

Versnelling van beroepsprocedures door bestuurlijke lus

Er bestaat toenemende kritiek op de stroperigheid van veel beroepsprocedures. De mobiliteit staat onder druk en bouwprojecten liggen onnodig lang stil. De introductie van de ‘bestuurlijke lus’ beoogt verbetering. Daarmee kunnen gebreken in een besluit van de overheid nog tijdens de beroepsprocedure worden hersteld. De mogelijkheden voor de rechter om tijdverspilling tegen te gaan worden vergroot met het invoeren van een algemene regeling van de bestuurlijke lus. Dit nieuwe instrument biedt veel voordelen.

Inleiding

Met name de problemen door langdurige beroepsprocedures over bouwprojecten en wegeaanleg hebben geleid tot veel onbegrip over langsepende procedures en onzekerheid wanneer na de uitspraak overheden hun huiswerk over moeten doen. De bouw of wegeaanleg kan daardoor pas veel later plaatsvinden dan door de initiatiefnemers gewenst. Een recent voorbeeld daarvan is de verbreding van de A4 bij Leiderdorp die voorlopig niet kan doorgaan door het sneuvelen van het tracébesluit bij de Raad van State. Ook bij minder ingrijpende plannen kan veel vertraging ontstaan doordat eerst na het volledig doorlopen van een beroepsprocedure blijkt of er sprake is van een gebrekkig besluit. Het nemen van een nieuw besluit en het opnieuw volgen van de besluitvormingsprocedure om een gebrek te herstellen, leidt daarna vervolgens

wederom tot veel vertraging en extra kosten. Dit wordt veroorzaakt doordat de bestuursrechter nu veelal is gedwongen om een gebrekkig besluit te vernietigen waardoor het geschil niet definitief wordt beslecht. Uitgangspunt is dat de rechter beoordeelt of een overheidsorgaan een rechtmatig besluit heeft genomen. Blijkt dit niet het geval, dan geeft de rechter niet aan hoe het dan wel moet. Daarmee zou de rechter op de stoel van het overheidsbestuur gaan zitten. Dit beperkt het conflictoplossend vermogen van de bestuursrechter in een beroepsprocedure. Veelal gaat het echter om tekortkomingen in het onderzoek of gebreken in de motivering, die zonder het doorlopen van een nieuwe procedure hersteld kunnen worden. De roep om de slagvaardigheid van de rechter in beroepsprocedures te vergroten, is dan ook luid.

‘Bestuurlijke lus’

Er is daarom nagedacht over een manier om geconstateerde gebreken in door de overheid genomen besluiten zo snel mogelijk te herstellen. Daarmee moeten tijdverlies en nieuwe besluitvormings- en beroepsprocedures worden vermeden. De zogeheten ‘bestuurlijke lus’ is een middel om definitieve geschilbeslechting te bevorderen. De term ‘bestuurlijke lus’ is afkomstig van de werkgroep Van Kemenade die reeds in 1997 aandrong op effectievere rechtsbescherming. Overheden krijgen bij toepassing van de bestuurlijke lus de mogelijkheid om nog tijdens de beroepsprocedure een gebrek in een

besluit te herstellen. Zo kan worden bereikt dat vaker dan nu een geschil over een bestuursrechtelijk besluit kan worden beëindigd met de uitspraak van de rechter, zonder dat daarna nog een nieuw besluit hoeft te worden genomen. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de breed gevoelde behoefte om de efficiency van beroepsprocedures te vergroten.

Ook zonder die aanpassing zijn er voor de bestuursrechter nu reeds processuele mogelijkheden om een vergelijkbaar resultaat te bereiken. Die mogelijkheden worden tot nu toe echter niet of nauwelijks benut. Zo bestaat nu al de mogelijkheid om na de behandeling van het beroep ter zitting, het onderzoek te heropenen door middel van het doen van een (tussen)beslissing. Daarin kan de rechter het overheidsorgaan in overweging geven een nieuw besluit te nemen, omdat het bestreden besluit niet in stand kan blijven. De huidige regeling is hiervoor echter niet primair bedoeld en biedt daarom onvoldoende waarborgen. Ondanks de bestaande juridische mogelijkheden van heropening van het onderzoek en het tussentijds repareren van een besluit, is een adequate wettelijke regeling van de bestuurlijke lus niettemin gewenst.

Wettelijke regeling

Er zijn inmiddels diverse initiatieven om de bestuurlijke lus in de wet op te nemen. Begin dit jaar is door enkele kamerleden een initiatiefwetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend, dat

een algemene regeling voorstelt. Deze leden wilden niet meer wachten op een voorstel van de regering in het kader van een meer omvangrijke aanpassing van het bestuursprocesrecht. De verwachting is dat in de loop van 2009 van de bestuurlijke lus gebruik kan worden gemaakt.

In het omgevingsrecht is de behoefte aan versnelling van beroepsprocedures het grootst. Daarom zijn er recent ook voorstellen gedaan om dit instrument op korte termijn op te nemen in de Tracéwet en de Wet ruimtelijke orde-

Daarbij wordt vastgesteld op welke punten het bestreden besluit onrechtmatig is en moet worden verbeterd. De nieuwe regeling biedt de rechter betere mogelijkheden om aanwijzingen te geven over de wijze waarop de overheid een gebrek in een besluit moet verhelpen. Tevens wordt bij de tussenuitspraak de termijn bepaald waarbinnen het gebrek in het besluit kan worden hersteld (in sommige gevallen is de overheid daartoe verplicht, zie hierna). De lengte van de termijn hangt af van de aard van het gebrek en de wijze waarop dat kan

Het staat overheden in beginsel vrij om al dan niet gebruik te maken van de herstelkans. Bij zaken in hoger beroep en beroep in eerste en enige aanleg worden overheden daartoe gedwongen. Ten slotte staat tegen een tussenuitspraak geen hoger beroep open. Dit voorkomt onnodig tijdverlies door nieuwe beroepsprocedures die de einduitspraak beïnvloeden. Met deze regeling kan in veel gevallen aanzienlijke vertraging van de totale besluitvorming worden voorkomen en kan met de uitspraak aan de betrokken partijen rechtszekerheid worden geboden over de voorgenomen activiteiten.

“In de sfeer van de ruimtelijke ordening zou toepassing van de bestuurlijke lus verplicht kunnen worden voorgeschreven.”

ning om de beroepsprocedures op het terrein van de bouw en de infrastructuur te verbeteren. Juist omdat in die gevallen veel beroepsprocedures worden ingesteld.

De regeling van de bestuurlijke lus houdt kort samengevat in dat de rechter, wanneer hij vaststelt dat het bestreden besluit op één of meer punten een gebrek vertoont, de overheid in de gelegenheid kan stellen om gebreken in het besluit nog tijdens de beroepsprocedure te herstellen. Daarbij kan de rechter een termijn bepalen waarbinnen de gebreken moeten zijn gerepareerd. Het betreft hier een bevoegdheid en geen verplichting. In de sfeer van de ruimtelijke ordening zou toepassing van de bestuurlijke lus verplicht kunnen worden voorgeschreven, zoals eerder in de Wet milieubeheer is gedaan. Bij toepassing van de bestuurlijke lus biedt de bestuursrechter de mogelijkheid tot herstel door middel van een (tussen)uitspraak.

worden hersteld. Indien daarvoor aanvullend onderzoek nodig is, zal de termijn daarop moeten worden afgestemd. Nadat het besluit is hersteld, hebben partijen de mogelijkheid om naar aanleiding daarvan zienswijzen in te dienen die door de rechter worden betrokken bij de beoordeling van het geschil. Al tijdens het onderzoek door de rechter voorafgaande aan de behandeling van het beroep ter zitting kan de bestuurlijke lus worden toegepast. Tot nu toe wordt niet altijd voldoende belang gehecht aan dit vooronderzoek ter voorbereiding van de behandeling van de beroepen door de rechter. Door daar eerder in de beroepsprocedure serieus zorg aan te besteden, kunnen gebreken in een zo vroeg mogelijk stadium worden hersteld. De rechter is bij de einduitspraak gebonden aan de (eind)oordelen in de tussenuitspraak, zodat die aspecten niet opnieuw aan de orde kunnen komen nadat een nieuw besluit is genomen.

Conclusies

Toepassing van de bestuurlijke lus leidt sneller tot definitieve geschilbeslechting en daarmee tot rechtszekerheid voor alle betrokkenen bij een beroepsprocedure. Als het wetsvoorstel wet wordt, zal vaker dan nu het geval is een procedure worden afgesloten zonder dat daarna opnieuw een besluitvormingsprocedure moet worden doorlopen om een gebrek te herstellen. Ook nu al zou in lopende beroepsprocedures vaker een verzoek kunnen worden gedaan tot heropening van de zaak en reparatie van het besluit tijdens de beroepsprocedure. Door de mogelijkheid van herstel van een gebrekkig besluit vóór de einduitspraak, wordt een efficiënter en slagvaardiger proces bereikt met als uitkomst definitieve geschilbeslechting. Hoewel de effectiviteit van het instrument mede afhangt van de regie van de bestuursrechter en de durf om duidelijk aan te geven op welke wijze een gebrekkig besluit moet worden hersteld, leidt toepassing van de bestuurlijke lus tot tijdwinst. Dat is winst voor de besluitvorming als geheel.

Mr. ing. L.J. (Luurt) Wildeboer
Real Estate/ Bestuursrecht
T + 31 (0)30 2121 626
E luurt.wildeboer@cms-dsb.com