

Vergaderjaar 2008–2009

31 546

Wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 24 oktober 2008

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Tracéwet (Tw), de Spoedwet wegverbreding (Sww) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro) teneinde de versnelde uitvoering mogelijk te maken van wegprojecten waarvan de besluitvorming, vooral als gevolg van de luchtkwaliteitsproblematiek, is vertraagd of is stil komen te liggen. Hierdoor wordt voorkomen dat infrastructurele en ruimtelijke projecten lang stil komen te liggen. De leden van de CDA-fractie zijn verheugd dat hiermee tegemoet wordt gekomen aan het streven van het kabinet om Nederland weer beter bereikbaar te maken.

De leden van de CDA-fractie kunnen instemmen met de keuze om de voordelen die het wetsvoorstel beoogt niet te beperken tot projecten die onder het bereik van de Sww vallen, maar om ook projecten die onder het bereik van de Tw en de Wro vallen van deze voordelen te laten profiteren. Het kan namelijk niet zo zijn dat alleen een bepaald soort project profiteert van de nieuwe wettelijke regeling. De inzet moet zijn om een zo breed mogelijk terrein te bestrijken.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de doelstelling van dit wetsvoorstel, dat beoogt om de besluitvorming in de betreffende procedures te versnellen. Deze leden hebben enkele vragen, die verderop in dit verslag aan de orde komen.

De leden van de SP-fractie nemen met verbazing kennis van het wetsvoorstel. Deze leden kunnen zich vinden in het uitgangspunt om procedures te

¹ Samenstelling:

Leden: Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Snijder-Hazelhoff (VVD), Mastwijk (CDA), Jager (CDA), voorzitter, Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Roefs (PvdA), Jansen (SP), Cramer (CU), Roemer (SP), Koppejan (CDA), Vermeij (PvdA), Madlener (PVV), Ten Broeke (VVD), ondervoorzitter, Ouwehand (PvdD), Polderman (SP), Tang (PvdA), De Rouwe (CDA) en Vacature (VVD).

Plv. leden: Vendrik (GL), Van der Vlies (SGP), Boekestijn (VVD), Bilder (CDA), Hessels (CDA), Atsma (CDA), Van Bommel (SP), Koşer Kaya (D66), Sterk (CDA), Aptroot (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Jacobi (PvdA), Besselink (PvdA), vacature (SP), Anker (CU), Van Leeuwen (SP), Knops (CDA), Depla (PvdA), Agema (PVV), Verdonk (Verdonk), Thieme (PvdD), Lempens (SP), Waalkens (PvdA), Van Heugten (CDA) en Neppérus (VVD).

versnellen, maar over deze vorm van de mogelijke versnelling zijn nog veel twijfels bij deze leden.

De leden van de SP-fractie begrijpen dat de regering de problemen bij de voortgang van wettelijke procedures aan wil pakken. Volgens deze leden moet het probleem van de onzorgvuldige besluiten echter aangepakt worden op een structurele manier. Een bestuurlijke lus zet alleen besluiten recht indien er een rechtszaak begonnen wordt. Deze mogelijkheid kan ertoe leiden dat er gemakkelijker omgegaan wordt met het nemen van besluiten. Terwijl in het huidige systeem juist bij de genomen besluiten vaak al problemen gesignaleerd worden. De leden van de SP-fractie vinden dat naar de oorzaak daarvan gekeken dient te worden. Besluitvorming moet zorgvuldiger geschieden, niet gemakzuchtiger. Onderkent de regering dat dit laatste wel dreigt met dit wetsvoorstel?

Ook zijn de leden van de SP-fractie benieuwd naar de verwachte effecten van dit wetsvoorstel op de vergroting van de efficiency en de versnelling van de bestuursrechtelijke procedures. Deze leden willen ook graag weten in hoeverre dit middel van de bestuurlijke lus daadwerkelijk een aanvulling vormt op de (herstel)mogelijkheden die er nu al zijn.

Verder vragen de leden van de SP-fractie zich af wie opdraait voor de gerechtelijke kosten als de bestuurlijke lus toegepast wordt. In een dergelijk geval kan degene die de rechtszaak begint, hierin gelijk hebben, maar toch de rechtszaak verliezen. Deze leden vinden dat in zo'n geval de verweerder voor de kosten op dient te draaien. Op die manier worden rechtzaken niet onnodig bemoeilijkt.

Concluderend snappen de leden van de SP-fractie waarom de regering de bestuurlijke lus wil. Het blijft echter vreemd dat een bestuursorgaan dat onzorgvuldig gehandeld heeft een herkansing geboden krijgt, terwijl burgers bij het maken van vormfouten geen enkele mogelijkheid tot herstel wordt geboden. Dit getuigt niet van een eerlijke overheid. Vandaar dat deze leden de regering willen verzoeken om dit wetsvoorstel nog eens grondig te overwegen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorgestelde wijziging van de Tw, Swv en de Wro met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure. Deze leden ondersteunen de voorgestelde wijzigingen.

De leden van de VVD-fractie zouden wel graag vernemen wat het voor bestaande infrastructuurprojecten zou hebben geschied als deze voorgestelde wetswijziging al in werking was getreden, bijvoorbeeld inzake de vernietiging van het Tracébesluit over de A4 (Leiden–Burgerveen).

De leden van de GroenLinks-fractie hebben het wijzigingsvoorstel met belangstelling gelezen. Zij vinden het opmerkelijk dat het wetsvoorstel al door de regering ter advisering naar de Raad van State gestuurd is, toen de commissie Versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (Commissie Elverding) nog volop aan het werk was. Was de regering niet geïnteresseerd in de inzichten van deze commissie? Kunt u dat toelichten? Hoewel de leden van de GroenLinks-fractie met regelmaat twijfels hebben bij of niet instemmen met infrastructurele projecten, hebben zij geen bezwaren tegen het versnellen van procedures om dergelijke projecten te realiseren. Daarbij stellen deze leden één belangrijke voorwaarde: de zorgvuldigheid van de procedure dient te allen tijde gewaarborgd te blijven en onder geen enkele omstandigheid ondergeschikt gemaakt te worden aan de politieke behoefte om projecten sneller uit te kunnen voeren. Het recht van burgers en maatschappelijke organisaties om besluiten door de rechter te laten toetsen aan bijvoorbeeld wetten op het gebied van luchtkwaliteit of natuur mag op geen enkele manier aangetast worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel, dat beoogt een bestuurlijke lus te introduceren in ondermeer de Tw. Daarmee wordt de mogelijkheid geschapen om gebreken tussentijds te herstellen, zodat allerlei projecten geen onnodige vertraging oplopen.

Naast de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is ook het wetsvoorstel Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet) geamendeerd ten aanzien van de bestuurlijke lus. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre de formuleringen in voorliggend wetsvoorstel en in het initiatiefwetsvoorstel 31 352 van de leden Vermeij c.s. aansluiten bij de formuleringen in de Wabo en de Waterwet.

De voorgestelde regeling wijkt af van het bepaalde in de Wet milieubeheer. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de genoemde argumenten voor deze afwijkingen ook voor de Wet milieubeheer gelden en zo nee, waarom niet. Indien deze argumenten wel gelden, vragen genoemde leden of de regering het voornemen heeft ook met wijzigingen te komen op de Wet milieubeheer.

Niet uitgesloten kan worden dat beroep wordt ingesteld door belanghebbenden die niet betrokken zijn bij de lopende procedure tegen een besluit tot wijziging van een Tracébesluit. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat dit betekent voor de termijnen waarbinnen er een onherroepelijk besluit kan liggen, voor de inrichting van de procedures en voor de met het wijzigingsbesluit beoogde tijdwinst.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen verder in hoeverre het wetsvoorstel in een oplossing voorziet voor de complicatie van de besluitvorming in het kader van de bestuurlijke lus bij een dubbele procedure als een besluit ook goedkeuring van gedeputeerde staten behoeft.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen te reageren op een in de rechtsliteratuur gehanteerde stelling dat de introductie van de bestuurlijke lus mogelijk een ondermijning zou kunnen betekenen van het corrigerende en sanctionerende effect van een vernietiging. Zij vragen aan te geven of de regering dit effect van de bestuurlijke lus eveneens verwacht en op welke wijze dit zou kunnen worden voorkomen bij de uitvoering van voorliggend wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in de onderbouwing van het wetsvoorstel veel aandacht wordt besteed aan het belang van snelle besluitvorming door het bestuursorgaan. Deze leden missen in de onderbouwing het perspectief van het belang van de burger. De leden van de ChristenUnie-fractie veronderstellen dat het niet de bedoeling is dat de bestuurlijke lus er in alle gevallen op gericht is om gebreken van het bestuursorgaan te herstellen, terwijl de burger geen mogelijkheid meer heeft om fouten zijnerzijds te herstellen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de proportionaliteit van de voorstellen nader te beargmenteren, nu de burger, die veelal meer belang heeft bij vernietiging van een uitspraak, in zijn belangen kan worden geschaad.

De leden van de ChristenUnie-fractie kunnen zich voorstellen dat de termijnen voor herstel van een gebrek aanzienlijk kunnen verschillen per situatie. Dit wordt met het voorstel overgelaten aan de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat hiervoor redelijke termijnen worden geacht. Deze leden vragen bovendien naar de praktische uitwerking van de mogelijkheid om de termijn te verlengen. Die mogelijkheid tot verlenging kan immers leiden tot vertragingstactiek.

Een wijzigingsbesluit dient uiterlijk tien dagen voor de zitting, die plaatsvindt ten behoeve van de beoordeling van het bestreden besluit, te worden vastgesteld. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke redenen de regering heeft om het wetsvoorstel niet aan te vullen met een nadere regeling ten aanzien van de bekendmaking en inwerkingtreding

van het wijzigingsbesluit. Geldt de termijn van tien dagen zowel voor wijzigingen van ondergeschikte aard als voor grotere wijzigingen? De termijn voor herstel van gebreken kan worden verlengd. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of dit betekent dat deze termijn door meerdere tussenuitspraken meerdere keren kan worden verlengd.

Artikelsgewijs

Artikel 15a Tw, artikel 9a Swv en artikel 8.4a Wro

De leden van de CDA-fractie constateren dat in het wetsvoorstel wordt voorgesteld om afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing te laten zijn op de totstandkoming van het wijzigingsbesluit hangende het beroep. Het moet daarbij wel gaan, zo is tot uitdrukking gebracht in de wettekst, om wijzigingen van ondergeschikte aard. De leden van de CDA-fractie kunnen instemmen met deze wijziging, maar kan de regering meer duidelijkheid geven omtrent de woorden «van ondergeschikte aard»? Waar moet daarbij aan gedacht worden? Kan de regering een voorbeeld geven? Ook de leden van de ChristenUnie-fractie stellen deze vraag. Zij vragen zich daarbij met name af of hierbij ook wordt gezien op het belang van de wijziging voor de individuele belanghebbende of dat de reikwijdte alleen afhankelijk is van de verhouding van de omvang van de wijziging tot de omvang van het gehele project.

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over de zorgvuldigheid die ernstig in het geding kan komen indien er wordt afgezien van de voorbereidingsprocedure en van de bezwaarschriftenprocedure na het herstel. Kan de regering toelichten hoe ingrijpend de wijziging (of het herstel) van het besluit mag zijn? Welke fouten of gebreken mogen achteraf worden hersteld? Ook vragen deze leden zich af of er niet een mogelijkheid dient te zijn dat de appellanten bij de voorbereiding van het herstelbesluit betrokken worden. En in hoeverre kunnen belanghebbenden nog een rol vervullen bij ingrijpende herstelbesluiten? Zijn belanghebbenden en appellanten altijd nog in de gelegenheid te reageren op de nieuwe situatie die zich voor hen voordoet?

Het belangrijkste punt voor de leden van de GroenLinks-fractie is de vraag of bij een tussenuitspraak bestaande en eventuele nieuwe belanghebbenden voldoende worden geïnformeerd en de gelegenheid krijgen om zich in het proces te voegen. Kan de regering een garantie op dat punt geven om de zorgen van deze leden weg te nemen?

Artikel 25d Tw, artikel 14a Swv en artikel 8.4b Wro

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat met de voorgestelde regeling van de bestuurlijke lus de rechter meer mogelijkheden krijgt om het bestuursorgaan te sturen bij het herstellen van een besluit dat anders voor vernietiging in aanmerking zou kunnen komen? Zien deze leden dat goed? Zo nee, waarom niet? Zo ja, gaat de rechter daarmee dan niet teveel op de stoel van de bestuurder zitten?

Artikel 8.4c Wro

Het voorgestelde artikel 8.4c Wro verklaart de procedure voor een wijzigingsbesluit en een tussenbesluit van overeenkomstige toepassing op het inpassingsplan. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of in dit artikel niet expliciet gesproken dient te worden over de provincie en het rijk in plaats van over de gemeenteraad.

Artikel IV maakt het mogelijk om de artikelen die betrekking hebben op de bestuurlijke lus niet in werking te laten treden indien het initiatiefwetsvoorstel 31 352 van de leden Vermeij c.s. eerder door de Eerste Kamer wordt aangenomen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke onderdelen van het wetsvoorstel in dit geval wel blijven bestaan.

Advies Raad van State en Nader rapport

In het advies van de Raad wordt gesproken over een «omgekeerde lus» (p. 6). De leden van de PvdA-fractie zouden ter volledigheid de voorgestelde omgekeerde lus nog eens uitgelegd willen zien, daar deze leden nog enige verduidelijking wensen.

De leden van de ChristenUnie-fractie leden vragen wat de reden is om de mogelijkheid van een omgekeerde lus zoals voorgesteld door de Raad van State niet te introduceren in dit wetsvoorstel. Via deze omgekeerde lus zou de Afdeling zelf kunnen voorzien in beslechting van geschilpunten, waardoor het niet nodig is dat het bestuursorgaan een nieuw besluit neemt. Genoemde leden vragen hoe een dergelijke omgekeerde lus zich verhoudt tot de trias politica.

De Raad van State merkt op dat degenen die beroep willen instellen tegen een herstelbesluit, belanghebbend moeten zijn bij de wijziging van het besluit. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe bepaald wordt wie belanghebbend zijn.

Bij onderdeel 5b van het advies van de Raad van State (bestuurlijke lus in hoger beroep) stelt de regering in het nader rapport dat bij hoger beroep «het wetsvoorstel de rechter niet verplicht om tot toepassing van de bestuurlijke lus over te gaan». De leden van de VVD-fractie krijgen graag een nadere en heldere toelichting op wat er bedoeld wordt met deze reactie. Betekent dit dat de bestuurlijke lus alleen wordt toegepast in hoger beroep als de rechter daarvoor kiest? Op welke gronden wordt die keuze gemaakt?

De hamvraag voor de leden van de GroenLinks-fractie bij deze wetswijziging is, of de regering kan garanderen dat de rechtszekerheid voor burgers overeind blijft. In dat licht bezien zijn deze leden blij dat de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State een aantal van haar eigen voorstellen al ingetrokken heeft. De leden van de GroenLinks-fractie delen de analyse van de Raad, dat een aantal van de oorspronkelijke voorstellen de zorgvuldigheid van besluitvorming en de rechtsbescherming van belanghebbenden aan zou tasten.

Relatie tot aangekondigde Wet aanpassing bestuursprocesrecht en initiatiefwetsvoorstel van leden Vermeij c.s. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af, indien het wetsvoorstel van de leden Vermeij, Koopmans en Neppérus met betrekking tot de bestuurlijke lus in de Awb (31 352) aangenomen en van kracht zou worden voordat dit het geval is bij het onderhavige wetsvoorstel, wat dit laatste wetsvoorstel dan nog bij zou dragen aan het bespoedigen van besluitvormingprocedures.

In hoeverre kijken de regelingen voor de bestuursrechter om een tussenuitspraak te doen (de bestuurlijke lus) in beide wetsvoorstellen van elkaar af, zo vragen de leden van de PvdA-fractie zich verder af.

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting (p.1) dat reeds vanaf 1994 wordt nagedacht over het introduceren van een tussenuitspraak. Toch meent de regering, zelfs in de wetenschap dat er reeds een eigen voorontwerp van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht is en een initiatiefwet van de leden Vermeij c.s., dat het dienstig is om op deelonderwerpen zoals de Tw, de Sww en de Wro de mogelijkheid van een

tussenuitspraak te verankeren. Waarom, zo vragen de leden van de PvdA-fractie zich af, wordt er, mede gezien het feit dat het idee van de bestuurlijke lus al lang bekend is, nu niet de voorkeur gegeven aan een algemene regeling van de bestuurlijke lus in de Awb in plaats van in de genoemde afzonderlijke wetten?

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie zich af in hoeverre en op welke punten het initiatiefwetsvoorstel af wijkt van de regeling voor de bestuurlijke lus zoals die was vastgelegd in het Voorontwerp herziening bestuursprocedure.

In de memorie van toelichting (p. 5) lezen de leden van de PvdA-fractie ook dat de regering schrijft over «de stroomlijning van procedures» en het op elkaar afstemmen van besluitvormingsprocedures. De regering plaatst dit doel slechts in het kader van onderhavig wetsvoorstel. Zouden deze doelen niet beter gediend zijn met een wetsvoorstel waarin voor alle van toepassing zijnde besluitvormingsprocedures een regeling voor de bestuurlijke lus zou zijn voorzien? De leden van de PvdA-fractie verwijzen in dat kader bijvoorbeeld naar de eerder genoemde initiatiefwet van de leden Vermeij, Koopmans en Neppéus.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom er nu twee voorstellen liggen die invoering van de bestuurlijke lus tot doel hebben. De Raad van State merkt op dat met aparte regelingen er een 'wirwar aan bestuurlijke lussen kan ontstaan' en stelt voor om deze wetswijziging te heroverwegen. De regering geeft in het nader rapport aan dat bij tijdige regeling (van de bestuurlijke lus) in de Awb de aparte voorziening voorgesteld met deze wetswijziging niet nodig is. Waarom kiest de regering dan niet voor ondersteuning van de regeling van de Awb?

Ook de leden van de GroenLinks-fractie zijn er nog niet van overtuigd dat er voor de Tw, de Sww en de Wro vooruitgelopen zou moeten worden op de invoering van de bestuurlijke lus voor het algehele bestuursprocesrecht. Kan de regering aangegeven waarom daar nu toch voor gekozen wordt, ondanks ook de bedenkingen van de Raad van State op dit punt?

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn voorstander van het introduceren van de mogelijkheid om gebreken tussentijds te herstellen, zodat allerlei projecten geen onnodige vertraging oplopen, maar zij vragen wel rekenschap te geven van de verhouding van het wetsvoorstel tot het voorontwerp Wet aanpassing bestuursprocesrecht en het initiatiefwetsvoorstel 31 352 van de leden Vermeij c.s. met name wat betreft de juridische vormgeving.

Hoewel de leden van de ChristenUnie-fractie begrip hebben voor het voorstel om vaart te zetten achter het realiseren van de bestuurlijke lus ten behoeve van ruimtelijke procedures, vragen zij aan te geven hoeveel sneller deze specifieke regeling kan worden ingevoerd dan de algemene regeling in de Wet aanpassing bestuursprocesrecht. Genoemde leden vragen wanneer de Kamer dit laatste voorstel, dat al langere tijd is aangekondigd, zal ontvangen. Daarnaast vragen genoemde leden wat de beoogde datum van inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel is. In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat de bestuurlijke lus in veel gevallen geen winst zou opleveren ten opzichte van de gewone gang van zaken, maar dat in sommige gevallen de mogelijkheid tot herstel van gebreken toch efficiënt kan zijn. Hierbij worden met het oog op het wetsvoorstel voorbeelden genoemd op basis van de Tracéwet. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of deze overweging betekent dat de meer algemene procedure zoals voorgesteld in het initiatiefwetsvoorstel en in het voorontwerp Wet aanpassing bestuursprocesrecht ook onderworpen zal moeten worden aan een efficiency-toets en dus niet algemeen zou moeten gelden.

Voor de Wro wordt het ook mogelijk gemaakt dat in bepaalde gevallen gebreken in uitvoeringsbesluiten weggenomen kunnen worden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke gevolgen deze keuze heeft voor het voorontwerp Wet aanpassing bestuursrecht. Betekent dit dat hier voor andere wetten ook een onderscheid gemaakt zal worden voor verschillende soorten uitvoeringsbesluiten?

De voorzitter van de commissie
Jager

De adjunct-griffier van de commissie
Tijdink