

Mededelingen van het Boswezen, de Houtvoorziening en de Jacht

HET ONTWERP WET UITKERINGEN WEGEN (Bericht van het Bosschap)

Op 18 januari 1946 werd bij beschikking van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën, onder voorzitterschap van prof. mr. P. J. Oud, een commissie ingesteld, die tot taak kreeg te onderzoeken welke maatregelen dienden te worden genomen tot herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en provinciën. Deze commissie heeft het probleem van de wegenfinanciering in haar studies betrokken. Op 8 november 1954 heeft de commissie verslag uitgebracht. Dit was vergezeld van een ontwerp van wet voor een nieuwe regeling op de uitkeringen voor de wegen. Vervolgens heeft de regering bij de Colleges van Gedeputeerde Staten, bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en bij de Unie van Waterschapsbonden adviezen ingewonnen. Daarop werd een wetsontwerp opgesteld op grond van het rapport van de Commissie Oud, ofschoon niet alle daarin vervatte voorstellen zijn overgenomen. Op 22 maart 1961 is dit wetsontwerp bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend. Het dient ter vervanging van de bestaande regeling, die is gebaseerd op de artikelen 33 tot en met 40 van de Motorrijtuigenbelastingwet en de Wet tot Instelling van een Verkeersfonds.

Blijkens de Memorie van Toelichting heeft de ontwikkeling van het verkeer met motorrijtuigen zich gedurende de laatste jaren zeer sterk ontwikkeld; dit betekent voor de onderhoudsplichtigen van wegen een voortdurend stijgen van de uitgaven om de wegen zoveel mogelijk aan de eisen van het verkeer aan te passen. De dekking van deze uitgaven levert steeds grotere moeilijkheden op onder de bepalingen van de huidige wetgeving. Deze toestand is in hoge mate onbevredigend. De Regering stelt zich op het standpunt, dat de zorg voor buiten de bebouwde kommen der gemeenten gelegen verbindingen voor motorwegvervoer als een afzonderlijke tak van overheidszorg dient te worden beschouwd.

Wegenplannen.

Het wetsontwerp maakt onderscheid tussen het rijkswegenplan, het secundair wegenplan en het tertiaire wegenplan.

Het rijkswegenplan wordt vastgesteld bij Algemene Maatregel van Bestuur, Gedeputeerde Staten gehoord. Secundaire en tertiaire wegenplannen worden door de staten van elke provincie vastgesteld. Een secundair wegenplan behoeft de goedkeuring der Kroon.

Naast de hier genoemde planwegen en de vervangende wegen van planwegen kent de Wet nog de zogenaamde quartaire wegen — buiten de bebouwde kom gelegen wegen — die niet voorkomen op enig wegenplan en voldoen aan bij Algemene Maatregel van Bestuur te stellen eisen.

Uitkeringen in de kosten van wegen, die niet bij het Rijk in onderhoud zijn.

Artikel 9 van het wetsontwerp stelt, dat ieder jaar vóór 1 juni uit 's Rijks kas aan iedere provincie een uitkering wordt gedaan ter tegemoetkoming in de ten laste van de onderhoudsplichtigen komende kosten van: onderhoud; rente en afschrijving van kapitaalsuitgaven voor de aanleg en de verbetering van de in de provincie gelegen, niet bij het Rijk in onderhoud zijnde secundaire, tertiaire en quartaire wegen; en onderhoud van de vervangende wegen van het secundaire en het tertiaire wegenplan.

Het aldus, voor verdeling onder de onderhoudsplichtigen der onderscheidene wegen in de provincie, ter beschikking komende bedrag, zal worden verdeeld volgens regels, die de staten van elke provincie bij verordening vaststellen (art. 10). Deze verordening behoeft de goedkeuring van de Kroon.

De vraag rijst, welke niet-planwegen voor een uitkering in aanmerking zullen komen. De Commissie Oud heeft voorgesteld alle met auto's berijdbare niet-planwegen voor een

uitkering in aanmerking te laten komen. Op dit punt volgt de Regering de Commissie Oud niet, doch stelt: „Er zijn tal van wegen — vooral zandwegen — van zodanig ondergeschikt belang voor het verkeer en met zulke geringe onderhoudskosten, dat een tegemoetkoming daarin niet gerechtvaardigd lijkt. Volstaan zal dienen te worden met het verstrekken van uitkeringen ten behoeve van wegen, die van enige betekenis zijn voor het algemene verkeer per auto.”

Toch zullen niet alle, thans nog onverharde wegen met een zeer geringe verkeersfunctie, buiten de regeling vallen. Dit blijkt uit de volgende passage uit de Memorie van Toelichting: „De ondergetekenden achten het van belang, dat bewust wordt gestreefd naar de tot standkoming van netten van quartaire wegen. Bij Algemene Maatregel van Bestuur zullen enige minimum eisen moeten worden gesteld, waaraan een niet-planweg moet voldoen, om als quartaire weg in de zin van de Wet te kunnen worden aangemerkt. De Wet bevat evenwel geen voorschriften aan de hand waarvan kan worden uitgemaakt, in de kosten van welke quartaire wegen dient te worden bijgedragen. Voor een goede ontwikkeling van de plaatselijke wegnetten komt het naar de mening van de ondergetekenden allereerst aan op een doelmatig beleid ten aanzien van de uitkeringen. Voor het verrichten van het daaraan ten grondslag liggend onderzoek zijn de provinciale besturen het meest aangewezen.”

Enige opmerkingen omtrent de grootte der uitkering, bestemd voor quartaire wegen.

Uitgaande van het in de wet genoemde basisbedrag van f 80.000.000 zal in 1961 voor quartaire wegen minimaal f 13.920.000 beschikbaar komen. In 1960 verstrekte het Rijk ten behoeve van de zogenaamde quartaire wegen, die in beheer en onderhoud zijn bij waterschappen en dergelijke publiekrechtelijke lichamen, slechts een bijdrage van f 1.000.000.

Slotbeschouwing.

Door indiening van dit wetsontwerp wil de Regering trachten de moeilijke financiële positie van de onderhoudsplichtigen te verlichten. Door het steeds toenemende verkeer zijn de onderhoudskosten in sterke mate gestegen, vaak zodanig, dat de vraag rijst of het wel redelijk is, dat deze nog geheel alleen door de onderhoudsplichtigen worden betaald. In het algemeen zijn de volgende groepen onderhoudsplichtigen, van niet bij het Rijk in onderhoud zijnde wegen, te onderscheiden: provincies, gemeenten, waterschappen en particulieren.

Hoewel de financieringsmethoden van de provincies bij onderhoud van wegen van grote betekenis zijn, is het voor de particuliere onderhoudsplichtigen van meer belang op welke wijze de gemeenten en de waterschappen zulks doen.

De gemeenten dekken de kosten van onderhoud in het algemeen uit de straat- en baatbelasting, het gemeentefonds en de berekening van een bijdrage in de kosten van straataanleg bij verkoop van bouwgrond door de gemeenten.

De heffing van straatbelasting geschiedt ingevolge artikel 280 der Gemeentewet, teneinde een billijke bijdrage te verkrijgen in de kosten, die voor aanleg en onderhoud van openbare wegen ten laste der gemeenten komen. De heffing geschiedt van gebouwd eigendom en daarbij behorende erven, die aan openbare wegen in de gemeente belenden of in de onmiddellijke nabijheid daarvan zijn gelegen, en van ongebouwde eigendommen, die aan openbare wegen belenden of er uitgang op hebben. De uitleg, die in de praktijk aan dit artikel wordt gegeven, is zeer ruim. Zo is heffing van straatbelasting wegens eigendommen, die belenden aan of uitgang hebben op openbare wegen die niet bij de gemeente in onderhoud zijn, toegestaan. In de praktijk is dit een veel voorkomend verschijnsel.

Aangezien de financiële zelfstandigheid van de gemeenten in de loop der jaren ernstig in het gedrang is gekomen, heeft men van de door artikel 280 der Gemeentewet geschapen mogelijkheden in ruime mate gebruik gemaakt.

De voorgestelde regeling brengt voor de gemeenten slechts een geringe verbetering. Men zal dan ook niet mogen verwachten, dat de gemeenten, door de uit hoofde van deze regeling hun toevloeiende gelden, tot een wijzigen van het gemeentelijk belastingbeleid zullen overgaan. Nochtans rijst de vraag, of het in het algemeen wel juist is de eigendommen, bedoeld in artikel 280, te belasten. Doordat de omstandigheden zich sterk hebben gewijzigd en het wegverkeer in het algemeen is toegenomen, is het in vele gevallen beslist niet meer zo, dat de eigenaren van de aangelegene percelen het meeste belang hebben bij goede wegen.

De waterschappen gaan veelal gebukt onder de financiële lasten, voortvloeiende uit

de onderhoudsplicht van wegen. Zij zijn voor dekking van onderhoudsuitgaven vaak genoodzaakt geweest de waterschapslasten drastisch te verhogen. Hierdoor betalen de ingelanden de zware lasten voor het onderhoud van wegen, die in eerste instantie de meeste betekenis hebben voor het interlocale verkeer. Bovendien is het dikwijls noodzakelijk gebleken verbeteringen aan te brengen aan die wegen, hoewel zulks voor de ingelanden eigenlijk niet direct noodzakelijk was. De Unie van Waterschapsbonden heeft hier in een rapport, tezamen met de Stichting voor de Landbouw, in 1949 reeds de aandacht op gevestigd. Thans wordt voor het onderhoud van tertiaire wegen door de waterschappen van Rijkswegen een redelijke bijdrage verkregen, doch voor het onderhoud van quartaire wegen is dit nog alleszins onvoldoende. De voorgestelde regeling betreft nu doelbewust deze quartaire wegen in het uitkeringsplan, al zijn er dan bepaalde voorwaarden gesteld.

De *particuliere onderhoudsplichtigen* vormen in feite de meest belaste groep. Behalve het feit, dat de onderhoudsplicht op hen rust, betalen zij straatbelasting en in vele gevallen ook nog waterschapslasten, die bestemd zijn voor het onderhoud van openbare wegen. Het lijkt onbillijk dat percelen — die aan een openbare weg zijn gelegen, welke in onderhoud is bij de eigenaren van die percelen — ook nog door de gemeente worden belast in de vorm van straatbelasting.

Het ingediende wetsontwerp maakt het in principe mogelijk, dat ook aan deze onderhoudsplichtigen een uitkering wordt gedaan. Het zal hier doorgaans gaan om quartaire wegen. De aanwijzing geschiedt door het provinciale bestuur.

De verdelingsverordening, waarbij zulks geschiedt, mag geen onderscheid maken tussen wegen die bij de provincie en wegen die bij anderen in onderhoud zijn. Deze verordening ligt gedurende 30 dagen ter inzage, gedurende welke termijn schriftelijk bezwaren kunnen worden ingebracht.

Concluderende kan worden gesteld, dat het wetsvoorstel zeker een stap in de goede richting is, al blijven nog belangrijke vraagpunten bestaan. Teneinde hierop de aandacht te vestigen, heeft het Bosschap zich gewend tot de Leden van de Commissie van Voorbereiding van het Wetsontwerp uit de Tweede Kamer, met een request van de volgende inhoud:

„Bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is bij Koninklijke Boodschap van 22 maart 1961 een ontwerp van wet ingediend tot vaststelling van nieuwe voorschriften omtrent wegenplannen en de uitkeringen voor de wegen (Wet Uitkeringen Wegen). Naar aanleiding van dit wetsontwerp wil het Bosschap gaarne enige punten onder Uw aandacht brengen.

Met voldoening heeft het Bosschap er kennis van genomen, dat het Wetsontwerp de niet-planwegen in de uitkeringsregeling betreft. Dit betekent een belangrijke verbetering. Nochtans wil het Bosschap ten aanzien van dit punt enige opmerkingen maken.

1. *Eisen, te stellen aan niet-planwegen, om als quartaire wegen in de zin van de Wet te worden aangemerkt.*

Blijkens artikel 7 zullen niet-planwegen, die voldoen aan bij Algemene Maatregel van Bestuur te stellen eisen, worden aangemerkt als quartaire wegen in de zin van deze Wet. Omtrent de te stellen eisen worden geen nadere mededelingen gedaan. Uit het gestelde in punt 11, blz. 9, 2e alinea, van de Memorie van Toelichting kan worden opgemaakt, dat een niet-planweg in het algemeen slechts dan als quartaire weg zal kunnen worden aangemerkt, indien deze weg van enige betekenis is voor het verkeer per auto.

Het Bosschap acht het van belang, dat door de Regering nader wordt aangegeven, welke eisen zij in bedoelde Algemene Maatregel van Bestuur denkt op te nemen en hoeveel kilometer niet-planwegen dientengevolge als quartaire wegen zullen worden aangemerkt.

2. *Welke quartaire wegen zullen delen in de uitkeringen ingevolge deze Wet.*

Ingevolge artikel 9, lid 1, zullen de niet-planwegen, die als quartaire wegen in de zin van de Wet worden aangemerkt, delen in de uitkering, die jaarlijks uit 's Rijks kas aan elke provincie zal worden gedaan, terwijl in artikel 10, 3e lid sub c, is vastgelegd, dat minimaal 15% van de uitkering voor quartaire wegen moet worden bestemd.

In deze laatste bepaling wordt, in tegenstelling tot het in artikel 10, lid 3 sub a en b gestelde ten aanzien van secundaire en tertiaire wegen, het bepalend lidwoord „de“ niet gebezigd. Hieruit zou men kunnen afleiden, dat het *niet* de bedoeling is, dat alle quartaire wegen, die niet bij het Rijk in onderhoud zijn, zullen delen in de uitkering.

Ook het gestelde in punt 11, blz. 9, 6e alinea, van de Memorie van Toelichting wijst in deze richting: „De Wet bevat evenwel geen voorschriften, aan de hand waarvan kan worden uitgemaakt in de kosten van welke quartaire wegen dient te worden bijgedragen”.

Het Bosschap is van oordeel, dat in ieder geval dient te worden bepaald, dat alle quartaire wegen, waarvan krachtens de bepalingen van de Wegenwet en daarop berustende wegenleggers het onderhoud bij gemeenten, waterschappen en particulieren berust, zullen delen in de uitkeringen op grond van deze Wet en de daarop gebaseerde provinciale verordening. Het bestaan van deze onderhoudsplicht schept immers een behoefte, als bedoeld in artikel 10, lid 1.

Een dergelijke regeling zou in vele gevallen een belangrijke verlichting betekenen voor boscigenaren, die onderhoudsplichtig zijn ten aanzien van door hun bosbezit lopende openbare wegen.

3. *Eigenaarslasten, straatbelasting en waterschapslasten.*

Voorts zou het Bosschap in dit verband gaarne Uw aandacht willen vestigen op enige zwaar op de boscigenaren drukkende eigenaarslasten: de straatbelasting en de waterschapslasten. Beide heffingen zijn in de loop der jaren hoog opgetrokken, doordat de gemeenten en de waterschappen genoodzaakt waren hoge bedragen te besteden aan bij hen in onderhoud zijnde wegen. Dit geldt echter in het bijzonder voor de waterschappen, die de door hen gemaakte kosten in de omslag op de ingelanden moeten verhalen. Dit wordt ook duidelijk gesteld in de Memorie van Toelichting, punt 1, blz. 5, laatste alinea: „Bij de waterschappen doen zich moeilijkheden voor van andere aard. Het wordt op de duur onhoudbaar, dat deze lichamen, die in de eerste plaats de bedoeling en de taak hebben regionale waterstaatsbelangen te verzorgen, aan de ingelanden steeds hogere lasten opleggen voor het onderhoud en de verbetering van wegen waarvan in toenemende mate gebruik wordt gemaakt door doorgaand verkeer van vaak zware vrachtauto's”.

In zekere mate geldt dit ook voor de gemeentelijke straatbelasting, die als gevolg van de hieromtrent ontstane jurisprudentie meer als een extra belasting ter versterking van de financiële positie der gemeenten, dan wel als een omslag of bestemmingsbelasting pleegt te worden beschouwd, hetgeen zowel door de ingelanden, die reeds met de hoge kosten der waterschapswegen belast zijn, als door de waterschapsbesturen, vaak en terecht als een grove onbillijkheid wordt gevoeld.

Uit de aard der zaak is een ontlasting der gemeenten door een betamelijke bijdrage in het onderhoud der daarvoor in aanmerking komende wegen zeer nodig en niet meer dan billijk, doch er dient op te worden toegezien, dat deze verbetering dan ook in een dienovereenkomstige verlaging van de straatbelasting, met name voor het landelijk deel der gemeente, resulteert.

Het Bosschap meent, dat de eigenaarslasten het maximaal toelaatbare in vele gevallen hebben overschreden. Indien nu ingevolge deze Wet gemeenten en waterschappen uitkeringen zullen ontvangen voor aanleg en onderhoud van wegen, is het dan ook gewenst, dat zulks zal leiden tot een verlaging van straatbelasting en waterschapslasten.

Aangezien bij gemeenten en waterschappen veel secundaire en tertiaire wegen in onderhoud zijn en bij toepassing van de in de Wet voorziene regeling, uitgaande van een basisbedrag van tachtig miljoen gulden, het voor secundaire en tertiaire wegen beschikbaar komende bedrag slechts weinig hoger zal zijn dan onder de huidige regeling, meent het Bosschap te moeten pleiten voor verhoging van het basisbedrag.”