

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE COMMISSIE VAN
RAPPORTEURS over het ontwerp van wet tot wijziging
van artikel 55 van de Wegenwet.

De overweging van dit wetsontwerp in de afdelingen der Kamer heeft geleid tot de volgende opmerkingen.

Pijnlijk had verscheidene leden getroffen de geringe eerbied voor de wet, blijkens de Memorie van Toelichting door bepaalde autoriteiten aan de dag gelegd.

Opnieuw bereikt de Kamer een wetsontwerp, hetwelk tot strekking heeft, een wettelijke termijn te verlengen, die reeds enige maanden geleden is verstreken. Dit is nu reeds herhaaldelijk geschied, en menigmaal is de aandacht der Regering daarop gevestigd. Dusver kan echter niet worden verklaard, dat de leden der Staten-Generaal, die ter dezer zake ernstige kritiek hebben geöfend, bij de Regering een ontvankelijk oor hebben gevonden. Enkele jaren geleden gewaagde dr J. R. Stellinga van de „wel verkondigde en verdedigde opvatting, dat het met het geschreven recht niet meer zo nauw behoef te worden genomen.” (Vgl. zijn „Grondtrekken van het Nederlands Administratiefrecht”, 1951, blz. 120.) Te recht bepleit hij, dat daartegen „in ieder geval front (moet) worden gemaakt, omdat, al moge het geschreven recht niet volmaakt en volledig zijn, het handhaven van de rechtsorde toch medebrengt, dat men het in acht neemt.” Tal van ambtenaren blijken intussen die „wel verkondigde en verdedigde opvatting” te zijn toegedaan en achten het onnodig, het hoofd van het Departement, waaraan zij zijn verbonden, tijdig te waarschuwen, wanneer een wettelijke termijn komt te vervallen. Uiteraard is in casu de Minister verantwoordelijk, doch van deze kan, gelet op zijn overdrukke werkzaamheden, moeilijk worden verwacht, dat hij zich zelfstandig op de hoogte houdt van het aflopen van termijnen in wetten, met de uitvoering waarvan hij is belast. Dit ligt op de weg van zijn naaste medewerkers, die blijkbaar weinig waarde er aan hechten, dat de wet nauwkeurig wordt nageleefd en in toenemende mate de neiging tot „op zien komen spelen” vertonen.

Dit leidt er toe, dat de Staten-Generaal zijn genoopt, „le bon ministre mal informé” ter verantwoording te roepen wegens niet naleving van wettelijke voorschriften.

Uit de Memorie van Toelichting blijkt voorts, dat voor een viertal provinciën de termijn, bedoeld in artikel 55 der Wegenwet, niet voldoende is gebleken. Dit treft te meer, nu andere provinciën die termijn wél in acht hebben genomen. De conclusie ligt voor de hand, dat de autoriteiten in de provinciën Groningen, Friesland, Overijssel en Noordbrabant kennelijk hebben gefaald in eerbied voor de wet.

De Minister deelt mede, dat in 1951 en 1952 bij de Colleges van Gedeputeerde Staten der provinciën, in welke de leggers van alle gemeenten nog niet waren opgemaakt, op inachtneming van de bij de wet gestelde termijn was aangedrongen. Gevraagd werd, waarom die aandrang niet terstond na de totstandkoming van de Wet van 15 Juli 1948 (*Staatsblad* I 299) was geöfend. Voorts zou men gaarne worden ingelicht over de wijze, waarop

Gedeputeerde Staten van de vorengenoemde gewesten inacht-neming door de gemeenten van die termijnen hadden bepleit.

Is er — en, zo ja, hoeveel malen — gerappelleerd? Men kon de gedachte niet van zich afzetten, dat hier van zeer ernstige nalatigheid sprake is.

Wat de zaak zelf betreft, zo achtten de hier aan het woord zijnde leden het bedenkelijk, dat de termijn, aanvankelijk in artikel 55 der Wegenwet vermeld, reeds drie keren moest worden verlengd. De eerste keer geschiedde dit bij de Wet van 11 Maart 1939 (*Staatsblad* 522), en wel met terugwerkende kracht tot 1 October 1937. De tweede keer gebeurde het bij de Wet van 22 Maart 1946 (*Staatsblad* G 67), wederom met terugwerkende kracht, nl. tot 1 October 1941. Destijds kon ter verdediging van deze verlenging de oorlogstoestand worden aangevoerd. Naderhand bleek echter, dat er ook toen kennelijk van gewoon verzuim sprake was, want een derde verlenging werd vastgesteld bij de Wet van 15 Juli 1948 (*Staatsblad* 1299), opnieuw met terugwerkende kracht, t.w. tot 1 Januari 1948. Deze laatstelijk bepaalde termijn eindigde op 31 December 1952.

Aan de Staten-Generaal wordt thans een vierde verlenging voorgesteld, met terugwerkende kracht tot 1 Januari 1953.

De leden, hier aan het woord, achtten deze gang van zaken beschamend. Zij waren bovendien van mening, dat in de Memorie van Toelichting al te gemakkelijk wordt heengestapt over de consequenties, aan het boven geschetste beleid verbonden. Zo koesterden in 1948 vele eigenaren de hoop, dat er ten leste een einde was gekomen aan de onzekerheid, of een hun toebehorende weg op de leggers zou komen. Ten gevolge van verlening van terugwerkende kracht aan de destijds tot stand gekomen verlenging werden echter te goeder trouw verkregen rechten te niet gedaan. Dit staat ook thans te geschieden. Zulks nu achtten de hier aan het woord zijnde leden in een rechtsstaat niet aanvaardbaar.

Zij brachten in herinnering, dat reeds in 1938 in de Tweede Kamer de aandacht was gevestigd op de onhoudbare toestand, in het leven geroepen door verlenging van de termijn, in artikel 55 der Wegenwet vermeld. Immers, in het Voorlopig Verslag der vaste Commissie voor openbare werken, verkeers- en waterstaatsaangelegenheden over wetsontwerp 383 der zitting 1937—1938 (tot wijziging en aanvulling van de Wegenwet en de Waterstaatswet 1900) werd (op blz. 2) betoogd, „dat het doen herleven met terugwerkende kracht van een eenmaal geheel uitgewerkte bepaling van overgangsrecht onbillijk is, niet alleen omdat daardoor rechten worden teniet gedaan, welke na afloop van den verlopen termijn te goeder trouw waren verkregen, maar ook omdat deze terugwerking niet zal kunnen gelden tegenover hen, die zich kunnen beroepen op een na afloop van den termijn in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraak”.

Naar aanleiding hiervan verklaarde de toenmalige Minister van Waterstaat (op blz. 3 der Memorie van Antwoord op voren vermeld Voorlopig Verslag), „dat, nu eene regeling als in het tweede lid van artikel 55 is bedoeld, nuttig is geacht, die regeling zoolang dient te gelden, dat het daarmede beoogde doel zal worden bereikt, dat is tot het tijdstip, dat de nieuwe leggers gereed zullen kunnen zijn. Aangezien thans blijkt, dat de leggers eerst op een later tijdstip zullen kunnen zijn vastgesteld dan aanvankelijk werd verwacht, zal de regeling, naar het voorkomt, tot dat latere tijdstip moeten gelden. Daartegenover mag niet te zwaar wegen het nadeel voor zeer enkelen, te wier behoefte bij rechterlijke uitspraak mogelijk rechten zouden zijn gevestigd. Overigens zal voor die zeer enkelen bij het vaststellen van de nieuwe leggers met hun rechten, waar mogelijk en noodig rekening worden gehouden”.

De leden, hier aan het woord, aarzelden niet, de opvatting, in het vorenstaande vertolkt, als lichtvaardig te kenschetsen. Zij duchtten evenwel, dat men haar ten Departemente van Verkeer en Waterstaat is blijven huldigen. En dan rijst o.a. de vraag, hoe de Minister zich voorstelt, met de rechten dier „zeer enkelen, te wier behoefte bij rechterlijke uitspraak mogelijk rechten zouden zijn gevestigd”, „waar mogelijk en noodig” rekening te houden.

Met leedwezen moesten de hier aan het woord zijnde leden constateren, dat de ernstige kritiek, meer dan vijftien jaren geleden in de Tweede Kamer ter zake geuit, nog ten volle van kracht is. Andermaal wordt afbreuk gedaan aan verkregen rechten van eigenaren van wegen en opnieuw worden die eigenaren in het onzekere gelaten.

Ten slotte brachten de leden, hier aan het woord, de vraag ter sprake, wat verlening van terugwerkende kracht in artikel II van het wetsontwerp rechtens inhoudt. Deze leden herinnerden er aan, dat een soortgelijke vraag was gesteld in het Voorlopig Verslag der Commissie van Rapporteurs uit de Eerste Kamer over wetsontwerp no. 2931. Zij achtten het in verband hiermede raadzaam, dat de openbare behandeling van laatstgenoemd ontwerp én van het ontwerp van wet, thans aan de orde, gelijktijdig zou geschieden. Intussen spraken zij de wens uit, dat de Minister in zijn Memorie van Antwoord in zake wetsontwerp no. 3050 zich niet zou bepalen tot verwijzing naar zijn ambtgenoot van Justitie, gelijk de Regering in haar Memorie van Antwoord omtrent wetsontwerp no. 2931 heeft gedaan. De leden, hier aan het woord, stelden namelijk prijs op het ontvangen van een concreet bescheid op de vraag, aan de bewindsman in deze alinea gesteld.

Gaarne zouden zij wijders vernemen, of er én in 1948 én in 1953 tijdens het vacuum, ontstaan door het aflopen van de wettelijke termijn, leggers waren, respectievelijk zijn, vastgesteld. Voor wat 1953 betreft, stelden zij er inzonderheid prijs op, nauwkeurig te worden ingelicht omtrent de toestand op dit stuk in elke der vier, in de Memorie van Toelichting met name genoemde, provinciën, waar de autoriteiten in gebreke zijn gebleven ten opzichte van de inachtneming van de meer vermelde termijn van artikel 55 der Wegenwet.

De leden, hier aan het woord, spraken nogmaals hun afkeuring uit over het beleid, hetwelk tot de indiening van dit wetsontwerp heeft geroept. Met grote belangstelling wachtten zij het bescheid der Regering op hun kritiek af. Vooralsnog aarzelden zij, hun stem aan de voorgestelde verlenging te geven.

Andere leden brachten naar aanleiding van het vorenstaande de mogelijkheid ter sprake, dat dit wetsontwerp zou worden verworpen. Mocht dit het geval zijn, dan achtten zij de vraag gewettigd, welke procedure alsdan moet worden gevolgd om een weg alsnog op een der leggers geplaatst te krijgen. Bestaan er, zo vervolgden zij, zonder verlenging van de termijn van artikel 55 geen leggers of zijn de oude nog steeds van kracht, zolang deze niet door nieuwe zijn vervangen?

Weer andere leden verklaarden, dat ook huns inziens de Memorie van Toelichting onvoldoende getuigt van de ernst van het vraagstuk, waarvan hier sprake is.

Vele leden waren van mening, dat in het vorenstaande aan het beleid der Regering onvoldoende recht wordt gedaan. De indiening van dit wetsontwerp vindt huns inziens haar oorzaak hierin, dat het aan verscheidene gemeentebesturen bepaald onmogelijk is geweest, tijdig gereed te komen met het opmaken van de leggers. Hieraan toch zijn somtijds waarlijk niet te onderschatten moeilijkheden verbonden.

De leden, het eerst aan het woord, stelden daartegenover, dat de Wegenwet in werking was getreden op 1 October 1932, zodat de gemeentebesturen reeds meer dan twintig jaren de tijd hebben gehad voor het opmaken van de leggers. Deze leden achtten dat tijdsbestek ruimschoots voldoende, óók als men er rekening mede houdt, dat het vervullen van de bedoelde taak in menig geval complicaties medebrengt. Zij konden zich niet onttrekken aan de indruk, dat vele gemeentebesturen op dit stuk niet de nodige voortvarendheid hebben betracht, en dat van regeringswege niet tijdig genoeg bij de Colleges van Gedeputeerde Staten op het in acht nemen van meer spoed bij de vaststelling van de leggers is aangedrongen.

Aldus vastgesteld de 20ste Augustus 1953.

KRAAIJVANGER
TJEENK WILLINK
WENDELAAR
VAN DER HIMST.