

## INHOUDSOPGAVE

---

<b>WEGWIJZER</b>	<b>4</b>
<b>SAMENVATTING</b>	<b>5</b>
<b>1 INLEIDING</b>	<b>9</b>
1.1 Adviesaanvraag	9
1.2 Vragen	10
1.3 Beoordelingskader	11
1.4 Opbouw advies	13
<b>DEEL I: INTREKKING VAN DE WEGENWET: VERANTWOORD VOORNEMEN ?</b>	<b>15</b>
<b>2 WEGENWET</b>	<b>17</b>
2.1 Inleiding	17
2.2 Wegenwet is uniek	17
2.3 Parlementaire geschiedenis: de bedoeling van de wetgever	18
2.4 Hoofdelementen van de Wegenwet	19
2.5 Wegen	21
2.6 Openbaarheid	21
2.6.1 Betekenis van openbaarheid	21
2.6.2 Relatieve betekenis van “openbaarheid”	23
2.6.3 Wel of niet een recht op gebruik van de openbare weg?	25
2.6.4 Ontstaan van openbaarheid	26
2.6.5 Einde van openbaarheid	28
2.7 Legger	30
2.8 Verjaring van (openbare) wegen	32
2.9 Beheer en onderhoud	32
2.9.1 Beheertaak overheid	32
2.9.2 Onderhoudsplichtigen	33
2.9.3 Onderhoud en verjaring	34
2.9.4 Overgang van onderhoudsplichten	35
2.10 Bestuursdwang	38
2.11 Administratief beroep	38
2.12 Beknopte beantwoording deelvraag	38

<b>3</b>	<b>RELATIES TUSSEN DE WEGENWET EN ANDERE WET- EN REGELGEVING</b>	<b>43</b>
3.1	Inleiding	43
3.2	Enkele relaties uitgewerkt	45
3.2.1	Privaatrecht	45
3.2.2	Wegenverkeerswet 1994	46
3.2.3	Wet Ruimtelijke Ordening	45
3.2.4	Onteigeningswet	49
3.2.5	Landinrichtingswetgeving	49
3.2.6	Reconstructiewetgeving	50
3.3	Beknopte beantwoording deelvraag	51
<b>4</b>	<b>VERKENNING VAN DE PRAKTIJK VAN DE WEGENWET</b>	<b>53</b>
4.1	Inleiding	53
4.2	Verhouding overheid – burgers op het terrein van de Wegenwet	53
4.3	Problemen in de praktijk van de Wegenwet	54
4.4	Barrières op de weg van wandelaars	60
4.5	Beknopte beantwoording deelvraag	60
<b>5</b>	<b>INTREKKING VAN DE WEGENWET</b>	<b>65</b>
5.1	Inleiding	65
5.2	Situatie zonder Wegenwet	66
5.3	Mogelijke situatie na intrekking	68
5.4	Beknopte beantwoording eerste hoofdvraag	70
<b>DEEL II:</b>	<b>MOGELIJKHEDEN VAN MODERNISERING VAN DE WEGENWET</b>	<b>73</b>
<b>6</b>	<b>DE WEGENWET EN ACTUELE BEHOEFTE</b>	<b>75</b>
6.1	Inleiding	75
6.2	Actuele maatschappelijke behoeften	75
6.2.1	Behoeftte aan een digitale informatievoorziening omtrent openbare wegen	75
6.2.2	Behoeftte aan recreatie op of langs openbare wegen	76
6.3	Actuele wetgevingsbehoeften	76
6.4	Beknopte beantwoording deelvraag	77
<b>7</b>	<b>MODERNISERING VAN DE WEGENWET</b>	<b>79</b>
7.1	Inleiding	79
7.2	Doelen van de herziene Wegenwet	75
7.3	Modernisering van de Wegenwet op zichzelf	82

7.3.1	Wegen	82
7.3.2	Openbaarheid	83
7.3.3	Rechthebbende naar burgerlijk recht	84
7.3.4	Legger	85
7.3.5	Verjaring	87
7.3.6	Beheer en onderhoud	88
7.3.7	Bestuursdwang	91
7.3.8	Administratief beroep	92
7.3.9	Verbetering Awb-conformiteit	93
7.4	Speciale regels voor openbare wandelpaden?	94
7.4.1	Voorstellen Duyvendak	94
7.4.2	Openbare wegen in het bestemmingsplan	95
7.4.3	Wegenleggers gereduceerd tot padenleggers	96
7.4.4	Aaneensluitend netwerk van openbare wegen	96
7.4.5	Verbetering kenbaarheid openbare voetpaden	96
7.4.6	Versterking rol provincie	97
7.4.7	Versterking rechtspositie wandelorganisaties	97
7.5	Verbreiding van de Wegenwet	98
7.5.1	Inleiding	98
7.5.2	Wet beheer rijkswaterstaatswerken	98
7.5.3	Waterstaatswet 1900	101
7.5.4	Wet herverdeling wegenbeheer	104
7.5.5	Overige in de adviesaanvraag genoemde wetten	104
7.6	Beknopte beantwoording hoofdvraag	105
<b>8</b>	<b>OP WEG NAAR EEN VERNIEUWDE WEGENWET</b>	<b>107</b>
8.1	Keuze van het gewenste scenario	107
8.2	Consultatie decentrale overheden	107
8.3	Overgangsrecht en invoeringstermijn	108
	Bijlage 1 Literatuurlijst	109
	Bijlage 2 Adviesaanvraag	111
	Bijlage 3 Samenstelling commissie	119

## WEGWIJZER

Dit advies over de Wegenwet laat zich op verschillende manieren lezen. Voor lezers die weinig tijd hebben is er een snelle weg: de samenvatting aan het begin van dit rapport én de beknopte beantwoording van de deelvragen en hoofdvragen aan het eind van de verschillende hoofdstukken bevatten een beknopte behandeling van het onderwerp. Lezers die met name geïnteresseerd zijn in de voorstellen tot modernisering van de Wegenwet kunnen direct naar hoofdstuk 7 gaan. Lezers die eerst graag willen weten wat de hoofdlijnen van de huidige Wegenwet zijn, kunnen beginnen met hoofdstuk 2. Lezers die de relaties van de Wegenwet met andere wetten willen bezien, kunnen terecht in hoofdstuk 3. Lezers die genoeg tijd hebben om de huidige Wegenwet én de mogelijkheden tot modernisering ervan te verkennen, wordt aangeraden bij het begin te beginnen.

De in dit adviesrapport genoemde wetsartikelen komen uit de geldende Wegenwet, tenzij uitdrukkelijk anders vermeld.

## SAMENVATTING

### Adviesaanvraag

Op 24 december 2004 verzocht de Minister van Verkeer en Waterstaat de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (verder: de Commissie) om medio 2006 te adviseren over intrekking of modernisering van de Wegenwet. Bij brief van 11 november 2005 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat de adviesaanvraag uitgebreid. De Commissie is gevraagd om in haar advisering de voorstellen van het lid van de Tweede Kamer Duyvendak met betrekking tot de Wegenwet te betrekken.

De Commissie heeft op basis van de adviesaanvraag de volgende vragen onderscheiden.

1. Is het verantwoord – gelet op de betekenis van de Wegenwet en de werking van de Wegenwet in de praktijk – om deze wet integraal in te trekken? Zo nee, waarom niet? Zo ja, onder welke voorwaarden? Wat is het goede van de Wegenwet dat niet verloren mag gaan?
2. Indien de Wegenwet blijft bestaan, hoe zou de Wegenwet dan gemoderniseerd kunnen worden?

Bij de beantwoording van de vraag naar modernisering van de Wegenwet is ook gekeken naar mogelijkheden van verbreding van de Wegenwet.

### Advies omtrent intrekking van de Wegenwet

De titel van dit adviesrapport luidt: “Oude waarden, nieuwe wegen”. De kernwaarden waar het in dit verband om draait zijn: de waarde van voldoende en toegankelijke openbare wegen en de waarde van rechtsbescherming van de eigenaar en eventuele andere belanghebbenden bij openbare wegen. De Commissie acht het niet verantwoord om de Wegenwet in te trekken. Intrekking is vooral niet verantwoord gezien het essentiële belang van de regeling van het ontstaan en het vervallen van openbaarheid van wegen en de rechtsbescherming daaromtrent. Naar het oordeel van de Commissie is het belang van een openbaar wegennet dermate groot, dat een regeling in een wet in formele zin gerechtvaardigd is ter bescherming van dat belang. Een ander argument tegen integrale intrekking is dat essentiële zaken als het gebruik van de openbare weg en de rechten van het publiek daarop, terug zouden vallen in het ongeschreven recht. Daarmee zouden dan ongeschreven bestuursrechtelijke beheerbevoegdheden

gepaard dienen te gaan. Eén en ander is niet wenselijk en spoort niet met huidige opvattingen omtrent legaliteit. Indien de wetgever desalniettemin zou kiezen voor intrekking van de Wegenwet zou naar het oordeel van de Commissie het ontstaan en het vervallen van openbaarheid van wegen in een andere wet geregeld moeten worden. De Wegenverkeerswet 1994 lijkt daarvoor het meest in aanmerking te komen. Voorts dienen er diverse voorzieningen getroffen te worden om de nadelige gevolgen van intrekking van de Wegenwet te mitigeren.

### **Advies omtrent modernisering van de Wegenwet**

De Commissie ziet met name de volgende mogelijkheden ter modernisering van de Wegenwet:

- I. opnemen van een regeling voor tijdelijke en gedeeltelijke onttrekking aan de openbaarheid (paragraaf 7.3.2);
- II. modernisering van de wegenlegger: vermindering van het aantal te registreren gegevens in de legger en het mogelijk maken van elektronische (digitale) wegenleggers (paragraaf 7.3.4);
- III. indien openbare wegen in eigendom zijn van de overheid kan de mogelijkheid van het vervallen van openbaarheid door verjaring komen te vervallen (paragraaf 7.3.5);
- IV. een expliciete regeling van het beheer en beheerders in de Wegenwet opnemen; onderhoudsplichtigen behoeven niet meer geregeld te worden (paragraaf 7.3.6);
- V. opnemen van een expliciete grondslag voor bestuursrechtelijke handhaving (paragraaf 7.3.7);
- VI. de mogelijkheid van administratief beroep vervangen door bezwaar en beroep op de administratieve rechter (paragraaf 7.3.8);
- VII. verbetering Awb-conformiteit van de bepalingen van de Wegenwet (paragraaf 7.3.9);
- VIII. een betere bescherming van openbare wegen die door wandelaars worden gebruikt (paragraaf 7.4).

De Commissie is voorts van mening dat er enkele actuele behoeften zijn, waar de huidige Wegenwet nog niet of onvoldoende aan tegemoet komt.

#### 1. De behoefte aan een digitale informatievoorziening

In lijn met de digitalisering van bestemmingsplannen – onder de nieuwe Wro zal dat regel zijn – verdient het aanbeveling dat ook leggers in de toekomst digitaal te raadplegen zijn. Elke wegbeheerder dient naar de mening van de Commissie een registratie te hebben van de door hem beheerde wegen buiten de bebouwde kom.

## 2. De behoefte aan recreatie op of langs openbare wegen

Het onderwerp van de maatschappelijke recreatiebehoefte is door de Commissie toegespitst op de vragen in de nota van Duyvendak. De Commissie is het eens met de strekking van de wandelnota van Duyvendak, in die zin dat kwetsbare belangen zoals de belangen van wandelaars juridische bescherming verdienen. In verband met de problemen waar wandelaars in de praktijk soms letterlijk en figuurlijk tegen aanlopen – met name: illegale afsluitingen van openbare (wandel)wegen en slecht bijgehouden leggers – is het naar het oordeel van de Commissie gewenst om de openbaarheid van wandelwegen in de nieuwe Wegenwet een betere bescherming te geven. Dat kan door er in ieder geval voor te zorgen dat de wandelpaden (buiten de bebouwde kom) in de leggers opgenomen worden. Omdat het van de gemiddelde wandelaar redelijkerwijs niet gevergd kan worden dat hij actie onderneemt wanneer een bepaalde wandelweg op de een of andere manier “versperd” blijkt te zijn, is het daarnaast nodig om de positie van de wandelorganisaties te versterken.

Hoewel de Commissie sympathiek staat tegenover de wandelnota van Duyvendak, neemt zij de concrete suggesties daaruit ten aanzien van de wegenlegger, het bestemmingsplan (als alternatief voor de wegenlegger), een provinciale instemmingsverplichting en bebording niet over. Uit een juridische analyse is namelijk gebleken dat deze suggesties niet of nauwelijks een oplossing blijken te zijn voor de onderkende problemen. Bovendien zijn er andere juridische mogelijkheden om openbare wandelpaden beter te beschermen.

### **Advies omtrent verbreding van de Wegenwet**

De Commissie heeft zich ook gebogen over de vraag hoe enkele “droge” bepalingen uit de waterstaatswetgeving die achterblijven na totstandkoming van de Waterwet een plaats zouden kunnen krijgen in de Wegenwet. Op korte termijn acht de Commissie het onderbrengen van de “droge” bepalingen van de Wbr en de Waterstaatswet 1900 in een vernieuwde Wegenwet het meest haalbaar. Daarnaast is het mogelijk om een beperkte harmonisatie tussen de Wegenwet en de Wegenverkeerswet 1994 tot stand te brengen, met name op de volgende punten: de verhouding tussen onttrekking aan de openbaarheid op grond van de Wegenwet en lichtere verkeersmaatregelen op grond van de WVV 1994, de regeling van het beheer en de beheerder, de regeling van de bebouwde kom en de wegslepregeling (bestuursdwang).

Ten slotte is de Commissie van mening dat het thans nog niet goed mogelijk is om na te gaan of het verstandig is om toe te werken naar een brede infrastructuurwet, waarin naast de Wegenwet ook andere wetten (zoals de Planwet verkeer en vervoer en de Tracéwet) een plaats krijgen.

In dit verband is er een spanningsveld tussen korte termijn wensen en lange termijn idealen. Een modernisering van de Wegenwet op zichzelf heeft minder voeten in de aarde en zal ook sneller kunnen plaatsvinden dan het opstellen van een brede 'Wet weginfrastructuur'. Modernisering van de Wegenwet kan wel gezien worden als een eerste stap op weg naar zo'n brede wet.



## 1 INLEIDING

---

### 1.1 Adviesaanvraag

Op 24 december 2004 verzocht de Minister van Verkeer en Waterstaat de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (verder: de Commissie) om medio 2006 te adviseren over de Wegenwet.

De Minister heeft de volgende hoofdvraag aan de Commissie voorgelegd:

“Indien wordt besloten tot intrekking van de Wegenwet, dienen er dan wettelijke voorzieningen, en zo ja welke, te worden getroffen ten einde te waarborgen dat het goede van de in de Wegenwet geregelde materie niet verloren gaat? Voorts is van belang te bezien of het nodig is actuele behoeften in de afgeslankte wetgeving op te nemen. Mocht blijken dat het niet mogelijk is de Wegenwet integraal in te trekken, dan verzoek ik u mij aan te geven hoe een gemoderniseerde en afgeslankte Wegenwet eruit zou kunnen zien.”

Aan het eind van de adviesaanvraag noemt de Minister de mogelijkheid dat het wegenrecht wordt opgenomen in een meer omvattende, brede infrastructuurwet.

Bij brief van 11 november 2005 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat de adviesaanvraag uitgebreid. De Commissie is gevraagd om in haar advisering de voorstellen te betrekken van het lid van de Tweede Kamer Duyvendak met betrekking tot de Wegenwet.

De Commissie stelt vast dat de adviesaanvraag meerdere deelvragen bevat die strikt genomen in de richting van verschillende, deels tegenstrijdige oplossingsscenario's wijzen. Het maakt nogal wat uit of de Minister inzet op intrekking van de Wegenwet óf modernisering van de Wegenwet eventueel in combinatie met verbreding van de Wegenwet. Gegeven deze multi-interpretabele adviesaanvraag heeft de Commissie aanleiding gezien om een eigen interpretatie van de adviesvragen te formuleren.

## 1.2 Vragen

Op basis van een eigen interpretatie van de adviesaanvraag onderscheidt de Commissie de volgende hoofdvragen en deelvragen.

### *Intrekking*

De eerste hoofdvraag is de volgende: is het verantwoord om de Wegenwet in te trekken? Deze vraag kan in iets meer bewoordingen ook als volgt geformuleerd worden: is het verantwoord – gelet op de betekenis van de Wegenwet en de werking van de Wegenwet in de praktijk – om deze wet integraal in te trekken? Zo nee, waarom niet? Zo ja, onder welke voorwaarden? Wat is het goede van de Wegenwet dat niet verloren mag gaan?

Deze hoofdvraag wordt behandeld in deel I van dit adviesrapport. Hieronder zijn tussen haakjes de hoofdstukken genoemd waarin de verschillende deelvragen aan de orde komen.

Deelvragen:

- a. Welke belangen beoogt de Wegenwet te beschermen en wat regelt de huidige Wegenwet? Wat is het goede van de Wegenwet dat niet verloren mag gaan? (hoofdstuk 2)
- b. Hoe verhoudt de Wegenwet zich tot andere wet- en regelgeving die van belang is voor openbare wegen, in het bijzonder de Wegenverkeerswet 1994? (hoofdstuk 3)
- c. In hoeverre beschermt de Wegenwet de onder (a) bedoelde belangen in de praktijk daadwerkelijk? Op welke punten voldoet de Wegenwet niet? Zijn er in de praktijk problemen in de onderlinge afstemming tussen de Wegenwet en de in hoofdstuk 3 genoemde wetten? (hoofdstuk 4)

Op basis van de beantwoording van deze deelvragen zal vervolgens in hoofdstuk 5 een antwoord op de eerste hoofdvraag geformuleerd worden.

### *Modernisering*

De tweede hoofdvraag is de volgende: indien de Wegenwet blijft bestaan, hoe zou de Wegenwet dan gemoderniseerd kunnen worden? Deze hoofdvraag wordt behandeld in deel II van dit adviesrapport.

Deelvragen:

- a. Zijn er actuele behoeften waarmee een gemoderniseerde Wegenwet (beter) rekening zou moeten houden? (hoofdstuk 6)

- b. Hoe zou de Wegenwet (beter) rekening kunnen houden met de actuele maatschappelijke behoeften en wetgevingsbehoeften, waaronder de belangen van wandelaars? (hoofdstuk 7, met name paragraaf 7.4)
- c. Hoe zouden enkele “droge” bepalingen uit de waterstaatswetgeving die achterblijven na totstandkoming van de Waterwet een plaats kunnen krijgen in de Wegenwet? (hoofdstuk 7, paragraaf 7.5)
- d. Is het gewenst om toe te werken naar een brede infrastructuurwet, waarin naast de Wegenwet ook andere wetten (zoals de Planwet verkeer en vervoer en de Tracéwet) een plaats krijgen? (hoofdstuk 7, paragraaf 7.5.5)

### 1.3 Beoordelingskader

Bij de voorbereiding van dit advies heeft de Commissie de Wegenwet via drie verschillende invalshoeken beschouwd:

1. de Wegenwet beoordeeld in het licht van de belangen die met openbaarheid van wegen gediend worden;
2. de Wegenwet beoordeeld in het licht van andere wetgeving;
3. de Wegenwet beoordeeld in het licht van de tijd.

#### *Ad 1: Wegenwet en belangen*

De wetgever heeft met de Wegenwet bepaalde belangen willen beschermen. Welke belangen komen naar voren in de wetsgeschiedenis van de Wegenwet? Vervolgens rijst de vraag welke belangen anno 2006 (nog) bescherming behoeven en welke niet. Welke instrumenten zijn nodig om de belangen die met openbare wegen samenhangen te beschermen? In dit verband verdient ook het belang van de wettelijke regeling zelf aandacht. Welke belangen worden geraakt wanneer de wettelijke regeling ingetrokken zou worden?

#### *Ad 2: Wegenwet en andere wetgeving*

Hoe kunnen we de bestaande Wegenwet beoordelen in het licht van andere wetgeving? In hoeverre worden de hiervoor genoemde belangen beschermd door andere wetgeving dan de Wegenwet? Is het nog nodig, en zo ja: in hoeverre, dat de Wegenwet naast die andere wetgeving blijft bestaan? Is er aanleiding om bepalingen met betrekking tot wegen – die nu over verschillende wetten verspreid zijn – in de Wegenwet samen te voegen?

#### *Ad 3: Wegenwet in het perspectief van de tijd*

In een advies ten behoeve van de heroverweging van de Wegenwet is het gewenst om die wet in het perspectief van de tijd te plaatsen. De Wegenwet heeft namelijk een lange voorgeschiedenis. Op de tijdbalk kunnen onder meer de volgende relevante gebeurtenissen worden genoemd:

- de vroegere Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving heeft in 1917 reeds geadviseerd over een voorontwerp van de huidige Wegenwet;<sup>1</sup>
- de totstandkoming van de Wegenwet van 31 juli 1930 (Stb. 1930, 342);
- de inwerkingtreding van de Wegenwet op 1 oktober 1932 (zie Stb. 1932, 293);
- de ontwikkeling van gemeentelijke wegenleggers; volgens het (gewijzigde) artikel 55 lid 1 moesten de wegenleggers binnen 25 jaar en 3 maanden, te rekenen vanaf de dag van inwerkingtreding, zijn vastgesteld. Op 1 januari 1958 moesten die wegenleggers er dus zijn.

Mede in het licht van de lange voorgeschiedenis van de Wegenwet is een actualiteitstoets gewenst. Aan welke eisen zou de nieuwe Wegenwet moeten voldoen in het licht van de eisen die tegenwoordig aan moderne wetgeving gesteld worden?

Blijkens de adviesaanvraag vindt de heroverweging van de Wegenwet door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat plaats tegen de achtergrond van de sturingsvisie van Beter Geregeld.<sup>2</sup> De volgende elementen uit deze sturingsvisie verdienen naar het oordeel van de Commissie, wat de heroverweging van de Wegenwet betreft, in het bijzonder aandacht:

- borging van publieke belangen en rechtsstatelijke eisen;
- terughoudendheid in regelgeving: streven naar een zo licht mogelijke regeldruk en zo beperkt mogelijke lasten voor burgers, bedrijven en overheden;
- overzichtelijke regelgeving;
- uitvoerbare en handhaafbare regelgeving, waarbij ook de moderne ict-mogelijkheden zoveel mogelijk benut worden.

Daarnaast verdient ook het decentralisatiebeginsel aandacht, mede in het licht van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.<sup>3</sup>

Het onderwerp van de Wegenwet ligt op het grensvlak van het publiek- en privaatrecht. Omdat de verhouding tussen het publiekrecht en het privaatrecht in het buitenland nogal verschilt van de Nederlandse situatie, is afgezien van rechtsvergelijkend onderzoek.

Via de trits “belangen – (andere) wetgeving – actualiteit” is zowel de hoofdvraag met betrekking tot intrekking als de hoofdvraag met betrekking tot modernisering beantwoord. Bij de hoofdvraag inzake modernisering van de Wegenwet valt de

---

<sup>1</sup> Zie de memorie van toelichting van het wetsvoorstel dat ten grondslag ligt aan de huidige Wegenwet, Bijl. Handelingen II 1927-1928, 362, nr. 3, p. 2.

<sup>2</sup> De sturingsvisie is opgenomen als bijlage bij de adviesaanvraag (zie bijlage 2 van dit adviesrapport).

<sup>3</sup> In gedrukte vorm uitgegeven door het Ministerie van BZK, januari 2005.

actualiteitstoets samen met de vraag naar actuele belangen en behoeften. Anno 2006 blijkt namelijk sprake te zijn van een maatschappelijke behoefte aan openbare wegen waar gewandeld kan worden.

#### **1.4 Opbouw advies**

Na dit inleidende hoofdstuk volgen twee delen waarin de twee hoofdvragen beantwoord worden. In het eerste deel wordt de hoofdvraag over intrekking van de Wegenwet beantwoord. De verschillende deelvragen worden achtereenvolgens in hoofdstuk 2 (deelvraag 1a: wat regelt de huidige Wegenwet etc.); hoofdstuk 3 (relaties tussen de Wegenwet en andere wetgeving); hoofdstuk 4 (de praktijk van de Wegenwet) behandeld. Hoofdstuk 5 bevat de beantwoording van de eerste hoofdvraag (is intrekking verantwoord?). In het tweede deel wordt de tweede hoofdvraag beantwoord (hoe zou een gemoderniseerde Wegenwet er uit kunnen zien?). De verschillende deelvragen worden achtereenvolgens in hoofdstuk 6 (actuele behoeften) en hoofdstuk 7 (modernisering van de Wegenwet) beantwoord. Aan het eind van elk hoofdstuk (hoofdstuk 2 tot en met 7) worden de desbetreffende deelvragen en hoofdvragen beknopt beantwoord. In het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 8, worden enkele afsluitende opmerkingen gemaakt.



**DEEL I: INTREKKING VAN DE WEGENWET:  
VERANTWOORD VOORNEMEN ?**





## 2 WEGENWET

---

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag beantwoord: welke belangen beoogt de Wegenwet te beschermen en wat regelt de huidige Wegenwet? Wat is het goede van de Wegenwet dat niet verloren mag gaan?

Nadat we het unieke karakter van de Wegenwet hebben vastgesteld, zullen we onderzoeken wat de bedoeling van de wetgever is geweest met de Wegenwet, zoals die blijkt uit de wetsgeschiedenis. Vervolgens zullen de volgende hoofdonderwerpen van de Wegenwet behandeld worden:

- wegen (par. 2.5);
- openbaarheid (par. 2.6);
- legger (par. 2.7);
- verjaring (par. 2.8);
- beheer en onderhoud (par. 2.9);
- bestuursdwang (par. 2.10);
- administratief beroep (par. 2.11).

In de slotparagraaf, paragraaf 2.12, wordt de deelvraag beknopt beantwoord.

### 2.2 Wegenwet is uniek

De Wegenwet is een unieke wet. Hennekens verwoordt de uniciteit van de Wegenwet als volgt:

“...dat de Wegenwet als enige een afgeronde regeling geeft voor het ontstaan, het tenietgaan en de rechtsgevolgen van een openbare zaak, zijnde de openbare weg. (...) De Wegenwet is uniek en als onderdeel van de waterstaatswetgeving, i.c. de droge waterstaat, neemt zij in het geheel van het rechtsgebied betreffende openbare zaken een richtinggevende positie in.”<sup>4</sup>

Met deze “richtinggevende positie” wordt bedoeld dat de Wegenwet een soort voorbeeldregeling is voor terreinen waarop een wettelijke regeling ontbreekt. Zo is de openbaarheid van vaarwegen niet wettelijk geregeld. In de jurisprudentie vinden we een voorbeeld van een zaak waarin de Wegenwet op vaarwegen analoog wordt toegepast.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Hennekens (2001), p. 94-95.

<sup>5</sup> Zie: Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 10 september 2003, AB 2004, 353, m.nt. J.H.A. van der Grinten.

De Wegenwet is bijzonder, maar wordt - zoals we hierna zullen zien - ook gekenmerkt door enkele eigenaardigheden.

### 2.3 Parlementaire geschiedenis: de bedoeling van de wetgever

In 1917 is door de voormalige Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving een wetsontwerp voor een Wegenwet aan de regering aangeboden. Tien jaar later is dat gevolgd door indiening van een desbetreffend wetsvoorstel met uiteindelijke plaatsing van de Wegenwet (van 31 juli 1930) in het Staatsblad (nr. 342). De wet trad op 1 oktober 1932 in werking.

Van belang is te constateren dat het niet de bedoeling van de wetgever is geweest om met de Wegenwet het wegenrecht in zijn geheel te codificeren. Nadrukkelijk heeft de wetgever er indertijd voor gekozen om het bestaande decentrale stelsel van wegenrecht te respecteren, daarbij aan te sluiten en slechts bepaalde leemten aan te vullen. Het wegenrecht van die tijd berustte grotendeels op provinciaal reglement en gemeenteverordening.

#### *Parlementaire geschiedenis*

“Strekking van dit wetsontwerp is niet om in beginsel met het bestaande te breken. Waar het huidige stelsel van decentralisatie een bevredigende regeling bracht, bestaat geen grond om daarvoor in de plaats te stellen één alles omvattende regeling bij de wet.”<sup>6</sup>

Een belangrijk historisch uitgangspunt bij de totstandkoming van de Wegenwet was het feit dat veel wegen toen niet in eigendom waren bij publiekrechtelijke lichamen, maar bij particulieren. Relatief veel particulieren waren toen bij het onderhoud van openbare wegen betrokken. Dit feitelijk gegeven werd echter niet als norm aangemerkt. In de memorie van toelichting lezen we immers: “De meest gewenste toestand ware ongetwijfeld dat het steeds de overheid zou zijn, die de openbare weg onderhoudt.”<sup>7</sup>

Sinds de inwerkingtreding van de Wegenwet zijn er vele wegen aangelegd, waarbij de bevolkingsgroei en de groeiende automobilisering een sterke aanjager zijn geweest. Bij de aanleg van wegen door de overheid is echter in de praktijk vrijwel steeds gekozen voor eigendomsverwerving van de grond (minnelijk of via onteigening). Slechts voor onverharde wegen en wellicht enkele andere (voor het autoverkeer onbeduidende) wegen kan het oude uitgangspunt nog relevant zijn.

---

<sup>6</sup> Zie Schuurman & Jordens (hierna afgekort als S&J), nr. 105, tiende druk, 2002, p. 18-19.

<sup>7</sup> Memorie van toelichting, p. 12; aangehaald door Damen (1959), p. 95.

Zoals gezegd was het niet de bedoeling van de wetgever om met de Wegenwet een volledige regeling van het wegenrecht te geven. Bewust werd gekozen voor een aanvulling op het toen bestaande, overwegend decentrale stelsel. Wat beoogde de wetgever destijds met de totstandbrenging van de Wegenwet? In de memorie van toelichting worden de volgende leemtes en onzekerheden van het destijds bestaande wegenrecht genoemd, waarop de Wegenwet een antwoord moest geven.<sup>8</sup>

1. Het ontstaan en tenietgaan van de openbaarheid van een weg.
2. Welke gevolgen de openbaarheid medebrengt voor wie krachtens privaatrecht rechthebbende op de weg is.
3. In het geval dat de onderhoudsplicht van een openbare weg bij een particulier berust, is de overheid aangewezen op het treffen van een schikking met de onderhoudsplichtige, tenzij de overheid er van wil afzien hem aan de nakoming van onderhoudsplicht te houden. Tot afkoop van de verplichting kan de onderhoudsplichtige niet worden gedwongen.
4. De kracht van de leggers van openbare wegen mist de onontbeerlijke wettelijke grondslag.
5. De materie der tolheffing behoeft noodzakelijk wijziging, om te komen tot geleidelijke afschaffing van tolleren.
6. De wenselijkheid van een weinig omslachtige regeling voor de onteigening van openbare wegen zelve en van de grond benodigd voor den aanleg en de verbetering van die wegen. Daartoe bevatte het wetsvoorstel ook een onderdeel tot wijziging van de onteigeningswet.

#### 2.4 Hoofdelementen van de Wegenwet

De hoofdelementen van de Wegenwet zijn in onderstaand schema samengevat. In het vervolg van dit hoofdstuk worden de verschillende hoofdelementen afzonderlijk toegelicht. In dit kader is ook van belang vast te stellen dat de wetgever indertijd bepaalde onderwerpen niet heeft willen regelen.

---

<sup>8</sup> Zie de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Wegenwet (Bijl. Handelingen II 1927-1928, 362, nr. 3).

*Schema: hoofdlijnen van de huidige Wegenwet én wat er niet geregeld is...*

	Hoofdelementen	Wat niet geregeld is...
<b>Weg</b>  (hst. I, art. 1)	- definitie van “weg” is open (“mede”)	- geen sluitende definitie - geen “ondergrens” (minimale eisen)
<b>Openbaarheid</b>  (hst. II, art. 4 tot en met 12)	- de wet regelt hoe openbaarheid ontstaat (bestemming en verjaring) en hoe openbaarheid kan vervallen (onttrekking en verjaring)	- definitie van “openbaarheid” ontbreekt - procedurevoorschriften ten aanzien van bestemming tot openbaarheid ontbreken - regeling inzake tijdelijke onttrekking van openbaarheid ontbreekt
<b>Burgerlijke rechten</b>  (hst. III, art. 13 en 14)	- eigendomsvermoeden: provincie/gemeente/waterschap die/dat de weg onderhoudt (art. 13) - duldplicht van de rechthebbende en de onderhoudplichtige (art. 14)	- geen expliciet publiekrechtelijk recht van een ieder op gebruik (toegankelijkheid) van openbare wegen
<b>Onderhoud</b>  (hst. IV, art. 15 tot en met 26)	veel bepalingen over onderhoud	- de wet kent de begrippen “beheer” en “beheerder” niet - het <u>ontstaan</u> van “particuliere” onderhoudsplichten is niet geregeld
<b>Leggers</b>  (hst. V, art. 27 tot en met 50)	- uitgebreide regeling van de registratie van openbare wegen in de leggers <u>buiten</u> de bebouwde kom - B en W maken een ontwerp-legger (art. 34) - G.S. stellen de legger vast (art. 35) - een weg die op de legger voorkomt, wordt aangemerkt openbaar te zijn, tenzij het tegendeel bewezen wordt (art. 49) - het model van de legger is gedetailleerd geregeld in het Wegenleggerbesluit	- geen registratie van openbare wegen <u>binnen</u> de bebouwde kom  - de legger geeft geen sluitend bewijs (tegenbewijs is namelijk mogelijk, onder andere in verband met de mogelijkheid van verjaring)
<b>Verjaring</b>	door verjaring kan ontstaan: - openbaarheid van wegen (art. 4 lid 1 sub I en II)  Door verjaring kunnen vervallen: - de openbaarheid van wegen (art. 7 sub I) - onderhoudsplichten (art. 23) - bijdrageplichten (art. 24)	- de procedure tot vaststelling van verjaring is niet geregeld, waardoor het rechtsgevolg van verjaring niet kenbaar is

## 2.5 Wegen

De Wegenwet kent in artikel 1 lid 2 een open omschrijving van “wegen”:

“Onder wegen wordt in deze wet mede verstaan:

- I. voetpaden, rijwielpaden, jaagpaden, dreven, molenwegen, kerkwegen en andere verkeersbanen voor beperkt gebruik;
- II. bruggen.”

Vanwege deze zeer ruime omschrijving kan een grote verscheidenheid aan “verkeersbanen” te land aangemerkt worden als wegen in de zin van de Wegenwet.

## 2.6 Openbaarheid

### 2.6.1 Betekenis van openbaarheid

De Wegenwet is uitsluitend van toepassing op openbare wegen (art. 1 lid 1). Wat dat zijn, laat de Wegenwet – gegeven het ontbreken van een definitie – gedeeltelijk aan onze verbeeldingskracht over.

Hoewel er geen definitie is opgenomen, kan uit het systeem van de Wegenwet – mede in het licht van de jurisprudentie – de volgende definitie van openbaarheid afgeleid worden. Een weg die “openbaar” is in de zin van de Wegenwet is voor een ieder toegankelijk, zonder dat de weggebruikers voor het gebruik van de weg toestemming aan de eigenaar hoeven te vragen. Anders gezegd: een dergelijke weg staat open voor het “openbaar verkeer”. In de jurisprudentie over de Wegenwet wordt in dit verband wel gesproken over “openbare toegankelijkheid”. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is “met de openbare toegankelijkheid van wegen in beginsel het algemeen belang gediend. Dit is slechts anders indien een openbare weg feitelijk geen functie (meer) heeft voor het openbaar verkeer.” Zie bijv.: Afdeling bestuursrechtspraak RvS 24 mei 2006, nr. 200508744/1 en ABRvS 1 februari 2006, nr. 200503592/1.

Een openbaar toegankelijke “weg” is echter iets anders dan een openbaar toegankelijk “terrein”. Een openbaar park of recreatiegebied omvat in de regel groen. De groene gebieden en de “gebaande wegen” kunnen meestal goed van elkaar onderscheiden worden. Het openbare gebied dat tevens aan te merken valt als weg heeft een algemene “*verkeersrechtelijke betekenis*” in die zin dat het “*een verbinding*” vormt “*om zich van de ene plaats naar de andere te begeven.*” De hiervoor gecursiveerde woorden werden door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gebruikt in de Begijnhofuitspraak (ABRvS 8 december 2004, nr. 200402690/1).

Uit de jurisprudentie op artikel 16 Wegenwet blijkt onder meer dat de zorgplicht die een gemeente is opgelegd ten aanzien van de goede staat van een openbare weg, ten doel heeft een vrije doorgang van publieke wegen te waarborgen (zie bijv. de uitspraak van de ABRvS van 22 februari 2006, zaaknr. 200505849/1). De “goeden staat” waar artikel 16 Wegenwet over spreekt impliceert dus een vrije doorgang van de verkeersdeelnemers.

Wanneer we de bovenstaande elementen samenvoegen kan een openbare weg de in de zin van de Wegenwet als volgt omschreven worden: een weg in de zin van de Wegenwet is een openbaar, voor een ieder toegankelijk stuk grond (met verschillende vormen, bijv.: een lijn, een rond plein of een breed strand) waarover een verkeersrechtelijke verbinding loopt, waarover men zich – zonder toestemming van de eigenaar – van de ene naar de andere plaats kan begeven.

Hoewel in de literatuur verschillende opvattingen over de juridische betekenis van openbaarheid te onderscheiden zijn, kiest de Commissie in navolging van Van der Veen voor een restrictieve invulling. Openbare zaken zijn “zaken die bestemd zijn voor een direct gebruik door het publiek, waarbij direct staat voor het ontbreken van toestemming van de eigenaar.”<sup>9</sup> Dit stemt ook overeen met het systeem van de Wegenwet en het daar gebruikte begrip openbaarheid.

*Openbaarheid heeft een gemengd publiekrechtelijk en privaatrechtelijk karakter*

Het systeem van de Wegenwet heeft een gemengd publiek- en privaatrechtelijk karakter. Gemengd wil onder meer zeggen dat noch de overheid noch de particuliere eigenaren het volledig voor het zeggen hebben waar het gaat om het ontstaan en het vervallen van openbaarheid. In het wegenrecht draait het kort gezegd om samenwerking tussen eigenaar en overheid. De hoofdregel van de Wegenwet is dat een openbare bestemming van een weg ontstaat door twee “bestemmingshandelingen”: één van de eigenaar en één van de overheid. De bestemmingshandeling van de eigenaar is een privaatrechtelijke handeling, gebaseerd op zijn eigendomsrecht. De bestemmingshandeling van de overheid is gebaseerd op een publiekrechtelijke bevoegdheid die de Wegenwet toekent aan een bestuursorgaan.<sup>10</sup>

Wanneer het Rijk, de provincie of een waterschap rechthebbende (eigenaar) van een weg is, ontstaat de openbaarheid door een privaatrechtelijke bestemmingshandeling (het besluit van de rechthebbende overheid) in combinatie met de wetsbepaling in artikel 5, tweede lid, Wegenwet. Wanneer de gemeente eigenaar is van een weg wordt de privaatrechtelijke bestemmingshandeling

---

<sup>9</sup> Van der Veen (1997), p. 56; zie ook p. 105.

<sup>10</sup> Van der Veen (1997), 119-122.

verricht door de gemeente als rechtspersoon naar privaatrecht; de gemeenteraad verricht de publiekrechtelijke rechtshandeling (zie art. 5 lid 1).

## 2.6.2 Relatieve betekenis van “openbaarheid”

### *Rechtsgevolgen van bestemming tot openbaarheid*

De combinatie van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke bestemmings-handelingen gericht op “het openbaar maken” van wegen heeft verschillende rechtsgevolgen, afhankelijk van “de positie” die een actor tot de openbare weg inneemt. Hennekens geeft aan dat de openbaarheid van een zaak “altijd relatief” is. Relatief in die zin dat het gebruik voor derden feitelijk niet onbeperkt is en ook jegens de rechthebbende begrensd.<sup>11</sup> Daar kan aan toegevoegd worden dat de openbaarheid van een openbare weg ook relatief is omdat de betekenis (rechtsgevolgen) van de openbaarheid per actor kan verschillen. Twee rechtsgevolgen springen er echter uit: een duldplicht voor de rechthebbende van de weg (de eigenaar) en een zorgplicht voor de wegbeherende overheid.

### *Duldplicht van de rechthebbende om verkeer (gewoon gebruik van de weg) te dulden*

Ter onderscheiding van wegen die niet openbaar zijn in de zin van de Wegenwet kan als belangrijkste verschil worden gezien dat de deelnemer aan het verkeer voor het gebruik van de weg niet eerst toestemming aan de eigenaar hoeft te vragen; op de eigenaar rust de plicht het verkeersgebruik te dulden. Anders gezegd: van een openbare weg mag iedereen gebruik maken, tenzij sprake is van een beperking in het gebruik in de zin van artikel 6 Wegenwet of een beperking krachtens een andere regeling, zoals met name de Wegenverkeerswet 1994. Zo houdt bijvoorbeeld het vestigen van het regime van autosnelweg op een openbare weg in dat het langzaam verkeer geen toegang meer heeft tot die openbare weg.

### *Zorgplicht voor de overheid als wegbeheerder: gericht op een vrije doorgang van publieke wegen*

Daarnaast rust op de overheid de zorgplicht dat de openbare weg zich in goede staat bevindt. De weggebruiker moet er op kunnen rekenen dat de openbare weg bruikbaar is; als hij wegens een slechte onderhoudstoestand schade lijdt, is de overheid aansprakelijk. Dat is in het Burgerlijk Wetboek dan ook uitdrukkelijk bepaald.

Uit een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat de Afdeling openbaarheid vooral ziet in termen van een recht van vrije doorgang (zie ABRvS 22 februari 2006, nr. 200505849/1). De Afdeling stelt in overweging 2.5 van deze uitspraak namelijk “dat de zorgplicht die een gemeente is opgelegd ten aanzien van de goede staat van een openbare weg ten doel heeft een vrije doorgang van publieke wegen te waarborgen.”

---

<sup>11</sup> Hennekens (2001), p. 102.

De duldplicht van de rechthebbende en de zorgplicht van de wegbeherende overheid zijn weliswaar de belangrijkste verplichtingen die voortvloeien uit de “openbaarheid”, maar niet de enige verplichtingen. De betrokkenheid van de verschillende actoren bij de openbare weg wordt in onderstaand schema weergegeven.

*Schema: de bij openbare wegen betrokken actoren*

Actor	Rechten en plichten	Inperking mogelijk i.v.m.
De rechthebbende krachtens burgerlijk recht (art. 3)	Kan aan een weg op zijn terrein (voor zover de weg nog niet openbaar is) de bestemming van openbare weg geven (art. 4 lid 1 onder III)  Duldplicht: - het verkeersgebruik (art. 14 lid 1) - uitvoeren van werken m.b.t. de weg en plaatsing etc. van voorwerpen (art. 14 lid 3)	- Deze bestemming kan slechts worden gegeven met medewerking van de gemeenteraad (art. 5 lid 1). - Deze medewerking is niet vereist wanneer de bestemming wordt gegeven door Rijk, provincie of waterschap (5 lid 2). N.B.: omdat in het systeem van de Wegenwet de rechthebbende de bestemming geeft, gaat het bij artikel 5 lid 2 om rijk, provincie of waterschap als rechthebbende. - Art. 14 lid 1: behoudens beperkingen in het gebruik als bedoeld in artikel 6 (i.v.m. de gesteldheid van de weg en het “gewone” gebruik van de weg; incl. het door de rechthebbende bepaalde gebruik) - Art. 14 lid 2: “voor zover het door omstandigheden wordt gebillijkt.”
“een ieder” (“alle verkeer over den weg”, art. 14 lid 1)	“Gebruiksrecht”  n.b. echter geen subjectief recht op gebruik van de weg (De Goede 1977, p. 103; idem Van de Poel 1996, p. 37)	Art. 6: - de gesteldheid van de weg en het “gewone” gebruik van de weg - een wettelijk voorschrift tot regeling van het verkeer (WVW 1994 etc.)
Overheid (rijk, provincie, gemeente, waterschap)	- Zorgplicht: dat de openbare weg zich in goede staat bevindt (art. 16 en 17) - Onderhoudsplicht (art. 15)	
Onderhoudsplichtige	- Duldplicht (art. 14): idem als bij rechthebbende. - Onderhoudsplicht	Zie art. 14 lid 1 en 2
Bijdrageplichtige	Verplicht om tot het onderhoud een geldsom bij te dragen (art. 50)	



Iedere belanghebbende bij een weg (art. 11 lid 1)	Recht om de gemeenteraad te verzoeken een gemeentelijke weg aan het openbaar verkeer te onttrekken (11 lid 1)	
---	---	--

### 2.6.3 Wel of niet een recht op gebruik van de openbare weg?

De Goede was in zijn algemene oordeel over de Wegenwet positief: “De wet is overzichtelijk, evenwichtig en ook in haar bewoordingen duidelijk gecomponeerd.” Hij zag echter “enkele uitzonderingen, waarvan artikel 14 naar voren lijkt te springen”.<sup>12</sup> In de discussie over de betekenis van artikel 14 ging het onder meer over de vraag of en in hoeverre dit artikel ook iets zegt over de verhouding van de particulier tegenover de overheid. De Goede was hier stellig over: de leden 1 en 2 van artikel 14 zeggen daarover niets.<sup>13</sup>

Aangezien in artikel 14 van de Wegenwet (m.n. art. 14) niet wordt gesproken over een verplichting om alle verkeer te dulden *tegenover de overheid* is De Goede van mening dat de openbaarheid van een weg op zichzelf geen subjectief publiek recht op het gebruik van de weg insluit.<sup>14</sup> Los van artikel 14 ziet De Goede toch wel een bepaald recht van de gebruiker van de weg tegenover de overheid:<sup>15</sup>

“Jegens de overheid bestaat voor de gebruiker van de openbare weg een algemeen recht op gebruik voor zover de wetgever ter zake niet heeft ingegrepen en voorts bestaan grondwettelijk gewaarborgde rechten op een speciaal gebruik van de openbare weg.”

Of er nu wel of niet gesproken kan worden van een subjectief gebruiksrecht, duidelijk is dat het “gebruiksrecht” op de weg evenals de openbaarheid van de weg een relatief gebruiksrecht is. Relatief in die zin dat het er aan ligt of in een concreet geval sprake is van algemeen gebruik van de weg, bijzonder gebruik van de weg of een door de rechthebbende bepaald gebruik van de weg. In onderstaand schema worden deze drie vormen van gebruik schematisch weergegeven.

<sup>12</sup> De Goede (1977), p. 88.

<sup>13</sup> De Goede (1977), p. 89.

<sup>14</sup> De Goede (1977), p. 103; Van de Poel (1996), p. 37, sluit zich hier bij aan; idem Hennekens (2001), p. 107, die noch een subjectief civiel recht, noch een subjectief publiekrecht ziet. Zie ook jurisprudentie over artikel 16 Wegenwet, waaruit blijkt dat dat artikel geen aanspraak jegens de gemeente vestigt. Zie: Hof 's-Hertogenbosch 28 mei 1953, NJ 1954, no. 8.

<sup>15</sup> De Goede (1977), p. 107.

*Schema: gebruiksbeperkingen op een openbare weg*

Initiator van de gebruiksbeperking	Soort gebruiksbeperking
Eigenaar/rechthebbende kan krachtens privaatrecht aan het gebruik beperkingen stellen	door de rechthebbende “ <b>bepaald</b> gebruik”  bijv. een kerkweg (zie nu art. 6: “het gebruik dat van den weg pleegt gemaakt te worden”)
Wegbeheerder - wegmaatregel - verkeersmaatregel	door de wegbeheerder gereguleerd “ <b>algemeen</b> gebruik”  Wordt volgens Hennekens “uitsluitend geregeld” in het eerste en tweede lid van artikel 14 van de Wegenwet (Hennekens 2001, p. 103)
B en W op grond van de Plaatselijke Verordening Of: het college van G.S. op grond van provinciale verordeningen. Of: de Minister op grond van bijzondere wetten.	door wetten en verordeningen gereguleerd “ <b>bijzonder</b> gebruik”  bijv. i.v.m. evenementen op de openbare weg, demonstraties met geluidsversterking etc.  bijv.: gevaarlijk transport over de weg

In het kader van dit advies voert het te ver om uitgebreid op de verschillende vormen van gebruik in te gaan.<sup>16</sup> Aan de eerste categorie “het door de rechthebbende bepaalde gebruik” wordt in de literatuur niet veel aandacht besteed. Uit het systeem van de Wegenwet kan afgeleid worden dat de rechthebbende zijn stempel kan drukken op het gebruik. Hennekens geeft het volgende voorbeeld: wanneer een weggetje steeds als voetpad is gebruikt, dan is de rechthebbende van dat voetpad niet verplicht een gebruik als bijvoorbeeld rij(wiel)pad of rijbaan voor voertuigen te aanvaarden.<sup>17</sup> Algemeen gebruik is geregeld in artikel 14, eerste en tweede lid; het derde lid van dat artikel regelt een vorm van bijzonder gebruik.<sup>18</sup>

#### 2.6.4 Ontstaan van openbaarheid

Openbaarheid van een weg kan ontstaan door een besluit om de weg als zodanig te bestemmen én door verjaring.

<sup>16</sup> Zie uitgebreider: Hennekens (2001), p. 94 e.v.

<sup>17</sup> Hennekens (2001), p. 104.

<sup>18</sup> Hennekens (2001), p. 103.

*Bestemming tot openbare weg*

De Wegenwet (artikel 5 lid 1) regelt dat een rechthebbende voor de bestemming van zijn weg tot openbare weg de medewerking nodig heeft van de gemeenteraad. Onder rechthebbende wordt in de Wegenwet verstaan: de rechthebbende krachtens burgerlijk recht (art. 3); dat kan zowel een particuliere eigenaar als de overheid zijn. Het valt op dat voor het geven van de bestemming (en voorts ook de onttrekking aan de openbaarheid) niet is voorzien van procedurevoorschriften.

*Verjaring in verband met het feitelijke gebruik*

Vanwege het feitelijke gebruik van een niet-openbare weg kan die weg door verjaring juridisch openbaar worden (artikel 4 lid 1, onderdelen I en II).

*Schema: ontstaan van openbaarheid*

<b>Ontstaan van openbaarheid</b>	<b>Toelichting</b>
Bestemming tot openbaarheid door rechthebbende	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wanneer Rijk, provincie of waterschap civielrechtelijk rechthebbende is van de weg: Rijk/provincie/waterschap kan (vormvrij) aan de weg de bestemming van openbare weg geven (art. 5 lid 2).</li> <li>- Wanneer een andere rechtspersoon dan Rijk, provincie of waterschap rechthebbende is (bijv. gemeente zelf, een particulier of Staatsbosbeheer): <ul style="list-style-type: none"> <li>- civielrechtelijke beslissing van de rechthebbende</li> <li>- én medewerking van de gemeenteraad vereist (art. 5 lid 1)</li> </ul> </li> <li>- Vgl. art. 15 lid 1 waar gesproken wordt over een “openbaar lichaam” (rijk, provincie, gemeente of waterschap) die een weg “tot openbare weg heeft bestemd”.</li> </ul>
Openbaarheid door gebruik (verjaring)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wanneer een weg dertig jaar achtereen voor een ieder toegankelijk is geweest (art. 4 lid 1 onder I)</li> <li>- Wanneer een weg tien jaar achtereen voor een ieder toegankelijk is geweest en tevens gedurende die tijd door Rijk, provincie, gemeente of waterschap is onderhouden (art. 4 lid 1 onder II). Door verjaring ontstaat hier ook een onderhoudsplicht (art. 15 lid 2).</li> <li>- Uitzondering op art. 4 lid 1 onder I en II: wanneer tijdens de genoemde termijn, gedurende een tijdvak van minstens een jaar duidelijk ter plaatse kenbaar is gemaakt, dat de weg slechts “ter bede” voor een ieder toegankelijk is (bordje met “eigen weg” etc., zie verder art. 4 lid 3).</li> </ul>

Omdat het geven van de bestemming openbare weg in de Wegenwet zelf niet wordt geregeld (vormvrij is) kan de “bestemmingsdaad” in de praktijk op verschillende manieren plaatsvinden. Duidelijk is dat het gaat om een daad van de rechthebbende naar burgerlijk recht. Dat betekent onder meer dat, ingeval de gemeente eigenaar van de grond is, de vaststelling van een bestemmingsplan door de gemeenteraad op zichzelf geen bestemmingsdaad kan zijn.<sup>19</sup> De gemeenteraad als bestuursorgaan valt namelijk niet samen met de gemeente als rechtspersoon.

De Wegenwet spreekt zich niet uit over de vorm van het besluit tot medewerking van de gemeenteraad (art. 5 lid 1). Procedureel wordt onder meer wel geregeld dat binnen 60 dagen door de raad beslist moet worden op een verzoek tot medewerking.

### **2.6.5 Einde van openbaarheid**

Openbaarheid van een weg kan beëindigd worden door een besluit om de weg aan het openbaar verkeer te onttrekken. Ook kan de openbaarheid door verjaring komen te vervallen.

In het stelsel van bepalingen ligt besloten dat wanneer een weg eenmaal openbaar is, het laten voortbestaan van de openbaarheid in principe ‘normaal’ is. Het feitelijke gebruik – of beter gezegd: het feitelijk niet gebruiken – van een openbare weg kan er door verjaring echter voor zorgen dat de openbaarheid vervalt. De openbaarheid van een weg houdt op wanneer de desbetreffende weg gedurende 30 jaar niet voor een ieder toegankelijk is geweest (artikel 7, onder I).

De artikelen 8, 9, 11 en 12 van de wet hebben betrekking op de onttrekking van wegen aan het openbaar verkeer.

---

<sup>19</sup> Zie bijv. ARRvS 19 augustus 1991, Gst. 1992, nr. 6936, 4, aangehaald in S&J, Wegenwet, tiende druk, p. 67.

*Schema: beëindiging van openbaarheid*

<b>Beëindiging van openbaarheid</b>	<b>Toelichting</b>
<p>Onttrekking aan openbaarheid door het bevoegd gezag (art. 7 onder II)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Een weg die door het Rijk wordt onderhouden kan bij K.B. aan het openbaar verkeer worden onttrokken (art. 8 lid 1)</li> <li>- Een weg die door een provincie of een waterschap wordt onderhouden, “en een weg, niet vallende onder de hiervoren genoemde, waarop een waterschap krachtens zijn inrichting of zijn reglement heeft toe te zien”, kunnen bij besluit van Provinciale Staten aan het openbaar verkeer worden onttrokken (art. 8 lid 2)</li> <li>- Een weg, niet behorende tot de in artikel 8 bedoelde – dus: een weg waarvoor niet het Rijk of de provincie bevoegd is om over onttrekking aan openbaarheid te besluiten – kan bij een een besluit van de gemeenteraad aan het openbaar verkeer worden onttrokken (art. 9 lid 1). Blijkens de jurisprudentie van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan deze bevoegdheid op grond van artikel 156 lid 1 van de Gemeentewet aan het college van burgemeester en wethouders gedelegeerd worden (Vz. ABRvS 28 september 2006, nr. 200605605/1 en 200605605/2).</li> </ul>
<p>Verjaring (art. 7 onder I)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wanneer een weg dertig jaar achtereen niet voor een ieder toegankelijk is geweest (art. 7 onder I)</li> </ul>

Iedere belanghebbende bij een weg die niet door rijk, provincie of waterschap wordt onderhouden – dus: gemeentelijke openbare wegen – heeft het recht om de gemeenteraad te verzoeken de weg aan de openbaarheid te onttrekken (art. 11 lid 1 juncto artikel 9 lid 1).

Opvallend is dat de Wegenwet geen regeling bevat ten aanzien van tijdelijke onttrekkingen aan de openbaarheid.

## 2.7 Legger

De legger vermeldt de openbare wegen buiten de bebouwde kom (artikel 27).

### *Parlementaire geschiedenis*

“Aan aandrang om ook de wegen binnen de bebouwde kommen op een – zij het desnoods vereenvoudigde – legger te brengen, heeft de Regering geen gevolg gegeven. Zij merkt op, dat een legger van de hier bedoelde wegen overbodig is, omdat ten aanzien van de punten, die bij de legger moeten worden vastgelegd, namelijk de openbaarheid en de onderhoudsplicht, met betrekking tot deze wegen meestal geen twijfel bestaat.”<sup>20</sup>

Op de legger dienen diverse gegevens vermeld te worden, zoals nummer en naam van de weg. De legger geeft verder onder meer aan welke beperkingen er in het gebruik van de weg bestaan, wie onderhoudsplichtig zijn en wat de omvang van de onderhoudsplicht is (artikel 30). De wet kent nog enige procedurevoorschriften (artikel 33-37). Het vaststellen van de legger vindt plaats conform de bijzondere voorbereidingsprocedure van het Wegenleggerbesluit (Stb. 1993, 627).

Burgemeester en wethouders stellen een ontwerp-legger op (art. 34).

Gedeputeerde Staten stellen de legger vast (art. 35).

Het was de bedoeling dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding in elke gemeente een wegenlegger zou zijn vastgesteld. Sindsdien moest de wet echter enkele keren worden gewijzigd, omdat de termijn van vijf jaar te kort was. Uiteindelijk kregen de gemeenten tot 1 januari 1958 de tijd om hun wegenleggers op te stellen.

Hoewel de legger bedoeld was om rechtsonzekerheid over openbare wegen te verminderen, kan geconstateerd worden dat de legger nooit een volledig “bewijs” kan geven omtrent de juridische status van de openbare weg. Vanwege de wettelijke bepalingen ten aanzien van verjaring en de kracht van de legger (zie art. 49 en 50) is het namelijk mogelijk dat een weg wél op de legger staat, maar door verjaring niet meer openbaar is; ook is mogelijk dat een onderhoudsplichtige of een onderhoudsplicht wel op de legger staat, maar dat deze verplichting is gewijzigd of teniet is gegaan.<sup>21</sup> De legger kan ook geen sluitend bewijs geven

---

<sup>20</sup> Zie de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Wegenwet, zoals weergegeven in S&J, tiende druk, 2002, p. 129.

<sup>21</sup> Zie ook S&J, elfde druk, 2005, p. 105: “Immers, de legger wijst de omvang van de onderhoudsplicht aan of bewijst deze.” Zie ook: KB 13 mei 1982, AB 1981, nr. 547 (genoemd in S&J, elfde druk, 2005, p. 147), waaruit blijkt dat in een legger slechts

omdat krachtens de Landinrichtingswet, de Reconstructiewet en de Wet herverdeling wegenbeheer een bijzonder regime kan gelden.<sup>22</sup>

Op grond van de artikelen 43, 44 en 45 Wegenwet kan (onder meer) de eigenaar van een weg wijziging van de legger vorderen bij de burgerlijke rechter, onder andere omdat de legger ten onrechte zou aangeven dat zijn weg openbaar is. In dat geval kan gevorderd worden dat de weg van de legger wordt afgevoerd. Een dergelijke procedure komt (gelukkig) zelden voor; een voorbeeld biedt HR 23 april 2004 (AB 2004, 281).

#### *Rechtskarakter van de legger*

Over het rechtskarakter van de legger wordt in de literatuur en in de praktijk verschillend gedacht. Onduidelijkheid over het rechtskarakter van de legger betekent ook dat het in de praktijk soms niet voor een ieder duidelijk is hoe het staat met de rechtsbescherming tegen de legger.<sup>23</sup> De Hoge Raad gaat ervan uit dat de weggenegger geen constitutief, maar een declaratoir karakter heeft. Hij overweegt in de uitspraak van 23 april 2004: “Uit de bewoordingen en de ontstaansgeschiedenis van de Wegenwet volgt dat het vaststellen of wijzigen van een legger niet ertoe strekt om door middel hiervan een rechtsbetrekking te wijzigen of een nieuwe rechtsbetrekking te scheppen, doch slechts strekt tot het vastleggen van reeds bestaande rechtsbetrekkingen.” Van der Veen sluit zich aan bij de Hoge Raad.<sup>24</sup> Volgens Hennekens strookt deze uitleg van de Hoge Raad niet met de bedoeling van de wetgeving zoals die blijkt uit de wetsgeschiedenis. Hennekens stelt dat de bedoeling van de wetgever is geweest om aan de (eerste) vaststelling van de wegenegger ter zake van de openbaarheid en de onderhoudsplicht constitutieve betekenis toe te kennen “voor zover dat nodig is”. De vaststelling van een wegenegger kán dus constitutieve betekenis hebben; dat hoeft echter niet. In dit verband is het zinvol onderscheid te maken tussen de registratie van de openbaarheid van wegen en de registratie van onderhoudsplichten en onderhoudsplichtigen. De registratie van wegen in de legger houdt op zichzelf niet in dat die wegen openbaar moeten zijn; deze registratie is van informatieve aard, zij het met een belangrijk bewijsrechtelijk

---

bestaande rechtsbetrekkingen worden opgetekend; er worden door de registratie in de legger geen rechtsbetrekkingen geschapen of gewijzigd.

<sup>22</sup> Zie de ambtelijke nota “De Wegenegger gewogen” (1992), p. 11-12.

<sup>23</sup> Zie voor vergelijkbare problemen bij leggers inzake wateren en waterkeringen: Verkenning leggerplicht in de Waterwet, Royal Haskoning, september 2005, hoofdstuk 4; en: P. Jong, Rechtsbescherming tegen leggers: een probleem?, in: Het Waterschap, 2000/4, p. 192-203.

<sup>24</sup> Zie Van der Veen in zijn annotatie bij de uitspraak van de Hoge Raad in AB 2004, 281. Zie ook: NJ 2004, 600, m.nt. CJHB.

gevolg (art. 43 e.v. en art. 49-50 Wegenwet).<sup>25</sup> Dit bewijsrechtelijke gevolg is wellicht een verklaring voor het feit dat beslissingen tot het opnemen van een weg in de legger respectievelijk het verwijderen van de registratie als besluiten in de zin van de Awb worden gezien. Belanghebbenden kunnen het bevoegd gezag verzoeken om een openbare weg op de legger te plaatsen dan wel een weg juist uit de legger te verwijderen en tegen een op deze aanvraag genomen beslissing beroep op de rechter instellen.<sup>26</sup> Voorts staat bij de registratie van onderhoudsplichten en onderhoudsplichtigen in de regel rechtsbescherming open.

## 2.8 Verjaring van (openbare) wegen

Verjaring kan op drie momenten de juridische status van een (openbare) weg veranderen.

- Wanneer een weg dertig jaar achtereen voor een ieder toegankelijk is geweest (art. 4 lid 1 onder I) wordt deze weg door verjaring openbaar. Deze regel lijdt uitzondering indien gedurende een tijdvak van minstens een jaar kenbaar is gemaakt dat geen sprake is van een openbare weg (art. 4 lid 2 en 3).
- Wanneer een weg tien jaar achtereen voor een ieder toegankelijk is geweest en tevens gedurende die tijd door Rijk, provincie, gemeente of waterschap is onderhouden (art. 4 lid 1 onder II) wordt deze weg door verjaring openbaar. Deze regel lijdt uitzondering indien gedurende een tijdvak van minstens een jaar kenbaar is gemaakt dat geen sprake is van een openbare weg (art. 4 lid 2 en 3).
- Wanneer een weg dertig jaar achtereen niet voor een ieder toegankelijk is geweest (art. 7 onder I) vervalt de openbaarheid van deze weg.

## 2.9 Beheer en onderhoud

### 2.9.1 Beheertaak overheid

Het valt op dat de letter van de Wegenwet niets regelt ten aanzien van beheer, terwijl wel zeer uitgebreid het onderhoud en de onderhoudsplichtige wordt geregeld.

Hoewel de betrokkenheid van particuliere eigenaren bij openbare wegen in de vorige eeuw veel groter was, ging de Wegenwetgever toch ook uit van de principiële taak van de overheid ten aanzien van openbare wegen.

#### *Parlementaire geschiedenis*

“Immers de Overheid heeft te zorgen voor instandhouding en bruikbaarheid der openbare wegen. Maar dan moet de particulier aan die

---

<sup>25</sup> Hennekens (2001), p. 39.

<sup>26</sup> Zie voor een voorbeeld waarin een verzoek tot plaatsing van een openbare weg op een legger werd afgewezen: ABRvS 16 november 2005 (nr. 200502091/1).



zorg ook geen wegen kunnen opdringen, die de Overheid wellicht onnodig acht. En indien een andere onderhoudsplichtige komt te ontbreken, zal de Overheid – naar het ontwerp de gemeente – het onderhoud ter haren laste moeten nemen. Reden te meer om bij het tot stand komen van openbare wegen de Overheid te laten meespreken (...).”<sup>27</sup>

“De verplichting om een weg te onderhouden, onverschillig waaruit zij is ontstaan, moet geacht worden een verplichting jegens de Overheid te zijn en moet dus behoudens de gevallen in het derde lid van dit artikel bedoeld, slechts met goedkeuring van die Overheid, welke voor de nakoming der verplichting heeft te waken, kunnen worden overgedragen.”<sup>28</sup>

### 2.9.2 Onderhoudsplichtigen

Onderhoudsplichtig kunnen zijn: publiekrechtelijke rechtspersonen – met name: rijk, provincie, gemeente of waterschap – en natuurlijke rechtspersonen.

De verplichtingen van de verschillende onderhoudsplichtigen kunnen als volgt schematisch worden weergegeven.

---

<sup>27</sup> S&J Wegenwet, tiende druk, 2002, p. 21.

<sup>28</sup> Toelichting bij art. 26 Wegenwet, zie: Schuurman en Jordens, Wegenwet, 2002, tiende druk, p. 128.

*Schema: verschillende onderhoudsplichtigen*

	Verplichtingen van onderhoudsplichtigen
<b>Rijk</b>	- Duldplicht: alle verkeer en “wegwerkzaamheden” (art. 14) - Onderhoudsplicht (art. 15)
<b>Provincie</b>	- Duldplicht en onderhoudsplicht als bedoeld in art. 14 en 15
<b>Waterschap</b>	- Duldplicht en onderhoudsplicht als bedoeld in art. 14 en 15 - Zorgplicht: “dat de wegen welke het onderhoudt, en die waarop het krachtens zijne inrichting of krachtens zijn reglement heeft toe te zien” in “goeden staat verkeer” (art. 17) - Het waterschap wordt geacht aan het in art. 17 bepaalde te hebben voldaan als: zie art. 18
<b>Gemeente</b>	- Duldplicht en onderhoudsplicht als bedoeld in art. 14 en 15 - Zorgplicht: dat de wegen – m.u.v. de wegen waar rijk, provincie of waterschap verantwoordelijk voor zijn - in “goeden staat verkeer” (art. 16) - Het waterschap wordt geacht aan het in art. 16 bepaalde te hebben voldaan als: zie art. 18
<b>Particulier</b>	- Onderhoudsplicht zoals gespecificeerd in de legger (zie artikel 30 en art. 1 van het Wegenleggerbesluit) - Verplichting om tot het onderhoud een geldsom bij te dragen (art. 50)

Uit de in artikel 16 aan de gemeente opgelegde beheersplicht is in een vrijwel constante jurisprudentie de bevoegdheid afgeleid om met bestuursdwang op te treden tegen degene die het vrij gebruik van de weg belemmert.<sup>29</sup> Een expliciete regeling van bestuursdwang bevat de Wegenwet echter niet.

### 2.9.3 Onderhoud en verjaring

Onderhoudsplichten en verplichtingen om financieel in het onderhoud bij te dragen kunnen volgens de Wegenwet ook verjaren.

- De verplichting om een weg te onderhouden is te niet gegaan, wanneer gedurende twintig achtereenvolgende jaren daaraan door den verplichte in geenerlei opzicht is voldaan. Verjaring kan in dit geval gestuit worden door een bevel tot nakoming van het bevoegd gezag (art. 23 lid 1).
- De verplichting om een weg of een duiker in een weg te onderhouden is te niet gegaan, wanneer gedurende tien achtereenvolgende jaren daaraan niet is voldaan en tevens gedurende die tijd de weg of de duiker is onderhouden door het Rijk, een provincie, een gemeente of een waterschap (art. 23 lid 2).

<sup>29</sup> Zie: Van der Veen (1997), p. 250 en 251, zie ook de daar genoemde jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.

- De verplichting om tot het onderhoud van een weg een geldsom bij te dragen is te niet gegaan, wanneer gedurende twintig achtereenvolgende jaren aan die verplichting in geenerlei opzicht is voldaan (art. 24 lid 1). Verjaring kan in dit geval gestuit worden door een vordering tot voldoening tot nakoming of door een aanmaning tot voldoening uitgebracht bij deurwaardersexploit (art. 24 lid 2).

Van der Poel wijst er op dat bij artikel 23 uitsluitend is gedacht aan particuliere onderhoudsplichten en niet aan onderhoudsplichten van overheden. De wettelijke taken van rijk, provincie, gemeente en waterschap zoals die zijn neergelegd in de artikelen 15 tot en met 17 van de Wegenwet zijn immers niet vatbaar voor verjaring.<sup>30</sup>

#### **2.9.4 Overgang van onderhoudsplichten**

De Goede geeft het volgende overzicht van de verschillende wettelijke bepalingen betreffende de overgang van onderhoudsplichten.<sup>31</sup> Gedeeltelijk verwijst hij naar verouderde (vervallen) wettelijke bepalingen. Toch geeft het overzicht nog steeds een beeld van de grote variatie aan overgangsmogelijkheden van onderhoudsplichten.

---

<sup>30</sup> Van der Poel (1996), p. 35, waarbij hij ook naar de memorie van toelichting verwijst.

<sup>31</sup> De Goede (1977), p. 70-72.

Soort overgang	Juridische basis
Van anderen naar het rijk of van het rijk naar anderen	Krachtens een wet (art. 1 Waterstaatswet 1900) of bij K.B. (wet van 24 nov. 1932, S. 552, houdende vaststelling van een regeling betr. het door het rijk bij anderen in beheer of onderhoud brengen en betr. het bij het rijk in beheer of onderhoud nemen van wegen of gedeelten van wegen)
Van anderen dan het rijk naar een provincie	Bij besluit van de provinciale staten, goed te keuren door de Kroon (art. 2 Waterstaatswet 1900)
Van een provincie naar een waterschap	Door vaststelling of wijziging van het waterschapsreglement (art. 206 Grondwet, jo art. 98 Provinciewet)
Van een provincie naar een gemeente	Bij besluit van de provinciale staten, goed te keuren door de Kroon (art. 19 Wegenwet)
Van een gemeente of waterschap naar een gemeente of waterschap	Bij overeenstemmende besluiten van de besturen der betrokken lichamen, goed te keuren door gedeputeerde staten (art. 18a Wegenwet)
Naar een waterschap van een weg, waarop dat waterschap krachtens inrichting of reglement heeft toe te zien	Bij besluit van het bestuur van het waterschap, goed te keuren door gedeputeerde staten (art. 19 Wegenwet)
Van anderen, niet zijnde het rijk, een provincie of een waterschap, mits het niet een weg betreft, waarop een waterschap krachtens inrichting of reglement heeft toe te zien.	Bij besluit van de gemeenteraad, goed te keuren door gedeputeerde staten (art. 20 Wegenwet)
Van anderen dan het rijk, provincie, gemeente of waterschap naar anderen dan het rijk, provincie, gemeente of waterschap, mits de onderhoudsplicht niet op grondstukken rust	Bij schriftelijke overeenkomst goed te keuren door de raad der gemeente die, of het bestuur van het waterschap dat, heeft te zorgen dat de weg in goede staat verkeert (art. 26 Wegenwet)
Van een onderhoudsplicht die op grondstukken rust	Door overgang van de eigendom ('De op een grondstuk rustende verplichting op een weg te onderhouden...is niet voor afzonderlijke overdracht vatbaar'; mem. Van toelichting ontwerp-wegenwet) of door toepassing van de mogelijkheden 1, 2, 6 of 7

De Goede merkt terecht op dat het verwonderlijk is dat de wet “over het ontstáán van onderhoudsplichten, anders dan van rijk, provincie, gemeente en waterschap,

in alle talen zwijgt. Zij volstaat met te veronderstellen, dat een onderhoudsplicht op grondstukken of op private personen rusten kan.”<sup>32</sup>

## 2.10 Bestuursdwang

De Wegenwet bevat thans geen expliciete basis voor toepassing van bestuursdwang. In de jurisprudentie wordt deze bevoegdheid echter gefundeerd op artikel 15 e.v. van de Wegenwet, volgens sommigen – zoals Hennekens<sup>33</sup> – ten onrechte. Hennekens beroept zich met name op artikel 5:21 Awb, volgens welke bestuursdwang alleen mogelijk is bij een handelen, houden of nalaten “in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen”. Omdat de artikelen 15 en volgende van de Wegenwet geen plichten aan de gebruikers van een weg opleggen (het gaat om verplichtingen van de beheerders), kan volgens Hennekens op grond van deze bepalingen niet tegen hen worden opgetreden.

Van der Veen maakt onderscheid tussen de situatie dat een overheid onderhoudsplichtig is en de situatie dat particulieren onderhoudsplichtig zijn. In de eerste situatie is er volgens Van der Veen geen probleem aangezien artikel 15 het Rijk, provincie, gemeente en waterschap verplicht om openbare wegen te onderhouden. Hij wijst op jurisprudentie waaruit blijkt dat een bestuursorgaan ook aan het eigen openbaar lichaam een aanschrijving bestuursdwang kan geven. In de situatie dat particulieren onderhoudsplichtig zijn lijkt de bestuursrechtelijke handhaafbaarheid problematischer, ware het niet dat in een vrijwel constante jurisprudentie vanaf 1982 uit de aan de gemeente in artikel 16 Wegenwet opgelegde beheersverplichting de bevoegdheid wordt afgeleid om met bestuursdwang op te treden tegen degene die het vrij gebruik van de weg belemmert.<sup>34</sup>

Van der Veen relateert het door Hennekens gesignaleerde probleem ook door er op te wijzen dat de handhavende overheid een beroep kan doen op andere publiekrechtelijke voorschriften (naast die van de Wegenwet) die gelden ten aanzien van de openbare weg. Bijvoorbeeld via het bestemmingsplan kan de openbaarheid indirect tegen inbreuken worden beschermd.<sup>35</sup> Een voorbeeld vinden we in de jurisprudentie: op een openbare parkeerplaats waren illegaal hekjes geplaatst, in strijd met voorschriften uit het geldende bestemmingsplan en tevens in strijd met voorschriften uit de Algemene plaatselijke verordening.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> De Goede (1977), p. 73.

<sup>33</sup> Zie Hennekens (2001), p. 186 en 187 en de daar genoemde jurisprudentie. Zie ook: Hennekens (2006), p. 77-80.

<sup>34</sup> Zie Van der Veen (1997), p. 250-251 en de daar genoemde jurisprudentie.

<sup>35</sup> Zie Van der Veen (1997), p. 441.

<sup>36</sup> Zie: ABRvS 24 april 2002, nr. 200204255/1. Vgl.: ABRvS 7 april 2004 (nr. 200303184/1) waar een bestuursdwangactie ter verwijdering van obstakels op de weg werd gebaseerd op bepalingen uit de APV; hetzelfde was aan de orde in de uitspraak van 10 maart 2004 (nr. 200304541), waarbij de Afdeling oordeelde dat het niet van belang was of sprake was van een openbare weg in de zin van de Wegenwet.

In de jurisprudentie wordt de bestuursdwangbevoegdheid van de gemeente meestal gefundeerd op artikel 16 Wegenwet juncto artikel 125 lid 1 van de Gemeentewet.<sup>37</sup> Het blijkt echter niet steeds bij een ieder duidelijk te zijn op de naleving van welk artikel van de Wegenwet de toepassing van bestuursdwang gebaseerd moet zijn. In een geval waarin volgens appellanten in strijd met artikel 14 van de Wegenwet een paal op het trottoir was geplaatst, oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat de betreffende weg nog steeds gebruikt kon worden (“al dan niet middels enig manoeuvreren”), zodat er geen sprake was van strijd met artikel 14 Wegenwet.<sup>38</sup>

## 2.11 Administratief beroep

In een aantal gevallen stelt de Wegenwet administratief beroep open, namelijk:

- wanneer de gemeenteraad weigert medewerking te geven aan de bestemming van openbare weg, staat beroep op Gedeputeerde Staten open (art. 5 lid 4);
- wanneer de gemeenteraad weigert te voldoen aan een verzoek van een belanghebbende om een weg aan het openbaar verkeer te onttrekken (art. 11 lid 4).

## 2.12 Beknopte beantwoording deelvraag

In dit hoofdstuk is de eerste deelvraag beantwoord: welke belangen beoogt de Wegenwet te beschermen en wat regelt de huidige Wegenwet? Wat is het goede van de Wegenwet dat niet verloren mag gaan?

### *Welke belangen beoogt de Wegenwet te beschermen?*

Deze vraag kan slechts bij wijze van “constructie achteraf” beantwoord worden. Het is niet doenlijk om anno 2006 een helder beeld te krijgen van alle belangen die de wetgever vijftien jaar geleden voor ogen had. Het antwoord op de vraag welke belangen de Wegenwet beoogt te beschermen, kan afgeleid worden uit de keuze van de wetgever destijds om bepaalde zaken wel en andere zaken juist niet te regelen. De wetgever heeft nadrukkelijk gekozen voor het aanvullen van de leemten van de toenmalige wetgeving, zonder in te grijpen in de bestaande decentrale regelingen van die tijd (m.n. provinciale en gemeentelijke verordeningen). Met deze beperkte regeling heeft de wetgever onder meer laten blijken dat het belang van de openbaarheid van wegen als zodanig (ook, maar niet uitsluitend) een nationale regeling verdient, vooral het ontstaan en het vervallen

---

<sup>37</sup> Zie bijv. Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 22 februari 2006 (nr. 200505849/1). Zie ook: Afdeling bestuursrechtspraak RvS 5 oktober 2005 (nr. 200501451/1), ABRvS 14 juli 2004 (nr. 200308301/1). Zie ook de uitspraak van de HR van 23 april 2004 AB 2004, 281, m.nt. GvdV (overweging 3.7). In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 14 januari 2004 werd een dwangsombeschikking gebaseerd op artikel 16 Wegenwet, zonder dat er verwezen wordt naar 125 Gemeentewet.

<sup>38</sup> ABRvS 30 juni 2004 (nr. 200307392/1).

van openbaarheid en de rechtsgevolgen van de openbaarheid voor de rechthebbende krachtens privaatrecht. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel voor de Wegenwet vinden we ook terug dat het belang van overheidsbeheer (in plaats van particulier onderhoud) ook toen erkend werd. Als probleem werd onder andere genoemd dat de onderhoudsplichtige niet tot afkoop van de onderhoudsverplichting kon worden gedwongen (par. 2.3). Blijkbaar wilde de wetgever het onderhoud zoveel mogelijk in handen van de overheid brengen. Tot slot kan nog worden gewezen op het belang van onteigening. Met het wetsvoorstel voor de Wegenwet werd aan de Onteigeningswet de mogelijkheid toegevoegd van onteigening ten behoeve van (de aanleg en verbetering van) openbare wegen.

#### *Wat de Wegenwet regelt*

In dit hoofdstuk hebben we de hoofdelementen van de Wegenwet behandeld. Achtereenvolgens hebben we aandacht besteed aan: de open omschrijving van “wegen” in artikel 1 van de wet; de regeling van “openbaarheid”, verjaring van openbaarheid van wegen, beheer en onderhoud, de wegenlegger en de bepalingen van de Wegenwet waarin administratief beroep open wordt gesteld.

#### *Het goede van de Wegenwet dat niet verloren mag gaan*

Wanneer we op basis van het voorgaande beknopt proberen weer te geven wat de essentie van “openbaarheid in de zin van de Wegenwet” is die ook in de toekomst bescherming behoeft, dan zou de Commissie die als volgt willen verwoorden.

- a. Bestemming van een openbare weg zonder bestemmingshandeling van de rechthebbende is niet mogelijk; het wegenrecht respecteert het eigendomsrecht van de rechthebbende. De Wegenwet gaat uit van een samenwerking tussen eigenaar en overheid. Alleen door een combinatie van een privaatrechtelijke bestemmingshandeling van de eigenaar en een publiekrechtelijke bestemmingshandeling van de overheid kan openbaarheid door bestemming ontstaan.
- b. Voor openbare wegen geldt een zorgplicht van de overheid (rijk, provincie, waterschap, gemeente) tot het “in goede staat houden” van die weg. Die zorgplicht brengt onder meer met zich mee – ook vanwege de in het BW neergelegde risicoaansprakelijkheid van de wegbeheerder - dat de weg onderhouden wordt. De Wegenwet bevat opvallend genoeg geen expliciete regeling van “het beheer” en de “beheerders” van openbare wegen.
- c. De Wegenwet bevat bepalingen over onttrekking van openbare wegen aan de openbaarheid. Dat wil zeggen dat een openbare weg niet “zomaar” – zonder wettelijke procedure, zonder juridische waarborgen van bezwaar en (administratief) beroep –

aan de openbaarheid onttrokken kan worden. Kort gezegd: de Wegenwet bevat waarborgen ter bescherming van de openbaarheid van openbare wegen.

Bovenstaande essentialia van de Wegenwet kunnen ook anno 2006 positief beoordeeld worden.

Ad a: De idee van samenwerking tussen eigenaar en overheid kan als zeer eigentijds aangeduid worden; wanneer een weg van een “gewone weg” verandert in een “openbare weg” heeft dat voor de rechthebbende (de eigenaar) grote consequenties. Dat zijn medewerking vereist is, is derhalve volkomen terecht. Mocht de rechthebbende eigenaar niet bereid zijn om mee te werken, dan kan op basis van de Ontheffingswet tot ontheffing worden overgegaan.

Indien de overheid eigenaar is, is de combinatie van een privaatrechtelijke bestemmingshandeling en een publiekrechtelijke bestemmingshandeling minder nodig. Efficiënter ware het dan wanneer één besluit volstaat.

Ad b: Een wettelijke bepaling dat de overheid zorg draagt voor het in goede staat houden van openbare wegen in een bepaald beheersgebied is nog steeds actueel en essentieel. Dat “zorg dragen voor het in goede staat houden” zou naar de mening van de Commissie beter in één woord samengevat kunnen worden, namelijk: beheer. Wanneer in de gewijzigde Wegenwet expliciet het beheer wordt toegedeeld aan verschillende wegbeheerders, is het niet meer nodig dat de Wegenwet uitgebreid ingaat op het onderhoud. Als het onderhoud maar gedaan wordt ter uitvoering van de beheertaak, is het juridisch niet relevant wie het onderhoud doet.

Ad c: Waarborgen om openbaarheid te beschermen zijn ook anno 2006 – waar immers de druk op de openbare ruimte veel en veel groter is dan in 1930 – alleszins te verdedigen.

In het rijtje van essentialia is één opvallend kenmerk van de huidige Wegenwet bewust niet genoemd. Kenmerkend voor de Wegenwet is namelijk ook dat openbaarheid kan ontstaan én kan vervallen door verjaring. Door de verjaringsregels blijft het wegenrecht dicht bij de feiten, dat is positief. Eén nadeel van verjaring is echter dat de bewijskracht van de wegenlegger minder is. De registratie van een weg op de legger of het juist ontbreken ervan op de legger kan immers achterhaald zijn door verjaring. In hoofdstuk 7, paragraaf 7.3.5, komt de Commissie tot een nader oordeel over de verjaringsregels in de Wegenwet.

De Commissie concludeert dat de essentie van wegwettelijke openbaarheid in meerdere opzichten wettelijke bescherming verdient, ook anno 2006. Naar het oordeel van de Commissie is de Wegenwet op enkele onderdelen verouderd; de essentie van de Wegenwet is echter nog steeds actueel en relevant.



*Wat de Wegenwet niet regelt*

We hebben ook gezien dat de wetgever een aantal zaken niet heeft geregeld. Met name uit respect voor de indertijd bestaande decentrale regelingen ten aanzien van openbare wegen (met name van provincies en gemeenten) heeft de wetgever er van afgezien om een uitputtende regeling te geven. Op de volgende punten is met name sprake van een open, niet-uitputtende regeling:

- de definitie van “weg” is niet sluitend;
- een definitie van “openbaarheid” ontbreekt;
- procedurevoorschriften ten aanzien van bestemming tot openbaarheid ontbreken;
- een regeling inzake tijdelijke onttrekking van openbaarheid ontbreekt;
- het ontstaan (de herkomst) van privaatrechtelijke onderhoudsplichten wordt niet geregeld;
- terwijl het onderhoud en de onderhoudsplichtige uitgebreid worden geregeld, valt op dat de Wegenwet niets regelt ten aanzien het beheer en de beheerder.

In het kader van de heroverweging van de Wegenwet staat de wetgever onder meer voor de keuze of hij een voorziening wil treffen ten aanzien van onderwerpen waarbij de wetgever anno 1930 heeft afgezien van een (nadere) regeling. Deze beperkte wettelijke regeling kan ten aanzien van de onderscheiden punten genuanceerd worden beoordeeld:

- open definities en het ontbreken van procedurevoorschriften bieden de praktijk ruimte voor een flexibele toepassing van de Wegenwet;
- het ontbreken van een regeling inzake tijdelijke of gedeeltelijke onttrekking is een gemis, aangezien de wettekst nu alleen onttrekking van de (gehele) weg aan de openbaarheid toestaat (art. 9);
- mede gezien het feit dat onderhoudsplichten een heel verschillende en privaatrechtelijke achtergrond kunnen hebben, lijkt het van wijsheid te getuigen dat de Wegenwet hierover niets regelt;
- anno 2006 ligt het in lijn met de overige waterstaatswetgeving meer voor de hand om het beheer en de toedeling ervan aan het bevoegd gezag (de beheerders) expliciet te regelen.

Van Ginkel heeft er op gewezen dat “belangrijke in het waterstaatsrecht gebruikte basisbegrippen als beheer en weg qua inhoud niet vaststaan.”<sup>39</sup> De Wegenwet kent de begrippen “beheer” en “beheerder” helemaal niet; deze wet stelt de “onderhoudsplichtige” centraal. Een weg is in waterstaatsrechtelijke zin begrensd door beheergrenzen; een probleem is echter dat algemene normen voor de

---

<sup>39</sup> Zie: Van Ginkel, in: Teulingsbundel (z.j.), p. 196-197.

vaststelling van deze beheergrenzen ontbreken. De beheergrenzen worden van geval tot geval door de wegbeheerder vastgesteld.

### 3 RELATIES TUSSEN DE WEGENWET EN ANDERE WET- EN REGELGEVING

---

#### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de tweede deelvraag beantwoord: hoe verhoudt de Wegenwet zich tot andere wet- en regelgeving die van belang is voor openbare wegen, denk bijvoorbeeld aan de Wegenverkeerswet 1994?

In het voorgaande hoofdstuk hebben we reeds gezien dat ook andere wetten geraadpleegd moeten worden om in een concreet geval te kunnen achterhalen of een weg een openbare weg in de zin van de Wegenwet is. Ook op basis van de Landinrichtingswet (art. 132), de Wet Herverdeling Wegenbeheer (art. 10 lid 4) en de Reconstructiewet concentratiegebieden (art. 24 lid 2) kunnen wegen openbaar zijn geworden worden in de zin van de Wegenwet.

Het begrip “openbare weg” komt in vele wetten en regelingen voor.<sup>40</sup> Hoewel expliciete verwijzingen in andere wetten naar de Wegenwet schaars zijn, lijkt daar meestal bedoeld te worden op “openbare wegen in de zin van de Wegenwet”. In die gevallen dat de begrippen “weg” of “openbare weg” in die andere wetten en regelingen niet gedefinieerd worden, valt men automatisch terug op de Wegenwet.

Zonder uitputtend te kunnen zijn, worden in het onderstaande enkele raakvlakken aangeduid en relaties uitgewerkt tussen de Wegenwet en andere wet- en regelgeving. In onderstaand schema worden enkele raakvlakken weergegeven. Vervolgens komen de volgende wetten (en/of: rechtsgebieden) aan de orde waar de Wegenwet op de een of andere manier een relatie mee heeft: het privaatrecht (par. 3.2.1), de Wegenverkeerswet 1994 (par. 3.2.2), de WRO (par. 3.2.3), de Onteigeningswet (par. 3.2.4), de Landinrichtingswetgeving (par. 3.2.5) en de Reconstructiewetgeving (par. 3.2.6).

---

<sup>40</sup> Op 20 juli 2006 gaf de Wettenbank 75 treffers op “openbare weg” (wetten, amvb’s en ministeriële regelingen). Daarnaast komt de term natuurlijk in vele decentrale verordeningen voor.

*Schema: enkele raakvlakken tussen de Wegenwet en andere wet- en regelgeving*

	<b>Raakvlakken</b>
Definitie van "weg"	<p>Verschillende definities van "weg" in Wegenwet, WVV 1994 en APV</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wegenwet: "onder wegen worden in deze wet mede verstaan..." (art. 1 lid 2)</li> <li>- Wegenverkeerswet 1994: "alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanten." (art. 1 lid 1, onder b)</li> <li>- Art. 1.1 model-APV: een zeer brede omschrijving. Ook portieken, passages, gangen en galerijen vallen er onder. Niet het niet-afsluitbaar zijn, maar het feitelijk voor het publiek toegankelijk zijn, bepaalt of iets onder het begrip weg in de zin van de APV valt.</li> </ul>
Bebouwde kom	<p>De regeling inzake vaststelling van de grenzen van de bebouwde kom van de Wegenwet (art. 27 lid 2) verschilt van die van de Wegenverkeerswet 1994.</p>
Gebruik van een weg	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening kunnen gebruiksvoorschriften worden opgenomen in het bestemmingsplan (o.g.v. de WRO, in de toekomst de Wro). De gebruiksvoorschriften uit het bestemmingsplan kunnen consequenties hebben voor het "gebruiksrecht" met betrekking tot openbare wegen (zowel het algemeen, het bijzonder als het door de rechthebbende bepaalde gebruik).</li> <li>- De krachtens de Wegenverkeerswet 1994 vastgestelde regels kunnen onder meer strekken tot:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. het verzekeren van de veiligheid op de weg;</li> <li>b. het beschermen van weggebruikers en passagiers;</li> <li>c. het in stand houden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan;</li> <li>d. het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer (art. 2 lid 1 WVV 1994)</li> </ol> </li> <li>- Voor zover het gaat om wegen die een rijkswaterstaatswerk zijn in de zin van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) kunnen in een Wbr-vergunning voorschriften worden gesteld ter bescherming van dat waterstaatswerk (die weg) en ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van dat waterstaatswerk (die weg, art. 3 lid 1 Wbr)</li> </ul>

## 3.2 Enkele relaties uitgewerkt

### 3.2.1 Privaatrecht

Uit meerdere dissertaties over openbare wegen en andere openbare zaken blijkt dat het onderwerp van de Wegenwet zich bevindt op het grensvlak tussen publiek- en privaatrecht.<sup>41</sup> Duidelijk is dat de verhouding tussen publiekrecht en het privaatrecht en het grote aantal instanties en personen die in relatie tot de openbare weg staan<sup>42</sup> aanleiding zijn tot vele rechtsvragen die niet altijd eenvoudig te beantwoorden zijn. De Commissie beschouwt deze complexe verhouding tussen publiekrecht en privaatrecht ten aanzien van de openbare wegen als een gegeven waar rekening mee moet worden gehouden. Dit gegeven noopt ook tot bescheidenheid van de wetgever. De wetgever dient te beseffen dat hij met verandering of zelfs intrekking van de publiekrechtelijke kaders van de Wegenwet het onderwerp niet volledig kan regelen. Een dergelijke verandering of intrekking verandert bijvoorbeeld niets aan de bevoegdheden van de private eigenaar van een weg (geregeld in het Burgerlijk Wetboek) en verandert ook niets aan de rechten en plichten van de weggebruikers in het belang van de verkeersveiligheid (geregeld bij of krachtens de Wegenverkeerswet 1994).

#### *Eigendom en openbaarheid*

De Wegenwet bevindt zich zoals gezegd op het grensvlak tussen publiek- en privaatrecht. Een kernvraag in dat verband is hoe “openbaarheid” en “eigendom” zich tot elkaar verhouden. Volgens art. 5:1 lid 1 BW is eigendom het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben. In de lokale praktijk ontstaan er soms geschillen omdat eigenaren geneigd zijn denken dat dit “meest omvattende recht” voorrang heeft boven een buurweg of noodweg die ter plaatse aanwezig is. Het BW biedt echter ruimte voor beperkingen op het eigendomsrecht. Ingevolge het tweede lid van dat artikel staat het de eigenaar “met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen.” Het BW noemt vier openbare zaken bij naam: de bodem van de zee (art. 5:25), de zeestranden (art. 5:26), de openbare vaarwateren (art. 5:27) en de openbare wegen. Openbare wegen worden onder andere wel genoemd in artikel 5:22, maar worden als zodanig niet in het BW geregeld. Van der Veen constateert in zijn dissertatie dat het BW geen criterium geeft ter bepaling van de eventuele openbaarheid van zaken. Hij formuleert een eigen criterium: “de verplichting van de eigenaar van de

<sup>41</sup> Onder meer kunnen genoemd worden: “Een kritische beschouwing van de Wegenwet” van L.H.M. Damen (1959), “De openbare weg en het privaatrecht” van H.P.J.A.M. Hennekens (1977) en het proefschrift van G.A. van der Veen (1997). Zie ook de pocket van Hennekens (2001) over: “Openbare zaken naar publiek- en privaatrecht”.

<sup>42</sup> Zie daarover bijvoorbeeld: Hennekens (1977), p. 19.

bewuste zaak om het gewone gebruik door het publiek te dulden, een verplichting die zijn privaatrechtelijke eigenaarsvrijheid wezenlijk inperkt en die voor handhaving in rechte in aanmerking komt.”<sup>43</sup> Hennekens zoekt een aanknopingspunt in het tweede lid van artikel 5:1 BW in combinatie met artikel 3:14 BW. Volgens laatstgenoemd artikel mag een bevoegdheid die iemand krachtens het burgerlijk recht toekomt niet worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht.<sup>44</sup> Uit de genoemde literatuur over de verhouding tussen het publiek- en privaatrecht inzake openbare zaken leidt de Commissie af dat de bestaande wetgeving geen sluitende regeling bevat omtrent openbare zaken. Tegelijkertijd kan met Hennekens vastgesteld worden dat de Wegenwet de enige wet in het Nederlandse recht is die een samenhangende regeling geeft inzake een openbare onroerende zaak.<sup>45</sup> Mocht de wetgever het lapidaire recht ten aanzien van openbare zaken willen verbeteren, dan biedt modernisering van de Wegenwet dus kansen voor wat de openbare wegen betreft.

#### *Risicoaansprakelijkheid wegbeheerder*

In artikel 6:174 lid 1 BW, is een risicoaansprakelijkheid neergelegd voor de bezitter van een opstal.<sup>46</sup> Ingevolge het tweede lid van dat artikel rust deze aansprakelijkheid bij openbare wegen op het overheidslichaam dat moet zorgen dat de weg in goede staat verkeert. Het “in goede staat verkeren” van openbare wegen is in artikel 16 en 17 van de Wegenwet neergelegd als doel van het onderhoud van die wegen. Rijk, provincie, gemeente en waterschap hebben ervoor te zorgen dat de wegen die onder hun beheer vallen in goede staat verkeren. De combinatie van artikel 6:174 BW en de betreffende bepalingen uit de Wegenwet vormt in de praktijk een effectieve prikkel voor de wegbeheerders. Om te voorkomen dat ze in een concreet geval aansprakelijk gesteld kunnen worden, worden onder meer onderhoudsprogramma’s opgesteld voor openbare wegen.

### **3.2.2 Wegenverkeerswet 1994**

De Wegenwet en de Wegenverkeerswet 1994 zijn twee wetten die duidelijk van elkaar verschillen, maar elkaar op een aantal punten wel raken. Het verschil is duidelijk: de WVV 1994 betreft regels inzake het verkeer op de weg (kortweg: verkeersregels, zie de considerans bij die wet), de Wegenwet bevat geen verkeersregels. De Wegenwet regelt niet het verkeer, maar met name de openbaarheid van wegen en het onderhoud van die wegen. Het object van regeling van de Wegenwet en de WVV 1994 verschilt dus duidelijk van elkaar.

---

<sup>43</sup> Van der Veen (1997), p. 56-57.

<sup>44</sup> Hennekens (2001), p. 16-17.

<sup>45</sup> Hennekens (2001), p. 25.

<sup>46</sup> Zie over artikel 6:174 ook het artikel van T.A. Hekster, Aansprakelijkheid van de wegbeheerder voor onverharde wegen, in: Maandblad voor Vermogensrecht, juli/augustus 2005, nr. 7/8, p. 149-152.

Op enkele punten raken deze twee wetten elkaar.

Een eerste raakvlak betreft de wegen waarop deze wetten van toepassing zijn. De WVW 1994 heeft een andere definitie van weg (...) dan de Wegenwet (...). De regels die bij of krachtens de WVW 1994 zijn gesteld gelden ook op wegen die geen openbare weg in de zin van de Wegenwet zijn. Op openbare wegen in de zin van de Wegenwet is de WVW 1994 van toepassing, maar ook op wegen die niet openbaar zijn in de zin van de Wegenwet.

Een tweede raakvlak betreft het bevoegd gezag. In de Wegenverkeerswet 1994 is de bevoegdheidstoedeling geregeld vanuit de veronderstelling dat de Wegenwet regelt wie beheerder is. Het bevoegd gezag dat de verkeersbesluiten neemt op grond van de WVW 1994 is tevens wegbeheerder in de zin van de Wegenwet. Hier wordt echter een expliciete regeling en aanwijzing van de wegbeheerder in de Wegenwet gemist (zie ook het vorige hoofdstuk, paragraaf 2.9).

Een derde raakvlak blijkt wanneer er een auto, fiets, container of ander object zodanig op de weg “geparkeerd” is dat de wegbeheerder deze wil (laten) verwijderen. Er lijkt sprake te zijn van een stapeling van diverse wetten en regelingen die in dat verband mogelijk van toepassing zijn: de Wegenwet, de WVW 1994, de Algemene Plaatselijke Verordening en andere beheerreglementen (bijv. de keur van een waterschap) geven ieder afzonderlijk bepaalde rechtsgrondslagen voor toepassing van bestuursdwang. De verhouding tussen de verschillende grondslagen is echter niet duidelijk.

Een vierde raakvlak betreft de bebouwde kom. De Wegenwet en de WVW 1994 hebben een verschillende bepalingen over de vaststelling van de grenzen van de bebouwde kom.

- Ingevolge artikel 27 lid 2 van de Wegenwet, stellen Gedeputeerde Staten vast, welke voor de toepassing van deze wet de grenzen van de bebouwde kom of kommen der gemeente zijn.
- Ingevolge artikel 20a lid 1 van de WVW 1994, worden de grenzen van de bebouwde kom of kommen van een gemeente vastgesteld bij besluit van de gemeenteraad.

In de recente jurisprudentie vinden we een voorbeeld van een geval waarbij de provincie uitging van de bebouwde kom volgens de Wegenverkeerswet, terwijl gemeente en waterschap uitgingen van de bebouwde kom volgens de Wegenwet (zie: Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 17 mei 2006, nr. 200507623/1; het betrof een ontheffing van de zorgplicht riolering). Het begrip “bebouwde kom” komt overigens in talloze wetten en regelingen voor. In provinciale landschapsverordeningen bijvoorbeeld wordt de bebouwde komgrens gebruikt als grens voor de handhavingsbevoegdheid. Binnen de bebouwde kom is de

gemeente bevoegd tot handhaving; buiten de bebouwde kom is de provincie bevoegd tot handhaving.

Een vijfde raakvlak tussen de Wegenwet en de WWV 1994 betreft de gebruiksbeperkingen die kunnen gelden op openbare wegen. Artikel 6 van de Wegenwet verwijst onder meer naar gebruiksbeperkingen krachtens een wettelijk voorschrift tot regeling van het verkeer. Impliciet wordt hier verwezen naar de wegenverkeerswetgeving. De openbaarheid van een weg in de zin van de Wegenwet betekent niet dat deze weg door iedereen en voor elk gebruik openstaat. Zowel de rechthebbende op de weg (de eigenaar) als het bevoegd gezag dat op basis van de WWV 1994 verkeersbesluiten kan nemen, kan bepalen dat er op een weg specifieke gebruiksbeperkingen gelden. Verkeersvoorschriften, verkeersbesluiten en de gebruiksbeperkingen die daarvan het gevolg zijn, liggen strikt genomen echter buiten het kader van de Wegenwet.<sup>47</sup>

### 3.2.3 Wet Ruimtelijke Ordening

De vraag rijst wat de verhouding is tussen het leggen van bestemmingen in een bestemmingsplan in de zin van de WRO (straks: Wro) en het bestemmen tot openbare weg in de zin van de Wegenwet. Allereerst kan opgemerkt worden dat het bestemmingsbegrip van de Wegenwet een wezenlijk ander begrip is dan het bestemmingsbegrip van de WRO. In het kader van de Wegenwet gaat het primair om de privaatrechtelijke bestemmingshandeling van de rechthebbende van de grond (zie art. 4 lid 1, sub III). Na inwerkingtreding van de Wegenwet kon deze bestemming als regel alleen worden gegeven met medewerking van de gemeenteraad (art. 5 lid 1). In een bestemmingsplan, dat wordt vastgesteld door de gemeenteraad, worden daarentegen bestemmingen aan de grond gegeven, los van wie de eigenaar (rechthebbende) van die grond is. Een bestemmingsplan is bovendien geen uitvoeringsplan, doch een toelatingsplan; het plan garandeert op zichzelf dus niet dat de bestemming daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

Hoewel dus de bestemming tot openbare weg in de zin van de Wegenwet juridisch iets anders is dan de bestemming van een openbare weg in een bestemmingsplan, rijst de vraag wat de planologische bestemming zou kunnen betekenen voor de openbaarheid van wegen. Twee situaties zijn denkbaar: een openbare weg in de zin van de Wegenwet is in het bestemmingsplan bestemd als “verkeersdoeleinden” (of iets dergelijks, de naam van de bestemming is wettelijk gezien vrij); of een weg heeft in het bestemmingsplan wel de bestemming “verkeersdoeleinden”, maar is toch geen openbare weg in de zin van de Wegenwet. In de eerste situatie biedt het bestemmingsplan mogelijkheden om de bestemming “verkeersdoeleinden” te beschermen in aanvulling op de bescherming die de Wegenwet reeds biedt. Het bestemmingsplan kan

---

<sup>47</sup> Zie ook S&J, *Wegenwet*, tiende druk, 2002, p. 68.



bijvoorbeeld bouwverboden bevatten (verboden te bouwen op of over de openbare weg); ook kunnen gebruiks- en aanlegvoorschriften opgenomen zijn. In de tweede situatie rijst de vraag of de planologische bescherming van de betreffende weg voldoende is om deze weg openbaar (in de zin van: vrij toegankelijk) te houden. De eigenaar heeft in dat geval namelijk geen verplichting om het verkeer over die weg te dulden.

In een op grond van de nieuwe Wro vast te stellen amvb kunnen eventueel algemene regels gesteld worden ten aanzien van openbare wegen. Denkbaar is bijvoorbeeld dat deze amvb bepaalt dat de belangrijkste openbare wegen duidelijk worden weergegeven op de kaarten van het bestemmingsplan.<sup>48</sup> Het past echter niet bij het gebruik van het bestemmingsplan als ontwikkelingsplanologisch instrument, dat in deze amvb wordt voorgeschreven dat alle bestaande openbare wegen in het plan worden vastgelegd. Het bevoegd gezag zou er uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening bovendien voor kunnen kiezen om bestaande openbare wegen in een nieuw bestemmingsplan anders te bestemmen.

De Commissie concludeert dat een regeling van openbare wegen in een bestemmingsplan een goede *aanvulling* op een wegwettelijke bestemming in de zin van artikel 4 lid 1, sub III van de Wegenwet kan zijn; een regeling in een bestemmingsplan kan echter juridisch gezien geen *alternatief* zijn voor een wegwettelijke bestemming.

### 3.2.4 Onteigeningswet

Op grond van artikel 72a lid 1 Onteigeningswet kan onder meer onteigening plaatsvinden van “wegen”; tevens is onteigening mogelijk “voor aanleg en verbetering van wegen (...) waaronder begrepen onteigening voor aanleg en verbetering van werken ter uitvoering van een tracébesluit als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet”. Nergens in de Onteigeningswet wordt een formele koppeling gemaakt met de Wegenwet. Wijziging of zelfs intrekking van de Wegenwet zal dus op zich niets veranderen aan deze onteigeningsmogelijkheid.

### 3.2.5 Landinrichtingswetgeving

In het wetsvoorstel voor een Wet inrichting landelijk gebied zijn enkele bepalingen neergelegd waarin uitdrukkelijk wordt afgeweken van de Wegenwet.<sup>49</sup>

- In afwijking van de artikelen 8 en 9 van de Wegenwet kan in het inrichtingsplan de aanduiding worden opgenomen van wegen met de daartoe behorende kunstwerken die voorheen voor het openbaar verkeer

---

<sup>48</sup> Vergelijk artikel 16 eerste lid, sub h en sub d van het huidige Besluit op de ruimtelijke ordening 1985.

<sup>49</sup> Kamerstukken II, 2005-2006, 30 509, nrs. 1-2.

waren opengesteld en die door het enkele feit van deze aanduiding aan het openbaar verkeer worden onttrokken (art. 33 lid 1).

- In het tweede lid van artikel 33 wordt in afwijking van de artikelen 4 en 5 van de Wegenwet geregeld dat wegen door het enkele feit van opneming in het inrichtingsplan de bestemming van openbare weg krijgen.

Artikel 31 regelt in dit verband, “in afwijking van de artikelen 1 en 2 van de Waterstaatswet 1900 en de artikelen 18a, 19 en 20 van de Wegenwet” de overgang van het beheer en onderhoud naar het openbaar lichaam of de rechtspersoon die daar voorheen niet mee was belast (art. 31 lid 1).

Artikel 33 lid 1 van het genoemde wetsvoorstel is wat de regeling van openbaarheid van wegen betreft een vereenvoudiging ten opzichte van de huidige Landinrichtingswet. Ingevolge artikel 132 lid 1 van de Landinrichtingswet moeten alle openbare wegen in het begrenzingenplan worden opgenomen, ook als er in het kader van de landinrichting niets mee gebeurt; immers, door de enkele niet-opname is de openbaarheid van een weg opgeheven. Deze regeling heeft nadelige gevolgen: alle openbare wegen moeten zeer gedetailleerd weergegeven worden in het inrichtingsplan; een omissie heeft direct het ongewenste rechtsgevolg van onttrekking van een weg aan de openbaarheid. In artikel 33 lid 1 van het wetsvoorstel wordt deze systematiek omgedraaid: als een weg niet wordt vermeld, dan verandert aan de bestaande situatie niets.<sup>50</sup>

### 3.2.6 Reconstructiewetgeving

De Reconstructiewet concentratiegebieden en het Besluit herverkaveling reconstructie concentratiegebieden (Besluit van 4 mei 2006, Stb. 2006, 243) bevatten ook enige bepalingen met betrekking tot wegen. In laatstgenoemd besluit worden twee soorten wegen genoemd:

- wegen die een “openbaar karakter” hebben, maar geen openbare weg zijn als bedoeld in artikel 4 van de Wegenwet; deze wegen zijn in het kader van de reconstructie als geheel uitruikbaar tegen een nihil inbreng (art. 9; een nihil inbreng staat tegenover een “uitruil op basis van oppervlakte”);
- openbare wegen als bedoeld in artikel 4 van de Wegenwet die op grond van het reconstructieplan het openbare karakter verliezen; de gronden waarop zich deze wegen bevinden zijn uitruikbaar (art. 10).

De wetgever heeft in dit besluit dus oog voor wegen die niet openbaar zijn in de zin van artikel 4 van de Wegenwet, maar wel een “openbaar karakter” dragen. In de nota van toelichting wordt gesteld:<sup>51</sup> “wegen met een openbaar karakter hebben evenwel een specifieke functie, die veelal voor de rechthebbende een beperking van het gebruik van zijn kavel betekent. Het belang van een

---

<sup>50</sup> Kamerstukken II, 2005-2006, 30 509, nr. 3, p. 84.

<sup>51</sup> Zie de nota van toelichting, p. 13 en 14.

rechthebbende is dan ook veelal niet gediend met toedeling van (...) wegen met een openbaar karakter.” Het is Commissie niet duidelijk wat precies onder het begrip “openbaar karakter” wordt verstaan.

### **3.3 Beknopte beantwoording deelvraag**

In dit hoofdstuk is de tweede deelvraag beantwoord: hoe verhoudt de Wegenwet zich tot andere wet- en regelgeving die van belang is voor openbare wegen, in het bijzonder de Wegenverkeerswet 1994? De beantwoording van deze vraag had het karakter van een verkenning van de belangrijkste relaties van de Wegenwet. We hebben onder meer gezien dat het begrip “openbare weg” in vele wetten en regelingen voorkomt.

De meest opvallende relatie van de Wegenwet betreft de relatie met de Wegenverkeerswet 1994. Tussen deze twee wetten bestaan meerdere raakvlakken. Daarbij valt op dat de WVV 1994 verwijst naar de wegbeheerder in de zin van de Wegenwet, terwijl de Wegenwet strikt genomen geen regeling bevat van de beheerder. Ook valt het verschil op in de wijze waarop en door wie de bebouwde kom wordt vastgesteld. De vraag rijst waarom de wetgever de afgelopen decennia niet gewerkt heeft aan harmonisatie tussen de Wegenwet en de Wegenverkeerswet 1994. De indruk bestaat dat de aandacht die de wetgever de afgelopen decennia heeft besteed aan de WVV 1994 veel groter is geweest dan de aandacht die is besteed aan de Wegenwet en aan eventuele harmonisatie van deze twee wetten.



## 4 VERKENNING VAN DE PRAKTIJK VAN DE WEGENWET

---

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de derde deelvraag beantwoord: in hoeverre beschermt de Wegenwet de onder (a) bedoelde belangen in de praktijk daadwerkelijk? Op welke punten voldoet de Wegenwet niet?

Gegeven de beperkte middelen die de Commissie ter beschikking staan, heeft ter voorbereiding van dit advies slechts een beperkt empirisch onderzoek plaatsgevonden. Het betrof een verkennend onderzoek waarbij op ad hoc basis praktijkvoorbeelden zijn verzameld. Dit onderzoek levert een beeld op van de praktijk en een bloemlezing aan praktijkvoorbeelden.

### 4.2 Verhouding overheid – burgers op het terrein van de Wegenwet

In de jaren twintig van de vorige eeuw – de tijd waarin de inhoud van de huidige Wegenwet grotendeels werd bepaald – kwam het nog relatief vaak voor dat particulieren “rechthebbende krachtens burgerlijk recht” waren op een stuk(je) openbare weg. Uit de beschikbare praktijkgegevens blijkt dat de particuliere rechthebbende anno 2006 een grote uitzondering is geworden.

Uit de wetsgeschiedenis van de Wet herverdeling wegenbeheer (Stb. 1992, 563) blijkt dat de wetgever indertijd oog had voor openbare wegen waarvoor particuliere onderhoudsplichten golden. Wegen die openbaar zijn in de zin van de Wegenwet die niet in beheer zijn bij enig (ander) publiekrechtelijk lichaam, waarbij een particulier tot het onderhouden van de weg verplicht is, worden “voor de toepassing van deze wet (...) geacht in beheer te zijn bij de gemeente waar de weg is gelegen, onderscheidenlijk bij het waterschap dat krachtens zijn inrichting of krachtens zijn reglement erop heeft toe te zien dat de weg in goede staat verkeert.”<sup>52</sup> Uit deze juridische fictie kan overigens ook afgeleid worden dat onder de huidige Wegenwet, zoals hiervoor ook reeds opgemerkt, het wegbeheer niet sluitend geregeld is.

In de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel voor een Wet herverdeling wegenbeheer wordt verwezen naar een onderzoek waaruit blijkt dat slechts een beperkt aantal onderhoudsplichtigen geen beheerder is, althans wat de onderhoudsplichtigen betreft van wegen die voor een uitkering in aanmerking kwamen krachtens de Wet Uitkeringen Wegen (WUW). Het onderzoek noemt

---

<sup>52</sup> Zie: S&J, nr. 105, elfde druk, 2005, p. 209.

slechts een zevental particulieren die onderhoudsplichtig waren en die een WUW-uitkering ontvingen. Het betrof bescheiden jaarlijkse uitkeringen van circa duizend gulden, met als uitschieter een uitkering van 10.000 gulden.<sup>53</sup> De Commissie neemt aan dat dit aantal particulier onderhoudsplichtigen, circa 15 jaar na genoemd wetsvoorstel, nog kleiner zal zijn en dus verwaarloosbaar. Daarnaast kan worden opgemerkt dat de particuliere onderhoudsplichtigen die geen WUW-uitkering ontvingen, naar de aard van hun weg slechts beperkte lasten kunnen hebben.

Enkele voorbeelden:

- In gemeente A. komt het voor dat particulieren het onderhoud doen van een stuk(je) openbare weg. Het betreft weggedeelten die in erfpacht zijn uitgegeven. Daarbij gaat het uitsluitend om “particuliere erven” of “particuliere parkeerterreinen” die aansluiten op de openbare weg. De particulier of de vereniging van eigenaren van een appartementencomplex regelt in deze gevallen het onderhoud.<sup>54</sup>
- Een medewerker van de gemeente H. geeft aan dat het in zijn gemeente “praktisch niet” voorkomt dat er bij particulieren een onderhoudsplicht ligt voor een openbare weg.<sup>55</sup>

Anno 2006 wordt onderzoek gedaan naar andere vormen van wegbeheer. In dat verband wordt onder meer bezien of en in hoeverre het wegbeheer verzelfstandigd kan worden en hoe de weggebruikers meer bij het wegbeheer betrokken kunnen worden.<sup>56</sup> Er lijkt sprake te zijn van een slingerbeweging in de tijd. Of misschien was de Wegenwetgever zijn tijd ver vooruit?

#### **4.3 Problemen in de praktijk van de Wegenwet**

Toepassing van huidige Wegenwet blijkt in de praktijk een aantal problemen met zich mee te brengen. Zonder uitputtend te kunnen zijn, signaleert de Commissie de volgende problemen.

##### **Onduidelijkheid of bepaalde wegen wel of niet openbaar zijn in de zin van de Wegenwet**

De Wegenwet mist een definitie van het begrip weg. De Wegenwet differentieert verder niet naar soorten (openbare) weg, anders dan via de eventuele beperkingen op de openbaarheid krachtens artikel 6 Wegenwet (vgl. Rb. Zwolle 5 januari 2005,

---

<sup>53</sup> Kamerstukken II, 1991-1992, 22 467, nr. 6, p. 12.

<sup>54</sup> Informatie van gemeente A. d.d. 11 oktober 2005.

<sup>55</sup> Informatie van gemeente H. d.d. 10 oktober 2005.

<sup>56</sup> Zie: Kamerstukken II, 2005-2006, 29 362, nr. 105, p. 6.

LJN-nr: AS5979 en voor een bewijskwesitie terzake ABRvS 31 maart 2004, 200305666/1). Zulks betekent dat in de praktijk onduidelijk kan zijn, of een bepaald pad, een passage of iets dergelijks, een weg in de zin van de Wegenwet is. De Wegenwet biedt in artikel 1, tweede lid, slechts een opsomming van verkeersbanen die “mede” als wegen moeten worden verstaan. In de praktijk kan daarom de vraag rijzen, of een bepaalde zaak een “weg” is.

Zo had het Hof 's-Gravenhage te oordelen of een busstation een (openbare) weg was (Hof 's-Gravenhage 30 juni 2004, LJN-nr: AQ5847). Volgens het Hof was het station zodanig gescheiden van de openbare weg, dat het niet als een onderdeel daarvan kon worden aangemerkt. Ook overigens zag het Hof – na een uitgebreid onderzoek – geen redenen om het station als openbare weg te betitelen.

Een volgend voorbeeld van de onduidelijkheid die daaruit voort kan komen, bood de Begijnhof-uitspraak ABRvS 8 december 2004, 200402690/1. In die zaak oordeelde de Afdeling dat “betwijfeld” moest worden of de paden in het Amsterdamse Begijnhof wel als weg waren aan te merken, omdat zij geen functie tot ontsluiting van dat Hof hadden. Zij leiden volgens de Afdeling slechts naar de daar aanwezige bebouwing. In een recentere uitspraak van 16 november 2005, 200502091/1, heeft de Afdeling een soortgelijke twijfel opgeroepen.<sup>57</sup> De Afdeling liet daar in het midden of een voetpad een weg was, nu dat pad veeleer een toegangsweg voor een beperkt aantal aanliggende percelen leek, waaraan geen algemene verkeersfunctie toekwam.

### **Onttrekking aan de openbaarheid**

In de praktijk doet zich geregeld de vraag voor in welke gevallen de onttrekkingsprocedure moet worden gevolgd.

- Een gemeente wil een deel van de openbare weg, dat met slagbomen zal worden afgezonderd, verpachten aan de exploitant van een parkeerterrein. Moet de onttrekkingsprocedure worden gevolgd?
- Op de openbare weg wil de beheerder/eigenaar op een plek die geschikt is om te parkeren, een opklapbare beugel aanbrengen. Moet de onttrekkingsprocedure worden gevolgd?<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> AB 2006, 242, m.nt. J.H.A. van der Grinten en Y.E. Schuurmans.

<sup>58</sup> In deze voorbeelden gaat het voor een deel om de verhouding van de Wegenwet tot de Wegenverkeerswet. Een spiegelbeeld van deze praktijkvragen vormen de vragen over de toepassing van de Wegenverkeerswet 1994 op wegen die open staan voor het openbaar verkeer, doch die niet openbaar zijn in de zin van de Wegenwet. Degenen die zijn belast met de handhaving van het wegenverkeersrecht aarzelen soms en/of weigeren handhavend op te treden.

- Om een bouwwerk te kunnen uitvoeren, wil men gedurende enige tijd (een uur/drie uur/24 uur/drie weken/een half jaar/drie jaar) een openbare weg afsluiten. Moet, en zo ja, in welke gevallen de onttrekkingsprocedure worden gevolgd?

Govaers bespreekt in Verkeersrecht de jurisprudentie over de laatste 15 jaar over onttrekking van wegen aan het openbaar verkeer.<sup>59</sup> Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt uit het stelsel en de strekking van de Wegenwet dat in het algemeen slechts kan worden overgegaan tot onttrekking van een weg aan het openbaar verkeer “indien daarvoor overwegende redenen bestaan en het algemeen belang zich daartegen niet verzet.” Volgens Govaers blijkt uit de jurisprudentie onder meer dat de gemeenteraad als bevoegd gezag vaak heel moeilijk kan aantonen dat er dermate grote (‘overwegende’) bezwaren tegen onttrekking bestaan, dat daartoe niet kan worden overgegaan. Alternatieve routes zijn in de praktijk namelijk meestal wel voorhanden.

Daarnaast wijst Govaers min of meer impliciet op een punt van gebrekkige harmonisatie tussen de Wegenwet en Wegenverkeerswet 1994. De Afdeling heeft meermalen geoordeeld dat een gedeeltelijke onttrekking door een feitelijke beperking van de openbaarheid van in het geding zijnde wegen, voor zover het (bijvoorbeeld) gemotoriseerd verkeer betreft, zich niet verdraagt met het stelsel en de strekking van de Wegenwet. Op basis van de Wegenwet kan dus alleen een volledige, algehele onttrekking aan het openbaar geschieden. Govaers wijst op enkele “lichtere” maatregelen dan de volledige onttrekking aan de openbaarheid: fysieke maatregelen zijn mogelijk (bijv. afsluiting van een weg middels een beweegbare paal) of een verkeersbesluit op grond van de WVV 1994 is mogelijk (bijv. een geslotenverklaring, ondersteund door verkeersborden). Door deze fysieke maatregelen en/of verkeersbesluiten blijft de weg (gedeeltelijk) toegankelijk voor (bestemmings)verkeer en (be)houdt de weg zijn openbare karakter.

## Leggers

Hoewel de wetgever met de regeling van de legger in de Wegenwet bedoeld heeft een einde te maken aan de indertijd bestaande onzekerheid of wegen wel of niet openbaar waren<sup>60</sup>, is deze pretentie niet waargemaakt. Dat komt ook omdat de rechtszekerheid aangetast wordt door de verjaringsregels. Artikel 49 en 50 van de Wegenwet laten namelijk ruimte voor “tegenbewijs”: ondanks vermelding op een

---

<sup>59</sup> E.J. Govaers, Onttrekking van wegen aan het openbaar verkeer, Een bespreking van de jurisprudentie over de laatste 15 jaar, in: Verkeersrecht, 2005/10, p. 306-308.

<sup>60</sup> Zie S&J, nr. 105, tiende druk, 2002, p. 29-31.



legger kan de openbaarheid van de weg door verjaring beëindigd zijn (art. 49) of kan de onderhoudsplicht of verplichte onderhoudsbijdrage tenietgegaan of gewijzigd zijn (art. 50).

Hoewel de legger (in theorie) een goed hulpmiddel kan zijn, valt er in de praktijk weinig positiefs over het stelsel van leggers te vernemen. De meest gehoorde klacht is dat leggers slecht zijn bijgehouden.<sup>61</sup> Door het slecht onderhoud van de wegenleggers zijn deze in veel plaatsen verworpen tot stoffige, moeilijk toegankelijke folianten.

Volgens een medewerker van een bureau dat overheden adviseert over wandelbeleid is de wegenlegger “vaak onvindbaar of afgelegd in een archief (dus allang niet meer bijgehouden en op nonactief gezet) en uit de geesten van betrokken ambtenaren verdwenen.”<sup>62</sup>

In een brief van een ingenieursbureau – een bureau dat veel ervaring heeft met het opmaken van wegenleggers in opdracht van gemeenten – aan de Commissie, wordt het probleem van de leggers kort als volgt omschreven: “Doordat gemeenten en provincies op basis van de huidige Wegenwet te maken hebben met hoge kosten voor het opmaken en bijhouden van wegenleggers, terwijl zij daar maar voor een deel het belang van inzien, worden in de praktijk de leggers over het algemeen slecht bijgehouden.”<sup>63</sup> Het ingenieursbureau concludeert dat er behoefte is aan een aangepaste wegenlegger die tevens digitaal toepasbaar moet kunnen zijn. Op basis van kennis over probleemgevallen bij gemeenten en de uitkomsten van gesprekken met de hoofddirectie Rijkswaterstaat en de provincies blijkt volgens het ingenieursbureau sprake te zijn van een registratiebehoefte die zich in grote lijnen toespitst op bepaalde wegen. Daarbij valt met name te denken aan de volgende wegen: oude kerkenpaden; fiets- en/of voetpaden met een totaal eigen tracé (recreatieve paden); bospaden en andere onverharde wegen; wegen of paden en kunstwerken die door particulieren worden onderhouden; en steegjes in particulier eigendom binnen de bebouwde kom.

De gemeenten blijken behoefte te hebben aan een legger nieuwe stijl. Belangrijkste kenmerken daarvan zijn: minder te registreren gegevens en zoveel mogelijk digitaal registreren. Voor de gemeente Amersfoort bleek dit streven vooralsnog een “doodlopende weg” te zijn, aangezien de provincie Utrecht wegens strijd met het Wegenleggerbesluit de legger nieuwe stijl weigert in behandeling te nemen. Dit

---

<sup>61</sup> Zie bijvoorbeeld: Zwartwitboek; kansen en knelpunten in Nederland wandelland (1997), p. 4 en 6.

<sup>62</sup> Informatie per mail van 19 augustus 2005.

<sup>63</sup> Brief van ingenieursbureau aan de CAW d.d. 20 november 2005.

besluit schrijft namelijk registratie volgens een bepaald model voor. Afwijking van dit model zijn volgens de letter van het Wegenleggerbesluit niet mogelijk.

### **Openbare wegen worden niet (altijd) geregistreerd in het kadaster**

In de praktijk blijken kopers van onroerend goed soms verrast te worden door de niet vermoede aanwezigheid van openbare wegen op hun nieuw verworven eigendom. Waarschijnlijk speelt dit probleem vooral op het platteland waar op uitgestrekte percelen onverharde openbare wandelwegen kunnen liggen.

### **Verjaring**

Blijkens de Afdelingsuitspraak van 16 november 2005 ligt de bewijslast in beginsel op degene die zich op het ontstaan van de openbaarheid door verjaring beroept. Dat kan een verzoeker om handhaving van de openbaarheid zijn (artikel 16 Wegenwet jo. 125 Gemeentewet) of een handhavend gemeentebestuur zelf.

De uitspraak van 16 november 2005 was vrij streng; een eerdere Afdelingsuitspraak van 29 september 2004, 200401317/1 was daarentegen wat soepeler. In die kwestie had het gemeentebestuur naar de indruk van de Afdeling “voldoende” aangetoond dat de betrokken weg door verjaring openbaar geworden was. Daarbij zal overigens wel hebben meegespeeld dat in die zaak slechts door het College geloofwaardige getuigenissen in het geding waren gebracht, en niet door de appelland die de openbaarheid van de weg betwistte.

Dezelfde relatieve soepelheid toonde de Afdeling overigens jegens een verzoeker om handhaving van de openbaarheid van een voetpad. Het College had betoogd dat het voetpad niet openbaar was, maar uit (onder meer) het door de gemeente zelf verrichte onderhoud leidde de Afdeling anders af (ABRvS 14 juli 2004, 200308301/1). De Afdeling stelt dus niet stelselmatig het bestuurlijke oordeel voorop, hetgeen ons juist lijkt.

In civilibus zal het echter vooral van de rol van partijen (eiser – gedaagde) afhangen, waar de bewijslast komt te rusten. Dat zal in de regel degene zijn, die een vordering met betrekking tot een weg instelt. Dat kan derhalve zowel een vordering tot afsluiting van een weg zijn als een vordering tot openstelling/openhouding van een weg. Het zou prettig zijn als het bewijs van de al dan niet openbaarheid van een weg niet zou afhangen van de betrekkelijke toevalligheid welk doel de eisende partij met zijn vordering beoogt.

Een medewerker van de gemeente H. geeft aan dat verjaring in de praktijk “lastig is aan te tonen”. Hij bepleit een stelsel waarbij die gemeentelijke wegen openbaar zijn die door de raad als zodanig zij aangemerkt.<sup>64</sup>

### **Onduidelijkheid over toepasselijkheid van Wegenwet of Wegenverkeerswet**

In een zaak betreffende de ontheffing van de zorgplicht riolering voor percelen in het buitengebied van een gemeente blijkt er onder meer een opmerkelijk meningsverschil te bestaan tussen de drie betrokken overheden over de begrenzing van de bebouwde kom.<sup>65</sup> Het college van G.S. van de provincie heeft de begrenzing van de bebouwde kom in deze zaak gebaseerd op de Wegenverkeerswet, terwijl de gemeente juist in overleg met het waterschap (hoogheemraadschap) was uitgegaan van de begrenzing van de bebouwde kom op grond van de Wegenwet. Volgens de Afdeling is in deze zaak - in het licht van artikel 10.33, tweede lid, aanhef en onder b van de Wet milieubeheer - hoe dan ook sprake van een motiveringsgebrek, “daargelaten of dit standpunt inzake de ligging van het perceel (binnen of buiten de bebouwde kom, CAW) juist is.”

Ook andere overheden lijken de Wegenwet en de Wegenverkeerswet 1994 soms door elkaar te halen. In een brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 30 november 2005 over het wandelbeleid in relatie tot de veiligheid van het railvervoer schrijft zij: “De gemeente (...) is namelijk de (enige) partij die in het kader van de Wegenverkeerswet 1994 een onttrekkingsprocedure kan starten om de (over)weg aan de wegenlegger te kunnen onttrekken.”<sup>66</sup> Wellicht heeft zij hierbij over het hoofd gezien dat deze onttrekkingsprocedure niet is geregeld in de Wegenverkeerswet 1994, maar in de Wegenwet..

### **Lange administratieve beroepsprocedures**

Door medewerkers van een provincie is naar voren gebracht dat de administratief beroepsprocedures van de Wegenwet beter vervangen zouden kunnen worden door een bezwaarprocedure bij de gemeente. Volgens de provincie is het voorgekomen dat gemeenten – om politieke-bestuurlijke opportune redenen – geen behoefte hadden om aan de wegenwetprocedures mee te werken. Vanwege de administratieve beroepsmogelijkheid kon de gemeente vervolgens rustig achterover leunen omdat Gedeputeerde Staten toch een besluit moesten nemen. In de praktijk van deze provincie is het voorgekomen dat een

---

<sup>64</sup> Informatie van de gemeente H. d.d. 10 oktober 2006.

<sup>65</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 17 mei 2006, nr. 200507623.

<sup>66</sup> Kamerstukken II, 2005-2006, 29 893 en 29892, nr. 20, p. 6.

onttrekkingsprocedure, inclusief administratief beroep, maar liefst 11 jaar heeft geduurd.

#### 4.4 Barrières op de weg van wandelaars

De problemen van de wandelaars worden in de nota van het kamerlid Duyvendak onder meer als volgt samengevat: “Maar al groeit de behoefte om te wandelen, de mogelijkheden om te wandelen nemen af. Wandelpaden verdwijnen nog steeds. Soms met kilometerslange stukken tegelijk. Bijvoorbeeld wanneer een gemeente zandpaden en karrensporen opheft omdat ze het onderhoud te duur vindt, zoals in Borculo. Maar nog vaker verdwijnt een wandelroute omdat er een onneembare barrière op de weg komt, zoals een snelweg, spoorlijn of bedrijventerrein.”<sup>67</sup>

In een ander kamerstuk geeft de heer Duyvendak een nadere toelichting op de problemen van wandelaars. Een belangrijk probleem is dat auto, spoor- en waterwegen barrières opwerpen voor wandelaars.<sup>68</sup> Daarbij merkt hij op dat fietsers problemen van dezelfde orde ondervinden; maar omdat de actieradius van wandelaars beperkter is, zijn de hier bedoelde barrières voor wandelaars eerder onoverkoombaar.<sup>69</sup>

In verband met het probleem van de barrièrevorming of doorsnijding van wandel- en fietspaden door infrastructuur is door het rijk beleid geformuleerd in de Nota Mobiliteit. In deze nota is als essentieel onderdeel opgenomen dat alle beheerders van wegen, spoorwegen en vaarwegen bij aanleg en aanpassing van infrastructuur een (mede)verantwoordelijkheid hebben voor het zoveel mogelijk in stand houden van kruisende routes voor fiets- en wandelverkeer. Daarnaast is op verzoek van de Tweede Kamer in de paragraaf “langzaam verkeer” toegevoegd dat naast het fietsgebruik ook “het lopen” door alle overheden wordt gestimuleerd. In hun brief aan de colleges van GS van de provincies en de colleges van BenW van de gemeenten vragen de Ministers van VenW en LNV expliciet de aandacht van de decentrale overheden voor deze essentiële beleidsonderdelen.<sup>70</sup>

#### 4.5 Beknopte beantwoording deelvraag

In dit hoofdstuk is de derde deelvraag beantwoord: in hoeverre beschermt de Wegenwet de onder (a) bedoelde belangen in de praktijk daadwerkelijk? Op welke punten voldoet de Wegenwet niet? Aan de hand van de op ad hoc basis verzamelde praktijkvoorbeelden heeft de Commissie zich een beeld van de praktijk gevormd. Wat de bescherming van de openbaarheid heeft de Commissie

---

<sup>67</sup> Kamerstukken II, 2004-2005, 29 892, nr. 1, p. 4.

<sup>68</sup> Kamerstukken II, 2004-2005, 29 892, nr. 3, p. 5 en bijlage 1 bij dat stuk.

<sup>69</sup> Zie over de barrières voor fietsers ook de website van de fietsersbond: [www.fietsersbond.nl/barrières](http://www.fietsersbond.nl/barrières).

<sup>70</sup> Deze brief is opgenomen als bijlage bij: Kamerstukken II, 2005-2006, 29 892, nr. 14.

de indruk dat de Wegenwet in het algemeen effectief is. Op andere punten lijkt de Wegenwet minder effectief te zijn, met name de volgende:

- a. de wegenleggers worden in het algemeen slecht bijgehouden;
- b. openbare wegen die voornamelijk gebruikt worden door wandelaars en fietsers (voetpaden en fietspaden) worden zo nu en dan geconfronteerd met barrières, mede door de aanleg van infrastructuur voor het snelverkeer.

Een ander bevinding is dat de particuliere onderhoudsplichtigen tegenwoordig nog nauwelijks voor lijkt te komen. Op zichzelf is dit echter geen probleem. In het licht van de uitgebreide bepalingen in de Wegenwet over onderhoud en de onderhoudsplichtigen kan echter vastgesteld worden dat deze bepalingen – wat de particuliere onderhoudsplichtigen betreft - grotendeels achterhaald lijken te zijn.

De Commissie adviseert om nader praktijkonderzoek te doen naar particuliere onderhoudsplichten.

In het vorige hoofdstuk, bij de beschouwing van de relaties tussen de Wegenwet met andere wetten, is opgevallen dat er diverse raakvlakken zijn tussen de Wegenwet en de WVV 1994, maar dat er niet of nauwelijks aan harmonisatie gewerkt lijkt te zijn; deze indruk wordt vooral gewekt door het ontbreken van een regeling van de wegbeheerder in de Wegenwet, terwijl de WVV 1994 daar impliciet wel naar verwijst. In dit hoofdstuk, waarin we een beeld hebben gevormd van de praktijk van de Wegenwet, is onder meer gebleken dat er tussen overheden soms opmerkelijke meningsverschillen bestaan over toepasselijkheid van de regels van de bebouwde kom uit de Wegenwet en uit de WVV 1994.

De huidige Wegenwet is in bepaalde opzichten verouderd. Dit verouderd zijn valt met name op waar het gaat om het model van de legger dat op grond van artikel 33 Wegenwet in het Wegenleggerbesluit wordt voorgeschreven. Een elektronische wijze van registratie was 80 jaar geleden nog niet voorzien. Maar ook op andere onderdelen is de Wegenwet verouderd te noemen, zoals:

- de vele bepalingen over particuliere onderhoudsplichten en de bepalingen over onderhoudsbijdrageplichten;
- het ontbreken van een expliciete bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving;
- het gemengd privaats-/ publiekrechtelijke stelsel van rechtsbescherming, in het bijzonder bestaand uit een dubbele rechtsbescherming terzake van de wegenlegger.

Bovenstaande punten van veroudering zijn overigens goed te begrijpen in het licht van de tijd waarin de Wegenwet tot stand kwam. Zo vervulde de burgerlijke rechter in die tijd een veel grotere rol omdat het instituut van bestuursrechter nog nauwelijks ontwikkeld was.

De vraag rijst of en in hoeverre in het probleem van de slecht onderhouden wegenleggers veroorzaakt wordt door een niet adequate regeling in de Wegenwet (en het Wegenleggerbesluit) of dat er ook andere oorzaken aan de praktijkproblemen ten grondslag liggen. De Commissie meent dat er sprake is van een juridische oorzaak (een niet adequate wettelijke regeling), waarbij ook andere (niet-juridische) oorzaken waarschijnlijk een rol spelen.

1. Deels is sprake van een verouderde regeling in het Wegenleggerbesluit, dat een schriftelijke registratie in een voorschreven format voorschrijft. Anno 2006 zijn er ook andere vormen van registratie mogelijk, waarbij gebruikt kan worden gemaakt van de moderne ICT-mogelijkheden voor een digitale registratie.
2. Deels lijkt sprake te zijn van een praktisch probleem (onderhoud van de legger vraagt de nodige tijd, geld en aandacht).
3. Deels lijkt de “relatieve veroudering” van de Wegenwet ingegeven te zijn door het feit dat de wetgever op andere terreinen niet stil heeft gestaan. Denk bijvoorbeeld aan de totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht en de in voorbereiding zijnde nieuwe Wet ruimtelijke ordening en Waterwet. De Wegenwet is relatief ouder geworden omdat de overige wetgeving flink vernieuwd is en nog steeds wordt vernieuwd.
4. Deels lijkt de uitvoering en naleving van de Wegenwet bepaald te worden door de politiek-bestuurlijke prioriteitstelling. Hoe kan het anders dat bij provincies veel mensen zijn wegbezuinigd die zich voorheen met weggenleggers bezighielden? Bij de meeste provincies zijn er slechts één of enkele inhoudelijk deskundige overgebleven.<sup>71</sup>
5. De politiek-bestuurlijke prioriteitstelling lijkt op haar beurt weer ingegeven te zijn door een bestuurlijke inschatting van maatschappelijke risico's. Ook met slecht onderhouden wegenleggers gaat er in de praktijk, zeker waar het gaat om de intensief gebruikte verkeersinfrastructuur, blijkbaar weinig mis (alhoewel de wandelverenigingen hier anders over kunnen denken). Het feit dat de wegbeheerder door weggebruikers aansprakelijk gesteld kan worden in geval van gebreken van of in de weg lijkt een veel grotere prikkel te zijn voor de wegbeheerders om een onderhoudssysteem en –registratie te hebben, dan het Wegenleggerbesluit.

Hoewel naar het oordeel van de Commissie niet alle praktijkproblemen van de Wegenwet tot een juridisch probleem herleid kunnen worden, zal het vervolg van dit advies gericht zijn op beantwoording van een juridische probleemstelling.

---

<sup>71</sup> Informatie van contactpersonen van enkele provincies.

Het verdient aanbeveling dat bij de voorbereiding van het wetsvoorstel ook aandacht wordt besteed aan de niet-juridische aspecten. Met name de mogelijkheden van digitale registratiesystemen verdienen daarbij aandacht.





## 5 INTREKKING VAN DE WEGENWET

---

### 5.1 Inleiding

De Minister heeft in de adviesaanvraag nadrukkelijk gevraagd om de mogelijkheid van intrekking van de Wegenwet te verkennen.

In de inleiding hebben we de vraag omtrent intrekking als volgt geformuleerd: is het verantwoord om de Wegenwet in te trekken? Deze vraag kan in iets meer bewoordingen ook als volgt geformuleerd worden: is het verantwoord – gelet op de betekenis en de werking van de Wegenwet in de praktijk – om deze wet integraal in te trekken? Zo nee, waarom niet? Zo ja, onder welke voorwaarden?

Om de intrekkingsvraag te kunnen beantwoorden is het onder meer nodig om zicht te hebben op wat de Wegenwet regelt (hoofdstuk 2), hoe de Wegenwet zich verhoudt tot andere wet- en regelgeving (hoofdstuk 3) en hoe de Wegenwet in de praktijk werkt (hoofdstuk 4). De voorgaande drie hoofdstukken hebben reeds enige informatie opgeleverd voor de beantwoording van deze hoofdvraag. We hebben onder meer het volgende gezien:

- De Wegenwet is nooit bedoeld als codificatie van het wegenrecht; de bedoeling was om in aanvulling op de bestaande decentrale regelingen de leemtes op te vullen.
- De wetgever erkent het belang van een nationale regeling van de openbaarheid van wegen; vooral het ontstaan en vervallen van openbaarheid en de rechtsgevolgen van de openbaarheid voor de rechthebbende verdienen volgens de wetgever (zo'n 75 jaar geleden) regeling.
- Bij de beschouwing van de relaties tussen de Wegenwet met andere wetten is opgevallen dat er diverse raakvlakken zijn tussen de Wegenwet en de WVV 1994, maar dat er niet of nauwelijks aan harmonisatie gewerkt lijkt te zijn; deze indruk wordt vooral gewekt door het ontbreken van een regeling van de wegbeheerder in de Wegenwet, terwijl de WVV 1994 daar impliciet wel naar verwijst.
- Uit enkele recente wetsvoorstellen blijkt dat de wetgever, al dan niet bewust, niet aanhaakt bij de regeling van openbare wegen in de Wegenwet. Het blijft onduidelijk waarom dat gebeurt.

- De Wegenwet blijkt in de praktijk gedeeltelijk niet goed te werken. Op het punt van de wegenlegger werkt de Wegenwet duidelijk niet goed. Op het punt van de bescherming van de openbaarheid heeft de Commissie de indruk dat de Wegenwet in het algemeen effectief is.

Voor een afgewogen antwoord op de intrekkingvraag is het ook nodig om ons voor te stellen hoe een situatie zonder Wegenwet er uit zou kunnen zien. Om helderheid te krijgen over de gevolgen van intrekking lijkt het nuttig een onderscheid te maken tussen de situatie zonder Wegenwet enerzijds en de intrekking van de Wegenwet anderzijds (intrekking). In geval van intrekking moet duidelijk zijn welke rechtsgevolgen worden beoogd; tevens moet worden gezorgd voor aanvaardbare gevolgen van deze wijziging in de rechtstoestand. De te ontwikkelen bepalingen van overgangsrecht zijn daarbij van essentiële betekenis. In de slotparagraaf komen we tot een beknopte beantwoording van de deelvraag.

## 5.2 Situatie zonder Wegenwet

Het schetsen van de situatie zonder Wegenwet is lastig en voor een deel gebaseerd op veronderstellingen, daar het gaat om een situatie die afwijkt van wat nu wettelijk geldt.

- a. Zonder Wegenwet zijn er geen nationale specifieke wettelijke regels over het gebruik van de openbare ruimte en meer in het bijzonder de verkeersbanen voor het verkeer te land. Naast de Wegenverkeerswet 1994 zou dat gebruik dan slechts beheerst worden door de bepalingen van het BW, zoals in het bijzonder de regelen ten aanzien van de eigenaarsbevoegdheden en de wegbeheerdersaansprakelijkheid van artikel 6:174 BW en publiekrechtelijke regelingen met betrekking tot het bestemmingsplan.<sup>72</sup>
- b. De decentrale overheden bezitten ruimte voor autonome publiekrechtelijke regelingen ter zake. Uiteraard zijn de mogelijkheden om daarbij regels te stellen ten aanzien van wegen die in eigendom zijn van particulieren, gebonden aan de nationale en internationale regels betreffende de bescherming van de private eigendom. Alsdan herleeft de in het verleden gevoerde discussie omtrent de mogelijkheden van (lagere) materiële wetgevers om te treden in een regeling van de eigendom. Daarnaast zullen wellicht verschillen ontstaan tussen overheden onderling; dat lijkt niet wenselijk.

---

<sup>72</sup> Onder de huidige WRO is het bestemmingsplan alleen buiten de bebouwde kom verplicht. Onder de toekomstige Wro is het bestemmingsplan voor het gehele gemeentelijke grondgebied verplicht.

- c. Voor de wegen die bij het Rijk in beheer zijn, resp. die door het Rijk tot stand worden gebracht, rijst de vraag of het Rijk de ruimte voor de onder b. genoemde regelingen wil inperken. Zo ja, dan zou daarvoor een wettelijke regeling, bijvoorbeeld als onderdeel van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, tot stand moeten worden gebracht.
- d. Of een verkeersdeelnemer min of meer gewaarborgd gebruik kan maken van de openbare wegen hangt af van enerzijds de vraag welke voorziening de desbetreffende autonome regeling, zo die er is, bevat en anderzijds van de vraag wat ten gunste van de weggebruikers is overeengekomen tussen de beheerder van de weg en de eigenaar van de weg.
- e. Er is geen nationale eenheid in terminologie en begrippen t.a.v. wegen en wat tot een weg moet worden gerekend; tenzij in het BW definities terzake worden opgenomen.
- f. Er is geen nationale regeling over het ontstaan van openbaarheid en over de opheffing van openbaarheid.
- g. Er is geen nationale regeling voor het antwoord op de vraag welk overheidsorgaan zorg draagt voor het beheer en onderhoud van een bepaalde weg.
- h. Aan een publiekrechtelijk lichaam dat een weg in beheer heeft, wordt verder overgelaten hoe onder toepassing van het burgerlijk recht (risicoaansprakelijkheid) invulling wordt gegeven aan de overheidsverantwoordelijkheid voor die weg.
- i. Het is niet duidelijk op welke overheid de risicoaansprakelijkheid van art. 174 van Boek 6 BW wordt gelegd (het overheidslichaam dat moet zorgen dat de weg en de weguitrusting in goede staat verkeren). Ook bij de vraag wie krachtens de Wegenverkeerswet 1994 bevoegd is, doet zich dit probleem voor.
- j. Bij ontbreken van de Wegenwet wordt het bij wegen met een andere onderhoudsplichtige dan de beheerder, voor de wegbeheerder – mede gelet op zijn risicoaansprakelijkheid – erg lastig om die andere onderhoudsplichtige aansprakelijk te stellen. Bewijsrechtelijk is het voor de beheerder moeilijker (dan met een wettelijke regeling) en de beheerder lijkt ook effectieve instrumenten te missen om het gedrag van de onderhoudsplichtige (tijdig) bij te sturen.

Nadere doordenking hiervan lijkt te tenderen naar de conclusie dat de bepaling in het BW betreffende de risicoaansprakelijkheid van de wegbeheerder zou moeten worden beperkt tot de openbare wegen die in eigendom zijn bij het beherende openbare lichaam. Een dergelijke tweedeling in openbare wegen is echter vanuit het oogpunt van de weggebruikers niet gewenst.

- k. Het valt niet te verwachten dat via jurisprudentie over onder andere schade als gevolg van een slechte wegtoestand, over een afsluiting door de private eigenaar, over schending van besluiten krachtens de organieke wetten en over onbevoegd genomen verkeersbesluiten helderheid en eenheid in het wegenrecht zal ontstaan, ook omdat over geschillen van nauw verwante aard soms de administratieve rechter en soms de burgerlijke rechter zal oordelen.

Dit probleem doet zich overigens ook thans reeds voor, bijvoorbeeld omdat de vraag naar de openbaarheid van een weg zowel in bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke procedures aan de orde kan komen en er geen “voorrang” voor één van de genoemde rechtsgangen bestaat.

### 5.3 Mogelijke situatie na intrekking

Wanneer de Wegenwet wordt ingetrokken, kan de wet allerlei erfenissen nalaten. Het is niet eenvoudig hier een helder beeld van te schetsen. Diverse onzekerheden over de situatie na intrekking zijn voorstelbaar, waarbij de wetgever zou kunnen proberen via overgangsrecht of via wijziging van andere wetten helderheid te scheppen.

- a. Eén van de specifieke begrippen in de Wegenwet is “openbaarheid”. In dat begrip ligt min of meer besloten een soort basisgarantie inzake het onbelemmerd, voortdurend gebruik van wegen. Sommigen zullen van mening zijn dat door intrekking van de Wegenwet het begrip “openbare weg” in de zojuist omschreven zin met een algemeen gebruiksrecht vervalt; anderen zullen deze conclusie niet aan de intrekking willen verbinden, en zullen misschien wijzen op artikel 174 Boek 6 BW, ook al strekt dit artikel primair tot regeling van de aansprakelijkheid en garandeert het geenszins dat een weg ook inderdaad openbaar blijft.

De behoefte aan helderheid hierover lijkt zodanig groot dat de wetgever hier wel houvast zou mogen geven. Waar dat een plaats zou moeten krijgen, spreekt niet vanzelf: in de organieke wetgeving, in de Wegenverkeerswet 1994, in het BW, in de Algemene wet bestuursrecht, in de Wet herverdeling wegenbeheer of in nog een andere wet? Tegen elke plaatsing in een van deze regelingen valt in te brengen dat het daar eigenlijk niet thuishoort.

Als alternatief zou misschien kunnen worden gedacht aan het samenstellen van een niet-wettelijk register met de openbare wegen, maar de volledigheid en

de betrouwbaarheid vragen eerder om een wettelijke regeling. Wellicht dat een dergelijke registratie in de toekomst deel kan uitmaken van de toekomstige basisregistratie kadaster (zie daarover verder paragraaf 7.3.4).

- b. Het spiegelbeeld van het zojuist geschetste gebruiksrecht is de duldplicht die op de eigenaar van een openbare weg rust. Door intrekking van de Wegenwet lijkt die duldplicht te vervallen, die in artikel 14, eerste en tweede lid, wordt gelezen. Voor zover misschien in de periode voor de totstandbrenging van de Wegenwet een in het algemeen rechtsbewustzijn verankerde duldplicht nog valt te construeren, kan toch niet worden volgehouden dat na intrekking van de Wegenwet die duldplicht zou voortbestaan; die duldplicht zou dan immers – evenals vóór de inwerkingtreding van de Wegenwet het geval was – gebaseerd dienen te worden op ongeschreven publiekrecht. Het beroep op een dergelijk leerstuk is in theorie nog wel mogelijk (vgl. ook de aanvankelijke uitleg van artikel 3:14 BW), maar past niet goed meer in de huidige tijd. Bovendien is het de zeer vraag of het afschaffen van een wettelijke regeling in de rechtspraak niet veeleer uitgelegd zou worden als een wil van de wetgever om het leerstuk integraal te beëindigen, dan als een terugkeer naar oude tijden van ongeschreven recht.

Voor wegen die in eigendom zijn bij de beheerder, doet dit alles er niet veel toe, tenzij de beheerder zelf zou beslissen om een eind aan de openbaarheid te maken, omdat de weg in zijn opinie niet meer nodig is of andere belangen zich tegen voortdoring van de openbaarheid verzetten.

In ieder geval voor wegen die een private eigenaar kennen, zal de intrekkingwet toch aandacht aan deze materie moeten geven. Zo zou kunnen worden gedacht aan een voorziening die er op neerkomt dat van de openbare wegen (of nog nauwkeuriger die gedeelten van openbare wegen) die bij particulieren in eigendom zijn, de beheerder alsnog ook zakelijk gerechtigde (eigendom of opstal) wordt; minnelijk of via onteigening. Het zal duidelijk zijn dat dit kosten en tijd vergt. Bovendien zal dan bij de vestiging van een dergelijk zakelijk recht op de één of andere manier duidelijk dienen te worden, dat het zakelijk recht tot doel heeft om het gebruik door het publiek te garanderen, en dus ook niet voor andere doeleinden gebruikt mag worden.

Ook zou kunnen worden gedacht aan een nieuwe bepaling in het BW, waarin wordt gesteld dat voor openbare wegen een erfdiensbaarheid kan worden gevestigd zonder heersend erf. Vervolgens zou dan aan de gemeenten als overgangsbepaling de taak kunnen worden gegeven voor openbare wegen die niet in eigendom zijn bij een openbaar lichaam, dergelijke erfdiensbaarheden te vestigen. In dit verband zou voorts aan de provincie een toezichthoudende rol kunnen worden gegeven, zowel wat de vestiging betreft, als daarna wat de feitelijke mogelijkheid betreft om gebruik te kunnen maken

van dergelijke wegen. Voor het herstellen van de toegankelijkheid via bestuursdwang ontbreekt echter een grondslag. Overgangsbepalingen lenen zich minder voor het verlenen van die bevoegdheid. Het zoeken naar een grondslag doet de gedachte rijzen dat misschien enkele bepalingen betreffende de wegzorg een plaats zouden kunnen krijgen in de organieke wetten, zoals hiervoor ook al in ander verband werd geopperd.

Het theoretische alternatief voor de aanpak om de duldplicht via het privaatrecht te regelen zou kunnen zijn dat de openbaarheid van wegen die niet in eigendom zijn bij een openbaar lichaam, komt te vervallen. Waarschijnlijk zal men zich dan wel afvragen welk maatschappelijk doel en welk beleidsdoel met dit alternatief worden gediend.

- c. Het begrip onderhoudsplichtige heeft in de Wegenwet een scharnierfunctie en is kenmerkend voor deze wet; deze plicht heeft vaak een lange voorgeschiedenis met soms elementen van publiekrecht, soms elementen van privaatrecht en soms iets eigensoortigs. Intrekking van de Wegenwet houdt in dat dit begrip van de Wegenwet (het verrichten van onderhoud of het bijdragen in de kosten van het onderhoud) verdwijnt. Onduidelijk is dan vervolgens of, en zo ja, op welke basis op de onderhoudsplichtige toch nog verplichtingen rusten. Het ligt in de rede dat de wetgever hierover duidelijkheid verschaft. Dit vervallen houdt een lastenverlichting in voor de onderhoudsplichtigen en een lastenverzwaring voor de beheerders. In paragraaf 4.2 is aangegeven dat de Commissie de indruk heeft dat particuliere onderhoudsplichten in de praktijk weinig voorkomen. Alvorens tot intrekking van de Wegenwet besloten wordt, dient op dit punt zorgvuldig onderzoek verricht te worden.

#### **5.4 Beknopte beantwoording eerste hoofdvraag**

De eerste hoofdvraag luidt: is het verantwoord – gelet op de betekenis van de Wegenwet en de werking van de Wegenwet in de praktijk – om deze wet integraal in te trekken?. Zo nee, waarom niet? Zo ja, onder welke voorwaarden?

Intrekking van de Wegenwet is naar het oordeel van de Commissie niet verantwoord. Intrekking is vooral niet verantwoord gezien het essentiële belang van de regeling van het ontstaan en het vervallen van openbaarheid en de rechtsbescherming daaromtrent. Naar het oordeel van de Commissie is het belang van een openbaar wegennet dermate groot, dat een regeling in een wet in formele zin gerechtvaardigd is ter bescherming van dat belang. Een openbaar wegennet kan aangemerkt worden als een collectief goed. Ingevolge artikel 21 van de Grondwet is de zorg van de overheid gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Bewoonbaarheid kan niet zonder mobiliteit. Mobiliteit vereist een vrij toegankelijk en goed aaneensluitend

netwerk van openbare wegen. Daarmee wordt ook het belang van een vrij verkeer van personen en goederen in Europa gediend.

Een ander argument tegen integrale intrekking is dat essentiële zaken als het gebruik van de openbare weg en de rechten van het publiek daarop, terug zouden vallen in het ongeschreven recht. Daarmee zouden dan ongeschreven bestuursrechtelijke bevoegdheden gepaard dienen te gaan. Eén en ander is niet wenselijk en spoort niet met huidige opvattingen omtrent legaliteit.

Indien de wetgever desalniettemin zou kiezen voor intrekking van de Wegenwet zou naar het oordeel van de Commissie op zijn minst aan de volgende voorwaarden voldaan moeten worden:

- De essentie van de Wegenwet, te weten: het ontstaan en het vervallen van openbaarheid van wegen, zou dan in een andere wet geregeld moeten worden. De Wegenverkeerswet 1994 lijkt daarvoor het meest in aanmerking te komen.
- Er dienen diverse voorzieningen getroffen te worden om de nadelige gevolgen van intrekking van de Wegenwet te mitigeren.

Mede in het licht van de complexe verhouding tussen het publiek- en privaatrecht met betrekking tot openbare wegen (zie paragraaf 3.2.1) dient de wetgever overigens te beseffen dat zij met verandering of zelfs intrekking van de publiekrechtelijke kaders van de Wegenwet het onderwerp niet volledig kan regelen. Een dergelijke verandering of intrekking verandert bijvoorbeeld niets aan de bevoegdheden en plichten van de private eigenaar van een weg (geregeld in het Burgerlijk Wetboek). Intrekking van de Wegenwet verandert ook niets aan de rechten en plichten van de weggebruikers in het belang van de verkeersveiligheid (geregeld bij of krachtens de Wegenverkeerswet 1994).

Uit het hoofdstuk over de verhouding van de Wegenwet met andere wet- en regelingen kan nog een aandachtspunt gedestilleerd worden die van belang is voor de verdere gedachtevorming over wijziging of intrekking van de Wegenwet. De raakvlakken en verschillen tussen de Wegenwet en de Wegenverkeerswet 1994 verdienen in het kader van de heroverweging van de Wegenwet aandacht. Aangezien het “gebied” waar de verkeersregels gelden groter is dan de “openbare wegen” – het is niet gewenst dat buiten het “openbare gebied” wordt afgeweken van die verkeersregels – is het volgens de Commissie niet nodig om de twee omschrijvingen van het begrip “weg” met elkaar in overeenstemming te brengen. Dat ligt anders bij het begrip “bebouwde kom”. Er zijn geen redelijke argumenten te bedenken waarom de wetgever in het kader van de nieuwe Wegenwet niet gewoon een duidelijke keuze maakt. Eén van de twee bepalingen ter vaststelling van de bebouwde kom (die van de WWV 1994 of die van de Wegenwet) kan komen te vervallen.





**DEEL II:   MOGELIJKHEDEN VAN MODERNISERING  
VAN DE WEGENWET**



## 6 DE WEGENWET EN ACTUELE BEHOEFTE

---

### 6.1 Inleiding

In dit deel van het adviesrapport (deel 2: hoofdstuk 6, 7 en 8) wordt de tweede hoofdvraag behandeld, te weten: indien de Wegenwet blijft bestaan, hoe zou de Wegenwet dan gemoderniseerd kunnen worden?

De volgende deelvraag zal in dit hoofdstuk beantwoord worden:

Zijn er actuele behoeften waarmee een gemoderniseerde Wegenwet (beter) rekening zou moeten houden?

De Commissie ziet de volgende actuele maatschappelijke behoeften waar bij modernisering van de Wegenwet rekening mee moet worden gehouden:

- a. behoefte aan een digitale informatievoorziening omtrent openbare wegen, met name om duidelijkheid te bieden over welke wegen openbaar zijn en wie de beheerder is van deze openbare wegen;
- b. behoefte aan recreatie op of langs openbare wegen.

Naast deze maatschappelijke behoeften leidt de Commissie uit de adviesaanvraag ook enige behoeften van de wetgever af.

### 6.2 Actuele maatschappelijke behoeften

#### 6.2.1 Behoeftte aan een digitale informatievoorziening omtrent openbare wegen

De weggebruiker heeft behoefte aan een digitale informatievoorziening: welke wegen zijn openbaar en welke instantie is de beheerder van deze wegen?

Bestemmingsplannen worden steeds meer digitaal toegankelijk gemaakt. Onder de nieuwe Wro zal het zelfs verplicht worden om bestemmingsplannen via de digitale snelweg te ontsluiten. Wanneer bestemmingsplannen digitaal toegankelijk gemaakt kunnen worden, dan moet dat technisch ook mogelijk zijn voor bijvoorbeeld wegenleggers.

De ervaring die het Ministerie van VROM en de andere betrokken overheden (gemeenten etc.) opdoen met digitale bestemmingsplannen en andere digitale registraties kan naar de mening van de Commissie benut worden bij de ontwikkeling van digitale wegenleggers. Indien en voorzover de gewenste informatie over openbare wegen in bestemmingsplannen dan wel in andere

digitale registraties opgenomen kunnen worden, is het wellicht niet meer nodig om deze informatie in de digitale wegenlegger op te nemen.

### 6.2.2 Behoeftte aan recreatie op of langs openbare wegen

In het debat over de wandelnota van Duyvendak is wel gesuggereerd dat de Minister van Verkeer en Waterstaat over “lopen” gaat (verkeersbewegingen van A naar B) en de Minister van Landbouw Natuur en Visserij over “wandelen” gaat. Wat er ook over dit onderscheid tussen “lopen” en “wandelen” gezegd kan worden, duidelijk is dat de desbetreffende openbare weg voor de verschillende gebruikers ervan één en dezelfde weg is. Duidelijk is ook dat er onderscheid gemaakt kan worden tussen sterke en kwetsbare weggebruikers. Voetgangers zijn in het algemeen meer kwetsbaar dan automobilisten; zij ervaren fysiek ook sterker het ontbreken van een verwachte doorgang. De automobilist vindt doorgaans zijn weg wel; de voetganger wordt soms de pas afgesneden (bijv. daar waar spoorwegovergangen worden afgesloten) of wordt soms gedwongen zich over of langs gevaarlijke wegen of kruispunten te begeven (bijv. daar waar voetpaden ontbreken).

Anno 2006 wordt het belang van een gezonde leefstijl algemeen erkend. Naast gezonder eten worden ook dagelijkse beweging en regelmatig sporten door de overheid aanbevolen. Voor deze dagelijkse bewegings- en sportactiviteiten zijn ook openbare voetpaden nodig.

Gezien de primaire verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat voor de Wegenwet én voor een aaneensluitend wegennetwerk verdient het naar het oordeel van de Commissie aanbeveling dat de Minister van VenW, in afstemming met de ministers van LNV en VWS, beziet hoe de herziene Wegenwet beter tegemoet kan komen aan de maatschappelijke recreatiebehoefte.

### 6.3 Actuele wetgevingsbehoeften

Blijkens de adviesaanvraag vindt de heroverweging van de Wegenwet door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat plaats tegen de achtergrond van de sturingsvisie van Beter Geregeld.<sup>73</sup> In het inleidende hoofdstuk zijn enkele elementen uit die sturingsvisie genoemd.

Deze sturingsvisie kan op zich tot verschillende keuzes leiden op het gebied van wetgeving. In het inleidende hoofdstuk hebben we reeds gewezen op het feit dat de adviesaanvraag impliciet verschillende scenario's bevat: intrekking van de Wegenwet, modernisering en verbreding. De Commissie heeft in hoofdstuk 5 de optie van intrekking van de Wegenwet afgewezen. De Minister spreekt in de

---

<sup>73</sup> De sturingsvisie is opgenomen als bijlage bij de adviesaanvraag (zie bijlage 2 bij dit adviesrapport).

adviesaanvraag onder meer over een “gemoderniseerde en afgeslankte Wegenwet”. Verderop in de adviesaanvraag wordt gesproken over een “brede doch sobere infrastructuurwet” waarin naast het wegenrecht plaats wordt ingeruimd voor de Planwet verkeer en vervoer, de Tracéwet, de Wet Infrastructuurfonds, de Wet Brede Doeluitkering, het “droge” deel van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) en de te ontwerpen regelgeving inzake beprijzing en betolling. De Commissie constateert dat de hier aangeduide brede infrastructuurwet nogal veelomvattend is; de vraag rijst of dit brede karakter zich wel verdraagt met “het ideaal van slank en sober”.

Omdat de precieze behoefte van de wetgever ten aanzien van het wegenrecht en het bredere infrastructuurrecht niet geheel duidelijk is, gaat de Commissie in dit verband uit van een eigen interpretatie van de actuele wetgevingsbehoefte. Bij de modernisering van de Wegenwet dient naar het oordeel van de Commissie in ieder geval rekening worden gehouden met de volgende actuele wetgevingsbehoeften:

- aansluiten bij de totstandkoming van de Waterwet, ook wat de bepalingen ten aanzien van beheer en onderhoud betreft; de “droge” bepalingen van de Wbr en de Waterstaatswet 1900 die overblijven na totstandkoming van de Waterwet een plaats geven in de nieuwe Wegenwet;
- de Awb-conformiteit van de bepalingen van de Wegenwet verbeteren;
- behoefte aan vergroting van de overzichtelijkheid van de wet- en regelgeving; een betere overzichtelijkheid leidt immers ook tot een grotere uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van die wet- en regelgeving.

#### **6.4 Beknopte beantwoording deelvraag**

In het voorgaande zijn door de Commissie enkele actuele behoeften genoemd, waar de huidige Wegenwet nog niet of onvoldoende aan tegemoet komt.

Devolgende actuele maatschappelijke behoeften zijn gesignaleerd:

- a. de behoefte aan een digitale informatievoorziening omtrent openbare wegen, met name om duidelijkheid te bieden over welke wegen openbaar zijn en wie de beheerder is van deze openbare wegen.
- b. de behoefte aan recreatie op of langs openbare wegen.

Naast maatschappelijke behoeften onderscheidt de Commissie ook wetgevingsbehoeften, met name: aansluiten bij de totstandkoming van de Waterwet, verbetering van de Awb-conformiteit en vergroting van de overzichtelijkheid van de wetgeving.



## 7 MODERNISERING VAN DE WEGENWET

---

### 7.1 Inleiding

Na de verkenning van enkele actuele behoeften in het vorige hoofdstuk zullen we in dit hoofdstuk focussen op de wetgeving. De hoofdvraag is de volgende: op welke wijze kan de Wegenwet – gelet op de te beschermen belangen, de werking van de huidige wet in de praktijk én de actuele behoeften – gemoderniseerd worden? Voor de beantwoording van deze hoofdvraag zullen we vooral kijken naar de in hoofdstuk 2 behandelde hoofdelementen van de Wegenwet. Daarnaast zullen de volgende deelvragen behandeld worden:

- Hoe zou de Wegenwet (beter) rekening kunnen houden met de actuele maatschappelijke behoeften en wetgevingsbehoeften, waaronder de belangen van wandelaars? (hoofdstuk 7, met name paragraaf 7.4)
- Hoe zouden enkele “droge” bepalingen uit de waterstaatswetgeving die achterblijven na totstandkoming van de Waterwet een plaats kunnen krijgen in de Wegenwet? (hoofdstuk 7, paragraaf 7.5)
- Is het gewenst om toe te werken naar een brede infrastructuurwet, waarin naast de Wegenwet ook andere wetten (zoals de Planwet verkeer en vervoer en de Tracéwet) een plaats krijgen? (hoofdstuk 7, paragraaf 7.5.5)

Bij de gedachtevorming over modernisering van de Wegenwet is de Commissie uitgegaan van de volgende randvoorwaarden:

- Het is in beginsel niet gewenst dat wijziging van het wettelijke regime van openbare wegen leidt tot een drastische afname of toename van het aantal openbare wegen. De aard van het onderwerp rechtvaardigt een ruime invoeringstermijn, mede om “shokeffecten” te voorkomen. Een klein land met een grote bevolkingsdichtheid, waar openbare ruimte – inclusief de daarbij behorende openbare wegen – schaars is, vraagt in dit verband om een behoedzame aanpak.
- Aansluiten bij moderne registratietechnieken (digitale registraties etc.) is wel het minste dat gedaan kan worden om tegemoet te komen aan de praktijkproblemen met de wegenleggers.

De Commissie ziet verschillende mogelijkheden ter modernisering van de Wegenwet, met name de volgende:

- I. opnemen van een regeling voor tijdelijke en gedeeltelijke onttrekking aan de openbaarheid (paragraaf 7.3.2);
- II. modernisering van de wegenlegger: vermindering van het aantal te registreren gegevens in de legger en het mogelijk maken van elektronische (digitale) wegenleggers (paragraaf 7.3.4);
- III. indien openbare wegen in eigendom zijn van de overheid kan de mogelijkheid van het vervallen van openbaarheid door verjaring komen te vervallen (paragraaf 7.3.5);
- IV. een expliciete regeling van het beheer en beheerders in de Wegenwet opnemen; onderhoudsplichtigen behoeven niet meer geregeld te worden (paragraaf 7.3.6);
- V. opnemen van een expliciete grondslag voor bestuursrechtelijke handhaving (paragraaf 7.3.7);
- VI. de mogelijkheid van administratief beroep te vervangen door bezwaar en beroep op de administratieve rechter (paragraaf 7.3.8);
- VII. verbetering Awb-conformiteit van de bepalingen van de Wegenwet (paragraaf 7.3.9);
- VIII. een betere bescherming van openbare wegen die door wandelaars worden gebruikt (paragraaf 7.4).

De Commissie stelt voor de Wegenwet te moderniseren en in dat verband ook de belangen van wandelaars bij openbare voetpaden beter te beschermen. Daarnaast kunnen enkele droge bepalingen uit andere waterstaatswetten, die overblijven na totstandkoming van de Waterwet, een plaats krijgen in de vernieuwde Wegenwet. Een beperkte mate van harmonisatie in het wegenrecht is daarnaast ook mogelijk door een betere afstemming tussen de Wegenverkeerswet 1994 en de Wegenwet. Op langere termijn zijn er meer mogelijkheden tot harmonisatie binnen het infrastructuurrecht.

Het vervolg van dit hoofdstuk is als volgt gestructureerd. In paragraaf 7.2 worden de doelen van de herziene Wegenwet op een rij gezet. Paragraaf 7.3 behandelt de diverse mogelijkheden tot modernisering van de Wegenwet. Hierbij komen overigens ook onderwerpen aan de orde waarbij de Commissie, alles overwegende, niet tot een voorstel tot wijziging van de Wegenwet komt



(bijvoorbeeld bij het onderwerp van de verjaring). Paragraaf 7.4 behandelt de vraag of en in hoeverre het nodig is om in de herziene Wegenwet speciale regels op te nemen voor openbare wandelpaden. In die paragraaf worden de voorstellen van Duyvendak besproken. Paragraaf 7.5 behandelt de mogelijkheden tot verbreding van de Wegenwet. In de slotparagraaf (paragraaf 7.6) worden de deelvragen beknopt beantwoord.

## 7.2 Doelen van de herziene Wegenwet

Een herziene Wegenwet dient bescherming te bieden aan openbare wegen, waarbij tevens aan actuele behoeften – zowel van de maatschappij als van de wetgever – tegemoet gekomen moet worden. De herziene Wegenwet zou in elk geval regels moeten bevatten over de volgende essentialia:

- a. het ontstaan van de openbaarheid van een weg;
- b. de gevolgen van openbaarheid;
- c. het tenietgaan van de openbaarheid van een weg;
- d. tijdelijke afsluiting van een openbare weg;
- e. de kenbaarheid van de openbaarheid van wegen;
- f. op welk openbaar lichaam of bestuursorgaan het beheer van een openbare weg rust;
- g. hoe het beheer kan overgaan op een ander openbaar lichaam of bestuursorgaan;
- h. op welke wijze c.q. onder toepassing van welk recht het algemeen gebruik resp. het bijzonder gebruik van de weg aan beperkingen kan worden onderworpen.

Met deze essentialia kan worden bereikt dat in een samenhangend stelsel van wettelijke regels op nationaal niveau duidelijkheid wordt geboden over de voor algemeen gebruik openstaande verkeersbanen. Immers, voor iedere burger is het stelsel van openbare wegen te beschouwen als een vorm van basisvoorziening in het licht van artikel 21 Grondwet betreffende de bewoonbaarheid. Die basisvoorziening moet niet afhangen van het al dan niet aanwezig zijn van lokale of regionale verordeningen, met uiteraard verschillende visies. Via daarop betrekking hebbende afstemmingsbepalingen kan duidelijk gemaakt worden in welke mate de Wegenwet ruimte laat voor regeling in ander verband, zoals onder toepassing van de Wegenverkeerswet 1994 en via de beheerreglementering op basis van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet.

### 7.3 Modernisering van de Wegenwet op zichzelf

#### 7.3.1 Wegen

De Wegenwet heeft geen sluitende definitie van het begrip weg. De Wegenwet biedt in artikel 1 lid 2 slechts een opsomming van verkeersbanen die “mede” als wegen moeten worden verstaan. Het is opvallend dat waar het taalgebruik een reeks van woorden kent zoals autoweg, ventweg, parallelweg, ontsluitingsweg, kruispunt, fietspad, voetpad, onverharde weg, zandpad, woonstraat, woonerf en plein, de Wegenwet voor al deze vormen eigenlijk geen verschil maakt. Al dit soort wegen, inclusief openbare verblijfsgebieden die als weg gebruikt kunnen worden, vallen in principe onder openbare wegen als bedoeld in de Wegenwet.

Uit enkele uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak lijkt afgeleid te kunnen worden dat een weg alleen een openbare weg in de zin van de Wegenwet kan zijn indien de weg een algemene verkeersfunctie heeft (bijv. een ontsluitingsfunctie, zie de in paragraaf 4.3 genoemde uitspraken). Het onderscheid dat de Afdeling bestuursrechtspraak lijkt te maken tussen openbare wegen met een algemene verkeersfunctie en wegen met slechts een ontsluitingsfunctie acht de Commissie in het licht van de tekst van de huidige Wegenwet niet juist. De huidige Wegenwet maakt immers geen enkel onderscheid tussen verschillende soorten openbare wegen (zie ook artikel 1 lid 2).

De Commissie heeft overwogen of het wenselijk is om in de gemoderniseerde Wegenwet de mogelijkheid op te nemen om te differentiëren tussen openbare wegen en overige openbare ruimte. Mogelijk zouden van de werking van de nieuwe Wegenwet uitgezonderd kunnen worden: die openbare ruimtes die wel als weg gebruikt kunnen worden, maar die niet per se een openbare weg in de zin van de Wegenwet hoeven te zijn. Denk bijvoorbeeld aan het strand, waar het waterstaatkundige beheer van de waterkeringbeheerder, het onderhoud van de basiskustlijn door het rijk en de bepalingen in de APV de weg afdoende bescherming lijken te bieden; een Wegenwettelijke bescherming lijkt daar niet nodig. Ook kan gedacht worden aan parken en andere openbare ruimte (zoals bos- en natuurgebieden) waar fysieke begrenzingen van de wegen niet altijd zichtbaar zijn en bovendien ook niet altijd nodig worden geacht. De Commissie heeft echter geen objectief en overtuigend criterium gevonden voor differentiatie en ziet daarom af van een concreet advies op dit punt. Bij het opstellen van het voorontwerp tot herziening van de Wegenwet zou bezien kunnen worden of wellicht toch enige differentiatie mogelijk is.

### 7.3.2 Openbaarheid

#### *Ontstaan van openbaarheid*

De wettelijke bepalingen in de huidige Wegenwet over bestemming tot openbare weg zijn summier en komen er grof gezegd op neer dat de overheid als eigenaar van een weg aan die weg vormvrij de bestemming tot openbare weg kan geven, terwijl voor het geven van de openbaarheidsbestemming aan een weg door een andere eigenaar dan de overheid (Staat, provincie, gemeente of waterschap) de medewerking van de gemeente nodig is. De ratio achter deze medewerkingsfiguur is de gedachte dat over uitbreiding van het publieke domein een publiekrechtelijk ingebedde beslissing hoort te worden genomen. Daarnaast gaat de gemeente verantwoordelijkheden dragen voor dergelijke openbare wegen en het kan zijn dat de gemeente die gevolgen niet wenst.

In paragraaf 2.12 (hoofdstuk 2) is er op gewezen dat indien de overheid eigenaar is de combinatie van een privaatrechtelijke bestemmingshandeling en een publiekrechtelijke bestemmingshandeling minder nodig is. Uit een oogpunt van efficiëntie zou het mooier zijn wanneer één besluit volstaat. De Commissie stelt daarom voor om in de nieuwe Wegenwet de volgende bepaling op te nemen:

“Wegen in eigendom van de overheid die worden aangelegd met de bestemming “openbaar verkeer”, in opdracht van of met medewerking van een openbaar lichaam, zijn openbaar in de zin van de Wegenwet zodra zij feitelijk in gebruik worden genomen.”

In de toelichting bij deze bepaling kan worden opgemerkt dat het toekennen van de bestemming “openbaar verkeer” – evenals onder de huidige Wegenwet het geval is – toegekend kan worden in een publiekrechtelijk besluit, zonder dat de wetgever één bepaald besluit dwingend voorschrijft. Een dergelijk besluit kan bijvoorbeeld bestaan in een tracébesluit of een bestemmingsplan, maar kan ook een ander publiekrechtelijk besluit zijn.

#### *Ontstaan van openbaarheid uitsluitend door Awb-besluiten ?*

De Commissie heeft de optie overwogen om de mogelijkheid van het ontstaan dan wel het vervallen van openbaarheid door verjaring te schrappen. In theorie én in het licht van het systeem van de Awb lijkt het beter wanneer aan de openbaarheid van wegen steeds een Awb-besluit ten grondslag ligt. Een stelsel waarin een Awb-besluit inzake de openbaarheid centraal staat, wordt gekenmerkt door eenvoud en helderheid. Een nadeel van een dergelijk stelsel is echter dat het meer administratieve lasten met zich meebrengt. Zie verder onderstaande paragraaf over verjaring (paragraaf 7.3.5).

*Besluiten tot onttrekking aan de openbaarheid*

Het lijkt wenselijk in de wet meer duidelijkheid te bieden in welke gevallen een onttrekkingsbesluit hoort te worden genomen. In de praktijk wil men bij de toepassing van de Wegenwet nog wel eens zoeken naar houvast in de wet voor de beantwoording van de vraag of een deel van de openbare weg - dat niet langer toegankelijk zal zijn wegens herinrichting, zonder dat de verbinding verloren gaat - nu wel of niet aan de openbaarheid moet worden onttrokken (gedeeltelijke onttrekking). Door deze vraag heen speelt de visie dat voor het opheffen van een verbinding de onttrekkingsprocedure redelijk is, maar voor een herinrichting niet. De tekst van de wet is echter onduidelijk, terwijl uit andere onderdelen van de wet valt af te leiden dat de wet zowel op verbindingswegen als verblijfsgebieden slaat. De Commissie adviseert om in de nieuwe Wegenwet een regeling op te nemen voor tijdelijke en gedeeltelijke onttrekkingen aan de openbaarheid. Daarbij kan ook duidelijk gemaakt worden dat de onttrekkingsprocedure in bepaalde gevallen niet hoeft te worden gevoerd, bijvoorbeeld:

- a. in geval van herinrichting, als na herinrichting de wegverbinding niet meer door gemotoriseerd verkeer kan worden gebruikt;
- b. als bij algemeen verbindend voorschrift wordt bepaald dat de weg niet de gehele dag of het gehele jaar toegankelijk zal zijn (tijdelijke onttrekking aan de openbaarheid).

In het onder (a) genoemde geval kan verdedigd worden dat de rechtsbescherming die openstaat tegen de voor de herinrichting benodigde verkeersbesluiten voldoende is ter bescherming van de relevante belangen.

Voor het onder (b) genoemde geval is het nodig dat de nieuwe Wegenwet ruimte laat voor een regeling van tijdelijke onttrekkingen in een amvb, in verordeningen van gemeente of provincie en in keuren van waterschappen. De Commissie vindt het gewenst om een bepaling als artikel 57 Wegenwet te handhaven in de nieuwe Wegenwet.

### **7.3.3 Rechthebbende naar burgerlijk recht**

Zolang er openbare wegen over particuliere grond lopen, blijft het nodig dat de Wegenwet een regeling bevat met betrekking tot de rechthebbende naar burgerlijk recht. Particulier bezit van openbare wegen lijkt een uitzondering, maar wanneer we bijvoorbeeld naar de openbare wegen in natuurgebieden kijken – denk aan de terreinen van Natuurmonumenten –, gaat het kwantitatief gezien om heel wat kilometers openbare weg, die vooral voor het recreatieverkeer van belang zijn. Ook in het kader van PPS is het mogelijk dat de overheid geen eigenaar is van de openbare weg (bijv. bij de A59). Dit betekent dat een bepaling waarin de eigenaar van een openbare weg, niet zijnde een openbaar lichaam, de plicht wordt opgelegd het verkeer over zijn weg te dulden, nog steeds betekenis heeft.

### 7.3.4 Legger

#### *Te registreren gegevens*

De Commissie adviseert om in de wegenlegger nieuwe stijl in principe wel alle openbare wegen buiten de bebouwde kom te registreren, maar om het aantal te registreren gegevens per openbare weg te verminderen en om een elektronische registratie mogelijk te maken. De volgende gegevens kunnen in de legger nieuwe stijl geregistreerd worden:

- welke wegen openbaar zijn;
- welk openbaar lichaam beheerder is van de openbare weg;
- de begrenzings van de weg: begin en einde en de globale breedte van de weg.

De Commissie adviseert om geen gebruiksbeperkingen (anders dan krachtens een wettelijk voorschrift tot regeling van het verkeer) in verband met de gesteldheid van de weg meer in de wegenlegger te registreren. In plaats daarvan is het minder omslachtig en verdient het derhalve de voorkeur om deze gebruiksbeperkingen zoveel als mogelijk kenbaar te maken door middel van verkeersborden (vgl. de borden met de aanduiding “drempels”).

#### *Vaststelling en wijziging van de legger*

Volgens de huidige Wegenwet stellen burgemeester en wethouders een ontwerp-legger op (art. 34). Gedeputeerde staten stellen de legger vast (art. 35). Ingevolge artikel 39 wordt de legger ook gewijzigd door Gedeputeerde Staten. Het past naar het oordeel van de Commissie beter bij de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente indien de gemeenteraad de legger vaststelt en wijzigt. Teneinde te borgen dat de legger van openbare wegen wordt bijgehouden, zou in de Wegenwet bepaald kunnen worden dat besluiten tot onttrekking aan de openbaarheid van wegen pas in werking kunnen treden nadat deze besluiten zijn geregistreerd in de legger.

#### *Beroep ingeval van vermeende onjuistheden in de legger*

In artikel 43 tot en met artikel 47 wordt beroep op de civiele rechter geregeld indien een vermelding in de legger onjuist (“ten onrechte”) zou zijn. Naar het oordeel van de Commissie is een dergelijk beroep op de burgerlijke rechter niet meer van deze tijd. Beroep op de administratieve rechter verdient de voorkeur.

#### *Rechtskarakter van de legger*

In hoofdstuk 2 (paragraaf 2.7) is er op gewezen dat er onduidelijkheid bestaat over het rechtskarakter van de wegenlegger. De Commissie adviseert de wetgever om aan de onduidelijkheid over het rechtskarakter van de legger (en onderdelen daarvan) aandacht te besteden bij de toekomstige modernisering van de Wegenwet. De Commissie meent overigens dat er goede redenen zijn om – zolang

aan de legger bewijsrechtelijke betekenis toekomt – de mogelijkheid van het vragen van opname of juist verwijderen van een weg in of uit de legger in stand te laten en ervan uit te blijven gaan dat tegen de beslissingen in dat kader beroep open staat. Ook bij besluiten in het kader van ambtshalve vaststelling van een nieuwe legger of ambtshalve wijziging van een bestaande legger dient naar de mening van de Commissie voor belanghebbenden beroep op de administratieve rechter open te staan. Het uiteindelijke rechtsoordeel over het rechtskarakter van eventuele besluiten in een wegenlegger kan aan de rechter worden overgelaten, maar de wetgever kan daaromtrent wel een opvatting doen blijken.

#### *Digitalisering van leggers*

In lijn met de digitalisering van bestemmingsplannen – onder de nieuwe Wro zal dat regel zijn – verdient het aanbeveling dat ook leggers in de toekomst digitaal te raadplegen zijn. Elke wegbeheerder dient een registratie te hebben van de door hem beheerde wegen buiten de bebouwde kom. Aangezien we in ons land vier verschillende wegbeheerders hebben (rijk, provincie, waterschap en gemeente) verdient het volgens de Commissie overweging dat de verschillende wegbeheerders de te registreren beheerdata naar een centrale databank sturen. De gebruiker van een bepaald wegennetwerk kan dan via de centrale databank – bijvoorbeeld te beheren door de Rijksdienst voor het Wegverkeer – achterhalen wie de diverse wegbeheerders zijn van de wegen waar hij gebruik van maakt.

#### *Mogelijkheden van kadastrale registratie*

Het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel voor een “Wet basisregistraties kadaster en topografie” lijkt ook mogelijkheden te bieden om de kenbaarheid van openbare wegen te vergroten.<sup>74</sup> Dit wetsvoorstel bevat onder meer een nieuw artikel 7g Kadasterwet. Ingevolge het tweede lid van artikel 7g kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat een “ander gegeven dan een authentiek gegeven” wordt opgenomen respectievelijk wordt toegevoegd aan de in een basisregistratie opgenomen gegevens (bedoeld in artikel 48, 85, 92 of 98a Kadasterwet), indien aan de twee volgende criteria wordt voldaan. Ten eerste moet de kenbaarheid van het gegeven van belang blijken voor het rechtsverkeer of economisch verkeer. Ten tweede mogen er geen gewichtige redenen zijn die zich tegen opname in of toevoeging aan de basisregistratie verzetten. De wegenlegger lijkt op zichzelf niet te voldoen aan de criteria die in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (pagina 5) worden genoemd om bij wet als basisregistratie aangeduid te worden (zie ook het voorgestelde artikel 1). Een “authentiek gegeven” wordt in artikel 1 omschreven als een “in een basisregistratie opgenomen gegeven dat bij wettelijk voorschrift als authentiek is aangemerkt.” De

---

<sup>74</sup> Kamerstukken II, 2005-2006, 30 544, nrs. 1-3.

informatie uit de wegenlegger zou echter wel aangemerkt kunnen worden als het in artikel 7g genoemde “ander gegeven dan een authentiek gegeven.”

De Dienst voor het Kadaster en de openbare registers (hierna: het Kadaster) heeft een breed wettelijk takenpakket (zie artikel 3 Kadasterwet). Eén van de taken betreft het vervaardigen, verzamelen, houden en bijwerken van geografische gegevens en het uniform, consistent en landsdekkend cartografisch weergeven daarvan (artikel 3, lid 1, aanhef en onder f). De hier bedoelde geografische gegevens hebben blijkens artikel 98a, lid 1, aanhef en onder b, onder meer betrekking op: “wegen, straten en paden: wegtype, hoofdverkeersgebruik, fysiek voorkomen, verhardingsbreedte, verhardingstype, aantal rijstroken, status en naam of nummer”. Deze gegevens overlappen gedeeltelijk de volgens het Wegenleggerbesluit te registreren gegevens.

In een amvb op grond van de nieuwe Wegenwet (het nieuwe Wegenleggerbesluit) zou bepaald kunnen worden dat registratie in de wegenlegger tot een minimum aantal gegevens beperkt kan worden (aanduiding van de weg en beheerder), indien en voor zover de betreffende openbare weg reeds is geregistreerd in een gelijkwaardige registratie zoals het basisregister kadaster.

### **7.3.5 Verjaring**

De Commissie heeft de voor- en nadelen van instandhouding dan wel afschaffing van de verjaringsregels in de Wegenwet in ogenschouw genomen. Eén van de dilemma's in dat verband betreft de relatie tussen de verjaringsregeling in de Wegenwet en de registratie van openbare wegen in de legger. Wanneer de verjaringsregeling wordt afgeschaft, is met het oog op de rechtszekerheid een heel precies registratiesysteem nodig. In het voorgaande is echter juist een beperking van het aantal in de wegenlegger te registreren gegevens verdedigd.

De verjaringsregels in de Wegenwet zorgen ervoor dat het recht zich na verloop van tijd aanpast aan de feiten. Een dergelijke regeling is eenvoudig en juridisch aantrekkelijk. Door de verjaringsregels blijft het recht “bij de feiten” en “bij de tijd”. Als gevolg van de verjaringsregels worden betrokken (rechts-)personen ook gestimuleerd om hun rechten actief te bewaken.

Alles overwegende adviseert de Commissie om de verjaringsregels van de Wegenwet in stand te laten, op een enkele uitzondering na. Bij openbare wegen in eigendom van de overheid is verdedigbaar dat de mogelijkheid van het vervallen van openbaarheid door verjaring in de wet geschrapt wordt. Wanneer overheidsbeheer en overheidseigendom samenvallen mag in het licht van de zorgplicht van de wegbeheerder namelijk verwacht worden dat er een actief beheer is. Actief beheer impliceert onder andere dat de openbaarheid niet door

verjaring zou moeten kunnen vervallen. Een voordeel van het vervallen van de verjaringsmogelijkheid is bovendien dat de bewijskracht van de legger sterker wordt. In dat geval is het immers niet meer mogelijk dat een weg wel op de weggenegger staat, maar door verjaring niet meer openbaar is geworden.

Het ontstaan van een openbare weg door verjaring moet bij wegen in eigendom van de overheid echter wel mogelijk blijven.

Wanneer de verjaringsregels in de Wegenwet blijven gelden, dan betekent dat wel dat de weggenegger niet geschikt is voor opname in de publiekrechtelijke beperkingenregistratie die geregeld wordt door de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken.<sup>75</sup> De aansprakelijkheid voor fouten in de registratie die ingevolge deze wet geldt, verdraagt zich namelijk niet met het stelsel van de Wegenwet waarin de legger “slechts” een bewijsvermoeden oplevert.

### 7.3.6 Beheer en onderhoud

#### *Beheer centraal*

Het is opvallend dat in de tekst van de Wegenwet nergens expliciet wordt gesproken over beheer of de beheerder. De Commissie adviseert om in lijn met de overige waterstaatswetgeving de beheerder en het beheer veel meer centraal te stellen in de herziene Wegenwet en voorts deze begrippen, in de diverse wetten die op weginfrastructuur betrekking hebben, te harmoniseren. De herziene Wegenwet dient duidelijkheid te geven over welk openbaar lichaam of welk bestuursorgaan in het kader van wegenbeheer waartoe bevoegd is en daarbij aansluiting te zoeken bij de Waterwet. In het wetsvoorstel voor de Waterwet wordt het beheer en de beheerder wel expliciet geregeld. Onderhoud daarentegen wordt in dat wetsvoorstel niet geregeld. In de voorgestelde wettelijke bepalingen wordt onderhoud wel enkele keren genoemd, met name waar het gaat om de verplichting van rechthebbenden ten aanzien van roerende zaken om “onderhoudswerkzaamheden aan waterstaatswerken te gedogen, voor zover die werkzaamheden geschieden door of onder toezicht van de beheerder” (art. 5.16 lid 1). De Waterwet gaat er dus vanuit dat het onderhoud “door of onder toezicht van de beheerder” plaatsvindt.

De toedeling en de overdracht van het wegbeheer dienen duidelijk geregeld te worden, mede in relatie tot de regeling van het bevoegd gezag in de WW 1994 en de regeling van de risicoaansprakelijkheid van de wegbeheer op grond van artikel 6:174 BW. Denkbaar is dat de toedeling van het beheer aan het rijk en aan de provincie plaatsvindt in een algemene maatregel van bestuur op basis van de nieuwe Wegenwet. De toedeling van het beheer van de overige wegen – met name

---

<sup>75</sup> Zie: Staatsblad 2004, 331, met name artikel 13.



gemeentelijke wegen en waterschapswegen – zou kunnen plaatsvinden bij provinciale verordening.

In het waterstaatsrecht bestaat op dit moment geen volstrekte duidelijkheid over de vraag of de beheerder het desbetreffende openbare lichaam is dat de weg in beheer heeft (de gemeente, de provincie, het waterschap of de Staat der Nederlanden), of dat een bestuursorgaan dat deel uitmaakt van dat openbaar lichaam de beheerder is (bijv. het college van burgemeester en wethouders van de gemeente). In de visie van de Commissie verdient het de voorkeur om het bestuursorgaan dat bevoegd is tot toepassing van bestuursrechtelijke sancties (waaronder bestuursdwang) in de Wegenwet expliciet als beheerder aan te wijzen. In het licht van de privaatrechtelijke aansprakelijkheid van de wegbeheerder en eventuele contracten die de wegbeheerder in het kader van dat beheer met private partijen afsluit, valt echter te verdedigen om niet het bestuursorgaan maar het openbaar lichaam als beheerder aan te wijzen. Een bestuursorgaan heeft namelijk geen vermogen, de rechtspersoon wel. De Commissie adviseert om in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenwet hierover duidelijkheid te geven.

#### *Overdracht van beheer*

In de Wet herverdeling wegenbeheer is bepaald dat de minister van Verkeer en Waterstaat een adequate taakverdeling in het beheer van het Nederlandse weggennet moet bevorderen. Die bepaling (art. 39) met eventueel daarop inhakende aanvullingen zou een plaats kunnen krijgen in de bepalingen van de herziene Wegenwet betreffende de beheerders. Daarin horen ook bepalingen te worden opgenomen over de overdracht van het beheer ter vervanging van de lapidaire bepalingen over de overdracht van de onderhoudsplicht enerzijds, en bepalingen uit de Waterstaatswet 1900 anderzijds. Mocht de wetgever in de toekomst kiezen voor modernisering van de Wegenwet, dan verdient het volgens de Commissie aanbeveling om te kiezen voor één of enkele standaardbepalingen die bij de overgang van openbare wegen van toepassing verklaard kunnen worden. In plaats van de grote variatie aan bepalingen over het overgang van onderhoudsplichten onder de huidige wetgeving (zie par. 2.8.4) zouden slechts twee hoofdcategorieën onderscheiden kunnen worden: overgang van de ene overheid naar de andere overheid; én: overgang van een derde naar de overheid of vice versa.

Op een enkel punt is een nieuwe wettelijke bepaling over overdracht aan te bevelen. Het komt namelijk voor dat de ene overheid eigenaar is van een parkeerplaats (bijv. het Rijk), terwijl burgemeester en wethouders van de gemeente bevoegd zijn tot toepassing van bestuursdwang. In een dergelijk geval moet het mogelijk zijn dat de handhavingsbevoegdheid (m.n. om illegaal geparkeerde

voertuigen weg te slepen) wordt overgedragen aan het openbare lichaam dat eigenaar is van de parkeerplaats.

*Onderhoudsplichtigen niet meer wettelijk regelen*

De Commissie stelt voor om de onderhoudsplichtige uit de Wegenwet te schrappen. In de parlementaire geschiedenis van de Wet Herverdeling Wegenbeheer is reeds eerder de suggestie gedaan om het begrip “onderhoudsplichtige” uit de Wegenwet te laten verdwijnen.

*Parlementaire geschiedenis*

Een citaat uit de ambtelijke nota van Stiphout (1992): “In het voorlopig Verslag, vastgesteld op 7 mei 1992, wordt een suggestie gedaan om het begrip onderhoudsplichtige uit de Wegenwet te laten verdwijnen en daarmee te bewerkstelligen dat deze plicht niet meer op een ander kan berusten dan op de ‘beheerder’, omdat bij de nieuwe financiële verhoudingen het bestaande onderscheid tussen beheerder en onderhoudsplichtige vervelende consequenties kan scheppen.

In de Memorie van Antwoord stellen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en van Financiën dat deze suggestie hen wel aanspreekt, omdat het gevolg zal zijn een vereenvoudiging van het wegenrecht en van de wegenlegger. Hoe op verantwoorde wijze een dergelijke sanering vorm te geven vraagt meer kennis ter zake dan nu (26-05-1992) beschikbaar.”

Argumenten om de onderhoudsplichtige niet langer in de Wegenwet te regelen zijn naar de mening van de Commissie met name de volgende.

- In de huidige praktijk is het een uitzondering dat er particuliere onderhoudsplichtigen zijn. Hoofddregel is dat het beheer en onderhoud van openbare wegen bij de overheid ligt.
- De beheerder is krachtens het BW ook aansprakelijk voor gebreken aan de weg, ongeacht wie tot onderhoud verplicht is en wie feitelijk het onderhoud doet.
- Onderhoud kan in de praktijk op verschillende manieren ingevuld worden. Voor de formele wetgever is van belang dat er een beheerder is die zonodig aangesproken kan worden op achterstallig onderhoud. Hóe dat onderhoud in de praktijk wordt ingevuld is echter een zaak die niet formeel-wettelijk geregeld hoeft te worden. Vgl. de vele variaties aan publiek private samenwerking (PPS) die ook niet in een formele wet geregeld hoeven te worden (als een regeling al mogelijk zou zijn).

Het laten vervallen van het begrip onderhoudsplichtige als een verouderd begrip kan tevens een verlichting inhouden van de registratieverplichtingen.

#### *Primair overheidstaak*

De verantwoordelijkheid voor de bruikbaarheid van de openbare weg is dusdanig dat deze beheertaak naar het oordeel van de Commissie exclusief thuishoort bij de overheid. Dat neemt niet weg dat het beheer in de praktijk op verschillende manieren georganiseerd kan worden en dat daarbij ook private partijen een rol kunnen spelen. Vormen van uitbesteding blijven onder toepassing van het burgerlijk recht mogelijk, maar leiden er niet toe dat degene die feitelijk het onderhoud verzorgt, daarop moet kunnen worden aangesproken door een ander dan de opdrachtgevende beheerder. Ook de bepaling in het BW over de risicoaansprakelijkheid bij wegen stelt de wegbeheerder centraal. Deze wijziging houdt wel in dat de kosten van het onderhoud in principe voor rekening van de beheerder komen. Sinds de inwerkingtreding van de Wegenwet is dat bij nieuwe wegen ook vrijwel altijd het geval geweest.

In het kader van publiek private samenwerking komt het in de praktijk soms voor dat particulieren onderhoud verrichten. De Commissie stelt daarom voor dat de vernieuwde Wegenwet wel wordt ontworpen vanuit de visie dat het onderhoud soms door anderen dan de beheerder wordt verricht en dat die anderen ook bijdragen in de kosten van onderhoud. Ook lijkt het nuttig in het kader van het overgangsrecht ruimte te laten voor het laten voortbestaan van de onderhoudsplicht van particulieren op wie nu die plicht rust en die prijs stellen op het behoud daarvan. De desbetreffende particuliere onderhoudsplichten zouden in de visie van de Commissie van rechtswege kunnen komen te vervallen indien particulieren niet binnen een overgangperiode van bijvoorbeeld vier jaar kenbaar hebben gemaakt dat zij het onderhoud willen blijven doen.

Omdat bij het besluit tot het vestigen van openbaarheid van een weg of tot het onttrekken aan de openbaarheid ervan de onderhoudskosten een relevante afwegingsfactor zijn, geeft de Commissie in overweging om een wettelijke basis te creëren voor het verbinden van financiële voorwaarden aan dat besluit.

#### **7.3.7 Bestuursdwang**

In de huidige Wegenwet ontbreekt een expliciete grondslag voor bestuursrechtelijke handhaving (zie paragraaf 2.10).

De Commissie adviseert om in de nieuwe Wegenwet zo duidelijk mogelijke verbodsbepalingen en eventueel gebodsvorschriften op te nemen, zodat duidelijk is wanneer er sprake is van een overtreding. Voorst moet buiten twijfel worden

gesteld welk bestuursorgaan bevoegd is in welke gevallen met bestuursdwang op te treden. Dat kan geschieden door duidelijk te maken aan welk bestuursorgaan (en in welke gevallen) de uitvoering van de betrokken voorschriften wordt toevertrouwd. De wetgever kan de uitvoering bijvoorbeeld toevertrouwen aan de wegbeheerder. Is de uitvoering bijvoorbeeld toevertrouwd aan burgemeester en wethouders dan volgt uit art. 125 Gemeentewet dat burgemeester en wethouders bevoegd zijn bestuursdwang toe te passen. Voor gevallen waarin gedeputeerde staten bevoegd zijn, bevat de Provinciewet een gelijke bepaling. Voor gevallen waarin waterschapsbesturen bevoegd zouden zijn, staat een dergelijke bepaling in de Waterschapswet. Voor de Minister is nu in de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) voorzien in een bestuursdwangbevoegdheid, die ook van toepassing is op wegen (art. 7 juncto art. 1 Wbr). Met de integratie van “droge” bepalingen van de Wbr in de Wegenwet (zie daarover paragraaf 7.5.2) kan de vernieuwde Wegenwet de plaats worden waar deze bevoegdheid van de Minister is neergelegd.

Naar het oordeel van de Commissie zou de wetgever ten aanzien van de verwijdering van objecten en voertuigen van openbare wegen nog enige harmonisatie en verduidelijking tot stand kunnen brengen. In de praktijk wordt voor het wegslepen van voertuigen en objecten die een belemmering voor het verkeer opleveren namelijk gebruik gemaakt van verschillende grondslagen, waarbij het niet steeds duidelijk is waarom welke grondslag gebruikt wordt en wat de verhouding is tot de andere grondslagen. Concreet gaat het onder meer om de volgende grondslagen: artikel 16 Wegenwet (zorgplicht gemeente) juncto art. 125 Gemeentewet; bepalingen uit de Wegenverkeerswet 1994, bepalingen uit beheerreglementen (zoals de APV, waterschapskeuren en provinciale verordeningen) en de richtlijnen van Rijkswaterstaat ten aanzien van zogenaamd “incidentmanagement”.

### **7.3.8 Administratief beroep**

De Wegenwet kent een aantal bepalingen waarin voorzien wordt in administratief beroep (artikel 5 lid 4 en artikel 11 lid 3). In artikel 5 lid 4 wordt in geval van een weigering van de gemeenteraad (er staat “gemeente”) administratief beroep opengesteld op Gedeputeerde Staten. In artikel 11 lid 4 wordt in geval van een weigering van de gemeenteraad om een verzoek tot onttrekking van een weg aan de openbaarheid (d.w.z.: toepassing van artikel 9) eveneens administratief beroep opengesteld op Gedeputeerde Staten.

De Raad van State heeft er recentelijk op gewezen dat een dergelijke constructie zowel voor betrokken burgers als voor beide bestuursorganen tot verwarring en onnodige complicaties kan leiden. Bij een afwijzend besluit van de gemeenteraad

komt men in administratief beroep terecht bij GS. Bij een toewijzend besluit van de gemeenteraad moet de belanghebbende echter op grond van artikel 7:1 Awb bezwaar maken bij de gemeenteraad. Wanneer de gemeenteraad niet tijdig een besluit neemt op het verzoek is er in het licht van artikel 6:2 Awb sprake van een weigering, dus dan moet bezwaar gemaakt worden bij de gemeenteraad. Indien hangende het bezwaar of beroep een afwijzend besluit (een weigering) volgt, dan moet alsnog bij Gedeputeerde Staten administratief beroep worden ingesteld. De Raad van State adviseert om per wettelijke regeling steeds te kiezen voor eenzelfde voorprocedure: bezwaar dan wel administratief beroep tegen zowel toewijzende als afwijzende en niet tijdig genomen besluiten.<sup>76</sup>

De Commissie adviseert om het advies van de Raad van State in deze over te nemen én om de mogelijkheid van administratief beroep te laten vervallen. Het verdient de voorkeur om de bestuurlijke verantwoordelijkheid in deze daar te laten waar hij hoort te liggen: bij de gemeente. Tegen het besluit van de gemeenteraad kan bezwaar en beroep op de administratieve rechter worden opengesteld.

### 7.3.9 Verbetering Awb-conformiteit

De Commissie ziet verschillende mogelijkheden om de Wegenwet meer Awb-conform te maken. In het voorgaande zijn reeds enkele mogelijkheden genoemd: het beroep op de burgerlijke rechter bij de wegenlegger vervangen door beroep op de administratieve rechter (zie par. 7.3.4); bevoegdheden toedelen aan bestuursorganen (zie par. 7.3.6); een expliciete bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang in de Wegenwet opnemen (zie par. 7.3.7); administratief beroep vervangen door de hoofdregel van bezwaar en beroep op de rechter (zie par. 7.3.8). Zonder uitputtend te zijn, kan daarnaast nog gewezen worden op het volgende mogelijkheden ter verbetering van de Awb-conformiteit.

#### *Besluiten omtrent openbaarheid op aanvraag (artikel 5)*

In artikel 5 wordt de bestemming krachtens besluit opgenomen. Het gaat om een beslissing van de gemeenteraad, die gekoppeld is aan de “privaatrechtelijke” bestemming door de eigenaar (zie art. 4 lid 1, onder III). Het ligt in de rede om in de herziene Wegenwet aan te geven dat de eigenaar van een (niet-openbare) weg een aanvraag aan het bevoegd gezag kan doen om een besluit omtrent openbaarheid van de wet te nemen. In dit artikel zal dan opgenomen moeten worden dat slechts de eigenaar een dergelijk verzoek (of aanvraag, artikel 1:3 Awb) kan doen. Indien men wandelaars en dergelijken terwille zou willen zijn, zou men kunnen toevoegen dat ook hun verenigingen een dergelijk besluit zouden kunnen vragen. Men zou dan verder nog kunnen onderscheiden tussen een louter

---

<sup>76</sup> Kamerstukken II, 2005-2006, 30 300 VI, nr. 169: brief van de Minister van Justitie d.d. 20 juni 2006, p. 8.

rechtswaardstellend besluit (“de weg is openbaar”) en een constituerend besluit (“de weg wordt openbaar”). De mogelijkheid van een constituerend besluit is in ieder geval noodzakelijk. De mogelijkheid van een rechtswaardstellend (of: declaratoir) besluit verdient overweging teneinde het al dan niet openbaar zijn van wegen wat meer in het bestuursrecht en het bestuursrechtelijk bewijsrecht te brengen.

*Onttrekking aan het openbaar verkeer bij besluit (art. 7, onder II)*

In deze bepaling dienen de woorden “bij besluit” toegevoegd te worden.

*Artikel 11 (en elders):*

Het is de vraag of de Raad dient te blijven staan, of dat de betrokken bevoegdheden tegenwoordig meer tot die van het College zouden moeten behoren.

## **7.4 Speciale regels voor openbare wandelpaden?**

### **7.4.1 Voorstellen Duyvendak**

Bij brief van 11 november 2005 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat de Commissie gevraagd om in haar advisering de voorstellen van het lid van de Tweede Kamer Duyvendak te betrekken. Duyvendak heeft met name het volgende voorgesteld:

1. Het Rijk vereenvoudigt de wegenlegger: alleen nog voor paden smaller dan 2,60 meter of alleen voor halfverharde/onverharde paden (een ‘padenlegger’).
2. Een alternatief is dat de bescherming van de openbaarheid van paden via het bestemmingsplan wordt geregeld, omdat dat beter wordt bijgehouden. De wegenlegger kan dan verdwijnen.
3. Er komt een instemmingsverplichting van de provincie voor onttrekkingen van openbare paden door de gemeente (nu hoeven gemeenten een onttrekking alleen te melden bij de provincie). Hiertoe wijzigt het Rijk artikel 8 van de Wegenwet.
4. Provincies zien erop toe dat gemeenten de (vereenvoudigde) wegenlegger (‘padenlegger’) bijhouden en handhavend optreden.
5. Provincies maken een toegankelijke digitale kaart van openbare paden (‘paden-leggers’ van diverse gemeenten aan elkaar knopen).
6. Bij alle openbare wegen die in de ‘padenlegger’ staan komen bordjes die duidelijk maken dat het om een openbare weg gaat.<sup>77</sup>

Hoewel de Commissie sympathiek staat tegenover de wandelnota van Duyvendak, neemt zij – zoals in het onderstaande zal blijken - de concrete suggesties daaruit

---

<sup>77</sup> Zie: Kamerstukken II, 2004-2005, 29 892, nr. 3, met name pagina 10.

ten aanzien van de wegenlegger, het bestemmingsplan (als alternatief voor de wegenlegger), een provinciale instemmingsverplichting en bebording niet over. Uit een juridische analyse is namelijk gebleken dat deze suggesties niet of nauwelijks een oplossing blijken te zijn voor de onderkende problemen. Bovendien zijn er andere juridische mogelijkheden om openbare wandelpaden beter te beschermen.

De Commissie is het eens met de strekking van de wandelnota van Duyvendak, in die zin dat kwetsbare belangen zoals de belangen van wandelaars juridische bescherming verdienen. Bij wandelwegen is in vergelijking met bijvoorbeeld snelwegen de kans ook groter dat de eigendom bij een ander dan een openbaar lichaam ligt. In verband met de problemen waar wandelaars in de praktijk soms letterlijk en figuurlijk tegen aanlopen – met name: illegale afsluitingen van openbare (wandel)wegen en slecht bijgehouden leggers – is het naar het oordeel van de Commissie gewenst om de openbaarheid van wandelwegen in de nieuwe Wegenwet een betere bescherming te geven. Dat kan door er in ieder geval voor te zorgen dat de wandelpaden (buiten de bebouwde kom) in de leggers opgenomen worden. Omdat het van de gemiddelde wandelaar redelijkerwijs niet gevergd kan worden dat hij actie onderneemt wanneer een bepaalde wandelweg op de een of andere manier “versperd” blijkt te zijn, is het nodig om de positie van de wandelorganisaties te versterken.

#### 7.4.2 Openbare wegen in het bestemmingsplan

Eén van de suggesties van Duyvendak is om de openbaarheid van paden niet in een wegenlegger maar via het bestemmingsplan te regelen.

In hoofdstuk 3 (paragraaf 3.2.3) is de relatie tussen de WRO en de Wegenwet geschetst. De Commissie heeft in dat verband geconcludeerd dat een regeling van openbare wegen in een bestemmingsplan een goede *aanvulling* op een wegwettelijke bestemming in de zin van artikel 4 lid 1, sub III van de Wegenwet kan zijn; een regeling in een bestemmingsplan kan echter juridisch gezien geen *alternatief* zijn voor een wegwettelijke bestemming.

Het verdient aanbeveling dat voor de belangrijkste openbare wegen in een plangebied voorschriften in het bestemmingsplan worden opgenomen, in combinatie met aanduidingen op de plankaart, die de wegwettelijke bescherming van openbare wegen aanvullen. Bij de implementatie van de herziene Wegenwet kunnen hieromtrent richtlijnen gegeven worden.

De vergelijking tussen de wegenlegger en het bestemmingsplan is nuttig waar het gaat om de digitalisering. Wanneer in de nabije toekomst digitale bestemmingsplannen, eenvoudig via internet te raadplegen, normaal worden, is dat natuurlijk ook mogelijk voor de registratie van openbare wegen. Wellicht dat

er dan ook “links” tot stand gebracht kan worden tussen de wegenlegger en het bestemmingsplan.

#### **7.4.3 Wegenleggers gereduceerd tot padenleggers?**

Het voorstel om in plaats van wegenleggers alleen padenleggers te maken, neemt de Commissie niet over. In een voorgaande paragraaf (paragraaf 7.3.4) heeft de Commissie juist gemotiveerd aangegeven dat de kenbaarheid van openbare wegen én van de beheerder ervan, vraagt om een gemoderniseerde legger. De legger zoals de Commissie die voorstelt heeft betrekking op alle openbare wegen, inclusief openbare wandelpaden, buiten de bebouwde kom, voor zover deze niet zijn geregistreerd in gelijkwaardige registraties zoals de basisregistratie kadaster.

#### **7.4.4 Aaneensluitend netwerk van openbare wegen**

In de wandelnota van Duyvendak wordt onder meer het probleem van “doorsnijding” van wandelnetwerken genoemd. De huidige Wegenwet regelt geen wegennetwerk, maar de weg. Met een regeling van (het ontstaan en vervallen van) openbaarheid van wegen, wordt nog niet geregeld dat het geheel van openbare wegen dat in beheer is bij één beheerder zoveel mogelijk een aaneensluitend netwerk van openbare wegen zou moeten vormen. Het verdient overweging om tegelijk met de herziening van de Wegenwet in de Planwet verkeer en vervoer een inspanningsverplichting van de beheerder op te nemen om zorg te dragen voor een zo goed mogelijk aaneensluitend wegennetwerk.

#### **7.4.5 Verbetering kenbaarheid openbare voetpaden**

De kenbaarheid van een openbare weg op een bepaalde locatie betekent nog niet dat het gemeente- en provinciegrens overschrijdende wegennetwerk als geheel goed kenbaar is. Teneinde de kenbaarheid van het openbaar voetpadennetwerk te vergroten, adviseert de Commissie om in het kader van een publiek private samenwerking (bijvoorbeeld tussen overheid, ANWB en LAW) te zoeken naar een publieksvriendelijke informatievoorziening. Denkbaar is dat de rijksoverheid stimuleert en faciliteert dat de verschillende wegbeheerders de informatie over “hun” voetpaden doorgeven aan een centraal loket (PPS-organisatie), die deze informatie vervolgens verwerkt. Het ligt in de rede dat aan deze publieksvriendelijke informatie geen rechten ontleend kunnen worden.

De aanbeveling van Duyvendak om een speciaal verkeersbord te ontwikkelen voor publieke openbare paden valt strikt genomen buiten het kader van de Wegenwet. In het kader van de Wegenverkeerswet is de wegbeheerder ook nu reeds bevoegd om voetgangersborden te plaatsen bij dergelijke paden.



#### **7.4.6 Versterking rol provincie**

De Commissie is het met de strekking van het pleidooi van Duyvendak eens, namelijk dat de provincie met betrekking tot het openbare wegennet een belangrijke rol vervult, ook als bestuurlijk intermediair tussen rijk en gemeenten. Deze belangrijke rol van de provincie hoeft echter wetgevingstechnisch niet per se in de Wegenwet zelf verankerd te zijn.

Het voorstel van Duyvendak voor een provinciale goedkeuringsbevoegdheid in geval van onttrekkingen van openbare paden door de gemeente neemt de Commissie niet over. Een dergelijke goedkeuringsbevoegdheid past niet bij de keuze van de wetgever op het aanverwante terrein van de ruimtelijke ordening om een dergelijke goedkeuringsbevoegdheid juist te schrappen. Om een aantal redenen acht de Commissie de voorgestelde goedkeuringsbevoegdheid ook niet nodig. De Provinciewet bevat een taakverwaarlozingsregeling die uitkomst kan bieden indien een gemeente haar taak structureel zou verwaarlozen. Daarnaast is in paragraaf 7.4.4 reeds gewezen op de mogelijkheid om in de Planwet verkeer en vervoer bepalingen op te nemen ter bevordering van zo goed mogelijk aaneensluitende netwerken van openbare wegen. In het provinciale verkeers- en vervoersplan zou een provinciaal wegennet bijvoorbeeld als essentieel onderdeel benoemd kunnen worden, die door de gemeenten in de desbetreffende provincie in acht genomen moet worden. Ook de nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft de provincie instrumenten in handen om de ruimtelijke ordening ten aanzien van gemeentegrens overschrijdende openbare wegen te sturen. Denkbaar is bijvoorbeeld dat in een provinciale verordening op grond van de nieuwe Wro wordt bepaald dat gemeenten verplicht zijn om de belangrijkste doorgaande wandelroutes (die aansluiten op routes buiten het plangebied) in het bestemmingsplan vast te leggen. Met een combinatie van voorschriften en aanduidingen op de plankaart kan het bestemmingsplan de wegenwettelijke bescherming van de openbaarheid van de desbetreffende wegen aanvullen.

#### **7.4.7 Versterking rechtspositie wandelorganisaties**

Naast de hierboven genoemde mogelijkheden ziet de Commissie nog een andere mogelijkheid ter bescherming van de wandelbelangen. Zoals gezegd kan het van de gemiddelde wandelaar niet gevergd worden dat hij actie onderneemt tegen “versperringen” op zijn of haar wandelweg. De Commissie acht het nodig om de positie van de wandelorganisaties te versterken.

Uit de kamerstukken naar aanleiding van de wandelnota van Duyvendak leidt de Commissie onder meer af dat het in de praktijk wel eens voorkomt dat wandelorganisaties “buiten spel staan” bij onttrekking van openbare voetpaden aan de openbaarheid. Soms staan zij buiten spel omdat ze niet of moeilijk kunnen

aantonen dat zij belanghebbende zijn. Door in hun statuten uitdrukkelijk te bepalen dat zij opkomen voor het collectieve belang van openbaarheid van wegen kunnen wandelorganisaties er zelf voor zorgen dat zij (eerder) als belanghebbende in de zin van de Algemene wet bestuursrecht worden aangemerkt. De wetgever zou hierover in de toelichting bij het wetsvoorstel tot herziening van de Wegenwet kunnen opmerken dat dergelijke wandelorganisaties (die hun statuten op orde hebben) bij de bestuursrechter als belanghebbende worden aangemerkt. Daarnaast vindt de Commissie het gewenst om de rechtspositie van de wandelorganisaties als volgt te versterken: analoog aan wat nu in artikel 27 van de Wet Personenvervoer 2000 geregeld is, kan in de nieuwe Wegenwet geregeld worden dat over voorgenomen onttrekkingen advies wordt gevraagd aan belangenorganisaties.

## **7.5 Verbreding van de Wegenwet**

### **7.5.1 Inleiding**

In haar adviesaanvraag wijst de minister op de totstandkoming van de Waterwet en de gelegenheid die daardoor wordt geboden om te komen tot een versterking van het begrippenkader in de “droge” waterstaatswetgeving. Bij de invoering van de Waterwet zullen verschillende wetten op het terrein van de natte waterstaat worden ingetrokken. Daaronder bevinden zich twee wetten die ook betrekking hebben op wegen als droge waterstaatswerken: de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Waterstaatswet 1900.

De Commissie acht het van belang dat blijvend wordt voorzien in een regeling van de voor wegen nog relevante bepalingen uit deze wetten. In de volgende paragrafen worden deze droge bepalingen uit de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Waterstaatswet 1900 in kaart gebracht en gaat de Commissie in op de vraag of de Wegenwet zich leent voor een verbreding met deze bepalingen. Daarbij wordt als uitgangspunt genomen dat de scheiding van droge en natte waterstaatswerken in afzonderlijke wetten niet dient te leiden tot uiteenlopende wijzen van regulering voor deze categorieën waterstaatswerken. Aandacht zal dus worden besteed aan de wijze waarop vergelijkbare bepalingen vorm krijgen in de Waterwet. Voorts worden de bevindingen van de adviescommissie Beter Geregeld in dit advies betrokken.

### **7.5.2 Wet beheer rijkswaterstaatswerken**

#### *Inhoud “droge” bepalingen in Wbr*

De Wet beheer rijkswaterstaatswerken omvat in materiële zin een op het gebruik van waterstaatswerken gericht vergunningsregime, enkele op dat gebruik betrekking hebbende bevoegdheden voor beheerders (bijvoorbeeld tot het instellen van een toegangverbod), alsmede bestuurs- en strafrechtelijke

handhavingbepalingen. In artikel 1 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken wordt de reikwijdte bepaald door waterstaatswerken te omschrijven als “bij het Rijk in beheer zijnde wateren, waterkeringen en wegen alsmede, voor zover in beheer bij het Rijk, de daarin gelegen kunstwerken en hetgeen verder naar hun aard daartoe behoort.” In het wetsvoorstel Waterwet zijn de als elementen van waterstaatswerken genoemde wateren en waterkeringen, alsmede de daartoe behorende werken, opgenomen. Wat resteert zijn dus voorschriften met betrekking tot wegen en de daartoe behorende werken, in beheer bij het rijk. Deze voorschriften zijn hieronder in schema weergegeven.

Toepassingsbereik (artikel 1 Wbr)	Wegen, de daarin gelegen kunstwerken en hetgeen verder naar hun aard daartoe behoort, telkens voor zover deze in beheer zijn bij het Rijk
Vergunningplicht, bevoegdheid (artikel 2 Wbr)	Verbod om zonder vergunning van de Minister van Verkeer en Waterstaat gebruik te maken van een weg door anders dan waartoe het is bestemd: a. daarin, daarop, daaronder of daarover werken te maken of te behouden; b. daarin, daaronder of daarop vaste stoffen of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen. Aan een vergunning kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden. De vergunningplicht is niet van toepassing op het uitvoeren van gewoon onderhoud.
Toegangsbeperking (artikel 6 Wbr)	Bevoegdheid van Minister van VenW om de toegang tot een weg geheel of gedeeltelijk te verbieden of te beperken door een daartoe strekkende bekendmaking, geplaatst bij de weg, dan wel gedaan op een andere geschikte wijze. Deze bevoegdheid is niet van toepassing op het gebruik door het openbaar verkeer.
Belangenkader (artikel 3 Wbr)	Bescherming van wegen en ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van die wegen, met inbegrip van het belang van verruiming of anderszins van die wegen.
Leges (artikel 4 Wbr)	Van de aanvrager kunnen, volgens bij amvb te stellen regels, rechten worden geheven voor het in behandeling nemen van aanvragen tot verlening of wijziging van een vergunning.
Handhaving (art. 5, 7 en 11 Wbr)	- Bestuursrechtelijke handhaving: bestuursdwangbevoegdheid voor Minister, aanwijzing

	<p>toezichhouders, m.u.v. bevoegdheden ex art 5:18 en 5:19 Awb.</p> <p>- Strafrechtelijke handhaving: strafbaarstelling overtreding vergunningvereiste, vergunningvoorschriften of beperking van de toegang; aanwijzing opsporingsambtenaren (onverminderd art. 141 Sv, en tevens opsporing van feiten ex artt. 179 t/m 182 en 184 Sr).</p>
--	---

*Wegenwet als plaats van regeling van het rijksbeheer van wegen*

Voor regeling van het rijksbeheer van wegen zijn een aantal alternatieven denkbaar. Ten eerste zou de Wet beheer rijkswaterstaatswerken kunnen worden aangepast als enkel betrekking hebbend op (rijks)wegen en andere niet-natte werken, alsmede multifunctionele werken. Als tweede mogelijkheid zou de Wet beheer rijkswaterstaatswerken kunnen worden ingetrokken onder gelijktijdige totstandbrenging van een Wet beheer rijkswegen, waarbij de bestaande regeling kan wordt gewijzigd of aangevuld. Ten derde is denkbaar dat de Wet beheer rijkswaterstaatswerken wordt ingetrokken en dat de resterende regeling van het rijksbeheer van wegen wordt opgenomen in een andere wet.

De eerste twee alternatieven liggen in materiële zin dicht bij elkaar, al ligt bij het als tweede genoemde alternatief de nadruk meer op modernisering. In beide gevallen rijst de vraag naar de noodzaak van een aparte wet voor het beheer van rijkswegen. In de adviesaanvraag wordt gewag gemaakt van de Beter Geregeld-filosofie om te streven naar één wet per (deel)beleidsterrein van Verkeer en Waterstaat. In dat licht gaat de voorkeur uit naar de derde optie, namelijk: samenvoeging met een andere wet op het terrein van de droge infrastructuur. Samenvoeging met de Wegenwet ligt dan voor de hand. Andere beheerwetten op het terrein van infrastructuur zijn breder dan wegen en kennen een exclusieve nadruk op aanleg (Tracéwet) of betreffen vooral een specifieke operatie (Wet herverdeling wegenbeheer). Wetten als de Planwet verkeer en vervoer of de Wet BDU betreffen voorts meer de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling en beleidsvorming dan het operationele beheer van wegen. De Commissie pleit dus voor opname van de resterende regels met betrekking tot het rijksbeheer van wegen in de herziene Wegenwet.

*Vereenvoudiging vergunningen droge en natte waterstaatswerken*

Een verbreding van de Wegenwet door opname van de droge bepalingen van de Wbr geeft gelegenheid om in de regeling van wegen een ongewenst uiteenlopen met de regeling van de natte waterstaatswerken in de Waterwet te voorkomen. Hierbij kan vooral worden gedacht aan het vereenvoudigen van het vergunningstelsel.

In het kader van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen heeft door de adviescommissie Beter Geregeld een doorlichting plaatsgevonden van het vergunningstelsel van de Wbr.<sup>78</sup> De natte onderdelen werden daarbij betrokken in het domein Water en de droge in het domein Infrastructuur. Mede op grond van deze doorlichting is in het wetsvoorstel Waterwet de mogelijkheid gecreëerd om categorieën handelingen waarvoor thans een Wbr-vergunning is vereist vrij te stellen van de vergunningplicht of om de vergunningplicht te vervangen door algemene regels.

Ook binnen het domein Infrastructuur is de uitkomst geweest dat de huidige Wbr-vergunning ten aanzien van wegen vereenvoudigd kan worden op een gelijke wijze als dat in het wetsvoorstel Waterwet vorm heeft gekregen. Uit de doorlichting Infrastructuur komt naar voren dat een vereenvoudiging kan worden bereikt door afschaffing van bepaalde categorieën van vergunningen en door het introduceren van algemene regels op het niveau van een algemene maatregel van bestuur.

Voor afschaffing komen in aanmerking: de vergunningplicht voor het leggen van telecommunicatiekabels langs rijkswegen en de vergunningplicht voor door Rijkswaterstaat zelf te verrichten werken (de zogenaamde vergunning eigen dienst). Voorts leent de grote bulk van vergunningen die thans worden afgegeven voor het leggen van kabels en leidingen langs rijkswegen zich voor vervanging door algemene regels, nu het hier grotendeels om standaard situaties gaat. Een modernisering van deze strekking voorkomt verschillen tussen de wijze van regulering van droge en natte waterstaatswerken in de Wegenwet enerzijds en de Waterwet anderzijds.

Met de verbreding van de Wegenwet door opname van de droge bepalingen uit de Wbr kan derhalve tevens een modernisering plaatsvinden die een aanzienlijke lastenverlichting voor het bedrijfsleven en voor Rijkswaterstaat bewerkstelligt.

### **7.5.3 Waterstaatswet 1900**

#### *Inhoud van de droge Waterstaatswet 1900*

De Waterstaatswet 1900 geeft regels omtrent het waterstaatsbestuur. Sinds zijn totstandkoming in de negentiende eeuw is de Waterstaatswet 1900 een groot aantal keren gewijzigd. Bovendien zijn in de loop van de tijd een groot aantal

---

<sup>78</sup> Zie de bijlage bij de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 12 september 2006 (Kamerstukken II 2005-2006, 29 632, nr. 105): “Minder regels en lasten en een betere dienstverlening; Uitvoeringsprogramma van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat”, m.n. p. 30.

bepalingen vervallen. Van een ‘wet houdende algemeene regels omtrent het waterstaatsbestuur’ is het door die ontwikkeling langzaam verworden tot een verzamelwet, zometeen een restwet, zowel wat betreft de inhoud als qua ordening. Een aantal bepalingen uit de Waterstaatswet 1900 is inmiddels verouderd, in het licht van huidige opvattingen van wetgevingskwaliteit en de hedendaagse uitvoeringspraktijk. In het wetsvoorstel Waterwet zullen sommigen daarvan, zoals de gedoogplichten bij aanleg, onderhoud of verbetering van waterstaatswerken, gemoderniseerd terugkeren. In de toelichting bij het wetsvoorstel Waterwet wordt terecht opgemerkt dat andere bepalingen in het geheel kunnen vervallen, zoals paragraaf 3 over de inrichting van de Rijkswaterstaatsdienst. Het Organieke besluit Rijkswaterstaat (een algemene maatregel van bestuur) is verouderd en een zwaar instrument, waar op grond van artikel 44 van de Grondwet kan worden volstaan met voorziening op het niveau van ministeriële regeling. Weer andere bepalingen zijn van zeer recente datum, zoals de in 2002 ingevoegde regeling voor buitengewone omstandigheden in het waterbeheer van paragraaf 17. Deze laatste bepalingen worden vrijwel één-op-één overgenomen in de Waterwet en hebben ook nu reeds geen betrekking op droge waterstaat.

Veel bepalingen of paragrafen van de Waterstaatswet 1900 zien op water of waterkeringen. Een aantal ziet echter ook op “droge waterstaatswerken”. Het betreft met name de volgende onderdelen:

- paragraaf 1 (artikel 1 en 2): met betrekking tot het bij anderen in beheer en onderhoud brengen van droge waterstaatswerken (deze bepalingen hebben dezelfde oorsprong als de overdrachtsbepalingen in de huidige Wegenwet);
- paragraaf 6: bevat onder meer gedoogplichten in verband met de aanleg, het onderhoud en de verbetering van droge waterstaatswerken.

*Wegenwet als plaats van regeling voor de droge bepalingen uit de Waterstaatswet 1900*

Evenals bij de Wet beheer rijkswaterstaatswerken zal in regeling van de droge Waterstaatswet 1900 dienen te worden voorzien bij invoering van de Waterwet. Daarvoor zijn enkele varianten denkbaar. Allereerst kan, althans in theorie, worden gedacht aan aanpassing tot een Waterstaatswet 1900 die slechts nog betrekking heeft op wegen. Maar anders dan de Wet beheer rijkswaterstaatswerken leent de Waterstaatswet 1900 zich daar als een algemene wet minder goed voor. Bovendien zijn de resterende bepalingen voor de droge waterstaat relatief gering. Een tweede mogelijkheid is intrekking van de Waterstaatswet 1900 onder gelijktijdige invoering van een nieuwe wet houdende algemene regels inzake de droge waterstaat. Voor een dergelijk omvangrijk wetgevingsproject is de onderhavige behoefte om te voorzien in regeling van enkele gedoogplichten en overdracht van beheer onvoldoende aanleiding. De derde mogelijkheid is het onderbrengen van de resterende bepalingen over wegen in bestaande wetgeving. Evenals het geval is bij de Wet beheer

rijkswaterstaatswerken ligt in de ogen van de Commissie ook hier de Wegenwet het meest voor de hand.

*Een bevel van GS of de Minister van Verkeer en Waterstaat*

Paragraaf 12 van de Waterstaatswet 1900 bevat in artikel 38 een interessante handhavingsbevoegdheid die Gedeputeerde Staten of de Minister van Verkeer en Waterstaat eventueel ook kunnen inzetten ter uitvoering van noodzakelijke waterstaatswerken en voorzieningen ten aanzien van openbare wegen. Hoewel er blijkens literatuur en jurisprudentie maar zelden gebruik van is gemaakt, biedt artikel 38 van de Waterstaatswet 1900 een basis voor handhavend optreden door Gedeputeerde Staten of de Minister van Verkeer en Waterstaat.<sup>79</sup> Ingevolge het eerste lid van dat artikel kan door Gedeputeerde Staten “de uitvoering van noodzakelijke waterstaatswerken en voorzieningen, waaronder ook opruimingen worden verstaan, welke door de daartoe verplichten niet geschiedt” worden bevolen. Dit bevel kan volgens het tweede lid worden gegeven aan een ieder die een waterstaatswerk in beheer of onderhoud heeft, met uitzondering van het Rijk. Wanneer de in het eerste lid bedoelde verplichting op een provincie rust, wordt het bevel gegeven door de Minister van Verkeer en Waterstaat, aldus het derde lid. Ingevolge het vierde lid kan geen bevel aan het bestuur van een gemeente gegeven worden, “indien de verplichting alleen op zijne zorg voor de huishouding der gemeente steunt.” Hennekens memoreert het voorstel van de toenmalige Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving om de bevelsbevoegdheid van GS van toepassing te laten zijn op een door de gemeente binnen de bebouwde kom gelegen weg, wanneer die weg door GS van belang was verklaard voor het doorgaand verkeer.<sup>80</sup> Hoewel het voorstel van de Staatscommissie door de regering indertijd niet is overgenomen<sup>81</sup>, meent de Commissie dat wanneer de provincie een weg in de sfeer van zijn “provinciale huishouding” heeft getrokken – bijvoorbeeld door de weg in het provinciale verkeers- en vervoersplan op te nemen – het college van GS in een voorkomend geval gebruik kan maken van de hier bedoelde bevelsbevoegdheid.

De Commissie adviseert om in het kader van de integratie van bepalingen ten aanzien droge waterstaatswerken van de Waterstaatswet 1900 in een gemoderniseerde Wegenwet aandacht te besteden aan de handhavingsbepaling van artikel 38.

---

<sup>79</sup> Zie: Hennekens, Aansprakelijkheid in verband met openbare wegen, in: Overheid en Aansprakelijkheid, juli 2006, nr. 3, p. 74-80, m.n. p. 78-79.

<sup>80</sup> Hennekens (2006), p. 79.

<sup>81</sup> De regering nam het voorstel van de Staatscommissie voor een paragraaf over “De verzekering van de nakoming van de verplichting tot onderhoud” niet over, omdat die nakoming volgens de regering verzekerd werd in elders geregelde wettelijke bepalingen, onder meer in artikel 38 Waterstaatswet 1900. Zie: Hennekens (2006), p. 79.

#### 7.5.4 Wet herverdeling wegenbeheer

Deze wet (Stb. 1992, 563) is ontworpen voor een incidentele, inmiddels al weer meer dan tien jaar geleden uitgevoerde operatie. Met deze wet is een wijziging aangebracht in de verdeling van openbare wegen over Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. De considerans van deze wet geeft informatie over de achterliggende motieven: gestreefd werd naar een efficiëntere organisatie van de wegzorg en naar decentralisatie; daarnaast werd in verband met de beëindiging van uitkeringen op grond van de Wet Uitkeringen Wegen een wijziging van de financiële verhouding tussen de betrokken wegbeherende overheden wenselijk geacht.

Bij amendement is in deze wet opgenomen dat de Minister van VenW de opdracht heeft te zorgen voor een goede taakverdeling tussen de wegbeherende overheden (art. 39). Eénmaal in de tien jaar dient de Minister aan de Tweede Kamer een nota te zenden over de ontwikkelingen betreffende de taakverdeling tussen de overheden bij het beheer van de wegen. Op 16 juni 2004 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat voor de eerste maal voldaan aan deze rapportageverplichting.<sup>82</sup> Geconcludeerd werd dat de herverdelingsoperatie succes is geweest. De wegenbeheersituatie anno 2004 kwam namelijk overeen met het streefbeeld dat bij de WHW was opgesteld. De Minister zag derhalve geen aanleiding tot herziening van de taakverdeling met betrekking tot het wegenbeheer.

Aangezien de Wet herverdeling wegenbeheer een éénmalige operatie betrof, zou het kabinet ervoor kunnen kiezen om deze wet te laten vervallen op het moment dat de gewijzigde Wegenwet van kracht wordt. De tekst van artikel 39 kan naar de mening van de Commissie in de nieuwe Wegenwet ondergebracht worden.

#### 7.5.5 Overige in de adviesaanvraag genoemde wetten

Aan het eind van de adviesaanvraag wordt gesproken over een “brede doch sobere infrastructuurwet” waarin naast het wegenrecht plaats wordt ingeruimd voor de Planwet verkeer en vervoer, de Tracéwet, de Wet Infrastructuurfonds, de Wet Brede Doeluitkering, het “droge” deel van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) en de te ontwerpen regelgeving inzake beprijzing en betolling. De Commissie heeft eerder reeds geconstateerd dat de hier aangeduide brede infrastructuurwet nogal veelomvattend is; de vraag rijst of dit brede karakter zich wel verdraagt met “het ideaal van slank en sober”. Uit de brief van de

---

<sup>82</sup> TK 2003-2004, 29 200 A, nr. 32. Bijlage bij dit kamerstuk: “Rapportage over de Wet Herverdeling Wegenbeheer, Ontwikkelingen in de taakverdeling tussen de overheden bij het beheer van wegen”, juni 2004, de Minister van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met het IPO, de VNG, de UvW en de SKVV.



Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 12 september 2006 leidt de Commissie af dat een dergelijke brede infrastructuurwet deel uitmaakt van een lange termijn perspectief.<sup>83</sup> Op dit moment is dit onderwerp in de ogen van de Commissie dus nog niet “rijp” voor concrete advisering. De deelvraag inzake een eventuele brede infrastructuurwet kan op dit moment dus nog niet goed beantwoord kan worden. De Commissie is gaarne bereid om hierover op termijn, wanneer de ideeën daaromtrent voldoende zijn uitgekristalliseerd, nader te adviseren.

Alles overwegende is het naar het oordeel gewenst om allereerst de Wegenwet te moderniseren. De modernisering van de Wegenwet zou een eerste stap kunnen zijn op weg naar zo'n brede wet infrastructuurrecht. Op lange termijn zijn er meer mogelijkheden tot harmonisatie binnen het infrastructuurrecht. Het is echter niet wenselijk om de modernisering van de Wegenwet te laten wachten totdat er meer zicht is op de contouren van een brede wet infrastructuurrecht.

#### **7.6 Beknopte beantwoording hoofdvraag**

De tweede hoofdvraag is: op welke wijze kan de Wegenwet – gelet op de te beschermen belangen, de werking van de huidige wet in de praktijk én de actuele behoeften – gemoderniseerd worden? Voor de beantwoording van deze hoofdvraag is gekeken naar de hoofdelementen van de Wegenwet zelf en naar mogelijkheden om de Wegenwet te verbreden met bepalingen uit andere wetten. Daarnaast is bezien hoe zou de Wegenwet (beter) rekening zou kunnen houden met de actuele maatschappelijke behoeften en wetgevingsbehoeften, waaronder het belang van openbare wandelwegen.

In het voorgaande hebben we gezien dat er verschillende mogelijkheden zijn om de Wegenwet te moderniseren, met name de volgende:

- opnemen van een regeling voor tijdelijke en gedeeltelijke onttrekking aan de openbaarheid (paragraaf 7.3.2);
- modernisering van de wegenlegger: vermindering van het aantal te registreren gegevens in de legger en het mogelijk maken van elektronische (digitale) wegenleggers (paragraaf 7.3.4);
- indien openbare wegen in eigendom zijn van de overheid kan de mogelijkheid van het vervallen van openbaarheid door verjaring komen te vervallen (paragraaf 7.3.5);
- een expliciete regeling van het beheer en beheerders in de Wegenwet opnemen; onderhoudsplichtigen behoeven niet meer geregeld te worden (paragraaf 7.3.6);

---

<sup>83</sup> Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 12 september jl. aan de Tweede Kamer (TK 2005-2006, 29 362, nr. 105).

- opnemen van een expliciete grondslag voor bestuursrechtelijke handhaving (paragraaf 7.3.7);
- de mogelijkheid van administratief beroep te vervangen door bezwaar en beroep op de administratieve rechter (paragraaf 7.3.8);
- verbetering Awb-conformiteit van de bepalingen van de Wegenwet (paragraaf 7.3.9).

In het kader van de modernisering van de Wegenwet is het ook mogelijk om beter rekening te houden met de belangen van openbare wandelwegen (paragraaf 7.4). Door registratie in de vernieuwde wegenlegger, versterking van de rechtspositie van de wandelorganisaties en een publieksvriendelijke informatievoorziening over het gemeente- en provinciegrensoverstijgende wandelnetwerk kan tegemoet gekomen worden aan de maatschappelijke behoefte aan wandelen. Daarnaast heeft de provincie mogelijkheden – met name op grond van de WRO en de Planwet verkeer en vervoer – om het gemeentelijke wandelbeleid aan te sturen.

Wat de mogelijkheden tot verbreding van de Wegenwet betreft, maakt de Commissie onderscheid tussen een korte termijn en een lange termijn scenario. Op korte termijn acht de Commissie het onderbrengen van de “droge” bepalingen van de Wbr en de Waterstaatswet 1900 in een vernieuwde Wegenwet het meest haalbaar. Artikel 39 van de Wet herverdeling zou ook opgenomen kunnen worden in de nieuwe Wegenwet, onder gelijktijdige intrekking van die wet. Daarnaast is het mogelijk om een beperkte harmonisatie tussen de Wegenwet en de Wegenverkeerswet 1994 tot stand te brengen, met name op de volgende punten: de verhouding tussen onttrekking aan de openbaarheid op grond van de Wegenwet en lichtere verkeersmaatregelen op grond van de WVV 1994, de regeling van het beheer en de beheerder, de regeling van de bebouwde kom en de wegsleepregeling (bestuursdwang).

De andere in de adviesaanvraag genoemde wetten passen meer in een moderniseringsscenario voor de lange termijn. De vervolgacties met betrekking tot verbreding van de Wegenwet zijn ook afhankelijk van wat er in het kader van Beter Geregeld door het kabinet wordt besloten.

## 8 OP WEG NAAR EEN VERNIEUWDE WEGENWET

---

### 8.1 Keuze van het gewenste scenario

Indien de Minister van Verkeer en Waterstaat kiest voor modernisering van de Wegenwet zijn er de volgende mogelijkheden:

- a. korte termijn scenario: modernisering van de Wegenwet;
- b. lange termijn scenario: de Wegenwet zodanig moderniseren dat de nieuwe Wegenwet op lange termijn een hoofdstuk kan worden van een nieuwe, brede Wet weginfrastructuur.

Het spreekt voor zich dat hoe ingrijpender het moderniseringsscenario is waarvoor gekozen wordt, hoe meer wetgevingsinspanning (tijd, capaciteit) het zal vergen om de gewenste wettelijke situatie te bereiken. De vervolgacties met betrekking tot de Wegenwet zijn mede afhankelijk van wat er in het kader van Beter Geregeld door het kabinet wordt besloten.<sup>84</sup>

Wanneer de Minister van Verkeer en Waterstaat in de loop van 2007 een keuze maakt over de te nemen vervolgstappen en een voorontwerp gereed is, is de Commissie gaarne bereid om daarover nader te adviseren.

### 8.2 Consultatie decentrale overheden

Mede in het licht van de Code Bestuurlijke Verhoudingen beveelt de Commissie aan om de decentrale overheden nauw bij het vervolgtraject te betrekken. De Commissie stelt voor dat een voorontwerp tot herziening van de Wegenwet aan de decentrale overheden wordt voorgelegd; vervolgens kunnen de inspraakreacties worden benut bij de voorbereiding van het (definitieve) wetsvoorstel.

In het kader van de consultatie van de decentrale overheden kan ook nader onderzoek verricht worden naar de particuliere onderhoudsplichten in het kader van het wegbeheer.

---

<sup>84</sup> Zie de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 12 september 2006, TK 2005-2006, 29 362, nr. 105.

### 8.3 Overgangsrecht en invoeringstermijn

Zowel bij de keuze voor intrekking als bij de keuze voor modernisering van de Wegenwet dient de wetgever te zorgen voor een deugdelijke overgangsregeling. In het overgangsrecht zal onderscheid gemaakt moeten worden tussen bestaande openbare wegen en nieuwe gevallen. De Commissie adviseert om als uitgangspunt in het overgangsrecht te nemen dat wegen die onder de huidige Wegenwet openbaar zijn, onder de nieuwe Wegenwet nog steeds openbaar zijn.

Mede omdat de bestaande wegenleggers vaak verouderd zijn, adviseert de Commissie om voor de implementatie van de nieuwe Wegenwet een ruime invoeringstermijn te kiezen. Voor het opstellen van digitale wegenleggers hebben de wegbeheerders tijd en geld nodig. Door een ruime invoeringstermijn te kiezen kunnen de kosten ook over een ruime periode uitgesmeerd worden. Bovendien kunnen digitale “links” tot stand gebracht worden met andere geografische databestanden, zoals digitale kaarten van bestemmingsplannen.

## BIJLAGE 1 LITERATUURLIJST

---

L.H.M. Damen, Een kritische beschouwing van de Wegenwet, N. Samson n.v., Alphen aan den Rijn, 1959.

M.V. van Ginkel, “Beheer ontleed, Schouw van een kernbegrip in het waterstaatsrecht”, in: A. Driesprong, M.V. van Ginkel, H.G. Heegstra, W.H.M.A. Pluimakers (red.), Lex aquarum, Liber amicorum, Opstellen over waterstaat, waterstaatswetgeving en wetgeving, opgedragen aan mr. J.H.A. Teulings, Den Haag, zonder jaar, p. 195-202.

M.V. van Ginkel, “Toezicht en de wegzorg”, in: Van het toezicht, de veiligheid en de wetgeving, Opstellen aangeboden aan Ferdinand Mertens, oud-inspecteur-generaal van de Inspectie V&W, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005, p. 57-63.

B. de Goede, De straat, Publiekrechtelijke plaatsbepaling, VUGA-Boekerij, 1977.

E.J. Govaers, Onttrekking van wegen aan het openbaar verkeer, Een bespreking van de jurisprudentie over de laatste 15 jaar, in: Verkeersrecht 2005, nr. 10, p. 306-308.

T.A. Hekster, Aansprakelijkheid van de wegbeheerder voor onverharde wegen, Maandblad voor Vermogensrecht 2005, nr. 7/8, p. 149-152.

H.Ph.J.A.M. Hennekens, Aansprakelijkheid in verband met openbare wegen, in: Overheid en Aansprakelijkheid, juli 2006, nr. 3, p. 74-80.

H.Ph.J.A.M. Hennekens, Openbare zaken naar publiek- en privaatrecht, W.E.J. Tjeenk Willink, tweede druk, Deventer, 2001.

H.Ph.J.A.M. Hennekens, De openbare weg en het privaatrecht, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1977.

L. Moerdijk, Voet bij stuk, De betekenis van wet- en regelgeving voor vrije wandelaars, Wetenschapswinkel van de Landbouwuniversiteit Wageningen, 1995.

E.C.B. van de Poel, De Wegenwet: openbaarheid van wegen; beheer en onderhoud van wegen, Geactualiseerde versie van twee hoofdstukken uit afstudeerscriptie, Rijksuniversiteit Leiden (juni 1983), maart 1996.

Vincent Rottier, Revitalisering Wegenwet, Deelproject inventarisatie en uitdieping van casussen (met bijlagen), Stichting Wandelplatform-LAW, 2002.

S.J. Scherpenzeel-Capel, Wegenlegger en GIS, Geodesia 2003-2, p. 60-65.

Stichting Lopende Zaken, Zwartwitboek: kansen en knelpunten in Nederland wandelland, Wandelplatform, Amersfoort, 1997.

G.A. van der Veen, Openbare zaken, Betekenis van het aloude publiek domein na vestiging van het primaat van het publiekrecht, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1994.

S. Veldhuis, Lopen met de legger, Onderzoek naar het gebruik van de legger bij overheidsinstanties, Stichting Wandelplatform-LAW, Amersfoort, 2001.

Wegenwet, Wet herverdeling wegenbeheer, Tunnelwet Westerschelde, Schuurman & Jordens, nr. 105, bewerkt door M.V. van Ginkel, tiende druk, Kluwer, 2002, elfde druk, 2005.

## BIJLAGE 2 ADVIESAANVRAAG

---



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan  
de Commissie van Advies voor de  
Waterstaatswetgeving  
Koningskade 4  
2596 AA DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
C. van Reeken	3511807
Datum	Bijlage(n)
24 december 2004	1
Ons kenmerk	Uw kenmerk
HDJZ/BIM/2004-3113	-
Onderwerp	
Advisering intrekking Wegenwet?	

Geachte heer Van Hall,

In het kader van de V&W-wetgevingsoperatie Beter Geregeld die strekt tot stroomlijning, vereenvoudiging en modernisering van de V&W-wetgeving wordt bezien of de Wegenwet (1930) integraal kan worden ingetrokken. Vele bepalingen zijn verouderd. Deel van de heroverweging zal zijn de beantwoording van de vraag of het tegen de achtergrond van de sturingsvisie van Beter Geregeld (bijgevoegd) nodig is elders in de wetgeving voorzieningen op te nemen omtrent de openbaarheid, het beheer en de toegankelijkheid van wegen. Daarbij zal tevens aandacht aan het overgangsrecht moeten worden besteed.

In dit verband wil ik aan uw commissie vragen mij medio 2006 van advies te dienen. De hoofdvraag die ik u wil voorleggen is de volgende. Indien wordt besloten tot intrekking van de Wegenwet, dienen er dan wettelijke voorzieningen, en zo ja welke, te worden getroffen ten einde te waarborgen dat het goede van de in de Wegenwet geregelde materie niet verloren gaat? Voorts is van belang te bezien of het nodig is actuele behoeften in de afgeslankte wetgeving op te nemen. Mocht blijken dat het niet mogelijk is de Wegenwet integraal in te trekken, dan verzoek ik u mij aan te geven hoe een gemoderniseerde en afgeslankte Wegenwet eruit zou kunnen zien.

Ik zou het op prijs stellen indien u uw advies uitbrengt in de vorm van dan wel vergezeld van een voorontwerp van wet. Indien u zulks wenselijk oordeelt is ook denkbaar dat u advies in twee fasen geeft.

Ter toelichting moge het volgende dienen.

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag  
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 - 351 6171  
Fax 070 - 351 7895



HDJZ/BIM/2004-3113

In 1917 is door de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving een wetsontwerp voor een Wegenwet aan de regering aangeboden. Tien jaar later is dat gevolgd door indiening van een wetsvoorstel, met uiteindelijke plaatsing van de Wegenwet (van 31 juli 1930) in het Staatsblad 342. De wet trad op 1 oktober 1932 in werking.

De wet regelde in hoofdzaak de volgende wegenrechtelijke onderwerpen:

1. het ontstaan en het beëindigen van de openbaarheid van een weg;
2. de verplichtingen die op een onderhoudsplichtige van een weg (kunnen) rusten
3. het toezicht op de onderhoudsplichtige;
4. de overdracht van de onderhoudplicht
5. de registratie van deze gegevens in de wegenlegger en de met deze registratie samenhangende procedures en hun rechtsgevolgen;
6. de beëindiging van tolheffing;
7. de verplichting binnen vijf jaar na inwerkingtreding in elke gemeente tot vaststelling van een wegenlegger.

Sindsdien moest de wet enkele keren worden gewijzigd, omdat de bij punt 7 genoemde termijn van vijf jaar te kort was. Uiteindelijk kregen de gemeenten de tijd tot 1 januari 1958 om hun wegenleggers vast te stellen. De Wegenwet heeft in de loop der tijd nauwelijks wijzigingen ondergaan en daar waar de wet werd gewijzigd vloeiden de wijzigingen in hoofdzaak voort uit het Nieuw BW en de Algemene wet bestuursrecht.

Uit de samenleving komen geregeld berichten dat de wegenleggers niet betrouwbaar zijn, omdat ze niet worden "bijgehouden". Het zijn voorts met name gebruikers van voetpaden en samenstellers van wandelgidsen die actief in aanraking komen met de Wegenwet, daar waar zij ervaren dat in Nederland wandelmogelijkheden verdwijnen, waarbij dat verdwijnen mogelijk onrechtmatig gebeurt.

In de jurisprudentie valt een uiteenlopende uitleg van de Wegenwet waar te nemen, waarbij relatief veel aandacht is geschonken aan een door de wetgever niet beoogd te regelen punt: de vraag onder welke condities een uitwegvergunning mag of moet worden verleend.

In het kader van de totstandkoming van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit is de Wegenwet gewijzigd in verband met het opheffen van belemmeringen voor tolheffing.

De begrippen in de Wegenwet lijken niet optimaal afgestemd met verwante begrippen in andere waterstaatswetten als de Waterstaatswet 1900, de Wegenverkeerswet 1994, de Wet herverdeling wegenbeheer, de Tracéwet en Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Een deel van deze wetten zal verdwijnen met de beoogde totstandkoming van een integrale waterwet. Dat biedt de gelegenheid om tot versterking van het begrippenkader in de "droge" waterstaatswetgeving te komen.

Indien de Wegenwet wordt ingetrokken en het nodig is om elders wettelijke voorzieningen te treffen, rijst de vraag bij welke wetgeving kan worden aangesloten. Er doen zich in dat geval verschillende mogelijkheden voor. Aangesloten zou kunnen worden bij een bestaande wettelijke regeling, ook is denkbaar dat het te regelen wegenrecht





HDJZ/BIM/2004-3113

wordt opgenomen in een meer omvattende brede infrastructuurwet, waarin tevens een plaats wordt ingeruimd voor de Planwet verkeer en vervoer, de Tracéwet, de Wet Infrastructuurfonds, de Wet Brede Doeluitkering, (het 'droge' deel van de) Wet beheer rijkswaterstaatswerken, en te ontwerpen regelgeving inzake beprijzing en betolling. Een dergelijke infra-wet sluit aan bij de Beter Geregeld-filosofie waarin gestreefd wordt naar één wet per V&W-beleidsterrein. Het terrein van infrastructuur zou dan primair worden gereguleerd door een brede doch sobere infrastructuurwet. De gedachtevorming over deze benadering is overigens nog in een zeer pril stadium.

Ik zie uw advies met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Karla Peijs

## **Beter Geregeld, Spoor 1: Sturingsvisie in het perspectief van de Andere Overheid**

### **Op het niveau van de beleidsdoelen**

1. V&W beziet vraagstukken in hun brede maatschappelijke context en neemt zijn verantwoordelijkheid voor samenwerking en samenhang. V&W intervenueert:
  - op zijn eigen terreinen (verkeer en vervoer, water),
  - zodra de behartiging en borging van nationale publieke belangen daartoe noodzakelijk is,
  - zo terughoudend mogelijk, door gebruik te maken van mogelijkheden van maatschappelijke zelfsturing en decentralisatie.
2. V&W behartigt de nationale publieke belangen op zijn terreinen actief in Europese en andere internationale verbanden. Eenmaal daar vastgesteld, stelt V&W nationaal geen zwaardere normen dan die waartoe Europese of andere internationale regelgeving verplicht, tenzij politieke overwegingen anders nopen.

### **Op het niveau van de sturingsinstrumenten**

3. V&W zet voor het bereiken van beleidsdoelen de ter beschikking staande communicatieve, financiële en juridische sturingsinstrumenten zodanig in, dat aan burgers, bedrijven en andere overheden zo min mogelijk beperkingen en lasten worden opgelegd, terwijl tevens de bestuurslasten voor de overheid aanvaardbaar zijn.
4. V&W maakt alleen gebruik van instrumenten waarvan de uitvoerbaarheid voldoende vaststaat.

### **Op het niveau van de wet- en regelgeving**

5. V&W past als de noodzaak van regulering vast is komen te staan de vorm toe met de lichtste regeldruk.
6. V&W houdt de regelgeving overzichtelijk.
7. V&W maakt zo mogelijk gebruik van open normen, zorgplichten en doelvoorschriften om burgers en bedrijven meer ruimte te bieden eigen oplossingen te kiezen en verantwoordelijkheid te nemen.
8. V&W biedt zo nodig in aanvulling op open normen beleidsregels als service, niet als pseudo-regelgeving.
9. V&W regelt zodanig, dat flexibel kan worden gereageerd op gewijzigde omstandigheden.

**Op het niveau van uitvoering en toezicht**

10. V&W gaat voor het toezicht uit van:
- onafhankelijke oordeelsvorming (zowel in relatie tot het beleid als tot de onder toezicht staande objecten) en een eigenstandige rapportage lijn naar de politiek,
  - maximaal gebruik van mogelijkheden van zelfhandhaving door het maatschappelijk veld,
  - maximaal gebruik van andere vormen van horizontale verantwoording (bijv. klantenpanels, visitaties),
  - zoveel mogelijk toezicht op systeem- of metaniveau,
  - een ruimere toepassing van bestuursrechtelijke sancties.
11. V&W geeft uitvoering en toezicht vorm met een minimum aan (administratieve) lasten voor burgers, bedrijven, andere overheden, zelfstandige bestuursorganen en andere maatschappelijke partijen. Dit gebeurt o.a. door:
- procedures met andere toezichthouders onderling optimaal af te stemmen en – daar waar mogelijk – te stroomlijnen e.o. te bundelen,
  - uitvoerings- en toezichtprocessen zoveel mogelijk te digitaliseren,
  - de invoering van één loket voor bedrijven, burgers e.a.
  - eenmalige vraag naar en vastlegging van (bedrijfs-/persoons-)gegevens



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan  
Commissie van Advies voor de  
Waterstaatswetgeving  
t.a.v. de heer prof.mr. A. van Hall  
Postbus 90653  
2509 LR DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
Coen van Reeken	351 18 07
Datum	Bijlage(n)
11 november 2005	-
Ons kenmerk	Uw kenmerk
HDJZ/I&O/2005-2149	-
Onderwerp	
Advies Wegenwet; initiatiefnota Wandeloffensief Duyvendak	

Geachte heer Van Hall,

Eind 2004 heb ik u gevraagd om mij te adviseren over de Wegenwet. Eveneens eind 2004 heeft het Tweede Kamerlid Duyvendak een initiatiefnota uitgebracht, getiteld 'Wandeloffensief-Geef de wandelaar weer ruimte'.<sup>1</sup> Naar aanleiding van mijn schriftelijke reactie op die nota<sup>2</sup> heeft de heer Duyvendak zijn nota nader uitgewerkt, onder meer in de vorm van een aantal concrete voorstellen met betrekking tot de Wegenwet en de openbaarheid van wegen.<sup>3</sup>

1. Het Rijk vereenvoudigt de wegenlegger: alleen nog voor paden smaller dan 2,60 meter of alleen voor halfverharde/onverharde paden (een 'padenlegger').
2. Een alternatief is dat de bescherming van de openbaarheid van paden via het bestemmingsplan wordt geregeld, omdat dat beter wordt bijgehouden. De wegenlegger kan dan verdwijnen.
3. Er komt een instemmingsverplichting van de provincie voor onttrekkingen van openbare paden door de gemeente (nu hoeven gemeenten een onttrekking alleen te melden bij de provincie). Hiertoe wijzigt het Rijk artikel 8 van de Wegenwet.
4. Provincies zien erop toe dat gemeenten de (vereenvoudigde) wegenlegger ('padenlegger') bijhouden en handhavend optreden.
5. Provincies maken een toegankelijke digitale kaart van openbare paden ('padenleggers' van diverse gemeenten aan elkaar knopen).

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 892, nr. 1.

<sup>2</sup> Ibidem, nr. 2.

<sup>3</sup> Ibidem, nr. 3, blz. 10.

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag  
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 - 351 6171  
Fax 070 - 351 7895



HDJZ/I&O/2005-2149

6. Bij alle openbare wegen die in de 'padenlegger' staan komen bordjes die duidelijk maken dat het om een openbare weg gaat.

In reactie op deze voorstellen heb ik de Tweede Kamer laten weten dat ik uw advisering over de Wegenwet niet wil doorkruisen door nu inhoudelijk op de voorstellen in te gaan.<sup>4</sup> Wel heb ik de Kamer toegezegd dat ik u zou vragen om die voorstellen te betrekken bij uw advisering. Hierbij doe ik u dat verzoek, uiteraard tegen de achtergrond van de gedachteswisseling in en met de Tweede Kamer over de initiatiefnota. Mocht honorering van mijn verzoek in de weg staan aan uw voornemen om mij medio 2006 van advies te dienen, dan verzoek ik u mij daarvan te berichten.

Ik zie uw advies met belangstelling tegemoet. Een afschrift van deze brief verzend ik aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Karla Peijs

---

<sup>4</sup> Ibidem, nr. 5, blz. 3.



### BIJLAGE 3 SAMENSTELLING COMMISSIE

---

Samenstelling Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving:

Prof. mr. A. (Alfred) van Hall (voorzitter)  
Mr. dr. J.T. (Koos) van den Berg  
Prof. mr. P.J.J. (Peter) van Buuren  
Prof. dr. P.P.J. (Peter) Driessen  
Mw. prof. dr. E. (Ellen) Hey  
Prof. mr. drs. (Bruno) B.P.M. van Ravels  
Mw. mr. dr. H.F.M.W. (Marleen) van Rijswijk

Mr. dr. P. (Pieter) Jong (secretaris)  
Mw. J. (Joyce) Wittentrop-Pardoën

Dit advies is tot stand gekomen met medewerking van mr. M.V. van Ginkel en  
mr. dr. G.A. van der Veen als extern adviseurs van de Commissie.

