

Aan  
de minister van Veiligheid en Justitie  
Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

Den Haag, 16 maart 2015

Betreft: Evaluatie bestuurlijke lus Awb en internationale rechtsvergelijking

*Heer geachte heer Blok,*

Bij brief van 10 december jl. heeft u de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) verzocht om een reactie op bovengenoemd onderzoeksrapport. Bij deze voldoe ik aan dit verzoek. In deze reactie schetst de Afdeling bestuursrechtspraak eerst haar eigen praktijk tot nu toe bij de toepassing van de bestuurlijke lus (par. 1), waarna enkele opmerkingen worden gemaakt over de kwantitatieve gegevens in het onderzoeksrapport (par. 2), om vervolgens in te gaan op de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport (par. 3) en om af te sluiten met enkele vraagpunten uit de eigen praktijk van de Afdeling bestuursrechtspraak (par. 4).

#### **1. Beschrijving van de eigen praktijk van de Afdeling**

De Afdeling tracht aan haar voorgelegde geschillen zo veel mogelijk definitief te beslechten. Het op 1 januari 2013 inwerking getreden artikel 8:71a van de Awb draagt de bestuursrechter ook op dat te doen. Maar ook voor de inwerkingtreding van deze bepaling was het bij de Afdeling al langere tijd praktijk na te gaan of een geschil definitief kon worden beslecht. Indien de uitkomst van het beroep in enige aanleg of hoger beroep bij de Afdeling is dat het bestreden besluit in stand blijft, is daarmee uiteraard het geschil definitief beslecht. Is de uitkomst daarvan dat aan het besluit een gebrek kleeft, dan zal de Afdeling bezien of het mogelijk is een uitspraak te doen waarmee de zaak definitief wordt afgedaan en waarbij terugwijzing van de zaak naar de rechtbank of teruglegging van de zaak bij het bestuursorgaan niet nodig is. Dat kan door een geconstateerd gebrek met toepassing van het (verruimde) artikel 6:22 Awb te passeren of door de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten dan wel zelf in de zaak te voorzien.

#### ***Het toepassen van de bestuurlijke lus***

De hiervoor genoemde instrumenten om tot definitieve beslechting van het geschil te komen, kunnen echter niet altijd (direct) worden ingezet. Zo zal de bestuursrechter niet snel zelf voorzienend een *bestuursdwangbesluit* of een *dwangsombesluit* nemen. Het is in de eerste plaats aan het bestuursorgaan te bepalen of tegen een illegale situatie handhavend moet worden opgetreden, om de lengte van de begunstigingstermijn en de hoogte van de dwangsom vast te stellen en, als hij besluit bestuursdwang toe te passen, om te bepalen of de kosten daarvan op de belanghebbende moeten worden verhaald.

Het is als regel evenmin mogelijk dat de rechter zelf voorzienend *de gevraagde vergunning verleent*. De rechter mist daartoe de specifieke deskundigheid die bij het bestuur of een adviseur van het bestuur wel aanwezig is. Vaak zal het zo zijn dat een aanvraag om vergunning moet worden getoetst aan allerhande (technische) voorschriften, voor welke toetsing de rechter niet is uitgerust.



In deze gevallen kan de Afdeling wel de bestuurlijke lus toepassen. Is bijvoorbeeld het onderzoek waarop het besluit van het bestuursorgaan berust onzorgvuldig geweest, is de motivering van het besluit ontoereikend of heeft het bestuursorgaan nog niet de vereiste belangenafweging gemaakt, dan kan de Afdeling het bestuursorgaan bij tussenuitspraak de opdracht geven nader onderzoek te verrichten, een betere motivering voor zijn besluit te geven of alsnog de vereiste belangenafweging maken.

De Afdeling onderzoekt in zaken die ter zitting zijn gebracht steeds of toepassing van de bestuurlijke lus een optie is.

Is in de gevallen waarin de lus wordt toegepast door het bestuursorgaan alsnog zorgvuldig onderzoek verricht, een betere motivering voor het besluit gegeven dan wel een toereikende belangenafweging verricht, dan zal de Afdeling aan de hand daarvan en van de standpunten van partijen over dat onderzoek, die motivering of belangenafweging bezien of het geschil alsnog definitief kan worden beslecht. Dat geschiedt in de meeste gevallen door de rechtsgevolgen van het gebrekkige besluit – dat de Afdeling wegens dat gebrek steeds vernietigt<sup>1</sup> – in stand te laten ofwel, indien het bestuursorgaan het gebrek door het nemen van een nieuw besluit heeft hersteld, het beroep tegen dat besluit ongegrond te verklaren. Daarover wordt – in beginsel zonder een tweede zitting – in een einduitspraak beslist.

Toepassing daarvan blijft soms achterwege, bijvoorbeeld als de zaak te complex is en beter helemaal bij het bestuursorgaan kan worden teruggelegd. Ook wordt wel van toepassing van de bestuurlijke lus afgezien indien de verwachting bestaat dat partijen er na de uitspraak van de Afdeling verder samen wel uitkomen. Voor zover het een appelzaak betreft, is in die gevallen de judiciële lus wel eens voorgeschreven.

#### *Wanneer past de Afdeling de bestuurlijke lus toe?*

Voorwaarde voor toepassing van de bestuurlijke lus is dat herstel van de geconstateerde gebreken in het besluit mogelijk is. Anders heeft toepassing van de lus geen zin.

Voorwaarde voor toepassing van de bestuurlijke lus is *niet* dat de verwachting bestaat dat het besluit ongewijzigd blijft.<sup>2</sup> Heel goed denkbaar is dat het gebrek wordt hersteld, maar dat een nieuw besluit wordt genomen met een andere inhoud dan het door de Afdeling gebrekkig bevonden besluit. Zo kan het gebeuren dat een vergunning die aanvankelijk was verleend, na herstel van het gebrek alsnog wordt geweigerd. Ook de spiegelbeeldige situatie is mogelijk: de aanvankelijke weigering van de vergunning wordt vervangen door een besluit waarbij de gevraagde vergunning alsnog wordt verleend.

Het komt in door de Afdeling behandelde zaken geregeld voor dat het bestuursorgaan naar aanleiding van de door de Afdeling gegeven opdracht tot herstel van de door de Afdeling geconstateerde gebreken zijn oorspronkelijke besluit op één of meer onderdelen aanpast.<sup>3</sup>

De bestuurlijke lus wordt in punitieve geschillen met terughoudendheid toegepast.

#### *Wijze van toepassing*

a. De Afdeling omschrijft in haar tussenuitspraak het door haar geconstateerde gebrek in het besluit en geeft daarin zoveel mogelijk aan hoe dit kan worden weggenomen. Bestaat het gebrek bijvoorbeeld uit het ontbreken van een verplicht advies, dan kan het

<sup>1</sup> De Afdeling gebruikt daarvoor een standaardoverweging, zie bijv. ABRvS 22 oktober 2014, nr.

201307287/1/A2: “Gelet op hetgeen in de tussenuitspraak is overwogen, is het hoger beroep gegrond.”

<sup>2</sup> De lus verschilt op dit punt dus van die welke door het Grondwettelijk Hof in België ongrondwettig werd geacht.

<sup>3</sup> Zie bijv. ABRvS 19 maart 2014, nr. 201201687/1/R1.



aangewezen zijn dat wordt aangegeven aan wie of welke instantie advies moet worden gevraagd en waarop dat advies betrekking dient te hebben. De Afdeling geeft overeenkomstig artikel 8:77, tweede lid, welke bepaling ook van toepassing is op de tussenuitspraak, bij de tussenuitspraak aan in hoeverre het besluit in strijd is met het recht. Zij spreekt in de tussenuitspraak nog geen (gedeeltelijke) gegrondverklaring uit noch een (gedeeltelijke) vernietiging van het bestreden besluit. Zij volstaat met het geven van een opdracht tot herstel van de geconstateerde gebreken in het besluit.

b. In de tussenuitspraak pleegt de Afdeling wel al zoveel mogelijk gronden van het (hoger) beroep te beoordelen. Bij de einduitspraak hoeft dan nog slechts te worden ingegaan op de vraag of het gebrek dat het bestuursorgaan moest herstellen ook daadwerkelijk is hersteld en of de zaak vervolgens definitief kan worden beslecht.

c. De Afdeling schrijft als zij een tussenuitspraak doet daarin in beginsel niet voor op welke wijze het bestuursorgaan het gebrek moet herstellen. Het is aan het bestuursorgaan te bepalen of het dat doet in de vorm van een nieuw besluit of door het geven van een nadere motivering van het door de Afdeling gebrekkig bevonden besluit. Indien al op voorhand duidelijk is dat de tussenuitspraak tot een besluit met een andere inhoud moet leiden – het gaat daarbij overigens om niet veel gevallen – , draagt de Afdeling het bestuursorgaan wel op een nieuw besluit te nemen. Het gebrekkig bevonden besluit kan dan immers niet met een betere motivering worden gehandhaafd. Indien bijvoorbeeld een verzoek om planschade door het bestuursorgaan is afgewezen en de Afdeling tot het oordeel komt dat er wel schade is die moet worden vergoed, kan het bestuursorgaan zijn afwijzende besluit niet handhaven maar moet het daarvoor een toekennend besluit in de plaats stellen.

Een nieuw besluit wordt aangemerkt als een besluit als bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb. Ten behoeve van de partijen die daarbij belang hebben ontstaat tegen dat besluit een beroep van rechtswege, dat de Afdeling bij haar einduitspraak in de beoordeling betreft. De Afdeling bepaalt in haar beslissing dat een eventueel te nemen herstelbesluit op de wettelijk voorgeschreven wijze moet worden bekendgemaakt.

d. Indien het gebrekkige besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, bepaalt de Afdeling bij de tussenuitspraak in de regel – de artikelen 8:80a en 8:72, vierde lid, aanhef en onder a, Awb geven haar die bevoegdheid - dat het nieuwe besluit niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb hoeft te worden voorbereid. Dit om misverstanden te voorkomen, want veelal bestaat de verplichting om opnieuw de procedure van afdeling 3.4 Awb te volgen al niet. Het niet opnieuw hoeven volgen van die procedure levert een versnelling van de procedure op.

e. Indien de tussenuitspraak niet heeft geleid tot (volledig) herstel van het gebrek, kiest de Afdeling er soms voor nogmaals de bestuurlijke lus toe te passen. Het bestuursorgaan krijgt dan opnieuw de opdracht het gebrek te herstellen. Soms ook ziet de Afdeling af van toepassing van een tweede bestuurlijke lus en doet einduitspraak, waarbij wordt bepaald dat het bestuursorgaan binnen een bij die uitspraak aangegeven termijn een nieuw besluit moet nemen. Betreft het een hoger beroepszaak, dan past de Afdeling daarbij geregeld de met ingang van 1 januari 2013 in de wet opgenomen judiciële lus toe. Dat betekent dat tegen het nieuwe besluit direct beroep bij de Afdeling dient te worden ingesteld. De procedure bij de rechtbank valt er dan tussenuit en dat levert tijdwinst op.



De Afdeling past de judiciële lus ook wel als alternatief voor de bestuurlijke lus toe, indien zij toepassing van de bestuurlijke lus in een bepaald geval niet wenselijk of niet goed mogelijk acht.

f. Indien de rechtbank, al dan niet na toepassing van de informele of bestuurlijke lus, geen aanleiding of kans heeft gezien de zaak definitief te beslechten, zal de Afdeling in hoger beroep alsnog bezien of zij dat wel kan doen. Zij kan dan, indien zij tot het oordeel komt dat de rechtbank het besluit terecht heeft vernietigd, zelf de bestuurlijke lus toepassen en het bestuursorgaan opdragen het reeds door de rechtbank geconstateerde gebrek – en soms nog een door de Afdeling geconstateerd gebrek - in het besluit te herstellen.

g. De Afdeling stemt de termijn waarbinnen het bestuursorgaan aan de bij de tussenuitspraak gegeven opdracht gevolg moet geven af op de termijn die het bestuursorgaan naar verwachting redelijkerwijs nodig zal hebben om het gebrek te herstellen. Rekening wordt gehouden met de vergaderfrequentie van bestuursorganen die niet iedere week bijeen plegen te komen, zoals de gemeenteraad, Het komt voor dat die termijn toch onvoldoende blijkt te zijn om aan de opdracht te voldoen. In dat geval kan het bestuursorgaan de Afdeling verzoeken om de termijn te verlengen (artikel 8:51a, tweede lid, Awb). De Afdeling wijst een dergelijk verzoek niet altijd toe en niet dan na de andere partijen over het verzoek om verlenging van de termijn te hebben gehoord. Het verzoek wordt in ieder geval afgewezen indien het eerst is gedaan na afloop van de termijn die is vermeld in de tussenuitspraak.

### *De procedure na de tussenuitspraak*

Nadat het bestuursorgaan het gebrek heeft hersteld en daarvan mededeling heeft gedaan aan de Afdeling, biedt de Afdeling overeenkomstig het bepaalde in artikel 8:51b, derde lid, Awb, de andere partijen de gelegenheid hun zienswijze over de wijze waarop het gebrek is hersteld naar voren te brengen.

Indien het bestuursorgaan niet binnen de gestelde termijn heeft voldaan aan de bij de tussenuitspraak gegeven opdracht, dan volgt een vernietiging van het bestreden besluit op de reeds in de tussenuitspraak vermelde gronden. Bij de einduitspraak zal dan in de regel een termijn worden gesteld waarbinnen het bestuursorgaan een nieuw besluit moet nemen, al dan niet onder bepaling dat het bestuursorgaan een dwangsom verbeurt indien of zolang het niet aan de uitspraak voldoet.<sup>4</sup> Betreft het een appelzaak, dan kan in dat geval verder worden bepaald dat tegen een nieuw besluit direct beroep openstaat op de Afdeling.

Hiervoor kwam al ter sprake dat het herstelbesluit van rechtswege onderwerp is van het bij de rechter aanhangige geding. Dit geldt evenzeer voor een ander stuk waarmee het bestuursorgaan heeft beoogd het door de rechter geconstateerde gebrek te herstellen. Is het geding aanhangig bij de hoger beroepsrechter en wordt tegen een nieuw besluit beroep bij de rechtbank ingesteld, dan dient de rechtbank dat beroep door te sturen naar de hoger beroepsrechter.

De einduitspraak is een uitspraak als bedoeld in artikel 8:66 Awb. Daarin hoeft overigens alleen nog te worden ingegaan op die gronden van het beroep of het hoger beroep die nog niet in de tussenuitspraak zijn beoordeeld. Voorts dient daarbij, indien de

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 januari 2015, nr. 201311446/2/A1.



opdracht tot herstel heeft geleid tot het nemen door het bestuursorgaan van een nieuw of aanvullend besluit, te worden beslist op het beroep van rechtswege dat tegen dat besluit is ontstaan. Bij de einduitspraak wordt verder beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht. Omdat het bestreden besluit bij de tussenuitspraak gebrekkig is bevonden en bij de einduitspraak wordt vernietigd, volgt in de regel een proceskostenveroordeling ten laste van het bestuursorgaan dat in de regel ook het griffierecht aan de appellant dient te vergoeden.

#### *Informele lus*

Alternatief voor de bestuurlijke lus is de - ook met enige regelmatig door de Afdeling toegepaste - informele lus. Bij toepassing van de informele lus wordt geen tussenuitspraak gedaan, wordt na het onderzoek ter zitting de zaak nog niet gesloten en wordt het bestuursorgaan om nadere inlichtingen gevraagd of verzocht om een nader stuk of een nadere motivering van het besluit. Nadat de andere partijen op de ingewonnen informatie hebben kunnen reageren, wordt bezien of het mogelijk is het geschil definitief te beslechten. Anders dan bij toepassing van de bestuurlijke lus, kan de bestuursrechter bij toepassing van de informele lus slechts bepalen dat een tweede zitting achterwege blijft nadat partijen daarvoor toestemming hebben verleend.

Toepassing van de informele lus ligt in de rede indien de aan het bestuursorgaan te geven opdracht beperkt van aard is.

#### **2. Opmerkingen t.a.v. de mate waarin de lus succesvol is**

In het rapport wordt geconcludeerd dat de toepassing van de lus tamelijk succesvol is. De invoering van de lus heeft bijgedragen aan een doelmatiger en doeltreffender bestuursprocesrecht, zij het dat de betekenis van dit instrument verhoudingsgewijs beperkt is en juist in zaken over infrastructuurprojecten weinig bijdraagt aan snellere en definitieve geschilbeslechting. De onderzoekers noemen het opvallend dat de lus in procedures tegen besluiten over infrastructuurwerken uiterst zelden wordt toegepast en toepassing bovendien naar verhouding vaak niet succesvol is. Zo werden volgens de onderzoekers in de onderzochte periode (1 januari 2010 tot 1 november 2013) bij de Afdeling bestuursrechtspraak slechts twee uitspraken gevonden waarin in een infrastructuurzaak de bestuurlijke lus is toegepast. Uiteindelijk hebben de onderzoekers vijf uitspraken van de Afdeling gevonden, waarvan een deel buiten de onderzoeksperiode is geweest, waarvan het lussen in twee gevallen is mislukt omdat de Afdeling het besluit ondanks de herstel poging alsnog heeft vernietigd. In die twee gevallen heeft toepassing van de lus tot vertraging geleid.

De Afdeling bestuursrechtspraak onderschrijft de conclusie dat de invoering van de bestuurlijke lus heeft bijgedragen aan een doelmatiger en doeltreffender bestuursprocesrecht. De conclusie dat de betekenis van het instrument verhoudingsgewijs beperkt is en juist in zaken over infrastructuurprojecten weinig bijdraagt aan snellere en definitieve geschilbeslechting, verdient nuancering. De onderzoekers doelen met 'infrastructuurwerken', zo schrijven zij in voetnoot 201, op "procedures/uitspraken uit de (ABRvS)-categorie Hoger beroep Infrastructuur (Ruimtelijke-ordeningskamer Tracé en wegverbreding)". In die categorie zaken hebben de onderzoekers in de onderzochte periode twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak gevonden waarin de bestuurlijke lus is toegepast. Omdat de categorie infrastructuurwerken, in de betekenis die de onderzoekers daaraan toekennen, een gering aantal zaken betreft is het percentage waarin de lus in dergelijke zaken is



toegepast nagenoeg vergelijkbaar met andere categorieën van zaken.<sup>5</sup> Wat betreft de mate waarin de lus in de categorie infrastructuurwerken succesvol is geweest, dient naar ons oordeel grote terughoudendheid te worden betracht om al te vergaande conclusies te verbinden aan de slechts 5 gevonden zaken. Dit geringe aantal zaken kan geen representatief beeld geven van de succesfactor van de bestuurlijke lus.

Opgemerkt dient nog te worden dat ook kan worden betwist of onder infrastructuurwerken uitsluitend Tracé en wegverbreding (die overigens niet tot de categorie Hoger beroep behoren) vallen. Dit begrip dient naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak ruimer te worden opgevat. Immers ook zaken over spoorwegen, vliegvelden, bruggen, havens, sluizen, et cetera kunnen onder deze categorie worden geschaard. Indien deze categorie aldus ruimer wordt gezien, is het aannemelijk dat in meer zaken dan de door de onderzoekers genoemde aantallen de bestuurlijke lus is toegepast. De conclusie dat de lus "uiterst zelden" wordt toegepast en de toepassing bovendien "naar verhouding vaak niet succesvol is" onderschrijft de Afdeling dan ook niet.

### 3. Belangrijkste aanbevelingen uit het rapport

#### 3.1. Altijd een tweede zitting houden?

Naar het oordeel van de opstellers van het rapport dient ten aanzien van de reparatiepoging te gelden dat appellanten zich daarover in beginsel ten overstaan van de rechter moeten kunnen uitspreken. Dat is thans niet het geval. Artikel 8:57, tweede lid, aanhef en onder c geeft de rechter de bevoegdheid om te bepalen dat een tweede zitting achterwege blijft, indien partijen hun zienswijzen over de wijze waarop het gebrek is hersteld, naar voren hebben gebracht. In de regel vindt na toepassing van de bestuurlijke lus, geen tweede zitting plaats. Slechts in bijzondere gevallen vindt toch een tweede zitting plaats. Zie voor een voorbeeld CRvB 23 april 2014, AB 2014/281 m.nt. A.T. Marseille: *"Tijdens de zitting van de rechtbank (...) is uitsluitend aan de orde geweest de vraag of het UWV de hoorplicht van art. 7:2 lid 1 Awb heeft geschonden. Een inhoudelijke behandeling van het beroep heeft toen niet plaatsgevonden. Appellante heeft met haar brief (...) inhoudelijke bezwaren tegen het gewijzigde besluit (...) kenbaar gemaakt maar deze niet mondeling tijdens een zitting aan de rechtbank kunnen toelichten. Onder deze omstandigheden heeft de rechtbank voor de afdoening van het beroep tegen het besluit (...) geen gebruik kunnen maken van de bevoegdheid van artikel 8:57 lid 2 aanhef en onder c Awb. Het – uit artikel 6 EVRM te destilleren – verdedigingsbeginsel eist dat in een situatie als hiervoor omschreven geen gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid af te wijken van het – in de artikelen 8:57 en 8:64 lid 5 Awb – verwoorde uitgangspunt dat alle partijen zich desgewenst mondeling kunnen uitlaten over alle relevante aspecten van de zaak en de stukken die zijn overgelegd"*.

De onderzoekers geven in overweging om partijen in de gelegenheid te stellen in beginsel altijd een tweede zitting te vragen. Wanneer partijen om een tweede zitting vragen kan daarvan naar het oordeel van de onderzoekers slechts worden afgezien, indien 'een beroep tegen het besluit in zijn herstelde vorm (inmiddels) kennelijk ongegrond is' (vgl. 8:54 Awb). Zij stellen dat daarmee een niet onbelangrijke rechtsstatelijke bedenking uit de weg wordt geruimd en dat daarmee de bij sommige

<sup>5</sup> Als interne achtergrondinformatie het volgende. In de onderzochte periode zijn er 91 zaken geweest die in de categorie van de onderzoekers vallen (inclusief intrekkingen). Uitgaande van 2 lussen, is in 2,2% van de gevallen gelust. Als wordt gerekend met de 5 lussen die de onderzoekers uiteindelijk hebben gevonden, is dat percentage hoger. Ter vergelijking: van het totaal aantal uitspraken Ro-kamer en A-kamer in de betrokken periode is de lus in 3,6% van de gevallen toegepast.



partijen bestaande indruk wordt ontkracht dat het mogen indienen van schriftelijke zienswijzen een 'wassen neus' is. De Afdeling herkent zich niet in de bij sommigen bestaande indruk dat het indienen van schriftelijke zienswijzen een 'wassen neus' is. De schriftelijke zienswijzen worden niet minder zorgvuldig behandeld dan hetgeen op zitting mondeling naar voren wordt gebracht. De reden waarom de mogelijkheid om schriftelijk zienswijzen in te dienen een 'wassen neus' lijkt, heeft er mogelijk eerder mee te maken dat in veel gevallen het bij tussenuitspraak geconstateerde gebrek door het bestuursorgaan is hersteld en de ingediende zienswijzen om die reden moeten worden verworpen. Het houden van een tweede zitting heeft in die gevallen echter ook geen toegevoegde waarde.

Het nadeel van een tweede zitting blijft in het onderzoeksrapport naar het oordeel van de Afdeling onderbelicht. Er is blijkbaar wel gedacht aan het tijdverlies dat optreedt bij het 'in beginsel' moeten houden van een tweede zitting, maar daarvan wordt wel erg gemakkelijk geconstateerd dat 'deze verandering het nut van de lus (snellere definitieve geschillenbeslechting) in sommige gevallen iets doet verminderen en het animo om de lus toe te passen wellicht (nog) iets meer doet afnemen'. Het voorstel doet het nut niet slechts 'iets' afnemen en ook niet slechts 'in sommige gevallen', het zou er over het algemeen toe leiden dat procedures waarin de lus wordt toegepast met enkele maanden wordt verlengd. Daarmee verdampt voor een groot deel het voordeel dat de lus biedt boven een kale vernietiging en terugwijzing naar het bestuur. De Afdeling meent derhalve dat het volgen van deze aanbeveling uit oogpunt van de juist met de bestuurlijke lus beoogde effectiviteit moet worden ontraden.

Is er een rechtsstatelijke reden om in beginsel een tweede zitting voor te schrijven? Naar het oordeel van de Afdeling is die noodzaak niet zonder meer gegeven met het herstel van het gebrek, maar hangt de noodzaak van een tweede zitting veeleer af van de wijze waarop het gebrek is hersteld. De Afdeling meent dat het uitgangspunt zou kunnen blijven gelden dat in beginsel geen tweede zitting is vereist. Daarbij staat voorop dat de huidige regeling in de Awb die voorziet in schriftelijke zienswijzen na de bestuurlijke lus aan het beginsel van hoor en wederhoor voldoet. Voorts geldt dat wanneer de overige gronden reeds alle zijn afgedaan in de tussenuitspraak en het na de herstelpoging door het bestuur nog slechts gaat over de vraag of het eerder geconstateerde en op zitting besproken gebrek is hersteld, er geen reden is te veronderstellen dat een tweede zitting nodig is. In veel gevallen zal een tweede zitting ook niets toevoegen. Dat heeft er ook mee te maken dat het vaste Afdelingsjurisprudentie is dat partijen na toepassing van de lus niet de mogelijkheid wordt geboden opnieuw beroepsgronden naar voren te brengen die in de tussenuitspraak zijn besproken en verworpen (zie o.m. ABRvS 29 augustus 2012, 200909337/1/R4). Evenmin bestaat de mogelijkheid om de beroepsgronden uit te breiden met nieuwe beroepsgronden waarvoor niet geldt dat het herstel van het gebrek tot het aanvoeren van die beroepsgronden aanleiding geeft (zie o.m. ABRvS 19 december 2012, 201200060/1/R2). Een tweede zitting heeft naar het oordeel van de Afdeling alleen toegevoegde waarde in de gevallen waarin de wijze waarop het gebrek is hersteld de betrokken partijen met recht aanleiding geeft om geheel nieuwe, niet eerder aangedragen beroepsgronden naar voren te brengen (bijvoorbeeld als het bestuur de herstelmogelijkheid aangrijpt om het besluit ook op andere punten dan waarop het geconstateerde gebrek zag, te wijzigen of in een geval als bedoeld in de hiervoor aangehaalde uitspraak van de CRvB 23 april 2014, AB 2014, 281) of wanneer de wijze waarop het gebrek is hersteld andere belanghebbenden dan appellant(en) aanleiding geeft gronden naar voren te brengen (bijvoorbeeld als het dictum van het besluit verandert). Beide situaties zullen zich overigens, uitzonderingen daargelaten, alleen



voordoen als het gebrek wordt hersteld door het nemen van een nieuw besluit. De Afdeling beveelt dan ook aan artikel 8:57, tweede lid, aanhef en onder c Awb ongewijzigd te laten.<sup>6</sup> In de rechtspraak van de hoogste rechters kan tot een duidelijke voor de rechtspraktijk richtinggevend beantwoording worden gekomen van de vraag wanneer een tweede zitting wél is aangewezen. Zoals aangegeven, is het beginsel van hoor en wederhoor zeker niet in het geding.

### 3.2. Herstel altijd in de vorm van een besluit?

Het evaluatierapport noemt als tweede rechtsstatelijke bedenking tegen de huidige wettelijke regeling van de bestuurlijke lus het recht op toegang tot de rechter. Een rechtsstatelijk probleem kan zich, aldus het rapport, mogelijk voordoen als derden de toegang tot de rechter wordt ontnomen voor zover zij zich door een inhoudelijk gelijkblijvende, maar anders onderbouwde en gemotiveerde beslissing voor de eerste maal bezwaard voelen. Het besluit wordt dan niet nogmaals genomen en bekend gemaakt. Derden, die zich eerder, vanwege de andersoortige motivering, niet bezwaard voelden, kunnen dan niet meer opkomen tegen het besluit. De opstellers van het rapport delen overigens niet de opvatting dat hier een probleem ligt, maar achten die opvatting wel verdedigbaar. De opstellers wijzen er in dit verband terecht op dat vertrekpunt in het Nederlandse bestuursprocesrecht is dat men in beginsel niet in beroep kan gaan tegen een motivering van een besluit, maar slechts tegen de inhoud daarvan.

Toch geven de opstellers in overweging voor te schrijven om elke reparatie vorm te geven als een nieuw besluit. Derden die geen partij waren in het geding kunnen dan in beroep gaan tegen dit nieuwe besluit. Daarmee is de toegang tot de rechter ook in die gevallen waarin het besluit gelijk blijft maar de motivering daarvan een andere is geworden, voor derden gewaarborgd.

De Afdeling meent dat zich hier geen rechtsstatelijk probleem voordoet. Dat vinden ook de opstellers, maar zij stellen, daarmee kennelijk het zekere voor het onzekere nemend, toch voor reparatie altijd in de vorm van een besluit te gieten. De Afdeling is van mening dat aan dit voorstel meer nadelen dan voordelen kleven.

Groot nadeel hiervan is dat een door het bestuursorgaan een geheel nieuw besluit moet worden genomen, daar waar een onderzoek naar bijvoorbeeld een geluidsaspect of de genoegzaamheid van het aantal parkeerplaatsen en het toezenden van de resultaten van dat onderzoek volstaat. Het is in die situatie overbodig dat het bestuursorgaan een geheel nieuw besluit neemt. Dat leidt tot onnodige bestuurslasten.

Voor derden biedt het voorstel ook geen voordelen boven de bestaande situatie, waarin de Afdeling het aan het bestuursorgaan overlaat of het gebrek herstelt door een nadere onderbouwing in te zenden of door een nieuw besluit te nemen. Leidt de reparatie tot een besluit met een andere inhoud, dan is er een nieuw besluit waar belanghebbenden tegen op kunnen komen. Leidt de reparatie niet tot wijziging van het gebrekkig bevonden besluit, dan volgt ofwel een gelijkkluidend besluit met een nadere onderbouwing ofwel alleen een nadere onderbouwing. Voor de toegang van derden tot de rechter maakt het geen verschil of de reparatie al dan niet in de vorm van een besluit geschiedt. Zoals ook de opstellers memoreren, is vertrekpunt in het Nederlandse bestuursprocesrecht dat men in beginsel niet in beroep kan gaan tegen een motivering van een besluit, maar slechts tegen de inhoud daarvan. De Afdeling ziet dan ook niet in dat derden zouden worden afgehouden van de rechter als zij zich niet zouden kunnen keren tegen een andere motivering van een besluit waartegen zij eerder niet zijn

<sup>6</sup> De Afdeling meent dat juist overwogen zou kunnen worden om bij een informele lus de bestuursrechter en niet de partijen de mogelijkheid te geven van een tweede zitting af te zien uit oogpunt van effectiviteit van de procedure.



opgekomen omdat zij daartoe geen aanleiding zagen. De situatie zou voor die derden overigens niet anders zijn indien het bestuursorgaan de reparatie in de vorm van een besluit zou hebben gegoten. Indien derden dat besluit – dat naar inhoud gelijk is aan het eerdere, gebrekkige besluit – zouden aanvechten, zou hun met overeenkomstige toepassing van artikel 6:13 Awb worden tegengeworpen niet tegen dat laatste besluit te zijn opgekomen.<sup>7</sup>

### 3.2a. Artikel 8:80a lid 2 Awb (p. 68-75 en 145 van het rapport)

Op p. 145 van het rapport stellen de opstellers dat overwogen zou kunnen worden, om onjuiste interpretaties van art. 8:80a lid 2 Awb te voorkomen, deze bepaling te wijzigen en meer in overeenstemming te brengen met de wetsgeschiedenis en de eisen van art. 6 EVRM. In plaats van 'De tussenuitspraak vermeldt zoveel mogelijk...' zou kunnen worden bepaald: 'De rechter kan in de tussenuitspraak procedurele aanwijzingen geven op welke wijze ...'

Zij merken daarbij op dat zij de bestaande regeling niet in strijd met artikel 6 EVRM of andere algemene rechtsbeginselen achten, omdat 'zoveel mogelijk' conform artikel 6 EVRM kan worden uitgelegd en toegepast. De lussende rechter moet ervoor waken te vergaande en inhoudelijke instructies te geven en daarmee op de stoel van het bestuursorgaan plaats te nemen. Zij constateren in dat verband dat de bestuursrechter in Nederland zich hier goed van bewust lijkt.

Reeds gezien deze constatering, is er geen reden de suggestie artikel 8:80a lid 2 Awb zo te wijzigen dat de bestuursrechter bij zijn tussenuitspraak alleen nog maar procedurele aanwijzingen aan het bestuursorgaan kan geven te omarmen.

Sterker nog, het kan soms heel nuttig zijn dat de bestuursrechter het bestuursorgaan aanwijzingen geeft die meer inhoudelijk van aard zijn.<sup>8</sup> Er hoeft niet voor te worden

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 januari 2007, nr. 200604541/1, en 27 juni 2007, nr. 200605587/1.

<sup>8</sup> Vgl. bijvoorbeeld het dictum van de volgende uitspraken:

• ABRvS 28 januari 2015, nr. 201309276/1/R3:

draagt de raad van de gemeente Heusden op om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak:  
- met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen de gebreken in het besluit van 18 juni 2013 te herstellen door:

a. alle bestaande activiteiten van de bedrijven van ABB De Langstraat Verhuur B.V., [bedrijf] Liftrucks Parts B.V., ABB De Langstraat, en Ameva Energy Systems B.V., met de nummeraanduidingen [...] onderscheidenlijk [...] te vermelden in Bijlage 2 bij de planregels;

b. alle bestaande activiteiten van het bedrijf van [bedrijf] Assistance B.V. met de nummeraanduiding [...] te vermelden in Bijlage 2 bij de planregels;

c. de situatietekening in Bijlage 2 bij de planregels zodanig te verduidelijken dat daaruit volgt dat bedrijfsactiviteiten ook op het buitenterrein mogen worden verricht;

dan wel indien daartoe aanleiding bestaat, een andere planregeling vast te stellen.

• ABRvS 28 januari 2015, nr. 201303867/2/R4:

draagt de raad van de gemeente Oldambt op om binnen tien weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen daarin en hetgeen in 13.6 van de tussenuitspraak van 12 maart 2014 is overwogen het besluit van 27 februari 2013 te herstellen door alsnog inzichtelijk te maken dat het plan wat betreft de uitbreiding van de detailhandel die is voorzien in het plan-deel met de bestemming "Centrum", voor zover daaraan niet de aanduiding "supermarkt" is toegekend, voldoet aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, dan wel een gewijzigde planregeling vast te stellen.

• ABRvS 13 augustus 2014, nr. 201308049/1/A3:

draagt de minister van Buitenlandse Zaken op om binnen zes weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

1. de namen van de tekenbevoegde ambtenaren die in de intrekingsbesluiten en weigeringsbesluiten zijn vermeld openbaar te maken

2. het besluit van 5 december 2011, met kenmerk DJZ/BR 1473/11 met inachtneming van hetgeen onder 12. is overwogen alsnog deugdelijk te motiveren, zo nodig dat besluit te wijzigen dan wel in plaats daarvan een ander besluit te nemen.



gevreesd dat de bestuursrechter gaat 'meebesturen'. De bestuursrechtspraak in Nederland laat zien dat de bestuursrechter dat niet doet en, in geval aan een bestuursorgaan een discretionaire bevoegdheid toekomt, overheidsbesluiten terughoudend toetst.

Er bestaat naar de mening van de Afdeling dan ook geen enkele aanleiding artikel 8:80a lid 2 in de voorgestelde zin te wijzigen. Daarbij komt dat het onderscheid tussen procedurele en inhoudelijke aanwijzingen lang niet altijd te maken is. Regelmatig komt een mengvorm, waarbij een aanwijzing zowel een procedurele als een inhoudelijke component heeft.

### **3.2b. Fixatie**

Op p. 100 van het Rapport gaan de opstellers in op de fixerende werking die van de bestuurlijke lus uitgaat, althans zo door met name procesvertegenwoordigers van burgers wordt ervaren. Dat dit door genoemde procesvertegenwoordigers zo wordt ervaren, is begrijpelijk. Zij zijn uit op het van tafel krijgen van het door hen bestreden besluit, niet op het herstel daarvan. Maar tegenover hun belangen staan het algemeen belang dat door het besluit nemende bestuursorgaan wordt behartigd en de belangen van de persoon of onderneming die gebaat zijn met het besluit. Hun belangen zijn er mee gediend dat het geschil op korte termijn definitief wordt beslecht en dat de bestuurlijke lus wordt toegepast. En ook degene die het besluit bestrijdt zal er in de regel baat bij kunnen hebben dat het geschil definitief wordt beslecht en er niet nog een ronde van besluitvorming en beroep en eventueel hoger beroep hoeft te volgen. Daarbij is van belang op te merken dat het nog maar de vraag is of er bij een 'kale' vernietiging meer ruimte is voor een integrale heroverweging van het gebrekkig bevonden besluit dan in het geval de bestuurlijke lus wordt toegepast. De Afdeling pleegt in haar uitspraken al zoveel mogelijk beroepsgronden te bespreken en af te doen. Ook bij een kale vernietiging zal het bestuursorgaan dat een nieuw besluit moet nemen zich concentreren op herstel van het gebrek dat tot vernietiging van zijn besluit heeft geleid. De reeds door de Afdeling verworpen beroepsgronden kunnen daarbij niet opnieuw aan de orde komen.

### **3.3 Duitse lessen?**

In het rapport wijzen de onderzoekers erop dat Nederland mogelijk iets kan leren van de bijzondere positie die het Fachplanungsrecht in Duitsland inneemt ten opzichte van het algemene bestuursrecht. De zeer grondige voorbereidingsprocedure met relatief vroegtijdige participatiemogelijkheid rechtvaardigt volgens Duitse opvattingen bepalingen die het uit die procedure komend besluit zo veel mogelijk behoeden voor vernietiging.

Zoals de onderzoekers in het rapport zelf al opmerken, pleit daartegen dat er in ons bestuursprocesrecht al veel instrumenten zijn ingevoerd die zijn gericht op het zo mogelijk in stand houden van (de rechtsgevolgen van) in detail foutieve besluiten. De Afdeling bestuursrechtspraak ziet de meerwaarde van de introductie van een nieuwe procedure niet in en vraagt zich af welk probleem daarmee zou worden opgelost.

Verder wijzen de onderzoekers erop dat situaties de aandacht verdienen waarbij een besluit over een omvangrijk project rechten van één of enkele appellanten schendt, terwijl het voor het overige rechtmatig is. De Duitse oplossing om appellanten niet automatisch een recht op vernietiging toe te kennen van elk besluit dat in strijd met het recht is, maar hen te verwijzen naar een recht op aanvulling van het onrechtmatige



besluit (indien dat mogelijk is) zou volgens de onderzoekers ook in Nederland kunnen worden overwogen.

Ook van deze mogelijkheid ziet de Afdeling bestuursrechtspraak niet de meerwaarde in. Bij het toepassen van een bestuurlijke lus en de informele lus kan immers een soortgelijk resultaat worden bereikt. Daarbij ligt de grens daar waar de rechter zou treden buiten de omvang van het geding, bijvoorbeeld wanneer het aanvullende besluit waarop de onderzoekers doelen op een andere wettelijke grondslag berust dan het bestreden besluit.

### **3.4 Aanbevelingen t.a.v. de rechtbanken**

De onderzoekers constateren dat zich tussen de onderzochte rechterlijke colleges, met name tussen de rechtbanken onderling, aanzienlijke verschillen voordoen in de frequentie van de toepassing van de bestuurlijke lus. Een verklaring daarvoor is dat dat persoonlijke voorkeuren, respectievelijk persoonlijke opvattingen van rechters over de voor- en nadelen en het praktische nut van de bestuurlijke lus uiteenlopen. Volgens de onderzoekers zou een uitwisseling van ervaring tussen met name rechtbanken en een discussie over nut en mogelijkheden van de bestuurlijke lus de bereidheid van sommige rechterlijke colleges om dit instrument meer frequent toe te passen, kunnen verhogen.

De Afdeling bestuursrechtspraak onderschrijft het nut van het uitwisselen van ervaringen en een discussie over nut en mogelijkheden van de bestuurlijke lus.

Ook kan volgens de onderzoekers worden overwogen om ook de rechtbanken in staat te stellen om bestuursorganen op te dragen een gebrek te herstellen.

De Afdeling bestuursrechtspraak is het niet eens met deze suggestie. In artikel 8:51a van de Algemene wet bestuursrecht wordt aan de bestuursrechter in eerste aanleg de bevoegdheid gegeven om het bestuursorgaan *in de gelegenheid* te stellen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen, terwijl in artikel 8:51d van deze wet aan de bestuursrechter in hoogste aanleg de bevoegdheid is toegekend het bestuursorgaan *op te dragen* een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Dit verschil in bevoegdheid dient naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak in stand te worden laten. Immers, wanneer een bestuursorgaan het er principieel niet mee eens dat zijn besluit een gebrek bevat, dient het de mogelijkheid te hebben dat oordeel gelijk in hoger beroep te bestrijden. Met de verplichting van het bestuursorgaan het door de rechtbank geconstateerde gebrek te herstellen, waarna het de einduitspraak van de rechtbank moet afwachten voordat het in hoger beroep kan, is ook de proces-economie niet gebaat. Dit zal immers zorgen voor onnodige vertraging waarmee partijen niet zijn gediend.

## **4. Vraagpunten/opmerkingen uit eigen praktijk**

### **4.1 Onevenredige benadeling belanghebbenden die niet als partij aan het geding deelnemen**

Ingevolge artikel 8:51a Awb mag geen toepassing worden gegeven aan de bestuurlijke lus, indien belanghebbenden niet als partij aan het geding deelnemen daardoor onevenredig kunnen worden benadeeld.



Het rapport vermeldt op p. 66 één uitspraak van de Afdeling waarin een verzoek om toepassing van de bestuurlijke lus is afgewezen op de grond dat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat daardoor belangen van derden onevenredig zullen worden geschaad.<sup>9</sup>

Het feit dat de opstellers van het rapport slechts één uitspraak hebben kunnen vinden waarin de Afdeling op deze grond van toepassing van de bestuurlijke lus afziet, illustreert dat zich hier geen grote problemen voordoen. Niet snel zullen belangen van (vaak) onbekende derden aan toepassing van de bestuurlijke lus in de weg staan. Daarbij moet worden bedacht dat de Afdeling in haar tussenuitspraken voorschrijft dat, indien het bestuursorgaan ter uitvoering van de bij de tussenuitspraak gegeven opdracht een nieuw besluit neemt, dat op de wettelijk voorgeschreven wijze dient te worden bekendgemaakt. Ook belanghebbenden die nog geen partij waren in de procedure, kunnen aldus kennis nemen van een besluit dat voor hen mogelijk nadeliger is dan het oorspronkelijke besluit, zodat zij daar desgewenst rechtsmiddelen tegen kunnen aanwenden. De rechtsbescherming van die derden is dus gewaarborgd.

Artikel 8:51a Awb werpt al met al geen grote belemmering op voor de toepassing van de bestuurlijke lus. Onevenredige benadeling van belanghebbenden die niet als partij aan het geding deelnemen is zelden aanwezig.

## 4.2 Terugkomen op de tussenuitspraak

Aan het slot van § 3.2.2.2.1 van het rapport wordt opgemerkt dat de vraag naar de binding van een tussenuitspraak er ook toe doet, omdat alleen tegen de einduitspraak hoger beroep open staat, niet tegen de tussenuitspraak afzonderlijk. Het vervolg van de procedure en de bestuursrechter in de einduitspraak worden gebonden door hetgeen eerder in de tussenuitspraak is beslist, zo wordt voorts opgemerkt.

Juist is dat tegen een tussenuitspraak van de rechtbank niet afzonderlijk hoger beroep kan worden ingesteld. Artikel 8:104, derde lid, aanhef en onder a, Awb bepaalt dat tegelijkertijd met het hoger beroep tegen een einduitspraak hoger beroep tegen een tussenuitspraak kan worden ingesteld. Dit gebeurt geregeld en dat is ook verklaarbaar, omdat een tussenuitspraak vaak al uitdrukkelijk en zonder voorbehoud gegeven beslissingen over een of meer feitelijke of juridische beslispunten (verder aangeduid als eindbeslissingen) bevat. Anders dan de opstellers van het rapport lijken te suggereren, is het dus niet zo dat de hoger beroepsrechter is gebonden aan hetgeen in de tussenuitspraak van de rechtbank is beslist. Door de rechtbank in haar tussenuitspraak gegeven eindbeslissingen, kunnen in hoger beroep tegelijk met de einduitspraak van de rechtbank worden bestreden. Indien zij niet worden bestreden, wordt van de juistheid daarvan in hoger beroep uitgegaan.

Een andere vraag is of en zo ja in welke gevallen de rechtbank onderscheidenlijk de hoger beroepsrechter in hun einduitspraak mogen terugkomen van in een tussenuitspraak gegeven eindbeslissingen. De opstellers van het rapport merken hierover op dat de kamerstukken geen uitsluitsel bieden over de vraag op basis van welke criteria de bestuursrechter kan terugkomen van in een tussenuitspraak gegeven eindbeslissingen.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> ABRvS 3 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7610.

<sup>10</sup> De MvT zegt er wel iets over, maar is niet heel duidelijk. Gesteld wordt daarin o.m. gesteld dat "gebondenheid van de bestuursrechter aan zijn tussenuitspraak de voorkeur verdient, en dat de bestuursrechter slechts in zeer uitzonderlijke gevallen mag terugkomen op een in diens tussenuitspraak gegeven oordeel. Dit dient te geschieden in de vorm van een nieuwe tussenuitspraak, waarbij de bestuursrechter nadrukkelijk en gemotiveerd moet aangeven van welk oordeel hij terugkomt."



De Afdeling heeft inmiddels vaste jurisprudentie over de vraag in welke gevallen de bestuursrechter in zijn einduitspraak kan terugkomen van zijn tussenuitspraak. Dit kan volgens de Afdeling alleen in zeer uitzonderlijke gevallen.<sup>11</sup> De Afdeling houdt ook de rechtbanken aan toepassing van dit criterium.<sup>12</sup> Een zeer uitzonderlijk geval zal bijvoorbeeld kunnen worden aangenomen als de tussenuitspraak een evidente feitelijke of juridische misslag bevat, het criterium dat ook de Hoge Raad hanteert.

Indien wordt teruggekomen van een eindbeslissing in de tussenuitspraak, geschiedt dit bij de einduitspraak.

#### Slot

De Afdeling bestuursrechtspraak onderschrijft de voornaamste conclusie van de onderzoekers dat de lus zijn plaats heeft veroverd in de gereedschapskist van de rechter als instrument om geschillen sneller en finaal te beslechten. De ervaring van de Afdeling bestuursrechtspraak is dat in het algemeen geldt dat de lus in de meeste gevallen succesvol is en dat grote knelpunten in de toepassing niet zijn gebleken. Die laatste conclusie trekken ook de onderzoekers. Naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak moet ervan worden afgezien om op de door de onderzoekers genoemde punten tot wetswijziging over te gaan.

Hoogachtend,



Mr. J.E.M. Polak,

---

Kamerstukken II 31 352, nr. 3, punt 6. Elders in de MvT valt te lezen: "De tussenuitspraak stelt de bestuursrechter in staat om een oordeel over een kwestie van openbare orde (zoals de ontvankelijkheid van een bepaald beroep of bezwaar) te vellen, of om bepaalde standpunten van partijen te volgen of te verwerpen. In zoverre kan de tussenuitspraak materieel gezien eindbeslissingen bevatten. Dergelijke beslissingen binden de bestuursrechter bij de einduitspraak; hij kan daarop daar niet meer terugkomen (vgl. D. Roffel, Het laatste woord. De bindende eindbeslissing in het tussenvonnissen, Tilburg: Celsus 2007, p. 43-61)."

<sup>11</sup> Zie bijv. ABRvS 2 juli 2014, 201211044/3/A1: "Voor zover [wederpartij] zich keert tegen overwegingen van de tussenuitspraak, overweegt de Afdeling dat zij behoudens zeer uitzonderlijke gevallen niet kan terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Een zeer uitzonderlijk geval is hier niet aan de orde, zodat van het in de tussenuitspraak gegeven oordeel moet worden uitgegaan." Een zeer uitzonderlijk geval nam de Afdeling aan in haar uitspraak van 13 februari 2013, nr. 201108336/1/R1, waarin zij terugkwam van haar in haar tussenuitspraak gegeven oordeel dat het beroep voor zover dat is ingesteld door individuele ondernemers, in de einduitspraak gedeeltelijk niet-ontvankelijk zal worden verklaard, omdat de individuele ondernemers geen zienswijzen naar voren hebben gebracht. Bij de einduitspraak was komen vast te staan dat de individuele ondernemers wel een zienswijze naar voren hebben gebracht.

<sup>12</sup> Zie bijv. ABRvS 19 november 2014, 201401122/1/A1: "Anders dan [appellant] betoogt, is de overweging in de tussenuitspraak van 22 augustus 2013 dat hij bij het verlaten van de rotonde over een doorgetrokken streep is gereden en het fietspad op wilde rijden, een eindbeslissing. Daarvan kan de rechtbank in haar einduitspraak behoudens zeer uitzonderlijke gevallen niet terugkomen."