
Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure (31546).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Voorzitter. Het wetsvoorstel dat voorligt is het gevolg van een toezegging die de minister van V en W aan de Tweede Kamer heeft gedaan tijdens een AO op 8 november 2007. Het ging toen over de werkzaamheden van de commissie-Elverding en de mogelijkheden om vooruitlopend op het advies van die commissie, gewenste wijzigingen in de wetgeving door te voeren. Door de vernietigende uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtsspraak van de Raad van State van juli 2007 inzake het Tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden, inmiddels gerepareerd en onherroepelijk geworden, werd binnen en buiten de Kamer gediscussieerd over de vraag in hoeverre het middel van de bestuurlijke lus de vernietiging zou hebben voorkomen. Dat was indertijd reden voor minister Eurlings en minister Cramer om in de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening de toepassing van de bestuurlijke lus wettelijk mogelijk te maken. Bovendien was van belang dat er op dat moment geen zicht was op aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht, de wet waarin de regeling voor de bestuurlijke lus eigenlijk thuishoort. Immers, de Algemene wet bestuursrecht bevat bepalingen die gelden voor alle besluiten, dus ook tracébesluiten, wegaanpassingen en bestemmingsplannen.

Sinds 1 januari 2010 bevat de Algemene wet bestuursrecht ook de regeling inzake de bestuurlijke lus, die nu ook toegepast kan worden op besluiten op grond van de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening. Onderdeel van de Wet bestuurlijke lus Awb is een slotbepaling dat de bestuurlijk-lusbepaling nooit in de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening zelf wordt verankerd, maar alle "beluste" wetten en wetsvoorstellen zijn of worden ontlust. U kunt dit zien in de bijlage bij de memorie van antwoord waarin de betreffende lusbepalingen zijn geschrapt. Er werd gevraagd naar een wirwar van lussen. De reden voor de bestuurlijke lus van de Awb was juist om al die lussen die er waren, bijvoorbeeld bij sectorale wetten als de Natuurbeschermingswet of de Wabo of de Waterwet, weg te halen. Die wirwar is er niet meer. Er is nog maar één bestuurlijke lus. Dat vereenvoudigt het wijzigingsbesluit. Daar kom ik zo op. Dit is geen bestuurlijke lus.

Blijft over de behandeling van het overgebleven artikel 15b, van de Tracéwet. Met dit artikel wordt voorgesteld om een besluit dat reeds ter toetsing bij de rechter ligt op eenvoudige wijze door het bestuursorgaan te kunnen laten wijzigen. Gedurende zo'n traject kunnen er namelijk heel kleine foutjes gemaakt worden. Het gaat dus echt om kleine wijzigingen die individuen direct raken. Denk bijvoorbeeld aan geluidswaarden of een foute tekening, maar niet aan een geheel nieuwe afrit of het verplaatsen van geluidsschermen of dergelijke grote zaken. De winst

daarvan zit hem dan vooral in het overslaan van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Ik heb over een paar van die kleine foutjes gehoord in het verleden. De Tracéwet is natuurlijk heel complex. In een van de tekeningen was er een kruis gezet door het huis van een mevrouw, terwijl eigenlijk het kippenhok gesloopt moest worden, niet haar huis. Als je daar snel met het individu achter komt en dat onmiddellijk wilt herstellen, moet je in de huidige procedure terug naar de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Dat kost je zes weken plus reactie plus publicatie, dus kan je daarmee ongeveer twee maanden verlies opdoen. Dat is de reden waarom wij hier staan. Er wordt dan geen separaat ontwerpbesluit meer ter inzage gelegd, hetgeen ook een snelle afdoening bij de rechter ten goede kan komen. Ook dit onderdeel van het wetsvoorstel zie ik naast de regeling van de bestuurlijke lus in de Algemene wet bestuursrecht als een belangrijke verbetering en versnelling van de beroepsprocedure. Een artikel waar wij in de praktijk veel baat van zullen hebben. Cruciaal hierin is het overslaan van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Die zal namelijk alleen nog maar aan de orde zijn op het moment dat er geen sprake is van wijziging van ondergeschikte aard. Mocht de wijziging ingrijpend zijn, dus niet van ondergeschikte aard – ik kom zo op de criteria – dan zal eerst een ontwerp-wijzigingsbesluit naar buiten worden gebracht waarop weer zienswijzen kunnen worden ingebracht.

Een wijziging van ondergeschikte aard is in het wetsvoorstel niet nader ingekaderd of gedefinieerd. Wij hebben in de memorie van toelichting wel een aantal voorbeelden opgenomen, die wij in de afgelopen jaren hebben gezien. Denk daarbij aan de hogere waarden, een tekenfout, een kennelijke verschrijving. Meer voorbeelden zijn er eigenlijk tot nu toe niet geweest. Echter, als we zeggen dat het alleen om deze voorbeelden gaat, en dat er verder niets onder valt, zouden we mogelijke andere kleine fouten bewust buiten de procedure houden. In het kader van de flexibiliteit hebben we gedacht dit niet in een eindige lijst vast te leggen.

De bevoegdheid om besluiten hangende beroep te wijzigen is overigens niet nieuw. Op dit moment is het al zo dat de Algemene wet bestuursrecht daar in de artikelen 6.18 en 6.19 de ruimte toe geeft. De rechter blijkt steeds bereid om een wijzigingsbesluit mee te nemen, omdat hij ook zelf steeds tot finale geschilbeslechting wil komen. Doordat de Crisis- en herstelwet de rechter op termijn zet, zal het steeds moeten volgen van die afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht mogelijk problemen veroorzaken in een tijdsrechterlijke afdoening.

Ook de rechter kan bij vernietiging van besluiten in zijn uitspraak opnemen dat het reparatiebesluit door het bestuursorgaan kan worden voorbereid zonder toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dan hoor ik u denken: waarom leg je het niet gewoon iedere keer aan de rechter voor? Dan zegt hij: doe het maar zonder die afdeling 3.4 in te zetten en wijzig het op die manier. Uiteindelijk betekent dat natuurlijk wel dat die rechter een zitting zal moeten hebben en uitspraak zal moeten doen. Je kunt het ook op een veel eenvoudiger manier doen door direct op het moment dat je iets ontdekt, te kunnen herstellen.

De wijziging van artikel 8.72 van de Algemene wet bestuursrecht uit het wetsvoorstel Bestuurlijke lus Algemene wet bestuursrecht, zoals inmiddels in werking

Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

getreden per 1 januari 2010, was ook geïnspireerd op het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken. Het is eigenlijk daarna tot stand gekomen. Het wel toepassen van de afdeling 3.4 betekent zes weken inspraaktermijn en publicatie in de Staatscourant. Ik gaf het net al aan, als het om een klein herstel gaat, kost dat relatief veel geld en tijd. Het hier besproken wetsvoorstel is dus als het ware een pendant van de bestuurlijke lus in de Awb die op 1 januari 2010 in werking is getreden. De rechter kan immers ook via een tussenuitspraak het bestuursorgaan opdragen om tot nadere besluitvorming te komen om de gebreken weg te nemen.

De artikelen waarover wij vandaag spreken, bieden de ruimte aan het bestuursorgaan om zelf en dus proactief foutjes te herstellen in een besluit dat onder de rechter ligt, maar dan wel zonder eerst een ontwerpbesluit te nemen, zodat de beroepsprocedure tempo blijft houden. Met de Crisis- en herstelwet is het belang van een vlotte beroepsprocedure nog veel groter geworden. Beide instrumenten voor de beroepsprocedure, de bestuurlijke lus en de bevoegdheid in de wetsvoorstellen, voorkomen dat een besluit onnodig wordt vernietigd. Bij twijfel of de wijziging wel van ondergeschikte aard is, zal steeds toepassing worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Ik heb er geen enkel belang bij om dat begrip op te rekken, om daar zaken in te stoppen die niet van ondergeschikte aard zijn, omdat ik daarmee het risico loop dat de rechter het wijzigingsbesluit juist om die onjuiste inschatting zal vernietigen.

Tot slot heb ik nog enige woorden over de positie van de burger, voordat ik aan de specifieke beantwoording van de vragen kom. Veelal, maar niet altijd zal dat wijzigingsbesluit tegemoetkomen aan het door de burger in zijn beroepschrift geconstateerde gebrek. Ik kom zo nog terug op de vraag, waarom wij dit dan niet alleen maar geregeld hebben rondom het beroep dat is ingesteld door de burger. De Algemene wet bestuursrecht regelt dat het reeds ingediende beroep ook meteen toeziet op het wijzigingsbesluit. Dat betekent dat de appellante die het aangaat niet apart een beroepschrift hoeft in te dienen, mocht hij het niet eens zijn met het wijzigingsbesluit. Dat is al de eerste borging dat hij er niet slechter van af is.

Wat betekent dit nu voor een derde of een nieuwe belanghebbende? Kan die dan eigenlijk nog wel bezwaar maken als je een van de waarden bijvoorbeeld zou gaan veranderen? Kan die dan nog wel een beroep instellen? Het voorliggende wetsvoorstel doet geen afbreuk aan de rechten op beroep. Dus ook een derde die constateert dat er nog iets veranderd is, kan alsnog zijn recht halen. Verder kan in de beroepsprocedure aan de orde komen in hoeverre het bestuursorgaan terecht is uitgegaan van een wijziging van ondergeschikte aard. De rechter kan zich daarover uitlaten in de uitspraak. Het is van belang dat steeds toepassing wordt gegeven aan de hier besproken bepaling, dat de burger die het aangaat, altijd geïnformeerd zal worden. Het moet gaan om kleine foutjes, die een direct belang raken. Er zal altijd geïnformeerd worden over het voornemen tot het nemen van een wijzigingsbesluit. Burgers zullen dus niet verrast worden en behouden volledig hun rechtspositie bij de rechter, zowel de direct belanghebbenden als eventueel nieuwe belanghebbenden.

Ik heb hiermee een deel van de vragen beantwoord, maar ik heb nog een aantal specifieke vragen liggen, waaronder de vraag naar het voorstel van de Raad van

State om het wijzigingsbesluit niet alleen maar van toepassing te laten zijn op ingediende beroepen. Daarvoor geldt dat je uiteindelijk ook ambtshalve fouten kunt opmerken. Dan zou je dus altijd naar de belanghebbenden moeten gaan en hun vragen om hiertegen in beroep te gaan, om vervolgens die fout te kunnen wijzigen. Op deze manier, als je alleen maar zou reageren op beroepen, kun je dus niet een klein gebrek herstellen. Het kan zelfs zo zijn dat een individu er belang bij heeft om een fout zo te laten. Bij zo'n tracébesluit zijn soms tien pagina's met vier tabellen per bladzijde, met allemaal geluidswaarden daarin opgenomen. Dat is vrij complex, dus daar kan wel een foutje insluipen. Vaak is per huis of per verdieping vastgelegd welke waarden daar moeten voorkomen. Stel nou dat een waarde is opgeschreven die hoger is dan de werkelijke waarde en je komt daar vrij snel uit met het individu dat het betreft. Dan zou die persoon zelf bezwaar moeten aantekenen omdat hij in het stuk een hogere waarde heeft opgegeven terwijl hij minder geluid ervaart en dus geen recht heeft op extra compensatie. Eigenlijk neem je de Staat daarmee het recht uit handen om te letten op de staatsbudgetten en ervoor te zorgen dat compensatie alleen maar wordt gegeven aan mensen die daar recht op hebben en om fouten die ten voordeel strekken, te herstellen. Het zou goed zijn als er meer wegen zijn die tot een finale geschilbeslechting kunnen leiden, mits er instemming is van het individu. Ik zei al eerder dat het individu alle mogelijkheden heeft om daar bezwaar tegen te maken.

Er is nog een vraag gesteld over de 6:18-procedure. In feite werd gevraagd waarom wij daarin geen directe link zien. In de 6:18-procedure wordt de mogelijkheid geboden om een besluit dat onder de rechter ligt, aan te passen. De bepaling waarover wij spreken, biedt daar in zekere zin een aanvulling op. Zij betreft namelijk een wijziging om een en ander te doen zonder afdeling 3.4 van de Awb te volgen. Artikel 6:18 zegt niets over het volgen van afdeling 3.4. Dat biedt dus wel de mogelijkheid, maar zegt niets over het volgen zelf.

Er is nog gevraagd of de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan, positief waren en of het wel nodig is om hiervoor een wet in het leven te roepen omdat een en ander zich misschien onvoldoende voordoet. Ik zei net al iets over de complexiteit, over de tien pagina's met vier kolommen alleen al aan waarden. Het komt vaak voor dat daar foutjes in zitten. Wij moesten in het verleden geregeld tot aanpassing overgaan. De ervaring is wel dat door de rechter altijd positief wordt gereageerd. Hij is het er dan mee eens dat het om iets gaat dat aangepast moet kunnen worden. Wij denken dat het goed zou zijn om de wetgeving werkelijk te organiseren omdat je daarmee iedere keer een stap naar de rechter voorkomt. Dan kunnen dit soort kleine zaken van ondergeschikt belang direct worden georganiseerd.

Voorzitter. Ik denk dat ik hiermee de belangrijkste vragen heb beantwoord. Er zijn een aantal voorbeelden. Ik noem het tracébesluit A2 bij Sint Joost - Urmond. Daarbij moest een herstelprocedure plaatsvinden. Uiteindelijk hebben wij er daardoor langer over gedaan. Ook bij de Zuid-Willemsvaart deed zich dit voor. Uiteindelijk heeft de rechter altijd een positieve uitspraak gedaan. Het tracébesluit sporen in Arnhem is ook zo'n voorstel en in juni 2010 hebben wij het gezien bij de A58 Eindhoven-Oirschot. In het besluit werden bij tien adressen hogere waarden ontdekt. De betrokken

Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

bewoners weten ervan en zijn het ermee eens dat deze moeten worden aangepast. Doordat artikel 15b in de Tracéwet ontbreekt, zullen wij dat echter toch allemaal via afdeling 3.4. moeten gaan wijzigen. Hoewel de betrokken bewoners ermee akkoord zijn, zullen wij de wettelijke termijn van zes maanden misschien niet of waarschijnlijk niet gaan halen. Met die extra twee maanden kan de rechter immers niet op tijd uitspraak doen. Misschien kan dit de Eerste Kamer nog overtuigen zodat zij akkoord gaat met dit voorstel. Mochten de leden nog vragen hebben, dan hoor ik die graag, dan kan ik mij daarop verder beraden.

□

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor haar toelichting. Namens het CDA, de VVD, de Partij van de Arbeid, de SP, GroenLinks en de Fractie-Yildirim maak ik nog een aantal opmerkingen.

De ervaring is dat zaken van ondergeschikte aard in een ontwerp-tracébesluit die onderwerp zijn van een beroepszaak die onder de rechter is, in de praktijk zeer snel reparabel zijn. Dat kan niet erg lang duren. De rechter zal er graag aan meewerken. Ik ken genoeg voorbeelden waarbij de rechter heeft gezegd dat het helemaal niet nodig is om afdeling 3.4. toe te passen, zeker als de zaak van ondergeschikte aard is. Dat is nou net de essentie van een klein onderdeel van ondergeschikte aard: je hoeft niet opnieuw de inspraakprocedure te doorlopen. Dat lost zich dus vanzelf op.

Verder is al heel veel mogelijk. De minister duidde daar ook op. De toch bekende procedure van 6:18 en 6:19 geeft de rechter de mogelijkheid om op onderdelen te corrigeren en het besluit met het verkeerde kippenhok, met de verkeerde berekening van geluidhinder of met de zolder die verkeerd is opgemeten, via een wijzigingsbesluit aan te passen. Het is bijna niet denkbaar – maar je weet het natuurlijk nooit – dat dit met afdeling 3.4. zou moeten. Het is inderdaad heel gebruikelijk dat je dit snel kunt regelen als de zaak onder de rechter is.

Het blijft een onbepaalde bevoegdheid. Bovendien geldt deze alleen bij de Tracéwet. Daarbij is dus sprake van een zekere beperking.

Met het onderhavige voorstel blijft het gevaar bestaan dat de derde belanghebbende bij een wijziging van de onderzoeken in beroep gaat. Een derde belanghebbende is immers niet als belanghebbende betrokken bij de rechtszaak. Hij zal dus zelf een rechtszaak gaan aanspannen. Naar onze mening leidt dit echt tot vertraging.

Het is verstandig om zaken die onder de rechter zijn, via de rechter te spelen. Daar is geen zitting voor nodig. Dat kan ook schriftelijk of mondeling. Tegenwoordig hebben wij een enorm flexibel bestuursprocesrecht, dus dit is heel wel doenlijk zonder de zware wettelijke basis die nu wordt voorgesteld. Als de regering het voorstel nogmaals wil overwegen, zou zij daar een bredere beperkte bevoegdheid van kunnen maken, maar dan moet je het via de Algemene wet bestuursrecht regelen.

Ik herhaal nogmaals het standpunt van vrijwel alle fracties in deze Kamer en dat is dat dit voorstel in de ministerraad nog eens goed moet worden heroverwogen. Wij horen dan wel van de regering of er nog nadere voorstellen komen.

□

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik dank de minister hartelijk voor de beantwoording.

Als ik het goed heb begrepen, zegt de minister dat het voorliggende wetsvoorstel toch een meerwaarde heeft omdat het iets toevoegt aan de procedure rondom de bestuurlijke lus. Het gaat dan met name om een vereenvoudiging van de wijzigingsprocedure die wordt doorlopen als een klein gebrek gerepareerd moet worden. Dat is een beetje de gouden draad in haar betoog. Als de rechter op grond van de huidige regeling inzake de bestuurlijke lus het bevoegd gezag de mogelijkheid biedt om een gebrek in het besluit te repareren, dan moet op grond van de Wet bestuurlijke lus Awb de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4. van de Algemene wet bestuursrecht worden gevolgd. Dat, zo zei de minister, zal een behoorlijke vertraging met zich brengen.

Hier is gediscussieerd over de vraag wat dan kleine fouten zijn. Je kunt daarbij aan een heleboel dingen denken, zoals aan een verkeerd adres. Wordt deze wet aangenomen, dan is het mogelijk dat mensen wat slordiger worden bij het invullen van een aantal zaken omdat foutjes toch gemakkelijk kunnen worden gerepareerd. Daar zouden wij wel wat problemen mee hebben. Je ziet toch al vaak een beetje gemakzucht optreden. Daar kiezen wij niet voor.

Dit voorstel zou ervoor zorgen dat een aantal zaken toch sneller kan, maar ik ben het met de vorige spreker eens dat het goed zou zijn om nog eens te overwegen of dit nou hét middel is om dit soort problemen te voorkomen. Zaken die onder de rechter zijn, kunnen immers al heel snel en gemakkelijk worden behandeld. Ik sluit mij dan ook aan bij het advies. Willen de minister en de ministerraad het nog eens overwegen: is dit nu wel nodig en halen wij met dit wetsvoorstel geen dingen binnen waar wij later spijt van hebben?

Wij wachten de beantwoording af.

□

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Voorzitter. Ik had toch zo gehoopt de Kamer te kunnen overtuigen met mijn betoog, maar ik proef een beetje wat de stand van zaken is. Ik wil nog wel twee dingen zeggen. Eerst over het snel reparabel zijn via de rechter. Je kunt zulk soort verzoeken natuurlijk via de rechter doen, maar dat blijft een extra weg. Ook is het een extra belasting van het rechterlijke apparaat, terwijl ik denk dat je het ook zelf kunt doen. Verder komt het nog wel eens voor dat de Afdeling bestuursrechtspraak achteraf corrigeert. Ik doel op de jurisprudentie over de A7 bij Zaandam.

Ik reageer verder op een aantal opmerkingen, eerst over de derde belanghebbende die weer in beroep kan gaan. Leidt het niet juist tot extra vertraging als men bij elk wijzigingsbesluit in beroep kan gaan? Zoiets zal natuurlijk ook gebeuren als wordt teruggegaan naar de voorkant en een fout wordt aangepast in het voorbereidingsbesluit. Ook daarop kan men reageren, de zaak wordt dan weer ter inzage gelegd en daar zijn weer reactietermijnen voor. Die mogelijkheden bestaan in dat geval dus ook. En worden we er niet slordiger van als we onze eigen fouten toch mogen herstellen? Behoorlijk bestuur brengt natuurlijk te allen tijde mee dat zaken

Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

zorgvuldig worden voorbereid. Tegelijk zijn het heel complexe besluiten, dus er is altijd het risico dat er iets misgaat. Het is zeker niet de bedoeling om slordig te worden, want iedere keer dat je iets verandert, moet je ook weer mensen op de hoogte stellen, wat weer tot gevolg heeft dat op basis daarvan bezwaar of nieuw beroep kan worden aangetekend.

Volgens mij rest mij niets anders dan me nog eens te beraden op wat ik met dit wetsvoorstel ga doen. Eigenlijk heb ik twee teksten gehoord. De heer Janse de Jonge verwees in zijn eerste betoog naar de Tracéwet, die nu naar de Kamer komt: kunnen we die niet in beperkte zin opnemen? In zijn tweede betoog had hij het over het algemene bestuursrecht. Vanuit mijn verantwoordelijkheid wil ik eerst de Tracéwet bekijken, omdat met de Algemene wet bestuursrecht meteen het gehele gremium van fouten herstellen ontstaat, ook op het gebied van sociale zekerheid en ik weet niet wat allemaal. Dat heeft natuurlijk zijn effecten, terwijl het hierbij specifiek gaat om het herstellen van foutjes in ruimtelijkeordeningsvraagstukken. Ik wilde dus maar aanhaken bij zijn eerste betoog.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Voorzitter. De regering kan erover nadenken, maar als zij specifiek wil repareren voor tracébesluiten, is dat blijkbaar erg urgent. Daarover hadden wij nog niet gehoord en ook niet gelezen. En als de minister een algemene regeling wil treffen voor het corrigeren van fouten, zou ik heel praktisch zeggen: dan moet u naar de Awb kijken, in de aanscherping of aanvulling in de toelichting van artikel 6.18; daarmee hebben we het koninklijk geregeld. De regeling is er dus al, maar we maken er dan iets meer gebruik van. Dat zou wellicht een heel pragmatische oplossing zijn.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**: Ik zal studeren op deze tip van de Eerste Kamer. Ik neem het wetsvoorstel terug. De ministerraad zal zich beraden op vervolgstappen.

De **voorzitter**: Ik stel vast dat de minister zich gaat beraden en beëindigt de beraadslaging, met dank aan de minister.

De beraadslaging wordt gesloten.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.