

Verbetering beroepsprocedure

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).**

(Zie vergadering van 16 november 2010.)

De voorzitter:

Ik heet de minister van Infrastructuur en Milieu van harte welkom in de Eerste Kamer. Ik breng de Kamer in herinnering dat de behandeling van dit wetsvoorstel op 16 november 2010 is geschorst. We gaan verder met de tweede termijn van de Kamer.

De beraadslaging wordt hervat.



Mevrouw Meindertsma (PvdA):

Mijnheer de voorzitter. Ik mag mede namens de fractie van GroenLinks spreken. Ik dacht tot vanmiddag dat dit de derde termijn was, maar het blijkt de tweede termijn te zijn. Het wetsvoorstel dat nu in tweede termijn voorligt bij deze Kamer, heeft van meet af aan weinig instemming van deze Kamer en van onze fractie gehad. Het wetsvoorstel beoogt tot een versnelling van procedures te komen, vooral bij infrastructurele projecten. Op het moment van indiening waren gelijktijdig ook twee andere wetsvoorstellen aan de orde die hetzelfde doel nastreefden. Dat was Kamerbreed voor de Eerste Kamer aanleiding om het voorliggende wetsvoorstel niet in behandeling te nemen lopende de afhandeling van de initiatiefwet over de bestuurlijke lus en de tijdelijke Crisis- en herstelwet.

Nadat die beide wetsvoorstellen, niet na veel discussie maar wel met steun van de fractie van de PvdA, zijn aangenomen, meende de commissie voor Verkeer en Waterstaat wederom unaniem dat het voorliggende wetsvoorstel overbodig geworden was en ingetrokken zou kunnen worden. Deze opvatting is namens ons allen op meer dan voortreffelijke wijze door de woordvoerder van de CDA-fractie, de heer Janse de Jonge, plenair in november 2010 naar voren gebracht. De minister van Infrastructuur en Milieu besloot tijdens deze behandeling in de tweede termijn om het niet op stemming te laten aankomen, maar zich intern te willen beraden. Het wetsvoorstel werd aangehouden.

Inmiddels heeft de minister laten weten dat zij toch van mening is dat weliswaar niet alle wijzigingsvoorstellen gehandhaafd worden maar dat artikel 15, lid b wel gehandhaafd wordt. Nu resteert een artikel waarin het niet aan de rechter overgelaten wordt om vast te stellen of onvolkomenheden zonder nieuwe procedure hersteld kunnen worden, maar waarin het bevoegd gezag zelf de bevoegdheid krijgt om wijzigingen van ondergeschikte aard zonder toepassing van artikel 3, lid 4 van de Awb door te voeren. Iedere definiëring van wat "wijzigingen van ondergeschikte aard" zijn ontbreekt.

Tijdens het debat van afgelopen november is juist op dit onderdeel kritiek geuit op het wetsvoorstel. Overbodig en ongewenst, zo luidde ons oordeel, gelet op de mogelijkheden die de bestuursrechter al heeft en nog versterkt

gekregen heeft middels het wetsvoorstel over de bestuurlijke lus, waardoor onvolkomenheden van geringe betekenis hersteld kunnen worden. De minister hecht echter aan handhaving van juist dit onderdeel van het wetsvoorstel en geeft uitdrukkelijk aan dat het slechts om wijzigingen van ondergeschikte aard zal gaan.

Het verbaast de leden van de fractie van de PvdA dat de minister het wijzigingsvoorstel in afgeslankte vorm alsnog aan deze Kamer voorlegt en niet definitief intrekt. Wij kunnen dat niet anders interpreteren dan passend in een tijdgeest waarin snelheid zaligmakend is en gepoogd wordt om iedere vertraging, waardoor ook maar veroorzaakt, bij voorbaat de kop in te drukken. Natuurlijk onderkennen wij dat soms kleine hinderlijke onvolkomenheden kunnen ontstaan, waarbij reparatie geen geheel nieuwe procedure rechtvaardigt. Wij menen echter dat de rechter nu al de mogelijkheid heeft om in te stemmen met aanpassingen van ondergeschikt belang, waarbij het aan de rechter is om een oordeel te vellen over de nadere definiëring van het begrip "van ondergeschikt belang". Dat achten wij principieel juist en houden wij graag zo. De rechter had die mogelijkheid al, maar heeft die versterkt gekregen door de aanneming van het wetsvoorstel over de bestuurlijke lus.

Wij kunnen de uitspraak van 2 april 2008 van de bestuursrechter, waarvan de minister in haar brief melding maakt, onvoldoende op relevantie inschatten. Wij stellen in ieder geval vast dat die uitspraak gedaan is voordat het wetsvoorstel over de bestuurlijke lus door het parlement aangenomen is. Bovendien is die enkele uitspraak, die aangeeft dat in de spoedwet geen artikel is opgenomen dat een wijzigingsbesluit rechtvaardigt, voor ons geen aanleiding om er nu ineens wel voorstander van te zijn dat het bevoegd gezag zelf wijzigingen mag aanbrengen. Het lijkt ons zinvol om aan de Raad van State op dit punt om voorlichting te vragen, voordat we overgaan tot het aannemen van een wijzigingsvoorstel waarin het bevoegd gezag toestemming krijgt om tussentijds zogenaamd ondergeschikte wijzigingen met voorbijgaan aan artikel 3, lid 4 van de Awb aan te brengen, zonder nadere duiding van het begrip "van ondergeschikt belang".

Wij hebben zorgen over de verminderde aandacht voor de rechtsbescherming van de burgers, die wij de afgelopen jaren in het omgevingsrecht hebben kunnen waarnemen. Herijking was noodzakelijk, maar kent grenzen. Daar waar in de herziening van de Wet ruimtelijke ordening in 2008 terecht een inperking van de beroep- en bezwaarmogelijkheden vastgelegd is, ging dat bewindslieden en Kamerleden met grote dadendrang, gesteund door machtige lobbygroepen, niet ver genoeg en zijn en worden verregaande wijzigingen in het bestuursrecht doorgevoerd en voorbereid.

Als gelijktijdig met veranderingen in het bestuursrecht de verankering zou plaatsvinden dat burgers en organisaties in de beleidsvoorbereidingsfase daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen, zoals door de commissie-Elverding een- en andermaal bepleit is, zou er nog te praten zijn over het op onderdelen aanpassen van het bestuursrecht. Daar is echter geen sprake van, noch bij de ingediende, in behandeling zijnde wetsvoorstellen, noch bij 95% van de projecten in de praktijk. Burgers en hun organisaties worden als hinderpaal gezien en hun rechten moeten ingeperkt worden. De verhouding tussen overheid en burger wordt steeds meer onder druk gezet.

De balans ontbreekt omdat het bevoegd gezag zich maar al te vaak laat leiden door de kortetermijnbelan-

Meindertsma

gen van de markt. Andere belangen, zoals een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en de verhouding met de burgers, worden op de lange baan geschoven.

Dit punt is door de jaren heen door mij, namens mijn fractie, in deze Kamer bij alle wetten gemaakt die het omgevingsrecht raken. De Eerste Kamer moet zich niet laten leiden door belangengroepen en kortetermijndenken, maar moet oog houden voor wetgeving die recht doet aan het wezen van de democratie. Professor Frissen drukt dat in een interview in Trouw op 7 mei als volgt uit: "Democratie is controle op de macht, ook en bij uitstek van meerderheidsmacht. Democratie beschermt de minderheid."

Als snelheid het belangrijkste politieke ijkpunt is, dan is nadenken, tegenspraak organiseren, onderzoek doen, luisteren naar al die slimme en verstandige burgers die graag willen meepraten en invloed willen uitoefenen over wat er in hun straat, hun dorp, hun stad gebouwd of veranderd gaat worden, een hinderpaal. Dan moeten bezwaarmogelijkheden ingeperkt worden en dan moeten fouten, weliswaar van ondergeschikt belang, door het bevoegd gezag zelf veranderd kunnen worden met uitsluiting van artikel 3:4 van de Awb, zonder bekendmaking en toepassing van de wettelijke beroepsprocedure. Dat gaat ons te ver. U zult begrijpen dat wij van de PvdA-fractie en de GroenLinks-fractie daarom tegen dit wetsvoorstel zullen stemmen.

□

De heer **Janse de Jonge** (CDA):

Voorzitter. Het wetsvoorstel 31546 betreft een wijziging van de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure. Wij willen daarop graag in tweede termijn reageren. Ik doe dat namens de CDA-fractie, mede voor de SGP en de ChristenUnie.

Van het wetsvoorstel is inmiddels 90% vervallen door aanneming van het initiatiefvoorstel inzake de bestuurlijke lus, door deze Kamer vorig jaar mei behandeld en vastgesteld. Als we de brief van de minister van 3 mei jongstleden goed lezen, resteert er eigenlijk nog maar één voorstel. Er wordt een regeling voorgesteld om hangende de beroepsprocedure een wijzigingsbesluit op grond van de genoemde Tracéwet te wijzigen op onderdelen, zonder dat toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb, de zogenaamde openbare voorbereidingsprocedure.

Wij hebben tijdens het debat van afgelopen november kritiek geuit op het voorstel. Het voorstel leek te ver te gaan. De minister heeft inmiddels met haar brief van 3 mei gereageerd op deze kritiek. Zij heeft het voorstel van wet in zoverre heroverwogen, dat zij hecht aan handhaving van nog slechts één onderdeel van het voorstel, namelijk het genoemde artikel 15b van de Tracéwet.

Ik vat deze kritiek, die wij vorig jaar met de minister hebben gedeeld, nog even kort samen. Ik zei toen namens een aantal fracties in november vorig jaar onder meer het volgende: "Naast de recente invoering van de bestuurlijke lus door de rechter, wordt nu ook voorgesteld om het bevoegd gezag een bestuurlijke lus te verlenen om op onderdelen een besluit aan te passen lopende de beroepsprocedure bij de rechter. Aldus lijkt een wirwar aan bestuurlijke lussen te ontstaan. Dat bevordert de transparantie van de procedure naar onze mening bepaald niet." Aldus mijn inbreng in november 2010.

De regering stelt thans dat hier geen sprake is van een bestuurlijke lus. Zij geeft aan dat het slechts gaat om het niet opnieuw doorlopen van afdeling 3.4 van de Awb, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Dat geldt dan ook alleen als er sprake is van een wijzigingsbesluit. Onze fracties zeggen dan: het moet wel gaan om kleine wijzigingen, anders worden burgers onnodig op afstand geplaatst onder het mom van een snellere besluitvorming. Dat heeft alles te maken met de rechtsbescherming van de burgers. Zoals ik al vaker heb gezegd in dit huis: we moeten als wetgever niet te ver doorschieten naar snelle besluitvorming, maar telkenmale zorgvuldig en weloverwogen een nieuwe balans vinden tussen belangen van burgers en het algemeen belang van, in dit geval, de aanleg van wegen en kanalen. Ik zou het voorstel ook graag beperken tot echte Tracébesluiten. Kan de minister onze opvatting onderschrijven dat het voorstel beperkt is tot alleen wijzigingsbesluiten? En hoe is zij voornemens toe te zien dat het hier echt gaat om "wijzigingen van ondergeschikte aard"?

Ik heb kennisgenomen van de vermelde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zie ik het nu goed dat de minister voornemens is met het voorliggende voorstel de leemte in de Tracéwet op te vullen zoals aangegeven in de uitspraak van de Raad van State in 2008? Heb ik dat juist?

De regering stelt verder voor om af te zien van een aanscherping van de artikelen 6:18 en 6:19 van de Awb. Zij wil daartoe niet overgaan omdat anders alle overige wetgeving in één keer op de schop gaat. Ik begrijp het standpunt van de regering. Toch is enige aanscherping van de genoemde artikelen zinvol in het kader van de algehele herziening van het bestuursprocesrecht. Aan de overzijde ligt inmiddels een wetsvoorstel en hierover zal de nieuwe senaat nog komen te spreken.

De tweede vraag van onze fracties vorig jaar was: "waarom heeft de regering de zinvolle suggestie van de Raad van State niet overgenomen om voor te schrijven dat in het wijzigingsbesluit van het bestuursorgaan de voorwaarde wordt opgenomen dat het wijzigingsbesluit tegemoet komt aan de ingediende beroepen?". De minister gaat hierop in haar brief van 3 mei helaas niet in. Wil de minister dat vanavond alsnog doen, zo is onze vraag. Vervolgens is de vraag wat verstaan moet worden onder het voorschrift dat de wijzigingen die het bestuursorgaan wenst aan te brengen in het wijzigingsbesluit "van ondergeschikte aard" zullen moeten zijn. Nu lijkt dit een lastige term, maar de jurisprudentie daarover is vrij duidelijk en geeft er een zekere uitleg aan. Op welke wijze gaat de minister invulling geven aan haar voornemen op basis van haar brief van 3 mei dat zij de rechtspraak een handje gaat helpen met de invulling en uitwerking van deze begrippen? Dat is onze laatste vraag. Wij zien met belangstelling de reactie van de minister op onze vragen en opmerkingen tegemoet.

□

De heer **Hofstra** (VVD):

Voorzitter. Wij hebben de laatste tijd kunnen zien dat er op veel plekken in ons land veel is gebouwd en dat het effectief is, omdat het tot een betere verkeerdoorstroming leidt. Ik noem de A2. Als u naar uw woonregio gaat, voorzitter, dan ziet u dat er in Den Bosch en Eindhoven veel is veranderd. Het gaat allemaal als een tierelier en mischien wel zodanig dat u het niet meer ziet. Ook de A12

Hofstra

van Utrecht naar Den Haag is aanmerkelijk verbeterd. En mag ik ook iets over mijn eigen regio zeggen? Het is tegenwoordig een genot om van Zwolle naar Meppel te rijden.

We zijn er nog niet. We zullen ten aanzien van de infrastructuur meer moeten doen. Dat geldt niet alleen voor de wegen, maar ook voor het openbaar vervoer. Naar mijn stellige overtuiging moeten wij ook meer aan de procedures doen. Er is al veel gebeurd om dat te versnellen en te versimpelen, maar volgens mij zijn wij er nog niet.

Het begin van dit dossier was in juli 2008. Nu is het bijna juli 2011! We hebben dus net zo veel tijd nodig om een vrij kleine wijziging in een wet aan te brengen als onze aannemers nodig hebben om een strook of een andere voorziening te realiseren. We weten dat er nog allerlei verbeteringen en versnellingen onderweg zijn. Ik noem Elverding; we leven onder nummers en dit dossier heet "32377". Het is inmiddels bij onze bureaus in behandeling genomen. Ik denk ook aan het structureel maken van de Crisis- en herstelwet, een voornemen van dit kabinet. Wij denken dat het verstandig is om dat nu ook te doen en we zijn blij dat we dit onderwerp op de valreep nog kunnen behandelen.

De minister is middels een correspondentie ingegaan op eerdere kritiek, door collega-woordvoerders eerder genoemd. Als ik het goed heb begrepen, is het vooral het formaliseren van ongeschreven recht. Zo heb ik dat tenminste als juridische leek begrepen. Het is heel verstandig om dat te doen. Dat betekent van ondergeschikt belang, wat ook al door de collega's is benadrukt. Je kunt dan afzien van de toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Het lijkt ons heel verstandig dat dit nu wordt geformaliseerd. We hebben ook begrepen dat dit zelfde artikel in het andere dossier letterlijk in die vorm is opgenomen.

We hebben nog wel een tweetal vragen. Wegen en kanalen zijn meestal overheidsprojecten, maar als een particuliere initiatiefnemer dit zou willen – we willen in dit land ook tolwegen ontwikkelen, maar het kan ook om andere projecten gaan – kan dan dezelfde procedure worden gevolgd? Het lijkt mij wel van belang dat dat moet kunnen.

Het tweede punt is dat het voorstel nog verder wordt beperkt. We hadden drie voorstellen. Niet alleen de Tracéwet, maar ook de Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening. Die vallen er nu uit, maar ik heb wel het idee dat het verstandig is om dat toch ook te doen. Waar gebeurt dat dan en op welke manier? Dat zijn onze twee vragen op dit punt. Wij wachten de antwoorden van de minister hoopvol af. Het zou mij een lief ding waard zijn als wij vanavond konden concluderen dat deze toch niet zo ingrijpende wetswijziging die in de praktijk heel effectief kan zijn, gewoon door kan. Dit is waarschijnlijk mijn laatste uitspraak in deze Kamer. Persoonlijk zou ik het zeer waarderen als wij dit met elkaar konden bewerkstelligen.



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

Voorzitter. Naar aanleiding van onze eerdere bespreking in de Eerste Kamer, de zorgen die daarin leefden en de vragen die er toen waren, heb ik een brief gestuurd met een aanpassing van het wetsvoorstel, vergezeld van toelichtingen. Ik ben blij en waardeer het zeer dat deze Kamer, nog in deze samenstelling, wil komen tot een afronding van het wetsvoorstel.

In de brief aan de Kamer heb ik twee dingen naar voren willen brengen. Ten eerste het belang van de regeling om, nog hangende het beroep, het Tracébesluit op punten van ondergeschikte aard te kunnen wijzigen, zonder een dergelijk wijzigingsbesluit vooraf te laten gaan door weer een apart ontwerp-Tracébesluit. Ik heb dit geïllustreerd met voorbeelden uit de Tracéwetpraktijk. De heer Janse de Jonge, die toen in het debat namens vele fracties sprak, had wel begrip voor een specifieke regeling voor Tracébesluiten, maar geen begrip voor zoiets voor de verschillende wetten die we toen ook hadden ingediend: de spoedwet en de Wet ruimtelijke ordening. Hij wilde daarover wel nadere informatie krijgen. Ten tweede heb ik in de brief de noodzaak naar voren willen halen om een dergelijke regeling in de Tracéwet op te nemen en niet te kiezen voor een aanvulling op artikel 6:18, of een toelichting bij dat artikel in de Algemene wet bestuursrecht. Dat was toen immers ook een discussiepunt, maar het gaat mij vooral om een regeling voor de Tracéwet. In de brief heb ik ook de toezegging gedaan om slechts artikel 15b van de Tracéwet te noemen in het inwerkingtredingsbesluit, als de Kamer het wetsvoorstel aanneemt. Ik kom zo te spreken over de andere wetten, naar aanleiding van de vragen van de heer Hofstra.

Het wetsvoorstel gaat over een eenvoudige wijziging van het Tracébesluit, dat onder de rechter ligt. Dit is zo ontzettend belangrijk, omdat deze regeling beoogt te voorkomen dat een geconstateerd gebrek leidt tot vernietiging van het Tracébesluit, waarop de besluitvorming helemaal opnieuw zou moeten worden gestart. De bepaling houdt het tempo in de beroepsprocedure en draagt bij aan de finale geschilbeslechting. Wat betekent dit voor de betrokken burger of voor betrokken partijen? Ook dat is een discussiepunt voor een aantal Kamerleden. Het gaat echt om het herstel van gebreken van ondergeschikte aard. De betrokkenen worden steeds geïnformeerd over het voorgenomen wijzigingsbesluit. Veelal is het ingestelde beroep van betrokkenen juist de reden waarom wij zo'n fout willen herstellen en tegemoet willen komen aan het ingestelde beroep. Zo constateren mensen soms dat in zo'n Tracébesluit hun huis met verkeerde decibellen staat opgenomen. Het ingestelde beroep richt zich dan ook meteen tegen het wijzigingsbesluit. Dit volgt uit artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht. Ik kom nog terug op het beroepsrecht van de individuele burger.

Zoals ik heb gemeld in mijn brief van 3 mei, ben ik voornemens om aan de hand van de uitvoering in de praktijk te inventariseren om welke wijzigingen van ondergeschikt belang het gaat. Ook dat was een terechte vraag van de Eerste Kamer: wat versta ik daar precies onder? Er moet voor alle betrokkenen helderheid bestaan over wat "wijzigingen van ondergeschikt belang" zijn en wat niet. Zoals ik eerder illustreerde, zullen hogere waarden zeker tot die lijst behoren.

Ik maak van deze gelegenheid gebruik om direct te reageren op een aantal opmerkingen van de leden Janse de Jonge, Meindertsma en Hofstra. In mijn brief heb ik geprobeerd om aan te geven dat in de overwegingen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de uitspraak van 2 april 2008 over het wetsaanpassingsbesluit met betrekking tot de A7, enerzijds duidelijk is gemaakt dat de rechter onderschrijft dat het bestuursorgaan wel degelijk de bevoegdheid heeft om het besluit te wijzigen en anderzijds dat het niet-doorlopen van de afdeling 3.4-procedure voor wijzigingen van ondergeschikte aard alleen maar kan als de wet daarin voorziet; de bestaan-

Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

de wetgeving biedt die mogelijkheid immers niet. Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in deze door de Afdeling bestuursrechtspraak geconstateerde leemte.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA):

Ik hoop dat de minister kan aangeven hoe die uitspraak, op deze manier door haar geïnterpreteerd, staat ten opzichte van de wijziging van de bestuurlijke lus in het bestuursrecht, die wij nadien hebben doen plaatsvinden. Ik heb het debat daarover gevolgd en ben daarin zelf woordvoerder geweest. Volgens mij kan er, precies door dát wijzigingsvoorstel, bij kleine onvolkomenheden wel degelijk een wijziging komen, zonder die gehele procedure.

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

Ik heb de vorige keer betoogd dat de rechter die bestuurlijke lus heeft gecreëerd om wijzigingen via een kortere procedure mogelijk te maken, evenals een wijziging door het bestuursorgaan zelf van fouten die worden geconstateerd op een moment dat de stukken reeds in de procedure zitten. Ik kom daar zo op terug. In ieder geval sprak de rechter op 2 april 2008 uit dat een bestuursorgaan daar eigenlijk toe in staat moet zijn. Het niet-bestaan van een wettelijke grondslag daarvoor is nu voor mij de reden om dit onderdeel in de wet te willen regelen.

Het is belangrijk om te benadrukken dat er geen sprake is van een inperking van het beroepsrecht. Mevrouw Meindertsma eindigde haar betoog daarmee en voor haar en voor de GroenLinks-fractie was dit een reden om tegen te stemmen. De wijzigingsbesluiten worden conform de Awb bekendgemaakt en tegen zo'n besluit kan onverminderd beroep worden ingesteld. Het gaat ook om een wijzigingsbesluit van ondergeschikte aard. Wij willen dit regelen, omdat wij niet het gehele proces opnieuw willen doorlopen vanwege kleine foutjes die de inhoud van het project verder nauwelijks beïnvloeden. Een en ander wordt echter bekendgemaakt en indien bezwaarhebbenden dit willen, kunnen ze daartegen nog steeds beroep instellen. Morgen wordt de Tracéwet in de Tweede Kamer besproken, en wel naar aanleiding van de aanpassingen vanwege de commissie-Elverding. Wij zullen de vroegtijdige inbreng van de burger in het proces regelen, omdat wijzelf veel belang hechten aan een goede, vroegtijdige publieke en maatschappelijke participatie in dit soort projecten. Vroeger had je altijd partijen die zeiden dat ze gedurende de hele rit niet werden gehoord, wat ook de reden was dat zij tot het einde bezwaar bleven maken. Morgen staat die Tracéwet dus op de agenda van de Tweede Kamer. Als het aan mij ligt, zal de participatie van de individuele burger extra goed worden geregeld.

In antwoord op een expliciete vraag van de heer Janse de Jonge zeg ik dat het voorstel inderdaad is beperkt tot wijzigingsbesluiten, en wel tot wijzigingsbesluiten die hangende het beroep worden vastgesteld, die uiterlijk tien dagen voor de zitting worden vastgesteld, die zien op de wijziging van ondergeschikte aard en, sinds de brief van 3 mei, die alleen besluiten wijzigen van het Tracébesluit; dus niet meer de spoedwet en de Wet ruimtelijke ordening, zoals eerder aan de orde was. Daarmee is dit dus ingeperkt. Het gaat dus niet om een nieuwe bestuurlijke lus en daarom staat dit ook los van de eerdere discussie over die bestuurlijke lus, de wettelijke verankering van de bevoegdheid om alleen bij wijzigingen van ondergeschikte aard niet opnieuw toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Straks is ook hier weer een discussie over de Algemene wet bestuursrecht,

maar dit voorstel richt zich heel specifiek op Tracéwet en -besluit.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA):

De minister spreekt over wijzigingen van ondergeschikte aard. In het begin van haar betoog zei ze dat die kunnen gaan over decibelberekening, ik voeg daar even aan toe dat ze ook zouden kunnen gaan over luchtkwaliteitssaldelingen. Maar op grond van de wijze waarop wij de Wet geluidhinder en de Wet luchtkwaliteit hebben gemaakt, zou juist wat "van ondergeschikte aard" is weleens buitengewoon essentiële wijzigingen kunnen betreffen voor belanghebbenden, of de niet-direct belanghebbenden met de auto over wie meneer Hofstra het heeft.

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

Ik kan mij goed voorstellen dat er onzekerheid bestaat in de zin van: het is interessant dat die mevrouw het heeft over "van ondergeschikte aard", maar wij zijn benieuwd wat zij daar uiteindelijk allemaal onder gaat stoppen. Ik heb er zelf geen enkele baat bij om wijzigingsbesluiten die niet van ondergeschikte aard zijn, langs deze weg te repareren, omdat de rechter uiteindelijk kan zeggen dat ik daarmee een wijzigingsbesluit heb genomen dat niet van ondergeschikte aard is. Hij kan daarmee het totale traject tenietdoen. Ik kom daar zo nog even op terug. De bevoegdheid om afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht bij wijziging van een besluit over te slaan is bij de Algemene wet bestuursrecht aan de rechter gegeven, zoals mevrouw Meindertsma terecht opmerkte, zowel ten aanzien van de einduitspraak als de tussenuitspraak. Toch zal ik de opmerking van mevrouw Meindertsma dat die wettelijke rechterlijke bevoegdheid dit wetsvoorstel overbodig maakt, tegenspreken.

Ten eerste is de rechter namelijk niet verplicht om toepassing te geven aan de bestuurlijke lus, met als gevolg dat het ook kan gebeuren dat eerst bij de einduitspraak een vernietiging wordt uitgesproken en alsnog een reparatiebesluit moet worden vastgesteld. Dat kan dan mogelijk opnieuw op het bordje van de rechter worden gelegd. Voordat die uitspraak wordt gedaan, zijn wij al heel snel een jaartje verder. Ten tweede streef ik uiteraard naar de vaststelling van rechtmatige besluiten. Tracébesluiten zijn heel complex. Heel kleine foutjes kunnen niet worden uitgesloten. Ik heb ze de vorige keer al genoemd: een verkeerde arcering van een te slopen opstal, een onjuiste begrenzing van een strooiveld. Om dat soort zaken gaat het; ik kan er nog een heleboel noemen.

Zo heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak in haar advies, bijvoorbeeld bij het Tracébesluit Sporen in Arnhem, opmerkingen gemaakt over hogere waarden van een school die geen beroep had ingesteld. Zij heeft ook bij het Tracébesluit A2 St.-Joost-Urmond een opmerking gemaakt over hogere waarden en de juistheid van adressen van bewoners die evenmin beroep hadden ingesteld. Ook in die gevallen, dus als mensen geen beroep hebben ingesteld, wil ik in staat zijn om een besluit te kunnen verbeteren. De meeste wijzigingsbesluiten bevatten dan ook zowel verbeteringen van door de appellanten aangedragen punten als verbeteringen die het gevolg zijn van een extra controleslag. Als bij huis B een foutje is gemaakt, wil ik het ook graag bij huis A en huis C repareren, ook al hebben zij geen bezwaar gemaakt tegen een voorliggend Tracébesluit.

Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA):

Vindt de minister het niet juist eigen aan het karakter van de democratische rechtsstaat, waar wij de trias politica hebben, dat de rechter kan uitmaken of een wijziging van ondergeschikt belang is, in plaats van het bevoegd gezag?

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

Als wij met elkaar in het land procedures afspreken, moeten wij niet in een bepaalde val trappen; je zou dingen die niet van invloed zijn op de essentie van de procedure, kleine fouten die van ondergeschikt belang zijn, ook goed via het bestuursorgaan moeten kunnen repareren, zolang de belanghebbenden daar maar geen nadeel van ondervinden. In dit geval gaat het om het Tracébesluit, maar het kan ook over andere wet- en regelgeving gaan; mevrouw Meindertsma vraagt het in algemene zin. Dan kom ik weer op de vraag of je daarmee tot wijzigingen van ondergeschikt belang gaat besluiten terwijl je uiteindelijk iets hebt dat van bovengeschikt belang is. Daar hebben ik en mijn opvolgers geen enkele baat bij, omdat de rechter dat dan kan vernietigen. Die zal ook dat oordeel geven.

De heer **Janse de Jonge** (CDA):

Even heel concreet, in de casus die de minister noemt, is de zaak onder de rechter. Het gaat om een wijzigingsbesluit. Dat wijzigingsbesluit wordt op een aantal ondergeschikte onderdelen gecorrigeerd. Dat kan een arcering zijn, een berekening of wat dan ook. De rechter kan dan iets afwijzen, terugwijzen of wat dan ook. Uiteindelijk is er dus wel een toets door de rechter, een onafhankelijk orgaan, op de kwaliteit van het wijzigingsbesluit. Heb ik dat goed begrepen?

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

Ja, dat klopt.

De heer **Janse de Jonge** (CDA):

Als dat klopt, houden wij die rechtsstatelijke eisen wel vast.

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

Zo heb ik het geprobeerd weer te geven. Het is ook in mijn belang om dat alleen maar te doen bij punten die niet van wezenlijke aard zijn voor de insprekers.

De heer Janse de Jonge heeft gevraagd waarom de opmerking van de Raad van State dat als extra voorwaarde zou moeten worden opgenomen dat het wijzigingsbesluit tegemoetkomt aan de ingediende beroepen, niet is overgenomen. Ik heb in de memorie van antwoord aangegeven dat het niet verstandig is om de wetstekst aan te vullen met het voorstel van de Raad van State, omdat de reden voor het maken van een wijzigingsbesluit in de meeste gevallen gelegen is in de naar voren gebrachte beroepsgronden.

In het beroepsschrift wordt dan bijvoorbeeld gesteld dat een hoge waarde is vergeten of onjuist is vastgesteld, of dat een verkeerde opstal is aangekruist als te amoveren. Als die beroepsgrond terecht is, kan via een wijzigingsbesluit op korte termijn alsnog een hogere waarde worden vastgesteld of de juiste opstal worden aangekruist. In die gevallen wordt tegemoetgekomen aan de beroepsgronden. Maar bij het zojuist genoemde Tracébesluit A2 St.-Joost-Urmond, bijvoorbeeld, kwam de noodzaak tot het maken van een wijzigingsbesluit vooral naar voren uit de eigen controle van de verkeersgegevens en het door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak ingebracht

te verslag. Ik had het net al over die huizen A, B en C. Als je zo'n fout ontdekt, dan weet je dat die er ook op andere plekken in zit, terwijl het soms gaat om percelen van mensen die niet eens bezwaar hebben gemaakt. Daarom heb ik niet expliciet overgenomen dat het alleen maar gaat om degenen die beroep hebben ingediend, maar ook om anderen voor wie wij die fout zouden kunnen herstellen. Het opnemen van de voorwaarden van de Raad van State zou een onnodige inperking zijn van de mogelijkheid om dat wijzigingsbesluit te kunnen realiseren.

De zinsnede "wijziging van ondergeschikte aard" is een paar keer gevallen. In de memorie van antwoord heb ik aangegeven dat daar misschien onduidelijkheid over kan bestaan, maar dat ik bij twijfel altijd de voorkeur zal geven aan toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, alleen al om te voorkomen dat de rechter de conclusie zal trekken dat bij de voorbereiding van het wijzigingsbesluit ten onrechte geen toepassing is gegeven aan afdeling 3.4 omdat hij vindt dat het niet gaat om een wijziging van ondergeschikte aard. In de verschillende stukken zijn diverse voorbeelden genoemd. In de meeste gevallen gaat het om vergeten of foutief vastgestelde hogere waarden omdat blijkt dat woningen zijn gesplitst of samengevoegd, of dat er meer verdiepingen zijn bijgebouwd.

De regeling is vooral bedoeld om te kunnen komen tot een goede vermelding van de hogere waarden. Dat is veelal het meest complexe onderdeel van een Tracébesluit. Ondanks alle checks en dubbelchecks – wij besteden daar echt heel veel werk aan – is het nog steeds heel erg gevoelig voor fouten. Het is heel belangrijk voor bewoners dat de juiste waarde wordt vastgesteld. Die wordt namelijk in het kadaster ingeschreven en is de basis voor de nadeelcompensatie die een bewoner kan krijgen.

Ook wijzigingen van ondergeschikte aard hebben rechtsgevolg. Hogere waarden zijn onderdeel van het Tracébesluit en hebben dus rechtsgevolg. Dat betekent niet dat een betrokkene door een wijziging van ondergeschikte aard per definitie in een nadelige positie komt te verkeren en ook niet dat hij met het overslaan van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht in zijn rechtsbescherming wordt beknot. De rechter stuurt een wijzigingsbesluit altijd naar de appellanten en biedt dus de mogelijkheid om daarop te reageren en daar op de zitting opmerkingen over te maken. Ik ga ervan uit dat de appellanten de wijzigingen zoals wij die hebben aangebracht, in hun voordeel gaan zien. Als dat niet het geval is, weet ik bij voorbaat al dat ik daar alsnog bij de rechter over in discussie kom.

Ik heb verder aangegeven te onderzoeken welke wijzigingen als van ondergeschikt belang kunnen worden bestempeld. Vooral alsnog zijn het die foute of nieuwe woongegevens. Ik heb er geen belang bij om de voorbereiding van wijzigingen die niet van ondergeschikt belang zijn, geen toepassing te geven. Uiteindelijk beslist de rechter of ik daar al dan niet terecht toepassing aan heb gegeven. Ik zal de voorbeelden bijhouden. Daarmee wordt het in de praktijk steeds duidelijker waar het om gaat.

De heer Hofstra stelde vragen over de private partijen. Private partijen nemen geen Tracébesluit en kunnen dus ook niet zelf zo'n wijzigingsbesluit realiseren. De andere vraag had betrekking op de Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening. De Spoedwet wegverbreding is van tijdelijke duur. Alle trajectbesluiten daarin zijn inmiddels genomen. Met andere woorden, die projecten lopen nu allemaal. Het is niet meer noodzakelijk om dat daar nog voor op te nemen. Voor de Wet ruimtelijke orde-

Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

ning zou je dat kunnen doen. Daarom is die in de vorige kabinetsperiode ook ingediend op een wens van minister Cramer van VROM. Je kunt altijd discussie voeren over een bredere toepassing van de Algemene wet bestuursrecht zoals die er nu ligt, zoals nu in de Tweede Kamer het geval is. Wij zien dat dit zich voornamelijk voordoet in de Tracéwetpraktijk. Daarom heb ik de Kamer voorgesteld om het alleen tot de Tracéwet te beperken.

De heer **Hofstra** (VVD):

Ik dank de minister voor de beantwoording. Ik begrijp het argument voor het eerste punt, namelijk dat de particuliere initiatiefnemer geen bevoegd gezag is en dit dus niet kan doen. Kan de minister dan wel toezeggen dat, voor zover zij invloed heeft op het bevoegd gezag, er niet wordt gediscrimineerd tussen een publieke initiatiefnemer en een private initiatiefnemer? Die laatste zou er namelijk belang bij kunnen hebben dat sommige dingen bij deze regeling soepel kunnen verlopen.

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

Ik probeer mij een beetje de situatie voor te stellen waarin zich dit kan voordoen. Dit gaat over de Tracéwet en niet over een breder kader. Als wij veel meer met pps-constructies werken, krijg je ook private partijen die ideeën uitwerken, maar uiteindelijk is het nog steeds de overheid die het Tracébesluit neemt. De overheid kan op dat moment het wijzigingsbesluit nemen. De overheid helpt dan de betrokken private partijen op dezelfde wijze als zij zichzelf helpt als ze dit los van private partijen gedaan zou hebben.

Tot slot zeg ik nog een keer dat de rechtsbescherming van de burgers met dit wetsvoorstel niet beknot wordt. De mogelijkheid van beroep tegen het wijzigingsbesluit blijft onverminderd bestaan. Ik hoop dat mijn brief en de daarin geschetste belangen bij de besluitvorming over infrastructuurprojecten aanleiding zijn voor de Kamer om uiteindelijk het voorgestelde artikel 15b van de Tracéwet en daarmee de inwerkingtreding daarvan aan te nemen.

Mij rest om de leden der Kamer te bedanken voor het behandelen van het wetsvoorstel.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:

Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Dat is het geval.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA):

Ik heb er behoefte aan om de minister in ieder geval te bedanken voor haar beantwoording. Ik vind dat zij heel overtuigend gesproken heeft. Desalniettemin wil ik graag binnen mijn fractie overleg over de uiteindelijke stemming. Wij willen dus graag volgende week hierover stemmen.

De **voorzitter**:

Ik stel voor om volgende week over dit wetsvoorstel te stemmen, in blijde afwachting van het resultaat van het overleg in de fractie van mevrouw Meindertsma.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 21.25 uur.