



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De minister van Veiligheid en Justitie
Mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum 28 mei 2015
contactpersoon
e-mail
telefoonnummer
ons kenmerk UIT 9003 STRA/RMD
uw kenmerk 594182
cc -
bijlage -
onderwerp Evaluatie van de bestuurlijke lus

Geachte heer Van der Steur,

Bij brief van 10 december 2014 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') te reageren op het Evaluatierapport Bestuurlijke lus Awb en internationale rechtsvergelijking.

De bestuurlijke lus is een instrument dat kan worden toegepast door de rechter in het kader van de finale geschilbeslechting. Het behoort daarmee tot het rechterlijk domein. In verband daarmee heeft de Raad het rapport voorgelegd aan het Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht (LOVB) met het verzoek hierop te reageren. Eind april heeft de Raad de reactie van het LOVB ontvangen. In het onderstaande wordt weergegeven wat de standpunten van het LOVB zijn ten aanzien van enkele aanbevelingen uit het rapport die de rechtspraak betreffen.

Reactie

Uitwisseling ervaringen

De onderzoekers stellen dat een uitwisseling van ervaring tussen met name rechtbanken en een discussie over het nut en de mogelijkheden van de bestuurlijke lus, het liefst mede aan de hand van concrete voorbeelden, de bereidheid van sommige rechterlijke colleges om dit instrument meer frequent toe te passen zou kunnen verhogen.

Het belang van onderlinge uitwisseling van ervaringen en standpunten wordt door het LOVB onderschreven. De SSR heeft dit idee opgepakt en organiseert een professionele ontmoeting voor rechters over de bestuurlijke lus op 3 juni 2015.

Gevolg succesvolle lus

Het rapport vermeldt dat als de lus succesvol is, het aanbeveling verdient om het beroep tegen het oorspronkelijk besluit in ieder geval gegrond te verklaren en vervolgens ofwel de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten, dan wel het beroep tegen het na reparatie gewijzigde besluit ongegrond te verklaren. Deze aanbeveling is in feite een juridisch advies aan de rechters over de wijze waarop beslist



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 28 mei 2015
kenmerk UIT 9003 STRA/RMD
pagina 2 van 4

moet worden. Gelet daarop is deze aanbeveling voor kennisgeving aangenomen.

Tweede zitting

De onderzoekers zijn van mening dat als een besluit in het kader van een bestuurlijke lus door een nieuw besluit wordt vervangen of van een nieuwe motivering wordt voorzien, dan in beginsel ook ten aanzien van deze reparatiepoging zou moeten gelden dat appellanten zich daarover in beginsel ten overstaan van de rechter moeten kunnen uitspreken (verdedigingsbeginsel of recht op hoor en wederhoor). Volgens de onderzoekers valt te overwegen om aan deze mogelijke rechtsstatelijke bedenking tegemoet te komen door partijen in de gelegenheid te stellen in beginsel altijd een tweede zitting te vragen, tenzij het beroep tegen het besluit in zijn herstelde vorm (inmiddels) kennelijk ongegrond is.

Het LOVB onderschrijft de noodzaak van deze aanbeveling niet. In de rechtspraktijk blijkt weinig behoefte te bestaan aan een tweede zitting. Tevens bestaat de kans dat, wanneer de aanbeveling wordt opgevolgd, er minder gelust gaat worden omdat dit meer tijd gaat kosten. Naar het idee van het LOVB wordt de formele lus op deze manier nodeloos ingewikkeld gemaakt. Tot slot lijkt een tweede zitting alleen zinvol als tijdens de eerste zitting de geschilpunten onvoldoende zijn besproken (vergelijk in dit verband: CRvB 23 april 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:1379 en AB 2014/281) of als partijen uitdrukkelijk hebben aangegeven een tweede zitting te willen.

Nieuw besluit na reparatie

Een rechtsstatelijk probleem kan zich, aldus de onderzoekers mogelijk voordoen als derden de toegang tot de rechter wordt ontnomen voor zover zij zich door een inhoudelijk gelijkblijvende, maar anders onderbouwde en gemotiveerde beslissing voor de eerste maal bezwaard voelen. Immers, het besluit wordt dan niet nogmaals genomen en bekend gemaakt. In het rapport wordt in overweging gegeven om voor te schrijven dat elke reparatie vorm wordt gegeven als een nieuw besluit. Derden die geen partij waren in het geding kunnen dan in beroep gaan tegen dit nieuwe besluit. De onderzoekers kunnen zich voorstellen dat de wetgever zou bepalen dat de bezwaarschriftprocedure niet van toepassing is op het reparatiebesluit. Weliswaar leidt ook dit, althans in sommige gevallen, tot een verzwaring van de procedure van de lus, maar het lost rechtsstatelijke bedenkingen tegen het instrument bestuurlijke lus op, aldus de onderzoekers.

Deze aanbeveling wordt niet onderschreven door het LOVB omdat de Awb voldoende mogelijkheden biedt om deze problematiek te kunnen ondervangen. Hierbij kan gedacht worden aan artikel 6:13 Awb en aan artikel 8:80a lid 2 Awb¹. Bij de toepassing van de lus wordt door de rechter altijd naar de belangen van derden gekeken.

Beroep tegen motivering van een besluit

De onderzoekers beschrijven dat het vertrekpunt in het Nederlandse bestuursprocesrecht is dat men in beginsel niet in beroep kan gaan tegen een motivering van een besluit, maar slechts tegen de inhoud daarvan. De onderzoekers delen deze opvatting niet, maar achten deze opvatting wel verdedigbaar. Zij geven aan dat een discussie daarover in Nederland derhalve op zijn plaats zou zijn. De meningen over

¹ De rechter kan bijvoorbeeld in zijn aanwijzingen bij de lus bepalen dat het bestuursorgaan zijn herstelpoging, al dan niet gegoten in een nieuwe besluit, moet bekendmaken op gelijke wijze als het oorspronkelijk bestreden besluit.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 28 mei 2015
kenmerk UIT 9003 STRA/RMD
pagina 3 van 4

de vraag of hier een taak voor de Rechtspraak is weggelegd zijn binnen het LOVB verdeeld. Denkbaar is bijvoorbeeld wel dat (op persoonlijke titel) wordt deelgenomen aan een discussie of een expertgroepbijeenkomst hierover maar het ligt niet op de weg van de Rechtspraak om dit te organiseren.

Tussenuitspraak

Om onjuiste interpretaties van art. 8:80a lid 2 Awb te voorkomen, zou, aldus de onderzoekers, overwogen kunnen worden deze bepaling te wijzigen en meer in overeenstemming te brengen met de wetsgeschiedenis en de eisen van art. 6 EVRM. In plaats van “De tussenuitspraak vermeldt zoveel mogelijk...” zou kunnen worden bepaald: “De rechter kan in de tussenuitspraak procedurele aanwijzingen geven op welke wijze”.

Het LOVB ziet, gelet op de huidige stand van zaken in de jurisprudentie met betrekking tot de uitleg van art. 8:80a lid 2 Awb, de noodzaak voor een wetswijziging niet in. Bovendien wordt de aanbeveling door de onderzoekers min of meer al ontkracht door op te merken dat de bestuursrechter zich er goed van bewust lijkt dat hij ervoor moet waken te vergaande en inhoudelijke instructies te geven waarmee hij op de stoel van het bestuur plaatsneemt. Met de uitspraak van de CRvB (over indringende aanwijzingen voor nader te verrichten onderzoek) van 16 april 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ7385 en JB 2013/119 m.nt. 8. Kaya en L.J.M. Timmermans, lijken de (juiste) grenzen van de lus (dus ook die voor de formele) wel getrokken.

Opdracht tot herstel

De onderzoekers geven aan dat valt te overwegen om ook de rechtbanken in staat te stellen om bestuursorganen op te dragen een gebrek te herstellen. Feitelijk zijn de verschillen tussen het in de gelegenheid stellen en het geven van een opdracht kleiner dan het lijkt, aldus de onderzoekers en vergt het in de gelegenheid stellen bovendien een extra procedurestap.

Het LOVB onderschrijft deze aanbeveling niet, omdat hierdoor het beeld kan ontstaan dat de bestuursrechter met het “opdracht geven” teveel op de stoel van het bestuursorgaan gaat zitten. Ook kan door het “opdracht geven” het bestuursorgaan in een onwenselijke positie wordt gebracht waarmee de kans op een reëel hoger beroep tegen de tussenuitspraak kan worden ontnomen.

Implementatie en kosten

Het LOVB heeft gemeld dat zij zich in de aanbeveling kan vinden dat de wetgever bij de introductie van nieuwe instrumenten uitdrukkelijk rekening dient te houden met de daarmee verbonden ‘aanloopkosten’ en een afweging dient te maken tussen potentiële voordelen en moeite en kosten van de introductie van nieuwe bestuursprocesrechtelijke instrumenten. Ook onderschrijft het LOVB dat de nodige tijd dient te worden ingecalculeerd voordat de praktijk goed met een nieuw instrument kan werken.

Gebruik bestuurlijke lus

De invoering van wettelijke beroepstermijnen (denk aan het wetsvoorstel inzake de implementatie van de Procedurerichtlijn en de Opvangrichtlijn in de Vreemdelingenwet, waarin wettelijke termijnen voor beroepsprocedures worden opgenomen) kan het gebruik van de - formele - bestuurlijke lus afremmen.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 28 mei 2015
kenmerk UIT 9003 STRA/RMD
pagina 4 van 4

Conclusie

Aan de hand van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat er geen aanleiding is de Awb aan te passen. Mocht u een andere mening zijn toegedaan en overgaan tot het aanpassen van de regelgeving dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover formeel te adviseren.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker
Voorzitter Raad voor de rechtspraak