

6de vergadering

Maandag 2 november 2009

Aanvang 19.00 uur

Voorzitter: Van der Linden

Tegenwoordig zijn 45 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Benedictus, Van den Berg, Van Bijsterveld, Broekers-Knol, Doek, Van Driel, Dupuis, Duthler, Eigeman, Elzinga, Engels, Franken, Goyert, Hamel, Haubrich-Gooskens, Hendriks, Hermans, Hofstra, Holdijk, Ten Horn, Janse de Jonge, Van Kappen, Koffeman, Kox, Kuiper, Laurier, Leunissen, Van der Linden, Meindertsma, Peters, Quik-Schuijt, Reuten, Slager, Smaling, Strik, Swenker, Tan, Terpstra, Vedder-Wubben, De Vries, Werner, Westerveld en Willems,

en de heer Hirsch Ballin, minister van Justitie.

□

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

De Vries-Leggedoor, Essers, Peters, Böhler, Thissen, Huijbregts-Schiedon, Kneppers-Heijnert, Rosenthal, Biermans, De Graaf, Schaap, Schuurman, De Boer, Lagerwerf-Vergunst, Yildirim, Leijnse, Linthorst, Meurs, Noten, Putters en Sylvester, wegens bezigheden elders;

Hillen, wegens ziekte;

Slagter-Roukema, wegens ziekte, ook morgen;

Meulenbelt, wegens verblijf buitenslands, ook morgen.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het voorstel van wet van de leden Vermeij, Koopmans en Neppéus tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling voor herstel van gebreken in een besluit hangende beroep bij de bestuursrechter (Wet bestuurlijke lus Awb) (31352).**

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Ik heet de initiatiefnemers, mevrouw Vermeij, de heer Koopmans en mevrouw Neppéus, de minister van Justitie en de adviseur van de initiatiefne-

mers, de heer Koenraad, van harte welkom in de Eerste Kamer.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. De moeizame gang van zaken bij grote bouw- en verkeersprojecten is een bekend gegeven. Bij die projecten wordt, na het doorlopen van de wettelijk vereiste inspraakprocedure, de bevoegdheid tot het maken van bezwaar en het instellen van beroep vaak ten volle benut. Met name tijdens de beroepsprocedure komen met enige regelmaat gebreken in de besluitvorming aan het licht. Bij de huidige stand van zaken kan de bestuursrechter dan niet veel anders doen dan het gebrekkige besluit vernietigen. Het gevolg daarvan is dat het bestuursorgaan opnieuw de hele besluitvormingsprocedure moet doorlopen om het geconstateerde gebrek te herstellen. Dat leidt tot vertraging en aanzienlijke kosten.

Een bekend voorbeeld is de verbreding van de A4 bij Leiderdorp. Het besluit sneuvelde bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vanwege tekortkomingen in het onderzoek naar de luchtkwaliteit. De consequentie van een dergelijke uitspraak is dat de besluitvorming in zijn geheel moet worden overgedaan. Dat kan weer leiden tot nieuwe tijdrovende en kostbare bezwaar- en beroepsprocedures. Die procedures kunnen weer leiden tot opnieuw vernietiging van het besluit door de bestuursrechter, waarna het bestuursorgaan, als de moed daar nog niet in de schoenen is gezakt, zich opmaakt voor een derde en eventueel volgende rondes.

Zo kan een project tot bijvoorbeeld verbreding of aanleg van een snelweg zich jaren en jaren uitzichtloos voortslepen, terwijl de urgentie om het voorgenomen project te realiseren alleen maar toeneemt. Ook de regering heeft hierover zorgen. Met de onlangs bij de Tweede Kamer ingediende Crisis- en herstelwet hoopt de regering van haar kant een impuls te geven aan een snellere verwezenlijking van projecten.

Maar het debat van vandaag gaat niet over de Crisis- en herstelwet. Vandaag staat centraal het initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamerleden Vermeij, Koopmans en Neppéus, namelijk de Wet bestuurlijke lus Awb. Dit wetsvoorstel heeft niet alleen tot doel om sneller tot uitvoering van projecten te komen, maar ook om oplossingsgerichte bestuursrechtspraak plaats te laten vinden. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om op efficiëntere wijze, zonder verlies van rechtsbescherming voor belanghebbenden en derde-belanghebbenden,

Broekers-Knol

gebreken in besluiten te herstellen en het geschil definitief te beslechten. Het herstel van gebreken in besluiten kan dus sneller gaan en is minder kostbaar. Met de bestuurlijke lus weten partijen sneller waar zij aan toe zijn. De VVD-fractie vindt dat winst en beoordeelt het wetsvoorstel van de initiatiefnemers dan ook positief.

Er zijn nog enkele onderwerpen die ik namens de VVD-fractie aan de orde wil stellen: 1. de zorgvuldigheid van de besluitvorming door het bestuursorgaan; 2. het gevaar dat de rechter op de stoel van het bestuur gaat zitten; 3. de herhaalde bestuurlijke lus; 4. de bestuurlijke lus en de bestuurlijke boete.

De zorgvuldigheid van de besluitvorming door het bestuursorgaan. De bestuursrechter kan in een tussenuitspraak het bestuursorgaan aansporen om een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de overwegingen van de bestuursrechter. Hij kan daarbij aangeven hoe het gebrek kan worden hersteld. Het gevaar bestaat dat het bestuursorgaan minder zorgvuldig is met de besluitvorming in de wetenschap dat er toch nog een herkansing komt via de bestuursrechter. Ik wijs daarbij op de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.

De verleiding kan groot zijn om het besluit weliswaar tijdig, maar vanwege de tijdsdruk niet met de vereiste zorgvuldigheid te nemen. Maar, zo kan de redenering bij het bestuursorgaan luiden, dan is er geen man overboord, want door middel van de bestuurlijke lus volgt automatisch een herkansing. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is dit punt al eerder aan de orde gekomen, maar ik zou toch van de initiatiefnemers willen horen hoe zij denken dat deze praktijken kunnen worden voorkomen. Ik bedoel daarmee dus de praktijk dat een bestuursorgaan onvoldoende zorgvuldige gemotiveerde besluiten neemt. Het is namelijk slecht voor het vertrouwen van de burger in het bestuur en het kan al gauw de indruk wekken dat bestuur en rechterlijke macht elkaar de bal toespelen, wat vervolgens weer slecht is voor het vertrouwen in de rechterlijke macht. Graag een reactie van de initiatiefnemers.

Het gevaar dat de rechter op de stoel van het bestuur gaat zitten. De bestuursrechter kan in de tussenuitspraak aangeven hoe het gebrek of de gebreken kunnen worden hersteld. Het bestuursorgaan hoeft dat vervolgens niet te doen: als het bestuursorgaan meent dat de rechter het in zijn oordeel over de gebrekkigheid van het bestreden besluit niet bij het rechte eind heeft, zal hij het aanbod van de rechter afslaan. De vraag is echter – en ook dat is eerder tijdens de behandeling van het wetsvoorstel aan de orde geweest, onder andere in het advies van de Raad van State – of niet het gevaar bestaat dat de aanwijzingen van de bestuursrechter te veel gaan lijken op "meeprocederen" van de bestuursrechter.

De VVD-fractie deelt overigens de mening van de initiatiefnemers dat niet per se de bestuurlijke lus aan die indruk zal bijdragen; die indruk kan ook ontstaan door de einduitspraak, omdat ook daarin de rechter nauwkeurig zal moeten aangeven welke gebreken aan het besluit kleven als hij oordeelt dat het besluit moet worden vernietigd. Toch kan er in het geval van een bestuurlijke lus in de beleving van de belanghebbenden de gedachte postvatten dat de bestuursrechter het bestuursorgaan een handje helpt door hem tijdens de procedure een herkansing met specifieke aanwijzingen te bieden. Ook dat is weer slecht voor het vertrouwen in de rechterlijke macht. Hoe beoordelen de initiatiefnemers dit? Zijn zij

het met de leden van de VVD-fractie eens dat dit aspect onderdeel van de evaluatie in 2012/2013 moet zijn?

De herhaalde bestuurlijke lus. Hierover kan ik kort zijn. Ik heb het zojuist gehad over het vertrouwen van de burger in de rechterlijke macht. Het herhaald toepassen van de bestuurlijke lus zou daarvoor wel eens niet bevorderlijk kunnen zijn. De initiatiefnemers schrijven op pagina 9 van de memorie van antwoord dat door het herhaald toepassen van de bestuurlijke lus de bestuursrechter de regie houdt en de voortgang kan bewaken. Maar is dat dan nu net niet de situatie die voorkomen moet worden, namelijk dat de rechter als het ware op de stoel van het bestuur gaat zitten? Het bestuur krijgt steeds weer op aanwijzing van de rechter een herkansing, met als gevolg dat de burger het vertrouwen in de rechterlijke macht als onafhankelijk rechtsprekend orgaan verliest.

Tot slot, de bestuurlijke lus en de bestuurlijke boete. Is de bestuurlijke lus van toepassing op de bestuurlijke boete? Op een vraag daarover van mijn fractie in het voorlopig verslag antwoorden de initiatiefnemers op pagina 6 van de memorie van antwoord dat in beginsel de bestuurlijke lus niet kan worden toegepast in een beroep dat zich richt tegen een bestuurlijke boete.

Vervolgens onderscheiden de initiatiefnemers drie situaties. In de eerste geschetste situatie kan de bestuurlijke lus naar het oordeel van de initiatiefnemers niet worden toegepast, omdat het gebrek naar zijn aard onherstelbaar is, bijvoorbeeld omdat de rechter vaststelt dat de gedraging van belanghebbende niet onder een wettelijke verbodsbepaling valt. Maar wat gebeurt er als de rechter vaststelt dat de gedraging wél onder een wettelijke verbodsbepaling valt, maar niet onder de bepaling die het bestuursorgaan aan de bestuurlijke boete ten grondslag heeft gelegd? Kan er dan wel een bestuurlijke lus plaatsvinden?

In de tweede geschetste situatie gaat het over de op zichzelf herstelbare vormfout. Wanneer daarvan sprake is, dient de bestuursrechter zelf te beslissen of, ondanks de vormfout, een boete moet worden opgelegd en zo ja, hoe hoog deze moet zijn. Ik verwijs daarbij naar artikel 8:72a van de Awb. Kortom, geen bestuurlijke lus. Wanneer er sprake zou zijn geweest van een onherstelbare vormfout, wordt ook de bestuurlijke lus niet toegepast, want dan wordt het beroep tegen de bestuurlijke boete gegrond verklaard. Zie ik dat juist?

In de derde geschetste situatie is er sprake van ontoereikend bewijs. Ook in dat geval, stellen de initiatiefnemers met onder andere een beroep op artikel 6 EVRM, kan er geen gebruik gemaakt worden van de bestuurlijke lus om het bestuursorgaan alsnog in de gelegenheid te stellen aanvullend bewijs te leveren.

Kortom, de conclusie is helder: in het geval van een bestuurlijke boete is er geen bestuurlijke lus. Kunnen de initiatiefnemers dit zonder meer bevestigen? Zo ja, verdient het dan geen aanbeveling om dit bij een eerstvolgende wetwijziging van de Awb wettelijk vast te leggen ter voorkoming van misverstanden hierover? Wat is de opvatting van de minister van Justitie hierover?

Ik heb het aan het begin van mijn betoog al gezegd: de VVD-fractie is positief over het initiatiefwetsvoorstel. De initiatiefnemers verdienen een welverdiend compliment voor hun initiatief om met een algemene wettelijke regeling te komen voor de bestuurlijke lus. Wél vragen wij aandacht bij de evaluatie van de Awb over enkele

Broekers-Knol

jaren – ik meen in 2012/2013 –voor de specifieke punten die wij vandaag naar voren hebben gebracht.

Wij wachten met belangstelling de beantwoording van onze vragen af.

□

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Vanavond bespreken wij het initiatiefwetsvoorstel inzake de bestuurlijke lus die, indien door de Kamer aanvaard, zal worden opgenomen als algemene regeling in de Awb.

Allereerst complimenten voor de drie leden van de Tweede Kamer die het initiatief hebben genomen tot dit voorstel, zodat we nu ook in brede zin kunnen spreken over de constructie van de bestuurlijke lus in de Awb en niet meer in afzonderlijke wetgeving, want daar heb ik meer bezwaren tegen. Ik zie de indieners ook knikken, dus dat zijn we met elkaar eens.

Na meer dan 30 jaar discussie in ons land, vooral in juridisch Nederland, over de lus ziet het er nu naar uit dat hij wettelijk wordt vastgelegd in de Awb. Eerst en vooral in wetenschappelijke kring is gesproken over de lus, die toen nog niet zo werd genoemd. Na de gedachten van Punt in 1975, het proefschrift van Schueler in 1994, de commissie-Van Kemenade in 1997, het artikel van Neerhof in 1999, "Bestuurlijke lus: passend antwoord op een weeffout of lapmiddel?", en de oratie van Polak in 2000, heeft de Vereniging voor Administratief Recht aan de lus aandacht besteed tijdens haar jaarvergadering van 2001. Daarna is de discussie door de politiek opgepikt. In 2004 vroegen de Kamerleden Koopmans en De Krom de regering in een motie om in de Awb de mogelijkheid te creëren om administratieve en procedurele fouten snel te kunnen herstellen. Met die motie gebeurde weinig tot niets. Echter, in 2005 kwam het tot een wijziging van de Wet milieubeheer, artikel 20.5a, waarbij de bestuurlijke lus werd ingevoerd voor toetsing van het nationaal toewijzingsbesluit over broeikasgasemissierechten; een enorm complex woord. Hoewel dat experiment geslaagd mag worden genoemd, bleef een algemene regeling uit. Op 23 november 2007 heeft de ministerraad op voorstel van de minister van Verkeer en Waterstaat ingestemd met de invoering van de bestuurlijke lus in de Tracéwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Spoedwet wegverbreding. Deze voorstellen hebben wij in dit huis inmiddels behandeld.

In het wetsvoorstel stelt de minister van Verkeer en Waterstaat onder meer dat "nodeloze vertraging moet worden voorkomen bij de aanleg van grote infrastructuurele projecten". De bestuurlijke lus zou een eerste stap zijn om die wetgeving robuuster te maken. Het besluit van de ministerraad kwam niet geheel spontaan tot stand. Het besluit werd genomen nadat er tijdens de behandeling van de VROM-begroting op werd aangedrongen de bestuurlijke lus snel te regelen in de ruimtelijke ordening. Minister Cramer zegde toe te willen bekijken of, en op welke wijze, het mogelijk is de bestuurlijke lus ook op te nemen in het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De Tweede Kamer werd blijkbaar ongeduldig, want op 22 november 2007 dienden de Kamerleden Koopmans en Vermeij een amendement in waarmee in de Wabo de bestuurlijke lus is opgenomen. De Wet milieubeheer, de Tracéwet, de WRO, de Spoedwet wegverbreding, de Wabo, maar ook de Natuurbeschermingswet 1998 en de Waterwet, al die regelingen bevatten nu de bestuurlijke

lus. Mijn fractie heeft bij de behandeling van al deze wetsvoorstellen wel de kanttekening gemaakt dat zij op het onderwerp zou terugkomen bij een algemene regeling in de Awb.

Dit overziende stelt mijn fractie vast dat zowel de inhoud als de procedure niet de schoonheidsprijs verdient. Immers, naar het lijkt geheel los van elkaar, is hier en daar in wetgeving de "lus" opgenomen. De regering maakte niet de indruk daarvoor direct enthousiast te zijn. Ik kom daar nog op terug. Pas later volgde een algemene regeling. Rommelige wetgeving derhalve. Dit alles bij elkaar is voor de voorzitter van de VAR, Van Ettehoven, reden om het volgende te stellen: "voor elke lus een bestuurlijke lus".

Op 21 februari 2008 dienden de genoemde leden van de Tweede Kamer, met mevrouw Neppérus als versterking, het initiatiefwetsvoorstel Wet bestuurlijke lus in de Awb in. In Romeinse V en VI van dat voorstel is neergelegd dat de regeling van de bestuurlijke lus in diverse recent aangenomen wetten kan komen te vervallen. Tegen de tekst van Romeinse VI heb ik destijds bezwaar aangetekend. De tekst gaat ervan uit dat de Wabo al is aangenomen, terwijl die hier nog voorlag.

Kan de minister van Justitie aangeven of de regering, gelet op de inhoud van het voorstel zoals dat thans luidt na behandeling in de Tweede Kamer, en zoals dat hier nu voorligt, tot een soortgelijk voorstel zou zijn gekomen indien er geen sprake was van het initiatiefwetsvoorstel? Kan de regering ook op alle onderdelen instemmen met het voorstel? Ik kom direct nog terug op een aantal kritische opmerkingen van mijn fractie bij dit voorstel. Wellicht kan de minister deze opmerkingen bij zijn reactie betrekken.

Ik kom bij de kern van het voorstel. De regeling houdt in dat de rechter, als hij stuit op een gebrek in een besluit dat tot vernietiging van dat besluit moet leiden, het bestuursorgaan in de gelegenheid kan stellen het gebrek te herstellen. Het bestuursorgaan kan het gebrek repareren door een nieuw, vervangend besluit te nemen of door een andere handeling, bijvoorbeeld door een brief te zenden aan de rechter met een aanvullende motivering of het inzenden van een nader advies of rapport, waarin de eerder gesignaleerde gebreken worden gerepareerd.

Anders dan nu wel gebeurt, biedt de rechter de gelegenheid tot reparatie niet meer met een griffierbrief of in een 8:64-beslissing, maar de rechter giet de lus in de vorm van een formele tussenuitspraak, aldus het wetsvoorstel. De rechter is bij de einduitspraak aan die tussenuitspraak ook gebonden. Van die tussenuitspraak is geen hoger beroep mogelijk. De regeling roept derhalve een aantal vragen op.

Er zit aan dit voorstel een principiële punt. Het gevaar bestaat namelijk dat de rechter op de stoel van het bestuur gaat zitten. Mevrouw Broekers heeft daar juist ook al aandacht aan besteed. Onze fractie heeft dit punt uitvoerig en als eerste aandachtspunt aan de orde gesteld in onze inbreng in het voorlopig verslag. Het antwoord van de indieners is echter weinig principiële. Vandaar ons verzoek aan de minister van Justitie om over dit vraagstuk zijn oordeel te geven en zijn licht hierover te laten schijnen, zeker gelet op ons bezwaar tegen de formulering in het voorstel dat de rechter "over alle gebreken" een voorlopig oordeel zal moeten geven. Mijn fractie vraagt zich af of de terminologie van de wettekst in deze zin wel klopt. Ten aanzien van de

Janse de Jonge

bestuursrechter van de rechtbank kan hij, de rechter, het bestuursorgaan de gelegenheid geven een verzuim te herstellen en anderzijds staat in het wetsvoorstel dat bij beroep in hoogste instantie, bij de Afdeling bestuursrechtspraak, de Centrale Raad van Beroep, er sprake dient te zijn van een opdracht tot herstel. De Raad van State heeft in zijn advies daar ook al een aanwijzing voor gegeven, want met deze formulering in de wettekst sluit je een mogelijkheid van een nieuwe besluitvormingsprocedure uit. Graag de reactie van de indieners en van de minister hierop.

Kan de minister tevens een verband leggen met de opname van de bestuurlijke lus in de Crisis- en herstelwet? In hoeverre wijken de voorstellen in de Crisis- en herstelwet die thans nog in behandeling is in de Tweede Kamer, af van de voorgestelde regeling in de Awb en wat is het tijdelijke karakter?

Veel moeite had mijn fractie met de bepaling van artikel 8:80a, lid 2, die voorschrijft dat de tussenuitspraak zoveel mogelijk vermeldt op welke wijze het gebrek kan worden hersteld. In de toelichting staat het als volgt omschreven: "De bestuursrechter dient daarom in heldere – en dus niet voor enig misverstand vatbare – bewoordingen aan te geven wat het bestuursorgaan moet doen." Dat lijkt mij principieel onjuist. De rechter toetst besluiten op rechtmatigheid aan de hand van daartegen aangevoerde beroepsgronden, behoudens aspecten van openbare orde. De rechter moet een gebrek in de besluitvorming duiden, en beslissen of het bestuursorgaan de gelegenheid krijgt dat gebrek tijdens de procedure te repareren. Niets minder, maar ook niets meer.

Het wordt gevaarlijk het als de grenzen van de verantwoordelijkheden van de rechter en het bestuur worden overschreden, indien de rechter gaat bepalen welke belangen alsnog moeten worden onderzocht, hoe de weging van die belangen dient plaats te vinden, en wat daarvan de uitkomst zou moeten zijn. De rechter toetst overheidsbesluiten op rechtmatigheid. Hij moet niet medeverantwoordelijk worden gemaakt voor het te nemen besluit en voor de reparatie van door hem geduide gebreken. Dat maakt hem ongeloofwaardig voor de burger die nadien tegen het gerepareerde besluit opkomt. Aantasting van het gezag van rechterlijke uitspraken ligt op de loer en dat gezag is tegenwoordig toch al niet meer vanzelfsprekend.

Als de rechter partijen gelijkwaardig moet behandelen, waarom helpt hij dan de burger ook niet bij het aanwijzen van de overige gebreken in het besluit, buiten de beroepsgronden om? Nee, dat mag niet, zo weten wij allemaal, want dan gaat de rechter buiten de omvang van het geschil om en handelt hij in strijd met artikel 8:69, eerste lid van de Awb.

De indieners hebben de toelichting op het voorstel inmiddels aangepast, waardering daarvoor, en geven in de memorie van antwoord aan dat de rechter niet buiten artikel 8:69 van de Awb mag opereren. Dat lijkt mij een zeer wijs besluit. Kan de minister ook instemmen met deze aanpassing en de uitleg hiervan door de indieners en een grote meerderheid van de Kamer? Dit is niet van belang ontbloomt, vooral gelet op de rol van de regering als medewetgever, tot uitdrukking komend in het contraseign.

De CDA-fractie is in de schriftelijke ronde ook uitvoerig ingegaan op de "tussenuitspraak". In de memorie van toelichting geven de initiatiefnemers aan dat de

tussenuitspraak op basis van artikel 8:80a van de Awb aan dezelfde eisen moet voldoen als de einduitspraak. Ik vind dat overigens niet terug in de wettekst. Hier kan de vergelijking met een tussenvonnissen in civiele zaken mijns inziens nuttig zijn. Alleen als de civiele rechter in een tussenvonnissen een einduitspraak doet over een geschilpunt dat onderdeel uitmaakt van de vordering, is hij daaraan gebonden. In het voorliggende voorstel staat dat, alleen als de bestuursrechter een gebrek constateert en dat uitspreekt, het gebrek moet leiden tot vernietiging en sprake is van een gebondenheid waaraan de bestuursrechter niet zonder meer voorbij kan gaan in de einduitspraak. In de jurisprudentie van de Hoge Raad zien wij enige ruimte in dit soort civiele zaken, bijvoorbeeld als na een tussenvonnissen met een beslissing nieuwe feiten boven tafel zijn gekomen die de einduitspraak in het tussenvonnissen onderuithalen. Dat lijkt mijn fractie in bestuursgeschillen eveneens een hanteerbare werkwijze. Graag de reactie van de minister hierop.

Alles bij elkaar constateer ik dat de indieners nogal wat overhoop halen. We moeten afwachten hoe de rechter hiermee in de praktijk zal omgaan. Hij zal er niet minder werk voor moeten doen, dus in die zin leidt het voorstel niet tot versnelling. En de bestuursrechter heeft het al zo druk. Het voorstel is tevens facultatief, maar ik zeg er direct bij dat dit passend is binnen de kaders van de onderscheiden verantwoordelijkheden tussen bestuur en of onafhankelijke rechter. Voor mijn fractie is het de vraag of de minister van Justitie deze tussenuitspraak, die inhoudelijk in feite tevens einduitspraak is, ook meetelt in de systematiek van de aantallen uitspraken die de rechter doet. Al enige jaren moeten rechters immers "productie draaien". Het is van belang of dit soort tussenuitspraken meetelt in het totale aantal uitspraken dat de rechter, lees de rechtbank doet, vooral gelet op de daaraan gekoppelde bekostiging door Justitie. Kan de minister aangeven of deze uitspraken ook volwaardig betaald gaan worden door Justitie? Indien dat namelijk niet het geval is, vrees ik dat de indieners van het voorstel hun hoge ambities in rook zullen zien opgaan.

Ik kom tot een aantal opmerkingen over de effectiviteit van het voorstel. Zoals ik al eerder aangaf, wordt de rechter, terecht, niet gedwongen om de bestuurlijke lus toe te passen op verzoek van een van de partijen in het geding. De rechter kan daaraan toepassing geven en dan zit hij/zij vervolgens wel vast aan de voorgestelde procedure. Op dit onderdeel heb ik kritische geluiden vernomen vanuit de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de Rechtspraak. Het is ook boeiend om te zien dat een van de grote promotors van de bestuurlijke lus, namelijk Bouwend Nederland, aangeeft dat er een zwakke plek in het wettelijke systeem zit, te weten: de rechter. Ik citeer Bouwend Nederland: "Het is aan de rechter om te beoordelen of een besluit gerepareerd kan worden. De vraag of de lus een succes zal worden, hangt daarmee geheel van de bestuursrechter af." Het is boeiend om te zien dat deze organisatie de rechters als een risicofactor bij het sneller realiseren van projecten ziet. Een risico dat zich slecht laat managen. Kunnen de initiatiefnemers en de minister reageren op deze stelling van Bouwend Nederland?

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Voorzitter. Het interessante betoog van mijn collega aanhorend, krijg ik de indruk dat hij buitengewoon veel kritische kanttekeningen bij dit wetsvoorstel heeft. Ik hoor heel graag waarom

Janse de Jonge

hij dan begon met het uitspreken van zijn complimenten. Hij zei namelijk dat hij het een goed voorstel vond. Waarom concludeert hij bij de uiteindelijke afweging dan toch dat er voor dit wetsvoorstel moet worden gestemd?

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Voorzitter. Ik ben nog niet klaar met mijn betoog. Ik zal dat nu afronden.

Naar de mening van mijn fractie is interessant te kijken naar het advies van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten, ook wel bekend als de commissie-Elverding. In het rapport Beter en sneller van april 2008 komt deze commissie tot de conclusie dat de oorzaken voor de vertraging in de realisering van grote projecten divers zijn. De commissie wil voortaan bij grote projecten een brede verkenning-fase met alle betrokken partijen, zodat vroegtijdig kennis wordt genomen van bezwaren en weerstanden tegen het voorgenomen project. Daarna volgen een voorkeursbesluit en een opleveringstoets. Maar de commissie vraagt ook aandacht voor verbeteringen in de ambtelijke voorbereiding van besluiten en in de bestuurscultuur. Zit daar niet de essentie van de wat trage besluitvorming in ons land, zo vragen wij ons af.

Tegelijkertijd zien wij dat belangrijke onderdelen van het bestuursprocesrecht voorwerp zijn van herziening en aanpassing. Dat is goed. De minister van Justitie bereidt een en ander voor in de vorm van een alomvattend wetsvoorstel. Echter, recent is door de regering de Crisis- en herstelwet bij de Tweede Kamer ingediend. Wij lezen daarin een aantal ingrijpende aanpassingen van het bestuursprocesrecht. Het voorstel loopt tevens vooruit op deze wijzigingen. Wij komen daar nog over te spreken bij de behandeling van dit wetsvoorstel. Ziet mijn fractie het goed dat de bestuurlijke lus een, zij het zeer beperkt, mevrouw Meindersma, onderdeel is van het totale pakket om te komen tot versnelling van de besluitvorming in ons land? Wij juichen dat toe. Hoe kan de minister dit initiatiefwetsvoorstel positioneren in het door mij aangegeven krachtenveld van over elkaar heen buitende voorstellen inzake aanpassing van het bestuursprocesrecht? Waar zit de continuïteit en hoe kunnen wij in dit krachtenveld de balans behouden tussen de bevoegdheden van het bestuur en de individuele rechtsbescherming van burgers?

Mijn fractie ziet met grote belangstelling de reactie van initiatiefnemers en van de minister van Justitie tegemoet.

□

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Graag feliciteer ik de voorstellers, want zo moet ik ze noemen, met het feit dat zij het wetsvoorstel in elk geval in de Eerste Kamer hebben weten te brengen. Dat is al een stuk verder dan de eerdere pogingen en toezeggingen die vanuit de regering zijn gedaan om de bestuurlijke lus te introduceren. Het initiatiefwetsvoorstel is daarom misschien wel als een politieke lus te beschouwen.

De Tweede Kamer gaf praktisch Kamerbreed steun aan het voorstel. Dat is een compliment waard. Hoewel daarmee is aangetoond dat er een groot draagvlak is voor de invoering van de lus worden vooral vanuit de beroepsgroep die de lus moet toepassen harde noten gekraakt. Denk aan de NVvR en de Raad voor de Rechtspraak. Zij vrezen onder andere dat de flexibiliteit zal afnemen, dat het lerend effect van vernietiging voor

het bestuursorgaan zal verdwijnen en dat het de gelijkwaardigheid tussen partijen verstoort. Als deze bezwaren gegrond zijn – ik vind de weerlegging van de indieners tot nu toe niet erg overtuigend – moet er een noodzaak aan te wijzen zijn die opweegt tegen deze risico's. De vraag is of dit lukt als de rechters gelijk hebben met hun stelling dat de lus helemaal niet nodig is om hetzelfde resultaat te bereiken, namelijk het voorkomen van onnodige vertraging. Graag een nadere reactie van de indieners op zowel deze bezwaren van de rechters als de noodzaak van een wettelijke grondslag voor de lus.

De rechters kunnen de lus nu ook toepassen. De indieners wijzen op het belang van meer transparantie die de wettelijke grondslag voor de lus met zich mee zou brengen. Is de huidige werkwijze nu echt zo weinig transparant dat dit leidt tot problemen voor een van de partijen?

De indieners hebben hun voorstel gebaseerd op aannames, geïnspireerd door de perikelen rondom enkele infrastructurele projecten. Een grondige analyse van de bestuursrechtelijke procedures lijkt onze fractie cruciaal alvorens via wetgeving oplossingen aan te dragen. Is het niet toepassen van de bestuurlijke lus inderdaad de belangrijkste oorzaak van vertragingen in procedures? Zit het hem niet vooral in de gebrekkige besluitvorming die hieraan voorafging? Een slecht gecoördineerde, niet-integrale voorbereiding van een besluit werkt nu eenmaal gebreken in de hand. Zou daar niet veel meer de nadruk op moeten liggen, in plaats van op het ter wille zijn van bestuursorganen als deze de consequenties ondervinden van een slechte voorbereiding? Bouwend Nederland kan de rechter wel als oorzaak aanwijzen, maar de commissie-Elverding concludeerde anderhalf jaar geleden dat de oorzaken van de vertraging in de realisering van grote projecten – mijn voorganger zei het ook al – divers zijn. De commissie wijst ook op de ambtelijke voorbereiding en de bestuurscultuur als factoren die een voorspoedig verloop belemmeren. Deelt de regering deze analyse? Welke stappen worden er gezet om ook langs deze weg de voortgang te verbeteren? Aan de indieners de vraag of zij de analyse van Elverding delen en in welke mate zij de bestuurlijke lus als de oplossing beschouwen voor trage procedures.

Het lijkt mij niet moeilijk voor te stellen dat met de bestuurlijke lus het lerend vermogen van de vernietiging langzaam verdwijnt, sterker, dat de wet het bestuursorgaan wellicht zelf minder alert en zorgvuldig maakt. Mevrouw Broekers-Knol wees hier ook al op. Waarom zou het bestuursorgaan al bij voorbaat tijd in een besluit stoppen als het toch wel op tijd verneemt dat er iets moet verbeteren? Dit klemt temeer nu het bestuursorgaan via de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen vooral gefocust zal zijn op snelheid. Als inhoudelijke gebreken later toch wel weer worden vorgelegd, waarom zou het dan zorgvuldigheid of kwaliteit boven deze snelheid verkiezen die het orgaan op boetes kan komen te staan? Kunnen de indieners ingaan op dit mogelijk effect dat toch als een onbedoeld effect is te kwalificeren? Welke prikkel is er nog voor het bestuursorgaan om de besluitvorming te optimaliseren? Dit klemt temeer nu er geen enkele limiet is aangebracht aan het aantal lussen dat in één procedure kan worden gelegd. Mijn fractie vindt dat problematisch. Op een bepaald moment mag het geduld van de rechter met een hardleers bestuursorgaan toch gewoon ophouden?

Strik

Natuurlijk hoeft de rechter de lus niet toe te passen, maar als de druk groot is en het bestuursorgaan beroept zich op de vorige keren dat het tenslotte ook een besluit mocht herstellen, wat dan? Zou het voor de wetsgeschiedenis niet goed zijn als de indieners of de regering duidelijk maakt dat het inderdaad niet de bedoeling is om het bestuursorgaan keer op keer straffeloos fouten te laten maken? Dan leert het bestuursorgaan misschien toch nog eens van de bestuursrechter.

Mijn fractie onderschrijft het uitgangspunt dat vertraging in een procedure uiteindelijk voor geen enkele partij bevredigend is. Ook al is de uitkomst voor een partij ongunstig, dan nog biedt de extra periode van wachten en onzekerheid geen positieve meerwaarde. Daarom staat onze fractie in beginsel positief tegenover een voorstel voor een instrument om procedures te bekorten waar mogelijk. Of een bekorting mogelijk is, hangt voor ons af van de mate waarin de zorgvuldigheid, het recht van hoor en wederhoor bij een nieuw besluit en, meer in het algemeen, de eerlijke rechtsgang is gewaarborgd. Juist vanwege het belang van een eerlijke rechtsgang zijn er grenzen aan het helpen van een bestuursorgaan door een rechter om zo de procedure sneller te laten verlopen. Het uitgangspunt moet blijven dat de rechter onafhankelijk en onpartijdig is. Het bestuursorgaan en de burger hebben beide een eigen verantwoordelijkheid en de rechter moet erop toezien dat geen van hen bevoordeeld wordt ten opzichte van de ander. Juist de Awb beoogt de burger ook te beschermen tegen een overheid die misbruik zou kunnen maken van een machtige positie. Als dezelfde wet te coulant is voor het bestuursorgaan dat steken heeft laten vallen, kan de equality of arms in gevaar komen. De burger wordt deze mogelijkheid immers niet gegeven. De voorstellers draaien dit echter om. Zij spreken zelfs van het herstellen van een evenwicht tussen de partijen door middel van deze wet. Dit volgt onze fractie echter niet.

Natuurlijk zijn er nu mogelijkheden om verzuimen te herstellen, maar hierbij gaat het doorgaans om formele punten. De rechter behandelt louter de gronden die de burger heeft aangevoerd, behoudens een toets aan de openbare orde. Als de rechter die gronden gebrekkig acht, zal hij het beroep ongegrond verklaren. Dat is de vergelijking die je moet maken om te beoordelen of de herkansing die het bestuursorgaan krijgt om de gebreken te herstellen, het beginsel van gelijkwaardigheid doorbreekt. Het zogeheten trechtermodel beperkt burgers bovendien in de beroepsgronden die zij nog kunnen aanvoeren. Bovendien kan een burger later niet zonder meer alsnog argumenten of feiten aanvoeren die niet eerder zijn ingebracht. Een bestuursorgaan krijgt deze gelegenheid nu wel. Sterker nog, de bestuursrechter moet het orgaan daar zelfs een handje bij helpen. Artikel 8:80a, lid 2 schrijft immers voor dat de tussenspraak zo veel mogelijk vermeldt op welke wijze het gebrek kan worden hersteld in niet voor enig misverstand vatbare bewoordingen. Duidt dit niet op een taakuitbreiding van de bestuursrechter? De rechter dient besluiten op rechtmatigheid te toetsen aan de hand van de beroepsgronden die zijn ingebracht, duidelijk te maken wat het gebrek in deze besluitvorming is en te bepalen of het bestuursorgaan het besluit mag herstellen. Zeggen wat het bestuursorgaan moet doen, betekent gaan zitten op de stoel van de bestuurder en dat is niet wenselijk, want de rechter moet straks het nieuwe besluit geheel onafhankelijk kunnen toetsen. Hij moet niet de schijn van

partijdigheid op zich laden. Bovendien lijkt een dergelijke instructie mij niet nodig. Als de bestuursrechter het gebrek duidt, bijvoorbeeld een motiverings- of een zorgvuldigheidsgebrek, dan is het bestuursorgaan mans genoeg om te weten hoe dat te repareren valt.

Hoe pakt de lus uit bij een tussenuitspraak in hoger beroep? De indieners leggen de rechter op om een herstelbesluit op basis van een tussenuitspraak in hoger beroep meteen door te verwijzen naar de appelrechter. Dat betekent dat het nieuwe besluit slechts één beroepsgang kent, en wel meteen bij de appelrechter die vaak op een wat beperktere wijze toetst. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de belangen van de burger en diens recht op hoor en wederhoor. Of zien de indieners dit anders?

Ik zei het al, dit voorstel voor de algemene wettelijke bepalingen voor de bestuurlijke lus lijkt vooral een reactie op vertragingen in procedures ten aanzien van grote ruimtelijke orderings- of infrastructurele projecten. De bestuurlijke lus wordt nu echter geïntroduceerd voor alle bestuursrechtelijke terreinen. Dat vraagt om een bredere onderbouwing van de noodzaak. Hoewel mijn fractie de voorkeur geeft aan een algemene regeling in de Awb, zullen de indieners wel de noodzaak, de effecten en ook de eventueel onbedoelde effecten van de lus op al deze andere terreinen in kaart moeten hebben gebracht. Is dat het geval en kunnen zij beargumenteerd aangeven dat een algemene invoering geen onwenselijke implicaties bevat voor wellicht specifieke terreinen? Als een en ander inderdaad voldoende is geïnventariseerd en gewogen, heeft ook mijn fractie een voorkeur voor een algemene regeling.

Een belangrijk criterium dat in de rechtspraak ontwikkeld zou moeten worden, is het begrip "reparabel". Om transparantie en consistentie te verkrijgen, zal dit begrip zo veel mogelijk coherent moeten worden toegepast. Zijn de indieners het met mijn fractie eens dat de rechter daarom de toepassing van de bestuurlijke lus steeds goed zal moeten motiveren? Alleen zo krijg je eenheid in de uitleg wanneer een besluit herstelbaar is en wanneer niet. Dat komt de rechtszekerheid van burgers ten goede.

Een ander punt van aandacht is de derde-belanghebbende. De indieners hebben duidelijk gemaakt dat een hersteld besluit zodanig bekend moet worden gemaakt dat iedereen er kennis van kan nemen, en wel op dezelfde manier als bij het eerste besluit, zo begreep ik. Toch kan het heel goed zijn dat niet alle derde-belanghebbenden er nog alert op zijn. Er is immers al een procedure geweest en men verkeert in de veronderstelling dat die fase een gepasseerd station is. Zien de indieners dit als een risico? Zou dat risico niet enigszins te verkleinen zijn als het bestuursorgaan iedereen die in de eerste fase heeft gereageerd ten minste ook individueel attendeert op het nieuwe besluit?

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om een tussenuitspraak te doen buiten zitting en ook om geen nieuwe zitting te organiseren nadat een besluit is hersteld. Op welke wijze is het principe van hoor en wederhoor in deze situaties gegarandeerd? Vooral in de tweede situatie kunnen er nieuwe informatie of nieuwe argumenten zijn ingebracht. De andere partij kan dan geschaad worden in haar positie als zij niet meer in staat is daar tijdens een zitting voldoende op te reageren.

Kortom, wij onderkennen en waarderen de meerwaarde van de bestuurlijke lus en de wettelijke veranke-

Strik

ring daarvan. Er moeten echter nog heel wat lussen ontward worden voordat men onze fractie heeft gestrikt.

□

De heer **Engels** (D66): Mijnheer de voorzitter. Graag begin ik mijn bijdrage met het complimenteren van de initiatiefnemers voor de inhoud en omvang van hun wetgevende arbeid.

Zoals al uit het voorlopig verslag kon worden opgemaakt, is de fractie van D66 op zichzelf voorstander van een effectievere, dat wil zeggen meer slagvaardige bestuursrechtspraak. Ten aanzien van de invoering van de voorgestelde bestuurlijke lus in algemene zin staan wij in beginsel dan ook positief. Het is ons echter niet ontgaan dat er toch de nodige kritiek op het voorstel is gekomen. De figuur van de bestuurlijke lus zou bijvoorbeeld niet nodig zijn omdat problemen met een betere bestuurlijke voorbereiding en een beter rechterlijk vooronderzoek vermeden kunnen worden en omdat met een snelle vernietiging en de opdracht een nieuw besluit te nemen hetzelfde effect bereikt kan worden.

Met de initiatiefnemers meent mijn fractie dat de druk op de slagvaardigheid van de primaire besluitvormingsprocedure in de bestaande procesrechtelijke context niet zal verminderen. Daarnaast is er kritiek dat de bestuurlijke lus het bestuur zou bevoordelen en daarmee de burger zou benadelen. Ook op dit punt onderschrijven wij de opvatting van de voorstellers dat een tussentijds herstel niet zelden de belangen van beide partijen dient. Ik zou nog wel graag van de minister willen horen hoe hij tegen deze kritiek aankijkt.

Dit alles neemt niet weg dat onder alle omstandigheden, dus ook in dit geval, de gevolgen van aanpassingen in het bestuurs- en bestuursprocesrecht moeten worden beoordeeld in het licht van de kwaliteit en de zorgvuldigheid van de rechtsbescherming van de burger. Onze rechtsstaat gaat immers uit van een evenwichtige en naar de hoogste maatstaven van het publieke recht vormgegeven verhouding in de relatie tussen het openbaar bestuur en de rechtsgenoten. Slagvaardigheid van bestuur zou in die optiek wat ons betreft als een beginsel van behoorlijk bestuur kunnen worden aangemerkt, maar moet wel worden afgewogen tegen het wezenlijke belang van de waarborging van de rechten van de burger om op te komen tegen besluiten en handelingen van de overheid.

In het licht van het voorgaande vroegen wij de initiatiefnemers in de schriftelijke voorbereiding onder meer naar de spanning tussen het proceseconomische nut van een tussenuitspraak, waarin de rechter zo helder mogelijk het traject naar een herstel van een vastgesteld gebrek aangeeft en de binnen de politiek-bestuurlijke dynamiek passende beleidsvrijheid van bestuursorganen om eigen afwegingen te maken. Deze vraag was ingegeven door onze indruk dat de toetsingscriteria van rechtmatigheid in de loop der jaren dermate uitgebreid en opgerekt zijn, dat het risico dat de bestuursrechter steeds dichterbij een inhoudelijke en daarmee beleidsmatige toetsing van een besluit komt, aanmerkelijk is gestegen. Mijn fractie vroeg zich om die reden af of met de bestuurlijke lus het evenwicht tussen rechterlijke toetsing en bestuurlijk handelen niet onnodig dreigt te worden verstoord.

In hun reacties proberen de voorstellers deze vrees weg te nemen door aan te geven dat hun voorstel geen

verandering brengt in de rechtmatigheidscriteria. Op zichzelf genomen is dat juist. Mijn fractie vroeg echter naar het risico van een striktere toepassing van de bestaande rechtmatigheidscriteria door de rechter, nu de mogelijkheid tot herstel van verzuimen verruimd wordt. De bestuursrechters hebben tot dusver immers de mogelijkheden die de juridische rechtmatigheidscriteria bieden om bestuurlijk handelen te toetsen ten volle benut. Wij horen nog wel eens geluiden dat de bestuursrechter met de Algemene wet bestuursrecht in de hand nogal snel geneigd is de vinger te leggen op weinig substantiële, vaak formele, de positie van burgers in wezen niet aantastende onrechtmatigheden.

Het is in dat licht niet ondenkbaar dat gelet op de nu geboden herstelbaarheid de rechter elke wellicht nog aanwezige neiging tot terughoudendheid laat varen. In dat geval doemt het fraaie beeld van Struycken uit het begin van de twintigste eeuw op, die waarschuwde voor rechters die op de stoel van het bestuur zouden gaan zitten, wat door mijn voorgangers gelukkig al gemoederd is. De initiatiefnemers geven in dat verband aan dat hun voorstel juist bedoeld is om een vernietiging op louter formele gronden te voorkomen. Ook dat bestrijdt mijn fractie op zichzelf genomen niet, maar de vraag is welke effecten zich zullen of kunnen voordoen in het gedrag van bestuursrechters en bestuursorganen, als zij weten dat er een herstelkans bestaat. Is het ondenkbaar dat de rechter zich op dit punt toch niet wat meer activistisch gaat opstellen? Is het ondenkbaar dat bestuursorganen wellicht minder zorgvuldig gaan optreden? Graag nodig ik de voorstellers uit op dit punt nader te reageren. Ook een reactie van de minister zou ik op prijs stellen.

Voor de volledigheid wil ik graag nog aan de minister vragen hoe het kabinet zal omgaan met de bevoegdheid tot bekrachtiging als dit voorstel door de Eerste Kamer zal worden aanvaard.

De **voorzitter**: Alvorens het woord te geven aan mevrouw Quik-Schuijt, wil ik haar van harte feliciteren met haar verjaardag. Het is een geweldige vorm van plichtsbetrachting om je verjaardag te vieren met een bijdrage aan de bestuurlijke lus.

□

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Voorzitter. Dank u wel. U hebt gemerkt dat ik vanmiddag het hele congres op taartjes getraakteerd heb vanwege mijn verjaardag.

Het bestuursrecht blijft maar in beweging. Dat is begrijpelijk, want het is een jonge tak van sport binnen het recht, vergeleken met het civiele recht en het strafrecht. Het is ook steeds zoeken naar een balans tussen enerzijds de ruimte die het bestuur, de overheid, nodig heeft om haar bestuurlijke taak voortvarend te kunnen volbrengen en anderzijds de bescherming die de burger behoeft tegen de machtige overheid. Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, beoogt de procedure te versnellen en ook een wettelijke basis te geven aan een reeds lang bestaande praktijk. Onder vakbroeders wordt er al zo'n dertig jaar gesproken over de voors en tegens van een soort meeprocederen van de bestuursrechter, door het bestuursorgaan in de gelegenheid te stellen de door hem geconstateerde gebreken te herstellen zonder dat de hele procedure moet worden overgedaan. Eigenlijk brengt dit wetsvoorstel niets

Quik-Schuijt

nieuws onder de zon. Het is zelfs zo dat de bestuurlijke lus al in diverse wetten is opgenomen omdat de door de minister in het vooruitzicht gestelde wijziging van de Algemene wet bestuursrecht er alsmaar niet kwam. Mijn fractie complimenteert dan ook de initiatiefnemers met dit voorstel. Zij is van mening dat het in het belang van de rechtszekerheid is dat een in de praktijk gehanteerde procedure geformaliseerd wordt.

De SP-fractie heeft nog wel enige zorgen. Het valt mijn fractie op dat het probleem waar het hier om gaat geduid wordt als traagheid in de bestuursrechtelijke procedure, terwijl het echte probleem is – ik ben niet de eerste die dit noemt – dat er door bestuursorganen kennelijk veel fouten worden gemaakt. Een wet in elkaar timmeren is wellicht makkelijker dan bestuurders goed toerusten voor hun taak. Er worden blijkbaar regelmatig voor herstel vatbare gebreken in besluiten van de overheid geconstateerd. Als de rechter een besluit vernietigt, moet het bestuursorgaan alles overdoen. Wij kunnen ons zo voorstellen dat Rijk, gemeente of provincie hier niet blij mee zijn. De achterliggende gedachte is dat de rechter niet mee moet besturen, maar ondertussen pakt de vernietiging van het hele besluit wel uit als een soort straf voor onzorgvuldigheid, onoplettendheid en slordigheid. Ik ben de zoveelste die het vraagt, maar goed: zijn de indieners niet met ons bang dat dit wetsvoorstel zal leiden tot grotere onoplettendheid bij de overheid, nu herstel vergemakkelijkt wordt? Licht het niet voor de hand, parallel aan dit wetsvoorstel aandacht te schenken aan een betere toerusting van de bestuursorganen met betrekking tot hun besluitschepende taak? Met de Wabo in aantocht lijkt dit buitengewoon dringend. Heeft de minister hierover nagedacht?

Als dit wetsvoorstel een verbetering en versnelling van de procedure moet bewerkstelligen, is het dan logisch om de regeling minder flexibel te maken dan zij was? In de behandeling tot nu toe lijkt vast te staan dat het zogenaamde griffiersbriefje niet meer kan. Kunnen de indieners dit bevestigen? Als aanstonds duidelijk is dat er sprake is van een vrij onbelangrijke vormfout dan kan wel zonder zitting meteen een tussenuitspraak worden gedaan. Het verschil tussen deze uitspraak en het griffiersbriefje is dat de uitspraak openbaar is. Is dat het enige verschil? Kan een standaarduitspraak volstaan of worden er eisen gesteld aan de motivering?

Als er wel een zitting geweest is, kan de tussenuitspraak dan ook in de vorm van een proces-verbaal worden gegoten? Immers, een uitspraak opgenomen in een proces-verbaal kan glashelder zijn; het verslag van de zitting is als het ware automatisch de onderbouwing van de motivering. Dat scheelt rechter en ondersteuning veel tijd. Blijft dit mogelijk, zo vragen wij de indieners?

De wijze waarop "rechterlijke producten" – wat een afschuwelijk woord voor "rechtspraak" – worden gefinancierd, namelijk per einduitspraak, mag natuurlijk geen reden zijn om een op zichzelf efficiënte procedurele vereenvoudiging tegen te houden. Wel zal de bekostigingssystematiek aangepast moeten worden. De heer Janse de Jonge heeft daar ook al op gewezen. Immers, een vernietiging is een einduitspraak. Komt er een nieuw besluit in behandeling, dan levert dat een volgende einduitspraak. In plaats daarvan komt er nu één uitspraak en dat leidt tot 50% minder geld per product! Is daarover gesproken met de Raad voor de rechtspraak?

Met betrekking tot de formalisering van de bestuurlijke lus lijkt de tijd te hebben stilgestaan. Met betrekking tot

de besluitvorming over infrastructurele projecten is dat, als het aan de commissie-Elverding ligt, niet het geval. De commissie-Elverding pleit voor een brede verkenningfase, een voorkeursbesluit, een opleveringstoets en een bestuurlijke lus. Het is de fractie van de SP niet duidelijk in welke fase van de besluitvorming die lus kan worden ingezet. Wanneer wordt in het scenario-Elverding het voor bezwaar en beroep vatbare besluit genomen? Is dat het voorkeursbesluit? Kan daar de lus worden toegepast? Volgt daarna een goedkeuringsprocedure door het parlement? En wat als de opleveringstoets negatief uitpakt in de ogen van een of meer belanghebbenden? Moet het bestuursorgaan dan een eindbeslissing nemen en kan er dus weer gelust worden? Begrijpt mijn fractie dat allemaal goed? Hoe groot is de kans dat een belanghebbende na zo'n uitgebreid voorbereidings-traject nog gelijk krijgt in hoger beroep? Zou het niet zinniger zijn om belanghebbende tussentijds de mogelijkheid te geven zich tot de rechter te wenden? Mijn fractie heeft dat niet kunnen ontwaren in de voorstellen van de commissie. Is de minister bereid om hier in verband met een eventuele implementatie van de voorstellen van de commissie-Elverding naar te kijken? Overigens is ook de commissie-Elverding van mening dat naast genoemde verbeteringen in de voorbereidings-procedure ook aandacht nodig is voor verbeteringen in de ambtelijke voorbereiding van besluiten en in de bestuurscultuur. Daar is mijn fractie blij mee.

De figuur van de tussenuitspraak is in dit wetsvoorstel geheel gekoppeld aan de bestuurlijke lus. Het komt mijn fractie voor dat er in het bestuursrecht meer in algemene zin behoefte bestaat aan de figuur van een tussenuitspraak. Wij denken daarbij aan de mogelijkheid om, bijvoorbeeld in het vreemdelingenrecht, prejudiciële vragen te stellen. Hoe denkt de minister daarover?

Mijn fractie is zich steeds bewust van het – overigens onvermijdelijke – machtsverschil tussen de individuele burger en de overheid. Dankzij het aangenomen amendement-De Wit zal de rechter nu steeds aandacht moeten besteden aan de vraag of er belanghebbenden zijn die niet in de procedure zijn betrokken en door toepassing van de lus worden benadeeld. Het zal degenen die mijn achtergrond kennen niet verbazen dat ik erop vertrouw dat de rechter zorgvuldig met deze opdracht om zal gaan. Zorg blijven wij wel hebben over het voortdenderen van wijzigingsvoorstellen, waaronder Elverding en spoedprocedures zoals de Crisis- en herstelwet, waarin de balans tussen de gewenste voortvarendheid ten aanzien van de realisering van grote projecten en de belangen van de betrokken burger lijkt door te slaan naar de gewenste spoed onder het motto, dat ook de burger daar belang bij heeft. Wij zullen hier bij komende wetsvoorstellen scherp op toezien.

Voorzitter. Ik wil er nog een punt aan toevoegen, maar ik zie dat ik al aan mijn zeven minuten ben.

De **voorzitter**: Ik geef u de ruimte om zeker op uw verjaardag er nog wat minuten bij te smokkelen!

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Toch een groot voordeel om op je verjaardag hier te werken!

Finale geschillenbeslechting is iets wat meerdere mensen al gesignaleerd hebben als een gevaar dat een rechter op de stoel van het bestuur gaat zitten. Ik zal niet ontkennen dat die neiging er is, die naar mijn overtuiging ermee te maken heeft, dat hoe langer rechters een

Quik-Schuijt

bepaalde tak van sport beoefenen hoe beter zij de valkuilen onderkennen. Dat leert de ervaring. Ik kom dan weer op mijn stokpaardjes, maar stokpaardjes kan je niet vaak noemen. Het is meer voor de Bühne of voor de wetsgeschiedenis, maar als rechters ervaren zijn, zal dat gevaar niet zo groot zijn. Maar met het huidige rouleersysteem kan dat wel een gevaar zijn. Ik ben echter van mening dat wetsvoorstellen niet gebaseerd mogen worden op een minder goed functionerende rechterlijke macht. Ik blijf dan ook een groot voorstander van die rechterlijke lus. Ik hoop dat de initiatiefnemers niet teleurgesteld zijn dat mijn partij zo weinig vragen aan hen heeft gericht. Zij moeten dat zien als een compliment. Mede dankzij de zorgvuldige behandeling in de Tweede Kamer is een evenwichtig wetsvoorstel ontstaan, dat ook zijn voordeel heeft gedaan met de vele publicaties over de bestuurlijke lus voordat deze zijn naam überhaupt had gekregen en in een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer was aangeboden.

Wij zijn benieuwd naar de antwoorden van de initiatiefnemers en van de minister.

□

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Voorzitter. Ik durf als niet-jurist te midden van het gezelschap van allemaal juristen met allemaal hun juridisch taalgebruik bijna niet nog een aantal opmerkingen over dit voorstel te maken.

Het voorliggende initiatiefwetsvoorstel biedt wettelijk de mogelijkheid aan de bestuursrechter om tijdens een beroepsprocedure het bestuursorgaan de gelegenheid te geven om gebreken in een bestreden besluit te herstellen. Zowel door de Raad van State als tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is uitvoerig stilgestaan bij nut en noodzaak van deze aanvulling op de Algemene wet bestuursrecht, daar waar de bestaande wet ook al mogelijkheden biedt om gebreken te herstellen zonder dat meteen een besluit vernietigd wordt. Ik had vervolgens staan: die discussie hoeft wat ons betreft in deze Kamer niet herhaald te worden. Desalniettemin ben ik, nadat ik mijn collega's heb gehoord, buitengewoon blij dat deze kritische discussie over nut en noodzaak en alle voetangels en klemmen wel degelijk nog in deze Kamer gevoerd wordt. De praktijk zal echter toch moeten uitwijzen of het instrument daadwerkelijk tot de zo gewenste versnelling van besluitvorming leidt, want deze versnelling was immers de achterliggende reden van dit voorstel?

De fractie van de PvdA meent evenals de initiatiefnemers – zo blijkt uit de memorie van antwoord – dat na de behandeling in de Tweede Kamer door het aannemen van het amendement-De Wit de eisen die aan de bestuursrechter gesteld worden met betrekking tot het afwegen van belangen van de directe maar ook derde-belanghebbenden door dit wetsvoorstel verbeterd wordt in vergelijking met de huidige situatie. Dat is voor ons een belangrijk winstpunt.

Zoals de Kamer, naar ik hoop, niet ontgaan is, vraagt onze fractie bij voortduring aandacht voor een goede en evenwichtige afweging van belangen aan de voorkant van het besluitvormingsproces en voor de rechtsbescherming van belanghebbenden na de besluitvorming. Wij gaan ervan uit dat met het aannemen van het amendement-De Wit alle belangen bij een besluit tot herstel van een geconstateerd gebrek door de rechtbank evenwichtig afgewogen worden en dat als een derde-

belanghebbende die niet aan het geding deelneemt niet op de hoogte kan zijn van de procedure de bestuurlijke lus als ongeschikt beschouwd zal worden. Graag krijg ik hierop nog een reactie van de indieners dat wij dit goed begrepen hebben.

Het doet ons ook deugd dat de initiatiefnemers het met de fractie van de PvdA eens zijn dat het begrip "algemeen belang" breder gedefinieerd moet worden dan het belang van de vergunningaanvrager en het bestuur dat de vergunning verleent. Dat verplicht de wetgever om er voortdurend nauwlettend op toe te zien dat het begrip "algemeen belang" niet verengd wordt tot het belang van de vergunningaanvrager.

Wij hebben er bij deze behandeling allemaal over gesproken: "Wie haast heeft moet de tijd nemen." De heer Elverding deed deze uitspraak in één van de interviews na het uitbrengen van het advies Sneller en Beter. De inhoud van het door het kabinet en, naar ik meen te weten ook door de Tweede Kamer omarmde advies laat er geen misverstand over bestaan dat het grootste struikelblok voor versnelling van procedures rond infrastructurele en ruimtelijkeordeningsprojecten ligt in de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. In het advies wordt geconstateerd dat er vaak onvoldoende tijd genomen wordt in de verkenningfase om alle belangen goed in kaart te brengen en deze vervolgens in een open planproces af te wegen. Die conclusie wordt bevestigd door verschillende onderzoeken. Hieruit blijkt steeds weer dat de mogelijke extra tijd die in het voorbereidingsproces genomen wordt voor nader advies en discussie, zichzelf later ruimschoots terugverdiend doordat de kwaliteit van de besluitvorming toeneemt en er een groter draagvlak ontstaat voor het besluit dat uiteindelijk genomen wordt.

Wij hebben in onze schriftelijke inbreng dit punt ook naar voren gebracht. De indieners zijn daar in hun memorie van antwoord erg snel overheen gestapt door weliswaar te onderkennen dat er meerdere oorzaken voor de traagheid van besluitvorming zijn, maar dat het bij deze wet slechts om een noodzakelijk te verbeteren onderdeel gaat. Vervolgens wordt de metafoor gebruikt van de bestuurlijke snelweg waarvan een stukje weg verbreed wordt, maar waardoor niet de gehele fileproblematiek opgelost wordt. Dit stukje wegverbreding levert echter wel een bijdrage aan de oplossing van het probleem, aldus de memorie van antwoord. De verleiding is groot om deze metafoor op te pakken en vervolgens met een redelijke mate van zekerheid de veronderstelling uit te spreken dat een stukje verbreding van een weg met fileproblemen in veel gevallen geen enkele oplossing biedt aan de files op de gehele weg. Om dat probleem echt te lijf te gaan, is onderzoek en analyse nodig naar de oorzaken die schuilgaan achter de file. Die oorzaken kunnen wel eens liggen in de aan- en afvoerwegen in plaats van in de weg zelf. Is dat niet wat de Raad van State in zijn advies bedoelt met de, naar de mening van de fractie van de PvdA steekhoudende kanttekening dat het bij deze wet ontbreekt aan een heldere probleemanalyse en dat de toelichting zich vooral richt op de procedureel hinderlijke aspecten van een vernietiging van een besluit, maar dat dit punt niet afgewogen wordt tegen onder andere aspecten van zorgvuldigheid van besluitvorming? Moet de wetgever, waaronder de Tweede Kamer, het zich niet aantrekken als uit de onderzoek- en adviespraktijk blijkt dat er veel ontbreekt aan de kwaliteit van het voorbereidingsproces?

Meindert sma

Moet hij dan niet op zijn minst gelijktijdig naar instrumenten zoeken om de kwaliteit van het planvoorbereidingsproces te bevorderen? Naleving van het advies van de commissie-Elverding waarin de verkenningsfase een centrale rol speelt, zou niet alleen als een vriendelijke aanbeveling, maar ook als onontkoombare verplichting vereist moeten worden. Mogelijk kan in de Wet ruimtelijke ordening en in de Tracéwet een aanvulling op dat punt komen. De leden van de PvdA stellen deze vraag nog eens uitdrukkelijk aan de initiatiefnemers en de minister omdat niet alleen in de memorie van toelichting maar ook in interviews en inbreng bij andere wetten, zoals de Waterwet, de Wabo, de WRO, de nadruk vanuit een meerderheid in de Tweede Kamer wel erg eenzijdig gelegd wordt op de vertragende effecten bij niet-tijdige besluiten van bestuursorganen. Daarom wordt bij voortdurend aangedrongen op het inkorten van de beslistermijnen en op inperking van het belanghebbendenbegrip zonder dat een goede afweging gemaakt wordt van het directe belang dat daarmee gemoeid is.

“Wie haast heeft neemt de tijd” lijkt vaak niet van toepassing. Daardoor kan een goede afweging van alle belangen aan de voorkant van de besluitvorming in het gedrang komen en kunnen inwoners en organisaties zich tegen elkaar uitgespeeld voelen. Dit blijkt maar al te vaak uit de dagelijkse praktijk. De cultuur van de bestuurder die, samen met zijn direct betrokken ambtenaren, zelf weet wat goed voor de gemeente is en daarom projecten zonder een open planproces naar de eindstreep denkt te kunnen loodsen, is helaas eerder gemeengoed dan uitzondering. Die opstelling bedreigt het vertrouwen in de vertegenwoordigende democratie en lokt notoire bezwaarmakers uit om de strijd geharnast te voeren. Onze fractie zal op dit punt de Crisis- en herstelwet dan ook van zeer kritisch commentaar voorzien. Graag een reactie van zowel de initiatiefnemers als de minister op dit punt.

Het moge duidelijk zijn dat de PvdA-fractie geen overwegende bezwaren tegen dit wetsvoorstel heeft. Zij doet wel een dringend beroep op de initiatiefnemers en de minister om de probleemanalyse te verdiepen en niet alleen het sluitstuk van het advies van de commissie-Elverding over te nemen, maar het gehele advies en vooral het begin: de nadruk op de kwaliteit van het besluitvoorbereidingsproces en daardoor de kwaliteit van het besluit. De initiatiefnemers geven in reactie op vragen van de PvdA-fractie aan dat ook snelheid een kwaliteitsbegrip is. Dat bestrijden wij in het geheel niet, maar als snelheid leidt tot slordigheid en verminderde afweging van belangen, dan is die contraproductief. Ook op dat punt verwacht de PvdA-fractie een reactie van zowel de initiatiefnemers als de minister.

Ten slotte heb ik nog een vraag aan de minister die in het verlengde ligt van de vraag van de heer Janse de Jonge. Wanneer wij deze wet aannemen, gaat mijn fractie ervan uit dat het onderdeel uit de Crisis- en herstelwet dat op de bestuurlijke lus slaat, teruggenomen wordt omdat daarmee dat punt reeds bij deze wet geregeld is. Wij wachten met belangstelling de antwoorden op de vragen van onze fractie en op de zeer kritische vragen van mijn collega's in deze Kamer af, zeker wanneer het erover gaat of deze wet geen alibi is voor bestuurlijk onzorgvuldig handelen in het voorbereidingsproces.

De **voorzitter**: Mag ik de initiatiefnemers en de minister

vragen om zich voor te bereiden op het antwoord op de vraag of wij vanavond de behandeling nog kunnen voortzetten? Of hebben zij meer tijd nodig? Zij krijgen nu tijd om zich op deze vraag te beraden.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Als hekkensluiter van de woordvoerders in eerste termijn is mijn waarneming dat er diverse nieuwe aspecten aan de behandeling van dit voorstel zijn toegevoegd in vergelijking met de behandeling in de Tweede Kamer. Ik kan op dit moment niet bij voorbaat beoordelen of ik op mijn beurt weer nieuwe aspecten zal toevoegen. De fracties van de SGP en de ChristenUnie hebben niet deelgenomen aan de schriftelijke voorbereiding van dit voorstel. Dat wil overigens niet zeggen dat wij het wetgevingsproces niet met kritische belangstelling hebben gevolgd, al was het alleen maar vanwege onze waardering voor de inspanningen van de initiatiefnemers. Het wil wél zeggen dat wij ons per saldo niet tegen het wetsvoorstel zullen keren. Ware dat anders geweest dan zouden wij daarover eerder een signaal hebben afgegeven. Wij zijn in zoverre positief dat het voorstel een algemene wettelijke verankering van de bestuurlijke lus behelst. Daar is uiteraard niet alles mee gezegd. Wij willen in deze behandeling niet alleen doen blijf geven van onze belangstelling, maar ook de gelegenheid benutten om enkele opmerkingen te maken en enkele kritische vragen op te werpen.

De discussie over finale geschillenbeslechting is al lange tijd gaande. Een aanzet voor die discussie was de oratie van oud-advocaat en huidige staatsraad en voorzitter van de hogere beroepskamer van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, J.E.M. Polak. In 2000 hield hij zijn oratie getiteld “Effectieve bestuursrechtspraak”. De heer Janse de Jonge ging veel verder terug in de geschiedenis, maar ik houd het nu maar even op het jaar 2000.

Het voorstel is gericht op versnelling van de besluitvorming en wil bevorderlijk zijn voor de efficiency. Een slagvaardiger bestuur is een algemeen belang én, zo redeneren de initiatiefnemers mijns inziens wat kort door de bocht, wat het algemeen belang dient is tegelijk dienstig voor het belang van de burger. Zij zullen echter, zo mag ik aannemen, niet ontkennen dat de bestuursrechtspraak er niet alleen is ter bevordering van slagvaardig bestuur, maar tevens ter controle van het overheidsbestuur en tot rechtsbescherming van de burger. Bezien vanuit die meervoudige doelstelling, vraag ik de initiatiefnemers of hun voorstel niet veeleer in de sleutel van de kwaliteitsbevordering van overheidsbesluiten én het bevorderen van zo spoedig mogelijke rechtszekerheid voor de burger geplaatst zou moeten worden. Dit verschil in optiek zou nog wel eens enig verschil kunnen maken voor de praktische toepassing van de bestuurlijke lus. Wanneer alle nadruk wordt gelegd op de reparatie van gebreken aan de kant van de bestuursorganen, dan wordt de bestuurlijke lus in de eerste plaats een instrument om het bestuur een afgang te besparen. Of de burger altijd zonder meer gebaat is bij een dergelijke benadering mag zeer de vraag heten.

De initiatiefnemers wisten dat ook de regering bezig is met een wetsvoorstel en minister Hirsch Ballin verklaarde in de Tweede Kamer dat het regeringsvoorstel in dezelfde geest zou zijn geweest als het voorstel dat nu in

Holdijk

het kader van het initiatiefrecht van de Kamer is gedaan. Zij hebben daarop echter niet willen wachten. Dat duidt erop, naar ik vermoed, dat zij op korte termijn belangrijke successen van hun voorstel verwachten. Een belangrijke vraag voor onze fracties is waarop die verwachting is gebaseerd. Over welke aanwijzingen beschikken zij dat de rechter dit nieuwe instrument in het bestuurproces recht frequent zal gaan gebruiken, gelet op ten eerste het huidige gebruik dat hij pleegt te maken van de mogelijkheden om tot versnelling of bekorting van procedures te komen en ten tweede de kritiek die al eerder is geuit op de bestuurlijke lus door de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, die de initiatiefnemers niet om advies of commentaar op hun voorstel hebben willen vragen?

Wat mijn eerste bedenking betreft, de reeds bestaande mogelijkheden tot bekorting, verwijs ik naar het ook de initiatiefnemers zonder meer welbekende artikel 8:72 Awb. Dit artikel bevat reeds drie soorten afdoeningen door de rechter na een gegrond verklaard beroep dat leidt tot vernietiging van het besluit: in de eerste plaats de opdracht om een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de uitspraak (lid 4), in de tweede plaats de rechtsgevolgen van het besluit in stand laten, de zogenaamde "gedektverklaring" (lid 3) en ten derde het zelf voorzien in de zaak (lid 4).

Rechtsgevolgen kunnen in stand gelaten worden: ten eerste bij een formeel bevoegdheidsgebrek, ten tweede in geval van een formeel of materieel motiveringsgebrek en ten derde als de feitelijke grondslag onjuist of ontoereikend is, mits deze gebreken in de loop van de beroepsprocedure zijn hersteld. Zélf voorzien is volgens de dogmatiek mogelijk indien er rechtens (nog) maar één besluit mogelijk is. Dat is in beginsel onder meer niet het geval als er nog beleids- of beoordelingsvrijheid voor het bestuursorgaan is, als de feiten niet zijn komen vast te staan en nog nader feitelijk onderzoek nodig is en als een hernieuwde besluitvorming specialistische kennis vereist. Het betreft hier allemaal middelen die erop gericht zijn in beroep de rechtzoekende eerder rechtszekerheid te bieden. Daar komt het woord rechtszekerheid weer tevoorschijn. De voorkeur voor de volgorde in de toepassing van de diverse middelen kan variëren.

Deze middelen en het gebruik dat ervan wordt gemaakt zouden een indicatie kunnen opleveren voor de verwachtingen omtrent het middel van de bestuurlijke lus. Daarbij valt dan ook nog in ogenschouw te nemen de mededeling van de initiatiefnemers in de stukken dat wanneer de kans bestaat dat er als gevolg van de geconstateerde gebreken een ander inhoudelijk besluit komt een "terughoudend gebruik van de lus noodzakelijk is". Ik onderschrijf dat als zodanig, maar dit standpunt heeft wel mede een impact op de vraag waar de verwachting op gebaseerd is dat dit middel nu groot-scheeps gebruikt zal gaan worden in onderscheiding met de middelen die de rechter thans ter beschikking staan. Waarop is, kortom, de verwachting gebaseerd dat de rechters om tot finale geschilbeslechting te komen, niet zullen terugvallen op beproefde methodes, zoals de artikel 8:64-beslissing of het zogenaamde griffiersbriefje?

Voorzitter. Wij zien met belangstelling de reactie van de zijde van de initiatiefnemers tegemoet.

De **voorzitter**: Wenst een van de leden nog het woord? Ik constateer dat dit niet het geval is.

Mijn eerste vraag is aan de indieners en de minister en dan kom ik bij de leden, met name de woordvoerders. Zijn de initiatiefnemers in staat om vanavond nog te antwoorden? Ik zie aan hun gebaren dat ze er nog graag een nachtje over willen slapen. Dan geven wij hun daartoe de ruimte.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Voordat ik de vergadering sluit, wens ik mevrouw Quik een goede verjaardag toe.

Sluiting 20.20 uur