

De gemeentegrens

door A. M. Molen, werkzaam bij de gemeente Barneveld.

SUMMARY

Municipal boundary

In this article the author gives a historical overview of the origin of municipal boundaries in the Netherlands and discusses the consequences in doubtful situations.

This demands a simple procedure for the determination, the registration and the graphical presentation of minor alterations of municipal boundaries due to canalization of meandrous creeks or building roads and houses.



Fig. 1. Grenssteen.

Praktijkproblemen bij het gebruik

Bij het woord „gemeentegrens“ denkt bijna iedereen aan een mooie *stenen paal* (fig. 1) met een prachtig in reliëf uitgevoerd gemeentewapen of tekst erop, en als je moet weten waar de grens ligt, dan pak je toch gewoon een kaart (meestal een kaartblad van de Topografische Dienst), waarop de gemeentegrens door middel van een bepaalde signatuur is voorgesteld.

Soms is dat genoeg, maar vaak ook niet. Een beetje kadastraal geschoolde landmeter (in de meeste gevallen zijn het toch de landmeetkundigen in het ambtelijk apparaat, waar vragen over grenzen en dus ook over gemeentegrenzen worden gedeponereerd) schermt dan graag in termen van Napoleontische tijd, kadastrale kaarten, proces-verbaal van grensbepaling enz. Wanneer de vraagsteller dan aanvoert, dat het Kadaster toch alleen diende als basis voor een goede en rechtvaardige heffing van de grondbelasting, houdt de kennis vaak op. Tevens komt dan nog de vraag of de burgerlijke gemeentegrens identiek is aan de kadastrale gemeentegrens. Vreemd genoeg zegt de Gemeentewet niets over gemeentegrenzen.

De vragen waarbij meer gedetailleerde kennis van de gemeentegrens noodzakelijk is, zijn vaak vragen ten aanzien van oude, onlogische, niet meer zichtbare grenzen. De handhaving daarvan is lastig en heeft soms onprettige gevolgen. Voorbeelden:

- a. Percelen ontstaan door bochtafsnijdingen van meanderende gresbeken (fig. 2) kunnen eerder dan andere percelen aanleiding geven tot onjuistheden in de kadastrale boekhouding, omdat ze vaak foutenbronnen zijn in notariële transportakten (met als gevolg kostbare en tijdrovende rectificaties).

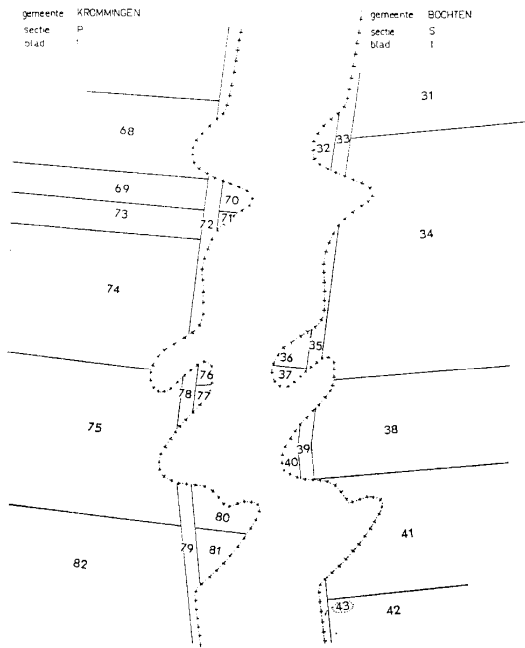


Fig. 2. Percelen ontstaan door bochtafsnijdingen van meanderen- de grensbeken.

- b. Realisering van een bestemmingsplan (bouwplan) is vaak lastig. Uitzetting in het terrein van een onzichtbare (soms zelfs van een „midden-beek”) grens is kostbaar.
- c. Kwesaties over beheer en onderhoud van wegen, waterlopen en kunstwerken vragen meer tijd, indien een duidelijke grens ontbreekt.
- d. Bij verkeersongevallen en misdrijven kan het problemen opleveren, wanneer de ligging van de gemeentegrenzen niet exact bekend is. Een dodelijk verkeersongeval op een verkeersrotonde met een niet duidelijke grens geeft ook nog extra complicaties.

Invloeden bij de vorming

Om een juist inzicht te krijgen in de thans geldende gemeentegrenzen is het zinvol te weten hoe het huidige gemeentelijke bestel is ontstaan.

Na de omwenteling in 1795 (einde van het bewind van Prins Willem V) kwam de Bataafse Republiek tot stand. Het grondgebied van de Bataafse Republiek was verdeeld in acht departementen. In de daaruit voortgekomen staatsregeling van 1798 kwam voor het eerst de term „gemeente” voor. Sommigen beschouwen dit als het begin van „De Nederlandse Gemeente”. (Vóór die tijd bestonden echter ook al steden en plattelandsgebieden met een eigen zelfstandig rechtskarakter, maar door de staatsregeling kwam alles onder één noemer: gemeente.)

Ook werd bereikt, dat het verschil tussen stads- en plattelandsgemeenten verviel, vooral wat betreft de macht in bovengemeentelijke bestuursvormen. De gemeenten werden eigenlijk ondergeschikte administratieve lichamen, die verantwoordelijkheid verschuldigd waren aan de centrale regering (de Bataafse Republiek). Door middel van een nieuwe staatsregeling in 1801 vervalt

die uniformiteit weer en keert men terug op de oude bestuursvormen, maar met dié restrictie dat deze terugkeer de goedkeuring moest verkrijgen van het departementaal bestuur.

In 1805 viel men weer terug op de staatsregeling van 1798. Het koninkrijk Holland ontstaat in 1806 en een op Franse leest geschoede centralisatie doet zijn intrede. Daarna volgen nog meer gemeentelijke bestuurs-(her)vorm(ing)en, zoals: 1810 - 1813 (inlijving bij Frankrijk), 1814 - 1824/25 (ontwerp Nieuw Burgerlijk Wetboek) en 1838 (invoering Nieuw Burgerlijk Wetboek). Bij de grondwetswijziging van 1848 komt ongeveer de huidige gemeentelijke bestuursvorm tot stand. Daarna wordt het wat de nieuwe grenzen betreft enigszins duidelijker, omdat vanaf 1848 de gemeentegrenzen alleen nog kunnen wijzigen bij wet.

94 WET van 19 maart 1959 tot wijziging van de grens tussen de provincies Gelderland en Utrecht en tussen enkele aan weerszijden van die grens gelegen gemeenten.

WU JULIANA, nu de GRACIE GODS, KONINGIN DER NEDERLANDEN, PRINSES VAN ORANJE-NASSAU, ENZ., ENZ.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten.

Alsoo Wij in overweging genomen hebbes, dat het wettelijk is over te gaan tot:

1. het wijzigen van de grens tussen:

a. de gemeente Hooftland en de gemeenten Hoogland, Nijkerk, Slousteuburg en Amersfoort;

b. de gemeenten Amersfoort en Hoogland;

c. de gemeenten Barneveld en Slousteuburg;

d. de gracieuse desheropnoot en de gemeenten Reaswoude en Woudenberg;

e. de gemeente Venendaal en de gemeenten Ede, Rhinens en Reaswoude;

f. de gemeente Rhinens en de gemeenten Ede en Wageningen;

g. de gemeente Maurik en de gemeenten Austerongen en Wijk bij Duurstede.

2. het veranderen van de grens tussen de provincies Gelderland en Utrecht in verband met de hiervoor bedoelde wijziging van gemeentegrenzen.

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden, en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK I Algemene bepaling

Artikel 1. In deze wet wordt onder „datum van grenswijziging” verstaan 1 januari 1960.

HOOFDSTUK II Grensomschrijvingen

Artikel 2. Bij de gemeente Amersfoort worden gevoegd:

a. het gedeelte van de gemeente Hoogland liggende tussen de hierna omschreven lijn, saarvangebde bij het ontmoetingspunt van de bestaande grens tussen de gemeenten Amersfoort en Hoogland met de noordelijke grens van het perceel, kadastraal bekend gemeente Hoogland, sectie D, nr. 558a (Koppeveweg), volgt zij deze grens én de oostelijke grens tot de noordgrens van het perceel, gemeente Hoogland, sectie D, nr. 1373 en volgt voorts in oostelijke richting deze grens, alomede de oostelijke grens van het perceel, gemeente Hoogland, sectie D, nr. 1449. Daarna loopt zij in zuidoostelijke richting langs de oostgrens van laatstgenoemd perceel en zie van de percelen, gemeente Hoogland, sectie D, nrs. 1451, 877

1 Artikel 6. Bij de gemeente Slousteuburg worden gevoegd:

a. het gedeelte van de gemeente Barneveld, liggende tussen de hierna omschreven lijn: saarvangebde bij het ontmoetingspunt van de bestaande grens tussen de gemeenten Slousteuburg en Barneveld en de noordelijke grens van het perceel, kadastraal bekend gemeente Barneveld, sectie E, nr. 1705 (Middelenbeek); volgt zij in hoofdzakelijk noordelijke richting genoemde gemeentegrens, tot de noordgrens van het perceel, gemeente Barneveld, sectie G, nr. 2340. Daarna volgt zij deze noordelijke grens en de oostgrens van laatstgenoemd perceel tot de noordgrens van het perceel, gemeente Barneveld, sectie G, nr. 2336, vervolgens in oostelijke richting deze grens en de oostgrens van de percelen, gemeente Barneveld, sectie G, achtereenvolgens genummerd 2337, 1665, 1657, 1658 (ged.), 1467, 1658 (ged.), 1465 en 3122 tot de oostgrens van laatstgenoemd perceel. Voorts volgt zij in zuidoostelijke richting deze noordelijke grens tot de noordgrens van het perceel, gemeente Barneveld, sectie G, nr. 2347, daarna in hoofdzakelijk oostelijke richting deze noordelijke grens en de oostelijke grens van laatstgenoemd perceel tot aan het ontmoetingspunt van deze grens met de noordelijke grens van het perceel, gemeente Barneveld, sectie G, nr. 2886, vervolgens de noordelijke grens van de percelen, gemeente Barneveld, sectie G, nrs. 2886 en 2887, tot de grens tussen laatstgenoemd perceel en het perceel, gemeente Barneveld, sectie G, nr. 1503. Daarna volgt zij in hoofdzakelijk noordwestelijke richting achtereenvolgens de noordwestelijke grens van laatstgenoemd perceel tot de oostelijke grens van het perceel, gemeente Barneveld, sectie E, nr. 2122, tot de noordelijke grens van het perceel, gemeente Barneveld, sectie E, nr. 1705 en de sloot in hoofdzakelijk westelijke richting deze perceelgrens tot het ontmoetingspunt met de bestaande grens tussen de gemeenten Barneveld en Slousteuburg;

b. het gedeelte van de gemeente Barneveld, kadastraal bekend gemeente Barneveld, sectie G, nr. 2742 (nabij Barneveldsche beek);

c. de gedeelten van de gemeente Barneveld, gelegen aan de zuidzijde van het midden van de in 1958 verbeterde Groote

Barneveldsche Beek, voor zover deze beek reeds de grens vormde tussen de gemeenten Barneveld en Slousteuburg;

Artikel 7. Bij de gemeente Barneveld worden gevoegd de gedeelten van de gemeente Slousteuburg, gelegen aan de noordzijde van het midden van de in 1958 verbeterde Groote Barneveldsche Beek, voor zover deze beek reeds de grens vormde tussen beide genoemde gemeenten.

Fig. 3. Een wettelijke wijziging werd gepubliceerd in het Staatsblad.

De wettelijke wijzigingen worden vanaf die datum gepubliceerd in het Staatsblad (fig. 3). De kadastrale omschrijving (aanduiding) is een wezenlijk onderdeel in de beschrijving van de wijziging. Met nieuwe grenzen wordt hier bedoeld een correctie/verandering op een reeds bestaande/aanvaarde grens tussen gemeenten/provincies gelegen in het „oude” land. Kleine correcties werden dus door de gemeenten zelf aangedragen, zoals bijvoorbeeld bij de realisering van bestemmingsplannen of bij de aanleg van nieuwe verkeersvoorzieningen. (Een gemeentegrens dwars over een verkeersrotonde is eigenlijk niet acceptabel.)

De hogere overheid realiseert de nieuwe grenzen bij herindeling en/of samenvoeging van gemeenten, bij inpolderingen („nieuw land”) en langs onze zeekust. Deze grenzen waren vroeger in die zin niet belangrijk,

daar het gebied niet betrof waarover geen belasting werd geheven en oliewinning en naaktrecreatie nog niet actueel waren.

Ter illustratie: in 1814 waren er \pm 1200 gemeenten; thans bedraagt dit aantal \pm 714, met als gevolg dat veel burgerlijke gemeenten nu uit meerdere kadastrale gemeenten bestaan.

Na de periode 1810-1813 (de inlijving bij Frankrijk) waren de gemeenten in hun bestaan en in hun onderlinge grenzen afhankelijk van de centrale overheid. Daar in de grondwet van 1814, bij het herstel van de onafhankelijkheid, geen taak voor de wetgever was vastgelegd ten aanzien van provincie- en gemeentegrenzen, achtte de soevereine vorst zich daartoe bevoegd. De koning heeft bij meerdere onduidelijkheden betreffende de gemeente- en/of provinciegrenzen gebruik gemaakt van deze bevoegdheid (koningsrooi).

Wel werd in de grondwet van 1814 (artikel 54) vastgelegd, dat de provincies hun oude grensscheidingen behielden met inachtneming van enkele bijzondere bepalingen. Die bepalingen hielden in, dat beschreven moest zijn tot welke provincie sommige gemeenten behoorden.

Aan artikel 54 ligt een rapport ten grondslag van een lid van de grondwetscommissie (*Van Maanen*), waarin verslag wordt gedaan van gesprekken die hij heeft gevoerd met de soevereine vorst en de commissaris-generaal der Financiën. De gesprekken gingen in beginsel over provinciegrenzen, maar thans wordt aangenomen dat hetgene wat van toepassing is voor provinciale grenzen, ook geldt voor gemeentegrenzen. Deze stelling wordt onderschreven door *prof. mr. P. J. Oud* in het Handboek van het Nederlandse Staatsrecht deel I, 1956/1963 en door *G. J. van der Top* in zijn proefschrift „Samenvoeging van Gemeenten“ (1960).

De vanouds geldende grenzen werden dus gehandhaafd! Aparte beschrijving was niet nodig, daar op dat moment door de rijksoverheid werd gewerkt aan het beschrijven en het in kaart brengen van bedoelde grenzen. Van rijkswege werd per gemeente kadastrale informatie (grafische en juridisch/administratieve gegevens van alle eigenaren van grond) verzameld om tot een juiste heffing van de grondbelasting te kunnen komen. De werkzaamheden werden uitgevoerd door de Dienst van het Kadaster onder toezicht van de staatsraad, intendant-generaal der Financiën.

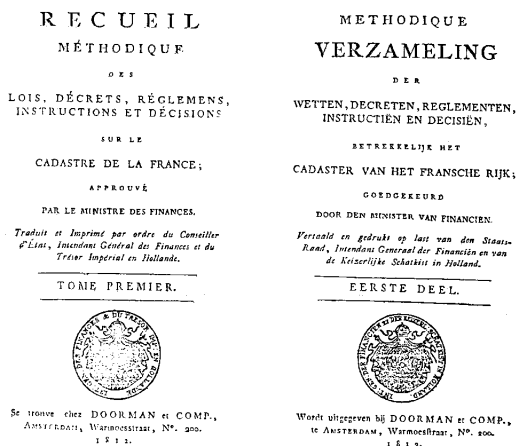


Fig. 4. Het Recueil Méthodique diende als voorbeeld.

Is anneveld

GEMEENTE
Barnveld

Nota. Ingeval er eenig verschil tusschen de Gemeenten wegens dierzelfde grenzen mogt voorkomen, zal de Landmeter-Delimitateur daarvan in dit proces-verbaal kortelijc en ter gevoeligker plaats melding maken, met opgave van het punt in verschil, den eisch van iedere Gemeente, de observatien van de Schouten of andere hoofden der Besturen van dezelve en zijne eigene aanmerkingen.

Fig. 5. Kantlijnopmerking uit het proces-verbaal.

Ter nadere informatie: het woord „kadastro“ is hoogstwaarschijnlijk afgeleid van het Griekse woord „katasikhon“ (zakelijk register, notitieboek) of van het Latijnse woord „capitastrium“ (wat slaat op de belastingenheid voor de grondbelasting). Sommigen houden het echter op het Italiaanse woord „catastro“ (staat van inkomsten ener leengoed).

Bedoelde kadastrale werkzaamheden werden uitgevoerd naar Franse inzichten en voorschriften vervat in „het Keizerlijk Decreet van 11 oktober 1811 (Bulletin des Lois nr. 397 - Recueil Méthodique des Lois, Décrets, Réglements, Instructions et Décisions sur le Cadastre de la France) (fig. 4).

In de periode 1795-1811 is ook een poging gedaan om ten behoeve van de grondbelasting een „Nederlands Kadaster“ op te zetten. De grote inspirator/stimulator hiervan was de minister van Financiën *Isaak Jan Alex Gogel*. Al het werk dat door hem en zijn ambtenaren/landmeters daaraan werd besteed, is voor niets geweest, want in 1812 keurden Franse ambtenaren dit Kadaster af, omdat er onder meer geen triangulatie bij de opmeting was gepleegd en de kaartschaal niet paste in het decimale stelsel. (Zie voor dit onderwerp het artikel van *A. Scheffer* in het Nederlands Geodetisch Tijdschrift, februari 1977.)

Terugkomend op de „Franse“ kadastrering (1812-1832), waarbij dus alle eigenaren en hun onroerende goederen (percelen) werden beschreven en grafisch werden voorgesteld, nog het volgende:

Het aantal percelen was vaak aanzienlijk, omdat — in verband met belastingheffing — naast eigendomstoestand ook werd gekeken naar het soort van eigendom (cultuurpercelen).

De eerste werkzaamheden bestonden uit het samenstellen van het nu dus nog geldend proces-verbaal van grensbepaling (op het „oude“ land). Dit proces-verbaal van grensbepaling werd opgemaakt door de landmeter van het Kadaster en bevat de letterlijke beschrijving van de gemeentegrens, die in samspraak met de burgemeesters der buurgemeenten is beschreven. Deze tekst is aangevuld met gedetailleerde schetsen. Verschillen moesten door de landmeter-delimitateur worden vermeld (fig. 5). In deze processen-verbaal zijn ook opgenomen de gevallen van een „koningsrooi“ (beslissende uitspraken van de Koning betreffende gemeentegren-

zen in de periode 1813-1832, voorafgaand en/of samenvallend met het opstellen van de processen-verbaal).

Toch kan ik mij niet aan de indruk onttrekken, dat verificatie der gemeentegrenzen niet dié aandacht heeft gekregen, die het eigenlijk verdiende, vooral in vergelijking met de verificatie van de punten zoals grondslag, controle op de voorstelling der perceelsgrenzen en de beschrijving der eigenaren.

In het proces-verbaal van verificatie, het controlerapport van de ingenieur-verificateur, komt het ook niet als een „speciaalpunt“ voor (fig. 6). Hier komt het doel een „belasting-kadaster“ op te bouwen toch wel duidelijk naar voren. In de praktijk komen daarbij toch wel wat onduidelijke situaties naar voren:

Gemeentegrenzen zijn/waren vaak wegen en waterlopen die ongenummerd bleven, daar ze niet interessant waren voor de belastingheffing. Zij zijn in de loop der jaren meestal genummerd in de gemeente van de beheerder en dat is niet altijd de gemeente waar dat perceel volgens het proces-verbaal thuishoort. Dit soort zaken komt aan het licht bij reconstructie van die wegen en waterlopen en geeft soms verwarring bij grondtransacties en onteigeningszaken.

Ook komt het voor, dat gemeentegrenzen in de processen-verbaal van buurgemeenten verschillend zijn beschreven en grafisch vastgelegd. Bij melding aan het Kadaster komt (terecht) de laconieke verwijzing naar de wet Algemene Regelen Gemeentelijke Indeling (Wet van 24 oktober 1984, Stb. 475). Het tot stand brengen van een grenswijziging (regeling) is een heel karwei en wordt vaak een afweging van nut, kosten en baten.

Terugkomend op het begin van mijn verhaal:

De gemeentegrens staat inderdaad geregistreerd bij het Kadaster (uitzonderingen daargelaten), maar het is niet een kwestie van even op het kadastrale bijblad kijken! Indien men exact de gemeentegrens wil weten, moet men ook kennis nemen van de aan elkaar grenzende minuutplannen, de processen-verbaal van grensbepaling van beide gemeenten, aangevuld met eventuele publicaties in het Staatsblad.

Persoonlijk zag ik gaarne, dat kleine grenswijzigingen (eigenlijk correcties, zoals bijvoorbeeld bij beeknormali-

saties) zouden kunnen worden geregeld door een besluit van Gedeputeerde Staten, uiteraard met inachtneming van bepaalde voorwaarden.

In een volgend artikel wil ik een praktisch voorbeeld beschrijven van een gemeentegrenswijziging, zoals bedoeld in artikel 166a van eerder genoemde wet van 24 oktober 1984.

Art. 10. Eindelijk hebben wij naar de gevondene afmetingen op het terrein, den inhoud berekend van elk der hiervoren geverifieerde Veelhoeken, en waarvan de resultaten bij ons bewaard blijven, om dezelve in het vervolg te kunnen vergelijken met de berekeningen van het plan; zullende van een en ander melding gemaakt worden in eene bijzondere nota, gevoegd achter dit Proces-Verbaal van Verificatie en bij het tweede boek van berekening, alles overeenkomstig Art. 279 van de Methodieke verzameling.

B E S L U I T :

Uit de daadzaken en aanmerkingen in het tegenwoordig Proces-Verbaal en in de daarbij behoorende 'Tabels' vervat, vloeit voort:

- 1°. Dat het plan goed Noord gericht is.
- 2°. Dat de Hoofdlijn naauwkeuriglijk is opgemeten.
- 3°. Dat de Driehoeksmeting goed is uitgevoerd.
- 4°. Dat het verschil, hetwelk zich voorgedaan heeft bij de opmeting der groote lijnen van de Gemeente, zoo in derzelver geheele lengte, als in de gedeelten daarvan bij sectien, overal minder is, dan een twee honderdste deel.
- 5°. Dat de verschillen, welke voorkomen in de bijzondere onderdeelen, zoo op de groote lijnen van Verificatie, als op de Zijden, Diagonalen en Perpendicularen der nagemetene Veelhoeken, overal minder zijn, dan één honderdste deel.
- 6°. Dat eindelijk de namen der Eigenaars naauwkeurig opgenomen waren.

Dienvolgens besluiten wij, dat het plan der Gemeente van Barneveld, ons regelmatig, in alle deszels deelen voorgekomen zijnde, goedgekeurd kan worden.

Gedaan te A N N H E M, den 17^{en} September 1829

De INGENIEUR VERIFICATEUR
van het Kadaster in Gelderland,

Fig. 6. Controlerapport van de ingenieur-verificateur.