De tussenuitspraak in de Awb

Een onderzoek naar in hoeverre de tussenuitspraak in de Algemene wet bestuursrecht bijdraagt aan de bevordering van finale geschilbeslechting door de bestuursrechter

Nilgun Akdeniz-Konak (ANR: 692445)
Masterscriptie Staats- en bestuursrecht

Afstudeerdatum: [●] januari 2014
Mw. mr. W.M.C.J. Rutten-van Deurzen
Prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels
Faculteit Rechtsgeleerdheid
Staats- en bestuursrecht

INHOUDSOPGAVE

Gebruikte afkortingen 4
Voorwoord 5
1. Inleiding 6
1.1. Aanleiding 6
1.2. Onderzoek door Marseille 8
1.3. Onderzoeksonderwerp en onderzoeksdoel 10
1.4. Centrale onderzoeksvraag 11
1.5. Theoretisch kader en methodiek 11
1.6. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie 12
1.7. Deelvragen en indeling hoofdstukken 12
2. Definitieve geschilbeslechting 14
2.1. Inleiding 14
2.2. Bestuursrechter; geschilbeslechter en de Wet aanpassing bestuursrecht 14
2.3. Verrichte onderzoeken inzake finale geschilbeslechting 16
2.4. Instrumenten voor de bestuursrechter 17
2.5. Complicerende factoren 21
2.5.1. Machtenscheiding 21
2.5.2. Deskundigheid 21
2.5.3. Korte doorlooptijden 21
2.6. Andere bevoegdheden ter vergemakkelijking van finale geschilbeslechting 22
2.7. Invoering van de bestuurlijke lus en tussenuitspraak 23
2.8. Conclusie 23
3. De tussenuitspraak 25
3.1. Inleiding 25
3.2. Vóór de invoering van de bestuurlijke lus en tussenuitspraak 26
3.3. Invoering ´Wet bestuurlijke lus´ 27
3.3.1. Bestuurlijke lus 27
3.3.2. De bestuurlijke lus wel of niet toepassen 29
3.3.3. De tussenuitspraak 30
3.4. Wettelijke regeling 31
3.5. De inhoud van de tussenuitspraak en de wijze van herstel 33
3.6. Geen gebruikmaking van de bestuurlijke lus door het bestuursorgaan 35
3.7. Wettelijke beperking in artikel 8:51a Awb 36
3.7.1. De rechtsingang van derde-belanghebbenden 36
3.8. Na toepassing van de bestuurlijke lus 37

3.9. Hoger beroep tegen tussenuitspraak 38
3.10. Conclusie 39
4. De bestuurlijke lus en de tussenuitspraak in de praktijk 41
4.1. Inleiding 41
4.2. De tussenuitspraken 42
4.3. De gebreken 43
4.3.1. Zorgvuldigheidsgebreken 43
4.3.2. Gebreken in de uniforme voorbereidingsprocedure 43
4.3.3. Motiveringsgebreken 44
4.3.4. Niet in overeenstemming met Europese wet- en regelgeving 44
4.4. Gehanteerde termijnen 45
4.5. Instructie door de bestuursrechter 46
4.6. Einduitspraken tot op heden 48
4.7. Conclusie 48
5. Conclusie 50
Geraadpleegde literatuur 55
Jurisprudentielijst 59
Bijlage 1 geanalyseerde tussenuitspraken in hoofdstuk 4 60

Gebruikte afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Afdeling	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BR	Bouwrecht
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CRvB	Centrale Raad van Beroep
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
JBplus	Jurisprudentie Bestuursrecht plus
MvT	Memorie van Toelichting
NMa	Nederlandse mededingingsautoriteit
NJB	Nederlands Juristenblad
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht
PS	Provinciale Staten
PB	Tijdschrift voor Praktisch Bestuursrecht
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Stb.	Staatsblad
Wab	Wet aanpassing bestuursprocesrecht
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wet RvS	Wet op de Raad van State
Wm	Wet milieubeheer
Wob	Wet openbaarheid van bestuur

Voorwoord

Er zijn de afgelopen jaren verschillende onderzoeken geweest waarin de invoering van de bestuurlijke lus en de tussenuitspraak centraal heeft gestaan. Met name is onderzocht of de bestuurlijke lus daadwerkelijk bijdraagt aan een snellere definitieve geschilbeslechting. In deze masterscriptie staat niet centraal *of* de bestuurlijke lus bijdraagt aan snellere definitieve geschilbeslechting, maar *in hoeverre* de tussenuitspraak bijdraagt aan snellere definitieve geschilbeslechting.

Graag wil ik van deze gelegenheid gebruik maken om mijn dank te betuigen aan de mensen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze scriptie. Mijn dank gaat uit naar mijn scriptiebegeleidster mevrouw Rutten-van Deurzen voor de secure begeleiding en steun die ik de afgelopen maanden van haar heb gekregen. Zij heeft me elke keer weer de juiste (denk)richting opgestuurd.

Verder gaat mijn dank uit naar mijn grootste steun en toeverlaat, mijn echtgenoot Inan Akdeniz. Hij is de grootste criticus geweest bij de realisering van deze scriptie, ondanks dat hij - als civilist - weinig op heeft met het bestuursrecht. Mijn dank gaat ook uit naar mijn ouders, die me te allen tijde hebben gesteund gedurende mijn hele leven en ervoor hebben gezorgd dat ik ben wie ik ben.

Degene die in dit rijtje absoluut niet mag ontbreken, is mijn prachtige (inmiddels 6 maanden oude) dochtertje Senâ Elif Nil. Zij was gedurende mijn zwangerschap (onbewust of misschien bewust) een grote stimulans om vaart achter mijn onderzoek te zetten. Zij is mijn mooiste herinnering aan mijn afstuderen. Wellicht zal ze ooit de moeite nemen om dit onderzoek – waaraan zij aldus een bijdrage heeft geleverd – door te nemen.

Nilgun Akdeniz-Konak
Eindhoven, januari 2014

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Sinds 1 januari 2010 maakt de bestuurlijke lus in combinatie met de tussenuitspraak[1] deel uit van de Algemene wet bestuursrecht[2] (hierna: **'Awb'**) in de afdelingen 8.2.2a en 8.2.7. De bestuurlijke lus in combinatie met de tussenuitspraak betreft een bevoegdheid die de bestuursrechter de mogelijkheid geeft om gebreken in een bestreden besluit te repareren, in plaats van het uitspreken van een zogenoemde 'kale' vernietiging.[3]

Als directe aanleiding voor de invoering van deze nieuwe bevoegdheid voor de bestuursrechter, is de weerbarstige praktijk rondom de uitvoering van grote bouwprojecten aan te merken. Tijdens de beroepsprocedure kwamen regelmatig gebreken in de besluitvorming aan het licht. Gebreken die leidden tot vernietiging van het bestreden besluit, waardoor wederom de besluitvormingsprocedure diende te worden doorlopen om de geconstateerde gebreken te herstellen. Een nieuwe besluitvormingsprocedure betekende vertraging van projecten met een algemeen belang, (aanzienlijk) extra kosten en onvrede bij de burgers.[4]

Niet alleen grote bouwprojecten, maar ook relatief kleine bouwplannen kampten met vertragingen en extra kosten. Ook geschillen waarbij slechts twee partijen betrokken waren – een bestuursorgaan en één burger - leidden tot langdurige rechtsonzekerheid en dientengevolge irritatie en onvrede bij de belanghebbenden.[5]

De wetgever heeft bij de invoering van de Awb in 1994 de bestuursrechter de taak van geschilbeslechter toebedeeld. Bij de invoering van de Awb heeft de wetgever er namelijk voor gekozen de subjectieve rechtsbescherming voorop te stellen, waardoor de nadruk op finale geschilbeslechting is komen te liggen.[6] Reeds voor de invoering van de bestuurlijke lus en de tussenuitspraak bood de Awb de bestuursrechter instrumenten om in bepaalde gevallen een geschil finaal te kunnen beslechten, zoals het passeren van vormvoorschriften (artikel 6:22 Awb), het in stand laten van rechtsgevolgen (artikel 8:72 lid 3 sub a Awb) en het

---

[1] *Stb.* 2009. 597.

[2] *Stb.* 1992, 315.

[3] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 1, p. 2.

[4] Dans 2011, p.3; zie ook Kamerstukken *II* 2007/08, 31 352, nr. 1, p. 2.

[5] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 1, p. 2.

[6] Schueler e.a. 2007, p. 47; zie ook Kamerstukken *II* 1991/92, 22 495, nr. 3, p. 49; *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 2, p. 3.

zelf in de zaak voorzien (artikel 8:72 lid 3 sub b Awb). Indien de bestuursrechter echter meent dat het bestuursorgaan nog over enige relevante beleids- of beoordelingsvrijheid (bestuurlijke keuzevrijheid) beschikt, handelt hij terughoudend als het gaat om het gebruik van de bovengenoemde finaliseringsinstrumenten. Deze instrumenten zullen in hoofdstuk 2 nader worden uiteengezet.[7]

In het geval dat een procespartij in beroep gaat tegen een besluit, is dit in wezen een vordering tot vernietiging van het bestreden besluit. Indien de bestuursrechter van oordeel is dat het beroep gegrond moet worden verklaard, heeft dit als gevolg dat het bestreden besluit wordt vernietigd.[8] In de praktijk wordt een vernietiging uitgesproken op formele gronden, bijvoorbeeld vanwege schending van artikel 7:2 Awb. Dit artikel ziet erop dat indien een belanghebbende tijdens de bezwaarschriftprocedure niet wordt gehoord, het bestreden besluit dient te worden vernietigd.[9] Indien de bestuursrechter in de uitspraak volstaat met een dergelijke vernietiging op een formele grond, dan leidt dit tot een onbevredigend gevoel bij partijen, waardoor partijen de noodzaak voelen om het vernietigde besluit opnieuw te betwisten.[10]

Deze noodzaak volgt uit het feit dat de bestuursrechter nimmer is toegekomen aan de toetsing op inhoudelijke bezwaren die de eisende partij tegen het bestreden besluit heeft. Kortom, enerzijds schieten partijen niets op met een ‘kale’ vernietiging, anderzijds wordt de taakbelasting van de overheid en de rechterlijke macht verzwaard.[11] Het vorenstaande hangt samen met het uitgangspunt dat de bestuursrechter de bestuurlijke keuzevrijheid van het bestuursorgaan dient te respecteren. Hierdoor wordt het geschil niet finaal beslecht, maar wordt terugverwezen naar het bestuur omdat het is blijven ‘haken’ op procedurele aspecten. Polak vergelijkt dit met een ‘pingpongspel’.[12]

Om bovenstaande situaties het hoofd te bieden, is op 1 januari 2010 de bestuurlijke lus (artikel 8:51 e.v. Awb) en de tussenuitspraak (artikel 8:80a e.v. Awb) onderdeel gaan uitmaken van de Awb. Artikel 8:51a Awb is als bevoegdheid van de bestuursrechter en artikel 8:80a Awb is als uitvoerend instrument opgenomen in de Awb. De rechter kan middels artikel 8:51a Awb en artikel 8:80a Awb reeds in een vroeg stadium de gebreken die zich

---

[7] Schueler e.a. 2007/1, p. 54, 57 en 60.

[8] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 2, p. 3.

[9] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 2, p. 3.

[10] Barkhuysen & Claessens 2012, p. 83-92; zie ook Kamerstukken *II* 2004/05, 29 279, nr. 16 (herdruk), p. 1.

[11] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 2, p. 3, Polak 2000, p. 9.

[12] Polak 2000, p. 6, 10; zie ook Kamerstukken *II* 2007/08, 31 352, nr. 1, p. 2.

voordoen in het bestreden besluit, nog hangende de beroepsprocedure laten herstellen door het bestuursorgaan, zonder dat de bestuurlijke keuzevrijheid van het bestuursorgaan wordt doorkruist.[13] Op deze manier wordt nodeloos tijdverlies en extra besluiten met daarmee samenhangende nieuwe procedures voorkomen.[14]

Wederom is het belang van de taak van de bestuursrechter als geschilbeslechter naar voren gekomen in een recente ontwikkeling in het bestuursprocesrecht. Op 1 januari 2013 is namelijk de Wet aanpassing bestuursrecht[15] in werking getreden en is een nieuwe wetsbepaling onderdeel gaan uitmaken van de Awb, te weten artikel 8:41a Awb. Dit artikel geeft specifiek aan dat de bestuursrechter een geschil zoveel mogelijk definitief dient te beslechten, met de daartoe bestemde wettelijke instrumenten in de Awb. De wetgever verwacht met dit artikel de bestuursrechter te stimuleren om zoveel mogelijk tot definitieve geschilbeslechting te komen. Voorts wordt hiermee de inmiddels gevormde jurisprudentie vastgelegd.[16]

1.2. Onderzoek door Marseille

Op 8 maart 2013 is in het Nederlands Juristenblad een onderzoek gepubliceerd dat is verricht door onder meer Marseille, genaamd 'De finaliseringsslag in het bestuursrecht'.[17] Het onderzoek heeft getracht een antwoord te geven op de vraag of de bestuursrechter in 2012 vaker doet aan finale geschilbeslechting ten opzichte van 2007. Hierbij is er gekeken naar uitspraken van de ABRvS en de CRvB. Van beide instanties zijn er 100 uitspraken geanalyseerd.

In de vergelijking tussen beide instanties is naar voren gekomen dat het aantal zaken waarin gebruik wordt gemaakt van een finaliseringsinstrument door de bestuursrechter in 2012 is gestegen ten opzichte van 2007. De onderstaande grafiek laat in het kort de resultaten uit het onderzoek zien.

---

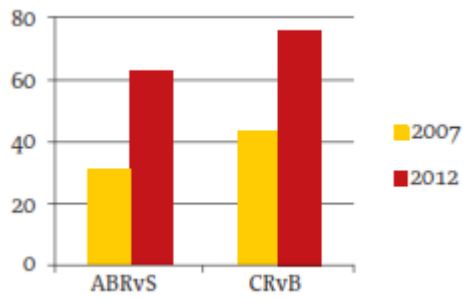
[13] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 1, p. 2 en nr. 6, p. 9.

[14] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 1, p. 2.

[15] *Stb*. 2012, 674.

[16] Kamerstukken II 2010/2011, 32 450, nr. 8H, p. 5, 6 en 55-61.

[17] Marseille & Sietses 2013, p. 606-613.



Figuur 1 Percentage waarin een finaliseringsinstrument wordt gebruikt

Bij de Afdeling is het gebruik van een finaliseringsintrument van 32% naar 63% gestegen en bij de CRvB is het gebruik van een finaliseringsinstrument gestegen van 43% naar 76%. In de grafiek is te zien dat de stijging bij de CRvB hoger ligt dan bij de Afdeling. Marseille meent dat de grotere stijging bij de CRvB ligt aan het feit dat de CRvB vaker toepassing geeft aan de bestuurlijke lus. De stijging bij de ABRvS is volgens Marseille te verklaren uit een toegenomen gebruik van de al bestaande finaliseringsinstrumenten.

Voorts is uit het onderzoek gebleken dat de Afdeling in bijna acht van de tien gevallen ervoor kiest om de bestuurlijke lus niet toe te passen, terwijl de CRvB in meer dan de helft van de gevallen wel voor toepassing van de bestuurlijke lus kiest. De CRvB motiveerde in de meeste gevallen waarom werd afgezien van toepassing van de bestuurlijke lus. Uit de door Marseille geanalyseerde uitspraken heeft de ABRvS geen enkele keer gemotiveerd waarom werd afgezien van toepassing van de bestuurlijke lus.[18] De redenen waarom de Afdeling zou kunnen afzien om toepassing te geven aan de bestuurlijke lus, zullen verder worden behandeld in hoofdstuk 3.

In het jaarverslag Rechtspraak van 2012 is geconstateerd dat in 2011 en 2012 in 15% van de gevallen waarbij de bestuurlijke lus is toegepast door de CRvB, heeft geleid tot snellere finale geschilbeslechting. Wel was er in die gevallen sprake van langere doorlooptijden, omdat de procedure wat langer bij de rechter is blijven ‘hangen’.[19]

Bij de Afdeling is er in 2012 in 114 zaken door de bestuursrechter toepassing gegeven aan de bestuurlijke lus. Ook in die gevallen heeft de bestuurlijke lus voor vertraging in de afdoeningstermijn gezorgd, omdat de procedure langer bij de rechter blijft hangen. De

[18] Marseille & Sietses 2013, p. 611 en 612.

[19] Jaarverslag Rechtspraak 2012, p. 31.

toepassing van de bestuurlijke lus heeft echter wel geleid tot snellere definitieve geschilbeslechting en voor meer rechtszekerheid voor de betrokken partijen.[20]

Dat de bestuursrechter in 2012 meer doet aan finale geschilbeslechting is gezien het bovenstaande onderzoek een gegeven. Middels dit onderzoek wordt echter onderzocht in hoeverre de tussenuitspraak in het kader van de bestuurlijke lus een bijdrage levert aan de bevordering van finale geschilbeslechting. Aan bod zal onder andere komen wat een tussenuitspraak inhoudt en hoe de bestuursrechter invulling geeft aan zijn tussenuitspraak. Het stelsel van de Awb kende immers voor de invoering van de bestuurlijke lus geen tussenuitspraken.[21]

1.3. Onderzoeksonderwerp en onderzoeksdoel

Het stelsel van de Awb kende in beginsel geen tussenuitspraken, mede vanwege het feit dat door de wetgever was beoogd om procedures eenvoudig te houden. Op 1 januari 2010 is de bestuurlijke lus in combinatie met de tussenuitspraak opgenomen in de Awb. Naast de andere in paragraaf 1.1 genoemde finaliseringsinstrumenten die de bestuursrechter ter beschikking heeft in de Awb, is ook deze bevoegdheid opgenomen ter bevordering van finale geschilbeslechting.

Het doel van dit onderzoek is enerzijds beeldvormend en anderzijds beschrijvend, omdat met dit onderzoek onder meer wordt beoogd kennis te maken met de tussenuitspraak. Tevens wordt middels dit onderzoek getracht in kaart te brengen waarom de bestuursrechter niet altijd kan komen tot finale geschilbeslechting en in welk opzicht de invoering van de tussenuitspraak bijdraagt aan de bevordering van finale geschilbeslechting door de bestuursrechter.

Indien de bestuursrechter door het gebruik van de bestuurlijke lus en de tussenuitspraak vaker een geschil finaal kan beslechten, kunnen overbodige vernietigingen worden voorkomen en krijgen procespartijen eerder duidelijkheid over hun rechtspositie. Er zal echter niet slechts worden ingegaan op de positieve effecten van de invoering van de tussenuitspraak in het kader van de bestuurlijke lus, maar ook op minder positieve effecten die de invoering met zich kunnen meebrengen.

---

[20] Jaarverslag 2012 van de Raad van State.

[21] Ortlep & Willemsen 2008, p. 427-442.

1.4. Centrale onderzoeksvraag

De vraag die in dit onderzoek centraal staat luidt als volgt:
"In hoeverre draagt de tussenuitspraak in het kader van de bestuurlijke lus in de Awb, bij aan de bevordering van finale geschilbeslechting door de bestuursrechter?"

1.5. Theoretisch kader en methodiek

In het geheel van de rechtswetenschap heeft dit onderzoek, daar waar het gaat om de tussenuitspraak, betrekking op het bestuursprocesrecht en de daarbij horende bestuursrechtelijke uitspraken.[22] De belangrijkste bronnen zijn de wet- en regelgeving, jurisprudentie, kamerstukken en bijbehorende memorie van toelichting. Daarnaast zijn boeken, tijdschriftartikelen en internetsites als aanvulling voor het onderzoek gebruikt.

In dit onderzoek zullen in het algemeen de problemen die de bestuursrechter ondervindt omtrent finale geschilbeslechting aan bod komen. Na deze uiteenzetting zal de wets- en totstandkomingsgeschiedenis inzake de tussenuitspraak aan bod komen door bestudering van de relevante kamerstukken, memorie van toelichting en wet- en regelgeving.

Voorts zal onderzocht worden op welke wijze de bestuursrechter gebruik maakt van de tussenuitspraak als instrument voor finale geschilbeslechting gedurende de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 augustus 2013. De voornoemde toetsing zal geschieden middels bestudering van relevante jurisprudentie.

Uiteindelijk zal naar aanleiding van deze studie een conclusie volgen, waarin de vraag wordt beantwoord in hoeverre de invoering van de tussenuitspraak in het kader van de bestuurlijke lus voor de bestuursrechter, bijdraagt aan de bevordering van finale geschilbeslechting.

Dit onderzoek heeft de vorm van een theoretisch onderzoek waarin literatuurstudie en het bestuderen van relevante wetgeving en jurisprudentie centraal staan. Deelvraag 1, deelvraag 2 en deelvraag 3 worden gevormd op basis van literatuurstudie. Deelvraag 4 betreft grotendeels jurisprudentieonderzoek. Voor de gebruikte bronnen wordt verwezen naar de bronnenlijst in Bijlage 1.

[22] IJzermans & van Schaaijk 2007, par. 2.8.2.

Gelet op het bovenstaande wordt het theoretisch kader van dit onderzoek gevormd door de juridische dogmatiek en de rechtstheorie (rechtsbegrippen, regels en beginselen, en juridisch redeneren).[23]

1.6. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Met dit onderzoek wordt beoogd antwoord te geven op de vraag in hoeverre de tussenuitspraak in de Awb in het kader van de bestuurlijke lus, bijdraagt aan de bevordering van finale geschilbeslechting door de bestuursrechter. De rechter kan namelijk reeds in een vroeg stadium de gebreken die zich voordoen in het bestreden besluit laten herstellen door het bestuursorgaan.[24] Het is van belang om te weten op welke wijze de betrokken partijen met de invoering van de bestuurlijke lus en de tussenuitspraak sneller duidelijkheid krijgen over hun rechtspositie. De Awb kende immers de tussenuitspraak niet voor de invoering van de Wet bestuurlijke lus. Zodoende kan gezegd worden dat dit onderzoek zowel maatschappelijke als wetenschappelijke relevantie bevat.

1.7. Deelvragen en indeling hoofdstukken

Om de centrale vraag op een systematische wijze te kunnen beantwoorden, is deze opgedeeld in een drietal deelvragen. Elke deelvraag zal gepaard gaan met een korte toelichting.

'Wat houdt finale geschilbeslechting in en welke complicaties bestaan er voor de bestuursrechter om tot finale geschilbeslechting te komen?'
Om een goed beeld te krijgen over de problemen die de bestuursrechter ondervindt op het gebied van finale geschilbeslechting, zal in hoofdstuk 2 een algemeen beeld worden geschetst van finale geschilbeslechting. Met name de positie van finale geschilbeslechting in het bestuursrecht, de taak van de rechter rondom finale geschilbeslechting en de finaliseringsinstrumenten die de bestuursrechter tot zijn beschikking heeft op grond van de Awb zullen aan bod komen in dit hoofdstuk. Tevens zal in dit hoofdstuk worden beschreven welke beletsels er voor de bestuursrechter zijn om te komen tot finale geschilbeslechting.

'Op welke wijze is de tussenuitspraak geregeld in de Awb en wat waren de beweegredenen voor het invoeren van een wettelijke regeling dienaangaande?'

---

[23] IJzermans & van Schaaijk 2007, par. 2.8.2.

[24] Addink e.a. 2008, p. 433.

In hoofdstuk 3 zal de bestuurlijke lus en de tussenuitspraak aan bod komen, voornamelijk hoe deze bevoegdheid voor de bestuursrechter procedureel is geregeld in de Awb. Voorts zal worden uiteengezet waarom de wetgever deze bevoegdheid als een effectief middel zag om finale geschilbeslechting te bevorderen. Tevens zullen de minder positieve effecten van de invoering van de bestuurlijke lus en de tussenuitspraak aan bod komen.[25]

'Inzake welke gebreken wordt de bestuurlijke lus in de praktijk met name toegepast en wat voor invulling geeft de bestuursrechter in zijn tussenuitspraak?'
Vervolgens komt in hoofdstuk 4 de (deel)vraag aan bod, bij welke gebreken de bestuurlijke lus in de praktijk met name wordt toegepast en welke termijnen de bestuursrechter hanteert in zijn tussenuitspraak. Er zal in dit kader een jurisprudentiële analyse plaatsvinden, waarbij wordt gekeken naar 75 tussenuitspraken van drie verschillende bestuursrechters, te weten de ABRvS (25 uitspraken), de CRvB (25 uitspraken), en de bestuursrechter in eerste aanleg (25 uitspraken). Om een goed beeld te krijgen van de meest recente ontwikkelingen in de praktijk, is er voor gekozen om uitspraken te analyseren over de periode 1 januari 2012 tot en met 31 augustus 2013.

Ten slotte zal in hoofdstuk 5 geëindigd worden met een conclusie.

[25] Diepenhorst 2010.

2. Definitieve geschilbeslechting

2.1. Inleiding

Voor de invoering van de Awb had de bestuursrechtspraak twee functies, namelijk: behartiging van het algemeen belang bij handhaving van het objectieve recht en bescherming van belangen van burgers tegen onrechtmatig overheidshandelen.[26]

Bij de invoering van de Awb in 1994 heeft de wetgever als primaire doelstelling gekozen de individuele rechtsbescherming (subjectieve rechtsbescherming) voorop te stellen, in plaats van de objectieve rechtmatigheidscontrole. Dit houdt in dat de belangen van rechtzoekenden centraal kwamen te staan.[27] Deze ontwikkeling brengt met zich mee dat partijen de omvang van het geschil bepalen (artikel 8:69 Awb) en dat de bestuursrechter thans minder ambtshalve toetst.[28] Tevens brengt deze ontwikkeling met zich mee dat de geboden rechtsbescherming steeds meer op de voorgrond is komen te staan en er dientengevolge meer aandacht voor definitieve geschilbeslechting is. De geboden rechtsbescherming dient volgens de wetgever namelijk *'een adequaat kader te bieden voor het bindend beslechten van een rechtsgeschil tussen burger en bestuursorgaan'.*[29]

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal:
'Wat houdt finale geschilbeslechting in en welke complicaties bestaan er voor de bestuursrechter om tot finale geschilbeslechting te komen?'

2.2. Bestuursrechter; geschilbeslechter en de Wet aanpassing bestuursrecht[30]

Volgens Allewijn[31] en Van Ettekoven[32] houdt het finaliteitsbeginsel in, dat de rechtsbetrekking tussen partijen zoveel mogelijk definitief wordt vastgesteld bij uitspraak van de bestuursrechter. Oftewel, de bestuursrechter dient binnen een zo kort mogelijk termijn een rechtens juiste uitspraak te doen die geschiloplossend werkt of zoveel mogelijk bijdraagt aan finale geschilbeslechting. De procedure dient te eindigen met de vaststelling van de

---

[26] Schueler e.a. 2007/1, p. 45 e.v.; zie ook *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 2, p. 3.

[27] Barkhuysen, Damen & De Graaf 2007, p.29; zie ook *Kamerstukken II* 1991/92, 22 495, nr. 3, p. 35.

[28] Schueler e.a. 2007/1, p. 48-49; zie ook *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 2, p. 3.

[29] Schueler e.a. 2007/1, p. 168.

[30] *Stb.* 2012, 684.

[31] Allewijn 1998-9, p. 291-298.

[32] Van Ettekoven 2001, p. 53, 59, 91 en 92.

rechtsverhouding van de partijen, om te spreken van finale geschilbeslechting. [33]

Uit de memorie van toelichting van de bestuurlijke lus[34] (hierna: **'MvT'**) komt naar voren dat de Awb-wetgever de bestuursrechter de taak van actieve geschilbeslechter heeft toebedeeld in het kader van de individuele rechtsbescherming. Om zijn taak als geschilbeslechter goed te kunnen uitoefenen, heeft de wetgever een aantal bevoegdheden ter beschikking gesteld, om geschillen effectief en definitief te kunnen beslechten. Het afgelopen decennium is de bestuursrechter echter bekritiseerd op het gebied van finale geschilbeslechting. De rechter zou niet tot weinig gebruik maken van zijn – in de Awb opgenomen – bevoegdheden om een geschil finaal te beslechten.[35]

De reden waarom bestuursrechter niet altijd kan komen tot definitieve geschilbeslechting, is vanwege de bestuurlijke keuzevrijheid van het bestuursorgaan. Op het moment dat het bestuursorgaan nog over enige bevoegdheden beschikt, zal de bestuursrechter terughoudend handelen. Het is namelijk niet de bedoeling dat de bestuursrechter op de spreekwoordelijke stoel van het bestuursorgaan gaat zitten. De toepassing van enige finaliseringsinstrumenten in de Awb kunnen vergaande gevolgen met zich meebrengen, waardoor het gevaar dat de bestuursrechter op de stoel van het bestuursorgaan kan komen te zitten, wordt vergroot.

Tevens is de druk van de korte doorlooptijden die binnen de rechtspraak worden gehanteerd, een reden waarom de bestuursrechter niet altijd tot finale geschilbeslechting kan komen. Er mag namelijk niet teveel tijd tussen het beroepsschrift en de einduitspraak liggen.[36] Op het moment dat de bestuursrechter enige finaliseringsinstrumenten gaat toepassen binnen een procedure, dienen er extra juridische stappen gezet te worden. Dit levert een gevaar op voor de korte doorlooptijden die binnen de rechtspraak worden gehanteerd.

De wetgever heeft de taak van de bestuursrechter als actieve geschilbeslechter wederom benadrukt door de inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursrecht (hierna: **'Wab'**) op 1 januari 2013.[37] De Wab heeft als doel het bestuursprocesrecht sneller en effectiever te maken. De wet beoogt een 'slagvaardiger en moderner bestuursprocesrecht'. Volgens de MvT op de Wab vormt de snelheid van de procedure een zelfstandige waarde naast de

[33] Schueler e.a. 2007/1, p. 5 e.v.

[34] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 1, p. 2 en nr. 2, p. 3.

[35] Schueler e.a. 2007/1, p. 168, Marseille 2005, p. 240-247.

[36] Schueler e.a. 2007/1, p.121 en 128.

[37] *Stb*. 2012, 674.

zorgvuldigheid. Op het moment dat slechts de zorgvuldigheid de overhand krijgt, kan dat leiden tot een gebrek aan doeltreffendheid en bruikbaarheid van het bestuursprocesrecht.[38]

Daarbij staat voorop, een snelle en effectieve finale geschilbeslechting. Hiermee verband houdend is met de inwerkingtreding een nieuwe wetsbepaling aan de Awb toegevoegd, te weten artikel 8:41a Awb. Artikel 8:41a Awb luidt als volgt:

'De bestuursrechter beslecht het hem voorgelegde geschil zo veel mogelijk definitief.'

Het bovenstaande artikel brengt een algemene verplichting voor de bestuursrechter mee om het hem voorgelegde geschil zo veel mogelijk definitief te beslechten. Dit artikel is ingevoerd met de verwachting een verdere stimulans voor de bestuursrechter te creëren om zoveel mogelijk tot definitieve geschilbeslechting te komen. Tevens wordt de reeds bestaande jurisprudentie op deze manier vastgesteld.[39]

2.3. Verrichte onderzoeken inzake finale geschilbeslechting

In het verleden zijn er een aantal onderzoeken verricht op het gebied van finale geschilbeslechting. Hieronder een korte toelichting per onderzoek:

- In het kader van de derde evaluatie van de Awb is er door onder andere Schueler in 2005 een onderzoek verricht bij de CRvB, de ABRvS, het CBb en twee rechtbanken.[40] Bij gemiddeld 22 procent heeft het in de gevallen waarbij de rechter een besluit heeft vernietigd, geleid tot definitieve geschilbeslechting.
- In 2008 heeft onder andere Willemsen een empirisch onderzoek verricht bij de rechtbank Utrecht om te bezien of het beleid van de rechtbank Utrecht om in 2008 vaker tot definitieve geschilbeslechting over te gaan, effectief is geweest.[41] In 73 van de 224 onderzochte zaken is er door de rechter definitief beslecht. Dat heeft een percentage van 29.8 procent opgeleverd. Als wordt gekeken naar de cijfers in het onderzoek is volgens Willemsen het beleid om in 2008 vaker tot definitieve geschilbeslechting over te gaan, effectief geweest.[42]

---

[38] Barkhuysen & Claessens 2012, p. 83-92; zie ook Marseille & Sietses 2013, p. 607.

[39] *Kamerstukken II* 29 279, nr. 111 en http://pgawb.nl/pg-awb-digitaal/hoofdstuk-8/8-2-behandeling-van-het-beroep/8-2-1a-algemene-bepalingen/artikel-841b/.

[40] Schueler e.a. 2007/1, p.92.

[41] Willemsen e.a. 2010.

[42] Willemsen e.a. 2010, tabel 2.

- Marseille heeft in 2010 een onderzoek bij vier rechtbanken verricht betreffende de onderbenutting van de bevoegdheden die de rechter voorhanden heeft bij het vooronderzoek en de zitting om te komen tot definitieve geschilbeslechting.[43] In het onderzoek stonden deelprojecten centraal die werden uitgevoerd bij de vier rechtbanken, zoals een comparitie en regiezitting. Marseille heeft in dit onderzoek de aanbeveling gedaan om in een vroeger stadium de zaak met partijen te bespreken, zodat snellere finale geschilbeslechting kan worden bewerkstelligd.
- Het meest recente onderzoek is in 2012 verricht door onder andere Marseille, zoals benoemd in paragraaf 1.2.[44] Het onderzoek heeft getracht een antwoord te geven op de vraag of de bestuursrechter in 2012 vaker doet aan finale geschilbeslechting ten opzichte van 2007. Hierbij is er gekeken naar uitspraken van de ABRvS en de CRvB. Van beide instanties zijn er 100 uitspraken geanalyseerd. In de vergelijking tussen beide instanties is naar voren gekomen dat het aantal zaken waarin gebruik wordt gemaakt van een finaliseringsinstrument door de bestuursrechter in 2012 is gestegen ten opzichte van 2007. Bij de Afdeling is het gebruik van een finaliseringsintrument van 32% naar 63% gestegen en bij de CRvB is het gebruik van een finaliseringsinstrument gestegen van 43% naar 76%.

In 2007 was volgens Marseille finale geschilbeslechting eerder uitzondering dan regel. Nu blijkt uit de bovenstaande onderzoeken en resultaten dat de Afdeling en de CRvB de afgelopen vijf jaar hun rol als geschilbeslechter goed hebben uitgeoefend. Er is in de periode tussen 2007 en 2012 vaker getracht een geschil finaal te beslechten door het inzetten van een finaliseringsinstrument. Dit heeft, gezien de resultaten, klaarblijkelijk zijn vruchten afgeworpen, aldus Marseille. Volgens Marseille ligt dit aan de actievere opstelling van de bestuursrechter, alsook aan de verruimde jurisprudentie die voorhanden is en de uitgebreidere instrumentarium waarover de bestuursrechter beschikt. Finale geschilbeslechting is nu eerder regel dan uitzondering volgens Marseille.[45]

2.4. Instrumenten voor de bestuursrechter

De bestuursrechter heeft de volgende instrumenten tot zijn beschikking om te komen tot finale geschilbeslechting:

[43] Marseille 2010, p. 239.

[44] Marseille & Sietses 2013, p. 606-613.

[45] Marseille & Sietses 2013, p. 606-613.

Artikel 8:72 lid 3 sub a Awb

Indien de rechter in een uitspraak het bestreden besluit vernietigt, kan onduidelijkheid bestaan over wat er dient te gebeuren met de reeds ontstane gevolgen van het vernietigde besluit. Artikel 8:72 lid 3 sub a Awb is een instrument om deze onduidelijkheid weg te nemen. Dit artikel schrijft namelijk voor dat de rechter de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit geheel of gedeeltelijk in stand kan laten.[46] Op deze manier wordt mogelijk gemaakt dat de rechter uitspreekt dat het bestreden besluit onrechtmatig is en wordt vernietigd, maar toch zijn rechtsgevolgen behoudt.[47] Er zijn echter wel voorwaarden gesteld voor toepassing van dit instrument. De rechtsgevolgen van het vernietigde besluit kunnen in stand worden gelaten, indien (I) het bestuursorgaan zich vasthoudt aan zijn besluit, (II) het besluit alsnog voldoende motiveert, (III) de andere partij de gelegenheid heeft gekregen om zich daarover voldoende te kunnen uitlaten en (IV) de inhoud van het vernietigde besluit na de kenbaar gemaakte motivering de rechterlijke toets kan doorstaan.[48]

Het in stand laten van de rechtsgevolgen draagt een ex-nunckarakter. Bij de toetsing door de bestuursrechter of de rechtsgevolgen in stand moeten worden gelaten, dient de bestuursrechter uit te gaan van de feiten en omstandigheden op het moment van de uitspraak en het op dat moment geldende recht.[49]

Artikel 8:72 lid 3 sub b Awb

Op grond van artikel 8:72 lid 3 sub b Awb kan de rechter bepalen dat zijn uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. In een dergelijke geval voorziet hij zelf in de zaak; hij neemt feitelijk zelf het nieuwe besluit en niet het bestuursorgaan. In feite gaat de bestuursrechter dan op de stoel van het bestuursorgaan zitten, omdat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde oftewel deels vernietigde besluit. De uitspraak waarmee de bestuursrechter zelf in de zaak voorziet, dient een volledig en actueel inzicht in de feiten te bevatten (ex nunc toetsing). De Awb biedt de bestuursrechter met deze mogelijkheid van zelf in de zaak voorzien, de ruimte om zelf onderzoek te doen naar de feiten en op basis van de uitkomst een eindbeslissing te nemen.[50]

---

[46] Schueler 1994, par. 5.3.5 en 7.2.

[47] Damen 2009, p. 279.

[48] Koenen 2009.

[49] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 7, p.10.

[50] Schueler e.a. 2007/1 p. 50 e.v.; zie ook Marseille 2013, p. 607 e.v.

Voorheen was het zelf in de zaak voorzien door de bestuursrechter mogelijk, indien er rechtens maar één beslissing mogelijk was. Dit is niet (meer) vereist, omdat de grenzen van het zelf in de zaak voorzien door de bestuursrechter zijn verruimd.[51]

Als voorbeeld kan genoemd worden een besluit tot openbaring van documenten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: **'Wob'**). Door zelf in de zaak te voorzien kan de bestuursrechter wijzigingen aanbrengen in de keuze welke passages van het betreffend document worden vrijgegeven. Een ander voorbeeld is de wijziging van vergunningsvoorschriften. De bestuursrechter kan zelf voorziend – als partijen daarom hebben gevraagd - de voorschriften vaststellen of aanpassen. De grens ligt bij de bestuurlijke keuzevrijheid van het bestuursorgaan en de belangen van derden. Indien sprake is van een discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan, waarbij nog een nadere belangenafweging moet plaatsvinden, is zelf in de zaak voorzien niet mogelijk voor de bestuursrechter. Tevens dient de bestuursrechter er zeker van te zijn dat de belangen van derden niet worden geschaad.[52]

Artikel 6:22 Awb

Artikel 6:22 Awb schrijft voor dat het bestreden besluit, ondanks schending van een 'vormvoorschrift' in stand kan worden gelaten.[53] Naast vormvoorschriften kunnen sinds de inwerkingtreding van de Wab, ook schending van materiële (on)geschreven rechtsregels of algemene rechtsbeginselen worden gepasseerd, mits deze gebreken niet op de inhoud van het besluit betrekking hebben. Hierbij kan men denken aan het niet ter inzage leggen van een ontwerpplan ex artikel 3:11 lid 1 Awb.[54] Ondanks het geconstateerde materiële gebrek, kan het besluit toch in stand worden gelaten, mits derden hierdoor niet worden benadeeld.[55]

De Wab heeft er tevens voor gezorgd dat het benadelingscriterium van artikel 6:22 Awb is versoepeld. Conform het nieuwe artikel 6:22 Awb, hoeft slechts *aannemelijk* te worden gemaakt dat de belanghebbende niet is benadeeld in plaats van dat de belanghebbende daadwerkelijk niet wordt benadeeld.[56]

---

[51] ABRvS 11 februari 2009, *LJN:* BH2565 en ABRvS 18 maart 2009, *LJN:* BH6312.

[52] Van Angeren 2009, p. 258 e.v.

[53] Damen 2009, p. 250.

[54] ABRvS, 8 mei 2013, nr. 201207598/1/R1.

[55] Kamerstukken *II* 2007/08, 31 352, nr. 4, p. 2.

[56] Barkhuysen & Claessens 2012, p. 83-92.

In het kader van artikel 6:22 Awb wordt onder een vormvoorschrift verstaan: een voorschrift dat geen eisen aan de materiële inhoud van het besluit stelt, maar betrekking heeft op de procedure van totstandkomen of de wijze waarop het besluit wordt genomen of vastgelegd.[57]

Bij een bevoegdheidsgebrek valt te denken aan de situatie dat een besluit onbevoegd is genomen. In de jurisprudentie (zie bijvoorbeeld CRvB 15 oktober 1996, AB 1997 m.nt. Pennings), komt naar voren dat een onbevoegd genomen besluit niet te passeren is met artikel 6:22 Awb, aangezien dit gebrek niet kan worden gelijkgesteld met een vormvoorschrift. Het is veeleer aan te merken als een fundamenteel gebrek.[58]

Motiveringsgebreken zijn echter wel te passeren met artikel 6:22 Awb, indien de belanghebbenden tijdens de beroepsprocedure alsnog tijdig inzicht in de motivering krijgen. Voorschriften die ingaan op het feit dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering (materiële motiveringsgebreken)[59] – zoals artikel 3:46 en artikel 7:12 Awb –, zijn niet aan te merken als een vormvoorschrift en kunnen derhalve niet worden gepasseerd met artikel 6:22 Awb. Dit komt omdat een deugdelijke motivering betrekking heeft op de inhoud van een besluit en niet louter een formeel gebrek is.[60]

Voorschriften over het verloop van de procedure kunnen in beginsel wel gepasseerd worden middels artikel 6:22 Awb, zoals bepalingen over beslistermijnen, hoorplicht (met uitzondering van artikel 7:2 Awb) of openbare voorbereidingsprocedure.[61]

Bovenstaande bevoegdheden zijn instrumenten voor de bestuursrechter om finale geschilbeslechting te kunnen realiseren. Er kan echter ook sprake zijn van finale geschilbeslechting indien het beroep ongegrond wordt verklaard. In feite is dan het juridisch geschil beslecht. Tevens kan sprake zijn van finale geschilbeslechting, indien het bestreden besluit door de bestuursrechter wordt vernietigd en na de vernietiging geen verplichting voor het bestuursorgaan bestaat om een nieuw besluit te nemen. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als het bestuur het vernietigde besluit niet op aanvraag, maar ambtshalve heeft genomen.[62]

---

[57] Damen 2009, p. 251; zie ook *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 1-3.

[58] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 2, p. 3.

[59] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 141.

[60] Damen 2009 , p. 251.

[61] Damen 2009, p. 251.

[62] Schueler e.a. 2007/1, p.15 e.v.

2.5. Complicerende factoren

Ondanks de instrumenten die de bestuursrechter voorhanden heeft in de Awb, kan de bestuursrechter niet altijd komen tot het finaal beslechten van een geschil. Er zijn namelijk een aantal factoren die de geschilbeslechting bemoeilijken. De volgende factoren bemoeilijken definitieve geschilbeslechting voor de bestuursrechter[63]:

2.5.1. Machtenscheiding

Het is voor de bestuursrechter niet altijd duidelijk in welke mate zij het bestuurlijk handelen mogen toetsen, omdat bestuursorganen regelmatig op basis van bevoegdheden handelen, die hun een zekere vrijheid toekennen ten opzichte van de rechter. Er wordt hier gesproken over beleids- en beoordelingsvrijheid van het bestuursorgaan, ook wel bestuurlijke keuzevrijheid genoemd. Deze bestuurlijke keuzevrijheid brengt met zich mee dat de bestuursrechter zich niet als 'plaatsvervangend bestuursorgaan' mag opstellen. Het bestuursorgaan neemt besluiten op basis van een geattribueerde of gedelegeerde bevoegdheid, waarna de bestuursrechter deze besluiten toetst op hun rechtmatigheid. De verhouding tussen rechter en bestuur en de wijze waarop de bestuursrechter terughoudend te werk gaat, zorgt er voor dat de bestuursrechter niet altijd tot een beslechting van het geschil kan komen. Met het oog op de machtenscheiding, vult de bestuursrechter de discretionaire ruimte bestemd voor het bestuur, niet zelf in. Indien de bestuursrechter dat wel zou doen, zou de bestuursrechter 'op de stoel van het bestuur' komen te zitten. En dit strookt niet met de klassieke leer van *Trias Politica*.[64]

2.5.2. Deskundigheid

Niet alleen de klassieke rolverdeling van de bestuursrechter en het bestuur zorgt ervoor dat de bestuursrechter terughoudend te werk gaat, ook ontbreekt het hem in sommige gevallen aan deskundigheid en tijd. Er dient soms een nieuw onderzoek plaats te vinden om een nieuw besluit te nemen. Een bestuursorgaan is beter toegerust om bepaalde complexe onderzoeken te verrichten, zoals technische onderzoeken. Een bestuursorgaan bezit namelijk de expertise om een dergelijk onderzoek te verrichten, een rechter veelal niet.[65]

2.5.3. Korte doorlooptijden

De bestuursrechters hebben in het algemeen een zittingsgerichte manier van werken. Dit houdt in dat het rechterlijk onderzoek vooral plaatsvindt bij het onderzoek ter zitting. Het

[63] Schueler e.a. 2007/1, p.15 e.v.

[64] Schueler e.a. 2007/1, p. 139 e.v.

[65] Schueler e.a. 2007/1, p. 139 e.v.

rechterlijk onderzoek houdt dan het bestuderen van het dossier in en in de meeste gevallen geen vooronderzoek. De voorkeur om te vernietigen en het bestuursorgaan zijn fout te laten herstellen, zorgt voor korte doorlooptijden.[66] Een korte doorlooptijd houdt in dat er niet veel tijd tussen het beroepsschrift en de einduitspraak mag liggen. De rechter toetst ex tunc, dat wil zeggen dat hij het besluit beoordeelt op basis van de feiten en omstandigheden zoals zij waren op het moment waarop het bestuursorgaan het bestreden besluit heeft genomen. Het bestuursorgaan beslist daarentegen ex nunc, namelijk op basis van de feiten zoals zij zijn op het moment dat het besluit wordt genomen. Het uitgangspunt is dus dat het bestuur actueel beslist en de rechter historisch. Wanneer de rechter moet bepalen of het bestreden besluit vernietigd dient te worden, dient hij de feiten en omstandigheden en het geldende recht te onderzoeken zoals zij waren toen het bestreden besluit werd genomen. In de meeste gevallen is geen grondig onderzoek noodzakelijk, omdat gerede twijfel aan de juistheid van het verrichte feitenonderzoek door het bestuursorgaan voldoende is om een vernietiging te staven.[67]

Door de toepassing van enige finaliseringsinstrumenten kunnen derhalve de gehanteerde doorlooptijden in gevaar komen. Op het moment dat de bestuursrechter ervoor kiest zelf in de zaak te voorzien of de rechtsgevolgen in stand te laten, na constatering van een gebrek in het bestuurlijke feitenonderzoek, dient er een ex nunc toetsing plaats te vinden. De bestuursrechter dient dan actueel te gaan beslissen en daar is in bepaalde gevallen grondig onderzoek voor nodig. De bestuursrechter kan daardoor terughoudend handelen, vanwege de korte doorlooptijd die dan in gevaar komt.

2.6. Andere bevoegdheden ter vergemakkelijking van finale geschilbeslechting

Naast de mogelijkheden die hierboven zijn genoemd, bestaan er in de Awb een aantal mogelijkheden voor de bestuursrechter om finale geschilbeslechting gemakkelijker te realiseren. Op basis van artikel 6:18 Awb kan het bestuursorgaan tijdens de procedure een nieuw besluit nemen, dat de rechter via artikel 6:19 Awb mee kan nemen in het aanhangig beroep.[68]

Afdeling 8.2.2. van de Awb bevat instrumenten om vooronderzoek te verrichten, zoals het oproepen van partijen om te verschijnen (artikel 8:44 Awb), het verzoeken van partijen en anderen om schriftelijke inlichtingen en stukken (artikel 8:45 Awb), het oproepen van

[66] Schueler e.a. 2007/1, p. 139 e.v.; zie ook Marseille & Sietses 2013, p. 606-613.

[67] Schueler e.a. 2007/1, p. 139 e.v.

[68] Schueler e.a. 2007/1, p. 142 e.v.; zie ook Marseille & Sietses 2013, p. 606-613.

getuigen (artikel 8:46 Awb), het benoemen van deskundigen (artikel 8:47 Awb) en het inwinnen van inlichtingen (artikel 8:48 Awb).

Afdeling 8.2.5. van de Awb betreft het onderzoek ter zitting en biedt tevens mogelijkheden om finale geschilbeslechting te vergemakkelijken voor de bestuursrechter. Middels artikel 8:60 Awb kan de rechter getuigen en deskundigen oproepen en op grond van artikel 8:64 Awb, kan de rechter besluiten het onderzoek ter zitting te schorsen en het vooronderzoek te heropenen.

Ten tijde van de uitspraak, biedt afdeling 8.2.6. van de Awb via artikel 8:68 Awb de bestuursrechter de mogelijkheid om het onderzoek te heropenen. Middels artikel 8:69 lid 2 en lid 3 Awb kan de bestuursrechter ambtshalve rechtsgronden en feiten aanvullen, mits de bestuursrechter niet buiten het geschil treedt.

2.7. Invoering van de bestuurlijke lus en tussenuitspraak

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de op 1 januari 2010 ingevoerde bestuurlijke lus en tussenuitspraak[69], die zijn vervat in de artikelen 8:51a-8:51c Awb. De bestuurlijke lus is een bevoegdheid voor de bestuursrechter om middels een tussenuitspraak (artikel 8:80a Awb) aan te geven welke juridische gebreken aan het bestreden besluit kleven, waarna het bestuursorgaan de mogelijkheid krijgt om deze gebreken nog hangende de beroepsprocedure te herstellen.[70]

Op deze manier kan de bestuursrechter het geschil definitief beslechten, zonder dat de bestuurlijke keuzevrijheid wordt doorkruist. De bestuursrechter gaat namelijk niet op de stoel van het bestuur zitten, omdat het besluitvormingsprimaat bij het bestuur blijft en tegelijkertijd heeft de bestuursrechter de mogelijkheid om het geschil materieel te beslechten.[71]

2.8. Conclusie

Finale geschilbeslechting houdt in dat een procedure binnen een zo kort mogelijk termijn dient te eindigen met de vaststelling van de rechtsverhouding van de partijen met een rechtens juiste uitspraak.

---

[69] *Stb*. 2009. 597.

[70] Schueler e.a. 2007/1, p. 62.

[71] Schueler e.a. 2007/1, p. 62; zie ook *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 3 p. 5 en nr. 6, p. 9.

De bestuursrechter is het afgelopen decennium bekritiseerd op het gebied van finale geschilbeslechting, omdat hij niet tot weinig gebruik zou maken van zijn bevoegdheden om een geschil finaal te beslechten. Door de jaren heen heeft de bestuursrechter een actievere opstelling gekregen om een finaal definitief te beslechten, zoals men kan zien in het verleden verrichte onderzoeken en het meest recente onderzoek door Marseille in 2012. In het onderzoek kan men zien dat de bestuursrechter in vijf jaar steeds meer effectiviteit vertoont om een geschil finaal te beslechten, hetzij door optimalisering van de voor de bestuurlijke lus bestaande finaliseringsinstrumenten, hetzij door gebruikmaking van de bestuurlijke lus. De voornaamste reden waarom de bestuursrechter hedendaags niet altijd kan komen tot het finaal beslechten van een geschil, ligt nog steeds voornamelijk aan de bestuurlijke keuzevrijheid van het bestuursorgaan en het daarmee verband houdende leer van de machtenscheiding. Op het moment dat het bestuursorgaan nog over enige bestuurlijke keuzevrijheid beschikt, handelt de bestuursrechter terecht terughoudend.

Ook de korte doorlooptijden die in de rechtspraak worden gehanteerd, zorgen voor een negatieve invloed op de bevordering van finale geschilbeslechting. Door de toepassing van (enkele) finaliseringsinstrumenten dienen extra juridische stappen gezet te worden, wat voor vertraging van de procedure kan zorgen en de korte doorlooptijden in gevaar kan brengen. Zoals eerder in dit hoofdstuk aan bod is gekomen, heeft de Awb de bestuursrechter een actieve rol toebedeeld. Door het streven naar korte doorlooptijden, wordt de bestuursrechter als het ware gedwongen een lijdelijke rol aan te nemen. Hiertegenover staat dat op het moment dat snelheid geen belangrijke rol vervult in een procedure, dat kan dat leiden tot een gebrek aan de doeltreffendheid en bruikbaarheid van het bestuursprocesrecht.

3. De tussenuitspraak

3.1. Inleiding

In het verleden zijn voorstellen gedaan om finale geschilbeslechting door de bestuursrechter te bevorderen, zonder dat de bestuurlijke keuzevrijheid van het bestuursorgaan wordt doorkruist.[72] In 1994 is reeds door Schueler voorgesteld om in het bestuursprocesrecht de mogelijkheid te creëren, om in een tussenuitspraak te vermelden welke gebreken aan het bestreden besluit kleven en het bestuursorgaan de gelegenheid te bieden deze gebreken nog tijdens de (eerste) beroepsprocedure te herstellen. Schueler gebruikte destijds de term 'prospectief proces'.[73] Dit voorstel is door onder andere de werkgroep-Van Kemenade omarmd en in 1997 is de term 'bestuurlijke lus' gelanceerd. De werkgroep zag de bestuurlijke lus als een instrument om de juridiserende effecten van overbodige vernietigingen te voorkomen.[74] Op 21 februari 2008 is door de kamerleden Vermeij, Koopmans en Neppérus het wetsvoorstel 'Wet bestuurlijke lus' ingediend, ter aanvulling van de Awb.[75] Een soortgelijke voorziening was reeds in artikel 20.5a van de Wet milieubeheer (hierna: **'Wm'**) geregeld en destijds voorgesteld in het wetsvoorstel Wabo, in een wetsontwerp tot wijziging van de Tracéwet, in de Spoedwet wegverbreding en in de Wet ruimtelijke ordening. De initiatienemers van het wetsvoorstel beoogden met dit wetsvoorstel een algemene regeling voor de bestuurlijke lus in de Awb.[76]

Bij het indienen van het wetsvoorstel om een algemene regeling voor de bestuurlijke lus op te nemen in de Awb, hadden de initiatiefnemers met name de praktijk van het omgevingsrecht voor ogen.[77] De MvT[78] noemt als aanleiding de 'weerbarstige' praktijk van grote bouwprojecten om de mobiliteit te vergroten en de verbetering van de leefkwaliteit van omwonenden. Tijdens de beroepsprocedure kwamen regelmatig gebreken in de besluitvorming aan het licht. Gebreken die leidden tot vernietiging van het bestreden besluit, waardoor wederom de besluitvormingsprocedure diende te worden doorlopen om de geconstateerde gebreken te herstellen. In zulke gevallen had de bestuursrechter niet veel mogelijkheden om het geschil daadwerkelijk te beslechten, wegens de nog aanwezige bestuurlijke keuzevrijheid van het bestuursorgaan. Het gevolg hiervan was dat projecten met

[72] Schueler 2008/1, p. 786-787; zie ook *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 6, p. 9.

[73] Schueler 2008/2, p. 618; zie ook *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 6, p. 9.

[74] Schueler 2007/2, p. 62; zie ook *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 6, p. 9.

[75] Van den Broek 2008, p. 299; zie ook *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 3, p. 5.

[76] Van den Broek 2008, p. 299; zie ook *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 3, p. 5.

[77] Van den Broek 2008, p. 299.

[78] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 1, p. 2.

een algemeen belang grote vertragingen opliepen, wat mede als gevolg had dat er (aanzienlijk) extra kosten werden gemaakt en er onvrede heerste bij de omwonenden.[79]

De MvT noemt als voorbeeld het tracébesluit tot verbreding van de drukbereden A4 bij Leiderdorp. Het besluit strandde bij de ABRvS, omdat er tekortkomingen waren in het onderzoek naar de luchtkwaliteit ter hoogte van Leiderdorp.[80] Alhoewel de omwonenden ontevreden waren over het feit dat de wegverbreding pas veel later gestalte zou krijgen, waren ze desondanks het erover eens dat herstel van het gebrek van belang was. Hun woon- en leefsituatie zou immers aanzienlijk worden verbeterd door de geplande wegverbreding.

De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat, luidt als volgt:
'Op welke wijze is de tussenuitspraak geregeld in de Awb en wat waren de beweegredenen voor het invoeren van een wettelijke regeling dienaangaande?'

3.2. Vóór de invoering van de bestuurlijke lus en tussenuitspraak

Vóór de invoering van de Wet bestuurlijke lus zijn er kritische argumenten aangevoerd tegen de wettelijke regeling door onder andere Marseille[81], Koenraad[82], Brouwer[83] en Rop[84] en de Raad voor de Rechtspraak.[85] Daarbij zijn de volgende argumenten aangevoerd: [86]

Verloren gaan van de functies van vernietiging
Vernietiging heeft een correctie- en een sanctioneringsfunctie. Zij dient een onrechtmatig besluit weg te nemen en het bestuur te confronteren met zijn fouten en te dwingen zijn fouten te herstellen. Indien de bestuurlijke lus zou worden gebruikt om gegrondverklaring van het beroep te voorkomen (en zo dus kale vernietiging), zouden deze functies in het gedrang kunnen komen. Schueler merkt in het licht van bovenstaande op dat het herstel van een gebrek middels de bestuurlijke lus de functies van vernietiging niet hoeft te schaden. De wet

[79] Dans 2011, p.3; zie ook; *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 1, p. 2.
[80] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 1, p. 2, ABRvS 25 juli 2007, *BR* 2007, 867.
[81] Van der Veer & Marseille 2006, p. 2168-2175 en Marseille & van der Heide 2008, p.78.
[82] Brouwer & Koenraad 2006, p. 1678-1684.
[83] Brouwer & Koenraad 2006, p. 1678-1684.
[84] Rop, Looije & Van der Struijk 2008, p. 17 e.v.
[85] Raad voor de Rechtspraak, advies aan de minister van 19 oktober 2006, kenmerk UTT 9624/ONTW WR.
[86] Schueler 2008/1, p. 790 e.v.

blijft volgens hem zo in elkaar zitten, dat er vernietigd dient te worden in gevallen waarin belanghebbenden door de schending van een rechtsnorm worden benadeeld.[87]

De positie van derden kan geschaad worden

Er kunnen complicaties optreden in meerpartijengeschillen. De rechter kan in bepaalde gevallen besluiten om de toepasselijkheid van afdeling 3.4 Awb geheel of gedeeltelijk buiten werking te stellen, mits de belangen van derden hierdoor niet worden benadeeld. Voor de rechter is het onmogelijk om precies vast te stellen of er 'iemand' zal zijn die tegen de herstelbesluitvorming zijn zienswijzen zal willen inbrengen. Hierdoor kan de positie van een derde geschaad worden bij de toepassing van de bestuurlijke lus.[88]

De balans tussen partijen kan verstoord raken

De burger dient direct op de juiste manier te handelen en het bestuur krijgt een 'herkansing' door de bestuurlijke lus. De critici zijn van mening dat de bestuurlijke lus kan ontaarden in 'bestuurtje helpen'.[89]

Het proces bij de rechter kan langer duren

De critici zijn van mening dat de doorlooptijden waarin de bestuurlijke lus wordt toegepast zal oplopen, omdat de beroepsprocedure bij de rechter waarschijnlijk langer wordt.[90]

Onnodige formalisering en verstarrende werking

De wettelijke regeling van de bestuurlijke lus zou te formeel zijn en zou flexibiliteit missen. De methode van de informele lus wordt reeds in de praktijk door rechters toegepast en de mogelijkheden die al bestonden in de Awb zouden onvoldoende worden benut. In plaats van de bestuurlijke lus te formaliseren, zouden volgens de critici de bestaande mogelijkheden dienen te worden geoptimaliseerd.[91]

3.3. Invoering ´Wet bestuurlijke lus´

3.3.1. Bestuurlijke lus

Op 1 januari 2010 is ter aanvulling van de Awb de bestuurlijke lus (artikelen 8:51a -8:51c

---

[87] Schueler 2008/1, p. 790 e.v., waarin de opvattingen van Marseille, Koenraad, Brouwer en Rop en de Raad voor de Rechtspraak worden beschreven.

[88] Idem.

[89] Idem.

[90] Idem.

[91] Idem.

Awb) in combinatie met de tussenuitspraak (artikelen 8:80a-8:80b Awb) in werking getreden.[92]

De bestuurlijke lus heeft als doel dat de bestuursrechter middels een tussenuitspraak aangeeft welke juridische gebreken aan het bestreden besluit kleven, waarna het bestuursorgaan de mogelijkheid krijgt om deze gebreken nog hangende de beroepsprocedure te herstellen. Met een gebrek wordt een strijdigheid met een geschreven of ongeschreven rechtsregel bedoeld, die kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit, indien deze niet tijdens de beroepsprocedure wordt weggenomen.[93] Op deze wijze kan de bestuursrechter reeds in de eerste einduitspraak beoordelen of het gebrek adequaat is hersteld.[94] Met de invoering van een algemene regeling van de bestuurlijke lus, wordt de nadruk gelegd op alle geschillen waarin langdurige rechtsonzekerheid de belangen van burgers dreigt aan te tasten.[95] Bij het bieden van mogelijkheden tot herstel van een gebrekkig besluit tijdens de beroepsprocedure, wordt vooral het belang van de burger in ogenschouw genomen, naast het belang van het bestuursorgaan.[96] De bestuurlijke lus, indien op de juiste wijze toegepast, respecteert het principe van de machtenscheiding omdat het besluitvormingsprimaat blijft rusten bij het bestuur, maar vergroot volgens Schueler de mogelijkheden van finale geschilbeslechting.[97]

Door het toepassen van de bestuurlijke lus, vraagt de bestuursrechter in feite aan het bestuursorgaan welke beslissing het ter vervanging van het vernietigde besluit wil nemen. Op deze manier doorkruist de bestuursrechter de bestuurlijke keuzevrijheid van het bestuursorgaan niet.[98] De *kan*-bepaling die is opgenomen in artikel 8:51a Awb, duidt erop dat de bestuursrechter niet verplicht is om van dit instrument gebruik te maken. Dit betekent dat de rechter bij elke constatering van een dergelijk gebrek niet verplicht is om uiting te geven aan artikel 8:51a Awb. Het artikel betreft namelijk een bevoegdheid, niet elk gebrek is herstelbaar.[99] Het toepassen van de bestuurlijke lus middels de tussenuitspraak is een aanvullend instrument dat dient bij te dragen aan de effectiviteit en efficiëntie van de bestuursrechtspraak. Door de toepassing van de bestuurlijke lus en de tussenuitspraak dienen er extra juridische stappen gezet te worden, vanaf het moment dat de

[92] *Stb*. 2009. 597.

[93] *Kamerstukken II* 200/08, 31 352, nr. 10, p. 15.

[94] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 3, p. 5.

[95] *Kamerstukken II* 200/08, 31 352, nr. 3, p. 6, Dans 2011, p.3.

[96] *Kamerstukken II* 2004/05, 29 279, nr. 16, p. 3.

[97] Schueler 2008/2, p. 618 e.v.

[98] Schueler 2008/2, p. 619.

[99] Van der Veer en Marseille 2006, p. 2168-2175.

bestuursrechter het gebrek constateert, tot het moment van de einduitspraak. Dit zou de effectiviteit en de efficiëntie van in het kader van de doorlooptijden in gevaar kunnen brengen. De bestuursrechter dient per individueel geval te bezien welke handelswijze een positieve bijdrage levert aan de rechtsgang binnen een redelijke termijn.

Uit artikel 8:80b lid 1 Awb komt naar voren dat de bestuursrechter de bestuurlijke lus kan toepassen in een vroeg stadium van de beroepsprocedure, namelijk alvorens er een zitting heeft plaatsgevonden. Dat is tevens te zien aan de plaats van de regeling van de bestuurlijke lus, namelijk afdeling 8.2.2.a. Er kunnen gedurende dit stadium gebreken voorkomen die een nodeloze vertraging van de beroepsprocedure teweegbrengt, zoals de onbevoegdheid van een bestuursorgaan. Indien het beroep ter zitting is behandeld en er nog steeds gebreken aan het gewijzigd besluit kleven, kan de bestuursrechter ervoor kiezen om het bestreden besluit alsnog te vernietigen. Hij kan er echter ook voor kiezen om voor de tweede keer toepassing te geven aan artikel 8:51a jo 8:80a Awb.[100]

3.3.2. De bestuurlijke lus wel of niet toepassen

De bestuurlijke lus is in te zetten voor gebreken die herstelbaar zijn. Indien op voorhand vast te stellen is dat een gebrek in het bestreden besluit niet te herstellen is, heeft het geen zin om de weg van de bestuurlijke lus in te slaan. Hierbij kan men denken aan het geval dat een gebrek niet te herstellen is door het betreffende bestuursorgaan, omdat een ander bestuursorgaan bevoegd is.[101] Voorts kan het geval zich voordoen dat de aard van de zaak zich niet leent voor toepassing van de bestuurlijke lus. Het is bijvoorbeeld niet voor de hand liggend om de bestuurlijke lus toe te passen in een zaak, waarbij belangen van (soms nog onbekende) derden afgewogen dienen te worden. De bestuurlijke lus mag immers niet worden toegepast indien belanghebbenden daardoor onevenredig worden benadeeld.[102]

Ook indien onduidelijk is hoeveel tijd het herstellen van een gebrek in het bestreden besluit zal vergen of dat het aantal gebreken aanzienlijk is, is het niet verstandig om toepassing te geven aan de bestuurlijke lus. Op het moment dat de Afdeling ervoor kiest om de bestuurlijke lus toe te passen, overweegt zij dat de toepassing gebeurt ‘in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil’.[103] Indien de Afdeling constateert dat door toepassing van de bestuurlijke lus de procedure aanzienlijk vertraging gaat oplopen, zal zij de toepassing van

[100] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 5, p. 8; zie ook Van der Veer & Marseille 2006, p. 2168-2175.

[101] Verhoeven 2011, p. 4-8.

[102] Marseille & Sietses 2013, p. 611 e.v.

[103] Marseille & Sietses 2013, p. 612.

de bestuurlijke lus achterwege laten. Het doel van de bestuurlijke lus is immers het komen tot snellere finale geschilbeslechting en het voorkomen van vertraging in procedures.[104]

Verhoeven is een voorstander van de noodzaak van goede communicatie tussen de bestuursrechter en de partijen over de toepassing van de bestuurlijke lus. Bij het bespreken van de bestuurlijke lus kan volgens hem worden nagegaan of gebreken zich lenen voor herstel en de mate van bereidheid van partijen om mee te werken aan de toepassing van de bestuurlijke lus. Door het onderhouden van goede communicatie kan worden voorkomen dat bij andere partijen de indruk wordt gewekt dat er sprake is van 'bestuurtje helpen' door de bestuursrechter. Niet alleen waarom de bestuurlijke lus wordt toegepast is belangrijk, maar ook waarom géén bestuurlijke lus wordt toegepast is van belang voor de communicatie tussen de bestuursrechter en de partijen. Goede aanwijzingen in de tussenuitspraak vergroot de kans van slagen van de bestuurlijke lus, aldus Verhoeven.[105]

3.3.3. De tussenuitspraak

De toepassing van de bestuurlijke lus geschiedt middels een tussenuitspraak op grond van artikel 8:80a Awb. In die tussenuitspraak wordt vermeld dat het bestreden besluit op één of meer punten in strijd is met het recht, dientengevolge bevat de tussenuitspraak rechtsoordelen en feitenvaststellingen. Op deze onderdelen wordt de rechtsstrijd reeds door de bestuursrechter beslist. Derhalve is de rechter gebonden aan de eindbeslissingen die zijn gemaakt in de tussenuitspraak en heeft de tussenuitspraak dezelfde rechtskracht als een einduitspraak.[106] Dat de bestuursrechter gebonden is aan zijn beslissingen, bevordert een efficiënte procesgang. Indien de bestuursrechter niet gebonden zou zijn aan zijn gegeven beslissingen, kunnen partijen trachten de rechter terug te laten komen op zijn eerder gegeven beslissingen. Om de gebondenheid van de bestuursrechter aan zijn eindbeslissingen in zijn tussenuitspraak te benadrukken, is tijdens de invoering van de bestuurlijke lus en de tussenuitspraak artikel 8:88 Awb (nu: artikel 8:119 Awb) van overeenkomstige toepassing verklaard. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen kan op een in de tussenuitspraak gegeven eindoordeel terug worden gekomen. Het terugkomen dient te geschieden middels een nieuwe tussenuitspraak. De nieuwe tussenuitspraak dient te zijn voorzien van een nadere motivering van welk gegeven oordeel de bestuursrechter terugkomt. Op deze manier is adequate toetsing door de hogerberoepsrechter mogelijk.[107]

---

[104] Verhoeven 2011, p. 4-8.

[105] Verhoeven 2011, p. 4-8.

[106] Schueler 2008/2, p. 620; *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 6, p. 9; zie ook Van der Veer & Marseille 2006, p. 2168-2175.

[107] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 6, p. 9.

3.4. Wettelijke regeling

De bestuursrechter had reeds voor de invoering van de bestuurlijke lus en de tussenuitspraak, de mogelijkheid om op grond van artikel 8:64 lid 1 Awb het onderzoek ter zitting te schorsen en op grond van artikel 8:68 lid 1 Awb het onderzoek te heropenen. In de procesbeslissing zelf dan wel door een afzonderlijke schriftelijke vraagstelling ex artikel 8:45, lid 1 Awb kan worden aangegeven dat aan het bestreden besluit een gebrek kleeft en dat dit gebrek tijdens de beroepsprocedure herstelbaar is.[108]

De gebruikmaking van bovenstaande mogelijkheden wordt ook wel de 'informele lus' genoemd en is in de rechtspraktijk ontstaan. Deze informele lus houdt in dat de bestuursrechter tijdens het vooronderzoek het bestuursorgaan op een (mogelijk) gebrek wijst door middel van een 'griffiersbrief'. Indien het gebrek was geconstateerd nadat het onderzoek ter zitting reeds was aangevangen, dan kon een gebrek worden vermeld in een besluit tot schorsing of heropening van het onderzoek, zoals vermeld in de artikelen 8:64 en 8:68 Awb. Door het indienen van nadere stukken of het nemen van een nieuw besluit, krijgt het bestuursorgaan de gelegenheid om het gebrek te herstellen, zodat men vervolgens verder kon gaan met de behandeling van het beroep.[109]

In de literatuur wordt daarom de opmerking gemaakt dat de formele bestuurlijke lus in principe overbodig is, nu de bestuursrechter reeds via de informele bestuurlijke lus het bestuursorgaan middels een griffiersbrief om nadere inlichtingen of om een nadere motivering kan verzoeken. Op deze manier kan de behandeling van de procedure worden aangehouden en na een tweede zitting of een schriftelijke ronde langs partijen, kan een einduitspraak worden gedaan.[110]

Het voordeel van de informele lus is dat het instrument minder tijdrovend is als de bestuurlijke lus. Het doen van een tussenuitspraak en de daarmee gepaard gaande correspondentie blijft op deze manier achterwege. De bestuursrechter kan zich beperken tot benoeming van het gebrek en de wijze waarop het gebrek hersteld kan worden, waardoor sneller tot een eindoordeel kan worden gekomen. Alhoewel er voordelen zijn verbonden aan de informele lus, zijn er ook nadelen te noemen. Vanwege het informele karakter van de informele lus, wordt het instrument vaak als 'vrijblijvend' ervaren. De informele lus is niet kenbaar en de aanwijzingen die de rechter geeft zijn niet afdwingbaar. Dit in tegenstelling tot

[108] Dans 2011, p.6.

[109] Dans 2011, p.6.

[110] Verhoeven 2011, p. 4-8.

de aanwijzingen die de bestuursrechter geeft in een tussenuitspraak. Zonder dat de procedure wordt afgesloten, hebben partijen duidelijkheid over waar zij staan in de procedure en welke vervolgstappen dienen te worden genomen. [111]

De bestuursrechter heeft na de inwerkingtreding van de bestuurlijke lus nog steeds de mogelijkheid om informeel te 'lussen'.[112] Verhoeven meent dat het een goede zaak is om over beide instrumenten te beschikken. In de ene zaak kan een gebrek in een bestreden besluit direct worden aangenomen, maar in een andere zaak kan het gebrek pas na verduidelijking van de standpunten van partijen naar voren komen. In de praktijk blijkt ook dat de informele bestuurlijke lus nog steeds wordt ingezet door de bestuursrechter. In een uitspraak van de CRvB van 16 april 2013 (*LJN*: BZ7385), oordeelde de CRvB dat de wijze waarop de rechtbank gestalte heeft gegeven aan de informele bestuurlijke lus, zich niet verdraagt conform artikel 6 EVRM. De rechtbank had namelijk de schijn gewekt zich te verbinden met het mogelijke resultaat van het door het college op haar verzoek verrichte onderzoek, waardoor de rechtbank zijn onbevangenheid heeft verloren.

Volgens de MvT hebben de volgende redenen bijgedragen aan de noodzaak van een wettelijke regeling van de bestuurlijke lus middels een tussenuitspraak:

- een tussenuitspraak geeft duidelijkheid over de (juridische) status van overwegingen waarin de bestuursrechter het bestuursorgaan aanspoort om een nieuw besluit te nemen. Een tussenuitspraak verschaft namelijk helderheid over in welk opzicht en waarom de bestuursrechter het bestreden besluit onrechtmatig acht. De informele lus wordt vaak als te vrijblijvend geacht;
- een tussenuitspraak kan het bestuursorgaan binden aan termijnen voor het nemen van een vervangend besluit. Dit kan worden gehandhaafd, omdat er dus een uitspraak is die nageleefd moet worden;
- de tussenuitspraak stimuleert de bestuursrechter om daadwerkelijk gebruik te maken van dit instrument zodat het betreffende geschil definitief wordt beslecht;
- aangezien de tussenuitspraak wordt gepubliceerd, wordt deze kenbaar voor de buitenwereld en dientengevolge ontstaat er een controlemechanisme.[113]

[111] Verhoeven 2011, p. 4-8.

[112] Dans 2011, p.6.

[113] Koenraad en Brouwer 2006, p. 1678-1684; zie ook Kamerstukken *II* 2007/08, 31 352, nr. 4, p. 6.

3.5. De inhoud van de tussenuitspraak en de wijze van herstel

Na constatering van een gebrek door de bestuursrechter, kan de bestuursrechter ervoor kiezen om toepassing te geven aan de bestuurlijke lus. Dit doet de bestuursrechter, zoals eerder vermeld, door middel van een tussenuitspraak. De tussenuitspraak vermeldt 'zoveel mogelijk' op welke wijze het geconstateerde gebrek kan worden hersteld en de termijn waarbinnen het herstel moet geschieden, aldus artikel 8:51a lid 2 Awb.[114] De tussenuitspraak hoeft niet alleen aan te geven dat het bestreden besluit één of meer gebreken bevat, de tussenuitspraak kan ook oordelen bevatten over kwesties van openbare orde en/of standpunten van partijen volgen of verwerpen. De ABRvS hanteert om proceseconomische redenen als beleid dat zoveel mogelijk beroepsgronden worden afgedaan in de tussenuitspraak.[115]

Er is in artikel 8:51a lid 2 Awb geen standaard termijn opgenomen, met dien verstande dat niet elk gebrek binnen dezelfde termijn kan worden hersteld. Het bestuursorgaan dient een redelijke kans te krijgen om op die manier het gebrek op een juridisch aanvaardbare wijze te herstellen.[116] De tussenuitspraak dient om de voornoemde reden duidelijkheid te verschaffen over hetgeen de bestuursrechter van het bestuursorgaan verwacht (artikel 8:80a lid 2 Awb), zoals het duidelijk vermelden van de wijze waarop het gebrek kan worden hersteld; door het nemen van een nieuw vervangend besluit, het laten verrichten van (aanvullend) onderzoek of het geven van nadere toelichting. De ABRvS heeft overigens bepaald dat de hersteltermijn een termijn is die partijen bindt en geen termijn van orde is (niet-verplichtend karakter).[117]

De bestuursrechter heeft de bevoegdheid om in de tussenuitspraak een algemene instructie te geven aan het bestuursorgaan. Dit valt af te leiden uit artikel 8:80 lid 2 Awb *'zoveel mogelijk op welke wijze het gebrek kan worden* hersteld'. Echter, er zijn wel grenzen waaraan de bestuursrechter zich dient te houden. De aanwijzingen mogen bijvoorbeeld geen betrekking hebben op de concrete inhoud van het besluit, het onderzoek of de toelichting, voor zover het bestuursorgaan nog beschikt over een beleids- en of beoordelingsvrijheid. Volgens Van Ettekoven mag de bestuursrechter niet te ver gaan met het geven van aanwijzingen, met het oog op de machtenscheiding en het gevaar dat de rechter het bestuur gaat adviseren ('meeprocederen' of 'rechtshulp' verlenen aan het bestuursorgaan).[118] De

[114] Schueler 2008/2, p. 620.

[115] Dans 2011, p.4.

[116] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 6.

[117] ABRvS 2 februari 2011, JB 2011, 62 en Kamerstukken *II* 2007/08, 31 352, nr. 6.

[118] Van Ettekoven 2008; zie ook Schueler 2008/1, p. 791.

rechter dient er derhalve voor te waken dat de instructie niet te 'indringend' wordt en de bestuurlijke keuzevrijheid van het bestuursorgaan wordt doorkruist.

Indien een tussenuitspraak is gedaan, is het bestuursorgaan ingevolge artikel 8:51b Awb gehouden om op korte termijn aan te geven of het bestuursorgaan wel of geen gebruik wenst te maken van de gelegenheid tot herstel van het door de bestuursrechter geconstateerd gebrek. Het verschaffen van duidelijkheid is van belang, omdat dit voor een efficiënt verloop van de beroepsprocedure zorgt.[119]

Wanneer het bestuursorgaan gebruik maakt van de gelegenheid tot herstel van het gebrek, dient zij het gebrek weg te nemen door middel van het nemen van een nieuw (vervangend) besluit (zie artikel 8:51b lid 2 Awb) dat dan gelet op artikel 6:18 en 6:19 Awb, deel gaat uitmaken van de procedure. Ook kan het bestuursorgaan ervoor kiezen om het gebrek te herstellen door het indienen van een nader schriftelijk stuk, in de vorm van een rapport ter nadere motivering of een aanvullend verweerschrift.[120] Het bestuursorgaan dient te voldoen aan hetgeen de bestuursrechter in zijn tussenuitspraak heeft bepaald. Door het nemen van een nieuw of gewijzigd besluit kan het bestuursorgaan het vastgestelde gebrek wegnemen.

Niet elk gebrek brengt uit het oogpunt van zorgvuldigheid de noodzaak met zich mee om bij het nieuwe of gewijzigde besluit de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 'over te doen'. Deze bevoegdheid zorgt voor waarborging van voldoende zorgvuldigheid bij de voorbereiding van het nieuwe besluit en zorgt ervoor dat er geen afbreuk wordt gedaan aan de rechtsbescherming van belanghebbenden. Het nieuwe besluit dient wel overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke eisen van afdeling 3.4 Awb bekend te worden gemaakt, zoals door het besluit ter inzage te leggen. Indien dit nieuwe besluit nadelig is voor (andere) belanghebbenden, dan staat hoger beroep open tegen dit besluit.[121] Het nieuwe besluit betreft dezelfde rechtsbetrekking als het besluit dat gebreken bevatte en valt te kwalificeren als een besluit in de zin van artikel 6:18 lid 1 Awb en ingevolge artikel 6:19 lid 1 Awb wordt het nieuwe besluit van rechtswege onderdeel van het geding. De bestuursrechter dient door het zorgvuldig formuleren van de tussenuitspraak ervoor te zorgen dat het bestuursorgaan de grenzen van het geding in acht neemt (artikel 8:80a lid 2 Awb). Op deze wijze wordt voorkomen dat het nieuwe besluit niet alleen in de plaats van het bestreden besluit komt,

[119] Kamerstukken *II* 2007/08, 31 352, nr. 7, p. 10.

[120] Dans 2011, p.3, zie ook: *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 7, p. 10.

[121] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 10, p. 14.

maar dat er daarnaast een geheel andere rechtsbetrekking ontstaat en zo de grenzen van het geding wordt overschreden.[122]

Het nemen van een nieuw of gewijzigd besluit zijn niet de enige middelen om het gebrek weg te nemen. Het bestuursorgaan kan onder bepaalde omstandigheden het gebrek zonder wijziging van het bestreden besluit herstellen, door een nadere motivering van het besluit. Het bestuursorgaan kan ook een nieuw deskundigenonderzoek laten verrichten en deze nog tijdens de beroepsfase overleggen aan de bestuursrechter.[123]

Partijen hebben vervolgens op grond van 8:51b lid 3 Awb vier weken de tijd om hun zienswijzen naar voren te brengen. De rechtbank deelt de partijen binnen vier weken mee over hoe het beroep zal worden behandeld (artikel 8:51c Awb). De bestuursrechter kan tevens zowel op verzoek als ambtshalve op grond van artikel 8:80b lid 3 Awb een voorlopige voorziening treffen ten behoeve van het bestreden besluit. De reden hiervoor is dat toepassing van de bestuurlijke lus tot gevolg kan hebben dat de einduitspraak – en daarmee de vernietiging van het bestreden besluit – een geruime tijd kan worden uitgesteld.[124]

3.6. Geen gebruikmaking van de bestuurlijke lus door het bestuursorgaan

Het bestuursorgaan kan er ook voor kiezen om geen gebruik te maken van de gelegenheid tot herstel. Het bestuursorgaan is immers niet verplicht gebruik te maken van de geboden herstelmogelijkheid, omdat het legitieme redenen kan hebben voor een nieuwe besluitvormingsprocedure, in plaats van het nemen van een herstelbesluit in het kader van de bestuurlijke lus.[125] Hierbij kan men denken aan de situatie dat het bestuursorgaan het niet eens is met de geconstateerde gebreken door de bestuursrechter en hiertegen in beroep wil gaan. Dit heeft als gevolg dat het beroep op het bestreden besluit gegrond wordt verklaard en dat het bestreden besluit wordt vernietigd. Vernietiging in de zin van artikel 8:72 lid 1 Awb heeft terugwerkende kracht, waardoor het bestreden besluit geacht wordt nooit te hebben bestaan. Het bestuursorgaan zal dan zonder dat de bestuursrechter daartoe opdracht hoeft te geven, een nieuw besluit dienen te nemen.[126]

---

[122] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 9, p. 12.

[123] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 7, p. 10.

[124] Schueler 2008/2, p. 618 e.v.

[125] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 7, p. 10.

[126] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 7, p. 10.

De bestuursrechter kan echter tijdens de einduitspraak het bestuursorgaan alsnog bewegen tot herstel van het gebrek, door het inzetten van krachtigere instrumenten. Bijvoorbeeld artikel 8:72 lid 5 Awb; het noemen van een termijn waarbinnen het bestuursorgaan een vervangend besluit dient te nemen en bij overschrijding van deze termijn een dwangsom daaraan verbinden (artikel 8:72 lid 6 Awb). Het bestuursorgaan kan desalniettemin hoger beroep tegen het dictum instellen.[127]

3.7. Wettelijke beperking in artikel 8:51a Awb

In de laatste zinsnede van artikel 8:51a Awb is een wettelijke beperking gegeven aan de bestuursrechter bij toepassing van de bestuurlijke lus. Het artikel vermeldt namelijk dat toepassing van de bestuurlijke lus achterwege dient te blijven, indien belanghebbenden die niet aan het geding hebben deelgenomen daardoor onevenredig kunnen worden benadeeld.[128] Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan milieuvergunningen of bestemmingsplannen. Bij dergelijke zaken kunnen vaak veel belanghebbenden betrokken zijn die niet hebben deelgenomen aan de procedure. Indien een besluit verandert na het herstel van gebreken in het bestreden besluit, kan deze groep belanghebbenden zich immers niet verweren tegen de aanpassing van het besluit. Op de bestuursrechter rust derhalve een belangrijke taak om de positie van overige belanghebbenden te beoordelen. Indien op voorhand vaststaat dat één of meer belanghebbenden die niet deel hebben genomen aan het geding onevenredig worden benadeeld, dan mag de bestuursrechter de bestuurlijke lus niet toepassen. [129]

3.7.1. De rechtsingang van derde-belanghebbenden

Belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij nog niet aan het geding hebben deelgenomen, kunnen door het instellen van beroep of op grond van artikel 8:26 Awb alsnog deelnemen aan het geding.[130] Indien een bestuursorgaan – nadat de bestuursrechter een tussenuitspraak heeft gedaan - een nieuw besluit neemt, kunnen derdebelanghebbenden die door het nieuwe besluit onevenredig zijn benadeeld hiertegen alsnog in beroep gaan. Op het moment dat het bestuursorgaan geen nieuw besluit neemt, maar een nieuw of aanvullend stuk ter nadere motivering van het bestreden besluit, dan kan daartegen geen beroep worden ingesteld omdat het geen nieuw besluit betreft. Wel kunnen derde-belanghebbenden op grond van artikel 8:26 Awb zich in de procedure mengen als

[127] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 10, p. 10 e.v. en Dans 2011, p.4.

[128] Verhoeven 2011, p. 4-8.

[129] Steendam 2010.

[130] Schueler 2008/2, p. 622.

partij.[131] Ingevolge artikel 8:26 lid 1 Awb kan de bestuursrechter deze groep belanghebbenden ambtshalve in de gelegenheid stellen als partij aan het geding deel te nemen, op verzoek van een partij of op eigen verzoek van de derde-belanghebbende.[132] Tevens kan de bestuursrechter in zulke gevallen op grond van artikel 8:26 lid 2 Awb een aankondiging in de Staatscourant doen of een ander middel van aankondiging, dat een zaak bij hem aanhangig is.

Belanghebbenden die wel in bezwaar en beroep tegen het oorspronkelijke besluit konden gaan, stuiten op artikel 6:13 Awb. Deze groep belanghebbenden kan geen beroep instellen bij de bestuursrechter, omdat aan hen redelijkerwijs te verwijten is dat zij geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Indien de benadeling pas na de toepassing van de bestuurlijke lus tot stand is gekomen, kunnen derde-belanghebbenden daarentegen wel in beroep gaan. Zij worden immers voor het eerst benadeeld. Ook hier geldt de constructie dat indien er geen sprake is van een nieuw besluit maar een nieuw stuk, derde-belanghebbenden alsnog aan het proces kunnen deelnemen op grond van artikel 8:26 Awb.[133]

3.8. Na toepassing van de bestuurlijke lus

Na afronding van de bestuurlijke lus, heeft de bestuursrechter nog steeds de beschikking over zijn bevoegdheden in de Awb bij het doen van een einduitspraak, namelijk onder meer:

- het beroep gegrond verklaren en het bestreden besluit alsnog vernietigen ex artikel 8:72 lid 1 Awb (kale vernietiging);
- nogmaals de bestuurlijke lus toepassen ex artikel 8:51a Awb;
- de (formele) gebreken passeren ex artikel 6:22 Awb;
- de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand laten ex artikel 8:72 lid 3 sub a Awb;
- zelf in de zaak voorzien ex artikel 8:72 lid 3 sub b Awb;
- op grond van artikel 6:19 Awb het oude en het nieuwe besluit beoordelen, indien het bestuursorgaan door de toepassing van de bestuurlijke lus een nieuw besluit heeft genomen.

Na de toepassing van de bestuurlijke lus kan het voorkomen dat het nieuwe of gewijzigde besluit nog steeds gebreken vertoont. Dit kan liggen aan het feit dat het bestuursorgaan de

[131] Schueler 2008/2, p. 622.

[132] Steendam 2010.

[133] Schueler 2008/2, p. 622.

gebreken niet op de juiste wijze heeft hersteld, of door de ontdekking van nieuwe gebreken in het oude of het nieuwe besluit. Op grond van artikel 6:19 Awb kan de bestuursrechter door het doen van een einduitspraak het bestreden besluit en het herstelbesluit vernietigen. Het bestuursorgaan is dan in beginsel verplicht om het gebrek alsnog te herstellen, door opnieuw in de zaak te voorzien (het procesrechtelijk model 'vernietigen en opnieuw voorzien'). De bestuursrechter kan er echter ook voor kiezen om nogmaals de bestuurlijke lus toe te passen en de einduitspraak uit te stellen.[134]

3.9. Hoger beroep tegen tussenuitspraak

Het instellen van hoger beroep tegen een tussenuitspraak is niet mogelijk. De belanghebbende kan echter wel door het instellen van hoger beroep van de einduitspraak, ervoor zorgen dat de hogerberoepsrechter een oordeel geeft over de tussenuitspraak. De reden hiervoor is dat indien de bestuursrechter een tussenuitspraak heeft gedaan, hij in feite niet meer kan terugkomen op zijn uitspraak en de daarin genomen beslissingen. Dit is af te leiden uit het in artikel 8:80a lid 3 Awb van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 8:119 Awb, waarin wordt beschreven in welke uitzonderlijke omstandigheden de bestuursrechter een besluit kan herzien.[135] Indien hoger beroep tegen een tussenuitspraak mogelijk zou zijn, zou dit leiden tot ongewenste processuele complicaties en een verlenging van de procedure bij de rechtbank.[136]

Zowel in hoger beroep als in eerste en enige aanleg is toepassing van de bestuurlijke lus mogelijk. Het bestuursorgaan wordt echter niet in de gelegenheid gesteld om het gebrek te herstellen, maar de bestuursrechter geeft een opdracht daartoe.[137] In de Awb wordt in artikel 8:51a Awb gesproken over: 'kan het bestuursorgaan *in de gelegenheid stellen'*. Terwijl de Wet op de Raad van State en de Beroepswet spreekt van: 'kan het bestuursorgaan *opdragen*'. Door de wetgever is bewust gekozen voor deze 'strenge' wettekst voor procedures bij de hoogste rechter(s). Het bestuursorgaan kan na de procedure bij de rechtbank nog in hoger beroep om het oordeel, dat er sprake is van een gebrek in het bestreden besluit, aan te vechten. Het is dan onwenselijk om het bestuursorgaan te dwingen een gebrek te herstellen, indien het bestuursorgaan van plan is hoger beroep in te stellen. Indien de bestuurlijke lus door de hoogste bestuursrechters wordt toegepast, dan bestaat

[134] Schueler 2008/2, p. 621.

[135] Dans 2011, p.4.

[136] Van den Broek 2008, p. 301.

[137] Schueler 2008/2, p. 621; *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 10, p. 14 e.v.

voor het bestuursorgaan een verplichting om eraan mee te werken. Het bestuursorgaan wordt dan niet *in de gelegenheid gesteld* maar krijgt een *opdracht* dat te doen.[138]

3.10. Conclusie

De bestuurlijke lus biedt middels de tussenuitspraak een mogelijkheid aan de bestuursrechter om gebreken in het bestreden besluit aan te kaarten, zodat het bestuursorgaan deze geconstateerde gebreken nog hangende de beroepsprocedure kan herstellen. Hiermee blijft het besluitvormingsprimaat van het bestuursorgaan bij het bestuur rusten en wordt de bestuurlijke keuzevrijheid niet doorkruist door de bestuursrechter.

In de literatuur zijn er kanttekeningen geplaatst ten aanzien van de formele invoering van de bestuurlijke lus. Men vond het overbodig, omdat de bestuursrechter in de praktijk reeds gebruikt maakte en nog steeds maakt van de informele bestuurlijke lus. Het instrument is immers minder tijdrovend en het doen van een tussenuitspraak kan achterwege worden gelaten. Dit zijn mooie voordelen, maar toch kleven er nadelen aan de informele lus. De naam van het instrument geeft al aan dat het een informeel karakter draagt. De informele lus is niet kenbaar en de aanwijzingen die de rechter geeft zijn niet afdwingbaar. Dit in tegenstelling tot de formele bestuurlijke lus in combinatie met de tussenuitspraak. Een tussenuitspraak is bindend en het bestuursorgaan wordt gebonden aan termijnen voor het nemen van een vervangend besluit. Bovendien wordt een tussenuitspraak kenbaar gemaakt waardoor er een controlemechanisme ontstaat.

De tussenuitspraak biedt meer rechtszekerheid voor partijen. Partijen hebben al in een vroeg stadium duidelijkheid over hun rechtspositie en weten wat ze te wachten staat. Ik ben het derhalve eens met Verhoeven dat communicatie tussen de bestuursrechter en partijen een belangrijk element is bij de toepassing van de bestuurlijke lus. Zo voelt de burger zich meer betrokken en gehoord bij het proces en zal zich daardoor minder onbegrepen voelen, mocht de einduitspraak tegenvallen. Hierdoor kan de tussenuitspraak ook aangemerkt worden als een communicatiemiddel tussen de partijen en de bestuursrechter.

De bestuursrechter heeft de bevoegdheid om in de tussenuitspraak een algemene instructie te geven aan het bestuursorgaan. Met deze instructies kan de bestuursrechter het bestuursorgaan ‘sturen’ naar een meer rechtszekerheid biedende einduitspraak. Indien het bestuursorgaan de instructies van de bestuursorgaan op een correcte manier naleeft, heeft

[138] Schueler 2008/2, p. 621 e.v.

dit als gevolg dat er geen gebreken meer in het besluit zullen voorkomen en dan zal de kans op definitieve geschilbeslechting groot zijn.

Er zijn echter wel grenzen waaraan de bestuursrechter zich dient te houden bij het geven van instructies, verband houdend met de Trias Politica. De rechter dient er namelijk voor te waken dat de instructie niet te ‘indringend’ wordt en de bestuurlijke keuzevrijheid van het bestuursorgaan wordt doorkruist.

Er kan een spanning ontstaan tussen het toepassen van de bestuurlijke lus middels de tussenuitspraak en de korte doorlooptijden die door de rechtspraak worden gehanteerd. De bestuursrechters dienen binnen een korte termijn procedures effectief en efficiënt af te handelen. Indien de bestuurlijke lus en de tussenuitspraak worden toegepast, zullen er extra juridische stappen in de procedure gezet dienen te worden. Dit heeft als gevolg dat de procedure langer bij de bestuursrechter zal blijven hangen en de korte doorlooptijden in gevaar kunnen brengen. Hiertegenover staat dat de uiteindelijke duur waarop een geschil definitief beslecht zal worden, korter zal zijn na toepassing van de bestuurlijke lus, dan wanneer de bestuurlijke lus niet wordt toegepast. Ik ben van mening dat de burger meer gebaat is bij het feit dat het geschil na de toepassing van de bestuurlijke lus definitief wordt beslecht, dan dat het bestreden besluit wegens gebreken wordt vernietigd en terug wordt verwezen naar het bestuursorgaan. Een besluit zonder gebreken zal minder snel aanleiding voor hoger beroep vormen.

4. De bestuurlijke lus en de tussenuitspraak in de praktijk

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk is door middel van een jurisprudentieanalyse naar de invulling van de tussenuitspraak door de bestuursrechter gekeken. Hierbij is onder meer gekeken bij welke gebreken de bestuurlijke lus met name wordt toegepast en welke termijnen de bestuursrechter hanteert in zijn tussenuitspraak bij die gebreken. Ook is gekeken naar welke instructies de bestuursrechter geeft en of deze als 'te' indringend kunnen worden ervaren.

De deelvraag van dit hoofdstuk luidt als volgt:
'Inzake welke gebreken wordt de bestuurlijke lus in de praktijk met name toegepast en hoe geeft de bestuursrechter inhoudelijk vorm aan zijn tussenuitspraak?'

In het kader van dit onderzoek zijn in totaal 75 uitspraken geanalyseerd van drie verschillende rechtscolleges, te weten de ABRvS (25 uitspraken), de CRvB (25 uitspraken) en de rechtbank in eerste aanleg[139] (25 uitspraken). Om een goed beeld te krijgen van de meest recente ontwikkelingen in de rechtspraak, is er in dit onderzoek voor gekozen om uitspraken van 1 januari 2012 tot en met 31 augustus 2013 te analyseren.[140] Hierbij is voornamelijk gebruik gemaakt van de officiële website van de rechterlijke organisatie in Nederland, te weten rechtspraak.nl. In het zoekvenster van rechtspraak.nl zijn de termen 'bestuurlijke lus' en 'tussenuitspraak' gehanteerd om te komen tot de relevante zaken voor dit onderzoek. De volgende zoekresultaten zijn tevoorschijn gekomen op rechtspraak.nl, na het intypen van de bovengenoemde zoektermen:

Tabel 1 Selectieresultaten

Instantie/zoektermen	**'bestuurlijke lus'**	**'tussenuitspraak'**
ABRvS	125 zaken	557 zaken
CRvB	94 zaken	535 zaken
De rechtbank	186 zaken	326 zaken

[139] Het gaat hier om 'alle' rechtbanken, in de tekst wordt dit aangeduid als 'de rechtbank'.

[140] Het overzicht van de uitspraken is te vinden in de jurisprudentielijst in Bijlage 1.

In de vorm van een steekproef zijn er 25 uitspraken voor elke instantie geselecteerd en vervolgens onderzocht.

De volgende onderwerpen zijn tijdens het analyseren van de jurisprudentie aan bod gekomen:

- het onderwerp van de tussenuitspraken;
- de gebreken waarbij de bestuurlijke lus wordt toegepast;
- de termijnen die worden gehanteerd door de verschillende rechters bij gebreken;
- de instructies die de bestuursrechter geeft in de tussenuitspraken.

4.2. De tussenuitspraken

De mogelijkheid tot het toepassen van de bestuurlijke lus voor de ABRvS, is opgenomen in artikel 46 lid 6 van de Wet op de Raad van State[141] (hierna: '**Wet RvS**'). In de 25 uitspraken die zijn geanalyseerd van de ABRvS, zien 15 uitspraken op de vaststelling van bestemmingsplannen, 7 uitspraken zien op het verlenen van een omgevingsvergunning, 2 uitspraken op het verlenen van een revisievergunning en 1 uitspraak ziet op de voorbereiding van een luchthavenregeling door Provinciale Staten (hierna: '**PS**').

De bevoegdheid tot het toepassen van de bestuurlijke lus voor de CRvB, is opgenomen in artikel 17 lid 6 van de Beroepswet.[142] De CRvB spreekt onder meer recht op het gebied van sociale zekerheid, bijstand en ambtenarenrecht in de procedure van hoger beroep. De 25 uitspraken die zijn behandeld, gaan derhalve met name over pensioenregelingen, bijstandsuitkeringen, uitkeringen op basis van arbeidsongeschiktheid van de werknemer en bedrijfstoeslagen.

De 25 geanalyseerde tussenuitspraken van de rechtbank, zijn zeer divers. Vrijwel alle zaken in eerste aanleg komen immers terecht bij de rechtbank. De uitspraken zien met name op vreemdelingenzaken, sociale zekerheidszaken, bestemmingsplannen, het verlenen van omgevingsvergunningen, vrijstelling voor bouwvergunningen en zaken met betrekking tot de Wet Openbaarheid van Bestuur (hierna: '**WOB**').[143]

[141] Wet van 9 maart 1962, op de Raad van State.

[142] *Stb.* 2002, 541.

[143] *Stb.* 1991, 703.

4.3. De gebreken

Artikel 8:51a van de Awb schrijft niet voor inzake welke gebreken de bestuurlijke lus kan worden toegepast. Uit de 75 onderzochte uitspraken blijkt dat vooral de volgende gebreken door de bestuursrechters worden afgedaan met de bestuurlijke lus:

- zorgvuldigheidsgebreken (in strijd met de artikelen 3:2 en 3:4 lid 1 Awb);
- gebreken in de uniforme voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb);
- motiveringsgebreken (in strijd met de artikelen 3:46 en 7:12 Awb);
- besluiten die niet in overeenstemming zijn met Europese wet- en regelgeving.

4.3.1. Zorgvuldigheidsgebreken

Het zorgvuldigheidsbeginsel neemt zijn plaats zowel op de voorbereiding van besluiten in, als op de besluitvorming van besluiten. Ingevolge artikel 3:2 Awb dient het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. Er dient dus een gedegen onderzoek plaats te vinden om tot een zorgvuldig besluit te komen. Voor de besluitvorming brengt het zorgvuldigheidsbeginsel op grond van artikel 3:4 lid 1 Awb met zich mee, dat het bestuursorgaan een zorgvuldige belangenafweging dient te maken. Daartoe dient het bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af te wegen. Met het oog op de zorgvuldigheid van deze belangenafweging, rust er op het bestuursorgaan een verplichting om de nodige kennis te vergaren.[144]

Van de 25 geanalyseerde uitspraken van de ABRvS, vertonen 15 uitspraken zorgvuldigheidsgebreken. Van de 25 uitspraken van de CRvB, is de Raad in 13 uitspraken van mening dat sprake is van een onzorgvuldige voorbereiding van het besluit. De rechtbank heeft bij 10 van de 25 uitspraken zorgvuldigheidsgebreken geconstateerd. In deze gebrekkige besluiten is er onvoldoende onderzoek verricht en is er geen zorgvuldige belangenafweging gemaakt door het bestuursorgaan.[145]

4.3.2. Gebreken in de uniforme voorbereidingsprocedure

Artikel 3:10 Awb bepaalt dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is op de voorbereiding van besluiten, indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald. Het voornoemde houdt ingevolge artikel

---

[144] 'Zorgvuldigheid en belangenafweging (artt. 3:1-3:4**)',** PG Awb I, p. 200-203 via http://pgawb.nl/pg-awb-digitaal/hoofdstuk-3/3-2-zorgvuldigheid-en-belangenafweging/.

[145] Zie bijvoorbeeld: ABRvS 4 april 2012, *LJN:* BW0778; CRvB, 2 maart 2012, *LJN:* BV8168; Rechtbank Amsterdam 9 oktober 2012, *LJN:* BY3819.

3:11 Awb in, dat het voorgenomen besluit ter inzage moet worden gelegd met de daarop betrekking hebbende stukken. Alvorens de terinzagelegging, dient volgens artikel 3:12 Awb het bestuursorgaan kennis te geven van het ontwerp in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad(en). Voorts dienen belanghebbenden ex artikel 3:15 Awb de mogelijkheid te krijgen om bij het bestuursorgaan hun zienswijzen over het ontwerpbesluit naar voren te brengen.

De ABRvS heeft in 2 uitspraken geconstateerd dat het bestreden besluit niet op de voorgeschreven manier (ex afdeling 3.4 Awb) ter inzage is gelegd. Hierdoor zijn belanghebbenden onevenredig benadeeld, omdat ze hun zienswijzen niet naar voren hebben kunnen brengen.[146]

4.3.3. Motiveringsgebreken

Een besluit dient een deugdelijke motivering te bevatten en deze motivering dient te worden vermeld bij de bekendmaking van het besluit, aldus de artikelen 3:46 Awb jo. 3:47 jo. 7:12 lid 1 Awb. Er dient zoveel mogelijk te worden vermeld op grond van welk wettelijk voorschrift het besluit wordt genomen. Hieruit kan worden opgemaakt dat het bestuursorgaan bij elke overweging in haar besluit, een logische en begrijpelijke toelichting moet geven, zodat er geen onduidelijkheden bestaan voor de betrokkene(n). Met het oog op rechtszekerheid voor de betrokkene(n), dient duidelijk te zijn hoe het bestuursorgaan tot zijn besluit is gekomen.

Uit de analyse is naar voren gekomen dat bij 22 van de 25 uitspraken van de ABRvS het besluit berust op een ondeugdelijke motivering en in aanmerking komt voor vernietiging.[147] Bij de CRvB berusten 15 van de 25 uitspraken op een ondeugdelijke motivering.[148] Bij de 25 onderzochte uitspraken van de rechtbank vertonen 23 uitspraken motiveringsgebreken.[149]

4.3.4. Niet in overeenstemming met Europese wet- en regelgeving

In 3 uitspraken van de CRvB heeft de Raad geconstateerd dat het bestreden besluit niet in overeenstemming is met de Europese wet- en regelgeving.[150]

---

[146] Zie bijvoorbeeld: ABRvS 25 april 2012, *LJN:*BW3944.

[147] Zie bijvoorbeeld: ABRvS 12 december 2012, *LJN:* BY5905.

[148] Zie bijvoorbeeld: CRvB, 23 maart 2013, *LJN:* BW0214.

[149] Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Utrecht 28 juni 2012, *LJN:* BX0151.

[150] Zie bijvoorbeeld: CRvB 20 maart 2013, *LJN:* BZ7854.

4.4. Gehanteerde termijnen

Uit de onderzochte uitspraken van de ABRvS blijkt een verscheidenheid aan gehanteerde termijnen. Voor motiveringsgebreken die eenvoudig te herstellen zijn, hanteert de ABRvS termijnen van 4 tot 6 weken. Hierbij kan worden gedacht aan gebreken in vergunningsvoorschriften behorende bij het bestreden besluit.[151] Bij motiveringsgebreken die groter van aard zijn, zoals het alsnog toereikend motiveren van planregelingen,[152] wordt door de ABRvS hersteltermijnen van 12, 16 of 20 weken toegekend aan het bestuursorgaan. Voor deze gebreken is immers meer tijd nodig om gedegen onderzoek te verrichten en de voorgeschreven procedures te doorlopen.

Inzake gebreken waarin sprake is van strijd met artikel 3:2 Awb en artikel 3:4 lid 1 Awb en waarbij een nieuw of aanvullend onderzoek dient plaats te vinden door het bestuursorgaan, wordt door de Afdeling een termijn van 4 of 6 weken gehanteerd.[153] Bij gebreken waarin de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet correct is doorlopen, hanteert de ABRvS veelal een termijn van 26 weken.

Uit de onderzochte uitspraken van de CRvB, blijkt dat de Raad voor eenvoudige motiveringsgebreken 6 tot 8 weken als hersteltermijn hanteert.[154] Voor gebreken die onzorgvuldigheidsaspecten bevatten, zoals onvoldoende feitenonderzoek of een onzorgvuldige belangenafweging, wordt door de Raad een hersteltermijn van 12, 13 weken of zelfs 6 maanden geboden.[155] Voor de gebreken in de 3 uitspraken waarin het bestreden besluit niet in overeenstemming was met de Europese wet- en regelgeving, zijn termijnen van 4 en 10 weken toegekend. Een termijn van 10 weken is geboden, omdat een zorgvuldig feitenonderzoek benodigd was.[156]

De rechtbank hanteert voor het herstellen van eenvoudige motiveringsgebreken 4 en 6 weken.[157] Voor motiveringsgebreken waarbij een nader onderzoek verricht dient te worden, kent de rechtbank een hersteltermijn van 8 of 10 weken toe.[158] Bij gebreken waarbij geen

[151] Zie bijvoorbeeld: ABRvS 7 maart 2012, *LJN:* BV8076.

[152] Zie bijvoorbeeld: ABRvS 1 augustus 2012, *LJN:* BX3300.

[153] Zie bijvoorbeeld: ABRvS 14 maart 2012, *LJN:* BV 8776.

[154] Zie bijvoorbee;d: CRvB 15 februari 2012, *LJN:* BV8268.

[155] Zie bijvoorbeeld: CRvB, 9 november 2012 *LJN:* BY2811.

[156] Zie bijvoorbeeld: CRvB, 6 februari 2013, *LJN:* BZ4264.

[157] Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Rotterdam, 27 januari 2013, *LJN:* BY9147.

[158] Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Oost-Brabant, 19 februari 2013, *LJN:* BZ1870.

zorgvuldig onderzoek of geen zorgvuldige belangenafweging is gemaakt door het bestuursorgaan, hanteert de rechtbank 10 of 12 weken als hersteltermijn.[159]

4.5. Instructie door de bestuursrechter

Zoals reeds in hoofdstuk 3 is vermeld, dient de tussenuitspraak op grond van artikel 8:80 lid 2 Awb duidelijkheid te verschaffen over hetgeen de bestuursrechter van het bestuursorgaan verwacht. Hieruit kan worden opgemaakt dat de bestuursrechter de bevoegdheid heeft om in de tussenuitspraak een algemene instructie te geven aan het bestuursorgaan, die strekt tot de wijze waarop het bestreden besluit dient te worden hersteld.[160]

Uit de onderzochte uitspraken is het volgende naar voren gekomen; indien het bestreden besluit motiveringsgebreken bevat, geeft de bestuursrechter het bestuursorgaan de instructie om een nieuw of vervangend besluit te nemen, die is voorzien van een toereikende motivering.[161] Bij motiveringsgebreken die voorkomen in bestemmingsplannen, draagt de bestuursrechter het bestuursorgaan veelal op om een nieuwe of gewijzigde (plan)regeling vast te stellen. Deze dient wel op de wettelijk voorgeschreven wijze te worden bekendgemaakt.

In besluiten waarin geen zorgvuldig onderzoek is verricht of geen zorgvuldige belangenafweging is gemaakt door het bestuursorgaan, draagt de bestuursrechter het bestuursorgaan op om een nieuw of nader onderzoek te verrichten of alsnog een zorgvuldige belangenafweging te maken.[162] Besluiten die niet op de juiste wijze ter inzage zijn gelegd conform afdeling 3.4 Awb, dienen door het bestuursorgaan alsnog op de wettelijk voorgeschreven wijze ter inzage te worden gelegd en bekend te worden gemaakt (artikel 3:42 Awb). De besluiten die niet in overeenstemming zijn met de Europese wet- en regelgeving, dienen door het bestuursorgaan alsnog in overeenstemming te worden gebracht met de betreffende Europese wet- en regelgeving.[163]

Wanneer het bestuursorgaan een wijzigingbesluit dient te nemen – zoals bij een nieuwe planregeling -, dan hoeft het bestuursorgaan het besluit niet nogmaals langs afdeling 3.4 van

---

[159] Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Leeuwarden, 19 januari 2012, *LJN:* BW0350.

[160] Dans 2011, p.3.

[161] Zie bijvoorbeeld: ABRvS 26 september 2012, *LJN:* BX8287.

[162] Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Roermond 17 juli 2012, *LJN:* BX2770.

[163] Zie bijvoorbeeld: CRvB 20 maart 2013, *LJN:* BZ7868.

de Awb te laten doorlopen. Wel dient het wijzigingsbesluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te worden gemaakt.

Alhoewel de bovenstaande instructies vrij algemeen overkomen, is in een tweetal van deze uitspraken geconstateerd dat de instructie van de bestuursrechter te vergaand en indringend van aard is. De instructies die de bestuursrechter geeft in zijn tussenuitspraak, mogen geen betrekking hebben op de concrete inhoud van het bestreden besluit, het onderzoek of de toelichting. Kortom, in ieder geval op de onderdelen waar het bestuursorgaan nog beschikt over een te rechtens te respecteren bestuurlijke keuzevrijheid. Dit is terug te voeren naar de leer van de Trias Politica, aangezien de bestuursrechter met een indringende instructie op de stoel van het bestuursorgaan zou komen te zitten en een spanningsveld tussen het bestuursorgaan en de bestuursrechter kan ontstaan.[164]

Het voorgaande is bijvoorbeeld te zien in de tussenuitspraak van de CRvB van 20 juli 2012 (LJN: BX3147). Het bestreden besluit was door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: '**UWV**') op een onjuist medische grondslag gebaseerd. De Raad bepaalde dat het UWV een extra medisch onderzoek diende te verrichten, om alsnog tot het juiste besluit te komen. Vervolgens is door de Raad exact aangegeven welke vragen het UWV in ieder geval in acht diende te nemen bij het nieuwe medische onderzoek.[165] Hier is geen sprake meer van een algemene instructie door de bestuursrechter, maar een concreet geformuleerde opdracht voor het bestuursorgaan.

Het voorgaande is ook te zien in een andere tussenuitspraak van de CRvB van 18 september 2012 (LJN: BX8575). In deze zaak stonden de voorwaarden omtrent de toegang tot aardgastransmissie-netten centraal. De verweerder – de Nederlandse mededingingsautoriteit (hierna: '**Nma**') – had ter zitting erkend dat er een gebrek aan het bestreden besluit kleefde, omdat er geen behandelplan was opgenomen in de transportvoorwaarden inzake '*commissioning service*' en 'overdracht van transportrechten'. Gelet op dit gebrek, droeg de Raad de Nma op om binnen twee maanden een behandelplan op te nemen waarin inzicht wordt gegeven in (i) de besluitvormingsprocedure en de daaruit voortvloeiende concrete vervolgstappen en (ii) een tijdschema en de termijn waarbinnen het vervangende besluit zal worden genomen.[166] Doordat de bestuursrechter zijn instructie zo concreet heeft geformuleerd, kan in deze zaak evenmin worden gesproken over een algemene instructie door de bestuursrechter.

---

[164] Steendam 2010.

[165] CRvB 20 juli 2012, *LJN:* BX3147, r.o. 7.3 en 7.4.

[166] CRvB 18 september 2012, *LJN:* BX8575, r.o. 6.3.

4.6. Einduitspraken tot op heden

Van de 25 onderzochte tussenuitspraken van de ABRvS zijn nog geen einduitspraken gepubliceerd.

Van de 25 onderzochte tussenuitspraken van de CRvB, zijn er 10 einduitspraken waarin de bestuurlijke lus succesvol is toegepast. Het bestuursorgaan heeft zich aan de in de tussenuitspraak geboden hersteltermijn gehouden en het herstel op een adequate wijze hersteld.[167] In slechts 1 einduitspraak blijkt dat de bestuurlijke lus niet succesvol is geweest, omdat het bestuursorgaan het gebrek niet binnen de geboden termijn heeft hersteld.[168] In 1 zaak is verzocht om verlenging van de hersteltermijn en deze is toegekend door de CRvB.[169] Van 13 tussenuitspraken zijn nog geen einduitspraken gepubliceerd.

Van de 25 onderzochte tussenuitspraken van de rechtbank, zijn er 6 einduitspraken, waarvan 1 einduitspraak niet is gepubliceerd. Uit 2 einduitspraken blijkt dat de bestuurlijke lus op een succesvolle manier is toegepast. Het gebrek is op de juiste wijze hersteld binnen de in de tussenuitspraak geboden hersteltermijn.[170] Bij 3 einduitspraken is naar voren gekomen dat het bestuursorgaan zich niet heeft gehouden aan de in de tussenuitspraak geboden hersteltermijn en het gebrek niet is hersteld.[171]

4.7. Conclusie

Uit de resultaten van de 75 onderzochte uitspraken, blijkt dat de bestuurlijke lus vooral wordt toegepast bij motiverings- en zorgvuldigheidsgebreken. Veelal ontbreekt er in het bestreden besluit een deugdelijke motivering en/of een onzorgvuldige voorbereiding van het besluit, die dan op eenvoudige wijze is te herstellen door de bestuurlijke lus in plaats van het besluit te vernietigen. Het feit dat verscheidene termijnen worden gehanteerd door de bestuursrechter, ligt aan het feit dat elk gebrek niet binnen hetzelfde tijdsbestek kan worden hersteld. Bij eenvoudig te repareren gebreken worden korte termijnen van 4 tot 6 weken gehanteerd door de bestuursrechter en bij grotere gebreken wordt minimaal een hersteltermijn van 12 weken geboden aan het bestuursorgaan.

---

[167] Zie bijvoorbeeld: CRvB 27 juli 2012, *LJN:* BX3041.

[168] CRvB 10 juli 2013, *AWB* 12/217.

[169] CRvB 27 mei 2013, *LJN:* CA3174.

[170] Rechtbank Leeuwarden 29 mei 2012, *LJN:* BW7704 en Rechtbank Den Haag 16 april 2013, *LJN:* BZ9295.

[171] Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Rotterdam, 6 juni 2013, *LJN:* CA3466.

De bestuursrechter geeft in de meeste onderzochte gevallen een algemene instructie zonder deze te veel in te vullen. Dit met het oog op de bestuurlijke keuzevrijheid van het bestuursorgaan. De bestuursrechter is naar mijn mening in de twee uitspraken zoals genoemd onder paragraaf 4.5, te ver gegaan met zijn bevoegdheid tot het geven van een instructie. Zoals in hoofdstuk 3 aan bod is gekomen, mogen de instructies van de rechter in een tussenuitspraak, geen betrekking hebben op de concrete inhoud van het besluit, het onderzoek of de toelichting. Het voorgaande geldt in ieder geval voor zover het bestuursorgaan nog beschikt over een rechtens te respecteren beleids- of beoordelingsvrijheid. In de voornoemde twee zaken hadden de instructies van de bestuursrechter betrekking op de concrete inhoud van het onderzoek en de toelichting, terwijl het bestuursorgaan nog over beleids- en beoordelingsvrijheid beschikte. In dergelijke gevallen ontstaat er een spanningsveld tussen de rechter en het bestuursorgaan, in de zin dat de bestuursrechter de leer van de machtenscheiding niet in acht neemt en te veel op de (spreekwoordelijke) stoel van het bestuursorgaan gaat zitten.

Alhoewel door toepassing van de bestuurlijke lus de procedure langer bij de bestuursrechter kan blijven hangen door de extra juridische stappen die worden gezet, kan gezien de gehanteerde termijnstellingen door de bestuursrechter de zaak sneller definitief worden afgedaan, mits de bestuurlijke lus succesvol wordt toegepast. Dat blijkt vooral uit de resultaten van paragraaf 4.6. Als gekeken wordt naar de resultaten van de CRvB, kan men zien dat bij de helft van de onderzochte uitspraken waarin motiverings- en zorgvuldigheidsgebreken voorkwamen, de zaak definitief is beslecht (NB: van de CRvB zijn de meeste einduitspraken gepubliceerd). De bestuursrechter kan, zoals in de conclusie van hoofdstuk 3 naar voren is gekomen, met zijn algemene instructie het bestuursorgaan ‘sturen’ naar een meer rechtszekerheid biedende einduitspraak. De invulling van de tussenuitspraak door de bestuursrechter, kan dus bijdragen aan de finale geschilbeslechting.

De bestuursrechter biedt voorts met zijn tussenuitspraak rechtszekerheid aan partijen, doordat hij duidelijkheid verschaft over hun rechtsverhouding. Het bestuursorgaan weet wat zijn vervolgstappen zijn om het gebrek op een adequate manier te herstellen en binnen welk tijdsbestek het herstel dient te geschieden. De wederpartij heeft duidelijkheid over zijn rechtspositie en is op de hoogte van het vervolg van de procedure.

5. Conclusie

In dit hoofdstuk zal tot een antwoord worden gekomen op de centrale vraag van dit onderzoek: in hoeverre draagt de tussenuitspraak in het kader van de bestuurlijke lus in de Awb, bij aan de bevordering van finale geschilbeslechting door de bestuursrechter?

Definitieve geschilbeslechting ofwel finale geschilbeslechting, houdt in dat de bestuursrechter binnen een zo kort mogelijk termijn een rechtens juiste uitspraak dient te doen, die geschiloplossend werkt of zoveel mogelijk bijdraagt aan finale geschilbeslechting. De procedure dient te eindigen met de vaststelling van de rechtsverhouding van de partijen, om te spreken van finale geschilbeslechting. De wetgever heeft voor de realisering van finale geschilbeslechting een aantal finaliseringsinstrumenten opgenomen in de Awb. Het gaat hierbij om de bevoegdheid om (i) de rechtsgevolgen in stand te houden ex artikel 8:72 lid 3 sub a Awb, (ii) zelf in de zaak te kunnen voorzien ex artikel 8:72 lid 3 sub b Awb en (iii) vormvoorschriften te passeren ex artikel 6:22 Awb.

Dat de bestuursrechter niet altijd kan komen tot het finaal beslechten van een geschil, houdt onder meer verband met de bestuurlijke keuzevrijheid van het bestuursorgaan. Op het moment dat het bestuursorgaan nog over enige bevoegdheden beschikt, handelt de bestuursrechter terughoudend met het toepassen van enige finaliseringsinstrumenten. De toepassing van deze instrumenten kunnen namelijk vergaande gevolgen met zich mee brengen, doordat de bestuurlijke keuzevrijheid van het bestuursorgaan wordt doorkruist. Hierdoor zou de bestuursrechter op de stoel van het bestuursorgaan komen te zitten en dit strookt niet met de klassieke leer van de machtenscheiding, de *Trias Politica*.

Verder wordt de bestuursrechter in zijn mogelijkheden de geschillen finaal te beslechten beperkt, door de korte doorlooptijden die in de rechtspraak worden gehanteerd. Er mag namelijk niet teveel tijd zitten tussen het beroepsschrift en de einduitspraak. De finale geschilbeslechting wordt derhalve negatief beïnvloed door de druk die wordt uitgeoefend op de bestuursrechters om de doorlooptijden zo kort mogelijk te houden. In de Awb wordt de rechter juist een actieve rol aangemeten, waarbij de rechter actief op zoek dient te gaan naar de materiële waarheid met gebruikmaking van zijn bevoegdheden in de wet. Echter, in het streven naar korte doorlooptijden in het kader van efficiënte afhandeling van procedures, wordt de bestuursrechter als het ware gedwongen een lijdelijke rol aan te nemen (zittingsgericht werken) en wordt hij beperkt in de mogelijkheden geschillen finaal te beslechten.

Door de invoering van de bestuurlijke lus (artikel 8:51a Awb) en de tussenuitspraak (artikel 8:80a Awb) in de Awb op 1 januari 2010, heeft de bestuursrechter een extra (aanvullend) instrument gekregen om een geschil finaal te kunnen beslechten. Artikel 8:51a Awb is als bevoegdheid van de bestuursrechter en artikel 8:80a Awb is als uitvoerend instrument opgenomen in de Awb. De bestuurlijke lus biedt middels de tussenuitspraak een mogelijkheid aan de bestuursrechter om gebreken in het bestreden besluit aan te kaarten, zodat het bestuursorgaan deze geconstateerde gebreken nog hangende de beroepsprocedure kan herstellen. De bestuursrechter vraagt in principe welke beslissing het bestuursorgaan wenst te nemen ter vervanging van het vernietigde (gebrekkige) besluit. Hiermee blijft het besluitvormingsprimaat van het bestuursorgaan bij het bestuur rusten en worden de mogelijkheden van finale geschilbeslechting vergroot. Hier ligt het verschil tussen de bestuurlijke lus en de tussenuitspraak met de andere finaliseringsinstrumenten van de Awb. Daar waar de bestuursrechter enigszins terughoudend zal handelen bij de toepassing van de andere finaliseringsinstrumenten in de Awb, hoeft de bestuursrechter bij de bestuurlijke lus en de tussenuitspraak niet te vrezen voor doorkruising van de bestuurlijke keuzevrijheid van het bestuursorgaan – mits de bestuurlijke lus en de tussenuitspraak correct worden toegepast -. Immers, het doel van de bestuurlijke lus en de tussenuitspraak is definitieve geschilbeslechting te realiseren, zonder dat de bestuurlijke keuzevrijheid van het bestuursorgaan wordt doorkruist.

In hoeverre de tussenuitspraak in het kader van de bestuurlijke lus bijdraagt aan de bevordering van finale geschilbeslechting, is afhankelijk van een aantal factoren. Belangrijk is of de betreffende gebreken zich lenen voor herstel. Het kan immers voorkomen dat de aard van het gebrek zodanig complex is dat de toepassing van de bestuurlijke lus niet opgaat of dat het herstel van het gebrek te lang gaat duren. Ook kan het voorkomen dat het betreffende bestuursorgaan niet bevoegd is het gebrek te herstellen. De toepassing van de bestuurlijke lus dient tevens achterwege te blijven, indien belanghebbenden die niet aan het geding hebben deelgenomen daardoor onevenredig kunnen worden benadeeld (artikel 8:51a Awb).

De mate van welwillendheid van partijen om mee te werken aan de toepassing van de bestuurlijke lus, is tevens van belang. Het bestuursorgaan hoeft immers op grond van artikel 8:51b lid 1 Awb, niet in te stemmen met de toepassing van de bestuurlijke lus. Met name de invulling van de tussenuitspraak door de bestuursrechter is belangrijk. De bestuursrechter dient namelijk voldoende duidelijkheid te verschaffen over de te herstellen gebreken, hij dient duidelijke instructies te geven over de wijze van herstel van de gebreken - zonder dat deze instructies te indringend zijn – en hij dient een redelijke hersteltermijn aan het

bestuursorgaan te bieden. Indien alle bovenstaande factoren aanwezig zijn en het bestuursorgaan de tussenuitspraak op de correcte manier naleeft, dan zal dit op den duur resulteren in een rechtszekerheid biedende einduitspraak en het geschil definitief worden beslecht. Dientengevolge zal de bijdrage van de tussenuitspraak in het kader van de bestuurlijke lus, aan de bevordering van de finale geschilbeslechting groot zijn.

Hierna volgt een nadere uitwerking van hetgeen hierboven is beschreven. De tussenuitspraak bindt enerzijds de bestuursrechter en anderzijds het bestuursorgaan. De bestuursrechter verschaft in zijn tussenuitspraak duidelijkheid over waarom hij het bestreden besluit onrechtmatig acht en geeft eindbeslissingen waaraan hij gebonden is. In slechts zeer uitzonderlijke gevallen is het mogelijk om terug te komen op een gegeven eindoordeel. Er ontstaat derhalve een controlemechanisme, doordat de tussenuitspraak kenbaar wordt gemaakt. Vanwege het feit dat de bestuursrechter zoveel mogelijk duidelijkheid verschaft over de wijze van herstel van de gebreken en een redelijke hersteltermijn biedt, weet het bestuursorgaan wat zijn vervolgstappen zijn om het gebrek op een adequate wijze te herstellen en binnen welk termijn dat dient te geschieden. Het bestuursorgaan is hierdoor gebonden aan de door de bestuursrechter gegeven termijn voor het nemen van een nieuw of aanvullend besluit en hij dient te voldoen aan hetgeen de bestuursrechter in zijn tussenuitspraak heeft bepaald. Er is immers een tussenuitspraak die gehandhaafd kan worden bij niet-naleving. De burger krijgt duidelijkheid over zijn rechtspositie en verkeert niet langer in onzekerheid over hoe lang de procedure nog zal duren. Bovendien is de burger op de hoogte van het vervolg van de procedure, wat er toe zal leiden dat de burger zich meer betrokken en ‘gehoord’ zal voelen. Hierdoor draagt de tussenuitspraak bij aan de rechtszekerheid zowel voor het bestuursorgaan zelf, als voor de burger, omdat er duidelijkheid wordt gegeven over hun rechtsverhouding. De tussenuitspraak kan ook als het ware aangemerkt worden als een communicatiemiddel tussen de partijen en de bestuursrechter, aangezien de tussenuitspraak de ´afspraken´ bevat die tussen de partijen en de bestuursrechter zijn overeengekomen.

Zoals eerder is vermeld, leent niet elk gebrek zich voor een succesvolle toepassing van de bestuurlijke lus. In dit onderzoek zijn 75 tussenuitspraken geanalyseerd, om te bekijken bij welke gebreken de bestuurlijke lus in de praktijk voornamelijk wordt toegepast door de bestuursrechter en hoe de bestuursrechter invulling geeft aan zijn tussenuitspraak. Hierbij is gekeken naar tussenuitspraken van de ABRvS, de CRvB en de rechtbank in eerste aanleg. Uit dit onderzoek blijkt dat er voornamelijk motiveringsgebreken (artikel 3:46 Awb en artikel 7:12 Awb) en zorgvuldigheidsgebreken (artikel 3:2 Awb en artikel 3:4 Awb) voorkomen in de besluiten van bestuursorganen die zich lenen voor toepassing van de bestuurlijke lus. Er

wordt een verscheidenheid aan termijnen gehanteerd door de bestuursrechter, omdat niet elk gebrek binnen hetzelfde tijdsbestek kan worden hersteld. De drie rechtscolleges hanteren bij motiveringsgebreken en zorgvuldigheidsgebreken over het algemeen hersteltermijnen van 4 tot 6 weken. Voor motiverings- en zorgvuldigheidsgebreken waar gedegen onderzoek voor nodig is om hersteld te worden, worden er langere hersteltermijnen (minimaal 12 weken) gehanteerd.

Uit de bovenstaande onderzoeksresultaten blijkt dat de toepassing van de bestuurlijke lus middels de tussenuitspraak, met name slaagt bij motiveringsgebreken en zorgvuldigheidsgebreken. Geconcludeerd kan worden dat in ieder geval bij deze gebreken de bestuurlijke lus – middels de tussenuitspraak – een grote bijdrage levert aan de finale geschilbeslechting.

De bestuursrechter heeft de bevoegdheid om in zijn tussenuitspraak een algemene instructie te geven, bijvoorbeeld door het bestuursorgaan op te dragen een toereikende motivering op te nemen in zijn besluit. Dat is ook de intentie van de instructie, namelijk richtlijnen voor het bestuursorgaan over hoe het gebrek hersteld dient te worden, zonder dat de bestuurlijke keuzevrijheid wordt doorkruist. De wijze waarop de bestuursrechter invulling geeft aan zijn tussenuitspraak, zal invloed hebben op de einduitspraak. De algemene sturing die de bestuursrechter kan geven aan de handelwijze van het bestuursorgaan door middel van zijn instructiebevoegdheid, zal uiteindelijk zijn invloed hebben op de einduitspraak. Correcte naleving van de aanwijzingen door het bestuursorgaan, heeft namelijk als gevolg dat er geen gebreken meer in het besluit zullen voorkomen en dit zal resulteren in een meer rechtszekerheid biedende einduitspraak. Dientengevolge zal dit in de meeste gevallen leiden tot definitieve geschilbeslechting.

Het kan ook voorkomen dat de bestuursrechter in bepaalde gevallen te ver kan gaan met het geven van een instructie. De bestuursrechter dient er te allen tijde voor te waken dat de instructie niet te ‘indringend’ wordt, waardoor de bestuurlijke keuzevrijheid van het bestuursorgaan wordt doorkruist. Dat is immers niet het doel van de bestuurlijke lus en de tussenuitspraak. Een instructie is indringend indien deze betrekking heeft op de concrete inhoud van het besluit, het onderzoek of de toelichting, voor zover het bestuursorgaan nog beschikt over een beleids- en beoordelingsvrijheid.

Uit het onderzoek zoals beschreven in hoofdstuk 4 blijkt dat de bestuursrechter in twee zaken instructies heeft gegeven die betrekking hadden op de concrete inhoud van het onderzoek en de toelichting, terwijl het bestuursorgaan nog over beleids- en

beoordelingsvrijheid beschikte. Zoals eerder is aangegeven, heeft de instructiebevoegdheid van de bestuursrechter slechts als doel richtlijnen te geven over de wijze van herstel van het gebrek. Een indringende instructie doorkruist de bestuurlijke keuzevrijheid, waardoor een spanningsveld tussen het bestuursorgaan en de bestuursrechter in dergelijke gevallen op den duur niet meer is te vermijden, omdat de bestuursrechter te veel op de ‘stoel’ van het bestuursorgaan gaat zitten.

Door toepassing van de bestuurlijke lus, is het niet te vermijden dat de procedure langer bij de bestuursrechter blijft ‘hangen’. Er worden namelijk extra juridische stappen gezet vanaf het moment dat de bestuursrechter constateert dat het bestreden besluit gebrekkig is, tot het moment hij met een einduitspraak de procedure afhandelt. De korte doorlooptijden die door de bestuursrechter wordt gehanteerd kunnen dan in gevaar komen. Hiertegenover staat dat een einduitspraak waar vooraf de bestuurlijke lus is toegepast, naar verwachting minder vaak aanleiding zal vormen voor het instellen van hoger beroep, omdat de gebreken nog hangende de beroepsprocedure zijn hersteld.

Geraadpleegde literatuur

Boeken:

Addink e.a. 2008

G.H. Addink e.a., *Goed bestuur: een norm voor het bestuur of een recht van de burger?* in: Grensverleggend bestuursrecht, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008.

Barkhuysen, Damen & De Graaf 2007

T. Barkhuysen, L.J.A. Damen en K. de Graaf, *Feitenvaststelling in beroep*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007.

Damen 2009

L.J.A. Damen, *Bestuursrecht deel 1 Systeem. Bevoegdheid. Bevoegdheidsuitoefening. Handhaving*, Nederlands - Paperback 2009.

Van Ettekoven 2001

B.J. van Ettekoven, 'Alternatieven van de bestuursrechter. Observaties uit de eerste lijn', in: *Alternatieven van en voor de bestuursrechter*, preadvies VAR 2001, *VAR-geschrift* 126, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, B.J. van Ettekoven, M.A. Pach, I.C. van der Vlies 2001.

IJzermans & Van Schaaijk 2007

M.G. IJzermans & G.A.F.M. van Schaaijk, *Oefening baart kunst. Onderzoeken, argumenteren en presenteren voor juristen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007.

Ortlep & Willemsen 2008

R. Ortlep & P.A. Willemsen, *De invoering van de tussenuitspraak in het bestuursprocesrecht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008.

Polak 2000

J.E.M. Polak, *Effectieve bestuursrechtspraak*, (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 2000.

Rop, Looije & Van der Struijk 2008

A.C. Rop, E.D.C. Looije, R.J.W. van der Struijk, 'Definitieve geschilbeslechting'*, preadviezen Jonge VAR 6, 2007*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2008.

Schueler e.a. 2007/1

B.J. Schueler e.a., *Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter,* derde evaluatie Awb 2006, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007.

Schueler 1994

B.J. Schueler, *Vernietigen en opnieuw voorzien. Over het vernietigen van besluiten en beslechten van geschillen* (diss. Utrecht UU), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1994.

Artikelen:

Allewijn 1998

D. Allewijn, 'Een nieuw denkmodel voor de bestuursrechter', *RM Themis* 1998-9, p. 291-298.

Van Angeren 2009

J.A.M. van Angeren, 'Zelf voorzien in stroomversnelling', *JBplus* 2009*,* nr. 4*,* p. 257-266.

Barkhuysen & Claessens 2012

T. Barkhuysen en T.;Claessens, 'Naar een slagvaardiger bestuursrecht met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht?', *Ars Aequi* nr. 2, volume 2012/2, p. 83-93.

Van den Broek 2008

J.H.G. van den Broek, 'Bestuurlijke lus om gordiaanse knopen door te hakken', *Bouwrecht volume 45,* 2008, p. 299-304.

Brouwer & Koenraad 2006

F.W. Brouwer & L.M. Koenraad*,* 'Over bestuurlijke lus, finale geschilbeslechting en conflict', *NJB* 2006 nr. 30, p. 235.

Dans 2011

E. Dans, Whitepaper, *Bestuurlijke lus: 'Wondermiddel tegen lange procedures?'*, www.kennisbank.nl, november 2011, p. 1-14.

Diepenhorst 2010

M. Diepenhorst, 'Wetsvoorstel bestuurlijke lus in werking getreden´, *Kennedy van der Laan nieuwsbrief januari 2010*.

Van Ettekoven 2008

B.J. van Ettekoven, 'Voor elke klus een bestuurlijke lus' (Jaarrede 2008), *VAR,* 23 mei 2008.

Koenen 2009

C. Koenen, 'Besluit vernietigd maar rechtsgevolgen in stand gelaten, wat nu?, 13 augustus 2009, www.wieringadvocaten.nl.

Marseille 2013

A.T. Marseille & D. Sietses, 'De finaliseringsslag in het bestuursrecht', *NJB* 2013, aflevering 10, p. 606-613.

Marseille 2010

A.T. Marseille, 'Comparitie en regie in de bestuursrechtspraak´, *Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde Rug*, Groningen: 2010, p. 239.

Marseille 2005

A.T. Marseille, 'Dilemma's van alledaagse bestuursrechtspraak', *NJB* 2005, p. 240-247.

Marseille & Van der Heide 2008

A.T. Marseille & R.R. van der Heide, 'De onderbenutting van de mogelijkheden tot finale beslechting door de bestuursrechter', *JBplus* 2008, nr. 2, p. 78-92.

Schueler 2007/2

B.J. Schueler, 'Vernietigen of geschil beslechten?', *JBplus* 2007, nr. 3, p. 168-181.

Schueler 2008/1

B.J. Schueler, 'De lus als ontknoping van het proces', de introductie van de bestuurlijke lus in de Awb, *Tijdschrift voor bouwrecht* 2008 nr. 9, p.786-798.

Schueler 2008/2

B.J. Schueler, 'Het voorstel voor een wet bestuurlijke lus Awb en de positie van belanghebbenden in het omgevingsrecht', *Milieu & recht* 2008 nr. 10, p. 618-626.

Steendam 2010

H. Steendam, 'De bestuurlijke lus: herstel gebrekkig besluit tijdens (hoger) beroepsprocedure', 3 juni 2010, via www.juristenweblog.nl.

Van der Veer & Marseille 2006
K.A. van der Veer en A.T. Marseille, 'Besluitvorming na een rechterlijke vernietiging: de achilleshiel van het bestuursrecht', *NJB* 2006, p. 2168-2175.

Verhoeven 2011
M.J.H.M. Verhoeven, 'De bestuurlijke lus, één jaar na dato', *Tijdschrift voor praktisch bestuursrecht*, nummer 1, SDU wetgevers 2011, p. 4-8.

Willemsen e.a. 2010
P.A. Willemsen e.a., 'Definitieve geschilbeslechting becijferd', een verslag van een onderzoek naar definitieve geschilbeslechting bij de rechtbank Utrecht', *JBplus* 2010, nr.1., p. 32-48.

'Zorgvuldigheid en belangenafweging (artt. 3:1-3:4**)',** PG Awb I, p. 200-203 via http://pgawb.nl/pg-awb-digitaal/hoofdstuk-3/3-2-zorgvuldigheid-en-belangenafweging.

Overige literatuur:
Raad voor de Rechtspraak, advies aan de minister van 19 oktober 2006, kenmerk UTT 9624/ONTW WR.
Jaarverslag Rechtspraak 2012.
Jaarverslag 2012 van de Raad van State.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 1991/92, 22 495.
Kamerstukken II 2003/04, 29 383.
Kamerstukken II 2007/08, 31 352.
Kamerstukken II 2007/08, 31 652.
Kamerstukken II 2009/10, 32 450.

Jurisprudentielijst

ABRvS 25 juli 2007, *BR* 2007, 867

ABRvS 11 februari 2009, *LJN:* BH2565

ABRvS 18 maart 2009, *LJN:* BH6312

Bijlage 1 geanalyseerde tussenuitspraken in hoofdstuk 4

ABRvS, 8 februari 2012, *LJN:* BV3253
ABRvS, 8 februari 2012, *LJN*: BV3245
ABRvS, 7 maart 2012 *LJN*: BV8076
ABRvS, 14 maart 2012, *LJN*: BV8776
ABRvS, 4 april 2012, *LJN*: BW0778
ABRvS, 25 april 2012, *LJN*: BW3944
ABRvS, 9 mei 2012, *LJN*: BW5268
ABRvS, 30 mei 2012, *LJN*: BW6890
ABRvS, 6 juni 2012, *LJN*: BW7642
ABRvS, 27 juni 2012, *LJN*: BW9574
ABRvS, 1 augustus 2012, *LJN*: BX3300
ABRvS, 1 augustus 2012, *LJN*: BX3297
ABRvS, 29 september 2012, *LJN*: BX8287
ABRvS, 17 oktober 2012, *LJN*: BY0399
ABRvS, 24 oktober 2012, *LJN*: BY1063
ABRvS, 14 november 2012, *LJN*:BY3081
ABRvS, 12 december 2012, *LJN*: BY5905
ABRvS, 16 januari 2013, *LJN*: BY8515
ABRvS, 27 februari 2013, *LJN*: BZ2528
ABRvS, 20 maart 2013, *LJN*: BZ4972
ABRvS, 8 mei 2013, *LJN:* BZ9767
ABRvS, 10 april 2013, *LJN:* BZ7669
ABRvS, 8 mei 2013, *LJN:* BZ9752
ABRvS, 5 juni 2013, *LJN:* CA2095
ABRvS, 10 juli 2013, *Zaaknummer:* 201211760/1/R2
ABRvS, 7 augustus 2013, *Zaaknummer:* 201208165/1/R4

CRvB, 6 januari 2012, *LJN*: BV0870
CRvB, 6 januari 2012, *LJN*: BV0865
CRvB, 15 februari 2012, *LJN*: BV8268
CRvB, 2 maart 2012, *LJN*: BV8168
CRvB, 9 maart 2012, *LJN*: BV8699
CRvB, 21 maart 2012, *LJN*: BW0306
CRvB,23 maart 2012, *LJN*: BW0214
CRvB,30 maart 2012, *LJN*: BW0530

CRvB, 17 april 2012, *LJN*: BW3998
CRvB, 4 mei 2012, *LJN*: BW5670
CRvB, 18 juli 2012, *LJN*: BX2520
CRvB, 20 juli 2012, *LJN*: BX3147
CRvB, 31 augustus 2012, *LJN*: BX7764
CRvB, 18 september 2012, *LJN*: BX8575
CRvB, 28 september 2012, *LJN*: BX9051
CRvB, 9 november 2012, *LJN*: BY2811
CRvB, 3 december 2012, *LJN*: BY6017
CRvB, 6 februari 2013, *LJN*: BZ4264
CRvB, 20 maart 2013, *LJN*: BZ7854
CRvB, 20 maart 2013, *LJN*: BZ7868
CRvB, 5 april 2013, *LJN:* BZ6383
CRvB, 24 mei 2013, *LJN:* CA1558
CRvB, 26 juni 2013, *zaaknummer:* 11-5713 WW-T
CRvB, 19 juli 2013, *zaaknummer:* 12-978 WAO-T
CRvB, 9 augustus 2013, *zaaknummer:* 11-6183 WAJONG-T

Rb Leeuwarden, 12 januari 2012, *LJN*: BW0856
Rb 's-Gravenhage, 17 januari 2012, *LJN*: BV1383
Rb Leeuwarden, 19 januari 2012, *LJN*: BW0350
Rb Assen, 9 februari 2012, *LJN*: BV6269
Rb Amsterdam, 22 februari 2012, *LJN*: BX2107
Rb 's-Gravenhage, 21 juni 2012, *LJN*: BX0174
Rb Utrecht, 28 juni 2012, *LJN*: BX0151
Rb Haarlem, 4 juli 2012, *LJN*: BY2960
Rb ´s-Hertogenbosch, 9 juli 2012, *LJN*: BX0757
Rb Roermond, 17 juli 2012, *LJN*: BX2770
Rb 's-Gravenhage, 9 augustus 2012, *LJN*: BY0179
Rb Rotterdam, 16 augustus 2012, *LJN*: BX5633
Rb Zwolle, 11 september 2012, *LJN*: BX7153
Rb Amsterdam, 9 oktober 2012, *LJN*: BY3819
Rb Utrecht, 8 november 2012, *LJN*: BY9643
Rb 's-Gravenhage, 12 december 2012, *LJN*: BY8483
Rb Utrecht, 13 december 2012, *LJN*: BY6274
Rb Rotterdam, 27 januari 2013, *LJN*: BY9417
Rb Oost-Brabant, 19 februari 2013, *LJN*: BZ1870

Rb Oost-Nederland, 27 februari 2013, *LJN*: BZ3303

Rb Noord-Nederland, 7 maart 2013, *LJN*: CA2965

Rb ‘s-Gravenhage, 22 maart 2013, *LJN*: BZ5462

Rb Amsterdam, 16 april 2013, *LJN:* BZ7846

Rb Noord-Holland, 12 juni 2013, *LJN:* CA3216

Rb Midden-Nederland, 26 augustus 2013, *zaaknummer:* UTR 13/3603