

## EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Zitting 1953—1954

No. 33

(Het Voorlopig Verslag is gedrukt onder no. 182  
der zitting 1952—1953)

EINDVERSLAG DER COMMISSIE VAN RAP-  
PORTEURS over het ontwerp van wet tot wijziging van  
artikel 55 van de Wegenwet.

Nadat het Voorlopig Verslag der Commissie aan de Rege-  
ring was medegedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

## MEMORIE VAN ANTWOORD

De eerste opmerking, gemaakt in het Voorlopig Verslag, betreft het beleid van de lagere publiekrechtelijke lichamen. Ook de ondergetekende betreurt het, dat deze in verschillende delen van het land niet binnen de termijn van de wet zijn gebleven.

De in de tweede alinea gestelde beschouwingen betreffen rechtstreeks het beleid van de ondergetekende. In antwoord op deze beschouwingen moge het navolgende dienen.

Ziet men deze zaak, zoals de Kamer haar niet anders kan zien, dat wil zeggen van buiten de kring van het Departement, dan is de situatie geen andere dan die van een onmiskenbaar te laat ingediend wetsontwerp, dat dienen moet om bij wetsduiding een regeling te handhaven, die reeds uit eigen kracht vervallen was. De ondergetekende aarzelt niet om met de leden, hier aan het woord, deze methode als een verwerpelijke te beschouwen. Zowel in het algemeen als in dit bijzondere geval kan hij zich bij de geuite kritiek aansluiten en hij voegt daaraan aanstonds toe, dat hij geenszins — direct of indirect-steun zou willen geven aan de opvatting, waarvan dr J. R. Stellinga in zijn leerboek gewaagt, dat het geschreven recht niet meer zo nauw behoeft te worden genomen.

Niettemin is het de vraag of voor de loop van zaken niet een redelijke verklaring is te geven, waaruit mede kan blijken, dat de gevolgtrekkingen, die het Voorlopig Verslag uit de ligging der feiten trekt ten opzichte van de eerbied van het Departement van Verkeer en Waterstaat voor geldende wetten, wellicht te donker zijn gekleurd.

Ter inleiding moge dan, mede in antwoord op de daarover in het Voorlopig Verslag gestelde vraag, eerst een overzicht worden gegeven van de feitelijke gang van zaken sinds de inwerkingtreding van de wet van 15 Juli 1948.

Tien dagen nadat deze wet in het *Staatsblad* was verschenen, is aan Gedeputeerde Staten van de provincies, waar de wegenleggers nog niet alle waren vastgesteld, verzocht bij de besturen van de gemeenten, waarin de legger nog niet was opgemaakt, aan te dringen op het betrachten van de nodige voortvarendheid; daaraan werd verbonden het verzoek aan Gedeputeerde Staten zelf hunnerzijds al het nodige te verrichten, opdat aan het voorschrift van de wet zou worden voldaan en in elk geval vóór 1 Januari 1953 de leggers voor alle gemeenten zouden zijn vastgesteld. In dit verband moge er tot goed begrip van zaken nog op worden gewezen, dat de Wegenwet het opmaken en vaststellen van de wegenleggers heeft opgedragen aan B. en W., respectievelijk Gedeputeerde Staten; de Minister van Verkeer en Waterstaat ontbreekt te dien aanzien iedere bevoegdheid. Hij kan slechts trachten te

bevorderen, dat genoemde colleges aan de nauwkeurige uitvoering van de hun opgedragen taak de hand houden.

Na deze duidelijke aansporing aan Gedeputeerde Staten werd het voorlopig niet nodig geoordeeld, deze colleges periodiek te rappelleren. Wel werd uiteraard ten Departemente deze aangelegenheid in het oog gehouden en toen bleek, dat de vaststelling der wegenleggers niet in het gewenste tempo verliep, is in April 1951 bij Gedeputeerde Staten wederom op voortvarendheid aangedrongen, waarbij om inlichtingen omtrent de stand van zaken werd verzocht. In Mei 1952 is deze aansporing herhaald. Toen uit de daarop ontvangen antwoorden viel te vermoeden, dat, hoewel door Gedeputeerde Staten bij de betrokken gemeenten herhaalde malen op spoed was aangedrongen, er desondanks de kans bestond, dat de leggers niet alle vóór het verstrijken van de termijn zouden kunnen zijn vastgesteld, is bij brief van 1 Augustus 1952 onder de aandacht van de betrokken Colleges van Gedeputeerde Staten gebracht, dat het niet in het voornemen lag nogmaals verlenging van de termijn te bevorderen, „omdat” — aldus deze brief — „dit niet zou stroken met de ernst van de wettelijke bepalingen”. Ook de in deze brief nogmaals uitgeoefende aandring heeft niet het gewenste resultaat gehad.

Het aandeel in de uitvoering van de Wegenwet, dat het Departement van Verkeer en Waterstaat heeft bijgedragen, was blijkens het bovenstaande gekenmerkt door de wens en de verwachting, dat vóór de vervaldatum de wegenleggers tot stand zouden zijn gekomen.

Aangezien dus in Augustus 1952 nog een kans aanwezig werd geacht, dat alle wegenleggers vóór 1 Januari 1953 gereed zouden zijn, leek het de ondergetekende, toen hem deze aangelegenheid kort na zijn optreden als Minister werd voorgelegd, moeilijk geen rekening te houden met de inhoud van de brief van zijn ambtsvoorganger van 1 Augustus 1952 en onmiddellijk een wetsontwerp ter verlenging van de termijn in te dienen, waardoor ook de prikkel voor de betrokken gemeentebesturen alsnog op tijd klaar te komen wel grotendeels zou verdwijnen, en daarmee tevens de mogelijkheid, dat een voorstel ter verlenging achterwege zou kunnen blijven.

Toen later evenwel bleek, dat ondanks alle aanmaningen niet alle wegenleggers tijdig gereed zouden zijn, heeft de ondergetekende overwogen of het mogelijk of gewenst was Gedeputeerde Staten voor te stellen er in samenwerking met de betrokken gemeentelijke autoriteiten voor te zorgen, dat de leggers in elk geval vóór 1 Januari 1953 gereed zouden zijn. In het midden latende, of een dergelijk voorstel het beoogde effect gehad zou hebben, meende de ondergetekende, dat dit beter geheel achterwege kon blijven, daar het zijns inziens, gezien de aan de leggers toegekende rechtskracht, van een minder goed beleid zou getuigen, indien ter wille van het tijdslement te veel risico's met betrekking tot de juistheid van de leggers zouden worden genomen. De ondergetekende meende daarna de voorkeur te moeten geven aan de mogelijkheid om de termijn opnieuw te verlengen, hoezeer hij zich bewust was van de reactie, welke zodanig voorstel ten gevolge zou kunnen hebben. Voornamelijk als gevolg van het feit, dat de bestrijding van de gevolgen van de watersnood bijna alle beschikbare aandacht vroeg, werd de voorbereiding tot de indiening van het wetsontwerp tot zijn leedwezen nogmaals vertraagd.

De ondergetekende heeft getracht met het bovenstaande een inzicht te geven in de moeilijke positie, waarin hij zich geplaatst zag, en hoopt, dat het standpunt, dat hij noodgedwongen meende te moeten innemen, bij nader inzien ook door hen, die hier aanvankelijk afwijzend tegenover stonden, gebillikt kan worden.

Wat betreft de ten opzichte van de wettelijke termijn in gebreke gebleken provinciale en gemeentelijke autoriteiten, is de ondergetekende van mening, dat, hoezeer ook moet worden betreurd, dat voor bepaalde gemeenten de vaststelling van de wegenleggers onverhoopt wederom langere tijd dan de daartoe wettelijk vastgestelde termijn moest vergen, de reden daarvoor zijn inziens niet zonder meer mag worden gezocht in gebrek aan eerbied voor de wet. Hij wenst zich dienaangaande veeleer

aan te sluiten bij hetgeen in de voorlaatste alinea van het Voorlopig Verslag ter zake door vele leden naar voren werd gebracht. Mocht het zijn voorgekomen, dat de betrokken gemeentelijke autoriteiten niet alles op alles hebben gezet de wegenlegger tijdig gereed te hebben, volgens de door de ondergetekende ontvangen inlichtingen geldt als regel, dat zulks in feite ondanks de pogingen daartoe wel moeilijk was. Zoals boven reeds ter sprake kwam, mag voorts niet worden vergeten, dat het, gezien de aan de leggers toegekende rechtskracht, minder juist zou zijn, indien deze autoriteiten ter wille van het tijdslement aan de kwaliteit van de in wegenleggers vast te leggen gegevens concessies hadden gedaan.

Naar aanleiding van de opmerking, dat in de Memorie van Toelichting al te gemakkelijk wordt heengestapt over de consequenties, aan het genoemde beleid verbonden, moge het volgende worden medegedeeld.

Naar het oordeel van de ondergetekende bestond er, na hetgeen daaromtrent bij voorafgaande wijzigingen van artikel 55 reeds was opgemerkt, geen directe aanleiding thans in de Memorie van Toelichting wederom in te gaan op de consequenties, welke de vertraging in het opmaken en vaststellen der leggers voor belanghebbenden kan hebben. De ondergetekende kan niet toegeven, dat het standpunt, vervat in de aangehaalde Memorie van Antwoord op het Voorlopig Verslag over wetsontwerp 383 der zitting 1937—1938, zonder meer als lichtvaardig kan worden gekenschetst. Het laat zich inderdaad denken, dat b.v. de eigenaar van een weg, welke bij tijdige vaststelling van de legger daarin zou zijn opgenomen en dus als openbare weg aangemerkt, terwijl de weg niet voorkwam op de vóór 1932 geldende leggers, die weg door het verstrijken van de overgangstermijn definitief van het onus publicum bevrijd mocht achten. Anderzijds verlieze men echter niet uit het oog, dat in geval van niet-aanname van dit wetsvoorstel of indien dit wetsvoorstel niet ware ingediend, de status van sommige wegen bij gebreke van een krachtens de Wegenwet vastgestelde wegenlegger niet meer positief zou kunnen worden vastgelegd, zodat belanghebbenden, wat betreft hun rechtspositie t.a.v. die wegen, in het onzekere zouden moeten blijven. Evenals zijn toenmalige ambtsvoorganger komt het de ondergetekende voor, dat gevallen als de in het Voorlopig Verslag genoemde hoge uitzondering zullen zijn en dat hier moet prevaleren het algemene belang, dat voor alle gemeenten leggers worden vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk V van de Wegenwet; hij kan daarbij echter geen verantwoordelijkheid aanvaarden voor de in bovengenoemde Memorie van Antwoord voorkomende stellige uitspraak, dat bij het vaststellen van de nieuwe leggers waar mogelijk en nodig met verkregen rechten rekening zal worden gehouden, aangezien de beslissing dienaangaande niet bij hem, doch hetzij in beroep bij de Kroon, hetzij, ex artikel 43 en volgende van de Wegenwet, bij de rechter ligt.

Naar aanleiding van de vraag, wat verlening van terugwerkende kracht in artikel II van het wetsontwerp rechtens inhoudt, moge het volgende worden opgemerkt.

Naar de bekende onderscheiding van Hijmans van den Bergh<sup>1)</sup> kan men zich tussen twee opeenvolgende regelingen drieërlei verhouding denken. In de eerste plaats kan de wet een feit, dat zich vóór haar inwerkingtreding heeft voorgedaan, behandelen als ware het onder haar heerschappij geschied: terugwerkende kracht. Vervolgens kan zij (voortdurende) feiten, vóór haar gelding aangevangen, voor het vervolg gaan beheersen: exclusieve werking. Tenslotte kan de nieuwe wet voorschrijven feiten van die aard ook gedurende haar heerschappij naar de oude bepalingen te beoordelen: eerbiedigende werking.

In elk afzonderlijk geval dient de wetgever duidelijk tot uitdrukking te brengen, welke van deze drie mogelijkheden hij heeft gekozen. In artikel II van het wetsontwerp nu is sprake van zuivere terugwerkende kracht: artikel II verleent aan het bepaalde in artikel I retro-actieve werking, hetgeen in het onderhavige geval wil zeggen, dat aan feiten, welke zich

<sup>1)</sup> Hijmans van den Bergh: Opeenvolgen van rechtsregels.

vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet hebben voorgedaan, na haar inwerkingtreding dezelfde rechtsgevolgen worden toegekend als die, welke zij zouden hebben gehad, indien zij hadden plaats gevonden tijdens de werking van de oude wet.

In concreto betekent dit, dat, ingeval de wet het *Staatsblad* bereikt, de wegenleggers, welke zijn vastgesteld in de periode van 1 Januari 1953 tot het tijdstip van inwerkingtreding van de wet, rechtsgeldigheid verkrijgen.

Aan een gelijktijdige openbare behandeling van het onderhavige wetsontwerp en van wetsontwerp no. 2931 zal de ondergetekende uiteraard gaarne medewerken, ook al bestaat daartoe in verband met het onderwerp „terugwerkende kracht” z.i. minder aanleiding, daar in wetsontwerp no. 2931 geen bepaling van die strekking voorkomt. Overigens blijft de ondergetekende van oordeel, dat, indien aan een gedachtenwisseling in algemene zin over deze juridische vraag nog behoefte mocht bestaan, deze beter afzonderlijk en dan aan zijn ambtgenoot van Justitie kan worden voorgelegd.

In antwoord op de vraag of er in 1948 en in 1953 gedurende de vacuumperiode leggers waren, respectievelijk zijn vastgesteld, kan worden medegedeeld, dat van 1 Januari tot 6 September 1948 (datum van inwerkingtreding van de wet van 15 Juli 1948, *Stb.* I 299) 22 wegenleggers en in de eerste 10 maanden van 1953 8 leggers zijn vastgesteld. In totaal zijn volgens de laatste gegevens van 48 gemeenten de leggers nog niet vastgesteld, waarvan 13 in Groningen, 10 in Friesland, 17 in Overijssel, 5 in Noordbrabant en 3 in Gelderland (deze provincie werd in de Memorie van Toelichting niet vermeld).

Verwerping van het wetsontwerp zou tot gevolg hebben, dat van bedoelde 48 gemeenten geen legger op grond van de Wegenwet meer kan worden vastgesteld en dat de in de loop van 1953 vastgestelde 8 leggers geen rechtsgeldigheid verkrijgen. Aangezien in de aanvang van het tweede lid van artikel 55, naar vrij algemeen gehuldigde opvatting, slechts een rege-

ling wordt gegeven voor de periode vóór de fatale datum en niet voor de tijd daarna, moet worden aangenomen, dat, wordt de termijn niet verlengd, na 1 Januari 1953 ook de vóór 1932 geldende leggers geen rechtskracht meer zullen bezitten. In bovenbedoelde gemeenten zou dus de rechtstoestand van de wegen, welke volgens de Wegenwet op een legger moeten worden geplaatst, ongeregeld blijven, hetgeen, in het bijzonder voor wat de openbaarheid en de onderhoudsplicht betreft, hoogst ongewenst moet worden geacht. De ondergetekende zou het dan ook ernstig betreuen, indien de voorgestelde wetswijziging niet tot stand zou komen en daardoor een toestand van rechtsonzekerheid ten aanzien van de wegen in die gemeenten en een toestand van rechtsongelijkheid, indien men het gehele land beziet, zou worden bestendigd.

Gaarne wil hij hieraan de toezegging verbinden, dat, wanneer de Kamer tot aanvaarding van het ontwerp zou besluiten, zijnerzijds alles in het werk gesteld zal worden, dat bij de opmaking en vaststelling van de nog ontbrekende wegenleggers grote voortvarendheid wordt betracht.

*De Minister van Verkeer en Waterstaat,*

J. ALGERA.

De Commissie van Rapporteurs heeft gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer haar Eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld de 23ste November 1953.

KRAAIJVANGER  
TJEENK WILLINK  
WENDELAAR  
VAN DER HIMST.