

University of Groningen

Bemiddelend bestuur

Tolsma, Hanna

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2008

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Tolsma, H. (2008). *Bemiddelend bestuur: Juridische aspecten van bemiddeling bij de bestuurlijke besluitvorming*. s.n.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Bemiddelend bestuur

*Juridische aspecten van bemiddeling bij de
bestuurlijke besluitvorming*

© 2008 H.D. Tolsma / Boom Juridische uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978 90 5454 866 9

NUR 823

www.bju.nl

RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN

Bemiddelend bestuur

*Juridische aspecten van bemiddeling bij de
bestuurlijke besluitvorming*

Proefschrift

ter verkrijging van het doctoraat in de
Rechtsgeleerdheid
aan de [Rijksuniversiteit Groningen](http://www.rug.nl)
op gezag van de
Rector Magnificus, dr. F. Zwarts,
in het openbaar te verdedigen op
donderdag 9 oktober 2008
om 16.15 uur

door

Hanna Dürtge Tolsma
geboren op 23 oktober 1980
te Leeuwarden

Promotor: Prof. mr. H.E. Bröring
Copromotor: Dr. K.J. de Graaf

Beoordelingscommissie: Prof. mr. A.F.M. Brenninkmeijer
Prof. mr. L.J.A. Damen
Prof. mr. R.J.N. Schlössels

Voorwoord

Promoveren is een solistisch karwei. Gelukkig stond ik er niet helemaal alleen voor. Graag bedank ik:

Herman Bröring, voor zijn geduldige, betrokken en richtinggevende begeleiding. Kars de Graaf, voor zijn altijd nauwkeurig kritiek bij ieder stuk en bereidheid om welke vraag dan ook te beantwoorden. Richard Neerhof en Jan Jans, voor het vertrouwen in mij bij de start van het project. A.F.M Brenninkmeijer, L.J.A Damen en R.J.N Schlössels, voor hun bereidheid om zitting te nemen in mijn leescommissie en het manuscript van commentaar te voorzien. Bert Marseille en Dick Lubach, voor de constructieve bespreking van een eerdere versie van het proefschrift op de onderzoeksdag. Albertjan Tollenaar, voor de hulp bij de opmaak van het manuscript. Alle collega's van de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, voor de prettige werksfeer. De zogenoemde wilde aio's, voor de vele gezellige borrels en het 'lotgenoten contact'. Edith Rijpma en Margot Vennik, voor dat zij mijn paranimfen willen zijn. Heit, Mem, Marije, Margriet, familie en vrienden, voor alle support. Elbert Jan, voor alles!

Hanna Tolsma
Groningen, mei 2008

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	1
1.1 Bemiddelend bestuur	1
1.2 Aanleiding voor het onderzoek	2
1.3 Probleemstelling	4
1.3.1 Probleemschets	4
1.3.2 Vraagstelling	7
1.4 Onderzoeksmethode	9
1.5 Indeling van het boek	11
Hoofdstuk 2 Een bemiddelende rol voor het bestuur?	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Bemiddelen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur	14
2.2.1 Zorgvuldig bestuur: bemiddelend bestuur?	14
2.2.2 Afweging van tegengestelde belangen	21
2.2.3 Tussenconclusie	24
2.3 Bemiddelen en behoorlijkheidsnormen	24
2.3.1 Behoorlijkheidsnormen en rechtsnormen	25
2.3.2 Behoorlijk bestuur: bemiddelend bestuur?	28
2.3.3 Tussenconclusie	31
2.4 Bemiddelend bestuur: hoe, wanneer en waarom?	32
2.4.1 Inspiratie uit het Duitse recht	32
2.4.2 Onderzoek naar de mogelijkheid van een minnelijke oplossing	37
2.4.3 Tussenconclusie	42
2.5 Conclusie	43
Hoofdstuk 3 Bemiddelend bestuur en het legaliteitsbeginsel	45
3.1 Inleiding	45
3.2 Achtergrond en reikwijdte van het legaliteitsbeginsel	46
3.3 Contracteren over de inhoud van een besluit	48
3.3.1 De overeenkomst over een vergunning	49
3.3.2 De vergunning	51

3.3.3	Vergunningvoorschriften en het legaliteitsbeginsel: literatuur	54
3.3.4	Vergunningvoorschriften en het legaliteitsbeginsel: jurisprudentie	60
3.3.5	Tussenconclusie	63
3.4	Een prestatie voor publiekrechtelijke medewerking	63
3.4.1	De overeenkomst over publiekrechtelijke medewerking	64
3.4.2	Bedingen prestatie en het legaliteitsbeginsel: literatuur	64
3.4.3	Bedingen prestatie en het legaliteitsbeginsel: jurisprudentie	66
3.4.4	Tussenconclusie	70
3.5	Contracteren in de privaatrechtelijke sfeer	70
3.5.1	De privaatrechtelijke overeenkomst	71
3.5.2	De doorkruisingsleer	72
3.5.3	Tussenconclusie	77
3.6	Inspiratie uit het Duitse recht	77
3.6.1	Vorbehalt des Gesetzes	78
3.6.2	Nebenbestimmungen	79
3.6.3	Verwaltungsvertrag	81
3.6.4	Privatrechtlichen Vertrag	85
3.6.5	Tussenconclusie	85
3.7	Conclusie	86

Hoofdstuk 4 Bemiddelend bestuur en het specialiteitsbeginsel 89

4.1	Inleiding	89
4.2	Achtergrond en reikwijdte van het specialiteitsbeginsel	90
4.3	Contracteren over de inhoud van een besluit	93
4.3.1	Uitleg specialiteitsbeginsel: literatuur	93
4.3.2	Uitleg specialiteitsbeginsel: jurisprudentie	101
4.3.3	Onderhandelen over vergoeding van nadeel of schade	105
4.3.4	Onderhandelen over meer dan één besluit	108
4.3.5	Tussenconclusie	114
4.4	Een prestatie voor publiekrechtelijke medewerking	115
4.4.1	Bedingen prestatie en het specialiteitsbeginsel: literatuur	115
4.4.2	Bedingen prestatie en het specialiteitsbeginsel: jurisprudentie	121
4.4.3	Tussenconclusie	123
4.5	Contracteren in de privaatrechtelijke sfeer	124
4.6	Inspiratie uit het Duitse recht	126
4.6.1	Het Koppelingsverbod in § 36 en § 56 VwVfG	126
4.6.2	Reikwijdte Koppelingsverbod	128
4.6.3	Tussenconclusie	130
4.7	Conclusie	131

Hoofdstuk 5 Conflicten na succesvolle bemiddeling **135**

5.1	Inleiding	135
5.2	Burgerlijke rechter of bestuursrechter	136
5.2.1	Rechtsbescherming contractpartijen	137
5.2.2	Rechtsbescherming derden die geen contractpartij zijn	138
5.2.3	Tussenconclusie	145
5.3	De vertrouwelijkheid van bemiddeling	145
5.3.1	Geheimhoudingsbeding	146
5.3.2	Burgerlijk procesrecht	147
5.3.3	Bestuursprocesrecht	149
5.3.4	Tussenconclusie	151
5.4	Afstandsbeding, mediationclausule en afwijken van dwingend recht	152
5.4.1	Afstandsbeding	152
5.4.2	Mediationclausule	155
5.4.3	Strijd met dwingend recht: toch afdwingbaar?	158
5.4.4	Tussenconclusie	160
5.5	Vorderen van onverschuldigde prestaties door het bestuur	161
5.5.1	Over nietigheid	161
5.5.2	Consequenties voor uitvoeringsbesluiten	163
5.5.3	Waardering van de prestatie	164
5.5.4	Tussenconclusie	166
5.6	Uitleg en uitvoering van de overeenkomst	167
5.6.1	Uitleg van de overeenkomst	167
5.6.2	Vorderen van nakoming van de overeenkomst	170
5.6.3	Tussenconclusie	177
5.7	Samenvatting en conclusie	177

Hoofdstuk 6 Bemiddelen in de praktijk **181**

6.1	Inleiding	181
6.2	De bemiddelende rol van het bestuur	182
6.2.1	Waarom bemiddelen in de besluitvormingsfase?	182
6.2.2	Overzicht evaluatie mediationprojecten	184
6.2.3	Werkwijze bemiddeling in de besluitvormingsfase	191
6.3	De praktijk van bemiddelen in relatie tot het legaliteitsbeginsel en het specialiteitsbeginsel	196
6.3.1	Praktijkvoorbeelden	197
6.3.2	Beschouwing	203
6.4	Conflicten na succesvolle bemiddeling	208
6.4.1	Praktijkvoorbeelden	208
6.4.2	Beschouwing	210
6.4.3	Aandachtspunten vaststellingsovereenkomst	211
6.5	Samenvatting en conclusie	213

Hoofdstuk 7 Samenvatting en conclusie	217
7.1 Inleiding	217
7.2 De bemiddelende rol van het bestuur	218
7.2.1 Aanknopingspunten bemiddelende rol van het bestuur	218
7.2.2 Onderzoek naar de mogelijkheid van een minnelijke oplossing	219
7.3 Grenzen vanwege het legaliteitsbeginsel en het specialiteitsbeginsel	221
7.3.1 Onderhandelen over de inhoud van een besluit	222
7.3.2 Een prestatie voor publiekrechtelijke medewerking	224
7.3.3 Contracteren in de privaatrechtelijke sfeer	226
7.4 Problemen en oplossingen bij conflicten na succesvolle bemiddeling	227
7.5 De praktijk van bemiddeling	231
7.6 Slotconclusie	233
Summary	237
Jurisprudentieregister	241
Lijst van verkort aangehaalde literatuur	247
Lijst van afkortingen	265
Curriculum vitae	267