



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De Indonesische Bestuursrechtspraak: een windmolen tussen de sawah's?

Bedner, A.W.

Citation

Bedner, A. W. (2001). De Indonesische Bestuursrechtspraak: een windmolen tussen de sawah's? *Nederlands Tijdschrift Voor Bestuursrecht*, (6), 149-156. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/18075>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/18075>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De Indonesische bestuursrechtspraak: een windmolen tussen de sawa's?

Adriaan Bedner*

Zoals in Jakarta veel koloniale villa's plaatsmaken voor wolkenkrabbers, zo worden ook de rechtsregelingen uit de Nederlands-Indische periode geleidelijk aan vervangen door moderne nieuwe wetgeving. En net als in de architectuur komen de ideeën en modellen voor deze nieuwe wetgeving uit alle windstreken. De belangrijkste leveranciers aan Indonesië zijn waarschijnlijk Amerika en Australië, maar ook Canada en Japan zijn actief op de markt voor recht.

Nederland hoort eveneens in dit rijtje thuis. Het Nederlandse recht heeft een belangrijk competitief voordeel, aangezien het fundament van het huidige Indonesische rechtssysteem in de koloniale periode gelegd. Veel naoorlogse ontwikkelingen in het Nederlandse recht zijn daarvoor makkelijker inpasbaar in het Indonesische systeem dan common law-oplossingen – iets waarvan een aanzienlijk aantal Indonesische juristen zich bewust is.

Een mooi voorbeeld van receptie van Nederlands recht in Indonesië is de bestuursrechtspraak: haar uitgangspunten zijn ontleend aan het Nederlandse systeem en aangezien ook het Indonesische materiële bestuursrecht in veel opzichten op het Nederlandse lijkt is het niet verwonderlijk dat de praktijk van de Indonesische bestuursrechtspraak bij de Nederlandse bestuursjurist een sterk gevoel van herkenning oproept. Deze rechtspraak is ook een interessante 'case' omdat onderzoek naar de receptie van publiekrecht tot nu toe niet de aandacht heeft gekregen die het verdient.¹

Zoals bij elke receptie van 'vreemd recht' vindt er namelijk ook in de Indonesische bestuursrechtspraak aanpassing en vervorming plaats. De maatschappelijke en politieke omstandigheden waaronder de rechterlijke macht functioneert verschillen sterk van die in Nederland en ook de achtergrond van Indonesische bestuursrechters is een andere. Meestal is hij afkomstig uit de civiele en strafrechtspraak en heeft hij niet meer dan een stoomcursus bestuursrecht van drie maanden gevolgd voor zijn benoeming als bestuursrechter. En anders dan zijn Nederlandse collega heeft hij maar in zeer beperkte mate toegang tot literatuur en jurisprudentie.

In deze bijdrage zal ik proberen een beeld te schetsen van de meer 'eigenaardige' aspecten van de Indonesische bestuursrechtspraak en hun oorzaken. Het is niet alleen een juridisch betoog, maar ook een analyse van hoe een systeem van rechtspraak wordt beïnvloed door de politieke en maatschappelijke context. Daarbij dringt zich de vraag op of een systeem van bestuursrechtspraak dat in een westerse democratie is vormgegeven überhaupt wel kan functioneren in een ontwikkelingsland met een autoritair bestuur, zoals de Nieuwe Orde van Soeharto.

Ik zal beginnen met een korte schets van het ontstaan van de bestuursrechtbanken en de Nederlandse invloed op dit proces. Vervolgens zal ik ingaan op de Indonesische bestuursrechtspraak. Daarbij zal ik aandacht schenken aan de uitleg van het besluitbegrip, het gebruik van de voorlopige voorziening, de toepassing van toetsingsgronden en de wijze van procesvoering. Ten slotte zal ik ingaan op de vraag in hoeverre de bestuursrechtbanken hebben bijgedragen aan controle op het bestuur en bescherming van de burger en of het te verwachten is dat het Nederlandse bestuursrecht van blijvende invloed op het Indonesische zal zijn.

1. Het ontstaan van de Indonesische bestuursrechtbanken

In 1986 nam het Indonesische parlement een wet aan die voorzag in de oprichting van aparte rechtbanken voor bestuursrechtspraak: een rechtbank in eerste instantie met hoger beroep op een hof en de mogelijkheid van cassatieberoep op het Hooggerechtshof. Deze wet kwam niet geheel uit de lucht vallen: Indonesië kent al heel lang vormen van bestuursrechtspraak. Zo bestond er reeds in de koloniale tijd de mogelijkheid tot een actie op grond van onrechtmatige overheidsdaad, en de ontwikkeling van dit leerstuk en zijn toepassing zijn na de onafhankelijkheid nog lang parallel blijven lopen met de rechtsontwikkelingen op dit gebied in Nederland. Ook heeft er jaren een

* Adriaan Bedner is verbonden aan het Van Vollenhoven Instituut (Rechtenfaculteit, Universiteit Leiden). Hij is thans werkzaam als post-doc in het KNAW-project 'Indonesian Netherlands Study of Environmental Law and Administration'.

1. Zie Harding, A. 'Comparative Public Law: A Neglected Discipline' in: Edge, Ian (ed.),

Comparative Law in Global Perspective (Ardsley (N.Y.): Transnational Publishers, Inc. 2000, 101-120). Er is onderhand een omvangrijke literatuur op het gebied van de zogenaamde 'legal transplants', maar inderdaad nogal civielrechtelijk van aard. De belangrijkste theoretische werken zijn Watson, A., *Legal Transplants and Law Reform: An Approach to Comparative Law*

(Athens and London: The University of Georgia Press 1993) en Seidmann, A. en R.B. Seidmann, 'Using Reason and Experience to Draft Country-Specific Laws' in: Seidmann, A. et al. (eds.), *Making Development Work: Legislative Reform for Institutional Transformation and Good Governance* (1999).

aparte instantie voor belastingrechtspraak bestaan en voorzagen specifieke wetten in beroep op de gewone rechter voor bepaalde besluiten. Daarnaast kent Indonesië een uitgebreid stelsel van administratief bezwaar en beroep, waarvoor in een aantal gevallen min of meer onafhankelijke instanties in het leven zijn geroepen.²

Desalniettemin was de oprichting van de bestuursrechtbanken een opvallende gebeurtenis. In de eerste plaats omdat de Nieuwe Orde van Soeharto een zeer autoritair regime was, dat nu niet bepaald geneigd leek haar bestuursdaden aan (meer) rechterlijke toetsing te willen onderwerpen. En in de tweede plaats omdat er onder Indonesische bestuursrechtgeleerden nauwelijks consensus leek te bestaan over de vorm die een systeem van bestuursrechtspraak zou moeten krijgen.³ Ten slotte was het opmerkelijk dat deze wet tot stand kwam onder duidelijke Nederlandse invloed, wat bij velen in Indonesië nog steeds sterke negatieve gevoelens kan oproepen.

Waarom is deze vorm van bestuursrechtspraak desondanks ingevoerd? Het lijkt geen twijfel dat Soeharto zelf met de oprichting van de bestuursrechtbanken heeft ingestemd, want het was een te belangrijke verandering om zomaar te laten passeren. Waarschijnlijk meende Soeharto dat een dergelijke verandering zijn binnen- en buitenlandse imago zouden helpen opvijzelen, zonder dat de bestuursrechtbanken echt bedreigend zouden zijn voor de gangbare bestuurspraktijk. De oprichting van bestuursrechtbanken leek minder gevaarlijk voor de bestaande orde dan het verlenen van het constitutionele toetsingsrecht aan het Hooggerechtshof of het overdragen van het beheer van de rechterlijke macht aan ditzelfde college, twee andere wensen op de lijst van de pleitbezorgers van de rechtsstaat.⁴

Dat het niet om een grote uitbreiding van rechterlijke controle mocht gaan bevorderde de keuze voor het Nederlandse model. Een aantal Indonesische bestuursrechtgeleerden voelde meer voor een aangepast Frans systeem,⁵ maar de bevoegdheden van de bestuursrechtbank zouden dan veel breder zijn dan acceptabel was voor de Nieuwe Orde. Andere factoren die de Nederlandse invloed bevorderden waren het bestaan van een uitgebreid programma voor juridische samenwerking tussen Indonesië en Nederland waaronder allerlei activiteiten gefinancierd konden worden, en ten slotte het feit dat de belangrijkste ontwerper van de wet, Hooggerechtshoflid Indroharto, vloeiend Nederlands las en sprak. Gevoelig of niet, de keus voor een 'Nederlands' model lag onder deze omstandigheden voor de hand.

Als direct voorbeeld voor de Indonesische Wet op de Bestuursrechtspraak (no.5/1986, verder aangeduid als de WB) heeft het ontwerp van afd. 8 Awb gediend, aldus de nauw bij dit proces betrokken hoogleraar Van der Burg.⁶

De belangrijkste beperkingen betroffen het weglaten van de voorlopige voorziening (art. 67 WB, schorsing van de bestreden beschikking is wel mogelijk), het niet opnemen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur onder de toetsingsgronden (art. 53-2), en het in eerste instantie beperken van de rechtsgevolgen van een positieve uitspraak tot een verplichting van het gedaagde bestuursorgaan zelf de bestreden beschikking in te trekken (art.97-8). Dit is niet zonder slag of stoot gegaan, want op al deze punten had de verantwoordelijk minister Ismail Saleh te maken met soms scherpe parlementaire kritiek.⁷ Een belangrijke uitbreiding t.o.v. het Nederlandse model betrof de beroepstermijn, die op 90 dagen is gesteld (art. 55). Echter, daarbij moet in aanmerking worden genomen dat er slechts één administratieve rechtbank per provincie is en dat – gezien de grootte van de provincies, de gebrekkige infrastructuur en de veelal beperkte beschikbaarheid van advocaten – de afstand van justitiabele tot de bevoegde rechtbank letterlijk en figuurlijk vaak erg groot is.

Kunnen we nu op grond van het bovenstaande concluderen dat de bestuursrechtbanken slechts een cosmetische verandering waren t.o.v. de mogelijkheden die de onrechtmatige overheidsdaad tot dan toe had geboden? Deze vraag is niet zo gemakkelijk te beantwoorden. Als we alleen kijken naar de bevoegdheid van de rechtbank wel, sterker nog: in een aantal gevallen leek de justitiabele veel slechter af na de invoering van het nieuwe systeem. Vernietiging, of preciezer, oplegging van de plicht tot intrekking van het bestreden besluit aan het gedaagde bestuursorgaan, biedt hem of haar niet veel meer soelaas dan de onverbindendverklaring van een besluit die de civiele rechter op grond van onrechtmatige overheidsdaad kon uitspreken. Ingeval hij of zij schade lijdt moet de betrokkene twee procedures gaan voeren, waar vroeger met één kon worden volstaan. En aangezien het aantal administratieve rechtbanken zeer beperkt is – in 1991, toen de administratieve rechtbanken hun deuren openden, waren het er zelfs maar vijf voor heel Indonesië – betekende het een sterke feitelijke beperking van de toegang tot de rechter voor de meeste Indonesiërs.

Toch staat daar wel wat tegenover. In de eerste plaats was eind jaren '70 door de toenmalige president van het Hooggerechtshof Seno Adji een officiële circulaire uitgevaardigd waarin hij de rechterlijke macht opdroeg om zeer terughoudend te zijn in de toepassing van de onrechtmatige overheidsdaad.⁸ Hoewel bij mijn weten niet is uitgezocht wat het daadwerkelijke effect van deze maatregel is geweest, hebben dergelijke circulaire doorgaans veel invloed.⁹ En in de tweede plaats had het Hooggerechtshof al eerder de mogelijkheid tot het toewijzen van een 'voorlopige voorziening' met behulp van een provi-

2. Zie voor een beschrijving van deze geschiedenis Bedner, A.W. *Administrative Courts in Indonesia: A Socio-Legal Study* (The Hague and London: Kluwer Law International, later dit jaar te publiceren) p. 11-36.

3. Zoals bijvoorbeeld blijkt uit het onderzoek van Sjahan Basah in BPHN, *Simposium Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Penerbit Binacipta 1977), p. 126-128.

4. Bedner, *Administrative courts*, p. 29-31 en 37-38. Zie ook Bouchier, D., 'Magic Memos, Collusion and Judges with Attitudes: Notes on the Politics of Law in Contemporary Indonesia', in Jayasuriya, K. *Law, Capitalism and Power in Asia: The Rule of Law and Legal Institutions*. (London and New York: Routledge 1999, 233-252).

5. Bedner, *Administrative courts*, p. 30.

6. Mededeling gedaan op 12 april 2000.

7. Zie voor een bespreking van de parlementaire geschiedenis van de WB Bedner, *Administrative Courts*, p. 37-48.

8. Pompe, S. 'The Indonesian Supreme Court: Fifty Years of Judicial Development'. (Leiden, ongepubliceerd proefschrift, 1996) p. 102.

9. Bedner, *Administrative Courts*, p. 217-218.

sionele vordering beperkt, door dit te onderwerpen aan preventief toezicht door de appelrechtbank.¹⁰ In geval van aanzeggingen tot bestuursdwang had dit middel dus zijn beschermende werking geheel en al verloren, en de bevoegdheid tot schorsing door de bestuursrechter krijgt in dat licht een bijzondere betekenis.

Maar meer in het algemeen is het toch van groot ideologisch belang geweest dat er een speciale rechtbank in het leven werd geroepen om burgers bescherming te bieden tegen overheidsbesluiten. Dit heeft ook praktisch effect gehad, namelijk op het handelen van overheidsinstanties zelf. Bepaalde besluiten worden niet meer zo makkelijk genomen als vroeger.¹¹ Bovendien heeft het aanwijzen van een speciale bestuursrechtbank invloed op het handelen van de rechters in die rechtbank. De rechter die alleen zaken tegen de overheid behandeld staat daar anders tegenover dan zijn civiele collega die twee of drie van dergelijke zaken in zijn hele carrière tegenkomt. Dit betreft niet alleen deskundigheid maar ook 'gewenning', en men mag niet vergeten dat als de bestuursrechter geen vorderingen toewijst het niet lang zal duren voor niemand zich meer tot hem zal wenden.¹² De vraag of de invoering van bestuursrechtbanken heeft bijgedragen aan de bescherming van burgers tegen de overheid is dus niet met een eenvoudig ja of nee te beantwoorden.

Hoe die bestuursrechtspraak er uitziet zal ik in de nu volgende paragrafen bespreken.

2. Het besluitbegrip

Een appellabel besluit wordt als volgt gedefinieerd in art. 1 onder 3 van de WB: 'Een besluit is een schriftelijke beschikking die uitgaat van een bestuursorgaan of ambtsdrager waarvan de inhoud een bestuursrechtshandeling is, gebaseerd op de geldende wetgeving en van concrete, individuele en finale aard, die rechtsgevolg voor een persoon of een rechtspersoon heeft'.

Alhoewel niet helemaal gelukkig geformuleerd bevat deze definitie min of meer dezelfde elementen als gangbaar in de Nederlandse bestuursrechtspraak. Tevens bevat de WB net als de Awb een bepaling waarin de weigering een beschikking te geven gelijk wordt gesteld met een beschikking zelf én kent zij de fictieve weigering.

Een op het eerste gezicht belangrijk verschil, namelijk dat het in Indonesië moet gaan om een besluit dat daadwerkelijk rechtsgevolg heeft – en dus niet of het gericht is op rechtsgevolg – speelt in de praktijk geen rol.¹³ Wel van belang is dat de Indonesische bestuursrechtspraak het zaaks-

besluit niet aanmerkt als appellabel voor de bestuursrechtbank.¹⁴

Wordt dit artikel door de Indonesische bestuursrechter nu hetzelfde geïnterpreteerd als het Nederlandse equivalent? In grote lijnen wel, maar met een paar opmerkelijke uitzonderingen. Hierbij beperk ik me tot de meer algemeen gangbare interpretaties en houd ik me niet bezig met merkwaardige individuele gevallen.

Het eerste dat opvalt is dat de Indonesische bestuursrechter het begrip bestuursorgaan of ambtsdrager over het algemeen erg ruim uitlegt. Zo hebben bestuursrechters meermalen verdedigd dat notarissen die akten opstellen voor transacties met onroerende zaken in die hoedanigheid bestuursorganen zijn. Hoe vreemd dit ook mag lijken in Nederlandse ogen, helemaal onbegrijpelijk is het niet. Notarissen worden in Indonesië officieel aangeduid als *pejabat*, een aanduiding die uitsluitend voor publieke functies wordt gebruikt en die letterlijk in de WB staat. Uit de discussie bleek dat in de eerste plaats gedacht wordt aan de situatie dat een notaris weigert een akte op te maken, terwijl aan alle voorwaarden daarvoor is voldaan, een situatie die in de praktijk ook regelmatig schijnt voor te komen. Wat de voorstanders over het hoofd zagen is dat dit in concrete zaken een ingewikkelde coördinatie tussen de civiele en de bestuursrechtbank vereist, waarover later meer. Ook in het geval van staatsbedrijven die duidelijk niet bezig zijn met het uitoefenen van een publieke functie hebben rechters het begrip bestuursorgaan nogal eens ruim opgevat. En ten slotte zijn in een aantal zaken politieke partijen als bestuursorganen aangemerkt. De rechter heeft daarmee zijn bevoegdheid duidelijk verder uitgebreid dan bedoeld was door de wetgever.¹⁵

Ook het begrip 'bestuursrechtshandeling' wordt ruim uitgelegd. Het eerste voorbeeld betreft het aanmerken van de uitkomst van een openbare veiling als een appellabel besluit. Weliswaar heeft het Hoogerechtshof zich nooit achter deze interpretatie geschaard, maar een aantal lagere rechtbanken heeft de bevoegdheid in dergelijke zaken gretig aangenomen en zich niet op andere gedachten laten brengen door een afkeurend artikel van de president van de bestuursrechtelijke afdeling van het Hoogerechtshof, in het bestuursrechtspraakblad *Gema Peratun*.¹⁶ Uiteindelijk heeft het Hoogerechtshof deze interpretatie van tafel geveegd in een gepubliceerd arrest,¹⁷ waardoor lagere rechters zich in ieder geval niet meer kunnen beroepen op de afwezigheid van jurisprudentie.

Maar in een ander voorbeeld is niet corrigerend door het Hoogerechtshof opgetreden, integendeel zelfs. Dit betreft eigendomsbewijzen op grond. Deze 'sertifikat tanah' worden verstrekt door een soort kadaster, het Nationale

10. Sutantio, R. and I. Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori Dan Praktek*. (Bandung: Mandar Maju 1995), p. 127-128.

11. Zoals regelmatig naar voren gebracht door ambtenaren die ik interview in het kader van mijn huidige onderzoek naar de handhaving van milieurecht in Indonesië.

12. Hetgeen volgens een advocaat ter plaatse is gebeurd met de bestuursrechtbank in Jayapura (*Forum Keadilan* 30 juni 1997).

13. Ik ben tijdens mijn onderzoek, waarvoor ik in totaal 192 zaken heb doorgenomen, niet één geval tegengekomen waarbij dit punt een rol speelde.

14. I.t.t. in Nederland onder de Wet Arob, waar het objectscriterium in bepaalde gevallen wél werd gebruikt om vast te stellen of een beschikking voldoende individueel van aard was. Zie Hadjon, P.M., 'Government Liability in Indonesia', in Zhang, Y. (ed.), *Comparative Studies*

on Government Liability in East and Southeast Asia. (The Hague: Kluwer International Law 1999), p. 118.

15. Bedner, *Administrative Courts*, p. 53-59.

16. Suraputra, T.K., 'Wewenang Peratun Untuk Memunda Atau Membatalkan Lelang Obyek Jaminan Kredit Yang Dilaksanakan Oleh Kantor Lelang Negara', (1996), 8 *Gema Peratun*, p. 136-152.

17. (Nov. 2000) 182 *Varia Peradilan*.

Grond Lichaam (*Badan Pertanahan Nasional*, hierna NGL),¹⁸ op basis van een notariële akte. Door het gebrekkige register van het NGL, de onbetrouwbaarheid van het notariaat en de onduidelijkheid van het systeem van rechts-overdracht van grond¹⁹ wordt de geldigheid van individuele eigendomsbewijzen vaak betwist voor de bestuursrechter. Daarbij dient men tevens in aanmerking te nemen dat het NGL niet slechts gronden registreert, maar ook verschillende typen erfpachtrechten verstrekt én op het gewoonterecht gebaseerde aanspraken converteert in 'statelijke' rechten zoals gedefinieerd in de Agrarische Basiswet (Wet no.5 van 1960). Deze activiteiten hebben vaak een gemengd publiek-privatrechtelijk karakter en het is dus niet altijd even gemakkelijk om vast te stellen of een bepaald besluit nu binnen de definitie van de WB valt of van privaatrechtelijke aard is. Het onderscheid tussen het verstrekken van rechten en het verstrekken van een certificaat – dat slechts als bewijs van een bepaalde rechtstoestand dient – is echter wezenlijk en wordt helaas vaak niet gemaakt door de bestuursrechter, die vorderingen om certificaten te vernietigen regelmatig heeft toegewezen zonder zich daarbij te beperken tot de publiekrechtelijke kant van de zaak.²⁰ Dit heeft ernstige consequenties voor de rechtszekerheid. Ik ben in mijn onderzoek in de archieven van de bestuursrechtbanken van Jakarta, Bandung en Semarang een aantal zaken tegengekomen waarbij de bestuursrechter zelfstandig zuiver privaatrechtelijke vragen besliste i.p.v. deze terug te verwijzen naar de civiele rechter en de zaak zolang aan te houden.²¹ Dat het hier geen incidenten betreft blijkt uit het feit dat er ook gepubliceerde uitspraken van het Hoogerechtshof zijn waarin de bevoegdheid van de bestuursrechtbank in dezen wordt bevestigd.²² Het resultaat is dat er zich soms ernstige conflicten tussen de bestuurs- en de civiele rechter voordoen.

Ten slotte hebben lagere rechters ook bij de interpretatie van het begrip 'finaal' de neiging om hun bevoegdheid zeer ruim op te vatten, net als bij het toepassen van de termijn.

Hoe is dit interpretatiegedrag nu te verklaren? De belangrijkste reden ligt m.i. in het beperkte aantal zaken dat voor de bestuursrechter aanhangig wordt gemaakt. Bestuursrechters hebben over het algemeen weinig te doen, zeker in de rechtbanken buiten Java. De consequentie daarvan is niet alleen te veel vrije tijd, maar ook een gebrek aan inkomen. Rechters worden ernstig onderbetaald²³ en vullen hun salaris aan door giften van partijen, niet alle rechters en niet in alle zaken, maar het komt erg veel voor. Dit soort giften loopt uiteen van een bedankje achteraf tot ernstige vormen van corruptie.²⁴ Geen zaken betekent dus meestal minder inkomsten en rechters staan daarmee bloot aan een belangrijke economische prikkel om hun

werkerterrein uit te breiden.

In de tweede plaats speelt een rol dat het hier gaat om complexe criteria, die in Nederland met moeite en heel geleidelijk zijn ontwikkeld om de gevoelige politiek-juridische grenzen tussen civiele rechtspraak en bestuursrechtspraak te markeren. In Nederland zijn die grenzen ook niet altijd even duidelijk en het is erg veel gevraagd van Indonesische rechters, die vóór hun benoeming in de bestuursrechtbanken vaak niets met bestuursrecht te maken hadden, een zodanig ingewikkeld systeem toe te passen. De conclusie is dan ook dat de aanknopingspunt bij het besluitbegrip wel paste bij de Indonesische politieke wens om de bevoegdheid van de bestuursrechtbanken te beperken, maar niet bij de praktische realiteit van diezelfde bestuursrechtbanken.

3. De schorsing

De mogelijkheid tot schorsing wordt geopend in art. 67-2 van de WB: 'De eiser kan een verzoek indienen om de uitvoering van een bestuursbesluit te schorsen tijdens de behandeling van het geschil, totdat er een rechterlijke uitspraak in kracht van gewijsde is.'

Lid 3 voegt hieraan toe dat het verzoek om schorsing samen met de vordering in de hoofdzaak kan worden ingediend, maar dat hierop eerder kan worden beslist. In de praktijk doet in werkelijk dringende zaken de President van de bestuursrechtbank uitspraak inzake de schorsing. In de overige gevallen beslist het college van rechters dat tevens de hoofdzaak behandelt.

Dat het hier om een uitzonderlijke maatregel dient te gaan maakt de wetgever duidelijk in lid 4 van hetzelfde artikel: 'Het verzoek om schorsing zoals bedoeld in lid 2 kan slechts worden toegewezen als er sprake is van een zeer dringende situatie, waarbij het belang van de staat desalniettemin verwezenlijkt kan worden;

kan niet worden toegewezen als het algemeen belang in het kader van de ontwikkeling vereist dat het besluit toch wordt uitgevoerd.

De memorie van toelichting voegt hier nog aan toe dat er slechts sprake is van een zeer dringende situatie als de schade voor de eiser bij uitvoering van het bestreden besluit in een volstrekt onevenredige verhouding staat tot het belang dat gediend wordt door de uitvoering van het besluit.

Misschien het meest opvallende verschil met de regeling van de voorlopige voorziening in de Awb is dat de schorsing volgens lid 2 geldt tot er een uitspraak in de hoofdzaak in kracht van gewijsde is. Gezien de gewoonte door te procederen tot het bittere einde en de gemiddelde duur

18. Tot 1999 was dit een zelfstandig lichaam, waarvan het hoofd deel uitmaakte van de regering. Nu is de organisatie weer onder het departement van Binnenlandse Zaken gebracht.

19. Dit laatste is een koloniale erfenis, die samenhangt met het feit dat op grond nog steeds verschillende rechtsregimes van toepassing zijn. Bij 'Europese' grond gaat de eigendom pas over bij inschrijving in het register, maar bij

'Indonesische' grond al bij de koop, waarvoor geen systeem bestaat om de rechtszekerheid van de transactie te waarborgen zoals bijvoorbeeld in Frankrijk. Zie voor een algemeen overzicht Fitzpatrick, D., 'Disputes and Pluralism in Modern Indonesian Land Law', (1997), 1 *The Yale Journal of International Law*, 171-212 of Slaats, H., 'Aardverschuivingen in het denken over het Indonesische grondenrecht', (2000),

2. *Recht der Werkelijkheid*, 41-68.

20. Bedner, *Administrative Courts*, p. 161-168.

21. Bijvoorbeeld no. 04/G/TUN/1994/PTUN-Smg. en no. 19/G/TUN/1993/PTUN-Smg. Zie *ibid.*, p. 167-168.

22. No. 5K/TUN/1992 ([Aug. 1993] 2 *Gema Peratun*).

23. Bedner, *Administrative Courts*, p. 198.

24. *Ibid.*, p. 236-241.

van een gerechtelijke procedure in Indonesië (voor bestuursrechtsprocedures zeker een paar jaar) is hier duidelijk sprake van ofwel een verkeerde inschatting van de wetgever ofwel een vergissing. De belangen die op het spel staan bij de schorsing worden immers op deze manier buitengewoon groot, hetgeen zich slecht verhoudt tot het doel dat de schorsing dient in werkelijk spoedeisende zaken waar de rechter zich nog geen volledig beeld van het geschil heeft kunnen vormen. Op dit punt heeft de Indonesische bestuursrechter zich zeer pragmatisch betoond: thans wordt algemeen geaccepteerd dat de uitspraak in de schorsing wordt ingetrokken als de rechtbank in eerste instantie de vordering in de hoofdzaak afwijst.²⁵ Dit pragmatisme gaat echter aanzienlijk verder. Zo worden, net als in Nederland, ook tijdelijke schorsingen uitgesproken, hoewel deze mogelijkheid dus niet wordt geopend door de WB. Toch is er tussen de Nederlandse en de Indonesische situatie een fundamenteel verschil, dat samenhangt met de functie van de schorsing/voorlopige voorziening in de procedure als geheel. Hoewel de zogenaamde 'connexiteit' van de voorlopige voorziening en de hoofdprocedure in Nederland is gehandhaafd in de Awb, worden in de praktijk toch veel procedures beëindigd nadat uitspraak is gedaan over de voorlopige voorziening. Deze procedure heeft daarmee – net als het kort geding in de civiele procedure – een zekere mate van zelfstandigheid. In Indonesië is hiervan geen sprake en dit vormt een aansporing voor veel rechters om zeer kwistig met het schorsingsmiddel om te springen; de schorsing kan immers toch altijd weer worden ingetrokken.²⁶ Daarmee is dus precies de tegenovergestelde situatie ontstaan van hetgeen de wetgever had beoogd!

Een hiermee samenhangende complicatie is dat schorsingen over het algemeen nauwelijks worden gemotiveerd. Vaak geeft de rechter niet meer aan dan dat de situatie 'dringend' is; waarom wordt niet verder toegelicht en enige overweging omtrent de waarschijnlijkheid dat de vordering wordt toegewezen wordt zelden gegeven.

Hoewel moeilijk te billijken en ook onder rechters omstreden is deze situatie op zichzelf genomen minder ernstig dan misschien op het eerste gezicht lijkt. Juist door de flexibiliteit waarmee schorsingen weer worden ingetrokken, soms zelfs al een paar dagen later, kunnen evidente fouten snel worden hersteld. Daar komt bij dat de bodemprocedure in eerste instantie over het algemeen binnen een redelijke termijn wordt afgesloten, tenzij een partij probeert om zoveel mogelijk tijd te rekken.

Dat rechters zo makkelijk schorsingen uitspreken wordt ook bevorderd door het feit dat partijen hier soms veel geld voor over hebben. Een schorsing kan bijvoorbeeld soms al voldoende zijn om vastgelopen onderhandelingen met een bestuursorgaan weer op gang te brengen.²⁷ Doordat de schorsing meestal nauwelijks gemotiveerd wordt toegewezen is hieruit weinig op te maken over de motieven van de rechter.

De schorsing is dus een mooi voorbeeld van een juridische constructie die na haar overplanting een heel andere rol is gaan spelen binnen het bestuursproces dan in het land van herkomst. Daar zitten zoals hierboven aangegeven positieve en negatieve kanten aan. Een groot probleem is wel het aanzienlijke aantal gevallen waarin bestuursorganen schorsingen naast zich neerleggen, bijvoorbeeld door ondanks de schorsing een aanzegging tot bestuursdwang toch uit te voeren.²⁸ Dit is zeker ten dele te wijten aan het gemak waarmee de rechter schorsingen toewijst.

4. Toetsingsgronden

Van de succesvolle vorderingen wordt verreweg het grootste aantal toegewezen wegens strijd met de wet.²⁹ De rechter acht zich tevens bevoegd een besluit te vernietigen o.g.v. strijd van de onderliggende regeling met een hogere regeling.³⁰ De tweede plaats wordt bezet door algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de derde door marginale toetsing en op de vierde vinden we tenslotte détournement de pouvoir.³¹

Deze gronden lijken precies dezelfde als in Nederland, hetgeen echter niet ondubbelzinnig blijkt uit het betreffende artikel 53-2 van de WB: 'het bestreden besluit is in strijd met de geldende wetgeving;

het bestuursorgaan of de ambtsdrager heeft op het moment dat hij het bestreden besluit uitvaardigde zijn bevoegdheid gebruikt voor een ander doel dan het doel waarvoor hem die bevoegdheid is verleend;

het bestuursorgaan of de ambtsdrager had niet of juist wel tot het uitvaardigen van het bestreden besluit over moeten gaan na het overwegen van alle belangen die met het besluit samenhangen op het moment dat hij het bestreden besluit uitvaardigde of juist niet uitvaardigde.'

Hoewel de memorie van toelichting nogal verwarrend is en een paar onbegrijpelijke voorbeelden geeft bij iedere grond, blijkt hieruit toch wel dat met de onder c. genoemde formulering marginale toetsing wordt bedoeld.

De WB verwijst dus op geen enkele manier naar algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die in de praktijk wel als toetsingsgrond worden gebruikt. Dit is te verklaren met behulp van de wetsgeschiedenis, waaruit blijkt dat dit een politieke manoeuvre van minister Ismail Saleh was. Deze verklaarde uitdrukkelijk dat hij zich niet verzet tegen de toepassing van algemene principes van behoorlijk bestuur, maar dat deze eerst middels jurisprudentie ontwikkeld moesten worden. Ook hier zien we dus een zekere analogie met Nederland, waar de beginselen in de Wet Arob weliswaar werden genoemd, maar niet verder waren gedefinieerd.

In hoeverre past de Indonesische bestuursrechter nu daadwerkelijk algemene beginselen van behoorlijk bestuur toe en welke beginselen zijn dat dan? Als je een oudere Indo-

25. *Ibid.*, p. 114-115.

26. In de zaken die ik heb onderzocht ben ik 51 verzoeken om schorsing tegengekomen; hiervan werden er 33 toegewezen, 5 afgewezen en in 13 gevallen werd de vordering inge-

trokken voordat op het verzoek was beslist.

27. Bedner, *Administrative Courts*, p. 240-241.

28. *Ibid.*, p. 234.

29. In de rechtbanken van Jakarta, Semarang en Bandung 12 van de 28.

30. Hierover waren de meningen aanvankelijk verdeeld. Zie Bedner, *Administrative Courts in Indonesia*, p. 92-93, voor een analyse van deze discussie.

31. Resp. acht, vijf en drie succesvolle eisen.

nesische bestuursjurist naar dit onderwerp vraagt valt dadelijk de naam Crince le Roy, die over dit onderwerp cursussen in Indonesië heeft gegeven en daar 14 beginselen heeft opgesomd. Het zijn, op een paar na, deze beginselen die nu nog steeds in de Indonesische bestuursrechtshandboeken zijn te vinden. De meest gezaghebbende bron onder bestuursrechters is het handboek dat door WB-ontwerper Indroharto is geschreven, en dat de volgende beginselen noemt: formele en materiële zorgvuldigheid, fair play, motivering, formele en materiële rechtszekerheid, vertrouwen, gelijkheid, en proportionaliteit.³²

Dat wil echter niet zeggen dat deze beginselen ook in de praktijk worden toegepast. Het eerste opvallende verschil met Nederland is dat de Indonesische bestuursrechter een voorliefde aan de dag legt voor de meer materiële beginselen. Zo ben ik niet één uitspraak tegengekomen waarin het door de Nederlandse bestuursrechter zo vaak toegepaste motiveringsbeginsel werd gebruikt en slechts één waarin het (formele) zorgvuldigheidsbeginsel aan de orde was.³³ Een uitzondering is het beginsel van hoor en wederhoor – dat door Indroharto overigens niet wordt genoemd – waar relatief vaak een beroep op wordt gedaan en dat ook wel eens wordt gehonoreerd.

Andere beginselen waarnaar in door mij bestudeerde vonnissen en arresten werd verwezen zijn fair play, vertrouwen en proportionaliteit.³⁴ Een voor de hand liggend voordeel van de voorkeur voor materiële rechtsbeginselen is natuurlijk dat het een stuk moeilijker wordt voor het gedaagde bestuursorgaan om hetzelfde besluit nog eens te nemen, maar dan voorzien van een betere motivering.

De toepassing van algemene beginselen van behoorlijk bestuur als toetsingsgrond is niet onproblematisch. In de eerste plaats zijn er flink wat zaken waarin een beroep op het gelijkheidsbeginsel heel gerechtvaardigd lijkt. Dit beginsel is uitdrukkelijk in een gepubliceerd vonnis door het Hooggerechtshof erkend als toetsingsgrond onder de WB. In de Bali Sky Light-zaak besliste de rechter dat een sloopbevel onrechtmatig was nu veel andere gebouwen in de directe omgeving ook zonder bouwvergunning waren neergezet.³⁵

In allerlei andere zaken heeft een beroep op het gelijkheidsbeginsel voor lagere rechters toch gefaald. Het meest bekende en zeer representatieve geval is de Tanah Merah zaak.³⁶ Hier ging het eveneens om een aanzegging tot bestuursdwang, voor illegaal gebouwde woningen in Noord Jakarta op een terrein dat door de nationale oliemaatschappij Pertamina werd geclaimd. De advocaat van de bewoners beriep zich voor de bestuursrechtbank van Jakarta op het gelijkheidsbeginsel, wat heel begrijpelijk is nu er in Noord Jakarta waarschijnlijk meer bouwsels zonder dan met bouwvergunning staan. Dit beroep werd echter

zonder veel omhaal door de rechter afgewezen. Meerzeggender dan het vonnis was in dit geval het commentaar van de voorzitter van het college van rechters dat de zaak behandelde. 'Hoe', zo zei hij tegen de pers, 'kan het bestuur nu überhaupt de orde handhaven als men niet kan optreden tegen gebouwen zonder vergunning?'³⁷

Daarmee roerde hij een punt aan dat belangrijk is voor een goed begrip van de toepassing van het gelijkheidsbeginsel in de Indonesische context. Hoe onrechtvaardig deze kwestie ook lijkt, juist gezien het gebrek aan greep van de overheid op de samenleving dient de rechter in ontwikkelingslanden in zulke gevallen inderdaad voorzichtig op te treden. Gesteld dat de Indonesische overheid daadwerkelijk wil beginnen een bepaald probleem aan te pakken, bijvoorbeeld illegaal bouwen in bepaalde gebieden, dan is dat bijna onmogelijk als in ieder individueel geval de rechter dit optreden onrechtmatig acht. Hierbij moet ook in aanmerking worden genomen dat de overheid niet beschikt over zoveel gedetailleerd overzicht over lokale situaties als bijvoorbeeld de Nederlandse, betrouwbare kaarten van de bebouwing ontbreken bijvoorbeeld meestal. Natuurlijk mag dit geen vrijbrief worden voor arbitrair optreden, waarvan in de bewuste casus wel degelijk sprake was, maar terughoudendheid is toch op zijn plaats.

Eenzelfde houding staat wellicht in de weg aan een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel. Weliswaar wordt hier zelden aan gerefereerd, maar gezien het veel voorkomen van corruptie onder bestuurders dreigt een gevaarlijke weg te worden geopend, als een heimelijk onder betaling verkregen belofte vervolgens via de rechter afgedwongen kan worden.³⁸

In dit verband is eveneens van belang dat Indonesische rechters niet altijd dezelfde betekenis aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur toekennen. Zo nam de Bandungse rechtbank eens aan dat het vertrouwensbeginsel was geschonden omdat het verwerende bestuursorgaan geen antwoord had ontvangen op zijn verzoek voor een woonvergunning. Noch het vonnis noch het dossier bevatte enige aanwijzing dat de verweerder überhaupt iets had gedaan, laat staan dat hij vertrouwen had opgewekt.³⁹

Ook geven sommige rechters blijk van een volledig gebrek aan begrip voor de zelfstandige betekenis van algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In verschillende vonnissen ben ik de formules tegengekomen dat 'het verwerende bestuursorgaan bij het nemen van de beslissing (...) alle bepalingen t.a.v. de handelsvergunning heeft toegepast, zodat de gedaagde al heeft voldaan aan de principes van behoorlijk bestuur'.⁴⁰ Daarmee wordt dus miskend dat een besluit dat weliswaar aan de wet voldoet toch onrechtmatig kan zijn.

Hier speelt dus het gebrek aan opleiding en het gemis van heldere, gepubliceerde jurisprudentie een rol.

32. Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Buku II, p. 170 e.v.

33. Toevalligerwijs betrof het een gepubliceerd arrest: no. 34K/TUN/1992 (maart 1994, 4 Gema Peratun).

34. Bedner, *Administrative Courts*, p. 97-100.

35. No. 10K/TUN/1992 (november 1994, 6 Gema Peratun).

36. Waarbij wel dient te worden opgemerkt dat deze speelde vóór de publicatie van het genoemde arrest.

37. *Kompas* 6 mei 1992.

38. Zoals recent betoogd door Munneke in het geval van Aruba. Zie Munneke, H.F., 'Naar bestuursbeginselen op Arubaanse maat?', in: Adolfs, L. (red.), *Aruba en de status aparte – mijlpaal en uitdaging 1986-2001* (Aruba: Ministerie

van Algemene Zaken 2001, 67-75).

39. No. 54/G/PTUN-Bdg./1993.

40. No. 06/G/PTUN-Bdg./1992 (bevestigd door no. 67/B/1993/PT.TUN-Jkt.) en no. 07/G/PTUN-Jkt./1991 (beiden gepubliceerd in Direktorat, *Himpunan Putusan-Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*).

Vanuit Nederlands oogpunt interessant is verder de toepassing van 'détournement de pouvoir' als toetsingsgrond. Terwijl deze in Nederland nauwelijks betekenis heeft gezien de zware bewijsvoering, wordt er in Indonesië regelmatig met succes een beroep op gedaan.

Dit heeft twee oorzaken. In de eerste plaats komt détournement de pouvoir gewoon veel voor en in de tweede plaats is dit vaak niet moeilijk te bewijzen. In een paar gevallen heeft de verweerder het de rechter zelfs onmogelijk gemaakt een beroep op détournement de pouvoir af te wijzen, aangezien hij voor de rechtbank bevestigde dat hij zijn bevoegdheid voor een ander doel had gebruikt dan waarvoor zij hem gegeven was. Zo verzette een schoolhoofd in Zuid-Sulawesi zich tegen haar benoeming elders, die was gemotiveerd als een routineoverplaatsing. Tijdens de zitting stelde de verweerder echter dat dit niet de ware reden was, maar dat de eiseres niet goed functioneerde en daarom als 'straf' was verwijderd, een doel waarvoor overplaatsing niet gebruikt mag worden. In dit en een soortgelijk geval werd de vordering dan ook toegewezen.⁴¹

Voor wat betreft de marginale toetsing volsta ik met de constatering dat deze met een zekere regelmaat niet marginaal maar volledig is.

Samenvattend kunnen we stellen dat de Indonesische praktijk in grote lijnen wel enige gelijkenis heeft met de Nederlandse, maar dat algemene beginselen van behoorlijk bestuur en marginale toetsing vaak anders worden geïnterpreteerd. Dit is op zichzelf geen probleem en soms zelfs noodzakelijk, maar het gebrek aan consistentie waarmee dit gebeurd is ongunstig voor de rechtszekerheid en de verdere rechtsontwikkeling.

5. Aard van het proces

Het Indonesische bestuursprocesrecht is in grote lijnen hetzelfde als het Nederlandse. Men kent eveneens een versnelde procedure door een alleensprekende rechter (art. 98 en 99 WB), van de rechter wordt een actieve rol bij de waarheidsvinding verwacht, de rechtbank kan op eigen initiatief getuigen en deskundigen horen en er bestaat de mogelijkheid om een vooronderzoek te laten verrichten door een rechter-commissaris (*hakim raportir*). Ook is er een soort vóórprocedure die in het geval van kennelijke niet-ontvankelijkheid kan leiden tot een vereenvoudigde afdoening en kunnen rechters partijen verplichten in persoon te verschijnen.

Verschillen met de Nederlandse Awb-procedure zijn dat zaken in principe door een meervoudige kamer worden behandeld, en verder de opmerkelijke regeling van verstek: vooral de verweerder krijgt een zeer coulante behandeling van de WB als hij niet op komt dagen en mag gedurende de gehele procedure twee keer achter elkaar niet verschijnen zonder dat dit consequenties heeft.⁴²

Wie hieruit concludeert dat het proces dan ook wel min of meer hetzelfde zal verlopen als in Nederland komt echter bedrogen uit. Ondanks de inquisitoire uitgangspunten wordt de procesvoering in de meeste gevallen gekenmerkt door een grote mate van lijdelijkheid van de rechter en wordt partijen buitengewoon veel tijd en gelegenheid gegeven tot het presenteren van standpunten en het laten opdraven van getuigen en deskundigen.⁴³ Dit leidt tot een zeer geringe procesefficiëntie en vaak tot een groot aantal zittingen voor relatief eenvoudige zaken.

De oorzaken van deze situatie zijn de volgende. In de eerste plaats speelt een rol dat de rechterlijke macht in Indonesië een gering aanzien heeft.⁴⁴ Verschillende rechters gaven in interviews met mij aan dat de kans op acceptatie van hun vonnis door partijen groter werd naarmate hen meer gelegenheid werd gegeven hun standpunt uiteen te zetten⁴⁵ en getuigen en/of deskundigen op te roepen. De rol van de laatsten is heel opvallend: meestal gaat het niet om 'technische' experts, maar om juristen. Deze treden dan dus op als een soort adviseurs van de rechtbank en verlenen het vonnis meer gezag als dit in overeenstemming is met hun advies. Ook zijn rechters om dezelfde reden erg makkelijk in het verdagen van de zitting als een partij zijn processtuk dat op het programma staat nog niet helemaal af heeft.

Een tweede oorzaak ligt in de civielrechtelijke achtergrond van de meeste rechters. Doordat zij vroeger rechter of griffier in de algemene rechtbanken waren zijn zij geneigd het bestuursrechtelijke proces in te richten naar wat zij gewend zijn in het civiele proces.⁴⁶ Zoals hierboven al gesteld hebben rechters over het algemeen slechts een beperkte training in het bestuursrecht gehad en incidentele pogingen om het proces meer inquisitoir te maken zijn volgens de betrokkenen ook vastgelopen op deze 'civielrechtelijke' cultuur.

Een derde oorzaak is de al eerder genoemde omstandigheid dat de bestuursrechtbanken slechts weinig zaken behandelen. Zelfs in de meest 'populaire' rechtbanken zoals Jakarta en Surabaya hebben rechters het vrij rustig, en in sommige rechtbanken brengen de rechters noodgedwongen meer tijd door met hengelen of tennissen dan met het behandelen van gedingen.⁴⁸ Er is dus voor hen geen en-

41. Pelita 12 april 1993, Forum Keadilan 24 december 1992 en Kompas 14 juli 1992. Hetgeen, zoals een NTB-redacteur n.a.v. dit artikel opmerkte, in Nederland overigens ook voorkomt.

42. Dit was weer een kwestie waar Ismail Saleh voet bij stuk hield tegen de parlementaire kritiek in om de bestuursrechtbanken acceptabel te maken voor toekomstige gedaagden.

43. Bedner, *Administrative Courts*, p. 119-127. De bestuursrechtelijke 'fuik' van Damen is dan ook een onbekend fenomeen in Indonesië.

44. Over de oorzaken hiervan, zie Pompe, *The*

Indonesian Supreme Court, i.h.b. deel 1 en Bedner, *Administrative Courts in Indonesia*, p. 197-198.

45. Gebruikelijk is de vordering, conclusie van antwoord, repliek, dupliek en pleidooien.

46. Weliswaar hebben de meesten vroeger ook strafzaken behandeld, maar zelf maken de rechters uitsluitend de vergelijking met het civiele proces.

47. In Jakarta behandelen 10 rechters een gemiddelde van 150 zaken per jaar.

48. Interview met Bambang Soedewo, voor-

malig rechter van de bestuursrechtbank in Pontianak (juli 1999). Voorbeelden van rechtbanken waar tot 1995 minder dan 10 zaken per jaar werden aangebracht zijn Ambon, Jayapura, Denpasar and Samarinda (Departemen Kehakiman, *Dokumentasi Situasi Daerah Hukum Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Dan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Indonesia Tahun 1995*). De situatie is sedertdien volgens alle bestuursrechters die ik na 1998 heb geïnterviewd (vijf in totaal) eerder verslechterd dan verbeterd als gevolg van de economische crisis.

kele reden om wegens de werklust zaken snel en efficiënt af te handelen.

En ten slotte speelt corruptie in combinatie met de behoefte van partijen om tijd te rekken een rol. Regelmatig spreken rechters een schorsing uit en krijgt de eiser vervolgens alle gelegenheid om het proces te vertragen. In zulke gevallen is het bestuur geneigd om eieren voor zijn geld te kiezen en de zaak via onderhandelingen op te lossen.⁴⁹

6. Conclusie

De Indonesische bestuursrechtspraak bewijst dat receptie van publiekrecht heel goed mogelijk is. De bestuursrechtbanken functioneren niet zonder problemen op basis van het gerecipieerde systeem, maar zijn toch een actor die rechtmatig overheidshandelen bevordert en die de aandacht voor rechtsbescherming van de burger tegen de overheid heeft vergroot. Dit was zelfs onder de Nieuwe Orde het geval en het tij lijkt zich sedert de val van Soeharto alleen maar ten gunste van de rechterlijke macht te hebben gekeerd.

Een aantal omstandigheden heeft het receptieproces bevordert: de gezamenlijke herkomst van het Indonesische en Nederlandse bestuursrecht, de voorbereiding waarbij intensief informatie is uitgewisseld en waaruit nog steeds lopende contacten tussen Indonesische en Nederlandse bestuursjuristen zijn voortgevloeid, en waarschijnlijk ook het feit dat de bestuursrechtspraak in Nederland zelf nog geen rustig bezit is maar volop in ontwikkeling.

Daar staat tegenover dat er ook serieuze problemen zijn, deels juridisch en deels politiek-maatschappelijk van aard. Het eerste aspect van de juridische problematiek is toch dat de dogmatische verfijning van de grenzen van de Nederlandse bestuursrechtspraak lastig toepasbaar blijkt in de Indonesische situatie. Overigens staan deze grenzen ook in Nederland ter discussie en vormt de uitbreiding van de jurisdictie van de Nederlandse bestuursrechter wellicht inspiratie voor Indonesië. Dit zal echter geen oplossing bieden voor de problemen op het terrein van de jurisdictie in geschillen die betrekking hebben op transacties ten aanzien van grond, maar wellicht dat de Indonesische administratieve rechter het verlies aan zaken op dit terrein makkelijker zal accepteren als hij er andere zaken voor in de plaats krijgt (bijvoorbeeld m.b.t. feitelijk handelen).

Het tweede aspect betreft de afwezigheid van een betrouwbare bestuursrechtelijke infrastructuur in Indonesië. Onvoldoende overeenstemming in de opvattingen over bestuursrecht onder bestuursjuristen, versterkt door gebrekkige uitwisseling van informatie en gebrek aan een degelijke opleiding hebben de rechtszekerheid duidelijk ondergraven. Ook binnen de rechterlijke macht speelt dit probleem, met als gevolg inconsistente interpretatie van bestuursrechtelijke sleutelbegrippen.

De politiek-maatschappelijke invloed op de werking van

de bestuursrechtspraak, ten slotte, is groot. Politieke beslissingen over de inrichting van de bestuursrechtspraak hebben het er de rechter niet makkelijker op gemaakt. Gebrekkige salariering en de bijbehorende ontvankelijkheid voor corruptie, de vestiging van bestuursrechtbanken in gebieden waar nauwelijks zaken worden aangebracht, het geringe aanzien van de rechter: het zijn allemaal factoren die direct of indirect een grote invloed op het rechterlijk handelen en de interpretatie van het recht hebben. Deze problemen zal Indonesië zelf moeten oplossen, waarbij weinig steun valt te verwachten van de receptie van weer nieuw 'vreemd' recht.

Desalniettemin zal het Nederlandse bestuursrecht voorlopig nog een belangrijke inspiratiebron kunnen blijven. Dat Indonesische juristen ook naar andere rechtssystemen dan het Nederlandse kijken valt alleen maar toe te juichen, maar het Nederlandse recht biedt in zijn algemeenheid bepaalde voordelen. Door de invoering van de WB geldt dit in nog veel sterkere mate op het terrein van de bestuursrechtspraak. Samenwerking op dit terrein blijft daarom ook in de toekomst uiterst nuttig.⁵⁰

49. Zie Bedner, *Administrative Courts*, p. 241 voor voorbeelden.

50. Met dank aan Janine Ubink voor haar commentaar op een eerdere versie van dit artikel.