



Mevrouw Vermeij (PvdA)

© M. Sablerolle – Gouda

De heer **Van Gerven** (SP): De SP-fractie steunt het verzoek om een spoedig debat. Wat haar betreft, wordt het een debat met voldoende spreektijd. Gezien het belang van het onderwerp en de gang van zaken ben ik er voorstander van dat het een plenair debat is.

De **voorzitter**: Ik hoor wat u zegt, maar ik maak dan altijd de opmerking dat niet-plenair net zo belangrijk is. Het wordt ook allemaal uitgezonden.

Mevrouw **Schippers** (VVD): Ik wil de minister niet alleen aanspreken op zijn manier van handelen, maar ook een inhoudelijk debat voeren. Het is logisch dat daarin moties worden ingediend, aangezien er nu een motie ligt die door bijna de gehele Kamer is gesteund. Laten wij onszelf dus ook een beetje serieus nemen. Een spoeddebat of een spoedig debat, maar ik wil wel graag een plenair debat.

De **voorzitter**: Er zijn allerlei vormen, zoals een algemeen overleg met daaropvolgend een VAO. Ik hoor heel goed wat u zegt. Ik houd er alleen niet van als commissievergaderingen afgewaardeerd worden.

Ik zit volgende week echt in de problemen, dat zeg ik u heel eerlijk. Ik hoor dat een ruime meerderheid van de Kamer zelfs voor een debat is. Volgende week heb ik heel weinig tijd op de agenda. Ik wil met u kijken naar een moment waarop er voldoende tijd is voor het debat. Ik begrijp dat u geen spreektijden van drie minuten wenst; dat is de spreektijd die ik altijd voor een spoeddebat reserveer. Daarmee wil ik rekening houden, maar dan moet u mij de kans geven om de agenda te raadplegen. Deze week lukt zeker niet. Volgende week heb ik heel weinig tijd, maar daar gaan wij goed naar kijken. Mag ik met mevrouw Schippers bespreken wat een goed moment is? Vertrouwt u dat aan haar toe?

Dank u wel, aldus besloten.

Het woord is aan de heer Vendrik.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Voorzitter. Gisteren heeft een algemeen overleg plaatsgevonden met de minister van Economische Zaken over diverse energie-onderwerpen. Ik verzoek u, het verslag van dat overleg nog deze week aan de plenaire agenda toe te voegen,

waarbij niet onvermeld mag blijven dat uit de aard der zaak ook deze week gestemd zal moeten worden over de moties die ik daarbij zal indienen.

De **voorzitter**: Ik begrijp dat wij morgen rond 15.00 uur een gaatje op de agenda hebben. Wij proberen dan voor de dinerpauze aansluitend te stemmen.

Aldus besloten.

Het woord is aan de heer Van Gerven.

De heer **Van Gerven** (SP): Voorzitter. Ik rappelleer een aantal vragen. Het zijn er veel en ik wil daar graag snel antwoord op.

Allereerst betreft het de vragen over de voorkruipzorg door Quality Medical Services. De minister heeft gezegd dat dit wordt onderzocht. Dat onderzoek moet onderhand afgerond zijn.

Verder betreft het de vragen van de leden Van Gerven en Leijten aan de staatssecretaris over het inpikken van personeel door het Slotervaartziekenhuis; vragen van de leden Van Gerven en Irgang aan de minister van Volksgezondheid en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over onethisch onderzoek in India; vragen van het lid Van Gerven aan de minister van VWS over het pionieren met complementaire gezondverstand-geneeskunde in het Slotervaartziekenhuis; vragen van de leden Van Gerven en De Roos aan de minister van VWS over de fusieplannen van de ziekenhuizen in Goes en Vlissingen en ten slotte vragen van het lid Van Gerven aan de minister van VWS over de inkomens van medisch specialisten. Er is wel een uitstelbrief voor die laatste vragen, maar de antwoorden zouden er nu moeten zijn.

De **voorzitter**: Wij zullen het stenogram doorgeleiden naar het kabinet.

De vergadering wordt van 13.40 uur tot 14.00 uur geschorst.

---

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 12 februari 2009.)

De **voorzitter**: Ik heb vorige keer al gezegd dat het heel bijzonder is om de minister in een adviserende rol te zien en de Kamerleden in een hoofdrol, namelijk die van initiatiefnemer. Zo kunnen zij ook eens meemaken hoe dat is. Wij vervolgen met het antwoord van de initiatiefnemers in eerste termijn. Uit hun opstelling leid ik af dat ik daarvoor als eerste het woord mag geven aan mevrouw Vermeij. De initiatiefnemers bepalen daarna welke volgorde zij hanteren.

De leden van de Kamer kunnen natuurlijk interrumperen, zij het met mate. U kent mij.

De algemene beraadslaging wordt hervat.



Mevrouw **Vermeij**: Mevrouw de voorzitter. Dank u wel. Het is voor mij de eerste keer dat ik als initiatiefnemer op deze plaats mag staan. Het is een bijzondere ervaring.

De initiatiefnemers danken de Kamerleden voor hun inbreng en vragen en voor hun positieve – kritisch positieve – grondhouding ten aanzien van ons initiatiefwetsvoorstel. Er zijn niettemin veel vragen gesteld en wij zullen proberen om op al die vragen antwoord te geven.

Ik wil eerst stilstaan bij de vraag wat ons heeft gedreven. Onze drijfveer is dat tussen besluit en uitvoering complexe technische regels staan en bovendien procesrecht dat het doorhakken van knopen enorm bemoeilijkt. Volgens mij bestaat hierover in dit huis globaal wel overeenstemming.

Een van de leden typeerde ons als asfaltridders. Wij zullen dit niet ontkennen, ook al houd ik ook veel van het spoor. De asfaltridders achter deze tafel houden van de uitvoering, ook als het om spoorwegen en huizen gaat, mijnheer Heerts. Wij zien met de Kamer dat dit niet eenvoudig is. Haar en onze ervaring met de weerbarstige praktijk van de uitvoering van grote bouw- en infra-projecten heeft geleid tot het zoeken naar mogelijkheden tot versnelling van procedures in het regelwoud.

De bestuursrechter kan vandaag de dag niet veel als tijdens de beroepsprocedure gebreken aan het licht zijn gekomen. Hij wordt dan gedwongen om een besluit te vernietigen en niet anders dan dat. Met als gevolg dat de overheid – het bestuursorgaan – opnieuw de hele besluitvormingsprocedure moet doorlopen. Wij weten wat de gevolgen daarvan zijn: grote vertraging, extra kosten en maatschappelijke irritatie. Niet alleen bestuurders raken geïrriteerd, maar ook en juist de gewone mensen, omwonenden die wachten op een nieuw huis, stadsbewoners die wachten op de realisatie van een nieuw centrum of de automobilisten die dagelijks in de file staan.

Los van het feit dat de overheid haar werk goed moet doen, kennen wij in het procesrecht geen mogelijkheid om lopende de rit van een beroep- of bezwaarprocedure een besluit beter te maken. Dit initiatief gaat vooral over mensen. Zoals bekend doen wij met dit initiatief niets af aan het fundamentele recht van een ieder om bezwaar of beroep aan te tekenen tegen een besluit. Aan de andere kant vergeten wij wel eens dat achter besluiten mensen staan die snel duidelijkheid willen, of dit nu vergunninghouders zijn, mensen die een huis hebben gekocht of een bedrijf willen beginnen of mensen die noodzakelijkerwijs elke dag op de weg zitten. Net zo min als degene die bezwaar maakt, kiezen zij vrijwillig voor jarenlang slepende procedures waarin maar steeds geen knopen worden doorgehakt.

De suggestie van enkele leden dat wij aan de weegschaal tussen bestuursorgaan en belanghebbenden gaan hangen, houden wij verre van ons. Wij geloven in de oprechtheid van alle betrokkenen die er natuurlijk meer aan hebben als een gebrek in welk besluit dan ook, snel wordt hersteld. Het probleem van inefficiënte beroepsprocedures en jarenlange procedures doet zich echt niet alleen voor bij heel grote projecten. Ook relatief kleine bouwplannen kunnen onderwerp zijn van jarenlang soebatten waarbij pas na lezing van de einduitspraak van de bestuursrechter duidelijkheid ontstaat over de noodzaak om het besluit te herstellen of

opnieuw te formuleren. En nogmaals, niemand heeft baat bij jarenlange procedures: de bezwaarmaker niet, de vergunninghouder niet en de bestuursrechter uiteindelijk ook niet; diens imago is door de jaren heen immers ook niet beter geworden.

Aanvankelijk, toen wij aan dit voorstel begonnen, wisten wij niet dat vele bestuursrechtjuristen een toepassing zien in de sociale zekerheid. Dit werd ons duidelijk na een bijeenkomst van bestuursrechtjuristen over de bestuurlijke lus. Ook in de sociale zekerheid wordt vaak veel te lang geprocedeerd en blijkt pas aan het eind, bij het besluit, een fout die tijdens de rit had kunnen worden hersteld. De bestuurlijke lus kan lange rechtsonzekerheid voorkomen door sneller in zaken te voorzien en dat kan een hoop ellende schelen.

Dit alles is in het kort omschreven. Laten we het procesrecht echt effectiever maken. Laten we de rechtszekerheid jegens de overheid een dienst bewijzen, met behoud van aanspraken. De bestuurlijke lus zal ertoe moeten leiden dat mensen in het land eerder duidelijkheid krijgen. Zo krijgen we betere besluiten en boeken we tijdwinst. Dat is goed voor het bestuursorgaan en goed voor het procesrecht, maar vooral goed voor alle mensen in het land, of zij nu belanghebbenden zijn of vergunninghouders.

Dat heeft ons gedreven. Ik geef graag het woord aan mijn collega's voor het beantwoorden van vragen. Zelf zal ik dat aan het slot ook doen. Ik geef nu graag het woord aan mevrouw Neppéus.

**De voorzitter**: Mevrouw Vermeij, als u het niet erg vindt, dan geef ik hier het woord; anders kan ik net zo goed weggaan en dat is ook weer zo sneu.

Het woord is aan mevrouw Neppéus.

**De heer De Wit** (SP): Voorzitter. Graag stel ik eerst nog even een vraag aan mevrouw Vermeij, over die asfaltridders. Het klopt toch dat zij bewust heeft gekozen voor de Algemene wet bestuursrecht? Welnu, die gaat niet over wegen, maar over de overheid in het algemeen, die besluiten moet nemen. Het moet dus een misverstand zijn dat het uitsluitend, of in hoofdzaak, zou gaan om procedures rond het aanleggen van wegen; er zijn immers buitengewoon belangrijke andere procedures. Mevrouw Vermeij noemde zelf de sociale zekerheid, waarin dit ook aan de orde kan zijn. Het lijkt me goed als zij dit misverstand even terugbrengt tot de juiste proporties.

**Mevrouw Vermeij**: Ik kan de heer De Wit volledig gelijk geven. Vanwege onze portefeuilles komen wij voornamelijk op het terrein van infrastructuur en ruimtelijke ordening, maar op weg naar dit initiatiefwetsvoorstel hebben wij gezien welke interessante toepassingen de bestuurlijke lus ook, of juist, kan hebben op andere terreinen, waarvan de sociale zekerheid zeer belangrijk is. Overigens is de keuze om dit in de Awb te regelen het fraaist: immers, 30 verschillende lussen, in verschillende sectorale wetgeving, zou tot een oerwoud leiden van interpretaties en opvattingen over de wijze van toepassing van de lus.

**Mevrouw Van Vroonhoven-Kok** (CDA): Voorzitter. Aan het eind van dit principiële blok ook een principiële vraag van mijn kant. De Algemene wet bestuursrecht is geschreven om de burger te beschermen, maar de

## Vermeij

initiatiefnemers lijken de overheid ermee een extra instrument in handen te geven. Zijn zij met ons van mening dat, omwille van de gelijkwaardigheid of wederkerigheid, aan de burgers eenzelfde instrument als de bestuurlijke lus zou moeten worden gegeven?

Mevrouw **Vermeij**: Hier komen wij zeker nog op terug. Bij voorbaat zeg ik u dat juist burgers, of zij nu bezwaar maken of degenen zijn tegen wier vergunning bezwaar wordt gemaakt, er in gelijke mate baat bij hebben wanneer sneller in een besluit wordt voorzien. Ze hebben er ook allen baat bij als dat besluit een goed besluit is. Zoiets probeerde ik net ook duidelijk te maken. Daarvoor is deze wetswijziging bedoeld.

□

Mevrouw **Neppérus**: Voorzitter. Voor mij is het ook de eerste keer dat ik hier mag staan. Vroeger mocht ik als ambtenaar de antwoorden schrijven voor bewindslieden, tegenwoordig mag ik zelf vragen stellen en nu ga ik vragen van collega's beantwoorden.

Voorzitter. Zowel de heer De Wit als de heer Teeven heeft gevraagd waarom het wetsvoorstel niet aan bestuursrechters is voorgelegd. Daaruit kun je ook een beetje proeven dat wij dat beter wel hadden kunnen doen. Daarom lijkt het mij goed als ik zeg dat het wetsvoorstel toch niet geheel uit de lucht kwam vallen. Het heeft namelijk deel uitgemaakt van het Wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht, de Wab. De adviezen over het gehele voorontwerp zijn voorgelegd aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de Rechtspraak. In die fase zijn zij dus geraadpleegd. Wat wij nu hebben, wijkt daar niet wezenlijk van af. Ik geef toe dat wij het niet apart hebben voorgelegd, maar het is dus wel degelijk eerder aan de orde geweest, want bij deze organisaties zijn ook de administratieve rechters en de bestuursrechters aangesloten. Natuurlijk heeft een aantal bestuursrechters, gedeeltelijk ook op eigen titel, geschreven. We hebben daar kennis van genomen en daar hebben we kanttekeningen bij. Maar anderen, die ook ervaring hebben met dat bestuursrecht, vinden het juist wel goed. Ik heb geen glazen bol en mijn collega's ook niet, maar wij gaan ervan uit dat het kan werken. De Algemene wet bestuursrecht zal over een paar jaar worden geëvalueerd, gevolgd door een rapportage in 2012 over de jaren 2007-2011. Daarin kan dit worden meegenomen. Wij hebben er vertrouwen in, maar laten wij dit onderdeel dan betrekken bij de evaluatie. Dat lijkt ons verstandig.

De heer **Teeven** (VVD): Voorzitter. Ik heb gevraagd of het niet beter zou zijn geweest om er enig zicht op te krijgen in hoeverre er in de praktijk gebruik van zal worden gemaakt. Dat was ook de strekking van de vraag van collega De Wit. Mevrouw Neppérus zegt kennis te hebben genomen van individuele adviezen van bestuursrechters en van andere commentaren, maar onze vraag was juist in hoeverre in de praktijk van dit instrument gebruik zal worden gemaakt. Ik heb eerder de vergelijking gemaakt met een gereedschapskist waar al allerlei materiaal in zat. Kan mevrouw Neppérus daar nog iets over zeggen?

Mevrouw **Neppérus**: Voorzitter. Wij hebben veel rechters gesproken sinds we met dit wetsvoorstel bezig zijn. Er

lopen al proeven; rechters blijken al te kijken hoe kan worden vermeden dat iets helemaal terug naar af moet en er dus geen stappen in de hoofdzaak gezet kunnen worden. Zowel de partij die iets niet wil als de partij die de vergunning heeft afgegeven als een derde moet dan gaan wachten tot weer zoveel rondes voorbij zijn gegaan. In juristenland wordt dat het "finaliseren" genoemd. Men wil niet steeds weer helemaal terug moeten naar af voor kleinere dingen, voor vormfouten – hoe belangrijk die ook kunnen zijn – of rekenfouten, maar proberen al eerder in de discussie te komen. Die wens hebben wij heel nadrukkelijk geproefd bij de rechters die wij hebben gesproken. Wij willen proberen wat sneller tot de kern door te dringen. Daar gaat het om en daarbij blijven alle rechterlijke instrumenten overeind, zoals mevrouw Vermeij al zei. Nogmaals, wij hebben het idee dat er behoefte aan is om dat sneller te kunnen doen.

Voorzitter. Er is gesproken over een internationale rechtsvergelijking. De heren Teeven en Heerts hebben daarover gesproken. Alle landen hebben natuurlijk een rechtssysteem maar je ziet wel dat deze vaak heel uiteenlopend zijn. In een vroeger ambtelijk leven heb ik het fiscaal recht in vele landen mogen vergelijken. Daar werd ik niet vrolijk van, want het bleek geheel uiteen te lopen. Je kunt wel iets gaan doen, maar dan zou je het hele systeem moeten gaan vergelijken. In Duitsland is er een bestuurlijke lus geweest, maar die is niet uit de verf gekomen. Dat is ook in artikelen beschreven. In datzelfde Duitsland is de toegang tot de rechter veel minder gemakkelijk dan in Nederland. Als die Duitse rechter echter eenmaal actief is, dan zoekt hij zelf bewijsmateriaal. Dat zit ook niet in ons rechtssysteem. Het kan allemaal worden uitgeschreven, maar ik vraag mij echt af of dat veel toegevoegde waarde heeft. Ik kan mij wel voorstellen dat in het kader van een evaluatie, als ervaring is opgedaan, wordt gekeken hoe het in andere landen gaat. Ik zou mij daar echter niet rijk mee willen rekenen. Het wil nogal eens uiteenlopen en dan moet eigenlijk het hele rechtssysteem worden bekeken, wat een en ander behoorlijk uitgebreid maakt.

De heer Teeven en eigenlijk ook de heer De Wit en de heer Geerts hebben gevraagd of het allemaal echt gebruikt zal worden in de praktijk. Daarmee wordt bijna dat punt van de gereedschapskist aan de orde gesteld. Wij zien een tendens, ook bij de bestuursrechters zelf, dat eerder tot de hoofdzaak wordt doorgedrongen. De hoofdzaak van bijvoorbeeld het afgeven van een milieuvergunning of het aanleggen van een weg moet uiteraard uiterst zorgvuldig worden behandeld. Iedereen is er evenwel bij gebaat, zowel degene die de vergunning al dan niet heeft verkregen als anderen, die bijvoorbeeld bezwaar hebben gemaakt tegen de verleende vergunning, dat daar snel duidelijkheid over komt, dat er sneller tot de hoofdzaak wordt doorgedrongen. In die zin is het smeerolie om de zaak wat gemakkelijker in gang te krijgen.

Er zijn andere instrumenten; die zitten ook in de huidige wet. De artikelen van de Wet op de inkomstenbelasting kende ik vroeger uit mijn hoofd maar van deze wet zal ik ze erbij moeten zoeken. Het gaat om artikel 8:72, lid 3 en 4. Daar zit wel iets in waarmee een bestuursrechter dwars door allerlei dingen en problemen heen kan zeggen: zo moet het en zo doe ik het. In dat artikel staat echter dat dat slechts op één manier mag. Ik geef een voorbeeld. Aan iemand is een milieuvergunning verleend maar tijdens het onderzoek blijkt dat er

## Neppérus

onvoldoende hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden. Dat komt wel eens voor. Volgens de huidige wet moet er dan worden toegekend of niet-toegekend. De rechter heeft echter behoefte aan nadere informatie omdat zaken moeten worden uitgezocht. In een dergelijk geval biedt onze bestuurlijke lus ruimte om zaken recht te zetten waarna alsnog de hoofdzaak aan de orde kan komen: is de milieuvergunning al dan niet terecht verleend?

Er is door de rechter best geprobeerd om het huidige artikel te gebruiken en dat is ook een aantal malen gelukt. De uitspraak van de lagere rechter hield dan stand bij de Raad van State. Het is echter ook een aantal malen niet gelukt, juist omdat gekozen moest worden tussen a of b terwijl de rechter meer informatie nodig had om die keuze te kunnen maken. Om die reden zeggen wij dat hiermee wel degelijk iets wordt geboden. Wij moeten afwachten in welke mate het zal worden gebruikt. De meeste beroepen worden gewoon afgewezen, om heel andere redenen, bijvoorbeeld omdat de rechter vindt dat het besluit van de betrokken overheid gewoon goed was. De cijfers leren echter dat in ongeveer een kwart van de beroepen nader onderzoek noodzakelijk wordt geacht. Daar denkt een rechter: hé, hier is wat aan de hand. In dergelijke situaties kan dit een extra instrument zijn. Er zat heel wat in de gereedschapskist, maar naar ons idee moet er nog een stukje bij. Een loodgieter heeft een goede tang nodig, maar ook een rechter heeft goed gereedschap nodig. Wij zullen zien hoe het in de praktijk werkt.

Ik kom bij de vragen van de heer De Roon over de nota van wijziging. Het ging erom dat als het verkeerde orgaan een besluit heeft genomen, de rechter kan besluiten om niet weer bij nul te beginnen, maar tegen het desbetreffende orgaan te zeggen dat het ervoor moet zorgen dat het alsnog goed gebeurt bij het andere orgaan. Daarover bestaat wat verwarring, want wat is nu dat zelfde orgaan? Wij beschouwen dit – en zo is de wetstekst ook bedoeld – als in dezelfde kolom. Als het college van B en W een besluit heeft genomen, terwijl dat besluit had moeten worden genomen door de burgemeester, ligt dat in dezelfde groep. Je stuurt het terug naar het college van B en W en krijgt de uitspraak dat het moet worden hersteld door het goede orgaan, dus de burgemeester. Van niemand gaan dan rechten verloren, er wordt niet onnodig tijd verloren en het juiste orgaan kan het alsnog doen. Als de burgemeester iets heeft gedaan, terwijl dit had moeten worden gedaan door de commissaris van de Koningin of door gedeputeerde staten, krijg je een heel ander verhaal. De rechter zal het betrokken besluit dan gewoon vernietigen. Dan doen wij geen bestuurlijke lus, want het bestuur had het dan beter moeten doen. Over mogelijke luiheid van het bestuur komt mevrouw Vermeij straks nog te spreken. De bedoeling is in ieder geval dat het in dezelfde kolom kan worden hersteld. Daar zit tijdwinst, smeerolie, doordat je niet weer onnodig bij nul begint, maar verder kunt gaan.

De heer **De Wit** (SP): In de stukken wordt wel degelijk gesproken van een ander bestuursorgaan. Dat staat in de memorie van toelichting. Neemt mevrouw Neppérus daar afstand van? Moet het inderdaad binnen dezelfde bestuurskolom blijven? Als iets op gemeenteniveau ligt, kan het dus niet in dezelfde procedure naar de provincie gaan?

Mevrouw **Neppérus**: Ik kan mij voorstellen dat er wat

aarzelings kan ontstaan bij het lezen van de toelichting op de nota van wijziging. Zo hebben wij het echter bedoeld.

□

De heer **Koopmans**: Voorzitter. Voor mij is het bijzonder om hier te staan bij de behandeling van dit initiatiefwetsvoorstel. Dit wetsvoorstel is het gevolg van een motie die in 2004 is ingediend, mede door collega De Krom en ondergetekende. Destijds hebben wij een drietal moties ingediend bij de behandeling van de begroting van het ministerie van VROM, die zijn aangenomen. Eentje daarvan ging over de invoering van fatale termijnen. Het is mooi om te zien dat die fatale termijnen bij de omgevingsvergunning ondertussen in de wet zijn opgenomen. Deze weken is in de Kamer naar aanleiding van de dienstenrichtlijn ook nog uitgebreid gesproken over een verdere invoering van de *lex silencio positivo*. Het is dus een mooi moment, ook omdat wij destijds met elkaar hebben gesproken over bezwaar en beroep. Wij hebben ook daarover moties ingediend, die zijn aangenomen. Zij zijn ondertussen in een aantal wetten verwerkt. In het traject van het verbeteren van het bestuursprocesrecht zijn wij nog in afwachting van het wetsvoorstel van de minister van Justitie ter uitvoering van de motie over het relativiteitsvereiste. Wij hopen dit de komende maanden mee te maken. De derde motie die destijds echter is aangenomen, gaat over de bestuurlijke lus. Die heb ik destijds samen met collega De Krom ingediend. Het is van grote waarde dat het initiatiefwetsvoorstel een veel bredere onderbouwing heeft gekregen, in die zin dat meerdere partijen hierbij zijn betrokken, nadat de motie door de toenmalige coalitie is gesteund. Overigens spreek ik hiervoor mijn grote waardering uit voor mijn collega's, met name voor mevrouw Vermeij. Dus dank daarvoor.

Ik ga vijf punten behandelen:

1. het toepassingsbereik van de lus, waar de heer De Wit net al even op wees;
2. de ongelijkheid tussen partijen of het feit dat volgens sommige vragenstellers alleen het bestuur een herkansing krijgt en de burger niet;
3. de vraag of de bevoegdheid van de rechter met betrekking tot de toepassingsmogelijkheden niet aan banden moet worden gelegd;
4. de rechtsbescherming van de derde belanghebbende;
5. de misleiding van belanghebbenden.

Het eerste punt is het toepassingsbereik van de lus. Daarover zijn in eerste termijn vragen gesteld door de leden De Wit, Van Vroonhoven-Kok en Heerts. Mevrouw Vermeij duidde er net al op in haar antwoord op een vraag van de heer De Wit: de bestuurlijke lus is natuurlijk niet alleen bedoeld voor infrastructuur. De opmerkingen van de heer Heerts over de asfaltridders zal anders zijn bedoeld. In de motie is de regering destijds juist verzocht om de bestuurlijke lus op te nemen in een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht. Dat heeft daarna waarschijnlijk wat langer geduurd, omdat dit bij de begroting van VROM is gebeurd, terwijl de verantwoordelijke minister destijds de minister van Justitie was en nog steeds is. Het gaat dus om een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht.

Elk bestuursrechtelijk geschil dat dreigt te worden getroffen door een kale vernietiging leent zich in de ogen van de indianers voor toepassing van de bestuurlijke lus. De reden waarom wij het alsnog hebben opgepakt is ook



## Koopmans

de sterke maatschappelijke irritatie over procedures die te maken hebben met infrastructuur. De toepassing kan en moet echter veel breder. Het komt veel voor dat een bestuursorgaan in zijn besluit niet of onvoldoende ingaat op stukken van een burger ter onderbouwing van diens claim, zoals medische rapporten en cijfermatige berekeningen.

Het is ook van groot belang dat de rechter regie houdt over het tempo waarmee het gebrek wordt hersteld.

Mevrouw **Van Vroonhoven-Kok** (CDA): Dit gaat nog even over het vorige stukje: het bereik van de bestuurlijke lus. U zegt gelukkig en terecht dat het voor breder bereik mogelijk is. In de nota naar aanleiding van het verslag schrijven de indieners nadrukkelijk: het wetsvoorstel verzet zich er niet tegen. Dat is een belangrijk nuanceverschil, want in de nota naar aanleiding van het verslag lezen wij niet zo veel ambities als wij nu horen. Bent u tot een ander inzicht gekomen of wat is er gebeurd?

De heer **Koopmans**: De passage "verzet zich daar niet tegen" heeft te maken met de destijds gestelde vragen. Het antwoord is ten volle: dit wetsvoorstel gaat over de Algemene wet bestuursrecht. In de nota naar aanleiding van het verslag staan geen verdere inperkingen. Ik kom dadelijk nog op specifieke vragen van sommigen op dit punt terug. Het is van toepassing op de Algemene wet bestuursrecht. Het heeft dus een brede toepassing.

De rechter houdt de regie over het tempo waarmee het gebrek wordt hersteld. De kosten die verbonden zijn aan het herstellen van het gebrek komen te liggen waar ze horen te liggen: bij degene die het besluit heeft genomen. De bestuurlijke lus is ook toepasbaar bij de kans dat er een ander inhoudelijk besluit komt, maar in dat geval is terughoudend gebruik noodzakelijk. Ik kom straks terug op de mogelijke gevaren van de aantasting van belangen van belanghebbenden of derde belanghebbenden.

Dan kom ik op de ongelijkheid tussen partijen en de herkansing voor het bestuur. De heer De Wit vroeg in eerste termijn: is het niet oneerlijk dat het bestuur wel een gebrek kan herstellen, maar de burger niet? Mevrouw Van Vroonhoven vroeg: waarom wordt aan het bestuur wel de mogelijkheid geboden om kleine zaken te wijzigen of te verbeteren, maar aan de burger niet? Verder was de vraag aan ons of datzelfde recht aan de burger zou moeten worden gegeven. Zij gebruikte daarbij het woord "wederkerigheid". Overigens vroeg de heer De Roon hier ook naar. Deze leden stellen dat toepassing van de bestuurlijke lus een herkansing geeft aan het bestuursorgaan en dat de burger geen kansen krijgt om vergissingen te herstellen. Als dat waar zou zijn, dan zou hierbij sprake zijn van onevenwichtigheid. Hierbij is echter juist het tegenovergestelde aan de hand. De burger heeft juist mogelijkheden om procedures en vormfouten van zijn kant te herstellen; het bestuursorgaan heeft dit veel minder. Er is sprake van een herstel van het evenwicht op dat punt.

Als een beroep namelijk niet voldoet aan een of meer formele eisen – zie daarvoor artikel 6.5 van de Awb – dan krijgt de indiener van het beroepschrift de mogelijkheid om het verzuim of de verzuimen te herstellen. Dat is ook mogelijk op grond van artikel 6.6 van de Awb. Dit gebeurt door toezending van een zogeheten herstelverzuimbrief, waarin specifiek wordt aangegeven aan

welk formeel vereiste nog niet is voldaan door degene die beroep heeft aangetekend, en op welke wijze dit kan worden hersteld. Het niet of niet geheel voldoen aan hetgeen in de herstelverzuimbrief is gevraagd, heeft niet zonder meer fatale gevolgen voor de indiener van een beroepschrift. In artikel 6.6 van de Awb is immers bepaald dat het beroep ongegrond kan worden verklaard. Het is dus een bevoegdheid waarbij een belangenafweging van de bestuursrechter is vereist. Het is dus geen verplichting die elke ruimte voor maatwerk onmogelijk maakt.

De Awb biedt de bestuursrechter nog meer mogelijkheden om burgers te wijzen op onvolkomenheden of hun verantwoordelijkheden bij het formuleren en adstrueren van hun stellingen. De bestuursrechter kan de burger schriftelijk vragen om verduidelijking van een stelling of toezending van stukken, zoals in artikel 8.45 van de Awb is bepaald. De bestuursrechter kan dit uiteraard ook ter zitting doen. Wij verwijzen daarbij naar onze bespreking van de houding van bestuursrechters ten opzichte van de bestuurlijke lus. Mevrouw Vermeij komt daarop ook nog terug.

Eerst gaan wij nader in op de klacht dat het bestuursorgaan eindeloos gebreken kan repareren en op de suggestie, het bestuursorgaan slechts één herkansing te bieden. Dit lijkt onlogisch en zelfs onrechtvaardig, maar dit is het bij nader inzien niet. Ik geef een voorbeeld om dit duidelijk te maken.

Een investeringsmaatschappij vraagt om ontheffing van het bestemmingsplan voor de realisering van een winkelcentrum. Een aantal omwonenden maakt hiertegen bezwaar en stelt na ongegrondverklaring van dit bezwaar door het bestuursorgaan beroep bij de rechtbank in. De rechtbank verklaart het beroep gegrond en vernietigt het bestreden besluit. Vervolgens nemen B en W een nieuw besluit, een tweede beslissing. Ook dit besluit vindt in de ogen van de rechtbank geen genade. De rechtbank verklaart het nieuwe beroep gegrond, vernietigt de tweede beslissing op het bezwaar en voorziet dan zelf in de zaak. Het bezwaar is dus gegrond en de ontheffing is herroepen en vervangen door de weigering van een gevraagde ontheffing van dat bestemmingsplan.

Je zou dan kunnen zeggen: dat is jammer voor B en W. Het is natuurlijk ook jammer voor die investeringsmaatschappij. Is dat erg? Ja, dat is natuurlijk erg. Een rechtspersoon, zoals die investeringsmaatschappij, die voor zijn broodwinning in belangrijke mate van de overheid afhankelijk is, wordt namelijk als het ware gestraft voor fouten waaraan hij part noch deel heeft. Dat is ook het punt dat wij willen maken. Een burger die tegen een bepaald besluit in het geweer komt, hoeft slechts één belang te dienen, namelijk zijn eigenbelang. De overheid moet echter een veelvoud aan belangen tegen elkaar afwegen.

Dit is een belangrijke reden geweest waarom dit voor ons, niet alleen bij de in het begin van mijn betoog genoemde moties maar ook bij dit wetsvoorstel, een soort leidend beginsel is. Ik wijs in dit kader ook nog even naar de stukken die oud-collega Co Verdaas samen met Friso de Zeeuw heeft gepubliceerd in de afgelopen week. Hierover is een groot artikel in de krant verschenen. Daarin formuleren en vragen zij een herwaardering van het algemeen belang en van het politieke bestuur. Dit wetsvoorstel is voor een deel een vertaling van dat in mijn ogen gerechtvaardigde verlangen. Het gaat om belangen van burgers, die natuurlijk in veel gevallen

## Koopmans

tegenstrijdig aan elkaar zijn, maar ook om algemene belangen. In dit kader: hoe valt uit te leggen aan bewoners van huizen aan een weg die wegens sluiptverkeer levensgevaarlijk is geworden, dat B en W slechts één keer een verbetering zouden mogen aanbrengen of twee keer, maar geen derde keer als men dan nog een fout maakt? Het valt niet uit te leggen. Dan is het toch nodig dat dit een derde keer ook kan, als dat verkeersbesluit dan strekt tot vergroting van de verkeersveiligheid ter plaatse?

De heer **Heerts** (PvdA): Dat kan ik wel volgen, maar op dat moment wordt toch ook de vraag opportuun of dat bestuur nog wel geschikt is om als zodanig te functioneren. Als het bestuur elke keer een foutje maakt, dan mag ik toch hopen dat dit raakt aan de kwaliteit van dat bestuursorgaan?

De heer **Koopmans**: Ja, natuurlijk. Mevrouw Vermeij zal nog ingaan op bestuurlijke luiheid, om het maar zo te noemen. Incompetentie kun je daar voor een deel ook bij zetten. Er is natuurlijk nog iets anders aan de orde. Als een besluit niet te herstellen is – dat kan zijn – omdat de gronden voor dat besluit niet aanwezig zijn, dan kun je repareren wat je wilt. Dan is het niet te repareren. Dat is ook niet de bedoeling van dit wetsvoorstel.

Mevrouw **Van Vroonhoven-Kok** (CDA): Voorzitter. Ik kom terug op de equality of arms. Ik begrijp de redenering van de heer Koopmans wel, maar ik ben bang dat hij onvoldoende recht doet aan de mogelijkheden die de burger geboden krijgt in het bestuursrecht. Hij zegt dat de burger keer op keer zijn verweer kan aanpassen. Dat is niet waar. Daar is de rechter juist vrij terughoudend in. Ik grijp de gelegenheid dan ook aan om de minister te vragen om straks in zijn reactie in te gaan op de equality of arms.

De heer **Koopmans**: Mevrouw Van Vroonhoven, ik noemde net drie voorbeelden waarin de burger ter zitting, ook op verzoek van de bestuursrechter, nog nadere stukken kan aanleveren. Ik noemde het feit dat als de burger zelf aan bepaalde formele vereisten niet heeft voldaan, hij zijn fouten middels de herstelverzuimbrief kan herstellen. Ik gaf drie voorbeelden waarin de burger ten volle de mogelijkheid krijgt om eventuele fouten te herstellen. Die mogelijkheden zijn absoluut aanwezig. De bestuurlijke lus creëert die mogelijkheden nu juist ook voor het bestuursorgaan. Ik denk oprecht dat dit wetsvoorstel de gelijkwaardigheid en wederkerigheid brengt waar u naar vroeg, maar dan in sterkere mate voor het bestuursorgaan dat ze nog niet had, dan voor de burger die ze al heeft.

Mevrouw **Van Vroonhoven-Kok** (CDA): Hebt u daarbij ook rekening gehouden met het feit dat het bestuursrecht juist is vormgegeven om de burger te beschermen ten opzichte van de almachtige overheid, en dat de burger dus ook extra bescherming verdient?

De heer **Koopmans**: Ik ben blij dat u die opmerking ook nog even bij mij maakt, want ik moet u zeggen ...

De **voorzitter**: U moet wel beiden proberen om het meer via de voorzitter te doen. Het blijft lastig, maar u

spreekt elkaar nu rechtstreeks aan en dat is niet de bedoeling.

De heer **Koopmans**: Voorzitter, dat spijt mij natuurlijk ernstig. Het is goed dat mevrouw Van Vroonhoven die vraag nog even aan mij stelt. Ik hoor haar zeggen dat de Awb slechts dient ter bescherming van de belangen van de burger. Daarom raad ik haar aan om nog eens naar de geschiedenis van de Awb te kijken. Dat is namelijk lang niet de enige reden geweest voor de Awb. Je zou zelfs met elkaar na moeten denken over de vraag of wij op dat punt niet in algemene zin doorgeschooten zijn, maar dat moet op een ander moment en het is ook niet de strekking van dit wetsvoorstel. Dat is een heel ander kader. De Awb is natuurlijk ook aan de orde ter bescherming van het algemeen belang dat door de politiek of door het algemeen bestuur is verwoord. Daarover staan in de huidige Awb eveneens tal van vormvoorschriften, maar ook inhoudelijke en procedurele teksten, ter bescherming van wat een bestuur besluit. En dat is maar goed ook, lijkt mij.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. De vraag was hoe vaak de lus kan worden toegepast. Begrijp ik goed dat de heer Koopmans zegt dat er voor de indieners in principe geen maximum is? Dan begrijp ik zijn voorbeeld van de projectontwikkelaar niet. Daar schetst hij achter elkaar drie nieuwe procedures, omdat het verzoek telkens niet voldeed en vernietigd werd. Als ik het wetsvoorstel goed begrijp, kan de rechter in de eerste procedure al, voordat hij gaat vernietigen, zeggen dat hij de lus gaat toepassen om te voorkomen dat er twee of drie procedures achter elkaar komen. Ik snap niet dat de heer Koopmans, als voorbeeld van het belang van de lus, drie procedures achter elkaar noemt waarin de lus juist niet wordt toegepast. Of begrijp ik hem verkeerd?

De heer **Koopmans**: De heer De Wit heeft deze vraag ook in eerste termijn gesteld. De heer Teeven sprak over de verplichting om de lus op te nemen. Wij voelen niet voor het in de wet vastleggen van criteria met betrekking tot het aantal keren dat de bestuurlijke lus kan worden toegepast of van een termijn waarbinnen het bestuursorgaan het in de tussenuitspraak geconstateerde gebrek moet herstellen. Dergelijke criteria maken het instrument van de bestuurlijke lus namelijk veel minder flexibel.

De rechter zal, als wij dat in de wet opnemen, elke keer zeggen dat één keer wel kan en twee keer niet, terwijl het van groot algemeen belang kan zijn – en daarom noemde ik de weg en de verkeersveiligheid als voorbeeld – dat toch ter zitting eerst geconstateerd is dat er een processueel gebrek is en dat de bestuurlijke lus wordt toegepast. In het besluit dat daarop wordt genomen, zit misschien nog een foutje. Dan zou het toch jammer zijn als het helemaal opnieuw zou moeten gebeuren. Het is echter aan de bestuursrechter om te oordelen. Het kan nooit de bedoeling zijn – en het is ook niet praktisch – dat een besluit dat niet te herstellen is, hersteld gaat worden. Dat gaat natuurlijk niet. Daarvoor is de bestuurlijke lus absoluut niet bedoeld.

De heer **De Wit** (SP): Ik begrijp wat de heer Koopmans zegt, maar in het voorbeeld dat hij noemde, laat hij de rechter toch drie procedures voorgelegd krijgen. Ik zou zeggen dat met de toepassing van de bestuurlijke lus de rechter al in de eerste procedure gaat kijken of een

## Koopmans

gebrek zodanig is dat het hersteld kan en moet worden. Dan kijkt hij ook daar al meteen naar de toepassingsmogelijkheden van de lus, zonder de procedure te laten stranden omdat op een aantal gronden de ontheffing niet kan worden verleend. Is de heer Koopmans ook die mening toegedaan?

De heer **Koopmans**: Ja, dat klopt. Als er bijvoorbeeld twee punten niet helemaal op orde zijn, zou het niet logisch zijn om het achter elkaar te doen. Als een bestuursorgaan terugkomt met een herstel waarin een fout zit, raakt bij rechters natuurlijk ook het geduld op en vragen rechters zich af hoe het met het algemeen belang staat. Dat zijn allerlei afwegingen die ter zitting voor de rechter aan de orde kunnen zijn. Het lijkt ons echter niet verstandig het in de wet op te nemen en te bepalen dat het maar een x-aantal keren mag. In die zin is het goed erop te wijzen dat dit hierin het gevaar schuilt dat bestuursrechters die streven naar daadwerkelijk finale geschilbeslechting, terugvallen op beproefde methodes, zoals het door de griffier schriftelijk of mondeling laten vragen om nadere informatie of het laten influisteren om een gebrek te herstellen. De onwenselijke effecten van deze handelwijze hebben wij beschreven in de toelichting op ons voorstel, zoals ondoorzichtigheid en ongeschiktheid als middel om de regie over het verloop van de besluitvorming en dus de lengte van de beroepsprocedure in eigen hand te houden.

In een inflexibele lus schuilt daarnaast het risico dat bestuursrechters helemaal afzien van het streven naar finale geschilbeslechting en zich bedienen van de beruchte kale vernietiging als reactie op het gebrekkig besluit.

Dan kom ik bij de rechtsbescherming van de derde belanghebbende. Met name de heer De Wit is daarop in zijn bijdrage in eerste termijn uitgebreid ingegaan. Zijn cruciale vraag was of de rechtsbescherming van belanghebbenden niet in het geding komt door de bestuurlijke lus. De heer De Wit is bang dat het wetsvoorstel namelijk bijdraagt aan de uitholling van de rechtsbescherming van burgers. Wij delen deze angst niet en willen dit toelichten aan de hand van enige fictieve voorbeelden.

Het eerste voorbeeld is dat van een varkensboer uit Varsseveld, die een bouwvergunning vraagt en krijgt voor het oprichten van een landbouwschuur. Een van zijn burens maakt hiertegen bezwaar. Na afloop van de hoorzitting blijkt dat het bouwplan in strijd komt met het bestemmingsplan. B en W willen niet meer meewerken aan wijziging van het bestemmingsplan en daarom verklaren zij het bezwaar gegrond, onder herroeping van de bouwvergunning en vervanging van dit besluit door de weigering van de gevraagde bouwvergunning. Als de varkensboer het hiermee niet eens is, moet hij beroep bij de rechtbank instellen. Dit vloeit voort uit het systeem zoals neergelegd in artikel 7.11 van de Algemene wet bestuursrecht, dat al ruimte biedt voor de heroverweging die B en W hebben gemaakt, en in artikel 7.1 van de Algemene wet bestuursrecht, op grond waarvan niet wederom bezwaar kan worden gemaakt tegen een beslissing op bezwaar. Het gevolg is dus dat die varkensboer één instantie verliest. Is dat erg? Nee, want B en W mogen uit een oogpunt van zorgvuldigheid slechts overgaan tot weigering van de bouwvergunning indien en nadat zij die varkensboer de gelegenheid hebben geboden om desgewenst mondeling te reageren

op het voornemen tot herroeping van de bouwvergunning. Zie daarvoor artikel 7.9 van de Algemene wet bestuursrecht, dat verplicht tot het nogmaals raadplegen van belanghebbenden wanneer na de eerste hoorzitting blijkt dat feiten of omstandigheden die voor het nemen van de beslissing op bezwaar van aanmerkelijk belang kunnen zijn. Dus het bestuursorgaan is verplicht om de belanghebbende hierbij te betrekken.

Het tweede voorbeeld betreft een inwoner van Achtmaal. Ik zou overigens niet weten waar dat ligt.

De heer **De Wit** (SP): Wat ik mis in dit voorbeeld, is de toepassing van de bestuurlijke lus. Want daar ontstaat het probleem van de rechtsbescherming, niet zozeer bij bezwaar en beroep en in het kader van die procedure, het raadplegen van derde belanghebbenden of het in de gelegenheid stellen van derde belanghebbenden om iets te doen. Nee, waar het in uw voorbeeld om zou moeten gaan, is dat bij toepassing van de bestuurlijke lus de rechtbank een andere mening is toegedaan dan B en W naar aanleiding van het bezwaar. Er is bezwaar ingediend en er wordt alsnog een vergunning verleend of geweigerd, dat maakt niet uit. U hebt de bestuurlijke lus niet toegepast in dit voorbeeld. Mij gaat het erom dat bij toepassing van de bestuurlijke lus een andere situatie kan ontstaan, te weten een ander besluit, een andersoortig besluit of een aspect dat niet belicht is in eerste instantie, waarop mensen zouden moeten kunnen reageren.

De heer **Koopmans**: De bedoeling van dit betoog is dat bij toepassing van de bestuurlijke lus aan de orde zou kunnen zijn dat er een ander besluit komt. Ik heb dit voorbeeld neergezet omdat bij dat andere besluit ook de artikelen van de Algemene wet bestuursrecht die ik net noemde – zij het inderdaad niet bij de bestuurlijke lus – van toepassing blijven. Dus als in die bestuurlijke lus het bestuursorgaan tot een ander besluit komt – zoals in het geval van die boer uit Varsseveld – dan moet dat bestuursorgaan doen wat in de Algemene wet bestuursrecht staat op het punt dat ik net heb beschreven, namelijk die boer raadplegen. Zo heb ik nog een paar voorbeelden waarin ik de bestaande mogelijkheden in de Algemene wet bestuursrecht namens de indieners naar voren breng. Die verdwijnen niet door de bestuurlijke lus. Zij zijn ook van toepassing als de bestuurlijke lus wordt toegepast. Dat is wat ik met dit voorbeeld heb willen aantonen.

De heer **De Wit** (SP): Dan zijn wij een heel eind in de goede richting, want in eerste instantie heb ik betoogd dat de indieners er duidelijkheid over moeten verschaffen wat er gebeurt na toepassing van de lus met de rechten van de aanvrager, respectievelijk andere belanghebbenden.

De heer **Koopmans**: Ja, want dat zou betekenen dat door toepassing van de bestuurlijke lus een fors deel van de rechten en mogelijkheden van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is. Dat is natuurlijk wel van toepassing.

Het tweede voorbeeld betreft een inwoner van Achtmaal – ik zei zo-even al dat ik niet weet waar het ligt, maar het zal ongetwijfeld een prachtig plaatsje zijn – die aan B en W vraagt om handhavend op te treden tegen zijn buurman, een aannemer die een weiland gebruikt

## Koopmans

voor de opslag van bouwmaterialen. B en W wijzen die aanvraag af. Het daartegen gerichte bezwaar heeft voor de verzoeker niet het gewenste effect, dus de afwijzing blijft in stand. Die inwoner is echter teleurgesteld, voorziet zich van een advocaat en stelt beroep in bij de rechtbank. B en W laten zich overtuigen door het betoog van de advocaat en besluiten om alsnog door middel van een dwangsombeschikking op te treden tegen de aannemer uit Achtmaal. Volgens vaste jurisprudentie moet de dwangsombeschikking in dit geval worden aangemerkt als een beslissing op bezwaar. Dit betekent dat de dwangbeschikking te beschouwen is als een besluit in de zin van artikel 6.18 van de Algemene wet bestuursrecht. De oorspronkelijke beslissing op bezwaar, de instandhouding van de afwijzingsbeslissing, is immers gewijzigd. Het gevolg is dus dat de aannemer in een instantie verliest.

Het laatste is niet erg, want B en W moeten die aannemer confronteren met hun voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom. Ik verwijs in dit verband naar artikel 4.8 van de Algemene wet bestuursrecht, op grond waarvan de mogelijkheid tot het naar voren brengen van een zienswijze moet worden geboden aan degene die het niet eens is met een voornemen tot het nemen van een belastend besluit. Het is zelfs mogelijk dat die aannemer in twee instanties verliest, namelijk als B en W pas tijdens de behandeling van het hoger beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van gedachten veranderen. Het is namelijk vaste jurisprudentie dat een artikel 6.18-besluit dat tijdens de fase van hoger beroep wordt genomen, slechts mag worden getoetst door de bestuursrechter die het inleidend hoger beroep beoordeelt. Dit is natuurlijk gedaan om onnodige complicering en vertraging van de besluitvorming te voorkomen.

Een derde voorbeeld betreft het geval dat de rechtbank een beroep behandelt van een aantal omwonenden van een park in Papendrecht – daarvan weet ik wel waar het ligt – tegen een besluit om een kapvergunning te verlenen aan een projectontwikkelaar. Per abuis vergeet men te vragen of de vergunninghouder ingevolge artikel 8.26 van de Algemene wet bestuursrecht als partij in het geding wil deelnemen. Na afloop van de zitting meldt de betrokken projectontwikkelaar zich uit eigener beweging met het verzoek om een schriftelijke uiteenzetting te geven. Dat recht is in de Wet algemeen bestuursrecht opgenomen. Het is natuurlijk erg dat hij die uiteenzetting niet heeft mogen geven, maar dat is herstelbaar. De rechtbank kan immers het onderzoek heropenen ingevolge artikel 8.68 van de Algemene wet bestuursrecht, om de projectontwikkelaar toch als volwaardige partij aan het geding te laten deelnemen.

In de zojuist geschetste situatie volgt een tweede zitting, waarin alle partijen op elkaars argumenten kunnen reageren. Die vergissing van de rechtbank kost tijd, maar dat is minder belangrijk dan het respect voor het beginsel van hoor en wederhoor. Zelfs als de rechtbank de brief van de vergunninghouder negeert, is er nog geen mens overboord, want als de uitspraak strekt tot vernietiging van de beslissing op bezwaar, kan de projectontwikkelaar hoger beroep instellen. Als de omwonenden van het park hoger beroep instellen tegen de ongegrondverklaring van het hoger beroep, zal dit zonder meer leiden tot een raadpleging van de projectontwikkelaar. De afdeling bestuursrechtspraak toetst

namelijk ambtshalve, dus ook als geen enkele partij erover klaagt dat de procedure bij de rechtbank niet in overeenstemming met de beginselen van behoorlijke rechtspleging is verlopen.

Vervolgens zijn er twee mogelijkheden: of de afdeling bestuursrechtspraak doet wat de rechtbank zou behoren te doen en bewerkstelligt dat de vergunninghouder diens belangen naar voren kan brengen, of de afdeling wijst de zaak terug naar de rechtbank, zodat de projectontwikkelaar daar aan zijn procedurele trekken kan komen.

Het is denkbaar dat de hogerberoepsrechter vergeet om een derde belanghebbende bij de procedure te betrekken – natuurlijk kan men niet zeggen dat er in het bestuursrecht nooit fouten worden gemaakt – maar dat betekent nog niet dat dit extra aan de orde zou kunnen zijn door de toepassing van de bestuurlijke lus. De burger mag in dit land, en op dat punt mogen wij ons gelukkig prijzen, vertrouwen hebben in de bestuursrechters.

De heer **De Wit** (SP): Het gaat hier om de rol van de rechter. In de literatuur over het voorstel gaat het vooral om de taak van de rechter bij het opsporen van de derde belanghebbende. Hoe kan de rechter weten welke derde belanghebbende hij in het kader van een nieuwe of gewijzigde beslissing moet raadplegen? Dat is het zwakke punt. De rechter kan gebruik maken van de mogelijkheden tot publicatie die de wet biedt, maar ik vraag mij af of de indieners niet een te zware rol leggen bij de rechter als regierechter. Gaat de heer Koopmans nog nader in op de voorbereidingsprocedure? Wanneer moet de voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht worden gevolgd? In dat kader zijn meer garanties mogelijk door publicatie en terinzagelegging, waardoor mensen die belang hebben bij een bepaalde vergunning of een bepaald besluit kunnen reageren.

De heer **Koopmans**: Als sprake is van een nieuw besluit, moet dat ingevolge de Algemene wet bestuursrecht bekend worden gemaakt, op dezelfde wijze als het besluit dat door het nieuwe besluit wordt vervangen, ook als vervanging plaatsvindt tijdens de beroepsprocedure over het oude besluit. Een besluit treedt immers pas in werking nadat het op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend is gemaakt. Daarom bestaat er slechts een heel geringe en niet aan de bestuurlijke lus liggende kans dat nieuwe belanghebbenden geheel onkundig blijven van het vervangende besluit, waardoor zij worden geplaatst voor voldongen feiten. Ook het nieuwe besluit moet voldoen aan de vereisten van de Algemene wet bestuursrecht. Zouden wij op dat punt twijfels hebben, dan zouden wij, maar niet in het kader van de bestuurlijke lus, met een voorstel moeten komen om de Algemene wet bestuursrecht te wijzigen. Dan zouden wij het daarover moeten hebben met elkaar.

De heer **De Wit** (SP): De heer Koopmans stelde aan het begin van zijn betoog dat er in het geval van een ander besluit, wat ik gemakshalve als een nieuw besluit vertaal, sprake moet zijn van terughoudendheid. Stel dat sprake is van een nieuw besluit in het kader van de toepassing van de lus. Dan ligt het volgens mij voor de hand dat de normale procedure van publicatie en terinzagelegging wordt gevolgd, zodat mensen daarop kunnen reageren. Dat gebeurt nog steeds in het kader van de lus, neem ik aan, want de indieners willen de procedure efficiënter en



## Koopmans

gemakkelijker laten verlopen. Het wordt dan geen andere procedure. Een en ander vindt plaats in het kader van dezelfde procedure.

De heer **Koopmans**: Ja.

De heer **De Wit** (SP): Dat is duidelijk. Stel nu dat er geen sprake is van een geheel nieuw besluit. Stel dat een deskundige wordt ingeschakeld die een bepaald aspect moet belichten, of dat een bepaalde voorwaarde wordt veranderd. Hoe weet een derde belanghebbende dan dat dit aan de orde is? Dat hoeft namelijk niet te worden gepubliceerd en bekend gemaakt. Hoe staat het dan met de garantie? Hoe weet de rechter dat hij iemand moet benaderen?

De heer **Koopmans**: Dan komen wij bij de figuur dat partijen tijdens een zitting iets inbrengen. Dat kan namelijk een effect hebben op de rechter, ook als het gaat om diens besluit. Eigenlijk zouden wij dat moeten uitzenden op televisie, zodat iedereen er kennis van kan nemen. Als een besluit aan de orde is, waarbij een onderbouwingsrapport mogelijk een fout bevat, dan is het in het kader van de bestuurlijke lus mogelijk dat het onderzoeksrapport opnieuw wordt opgesteld, zodat de fout er niet meer in zit. Op grond van het rapport wordt het besluit echter niet gewijzigd. Alleen in het rapport ter onderbouwing wordt een fout hersteld. Dan is het niet van belang dat dit rapport aan iedereen bekend wordt gemaakt, nog los van het feit dat belanghebbenden een zaak sowieso kunnen volgen. Immers, ook toepassing van de bestuurlijke lus gebeurt bij tussenvonnissen en dat is publiek.

De heer **De Wit** (SP): Dat klopt. Stel dat een deskundige wordt ingeschakeld om een bepaald aspect te belichten. Dan kan het zijn dat op dat moment nieuwe belanghebbenden ontstaan, omdat bijvoorbeeld de motivering of de voorwaarden van een beslissing op grond van die nadere rapportage kunnen worden aangepast waardoor iemand er opeens belang bij kan hebben om tegen dat onderdeel bezwaar te maken. Dat wordt niet bekend gemaakt. Weliswaar is de tussenuitspraak in het openbaar, maar een en ander hoeft nog niet bekend te zijn bij iedereen die in potentie belang heeft bij hetgeen gebeurt. Hoe moet je garanderen dat mensen die er belang bij hebben om in beroep te gaan, dat ook kunnen doen?

De heer **Koopmans**: Als dit zou leiden tot een nieuw besluit, vind ik de vraag terecht. Echter, ik heb zo-even al uitgelegd wat in dat geval de vormvereisten zijn. Als het niet leidt tot een nieuw besluit, maar tot een betere onderbouwing van het besluit of tot een exact juiste, volgens de wet voorgeschreven procesgang, dan zie ik eerlijk gezegd geen reden. Ik daag de heer De Wit uit om een praktische voorbeeld te geven van hetgeen hij betoogt. In welk geval zou een nieuwe belanghebbende ontstaan? Immers, het besluit op zich blijft het zelfde.

De **voorzitter**: Nu echt voor de laatste keer, mijnheer De Wit.

De heer **De Wit** (SP): Ik noem het voorbeeld van de varkensschuur waarover de heer Koopmans sprak. Ik kan mij een en ander voorstellen in het kader van een nader

onderzoek naar bijvoorbeeld de stankemissie. Er wordt een aantal meters afgesproken waarbinnen geen bebouwing mag plaatsvinden of iets van dien aard. Door een fout in de rapportages is de afstand verkeerd gemeten waardoor iemand al dan niet binnen de cirkel komt te wonen. Dat kan een belang zijn voor iemand om op het moment dat er een verandering plaatsvindt en hij wel binnen de stankcirkel komt te wonen, bezwaar te maken. De vraag is wat wij daarmee doen: gaat de rechter dan zelf naar de betreffende persoon toe die mogelijk belang heeft of laat men dit over aan de loop van de procedure? Als dat laatste het geval is en een en ander wordt overgelaten aan de loop van de procedure zonder dat de rechter opdraagt om in te grijpen, dan komt de bescherming van de belangen van de belanghebbende mijns inziens in het gedrang.

De heer **Koopmans**: Dit is een slecht voorbeeld. Immers, als een en ander zou leiden tot vergroting van de cirkel, kan er geen vergunning meer afgegeven worden en is de hele procedure ten einde als gevolg van de nieuwe onderbouwing. Het voorbeeld is dus niet goed. Immers, als er een nieuwe berekening komt op grond waarvan het besluit destijds niet genomen kon worden, dan houdt het op. Dan rest slechts één ding. Het bestuursorgaan zegt dan zelf al: wij hebben nog eens berekeningen laten uitvoeren en het kan niet. Ik probeer even met de heer De Wit mee te denken. Als een en ander echter zou leiden tot andere vergunningsvoorwaarden, dan heb je een nieuw besluit. Volgens mij is dan aan de orde wat ik zo-even betoogd heb, namelijk een procedure. Nogmaals, als er geen nieuw besluit is, gaan wij ervan uit dat er ook geen nieuwe belanghebbenden zijn.

De **voorzitter**: Ik snap dat dit een heel gewichtig punt is, mijnheer De Wit, maar wij gaan nu door naar het volgende punt.

De heer **Koopmans**: Onze conclusie is dat de bestuurlijke lus niet leidt tot een schevere verhouding tussen bestuur en burger ten opzichte van de bestuursrechter.

In het interruptiedebat is het punt van misleiding van belanghebbenden, een vraag van de heer De Wit in eerste termijn, volgens mij volledig beantwoord.

Ik maak daarover nog één opmerking. De bestuursrechter krijgt hoe dan ook kennis van het nieuwe besluit dat aan de orde zou kunnen zijn naar aanleiding van de bestuurlijke lus. Het bestuursorgaan moet namelijk mededelen op welke wijze het gebrek is hersteld. De bestuursrechter kan bijvoorbeeld in zijn tussenuitspraak aangeven dat een eventueel vervangend besluit deugdelijk moet worden bekendgemaakt. Ik heb zojuist in mijn betoog een aantal voorbeelden gegeven. Daarom heeft het voorstel van de heer De Wit in eerste termijn, om een publicatieplicht van de tussenuitspraak in te stellen, in onze ogen geen zin. Want indien er rechtsgevolgen zijn of indien er een nieuw besluit komt, is er ingevolge de Algemene wet bestuursrecht sowieso een publicatieplicht. Ook de bestuursrechter weet bij toepassing van de bestuurlijke lus dus nog niet helemaal zeker of zijn tussenuitspraak zal leiden tot terugneming of wijziging van het bestreden besluit. Sterker nog, in veel gevallen verwacht de bestuursrechter dat het herstel van het gebrek niet zal leiden tot een inhoudelijke wijziging van het bestreden besluit. Het is feitelijk ondenkbaar dat de bestuursrechter in zijn tussenuit-

## Koopmans

spraak preludeert op de inhoud van het vervangende besluit. Kortom, na toepassing van de bestuurlijke lus is nog helemaal niet bekend of er nieuwe belanghebbenden zullen ontstaan.

□

Mevrouw **Vermeij**: Voorzitter. Twee onderwerpen die in eerste termijn aan de orde zijn gesteld, zijn nog niet beantwoord. Gaat de bestuursrechter nu niet te veel op de stoel van het bestuursorgaan zitten? Maakt de bestuurlijke lus het bestuur niet een beetje lui? Het bestuur zou kunnen denken: makkelijk, dan kunnen we het lopende de rit wel herstellen. De heer De Wit en de heer De Roon hebben hierover vragen gesteld.

Neemt de bestuursrechter plaats op de stoel van het bestuursorgaan? Artikel 3 tot en met 5 van ons voorstel gaan hierop in. Ook in de toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag hebben wij erover geschreven. Ik zeg de heer De Wit dat tegen de tussenspraak tegelijk met de einduitspraak hoger beroep kan worden ingesteld. Met dit rechtsmiddel kunnen belanghebbenden, zoals bestuursorganen die het niet eens zijn met de gegrondverklaring van het beroep en ook de vergunninghouders die worden geconfronteerd met de vernietiging van hun vergunning, klagen over het huiswerk dat de rechtbank aan het bestuursorgaan heeft meegegeven. Zij kunnen zich dus verweren als zij vinden dat de rechter iets te veel op de stoel van het bestuursorgaan is gaan zitten.

Overigens wijs ik de heer De Wit erop dat wij het omgekeerde vandaag de dag veel meer zien: niet een bestuursrechter die op de stoel van het bestuursorgaan gaat zitten, maar een die nalaat eenvoudige feiten op te zoeken. Het gevolg hiervan is vele jaren vertraging. Het komt voor dat een bestuursrechter niet kijkt naar de woonplaats of het feitelijke adres van iemand die huursubsidie heeft aangevraagd, waardoor hij een verzoek ongegrond verklaart. Dit heeft enorme gevolgen. Juist dat proberen wij te voorkomen door de lus enigszins te herstellen. Ik kan mij de vraag van de heer De Wit goed voorstellen, maar wijs hem erop dat het omgekeerde ook vaak het geval is, wat ongunstig is voor burgers. Er kan dus beroep ingesteld worden. Zo nodig kan en zal de hoge beroepsrechter daardoor corrigerend kunnen optreden. Wij zijn dus ook niet erg bang voor inhoudelijke sturing door de bestuursrechter bij toepassing van deze bestuurlijke lus. Wij benadrukken in dit kader dan ook andere rechterlijke onderzoeksbevoegdheden of financieringsinstrumenten die zijn onderworpen aan de grenzen die onder meer Artikel 8:69 van de Awb stellen aan de toetsing van overheidsbesluiten. Ik verwijs nogmaals naar onze nota naar aanleiding van het verslag. Die is daarover vrij helder.

Het laatste onderwerp betreft de bestuurlijke luiheid, waar de heren De Roon en De Wit op hebben gewezen. De verwijzing naar de kale vernietiging kan op dit moment al leiden tot bestuurlijke luiheid. Daar wil ik hier ook even op wijzen. Daarmee zeg ik niet dat bestuurlijke luiheid geen serieus probleem is, want dat is het wel, maar wel dat de toepassing van de bestuurlijke lus an sich niet de oorzaak van bestuurlijke luiheid is. Anders gezegd: de bestuurlijke lus verandert op zichzelf niets aan de verhouding tussen enerzijds het bestuur en anderzijds de personen, of dit nu eisers zijn of derden, wier belangen rechtstreeks bij het bestreden besluit zijn

betrokken. Dit ongeacht of het gaat om de mogelijkheid tot het herstel van vergissingen, de rechtsbescherming van derden – over beide hebben wij reeds gesproken – of om het bewust negeren van rechtmatigheidseisen door het bestuur, waar het bij bestuurlijke luiheid om gaat. In het verlengde hiervan benadruk ik nogmaals en expliciet dat de bestuurlijke lus slechts is bedoeld als instrument om de slagvaardigheid van het bestuursprocesrecht te vergroten en als middel om aan alle partijen zo snel mogelijk definitieve duidelijkheid over hun rechtspositie te verschaffen, en zeker niet als een vorm van “bestuurtje helpen”.

Maar ik keer nu even terug naar de kern van de bestuurlijke luiheid. Het bestuur kan proberen om bewust haastwerk te leveren en om weg te komen onder het motto: als niemand beroep instelt, dan hebben wij geluk gehad, en als iemand onverhoopt toch beroep instelt, dan zien wij wel weer verder en hebben wij eventueel de lus om de boel te repareren. Zo'n handelwijze lijkt voor het bestuursorgaan op het eerste gezicht best aantrekkelijk. Ik wijs echter op een aantal andere zaken waarbij het bestuursorgaan in dit geval toch aanzienlijke risico's gaat lopen. Allereerst omdat de bestuursrechter zowel een kale vernietiging als toepassing van de bestuurlijke lus gepaard kan laten gaan met een schorsing van het besluit dat volgens het bestuursorgaan zo snel mogelijk moet worden uitgevoerd. Dat vindt u terug in artikel 8:72, lid 6, dat nu al in de Awb staat, en in ons wetsvoorstel in artikel 8:80b, lid 3, Awb. Iedereen die in de praktijk van het bestuursrecht werkt, weet hoe vervelend een schorsing kan uitpakken, niet alleen omdat de uitvoering van een project op langere baan wordt geschoven, maar ook omdat de duur van de vertraging onbekend is en omdat een schorsing onverwacht en dus altijd op een ongelegen moment wordt uitgesproken. Kortom, een beetje verstandig bestuursorgaan maakt zijn besluiten schorsingsproof.

Bovendien leidt het opzichtig en onzorgvuldig voorbereiden en motiveren van een besluit in de praktijk sowieso sneller tot bezwaar en beroep. Dat weten wij uit de praktijk. Dat is dus ook een intrinsiek argument in het procesrecht, nog even los het feit dat wij hier allen vinden dat bestuursorganen hun besluiten behoorlijk dienen vorm te geven.

Verder is het zo, anders dan de heer De Roon wellicht denkt, dat reparatie van een gebrek het bestuursorgaan niet vrijwaart van aansprakelijkheid voor het nemen van het oude, onrechtmatige besluit. Het feit dat de bestuursrechter het nieuwe besluit op grond van artikel 6:19, lid 1, Awb bij de beoordeling van het beroep betreft, weerhoudt hem immers niet van maatregelen die duidelijk maken dat het bestuursorgaan een scheve schaaft heeft gereden. De bestuursrechter kan dus in zijn einduitspraak bepalen dat bijvoorbeeld het griffierecht aan de eisende partij moet worden vergoed door de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort, conform artikel 8:74, en het bestuursorgaan veroordelen tot het vergoeden van de proceskosten, conform artikel 8:75. Deze bevoegdheden zijn immers niet gebonden aan specifieke voorwaarden. Er kan dus, met of zonder lus, wel degelijk een zeer nadelig gevolg zijn voor het bestuursorgaan.

Daarnaast is de bestuursrechter bevoegd om een door een bestuursorgaan tijdens de beroepsprocedure vervangen besluit inhoudelijk te toetsen als de eisende

## Vermeij

partij daarbij belang heeft of omdat zij bijvoorbeeld schade vergoed wil zien. Dat staat in artikel 6:19.

Het moge duidelijk zijn dat de bestuursrechter nu al voldoende instrumenten in handen heeft om de burger na toepassing van de bestuurlijke lus financieel te compenseren.

Voorzitter. Na deze twee laatste punten wil ik alsnog ingaan op de door de heer De Wit ingediende amendementen. Met zijn amendement op stuk nr. 10 beoogt de heer De Wit te bereiken dat "een belangenafweging plaatsvindt wanneer de rechtbank het bestuursorgaan in de gelegenheid stelt een gebrek in het bestreden besluit te herstellen". Zoals wij reeds vandaag hebben aangegeven, zijn wij van mening dat de toelichting op zichzelf reeds voldoende houvast biedt voor een verstandig gebruik van de bestuurlijke lus. De heer De Wit heeft met zijn amendement een zinsnede gebruikt die voorkomt in eerdere voorstellen voor wetgeving voor bestuurlijke lussen. Wij kunnen ons dan ook voorstellen dat het amendement van de heer De Wit voor de bestuursrechter een extra reden kan zijn om het gebruik van de bestuurlijke lus te motiveren. Daarom laten wij het oordeel over dit amendement aan de Kamer.

Het amendement op stuk nr. 11 van de heer De Wit betreft de toepassing van artikel 8:13a van de Awb. De toepassing van dat artikel komt aan de orde in de volgende situatie. De rechtbank verklaart het beroep tegen een bepaald besluit ongegrond. Hiertegen stelt een belanghebbende hoger beroep in. De rechter in hoger beroep komt anders dan de rechtbank tot de conclusie dat er gebrek aan het bestreden besluit kleeft. Daarom besluit de hogerberoepsrechter tot toepassing van de bestuurlijke lus. Dit is voor het bestuursorgaan aanleiding voor het nemen van een nieuw besluit. Tegen dit besluit wordt beroep bij de rechtbank ingesteld door een ander dan de belanghebbende die hoger beroep instelde en wel bij de rechtbank die eerder oordeelde dat het bestreden besluit niet onrechtmatig was.

Welke risico's ontstaan als de desbetreffende rechtbank niet verplicht, maar wel bevoegd is tot doorverwijzing naar de hogerberoepsrechter? 1. Er zullen tegenstrijdige oordelen van verschillende rechters over één rechtsbetrekking zijn. 2. Er ontstaat verwarring als tegen de uitspraak van de rechtbank geen hoger beroep wordt ingesteld of procedures worden nodeloos verlengd. 3. De rechter in eerste aanleg frustreert de tussenuitspraak van de hogerberoepsrechter.

Deze risico's zijn naar onze mening alleszins reëel, omdat de rechtbank anders oordeelt over het verschil dan de hogerberoepsrechter. Is het erg dat deze risico's zich manifesteren? Ja, wij vinden dat erg, want het is onaanvaardbaar als een meningsverschil tussen rechters al dan niet tijdelijk wordt beslecht in het voordeel van de lagere rechter. Dat is de reden waarom wij aanneming van dit amendement ernstig moeten ontraden.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. Ik wijs erop dat mijn amendement een kanbepaling bevat. Er is daarmee geen verwijsplicht, maar de mogelijkheid tot verwijzing. Stel nu dat na gebruik van de lus het genomen besluit een totaal nieuw besluit blijkt te zijn.

Mevrouw **Vermeij**: Dan is er dus een nieuw besluit.

De heer **De Wit** (SP): Maar dan kan tegen dat besluit niet

altijd hoger beroep worden ingesteld. Dat besluit moet volgens de normale manier behandeld worden.

Mevrouw **Vermeij**: Je kunt altijd beroep aantekenen tegen een nieuw besluit, ook al heb je een trapje overgeslagen. Altijd!

De heer **De Wit** (SP): Dus als een nieuw besluit wordt genomen, kan eerst weer een bezwaarprocedure worden ingesteld.

Mevrouw **Vermeij**: Of een beroepsprocedure.

De heer **De Wit** (SP): Nee, je moet eerst de bezwaarprocedure volgen. Daarna kun je pas in beroep gaan. Uit de gedachtewisseling met de heer Koopmans heb ik begrepen dat na een nieuw besluit de regels van de Algemene wet bestuursrecht gelden. Dat zegt u ook. Dit wil zeggen dat wij met het aantekenen van bezwaar van voren af aan beginnen, zij het met inachtneming van de lus. Dat betekent: ter visie leggen, bezwaar aantekenen en eventueel beroep instellen bij de rechtbank. Anders zou je ook bij een nieuw besluit meteen hoger beroep kunnen instellen. Daarmee zou je twee instanties overslaan. Daarom meen ik dat het verstandig zou zijn om niet te spreken van een plicht; het zou daarentegen aan de rechter moeten zijn om te bepalen wie in dezen moet oordelen.

Mevrouw **Vermeij**: Maar het risico van het opnemen van de kanbepaling die u voorstelt, is dat twee verschillende rechters over hetzelfde besluit oordelen en dat een lagere rechter oordeelt over wat in hogere instanties is gebeurd. Dat moeten wij te allen tijde zien te voorkomen. Overigens moet er vervolgens inderdaad beroep worden aangetekend, zoals u en ik hebben gezegd, omdat er een bestuurlijke lus is toegepast en er een nieuw besluit moet worden genomen. Men slaat namelijk als het ware een laag over en gaat steeds een trede hoger.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. De kanbepaling is een zorgvuldiger bepaling dan de verplichting, omdat je rekening moet houden met alle mogelijke variëteiten die zich kunnen voordoen. De voorbeelden die mevrouw Vermeij geeft van de ongewenstheid van twee verschillende rechters kan de rechter inderdaad oplossen door te doen wat zij voorstelt. Alleen wanneer er sprake is van een nieuw besluit, kan dat volgens mij niet zomaar.

Mevrouw **Vermeij**: Ook in het huidige recht kan een burger een instantie verliezen. Dat gebeurt precies zo met de bestuurlijke lus. Met dit amendement wordt dat eruit gehaald. Dat ontraden wij.

De heer **De Wit** (SP): Ik begrijp dat mevrouw Vermeij dat wil ontraden, maar ik doel erop dat mevrouw Vermeij door een verwijsplicht niet alle situaties kan dekken die zich kunnen voordoen. Wij moeten in het kader van de bescherming van de belangen juist voorkomen dat mensen instanties onnodig verliezen.

Mevrouw **Vermeij**: Dat is nu al het geval. Als de heer De Wit dat nu al onwenselijk vindt, moet hij in de Awb iets anders veranderen. Overigens wijs ik er nogmaals op dat de burger geen rechtsbescherming verliest, omdat er ook

## Vermeij

met een nieuw besluit bezwaar dan wel beroep kan worden aangetekend. Dat kan altijd, zeg ik erbij.

Ik vervolg met het laatste amendement van de heer De Wit. Dat gaat over het buiten toepassing verklaren van de afdeling 3.4, dat ervoor zorgt dat er sneller en zonder procedureel oponthoud een nieuw besluit kan worden genomen. De heer De Wit voegt daar iets aan toe. Hij zegt dat dit kan, indien het een wijziging van ondergeschikte aard betreft.

Allereerst merken wij op dat op voorhand niet valt te overzien of een gebrek slechts een noodzaak tot een ondergeschikte wijziging van het bestreden besluit vereist. Soms is dit niet eenvoudig vast te stellen. Daarom is de door de heer De Wit gehanteerde formule niet bruikbaar als criterium om de bevoegdheid tot toepassing van artikel 8:72, vierde lid, onderdeel b van de Awb aan banden te leggen. Mede daarom ontraden wij dit amendement, omdat hij een voorwaarde noemt die niet of nauwelijks juridisch op voorhand te onderbouwen is. Hiermee is niet gezegd dat wij geen enkel begrip hebben voor de suggestie van de heer De Wit. Ook wij beseffen dat het problematisch is dat eerst afdeling 3.4 van de Awb geheel wordt overgeslagen en het bestuursorgaan daarna een geheel ander besluit neemt. Daarover heeft de heer De Wit het een en ander gezegd. Desondanks menen wij dat een beperkend criterium hier echt minder op zijn plaats is. Wij zouden de heer De Wit willen toeroepen, dit zeg ik ook naar aanleiding van zijn betoog in eerste termijn: heb vertrouwen in de bestuursrechters. Zij weten over het algemeen heel goed waarmee zij bezig zijn. Wij zijn ervan overtuigd dat de bestuursrechters daarom ook geen gebruik zullen maken van de afdeling 3.4 van de Awb, indien redelijkerwijs valt te verwachten dat het herstel van het gebrek zal leiden tot een zeer wezenlijk ander besluit. Ik geloof daar zeer in. Sterker nog, als een geheel ander besluit in de lijn der verwachtingen ligt, verwachten de indieners dat de bestuurlijke lus überhaupt minder toegepast zal worden. Dit is zeker zo als de Kamer het amendement van de heer de Wit op stuk nr. 10 overneemt.

De **voorzitter**: Wij hebben geluisterd naar de antwoorden van de indieners in eerste termijn. Ik heb begrepen dat de minister ook graag wil antwoorden op de vragen die hem zijn gesteld door mevrouw van Vroonhoven en misschien ook een andere bijdrage wil leveren aan de discussie.

□

Minister **Hirsch Ballin**: Mevrouw de voorzitter. Ik zal graag namens van de kant van de regering een enkele opmerking maken, mede naar aanleiding van de vragen die daartoe aan mij zijn gesteld. Ik stel daarbij voorop dat ik van regeringszijde graag laat weten dat wij blij zijn met dit wetsvoorstel. Wij zien het als een nuttige bijdrage aan het versnellen en doelmatiger maken van procedures zonder dat dit tot een werkelijk verlies aan rechtsbescherming leidt. Wij onderschrijven dan ook het oordeel van de indieners dat de bestuurlijke lus het beste in de Algemene wet bestuursrecht kan worden geregeld en niet in bijzondere wetten. Het is ook de taak van de algemene wetgever in de zin van artikel 107 van de Grondwet om in de wetboeken en in de Algemene wet bestuursrecht zo veel mogelijk eenheid van wetgeving tot stand te brengen omwille van de overzichtelijkheid

van de wetgeving en het vermijden van onnodige verschillen.

In antwoord op de vraag van mevrouw Van Vroonhoven kan ik nog zeggen dat als de regering een wetsvoorstel bestuurlijke lus zou hebben ingediend – waar inderdaad over werd gedacht – dit wetsvoorstel in dezelfde geest zou zijn geweest als het voorstel dat nu in het kader van het initiatiefrecht van de Kamer is gedaan.

De heer De Roon heeft gevraagd of ik van mening ben dat er naar aanleiding van dit wetsvoorstel ook meer herkansingsmogelijkheden voor burgers zouden moeten komen. Nee, dat is niet mijn opvatting. Er zijn herkansingsmogelijkheden voor burgers. Dit begint al bij de aanvraag van een besluit. Als een aanvraag niet compleet is, verplicht de Algemene wet bestuursrecht het bestuur al om de burgerij de gelegenheid te geven om een nieuwe aanvraag in te dienen. De burger kan ook in het kader van de bezwaarschriftprocedure zijn argumentatie aanvullen. Met inachtneming van de beperkingen van de procesorde zijn er ook mogelijkheden om de argumentatie in het beroepschrift nog aan te vullen.

Ik onderschrijf wat de voorstellers hebben gezegd over de gedachte om herhaalde toepassing van de bestuurlijke lus tot een maximum te beperken. Daar schiet de burger uiteindelijk niets mee op, want het kan er niet toe leiden dat het bestuur als het ware het recht zou verwerken om het correcte besluit te nemen. Bovendien moeten wij ons realiseren dat deze procedure ook van toepassing is in gevallen waarin wij in feite te maken hebben met een driepartijengeschil. De praktijk van het bestuursrecht is dat er veel driepartijengeschillen zijn, dat er naast de aanvrager van de vergunning ook een derde is die daarbij belang heeft of omgekeerd, dat er beroep is ingesteld door een derde die daar een belang bij heeft terwijl er geen vergunning verleend is. In die driepartijenverhouding is het goed dat met de procedurele regels die in het voorstel zijn neergelegd, tot een verkorting van de procedures kan worden gekomen.

Ten slotte, en dat is voor mij eigenlijk het belangrijkste punt, is een slagvaardig bestuur in het belang van de burger, mits rechtmatig en toetsbaar uiteraard. De burger heeft er belang bij dat het bestuur goed kan functioneren en dat er niet onnodig lang wordt gewacht op de totstandkoming van overheidsbesluiten. Oponthoud van besluitvorming is niet in het belang van de burgers in algemene zin, al kunnen er natuurlijk individuele burgers zijn die het oponthoud wensen.

Wat de amendementen betreft kan ik mij aansluiten bij wat er door de voorstellers is gezegd. Ik vermijd het woord indieners hoewel ik dat af en toe in teksten zie opduiken. Een initiatiefvoorstel wordt ingediend door de Tweede Kamer. Het zijn de voorstellers die het voorstel doen voor de indiening van het initiatiefvoorstel. Op dit moment zijn het dus nog niet de indieners die naast mij zitten. Bij aanneming van het wetsvoorstel zullen zij namens de indienst – de Tweede Kamer – in de Eerste Kamer zitten. Zo staat het in onze Grondwet. Een van de voorstellers merkt nu terecht op dat hij inderdaad geen indiener is.

Ook wat de amendementen betreft, kan ik mij aansluiten bij wat er door de indieners is gezegd.

Het amendement op stuk nr. 11 ontraad ik, want dit betekent dat de regie over de procedure in handen van twee verschillende rechters kan komen, waardoor we terecht kunnen komen in een ondoorzichtige situatie die



## Hirsch Ballin

eerder tot vertraging dan versnelling van procedures leidt.

Het amendement op stuk nr. 12 ontraad ik ook, omdat dit leidt tot onvruchtbare debatten over de vraag of een wijziging ondergeschikt genoeg is en ook omdat het niet nodig is. Het mooie van de voorgestelde tekst is nu juist dat de rechter maatwerk kan leveren en daarbij ten volle rekening kan houden met de belangen.

Ter geruststelling van de heer De Wit wil ik er verder op wijzen dat bij toepassing van de artikelen 6.18 en 6.19 van de Algemene wet bestuursrecht, dus in het geval van een nieuw besluit terwijl de procedure aanhangig is, de procedure verder gevoerd kan worden, eventueel ook in hoger beroep. Dat is de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak en van de Centrale Raad van Beroep, waarin wordt verwezen naar artikel 6.24 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat de rechter gewend is om met dit soort situaties om te gaan en daarbij de rechten van de belanghebbenden – sic, dus in het meervoud – in het oog houdt.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. De formulering van mijn opmerking over het amendement op stuk nr. 12 ontleende ik aan de Tracéwet en de Spoedwet, waarin dit ook zo geformuleerd staat. En in de literatuur, in casu het artikel van de heer Schüller, wordt juist benadrukt dat het uitschakelen van de uniforme voorbereidingsprocedure kan leiden tot problemen en daarom moet worden beperkt. Schüller verwijst hiervoor naar de Tracéwet en de Spoedwet, waarin dit juist wordt gekoppeld aan wijzigingen van ondergeschikt belang.

Minister **Hirsch Ballin**: Twee opmerkingen hierop zijn van belang. Zo betekent de bredere toepassing van deze wijziging van de Algemene wet bestuursrecht dat het specifieke argument voor de Tracéwet en de Spoedwet niet meer opgaat. En wat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Tracéwet en de Spoedwet, waarop dit betrekking heeft, aangaat: de rechter behoudt ook bij de voorgestelde wijzigingen de mogelijkheid om rekening te houden met de aard van de geconstateerde gebreken en correcties, alvorens toepassing te geven aan de bestuurlijkeregeling. De specifieke reden ontbreekt bij deze algemene wet inderdaad, terwijl de rechter die algemene bevoegdheid heeft, houdt of krijgt – al naar gelang dit wordt gezien vanuit het perspectief van de Tracéwet of van dit voorstel – om af te zien van de mogelijkheid om de bestuurlijke lus toe te passen.

De heer **De Wit** (SP): Leidt dit niet tot verwarring? Bij de ene wet worden zo immers andere criteria toegepast dan bij de andere.

Minister **Hirsch Ballin**: Mijns inziens niet, omdat nu juist een algemene regeling wordt voorgesteld. Het lijkt me ook daarom goed dat hiervoor een algemene regeling geldt.

Mijn antwoord op de vraag of de bestuurlijke lus kan worden meegenomen bij de volgende evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht is: ja, dat zou kunnen, maar er is een probleem in verband met de tijdsplanning van de evaluatie. Ik zal hier iets over zeggen; misschien kunnen we dit probleem oplossen. Het is de bedoeling dat in het kader van de eerstvolgende evaluatie wordt gerapporteerd vóór 1 januari 2012, wat betekent dat de onafhankelijke commissie uiterlijk 1 januari 2012 moet

hebben geadviseerd. Rekening houdend met wat daaraan vooraf moet gaan, kunnen we berekenen dat de onderzoeksrapporten in de zomer van 2011 klaar moeten zijn; anders kan de commissie in de tweede helft van 2011 haar werk niet doen. De onderzoekers zouden dan uiterlijk 1 januari 2011 aan de slag moeten gaan. Ervan uitgaande dat de Eerste Kamer snel tot behandeling en aanvaarding kan overgaan als de Tweede Kamer heeft besloten tot indiening van het wetsvoorstel, schat ik dat de nu voorgestelde Wet bestuurlijke lus in dat geval slechts anderhalf jaar in werking is. Misschien is dat wat krap voor een evaluatie. Als de Tweede Kamer kan leven met een iets later tijdstip, bijvoorbeeld niet meer dan één jaar later dan het eerstvolgende evaluatierapport, dan zie ik goede mogelijkheden om dit mee te nemen.

Kortom, als de Tweede Kamer besluit tot indiening van dit wetsvoorstel, lijkt het mij een nuttige en waardevolle bijdrage aan een goed functionerend openbaar bestuur in Nederland en ook in het belang van de burger. Het lijkt mij ook een goede remedie tegen "bestuurlijke lusteloosheid".

De **voorzitter**: Deze woordspeling hadden wij nog niet gehoord, dank u zeer.

Hebben de leden behoefte aan een tweede termijn?

De heer **De Wit** (SP): Ik wel, maar ik verzoek u om vijf minuten schorsing, zodat ik even over mijn bijdrage kan nadenken. Dat is ook zeker in het belang van het amendement.

De **voorzitter**: Ik kom u graag tegemoet.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. Ten behoeve van de initiatiefnemer Koopmans zij vermeld dat Achtmaal in West-Brabant ligt, vlak naast het dorp Zundert waar al die wielrenners vandaan komen. Dat is ook weer belangrijk voor de historie.

Ook voor de SP-fractie is de bestuurlijke lus een belangrijk middel om te komen tot snellere procedures. Dat staat ook bij de SP voorop. Ook is belangrijk dat wij ons bedenken dat het niet eens zozeer om efficiency gaat, maar vooral om verbetering van de kwaliteit van de beslissingen die genomen worden; daardoor kunnen ellenlange procedures, waarbij je na verloop van tijd de draad kwijtraakt, worden voorkomen. Dat onderschrijf ik ook van harte.

Voorzitter. De kwestie van de rechtsbescherming is voor mijn fractie nog steeds een belangrijk punt. Uit de discussie vandaag is in ieder geval duidelijk geworden dat ook de initiatiefnemers onderscheid maken naar de situatie dat er door toepassing van de bestuurlijke lus een nieuw besluit ontstaat. Ik ben het met hen eens dat dan in ieder geval de normale procedures gevolgd worden die voor ieder besluit staan. Dat punt is dus opgehelderd. Ook is opgehelderd dat we niet een ander bestuursorgaan mogen veronderstellen, anders dan in de memorie van toelichting staat, waardoor bijvoorbeeld ook opeens GS in de procedure betrokken kunnen worden. De initiatiefnemers hebben verduidelijkt dat dit niet de bedoeling is van "een ander bestuursorgaan"

## De Wit

maar dat het gaat om organen binnen de betreffende bestuurskolom. Dat is dus ook opgehelderd.

Voor mij is echter nog niet voldoende opgehelderd wat er nu gebeurt met besluiten waar op onderdelen of anderszins kleine wijzigingen plaatsvinden. Ik noem nog een keer het voorbeeld van de derde belanghebbende die geconfronteerd wordt met nieuwe voorwaarden en die niet heeft geweten dat die situatie door toepassing van de bestuurlijke lus opeens aan de orde is. Zou het dan niet goed zijn dat de rechter dat bekend kan maken? De Algemene wet bestuursrecht kent een gelijksoortige bepaling die is neergelegd in artikel 8:26. Zo weten belanghebbenden dat die procedure er is en kunnen zij zich bij de rechter melden. Dat zou een belangrijke waarborg zijn in de nieuwe situatie van toepassing van de lus. De vraag aan de initiatiefnemers is of zij dat met mij eens zijn en of zij een mogelijkheid zien om die belangen dan veilig te stellen.

Wat gebeurt er met de boer die in hoger beroep geconfronteerd wordt met een weigering van de vergunning, na toepassing van de bestuurlijke lus in hoger beroep? Hij heeft nooit bezwaar gemaakt; hij was immers tevreden omdat hij de vergunning zou krijgen. In hoger beroep wordt hij ineens daarmee geconfronteerd. Hoe moet de rechter – in dit geval dus de Raad van State – dat nu oplossen? Krijgt die boer dan de gelegenheid om al zijn bezwaren op dat moment kenbaar te maken? Hij zou dan al twee mogelijkheden gemist hebben, namelijk het oorspronkelijk bezwaar en het beroep bij de bestuursrechter. Ook op dat punt krijg ik graag nog een toelichting van de initiatiefnemers.

Voorzitter. De initiatiefnemers laten het oordeel over het amendement op stuk nr. 10 over aan de Kamer. Ik adviseer de Kamer om dat amendement warm te onthalen en ten minste van een meerderheid te voorzien.

Bij het amendement op stuk nr. 11 ben ik van mening dat de verwijsplicht onzorgvuldig kan uitpakken. Ik herhaal wat ik gezegd heb: ook na toepassing van de lus, terwijl er hoger beroep is en de lus wordt toegepast, kan er sprake zijn van een nieuw besluit. Dat nieuwe besluit zou dan opeens ingevoegd moeten worden in de hogerberoepsprocedure. Dat is in strijd met wat ik eerder heb gezegd, namelijk dat bij nieuwe besluiten gewoon de procedure van de Algemene wet bestuursrecht moet worden gevolgd. De vraag is of die verwijsplicht niet onzorgvuldig is omdat deze alle besluiten die dan genomen worden, poogt te voegen in de hogerberoepsprocedure. Volgens mij moet dat onmogelijk zijn, zeker als sprake is van nieuwe besluiten.

Het amendement op stuk nr. 12 gaat over de voorbereidingsprocedure. Ik hecht eraan dat die voorbereidingsprocedure zo veel mogelijk wordt toegepast en zo weinig mogelijk wordt uitgesloten. Vandaar ook de formulering die ik zo goed vond in de Tracéwet. Ik kan mij voorstellen dat die hele procedure niet wordt toegepast bij ondergeschikte punten. Als echter sprake is van mensen die mogelijk belang hebben bij een besluit en een wijziging van een besluit, dan mag de voorbereidingsprocedure niet zomaar worden uitgesloten. Op grond daarvan handhaaf ik zowel mijn amendement op stuk nr. 11 als dat op stuk nr. 12.

De heer **Heerts** (PvdA): Ik kom nog graag even terug op die derde belanghebbende, of de duizendste of de tweeduizendste, dat weet ik allemaal niet. Bent u het met mij eens dat het de taak van de rechter is om dat goed af

te wegen? U bent steeds op zoek naar de belanghebbende die het niet weet maar volgens mij weet het gros van de belanghebbenden donders goed hoe de procedures lopen. Het is toch een taak van de rechter om dat goed te bekijken? Dat hoeft toch niet per se allemaal in de wet geregeld te worden?

De heer **De Wit** (SP): Die taak krijgt de rechter nu. De vraag is, en dat staat ook in alle artikelen omtrent dit wetsvoorstel, althans in de literatuur, of de rechter ze allemaal weet te vinden. Door het stellen van nieuwe voorwaarden of een andere motivering kunnen mensen er belang bij hebben om bezwaar of beroep aan te tekenen. De rechter kan dat niet in alle gevallen weten. Moet de rechter die mensen opsporen? Ik vind dat hij dat zo veel mogelijk moet doen. De rechter kan dat doen door artikel 8:26 over de mogelijkheid van publicatie toe te passen. Hij laat dan bekend maken dat een besluit aanhangig is en dat mensen bezwaren daarop bij hem kunnen indienen.

De heer **Heerts** (PvdA): Die rechter kan toch ook tijdens een zitting vragen aan het bestuursorgaan: acht u het denkbaar dat er nieuwe belanghebbenden zijn of dat er besluiten worden genomen waardoor belanghebbenden worden getroffen? Er is toch geen verbod op dergelijke vragen? Dat kan toch op die scholingsdag van de rechters worden meegenomen?

De heer **De Wit** (SP): De rechter moet zich op dit punt niet helemaal verlaten op het bestuursorgaan. Daarmee zouden allerlei vervelende toestanden in het leven geroepen kunnen worden. Ik zou er niet op voorhand voor willen pleiten om het op die manier te doen.

□

De heer **De Roon** (PVV): Voorzitter. Ik dank de voorstellers voor de beantwoording van de aan hen gestelde vragen. Ik heb geen opmerkingen naar aanleiding van die beantwoording. Ik dank ook de minister voor zijn uiteenzetting naar aanleiding van de hem gevraagde adviezen over deze zaak. Ik heb in eerste termijn al aangegeven dat mijn partij de bedoeling van dit wetsvoorstel van harte omarmt. Dat is niet anders geworden door de mondelinge behandeling van dit initiatiefvoorstel. Ik zal mijn fractie dan ook adviseren om met het wetsvoorstel in te stemmen. Dat geldt ook voor het amendement op stuk nr. 10 van de heer De Wit. De explicitering die daarin wordt voorgesteld, stel ik op prijs. Ik zal mijn fractie adviseren om ook daarmee in te stemmen. Dat geldt echter niet voor de amendementen op stuk nrs. 11 en 12. Na de uiteenzettingen van de indieners en de minister ben ik tot de conclusie gekomen dat wij voldoende vertrouwen in de rechters moeten kunnen stellen om ook zonder deze amendementen op een goede wijze om te gaan met de problemen die daar aan de orde zijn.

Hopelijk wordt het wetsvoorstel binnenkort in deze Kamer aangenomen. Het moment is dan aangebroken dat de voorstellers zullen zijn gepromoveerd tot indieners. Ik wens hen als indieners veel succes bij de verdediging van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer.



De heer Heerts (PvdA)

© M. Sablerolle – Gouda

□

De heer **Teeven** (VVD): Voorzitter. Ik dank de voorstellers voor de frivole, uitvoerige en deskundige wijze – ieder van hen mag inkleuren wat bij hem of haar past – waarop zij hun voorstel hebben verdedigd. Voor onze fractie is het zeer overtuigend geweest, laat daar geen misverstand over bestaan. Ook dank ik de minister van Justitie voor de toelichting op de vragen die zijn gesteld en het commentaar dat hij daarop heeft gegeven.

Het zal geen verrassing zijn dat onze fractie voor dit wetsvoorstel zal stemmen. Zij zal ook voor het amendement op stuk nr. 10 stemmen, mede gezien de toelichting die de indieners en de minister hebben gegeven op dit punt. Mijn fractie zal niet voor de amendementen op stuk nrs. 11 en 12 stemmen. Dat zal voor de heer De Wit niet echt een verrassing zijn, na datgene wat wij in eerste termijn hebben gewisseld.

Ik maak nog een opmerking over de evaluatie en de uitlatingen van de minister daarover. Onze fractie heeft er helemaal geen bezwaar tegen dat de evaluatie pas op 1 januari 2013 plaatsvindt. Ik kijk ook een beetje naar de heer Heerts van de PvdA-fractie. Ik denk dat ik mede namens hem spreek als ik zeg dat het goed zou zijn als de evaluatie ook de good practices en de bad practices uit andere landen bevat, met name wat de Duitsers met hun bestuursrecht hebben gedaan en de ervaringen die zij daarmee hebben opgedaan. Nu zijn deze zaken niet meegenomen, maar bij de evaluatie zou het op zijn plaats zijn om ook naar het internationale recht te kijken, naar wat er om ons heen gebeurt in West-Europa. Als dat bij de evaluatie kan, zou dat ons een buitengewoon goede zaak lijken.

Ten slotte wens ik de voorstellers alvast veel succes bij de verdediging van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer.

□

Mevrouw **Van Vroonhoven-Kok** (CDA): Voorzitter. Tijdens het debat is ons jargon omgeslagen van "indieners" naar "voorstellers". Ik geloof toch dat de heer De Wit het bij het rechte eind had toen hij sprak van "initiatiefnemers". Ik wil de initiatiefnemers bij dezen hartelijk danken voor de verdediging van hun voorstel.

Ook wat mijn fractie betreft, was die zeer overtuigend en gemotiveerd.

In eerste termijn heeft mijn fractie drie belangrijke punten naar voren gebracht. Ten eerste was dat de quality of arms, dus dat de bestuurlijke lus ook voor burgers zou moeten gelden. Ik heb goed geluisterd naar de initiatiefnemers en de minister. Ik moet zeggen dat ik overtuigd ben. Er bestaan al heel wat mogelijkheden voor burgers. De initiatiefnemers hebben het zo duidelijk voor mij opgesomd dat ik mij op dat punt laat overtuigen. Ten tweede heeft mijn fractie gevraagd om een nadere toelichting naar de inzet van de bestuurlijke lus op andere bestuursrechtelijke terreinen. Ook daarin zijn de initiatiefnemers heel helder geweest door te zeggen dat dit inderdaad geldt en van kracht is. Fijn dat dit uit de lucht is. Ten derde hebben wij vastgesteld dat wij naar één systeem van bestuurlijke lus willen. Dat betekent dat andere bestuurlijke lussen uit het systeem moeten verdwijnen. Op dat punt wil ik nog een helder antwoord hebben, ofwel van de initiatiefnemers ofwel van de minister. Ik wil graag horen dat men hard bezig is om alle bestuurlijke lussen die buiten het bestuursrecht bestaan, een voor een netjes weg te snijden. Dat vindt mijn fractie belangrijk.

Aan de heer De Wit meld ik dat hij ook op de steun van mijn fractie kan rekenen voor het amendement op stuk nr. 10. Zo dragen wij ons steentje bij aan de meerderheid voor dit amendement. Voor de andere twee amendementen geldt: helaas. Misschien heeft de heer De Wit daarvoor begrip.

Ten slotte wil ik de initiatiefnemers van harte succes wensen bij de behandeling in de Eerste Kamer, want ik denk dat zij hier hun meerderheid bij elkaar hebben gescharreld.

□

De heer **Heerts** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de initiatiefnemers en de minister voor hun antwoorden en het debat dat wij tot op heden hierover hebben gevoerd.

Ik sluit mij aan bij de opmerking van de heer Teeven om de internationale component mee te nemen naar 2013, zeker gezien de manier waarop mevrouw Neppérus schetste op welke wijze de rechter in Duitsland daar met mes en vork induikt. Ik vind het interessant dat dit bij die evaluatie wordt betrokken.

In eerste termijn heb ik aandacht gevraagd voor het feit dat de bestuursrechter niet altijd de instrumenten gebruikt die hij thans al tot zijn beschikking heeft. Daar is op 6 januari jongstleden in het Nederlands Juristenblad iets over geschreven door mr. Mans, advocaat te Leiden. Hij pleit ervoor dat de rechter, als een besluit wordt vernietigd, wel een uitspraak moet doen die in de plaats komt van het vernietigde besluit. Hij moet dus wel een bepaalde voorziening treffen. Hoe kijken de initiatiefnemers en/of de minister daartegenaan? Die vraag mag ook later worden beantwoord. Ik wil daar nu namelijk niet deze behandeling door laten ophouden. In zekere zin is het echter wel zo, omdat bestuursrechters wellicht meer mogelijkheden hebben en mr. Mans daar zo expliciet de aandacht voor vroeg. Daar hoor ik graag een reactie op.

Ik ben ook blij met de verbreding met betrekking tot de sociale zekerheid, zoals mevrouw Vermeij kenbaar heeft gemaakt. Dat kan wel eens zeer grote besparingen met zich brengen als een rechter eenduidig een oordeel geeft dat ook gevolgen heeft voor allerlei andere

## Heerts

procedures. Daar ben ik dus blij mee. De praktijk zal uitwijzen of daar ook gebruik van gaat worden gemaakt.

Het amendement-De Wit op stuk nr. 10 zal ik met een positief advies aan de fractie voorleggen. In onze fractie heeft echter iedereen recht op zijn eigen mening. Dat zal dus nog wel een zware dobber worden, maar wij moeten kijken hoe dat loopt. De amendementen-De Wit op stuk nrs. 11 en 12 zullen wij helaas niet steunen, gelet op de buitengewoon goede motivering van de initiatiefnemers van dit wetsvoorstel.

Afhankelijk van de vraag of er in de beantwoording nog vreemde dingen naar voren komen, blijven wij al met al positief tegenover dit wetsvoorstel staan. Wij zullen daar ook voor stemmen. Ik wens de indieners heel veel succes met de verdere behandeling in het traject en de minister met het verder bijscholen van de rechters in dit kader.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Mevrouw **Vermeij**: Voorzitter. Ik dank de Kamer voor de inbreng in tweede termijn en de zeer positieve geluiden die wij over dit initiatiefwetsvoorstel hebben mogen vernemen. Ik kan mij ook vinden in de rol als initiatiefnemer. Dat is mooi meegenomen.

De heer De Wit heeft zeer indringende vragen gesteld over de belanghebbenden en over de rol die mogelijke derde belanghebbenden in de loop van het proces kunnen hebben. Hij heeft in dit kader een vraag gesteld over de normale procedures, die in de artikelen 6.18 en 6.19 zijn bepaald: is er geen mogelijkheid voor de rechter, zoals die er nu eigenlijk ook al is, om de nieuwe derde belanghebbenden bij zich te roepen? Het antwoord is "ja".

Ik schets het nogmaals. Er volgt een wijzigingsbesluit. Dat besluit wordt gepubliceerd, en komt bij de "lus-rechter" terecht, zoals staat in artikel 8.51b, eerste lid. Ik benadruk nogmaals dat de rechter de belangen van die derden veiligstelt, want hij kent dat dossier. Nieuwe belanghebbenden kunnen hun belangen schriftelijk naar voren brengen. Daarna kan een zitting volgen. Als bij die zitting blijkt dat er mogelijk "verdwenen" belanghebbenden zijn, dan zal de rechter dat onderzoek schorsen. Hij zal vervolgens die nieuwe, verdwenen of mogelijk over het hoofd geziene derde belanghebbenden alsnog vragen. Een nieuwe zitting volgt. Bij de einduitspraak zijn alle belanghebbenden aan het woord gekomen. Daar kan de heer De Wit van op aan. Dit is eigenlijk ook nu al het geval, en zal door dit voorstel niet veranderen. In dit initiatiefwetsvoorstel gaan wij hiervan uit.

De heer **Koopmans**: Voorzitter. Ik dank de leden voor hun inbreng in tweede termijn.

De heer De Wit heeft nogmaals gevraagd wat er gebeurt met een boer die in hoger beroep wordt geconfronteerd met een weigering van zijn vergunning. De minister is in zijn bijdrage daarop al ingegaan, net zoals ikzelf namens de indieners. Ik zeg nog een keer dat de bestuurlijke lus slechts een middel is ter versnelling van procedures, en dus geen instrument om het stelsel van rechtsbescherming inhoudelijk te wijzigen. Dat doen wij ook niet.

In dit specifieke geval mist de boer overeenkomstig de huidige artikelen 6.18 en 6.19 van de Awb, dus zonder de lus, twee instanties. Appellerechters gaan op deze wijze hiermee om. Voorafgaand aan dat nieuwe besluit moet het bestuur immers de boer horen, zoals bepaald in artikel 7.9 van de Awb. Dit artikel verplicht namelijk tot het nogmaals raadplegen van belanghebbenden, wanneer na de eerste hoorzitting blijkt van feiten en omstandigheden die van aanmerkelijk belang kunnen zijn voor de te nemen beslissing op bezwaar.

Als dat bestuur dit niet doet, maar wel een nieuw besluit neemt, dan betreft dat een onzorgvuldig besluit. De appelrechter zal de boer ongetwijfeld de gelegenheid geven om schriftelijk nieuwe argumenten aan te voeren. Dan is er nog een zitting waarin het nieuwe besluit uitgebreid aan de orde komt, omdat de appelrechter natuurlijk weet dat hij het laatste station is.

Mevrouw **Neppéus**: Voorzitter. Er liggen nog een paar puntjes. Ten eerste dat van de evaluatie. De heren Heerts en Teeven hadden het erover om daarmee eventueel te wachten tot op zijn vroegst 1 januari 2013. Aangezien dat de Awb in den breedte raakt, neem ik aan dat de minister daarop wil reageren. Ik kan het mij voorstellen, maar ik laat het wijze oordeel daarover over aan onze wijze minister van Justitie.

Dan het internationale vraagstuk. De heren Heerts en Teeven spraken daarover. De heer Heerts sprak enthousiast over vork en mes in Duitsland. Ik kan mij bij een dergelijke aanpak iets voorstellen, maar zeg er wel bij dat je in Duitsland iets minder snel aan tafel komt te zitten. Voordat je daar mes en vork te pakken hebt, is het wat lastiger. Ik kan mij voorstellen dat je naar het buitenland kijkt, al zeg ik nogmaals dat ik daar geen wonderen van verwacht. Ik kan mij voorstellen dat de minister ook daarop reageert. Ik zeg altijd: wij zijn een eigen land, maar wij hebben natuurlijk open grenzen.

Dan kom ik op het artikel van de heer Mans, dat genoemd is door de heer Heerts. Het gaat om het instrumentarium, de gereedschapskist. Er zullen zich gevallen voordoen – en daar voorziet de huidige wet in – waar je kunt zeggen: daar kan de rechter gewoon al een besluit nemen, want het is A of B. Alleen zul je ook gevallen hebben waarin je de benodigde informatie juist nog niet hebt. Ik noemde het voorbeeld van de milieuvergunning, waarbij de bestuursrechter in de eerste ronde vaststelt dat er nog onvoldoende gekeken is naar mogelijke risico's voor belanghebbenden in de buurt. Als je die informatie nog niet hebt, moet je die eerst verkrijgen. Dan moet het bestuursorgaan die informatie verzamelen, voordat je A of B kunt zeggen. Anders wordt het wel heel moeilijk, want je weet het niet. De bestuurlijke lus biedt nu juist de mogelijkheid om te komen aan het stukje extra informatie dat je nodig kunt hebben, omdat je anders als rechter nog niet kunt kiezen tussen A en B.

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Ik heb een vraag voorliggen over de evaluatie. De heren Teeven en Heerts hebben de gedachte uitgesproken dat het goed zou zijn om ook rechtsvergelijkend te kijken hoe dergelijke voorzieningen in het recht van vergelijkbare rechtsstelsel-



## Hirsch Ballin

sels werken. Die gedachte zal ik graag onder de aandacht brengen van de evaluatiecommissie.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Dan zijn wij gekomen aan het einde van de tweede termijn van de zijde van de initiatiefnemers. Ik dank de initiatiefnemers en hun adviseurs nogmaals voor het feit dat zij dit initiatief hebben genomen. Ik dank de minister voor zijn bereidwilligheid om zijn advies daaraan toe te voegen. Ik stel voor, volgende week over de amendementen en het wetsvoorstel te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 16.18 uur tot 17.00 uur geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het voorstel van wet van de leden Ten Hoopen, Aptroot en Vos houdende wijziging van de Mededingingswet ter versoepeling van de uitzondering op het verbod van mededingingsafspraken (versoepeling uitzondering verbod van mededingingsafspraken) (31531).**

De **voorzitter**: Deze Kamer is volgens mij recordhouder waar het om het indienen van initiatiefwetsvoorstellen gaat. Ik vind het buitengewoon heugelijk als de Kamer gebruikmaakt van haar recht om zelf initiatieven te nemen. Ik wens de indieners veel succes bij de parlementaire behandeling van dit initiatief. Ik heet ook de minister van Economische Zaken, die als adviseur altijd meer dan welkom is in ons midden, en de heer Rogier van Keulen, die de initiatiefnemers adviseert en ondersteunt tijdens dit proces, van harte welkom. Vandaag houden wij alleen de eerste termijn van de kant van de Kamer.

Ik merk nog op dat de heer Graus op een later moment zal komen. Als hij er is, zullen wij zien wanneer hij zijn inbreng kan doen.

De algemene beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Smeets** (PvdA): Voorzitter. De PvdA-fractie wil ook haar waardering uitspreken voor de indieners van het initiatiefwetsvoorstel, voor de moeite die zij hebben genomen om het wetsvoorstel op te stellen en om alle vragen te beantwoorden. Zoals bekend, is het opstellen van zo'n initiatiefwetsvoorstel doorgaans een tijdrovende bezigheid.

De PvdA-fractie steunt het wetsvoorstel. Het gaat hier om de versterking van de positie van leveranciers uit het mkb. In bepaalde gevallen kan grote inkoopmacht, bijvoorbeeld van zorgverzekeraars, media of vertaalbureaus, onrechtvaardig uitpakken voor leveranciers met een geringe marktmacht. Er bestaat dan de mogelijkheid dat die zwakke spelers worden geconfronteerd met wurgcontracten. De PvdA-fractie vindt dit een onwenselijke situatie. Het is gewenst dat de kleinere spelers een iets ruimere mogelijkheid krijgen om zich te verenigen om een vuist te maken tegen een grotere inkoper. De

sociaal democratie streeft ook hier naar een machtsevenwicht. Kleine spelers, verenigt u!

Ook in een horizontale situatie kan de verruiming wenselijk zijn. Stel dat er een bedrijf is met een marktaandeel van 50% en tien andere bedrijven met een marktaandeel van iets minder dan 5%. In een andere markt kan er een bedrijf zijn met 50% en vijf andere combinaties met ieder 10%. Die grotere kleintjes, dus die met een marktaandeel van 10%, kunnen iets beter tegenwicht bieden aan die grote marktleider. Het gaat bij deze wetswijziging dus niet om een afzwakking van het kartelverbod, maar om een versterking van de positie van het mkb. Vandaar het amendement van het lid De Rouwe en ondergetekende.

De PvdA-fractie heeft nog enkele vragen over de praktische uitwerking van het wetsvoorstel. Zijn er als gevolg van dit wetsvoorstel al concrete plannen bekend, bijvoorbeeld van fysiotherapeuten of vertaalbureaus, om tot samenwerkingsverbanden over te gaan dan wel de samenwerking te intensiveren? Mijn tweede vraag gaat over het afbakenen van de relevante markt. Gezien de formulering van artikel 7 van de Mededingingswet moet door de NMa worden bepaald wie precies de daadwerkelijke of potentiële concurrenten zijn. Aan de hand daarvan moet worden bepaald of het samenwerkingsverband meer dan 10% marktaandeel heeft of niet. Is de NMa bereid om ondernemers hierover vooraf te adviseren of is de minister bereid de NMa te vragen om dit te doen? Steunen de indieners deze gedachte? Is het niet zo dat zonder een dergelijk prejudicieel advies ondernemers nog met te veel onzekerheden worden geconfronteerd als zij zo'n samenwerkingsverband aangaan?

De PvdA-fractie is erg benieuwd naar de hopelijk positieve reactie van de minister op dit initiatiefwetsvoorstel. Ik wens de indieners heel veel succes bij de verdediging van hun initiatief morgen in deze Kamer en later in de Eerste Kamer.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Voorzitter. De SGP-fractie wil de indieners van het initiatiefwetsvoorstel complimenteren met het feit dat zij dit initiatief in de Kamer hebben neergelegd en nu in de startblokken staan om dat te gaan verdedigen. Dat moet een mooi moment zijn. Geniet ervan!

Mijn fractie steunt het doel van het wetsvoorstel, maar over het gekozen middel hebben wij nog wel wat vragen. Marktwerking is een middel om de aanbodkeuze voor consumenten te vergroten en de prijs-kwaliteitverhouding te optimaliseren. Samenwerking tussen bedrijven is een logische reactie op de marktwerking, maar dit kan de marktwerking belemmeren als mededingingsafspraken worden gemaakt. Het reguleren van mededingingsafspraken is daarom wenselijk. Het laatste mag echter niet doorslaan. Misbruik van verkoopmacht moet worden aangepakt. De focus van het mededingingsbeleid is hierop gericht. Misbruik van inkoopmacht mag echter niet over het hoofd worden gezien. De initiatiefnemers constateren onzes inziens terecht dat er een gebrek aan evenwicht is tussen kleine leveranciers en grote ondernemingen als het gaat om deze inkoopmacht. Een duidelijk voorbeeld vinden wij in de zorgsector. Zorgverleners als fysiotherapeuten en apothekers met een klein marktaandeel hebben een