

## Voorzitter

(Het besluit is opgenomen aan het eind van deze editie.)<sup>2</sup>

De **voorzitter**: Op verzoek van de fractie van het CDA heb ik de volgende leden in commissies aangewezen:

- tot lid van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de heer Tiesinga in plaats van de heer Van der Linden (zo zie je hoe je jezelf kunt uitschakelen);
- tot lid van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking de heer Tiesinga in plaats van de heer Van der Linden;
- tot lid van de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties de heer Essers in plaats van de heer Van der Linden;
- tot lid van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat de heer Tiesinga in plaats van de heer Hillen;
- tot lid van de commissie voor de JBZ-Raad de heer Tiesinga in plaats van de heer Essers;
- tot lid van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn, Sport/Jeugd en Gezin de heer Benedictus in de bestaande vacature.

Tot voorzitter van de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties heb ik benoemd mevrouw Strik in plaats van de heer Van der Linden.

Ik deel verder nog mede dat de besprekingen in de vergadering van de commissies voor Financiën en voor Volksgezondheid nu aanvangen.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het verslag over het verzoekschrift van B. N. te A. betreffende aangiften inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen en omzetbelasting (LXXXIV, letter A);**
- **het verslag over het verzoekschrift van R. H. te G. betreffende kwijtschelding van navorderingsaanslag met vergrijpboete ( LXXXIV, letter B).**

De **voorzitter**: Ik stel voor, conform het voorstel van de commissie te besluiten.

Daartoe wordt besloten.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Intrekking van enige wetten betreffende het waterbeheer, aanpassing van een aantal andere wetten, regeling van het overgangsrecht en aanvulling van de Waterwet, met het oog op de invoering van die wet (Invoeringswet Waterwet) (31858);**
- **het wetsvoorstel Verlenging van de zittingsduur van gemeenteraden in gemeenten waarvoor met ingang van 1 januari 2011 een wijziging van de gemeentelijke indeling wordt beoogd (32048);**
- **het wetsvoorstel Regels met betrekking tot een wettelijke grondslag voor de brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid (Wet wettelijke grondslag bdu siv) (31928).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de voortzetting van 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).**

(Zie vergadering van 2 november 2009.)

De **voorzitter**: Ik heet de initiatiefnemers, mevrouw Vermeij, de heer Koopmans en mevrouw Neppéus, de minister van Justitie en de adviseurs van de initiatiefnemers, de heer Koenraadt en de heer Verheij, wederom van harte welkom in de Eerste Kamer.

Het woord is aan mevrouw Vermeij.

De beraadslaging wordt hervat.

□

Mevrouw **Vermeij**: Voorzitter. Ik wist nog niet helemaal waar ik moest gaan staan, maar dat is dus hier. Allereerst dank ik namens mijn medevoorstellers de leden voor hun gemaakte opmerkingen. Dat geldt voor zowel de opmerkingen van meer technische aard – zoals van mevrouw Broekers over de bestuurlijke boete en van mevrouw Quik-Schuijt over het al dan niet voorbestaan van het proces-verbaal – als de meer principiële inbrengen van gisteravond, waarbij ik met name denk aan de heer Janse de Jonge, mevrouw Strik en mevrouw Meindertsma.

In gezamenlijkheid hebben de woordvoerder een aantal onderwerpen bij de kop gepakt, waarvan enkele bij herhaling terugkwamen. De vier belangrijkste hoofdstukken waarlangs wij onze beantwoording vormgeven, zijn: de noodzaak om tot dit wetsvoorstel te komen, de meer algemene achtergronden van de trage besluitvorming, de vrees dat de lus zal leiden tot "bestuurlijke luiheid" en de zorg dat de bestuursrechter op de stoel van het bestuursorgaan dreigt te gaan zitten. Daarnaast zijn er nog de "overige vragen", niet de minste. Ook daarbij staan wij stil.

Waar wij in de Tweede Kamer als voorstellers zijn geëindigd, wil ik vandaag hier beginnen: het uitspreken van ons vertrouwen in het bestuursrecht in het algemeen en de bestuursrechters in het bijzonder in dit land. Het gaat om de weging van belangen en de afweging of de lus wel of niet een bijdrage kan leveren aan een efficiëntere finale beslechting van geschillen. Ik zeg het nogmaals: de bestuurlijke lus is geen alomvattende oplossing voor trage besluitvorming. Vele woordvoerders hebben daaraan gerefereerd en wezen daarbij op het rapport van de commissie-Elverding en de behartigenswaardige woorden daarin over de beleidsvoorbereiding. De oproep in dezen van mevrouw Meindertsma nemen wij dan ook zeer ter harte. Zij heeft gesproken over de noodzaak van een zorgvuldig voorbereidingsproces. Wij zijn dat met haar eens: de wetgever kan echt niet alles.

Wat de wetgever kan, dat moet hij doen. In dit kader past de bestuurlijke lus in een zekere trend, maar zet ze onzes inziens ook een trend. De maatschappelijke behoefte aan efficiënte bestuursrechtspraak is vertaald in dit voorstel. Het voorstel vormt een factor die bijdraagt aan nadenken over definitieve geschillenbeslechting. Het

## Vermeij

is daarbij geen toeval dat de Afdeling bestuursrecht-spraak in recente uitspraken de reikwijdte van artikel 8:72, vierde lid, Awb heeft opgerekt. De andere oorzaken die Elverding noemt, die de Kamer ook noemde, zijn niet allemaal met behulp van wetgeving op te lossen. Dit betekent niet dat de wetgever werkeloos moet toezien. Wat de wetgever kan doen, moet hij doen. Waar de bestuurlijke stroperigheid voorkomen kan worden, zal hij dat moeten doen. Dit is maar een van de onderdelen van het bredere pakket in dezen.

Elverding en velen voor hem – de heer Janse de Jonge gaf een mooi historisch overzicht van de “voorvaders van de lus” – hebben gerept van de mogelijkheden van het bestuursrecht. “Trage procedures” is dan de meest gehoorde kreet, maar ik benadruk dat het de voorstellers echt gaat om een efficiëntere finale beslechting van geschillen. Dat punt is natuurlijk door velen aan de orde gesteld, onder anderen door mevrouw Strik, in het licht van de snelheid en de zorgvuldigheid.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik neem aan dat u mijn oproep om ook naar andere zaken te kijken, hiermee hebt behandeld.

Mevrouw **Vermeij**: Ja.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Daarop wil ik dan per interruptie nog even terugkomen. Wij weten dat niet alles met wetgeving valt te regelen; dat moeten wij vooral ook niet willen. Iedereen in deze Kamer – dat geldt ook voor de indieners en de regering – heeft gezegd veel belang te hechten aan het advies van de commissie-Elverding en daarbinnen aan het belang van de verkenningfase. In dat licht stelde ik de vraag of u, wellicht samen met de regering, zou kunnen kijken of er niet iets meer kan worden gedaan dan de vrijblijvende oproep aan iedereen om de verkenningfase serieus te nemen. Dat kan bijvoorbeeld door in de Wet ruimtelijke ordening en de Tracéwet een verplichting tot het opnemen van de verkenningfase op te nemen.

Mevrouw **Vermeij**: Die oproep nemen wij zeer ter harte. Uw idee is in dat opzicht zeer interessant. Ik wil daarmee graag met de voorstellers en de regering – ik kijk nu naar minister Hirsch Ballin maar in dit geval moet ik eigenlijk naar andere leden van het kabinet wijzen – aan de slag gaan. Ik ben het met u eens dat een kwalitatief goed voorbereid besluit van een bestuursorgaan een rechtsgang kan voorkomen. Dat is uiteindelijk goed voor het draagvlak, en daarnaar streven wij. In dat opzicht is de lus een van de manieren waarop wij bestuurlijke stroperigheid te lijf moeten gaan.

Dit alles neemt niet weg dat ook Elverding en velen met hem de mogelijkheden van het bestuursrecht hebben verkend en zijn ingegaan op de trage procedures. Met name mevrouw Strik heeft in dat licht gevraagd naar de verhouding tussen zorgvuldigheid en snelheid. Zoals gezegd: de wetgever kan niet alles. Wat de wetgever kan, moet hij doen; maar dat was een ander antwoord. Een langere voorbereiding garandeert niet dat het besluit voldoende zorgvuldig is. De redenering andersom geldt ook niet. Snelheid vormt niet per definitie een obstakel voor zorgvuldigheid. Het zou kunnen helpen, maar het hoeft niet. Waar het om gaat, is dat het bestuur prioriteit geeft aan een besluit dat berust op een compleet en zorgvuldig onderzoek naar de feiten

en een deugdelijke motivering waaruit blijkt hoe de feiten zijn gewaardeerd, welke belangen zijn gewogen en welk resultaat deze weging heeft. De bestuurlijke lus verandert in dat opzicht niets aan de toetsingswijze door de bestuursrechter. Het gaat niet om intensiever toetsen dan nu en belanghebbenden krijgen ook niet minder aandacht. De rechter zal met toepassing van de lus wel sneller dan nu aangeven dat het bestreden besluit een gebrek kent en hoe dat gebrek verholpen kan worden. Daarmee helpt de rechter in onze optiek – dit zeg ik tegen mevrouw Strik – de rechtsbescherming als geheel en niet alleen het bestuur.

In het bestuursrecht is al jaren de meest gehoorde klacht over de bestuursrechtspraak dat de rechter er zo slecht in slaagt om geschillen tussen een burger en het bestuur finaal te beslechten als blijkt dat het bestreden besluit een gebrek kent. In de memorie van antwoord zijn wij al ingegaan op wat voor gebreken het dan betreft. In zo’n geval vormt de rechterlijke procedure slecht een onderdeel van het geschil. Na afloop ligt de bal namelijk weer bij het bestuur, met alle onzekerheid voor de betrokkene van dien. De gegrondverklaring van het beroep door de rechter is slechts een tussenstation, omdat de bestuursrechter zich niet vrij voelt om de knoop echt door te hakken. Daardoor krijgt de bestuursrechter – dit is de afgelopen jaren geregeld gebeurd – niet altijd een even goede naam. Hij is degene die zegt hoe het toen niet had gemogen maar niet vertelt hoe het nu dan wel moet. Een van mijn medevoorstellers zal nog nader komen te spreken over de grenzen van dat “hoe dat nu dan wel moet”. Gelukkig hoeft inmiddels geen betoog dat meer bestuursrechtelijke verschillen sneller en dus effectiever moeten worden beslecht. De vraag is dan hoe dit het best kan worden gerealiseerd.

Als de rechter een bestuursrechtelijk geschil finaal beslecht, treedt hij dan niet te veel in de beleids- en beoordelingsvrijheid van het bestuur? Komt de zorgvuldigheid van besluitvorming en rechtsbescherming van burgers niet te veel in het gedrang door een procedure die vooral op snelheid en efficiëntie is gericht? Kortom, hoe hoog is de prijs voor een effectieve bestuursrecht-spraak? Met de regeling van de bestuurlijke lus, waarover wij vandaag debatteren, kan de bestuursrechter naar onze opvatting maatschappelijk verantwoord maatwerk leveren, zoals ik nog maar even benadruk. Hij is in staat om een geschil of een besluit binnen het kader van één procedure finaal te beslechten, ook als blijkt dat dit geschil een gebrek kent. De beleids- en beoordelingsvrijheid van het bestuur blijft daarbij een belangrijk uitgangspunt, omdat het bestuur nadrukkelijk bij het herstel van het geconstateerde gebrek wordt betrokken.

De zorgvuldigheid van besluitvorming komt onzes inziens niet onder druk te staan, omdat de rechter de regie over de procedure houdt. De rechtsbescherming van burgers loopt evenmin gevaar, omdat de rechter beschikt over instrumenten en ervaring om het verdedigingsbeginsel tot wasdom te laten komen. Ook daarover zal men later meer horen; er zijn namelijk ook vragen gesteld over derde-belanghebbenden in relatie tot het amendement-De Wit.

Men kan tegenwerpen – door sommige sprekers is dat ook gedaan – dat de bestuursrechter ook nu, zonder uitdrukkelijke wettelijke grondslag, een bestuurlijke lus kan toepassen. Dat is waar. Deze praktijk heeft echter naar onze mening belangrijke nadelen. Wij sommen deze nadelen nog eens op.

## Vermeij

Bij gebrek aan een wettelijke grondslag durven veel rechters de nu vertrouwde manier van werken – bij constatering van een gebrek volstaan met een kale vernietiging – niet te verlaten. De status van de zogenaamde griffiersbrieven, waarin het bestuur wordt uitgenodigd om een gebrek te herstellen, is onduidelijk. Mede hierdoor dreigt het gevaar dat de bestuursrechter de regie over de procedure verliest. Evenzeer bestaat het risico dat het verdedigingsbeginsel onder druk komt te staan, want er bestaat geen of nauwelijks zicht op de totstandkoming van een griffiersbrief. Mevrouw Quik stelde daar gisteravond nog een vraag over. Zij vroeg of griffiersbriefjes niet langer meer gebruikt kunnen worden. Het zou wel kunnen, maar het is in onze optiek onwenselijk, omdat zij de transparantie van een uitspraak echt niet ten goede komen. Dergelijke briefjes zijn dus in onze optiek niet te verkiezen, allereerst omdat na inwerkingtreding van het voorstel een speciale vorm wettelijk is voorgeschreven. Wij gaan er dus eigenlijk vanuit dat de bestuursrechter in dat geval zal kiezen voor de lus.

Ook op zichzelf echter dient de griffiersbriefjescultuur geen navolging. Het griffiersbriefje heeft een onduidelijke status en er is een moeizaam toezicht van de rechter op tijdige voldoening aan een formeel verzoek. Het is verder niet openbaar, wat vrij belangrijk is, en vooral niet of nauwelijks gemotiveerd. Kortom, griffiersbriefjes als middel voor toepassing van de bestuurlijke lus zijn ondoorzichtig en kunnen daarom al snel voor verwarring en achterdocht zorgen. Voor allerlei andere doeleinden zijn griffiersbriefjes uitermate handig, maar dat laat ik hier terzijde.

Mevrouw Quik heeft voorts gevraagd of de tussenuitspraak in de vorm van een proces-verbaal nog wel mogelijk is. Het antwoord op haar vraag is: ja. Als de bestuursrechter mondeling een tussenuitspraak doet – zie artikel 8.80, tweede lid Awb, of 8.69, derde lid Awb – wordt van die mondelinge uitspraak een proces-verbaal opgemaakt. Artikel 8.67, tweede lid regelt daarbij dat ook een mondelinge uitspraak gronden bevat. De bestuursrechter zal dus per individueel geval beslissen of hij mondeling een tussenuitspraak doet. In dat opzicht blijft die praktijk gewoon bestaan, maar wel beargumenteerd, en dus in de openbaarheid.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Vaak is er sprake van een schriftelijke tussenuitspraak bij het proces-verbaal. Kan dat in de optiek van mevrouw Vermeij nog wel?

Mevrouw **Vermeij**: Ja.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Oké, dat is belangrijk. Dank u wel.

Mevrouw **Vermeij**: Bij dit alles komt nog dat het instrument van de tussenuitspraak een relevant voordeel heeft. De bestuursrechter is in staat om openlijk verantwoording af te leggen over de wijze waarop hij het vooronderzoek inricht. Dat is niet onbelangrijk. Tussenuitspraken worden immers in het openbaar gedaan en zijn vatbaar voor hoger beroep, tegelijkertijd met de einduitspraak. Andere partijen, zoals wetenschappers, krijgen op die manier een eerlijke kans om de door de bestuursrechter gemaakte keuze tegen het licht te houden. De tussenuitspraak kan dus bijdragen aan een kwalitatieve verbetering van het vooronderzoek.

Tot slot ga ik in op de vraag van mevrouw Strik, maar eigenlijk ook van mevrouw Meindertsma, of de lus in alle gevallen van het bestuursrecht wel toepasbaar is en kan zijn. Op de specifieke vraag of de lus toepasbaar is op de bestuurlijke boete, komt mijn collega mevrouw Neppéus nog te spreken.

Zoals de heer Janse de Jonge al aangaf, is het idee van de lus helemaal niet nieuw. Al tijden geleden is er een proefschrift over verschenen en er is ook al veel over gepubliceerd, onder anderen door Schüller en Van Ettekoven. Zij hebben ook gekeken naar de reikwijdte, ook op andere terreinen, van de bestuurlijke lus. Ik wil daaraan refereren. Uiteraard hebben wij met hen over dit wetsvoorstel gesproken. Tegelijkertijd, ook de heer Janse de Jonge refereerde daaraan, zijn er ook een aantal bijeenkomsten geweest met bestuursrechtjuristen. Dat waren grote bijeenkomsten, met honderd tot honderdvijftig mensen. De heer Van Ettekoven heeft daar een lezing gehouden onder de titel: Voor iedere klus een bestuurlijke lus. Mijn lezing had een iets bescheidener karakter. Ook in dat gezelschap bleek dat de lus zeer wel toepasbaar is op andere terreinen en zeker ook makkelijker toepasbaar, omdat er bijvoorbeeld in het socialezekerheidsrecht vaak slechts sprake is van twee partijen en niet van meer partijen, zoals vaak het geval is bij de Wet op de ruimtelijke ordening of andere infrastructurele wetgeving. Ik hoop dat ik op dit punt enkele strikken – what's in a name – enigszins kan ontwarren.

Inmiddels worden in het bestuursrecht zelf al voorbereidingen getroffen ten aanzien van de introductie van deze lus, zo is ons gebleken. Mij bereiken in elk geval berichten over cursussen die in gang worden gezet om zodoende het bestuursrecht voor te bereiden op de komst van de lus.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Mijn vraag was of de bestuurlijke lus ook gehanteerd kan worden wanneer een derde-belanghebbende niet op de hoogte kan zijn van de uitspraak. Ik weet niet of mevrouw Vermeij op dit punt doelde toen zij mij aansprak. Ik ging uit van het feit dat de bestuurlijke lus in dat geval niet gehanteerd zal kunnen worden.

Mevrouw **Vermeij**: Van de kwestie van de derde-belanghebbende hebben wij een apart hoofdstuk gemaakt, omdat daar meer vragen over zijn. Als u mij toestaat, kom ik daar later op terug.

Ik neem aan dat, mocht blijken dat de bestuurlijke lus op een van de terreinen in het bestuursrecht niet werkt, de evaluatie in 2012 en 2013 daar blijf van zal geven.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw Vermeij zei zo-even dat bij de evaluatie zal blijken of de bestuurlijke lus in sommige gevallen niet werkt. Wat zouden voor haar voorbeelden zijn van gevallen waarin de bestuurlijke lus niet werkt?

Mevrouw **Vermeij**: De vraag was of de lus werkt op alle terreinen. Ik ben ervan overtuigd dat de lus werkt op het terrein van het ruimtelijk recht, het infrastructurele gebied en het terrein van de sociale zekerheid. Wij hebben met veel bestuursrechtjuristen gesproken. Zij hebben aangegeven dat de reikwijdte van de bestuurlijke lus vrij groot is. Het zou echter zo maar kunnen – in een hypothetisch geval, zeg ik erbij – dat op een bepaald terrein deze toepassing helemaal niet handig blijkt te zijn.

## Vermeij

Op de specifieke vraag van mevrouw Broekers komen wij nog terug. Alle experts zeggen ons op dit moment dat de lus op alle terreinen wel haar functie zal kunnen hebben.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mijn vraag spitst zich ook toe op het volgende. Zou het ook kunnen zijn dat het niet werken van de bestuurlijke lus erop neerkomt dat de rechter te veel op de stoel van het bestuur is gaan zitten. Is dat ook een vorm van het niet werken van de bestuurlijke lus?

Mevrouw **Vermeij**: Ik denk dat wij sowieso een interessante periode in het bestuursrecht tegemoet gaan, omdat wij straks ook de tussenuitspraken gaan bekijken. Mogelijk blijkt dat dit het geval zal zijn. Onze inschatting is echter, op basis van het voorliggende wetsvoorstel, dat dit niet zal gebeuren. De rechter zal altijd op basis van de juridische gronden motiveren, dus zijn argumenten uit de rechtsgang halen. Hij zal in dat opzicht nooit op de stoel van de bestuurder gaan zitten. Mocht dat wel het geval zijn, lijkt mij de evaluatie – deze vindt vrij vroeg plaats, in 2012-2013 – de uitgelezen gelegenheid om daarnaar te kijken.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): In aansluiting op wat mevrouw Broekers zei: misschien moeten wij duidelijk zeggen dat wij dat niet willen, dat de rechter wordt gedwongen op de stoel van het bestuur gaat zitten. Laten wij nu gewoon helder afspreken dat dit een criterium is.

Waarop wordt het succes van bestuurlijke lus beoordeeld? Gebeurt dat inhoudelijk op de kwaliteit van de tussenuitspraken of wordt meer gekeken naar de snelheid van besluitvorming, want op dat laatste wordt in het wetsvoorstel vooral op gehamerd. Wij moeten natuurlijk wel met elkaar afspreken wat de belangrijkste toetsingscriteria zijn op grond waarvan in 2012 hier en in de Tweede Kamer kan worden beoordeeld of de lus een succes is of niet.

Mevrouw **Vermeij**: Het antwoord op de eerste vraag is ja. Dat staat buiten kijf. Wij zijn uiteraard ook van mening dat de rechter niet op de stoel van het bestuur moet gaan zitten. Mijn mede-initiatiefnemer komt straks op een aantal specifieke vragen van u terug, mijnheer Janse de Jonge.

Het antwoord op de tweede vraag is allebei. Het gaat om de kwaliteit van de tussenuitspraken, maar ook om de finale beslechting van die geschillen in één procedure. Daardoor moet de bestuursrechtspraak efficiënter worden. Het is dus allebei. Daar wil ik echt op hameren.

Ik moet nog twee vragen beantwoorden.

De heer **Engels** (D66): Ik blijf graag nog even bij dit punt. De kwestie van de verhouding tussen de rechter en het bestuur is nu aangesneden, het risico dat de rechter op de stoel van het bestuur gaat zitten. Mevrouw Vermeij, u hebt gezegd dat de rechter oordeelt op basis van rechtmatigheidscriteria, dus dat dit gevaar er niet is. Die redenering is te volgen. Ik heb namens de D66-fractie gisterenavond gevraagd of er niet een risico bestaat dat de rechter bij de toepassing van de rechtmatigheidscriteria en wetende dat er, als deze wet in werking treedt, een herstelmogelijkheid zal zijn voor het bestuur, in de fase waarin nog een tussenuitspraak kan worden gedaan niet zodanig scherp en streng zal omgaan met de rechtmatig-

heidscriteria dat materieel en feitelijk gesproken in het effect de rechter het bestuur wel zeer dicht gaat naderen. Anders gezegd: ontstaat niet het risico dat de rechter misschien onnodig scherp en onnodig formeel rechtmatigheidscriteria toepast zodanig dat eigenlijk kan worden gesproken van een belemmering van de slagvaardigheid van het bestuur?

Mevrouw **Vermeij**: Wij hebben een uitgebreid antwoord op uw vraag geformuleerd, mijnheer Engels. Deze is ons niet ontgaan. Als u het mij toestaat, zal een van mijn mede-initiatiefnemers daarop ingaan.

De **voorzitter**: Als de vragen maar worden beantwoord. Voor ons is het minder relevant wie ze beantwoordt.

Mevrouw **Vermeij**: In dat geval kan in snel antwoorden en kan ik het woord vervolgens doorgeven aan mijn mede-initiatiefnemers.

Er zijn nog twee vragen die ik moet beantwoorden. Mevrouw Broekers vroeg of herhaalde toepassing van de lus gaat plaatsvinden en, zo ja, of dat wenselijk is. Nee, het is niet wenselijk. Het zal bij hoge uitzondering moeten gebeuren. Herhaalde toepassing is bewust niet uitgesloten, omdat er gevallen denkbaar zijn waarin dat nuttig zou kunnen blijken. Ik ben het volstrekt met haar eens dat wij niet moeten willen dat er lus op lus wordt toegepast.

De heer Holdijk stelde een meer principiële vraag, namelijk hoe het gaat met de toepassing van de lus in de praktijk. Hij betoogde dat er al veel middelen zijn. De bestuursrechter kan het geschil pas definitief beslechten indien hij voldoende kennis heeft van de relevante feiten en de af te wegen belangen. Juist daaraan schort het bij een aantal besluiten, blijkt in de praktijk. De bestuurlijke lus is met name bedoeld voor gevallen waarin nog te weinig kennis is om tot een voldragen belangenafweging te komen. Het verzoek om herstel van een gebrek zal heel vaak bestaan uit een verzoek om aanvullend feitenonderzoek, zo is onze verwachting. Voor de goede orde en ter vermindering van verwarring: wie te weinig of te slordig onderzoek heeft gedaan, kan geen voldragen belangenafweging maken. Heeft het bestuur eenmaal voldoende en betrouwbare feiten verzameld, dan is het primair aan hem om een keuze te maken. Anders gezegd: de bestuursrechter bewaakt de grenzen en binnen de grenzen geniet het bestuur veel vrijheid.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Mevrouw Vermeij sprak over herhaaldelijke tussenuitspraken, herstelmogelijkheden. Ik heb daar ook een vraag over, namelijk hoe vaak een rechter een bestuursorgaan ter wille moet zijn. Ik ben blij dat mevrouw Vermeij aangeeft dat herhaalde toepassing onwenselijk is. Stel dat de rechter een bestuursorgaan één keer de mogelijkheid heeft gegeven om een fout te herstellen en er komt een nieuw besluit waar weer een bepaalde fout in zit. Wat zijn de criteria op grond waarvan de rechter de eerste keer kan besluiten dat het bestuursorgaan de fout mag herstellen en de tweede keer niet, als daar niet duidelijk iets over in de wet of de wetsgeschiedenis is opgenomen? Een bestuursorgaan zal er moeite mee hebben als hij niet opnieuw een kans krijgt. Wat moet de rechter daarmee doen?

Mevrouw **Vermeij**: Ik ben begonnen met de constatering

## Vermeij

dat wij op zich veel vertrouwen hebben in het bestuursrecht en de afweging die bestuursrechters gaan maken. Als er een besluit bij de rechter terechtkomt dat veel gebreken bevat, zal dat niet in aanmerking komen voor toepassing van de lus. Als het een tweede keer bij de rechter terechtkomt, hebben ik en mijn mede-initiatiefnemers er vertrouwen in dat deze goed zal kijken naar de procedure die eerder is gevolgd. Voorop staat – dan kom ik eigenlijk ook weer terug bij mevrouw Meindertsma – dat wij er met zijn allen naar moeten streven dat daar kwalitatief goede voldragen besluiten terechtkomen. Mijn overtuiging is dat de rechter wel degelijk zal kijken naar hetgeen eerder heeft plaatsgevonden. Als er wederom een besluit met een gebrek bij de rechter terechtkomt, kan in voorkomende gevallen wederom een lus worden toegepast. In veel gevallen zal dat echter niet wenselijk blijken. Wij zijn benieuwd hoe dat zich gaat ontwikkelen. Ik heb echter behoorlijk veel vertrouwen in de bestuursrechter en denk dat hij daarbij een wijze afweging zal maken.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Een rechter kan ook van willekeur worden beticht, als hij het de ene keer wel doet en de andere keer niet. Kan het bestuursorgaan zich ergens op beroepen? Er zijn immers geen criteria voorhanden op grond waarvan duidelijk wordt – de initiatiefnemers bepleiten juist meer transparantie – of het verzoek moet worden toegekend of niet.

Mevrouw **Vermeij**: In ons schriftelijke antwoord hebben wij al aangegeven wat nu voorkomende gebreken zijn. Een van de voorkomende gebreken waarvan wij verwachten dat die zich vaak zal lenen voor toepassing van de lus, is bijvoorbeeld het feitenonderzoek. Je kunt natuurlijk niet procedure op procedure stapelen en elke keer maar hopen dat de rechter dat door de vingers ziet. Wij hebben dat niet met heel veel criteria omgeven omdat in de praktijk zal moeten blijken wat er gaat gebeuren. Besluiten die sowieso veel gebreken vertonen, zijn niet eens geschikt voor de lus. Ik verwacht dat een bestuursorgaan dat fout op fout stapelt, bij de bestuursrechter niet op clementie zal kunnen rekenen.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Het is goed om te horen dat mevrouw Vermeij zo veel vertrouwen heeft in de bestuursrechter. Tegen mevrouw Strik wil ik nog zeggen dat de rechter de lus kan toepassen, maar dat nooit hoeft, of het nu de eerste, de tweede of de derde is. Het is een bevoegdheid, geen plicht.

De heer **Koopmans**: Voorzitter. Het mogen doen van een voorstel voor een initiatiefwet is een recht dat ons is gegeven. Ik beschouw het ook als een voorrecht om na de uitgebreide behandeling in de Tweede Kamer en de schriftelijke voorbereiding met deze Kamer, waarvoor dank, als medewetgever in de rol van initiatiefnemer hier te mogen staan.

Mevrouw Meindertsma eindigde haar betoog gisteren met de opmerking dat zij zichzelf kwalificeert als niet-jurist. Dat vond ik bijzonder. In het voortraject van deze wet, die de heer Janse de Jonge gisteren uitgebreid heeft toegelicht in zijn betoog, hebben de heer De Krom en ondergetekende, beide aan de overkant gekende niet-juristen, al in 2004 per motie verzocht om de

bestuurlijke lus te regelen in de Algemene wet bestuursrecht. De rommelige wetgeving waar de heer Jansen de Jonge gisteren begrijpelijkerwijze op duidde, namelijk de bestuurlijke lus, is al opgenomen in de Waterwet, de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Natuurbeschermingswet. Dit had inderdaad kunnen worden voorkomen als die motie eerder was opgepakt. Het recht van initiatief heb ik samen met collega's Vermeij – overigens ook een niet-juriste – en Neppérus – wel een juriste – met veel plezier en met volle overtuiging opgepakt. Want ook wij denken dat het beter is om in de Algemene wet bestuursrecht een algemene regeling te treffen. Die opmerking maak ik vooraf.

Over het derde-belanghebbendenbegrip maakte mevrouw Meindertsma gisteren een opmerking, die ik even citeer. Zij zei: wij gaan ervan uit dat met het aannemen van het amendement-De Wit alle belangen bij het besluit tot herstel van het geconstateerde gebrek door de rechtbank evenwichtig worden afgewogen 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. Ik denk dat het past om even de toelichting op het amendement van de heer De Wit te lezen, want wij zijn het niet eens met mevrouw Meindertsma. In de toelichting staat: "Dit amendement zorgt er voor dat er uitdrukkelijk een belangenafweging plaatsvindt wanneer de rechtbank het bestuursorgaan in de gelegenheid stelt een gebrek in het bestreden besluit te herstellen. Het belang van een efficiënte procedure dient te worden afgewogen tegen het belang van derde-belanghebbenden die niet aan het geding deelnemen als partij." De toelichting gaat verder. De vertegenwoordigster van GroenLinks antwoordt ik dat wanneer er sprake is van een nieuw besluit de derde-belanghebbende door het bestuur moet worden geïnformeerd. Indien er bij de toepassing van de bestuurlijke lus sprake is van herstel van een gebrek of van een fout in de onderbouwing, is er geen sprake van een nieuw besluit en is er dus ook geen probleem. Dat is uitgebreid aan de orde geweest in de gedachtewisseling met de heer De Wit. Dan is er ook geen nieuwe derde-belanghebbende.

Een mooi voorbeeld is natuurlijk de geluidswal die ergens geprojecteerd is. Als door een nieuw besluit de geluidswal een stuk wordt verplaatst, is het natuurlijk van belang dat er nieuwe derde-belanghebbenden zijn. Zij dienen door het bestuur in kennis te worden gesteld van het feit dat er een nieuw besluit is. Als echter de geluidswal op dezelfde plek blijft omdat het geluidsrapport waarin een fout zat opnieuw wordt gemaakt, is er geen nieuwe derde-belanghebbende en is slechts het besluit van een deugdelijke onderbouwing voorzien.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Dat begrijp ik. Ik denk ook dat het juist is als het gaat om een nieuw besluit. Ik vind het voorbeeld van de geluidswal wel interessant. Dit betekent dus dat die op een ander stukje weg komt. Dan zijn er dus ook andere belanghebbenden, zowel directe belanghebbenden als derde-belanghebbenden. Dan moet het besluit toch worden opgeschort tot die belanghebbenden de mogelijkheid krijgen om daarop inspraak te plegen, dan wel om het daarmee oneens te zijn? Dat zie ik toch juist?

De heer **Koopmans**: Ja, dat ziet u juist, want bij toepassing van de bestuurlijke lus blijven natuurlijk alle

## Koopmans

andere bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht van kracht. Ook dat hebben wij uitgebreid in de Tweede Kamer met elkaar besproken. Allerlei artikelen die het bestuursorgaan verplichten tot het raadplegen van belanghebbenden blijven natuurlijk allemaal van kracht. Dus mocht er sprake zijn van een besluit waarbij er nieuwe belanghebbenden zijn, dan zal het bestuursorgaan alles wat in de Algemene wet bestuursrecht nu al is bepaald op het gebied van randvoorwaarden gewoonlijk en normaal moeten toepassen.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Als er inderdaad sprake is van een gebrek – want daarvoor is de bestuurlijke lus bedoeld – en als dat gebrek leidt tot een ander besluit, zou ik denken dat er geen uitspraak kan komen van de rechtbank.

De heer **Koopmans**: Bij de einduitspraak moeten alle belanghebbenden aan het woord zijn geweest. Dat is van belang, zodat de procedure als geheel voldoet aan de beginselen van rechtspleging, ook het nieuwe besluit. Dat blijft ongemoeid.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik had twee situaties genoemd, de ene waarbij het bestuursorgaan een nieuw besluit moet nemen en waarbij ik ervan uitga dat het bestuursorgaan dan zorgt dat alle derde-belanghebbenden daarvan ook voldoende op de hoogte zijn. Ik hoop dat ik daarover nog antwoord krijg. De andere is dat er een nieuw besluit is genomen en de bestuursrechter daarmee verdergaat, waarbij dan ook bij de bestuursrechter de mogelijkheid van hoor en wederhoor moet bestaan als er bijvoorbeeld een nieuwe motivering ligt of als er een nieuw besluit ligt. Dus ik hoop dat u daar nog op ingaat. U gaf net aan dat er alleen sprake is van een nieuw besluit wanneer er een materieel andere uitkomst is, maar dat waag ik te betwijfelen. Als bijvoorbeeld eerder niet een advies is gevraagd van een waterschap was een van uw voorbeelden, waarna er een advies komt dat substantieel kan zijn en dat de informatie kan doen veranderen. Dan is het toch wel degelijk weer een belang bij derde-belanghebbenden om daarvan op de hoogte te worden gesteld en erop te kunnen reageren?

De heer **Koopmans**: Als het besluit niet wijzigt, is dat niet van belang. Dan kan slechts degene die in het geding al zaken heeft ingebracht in de zitting die daarna volgt reageren op wat er nader is voorgelegd door het bestuursorgaan. Maar als er geen nieuw besluit ligt, zijn er ook geen nieuwe derde-belanghebbenden.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Dan zou ik graag willen weten wat uw definitie is van "een nieuw besluit". Stel dat de MER niet is uitgevoerd – ik noem maar eens iets heel groots, waarvan ik niet weet of dat op basis van een herstelbesluit kan worden gerepareerd – of dat er nieuwe informatie naar voren komt waardoor de motivering en de onderbouwing anders wordt, dan is er toch wel degelijk sprake van een nieuw besluit?

De heer **Koopmans**: Na de tweede zitting komen natuurlijk alle aspecten die door toepassing van de bestuurlijke lus zijn ingebracht weer aan de orde. Dan kan iedereen die bij het geding betrokken is zijn zegje doen. Dat staat buiten kijf. Dan nog moeten bij de

einduitspraak alle belanghebbenden aan het woord zijn geweest, zodat de procedure als geheel voldoet aan de beginselen van rechtspleging. Het is ook noodzakelijk dat de rechter daarop toetst. Met een nieuw besluit bedoelen wij datgene wat leidt tot een nieuwe keuze van het bestuur, een nadere onderbouwing. Laat ik de geluidswal noemen, waarbij het geluidsrapport gewijzigd wordt omdat er een rekenfout in zat, terwijl de geluidswal op precies dezelfde plek blijft en precies even hoog. Dat kwalificeren wij niet als een nieuw besluit.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik heb het idee dat hier een spraakverwarring is. Ik kijk zelf altijd heel graag vanuit mijn voorgeschiedenis naar de tekst van de wet. Daarin staat dat de bestuurlijke lus niet kan indien derde-belanghebbenden daardoor onevenredig zouden worden benadeeld. Dus in het geval van die verplaatste geluidswal kan de rechter geen bestuurlijke lus toepassen, klaar uit. Dan vernietigt hij het besluit en dan moet de hele boel opnieuw beginnen. Zo simpel is het volgens mij en zo simpel staat het hier in de wet. Ik denk dat dat ook goed is.

De heer **Holdijk** (SGP): Volgens mij ontstaat er nu een geweldige spraakverwarring over enerzijds een nieuw besluit en anderzijds een ander inhoudelijk besluit. In mijn eerste termijn heb ik eraan herinnerd dat een ander inhoudelijk besluit uiterste terughoudendheid vraagt wat de toepassing van de bestuurlijke lus betreft. Ik denk dat dit misverstand eerst goed opgehelderd moet worden voordat wij over de belangen van derden kunnen spreken.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): In mijn simpele visie is de bestuurlijke lus de mogelijkheid om een gebrek in de besluitvorming te herstellen. Het besluit is er, maar in de besluitvorming zit een gebrek. Het bestuursorgaan wordt deze gelegenheid geboden. Als een en ander zou leiden tot een ander inhoudelijk besluit, kan de rechter niets anders doen – mevrouw Quik zei het al – dan belanghebbende in het gelijk stellen en het besluit vernietigen. Dan wordt er immers iets heel anders gedaan. Kortom, de bestuurlijke lus is herstel van een gebrek in het bestaande besluit. Daar gaat het over. Zo heb ik het begrepen, maar ik hoor graag van de heer Koopmans of dit klopt.

De **voorzitter**: Volgens mij bent u juriste.

De heer **Koopmans**: Het is volstrekt terecht dat de leden opmerken dat een bestuursrechter hier uiterst terughoudend mee om moet gaan. Het is echter nooit uit te sluiten dat er een nieuw besluit komt dat toch anders is, waardoor een derde-belanghebbende in de procedure meegenomen wordt door het bestuursorgaan.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Dat is zeker niet uit te sluiten. Het is echter de taak van de rechter om het beroep van belanghebbende toe te wijzen en het oorspronkelijke besluit te vernietigen. Dan gaat het immers niet meer over dezelfde zaak.

De heer **Koopmans**: Dan zou er dus een nieuw besluit kunnen vallen waarbij een belanghebbende die een bezwaar heeft ingediend, dus de eerste belanghebbende

## Koopmans

in de procedure, een voordeel heeft? Hij krijgt bijvoorbeeld de geluidswal wat verder weg van zijn huis?

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Als dat zou gebeuren, heeft de rechter zijn werk verkeerd gedaan. Kijk maar naar de volgende volzin over de toepassing van de bestuurlijke lus: vindt geen toepassing. Dat is dwingend imperatief voorgeschreven indien belanghebbenden die niet als partij aan het geding deelnemen hierdoor onevenredig kunnen worden benadeeld. Als de rechter dan toch goedkeurt dat een dergelijk besluit genomen wordt, doet hij het helemaal verkeerd. Hij moet het besluit gewoon vernietigen en terugsturen. De gemeente moet dan maar zien wat zij doet. Volgens mij staat het hier zo helder als glas, althans voor een rechter.

De heer **Koopmans**: Het gaat om het woord "uitsluiten". Ik deel uw opvatting dat de rechter, als hij een ander besluit verwacht, in beginsel geen bestuurlijke lus in een meerpartijengeschil moet toepassen.

De **voorzitter**: U vervolgt uw verhaal.

De heer **Koopmans**: Dan kom ik bij de vraag of de bestuurlijke lus bijdraagt aan bestuurlijke luiheid. Het gevaar dat het bestuur achterover leunt, in de hoop of verwachting dat de rechter toch wel een herkansing geeft, bestaat nu al. Immers, als de rechter in een einduitspraak volstaat met een gegrondverklaring van het beroep en de vernietiging van het bestreden besluit, krijgt het bestuur een nieuwe kans om een geconstateerd gebrek te repareren. Vormt deze omstandigheid een reden om besluiten bewust onzorgvuldig voor te bereiden? Het antwoord is nee. Het bestuur wordt immers geconfronteerd met kosten, met name de verplichting tot vergoeding van betaald griffierecht en gemaakte proceskosten aan de eiser en tot vergoeding van de schade die belanghebbende wegens een onrechtmatig besluit lijdt.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Stel dat de rechter de finale beslissing neemt. Hij heeft de bestuurlijke lus niet toegepast. Wat het bestuursorgaan heeft gedaan blijkt niet helemaal goed te zijn. De heer Koopmans zei zo-even dat het bestuursorgaan dan helemaal niet in een veel slechtere positie verkeert, omdat men een en ander kan herstellen. Stel dat een besluit van een bestuursorgaan wordt vernietigd en het bestuursorgaan besluit om de procedure opnieuw te doen. Dat kost dan toch veel meer tijd met hoor en wederhoor, hoorzittingen en de hele "rigmarole" die moet gaan gebeuren? Dit is veel tijdrovender dan de bestuurlijke lus die alleen maar een gebrek herstelt. Voor het bestuursorgaan is het toch heel vervelend als dat gebeurt?

De heer **Koopmans**: Ja.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): U zei net dat dit eigenlijk niet veel uitmaakt.

De heer **Koopmans**: Nee, ik zei dat nu al sprake kan zijn van bestuurlijke luiheid, in de zin van: wij mogen het nog wel een keer doen. Denk aan de effecten op het gebied van tijd of op het gebied van uitstraling, ook voor het bestuur. Immers, welke rechter, welke wethouder, welke gedeputeerde of welke minister leest graag bij thuis-

komst of 's morgens vroeg de krant waarin wordt meegedeeld dat het besluit waarvoor hij stond door de rechter is afgewezen? Dat heeft een enorme impact. Een bestuur dat bewust slordig is, kan bovendien niet op sympathie van de rechter rekenen. De rechter houdt niet van obstructie, door wie ook gepleegd. Het bestuur weet dat heel goed. Een dergelijk gedrag is verder conflictopwekkend met een substantieel grotere kans op beroep en een geslaagd verzoek om een voorlopige voorziening. Een eenmaal genomen besluit dat gedurende een moeilijk te voorspellen tijd niet kan worden uitgevoerd, kost geld. Kortom, het bestuur heeft heel veel belang bij een besluit dat niet achteraf gerepareerd hoeft te worden.

Wordt het gevaar van bestuurlijke luiheid groter na invoering van de bestuurlijke lus? Mevrouw Broekers stelde deze vraag en ook andere afvaardigden hebben deze vraag gesteld. Naar onze stellige overtuiging is het antwoord nee. Immers, ook een beroepsprocedure waarin de bestuurlijke lus wordt toegepast, eindigt met een bodemuitspraak waarin het bestuur wordt veroordeeld tot vergoeding van betaald griffierecht en gemaakte proceskosten aan de eiser. De eiser heeft immers terecht beroep ingesteld en de vernietiging van het oorspronkelijke bestreden besluit is geen voorwaarde voor toepassing van artikel 8:74 en artikel 8:75. Het bestuur kan niet ontkomen aan schadelijking indien een onjuist besluit tijdens de beroepsprocedure wordt ingetrokken. Zie hiervoor artikel 6:9-10, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht. De eiser die schadevergoeding wil, heeft belang bij vernietiging van het oorspronkelijke bestreden besluit, waarmee de onrechtmatigheid van dit besluit is gegeven. In zo'n geval zal de rechter het ingetrokken besluit vernietigen, ook al is het door het bestuur ingetrokken. Deze regel geldt ook indien de rechter toepassing geeft aan de bestuurlijke lus. Kortom, in een procedure waarin de bestuurlijke lus wordt toegepast, heeft het bestuur net zoveel financiële last van een gebrekkig besluit als in een procedure waarin de rechter geen gebruik maakt van dit instrument. Dit maakt dat een bodemuitspraak over een geschil waarbij de bestuurlijke lus is toegepast net zoveel educatieve waarde heeft als een bodemuitspraak waarin wordt volstaan met een kale vernietiging. Hierbij geldt dat het bestuur pas last heeft van een vernietiging als het de financiële gevolgen ondervindt.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): U noemt het afbreukrisico voor bestuurders als het besluit over de zaak waar zij voor staan, het prestigeobject dat zij willen bouwen, vernietigd wordt. Denkt u dat het afbreukrisico net zo groot is als in het geval waarin het bestuursorgaan door middel van een tussenuitspraak wordt gevraagd om iets te herstellen in een besluit? Dat komt toch veel minder hard aan? Dat is toch gewoon een kwestie van: wilt u dit nog even repareren, dan gaan wij verder met de zaak? Dat is toch iets heel anders dan klaar, uit en weer van voor af aan beginnen?

De heer **Koopmans**: Dat suggereert enigszins dat er bestuursorganen zijn die bij de voorbereiding van een besluit bewust zeggen dat het wel te overzien is. Nogmaals, wij hebben zojuist de risico's geschetst bij de normale procedure, maar ook bij de bestuurlijke lus, en de gevolgen in politieke bestuurlijke zin naar buiten toe, ook bij een tussenuitspraak waarbij door een rechter

## Koopmans

opgemerkt wordt dat er een gebrek is aangetoond. Er is natuurlijk oprecht niemand in het Nederlandse bestuur die bewust zo'n risico aangaat.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik heb het niet over doelbewust blunderen. Daar is niemand op uit; dat geloof ik zeker. Het gaat echter wel om de prikkels die je in het systeem inbouwt om ervoor te zorgen dat alles op alles wordt gezet om de kwaliteit te behalen. Zo hebben we dat met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen gedaan. Dat is een prikkel om ervoor te zorgen dat bestuursorganen tijdig beslissen. Welnu, de vernietiging door een rechter kan ook werken als een prikkel om ervoor te zorgen dat het hele bestuurlijke voorbereidingstraject zodanig in gang wordt gezet en uitgevoerd wordt dat het besluit stáát en niet kan vallen onder de rechter. De heer Koopmans dreigt nu die prikkel weg te halen door de bestuursorganen opnieuw een kans te geven om besluiten te herstellen. Daar gaat het om.

De heer **Koopmans**: Wanneer sprake is van toepassing van de bestuurlijke lus en er dus de mogelijkheid is voor herstel, kan de rechter natuurlijk ook bij tussenuitspraak schorsen en dat is ook buitengewoon ingrijpend. Wij denken dus dat er nog steeds voldoende financiële en politieke prikkels en tijdsprikkels blijven die ertoe leiden dat niemand in het politieke bestuur in Nederland, bewust of vanuit een soort luiheid, het risico aangaat het wel te zullen redden met een herstelmogelijkheid in de bestuurlijke lus. Dat wordt nog steeds geen prettige gang voor een bestuurder en dat moet ook zo blijven. Uiteindelijk dient er namelijk een voldoende gemotiveerd en op de juiste wijze georganiseerd besluit te liggen als er een rechtsgang bij de rechter is.

In dit kader benadrukken wij nogmaals dat de bestuurlijke lus aan het bestuur geen extra kans geeft. De bestuurlijke lus heeft slechts tot gevolg dat het bestuur eerder te horen krijgt wat het moet doen om alsnog een rechtens houdbaar besluit te nemen. De bestuurlijke lus kan dan ook niet worden beschouwd als een premie voor onzorgvuldig bestuur, integendeel. Bij dit alles komt dat de praktijk met de kale vernietiging zowel het bestuur als de rechter een imago probleem bezorgt. Ik neem de A4 bij Leiderdorp als voorbeeld. De rechter verklaart het beroep gegrond en vernietigt het bestreden besluit. Dat is twee jaar geleden gebeurd. De eisers waren blij, want zij hadden gewonnen. Nu, twee jaar later, blijkt de overwinning echter niet zo veel waard te zijn geweest, want het bestuur heeft een nieuw besluit genomen met een voor de eisers ongunstige inhoud. Een deel van de eisers heeft voor de tweede keer beroep ingesteld, maar dit maal tevergeefs, tenminste in de voorlopige voorziening. De rechter heeft namelijk gevonden dat het in de eerste bodemuitspraak geconstateerde gebrek nu naar behoren is gerepareerd. De bestuurlijke lus had er in dit geval voor kunnen zorgen dat de eiser niet twee keer naar de rechter hoefde om te laten checken of het bestuur zijn huiswerk heeft gedaan.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik ben expres in de schriftelijke voorbereiding niet op dit voorbeeld ingegaan, hoewel ik weet dat de heer Koopmans het in zijn toelichting op het hanteren van de bestuurlijke lus een- en andermaal heeft gebruikt. Volgens mij is het volstrekt onjuist om dit voorbeeld te hanteren als

bestuurlijke lus. Tussen het bezwaar in eerste instantie en het bezwaar van nu hebben wij namelijk de Wet luchtkwaliteit aangenomen, waarin op een andere manier wordt omgegaan met de besluitvorming rond dit punt. Als we die wet niet hadden aangenomen, had deze bestuurlijke lus nooit en te nimmer gehanteerd kunnen worden, want dat was in strijd geweest met Europees recht.

De heer **Koopmans**: In dit specifieke voorbeeld heeft mevrouw Meindertsma volstrekt gelijk, omdat intussen het NSL van toepassing is verklaard en is meegenomen in het besluit. Ik had het voorbeeld misschien anders neer moeten zetten, maar het gaat mij even om het feit dat een eiser in eerste instantie zijn gelijk krijgt en in tweede instantie de weg toch voor de deur krijgt en zijn gelijk dus niet krijgt. Dat is het voorbeeld dat ik had willen gebruiken, maar mevrouw Meindertsma heeft gelijk: de minister van Verkeer en Waterstaat heeft bij het nieuwe besluit over de A4 bij Leiderdorp gebruik kunnen maken van wat het NSL ons heeft gebracht.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik zou hier bijna fel over kunnen worden; dat heeft men misschien zojuist gemerkt. Als wetgever moeten we buitengewoon zorgvuldig zijn met de wijze waarop we wetgeving toepassen en ook met aanleiding en gevolg. Ik vind dus dat de heer Koopmans dit voorbeeld in dit verband niet meer mag noemen.

De heer **Koopmans**: Ik heb zojuist al tegen mevrouw Meindertsma gezegd dat ik dat volstrekt met haar deel waar het de onderbouwing betreft. Het ging mij er echter om, het beeld neer te zetten dat iemand die oorspronkelijk zegt dat hij de weg niet wil en daar een geding over aanspant, die weg uiteindelijk toch krijgt na een nieuw besluit met een andere onderbouwing – mevrouw Meindertsma zegt dat terecht – en een andere systematiek, namelijk de NSL-systematiek. Die persoon is daarmee niet teverden.

Mijn laatste onderwerp is zijdelings al aan de orde geweest in een interruptie van mevrouw Strik op mevrouw Vermeij. Het heeft voor een deel te maken met het eindeloos nieuwe aspecten kunnen betrekken bij de besluitvorming. Ons antwoord aan de geachte afgevaardigde mevrouw Strik is klip-en-klaar: nee. Ook het bestuursorgaan is gebonden aan overwegingen die de bestuursrechter uitdrukkelijk en zonder voorbehoud heeft gegeven in de uitspraak, waartegen geen hoger beroep is ingesteld en waartegen geen rechtsmiddel openstaat. Die regel staat in het bestuursrecht en is ook wel bekend als de Brummenleer. De bestuurlijke lus verandert daarin niets.

□

Mevrouw **Neppéus**: Voorzitter. Ook voor mij als eenvoudig Tweede Kamerlid is het een eer om hier te staan. Ik ken dit gebouw wel, want ik heb jarenlang op de ambtenarentribune mogen zitten om te helpen bij fiscale wetten die waren voorgesteld door de staatssecretaris van Financiën. Het "mr." voor mijn naam staat dan ook voor civiel recht en voor belastingrecht. Ik zeg erbij: niet voor staatsrecht en bestuursrecht, maar dat ga ik vandaag toch proberen.



## Neppérus

Gaat de rechter niet te veel zitten op de stoel van het bestuur? Mevrouw Broekers en de heer Janse de Jonge hadden het daarover. Ik denk dat dat niet zo is; men verwacht natuurlijk ook dat ik dat zeg. De rechter krijgt namelijk geen nieuwe bevoegdheden. Hij moet gewoon aan het recht, de Awb, blijven toetsen. Hij zal binnen het geschil moeten blijven: heeft de overheid iets goed gedaan of niet goed gedaan? Dat staat allemaal in artikel 8:69 Awb. We willen een en ander alleen efficiënter maken door de rechter de mogelijkheid te geven om te zeggen: het kan door de overheid hersteld worden. Dat is iets anders dan dat de rechter op de stoel van het bestuur gaat zitten. Ik heb ook best vertrouwen in de rechter. Mijn vader was rechter en mijn opa ook. Dan moet je wel een stukje vertrouwen in zo'n orgaan hebben. Je kunt wel de vraag stellen hoe het in de praktijk gaat werken. Dat kan ik best volgen. Ik kan de overtuiging hebben, maar iemand anders kan zeggen: ik wil dat wel eens zien. We blijven echter binnen het recht. Er komt geen extra wettelijke bevoegdheid, alleen de wettelijke mogelijkheid voor de bestuurlijke lus. De rechter zal gewoon moeten toetsen aan de hand van artikel 8:69 Awb en ik ben benieuwd hoe dat gaat gebeuren.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik had ook een opmerking gemaakt over artikel 8:80a, lid 2. De rechter moet in niet mis te verstane bewoordingen aangeven wat het bestuursorgaan moet doen. Mevrouw Neppérus zegt dat de rechter het moet doen met de bevoegdheden die hij heeft. Gaat dat niet een stapje te ver als je het hebt over het helpen van het bestuursorgaan en dat hij op de stoel van het bestuur gaat zitten?

Mevrouw **Neppérus**: Ik kan mij voorstellen dat mevrouw Strik tegen die formulering is aangelopen. Wij bedoelen er niet mee – anders dan het verlichten van de tekst die wij naderhand in de memorie hebben gebruikt – dat wij allemaal andere, nieuwe dingen gaan doen. Er moet gewoon binnen de grenzen van het rechtsgeschil worden gebleven. Laat ik dat hier helder zeggen.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik wil toch even aanvullen dat dit volgens mij een strikvrage is. De zinsnede die mevrouw Neppérus aanhaalt, is naar aanleiding van het commentaar van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak uit het wetsvoorstel gehaald. Het staat er nu niet meer in.

Mevrouw **Neppérus**: Goed. Ik zeg nogmaals: wij laten de rechter niet op de stoel van het bestuur zitten; maar zeg wel eventjes: hij blijft binnen de grenzen. Wij hopen natuurlijk wel dat hij actief wordt, want wij zien graag dat de bestuurlijke lus gebruikt gaat worden.

Voorzitter. Mevrouw Broekers-Knol heeft gevraagd of wij niet een beetje "het bestuurtje" helpen. Dit punt is natuurlijk ook al bij mevrouw Vermeij en de heer Koopmans aan de orde geweest. Wij denken dat het een stukje versnellend kan werken; dat is onze bedoeling. Wij vragen ons af, in alle vrijheid, of er nu niet af en toe sprake is van "vergunninggevertje" plagen. Wat dat betreft, wachten wij maar gewoon af hoe het gaat. De bedoeling is dat nog altijd aan de wet zal moeten worden getoetst. Een besluit kan gewoon ook worden vernietigd. Wij bieden alleen een extra ronde aan. Wij zeggen wel: laten wij maar zien hoe de praktijk het doet.

Ik kom op het punt van de bestuurlijke lus en de bestuurlijke boete. Ik kan mij herinneren uit het fiscale recht dat er hele boekwerken zijn geschreven over de bestuurlijke boete. Die zal ik vandaag maar even buiten beschouwing laten, hoewel ze uiterst boeiend zijn, als je daar ooit als ambtenaar voor verantwoordelijk was. Wij zeggen: nee, daar moet je hem niet gaan toepassen. In de eerste zin die in stukken heeft gestaan, is helder zeggen: dat moet je niet doen. Wij zeggen er wel bij – ik zie mevrouw Broekers-Knol al opstaan – dat je de tekst uit de Awb erbij moet nemen, met name artikel 8:72a. Ik heb het artikel vanochtend nog eens uitgeprint. Er staat toch heel nadrukkelijk: indien de rechtbank een beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete vernietigt, neemt zij een beslissing omtrent het opleggen van de boete en bepaalt zij dat haar uitspraak in zoverre in de plaats treedt van de vernietigde beschikking. Wij zeggen dus eigenlijk: dat is de *lex specialis*. Als je die afzet tegen een *lex generalis*, zeggen wij: dit is de *specialis*; dit is gewoon de regeling voor een bestuurlijke boete.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik ben blij dat mevrouw Neppérus artikel 8:72, a voorleest. Ik heb het artikel ook uitgeprint en meegenomen en heb het ook grondig gelezen. Ik ben er vooral blij om dat ik mevrouw Neppérus heb horen zeggen – ik hoop dat ik dit goed heb gehoord – dat de bestuurlijke lus "in beginsel" – deze woorden staan in de memorie van antwoord – niet van toepassing is in het geval van de bestuurlijke boete, en dat zij deze nu laat vallen. Ik ben er alleen geïnteresseerd in – dat heb ik ook gezegd in eerste termijn gisteravond – of de bestuurlijke lus niet wordt toegepast in de bestuurlijke boete. Dat heeft niets met te maken met artikel 8:72, a van de Awb. Het is gewoon: bestuurlijke lus niet in het geval van de bestuurlijke boete. Hopelijk krijg ik daar ook nog een antwoord van de minister van Justitie op.

Mevrouw **Neppérus**: Voor dat laatste punt verwijs ik mevrouw Broekers-Knol naar de minister van Justitie. Hij zal het antwoord vast wel geven. Ons antwoord is dus: niet van toepassing. Wij hebben in de memorie geprobeerd om dat nader toe te lichten, maar dat heeft kennelijk toch wat verwarring gesticht.

Voorzitter. Ik kom op de volgende vraag. Ik beantwoord de vragen overigens gewoon in de volgorde waarin ze gesteld zijn; er speelt geen afweging in de zin dat de ene vraag belangrijker is dan de ander.

De heer Janse de Jonge heeft gevraagd of de tussenuitspraken niet vatbaar zijn voor beroep. Wij hebben het gevoel dat daar toch een misverstand zit. Een tussenuitspraak is namelijk wel vatbaar, zij het slechts tegelijkertijd met de einduitspraak. De tussenuitspraak maakt het werk van de rechter dus controleerbaar, overigens ook voor derden, omdat de tussenuitspraak in het openbaar wordt gedaan. De uitspraak kun je gewoon op de website [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) terugvinden. Het is er dus wel. Hij is dus vatbaar voor hoger beroep, maar pas op het moment dat het hoger beroep zelf loopt. Als de betrokken partijen menen dat daarbij iets fout is gedaan, kunnen ze dat in het beroepschrift naar voren brengen.

Ik kom op het punt van de binding aan tussenuitspraken. Ik denk dat je moet zeggen dat er een binding is. Je komt alleen in het gehele recht zaken tegen waarbij opeens alle feiten veranderen. Dat kom je in het civiele

## Neppérus

recht tegen en ook in het fiscaal recht. Laten wij zeggen dat het gewoon bindend is. Dan is het natuurlijk de vraag of dit tot problemen zou kunnen leiden. Wij denken dat dit niet het geval is, maar wij zeggen er wel bij: laten wij maar gewoon eens gaan kijken hoe het werkt. Wij denken nog altijd dat het gaat werken. Het geeft dus een stuk binding. Dat is ook logisch, want anders hoef je er helemaal niet aan te beginnen. Laten wij dat gewoon even afwachten.

Er is gevraagd of dit tot meer werk leidt voor de bestuursrechter. Dat is natuurlijk niet onze bedoeling, al gaan wij uiteraard niet over het oordeel. Dat is aan de minister van Justitie en daar speelt de Raad voor de Rechtspraak een rol in. Ik constateer overigens een licht geluid van de minister van Justitie. Wij denken dat er juist sprake is van een verschuiving van werk. Nu speelt vaak een herhaling van werk. De uitspraak wordt vernietigd, alles moet weer helemaal bij nul beginnen, dan wordt het nog eens overgedaan en vervolgens kan er weer opnieuw worden begonnen. Dat is nu net hetgeen waarvan wij zeggen dat het niet moet gebeuren. Je kunt veel efficiënter werken als je de overheid het gebrek laat herstellen. Dat zou werk kunnen schelen. Het verschuift dus iets. Wij denken dat er uiteindelijk een voordeel uit zal komen en dat het eigenlijk een stuk energie van iedereen zal besparen, omdat de kern overblijft: wil je inhoudelijk gezien een bepaald besluit; ja of nee? Die ruimte blijft uiteraard bestaan. Je bespaart tijd door dit wel te doen.

De heer Janse de Jonge heeft ook gevraagd of het succes van de lus afhangt van de bestuursrechter. Mevrouw Vermeij sprak hier ook al over. Wij hebben daar best vertrouwen in. Daar hangt het natuurlijk vanaf. Wij hebben gevoel dat alle seinen op groen staan. Als een sein op groen staat, betekent dat voor ons gewoon, net als voor een trein, als het goed gaat, dat wij gewoon mogen doorrijden. Laten wij dat dus gewoon doen.

De heer Janse de Jonge heeft ook gevraagd of de wettekst wel klopt: waar staat dat de Centrale Raad van Beroep niet alleen gelegenheid, maar zelfs ook opdracht tot herstel kan geven? De tekst klopt wel. Het gaat om een verschil in redactie tussen artikel 8:51a van de Awb en de overeenkomstige bepalingen voor de Centrale Raad van Beroep, de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Je komt daar allemaal kanbepalingen in tegen. Voor de rechter is de bestuurlijke lus dus altijd facultatief. De rechter kan ervoor kiezen om een besluit gewoon te vernietigen, bijvoorbeeld omdat hij vindt dat er moet worden opgevoed, of omdat hij het gewoon veel te ernstig vindt. Het is dus een kanbepaling. Het verschil ertussen zit dus in de kant van het bestuur. In artikel 51a, dat ziet op de rechtbank, staat dat de rechter de bestuurder gelegenheid kan geven om een gebrek te herstellen. In de andere artikelen, die zien op de rechter in hoogste aanleg, kom je het woord "opdracht" tegen. Omdat je bij de hoogste rechter bent beland, is er niemand anders meer die er iets over kan zeggen. Dat kan dus zijn bij de afdeling bestuursrechtspraak, maar ook bij de Centrale Raad van Beroep. De laatste rechter is steeds "kan". Kom je bij de hoogste rechter, dan staat er ook de "opdracht" bij. Dat is ermee bedoeld.

Mevrouw Strik had het over het punt van de afname van de flexibiliteit. Wij hebben daar na de behandeling, gisteravond en vanochtend, eens over nagedacht.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Ik heb nog een vraag bij het vorige punt. Ik ben een beetje laat ermee; ik zit op de achterste banken. Het punt blijft dat, als in de wet staat dat in hoogste instantie, bij het appel, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven of de afdeling bestuursrechtspraak, er sprake is van een "opdracht", de mogelijkheid om opnieuw een besluitvormingsprocedure te starten, wordt uitgesloten. In hoogste instantie zegt de rechter dus dat hij de opdracht geeft dat er alleen nog maar hersteld kan worden. Daarmee loop je wel het risico – ik zeg het voorzichtig: risico – dat de rechter in dat geval op de stoel van het bestuur dreigt te gaan zitten, want de twee opties die er voor de rechtbank zijn, er niet meer voor de hoogste rechter zijn. Dat bedoel ik.

Mevrouw **Neppérus**: Dan raak ik toch wat in verwarring. In de inbreng gisteren stond het verschil dat er zou zijn met de Afdeling bestuursrechtspraak en de Centrale Raad van Beroep. Ik begrijp nu dat het punt algemener is. Ik probeer nu even uw vraag helemaal scherp te krijgen, want dan kan ik proberen die zo goed mogelijk te beantwoorden.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Als er staat "er is niet de gelegenheid tot het herstellen van een gebrek", komt in het wetsartikel te staan dat er een opdracht wordt gegeven tot een herstelbesluit. Dat betekent dat de hoogste rechter niet meer aan het bestuur de gelegenheid geeft om opnieuw de besluitvormingsprocedure te starten.

Mevrouw **Neppérus**: Bij wat wij gedaan hebben, is het altijd in alle gevallen voor de hoogste rechter hetzelfde. Het is dan niet meer facultatief, maar er wordt gezegd dat het maar gewoon moet gebeuren. Dat lijkt ons het beste.

De **voorzitter**: Voordat ik mevrouw Quik het woord geef, vraag ik de leden om zich te beperken tot de belangrijkste en dringende vragen. U hebt een tweede termijn aangevraagd en wij zitten ook nog met de algemene financiële beschouwingen. Ik vraag ook de indieners en de minister om het zo compact mogelijk te doen.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik begrijp de discussie niet zo goed. Ik lees hier onder artikel III, in artikel 17: "De Centrale Raad van Beroep kan het bestuursorgaan opdragen." Hij hoeft het volgens mij niet, maar misschien mis ik de clou hier.

Mevrouw **Neppérus**: Ik stel voor om hier in tweede termijn op terug te komen. Mij is te kennen gegeven dat het in alle gevallen van de hoogste rechter steeds dezelfde situatie is. Er is dus geen verschil tussen de Afdeling rechtspraak van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep of het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Dan kunt u over de gehele linie zeggen dat u het er niet mee eens bent, maar dat is dan een nieuw punt want dat heb ik gisteren niet gehoord. Als het wel zo is, komen wij er in tweede termijn op terug. Onze bedoeling is echter dat alle situaties hetzelfde zijn.

Het punt van snelheid en zorgvuldigheid is al een aantal malen aan de orde geweest. Mevrouw Vermeij heeft het ook al uiteengezet. Laat ik om der tijd wille

## Neppérus

gewoon dit zeggen. Wij zeggen: het moet zorgvuldig gebeuren. Juist in de voorbereidende fase is het ontzettend van belang dat de overheid zorgt dat er draagvlak komt. Maar wij zeggen wel: laat nu zaken die het proces kunnen versnellen, gewoon gebeuren. Dan houd je namelijk wel over dat je over de basiszaak gewoon kunt procederen. Dat kan dan gewoon rustig gebeuren.

Naar het punt van reparabel moet een rechter kijken. Daar zal ook best al wat ervaring mee zijn. De praktijk zal het moeten leren. Nogmaals, je pakt het wetboek erbij om te kijken of er gronden zijn.

Over de taakuitbreiding van de bestuursrechter heb ik al gesproken. Er is een wet bijgekomen, maar wij denken dat het meer een kwestie is van schuiven van werkzaamheden.

Wat het toepassingsbereik van de tussenuitspraak betreft, kun je best over een ruimer gebruik nadenken, maar wij staan hier als indieners voor het wetsvoorstel bestuurlijke lus. Ik zou bijna, in mijn geval tegen mijzelf, zeggen: schoenmaker blijf bij uw leest. Daar spreek ik over. Laten wij daarmee gewoon gaan werken.

Voorzitter. Dit was mijn deel van de vragen die om antwoord vroegen.

De **voorzitter**: Ik geef nu het woord aan de minister. Ik zie dat de minister een enorm dik pakket papier heeft. Hoeveel tijd denkt hij nodig te hebben? Misschien moet ik de bewindslieden van Financiën informeren dat zij hun tijd beter kunnen besteden dan hier te wachten.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik denk vijf minuten.

De **voorzitter**: Vijf minuten? Dat lijkt uitstekend.

□

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Er zijn nog een paar vragen aan mij gesteld. In aansluiting op dat wat degenen die het initiatief hebben genomen voor het door de Tweede Kamer bij u ingediende wetsvoorstel reeds naar voren hebben gebracht, merk ik van de zijde van de regering op dat wij blij zijn met het voorstel omdat het past in ons streven naar het versnellen en doelmatiger maken van procedures. Het past ook in de lijn die wij hebben getrokken in het wetsvoorstel Crisis- en herstelwet, dat op Prinsjesdag is ingediend en dat in de Tweede Kamer nog behandeld moet worden, waarbij wij ons zeer verheugen op behandeling in uw Kamer. Zoals u weet, ziet het kabinet daar zo verlangend naar uit dat wij hopen dat het voor de kerst het geval zal zijn.

De heer Janse de Jonge heeft gevraagd of ik wil bevestigen dat als het kabinet eraan toe was gekomen om over dit onderwerp een voorstel in te dienen, als de initiatiefnemers ons niet te snel af waren geweest, het kabinet – dat wil ik althans hopen – op vergelijkbare goede ideeën zou zijn gekomen. Het past echter bij het onderwerp dat de initiatiefnemers ons te snel af waren, want het is ten slotte de bedoeling van het wetsvoorstel om tot versnelling te komen.

De vraag van de heren Engels en Janse de Jonge was of de regering ook tot bekrachtiging overgaat, als de Kamer het wetsvoorstel aanvaardt? Het formele antwoord moet zijn dat dit een beslissing van de ministerraad vergt. De ministerraad zou dan mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als

medeverantwoordelijke en mij kunnen machtigen, de Koningin te verzoeken het wetsvoorstel te bekrachtigen. Dat zal dan de gang van zaken zijn. Ik hoop dat in wat ik eerder heb gezegd, voldoende doorklinkt wat mijn inschatting zou zijn van het verloop van dat besluitvormingsproces.

Ik kom thans bij de vraag van de heer Janse de Jonge over de verhouding tussen de Crisis- en herstelwet en de bestuurlijke lus. Het wetsvoorstel Crisis- en herstelwet is zo opgezet dat daarin zelf geen regeling staat van de bestuurlijke lus, maar een bepaling die alvast rekening houdt met de mogelijkheid dat het voorliggende wetsvoorstel wet wordt. Als dan zal het wetsvoorstel Crisis- en herstelwet daar goed op inhaken.

Dan de vraag van mevrouw Quik of het niet nuttig zou zijn om na te gaan of belanghebbenden in sommige gevallen al in een eerdere fase van de besluitvorming beter bij de zaak betrokken kunnen worden en zelfs wellicht in bepaalde situaties een specifieke vorm van toegang tot de rechter zouden kunnen hebben. Wij gaan ervan uit dat rechtsbescherming zo veel mogelijk gebundeld moet zijn. Maar daarmee rekening houdend, er zijn inderdaad situaties waarin een voorziening bij de rechter relevant kan zijn.

Mevrouw Meindertsma heeft een opmerking gemaakt over de balans tussen bestuurlijke slagvaardigheid en individuele rechtsbescherming. Ik sluit mij aan bij de algemene opmerkingen die mevrouw Vermeij op dit punt heeft gemaakt. Ook naar het oordeel van de regering doet het wetsvoorstel door de manier waarop het is ingericht, geen afbreuk aan de vereiste rechtsbescherming van de burger. De rechter wordt daarmee niet in de positie gebracht dat hij zelf voor bestuurder moet gaan spelen.

De heer Engels en mevrouw Meindertsma verwoordden de vraag of het wetsvoorstel het bestuursorganen misschien gemakkelijk zou maken, omdat er nog de herstelkans is van de bestuurlijke lus. Ik ga daar niet van uit. Wij moeten toch wel onderkennen dat er bij toepassing van de bestuurlijke lus een tussenuitspraak ligt, dat de rechter dan ook constateert dat op een bepaald punt het besluit niet aan de eisen van het recht voldeed. Dat kan onder omstandigheden zelfs tot aansprakelijkheid wegens schade leiden. Ik denk niet dat deze luiheid zal worden veroorzaakt door een mogelijkheid tot herstel als vervat in het voorliggende wetsvoorstel.

De zorgen van de heer Engels gingen in een andere richting, namelijk zouden bestuursrechters niet extra streng kunnen gaan toetsen wanneer zij zien dat er deze herstelkans is. Rechters zijn ook in de huidige situatie en ook in de andere situatie gebonden aan het recht. Men ervaart het vaak als streng dat als op een onderdeel een besluit niet aan de eisen voldoet, vaak het hele besluit over moet. Ik voorzie op dit punt geen ontwikkelingen, gelet op de discipline die bestuursrechters in het kader van de jurisprudentie, gezet door de hoogste rechter, plegen te volgen.

Dan kom ik nog op een punt dat is aangesneden door mevrouw Strik en door de heer Janse de Jonge, mevrouw Meindertsma en mevrouw Quik over de analyse van de commissie-Elverding over de vertraging die vaak in de voorbereidingsfase van projecten intreedt. Mevrouw Vermeij is eerder op dit punt ingegaan en heeft in haar beantwoording via mij verwezen naar mijn collega's die direct te maken hebben met de infrastructuur.

## Hirsch Ballin

tuur. Zij zijn zich hiervan bewust, gemeentelijke en provinciale overheden ongetwijfeld ook. Er is dus op meer fronten werk, zowel het een, als het ander.

Dan de vraag of in het licht van de komst van de Wet algemene bepalingen van omgevingsrecht de bestuursorganen voldoende zijn toegerust voor hun moeilijke taak. Jazeker, maar ik ga een discussie over de omgevingsdienst nu maar uit de weg.

De heer Janse de Jonge en mevrouw Quik hebben gevraagd naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor de bekostiging van de rechterlijke macht. Ik ben in gesprek met de Raad voor de rechtspraak over de bekostiging voor de komende jaren. Het ontging mevrouw Neppérus niet dat bij haar deel van de beantwoording op dit punt een lichte maar sympathieke zucht aan mij ontsnapte. Ik wil dan ook niet verhelen dat dit een moeilijk onderwerp is. Wij proberen uiteraard binnen de beperking van de budgettaire kaders van de huidige economische situatie voldoende ruimte te houden voor de rechtspraak. Dat behoort nu eenmaal tot onze infrastructuur, de infrastructuur van de rechtstaat.

Mevrouw Broekers-Knol heeft gevraagd of wij in de Algemene wet bestuursrecht moeten vastleggen dat bij een bestuurlijke boete nooit een bestuurlijke lus kan worden toegepast. Het antwoord op die vraag is: ja. Dat is al geregeld in het op 1 juli ingevoegde artikel 8:72a.

Vervolgens kom ik bij de vraag van mevrouw Quik en de heer Janse de Jonge of er in algemene zin niet meer behoefte is aan een tussenuitspraak, bijvoorbeeld in geval van nieuwe feiten. Er zijn allerlei manieren waarop met nieuwe feiten rekening kan worden gehouden. Ik wil in het bijzonder het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet onder de aandacht brengen, waarbij ook nieuwe feiten van belang zijn. Dat wetsvoorstel is nu aanhangig bij de Tweede Kamer. Gelet op het belang daarvan doe ik nu al een beroep op deze Kamer om dat wetsvoorstel mogelijk te maken, nadat de Tweede Kamer het hopelijk heeft aanvaard.

Ik bevestig graag de vraag van de heer Janse de Jonge dat de bestuursrechter een bestuurlijke lus slechts kan toepassen binnen de grenzen van artikel 8:69 van de Algemene wet bestuursrecht, dus slechts voor zover de beroepsgronden daartoe aanleiding geven.

In antwoord op de vraag van de heer Janse de Jonge denk ik dat de wetstekst wel degelijk klopt. In artikel 8:52a van de Algemene wet bestuursrecht en de overeenkomstige bepalingen voor de Centrale Raad van Beroep, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het College van Beroep voor het bedrijfsleven zijn dit kanbepalingen. Het verschil zit aan de kant van het bestuur. Artikel 8:51a van de Algemene wet bestuursrecht biedt de rechtbank de gelegenheid om het gebrek in het besluit te herstellen. Het bestuursorgaan kan dat weigeren, het kan zeggen: dat willen wij niet; wij vertrouwen erop dat in hoger beroep daarover door de hogere rechter anders wordt geoordeeld. De hoogste rechter is ook de instantie die uiteindelijk oordeelt over de rechtmatigheid. Wanneer hij zegt dat een gebrek hersteld moet worden, dan is hij ook in de positie om te bepalen dat dit moet. Ik geef toe dat het verschil op het eerste gezicht merkwaardig lijkt, maar er zit systeem achter. Naar mijn oordeel klopt het.

De **voorzitter**: Ik dank de minister. Hiermee is de eerste termijn verstreken, op de laatste vraag van de heer Janse de Jonge na.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Ik dank de minister voor deze uitleg. Dat laat onverlet dat de keuze niet meer in hoogste instantie ligt bij de appelrechter, dus opnieuw een besluit nemen voor het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan krijgt de opdracht tot herstel. De eerste mogelijkheid is er dan niet meer. Dat kan het gevaar in zich hebben dat de rechter op de stoel van het bestuur gaat zitten, dat was mijn punt.

Minister **Hirsch Ballin**: Voor de rechter is het een kanbepaling. In de gevallen dat de rechter geen dwingende juridische gronden ziet om die opdracht te geven, laat hij dat achterwege. Wanneer hij de discipline van de gebondenheid aan het recht die voor de rechter blijft bestaan wel ziet, rechtvaardigt dit dat in die situatie de hoogste bestuursrechter deze opdracht geeft.

De **voorzitter**: Hiermee is de eerste termijn van de zijde van de indieners en de regering beëindigd.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van:

### - de algemene financiële beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota 2010 (32123).

De beraadslaging wordt hervat.

Minister **Bos**: Voorzitter. Ik dank de leden voor hun bijdragen. Ik geloof dat, als je in deze Kamer iets zegt wat exact hetzelfde is als aan de overkant, je niet wordt beschuldigd van plagiaat of herhaling, maar hoogstens wordt bewonderd vanwege de consistentie. In die wetenschap wil ik beginnen met te zeggen wat eerder aan de overkant al is gewisseld. Wij moeten ons realiseren dat wij in deze tijden van crisis volstrekt unieke gebeurtenissen meemaken, die de wereldeconomie vele tientallen jaren lang de wereldeconomie niet heeft gekend, en hetzelfde geldt voor de Nederlandse economie. Politici en bestuurders zijn hierdoor voor ongekende uitdagingen gesteld, en waarvan wij allen oprecht hopen dat, als we heel veel ouder zijn en er met onze kinderen en kleinkinderen over praten, we nog steeds kunnen zeggen hoe uniek deze omstandigheden waren, in die zin dat ze zich tijdens ons leven ook niet zullen herhalen. Of dat het geval zal zijn, hangt natuurlijk enorm af van de vraag of we in staat zijn geweest, lessen te leren en dingen na deze economische crisis beter en verstandiger te doen.

De politiek is al eens eerder in staat geweest om dat soort lessen te leren. Deze crisis is de ergste die de wereldeconomie teistert sinds de jaren dertig van de vorige eeuw. Als we deze crisis vergelijken met hoe overheden destijds reageerden, valt in ieder geval op hoeveel lessen er zijn geleerd door de politiek en de overheid. Er vindt internationale samenwerking plaats, wat destijds niet gebeurde. Er wordt op economische krimp gereageerd met een expansieve begrotingspolitiek, wat destijds ook niet zo was. Hoewel het beeld niet perfect is, kan toch worden gezegd dat er niet of nauwelijks terugval plaatsvindt naar protectionistische