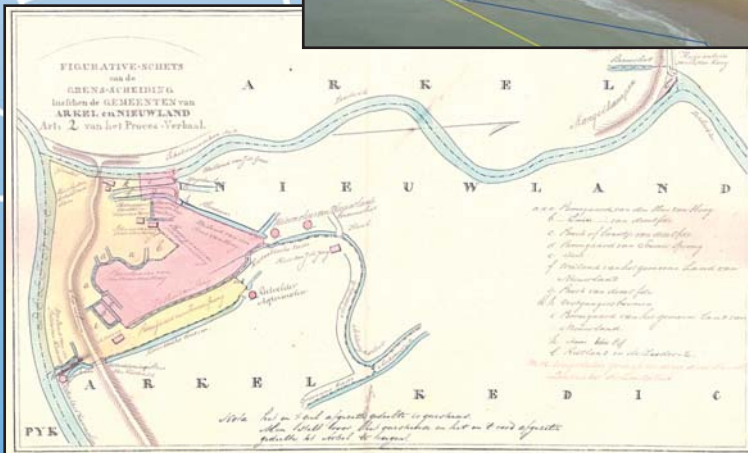


Gemeentegrenzen in Nederland

Een juridisch, technisch en kadastraal onderzoek

Ad van der Meer



Gemeentegrenzen in Nederland

Een juridisch, technisch en kadastraal onderzoek

IOS Press BV
Nieuwe Hemweg 6b
1013 BG Amsterdam
The Netherlands
Fax (020) 6870019
E-mail: info@iospress.nl
www.dupress.nl

Deze publicatie is verzorgd door
Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft
Tel. (015) 2783005
Fax (015) 2784422
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
<http://www.otb.tudelft.nl>

Gemeentegrenzen in Nederland

Een juridisch, technisch en kadastraal onderzoek

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Technische Universiteit Delft,
op gezag van de Rector Magnificus prof. dr. ir. J.T. Fokkema,
voorzitter van het College voor Promoties,
in het openbaar te verdedigen op woensdag 13 juni 2007 om 15.00 uur
door

Adrianus Josephus VAN DER MEER
HBO-ingenieur

geboren te Randwijk (gem. Heteren)

Dit proefschrift is goedgekeurd door de promotor:

Prof. mr. J. de Jong

Samenstelling promotiecommissie:

Rector Magnificus, voorzitter

Prof. mr. J. de Jong, Technische Universiteit Delft, promotor

Prof. dr. G.J. Borger, Universiteit van Amsterdam

Prof. dr. H.F.L. Ottens, Universiteit Utrecht

Prof. dr. ir. P.J.M. van Oosterom, Technische Universiteit Delft

Prof. ir. P. van der Molen, ITC Enschede

Prof. mr. J.W.M. Engels, Rijksuniversiteit Groningen

Dr. H.D. Ploeger, Technische Universiteit Delft



De uitgave van deze dissertatie in full color is mogelijk
gemaakt door een bijdrage van het Kadaster.

Ontwerp en DTP-opmaak binnenwerk: Cyril Strijdonk Ontwerpburo,
Gaanderen

Ontwerp omslag: Ries Visser

Druk: Haveka, Alblaserdam

ISBN 978-90-5199-518-3

NUR 755

Trefwoorden: gemeentegrenzen, delimitatie, Kadaster, basisregistratie

Legal notice: the publisher is not responsible for the use which might be
made of the following information.

© Copyright 2007 by A.J. van der Meer. No part of this book may be reproduced
in any form by print, photoprint, microfilm or any other means, without
written permission from the author.

A map a day keeps the doctor away

Inhoud

Lijst van gebruikte afkortingen	XIII
Voorwoord	XV
1 Gemeenten en hun grenzen	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Gegevens over gemeentegrenzen.....	3
1.3 Probleemstelling	5
1.4 Kader voor dit onderzoek	6
1.4.1 Het concept van grenzen	6
1.4.2 Begrenzings van dit onderzoek	9
1.4.3 Begrippenkader	11
1.5 Werkwijze	13
1.6 Opzet van dit boek	14
2 De vaststelling van gemeentegrenzen	17
2.1 Begrenzing van dit hoofdstuk	17
2.2 Ontstaan van de gemeentelijke indeling	18
2.3 Het tijdvak 1813-1848	24
2.3.1 Grondwet en formele wetgeving	24
2.3.2 Koninklijke Besluiten	25
2.4 Het tijdvak 1848-1991	29
2.4.1 Grondwet	29
2.4.2 Provinciewet	30
2.4.3 Gemeentewet	31
2.5 Wet-Arhi	32
2.5.1 De voorloper: de wet-Argi	32
2.5.2 Wetsgeschiedenis wet-Arhi	33
2.5.3 Opzet en inhoud	35
2.5.4 Publicatie van besluiten	38
2.6 Europees Handvest inzake Lokale Autonomie	38
2.7 Overige grensvaststellingsbesluiten	39
2.7.1 Besluiten van de minister van Binnenlandse Zaken	39
2.7.2 Beschikkingen van de Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken 1940-1945	40
2.7.3 Voorlopige grenzen	41
2.7.4 Niet-uitgevoerde besluiten	41
2.7.5 Besluiten van provincies en gemeenten tot en met 1836 ...	42
2.7.6 Besluiten van provincies en gemeenten vanaf 1837	43
2.7.7 Resoluties van de minister van Financiën	43
2.7.8 Stilzwijgende grensvaststelling	43
2.8 Samenvatting	44

3	De registratie van gemeentegrenzen	47
3.1	Het kadaster – algemeen	48
3.1.1	Doel, opzet en invoering in Nederland	48
3.1.2	Kadaster en openbare registers	50
3.1.3	Regelgeving	53
3.1.4	Juridische status van het kadaster	55
3.2	Het kadaster en de gemeentelijke indeling	56
3.2.1	Kadastrale en burgerlijke gemeenten	57
3.2.2	De initiële vastlegging van de gemeentegrenzen: de processen-verbaal	59
3.2.3	Status van de kadastrale grensbepaling	69
3.2.4	Status van veranderde kadastrale gemeentegrenzen	72
3.2.5	Eenzijdige grensaanwijs	76
3.2.6	Gebruikswaarde van de processen-verbaal	77
3.3	Inrichting en bijhouding van het meetkundig deel van het kadaster	79
3.3.1	De initiële werkzaamheden	79
3.3.2	De bijhouding	83
3.3.3	Gebruikswaarde van de (digitale) kadastrale kaart	89
3.4	Gemeentegrenzen bij de inrichting, de bijhouding en de A/D-conversie	91
3.5	De Topografische Dienst	95
3.5.1	Kenschets	95
3.5.2	Gemeentegrenzen bij de Topografische Dienst	96
3.5.3	Digitaliseren van gemeentegrenzen	100
3.5.4	Belang van de gemeentegrensregistratie door de Topografische Dienst	102
3.6	Samenvatting	103
4	De beschrijving van gemeentegrenzen	105
4.1	Inleiding	105
4.2	Voorschriften en literatuur over grensbeschrijvingen	106
4.2.1	Formele voorschriften	106
4.2.2	Informeel richtlijnen en opvattingen	107
4.2.3	Literatuur over grensbeschrijvingen	109
4.2.4	Literatuur versus voorschriften	111
4.3	Kader voor grensbeschrijvingsmethoden	112
4.3.1	Classificatie	112
4.3.2	Indicatoren	113
4.3.3	Betekenis van gebruikte begrippen	118
4.4	Gebruikte grensbeschrijvingsmethoden	119
4.4.1	Wegen	119
4.4.2	Spoorbanen	124

4.4.3	Dijken	125
4.4.4	Waterwegen en -vlakken	126
4.4.5	Dieptelijnen	130
4.4.6	Afscheidingen	133
4.4.7	Gebouwen en kunstwerken	133
4.4.8	Puntobjecten	135
4.4.9	Cultuurgrenzen	141
4.4.10	Eigendomsaanduidingen	141
4.4.11	Kadastrale kenmerken	142
4.4.12	Ruilverkavelingskenmerken	145
4.4.13	Projectgrenzen	147
4.4.14	Coördinaten	148
4.4.15	Willekeurige lijnen	151
4.5	Vormgeving grensbeschrijvingen in grensvaststellingsstukken	153
4.6	Vervaardiging van grensbeschrijvingen	157
4.7	Samenvatting	161
5	Intermezzo	163
5.1	Inleiding	163
5.2	Overzicht van de onvolkomenheden	163
5.2.1	Kwantificering	163
5.2.2	Toelaatbaarheid van de gevolgde werkwijze	165
5.3	Ontwikkelingen die van invloed zijn op het stelsel	168
5.3.1	Technisch-inhoudelijke veranderingen	168
5.3.2	Veranderingen in de regelgeving	170
5.3.3	Nieuwe visie op overheidsregistraties	171
5.4	Bestaande praktijk voldoet niet meer	174
6	Analyse en toetsing van de vaststelling	177
6.1	Inleiding	177
6.2	Onvolkomenheden binnen formele grensvaststellingsbesluiten	178
6.2.1	Onvolkomenheden in de tekst	178
6.2.2	Tegenstrijdigheden binnen de tekst	182
6.2.3	Tegenstrijdigheden tussen tekst en bijbehorende kaart of schets	183
6.2.4	Tegenstrijdigheden tussen kaarten bij één besluit	187
6.3	Onvolkomenheden die samenhangen met de wet-Arhi	187
6.3.1	Grensbeschrijvingsmethode voldoet niet aan Arhi-voorschriften	187
6.3.2	Grensvaststellingsbesluit buiten formele kader van de wet-Arhi	189

6.4	Herindelingsregeling, grensbeschrijving en verbeterbevoegdheid	191
6.4.1	Verbeterbevoegdheid van de minister 1985-1993.	191
6.4.2	Verbeterbevoegdheid van Gedeputeerde Staten vanaf 1994.	194
6.4.3	Reikwijdte van de verbeterbevoegdheid	195
6.4.4	Toepassingen van de verbeterbevoegdheid door Gedeputeerde Staten	202
6.5	Onvolkomenheden in de grondslag van grensvaststellingsbesluiten	205
6.5.1	Besluiten van provincies en gemeenten vanaf 1837	205
6.5.2	Resoluties van de minister van Financiën	206
6.5.3	Stilzwijgende veranderingen	207
6.5.4	Provinciegrenzen die impliciet meewijzen met gemeentegrenzen.	213
6.6	Toetsing van onvolkomenheden in grensvaststellingsbesluiten	214
6.7	Samenvatting	221
7	Analyse en toetsing van de registratie	223
7.1	Inleiding	223
7.2	Status van de registratie van gemeentegrenzen bij het Kadaster	223
7.3	Kwaliteit van de registratie van gemeentegrenzen bij het Kadaster	227
7.3.1	Alle grensvaststellingsbesluiten moeten in de registratie zijn verwerkt	228
7.3.2	De grensvaststellingsbesluiten moeten correct in de registratie zijn verwerkt	229
7.3.3	De geregistreerde grenzen moeten zijn gebaseerd op een formeel besluit.	233
7.3.4	De registratie moet meetkundige kwaliteit hebben.	237
7.4	Toetsing van onvolkomenheden in de registratie bij het Kadaster	239
7.5	Gemeentegrenzenregistratie bij de Topografische Dienst	241
7.6	Samenvatting	245
8	Analyse en toetsing van grensbeschrijvingsmethoden	247
8.1	Inleiding	247
8.2	Doel en belang van grensbeschrijvingen.	247
8.3	Gebruikers van grensbeschrijvingen	248

8.4	Analyse van de indicatoren	250
8.4.1	Eenduidigheid	251
8.4.2	Precisie	252
8.4.3	Stabiliteit	255
8.4.4	Conclusie van de toetsing	256
8.4.5	Nogmaals: kadastrale kenmerken	257
8.5	Wat te doen met onvolkomenheden?	258
8.6	Samenvatting	259
9	Twee bijzondere vraagstukken	261
9.1	Verandering van allocatie door delimitatie	261
9.2	Grenzen in rivieren	265
10	Een verbeterd stelsel	275
10.1	Vertrekpunt voor verbeteringen	275
10.2	Overwegingen bij voorstellen	277
10.3	Voorstel	278
10.3.1	Registratie	278
10.3.2	Grensbeschrijvingsmethoden	292
10.3.3	Vaststelling	294
10.4	Plusvariant: actieve rol van het Kadaster bij grenzenbeheer	297
10.5	Overgangstraject	300
10.6	Synthese	302
Bijlage 1	Overzicht van bronnen	305
Bijlage 2	Gemeenten-enquête	309
	Literatuur	317
	Samenvatting	325
	Summary	335
	Register	345
	Register van geografische namen	345
	Register van zaken en personen	354
	Curriculum vitae	363

Lijst van gebruikte afkortingen

A/D	analoog/digitaal
Amvb	Algemene Maatregel van Bestuur
Argi	Algemene regelen gemeentelijke indeling (wet-)
Arhi	Algemene regelen herindeling (wet-)
Art(t).	artikel(en)
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
BZ	Binnenlandse Zaken (ministerie van-)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DKK	digitale kadastrale kaart
GBKN	Grootschalige Basiskaart van Nederland
GIS	Geografisch Informatie Systeem
GLLWS	gemiddeld laag laag water spring
GPS	Global Positioning System
GS	Gedeputeerde Staten
HLW	Handleiding Landinrichtingswerkzaamheden
HR	Hoge Raad
HRW	Handleiding Ruilverkavelings Werkzaamheden
IK	Instructie Kadaster
inv.nr.	inventarisnummer
KB	Koninklijk Besluit
KR	Kadasterregeling
LIW	Landinrichtingswet
LKI	Landmeetkundig-Kartografisch Informatiesysteem
MV	Methodieke Verzameling van Wetten en Besluiten betreffende het Kadaster
MvT	Memorie van Toelichting (bij wetsvoorstellen)
NAP	Normaal Amsterdams Peil
NGII	Nationale Geo Informatie Infrastructuur
NJ	Nederlandse Jurisprudentie (tijdschrift)
p(p).	pagina('s)
Prov. Blad	Provinciaal Blad
PS	Provinciale Staten
PV	Proces-Verbaal van grensbepaling
PvT	Plan van Toedeling (op basis van Landinrichtingswet)
RD	Rijksdriehoeksmeting
RWS	Rijkswaterstaat
SD76	Systeem Detailmeten '76
Stct.	Staatscourant
Stb.	Staatsblad
Trb.	Tractatenblad
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne (ministerie van-)

Voorwoord

Het moment waarop het allemaal begon is precies aan te wijzen: de dag in 1973 dat buurman Wim de Beij, werkzaam op het Woerdense gemeentehuis, de aldaar stof vangende Atlas van Nederland meenam om aan mij te laten zien. Ik was toen al erg geïnteresseerd in geo-informatie, indertijd nog ‘aardrijkskunde’ genoemd, en hij dacht dat ik de Atlas wel mooi zou vinden. Dat was hij zeker, en niet alleen omdat het een indrukwekkend groot en uitgebreid boek was. De atlaskaarten dateerden van 1960 tot 1972 en bij het bekijken daarvan viel me op dat de gemeentelijke indeling in die periode sterk veranderde; daar wilde ik meer van weten. Daaruit ontstond de liefhebberij die uiteindelijk in dit proefschrift heeft geresulteerd.

Niet alleen mijn buurman maar ook enkele andere personen hebben belangrijke wissels in mijn leven gezet waardoor ik uiteindelijk dit proefschrift heb kunnen schrijven. Dat is de anonieme personeelsfunctionaris bij het Kadaster Utrecht die mij in een sollicitatiegesprek adviseerde om niet als tekenaar bij het Kadaster te gaan werken, maar om de HTS Landmeetkunde in Utrecht te gaan volgen. Een van de beste adviezen die ik ooit heb gehad. Voorts Jan Polman, die mij in 1995 bij de Geodesiaredactie vroeg, en waardoor ik in het echte geo-wereldje terecht kwam. Daar heb ik nog steeds veel plezier aan. In het wereldje ontmoette ik vervolgens Paul van der Molen, die niet alleen voorzitter was van de Stichting Geodesia, maar ook hoofd van de afdeling Vastgoed-informatie en Geodesie van het Kadaster. Paul heeft er, samen met Bert Kolk van de Topografische Dienst, voor gezorgd dat ik een vergelijkingsonderzoek kon uitvoeren van de digitale gemeentegrenzen van het Kadaster en van de Topografische Dienst. Dit onderzoek is het fundament geweest voor dit proefschrift, en als zodanig zijn Paul en Bert te beschouwen als peetvaders van mijn promotie. Ik ben hen daarvoor zeer erkentelijk. Dat een en ander daadwerkelijk leidde tot het schrijven van een dissertatie is te danken aan Peter van Oosterom, die inhoudelijk al enthousiast was over mijn vergelijkingsonderzoek, en die – eenmaal hoogleraar aan de TU Delft – meer dan bereid was om op grond hiervan een promotietraject mogelijk te maken.

Tijdens het promotietraject heb ik heel veel hulp gehad van veel mensen en ik wil er hier een paar persoonlijk bedanken, zonder uiteraard anderen te kort te willen doen.

In de eerste plaats gaat mijn bijzondere dank ex aequo uit naar mijn promotor Jitske de Jong en mijn begeleider Hendrik Ploeger. Jitske heeft altijd een grote betrokkenheid getoond voor het promotietraject, stuurde waar dat nodig was, becommentarieerde als dat nuttig was, en liet me zwemmen als het mogelijk was. Haar aanwijzingen, begeleiding en zorg zijn het resultaat zeer ten goede gekomen. Hendrik is vanaf het eerste begin enthousiast geweest over mijn onderwerp en is dat al die tijd ook gebleven. We hebben heel wat discussies gevoerd over de merites en de eigenaardigheden van de kadastra-

le systematiek, binnen én buiten de begrenzing van mijn onderzoek, en ook over allerlei aanpalende onderwerpen. Die discussies heb ik erg stimulerend gevonden en ik hoop dat we die in de toekomst kunnen voortzetten.

Veel dank ben ik verschuldigd aan Klaas van der Hoek, Auke Hoekstra en Zacharias Klaase van de Hoofddirectie van het Kadaster, en aan Oeds de Jong van de Topografische Dienst. Zij hebben elke vraag van mijn kant bereidwillig en zorgvuldig beantwoord. Een speciale dankbetuiging gaat uit naar René van der Schans, Wim Rozendaal en ir. H. van Rossum voor hun grondige lezing van het manuscript en de discussies die daar uit voortvloeiden.

Ik was weliswaar een extern promovendus aan de TU Delft, maar ik heb mij nooit een buitenstaander gevoeld. Daarvoor dank ik mijn collega's van de secties GiGb en GIST, die een stimulerend werkklimaat in stand hielden ondanks de teloorgang van de Afdeling Geodesie. Bijzondere dank aan Herman de Wolf, met wie het een genoegen was om de kamer, een prettig gevoel voor humor en opvattingen over de betrekkelijkheid van dingen te delen. Mijn andere collega's, die van Geo en Vastgoedinformatie Amsterdam, dank ik voor het begrip dat zij hadden als ik weer eens moest schipperen met mijn deeltijd en prioriteit, en die altijd positief belangstellend waren naar de vorderingen (al was het voor het feestje...).

En hoewel in dit boek het Kadaster op de ontleedtafel is gelegd, is de dienst bereid geweest om de uitgave in kleur van dit boek mogelijk te maken. Daardoor kon ik ruim van illustraties gebruik maken, wat de kwaliteit van het boek zeer heeft verhoogd. Daarvoor ben ik de dienst, en in het bijzonder mevrouw drs. D. Burmanje, zeer erkentelijk.

Ten slotte, en de dankbetuigingen voorbij, is het Bert-Jaap Koops, die mijn persoonlijke wetenschappelijk geweten was bij het schrijven van dit proefschrift, die mij daarbij de ultieme ondersteuning heeft gegeven en die – nog belangrijker – mijn leven in de afgelopen jaren zo veel rijker heeft gemaakt. Al is de steun ook enigszins een ruil geweest... in het voorwoord van zijn eigen proefschrift (1999) gaf hij aan dat hij mijn steun daarvoor alleen kon compenseren als ik mijn eigen dissertatie zou gaan schrijven. Welnu, dat aanbod heeft hij méér dan gestand gedaan.

1 Gemeenten en hun grenzen

“...vervolgens ...tot aan Duikensvoord alwaar eene behoorlijken herkennen keisteen ligt en van daar volgens de bevondene aardhopen tot op eenen andere als zodanig herkennen keisteen”
[Proces-verbaal van grensbepaling van de gemeente Hoogeloon met Duizel (1826)]

1.1 Inleiding

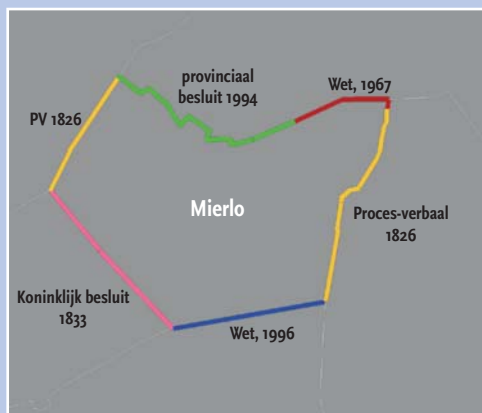
Sinds de Gemeentewet van 1851 hebben de gemeenten een fundamentele zelfstandige plaats gekregen binnen de Nederlandse staatsinrichting. Dat was het sluitstuk van een ontwikkeling die begon in de Franse Tijd (1795-1813) en waarbij de oude, zeer gedecentraliseerde en gefragmenteerde, lokale bestuursvormen werden getransformeerd naar een uniform stelsel van plaatselijke overheden binnen het nationale staatsbestel. Het begrip ‘gemeente’ als aanduiding van een eenheid van lokaal bestuur komt al sinds 1798 voor, hoewel het in die tijd nauwelijks inhoud had in vergelijking met wat we er vandaag de dag onder verstaan. Wettelijk gezien zijn alle gemeenten gelijk; het vroegere onderscheid naar steden en plattelandsgemeenten en het onderscheid naar inwonersklassen bestaan sinds 1851 niet meer: er is voor de Gemeentewet geen fundamenteel verschil tussen Schiermonnikoog en Amsterdam.

De inrichting van het openbaar bestuur, en daarmee ook van het gemeentelijke bestel, is een verantwoordelijkheid van ‘de wetgever’: tot 1849 de Koning, na die tijd de regering en het parlement. Behalve gemeentelijke taken en bevoegdheden omvat die verantwoordelijkheid ook de gemeentelijke indeling als zodanig en dus de vaststelling van de gemeentegrenzen. Het gaat dan zowel om de opheffing en oprichting van gemeenten, als om de vaststelling van gewijzigde gemeentegrenzen – zij het dat dit laatste sinds 1991 gedeeltelijk is toegedeeld aan provincies en gemeenten. Er zijn na de Franse Tijd ruim 1150 besluiten genomen waarbij de gemeentelijke indeling is gewijzigd. De uitvoerende verantwoordelijkheid voor het gemeentelijke bestel is ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken.¹

De gemeente is een gebiedscorporatie (Oud, 1956: 74). De gemeentegrens geeft aan tot waar een gemeente zijn gezag kan uitoefenen en waarbinnen personen en zaken door gemeentelijk handelen kunnen worden beïnvloed (zowel wat betreft rechten als plichten). Het is daarom van belang dat duidelijk is waar een gemeentegrens ligt. ‘Waar’ zal niet voor elke overheids-

¹ Vanaf 1 juli 1998 ‘ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties’. In het verleden zijn bij dit ministerie tijdelijk nog andere overheidsonderdelen ondergebracht geweest, waardoor de naam van het ministerie diverse keren is gewijzigd (zie ook par. 1.6).

Figuur 1.1 Verschillende besluiten voor de vaststelling van de grens van één gemeente



taak even nauwkeurig hoeven te zijn. Voor bijvoorbeeld het indelen in kiesdistricten is het alleen van belang om te weten welke (bewoonde) huizen binnen de gemeente vallen.² Voor een bestemmingsplan langs de gemeentegrens daarentegen moet die grens met grote nauwkeurigheid vastliggen; het gaat daarbij immers om het toelaten of verbieden van bijvoorbeeld opstallen waarbij een paar meter speling net genoeg ruimte zou kunnen bieden aan een ongewenst bouwwerk. Ook bij andere gelegenheden is

de ligging van de gemeentegrens van belang: in welke gemeente is het ongeluk gebeurd?³ Voorts geldt een Algemene Plaatselijke Verordening tot aan de gemeentegrens, en daarom moet bij het uitschrijven van een bekeuring volstrekt zeker zijn in welke gemeente het delict plaatsvond.

Een eenduidige ligging van de gemeentegrenzen is ook van toenemend belang vanwege de grote mate van automatisering bij gemeenten en provincies waardoor liggingsgegevens gemakkelijk met andere gegevens kunnen worden gecombineerd. Voorts is een betrouwbare ligging van belang voor een nationale geo-informatie infrastructuur (NGII). In een NGII is de administratieve indeling doorgaans een van de basiseenheden voor algemeen gebruik; een gegarandeerd kwalitatief goede registratie is daarvoor vereist. Dit sluit ook aan op de recente ontwikkelingen rond authentieke registraties, die als doel hebben om overheidsgegevens eenmalig op te slaan en, met geborgde kwaliteit, ter beschikking te stellen aan alle andere overheidsgebruikers.

2 De indeling van huizen was in de 19^e eeuw enkele keren aanleiding tot een grensdispuut. Bij een overlijdensgeval nabij de onzekere grens tussen Dalfsen en Heino weigerden beide gemeenten toestemming tot begrafenissen te geven (Nationaal Archief 2.04.05, inv.nr. 1057, verbaal 22 november 1869, nr. 63, bijlage D). Deze grens werd bij wet van Stb. 1871, 146, definitief vastgesteld. De vaststelling van de grens tussen Weesp en Weesperkarspel in 1869 was een rechtstreeks gevolg van een dubbele oproep voor militaire dienst van een bewoner van een huis op de gemeentegrens (Ter Veer, 1951: 32-330).

3 Dat een onjuiste gemeenteaanduiding consequenties kan hebben, blijkt uit de mondelinge uitspraak van de politierechter van Assen van 23 februari 1998. Een dronken bestuurder vloog op 31 december 1997 om 23.55 uur in de gemeente Beilen uit de bocht. Vijf minuten later, op 1 januari 1998, ging Beilen als gevolg van een gemeentelijke herindeling op in de gemeente Middenveld, en juist deze nieuwe naam stond in het proces-verbaal. Deze vormfout leidde tot vrijspraak (*Volkskrant*, 24 februari 1998).

1.2 Gegevens over gemeentegrenzen

Het belang van een ondubbelzinnige registratie van gemeentegrenzen mag dan voor zich spreken, maar er bestaat in Nederland niet zoiets als een officiële registratie van de geldende gemeentegrenzen. Gewijzigde grenzen worden sinds 1814 weliswaar vastgelegd in formele wetten en besluiten, maar dat is een bonte verzameling die niet 'opgeteld' kan worden om een totaaloverzicht te krijgen. Het voorbeeld van Mierlo⁴ (figuur 1.1) geeft aan dat er vijf stukken van zeer verschillende aard moeten worden geraadpleegd. Sommige grenzen zijn beschreven met 'gewone bewoordingen' ('kant weg', 'midden sloot', en dergelijke), vele met kadastrale perceelsaanduidingen, een toenemend aantal in coördinaten, maar een aantal ook met nummers van ruilverkavelingswaterlopen en kavels. Bovendien dateert ruim 40% van de bestaande gemeentegrenzen al van vóór 1814 (stand januari 2007; zie par. 3.2.6) en daarvoor dient te worden teruggegrepen op oudere overeenkomsten en afspraken. Een toenemend aantal grensbeschrijvingen uit met name de 19e eeuw is tegenwoordig ook niet of niet goed bruikbaar meer: de keistenen bij Duikensvoord zijn niet meer te vinden, de aardhopen zijn weggespoeld, en gebruikte kadastrale percelen zijn allang vervallen. Er komen bovendien meer dan eens onvolkomenheden voor in besluiten waarin grenzen zijn vastgelegd, zoals onjuiste perceelnummers of tegenstrijdigheden binnen de tekst van het besluit. De huidige gemeentegrenzen zijn dus gebaseerd op een zeer heterogene verzameling rechtsgronden, die inhoudelijk deels achterhaald zijn en die af en toe zelfs fouten bevatten. Het is daarom de vraag of deze grenzen overal ondubbelzinnig vastliggen.

Het noemen van kadastrale percelen brengt ons op de dienst die in veler ogen 'de grens' vastlegt: het Kadaster.⁵ Burgers denken daarbij vrijwel altijd aan de grens van hun eigendommen, maar de dienst wordt ook bijna altijd ingeschakeld als overheden behoefte hebben aan gegevens over de ligging van een gemeentegrens. Het Kadaster heeft dan ook heel veel gegevens over gemeentegrenzen: de hiervoor genoemde wetten en besluiten, en een complete verzameling 'processen-verbaal van grensbepaling' van gemeenten uit de periode 1812-1832 (par. 3.2.2). Dat komt omdat het Kadaster zijn registratie heeft geordend op basis van gemeenten. Om die reden zijn alle kadasterkaarten opgemaakt met de gemeentegrens als 'rand'. Gezien de grote schaal van de kaarten (1:500 tot 1:5.000) is dit voor veel toepassingen nauwkeurig genoeg.

Dat betekent dat het Kadaster feitelijk de beste instantie is om bij te rade

⁴ Mierlo is in 2003 samengevoegd met Geldrop, waardoor de tussengrens (die bij Koninklijk Besluit in 1833 was vastgesteld) is komen te vervallen.

⁵ De volledige naam luidt 'Dienst voor het kadaster en de openbare registers' (art. 1 sub b van de Kadasterwet), maar in de dagelijkse praktijk spreekt men steeds over het 'Kadaster'.

te gaan voor gegevens over gemeentegrenzen. Het Kadaster heeft echter geen *formele taak* om gemeentegrenzen vast te leggen. De ordening van de kadastrale registratie naar gemeenten is ooit een keuze geweest die de dienst in principe zou kunnen vervangen door bijvoorbeeld een indeling in coördinaatvierkanten; daar is niet meer dan een Amvb voor nodig.⁶ Bovendien kunnen interne administratieve of technische overwegingen (of vergissingen) ertoe leiden dat in de kadastrale registratie de ligging van een gemeentegrens afwijkt van de bij formeel besluit vastgestelde grenslijn. Omdat in zo'n situatie het primaire doel van het Kadaster – de registratie van de rechtstoestand van onroerende zaken – niet wordt geschaad, is daar feitelijk niets tegen in te brengen: of iemands eigendom kadastraal staat geregistreerd onder Diemen of Amsterdam maakt privaatrechtelijk niet uit.

Sinds 1 januari 2004 omvat de dienst van het Kadaster ook de Topografische Dienst Kadaster, die vóór die datum een onderdeel was van het ministerie van Defensie onder de naam Topografische Dienst Nederland.⁷ De Topografische Dienst⁸ legt de ligging van gemeentegrenzen vast op zijn topografische kaarten. Deze kaarten worden door gemeenten en provincies veel gebruikt voor streek-, structuur- en bestemmingsplannen, waarbij de ligging van de gemeentegrens van belang kan zijn. Voorts worden op basis van deze gemeentegrenzen oppervlaktecijfers berekend voor het Centraal Bureau voor de Statistiek; deze cijfers worden onder meer gebruikt voor de berekening van een deel van de uitkeringen uit het Gemeentefonds. Net als het Kadaster heeft de Topografische Dienst nooit een formele taak opgedragen gekregen om gemeentegrenzen vast te leggen.

Vanwege het kleinschaliger⁹ bereik van de topografische kaarten kan de registratie van gemeentegrenzen bij de Topografische Dienst niet worden gelijkgesteld met die van het eigenlijke Kadaster. Maar door de zelfstandige gebruikstoepassingen van de gemeentegrenzen op de topografische kaarten

6 Dat betreft dan art. 2 van het Kadasterbesluit (zie paragraaf 3.2). Hoewel er binnen het Kadaster wel over een wijziging van de systematiek wordt nagedacht – het bijhouden van de veranderingen in de gemeentelijke indeling kost tijd en geld zonder dat die relevant zijn voor de hoofdtak van het Kadaster – ligt een verandering op enige termijn niet voor de hand, vooral omdat alle betrokkenen (bijv. het notariaat) na 175 jaar 'vergroeid' zijn met het huidige systeem.

7 Gezien de specifieke taken van de Topografische Dienst en het 'eigenlijke' Kadaster zullen deze afzonderlijk worden behandeld. Zie verder hoofdstuk 3.

8 In dit boek zal de naam 'Topografische Dienst' worden gebruikt, ook voor de organisatie vanaf 2004 (zie par. 1.6).

9 Een (kaart)schaal is een breuk die de verhouding weergeeft tussen één lengte-eenheid op de kaart en het aantal overeenkomende eenheden in het terrein. 1:10.000 (1/10.000) is dus kleiner dan 1:1000 (1/1000). 'Kleinschalige' toepassingen met kaarten van de Topografische Dienst lopen van kaartschaal 1:10.000 tot 1:100.000. De hedendaagse grootschalige kadastrale kaarten variëren van schaal 1:500 tot 1:5.000.

is deze registratie toch relevant voor het overheidshandelen. De Topografische Dienst heeft tot nog toe wijzigingen in die grenzen zelfstandig bijgehouden; afstemming met het Kadaster vond en vindt niet veel plaats, waardoor er onvermijdelijk verschillen ontstaan.

1.3 Probleemstelling

Dat gemeentegrenzen niet altijd even duidelijk vastliggen, is al lang bekend. In 1865, bij de behandeling van een grenswijzigingswetsvoorstel, meldde minister Thorbecke: "Ik wil gaarne het denkbeeld onderzoeken om bij eene algemeene wet beginselen vast te stellen, waarnaar de grenzen tusschen onderscheidene gemeenten (...) zullen worden geregeld." Met direct daarna de toevoeging: "Die algemeene wet is wellicht niet zeer moeilijk te maken, maar nu de uitvoering? De kosten er voor zullen zeer aanzienlijk zijn." (De Vries, 1888: 125). Het kwam er dan ook niet van. De commissie-Ter Veen, die een grondig onderzoek heeft uitgevoerd naar de gemeentelijke (her)indeling van Noord-Holland, constateerde in 1949: "Het is wenselijk de grenzen van alle gemeenten, ook al worden deze niet of slechts ten dele gewijzigd (...) opnieuw te beschrijven." (Ter Veen, 1949: 142). Ook deze aanbeveling heeft niet tot systematische activiteiten of verder onderzoek geleid. De heterogeniteit van grensbeschrijvingen is in al die jaren alleen maar toegenomen, waardoor de kans op onduidelijkheden verder zal zijn gegroeid.

In de processen rond het wijzigen van gemeentegrenzen speelt nog een rol dat er weinig centrale sturing door het ministerie van Binnenlandse Zaken plaatsvindt. De invulling van deze processen wordt goeddeels aan de twaalf afzonderlijke provincies overgelaten. Omdat het wettelijke kader weinig handvatten voor de uitvoering geeft en er bij provincies doorgaans weinig structureel inzicht in de materie bestaat – het wijzigen van gemeentegrenzen is nu eenmaal geen dagelijks werk – gebeurt de invulling van de procedurestappen vaak ad hoc en is die sterk afhankelijk van het initiatief en het inzicht van de behandelende ambtenaren. Een heldere consequente leidraad ontbreekt.

Verder doet zich de merkwaardige situatie voor dat het beheer van gemeentegrenzen (en dus van de gegevens daarover) weliswaar formeel bij het Rijk en de provincies ligt, maar dat het beheer feitelijk volledig ligt bij een dienst (i.c. het Kadaster) die geen enkele formele relatie heeft met deze overheden, en voor wie die grenzen ondergeschikt zijn aan zijn eigen bedrijfsdoelen. Voorts beschikken deze overheden in de regel ook niet zelfstandig over correcte, volledige en duidelijke gegevens over gemeentegrenzen. Anders gezegd: verantwoordelijkheid en registratie staan los van elkaar.

Dat deze factoren inderdaad tot onduidelijkheden en zelfs fouten kunnen leiden, is gebleken uit een vergelijking tussen de bestanden met de gemeente-

grenzen van het Kadaster en van de Topografische Dienst die ik heb uitgevoerd tussen 1998 en 2001. Daaruit bleek dat beide bestanden op meer dan 2300 plaatsen verschilden (Van der Meer, 2001). (Eerder was een dergelijk onderzoek niet mogelijk, omdat pas in 1998 de digitale kadastrale kaart, inclusief de gemeentegrenzen, voor heel Nederland beschikbaar was gekomen.) Uit de analyse van de gevonden verschillen bleek dat de oorzaken lagen in zowel het proces rond het wijzigen van grenzen, de wijze van beheer als in de manier van beschrijven; bovendien waren veel verschillen een gevolg van (het gebrek aan) samenhang tussen deze aspecten.

De huidige realiteit gebiedt te vermelden dat er geen zichtbaar maatschappelijk probleem bestaat rond het onderwerp 'gemeentegrenzen'. Toch kunnen de hierboven vermelde aspecten problemen gaan veroorzaken, mede gezien de toenemende intensivering van het grondgebruik en de toenemende hoeveelheid regelgeving waarvoor gemeentegrenzen relevant (kunnen) zijn. Er is een groeiende kans dat er bestuurlijke problemen kunnen ontstaan rond gemeentegrenzen waarvan de ligging onduidelijk is: het kan betekenen dat bepaalde gebieden en zelfs inwoners onder een andere gemeente behoren dan nu wordt gedacht. Derhalve rijst de volgende vraag die de probleemstelling van dit onderzoek vormt:

Hoe zijn de gemeentegrenzen in Nederland vastgesteld, geregistreerd en beschreven, welke onvolkomenheden zijn daarbij opgetreden, hoe moet daarmee worden omgegaan en hoe kunnen die in de toekomst worden voorkomen?

Het begrip 'onvolkomenheid' definieer ik als elke situatie waarbij vraagtekens kunnen worden gezet bij de kwaliteit van de vaststelling, de registratie, de grensbeschrijving en de samenhang daartussen. Het wordt hier gebruikt als algemene term, zonder dat er een oordeel van goed of fout aan is verbonden. Dat oordeel volgt pas nadat onvolkomenheden zijn onderzocht op de mogelijke consequenties – de onzekerheid over de juiste indeling van gemeentelijk grondgebied.

1.4 Kader voor dit onderzoek

1.4.1 Het concept van grenzen

Vanaf het moment, vele millennia geleden, dat mensen zich gingen vestigen als landbouwers, is het concept van territoria steeds belangrijker en scherper geworden en daarmee ook het concept van territoriale grenzen. Dat betreft alles vanaf (staats)grenzen tussen naties tot (eigendoms)grenzen tussen twee grondbezitters. Het uitoefenen van exclusief gezag binnen 'zijn' grens en het weren van indringers (of het nu een agressief buurland is, of een buur-

man die de gemeenschappelijke grens probeert te verschuiven) voldoet kennelijk aan een diepgewortelde behoefte. De grens moet dan wel worden gedefinieerd. Bevoegde personen of bevoegd gezag (buren, dorpen, landen) kunnen zeggen: “Er is een grens”, maar dat is niet meer dan een imaginaire lijn totdat die is omschreven door gedefinieerde objecten – een topografisch element (een hek of een sloot), grenspalen, metingen ten opzichte van gebouwen, of wat dan ook maar geschikt is. En als dat eenmaal is gebeurd, dan moet die omschrijving goed worden onthouden, en liefst op schrift worden bewaard. Elke grens doorloopt in zijn bestaan dus een aantal fasen: op zeker moment ontstaat er behoefte aan een nieuwe grens, er komt overeenstemming over de ligging ervan, vervolgens wordt de grens nauwkeurig bepaald en gedocumenteerd, en de definitieve grens wordt beheerd. In hoofdlijnen geldt hetzelfde voor gemeentegrenzen, al zal daar de fysieke agressiecomponent doorgaans kleiner zijn.

De Nederlandstalige literatuur over gebied en grenzen van gemeenten omvat ongeveer een dozijn boeken (waaronder Struycken, 1912; Cremer, 1927; Top, 1960; Vries, 1888; Waltmans, 1994), vele tientallen artikelen in de gemeentelijke vakbladen (tijdschriften als *NG Magazine*, *Binnenlands Bestuur*, *De Gemeentestem*, *De Gemeenteraad*, *Weekblad voor Gemeentebelangen*), beleidsnota's van de regering (onder andere (Onderzoek, 1982; Beleidskader, 1995 en Beleidsnotitie, 1998) en veel specifieke onderzoeksrapporten, vlugschriften en protestnota's bij individuele gemeentelijke herindelingen. Die literatuur heeft echter vrijwel altijd betrekking op de sociale, politieke of bestuurlijke aspecten rond het bepalen van gemeentegrenzen; zij biedt geen bruikbare modellen voor het detailleren, beschrijven en beheren van gemeentegrenzen. (Een paar publicaties geven wel enkele handreikingen; deze komen in par. 4.2.3 aan de orde.)

Over de detaillering, beschrijving en het beheer van internationale grenzen – waarbij aan de ligging doorgaans zeer hoge eisen worden gesteld – is meer onderzoeksmateriaal beschikbaar dat bruikbare elementen biedt voor gemeentegrenzen.¹⁰ In dit materiaal zijn enkele modellen beschikbaar voor het beschrijven van de ‘levenscyclus’ van een grens. Hoewel de bewoordingen anders zijn, zijn in deze modellen de verschillende fasen goed vergelijkbaar. In dit onderzoek hanteer ik het model zoals dat is beschreven in (Jones, 1945: 5), en dat voor internationale grenzen vier fasen onderscheidt (tabel 1.1).

De levenscyclus van een gemeentegrens is te vergelijken met die van internationale grenzen, behalve voor wat betreft de demarcatie. De demarcatiefa-

¹⁰ Met name de universiteit van het Engelse Durham kent een onderzoeksgroep *International boundaries research unit* (www.dur.ac.uk/ibru/) die zich met beschrijving en beheer van (internationale) grenzen bezig houdt. De Universiteit van Nijmegen kent een *Nijmegen Center for Border Research* maar dit richt zich op de sociale en politieke betekenis van grenzen.

Tabel 1.1 De fasen in de levenscyclus van een grens naar Jones (1945)

Fase	Inhoud	Betrokkenen
Allocation	Politieke besluiten over de toedeling van een gebied	Politici, diplomaten
Delimitation*	Beschrijving van een nieuwe grens in een verdrag	Diplomaten, juristen, soms een technisch adviseur
Demarcation	Lokalisering en markering van de grens in het terrein en vastlegging met metingen	Technici**
Administration*	Fysiek onderhoud van de grenslijn (stenen etc.), aanwijzing van de grens bij bijv. ongevallen, en de administratieve registratie	Technici/administrateurs

*) Voor 'delimitation' wordt ook wel de term 'deliniation' gebruikt; Adler (2002) gebruikt ze zelfs door elkaar heen. Voor het begrip 'administration' treft men ook wel 'management' aan o.a. Adler (2001).

***) Onder technici wordt hier bedoeld op geodetische en kartografische specialisten, alsook topografen en geografen.

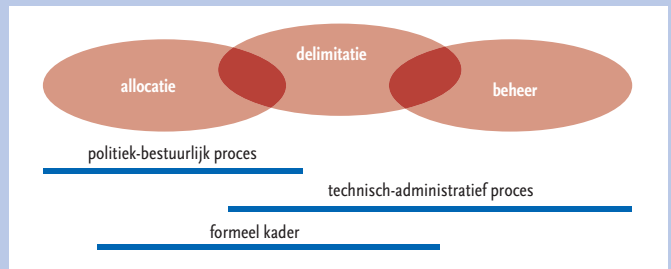
Tabel 1.2 De Nederlandse 'vertaling' van het model van Jones (1945)

Fase	Inhoud	Betrokkenen	Voorbeeld
Allocatie	Politiek/bestuurlijk besluit over grenswijziging of herindeling	Politici, bestuursambtenaren	Een deel van een gemeente wordt bij een andere gemeente gevoegd; op een overzichtskaart wordt een beoogde grens aangegeven
Delimitatie	Beschrijving van de nieuwe grens in een wet of besluit, nadere precisering	Bestuursambtenaren en juristen, technische adviseurs	De grens wordt beschreven in woorden en/of kaarten
Beheer	Eventuele opmeting; verwerking grens in kadastrale registratie; informatieverstrekking; aanwijzing grens op afroep	Technische en administratieve medewerkers	Meetschetsen en kaarten bij het Kadaster, dossiers bij het Rijk en de provincie, advies- en uitzetwerk door het Kadaster

se voor internationale grenzen is vooral gericht op het werk in het terrein, in eerste instantie het plaatsen van grensmarkeringen, maar ook het creëren van singels of hekwerken op de grens (zoals bij resp. de Amerikaans-Canadese en de Amerikaans-Mexicaanse grens het geval is). Dit gebeurt bij Nederlandse gemeentegrenzen vrijwel nooit. Demarcatie als aparte fase is in het kader van dit onderzoek derhalve niet relevant. 'Vertaald' naar de gemeentegrenzen in Nederland ziet het model eruit zoals in tabel 1.2 is weergegeven.

In de praktijk zullen de fasen elkaar in zekere mate overlappen, omdat de uitkomst van de ene fase grote invloed heeft op een volgende fase en het dus verstandig is daarmee rekening te houden. Na een slechte allocatie zullen er problemen optreden in de delimitatiefase, omdat partijen het niet eens kunnen worden over het gedetailleerde grensbeloop (wat dan soms weer betrokkenheid van politici en bestuurders met zich brengt).¹¹ En een onzorgvuldige delimitatie vormt de kiem voor toekomstige conflicten over de juiste ligging van een grens, omdat gegevens niet beschikbaar of onbetrouwbaar zijn. De samenhang is in figuur 1.2 weergegeven.

Figuur 1.2 Schematische weergave van de levenscyclus van gemeentegrenzen in Nederland



In tegenstelling tot wat bij internationale grenzen het geval is, bestaat er in de huidige Nederlandse praktijk een formeel kader voor de allocatie en voor het delimiteren van gemeentegrenzen; dit is

daarom in het schema van figuur 1.2 toegevoegd. Bij een allocatie gaat er overigens meestal een politiek-bestuurlijke discussie vooraf aan de start van de formele procedure; voor deze voorfase is geen formeel kader van toepassing.

1.4.2 Begrenzings van het onderzoek

Dit onderzoek gaat over de delimitatie en het beheer van gemeentegrenzen: het technisch-administratieve proces. De allocatie, ofwel de inhoudelijke motieven en afweging om een herindeling of grenswijziging door te voeren, blijft hier verder onbesproken: dit is een politiek-bestuurlijk proces waarbij het gaat om het veranderen van de gemeentelijke indeling, en niet om de gemeentelijke grenzen als zodanig. Of het maatschappelijk of feitelijk logisch is dat een grens op een bepaalde plek is gelegd laat ik hier buiten beschouwing: situaties waarin goed gedefinieerde grenzen bijvoorbeeld door huizen lopen, de oude loop van een genormaliseerde beek volgen, een ‘wandeland’ Waddeneiland doorsnijden, of waarbij er sprake is van een enclave, zijn voor dit onderzoek dus niet van belang. De uitkomst van een allocatieproces – het formele besluit tot wijziging van gemeentegrenzen – valt daarentegen wel weer in dit onderzoek: dit is immers het uitgangspunt voor de delimitatie en het latere beheer.

Het onderzoek is beperkt tot de gemeentegrenzen binnen Nederland – grenzen waarvoor de Nederlandse overheid de exclusieve bevoegdheid heeft om ze vast te stellen en te veranderen. Rijksgrenzen zijn weliswaar veelal tevens gemeentegrenzen maar ze worden bilateraal, tussen gelijkwaardige partners, vastgesteld en er wordt over het algemeen zeer scherp toegezien op de juiste grensomschrijving. Bovendien worden de rijksgrenzen – in tegenstelling tot gemeentegrenzen – voortdurend gecontroleerd; in verdragen zijn vaak gedetailleerde bepalingen opgenomen over hoe en door wie deze schouw moet plaatsvinden, en wat er moet worden geschouwd.¹² In beginsel zal er dus geen onzekerheid over de loop van rijksgrenzen bestaan. Een bijzonder soort rijks-

¹¹ Een voorbeeld is het geschil Rijswijk – Den Haag (2002-2007), dat in par. 6.4.3 uitgebreid aan de orde komt.

¹² Zie bijvoorbeeld de Reglementen voor het stellen, resp. het onderhouden en instandhouden van grenspalen op de grensscheiding tussen Nederland en België van 8 augustus 1843 (Stb. 1844, 12) resp. 28 juni 1847 (Stb. 1849, 61) en de artt. 2-9 en 13 van de overeenkomst van 30 oktober 1980 tussen Nederland en Duitsland (Trb. 1981, 8).

grenzen zijn voorts de grenzen van de territoriale zee (de 12-mijls zone) die zijn vastgesteld op basis van het internationale zeerecht.¹³ Deze zullen eveneens buiten het onderzoek worden gehouden, omdat er geen gemeentegrenzen in Nederland zijn die met de grens van de territoriale wateren samenvallen, een keuze die door de Nederlandse regering bewust is gemaakt.¹⁴

Voor *provinciegrenzen* is de wet- en regelgeving sterk vergelijkbaar met die voor gemeentegrenzen, evenals het beheer ervan. Provinciegrenzen kennen derhalve geen afzonderlijke ‘grenzenproblematiek’. In dit boek omvat daarom het begrip ‘gemeentegrenzen’ ook de provinciegrenzen. Alleen waar het specifiek over provinciegrenzen gaat, zal dat uitdrukkelijk worden vermeld.

Voorts zullen *binnengemeentelijke grenzen* buiten dit onderzoek worden gelaten. Het gaat om onderverdelingen van gemeenten in de vorm van CBS-wijken, woonplaatsen, stadsdelen, postcodedistricten, en dergelijke (zie ook par. 10.3.1). Deze gebiedsindelingen worden weliswaar veel gebruikt, maar in wezen zijn het niet meer dan groeperingen van woningen/bewoners voor postale doeleinden en statistische toepassingen. Voor de grenzen van deze gebieden bestaat geen formele grondslag en ze zijn ook niet grootschalig geregistreerd.

Op het eerste gezicht lijken *grenspalen* van belang voor delimitatie en beheer van gemeentegrenzen. Deze worden in Nederland echter al meer dan een eeuw niet meer als zodanig gebruikt. In Overijssel bijvoorbeeld – een provincie waar veel gemeentegrenzen dwars door het terrein lopen en waar grenspalen dus zinvol waren – dateren de laatste provinciale reglementen op de instandhouding van grenspalen van 1841 en 1852;¹⁵ nadien werd het kennelijk niet meer nodig geacht om nieuwe reglementen op te stellen. In 1874 liet de minister van Binnenlandse Zaken een missive uitgaan waarin hij liet weten dat gemeenten zelf moesten zorgen voor grenspalen, als ze dat nodig vonden; op rijks- en provincieniveau had men er klaarblijkelijk geen belang meer bij.¹⁶ In de archieven van de provincie Utrecht dateren de laatste stukken over grenspalen rond 1940, maar dat betreft alleen correspondentie met de burgemeesters van Rhenen en Polsbroek over herstel van grenspalen; uit de stukken blijkt niet dat de provincie er iets aan heeft gedaan.¹⁷ Uit een in

¹³ Het vigerende recht is het ‘Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee’, gesloten op 10 december 1982 te Montego Bay; zie Trb. 1984, 55. De huidige Nederlandse grens in de territoriale wateren is vastgesteld bij wet van 9 januari 1985, Stb. 129.

¹⁴ De regering volgt de aanbeveling hierover uit het rapport van de ‘Ad hoc werkgroep vaststelling van provinciale en gemeentelijke grenzen langs de Noordzee’ van de Interdepartementale Coördinatiecommissie van Noordzee Aangelegenheden (ICONA) uit 1979 (Kamerstukken II 1983/84, 18456, nr. 3, en 1988/89, 21019, nr. 3; vergelijk ook Handelingen II, 6 september 1990, p. 5073, over de zogeheten ‘ICONA-norm’).

¹⁵ Provinciaal Blad Overijssel, nrs. 1841, 26 en 1852, 74.

¹⁶ Missive 29 mei 1874, no. 186, 2^e afdeling; zie bijvoorbeeld Provinciaal Blad Gelderland, nr. 1874, 75.

2005 onder gemeenten gehouden enquête blijkt dat grenspalen in de praktijk vrijwel nergens meer worden gebruikt (zie bijlage 2). Door de beschikbaarheid vanaf 1832 van de kaarten van het Kadaster verdween de noodzaak om de grens in het terrein zichtbaar te maken. De grenspalen die nu nog bestaan vormen hoofdzakelijk een historische curiositeit, maar ze leveren geen structurele bijdrage meer aan de delimitatie van gemeentegrenzen.

In zekere zin vergelijkbaar met grenspalen zijn semi-officiële grensaanduidingen als de bordjes met gemeentenamen langs autosnelwegen of de ‘Welkom in’-gemeentenaam-borden. Deze zijn niet structureel geplaatst, en geven bovendien in de regel niet de exacte locatie van de gemeentegrens aan. Ook deze grensaanduidingen komen hier verder niet meer aan bod.

Voor het onderzoek is als historische ‘ondergrens’ genomen de opneming van alle gemeentegrenzen tussen 1812¹⁸ en 1832 ten behoeve van de kadastrale werkzaamheden, ondanks het feit dat een aantal hedendaagse grenzen nog van vóór die tijd dateert. Bij deze kadastrale grensopneming zijn echter alle gemeentegrenzen op min of meer uniforme wijze en in samenwerking met de betrokken gemeenten nagelopen, beschreven en goedgekeurd – hetzij door de betrokken gemeentelijke vertegenwoordigers, hetzij door hogere machten. Alle vroegere grensbeschrijvingen, grensovereenkomsten en dergelijke zijn daarbij weliswaar formeel in stand gebleven, maar in praktische zin zijn ze vervangen door de beschrijvingen uit de kadastrale begintijd.

1.4.3 Begrippenkader

Uit het model van Jones gebruik ik twee stappen: de *delimitatie* en het *beheer* van grenzen.

Binnen de delimitatie zijn vervolgens twee onderdelen te onderscheiden:

- de manier waarop de delimitatie wordt gedaan: de vaststelling van de grenzen;
- en de middelen die voor de delimitatie worden gebruikt: de grensbeschrijvingsmethoden.

‘Beheer’ vraagt nog om enige toelichting, en wel in relatie tot het begrip registratie. Beheer omvat zowel het formele beheer als het feitelijke beheer. Het formele beheer van gemeentegrenzen heeft in Nederland geen inhoud: na de afronding van een grenswijzigingsproces houdt de bemoeienis van ministerie of provincie op. De beheertaak is ook niet formeel belegd en ‘beheer’ in wel-

¹⁷ Utrechts Archief, archief 07.151 (Provinciale Waterstaat Utrecht 1926-1954), inv.nr. B504. In het aansluitende archief over de periode 1955-1988 zijn geen stukken over grenspalen gevonden.

¹⁸ In enkele gedeelten van de huidige provincie Limburg is al eerder met de werkzaamheden voor een kadaster begonnen; dit wordt hier verder buiten beschouwing gelaten.

ke zin dan ook is alleen van toepassing op wat het Kadaster op dit punt de facto doet. Bij het Kadaster is er vervolgens geen sprake van een zelfstandige beheerfunctie voor gemeentegrenzen: deze zijn onderdeel van de kadastrale registratie en worden bijgehouden op grond van algemene intern-kadastrale voorschriften. ‘Beheer’ valt in deze context dus praktisch samen met ‘(kadastrale) registratie’; aangezien dit een algemeen gehanteerd begrip is, zal ik het in het navolgende dan ook ‘registratie’ gebruiken in plaats van ‘beheer’. ‘Registratie’ en ‘registreren’ door het Kadaster betekenen hier dus zoveel als het vastleggen en bijhouden van (gemeentegrens)gegevens op kaarten en in (digitale) bestanden door deze dienst.

In de Kadasterwet, zoals die in 2006 gold, wordt kadastrale registratie in engere zin gebruikt, namelijk als verzamelnaam voor de administratieve percelenregistratie. Die staat dan naast de ‘kaarten’.¹⁹ Kaarten zijn naar mijn mening echter ook een registratie, alleen de vorm verschilt: administratief (tekstueel) naast geometrisch. Gemeentegrenzen maken onderdeel uit van de geometrische registratie, maar het kale begrip ‘kaarten’ is hier echter te beperkt: dat heeft een te sterke associatie met bladen of beeldschermen met een geometrische afbeelding, en dat zou het zicht op alle bijkomende aspecten versluieren. Het begrip registratie dekt het geheel beter af.

Naast ‘registratie’ wordt de laatste jaren, vooral in het kader van de authentieke registraties (zie verder par. 5.4), het begrip ‘register’ gepositioneerd: een register is een geordende verzameling van relevante brondocumenten, en onder registratie wordt verstaan de extra voorziening die het makkelijker maakt na te gaan welke documenten er in het register zijn opgenomen; de registratie ontsluit derhalve het register.²⁰ Voor gemeentegrenzen zou dat inhouden dat er een verzameling bestaat van relevante brondocumenten waarbij ze zijn vastgesteld, en dat de kadastrale kaarten een (indirecte) toegang tot de brondocumenten bieden, met – in dit geval – ook een visuele beschrijving van wat in deze stukken is verwoord. In de praktijk is dit onderscheid moeilijk hanteerbaar: een consistente verzameling brondocumenten van gemeentegrenzen is er niet, en bovendien is de kadastrale kaart in veel gevallen de enige bron voor gemeentegrenzen, waardoor die feitelijk deels een registerfunctie heeft. Hierna zal ik het begrip ‘register’ alleen gebruiken als het expliciet gaat over een verzameling van relevante brondocumenten.

In dit boek zullen, in aansluiting op de probleemstelling, de vaststelling,

19 Art. 3 resp. art. 48. Dit zal wijzigen na invoering van de Wet basisregistraties kadaster en topografie, waarin er één (basis)registratie wordt gedefinieerd die bestaat uit administratieve gegevens en de landelijke kadastrale kaart (Kamerstukken II, 2005/06, 30544, nr. 2, p. 2). Zie voor dit wetsvoorstel ook par. 10.3.1, sub I.

20 Zo ontsluit de GBA de akten in de burgerlijke stand en een gemeentelijke gebouwenregistratie de verleende bouwvergunningen. De terminologie is overgenomen uit de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Kamerstukken II, 2001/02, 28218, nr. 3:9).

de grensbeschrijvingsmethoden en de registratie afzonderlijk aan de orde komen. Bij elk ervan zal tevens het relevante deel van het formele kader worden besproken.

Voorts gebruik ik de volgende algemene begrippen:

- grensvaststellingsbesluit: elk besluit, van welke aard of instantie dan ook, waarmee een nieuwe gemeentegrens is gedefinieerd;
- grensbeschrijving: dat deel van een grensvaststellingsbesluit waarin de ligging van een nieuwe gemeentegrens in woorden en/of kaarten is beschreven;
- stelsel: het geheel van regelgeving, procedures, stukken en actoren rond de vaststelling, de registratie en de grensbeschrijvingsmethoden, en hun onderlinge samenhang;
- Kadaster (met hoofdletter): de overheidsdienst die in Nederland verantwoordelijk is voor de grondboekhouding;
- kadaster (zonder hoofdletter): de benaming voor een grondboekhouding in het algemeen en voor het geheel aan administratieve registers en kaarten bij het Kadaster;
- geometrie (bijvoeglijk: geometrisch): de gegevens van een object waarmee de plaats wordt aangeduid en waarmee het – in de regel – op een kaart kan worden afgebeeld;
- geodesie/landmeetkunde (bijvoeglijk: geodetisch/landmeetkundig): de professie die zich bezighoudt met het meten van en op de aarde; beide woorden gebruik ik door elkaar, zonder een onderscheid te willen maken;
- kaart versus visualisatie: in de hedendaagse kartografie spreekt men niet meer van een kaart maar van een visualisatie – een kartografisch opgebouwde afbeelding, onverschillig op welk medium, van gegevens uit (bijvoorbeeld) een databank. Het ‘klassieke’ begrip kaart verwijst naar een afbeelding op papier – een van de mogelijkheden voor visualisatie. Toch wordt het begrip ‘kaart’ zeer algemeen gebruikt, ook waar het om een visualisatie in de hedendaagse vorm gaat (bijv. een ‘kaart’ op een beeldscherm). Dat zal ik ook in dit boek doen, en het woord ‘visualisatie’ alleen gebruiken als dat specifiek van belang is.

1.5 Werkwijze

Als uitgangspunt voor het onderzoek heb ik een archief opgebouwd van alle wetten en besluiten met grensbeschrijvingen vanaf 1815 voor heel Nederland. Deze zijn onderzocht, evenals alle processen-verbaal die zich bevinden in de Kadaster- en rijksarchieven. (Zie voor opzet en inhoud bijlage 1.) Voorts heb ik uitgebreid gebruik gemaakt van de resultaten van de eerder genoemde bestandsvergelijking tussen de digitale gemeentegrenzen in LKI (Kadaster) en in Topgrenzen (Topografische Dienst). De analyse daarvan leverde een groot

aantal gegevens en vraagpunten op die bij dit onderzoek zijn betrokken. Daarna heb ik aanvullend archiefonderzoek bij het Kadaster gedaan naar grensverhuivingen als gevolg van intern-kadastrale werkzaamheden. De basis van het totale onderzoek ligt dus met name in resultaten van het archiefonderzoek.

Daarnaast heb ik via literatuuronderzoek de historie, achtergronden, wetgeving, en andere relevante aanpalende terreinen bestudeerd. Een en ander is aangevuld met informatieve en inventariserende vraaggesprekken met deskundigen, in het bijzonder op het gebied van staats- en bestuursrecht, kadaster, geodesie, en civiele techniek (bijlage 1).

De voorstellen waarmee dit boek wordt afgesloten, zijn gebaseerd op de voorgaande hoofdstukken, aangevuld met vraaggesprekken en literatuuronderzoek. Hierbij heb ik tevens het in mei 2006 gepubliceerde wetsvoorstel 'Basisregistratie kadaster en topografie'²¹ betrokken.

Voor het krijgen van inzicht in de opvattingen bij gemeenten heb ik een enquête onder de hoofden of coördinatoren geo/vastgoedinformatie gehouden, waarvan de resultaten in bijlage 2 zijn vermeld.

Ten slotte heb ik nog onderzocht of een nadere studie van de situatie rond gemeentegrenzen in het buitenland relevant kan zijn. Daartoe heb ik via email twintig instellingen in westerse landen benaderd (België, Frankrijk, Duitsland, Zweden, Zwitserland, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Canada, Australië). Inhoudelijke respons kwam met name uit Duitsland, Zwitserland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk. Daaruit bleek dat de samenhang van gemeentegrenzen met de nationale rechtstelsels erg groot is. Ook zouden eventuele conclusies uit buitenlandse situaties weer moeten worden 'vertaald' naar de bestuurlijk-juridische context van Nederland. Dit zou niet alleen een te groot en te bewerkelijk onderdeel van het onderzoek gaan worden, maar de landgebonden context maakt zo'n nadere studie bij voorbaat weinig vruchtbaar. Om deze reden heb ik van dit traject afgezien.

1.6 Opzet van dit boek

Het boek is ingedeeld aan de hand van de drie onderdelen van het technisch-administratieve proces, zoals die in par. 1.4.3 zijn onderscheiden: de vaststelling, de grensbeschrijvingsmethoden en de registratie. Daarbij wijk ik iets van deze volgorde af, en wel door de registratie voorafgaand aan de beschrijvingsmethoden te behandelen. De reden daarvoor is dat het Kadaster, dat de registratie uitvoert, een belangrijk stempel drukt op de beschrijvingsmethoden en dat voor een goed begrip daarvan de registratie in samenhang met het Kadaster eerst moet worden besproken.

²¹ Kamerstukken II, 2005/06, 30544.

De hoofdstructuur van het boek wordt gevormd door een tweeluik:

- als eerste de inventarisatie, waarin het eerste deel van de probleemstelling aan de orde komt: ‘Hoe zijn de gemeentegrenzen in Nederland vastgesteld, geregistreerd en beschreven?’; deze drie onderdelen worden behandeld in resp. hoofdstuk 2, 3 en 4;
- als tweede een nader onderzoek (de analyse en toetsing), waarmee een antwoord wordt gegeven op de vragen ‘welke onvolkomenheden zijn daarbij opgetreden?’ en ‘hoe moet daarmee worden omgegaan?’, ook in dit deel onderverdeeld naar de eerdergenoemde drie onderdelen (hoofdstukken 6, 7 en 8). Hoofdstuk 9 bevat voorts twee bijzondere vraagstukken, die niet onder één specifiek onderdeel konden worden geschaard.

Als ‘scharnierpunt’ tussen de beide luiken is er een intermezzo (hoofdstuk 5), met een terugblik op de inventarisatie, de overwegingen om nader onderzoek te doen, en een beschrijving van de uit te voeren analyse en toetsing.

Het geheel wordt afgesloten met voorstellen die antwoord geven op het vierde deel van de probleemstelling ‘hoe kunnen die [onvolkomenheden] in de toekomst worden voorkomen?’ (hoofdstuk 10).

Naamgeving instanties

Een aantal instanties die onder meer namen bekend hebben gestaan maar waarvan de taak in wezen hetzelfde is gebleven, worden in dit boek met eenzelfde naam aangeduid. Het gaat om:

- ministerie van Binnenlandse Zaken, van VROM, van Financiën, van Defensie;
- Kadaster;
- Topografische Dienst (ook nu deze onderdeel uitmaakt van het Kadaster);

Spelling en woordkeus

In dit boek volg ik de spelling van het Witte Boekje, zoals dat op 16 augustus 2006 is gepubliceerd. De enige vrijheid die ik neem is het gebruik van het woord ‘kartografie’ in plaats van ‘cartografie’, omdat deze laatste schrijfwijze wijst op een voltooid verleden terwijl deze kunde nog levend genoeg is.

Aanduiding van wetten en besluiten

Bij grensvaststellingsbesluiten is het jaartal vermeld waarin het desbetreffende besluit is genomen. Alleen als de ingangsdatum specifiek van belang is, wordt die als zodanig benoemd. Andere wetten worden aangeduid met het jaartal waarin ze daadwerkelijk van kracht zijn geworden, bijvoorbeeld: wet-Arhi 1991 en Gemeentewet 1994. In afwijking van de conventies schrijf ik wet-Arhi en wet-Argi in plaats van Wet-arhi resp. Wet-argi. Daarmee ligt het accent meer op de inhoud dan op de wet als zodanig. Ook schrijf ik Amvb in plaats van AMvB omdat dit een rustiger woordbeeld heeft.

Bronvermeldingen/auteursrechten

Bronvermeldingen zijn toegevoegd, wanneer zij ontbreken dan betreft het een foto of product van mijzelf. Het auteursrecht van alle gebruikte topografische en kadastrale kaarten rust, voor zover de Auteurswet dat voorschrijft, bij het Kadaster (waaronder de Topografische Dienst); dit is niet steeds expliciet vermeld. Feiten en cijfers zijn afkomstig uit eigen onderzoek, tenzij anders is vermeld.

Afsluiting van de inhoud

Sluitingsdatum voor de inhoud van dit boek is 1 januari 2007.

2 De vaststelling van gemeentegrenzen

“Het is toch al te mal dat Gedeputeerde Staten van Groningen de indiening van een wetsontwerp zouden tegenhouden (...) de grensverandering is deze sop de kool niet waard, maar dit is wél het geval wanneer Gedeputeerde Staten hier een daad van verzet gaan plegen (...)”²²

2.1 Begrenzing van dit hoofdstuk

Gemeentegrenzen zijn geen doel op zich maar een middel om de reikwijdte van het gezag en de taken van gemeenten te definiëren. Alleen als er bestuurlijk behoefte aan bestaat – wanneer de taken en/of het gezag in het gedrang komen – worden grenzen gewijzigd. Het formele kader voor gemeentegrenzen is daarom gericht op het realiseren van die bestuurlijke behoeften, en daardoor op het aanbrengen van *veranderingen* in de gemeentelijke indeling. Dat kan gaan om het toedelen van voorheen niet-gemeentelijk ingedeelde gebieden (*vestigen* van gemeentelijk gezag), het overhevelen van grondgebied van de ene gemeente naar de andere door grenswijziging en/of opheffing (*wijzigen* van gemeentelijk gezag), of het opheffen van onduidelijkheid over de loop van een gemeentegrens (*preciseren* van gemeentelijk gezag). Dit kader wordt niet gebruikt voor het bevestigen van bestaande grenzen.²³ Voor de gemeentegrenzen langs de oostzijde van Het Gooi, die in 1719 zijn vastgesteld (Ter Veen, 1949: 182-183) en daarna nooit meer zijn veranderd, geldt dus dat de overeenkomst uit dat jaar nog steeds de formele grondslag vormt.

Als eerste geef ik in paragraaf 2.2 een korte historische schets van het ontstaan van de gemeentelijke indeling in Nederland. Daaruit zal blijken dat gemeenten pas in de Franse Tijd in beginsel hun huidige staatkundige plek hebben gekregen, en dat het Kadaster in 1812 is begonnen met het registreren van gemeentegrenzen. Voorts werd, nadat Nederland eind 1813 weer onafhankelijk was geworden, de in de Franse Tijd opgebouwde centrale overheidsorganisatie goeddeels in stand gehouden, in plaats van terug te keren naar de zeer decentrale structuur van de Republiek der Verenigde Nederlanden van vóór 1795. Vanaf 1813 ontstaat er, voor het eerst in de geschiedenis van Nederland, zowel een uniforme, centrale registratie van gemeentegrenzen als een uniforme, centrale wet- en regelgeving voor dit onderwerp; daarom hanteer ik dat

²² Potloodaantekening van een anonieme ambtenaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken op een concept-brief waarin wordt aangegeven dat het noodzakelijk is om een verschil van mening over de juiste loop van een gemeentegrens bij wet te regelen, in tegenstelling tot de opvatting van GS van Groningen dat onderlinge overeenstemming der gemeenten wel volstond (Nationaal Archief 2.04.57, inv.nr. 1172, Aduard-Leek 1881).

²³ Er zijn wel besluiten die bepalen dat een bestaande gemeentegrens wordt gehandhaafd, maar daarbij ging het om het afwijzen van een verzoek tot grensverandering.

jaar als beginpunt voor het verdere onderzoek.

Omdat het vaststellen en wijzigen van grenzen (ook ná de Franse Tijd) continu bleef plaatsvinden en er thans nog grenzen bestaan die sedertdien in diverse perioden zijn vastgesteld, bespreek ik in dit hoofdstuk het formele kader in al zijn vormen en met al zijn veranderingen vanaf 1813. In paragraaf 2.3 komt de wet- en regelgeving tot 1848 aan de orde: een periode waarin de Koning zeer grote bevoegdheden had, heerlijke rechten nog van belang waren, en steden en platteland verschillend bestuurd werden. De Grondwet van 1848, met in haar kielzog de Gemeentewet van 1851, veranderde deze situatie ingrijpend; deze wetten legden de grondslag voor de hedendaagse structuur van het openbaar bestuur en daarom wordt de periode vanaf 1848 afzonderlijk behandeld (par 2.4). Vanaf 1991 werd in enkele stappen de rol van de Gemeentewet op het punt van gemeentegrenzen beëindigd door de invoering van de Wet algemene regels herindeling (wet-Arhi) in 1991, hetgeen ik in paragraaf 2.5 behandel. Een kleine uitstap naar Europese regelgeving volgt in paragraaf 2.6. Daarna wordt in paragraaf 2.7 een aantal bijzondere besluiten besproken die buiten de formele regelgeving vallen maar die een andere (al dan niet formele) grondslag kennen. Paragraaf 2.8 bevat een aantal conclusies als afronding van dit hoofdstuk.

2.2 Ontstaan van de gemeentelijke indeling²⁴

De gemeenten zoals we die nu kennen – uniforme bestuurseenheden die de onderste laag van het openbaar bestuur vormen – zijn een product van de Franse Tijd. Vóór 1795 was de bestuurlijke organisatie binnen Nederland bijzonder divers. De Republiek der Verenigde Nederlanden bestond uit zeven zeer zelfstandige provincies die alleen gezamenlijk optraden als dat strikt noodzakelijk was. Centrale wet- en regelgeving ontbrak vrijwel geheel. Binnen de provincies was er meestal geen sprake van een homogene structuur van het plaatselijke bestuur; daar bestonden allerlei soorten eenheden naast, over en door elkaar, met verschillende privileges, taken en bevoegdheden. Een algemeen kenmerk van vrijwel al deze bestuurseenheden was dat zij verantwoordelijk waren voor zowel de rechtspraak als het bestuur; voorts werden vele notariële functies door de lokale bestuurders uitgeoefend.

Op plaatselijk niveau bestond er een strikte scheiding tussen de steden en het land buiten de steden. De steden (waarvan er in 1795 ongeveer 80 waren) hadden in de loop der eeuwen elk hun eigen privileges verworven, hielden daar uiteraard strikt aan vast en waren in het algemeen zeer onafhan-

²⁴ Deze paragraaf is samengesteld op basis van (Alberts, 1966; Kocken, 1973; De Blécourt, 1903 en De Blécourt, 1912). Alleen bij enkele significante citaten zijn referenties in de paragraaftekst vermeld.

kelijk van de provinciale besturen. Zij hadden een eigen bestuur dat zij naar eigen goeddunken organiseerden, zonder dat de hogere overheid daar invloed op had. Het stadsbestuur was belast met de algemene zorg voor de stedelijke gemeenschap, en het had – de rechtspraak buiten beschouwing latende – soms zelfs meer bevoegdheden dan de latere gemeentebesturen.

In de gebieden buiten de steden werd de lokale bestuursstructuur doorgaans gevormd door de zogeheten (schout)ambachten.²⁵ Dat zijn de kleinste eenheden waarbinnen een door het hoge gezag (de landsheer, later de Staten van een provincie) aangestelde vertegenwoordiger, de schout, recht en orde handhaafde, en waarbinnen deze uitvoering gaf aan de wetten en besluiten van het hoge gezag. Deze functionaris was dus zowel rechter als hoofd van het bestuur. De ambachten zijn in de loop van de Middeleeuwen ontstaan doordat de landsheer zijn gezag in zijn gebied ging verstevigen door het aanstellen van lokale vertegenwoordigers. Een ambacht omvatte een of meer van oudsher bestaande buurschappen; het stond in principe 'los' van de kerkelijke indeling in kerspelen of parochies, al vielen beide indelingen vaak min of meer samen. Als laag tussen de ambachten en het hoge gezag bevonden zich nog de zogeheten baljuwschappen,²⁶ die met name een rechterlijke functie hadden. De organisatie van de lokale bestuurseenheden verschilde per landstreek, omdat die elk hun eigen landrecht en gewoonterecht kenden, wat tot grote verschillen tussen de bevoegdheden en werkzaamheden van de ambachten in de verschillende regio's van de Republiek leidde.

Een bijzonderheid van het bestuur op het platteland was dat de overheidsmacht in privaat bezit kon zijn. In zo'n geval werd het plaatselijke bestuursorgaan een 'heerlijkheid' genoemd. Heerlijkheden ontstonden als het gezag over een gebied door de landsheer werd geschonken of verkocht aan een persoon of groep personen (bijvoorbeeld een ridderschap). Het creëren van heerlijkheden heeft een, uit de Middeleeuwen afkomstige, feodaalrechtelijke oorsprong, die ook tijdens de Republiek in stand bleef; tot in de 18e eeuw zijn er nog heerlijkheden ontstaan. De privileges (de 'heerlijke rechten') van de eigenaar (de 'heer') konden per heerlijkheid variëren, maar deze bestonden in ieder geval uit het alleenrecht op belastingheffing, rechtspraak en benoeming van bestuurders in het gebied. De inkomsten uit belastingen, retributies en boetes vielen aan de heer toe. Heerlijke rechten waren erfelijk en ze konden worden verhandeld. Heerlijkheden kwamen vooral voor in Holland en Zee-

²⁵ In de provincie Utrecht worden deze eenheden doorgaans 'gerecht' genoemd, in Friesland 'grietenij', in Gelderland 'scholtambt' en Overijssel 'richterambt'. In vrijwel alle provincies zijn er weer uitzonderingen op deze regel. In Drenthe en Groningen was er op het platteland 'niets wat met gemeentebesturen eenige overeenkomst had' (De Blécourt, 1903: 8).

²⁶ De gangbare benaming in Holland, in andere provincies meestal bekend onder de benaming 'drostambt'.

land, en af en toe ook in de andere provincies; alleen in Friesland hebben ze nooit bestaan. Wanneer heerlijkheden zijn ontstaan door de verkoop van bestaande ambachten, werden ze wel als ‘ambachtsheerlijkheid’ aangeduid.

Dit private bezit was niet voorbehouden aan individuele personen. Met name de steden bezaten ook vele heerlijkheden. Zo kocht Amsterdam in 1529 de aangrenzende heerlijkheden Sloten en Nieuwer-Amstel en in 1731 Diemen en Ouder-Amstel (Ter Veen, 1959: 284). Voorts had de stad in 1660 Urk aangekocht (Van der Aa, 1839: sub Urk) in verband met de controle over de scheepvaartroute over de Zuiderzee. De desbetreffende heerlijkheden werden overigens geen onderdeel van de stad (er was geen sprake van annexatie), maar Amsterdam benoemde wel de bestuurders en de rechters zodat de belangen van de stad konden worden gewaarborgd. De staatsrechtelijke verhoudingen werden daar niet overzichtelijker van: een publiekrechtelijk orgaan bemoeit zich via haar privaatrechtelijke eigendom van een heerlijkheid met de publiekrechtelijke gang van zaken in die heerlijkheid. Naast aankoop door steden kwam het in de 18e eeuw ook voor dat de regenten of de gezamenlijke ingelanden zelf de heerlijke rechten aankochten (Kocken, 1973: 37), zodat zij een grote zelfstandigheid verwierven.²⁷

Heerlijkheden konden ‘hoog’ of ‘laag’ zijn. In het eerste geval mochten schout en schepenen ook halsmisdrijven en andere zware misdaden berechten. In een lage heerlijkheid kon men alleen dagelijkse overtredingen berechten; zwaardere zaken vielen binnen de competentie van een baljuwschap.

Ambachten en heerlijkheden waren in aanzienlijke mate nevensgeschikt voor het bestuur op het platteland. Afgezien van de rechten van de heer, waren beide eenheden in hun bestuursinrichting en verhouding tot het centrale gezag vergelijkbaar. De ambachten kunnen daarom worden beschouwd als “de bestuursonderdelen die wij als voorouders van onze hedendaagse gemeenten mogen beschouwen” en “ook [de] heerlijkheden zijn tot de voorouders van onze gemeenten te rekenen” (Alberts, 1966: 96).

Naast de heerlijkheden en de ambachten bestonden er nog andere gebieden die lokale beheer- of bestuursfuncties uitoefenden (Kocken, 1973: 58). Paden en wegen waren veelal een zorg van polders of waterschappen. Het bijhouden van doop-, trouw- en overlijdensregisters gebeurde meestal door parochies of kerspelen, die vaak ook (enig) onderwijs verzorgden en de armenzorg regelden. Soms was het kerspel tevens een soort dorpsbestuur, soms bestond er naast het kerspel nog een afzonderlijk orgaan dat zich met de plaatselijke belangen bezighield. In Oost- en Noord-Nederland bestonden er marken die zeggenschap hadden over de (gemeenschappelijke) gronden van een dorp en veelal ook een soort dorpsbestuur vormden. Kerspelen, dorpsbesturen en

²⁷ Bijvoorbeeld Pijnacker in 1724 (bron: www.herenvanholland.nl, ingezien februari 2007).

marken waren doorgaans wel in zekere zin ondergeschikt aan de ambachten en heerlijkheden, al was het maar omdat ze geen rechtsprekende en algemeen-bestuurlijke bevoegdheden bezaten, maar een duidelijke hiërarchie bestond er niet. Het plaatselijke bestuur in Nederland vóór 1795 was daardoor een zeer complexe aangelegenheid.

De heerlijkheden en ambachten waren vooral gericht op gezagshandhaving en belastingheffing. De grenslijn was dan ook afgeleid van deze belangen. De grens lag vast waar dat nodig was, bijvoorbeeld welk huis bij welk gebied hoorde, waar belastbaar bouwland lag, of welk dijkdeel ten laste kwam van het lokale bestuur. Maar als het niets kostte, opleverde of uitmaakte, dan bestond er vaak geen (scherpe) grens: in moerassen en bossen, op zandgronden en door venen. De 'inhoud' (landerijen, mensen, gebouwen) was belangrijker dan een abstract getrokken grenslijn (Van der Woud, 1998: 64). En die inhoud hoorde vaak al eeuwenlang onder een bepaald dorp, iedereen wist dat ook, dus dat hoefde niet precies te worden omschreven. De ligging van de grenzen was meestal alleen lokaal bekend bij de dorpsoudsten, soms (ook) vastgelegd in charters of overeenkomsten met het hogere gezag of met aangrenzende gebieden, soms geregistreerd op kaarten van wisselende kwaliteit of herkomst. Deze onsystematische 'registratie' veroorzaakte in de loop der eeuwen heel wat, vaak langdurige, grensgeschillen. Als gevolg van de sterk gedecentraliseerde staatsstructuur, en de bijna individuele rechtspositie van de afzonderlijke lokale bestuurseenheden, was er ook geen (algemeen) formeel kader voor het vaststellen en wijzigen van grenzen van deze eenheden.

In de nasleep van de Franse Revolutie brak in januari 1795 de Bataafse Revolutie uit: de stadhouder en andere machthebbers werden verjaagd en de macht werd overgenomen door een patriottische regering. De belangrijkste drijfveer was de behoefte aan meer vrijheid en zeggenschap voor het volk. Dat gold niet alleen voor het land als geheel, maar ook in de dorpen en steden. De heerlijke rechten werden afgeschaft en in plaats daarvan probeerden de nieuwe machthebbers een min of meer uniforme regeling voor het openbaar bestuur in te voeren, met democratisch gekozen bestuurders. In de Acte van Staatsregeling van 1798 werd voor het eerst het woord 'gemeente' gebruikt als naam voor de plaatselijke besturen.²⁸ De nieuwe democratie was echter een kort leven beschoren: om de paar jaar werden er bestuurlijke veranderingen doorgevoerd, met als enige constante een steeds toenemende centralisatie waarbij vrijwel alle macht naar de centrale overheid werd getrokken en de gemeenten alleen een paar uitvoerende taken overhielden (De Blécourt, 1903: 13; Alberts, 1966: 106). Een belangrijke ontwikkeling was dat in deze periode

²⁸ De Acte is vergelijkbaar met een Grondwet. Titel 1, artikel 5, bepaalt: "Ieder departement wordt ten spoedigsten verdeeld (...) in verschillende gemeenten."

de rechtspraak en de notariële taken afzonderlijk werden georganiseerd. Nadat Nederland door Frankrijk in 1810 was geannexeerd, kreeg het notariaat een eigen positie door de invoering van de Code Civil op 1 januari 1811 (Konings, 1990: 18), en werd een afzonderlijke rechterlijke organisatie op 1 maart 1811 ingevoerd (Van Boven, 1990: 58, 83). Vanaf dat jaar beperkte de functie van gemeenten en provincies zich tot die van openbaar bestuurslichaam, en kregen de gemeenten in principe de plaats in het openbaar bestuur die ze ook nu nog hebben – al hadden ze indertijd heel wat minder taken en nog minder bevoegdheden. De Fransen hebben de efficiëntie van het bestuur nog willen bevorderen door in 1812 een grootschalige gemeentelijke herindeling door te voeren. In Holland en Utrecht werd het aantal gemeenten gehalveerd; daarentegen werden de zeer grote plattelandsgemeenten in Friesland en in delen van Gelderland opgedeeld.

Nadat Nederland eind 1813 zijn zelfstandigheid had herkregen, werden veel Franse maatregelen ongedaan gemaakt. Het onderscheid tussen steden en plattelandsgemeenten kwam weer terug. En ook de heerlijke rechten werden hersteld, zij het in beperktere vorm: de rechtspraak en het notariaat bleven onafhankelijk, en de rechten van de heren-eigenaren werden op een aantal punten ingeperkt. Omdat de heerlijke rechten aan gebieden waren gebonden, werd de Franse gemeentelijke indeling grotendeels ongedaan gemaakt (zie tabel 2.1). Er ontstonden zelfs twee gemeenten die geen inwoners telde;²⁹ zolang een eigenaar de kosten van het bestuur wilde dragen, was er geen reden om hem 'zijn' gemeente te weigeren. Pas in 1848 werden de heerlijke rechten definitief afgeschaft³⁰ en werd het onderscheid tussen stad en platteland opgeheven. In 1851 legde de nieuwe Gemeentewet de grondslag voor de hedendaagse gemeentelijke organisatie (zie par. 2.4.3).

De grenslijnen van gemeenten hebben ook in de Franse Tijd geen specifieke aandacht gekregen. De nieuwe gemeenten van 1812 werden alleen gedefinieerd met een opsomming van de daaronder vallende dorpen. Voor de zeer beperkte taak van de gemeenten was de bestaande kennis omtrent grenslijnen

29 Tempel en De Vennip; beide gemeenten zijn in 1855 opgeheven en aan Berkel en Rodenrijs resp. Hillegom toegevoegd (wetten van 11 juli 1855, Stb. 83 en 85). De eveneens onbewoonde heerlijkheid De Lek werd wel als gemeente aangewezen maar heeft nooit een formeel gemeentebestuur gehad. In de Administratie der Directe Belastingen, en (dus) ook bij het Kadaster, was De Lek wel als gemeente opgenomen, totdat het gebied bij KB van 22 mei 1847, nr. 75, onder de aangrenzende gemeenten werd verdeeld. De ontruiming van de eilandgemeente Schokland (wet van 16 december 1858, Stb. 84) leidde niet tot een onbewoonde gemeente: er bleven nog drie gezinnen achter die beheerstaken hadden op het eiland.

30 De heerlijkheden zelf werden niet formeel afgeschaft; sommige vermogensbestanddelen, zoals grondeigendom en tolrechten, zijn tot in de 20^e eeuw blijven bestaan. In de kadastrale registratie van augustus 2006 komt nog een dozijn subjecten voor die een voortzetting (lijken te) zijn van heerlijkheden van vóór 1795.

Tabel 2.1 Aantal gemeenten per provincie 1812-2007

	1812	1820	1840	1860	1880	1900	1920	1940	1960	1980	2000	2007
Groningen	62	62	57	57	57	57	57	57	56	50	25	25
Friesland	93	43	43	43	43	43	43	42	44	44	31	31
Drenthe	29	33	33	33	33	34	34	34	34	34	12	12
Overijssel	52	62	62	61	61	61	60	54	53	47	44	25
Flevoland	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	6	6
Gelderland	136	120	118	116	116	116	115	112	105	95	77	56
Utrecht	56	97	92	72	72	72	72	71	58	48	36	29
Noord-Holland	111	149	147	136	134	134	134	125	119	81	70	61
Zuid-Holland	148	251	241	197	192	188	186	179	169	144	95	77
Zeeland	143	117	116	113	111	109	109	106	101	30	17	13
Noord-Brabant	189	189	185	185	184	184	179	152	141	131	70	68
Limburg	125	126	125	125	124	123	121	121	110	104	54	40
Niet provinciaal ingedeeld	--	--	-	--	--	--	--	--	--	2	--	--
Overige lokale besturen *	--	--	--	--	--	--	--	1	4	1	--	--
Nederland	1144	1249	1219	1138	1127	1121	1110	1054	994	811	537	443

*) 1940: Openbaar Lichaam Wieringermeer; 1960: Openbare Lichamen Noordoostelijke Polder en Zuidelijke IJsselmeerpolders, en de drostambten Elten en Tudderen; 1980: Openbare Lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders.

Bron: Van der Meer (2006, met aanvulling tot 1-1-2007). Stand per 1 januari van het vermelde jaartal. De tellingen zijn per provincie in de begrenzing van het desbetreffende jaar; provinciegrenswijzigingen zijn niet met terugwerkende kracht aangegeven.

in het algemeen voldoende. Dat takenpakket bleef ook gedurende de hele eerste helft van de 19e eeuw erg beperkt. De Blécourt beschrijft de taken van de gemeente Kralingen in de periode 1813-1848 als volgt:

“Weinig wetten vorderden voor de uitvoering de medewerking der gemeentebesturen; het onderwijs was een nog weinig betekende tak van dienst; de oude Adriaan Bik hield de jeugd in het gareel, het torenuurwerk gaande, en bij tijd en wijle de klokken luidende; armenbedeeling werd deels door de kerkelijke armverzorgers, anderdeels door de Heilige-Geestmeesters bezorgd; openbare werken had men niet, en die er te Kralingen voorvielen, waren in beheer van het ambacht.³¹ (Men denke aan waterkeeringen, kaden, heulen, bruggen, dammen, wegen en paden.)” (De Blécourt 1912: 155)

De impuls om gemeentegrenzen nauwkeurig te gaan registreren kwam daarom niet vanuit een gemeentelijke behoefte maar vanuit de belastingbehoefte van de centrale overheid: de Fransen begonnen in 1812³² met het opbouwen van een kadaster ten behoeve van de grondbelasting, en dit werd na hun vertrek voortgezet. De administratie werd per gemeente opgezet. Daartoe moesten alle gemeentegrenzen in detail worden opgemeten, en waar die onduide-

³¹ ‘Ambacht’ wordt hier gebruikt als aanduiding voor wat later ‘polderbestuur’ of ‘waterschap’ is gaan heten.

³² In het gebied van de huidige provincie Limburg, dat al deels in 1795 en deels in 1797 aan Frankrijk was gekomen (Ramaer, 1926: 38, 48), dateren de eerste kadastrale activiteiten al van 1806.

lijk waren of waar geschillen bestonden moest een oplossing worden gezocht. Het kadaster was in 1832 klaar; daarmee was voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis ook een volledige en consistente grootschalige registratie van de ligging van gemeentegrenzen beschikbaar. Latere veranderingen in die grenzen zijn steeds in deze registratie verwerkt (zie verder hoofdstuk 3).

Ten tijde van de invoering van het kadaster was niet heel Nederland gemeentelijk ingedeeld: de zoutwatervlakten (zee, Zeeuwse stromen) behoorden aan geen enkele gemeente toe. Latere inpolderingen werden soms stilzwijgend toegevoegd aan een aangrenzende gemeente, soms bij expliciet besluit. In acht gevallen zijn er nieuwe gemeenten opgericht in drooggemaakt gebied.³³ De resterende watervlakten zijn successievelijk bij de randgemeenten ingedeeld, de laatste gedeelten in 1995. Alleen een gedeelte van de territoriale zee is thans niet provinciaal en gemeentelijk ingedeeld.

De totale lengte aan gemeentegrenzen bedroeg in 1830 ongeveer 17.500 kilometer; er waren toen 1228 gemeenten. Op 1 januari 2007 was de totale lengte van de grenzen teruggelopen tot 11.250 kilometer, voor 443 gemeenten.³⁴ De mate waarin het aantal gemeenten (en daarmee de gemeentegrenslengte) in de loop der jaren is afgenomen, is weergegeven in tabel 2.1.

2.3 Het tijdvak 1813-1848

2.3.1 Grondwet en formele wetgeving

Nadat Napoleon in oktober 1813 in de slag bij Leipzig was verslagen, werd op 21 november 1813 in Nederland, vooruitlopend op de terugkeer van Prins Willem van Oranje, een tijdelijk bestuur geproclameerd door de belangrijkste politieke leiders van dat moment. De prins kwam op 30 november 1813 terug van ballingschap uit Engeland, en aanvaardde het koningschap bij zijn proclamatie aan het volk van 2 december 1813: “Uw vertrouwen, Uw liefde legt de Soevereiniteit in mijn handen (...) ik aanvaarde wat Nederland mij aanbiedt, maar ik aanvaarde het alleen onder waarborging ener vrije constitutie” (Kranenburg, 1958: 37). Aldus trad Souverein Vorst (later Koning) Willem I aan. Hij liet onmiddellijk een nieuwe Grondwet opstellen die op 30 maart 1814 van kracht werd.³⁵ Omdat kort daarop³⁶ de Zuidelijke Nederlanden aan het Ko-

³³ Haarlemmermeer 1855, Anna Paulowna 1870, Wieringermeer 1941, Noordoostpolder 1962, Dronten 1972, Lelystad 1980, Almere en Zeewolde 1984.

³⁴ Lengte voor 1830 berekend uit een in eigen beheer vervaardigd geometrisch bestand met grenzen (inclusief kustlijnen die de facto als gemeentegrenzen fungeerden); de lengte van 2007 is berekend uit de versie 2006 van Topgrenzen, gecorrigeerd voor de grenzen die in 2007 zijn komen te vervallen. In beide gevallen is er ongeveer 1120 km rijksgrens in begrepen.

ninkrijk werden toegevoegd, werd op 24 augustus 1815 (Stb. 45) een gewijzigde versie van de Grondwet door de Koning afgekondigd. In de beide Grondwetten zijn de volgende bepalingen van belang.

a. Artikel 55 in de Grondwet van 1814:

“De wet bepaalt de verdere grensscheidingen tusschen de Provinciën (...), gelijk mede aan welke van deze zullen worden toegevoegd zoodanige andere districten en plaatsen, welke bevorens tot geen derzelve hebben behoord, welke nader verkregen, of welker jurisdictie tusschen onderscheidene Provinciën of Landschappen is verdeeld of in verschil geweest.”

b. Artikel 3 in de Grondwet van 1815:

“De meer juiste bepalingen, welke nader omtrent de grensscheidingen der Provinciën onderling mogten noodig en dienstig worden geoordeeld, zullen bij eene wet worden geregeld.”

Artikel 55 is weliswaar wat helderder geformuleerd dan de dubbelzinnige tekst van artikel 3, maar beiden geven aan dat provinciegrenzen op basis van formele wetten moeten worden vastgesteld en veranderd. De artikelen hebben weliswaar alleen betrekking op provinciegrenzen, maar in de praktijk leidden ze ook tot wijzigingen van gemeentegrenzen en wel in die gevallen dat er bij een provinciegrensverandering een gedeelte van een gemeente werd overgeheveld naar een andere provincie. In de periode van 1815 tot 1848 is dat tien keer gebeurd.³⁷

2.3.2 Koninklijke Besluiten

De Grondwetten van 1814 en 1815 waren beide nogal ‘open’ constituties, in de zin dat er over veel onderwerpen niets geregeld was. Er was een groot grijs gebied waarin de competenties van het wetgevende orgaan (Staten-Generaal en Koning) en de uitvoerende macht (Koning) nog moesten worden uitgewerkt. Dat de persoonlijke macht van de Koning al spoedig zeer groot werd, was het gevolg van het gebruik dat de vorst maakte van de ruimte die de Staten-Generaal en de Grondwet hem boden, en dat hem tot een verlicht despoot maakte (Van der Woud, 1998: 505). Aan de wetgevende macht (ex artikel 105 Grondwet 1815) hoorde volgens de toenmalige opvatting alleen datgene toe wat daar door de Grondwet expliciet aan was toegekend. Alles waarvoor geen formele wet was vereist, kon met – bij Koninklijk Besluit vast te stellen – ‘algemeen-

³⁵ Stb. 1814, 44 en 45.

³⁶ Verdrag van Parijs van 30 mei 1814 en het geheime protocol van Londen 21 juni 1814 (De Vrankrijker, 1946: 179).

³⁷ Dit zijn alleen de wetten die betrekking hebben op provinciegrenzen binnen het Nederlandse grondgebied van ná 1839. Daarnaast waren er nog zeven andere wetten die betrekking hadden op provinciegrenzen die later de Nederlands-Belgische landsgrens zijn geworden. In enkele gevallen zijn provinciegrenzen gewijzigd zonder dat daar een wet aan te pas is gekomen, zoals de overdracht van de Groesbeekse enclave Plasmolen (provincie Gelderland) aan de gemeente Mook en Middelaar (provincie Limburg) rond 1824.

ne maatregelen van inwendig bestuur' worden geregeld. Deze moesten weliswaar 'ter overweging' aan de Raad van State worden voorgelegd, maar: 'De Koning alleen besluit' (artikel 73). Dit leidde tot de berucht geworden 'besluiten-regering' van Willem I (Kranenburg, 1958: 68). Mijn schatting, op basis van aanwezige Koninklijke Besluiten in het Nationaal Archief, is dat het er in zijn regeerperiode (1814-1840) al gauw zo'n 100.000 moeten zijn geweest.

Aan de gemeentelijke indeling, laat staan aan gemeentegrenzen, werd in de beide constituties geen woord gewijd. Dit onderwerp is van meet af aan door de vorst tot zijn competentie gerekend. In zijn besluit van 10 april 1815, nr. 64, maakt hij dat de provincies Zuid-Holland en Overijssel duidelijk bij hun plannen om de Franse gemeentelijke indeling van 1812 te herzien: "voor zoo verre (...) eenige veranderingen of redres worde verlangd, zulks niet als eene huishoudelijke zaak door de respectieve [Provinciale] Staten kan worden afgedaan, maar (...) door het souverain gezag moeten worden bekrachtigd". Vanaf 1814 tot zijn aftreden in mei 1840 nam de Koning ruim 250 besluiten tot grenswijziging en herindeling; zijn opvolger, Willem II, voegde daar tot 1849 nog dertig stuks aan toe.

In de vorige paragraaf is al ter sprake geweest dat de gemeenten in Nederland in 1812 waren heringedeeld, en dat die herindeling na het vertrek van de Fransen grotendeels ongedaan werd gemaakt. Voor het platteland van de provincies werd in de periode 1815-1819 een reeks Koninklijke Besluiten uitgevaardigd, de zogeheten 'Reglementen voor het bestuur ten plattelande'. Deze regelden per provincie de huishouding en taken van gemeenten en daarin werd ook bepaald in welke gemeenten dat platteland werd verdeeld. Deze verdelingen bestonden overigens uit niet meer dan een opsomming van gemeenten, soms met opgave van de delen waaruit die waren samengesteld. Een indicatie van de ligging van grenslijnen ontbrak geheel; alleen het reglement voor Limburg meldde "de gemeenten of mairieën van de provincie behouden hunne tegenwoordige grensscheidingen", zonder daar echter verder nog wat aan toe te voegen. Vaststellen van grenslijnen werd trouwens ook niet beoogd: "dit reglement [heeft] geenszins ten doel (...) om de circumscriptie der gemeenten te regelen, maar om te bepalen hoe de inrigting en samenstelling van het bestuur in elke gemeente zal zijn".³⁸ Bij deze besluiten ging men er kennelijk van uit dat plaatselijk wel bekend zou zijn tot waar de circumscriptie van een dorp reikte.

In het KB van 24 november 1815, nr. 80, waarbij de verdeling van het platteland van Overijssel en Zeeland werd vastgesteld, werd aangekondigd "dat de bepalingen, bij separatie en combinatie van gemeenten te observeren,

38 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 19-9-1815, als bijlage bij het KB van 29 juni 1816, nr. 9, houdende de goedkeuring van het Reglement van het bestuur ten plattelande van Utrecht (Nationaal Archief 2.02.01, inv.nr. 258).

nader zullen worden vastgesteld”. Dat is gebeurd bij KB van 24 mei 1816, nr. 35, maar dit besluit bevatte alleen procedurele bepalingen over hoe de boedel van te splitsen gemeenten moet worden verdeeld. Alleen artikel 13 bood een impliciete mogelijkheid om in dit verband ook eventuele grensgeschillen te regelen:

“Voor zoo verre er tusschen de geconcerneerde Gemeente-Besturen ter zake der plaats te hebben executie van de afscheidingen, zoo ten opzichte der onderling te doene liquidatien, als *in andere objecten*,³⁹ eenig verschil van gevoelens ontstaan mogt, wordt zulks door Gedeputeerde Staten (...) geregeld en des noods beslist.”

Voor zover valt na te gaan, hebben de colleges van GS echter geen besluiten over gemeentegrenzen genomen die op deze bepaling zijn gebaseerd.

Al na een paar jaar, bij KB van 23 juli 1825, nr. 132, zijn er nieuwe reglementen voor het bestuur van het platteland vastgesteld. Het waren er vijf: voor Holland, Utrecht en Overijssel; voor Noord-Brabant; voor Groningen en Drenthe; voor Friesland; en voor Gelderland en Zeeland. De verschillen daartussen waren niet zo groot, en voor dit onderzoek niet van belang. De reglementen kenden geen opsomming meer van gemeenten, maar bevatten nu wel in art. 1 de volgende bepaling:

“Het platteland van de Provincie zal verdeeld zijn in gemeenten, zoodanig als door den Koning, na de Staten der Provincie gehoord te hebben, nader zal worden vastgesteld. Twee of meer Dorpen kunnen bij besluit van den Koning worden vereenigd, of, vereenigd zijnde, van elkander worden gescheiden, na de Staten en de Gemeentebesturen, die het aangaat, gehoord te hebben. Zoo lange er geene zulke nadere vaststelling plaats mogt hebben, blijft de thans bestaande verdeeling gevolgd worden.”

Alleen in het reglement voor Friesland, waarin de plattelandsgemeenten nog met hun historische naam ‘grietenij’ werden aangeduid, ontbrak de tweede volzin. De grietenijen hadden van oudsher een grote oppervlakte met vaak tientallen dorpskernen, en het verenigen daarvan lag inderdaad niet voor de hand. Waarom de mogelijkheid tot splitsing werd weggelaten, is niet uit het KB en de bijbehorende stukken af te leiden.

Met dit artikel 1 van de reglementen kende de Koning zich expliciet de bevoegdheid toe om de gemeentelijke indeling te veranderen, een bevoegdheid die hij volgens de Grondwet impliciet al had; in praktische zin veranderde er dus niets.⁴⁰ De enige wijziging in deze regelgeving vóór 1848 was het KB van 14 februari 1846, nr. 8, waarin een aantal regels werd vastgesteld voor het raadplegen van gemeentebesturen bij een voorgenomen vereniging of splitsing van gemeenten (De Vries, 1888: 8-9).

³⁹ Cursivering van mij [AvdM].

⁴⁰ In zijn dissertatie *Gemeentegrenzen* noemt De Vries als ‘toepassing’ van dit artikel enkele KB’s waarbij gemeenten werden verenigd (De Vries, 1888: 6). De suggestie dat dit nieuw was is echter onjuist – vóór 1825 zijn er al een dozijn KB’s genomen waarbij samenvoeging van gemeenten plaatsvond.

Naast de reglementen voor het platteland werden er in 1815 door de Koning ook reglementen uitgevaardigd voor de (inmiddels 85) stedelijke besturen. In geen enkel geval komt de begrenzing van het stedelijk (gemeentelijk) grondgebied ter sprake. Ook deze reglementen werden al na een paar jaar vernieuwd en wel met een aantal Koninklijke Besluiten van 4 januari 1824. Voor alle steden werden afzonderlijke reglementen vastgesteld die overigens vrijwel identiek aan elkaar waren. Aan de begrenzing, of de verandering daarvan, werd in deze reglementen wederom geen woord gewijd.

De regelgeving in de KB's gaat steeds over verenigingen en splitsingen van gemeenten. Er bestonden geen algemene regels voor een gewone grenswijziging: een verandering van de grens tussen gemeenten waarbij er geen opheffing of nieuwvorming plaatsvindt. De Koning kon hier dus geheel naar eigen goeddunken handelen. Er is weliswaar een aantal KB's uitgevaardigd met procedurevoorschriften bij gemeentegrensproblemen, maar die waren uitdrukkelijk bedoeld voor de kadastrale werkzaamheden. De meeste grenswijzigingen in dit tijdvak waren overigens een gevolg van die werkzaamheden. Dit onderwerp zal in hoofdstuk 3 verder worden besproken.

Voor de volledigheid zij vermeld dat er ook twee Belgische wetten zijn geweest die de gemeentelijke indeling in het huidige Nederland hebben veranderd. In de periode na de Belgische afscheiding in 1830 tot aan het Nederlands-Belgische vredesverdrag van 1839 maakte namelijk vrijwel de gehele provincie Limburg deel uit van België. De Belgische koning heeft op 13 juni 1836 twee wetten vastgesteld: één waarbij de gemeente Sevenum van Horst werd afgesplitst (de toen ontstane grens bestaat nog steeds) en één waarbij de grens tussen Elsloo en Stein werd veranderd (deze grens is in 1981 vervallen). Bij de teruggave van het oostelijk deel van Limburg aan Nederland in 1839 zijn deze besluiten in stand gebleven.

Daarnaast zijn er besluiten genomen door enkele bijzondere colleges. Dit zijn organen die door de Koning of diens gouverneur in de provincie Limburg zijn ingesteld voor het afhandelen van de bestuurlijke indeling van buitenlandse gebieden in de periode 1816-1817 (toen aanzienlijke gebieden door Pruisen aan Nederland werden afgestaan) en 1839-1843 (nadat de oostelijke helft van Limburg door België aan Nederland was teruggegeven). De aard en de taken van deze colleges worden in detail beschreven in (Nuyens, 1956); het voert in dit onderzoek te ver om dieper op deze – tijdelijke – organen in te gaan.

2.4 Het tijdvak 1848-1991

2.4.1 Grondwet

Als gevolg van de revoluties die her en der in Europa in 1848 plaatsvonden brak ook in Nederland het besef door dat de constitutionele monarchie aan verandering toe was. Onder leiding van Thorbecke werd in dat jaar de Grondwet ingrijpend gewijzigd, waardoor onder meer de macht van de Koning aanzienlijk werd beperkt. Veel van de onderwerpen waarover de eerdere grondwetten zwegen, werden nu expliciet vastgelegd. Zo ook het onderwerp van dit boek. In de Grondwet van 1848 regelde artikel 2:

“De wet kan provinciën en gemeenten vereenigen en splitsen. De grenzen van den Staat, van de provinciën en gemeenten kunnen door de wet worden veranderd.”

De zeggenschap die de Koning op dit gebied had kwam hierdoor te vervallen. Als uitwerking van de Grondwet (artikelen 131 resp. 138) kwamen in 1850 de provinciale wet⁴¹ en in 1851 de Gemeentewet⁴² tot stand. De bestuurlijke organisatie en verhoudingen die door deze wetten in het leven zijn geroepen vormen de grondslagen van het tegenwoordig nog geldende Nederlandse staatsbestel (Prakke, 1989: 124-125).

Het artikel 2 werd bij de Grondwetsherziening van 1887⁴³ vernummerd naar artikel 3 en de redactie werd enigszins veranderd:

“De wet kan provinciën en gemeenten vereenigen en splitsen en nieuwe vormen. De grenzen van het Rijk, van de provinciën en van de gemeenten kunnen door de wet worden veranderd.”

Dit regelde expliciet wat de wetgever sinds 1851 al drie keer had gedaan: het instellen van een nieuwe gemeente op ingepolderde gebieden (Haarlemmermeer in 1855 en Anna Paulowna in 1870), en het vestigen van een nieuwe gemeente op een deel van het grondgebied van een bestaande gemeente (afscheiding Schoonebeek van Dalen in 1884).

Tijdens de behandeling van deze grondwetswijziging in de Staten-Generaal is gepoogd om de Grondwet op het punt van gemeentegrensveranderingen wat te versoepelen. Twee Kamerleden dienden een amendement in om het laatste deel van het voorgestelde artikel 3 te veranderen in: “de grenzen van de gemeenten kunnen worden veranderd volgens regels, door de wet te stellen.” Daarmee wilden zij de mogelijkheid openen om kleine gemeentegrenswijzigingen door Provinciale Staten te laten afdoen. Het amendement werd

⁴¹ Wet van 6 juli 1850, Stb. 39. De wet zelf heeft als titel ‘regelende de zamenstelling en magt van de Provinciale Staten’ (maar behandelde ook de andere provinciale organen). De term ‘provinciale wet’ wordt in de literatuur gebruikt (De Monchy, 1976; Versteden, 1994) en ook in art. 176 van de Provinciewet 1962, waarbij hij werd ingetrokken.

⁴² Wet van 29 juni 1851, Stb. 85.

⁴³ Wetten van 6 november 1887, Stb. 183-193; proclamatie en publicatie in Stb. 210 en 212.

echter met grote meerderheid verworpen (De Vries, 1888: 20-23).

Bijna een eeuw later werd de wens van deze Kamerleden toch gerealiseerd, en wel bij de Grondwetsherziening die op 17 februari 1983 in werking trad. Het oude artikel 3 werd vervangen door een nieuw artikel 123 met de volgende tekst:⁴⁴

“1. Bij de wet kunnen provincies en gemeenten worden opgeheven en nieuwe ingesteld.

2. De wet regelt de wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen.”

De formulering ‘De wet regelt’ in lid 2 maakte delegatie van gemeentegrensveranderingen mogelijk; die werd in 1984 gerealiseerd (zie par. 2.4.3). Art. 123 is sinds 1983 onveranderd gebleven.

2.4.2 Provinciewet

De provinciale wet van 1850 kende geen bepalingen over veranderingen van provinciegrenzen. Pas bij de algehele revisie van de wet in 1962,⁴⁵ waarbij hij tevens werd omgedoopt in Provinciewet, is er aan toegevoegd dat Provinciale Staten bij een provinciale grenswijziging moeten worden gehoord. Omdat het veranderen van een provinciegrens vrijwel altijd gepaard gaat met het veranderen van de gemeentegrens van de aan weerszijden gelegen gemeenten, is de Provinciewet voor dit onderzoek relevant. In de praktijk is echter voor provinciegrenswijzigingen steeds de procedure volgens de Gemeentewet gevolgd (zie par. 2.4.3). De Provinciewet heeft daar vóór 1962 geen rol bij gespeeld, en vanaf dat jaar slechts een ondergeschikte procedurele rol. Artikel 2 Provinciewet is in stand gebleven totdat dit in 1991 als gevolg van de wet-Arhi kwam te vervallen (zie voorts par. 2.5.2).

Het gebruik van de gemeentewettelijke procedure voor provinciegrenswijzigingen suggereert dat samenvallende provincie- en gemeentegrenzen onverbrekkelijk met elkaar zijn verbonden, met andere woorden dat het hele grondgebied van een gemeente steeds binnen één provincie moet liggen.⁴⁶ In de bestuurlijke praktijk wordt dit als axioma gezien, zo blijkt uit navraag bij betrokken ambtenaren, en uit bijvoorbeeld de opmerking van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken dat zij deze relatie ‘noodzakelijkerwijs’ acht.⁴⁷ Ook (De Monchy, 1976: 54) gaat hiervan uit: “Indeling bij een gemeente is tevens indeling bij een provincie. Het gebied, dat binnen de grenzen ener gemeente valt, ligt daardoor tevens binnen die der provincie, waarbij de

⁴⁴ Deze verandering werd geregeld bij Rijkswet van 19 januari 1983, Stb. 44.

⁴⁵ Wet van 25 januari 1962, Stb. 17.

⁴⁶ Of, ingeval van niet-provinciaal ingedeelde gemeenten, geheel buiten een provincie. Niet-provinciaal ingedeelde gemeenten waren Dronten (1972), Lelystad (1980), Almere en Zeewolde (1984); pas bij de oprichting van de provincie Flevoland op 1 januari 1986 kwamen zij onder een provinciaal bestuur.

⁴⁷ Kamerstukken II, 1988/89, 20079, nr. 5, p.24.

gemeente is ingedeeld.” Er is echter nimmer een formele wet uitgevaardigd met als doel om vast te leggen tot welke provincie elke gemeente behoort,⁴⁸ en evenmin is het genoemde axioma ergens formeel vastgelegd (ook niet in de wet-Arhi). In het verleden is het enkele keren voorgekomen dat een provinciegrens over het grondgebied van een gemeente liep; uitgesloten is het derhalve niet (zie par. 6.5.4).

2.4.3 Gemeentewet

In de Gemeentewet van 1851 zijn voor het veranderen van de gemeentelijke indeling de artikelen 128 t/m 132 relevant. Deze bevatten bepalingen over hoe provincie(s), gemeente(n) en ingezetenen moeten worden betrokken in het voortraject van een verandering van de gemeentelijke indeling, alsmede enkele uitvoeringsmaatregelen voor de situatie dat een voorstel tot wet is verheven. De Gemeentewet is sinds zijn ontstaan heel wat keren gewijzigd en ook de procedureartikelen voor gemeentegrenswijzigingen zijn een paar keer aangepast. Bij de herziening van 1931 zijn de artt. 128-132 vervangen door nieuwe artt. 157-166.⁴⁹ In art. 157 werd een eind gemaakt aan het onderscheid tussen vereniging of splitsing en grenswijziging; het gaat om ‘vereening of splitsing van gemeenten of andere wijziging van hare grenzen’. In 1937 en 1946⁵⁰ zijn de procedurebepalingen op een aantal ondergeschikte punten aangepast. Een algehele herziening van deze artikelen vond plaats in 1960;⁵¹ in art. 157 werd nu alleen gesproken over ‘wijziging van de grenzen’, terwijl art. 166 alle relevante bepalingen ook van toepassing verklaarde op verenigingen en splitsingen van gemeenten. Bij al deze wijzigingen is het basisprincipe dat de gemeentelijke indeling uitsluitend bij wet kan worden veranderd, onveranderd gebleven. Vanaf 1851 tot en met 1984 zijn er onder dit regime 507 wetten uitgevaardigd.

Nadat de Grondwetsherziening van 1983 van kracht was geworden, werd de delegatiemogelijkheid die artikel 123 bood in 1984 vormgegeven⁵² door de toevoeging aan de Gemeentewet van een nieuw art. 166a:

“Wijziging van de grenzen van een gemeente geschiedt bij wet of, indien een dergelijke

⁴⁸ Er is zelfs geen wet meer die vastlegt welke provincies er bestaan. De opsomming van de provincies, die in de Grondwet van 1814 was vastgelegd, is als zodanig bij de grondwetsherziening van 1887 vervallen (De Monchy, 1976: 46). Een opsomming komt nog wel voor in de provinciewetten van 1850 en 1962, maar niet meer in de Provinciewet van 1994.

⁴⁹ Wet van 31 januari 1931, Stb. 41. De volledige tekst van de wet, inclusief de hernummering van artikelen, is geplaatst in Stb. 1931, 89.

⁵⁰ Wet van 22 april 1937, Stb. 311, resp. wet van 13 december 1946, Stb. G355.

⁵¹ Wet van 14 april 1960, Stb. 176.

⁵² Wet van 24 oktober 1984, Stb. 475.

wijziging niet gepaard gaat met opheffing dan wel nieuwvorming van gemeenten en te verwachten is dat als gevolg van de wijziging het inwonertal van een gemeente met minder dan 10% zal toe- dan wel afnemen, bij algemene maatregel van bestuur.

Het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid wordt aan beide Kamers der Staten-Generaal overlegd. Indien binnen dertig dagen na de overlegging door of namens één der Kamers de wens te kennen wordt gegeven dat de betreffende grenswijziging bij wet geschiedt, dienen Wij zo spoedig mogelijk een daartoe strekkend wetsvoorstel in".⁵³

Hiermee werd de eerste stap naar het decentraliseren van kleine gemeentegrenswijzigingen gemaakt. In de periode dat Amvb's ex art. 166a mogelijk waren (1985-1992) zijn daarmee 18 grenswijzigingen gerealiseerd, naast 32 herindelingen en grenswijzigingen die bij wet werden geregeld.

2.5 Wet-Arhi

2.5.1 De voorloper: de wet-Arghi

In 1984 werd de wet Algemene regelen gemeentelijke indeling (wet-Arghi) van kracht.⁵⁴ Deze wet had als doel om de repeterende bepalingen in herindelings- en grenswijzigingswetten te uniformeren en als één geheel vast te leggen, zodat in de afzonderlijke wijzigingswetten alleen maar de uitzonderingen en de nadere invulling hoefden te worden opgenomen. De wet bevatte als zodanig geen bepalingen over de totstandkoming van gemeentegrenswijzigingen, behalve dat een verandering van de gemeentelijke indeling niet anders dan op 1 januari van enig jaar van kracht kon worden.⁵⁵ Bij de parlementaire behandeling van deze wet is weliswaar vastgesteld dat kleine gemeentegrenswijzigingen niet bij wet hoeven plaats te vinden, maar dit leidde uiteindelijk tot het nieuwe artikel 166a Gemeentewet (zie hiervóór) en niet tot bepalingen in de wet-Arghi zelf.

53 Van die bevoegdheid hebben leden van de Eerste Kamer één keer gebruikgemaakt, en wel bij het voorstel tot wijziging van de provinciegrenzen tussen Noord-Brabant, Zeeland en Zuid-Holland (wet van 12 december 1985, Stb. 649). De reden was dat deze leden twijfelden of een wijziging van een provinciegrens wel met een Amvb op grond van art. 166a van de Gemeentewet kon geschieden. Zie Handelingen II, 1985/86, 12 september 1985, p. 6589-6594, en Handelingen I, 1985/86, 10 december 1985, p. 264-265.

54 Wet van 24 oktober 1984, Stb. 475.

55 Wel kreeg de gemeenteraad van een heringedeelde gemeente de expliciete bevoegdheid om de gemeentenaam, zoals die in de herindelingswet was vastgelegd, te veranderen (art. 53). Voordien bestond er voor het veranderen van gemeentenamen geen enkel wettelijk voorschrift. De bevoegdheid tot naamswijziging is in de herziene Gemeentewet van 1994 uitgebreid tot een algemene, niet aan een herindeling gekoppelde, bevoegdheid (art. 158). Dezelfde bevoegdheid is ook aan de provincies gegeven (Provinciewet art. 156).

2.5.2 Wetsgeschiedenis wet-Arhi

In de loop van de jaren tachtig was de regering begonnen met de herziening van de Provinciewet en de Gemeentewet. Daarnaast hadden de Tweede Kamer en de minister van Binnenlandse Zaken in 1984 en 1985⁵⁶ afspraken gemaakt voor het verbeteren (en versnellen) van de procedures en van de bevoegdheden bij gemeentelijke herindelingen. Dit alles mondde in 1991 uit in een ingrijpende aanpassing van de wet-Arhi, die bij deze gelegenheid werd omgedoopt tot de wet Algemene regels herindeling (wet-Arhi);⁵⁷ de herziening van de Gemeentewet en de Provinciewet kwam in 1992 tot stand en werd in 1994 van kracht.⁵⁸

In de wet-Arhi werd bepaald dat alle bepalingen over opheffing, oprichting en grenswijziging in de Gemeentewet (artt. 157-166a) en de Provinciewet (art. 2) kwamen te vervallen. Daar kwam een wettelijk kader voor in de plaats dat tien jaar lang tot een rommelige wetgevingsstructuur heeft geleid. Op aandrang van de Tweede Kamer werd er namelijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds bepalingen betreffende het instellen en opheffen van gemeenten, de zogeheten *kernbepalingen*, en anderzijds de meer procesmatige bepalingen, aangeduid als *procedurebepalingen*. Dat leidde tot vier wetsonderdelen:

- hoofdstuk II: Procedure wijziging gemeentelijke indeling en grenscorrectie (artt. 2-14);
- hoofdstuk III: Procedure wijziging provinciale indeling (artt. 15-23);
- hoofdstuk XI: Kernbepalingen met betrekking tot wijziging van de gemeentelijke indeling en grenscorrectie (artt. 80-86);
- hoofdstuk XII: Kernbepalingen met betrekking tot wijziging van de provinciale indeling (artt. 87-91).

De kernbepalingen hoorden in de visie van de Kamer thuis in de nieuwe Gemeentewet en de nieuwe Provinciewet. Toen deze beide wetten op 1 januari 1994 van kracht werden, werden daarin de kernbepalingen opgenomen⁵⁹ en vervielen deze – na 2,5 jaar – in de wet-Arhi.

⁵⁶ Onder meer Tweede Kamer, Handelingen UCV 1984/85, nr. 59, en Notitie Gemeentelijke Herindeling van 27 juni 1984 (Kamerstukken II, 1983/84, 18448, nrs. 1-2).

⁵⁷ Wet van 13 mei 1991, Stb. 315; tekstplaatsing in Stb. 1991, 317. De wet werd op 1 juli 1991 van kracht.

⁵⁸ Gemeentewet van 14 februari 1992, Stb. 96, en Provinciewet van 10 september 1992, Stb. 550. Tekstplaatsing, met definitieve nummering van de artikelen, in resp. Stb. 1993, 611 en Stb. 1993, 668. Beide wetten traden op 1 januari 1994 in werking (Stb. 1993, 667).

⁵⁹ De kernbepalingen in de wet-Arhi weken overigens op diverse punten wat af van die in de Gemeentewet van 1994 (artt. 282-288) en de Provinciewet van 1994 (artt. 275-279). In de kernbepalingen in de Gemeentewet ontbrak zelfs het hele begrip 'grenscorrectie'; dat is in 1994 met reparatiewetgeving hersteld (wet van 19 mei 1994, Stb. 389). De beide wetgevingstrajecten zijn kennelijk niet goed op elkaar afgestemd geweest.

Tabel 2.2 Overzicht wetsartikelen voor wijziging gemeentelijke en provinciale indeling

Jaar	Grondwet	Provinciewet	Gemeentewet	Wet-Arhi
1814	55	--	--	--
1815	3	--	--	--
1848	2	--	--	--
1851	2	--	128-132	--
1887	3	--	128-132	--
1931	3	--	157-166	--
1962	3	2	157-166	--
1983	123	2	157-166A	--
1991	123	--	--	2-23,80-91
1994	123	275-279	282-288	2-23
2001	123	--	--	2-20

Al na enkele jaren diende de regering in 1997 een wetsvoorstel in om een aantal wijzigingen door te voeren.⁶⁰ Ook nu was de belangrijkste aanleiding dat de procedures te lang duurden en de verantwoordelijkheden niet duidelijk waren; de wet-Arhi bereikte het beoogde doel dus niet. Een van de onderwerpen was dat de overlap tussen kernbepalingen en procedurebepalingen moest worden opgelost. In de memorie van toelichting merkt de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken hierover op: "Het resultaat is naar mijn mening een onoverzichtelijk stelsel van regels. Doordat regels over dezelfde materie op verschillende plaatsen zijn opgenomen en elkaar bovendien deels overlappen is een ontoegankelijk geheel van regelgeving ontstaan. (...) ook is de verhouding tussen de verschillende teksten niet zonder meer duidelijk."⁶¹ Opmerkelijk is dat de Tweede Kamer dit keer wel kon instemmen met het voorstel om alle bepalingen over gemeente- en provinciegrensveranderingen in één wet onder te brengen. Bij de inwerkingtreding van de herziene wet-Arhi in 2001⁶² zijn de kernbepalingen in de Gemeentewet en de Provinciewet tegelijkertijd weer komen te vervallen, en is de functie van deze twee wetten ten aanzien van gemeente- en provinciegrenswijzigingen geheel beëindigd. Tabel 2.2 bevat een overzicht van de artikelen voor de wijziging van de gemeentelijke en provinciale indeling die sinds 1814 in de Grondwet, de Provinciewet, de Gemeentewet en de wet-Arhi hebben gestaan.

De wet-Arhi 2001 bevat een behoorlijke centralisatie van bevoegdheden ten opzichte van de eerdere wet. Dit had in hoofdzaak betrekking op de allocatieprocedures. Voor het onderwerp van dit onderzoek waren de veranderingen veel geringer: het betreft een aantal redactionele wijzigingen, alsmede wijziging van de volgorde van de artikelen. Al met al is de structuur van de wet op dit punt in 2001 een stuk helderder geworden.

⁶⁰ Kamerstukken II, 1996/97, 25234, nr. 1-3.

⁶¹ Kamerstukken II, 1996/97, 25234, nr. 3, p. 8.

⁶² Wet van 25 januari 2001, Stb. 85 (met een novelle daarop, Stb. 86); de wet trad op 21 februari 2001 in werking.

2.5.3 Opzet en inhoud

Met de wet-Arhi is een systematische opzet van procedures, begrippen en bevoegdheden inzake de wijziging van gemeentegrenzen beschikbaar gekomen. De memorie van toelichting vermeldt overigens niets over de grondslagen van deze systematiek, en de dossiers bij het ministerie van Binnenlandse Zaken over de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn niet gevonden.⁶³ De volgende onderdelen van de wet zijn van belang voor dit onderzoek.

a. Eenduidig begrippenkader

De volgende begrippen zijn geïntroduceerd:

- 'herindelingsregeling': elke wet, elke Amvb en elk provinciaal en gemeentelijk besluit dat op grond van de wet-Arhi is genomen waarbij een verandering van de gemeentelijke grenzen en/of indeling wordt geregeld (art. 1, onder f);⁶⁴
- 'wijziging van de gemeentelijke indeling': als er gemeenten worden ingesteld of opgeheven alsmede wanneer een wijziging van gemeentegrenzen naar verwachting betrekking heeft op 10% of meer van het inwonertal van ten minste één der betrokken gemeenten (art. 1, onder b);⁶⁵
- 'wijziging van de provinciale indeling': het instellen en opheffen van provincies, het wijzigen van provinciegrenzen die niet tevens gemeentegrenzen zijn, en het wijzigen van gemeente/provinciegrenzen waarvoor hetzelfde 10%-criterium (per gemeente) geldt (art. 1, onder c);⁶⁶
- 'grenscorrectie': alle wijzigingen van gemeentegrenzen die onder het 10%-criterium blijven (art. 1, onder d).⁶⁷

b. Gedifferentieerde besluitvormingsmogelijkheden

Waar onder de werking van de Gemeentewet alle wijzigingen van de gemeentegrenzen alleen bij wet of (sinds 1984) bij Amvb konden plaatsvinden, voorziet de wet-Arhi in het vaststellen van grenscorrecties door decentrale overheden. Het belangrijkste is hier art. 3,⁶⁸ dat bepaalt dat een grenscorrectie kan worden vastgesteld bij gelijklopende besluiten van de raden van twee gemeenten binnen één provincie. Deze besluiten moeten door Gedeputeerde Staten worden goedgekeurd. Deze gemeentelijke bevoegdheid is uitsluitend van toepassing op 'grenscorrecties' in de zin van art. 1, onder d (zie hieróór); bij opheffing of nieuwvorming van gemeenten óf als een grenswijziging

⁶³ Onderzoek/mededeling Directie Communicatie en Informatie van het ministerie, augustus 2006.

⁶⁴ Wet-Arhi 1991: art. 2, onder e.

⁶⁵ Wet-Arhi 1991: art. 2, onder a, en 80, onder a.

⁶⁶ Wet-Arhi 1991: art. 2, onder b, en 87, onder a.

⁶⁷ Wet-Arhi 1991: art. 2, onder c, en 80, onder b.

⁶⁸ Wet-Arhi 1991: art. 81, lid 2 en 3.

10% of meer van het inwonertal van een van de betrokken gemeenten betreft, blijft een formele wet vereist.

Voor het geval een grenscorrectie noodzakelijk wordt geacht maar de gemeenten dat niet onderling kunnen of willen regelen, voorziet de wet in de bevoegdheid van hogere overheden om dat zelf te doen:

- bij besluit van Provinciale Staten voor een grenscorrectie binnen de provincie, of bij gelijkkluidend besluit van PS van twee provincies als het een gemeentegrens betreft die samenvalt met de provinciegrens;
- bij Amvb, als (een van) de provincie(s) niet meewerkt en de minister van Binnenlandse Zaken de correctie noodzakelijk acht, en ook in het geval het een provinciegrenswijziging betreft met niet-provinciaal ingedeeld gebied (art. 13, lid 2);
- bij wet, wat overigens alleen relevant is wanneer er een ‘wijziging van de gemeentelijke indeling’ plaatsvindt en er van de gelegenheid gebruik wordt gemaakt om ook enkele grenscorrecties ‘mee te nemen’.

c. Afzonderlijke grensbeschrijving door GS vast te stellen

De wet-Arhi voorziet in een scheiding tussen de politiek-bestuurlijke vaststelling van nieuwe grenzen (de allocatie) en de technisch-administratieve vormgeving daarvan (de delimitatie). De allocatie vindt uitsluitend plaats op basis van een (overzichts)kaart bij de ontwerp-herindelingsregeling, waarbij de precieze beschrijving van de toekomstige grens niet relevant is. Deze beschrijving wordt ná het vaststellen van een herindelingsregeling door Gedeputeerde Staten vastgesteld (art. 2, lid 2).⁶⁹ Dit geldt voor alle herindelingsregelingen, ongeacht door welk orgaan die zijn vastgesteld. De achtergrond hiervan is dat deze werkwijze ‘tot aanzienlijke vereenvoudiging en efficiencybesparing leidt’ en dat de ‘fijnregeling’ van de gemeentegrenzen beter door de provincie kan gebeuren.⁷⁰ De memorie van toelichting bij het voorstel voor de wet-Arhi vermeldt dat ‘de grensbeschrijving het karakter heeft van een algemeen verbindend besluit van gedeputeerde staten (...). Het besluit wordt genomen op grond van wettelijke delegatie en vormt daardoor (...) in materiële zin, een onderdeel van de herindelingsregeling’.⁷¹ Op grond van artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is tegen zo’n besluit geen beroep mogelijk.

Een consequentie van de Arhi-systematiek is echter dat zowel de kaart

⁶⁹ Wet-Arhi 1991: art. 10, lid 2. De plaats van dit artikel in de wet van 1991 wekte overigens de indruk dat deze taak alleen van toepassing was bij grenscorrecties die door gemeenten onderling waren vastgesteld. Dat was nog niet het geval in het oorspronkelijke wetsvoorstel; door een amendement werd een nieuw lid 1 in artikel 10 ingevoegd, zonder dat dit samenhang met de bepalingen in de twee andere leden in dat artikel. In de praktijk werd vanaf 1991 bij alle herindelingsregelingen de grensbeschrijving door GS opgemaakt.

⁷⁰ Kamerstukken II, 1988/89, 20079, nr. 3, p. 4; nr. 4, p. 8 en 12; nr. 5, p. 15.

⁷¹ Kamerstukken II, 1986/87, 20079, nr. 3, p. 12.

bij de herindelingsregeling als de grensbeschrijving van GS iets zeggen over de ligging van de nieuwe gemeentegrenzen en dat er dus feitelijk op twee niveaus grensbepaling plaatsvindt. Theoretisch zou dat geen probleem hoeven op te leveren, maar in de praktijk blijken er regelmatig verschillen te bestaan tussen beide besluiten, waarbij het dan de vraag is hoe ver de wettelijke delegatie aan GS strekt en of op basis van zo'n verschil toch beroep zou kunnen worden ingesteld. Ter wille van de overzichtelijkheid zal deze problematiek in zijn geheel in paragraaf 6.4 worden behandeld.

d. Voorschriften voor beschrijving van grenzen

Art. 2, lid 2, legt ook vast dat de beschrijving van nieuwe grenzen moet geschieden met behulp van kadastrale kenmerken en – maar alleen als dat eerste niet mogelijk is – met coördinaten van het verschoven stelsel van de rijksdriehoeksmeting. Hiermee werd voor het eerst bij wet een grensbeschrijvingsmethode vastgelegd (zie verder par. 4.2.1).

e. Formele rol voor kaarten

Bij een herindelingsregeling moet een kaart gevoegd zijn (art. 2), die integraal onderdeel uitmaakt van de regeling. De kaart komt in de plaats van de gedetailleerde woordelijke grensbeschrijvingen die tot 1991 volledig in de uiteindelijke grensvaststellingsbesluiten werden opgenomen. Ook bij de herindelingsontwerpen en adviezen die in de voorprocedure worden opgesteld, moeten kaarten zijn gevoegd. Opmerkelijk is dat er in de memorie van toelichting geen specificaties voor het kaartmateriaal zijn genoemd. Alleen naar aanleiding van vragen van de Vaste Kamercommissie noemt de staatssecretaris een schaal (1:25.000) en verwijst verder naar een iets diepgaandere behandeling in een brief bij een eerder wetsvoorstel (zie verder par. 6.4.2).

f. Regels voor provinciegrenswijzigingen

Voor het wijzigen van provinciale grenzen is een volledige set regels gedefinieerd, vergelijkbaar met die voor het wijzigen van gemeentegrenzen. De regels zijn van belang omdat ook de interprovinciale gemeentegrenswijzigingen hieronder vallen, waarbij meer dan 10% van de bevolking van een gemeente is betrokken (artt. 13-20).⁷²

Onder de werking van de wet-Arhi zijn er vanaf 1993 tot en met 2006 de volgende herindelingsregelingen vastgesteld: 54 wetten, 5 Amvb's, 6 interprovinciale grenswijzigingen door gelijkkluidende besluiten van Provinciale Staten, 9 besluiten van PS voor een binnenprovinciale grenswijziging, en 94 correcties bij gelijkkluidende besluiten van gemeenteraden.

⁷² Wet-Arhi 1991: artt. 15-23 en 87-91.

2.5.4 Publicatie van besluiten

Onder de Gemeentewet werden alle besluiten tot wijziging van de gemeentelijke indeling in het *Staatsblad* gepubliceerd. Door de decentrale besluitvormingsmogelijkheden die de wet-Arhi biedt is er geen uniform publicatieplatform meer voor dergelijke besluiten. Wetten en Amvb's worden nog steeds in het *Staatsblad* geplaatst maar herindelingsregelingen van provincies of gemeenten worden plaatselijk gepubliceerd – of soms zelfs helemaal niet. De door PS vastgestelde herindelingsregelingen en de door GS vastgestelde grensbeschrijvingen worden meestal in het *Provinciaal Blad* bekendgemaakt, maar ook hierbij komt het voor dat ze helemaal niet worden gepubliceerd.⁷³ Een bepaling die publicatie verplicht stelt geeft de wet-Arhi niet. De staatssecretaris meldde tijdens de behandeling van het wetsvoorstel-Arhi⁷⁴ desgevraagd dat haars inziens artikel 136 van de Provinciewet hierin voorziet: dit schrijft voor dat besluiten die algemeen verbindende voorschriften bevatten, moeten worden bekendgemaakt door plaatsing in het *Provinciaal Blad*. Dit artikel bevat inderdaad een helder voorschrift, maar wordt van tijd tot tijd toch niet nageleefd. Op grond van lid 1 kunnen besluiten zelfs pas verbindend zijn als zij zijn bekendgemaakt. De Gemeentewet kent een overeenkomstige bepaling in artikel 140. De artikelen in beide wetten komen qua strekking overeen met de artt. 3:40 t/m 3:45 van de Awb.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken maakt jaarlijks een totaaloverzicht van de herindelings- en grenscorrecties dat in de *Staatscourant* wordt geplaatst,⁷⁵ overigens zonder dat dit formeel is voorgeschreven. Het kost belanghebbenden (zoals CBS, Topografische Dienst, nutsbedrijven, en dergelijke) desondanks veel moeite om alle relevante gegevens beschikbaar te krijgen.

2.6 Europees Handvest inzake Lokale Autonomie

Dit verdrag is op 15 oktober 1985 in Straatsburg tot stand gekomen en in 1990 goedgekeurd door het Nederlandse parlement.⁷⁶ Artikel 5 van het Handvest schrijft voor dat de 'desbetreffende plaatselijke gemeenschappen' moeten

⁷³ Noord-Brabant hanteert een tussenvorm: in het *Provinciaal Blad* wordt bekendgemaakt dat er een herindelingsregeling door de provincie of door gemeenten is vastgesteld, maar de inhoud zelf wordt niet gepubliceerd (zie bijv. Prov. Blad 1996, 118 en 2004, 171). De provincie doet dat overigens niet bij wettelijk vastgestelde herindelingsregelingen; de publicatie in het *Staatsblad* voldoet in dat geval als bekendmaking.

⁷⁴ Kamerstukken II, 1988/89, 20079, nr. 5, p. 23, lemma 'artikel 10'.

⁷⁵ De eerste keer gebeurde dat in Stct. 1993, 53; het recentste overzicht staat in Stct. 2007, 41.

⁷⁶ Geplaatst in Trb. 1987, 63; goedkeuringswet van 10 oktober 1990, Stb. 546.

worden ‘geraadpleegd’ alvorens een plaatselijke gebiedsgrens kan worden gewijzigd. Dit artikel is door gemeenten enkele keren (tevergeefs) ingeroepen in een beroepszaak tegen een geplande gemeentegrenswijziging.⁷⁷ Het artikel voorziet echter alleen in een processtap in het besluitvormingsproces die niet van belang is voor de feitelijke grensvaststelling, en het is daarmee voor dit onderzoek verder niet relevant.

2.7 Overige grensvaststellingsbesluiten

Het overgrote deel van de grensvaststellingsbesluiten uit de onderzoeksperiode is conform de voorschriften van het wettelijke kader genomen. Bij archiefonderzoek heb ik echter nog een aantal expliciete en impliciete grensvaststellingsbesluiten gevonden die niet of niet goed in het formele kader passen en daarom nadere beschouwing behoeven.

2.7.1 Besluiten van de minister van Binnenlandse Zaken

In 17 herindelingswetten en -Amvb's in de periode 1985-1993 is een bepaling opgenomen waarin aan de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid wordt gedelegeerd om de grensbeschrijving ‘voor zover nodig’ definitief vast te stellen. De minister heeft in vijf gevallen daadwerkelijk van de bevoegdheid gebruikgemaakt. Eén van de vijf besluiten kon niet worden uitgevoerd, zonder dat dit overigens praktische consequenties had (zie par. 2.7.4). De overige vier behelzen niet meer dan kleine aanvullingen en correcties in de tekst van de grensbeschrijvingen in de bovenliggende wet, wat past onder het begrip ‘definitieve vastlegging’ dat in de desbetreffende wetten is gehanteerd (zie ook par. 6.4.1).

Daarnaast zijn er twee gevallen geweest waarin de minister de opdracht had om een grensbeschrijving te maken:

- de wet tot instelling van de provincie Flevoland bepaalde dat de minister een beschrijving ‘dient’ op te stellen van de grens van het (indertijd) niet-gemeentelijk ingedeelde Markermeer binnen de provincie Flevoland;⁷⁸
- bij de wet Herindeling Den Haag en omgeving heeft de minister de bijbehorende grensbeschrijving opgesteld.⁷⁹ De principekeuze voor deze herindeling was in 1997 bij motie van de Tweede Kamer vastgesteld. Het lukte de provincie Zuid-Holland vervolgens niet om deze te realiseren en Provinciale

⁷⁷ Bijvoorbeeld bij Wateringen-Den Haag (*Gemeentestem* 1995, 7004, nr. 3), Helmond-Mierlo (*Gemeentestem* 1995, 7004, nr. 4) en Weerselo-Oldenzaal (*Staatscourant* 16 juni en 17 juli 2000).

⁷⁸ Wet van 27 juni 1985 (Stb. 360) en ministerieel besluit van 18 juni 1986 (Stb. 326). Dit niet-gemeentelijk ingedeelde gebied werd overigens bestuurd door het Openbaar Lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders.

Staten besloten vervolgens om de minister in de gelegenheid te stellen om zelf een herindelingsprocedure op te starten. Dat gebeurde in 1999, waarbij de bewindspersoon – vanwege de hooglopende controverse rond de herindeling – de rol van de provincie geheel overnam, inclusief het opstellen van de grensbeschrijving.⁸⁰

Deze besluiten zijn genomen op grond van delegatie in formele besluiten, en vallen daarmee binnen het formele kader.

2.7.2 Beschikkingen van de Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken 1940-1945

Na de Duitse inval in mei 1940 stelde de Rijkscommissaris voor het bezette Nederlandse gebied, Seyss-Inquart, de staatsrechtelijke orde buiten werking. Bij Verordening 79/1940 van de Rijkscommissaris werd de Secretaris-Generaal het hoogste gezag op het Departement van Binnenlandse Zaken; “als ware hij een minister, maar dan wel zonder staatshoofd en parlement” (Hillenius, 1991: 9). De Secretaris-Generaal heeft in deze hoedanigheid 44 keer een beschikking uitgevaardigd waarbij gemeenten werden opgeheven en/of gemeentegrenzen werden veranderd. Het Besluit Bezettingsmaatregelen⁸¹ dat een groot aantal maatregelen van de bezetter ongeldig verklaarde, bepaalde dat deze beschikkingen ‘voorlopig in stand’ bleven – er zou nader over worden beslist. Hierdoor zijn deze beschikkingen, hoewel wederrechtelijk tot stand gekomen onder het Duitse bezettingsrecht, alsnog onder het in Nederland geldende formele kader gebracht. Een nadere beslissing heeft in 1949 alleen plaatsgehad over de beschikking tot instelling van een gemeente Wieringermeer.⁸²

Bij de overige 43 beschikkingen is het voorlopige karakter blijven bestaan. Over dit voorlopige karakter stelde het Tweede Kamerlid Van der Heijden (CDA) eind 1991 schriftelijke vragen.⁸³ Het antwoord van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken was echter afhoudend: “Aangezien de wetgever in de periode die sinds 1948 is verstreken, geen aanleiding heeft gezien de als

⁷⁹ Wet van 12 juli 2001 (Stb. 349) en ministerieel besluit van 13 juli 2001 (Stct. 145), gewijzigd bij besluit van 18 september 2001 (Stct. 189).

⁸⁰ Kamerstukken II, 2000/01, 27598, nr. 3:2-3.

⁸¹ KB van 17 september 1944, Stb. E93. Omdat dit geen expliciete uitspraak deed over de beschikkingen van de Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken krachtens verordening 79/1940, zijn deze bij wet van 27 mei 1948, Stb. I 215, alsnog onder de werking van dit besluit gebracht (art. II). Bij de parlementaire behandeling heeft de minister aan de Tweede Kamer een lijst verstrekt van de betreffende beschikkingen (Kamerstukken II, 1947/48, 437, nr. 100).

⁸² De beschikking van 4 juni 1941 werd bij wet van 12 mei 1949 (Stb. J200) grotendeels ongedaan gemaakt; de ingangsdatum werd overigens met terugwerkende kracht gehandhaafd op 1 juli 1941.

voorlopig gehandhaafde beschikkingen in te trekken of te wijzigen kan ervan worden uitgegaan dat hij de blijvende gelding ervan heeft aanvaard. (...) Aan een uitdrukkelijke actie van de wetgever om de voorlopige handhaving van de herindelingsbeschikkingen alsnog om te zetten in een definitieve handhaving, bestaat daarom juridisch noch praktisch behoefte". Er is in de Kamer niet verder op doorgedaan.

2.7.3 Voorlopige grenzen

Behalve bij de 'oorlogsbeschikkingen' kwam de figuur van 'voorlopige indeling' of 'voorlopige grens' van een gebied in de geschiedenis van de gemeentelijke indeling sinds 1820 een dozijn keer voor. In de praktijk waren dit constructies zonder consequenties: het gemeentelijke gezag gold onverkort in de betrokken gebieden, en een verandering van de 'voorlopige' situatie moest toch weer plaatsvinden via de normale procedures. In de meeste gevallen werd geen bepaling vastgesteld waarmee het voorlopig karakter aan een termijn werd gebonden, en zijn ze 'vergeten'. Zo is de 'voorlopige indeling' van de Groetpolder en de Waardpolder bij respectievelijk Winkel en Barsingerhorn in 1844 formeel in stand gebleven tot 1970, toen beide gemeenten werden opgeheven en hun gebied bij nieuwgevormde gemeenten werd ingedeeld.⁸⁴ Bij de samenvoeging van Vinkeveen en Waverveen in 1840 was er wel een voorwaarde, namelijk dat bij een 'eventuele droogmaking nader in overweging zal worden genomen' of en in hoeverre Waverveen 'wederom van (...) Vinkeveen zal behoren te worden afgescheiden'. Nadat de desbetreffende plassen in 1877 waren drooggelegd, heeft er echter – voor zover ik kon nagaan – geen 'nadere overweging' voor het her-verzelfstandigen van Waverveen plaatsgevonden.⁸⁵ In de lijn van de in paragraaf 2.7.2 gemelde opvatting van de staatssecretaris kan ook hier worden aangenomen dat door tijdsverloop de 'blijvende gelding' van de situatie is aanvaard.

2.7.4 Niet-uitgevoerde besluiten

Een bijzondere categorie besluiten betreft besluiten die niet zijn uitgevoerd. Dit is een tiental keer voorgekomen, en – op één geval na – uitsluitend in de eerste helft van de 19e eeuw. De belangrijkste redenen daarvoor lijken te zijn geweest dat het besluit niet of niet goed realiseerbaar bleek te zijn⁸⁶ of dat

⁸³ Vragen van het lid Van der Heijden (CDA), Aanhangsel van de Handelingen II, 1991/92, nrs. 294 (vragen) en 340 (antwoorden).

⁸⁴ KB van 15 oktober 1844, nr. 87; opheffing van deze gemeenten bij wet van 4 februari 1970 (Stb. 124 resp. 126).

⁸⁵ Samenvoeging bij KB van 22 december 1840, nr. 56. De gemeente Vinkeveen en Waverveen werd opgeheven bij wet van 15 september 1988, Stb. 426, waardoor de voorlopige indeling van 1840 formeel verviel.

in de uitvoeringsfase werd geconstateerd dat een implementatie niet zinvol was.⁸⁷ Alle niet-uitgevoerde besluiten betroffen gemeentegrenzen die thans niet meer bestaan. Als zodanig vormen zij geen onderwerp waarmee nog rekening hoeft te worden gehouden.

Het enige recente geval is het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 26 oktober 1989, Stct. 215, waarin een grenslijn tussen Lelystad en het niet-gemeentelijke gebied van het Markermeer binnen Flevoland werd gedefinieerd die niet aansloot op bestaande gemeentegrenzen. Het besluit was een uitwerking van een eerdere Amvb tot gemeentelijke indeling van het Flevolandse deel van het IJsselmeer.⁸⁸ Die Amvb bevatte overigens een afdoende grensbeschrijving; waarschijnlijk is daarom geen verbeterd besluit gevolgd.

2.7.5 Besluiten van provincies en gemeenten tot en met 1836

Ondanks de drang van Koning Willem I om over alles zelf een besluit te nemen, blijkt uit archiefonderzoek⁸⁹ dat er in de periode 1814-1835 door lagere overheidsorganen toch een paar honderd besluiten over gemeentegrenzen zijn genomen. Het zijn besluiten van gouverneurs, van Gedeputeerde Staten, van gezamenlijke gemeenteraden, en van schouten of burgemeesters (al dan niet met hun wethouders). Analyse van deze besluiten leert dat ze alle hebben plaatsgevonden in het kader van de vaststelling van de gemeentegrenzen door het Kadaster. Van bijna honderd gevallen heb ik concrete besluiten of aanwijzingen gevonden, maar waarschijnlijk hebben er minstens evenzo veel wijzigingen plaatsgevonden die niet expliciet in de processen-verbaal zijn vermeld; de gewijzigde grens werd eenvoudigweg als 'de grens' aangewezen. Voor al deze wijzigingen was formeel een KB vereist. Dat is achteraf gebeurd met het KB van 17 december 1836, nr. 91 (zie voor uitgebreidere behandeling par. 3.2.4).

86 Bijvoorbeeld de toepassing van de nieuwe grens tussen Weesp en Weesperkarspel (KB van 30 augustus 1820, nr. 102). De uitvoering werd niet mogelijk geacht omdat er een grens in de vorm van een halve cirkel was getrokken. Het Kadaster heeft vervolgens in overleg met de gemeenten een passend grensbeloop vastgesteld; de (impliciete) goedkeuring daarvan kwam met het KB van 17 december 1836, nr. 91. Bij wet van 15 juli 1869, Stb. 125 werd de hele gemeenschappelijke grens (alsnog) expliciet vastgelegd.

87 Zoals de afsplitsing van het gebied van de heerlijkheid Mariënweerd van de gemeente Beesd, bepaald bij KB van 17 september 1821, nr. 83. De voorwaarde dat de eigenaresse van Mariënweerd nu en in de toekomst alle kosten van het 'afzonderlijk bestuur' moest gaan dragen is vermoedelijk bij nader inzien te bezwaarlijk geweest, want de afsplitsing is niet tot stand gekomen.

88 Amvb van 9 oktober 1989, Stb. 415.

89 Kadastrale stukken betreffende grensbepaling en diverse archieven van provinciebesturen.

2.7.6 Besluiten van provincies en gemeenten vanaf 1837

Ook ná 1836 hebben lagere overheden in een dozijn gevallen⁹⁰ onderling besluiten genomen over ligging en wijziging van hun gemeentegrenzen. Daar voorzag het formele kader tot de invoering van de wet-Arhi in 1991 niet in. Sindsdien kunnen lagere overheden binnen de regels van deze wet zelfstandig een grensvaststellingsbesluit nemen, maar in twee gevallen is dat gebeurd zonder die regels in acht te nemen.

2.7.7 Resoluties van de minister van Financiën

Het Kadaster is opgericht voor het heffen van grondbelasting en het is dan ook tot 1973 onderdeel geweest van het ministerie van Financiën. Als eindverantwoordelijke heeft de minister vanzelfsprekend besluiten ('resoluties') moeten nemen over aangelegenheden die niet intern bij het Kadaster konden worden opgelost. Dat is ook gebeurd ten aanzien van gemeentegrenzen. Met behulp van externe verwijzingen heb ik acht resoluties gevonden in de periode 1835-1907⁹¹ die betrekking hebben op de vaststelling van gemeentegrenzen; bij zes daarvan zijn daadwerkelijk grenzen veranderd. Omdat deze resoluties na overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken tot stand zijn gekomen, stijgen ze uit boven een intern-kadastrale aangelegenheid. Ze vallen echter buiten het formele kader.

2.7.8 Stilzwijgende grensvaststelling

In twee situaties zijn er gemeentegrenzen veranderd zonder dat daar een vaststellingsbesluit – van welke aard dan ook – aan ten grondslag heeft gelegen: grenswijzigingen als gevolg van aan Nederland toegevoegd buitenlands gebied, en het ambtelijk creëren van gemeentegrenzen in het westelijk deel van het Haringvliet. Deze beide situaties passen in elk geval niet in het formele kader (zie verder par. 6.5.3).

Daarnaast vond stilzwijgende grensverandering voortdurend plaats bij aanwas en afslag langs de kust, voor zover de kustlijn feitelijk ook gemeentegrens was. Ook bij inpolderingen, zoals de polders Koegras (1818) en Waard Nieuw-

⁹⁰ Dit aantal is gebaseerd op onderzoek in de processen-verbaal bij het Kadaster. Het is heel wel denkbaar dat er nog meer van dit soort besluiten zijn geweest, waarvan de documentatie is zoekgeraakt of elders is ondergebracht, of waarvan helemaal niets is gedocumenteerd.

⁹¹ Een systematisch onderzoek naar deze besluiten bleek niet mogelijk. De indices op de verbaal-archieven van het ministerie van Financiën in het Nationaal Archief verwijzen niet naar dit soort besluiten, en de archieven van de afdelingen Kadaster bij het ministerie van vóór 1920 zijn ooit weggegooid. Vermoedelijk zijn het er niet veel méér geweest, anders zouden er in de Kadasterarchieven ook meer afschriften aangetroffen moeten zijn.

land (1846) in Noord-Holland, de Eemspolder (1876) en Emmapolder (1942-43) in Groningen, en de Eerste Bathpolder (1856), Onrustpolder (1846) en Prosperpolder (1847) in Zeeland, werd het nieuwe land eenvoudigweg zonder meer onderdeel van de gemeente waar het aan grensde, min of meer analoog aan het (privaatrechtelijke) recht van aanwas in het Burgerlijk Wetboek.⁹² Een consequente lijn is hier niet gevolgd: sommige inpolderingen zijn weer wel bij formeel besluit gemeentelijk ingedeeld. Net als bij paragraaf 2.7.2 en 2.7.3 heeft ook hier de situatie door tijdsverloop ‘blijvende gelding’ gekregen. Na de voltooiing van de gemeentelijke indeling van de Waddenzee (1985), de Noordzee (1991) en het IJsselmeer (1994) kunnen deze situaties overigens niet meer voorkomen.

2.8 Samenvatting

Het formele kader voor het vaststellen van gemeentegrenzen heeft zich sinds 1813 in enkele grote stappen ontwikkeld. In de periode tot 1848 was met name de Koning bevoegd, en alleen voor provinciegrenzen was een formele wet nodig. De Grondwet van 1848 en de Gemeentewet van 1851 stelden een helder en strikt kader vast: alle nieuwe gemeentegrenzen moesten bij wet worden vastgesteld. Pas na de Grondwetswijziging van 1983 werd een beperkte delegatie van dit soort besluiten mogelijk. Deze is verder uitgewerkt in de wet-Arhi van 1991, die echter in een onduidelijke verhouding stond ten opzichte van de Gemeentewet en de Provinciewet. Deze situatie is in 2001 beëindigd met een vernieuwing van de wet-Arhi waarin nu alle bepalingen over het vaststellen van gemeentegrenzen zijn opgenomen.

De wet-Arhi biedt sinds 1991 een systematisch kader voor het veranderen van gemeente- en provinciegrenzen door het introduceren van een complete set begrippen, regels voor de verschillende situaties, regels voor het opmaken van grensbeschrijvingen, en de formele rol van kaarten in het besluitvormingsproces. Ook is een duidelijke scheiding gemaakt tussen de allocatie (de politiek-bestuurlijke vaststelling van grenzen) en de delimitatie (de technisch-administratieve vormgeving van grenzen).

Uit mijn archiefonderzoek is voorts gebleken dat er, buiten de door het formele kader toegelaten mogelijkheden, nog op acht andere manieren grenzen

⁹² Oud-BW art. 651 en 652. De wetgever was zich hier (soms) wel van bewust; zo volgde de nieuwe gemeentegrenzen van Hefshuizen, komend vanuit de Eems, ‘de bestaande kadastrale gemeentegrens tot aan de zeedijk, bedoeld in het proces-verbaal van 1828’ en daarna een ‘bestaande grens tussen de huidige gemeenten...’ (wet van 14 september 1978, Stb. 466, art. 3, lid 1). Bij de gemeentelijke indeling van de Waddenzee (wet van 12 december 1985, Stb. 648) wordt eenvoudigweg verwezen naar ‘de bestaande grens’, die – blijkens tekening BO-’69-155 van de Provinciale Planologische Dienst van Groningen – eveneens de kadastrale gemeentegrens blijkt te zijn.

zijn vastgesteld. Vijf daarvan hebben geen feitelijke consequenties (meer) en daar hoeft verder geen rekening mee te worden gehouden. Drie manieren – provinciale besluiten vanaf 1837, resoluties van de minister van Financiën, en stilzwijgende grensvaststellingen – kunnen in beginsel nog wel consequenties hebben en deze zullen nader moeten worden onderzocht.

3 De registratie van gemeentegrenzen

“Kadaster

Betrouwbaar adres voor kaarten en grenzen”

[Titel van een Kadaster-publieksbrochure, 1999]

De wetten en besluiten waarbij gemeentegrenzen zijn veranderd vormen een zeer heterogene verzameling, die bovendien niet systematisch toegankelijk is. Voorts vallen niet-gewijzigde gemeentegrenzen buiten deze verzameling. Het formele kader voorziet niet in een consistente, landsdekkende registratie van gemeentegrenzen, en zelfs niet in een register van besluiten die betrekking hebben op gemeentegrenzen.⁹³ Het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat de uitvoerende verantwoordelijkheid draagt voor de gemeentelijke indeling, en de provincies, die bij (het wijzigen van) de gemeentelijke indeling een belangrijke rol spelen, beschikken evenmin over zo'n registratie of register.

De enige instantie die wel structureel en landsdekkend gegevens over gemeentegrenzen bijhoudt, is de *Dienst voor het kadaster en de openbare registers*, kortweg Kadaster, een zelfstandig bestuursorgaan onder het ministerie van VROM. Van oudsher vervult deze dienst de 'klassieke' kadastrale taken voor de grondboekhouding waarvan de registratie van rechtsgrenzen een onderdeel is. Sinds 2004 zijn ook de taken van de Topografische Dienst van het ministerie van Defensie bij de dienst ondergebracht. Binnen zowel het kadastrale als het topografische taakveld worden gemeentegrenzen geregistreerd. Omdat beide taakvelden een verschillende ontstaansgeschiedenis en een verschillende toepassing hebben, worden ze in dit hoofdstuk afzonderlijk behandeld.⁹⁴

Voor beide bespreek ik voor welk doel de gemeentegrenzen worden geregistreerd, hoe ze worden verzameld en gebruikt, welke invloeden bedrijfsprocessen op de gemeentegrenzen hebben en welke status de geregistreerde gegevens hebben. Ter wille van de leesbaarheid, en in aansluiting op de in de praktijk gebruikte naamgeving, gebruik ik hier de term 'kadaster/Kadaster' voor het traditioneel-kadastrale gedeelte van de dienst,⁹⁵ en 'Topografische Dienst' voor het geheel van de topografische taken.

In dit hoofdstuk beschrijf ik eerst het kadaster: de algemene kenmerken, het interne gebruik van (kadastrale) gemeentegrenzen en hun relatie met de formele (burgerlijke) gemeentegrenzen, de bedrijfsprocessen binnen de dienst, en de invloed die deze hebben op de geregistreerde gemeentegrenzen.

⁹³ Toelichting op deze terminologie zie par. 1.4.3.

⁹⁴ De fusie van de Topografische Dienst met het Kadaster maakt dit onderzoek niet overbodig, omdat de gemeentegrenzen van de Topografische Dienst zijn gebruikt in veel overheidsstukken (zoals bestemmingsplannen) die nog vele jaren een officiële status zullen houden.

⁹⁵ De term met een hoofdletter gebruik ik om de organisatie aan te duiden die het kadaster beheert (par. 1.4.3).

Ik ga hierbij vrij diep in op de doelstelling en de ‘algemene’ bedrijfsprocessen. De reden daarvoor is dat de gegevens over gemeentegrenzen niet binnen een zelfstandig bedrijfsproces worden beheerd maar een, tamelijk ondergeschikt, onderdeel uitmaken van de percelenregistratie bij de dienst. Voor een beschouwing over, en de analyse van, gegevens over gemeentegrenzen in het kadaster is daarom een gedegen inzicht in de doelstelling en de algemene bedrijfsprocessen noodzakelijk.

Aansluitend behandel ik de activiteiten van de Topografische Dienst, met een beschrijving van doel, opzet en inhoud van de dienst en zijn producten, de functie van gemeentegrenzen daarbinnen, de nauwkeurigheid en de processen die daarvoor relevant zijn, en het belang van de afzonderlijke registratie van gemeentegrenzen van de dienst.

3.1 Het kadaster – algemeen

3.1.1 Doel, opzet en invoering in Nederland

Een kadaster wordt ook wel aangeduid als ‘grondboekhouding’. Het omvat een registratie van de grondstukken (*percelen*) en gegevens over eigenaren en beperkt gerechtigden, en *kaarten* waarop de omtrek en de ligging van de percelen staan afgebeeld. Wát er van elk perceel wordt vastgelegd is afhankelijk van waar een kadaster voor gebruikt zal worden – het is geen doel op zichzelf maar het biedt gegevens aan voor andere toepassingen.

Hoewel grondboekhoudingen van alle eeuwen zijn, is de grondslag van het kadaster in zijn huidige vorm gelegd na de Franse Revolutie in 1789. De doelstelling daarvan was om een eerlijke heffing van grondbelasting mogelijk te maken. Daarvoor was het nodig om vast te leggen welke stukken grond belastbaar waren, met welke waarde, en wie de eigenaren (en daarmee belastingbetalers) waren.

Na de inlijving van Nederland bij Frankrijk werd in 1811 ook hier te lande de Franse wetgeving voor het kadaster van kracht;⁹⁶ en vanaf 1812 werd begonnen met het meten van de eerste gebieden. Na het vertrek van de Fransen werd de wetgeving gehandhaafd omdat Koning Willem I inzag dat een goed kadaster voor heffing van de grondbelasting noodzakelijk was.⁹⁷ In 1831 werden de werkzaamheden voltooid⁹⁸ en kon het kadaster in Nederland worden ingevoerd.⁹⁹ Het is ‘een reuzenarbeid’ (De Vos, 1902: 28) geweest: het registreren van honderdduizenden rechthebbenden, het inmeten, berekenen en

⁹⁶ De Franse regelgeving voor de grondbelasting, inclusief de kadastrale voorschriften, werd bij Keizerlijk Decreet van 21 oktober 1811 (Bulletin des Lois 397) in Nederland ingevoerd (Soutendijk, 1907: 62). In de in 1795 door Frankrijk geannexeerde delen van Limburg werd de Franse wetgeving op het Kadaster al rond 1805 van kracht.

taxeren van meer dan 2 miljoen percelen, het vervaardigen van tienduizenden kaarten en registerboeken, etcetera, en dat allemaal met hulp- en transportmiddelen die in moderne ogen op z'n minst beperkt kunnen worden genoemd.

De invoering van het Kadaster was een belangrijk fundament voor de eenheidsstaat die Nederland in de Franse Tijd was geworden. De overheid beschikte hierdoor over een systematische en objectieve registratie van het land waarbij men niet meer afhankelijk was van lokale kennis, gebruiken en eigenaardigheden die kenmerkend waren voor de federale Republiek van vóór 1795. Verder was dit de eerste keer dat Nederland grootschalig en uniform in kaart werd gebracht. Gemeente- en provinciegrenzen werden overal met een consequente methode beschreven en ongerechtigheden en conflicten werden opgeruimd. Wetten en besluiten konden vanaf nu worden gebaseerd op eenduidige kaarten. In tegenstelling tot de onbetrouwbare cijfers van voorheen waren er nu "zekere statistieke opgaven (...) ten aanzien van de grootte van Nederland, zijne provinciën, der oppervlakte welke wegen en wateren, bebouwde en onbebouwde gronden, bouwland, weiden, bosschen enz. beslaan" (citaat uit Van der Woud, 1998: 46).

De rijksoverheid kreeg verder een landsdekkend overzicht van alle grondeigenaren en andere rechthebbenden, met een gestandaardiseerde en precieze klassering, waarop een rechtvaardiger belastingstelsel kon worden geënt. Het

97 De Franse regelgeving hiervoor werd bij KB van 23 december 1813, nr. 90 (Stb. 17) "in hare volle en volkomen vigeur" gehandhaafd, al gebeurde er de eerste jaren na 1813 niet veel: "men had (...) in ons land de hoofden en handen genoegzaam vol met andere zaken, om veel aan het kadaster te denken, laat staan te werken. Er was dan ook vrij wel stilstand." (Soutendijk, 1916: 144) Pas in art. 7 van de wet van 11 februari 1816, Stb. 14, tot regeling van de staatsuitgaven van 1816, werd bepaald dat "in alle de gedeelten van het Rijk de werkzaamheden van het kadaster, ten spoedigste, worden voortgezet".

98 Met uitzondering van Limburg, dat van 1830 tot 1839 grotendeels onder Belgisch bewind stond; daar werd het kadaster pas in 1843 voltooid en in gebruik genomen.

99 Er is niet één invoeringsdatum. In de wet van 2 januari 1832, Stb. 1, werd bepaald dat de grondbelasting over 1832 voor éénkwart zou worden gebaseerd op de kadastrale uitkomsten, waaruit een invoeringsdatum van 1 oktober 1832 kan worden afgeleid (o.a. Riessen, 1963: 19 en Soutendijk, 1916: 203). De verdeling 3/4-1/4 gold echter ook in 1833 (Stb. 1832, 65), en voor 1834 gold een verdeling 1/2-1/2 (Stb. 1833, 76); pas vanaf 1835 is de grondbelasting geheel op de kadastrale uitkomsten gebaseerd (Stb. 1834, 34). Vermoedelijk op grond van de datum van eerdergenoemde wet houdt (Vos, 1902: 30) het op 2 januari 1832. De Verordeningen van 1832 (zie verderop in deze paragraaf) bepaalden dat op 1 januari 1833 de onveranderlijkheid van de oorspronkelijke stukken werd vastgesteld, d.w.z. dat vanaf dat moment de bijhouding zou gaan plaatsvinden. De verbinding van het kadaster met de hypothecaire boekhouding kwam pas op 10 juli 1833 tot stand (Soutendijk, 1916: 204). De datum 1 januari 1832 (Hof, 1947: 205) moet als onjuist worden beschouwd. Het jubileumboek ter gelegenheid van het 150-jarig bestaan van het Kadaster vermeldt wijselijk geen datum (Kadaster, 1982).

belang van de grondbelasting was groot: de inkomsten vormden een belangrijk aandeel in de rijksbegroting. Zo waren in 1832 de inkomsten uit de grondbelasting bepaald op 8,4 miljoen gulden, op een totale begroting van 48,7 miljoen gulden;¹⁰⁰ voor 1835 waren de bedragen respectievelijk 8,0 miljoen op 49,6 miljoen gulden.¹⁰¹ Bovendien werden de wijzigingen ook consequent bijgehouden: men maakte niet de fout van het Franse kadaster waar dat niet gebeurde en dat na enkele decennia onbruikbaar was geworden (Van der Woud, 1998: 41). De koppeling van de kadastrale registratie aan de overdracht van onroerende zaken in het BW van 1838 legde een stevige basis onder het systeem van grondtransacties.

Bij de opbouw van het Kadaster waren alle lagen van de overheid betrokken: Rijk, provincies en gemeenten. Hoewel sterk gecentraliseerd aangestuurd, had toch elke laag een eigen rol in het geheel. Dit bevorderde de cohesie tussen de centrale en regionale ambtenarenkorpsen en droeg aldus bij aan de versteviging van de eenheidsstaat (Van der Woud, 1998: 45). De personele inzet was naar verhouding groot. (Teeling, 1984) vermeldt 411 landmeters die aan de opbouw van het kadaster hebben meegewerkt; aannemende dat eenderde hiervan gelijktijdig aan het werk was, en dat er voor elke landmeter drie mensen (meetassistenten, kantoormedewerkers) waren, dan zijn er continu ruim 500 personen direct bij dit project werkzaam geweest. In vergelijking: de omvang van het eigenlijke ministerie van Financiën schommelde in die tijd rond de 200 personeelsleden (Pfeil, 1996: 274).

De invoering van het Kadaster betekende ten slotte een sterke impuls voor de verbreiding van het nieuwe metrieke stelsel van maten en gewichten door het hele land (Van der Woud, 1998: 42-43). Dit stelsel was door de Fransen ingevoerd, in 1814 als bezettersmaatregel afgeschaft, maar in 1820¹⁰² opnieuw ingevoerd – vooral omdat de voorschriften voor de opbouw van het kadaster nu eenmaal van het metrieke stelsel uitgingen. Het heeft weliswaar nog tot ver in de 19e eeuw geduurd voordat het metrieke stelsel alom in Nederland werd toegepast, maar voor de overheid stond het gebruik niet meer ter discussie.

3.1.2 Kadaster en openbare registers

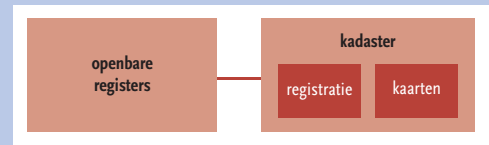
Nog tijdens de opbouwfase werd de doelstelling van het kadaster verbreed. In 1825 besloot de Koning dat het kadaster ook de basis zou gaan vormen voor een nieuw hypothecair stelsel,¹⁰³ dat het bestaande Franse stelsel moest gaan

¹⁰⁰ Stb. 1831, 38, respectievelijk Stb. 1832, 1. De belastingopbrengst werd taakstellend opgelegd aan provincies en vervolgens aan gemeenten en grondeigenaren.

¹⁰¹ Stb. 1834, 34 resp. Stb. 1834, 38.

¹⁰² Wet van 21 augustus 1816, Stb. 34 en KB van 29 maart 1819, Stb. 16.

¹⁰³ KB van 21 december 1825, nr. 149 (opgenomen in Kadaster Circulaire 189).

Figuur 3.1 Relatie kadaster – openbare registers


vervangen. (De term ‘hypothecair’ is wat misleidend; onder dit stelsel waren namelijk niet alleen de inschrijvingen van hypotheek begrepen, maar ook die van alle akten van overdracht van onroerende zaken.)¹⁰⁴ Een KB in 1828 legde een koppeling tussen het kadaster en de hypothecaire registers, opdat “de algemeene registers der hypotheek en de kadastrale kaarten te allen tijde volmaakt overeenstemmen”,¹⁰⁵ en het Burgerlijk Wetboek van 1838 schreef voor dat overdrachtsakten (art. 671) en ‘hypothecaire verbanden’ (art. 1224) in openbare registers moesten worden ingeschreven.¹⁰⁶ Voorts schreven de artt. 1219 en 1231 voor dat in hypotheekakten de kadastrale aanduiding moest worden opgenomen; voor overdracht van onroerende zaken werd die verplichting vastgelegd in de wet op het notarisambt van 1842.¹⁰⁷ De term ‘openbare registers’ is later de eigenaam geworden van de Hypotheekregisters. In 1839¹⁰⁸ zijn ook de tot dan toe aparte diensten voor het Kadaster en van de Hypotheekregisters samengevoegd tot één organisatorische eenheid.

De verbinding tussen het kadaster en de openbare registers lag erg voor de hand (fig. 3.1). Het kadaster bood de mogelijkheid om bepaalde stukken grond uniek en ondubbelzinnig te definiëren. Anderzijds waren de transacties in de openbare registers nodig om de gegevens en kaarten in het kadaster te kunnen bijhouden. Omdat de openbare registers feitelijk niet meer zijn dan een (enorme) hoeveelheid akten op datumvolgorde, was een ontsluitingsmethode noodzakelijk en die is via het kadaster gerealiseerd: daar ligt de koppeling tussen perceelnummers, eigenaren en transactienummers. Anders gezegd: de openbare registers bevatten de stukken waaruit veranderingen in de rechts-toestand blijken, maar het kadaster biedt een administratieve toegang en ‘vertaling’ in terugvindbare (grond)objecten en rechthebbenden. Deze relatie is overigens pas vanaf 1992 formeel vastgelegd in art. 48, lid 1 van de Kadasterwet.¹⁰⁹

Om de toegang tot de openbare registers bij de tijd te houden, en ook om veranderingen in de perceelsverdeling in de grondbelasting te kunnen verwerken, moest het kadaster worden bijgehouden. Nieuwe perceelsgrenzen dienden daarin te worden verwerkt, en van meet af aan gebeurde dat door de ligging daarvan op te meten, op aanwijzing van de eigenaren en/of de beperkt

104 Het oud-BW gebruikt hiervoor de term ‘onroerende goederen’; in dit boek hanteer ik de huidige terminologie.

105 KB van 1 augustus 1828, Stb. 52.

106 De openbaarheid van de registers werd vastgelegd in art. 1265 BW.

107 Art. 37, 2° lid, van de wet van 9 juli 1842, Stb. 20, legt deze verplichting op aan de notaris die de akte opmaakt.

108 KB van 8 maart 1839, nr. 87 (opgenomen in Kadaster Circulaire 619).

109 Zoals gemeld in paragraaf 1.4.3 getuigt het van een nogal administratieve benadering om ‘kaarten’ niet als registratie te beschouwen. Dit onderscheid zal ik verder ook niet maken.

gerechtigden. Aanvankelijk – in de lijn van de oorspronkelijke bedoeling van het kadaster – was de geometrische ligging van perceelsgrenzen niet zo relevant: het doel was om de inhoud van het belastbaar object (oppervlakte en de schattingswaarde) bij te houden. In de loop van de 19e eeuw bleek dat informatie over de ligging van perceelsgrenzen en de rechtstoestand ook op zichzelf interessant was, zoals voor eigenaren die wilden weten waar de grens van hun grondstuk lag. Geleidelijk aan werd de manier van werken bij het Kadaster meer en meer gericht op deze behoefte,¹¹⁰ en – nadat de grondbelastingfunctie van het kadaster in de 20e eeuw geheel verdween¹¹¹ – is het de primaire toepassing van het Nederlandse kadaster geworden. Het oorspronkelijke belastingkadaster is dus in de loop der tijd veranderd in een kadaster dat met name de rechtsbescherming dient. Vooral daarom werd de dienst van het Kadaster in 1973 overgebracht van het ministerie van Financiën naar het ministerie van Volkshuisvesting.¹¹² In 1992 heeft het kadaster een volledige wettelijke grondslag gekregen met de inwerkingtreding van de eerder genoemde Kadasterwet en het nieuwe Burgerlijk Wetboek.¹¹³ De grondslag als zodanig was wel nieuw, maar een aanzienlijk deel van de inhoud van de wet bestond uit de codificatie van de al bestaande praktijk. In de Kadasterwet 1992 werd de ‘nieuwe’ taak van het Kadaster als volgt geformaliseerd: “Mede in het belang van de rechtszekerheid heeft de Dienst tot taak (...) het bijhouden en bijwerken van de kadastrale registratie (...) [en] kadastrale kaarten (...) zodanig dat zij gezamenlijk de rechtstoestand en de feitelijke gesteldheid van onroerende zaken (...) weergeven” (art. 3, lid 1).¹¹⁴ Het Kadaster is in 1994 een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) geworden, onder het ministerie van VROM,

110 In de Franse voorschriften voor het kadaster werd dat perspectief al geschetst (artt. 1142 en 1143) maar daar is bij de invoering, en tot laat in de 19^e eeuw, niet naar gewerkt.

111 In 1970 werd de Gemeentewet gewijzigd, waarbij de gemeentelijke onroerendgoedbelasting werd ingevoerd die uiterlijk in 1979 in plaats van de grondbelasting moest worden geheven (wet van 24 december 1970, Stb. 608). De wet op de grondbelasting werd ingetrokken in artikel XXVIII van de wet van 25 oktober 1989 tot invoering van de boeken 3,5 en 6 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek (Stb. 1989, 491); de bepaling trad per 1 januari 1992 in werking, tegelijk met de Kadasterwet.

112 Vanaf 1838 was het kadaster een afdeling van de Belastingdienst onder de naam ‘Hypotheken en Kadaster’, vanaf 1970 als zelfstandige dienst onder de naam ‘Kadaster en de Openbare Registers’. Die naam geldt formeel nog steeds, maar vanaf omstreeks 1990 noemt de dienst zich consequent ‘Kadaster’. In handboeken en literatuur werd en wordt als verkorte vorm vrijwel altijd al ‘Kadaster’ gebruikt.

113 Ook de Openbare Registers kregen een (deels vernieuwde) wettelijke grondslag. Dit blijft hier verder buiten beschouwing.

114 Bij wet van 9 oktober 2003, Stb. 410, is deze uitgebreide beschrijving teruggebracht tot een feitelijke opsomming van de taken van het Kadaster ‘ter voorkoming van dubblures’ (Kamerstukken II, 2002/03, 28748, 3, p. 21). Dat betrof, voor wat betreft de kadastrale registratie en kaarten, de artikelen 2a (ingevoged in de Kadasterwet bij wet van 5 april 2001, Stb. 180) en 48.

op basis van de Organisatiewet Kadaster.¹¹⁵

Een andere belangrijke ontwikkeling die min of meer parallel op liep met het verzelfstandigingstraject, was de grootscheepse automatisering bij het Kadaster. Deze heeft een grote invloed gehad op de samenstelling en werkwijze van de kadastrale registratie omdat daarmee de stap werd gezet van een fysieke omgeving naar een geautomatiseerde omgeving.

3.1.3 Regelgeving

Het oorspronkelijke kadaster is gebaseerd op de Franse grondbelastingregels die in 1811 in Nederland werden ingevoerd. Die zijn samengevat in de in 1812 verschenen *Recueil Méthodique des Lois, Décrets, Réglements, Instructions et Décisions sur le Cadastre de la France*, in het Nederlands de *Methodische Verzameling van Wetten en Besluiten betreffende het Kadaster*, kortweg doorgaans de *Methodische Verzameling (MV)* genoemd. De grondbelastingregels werden, zoals gemeld, na 1813 gehandhaafd en de kadastrale werkzaamheden werden op dezelfde voet voortgezet. In 1825, toen duidelijk werd dat de voortgang van de kadastrale opmetingen niet al te hoog was (men was pas op de helft (De Vos, 1902: 28)), vaardigde de Koning een aantal aanvullende voorschriften uit om de werkzaamheden te bespoedigen.¹¹⁶ Die voorschriften bestonden vooral uit het vereenvoudigen van de werkzaamheden.

Omdat de MV vooral regels gaf voor het opzetten van een kadaster, vaardigde de Staatsraad Administrateur voor het Kadaster in 1832 daarnaast regels uit voor de bijhouding onder de titel 'Verordeningen ter instandhouding van het Kadaster van het Koninkrijk der Nederlanden'. Aanvullingen en wijzigingen werden in de vorm van zogeheten Kadaster Circulaires uitgevaardigd.

Bij resolutie van 21 april 1869 werd door de minister van Financiën een geheel nieuw stel regels voor het Kadaster vastgesteld, die alle voorgaande regels vervangend en die de titel 'Instructie Kadaster' (IK) meekreeg.¹¹⁷ Het jaar daarop kwam de Wet op de Grondbelasting¹¹⁸ tot stand, waarin artikel 10 bepaalde dat metingen en uitkomsten in kadastrale stukken worden opgenomen waarvoor de minister van Financiën voorschriften vaststelt. Dat artikel legde een wettelijke basis onder de IK, en vormde daarmee ook de eerste (beknopte) formele basis onder het Kadaster. De IK vormde, met allerlei wijzigingen,¹¹⁹ het fundament

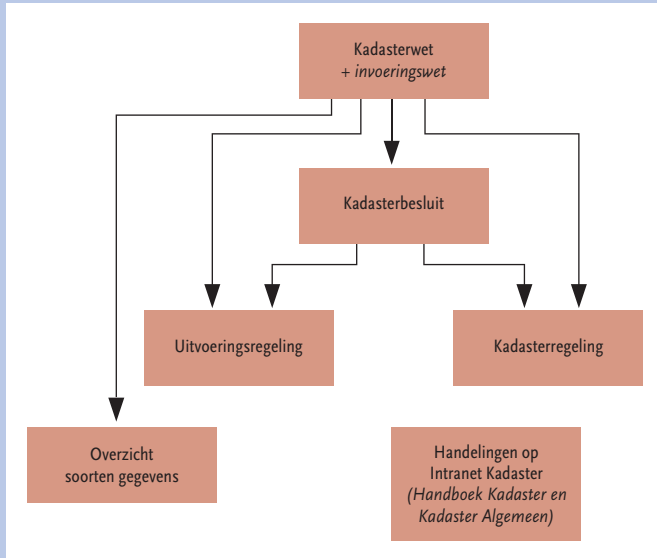
¹¹⁵ Wet van 14 februari 1994, Stb. 125, met ingang van 1 mei 1994.

¹¹⁶ KB van 21 december 1825, nr. 149 (Kadaster Circulaire nr. 189).

¹¹⁷ In de gedrukte versie is geen besluit vermeld waarbij deze IK werd vastgesteld, maar in de IK1877 wordt die van 1869 uitdrukkelijk ingetrokken, zodat mag worden aangenomen dat deze uitgave daadwerkelijk van kracht is geweest. (Soutendijk, 1907: 196) suggereert dat de IK1877 de eerste IK is geweest, hoewel hij dat niet met zoveel woorden zegt; waarom de versie van 1869 niet wordt genoemd, is onduidelijk.

¹¹⁸ Wet van 26 mei 1870, Stb. 82.

Figuur 3.2 Regelgeving voor het Kadaster (stand 2006)



voor de werkzaamheden en de inrichting van het Kadaster tot 1992. Aanvullend op de IK's zijn er enkele duizenden Kadaster Circulaires uitgebracht. Vanaf eind jaren vijftig van de 20e eeuw werden ze 'Aanschrijvingen' genoemd; deze werden afhankelijk van het onderwerp opgenomen in het boekwerk IK, het boekwerk Kadaster Algemeen, de Handleiding Ruilverkavelings Werkzaamheden (HRW), etc.

De regelgeving inzake het kadaster is geheel herzien bij de invoering van de Kadasterwet in 1992 (fig. 3.2). Bij Amvb kwam het Kadasterbesluit¹²⁰ tot stand en de toenmalige staatssecretaris van VROM heeft een aantal regelingen vastgesteld waaronder de Kadasterregeling¹²¹ en de Uitvoeringsregeling Kadasterwet.¹²² De Kadasterregeling nam – naast andere zaken – de functie van de IK over. De Uitvoeringsregeling heeft geen betekenis voor het onderwerp van dit boek en zal verder buiten beschouwing worden gelaten.

De regelgevende bevoegdheid van de minister van VROM is bij de verzelfstandiging in 1994 grotendeels overgegaan naar de Raad van Bestuur van het Kadaster; voor dit onderzoek is vooral relevant dat het vaststellen van de Kadasterregeling aan het Kadaster zelf is overgedragen.

Voorts publiceert het Kadaster jaarlijks in de Staatscourant het 'Overzicht soorten gegevens in de kadastrale registratie', dat overigens niet alleen de soorten gegevens uit de registratie vermeldt maar ook de gegevens opnoemt die op de kadastrale kaart voorkomen.¹²³ Dit overzicht is bedoeld als informatiebron voor derden; het is als zodanig geen regelgeving.

119 De grotere herzieningen die voor dit onderzoek relevant zijn, vonden plaats in 1871, 1877, 1900, 1918, 1957 en 1974 (de laatste onder de naam 'Instructie Kadaster Reorganisatie' (IKR)). In dit boek zullen hiervoor de aanduidingen IK1871, IK1877, IK1900, IK1918, IK1957 en IK1974 worden gebruikt. De omvang van de IK fluctueerde enorm van herziening tot herziening: in 1869 omvatte hij 465 artikelen, in 1900 nog maar 214 en in 1974 alweer 666 stuks. Ook werden vele gehandhaafde bepalingen bij een herziening steeds weer opnieuw geformuleerd.

120 Amvb van 6 november 1991, Stb. 571.

121 Besluit staatssecretaris van VROM van 17 december 1991 (niet gepubliceerd), herzien bij besluit van de Raad van Bestuur van het Kadaster van 14 april 1994, Stct. 81. In dit boek worden ze aangeduid met respectievelijk KR1992 en KR1994.

122 Besluit staatssecretaris van VROM van 17 december 1991, Stct. 245.

Het boekwerk Kadaster Algemeen is in 1992 door het Kadaster opnieuw uitgegeven, maar omvatte sindsdien alleen een verzameling van meer of minder formele voorschriften waarmee het Kadaster te maken heeft of te maken kan krijgen. Voorts kwam er ook een Handleiding Kadaster, een interne publicatie met onder meer richtlijnen van technische en organisatorische aard. Deze bevat ook een aantal voorschriften uit de IK die niet in de Kadasterregeling zijn opgenomen, waaronder die voor rijks- en gemeentegrenzen. Zowel het boekwerk Kadaster Algemeen als de Handleiding Kadaster zijn in 2004 verval- len; de inhoud is op het intranet van het Kadaster geplaatst.¹²⁴

In figuur 3.2 is de relatie tussen de diverse onderdelen van de regelgeving aangegeven. De HRW werd per 1 juni 1996 vervangen door de Handleiding Landinrichtingswerkzaamheden (HLW). Deze is alleen van toepassing voor Kadaster Landinrichting, een zelfstandig onderdeel van het Kadaster. Om die reden is de HLW niet in figuur 3.2 vermeld.

3.1.4 Juridische status van het kadaster

Vóór de invoering van de Kadasterwet was er nauwelijks iets geregeld over de juridische status van het kadaster. Maar ook deze wet bepaalt in art. 48, lid 1 niet méér dan dat de kadastrale registratie is bedoeld voor de efficiënte toegang tot de openbare registers. En art. 49 bepaalt dat er ‘in ieder geval’ kadastrale kaarten zijn, zonder daar verder een expliciet doel aan te koppelen. Het kadaster is derhalve niet meer dan een technisch-administratief hulpmiddel; de gegevens in de kadastrale registratie en op de kadastrale kaarten hebben geen privaatrechtelijk rechtsgevolg (Van Riessen, 1963: 79). Desondanks vinden gebruikers de betrouwbaarheid van het Kadaster doorgaans hoog: een door de kadasterlandmeter uitgezette perceelsgrens leidt maar zelden tot verdere procedures (Hof, 1947: 128; Broekhuizen, 1988: 108). Dit is echter een vorm van arbitrage: partijen stemmen al dan niet in met een voorstel van een onafhankelijk deskundige. Deze kadasterlandmeter bepaalt niet de grens; als partijen het oneens blijven, zullen zij de rechter moeten inschakelen.

Het kadaster heeft wel enige publiekrechtelijke status. De wetgever heeft in een aantal specifieke situaties bepaald dat het kadaster het uitgangspunt vormt voor het op- of vastleggen van beperkingen op onroerende zaken. Te

123 Grondslag hiervoor is art. 3c van de Kadasterwet. De eerste keer werd dit overzicht vastgesteld bij Armbv van 17 december 1991, het recentste overzicht is door de Raad van Bestuur vastgesteld op 2 januari 2006 (Stct. 8). Overigens zal deze publicatie vervallen als het huidige wetsvoorstel Basisregistraties Kadaster en Topografie in 2007 van kracht wordt (zie voor dit wetsvoorstel verder paragraaf 10.3.1).

124 Brief van 15 september 2004 van de directeur Vastgoedinformatie en Geodesie aan de directeurs binnen de dienst. De teksten zijn (oktober 2006) te vinden op het Intranet Kadaster, onderdeel ORK (Openbare Registers en Kadaster), sub Handleiding, sub Algemeen.

noemen zijn de Ruilverkavelingswetgeving vanaf 1924 (thans de Landinrichtingswet), de Onteigeningswetgeving sinds 1851, de Wet voorkeursrecht gemeenten vanaf 1985, en de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen vanaf 2007. In deze wetten worden de kadastrale gegevens als uitgangspunt voor het overheidshandelen genomen; belanghebbenden moeten zich binnen bepaalde termijn in de procedure voegen als ze van mening zijn dat die gegevens onjuist zijn. Ook wanneer een kadastrale kaart als ondergrond voor bestemmingsplannen wordt gebruikt (wat overigens geen wettelijk voorschrift is), heeft dat een zekere publiekrechtelijke betekenis. De publiekrechtelijke status van het kadaster is echter ‘van buiten af’ toegekend, vanuit begrensde toepassingsgebieden; een zelfstandige, generieke publiekrechtelijke status heeft het kadaster niet.

De bestaande situatie ten aanzien van het kadaster wordt door alle betrokkenen als bevredigend beschouwd en er is geen behoefte om hier strikte(re) wettelijke regels voor vast te leggen.¹²⁵ Door de hoge en constante kwaliteit van het kadaster en de openbare registers is er in de praktijk voor wat betreft de grondboekhouding zelfs al sprake van “een semi-positief stelsel” (De Haan, 1988: 99).

3.2 Het kadaster en de gemeentelijke indeling

Uit de vorige paragraaf blijkt dat de kadastrale registratie aanvankelijk primair was bedoeld voor het heffen van grondbelasting, en thans is gericht op de registratie van rechten op onroerende zaken en de begrenzings daarvan. Het registreren van gemeentegrenzen is nooit een onderdeel van deze doelstellingen geweest. Toch zijn deze grenzen belangrijke gegevens: de kadastrale kaarten en registers zijn opgemaakt per gemeente en vormen per gemeente één geheel. De reden ligt daarin dat de grondbelasting in de 18e/19e eeuw een omslagstelsel was: voor iedere gemeente werd vóóraf bepaald wat de opbrengst van de grondbelasting moest zijn, en per gemeente werden vervolgens de individuele grondbezitters aangeslagen (Van der Woud, 1998: 38). Het gemeentebestuur was daarvoor medeverantwoordelijk, en het lag voor de hand dat de grondboekregisters en de bijbehorende kaarten in nauwe samenwerking met dat bestuur werden opgemaakt en bijgehouden.

De hele opzet van de Methodieke Verzameling berust dan ook op de gemeente als uitgangspunt van de registratie.¹²⁶ Het is daarom opmerkelijk

¹²⁵ Nieuwenhuis, 2003: 1310; Zevenbergen, 1996: 727; De Jong, 2003; Reehuis, 1990: 52,56,57.

¹²⁶ Dat betekent dat een grondstuk dat door een gemeentegrens wordt doorsneden, in het kadaster in twee percelen wordt verdeeld, waarvan het ene onder gemeente A, en het andere onder B wordt geregistreerd. Een gemeentegrens is in het kadaster dus altijd een perceelsgrens.

dat de MV daarvoor geen expliciete bepaling kent.¹²⁷ Ook de Verordeningen van 1832 en de oudere IK's zeggen niets over de gemeente als registratie-eenheid; pas vanaf de IK1957 wordt het bestaan daarvan met zoveel woorden in de voorschriften vastgelegd.¹²⁸ Vanaf 1992 komt dit terug in het Kadasterbesluit en in de Kadasterregelingen van 1992 en 1994.¹²⁹ Het verwerken van veranderingen van gemeentegrenzen in het kadaster wordt pas vanaf 1918 voorgeschreven.¹³⁰ Dat deze voorschriften, in wat verschillende bewoordingen, pas na vele jaren totstandkwamen, was overigens niet meer dan de codificatie van een praktijk die het Kadaster al vanaf zijn ontstaan hanteerde. De indeling in gemeenten is altijd een hoeksteen van het kadaster geweest.

3.2.1 Kadastrale en burgerlijke gemeenten

Het begrip 'gemeente' kan in de kadastercontext op twee objecten betrekking hebben, en wel op een burgerlijke gemeente en op een kadastrale gemeente. Een 'burgerlijke gemeente' is het openbare lichaam dat onderdeel is van het openbaar bestuur van Nederland en dat overheidstaken vervult op lokaal niveau. We zagen al dat het kadaster is opgedeeld naar gemeenten en dat het Kadaster hiervoor als uitgangspunt de indeling in burgerlijke gemeenten volgt. De kadastrale gemeente-indeling lijkt daardoor sterk op de burgerlijke gemeente-indeling, maar er is een principiële verschil: de kadastrale indeling is niet meer dan een bedrijfsmiddel ter wille van de ordening van de administratie. Het Kadaster heeft weliswaar in interne voorschriften de koppeling tussen zijn gemeente-indeling en de burgerlijke gemeente-indeling vastgelegd, maar er is géén (extern) formeel voorschrift geweest waarin is vastgelegd dat de burgerlijke gemeente-indeling is gekoppeld aan de kadastrale gemeente-indeling. Met andere woorden: een in het kadaster voorkomende gemeente(grens) kan geen gevolgen hebben voor het grondgebied waarover een gemeentebestuur zijn wettelijke gezag uitoefent (vergelijk ook een kerkelijke gemeente die evenmin een relatie heeft met het wereldlijke openbaar

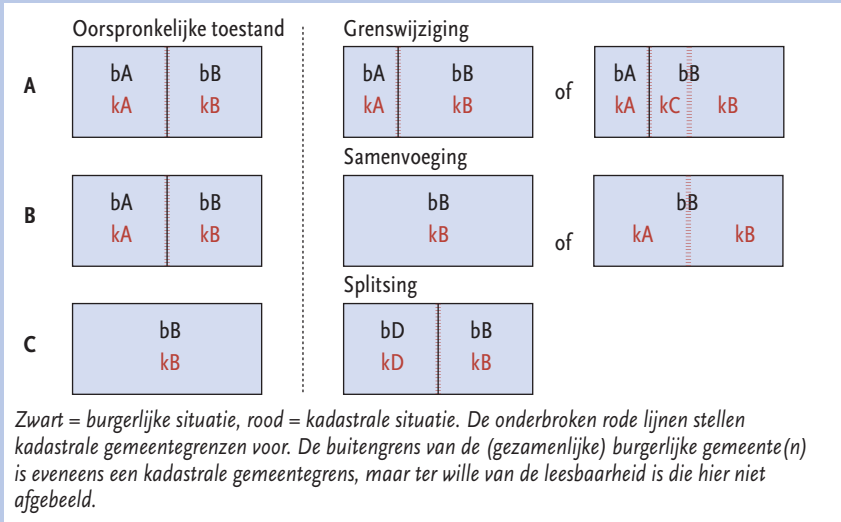
¹²⁷ Art. 49 MV bepaalt zelfs dat het kadaster wordt ingevoerd per kanton (een administratief/gerechtelijk gebied tussen provincie en gemeente in). Dit artikel lijkt echter niet bedoeld te zijn om het kanton als basiseenheid voor de registratie te gaan hanteren (wat ook uit de praktijk is gebleken), maar alleen om de werkzaamheden voor een aantal gemeenten te groeperen.

¹²⁸ IK1957 art. 14, en IK1974 art. 656.

¹²⁹ Het Kadasterbesluit geeft in art. 2 lid 1 aan dat onroerende zaken onder meer worden aangeduid door de kadastrale gemeente. De omschrijving van 'kadastrale gemeente' wordt gegeven in de Kadasterregeling (art. 22 en 24). Uit Kadasterbesluit en -regelingen blijkt dat '(kadastrale) gemeente' een kenmerk is om onroerende zaken (zoals percelen) administratief te ordenen. Het begrip 'gemeentegrens' als zodanig komt in deze stukken niet voor.

¹³⁰ IK1918 art. 71, IK1957 art. 450, IK1974 art. 656/657, KR1992 art. 154 lid 1 sub d, KR1994 art. 144.

Figuur 3.3 Schema vorming kadastrale gemeenten



Er zijn drie situaties mogelijk.

A. bA staat een stuk grond af aan bB, maar beide burgerlijke gemeenten blijven bestaan. In de regel wordt het afgestane stuk grond in de kadastrale registratie van kA naar kB overgeboekt. In enkele gevallen is er op het burgerlijk grondgebied van bB een nieuwe kadastrale gemeente kC gevormd, die bestaat uit het gebied dat van bA aan bB is overgegaan, zoals bij Hoek van Holland in 1914 (burgerlijk onder Rotterdam), Helpman in 1915 (burgerlijk onder Groningen) en HaarlemII in 1927 (burgerlijk onder Haarlem).

B. twee burgerlijke gemeenten (bA en bB) zijn tevens elk ook een kadastrale gemeente (kA en kB). Bij samenvoeging ontstaat één nieuwe burgerlijke gemeente, in dit geval bB. Het Kadaster kan er voor kiezen om kA ook administratief op te heffen en toe te voegen aan kadastrale gemeente kB. Dan vallen bB en kB samen. Maar het komt veel voor dat kA administratief blijft gehandhaafd. Op het grondgebied van burgerlijke gemeente bB bestaan dan twee kadastrale gemeenten: kA en kB.

C. bij splitsing van een burgerlijke gemeente ontstaat voor elke nieuwe burgerlijke gemeente (in dit geval bD) ook een nieuwe kadastrale gemeente (kD). Kadastrale gemeente kB wordt verkleind tot het resterende grondgebied van burgerlijke gemeente bB.

bestuur). Pas vele jaren na de invoering van het kadaster, vanaf de IK1918 (art. 72), is deze aparte positie expliciet gemaakt door te gaan spreken van een 'kadastrale gemeente'; die bestaat op grond van interne administratieve voorschriften van het kadaster, en die bestaat naast de 'burgerlijke gemeente', het openbaar lichaam waarvan het bestaan en de grenzen gebaseerd zijn op formele wetten en besluiten.

Het administratieve karakter van de kadastrale gemeente-indeling komt ook tot uiting in het feit dat er verscheidene kadastrale gemeenten kunnen bestaan op het grondgebied van één burgerlijke gemeente; dat is vanaf het allereerste begin al het geval geweest, met name in Friesland en grote delen van Gelderland.¹³¹ De indeling in kadastrale gemeenten heeft dus nooit een-op-een gelopen met die van de burgerlijke gemeenten.¹³² Een kadastrale gemeente kan zich overigens nimmer uitstrekken over het grondgebied van meerdere burgerlijke gemeenten;¹³³ een burgerlijke gemeentegrens is dus altijd tevens een kadastrale gemeentegrens. Bij een formele gemeentegrens-correctie (waarbij beide gemeenten burgerlijk blijven bestaan) zal de kadastra-

le gemeentegrens altijd worden aangepast aan de nieuwe burgerlijke gemeentegrens. In figuur 3.3 is de methodiek schematisch weergegeven.

3.2.2 De initiële vastlegging van de gemeentegrenzen: de processen-verbaal

Om het kadaster per gemeente te kunnen opmaken was het noodzakelijk om eerst de ligging van de gemeentegrenzen vast te leggen. In de Methodieke Verzameling van 1811 worden hiervoor de volgende voorschriften gegeven (de administratieve bepalingen zijn hier buiten beschouwing gelaten):

- vóóraf gaat de prefect (na 1813: de gouverneur) na of sommige gemeenten wellicht beter samengevoegd kunnen worden, en of er nog bestaande grensgeschillen zijn die eerst opgelost moeten worden (artt. 67-68);
- de kadastrale landmeter (de landmeter-delimitateur) maakt samen met de maires (na 1813: de burgemeesters of de schouten) van de betrokken gemeenten een wandeltocht langs de grenzen van de gemeente, maakt daar schetstekeningen van en werkt alles uit in een geschreven proces-verbaal (PV) van grensbepaling (artt. 71-73);
- voorstellen tot veranderingen van, en geschillen over, de grensscheiding worden in het PV aangetekend (artt. 73-75);
- enclaves¹³⁴ worden zonder meer verenigd met de gemeente waarbinnen ze liggen. Het is zelfs niet toegestaan om het bezwaar van de maire van de

131 In Friesland waren de 30 plattelandsgemeenten verdeeld in ruim 80 kadastrale gemeenten en in Gelderland was het aantal kadastrale gemeenten 65 stuks hoger dan het aantal burgerlijke gemeenten. In deze gevallen was voor het kadaster de indeling in belastingdistricten gevolgd, die meestal een gedeelte omvatten van een burgerlijke gemeente.

132 Bij latere opheffingen van burgerlijke gemeenten werd veelal de corresponderende kadastrale gemeente aanvankelijk gehandhaafd omdat het administratief overboeken van alle percelen en kaarten van de ene gemeente naar de andere erg veel – kadastraal gezien onnodig – werk met zich meebrengt (IK1871, art. 117; IK1918, art. 72; IK1957, art. 14; IK1974, art. 452; in de IK's van 1869, 1877 en 1900 ontbreekt een overeenkomstige bepaling). Uit mondelinge informatie (2006) van medewerkers van het Kadaster Apeldoorn blijkt dat deze opvatting nog steeds wordt gevolgd, al is dat niet expliciet in een voorschrift vastgelegd. Zo'n administratieve overboeking (en daarmee 'opheffing' van een kadastrale gemeente) gebeurt wel als er in het kader van bijvoorbeeld een ruilverkaveling toch nieuwe registers en kaarten moeten worden gemaakt.

Voorts zijn er kadastrale gemeenten gevormd in het IJsselmeer, de Waddenzee en de Noordzee, gebieden die niet bij een burgerlijke gemeente waren ingedeeld. Thans bestaan alleen nog de gemeenten Noordzee I t/m Noordzee VI.

133 In art. 14 lid 2 van de IK1957 is dat expliciet gemaakt: "het gebied ener kadastrale gemeente kan ook bestaan uit slechts een deel *ener* burgerlijke gemeente" (cursivering van mij, AvdM). Hoewel 'ener' hier zowel een lidwoord als een telwoord zou kunnen zijn, wijst de praktijk op het laatste. In de Handleiding Kadaster was dit voorschrift sinds 1998 expliciet vastgelegd (hoofdstuk IX, 2.1) en dit is gehandhaafd in de handleidingen op het Intranet Kadaster (Onderdeel 'Metingen', hoofdstuk 'Rijksgrens en Gemeentegrenzen', art. 2.1).

- benadeelde gemeente in het PV op te nemen (art. 77); alleen als de betrokken gemeenten in verschillende departementen (na 1813: provincies) liggen, is “de tusschenkomst van het gouvernement noodzakelijk” (art. 80);
- bijna-enclaves ‘kunnen’ verenigd worden met de omringende gemeente, maar de benadeelde gemeente mag dan wel een vergoeding vragen (artt. 78-79);
 - de landmeter moet proberen om overeenstemming tussen de maires te verkrijgen over geschillen en voorgestelde grensveranderingen (art. 75);
 - grenzen zonder problemen worden door de prefect vastgesteld (art. 84); dat geldt ook voor de opheffing van enclaves, want daartegen kon immers geen bezwaar worden aangetekend;
 - als er geschillen blijven bestaan, dan wordt daarover door ‘Zijne Majesteit’ (de Franse keizer, na 1813 de Koning) beslist; hiervoor is een aantal procedurestappen vastgelegd (artt. 85-91);
 - het geheel moet worden afgesloten en gecontroleerd (art. 92 en 94).

De kern van de voorschriften was dus dat de kadastrale landmeter samen met het bevoegd gemeentelijk gezag in het terrein de gemeentegrens naliep en daar een beschrijving en een schets van maakte, het Proces-Verbaal van grensbepaling (PV).¹³⁵ Bij geschillen tussen aangrenzende gemeenten diende de landmeter te bemiddelen; als dat niet lukte, maakte hij daar een rapport van dat aan de gouverneur, en zo nodig aan de Koning, werd aangeboden om een besluit daarover te kunnen nemen.

De rigide bepalingen over het opheffen van enclaves zijn in 1818¹³⁶ enigszins aangepast ten gunste van de benadeelde gemeente. Als er bijzondere redenen zijn, dan kan een enclave in stand blijven, en als een enclave met een andere gemeente wordt verenigd, dan heeft de benadeelde gemeente aanspraak op toevoeging van een stuk grond ter vergoeding. Bovendien dient

134 De MV maakt geen onderscheid tussen enclave (een deel van een gemeente dat geheel wordt omringd door een andere gemeente) en exclave (een gebied dat geen directe verbinding heeft met de gemeente waar het bij hoort). In deze paragraaf volg ik de terminologie van de MV.

135 De MV gebruikt bij het woord ‘proces-verbaal’ verschillende toevoegingen: ‘der grensscheidingen’, ‘der grensbepaling’ en ‘van grensbepaling’. In dit boek wordt de laatstgenoemde gehanteerd, mede omdat die in latere jaren in kadastrale kringen gebruikelijk is geworden.

136 KB van 5 februari 1818, nr. 60, gepubliceerd in Stb. 1821, 15.

137 Op grond van deze versoepeling hebben acht kleine enclaves de invoering van het kadaster overleefd; voorts zijn negen gemeenten, die uit twee min of meer gelijke gebiedsdelen bestonden, in stand gebleven. Al deze enclaves zijn in later tijd opgeheven; de enige gemeente-enclave die nog bestaat (het gebied ‘Zuidoost’ van de gemeente Amsterdam) is pas in 1966 ontstaan. Overigens heeft het Kadaster ook ambtelijk enkele enclaves beëindigd (Zwollerkerspel in Heino, Heesch tussen Nuland en Heeswijk) en zelfs één provinciale enclave (Groesbeek in Mook en Middelaar) zonder voorgeschreven formeel besluit.

zo'n verandering door de Koning te worden goedgekeurd of – als het een provinciegrens betreft – te worden vastgesteld bij wet.¹³⁷

Een KB van 28 juli 1821 (Stb. 13) geeft enkele aanvullende regels over het overleg met gemeenteraden bij het veranderen van de grensscheidingen. Ook dit KB wordt afgesloten met de bepaling dat de uitkomsten van het overleg weliswaar een 'onderwerp van overweging' zijn voor de Provinciale of Gedeputeerde Staten, maar dat het geheel vervolgens aan de Koning dient te worden aangeboden (ter besluitvorming, al staat dat er niet expliciet bij).

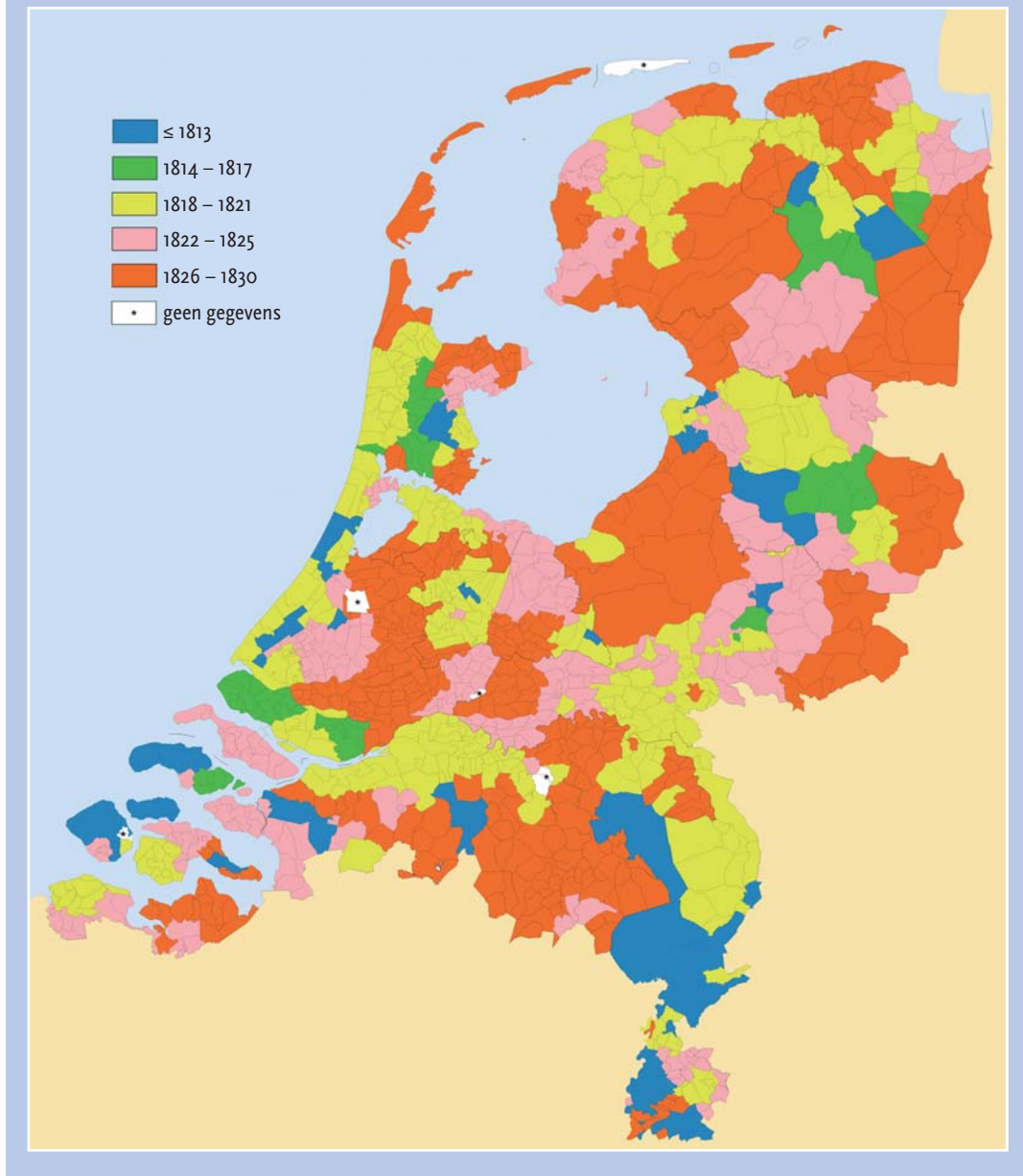
Het Koninklijk Besluit van 1825 tot versnelling van de kadastrale werkzaamheden (par. 3.1.3) bevatte ook voorschriften over de vaststelling van de gemeentegrenzen. In het bijzonder was van belang dat de landmeters "van alle zoodanige werkzaamheden [worden] ontheven die niet wezenlijk tot de bereiking van het daargestelde doel behoren" (art. 5). Dat hield onder meer in dat alle gemeenten waarvan de grensscheiding nog niet was bepaald, van de gouverneurs de opdracht moesten krijgen om zelf met hun buurgemeenten een grensbeschrijving vast te stellen (art. 6). Het voorschrift uit de MV, dat dit onder leiding van een kadastrale landmeter moest gebeuren, verviel. De beschrijvende en bemiddelende rol van de landmeter bij de delimitatie verviel eveneens en als de gemeenten het onderling niet eens konden worden, moesten de gouverneur en de landmeter in onderling overleg het verschil proberen op te lossen. Wanneer dat niet zou lukken, dan moest er een voorlopige grens worden bepaald ten behoeve van de voortgang van de kadastrale werkzaamheden. De grens zou dan te zijner tijd worden gerectificeerd als er een definitief besluit inzake het geschil zou zijn genomen (art. 7). Opmerkelijk is dat de Koning dus niet in alle gevallen de beslissing naar zich toe wenste te trekken, maar hiervoor de gouverneur machtigde.

De gouverneurs hebben vervolgens hun gemeentebesturen hierover ingelicht.¹³⁸ De druk om haast te maken komt daarin duidelijk terug. In de circulaire van de gouverneur van Noord-Brabant¹³⁹ worden de gemeenten eerst uitgenodigd om geschillen onverwijld aan hem te melden; maar verderop krijgen de gemeentebesturen zelfs een vrijbrief om in onderling overleg hun grens te regelen: "blijft mij nog overig, U ten ernstigsten aantebevelen, om alle verschillen van meening, welke zich omtrent den loop der limieten zouden mogen voordoen, dadelijk in der minne bijteleggen en te vereffenen; terwijl ik verlange, dat alle hardnekkige discussien, dit onderwerp betreffende, zorgvuldig worden vermeden, en het uwe worden bijgedragen, om dezelve immers zoo veel mogelijk, te voorkomen".

¹³⁸ Een aantal gouverneurs had kennelijk 'bezwaren en twijfelingen', want op 8 februari 1826 stuurde de Staatsraad Administrateur van het Kadaster een uitvoerig en dringend verzoek om toch vooral voort te maken (Kadaster Circulaire nr. 203).

¹³⁹ Circulaire 6 maart 1826 D nr. 37, Prov. Blad 1826, 46.

Figuur 3.4 Overzicht start kadastrale werkzaamheden per gemeente



Uit archiefonderzoek blijkt dat het om nog circa 390 gemeenten ging, ongeveer eenderde van het totale aantal (fig. 3.4). Bij ongeveer de helft daarvan (met name in Friesland, Groningen en Zuid-Holland) is desondanks de gewone procedure gevolgd, waarbij de landmeter samen met de gemeentebesturen de grens naliep en daarna een proces-verbaal opstelde. Het merendeel van de overige gemeenten heeft naar aanleiding van het nieuwe voorschrift de grenzen in onderling overleg vastgesteld, waarbij er vervolgens ná voltooiing van de kadastrale werkzaamheden nog wel een officieel PV is opgesteld (Gelder-

land, Utrecht). Alleen in Noord-Brabant (ruim 80 gemeenten) zijn de verslagen van de gemeenten niet meer gevolgd door 'echte' PV's. In enkele tientallen gevallen hebben de kadastrale landmeters een voorlopige grens moeten aannemen, omdat de gemeenten er zelf niet uit kwamen.

Het totaal aantal processen-verbaal bedraagt ongeveer 1300. De 'kortste' grens die is nagelopen, is die van Egmond aan Zee: 1,5 km; de langste opgenomen grens is die van Zwollerkerspel, 131 km. De meeste PV's zijn nog (2005) in de technische archieven bij de kadastrale vestigingen aanwezig: die van Drenthe, Limburg, Overijssel en Utrecht zijn inmiddels overgebracht naar de rijksarchieven in de desbetreffende provincies. Van het totaal heb ik er ongeveer 80 niet kunnen vinden. Het is goed mogelijk dat er in archieven van de provinciale besturen nog exemplaren aanwezig zijn (de PV's moesten immers worden goedgekeurd door de gouverneur); hiernaar heb ik verder geen onderzoek gedaan.

De structuur van de PV's bestaat uit een standaardgedeelte met de tekstuele beschrijvingen van de grenzen van een gemeente met de aanpalende gemeenten (fig. 3.5a en 3.5b), gevolgd door de schetsen, alles op een formaat van 24x38 cm. In veel PV's zijn er net zoveel schetsen als er buurgemeenten zijn, maar er is ook een aanzienlijk aantal waar de hele grens van de gemeente op één schets is getekend. De stijl van de schetsen is nogal variabel; hiervoor bestonden kennelijk geen algemene voorschriften. Wel is het zo dat PV's uit dezelfde periode, en zeker als ze binnen een regio vallen, dezelfde vormgeving kennen. De stijl was vermoedelijk afhankelijk van de inzichten van een groep landmeters of van de toezichthoudende ingenieur-verificateur. De Figuren 3.6a, 3.6b en 3.6c bevatten drie voorbeelden van schetsen bij een proces-verbaal.

Op de kaart van figuur 3.4 is aangegeven in welke periode de processen-verbaal van de gemeenten zijn gemaakt. Waar geen PV beschikbaar was of waar dat aantoonbaar achteraf is opgesteld, is het jaartal aangehouden dat op de kadasterkaarten staat vermeld.¹⁴⁰ De kaart geeft daarmee een overzicht van wanneer in welke gemeente met de kadastrale werkzaamheden is begonnen.

140 Op basis van de gegevens in www.dewoonomgeving.nl.

Figuur 3.5a Voorblad van een proces-verbaal van grensbepaling

PROVINCIE
Gelderland

KANTON
Bommel

GEMEENTE
Rossum

(N.º 1, 1.ª A.)

PROCES-VERBAAL
der grensbepaling van het grondgebied der
Gemeente van *Rossum*.

In den jare achtthonderd en *Drie en twintig* den *twaaftien* dag
der maand *July* hebben wij, Landmeter der eerste klasse van het Ka-
daster, beoemd door den Directeur-Generaal der Directe Belastingen en der Pos-
terijen, bij resolutie van den *23de Juny 1823*, ten einde overeenkomstig de
bepalingen, vervat in de wetten, decreten, reglementen etc., betrekkelijk het
Kadaster, de opneming te verrigten van de omtreklijnen der Gemeenten, welke
tot de Kadastreering voor den dienst van achtthonderd *drie en twintig* zijn aange-
wezen, ons begeven naar de Gemeente van *Rossum* alwaar wij
gevonden hebben de Heeren *Jaspet Gander Heyden*
Schoot en Scartans

als mede *Jan de Kuyper en Hendrik Dingenand*
de Heeren *Schouten* door hun benoemde Aanwijzers, gelijk mede
en Aanwijzers der hier onder
genoemde Gemeenten, te samen geroepen en bijeengekomen, ten einde in der-
zelve wederzijdsch bijzijn, de grensscheiding op te nemen van het grondgebied
van *Rossum*

Op het terrein gekomen, hebben wij onze bewerking begonnen van het punt in
den omtrek der opgemelde Gemeente, hetwelk meest ten Noorden liggende, tevens
tot scheiding dient, tusschen de beide Gemeenten van *Rossum*
en *Vaarken Steufelt*, en wij zijn voorts de lijn van omschrijving gevolgd,
van het Noorden naar het Oosten, en vervolgens naar het Zuiden en Westen,
geduriglijk aan onze rechterhand houdende het grondgebied van *Rossum*
en aan onze linkerhand achtervolgens die van *Vaarken Steufelt, Huuswaardens, Alen, Staren en Kestel, Doul,*
Kerking en Harmsen en voege als volgt

ART. 1.

GRENSSCHEIDING TEN AANZIEN DER GEMEENTE VAN
Vaarken Steufelt.

*Beginnende in het midden van de Rivier de Waal, in de
Verlenging van het midden van eenen Vleg. de Harmsensche*

Nota. Ingeval er enig verschil tus-
schen de Gemeenten, wegens der-
zelve grenzen mogt voorkomen,
zal de Landmeter-Delimitator
daarvan in dit proces-verbaal kor-
telijk en ter gevoeligster plaats
melding maken, met opgave van
het punt in verschil, de eisch van
ieder Gemeente, de observationen van
de Schouten of andere hoofden der
Besturen van deselven en zijne ei-
gene aanmerkingen.

Nota. Het zal noodig zijn het punt
van waar de bewerking begonnen
is, duidelijk aantewijzen.

Figuur 3.5b Voorbeeld van een grensbeschrijving (PV Hurwenen, 1823)

Art. 2.
Grenscheiding ten aanzien der Gemeente van
Est en Opynen

Voortgaande van het hier voren vermeldt punt is ons volgens
aanwijzing van den schout en aanwijzers van Hurwenen, en in
byzyn van den schout en aanwijzers van Est en Opynen, gebleken,
dat de Scheidingston die het grondgebud der beide Gemeenten
scheidt gevormd wordt: van het gezegde punt over de gehele lengte
door het midden van de Rietus de Waal, des rivier opwaards tot
gande tot in de Verlenging van de rektien aan de rechter oever van
de waal gelegen, tuschen het Weiland van het ambbestuur van
Thielsenwaard en dat van den Heer G. van Randwyck.

Op dit punt gekomen Zynde hebben wy bevonden, dat het zelve de
Scheiding maakte tuschen de grondgebuden van Est en Opynen
Vark en Heesfelt aan de rechter oever van de Waal, en dat van
Hurwenen aan de linker oever der Rietus.

En wy hebben dit gebude van ons Prouv-Verbaal gesloten,
dat door de schouten en aanwijzers der Gemeenten Hurwenen
Est en Opynen in Vark en Heesfelt getekend is.

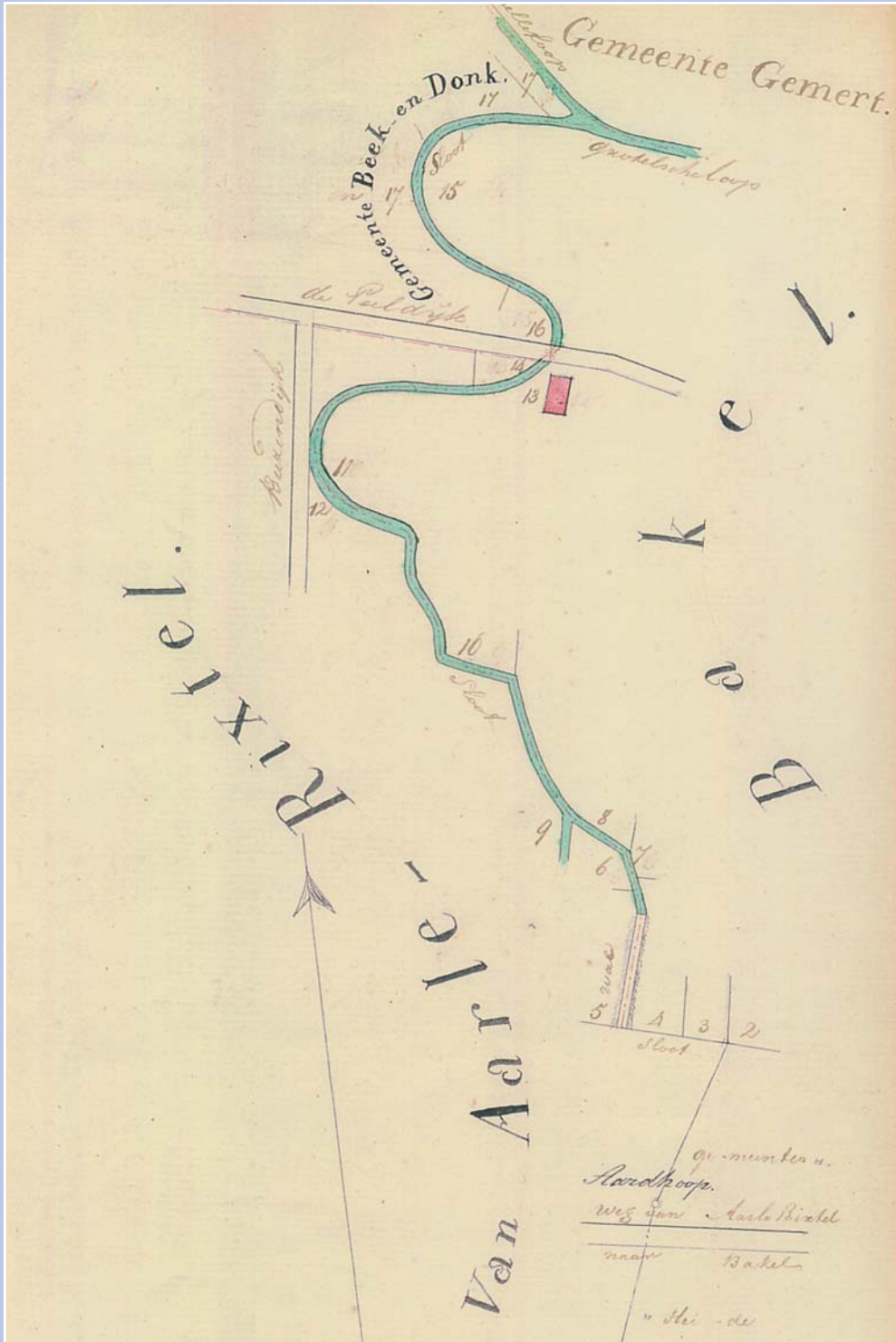
De schout en aanwijzers van Hurwenen
J. D. H. van der Meer
De schout en aanwijzers van Est en Opynen
J. W. van der Meer
De schout en aanwijzers van Vark en Heesfelt
J. van der Meer

Art. 3.
Grenscheiding ten aanzien der Gemeente van
Vark en Heesfelt.

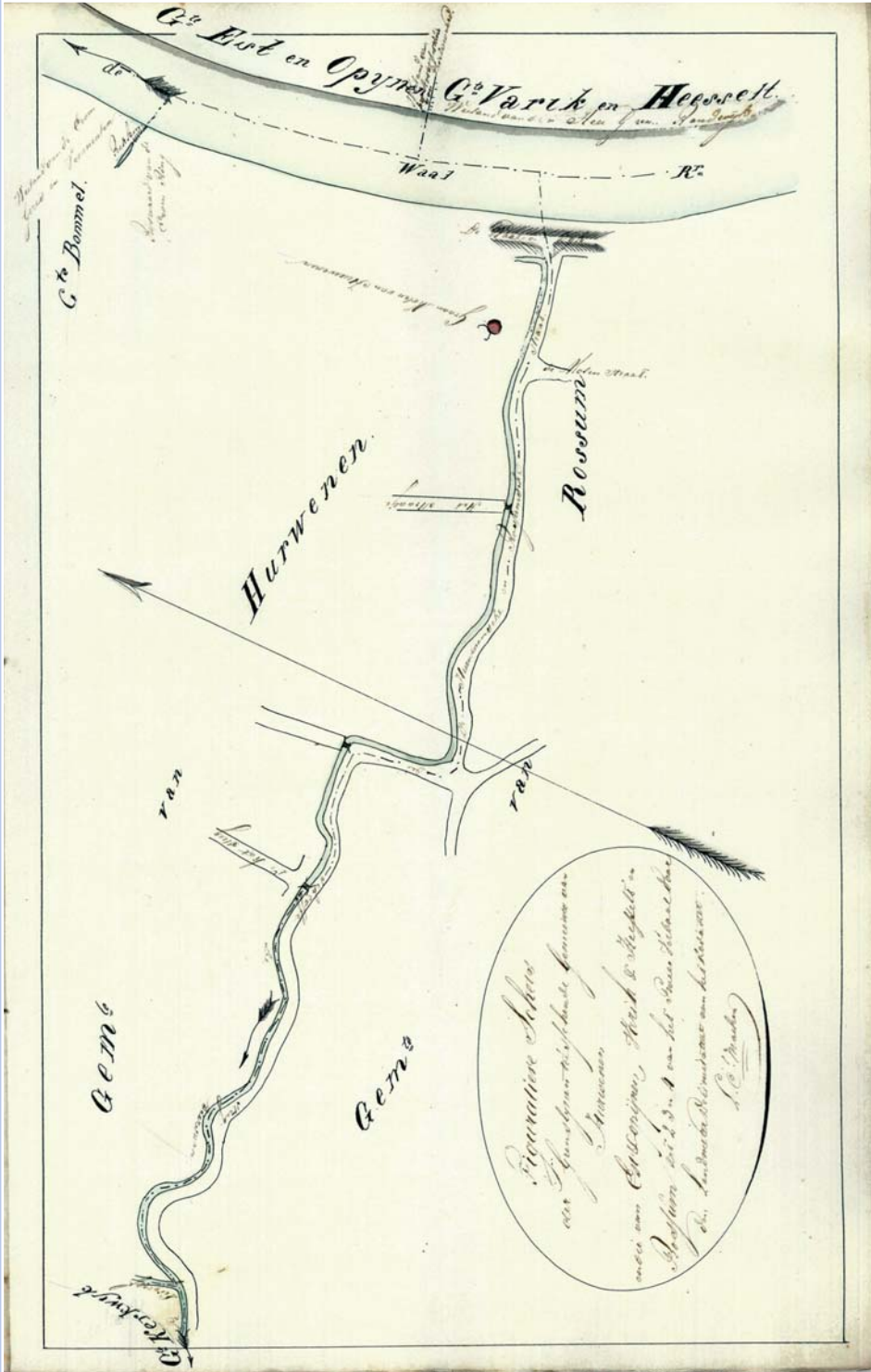
Voortgaande van het hier voren vermeldt punt hebben wy
naar opgaue van den schout en aanwijzers van Hurwenen in en
tegenwoordigheid van den schout en aanwijzers van Vark en Heesfelt

Bij deze grensbeschrijving hoort de schets die in figuur 3.6b is afgebeeld.

Figuur 3.6a Schets van de grens van Bakel met Aarle-Rixtel en Beek en Donk (PV Bakel, 1818)



Figuur 3.6b Schets van de grens van Hurwenen met Rossum, Varik en Est (PV Hurwenen, 1823)



3.2.3 Status van de kadastrale grensbepaling

De grensbepaling gebeurde ten behoeve van het kadaster, maar wel op aanwijzing en in overleg met lokale, burgerlijke, autoriteiten. Dat roept de vraag op welke status de aldus geregistreerde gemeentegrenzen hebben. Het onge-definieerde gebruik van het woord 'gemeente' in de Methodieke Verzameling wijst erop dat er indertijd nauwelijks onderscheid werd gemaakt tussen kadastrale en burgerlijke gemeenten (voor de bijzondere situatie in Gelderland en Friesland kende de MV geen regels). Art. 67 MV kan zelfs niet anders dan betrekking hebben op burgerlijke gemeenten: een samenvoeging kan moeilijk alleen kadastrale werking hebben.¹⁴¹ De kadastrale werkzaamheden waren een gewichtige, nationale zaak, waar zowel het Rijk, de provincies als de gemeenten nauw bij waren betrokken; deze betrokkenheid gaf de grensbepaling een min of meer formeel karakter. Dit karakter werd versterkt door het feit dat de gemeentegrenzen bij deze gelegenheid door de kadastrale landmeter werden nagelopen in aanwezigheid van gemeentebestuurders, die daar ook voor tekenden. Eventuele geschillen werden beslecht door burgerlijke autoriteiten – de Koning, de gouverneur of Gedeputeerde Staten – die in hun besluiten meestal geen onderscheid naar kadastrale of burgerlijke gemeentegrenzen maakten. Dit alles gaf de processen-verbaal ook een zekere formele status. Een formele grondslag voor die status zou kunnen worden afgeleid uit het feit dat de Franse MV in 1813 door de Koning integraal was overgenomen (par. 3.1.3), en dat daardoor zijn – algemene – bevoegdheid tot het vaststellen van gemeentegrenzen (par. 2.3) impliciet in de MV was belegd. Een deel van de bevoegdheid zou dan vervolgens zijn gedelegeerd: in art. 84 MV is bepaald dat voor een PV, met grenzen die onomstreden zijn en ook niet worden veranderd, de goedkeuring van de gouverneur voldoende is.

Daar staat tegenover dat de kadastrale werkzaamheden uitsluitend waren bedoeld om een administratie op te zetten om een goede heffing van de grondbelasting mogelijk te maken. De rol van de gouverneur hierbij is die van oppertoezichthouder op het werk (MV art. 25). De goedkeuring van een PV is dan niet méér dan een administratieve actie: enerzijds een controlestep, anderzijds de markering van het begin van de volgende fase van de kadastrale werkzaamheden (het opmeten). Dat geldt dan ook als de Koning een besluit moet nemen wanneer de gouverneur, vanwege een grensgeschil, dat niet zelf kan doen. Vanuit dit gezichtspunt kan de grensbeschrijving in een PV niet als formele vaststelling worden aangemerkt; deze is in principe een administra-

¹⁴¹ Voor zover valt na te gaan, zijn er twee kleine gemeenten op voorstel van het Kadaster opgeheven: Biesland en Hoog-en-Woud-Harnasch, nabij Delft (KB van 30 november 1832, nr. 3). Andere gemeenten met niet meer dan enkele tientallen inwoners zijn overigens wel blijven voortbestaan, erg consequent heeft men dit MV-voorschrift niet kunnen of willen toepassen.

tieve handeling die zonder formele wet of besluit kan worden aangepast (vergelijk Oud, 1956: 46). Dat sluit ook aan bij de geest van de voorschriften: die waren erop gericht om bestaande grenzen systematisch te codificeren om ze te kunnen kaarteren, en niet om nieuwe grenzen te maken.

In enkele processen-verbaal hebben gemeentebestuurders laten blijken dat zij zich ervan bewust waren dat een gemeentegrensbeplanning voor het kadaster niet vanzelfsprekend een verandering van de burgerlijke gemeentegrens inhield. De schout van Hardinxveld schrijft in het PV van zijn gemeente dat “de gemaakte veranderingen enkel worden beschouwd als kadastraal en zonder iets te verminderen aan de oude jurisdictie”. De gouverneur van Zeeland heeft tientallen PV’s goedgekeurd met de kanttekening

“dat de genoemde delimitatie nimmer zal kunnen worden getrokken in eenige consequentie ten voor of ten nadeele van Ambachtsheeren respectievelijk, bij zoo verre dezelve daardoor, het zij ten aanzien van den grond hunner ambachten, of van hunne regten op dezelve mogten vermeente te wezen gecompromitteerd”.

De gemeentebesturen van Obdam en Spanbroek (Noord-Holland), geconfronteerd met een grenswijzigingsvoorstel van de kadastrale landmeter om daarmee een enclave op te ruimen, meldden in het PV dat zij onderling akkoord zijn

“echter met dit uitdrukkelijk beding dat deze nieuwe grensscheiding tot niets anders hoegenaamd zal dienen dan alleen om de grondbelasting na te kunnen regelen, dat voor het overige alle huishoudelijke verordeningen (...) op die voet en wijzen zullen blijven bestaan zoo als dezelve tot heden bestaan hebben. Daar deze voorwaarde niet in strijd met de kadastrale wet is...”¹⁴²

En nog op 31 december 1832, toen het kadaster al was ingevoerd, vroeg de gemeente Rijswijk aan de gouverneur van Zuid-Holland:

“of gevolg moet worden gegeven [aan de aanpassing van de gemeentegrenzen] of dat alles in den tegenwoordige staat blijve en alleen betrekkelijk het kadaster de nieuwe grensscheiding geregeld moet worden.”

Toch is de vraag hoe principieel deze voorbehouden feitelijk waren. We zagen al eerder dat het gemeentelijk takenpakket in deze jaren niet veel inhoud had, en ook dat de ligging van de grenslijn meestal niet zo nauw luisterde. De voorbehouden die sommige gemeenten maakten bij de kadastrale grensbeplanning kunnen doorgaans worden herleid tot de wens om bepaalde rechten te behouden, bijvoorbeeld het weiderecht op een gemeenschappelijke heide die door de nieuwe grens werd doorsneden, of het voorkómen van extra lasten als gevolg van een grensverandering (onderhoud van wegen, ondersteuning van armen, etc.). Die rechten konden wel privaatrechtelijk worden geregeld, en het voorkómen van lastenverzwaring had weinig principieels: er blijkt eer-

¹⁴² Processen-verbaal van 19 januari 1826. GS van Noord-Holland hebben bij besluit van 9 maart 1826, nr. 32, de in de PV’s vastgestelde grenzen goedgekeurd. Het grenswijzigingsvoorstel is niet voorgelegd aan de Koning.

der uit dat de gemeentebestuurders verwachtten dat een kadastraal wijzigingsvoorstel ook een – ongewenste – wijziging van de burgerlijke gemeentegrens zou gaan inhouden. Het is niet zo verwonderlijk dat gemeentebestuurders géén voorbehouden hebben gemaakt bij de grensvaststelling/grenswijziging waar zij geen nadeel van ondervonden.

In enkele gevallen hebben de gemaakte voorbehouden ertoe geleid dat het kadastrale voorstel voor een nieuwe grens werd teruggedraaid;¹⁴³ maar in de meeste gevallen hebben deze voorbehouden later geen praktische gevolgen meer gehad (zie ook par. 3.2.4).

Het administratieve karakter van PV's komt wel weer duidelijk naar voren door het feit dat er sinds de invoering van het kadaster regelmatig ambtelijke aanpassingen van grensbeschrijvingen hebben plaatsgevonden, zo blijkt uit mijn onderzoek in de PV-archieven. De aanleiding was vaak de constatering dat de grensbeschrijving in PV's van aangrenzende gemeenten niet overeenstemden.¹⁴⁴ Soms ook werd vastgesteld dat er een vergissing had plaatsgevonden in de grensaanwijs of bij het opmaken van het PV. De gouverneur van Utrecht besliste bijvoorbeeld in 1833 dat twee percelen bouwland van Montfoort in het PV van 1819 door een foutieve aanwijs (van beide gemeenten) onterecht onder Linschoten waren gebracht. In 1856 herstelden GS van Utrecht een 'abuis' in de PV's van Montfoort en Achthoven, en hun Groningse collega's deden dat in 1881 voor de PV's van Leek en Aduard.¹⁴⁵ De colleges van B&W van Hunsel en Ittervoort constateerden in 1887 dat "tusschen de voorhanden beschrijvingen der grens geene overeenstemming" bestond en stelden in 1887 een nieuw PV op dat door het Kadaster werd overgenomen; een aantal van hun buurgemeenten deed hetzelfde in 1896. Bij Koninklijk Besluit werd de kadastrale delimitatie tussen Maarheeze en Soerendonk (die inhield dat een enclave werd beëindigd) ongedaan gemaakt.¹⁴⁶ De minister van Financiën heeft ook diverse aanpassingen van PV's vastgesteld, hoewel dat soms een feitelijke grenscorrectie inhield (par. 2.7.7). Voorts heeft het Kadaster tien-

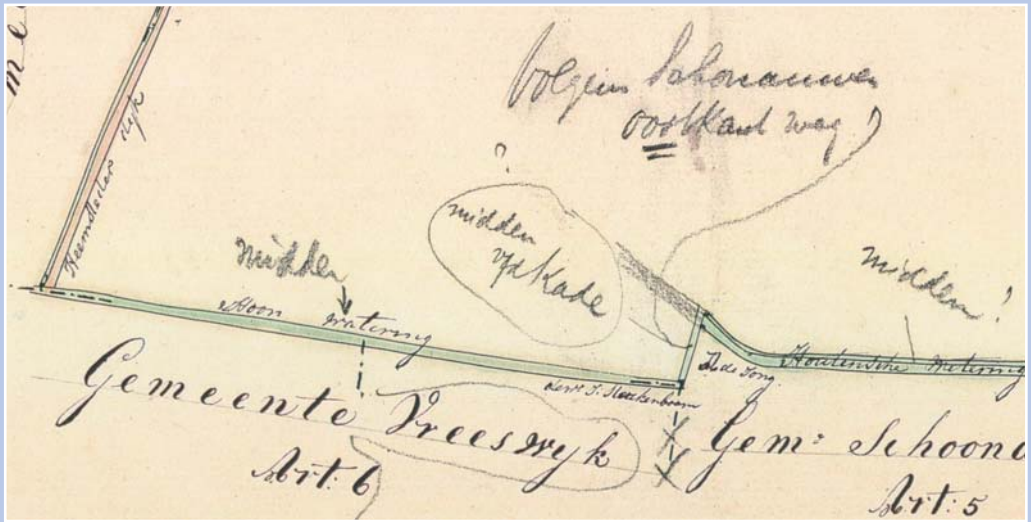
143 Bijvoorbeeld de beoogde grenswijziging tussen Woubrugge en Rijnsaterwoude (KB van 15 mei 1846, nr. 17) en die tussen Stolwijk en Haastrecht (aanvankelijk vastgesteld bij KB van 5 februari 1828, nr. 118, ingetrokken bij KB van 29 januari 1830, nr. 29).

144 Binnen de systematiek van de kadastrale opmetingen zou dit eigenlijk niet hebben kunnen voorkomen, want een gemeentegrens werd door beide gemeenten tegelijkertijd aangewezen. Het kwam wel regelmatig voor dat het PV van de buurgemeente pas jaren later werd opgemaakt, maar dan kon eenvoudig worden teruggegrepen op het eerder gemaakte PV van de aangrenzende gemeente. Vermoedelijk kunnen veel verschillen tussen de PV's worden geweten aan slordigheden in het werk. Voorts hadden veel verschillen betrekking op de vraag of een grens de linkerkant, de rechterkant dan wel het midden van een weg of waterloop volgde, wat voor de grondbelasting (en dus voor het kadaster) echter niet relevant was: wegen en waterlopen waren niet belastbaar.

145 Stukken aangetroffen bij de processen-verbaal van de desbetreffende gemeenten.

146 KB van 9 oktober 1841, nr. 74.

Figuur 3.7 Ambtelijke correcties in het proces-verbaal van Oud-Wulven (thans gemeente Houten)



tallen keren ambtshalve veranderingen aangebracht wanneer de beschrijvingen van eenzelfde grens in PV's van buurgemeenten niet met elkaar overeenstemden (zie het voorbeeld van een PV met correcties in fig. 3.7). Zouden de PV's een formele status hebben gehad, dan hadden deze aanvullingen en wijzigingen bij formeel besluit, i.c. een wet, moeten plaatsvinden.

De geringe bewijskracht van een PV werd impliciet bevestigd door een uitspraak van de Rechtbank in Almelo op 4 december 1951 over de gemeentegrens tussen Vriezenveen en Hardenberg (Jongedijk, 1952). Ondanks de – kadastraal gezien – sluitende stukken lukte het de tegenpartij zoveel twijfel te zaaien over de status en inhoud daarvan dat de rechtbank een veroordeling door de kantonrechter (die op de kadastrale gegevens was gebaseerd) tenietdeed.

De conclusie is dat aan de grensbepaling, en daarmee aan de PV's, weliswaar enig min of meer formeel karakter kan worden toegerekend als gevolg van de nauwe betrokkenheid van bestuurders, maar dat daar geen expliciete formele grondslag voor bestond. Bovendien zijn de PV's in de latere praktijk over het algemeen administratief aangepast, wat erop wijst dat de ambtelijk betrokkenen deze documenten niet als formeel vastgestelde stukken beschouwden. De processen-verbaal zijn daarom geen positieve, uitsluitende formele vastlegging van gemeentegrenzen: zij kunnen hoogstens als een (overigens serieuze) indicatie van de ligging van grenzen worden beschouwd.

3.2.4 Status van veranderde kadastrale gemeentegrenzen

De kadastrale opname van de gemeentegrenzen bleef niet beperkt tot het vastleggen van de bestaande grenzen:

- op veel plaatsen ontstonden discussies over noodzakelijke en wenselijke grensveranderingen, en die leidden tot ongeveer 300 besluiten over een wijziging van gemeentegrenzen. Zie het voorbeeld van een voorstel in het proces-verbaal van Nieuwland (fig. 3.6c). Het ging veelal om kleine gebieden,

Figuur 3.8 Gemeentelijke indeling rond Delft vóór en ná het van kracht worden van de door het Kadaster voorgestelde gemeentegrenzen (KB 9 september 1826, nr. 146, en KB 30 november 1832, nr. 3)



maar sommige situaties waren zo gecompliceerd dat de wijzigingsbesluiten meer weg hadden van een gemeentelijke herverdeling zoals rond Delft (fig. 3.8), in de Zwijndrechtse Waard en bij Eijsden.¹⁴⁷

- er bestonden nog tientallen gebiedjes die tot meerdere gemeenten gezamenlijk behoorden;¹⁴⁸ omdat het kadaster per gemeente werd opgemaakt, moesten deze gebieden bij één gemeente worden ingedeeld;
- voorts waren er nog vele tientallen grensgeschillen en evenzovele plekken waar geen duidelijke grens was bestond (op heidevelden, in bossen, en dergelijke); daar moest een (definitief) grensbeloop worden vastgesteld.

Over de status van deze veranderde grenzen is pas na vele jaren duidelijkheid ontstaan. Dat kwam doordat het onderscheid tussen kadastrale gemeentegrenzen en burgerlijke gemeentegrenzen tot problemen leidde, en ook doordat de besluitvorming over grenswijzigingen lang niet altijd volgens de voorschriften in de MV liep.

Door het Kadaster voorgestelde grensveranderingen moesten op grond van MV art. 85 bij Koninklijk Besluit worden goedgekeurd. Dergelijke KB's vormden het sluitstuk van procedures ten behoeve van de kadastrale werkzaamheden, en dat is een andere formele grondslag dan bij de KB's die op grond van de algemene staatsrechtelijke regels waren genomen. In de praktijk was

¹⁴⁷ Van der Aa (1839; sub Breust) beschrijft het probleem als volgt: "de grond dezer heerlijkheid was zoodanig met die van de heerlijkheid Eysden vermengd, dat zij als een dam- of schaakbord door malkanderen lagen, en men alleen uit de oude bezitting- of schatlijsten kan weten wat tot de eene of tot de andere heerlijkheid heeft behoord". Bij KB van 6 maart 1828, nr. 165, is hier een einde aan gemaakt. De ontstaansgeschiedenis van deze complexe situatie wordt beschreven in (Hartmann, 1986); overigens is zelfs deze schrijver er niet in geslaagd om de oude situatie volledig te reconstrueren.

¹⁴⁸ Onder meer enkele van de zogeheten Maatlanden bij Huizen, vele gemeenschappelijke heidegebieden in Oost-Brabant en Limburg, en twee gebieden in de Zwijndrechtse Waard waarvan er één gemeenschappelijk gebied was van elf gemeenten. Er bestaat overigens geen formeel voorschrift dat een gezamenlijk gemeentelijk gebied verbiedt.

het onderscheid naar formele grondslag zwak en leidde het tot verwarring. De gouverneurs van Zuid- en Noord-Holland, Utrecht en Drenthe hebben naar aanleiding van de KB's over kadastrale grenswijzigingsvoorstellen bepaald dat deze wijzigingen ook op de burgerlijke gemeentegrenzen van toepassing waren – dus hoefden zij alleen uitvoeringsmaatregelen te nemen zoals zij dat ook deden bij bijvoorbeeld een samenvoeging van gemeenten. Zo liet de gouverneur van Zuid-Holland in zijn circulaire van 29 december 1827 respectievelijk 9 november 1832 aan alle plattelandsgemeenten weten dat de gemeentegrenzen, die ten behoeve van het kadaster waren 'geregeld', vanaf 1 januari 1833 burgerlijk van kracht werden. De betrokken burgemeesters kregen de opdracht om regelingen te treffen voor de overgaande inwoners, en voor andere gemeentelijke aangelegenheden. Daaruit volgt dat het niet alleen ging om een soort algemene goedkeuring van de PV's, maar dat ook grenzen van de burgerlijke gemeenten werden veranderd naar de grenzen die in het kadaster waren opgenomen. Uit gemeentelijke en provinciale archieven blijkt dat er op 1 januari 1833 inderdaad enkele tientallen gemeentegrenswijzigingen in Zuid-Holland werden geëffectueerd.

De Noord-Hollandse gouverneur stuurde op 22 november 1832 een soortgelijke aanschrijving rond, maar die leidde al gauw tot problemen.¹⁴⁹ Het betekende onder meer dat een gebied van Amsterdam naar Nieuwer-Amstel overging,¹⁵⁰ in welk gebied sprake was van de verkoop van een huis uit de boedel van een overledene. De vrederechter voor Nieuwer-Amstel, en met hem het gemeentebestuur, was van mening dat dit na de gebiedsovergang zijn zaak was, en niet meer die van de vrederechter in Amsterdam. In justitiële kringen ontstond daarover discussie, en uiteindelijk legde de procureur-generaal van het Hoogerechtshof het probleem voor aan de minister van Justitie. Zij wezen op artikel 1 van het Reglement ten plattelande van 1825 waarin duidelijk wordt bepaald dat alleen de Koning de indeling van gemeenten kan veranderen (zie par. 2.3.2), en dat ook in andere provincies, met name Gelderland, "dergelijke beschikkingen en veranderingen [zijn] ingevoerd welke tot vele verwarringen disputeren en procedures over den burgerlijke staat, de competentie van vrederechters en van notarissen, deurwaarders, enzovoorts van zelf moeten leiden." De minister bracht het verzoek over naar zijn collega van Binnenlandse Zaken, met het verzoek om dit spoedig te behandelen omdat er alweer nieuwe procedures dreigden te ontstaan.

149 Deze en de volgende twee alinea's zijn gebaseerd op stukken in het Nationaal Archief, Archief ministerie van Binnenlandse Zaken 1817-1848 (2.04.01), verbaal 6 september 1833, nr. 10 (inv. 2361).

150 Door de beide gemeenten in de PV's van 1819 resp. 1820 overeengekomen, goedgekeurd door de gouverneur, echter niet aan de Koning voorgelegd. Deze handelwijze is in Noord-Holland tientallen keren gevolgd, waarbij vaak niet eens in het PV is vermeld dat er grenzen worden veranderd. In het gouverneursbesluit van 1832 worden geen afzonderlijke grenzen of grenswijzigingen genoemd.

Bij Binnenlandse Zaken was inmiddels een vergelijkbare kwestie ontvangen uit Friesland. Daar hadden de – vele tientallen – nieuwe (kadastrale) gemeentegrenzen kennelijk niet geleid tot aanpassing van de burgerlijke grenzen, want in 1833 richtte een burgemeester van een Friese plattelandsgemeente zich tot zijn gouverneur met de vraag wat hij moest doen met de nummering van gebouwen die ten gevolge van de nieuwe kadastrale grensscheidingen in kadastraal opzicht niet meer tot zijn gemeente behoorden. Samen met het probleem dat rond Nieuwer-Amstel was aangekaart, was dat voor de minister aanleiding om bij brief van 3 september 1833 aan alle gouverneurs¹⁵¹ te verzoeken om op te geven of er in hun provincies sprake was van situaties waarbij de burgerlijke gemeentegrenzen nog niet of niet geheel in overeenstemming waren gebracht met de grenzen zoals die in het kadaster waren geregistreerd. Dat bleek nog het geval te zijn in Groningen, Friesland, Overijssel, Gelderland, Zeeland en Noord-Brabant. Uiteindelijk is er bij KB van 17 december 1836, nr. 91,¹⁵² “voorzien in de ongelegenheden, ontstaande door de wijzigingen, welke, door de Kadastrale delimitatie, in de Grensscheidingen der Gemeenten hier en daar zijn aangebracht”. De bedoeling van de wat wollige formulering blijkt uit de vervolgbepalingen, waarin wordt geregeld hoe er onder meer met de ‘politieke regten’ van de bewoners, de indeling voor de Nationale Militie en de kerkelijke indeling moest worden omgegaan voor de gebieden die van de ene naar de andere burgerlijke gemeente overgingen. Het ging dus om veranderingen van grenzen van burgerlijke gemeenten, waarbij hun grenzen zodanig werden gewijzigd dat ze gingen samenvallen met de gemeentegrenzen in het kadaster. Met dit KB zijn ook alle door de gemeentebesturen gemaakte voorbehouden terzijde geschoven.

De bepalingen in het KB hebben alleen betrekking op *bewoonde* gebieden. De *onbewoonde* gebieden die kadastraal en burgerlijk nog in verschillende gemeenten waren ingedeeld, zullen in de regel onbelangrijk zijn geweest en geen ‘ongelegenheden’ hebben veroorzaakt, en daarom in het KB veronachtzaamd zijn dan wel over het hoofd zijn gezien. De burgerlijke gemeentevergang van een aantal van deze gebieden was overigens al vóór 1836 totstandgekomen, bijvoorbeeld als gevolg van de circulaires van de twee Hollandse gouverneurs. En ook de gouverneurs van Drenthe en Utrecht meldden in 1833 aan de minister dat er in hun provincies geen verschillen meer voorkwamen tussen de kadastrale en burgerlijke gemeentegrenzen – met andere woorden: zij hadden die afstemming zelf al geregeld. In andere gevallen was de overgang al geëffectueerd (mede) omdat de gebieden kennelijk zo onbelang-

¹⁵¹ Behalve die van Limburg, omdat deze provincie toentertijd vrijwel geheel onderdeel was van België.

¹⁵² Bijvoegsel Staatsblad 1836, 359; zie ook Kadaster Circulaire van 28 december 1836, no. 100.

rijk waren. Zo vermeldt de inventarisatie die de provincie Gelderland in 1835 naar aanleiding van het ministeriële verzoek had opgesteld¹⁵³ zowel een aantal bewoonde als onbewoonde gebieden waarvan de burgerlijke status al was geregeld. En de gemeentebesturen van Ambt Hardenberg en Stad Hardenberg meldden in 1833 aan de gouverneur van Overijssel dat de grondruil als gevolg van de kadastrale delimitatie “bij de eerste applicatie van de uitkomsten van het kadaster op de grondbelasting anno 1832” tot stand was gekomen.¹⁵⁴ Vermoedelijk is dat in veel meer gevallen gebeurd waar bestuurders de praktijk boven de formaliteit hebben laten gaan en waarschijnlijk zijn er ook regelmatig grensveranderingen door gemeentebesturen onderling overeengekomen, zonder dat dit expliciet in het PV werd vermeld (vooral na de versnelling vanaf 1826). Aparte koninklijke of provinciale besluiten voor onbewoonde gebieden heb ik niet kunnen vinden. Maar ik acht het reëel om aan te nemen dat het KB van 1836 impliciet ook de overgang van onbewoonde gebieden sanctioneert, gezien de bedoeling ervan om eventuele ‘ongelegenheden’ rond de kadastrale grensbepaling weg te nemen.

Een aparte categorie vormen nog de situaties waarbij *grensgeschillen* tussen gemeenten werden beslecht. Ook daarover zijn besluiten genomen door de Koning en door een aantal gouverneurs, ook al waren de laatsten daartoe volgens de voorschriften van de MV niet bevoegd (althans tot aan het versnellingsbesluit van december 1825). Deze gouverneursbesluiten vielen niet onder de werking van het KB van 1836 en zijn ook niet op een andere wijze formeel goedgekeurd.

Het onderscheid tussen kadastrale en burgerlijke gemeentegrens was bij besluiten over grensgeschillen feitelijk niet relevant. Het valt moeilijk voor te stellen dat een grensgeschil, dat al bestond vóórdat de kadastrale landmeter arriveerde, na een besluit hierover burgerlijk zou zijn blijven voortbestaan, terwijl het kadaster de vastgestelde grens wel ging gebruiken. Aangenomen mag worden dat in zo’n situatie voor de kadastrale en burgerlijke gemeentegrenzen na het desbetreffende besluit hetzelfde grensbeloop werd gevolgd.

3.2.5 Eenzijdige grensaanwijs

In twee situaties zijn in PV’s eenzijdig gemeentegrenzen bepaald. Ten eerste gebeurde dat bij rijksgrenzen: de burgemeester van een Nederlandse gemeente wees de grens met de buitenlandse buurgemeente aan, maar zijn buitenlandse ambtgenoot was daarbij niet aanwezig. Door de eenzijdigheid van deze aanwijs kunnen daar geen conclusies aan worden verbonden. Bovendien

¹⁵³ Gelders Archief, Provinciaal Archief 1813-1949 (archiefnr. 0039), inv.nr. 991.

¹⁵⁴ Historisch Centrum Overijssel, archief Gouverneur des Konings 1814-1850 (toegang 25), inv.nr. 12680, stuknr. 4297. De grondruil was vastgesteld bij KB van 31 augustus 1825, nr. 33.

zijn de rijksgrenzen vastgelegd in internationale verdragen die voorrang hebben boven nationale kadastrale regelgeving. In feite hadden de aanwijzers in een PV kunnen volstaan met een verwijzing naar een rijksgrensverdrag, en verder de hele beschrijving achterwege kunnen laten.

Eenzijdige aanwijs gebeurde ook door gemeenten die grensden aan niet-ingedeeld water (Noordzee, Waddenzee, Zuiderzee, Zeeuwse stromen). Grenzen zijn daar bijvoorbeeld gedefinieerd als ‘de kust’, ‘tot in zee’ of ‘de Noordzee’. De status van deze grenzen is altijd wat onzeker gebleven. In de praktijk werd stilzwijgend aangenomen dat ze flexibel waren, dus dat ze meeverschoven als de kustlijn veranderde (De Monchy, 1976: 51) (vergelijk ook par. 2.7.8). Over de interpretatie van zo’n omschrijving heeft de Hoge Raad in 1951¹⁵⁵ een uitspraak gedaan; het ging om de grens van ‘s-Gravenhage die in het PV van 1820 was omschreven als ‘langs de Noordzee en het strand’. De Hoge Raad stelde vast dat kustgemeenten van oudsher verordenende bevoegdheid hebben “over het onmiddellijk langs het strand gelegen zeegedeelte” en dat uit de woorden van het PV “niet mag worden afgeleid dat [dit zeegedeelte] niet tot het gebied der gemeente zoude behoren doch deze woorden veeleer moeten worden verstaan in dien zin, dat de grens van het gebied der gemeente, waaronder mede inbegrepen vermeld zeegedeelte, loopt evenwijdig aan de kustlijn”. Hoewel de Hoge Raad het PV als zodanig niet terzijde legt, volgt uit deze uitspraak dat de grensbeschrijving soms interpretatie behoeft vanuit de historische context en dat de letterlijke bewoordingen geen uitsluitende bewijskracht hebben. Een soortgelijke conclusie kan worden getrokken uit het vonnis van de arrondissementsrechtbank Alkmaar van 31 januari 1966, waarbij de grens van Texel ‘bij gebreke van een expliciet wettelijk voorschrift’ geacht werd minstens tot 200 meter buiten de laagwaterlijn te liggen (zonder overigens die 200-metergrens te motiveren).¹⁵⁶

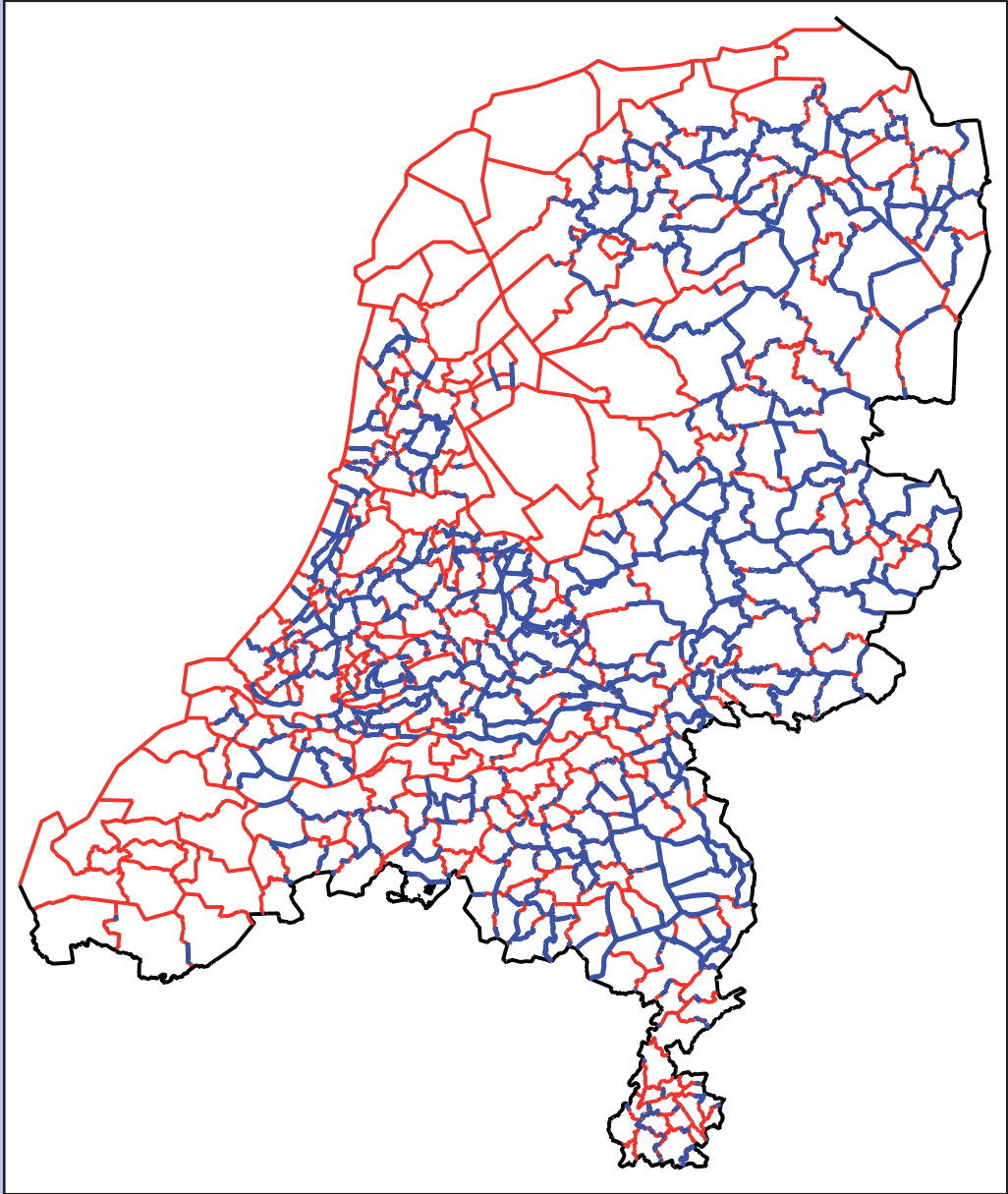
3.2.6 Gebruikswaarde van de processen-verbaal

De gezamenlijke processen-verbaal vormen de eerste landsdekkende beschrijving van de gemeentegrenzen in Nederland. De formele status van de PV’s is weliswaar kwestieus, maar ze zijn in de praktijk tot in de 20e eeuw regelmatig als bron voor de grensligging gebruikt – vooral waar de visualisatie van de grenzen op de kadastrale kaarten onduidelijk of tegenstrijdig was. Dit gebruik nam geleidelijk af naarmate het aantal onduidelijkheden op de kadastrale kaarten verminderde. In januari 2007 dateert nog steeds iets meer dan 40% van de lengte van de gemeentegrenzen van vóór de kadastrale grensbe-

¹⁵⁵ HR 16 januari 1951 (NJ 1951, 484); een inhoudelijk vergelijkbare uitspraak deed de HR op 27 maart 1939 (NJ 1939, 913), evenwel zonder dat daarbij specifiek over de waarde van het proces-verbaal werd gesproken.

¹⁵⁶ NJ 1966, 480.

Figuur 3.9 Gemeentegrenzen van januari 2007 die nog dateren van vóór het Kadaster (blauw) dan wel nadien zijn vastgesteld (rood)



paling (figuur 3.9).¹⁵⁷ Dat betreft overigens vaak gedeelten van hedendaagse grenzen: bij grenswijzigingen zijn in de regel alleen nieuwe grensgedeelten beschreven, de resterende 'bestaande grens' moet uit eerdere formele beslui-

¹⁵⁷ Exclusief de gemeentegrenzen die samenvallen met rijksgrenzen.

ten dan wel de processen-verbaal worden gehaald.

De desbetreffende PV's zijn meestal niet erg bruikbaar meer. De terrein-situatie waarnaar ze verwijzen is vaak ingrijpend veranderd; zo zijn er veel gemeentegrenzen die indertijd over woeste gronden liepen en die nu dwars door de kavelindeling gaan. Ook komt het veel voor dat een schijnbaar overeenkomstige topografische situatie toch niet dezelfde is; de ligging van rivieren, en in mindere mate van dijken en wegen, ondergaat in de loop der eeuwen veranderingen waardoor een object van 1832 niet meer correspondeert met het object van nu. (Deze problematiek behandel ik in meer detail in hoofdstuk 4.)

Een verdere beperking van het gebruik van PV's is dat ze geen meetcijfers bevatten, zodat het vaak een kwestie is van interpreteren. Dan moet er worden teruggegrepen op de gemeentegrens zoals die op de oorspronkelijke kadastrale kaarten is afgebeeld, maar die is, zoals later in dit hoofdstuk aan de orde komt, daarvoor niet bedoeld.

De conclusie is dat de PV's structureel geen gebruikswaarde meer hebben: ze hebben betrekking op een situatie van 175 jaar geleden die nauwelijks nog relatie heeft met de situatie van vandaag.

3.3 Inrichting en bijhouding van het meetkundige deel van het kadaster

Deze paragraaf beschrijft de initiële meet- en kaarteerwerkzaamheden om tot een werkend kadaster te komen en de manier van bijhouding sinds 1832. De manier waarop hierbinnen met gemeentegrenzen is omgegaan en de mogelijke consequenties daarvan heb ik afzonderlijk beschreven in paragraaf 3.4.

3.3.1 De initiële werkzaamheden

Metingen

De werkzaamheden om – na het voltooien van het PV – tot een kadastrale kaart te komen zijn vastgelegd in de artt. 97-197 van de MV. De landmeter begon met het leggen en meten van een driehoeksnet: een meetkundige grondslag over het gemeentelijke grondgebied. Binnen deze grondslag werden vervolgens de individuele, gedetailleerde, metingen van de percelen 'opgehangen' (zie kader op pag. 80). Voor elke gemeente werd een afzonderlijk driehoeksnet gelegd, dat niet werd gekoppeld aan het driehoeksnet van naburige gemeenten, en evenmin aan het landelijke driehoeksnet van Krayenhoff dat tussen 1798 en 1815 tot stand was gekomen (Koeman, 1983: 183, 227).

De landmeter mat in detail alle percelen op die voor de grondbelasting van belang waren. Dat deed hij zo mogelijk in aanwezigheid van de rechthebbenden; maar als die niet aanwezig waren, werd toch een vermoedelijke perceels-

Driehoeksmeting en detailmeting

Voordat met het opmeten van de terreindetails (percelen, gebouwen) kan worden begonnen, is het noodzakelijk om te beschikken over een meetkundige grondslag. Dat zijn vaste punten (de MV schrijft één punt per 100 hectaren voor) waarop bij de latere metingen steeds weer kan worden aangesloten. De onderlinge ligging van die punten moet worden opgemeten zodat een afbeelding op papier mogelijk wordt. Daartoe worden tussen deze punten driehoeken gemeten met een hoekmeetinstrument. De meetverschillen die onvermijdelijk optraden werden vereffend over de metingen. Slechts van één zijde werd de afstand gemeten. Met trigonometrie konden nu achtereenvolgens – te beginnen met de driehoek waarvan de zijde was gemeten – de lengten van alle andere zijden worden berekend. Het grote voordeel van deze werkwijze was dat er maar weinig over grote afstanden hoefde te worden gemeten. Tenslotte mat men nog op een centraal punt (meestal de belangrijkste kerktoren in de gemeente) de hoek tussen één driehoekszijde en het noorden. Met behulp van de verzamelde meetgegevens bepaalde de landmeter nu van ieder grondslagpunt de coördinaten in een rechthoekig assenstelsel met het centrale punt als nulpunt. Uitgaande van deze coördinaten werden de driehoekspunten op de kadastrale kaarten op schaal ingetekend. De volgende fase was de opmeting van de percelen, de zogeheten detailmeting. De perceelsgrenzen en gebouwen werden met loodlijnen en verlengden opgemeten aan meetlijnen. De zijden van de driehoeken vormden in eerste instantie de meetlijnen, maar waar nodig werden aanvullende meetlijnen tussen de driehoekszijden uitgebakend voor de nodige verdichting van dit stelsel. De gemeten gegevens werden vastgelegd op veldwerken, en met die gegevens werd op de kadastrale kaarten (waar de driehoekspunten en -lijnen al eerder op waren getekend) de gedetailleerde situatie ingetekend.

grens ingemeten. De meetgegevens werden door de kadasterlandmeter vastgelegd op zogeheten *veldwerken*. De veldwerken van deze eerste metingen zijn grotendeels verloren gegaan omdat men ze “als minderwaardig beschouwde en er eenvoudig niet meer naar werd omgezien, het werk zelfs niet in een archief ter ruste werd gelegd” (Soutendijk, 1916: 152). Overigens was de meetkundige en constructieve kwaliteit van de veldwerken niet hoog; ze waren meer bedoeld als geheugensteun voor de landmeter die daarmee de kaarten bijwerkte (Soutendijk, 1916: 162-163; Frinking, 1965: 85). Figuur 3.10a geeft een voorbeeld van een nog bewaard gebleven veldwerk van de oorspronkelijke meting van de Limburgse gemeente Wijlre, figuur 3.10b toont het corresponderende gedeelte van de daarmee getekende kadastrale kaart.

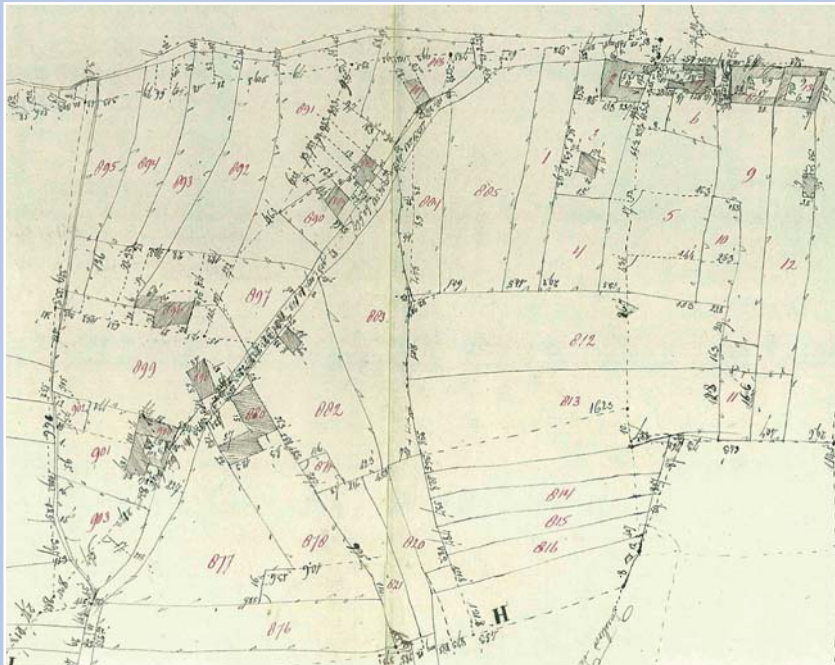
Kaarteringen

Met het driehoeksnet en met de detailmetinggegevens van de veldwerken zijn vervolgens de kadastrale kaarten vervaardigd. Die eerste versies worden *minuutplans* genoemd (fig. 3.11). De schaal van deze kaarten varieerde van 1:1.250 (voor dichte bebouwing) tot 1:5.000 (voor woeste gronden en dergelij-

158 Incidenteel zijn er zelfs kaarten op 1:625 en 1:10.000 vervaardigd.

159 Eilandkaarten zijn kaarten waarop een geografisch afgerond gebied is afgebeeld binnen begrenzingen als dijken, wegen, of administratieve grenzen, en waarop de rest van de kaart ‘wit’ is gelaten – in tegenstelling tot raamkaarten waar de grens tussen twee kaarten langs een rechte lijn loopt, zodat de kaarten gemakkelijk op elkaar aan te sluiten zijn.

Figuur 3.10a Gedeelte van minuutveldwerk Wijlre sectie A (z.j., vermoedelijk rond 1820)*



* De rode nummers zijn later toegevoegde perceelnummers.

ke),¹⁵⁸ en het formaat was 100x65 cm. Ze zijn opgezet als eilandkaarten.¹⁵⁹ De getekende minuutplannen werden gecontroleerd door de ingenieur-verificateur (de hoogste functionaris van een kadastervestiging), die daartoe in het terrein een rechte lijn uitbakende en in tegenwoordigheid van de landmeter alle grenzen opmat die hij langs deze lijn tegenkwam. Deze verificatielijns werd op het minuutplan gezet en de gemeten afstanden werden vergeleken met de afstanden zoals die uit de kaart werden afgeleid. Bij een te groot verschil werd het plan afgekeurd en diende het te worden overgemaakt. Dat laatste gebeurde in de praktijk lang niet altijd: “er [werd] meermalen bij het kaarteren gewrikt en gewrongen om eene storende fout zooveel mogelijk minder zichtbaar door te laten gaan” (Soutendijk, 1916: 13; ook: Soutendijk, 1916: 170 en Vos, 1902: 18). Voor heel Nederland zijn er ongeveer 15.800 minuutplannen gemaakt (Muller, 1979).

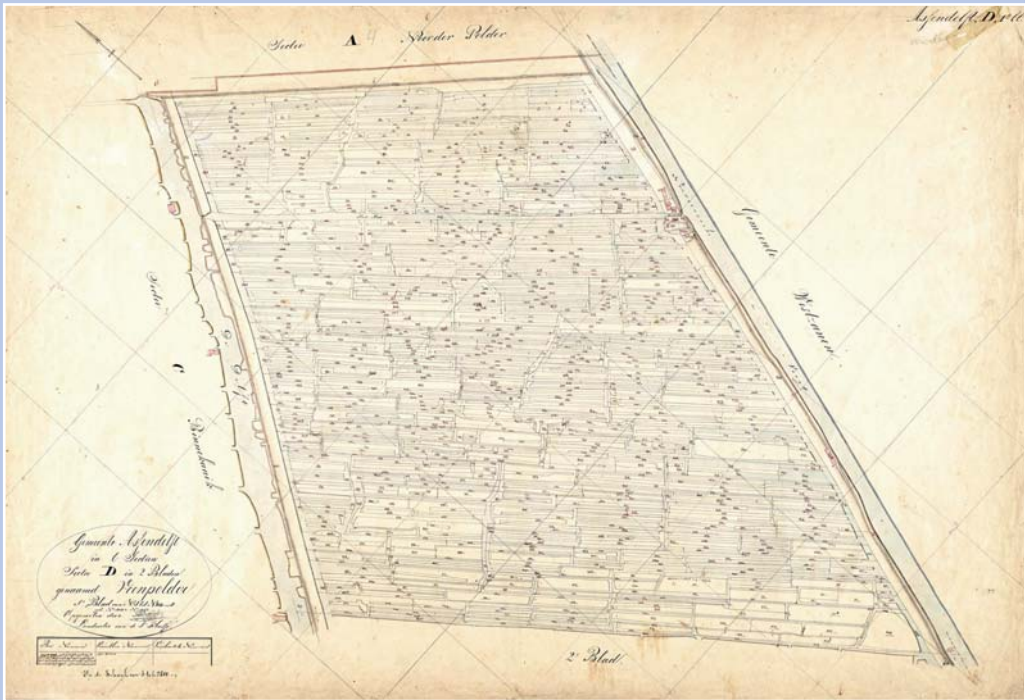
Per gemeente werd ten slotte nog een verzamelkaart gemaakt: een kaart op één blad waarop het hele gemeentelijke grondgebied is afgebeeld. Hiervoor werd weer het driehoeksnet als basis gebruikt, en er werden geselecteer-

Figuur 3.10b Gedeelte van minuutplan Wijlre A1 op basis van figuur 3.10a



De paarse lijn is de gemeentegrens tussen Wijlre enerzijds en Klimmen en Schin op Geul anderzijds

Figuur 3.11 Kadastrale eilandkaart (minuutplan Assendelft D1, oorspronkelijke formaat 100 x 65 cm)



Bron: www.dewoonomgeving.nl, september 2006

de gegevens van de detailkaarten op overgenomen. De verzamelkaart is dus afgeleid van de minuutplannen. Er zijn ongeveer 1.300 verzamelkaarten gemaakt (Muller, 1979),¹⁶⁰ de schaal daarvan varieert van 1:5.000 tot 1:20.000 (De Vos, 1902: 17).

Nauwkeurigheid van metingen en kaarteringen

De precisie van de kadastrale metingen was niet zo hoog. Deels was dat doordat de meetmethoden indertijd niet erg geavanceerd waren, deels ook omdat de kaarten niet waren bedoeld voor een geometrisch betrouwbare registratie van rechtsgrenzen, maar alleen voor een grafische weergave van de grondbelastingspercelen. Dat had uiteraard consequenties voor de meetkundige kwaliteit van de kadastrale kaarten.

Bij de driehoeksmeting leidden meetonnauwkeurigheden ertoe dat bij de berekening van de driehoeken nogal eens wat vereffend moest worden. En omdat men begon te rekenen vanaf het centrale punt, leidde dat ertoe dat de verst gelegen driehoeken relatief het meest werden vervormd. Verder was

¹⁶⁰ Dit is ruim honderd meer dan het aantal burgerlijke gemeenten, vanwege het feit dat met name in Friesland en Gelderland een aantal burgerlijke gemeenten onderverdeeld was in meerdere kadastrale gemeenten (par. 3.2.1). Van een tiental qua oppervlakte zeer kleine gemeenten is geen aparte verzamelkaart gemaakt, omdat de hele gemeente op één minuutplan kon worden afgebeeld.

het hele driehoeksnet gebaseerd op één gemeten afstand; de fout die daarin zat, plantte zich, al rekenend, door het driehoeksnet voort en droeg verder bij aan de vervormingen. Dit leidde ertoe dat de berekende positie van een driehoekspunt ten opzichte van het centrale punt verschilde van de werkelijke afstand in het terrein.¹⁶¹ Dat betekende dat “men bij twee aan elkander grenzende gemeenten (...) voor dezelfde berekende lijnen meermalen niet onbelangrijk uiteenlopende resultaten verkreeg” (Soutendijk, 1916: 165). De MV geeft overigens geen nauwkeurigheidseisen voor de driehoeksmeting, maar laat het aan de ingenieur-verificateur over om de berekeningen te verifiëren (art. 127).

Bij de detailmetingen werden de meetcijfers in de regel afgerond op een halve meter (voor gebouwen) of op één meter (perceelsscheidingen) (Soutendijk, 1916: 163). Na 1825 werd de meetnauwkeurigheid er niet beter op: de haast om het kadaster te voltooien maakte dat er vooral te veel ondeskundig personeel werd ingezet terwijl de (bege)leiding en het toezicht niet werden verscherpt (Soutendijk, 1916: 151). Voorts vormden de berekende driehoeken het raamwerk van de kaartering; als een detailmeting niet goed aansloot op een berekende driehoek, dan werd die meting aan de driehoek aangepast.

De meetkundige kwaliteit van de minuutplans is door dit alles nogal wisselend. Vooral uit de begintijd, en na de versnelde uitvoering vanaf 1826, zijn de minuutplans vaak van slechte kwaliteit, maar ook in de ‘goede’ perioden is “het aantal gebrekkige plans (...) niet in de minderheid” (De Vos, 1902: 29). De nauwkeurigheid werd bovendien nog sterk beïnvloed door de persoon van de landmeter die het werk verrichtte (Hof, 1947: 26). De verschillen tussen de berekende en werkelijke afstanden lopen van 1% tot soms wel 10% op (De Vos, 1902: 29); in de situatie dat alle fouten in dezelfde richting werken betekent dit dat een punt op 5 km vanaf het centrale punt van het driehoeksnet dus honderden meters verkeerd op de kaarten kan liggen.

3.3.2 De bijhouding

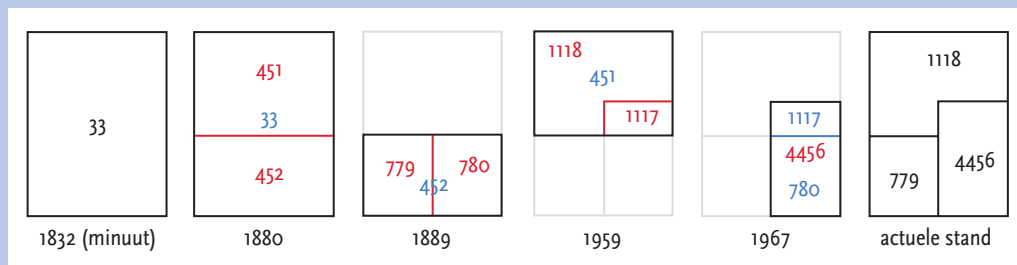
Het analoge tijdperk (1832-1998)

Vanaf het moment dat het kadaster werd ingevoerd moest het worden bijgehouden.¹⁶² Alle relevante veranderingen in de geregistreerde gegevens moesten op de kadastrale kaarten worden verwerkt. Het voorschrift was dat de oor-

¹⁶¹ Die werkelijke afstand kon, op grond van de toenmalige stand der techniek, niet worden (na)gemeten; juist om die reden werd driehoeksmeting toegepast.

¹⁶² Het bijhouden begon feitelijk al direct nadat de kaarten en registers van een bepaalde gemeente voltooid waren. Dit waren echter tijdelijke maatregelen die ervoor moesten zorgen dat de gegevens van een gemeente actueel bleven tot aan het moment dat het kadaster in het hele land werd ingevoerd. Deze tijdelijke maatregelen blijven hier verder buiten beschouwing.

Figuur 3.12 Schematisch voorbeeld van perceelsveranderingen op hulpkaarten



Rood = nieuwgevormd, blauw = vervallen, zwart = gehandhaafd.

NB: de dunne grijze lijnen komen niet op hulpkaarten voor, maar zijn hier toegevoegd ter wille van de herkenbaarheid van de situatie.

spronkelijke kadastrale kaart, het minuutplan, niet mocht worden gewijzigd. Daarom werd er van elke kaart een kopie gemaakt, een *bijblad*, waarop de actuele situatie moest worden bijgehouden. Dit kopiëren zal de geometrische precisie van het bijblad niet hebben verbeterd.

In de eerste jaren na 1832 werd een bijblad elke keer helemaal vernieuwd als er een of enkele mutaties hadden plaatsgevonden. Omdat dat bijzonder veel werk (en enorme hoeveelheden papier)¹⁶³ met zich meebracht, stapte het Kadaster in 1844 over op een systeem van *hulpkaarten* (Soutendijk, 1916: 241)¹⁶⁴ op A3-formaat, soms groter. Men maakte een hulpkaart voor iedere keer dat de perceelsindeling veranderde, met daarop alleen de percelen die door de veranderingen werden geraakt. Op de hulpkaart werd de bestaande figuratie vanaf het bijblad overgetekend en de nieuwe gegevens werden eraan toegevoegd. Alle nieuwgevormde percelen, en percelen waarvan de grens wijzigde, kregen een nieuw nummer. Daarna werden op het bijblad de vervallen grenzen geradeerd (weggekrabd) en de nieuwe grenzen ingetekend (De Vos, 1902: 254; Soutendijk, 1916: 503-504). Later, in de eerste helft van de 20e eeuw, werd de werkwijze omgedraaid: eerst werd het bijblad gewijzigd en vervolgens werd de hulpkaart vervaardigd (Schermerhorn, 1964: 438).

Alleen de hulpkaart legt het verband vast tussen de vervallen en de nieu-

¹⁶³ Het ging om 60.000 tot 70.000 kaarten (Hof, 1947: 208) in relatie tot de 15.800 minuutplannen.

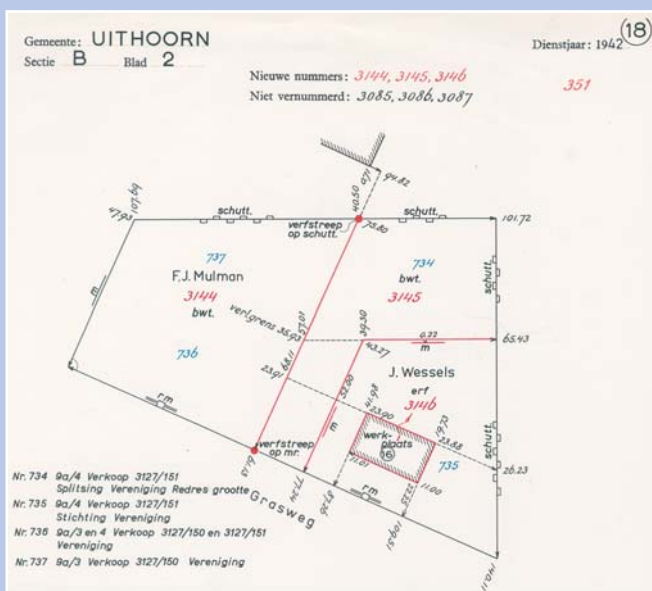
¹⁶⁴ Tot 1857 werden ze 'perceelkaarten' genoemd (Soutendijk, 1916: 274). Vóór 1844 werden er ook al wel schetsen gemaakt van veranderingen in percelen, die als voorloper van hulpkaarten kunnen worden beschouwd (De Vos, 1902: 39; Soutendijk, 1916: 274; Hof, 1947: 207-208).

¹⁶⁵ De kadasterarchieven van Middelburg en Nijmegen zijn tijdens de Tweede Wereldoorlog door bombardementen grotendeels verloren gegaan.

¹⁶⁶ Op grond van welk besluit dat gebeurde heb ik niet kunnen vinden, maar in vrijwel alle veldwerkmappen in de kadastrale archieven is het veldwerk met nummer 1 uit 1878. Er was al wel eerder bepaald dat veldwerken moesten worden bewaard (resolutie van de minister van Financiën uit 1835 (Gleuns, 1874: 7) en voorschriften in de IK1869 en IK1871) maar daar was geen uniforme archiveringsystematiek voor. Een aanzienlijk deel van het veldwerk van voor 1878 is verloren gegaan, al vindt men in de kadastrale archieven soms nog veel oude veldwerken terug.

¹⁶⁷ Beide aantallen in deze alinea uit: *Adviesrapport Digitalisering Technisch Archief*, Kadaster, 2002.

Figuur 3.13a Een (model) veldwerk uit de periode eind 19e eeuw-eind 20e eeuw

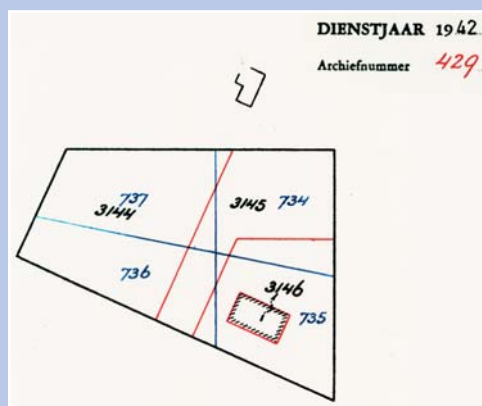


we situatie. De geschiedenis van een kadastraal perceel is met behulp van de hulpkaarten na te lopen tot aan het minuutplan. In het (fictieve) voorbeeld van figuur 3.12 heeft men, uitgaande van de actuele stand, vier hulpkaarten nodig om de minuutsituatie uit 1832 te reconstrueren. (De vermelde jaartallen en de perceelnummers (in zwart, blauw, rood) zijn willekeurig gekozen.)

De nieuwe perceelsgrenzen op hulpkaarten werden en worden in de meeste gevallen gebaseerd op metingen. De kadastrale landmeter meet in het terrein de nieuwe grenzen op en legt de meetgegevens vast op een veldwerk. (Soms kan een veldwerk 'op kantoor' worden gemaakt, wanneer bijvoorbeeld een nieuwe perceelsgrens wordt gevormd door het doormidden delen van een bestaand perceel; daarvoor hoeft geen terreinbezoek plaats te vinden). De gegevens van het veldwerk worden gebruikt om de nieuwe figuratie op de hulpkaart te kaarteren. Hulpkaarten worden eveneens gemaakt als er fouten zijn geconstateerd die ambtshalve kunnen worden hersteld (een *redres*), en ook als er een administratieve aanleiding is, zoals de samenvoeging van twee percelen (daarvoor hoeft immers niet gemeten te worden). De hulpkaarten zijn grotendeels¹⁶⁵

nog vanaf het begin van het kadaster beschikbaar; het zijn er naar schatting 3,5 miljoen. Veldwerken worden vanaf 1878 systematisch bewaard,¹⁶⁶ hun aantal wordt geschat op 5,3 miljoen.¹⁶⁷ In figuur 3.13a is een (model)veldwerk afgebeeld, in figuur 3.13b een gedeelte van de (model)hulpkaart waarop de gemeten wijzigingen kartografisch zijn verwerkt.

Figuur 3.13b Gedeelte van een (model) hulpkaart op basis van de metingen van het veldwerk in fig. 3.13a



Kaartvernieuwing, hermeting, ruilverkaveling

De bijhouding met bijbladen en hulpkaarten functioneerde goed, al werden

er in de loop van de jaren enkele knelpunten zichtbaar. Bijbladen waarop veel mutaties plaatsvonden raakten versleten. De kaarten hadden soms een te kleine schaal, bijvoorbeeld wanneer een heideveld werd verkaveld, of een landbouwgebied door stadsuitbreiding werd opgeslokt. Ook de meetkundige kwaliteit van de bijbladen werd steeds vaker een knelpunt. Aan het einde van de 19e eeuw was namelijk een goed landelijk driehoeksnet tot stand gekomen, het Rijksdriehoeksnet,¹⁶⁸ waar landmeters hun metingen aan konden koppelen, maar dat niet aansloot op de primitieve en opzichzelfstaande driehoeksmetingen van de afzonderlijke kadastrale gemeenten.

Voor het ondervangen van deze problemen werden kaartvernieuwing en hermeting toegepast. Kaartvernieuwing was het op kantoor overtekenen van een bestaande kaart, eventueel op grotere schaal (een ander woord is 'herkaarten'). De gegevens van de veldwerken – als die al beschikbaar waren – werden hiervoor doorgaans niet gebruikt; het was puur grafisch werk. Bij een hermeting daarentegen werden de kadastrale grenzen in het terrein aangegeven door de rechthebbenden en vervolgens opgemeten, en daar werd een nieuwe kaart van getekend. Dat gebeurde vanaf het begin van de 20e eeuw meestal in het Rijksdriehoeksnet, waardoor deze nieuwe kaarten een goede meetkundige grondslag hadden. Bij kaartvernieuwing en hermeting blijft de bestaande rechtstoestand in principe onveranderd.

Nieuwe kadastrale kaarten ontstonden er verder als gevolg van ruilverkaveling. Bij ruilverkaveling wordt een nieuwe perceelsindeling gecreëerd, en de afsluitende ruilverkavelingsakte werkt bovendien titelzuiverend: dat wil zeggen dat alle vroegere zakelijke rechten geheel vervallen. De nieuwe kadastrale kaarten in een ruilverkaveling zijn in feite nieuwe minuutplans; alle voorgaande documenten hebben – vanuit een juridisch-kadastraal perspectief – geen waarde meer.

Voor de nieuwe kaarten werden vanaf omstreeks 1900 andere schalen gebruikt als bij de minuutplans, namelijk 1:500, 1:1.000 en 1:2.000. Eind 2004 was van het Nederlandse grondgebied 36% hermeten en 41% ruilverkaveld; van de overige 23% waren de kadastrale kaarten niet vernieuwd.¹⁶⁹

Coördinaatmetingen (sinds 1976), kaartconversie en kaartverbetering (sinds 1984)

De meetmethoden zijn sinds 1976 aanzienlijk veranderd. In dat jaar werd het Systeem Detailmeten (SD76) ingevoerd waarmee het Kadaster overging op het tachymetrisch meten van coördinaten in plaats van met meetlijnen, met het oogmerk om op termijn een coördinatenkadaster te realiseren (Polman, 1977:

¹⁶⁸ Ook wel aangeduid als (het net van) de Rijksdriehoeksmeting, en vaak kortweg RD-net, RD-stelsel of zelfs alleen 'RD' genoemd. Zie par. 4.4.14.

¹⁶⁹ Gegevens verstrekt door de Kadasterdirectie Strategie & Beleid, augustus 2006.

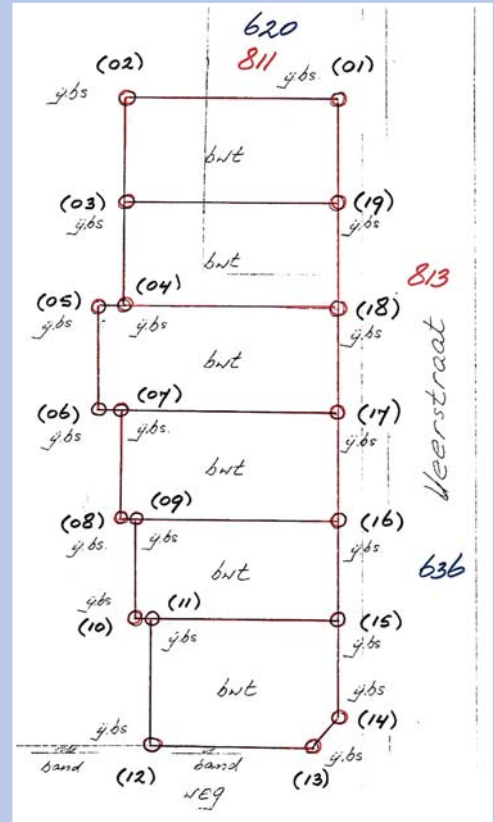
60). De veldwerken kregen een heel ander aanzien (fig. 3.14, uit 1999). Het Kadaster onderzoekt thans de mogelijkheden om het tachymetrisch meten te gaan vervangen door metingen op basis van GPS.¹⁷⁰ Overigens is dat alleen een nieuw hulpmiddel: het principe van puntmetingen (coördinaten) blijft hetzelfde als in SD76.

In 1984 is het Kadaster begonnen met de zogeheten A/D-conversie van de kadastrale kaarten: de omzetting van de analoge (papieren) kaarten naar een digitaal systeem. Die worden opgeslagen in het Landmeetkundig-Kartografisch Informatiesysteem (LKI). Het LKI bevat de geometrische ligging van alle kadastrale perceelsgrenzen. Het is opgebouwd door een grafische conversie van de bestaande actuele kadastrale kaarten (te vergelijken met kaartvernieuwing). De kaarten die al in RD-coördinaten waren getekend, konden in beginsel zonder meer in LKI worden opgenomen. De bijbladen die niet in RD waren gebracht, moesten met behulp van inpaspunten zo goed en zo kwaad als dat ging in dat coördinatenstelsel worden ingerekend.

Het Kadaster gebruikte daarvoor de Groot-schalige Basiskaart van Nederland (GBKN), een gedetailleerde topografische kaart op hetzelfde schaalniveau als de kadastrale kaarten. Omdat de GBKN na een aantal jaren nog steeds niet voor heel Nederland beschikbaar was, en de vraag naar digitale kadastrale kaarten steeds groter werd, besloot het Kadaster in 1994 om de resterende analoge kaarten versneld te digitaliseren, zonder gebruikmaking van de GBKN; in 1998 kwam daardoor LKI landsdekkend beschikbaar.

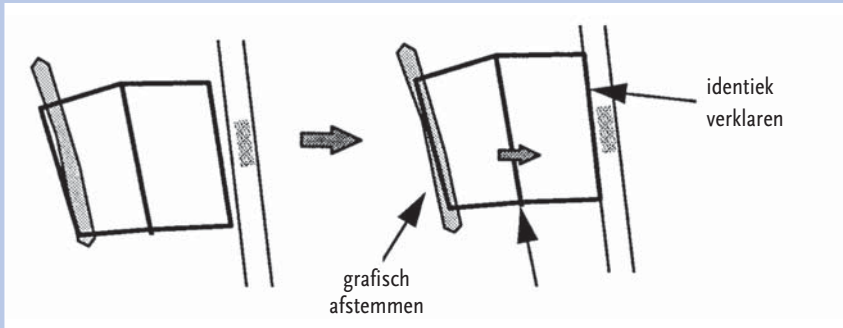
Gekoppeld aan de A/D-conversie heeft het Kadaster ook overall kaartverbetering toegepast: de LKI-perceelsgrenzen werden vergeleken met de topografie van de GBKN en als deze grenzen binnen bepaalde marges van topografische elementen lagen, werden ze daar op aangepast (Hoekstra, 1997) (zie fig. 3.15). In sommige gevallen was er overigens alleen een analoge GBKN beschik-

Figuur 3.14 Gedeelte van een veldwerk uit 1999, volgens de hedendaagse meetmethoden bij het Kadaster



¹⁷⁰ GPS = Global Positioning System, een meetmethode voor plaatsbepaling met behulp van satellieten. GPS is strikt genomen de eigenaam van het Amerikaanse systeem (naast het Russische Glonass en het komende Europese Galileo). De wetenschappelijke benaming van dit soort systemen is Global Navigation Satellite Systems, maar in de praktijk wordt hiervoor algemeen de naam GPS gebruikt.

Figuur 3.15 Schematisch voorbeeld van kaartverbetering



Bron: Concernstaf Kadaster, 1999: 4-31

baar die (mede) voor dit doel werd gedigitaliseerd. Dat kwam de geometrische ligging van de daaraan aangepaste LKI-perceelsgrenzen niet ten goede, omdat zowel de analoge vervaardiging als de digitalisering van de GBKN processen zijn met inherente onnauwkeurigheden; hier zal zeker sprake zijn geweest van (enige) kaartverslechtering. Ook de vroeger al in RD hermeten kaarten zijn bij de kaartverbetering aangepast aan de figuratie op de GBKN, waardoor de geometrische gegevens van deze kaarten werden veranderd. De verbetering van de vanaf 1994 versneld gedigitaliseerde kaarten vond plaats vanaf 1998, nadat LKI klaar was; dit werd eind 2003 landelijk afgesloten. Thans (2006) lopen er nog kaartverbeteringsprojecten in Amsterdam en in Zuid-Nederland; die zullen naar verwachting in 2007 worden afgerond.

De regels en de precisie-eisen voor de kaartverbetering zijn vastgelegd in een intern handboek van het Kadaster (Concernstaf Kadaster, 1999). De toegelaten marges voor het verplaatsen van kadastrale perceelsgrenzen bedroegen ongeveer 28 cm in bebouwd gebied en ongeveer 56 cm in landelijk gebied (Concernstaf Kadaster, 1999: 2-2; Polman, 1996: 53]. Het verbeteren was een strikt administratief-(karto)grafisch proces, er zijn geen perceelsgrenzen in het terrein naverkend of nagemeten en de rechtstoestand is er niet door veranderd. In enkele uitzonderingsgevallen zijn wel veldwerken gebruikt. Overigens zijn de regels geen automatismen: inzicht en vakmanschap waren noodzakelijk om dit proces goed te kunnen uitvoeren (Hoekstra, 1997: 30,31).

In LKI zijn bij elke perceelsgrens de zogeheten PIB-coderingen vastgelegd: een indicatie voor de Precisie, voor de Idealisatie en voor de Betrouwbaarheid. Met precisie kan onder meer worden vastgelegd dat de grens is gebaseerd op meetgegevens, maar vaak is hier geen waarde ingevuld; de idealisatie is per gebiedsklasse ingevuld en zegt in beginsel niets over de individuele perceelsgrens; en de betrouwbaarheid staat default op 'onbekend'.¹⁷¹ Op basis van de PIB-coderingen kunnen dus geen uitspraken worden gedaan over de kwaliteit van de individuele perceelsgrenzen. Bovendien is bij de kaartverbetering de kwaliteit van de grenzen aangepast aan die van de GBKN-topografie, maar in de PIB-codering is dat niet verwerkt.

¹⁷¹ Mededeling medewerker Kadaster Apeldoorn, april 2006.

Met de voltooiing van LKI is een landsdekkende kadastrale ‘kaart’ ontstaan: het product Digitale Kadastrale Kaart (DKK). Daarmee heeft de van oudsher bestaande ordening van de kaarten per gemeente aan belang ingeboet: in het systeem kan immers elke gewenste uitsnede uit het bestand gemaakt worden, zonder dat men een specifieke kadastrale gemeente hoeft op te vragen. Van elk perceel is – via het kadastraal kenmerk – vastgelegd in welke kadastrale gemeente het ligt; een (interne) gebruiker kan dat rechtstreeks uit het systeem halen.

Door de invoering van LKI verviel de vroegere kaartvernieuwing: deze was immers bedoeld voor versleten kaarten of kaarten op te kleine schaal. In plaats van hermeting voorziet de Kadasterwet (artt. 74-78) in ‘vernieuwing’ (niet te verwarren met de vroegere kaartvernieuwing), die wel rechtsgevolg heeft (Reehuis, 1990: 280-284). Vernieuwing wordt overigens nauwelijks toegepast, omdat het bedrijfseconomisch te duur is.¹⁷² Alleen het bedrijfsproces ruilverkaveling/landinrichting is blijven bestaan, alsook het redresseren van kaarten. Ook het proces rond de hulpkaart is in wezen gehandhaafd gebleven. De vele (perceels)grensaanpassingen als gevolg van de kaartverbetering in LKI zijn niet op hulpkaarten vastgelegd – begrijpelijk gezien het grote aantal aanpassingen, maar wel opmerkelijk gelet op het feit dat voordien van de kleinst denkbare grensredressen al hulpkaarten werden vervaardigd.

3.3.3 Gebruikswaarde van de (digitale) kadastrale kaart

De bijhouding van de digitale kadastrale kaart berust op een principe dat van fundamenteel belang is voor de gebruiksmogelijkheden van de DKK. Hoewel de DKK in coördinaten vastligt en de metingen ook in coördinaten resulteren, worden de gemeten wijzigingen in de geometrie niet rechtstreeks in de DKK geplaatst, maar wordt de wijziging ingepast op de bestaande geometrische figuratie in de DKK. Die geeft dus een *relatief* beeld: de objecten (grenzen, huizen) liggen in de kaart goed ten opzichte van elkaar, maar de *absolute* ligging van de gegevens is hier niet van belang (Polman, 1996: 26) – en vaak ook niet precies bekend. De coördinaten die uit de DKK kunnen worden afgeleid wijken daardoor in de regel af van de coördinaten die uit de meetgegevens zijn berekend.¹⁷³ Dit ‘relatieve karakter’ wijkt overigens niet wezenlijk af van dat in het analoge tijdperk: ook toen werden gegevens van nieuwe objecten doorgaans aangemeten aan reeds bestaande objecten en ingepast op de bestaande kaarten. Op deze manier konden de kadastrale kaarten consistent worden bij-

¹⁷² Mededeling Kadastermedewerker juli 2006.

¹⁷³ De coördinaten uit metingen worden berekend in een lokaal stelsel, en kunnen daarna naar RD worden getransformeerd met behulp van vaste punten (hoekpunten van gebouwen en dergelijke). Deze werkwijze is voor GPS-metingen niet zinvol: die kunnen automatisch worden omgerekend in RD-coördinaten.

gehouden. Het meten in coördinaten heeft daar geen verandering in gebracht. Wel is het saillant dat de qua inhoud relatieve kaart thans digitaal in absolute RD-coördinaten aan derden ter beschikking wordt gesteld.

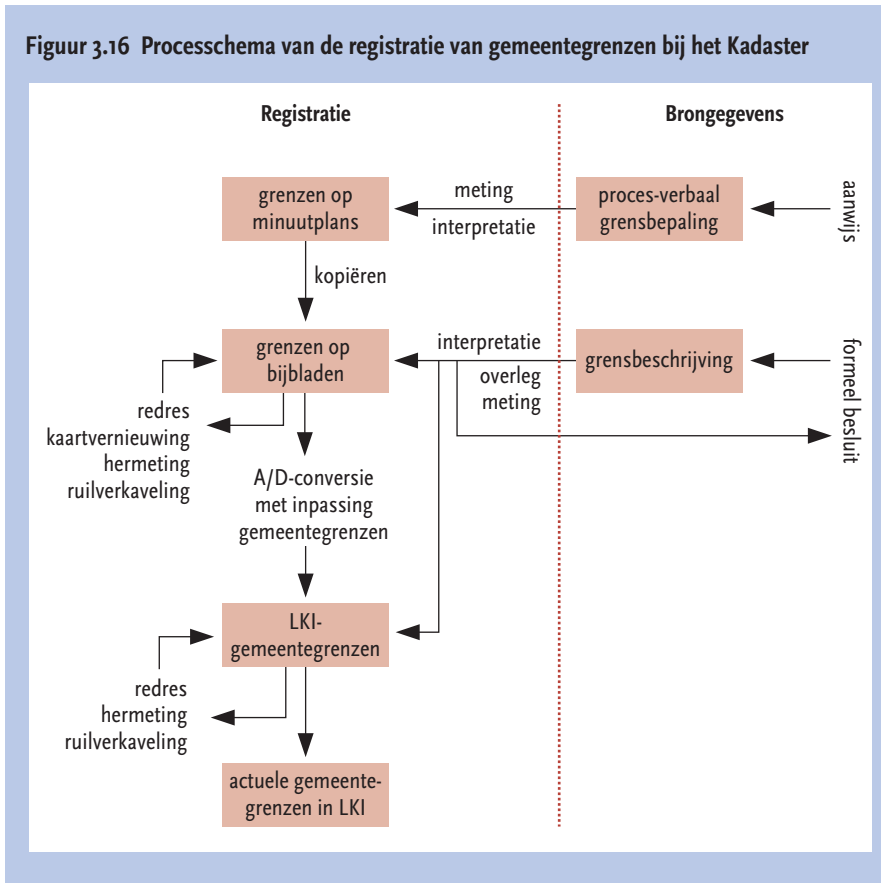
Hoewel de (digitale) kadastrale kaart door veel externe gebruikers wordt beschouwd als ‘de’ weergave van rechtsgrenzen, is dat niet het geval. De belijning op de kaarten is indicatief; de precieze ligging van perceelsgrenzen mag uitsluitend worden afgeleid uit het reconstructiearchief, dat bestaat uit de veldwerken met de meetgegevens van die grenzen (Van der Hoek, 1999: 65).¹⁷⁴ Dit is niets nieuws: de minuutplans in 1832 waren ook niet meer dan een grafische weergave van grondbelastingpercelen. Ook in de vakliteratuur is doorgaans de betrekkelijkheid van de kadastrale kaart wel ingezien: “Ten onrechte schenkt menigeen te veel de aandacht aan de kaart en schrijft daaraan te veel betekenis toe.” (Soutendijk, 1916: 29) Zoals het citaat al aangeeft, hebben gebruikers, zowel privaat als publiek, echter in de loop der tijd – als uitvloeisel van een hoge dunk van het Kadaster in het algemeen – ook een zekere status aan de kadastrale kaart toegedicht, en het Kadaster heeft dat heel lang niet erg openlijk weersproken. In het kielzog van de kaartverbetering brengt de dienst thans wel duidelijk naar buiten dat de (digitale) kadastrale kaart niet meer is dan een grafische toegang tot de kadastrale registratie: “de kadastrale kaart [blijft] (...) een cartografisch product met een beperkte precisie”, wat inhoudt dat “er slechts sprake is van een ‘plaatje’” (Van der Hoek, 1999: 64; Van der Hoek, 2002). Hiervoor wordt ook wel het begrip ‘index map’ gebruikt (Zevenbergen, 2002: 66, 134-135), dat deze beperkte functie veel duidelijker uitdrukt.

Met de sterk toenemende digitalisering bij gebruikers van de DKK ontstaat hier overigens wel een probleem: het combineren van de DKK met andere digitale geometrische informatie is erg gemakkelijk en ligt dus erg voor de hand, maar het besef van de beperkte geometrische waarde van de DKK bij gebruikers gaat dan al gauw verloren.

Overigens bestaat er een paradoxale situatie bij die perceelsgrenzen waarvan geen reconstructiegegevens meer beschikbaar zijn (alle minuutmetingen en veldwerken tot 1878). Daarvoor is alleen nog de kadastrale kaart als bron beschikbaar, hoewel die in feite niet als zodanig mag worden gebruikt. In dergelijke gevallen dient een grensreconstructie door een kadasterambtenaar te geschieden op basis van kennis en ervaring, en naar bevind van zaken.

174 De figuratie op een kadastrale kaart is overigens die van het moment van de opnemings door de kadastrale landmeter. De juridische grens kan nadien veranderen als gevolg van verjaring, of als gevolg van aanwas en afslag, zonder dat dit bekend is bij het Kadaster. Ook dit is een beperking van de kadastrale kaart – analoog of digitaal. Dit verschijnsel blijft hier verder buiten beschouwing.

Figuur 3.16 Processchema van de registratie van gemeentegrenzen bij het Kadaster



3.4 Gemeentegrenzen bij de inrichting, de bijhouding en de A/D-conversie

Het schema in figuur 3.16 geeft weer welke processen bij het Kadaster van invloed (kunnen) zijn geweest op de registratie van de gemeentegrenzen.

De initiële metingen

Gemeentegrenzen zijn, zoals in paragraaf 3.2.1 is aangegeven, in het kadaster alleen een administratief ordeningsmiddel. Bij de initiële meting en kaartering van een gemeente vormde de gemeentegrens in feite een projectgrens: een afgebakend stuk werk met een afgebakend projectresultaat, namelijk de kaarten met de perceelsgrenzen, en de registers met de eigendomsverhoudingen. De processen-verbaal waren alleen een hulpmiddel om te bepalen tot hoever men moest gaan met het opmeten van percelen, en om te begrenzen wat er uiteindelijk op de kadastrale kaarten werd afgebeeld. Elke grens tussen twee gemeenten komt – behalve bij rijksgrenzen en grenzen in zee – dan ook op twee verschillende kadastrale kaarten voor, omdat hij van beide gemeenten ‘de rand’ is.

Tijdens de eerste detailmeting heeft de landmeter ook de ligging van de gemeentegrens ingemeten. De gemeentegrens is immers niet meer dan een

bijzonder type perceelsscheiding. Er zijn zelfs perceelsscheidingen gecreëerd: waar één grondstuk door een gemeentegrens werd doorsneden, is dat grondstuk in het kadaster in twee percelen gesplitst, om het onder te kunnen brengen in de registers en op de kaarten van de afzonderlijke gemeenten. Privaatrechtelijke betekenis heeft een voor dit doel gecreëerde perceelsgrens niet.

De beperkte nauwkeurigheid van de driehoeksmetingen en de detailmetingen had méér gevolgen voor de nauwkeurigheid van de gemeentegrenzen dan voor die van de perceelsgrenzen. Fouten in de driehoeksmeting worden in de regel groter naarmate men verder van het centrale punt verwijderd is, en de grootste fouten treden dan op aan de rand van het meetproject – de gemeentegrenzen. De ligging ervan op de minuutplans is daarom veelal niet betrouwbaar: de afwijking van de grens op de kaart ten opzichte van de werkelijke ligging kan tientallen, zelfs honderden meters bedragen (zie ook par. 3.5.1). Bovendien pasten de kaarten aan weerszijden van een gemeentegrens in de regel niet aan elkaar, omdat elke gemeente zelfstandig was gemeten en berekend. (Op het oog lijken de kaarten over het algemeen wel te passen, maar over grotere afstanden, en zeker met meer minuutplans, blijkt die passing schijn.)

Bijhoudingssystematiek in het analoge tijdperk

Gemeentegrensveranderingen zijn volgens dezelfde systematiek bijgehouden als perceelsgrenzen.¹⁷⁵ Dat wil zeggen: het Kadaster heeft daarvoor voornamelijk veldwerken en hulpkaarten gemaakt waarop is aangegeven welke percelen van de ene naar de andere gemeente overgingen en hoe nieuwe perceels-tevens-gemeentegrenzen geometrisch zijn geconstrueerd. Het gebeurde zelden dat nieuwe gemeentegrenzen werden ingemeten. In wetten en besluiten zijn namelijk de grensbeschrijvingen veelal opgesteld met kadastrale kenmerken en die konden gemakkelijk op de kadastrale kaarten worden teruggevonden. En waar nieuwe gemeentegrenzen waren getrokken die kadastrale percelen doorsneden, konden deze meestal worden geconstrueerd met behulp van wat er al wél op de kadastrale kaarten stond (van dat construeren werd dan een veldwerk en zo nodig een hulpkaart gemaakt; er ontstond immers ook een nieuwe perceelsgrens).

Wetten en besluiten met nieuwe gemeentegrenzen, die na de invoering van het kadaster tot stand zijn gekomen, worden niet in de openbare registers opgenomen – ze zijn immers niet privaatrechtelijk – maar afschriften daarvan werden gearhiveerd bij de PV's van de betrokken gemeenten.¹⁷⁶ Onderzoek in de kadastrale archieven toont aan dat dit sinds circa 1990 nauwelijks meer gebeurt. Op de desbetreffende veldwerken staan meestal wel verwijzingen naar besluiten, maar de besluiten zelf zijn daar niet aangehecht. Er is tegen-

¹⁷⁵ IK1957 art. 448-459, IK1974 654-665; in de KR1992 art. 24 jo. 154/155, KR1994 art. 24 jo. 144.

¹⁷⁶ IK1869 art. 115, niets in de IK1877, IK1918 art. 75, IK1957 art. 458, IK1974 art. 664, KR1992 art. 155, KR1994 art. 144.

woordig geen sprake meer van een consistente archivering.

Redres

Evenals 'gewone' perceelsgrenzen hebben gemeentegrenzen te maken gekregen met redres: het ambtelijk corrigeren van – in dit geval – de geometrische ligging van de grens. Ik heb in de bestandsvergelijking LKI-Topgrenzen (par. 1.3) tientallen gevallen gevonden, zonder hier nochtans specifiek naar op zoek te zijn geweest; ik verwacht dat redres aan gemeentegrenzen in de praktijk regelmatig heeft plaatsgevonden (zie voorts par. 7.3.3).

Kaartvernieuwing, hermeting, ruilverkaveling

Gemeentegrenzen krijgen in deze werkprocessen doorgaans geen bijzondere aandacht. In het algemeen zijn de grenzen eenvoudigweg overgetekend van de bestaande kaarten. Bij hermetingen en ruilverkavelingen worden gemeentegrenzen vrijwel nooit afzonderlijk aangewezen en/of opgemeten. Bij een ruilverkaveling komt daar nog bij dat de terreinindeling veelal sterk verandert, waardoor de gemeentegrenzen (die vaak samenvielen met de vervallen topografie) geen enkele relatie meer hebben met de nieuwe topografische situatie ná realisatie van de ruilverkaveling. Bij het overtekenen van gemeentegrenzen vanaf de oude op de nieuwe kaarten zullen die grenzen gemakkelijk wat verschuiven, of worden ze op een wat 'logischer' plek gelegd (aansluitend op de nieuwe topografie). Er zijn tientallen gevallen in de kadastrale archieven te vinden waar vergelijking van oude en (ver)nieuw(d)e kadastralkaarten aantoont dat de loop van een kadastrale gemeentegrens zichtbaar is veranderd, zonder dat daarvoor een formele basis bestaat (enkele voorbeelden zijn in par. 7.3.3 te vinden). Naast overtekenfouten zal de reden hiervoor vaak zijn geweest dat men de plans aan weerszijden van gemeentegrenzen goed op elkaar heeft willen doen aansluiten. In sommige gevallen is dit gedocumenteerd met hulpkaarten en/of veldwerken, maar doorgaans lijkt dit in het proces te zijn 'meegenomen'. Aangezien ruim 75% van de kadastrale kaarten door hermeting en/of ruilverkaveling is vernieuwd, acht ik het een reële aanname dat minstens tweederde van de gemeentegrenzen op die kaarten enige geometrische verschuiving heeft ondergaan, hetgeen neerkomt op ongeveer de helft van alle gemeentegrenzen in Nederland.

De bijzondere situatie bij ruilverkaveling dat die na afloop titelzuiverend werkt (en waardoor de nieuwe kaarten in feite minuutplans zijn geworden) geldt niet voor de (publiekrechtelijke) gemeentegrenzen. Voor deze blijven de oorspronkelijke meetgegevens c.q. kaarten de bron.

A/D-conversie

De conversie naar LKI hield ook in dat de afzonderlijke bijbladen tot één aangesloten bestand werden gesmeed. Alle grensverschillen op de bladen van aangrenzende gemeenten kwamen hierbij aan het licht. Deze verschillen zijn

naar inzicht van de conversiemedewerkers opgelost, al dan niet met behulp van de GBKN als topografische referentie. Vaste, specifieke, voorschriften hiervoor waren er niet. Gegevens hierover zijn niet bekend, maar ik schat dat bij zeker de helft van de gemeentegrenzen wijzigingen in de geometrische ligging zijn aangebracht.¹⁷⁷ Hiervan zijn, net als bij aanpassing van de perceelsgrenzen, geen hulpkaarten gemaakt. Een deel van de gewijzigde grenzen zal ook al eerder in een hermeting en/of ruilverkaveling zijn verschoven, maar het is niet bekend hoe die verhouding ligt.

Door de A/D-conversie is de functie van gemeentegrenzen op de kadastrale 'kaart' sterk veranderd: ze zijn alleen nog een lijnelement (perceelsgrens) in LKI met een speciaal kenmerk, ze zorgen voor een virtuele ordening, maar ze zijn geen ordeningsmiddel meer van de fysieke registratie (kaartbladen, registerboeken).

Bijhouding in de digitale omgeving

De geometrie van gemeentegrenzen is digitaal in LKI vastgelegd, zodat het 'verschuiven' van grenzen bij het toepassen van een ruilverkaveling in beginsel niet meer kan optreden. (Zoals eerder gemeld vinden kaartvernieuwing en hermeting tegenwoordig niet meer plaats.) In de digitale omgeving wordt, als voorheen, nog wel redres toegepast.

Opvallend is dat gemeentegrenswijzigingen de laatste tien jaar vrijwel direct in LKI worden verwerkt, zonder dat er nog een hulpkaart van wordt gemaakt. Alleen het veldwerk van de nieuw gevormde percelen geeft aan wat er is veranderd. In de jaren daarvoor was het overigens al gebruikelijk geworden om op hulpkaarten alleen de perceelnummers te vermelden die van de ene gemeente werden overgebracht naar de andere, zonder dat er figuratie bij werd afgebeeld.

Ook in de digitale omgeving worden perceelsgrenzen gecreëerd als een nieuwe gemeentegrens een bestaand kadastraal perceel doorsnijdt. De aldus gevormde percelen worden bij verschillende kadastrale gemeenten ondergebracht.

Gebruikswaarde van gemeentegrenzen in het kadaster

De kadastrale kaart is, zoals eerder gemeld, louter indicatief, en daarmee is ook de weergave van gemeentegrenzen op de kadastrale kaart louter indicatief. Voor de geometrisch juiste ligging dient te worden teruggegrepen op het reconstructiearchief. Waar dat bij oude perceelsgrenzen al op problemen stuit vanwege het ontbreken van veldwerken, geldt dat voor gemeentegrenzen in

¹⁷⁷ In elk geval bij de niet-hermeten kaarten, maar ook bij een aanzienlijk deel van de hermeten kaarten. Bij ruilverkavelingen zullen de nieuw vervaardigde kaarten aan weerszijden van een gemeentegrens veelal wel aan elkaar passen, zodat de A/D-conversie daar geen gevolgen voor had.

aanzienlijk grotere mate. Ten eerste dateert meer dan 40% van de huidige gemeentegrenzen nog van vóór de kadastrale opneming en is circa 10% beschreven met perceelsgrenzen van vóór 1878. In beide gevallen zijn er geen meetgegevens meer van, en ook de processen-verbaal zijn in de regel niet meer bruikbaar. Ten tweede is circa 70% van de gemeentegrenzen 'overgetekend' bij hermetingen en/of ruilverkavelingen, waardoor hiervan evenmin meetgegevens beschikbaar meer zijn (het hele gebied is immers opnieuw gemeten en op nieuwe veldwerken vastgelegd). Er is uiteraard een zekere overlap tussen die twee percentages en dat leidt tot de schatting dat van circa 80% van alle gemeentegrenzen geen of geen bruikbare meetgegevens meer beschikbaar zijn. De enig beschikbare geometrische gegevens van gemeentegrenzen zijn die op de kadastrale kaart: maar die mag nu juist niet worden gebruikt voor het afleiden van (absolute) liggingsgegevens. Ik noem dit de paradox van de kadastrale kaart.

In weerwil van deze constatering geldt het Kadaster binnen de overheid algemeen als dé dienst die 'over de gemeentegrenzen gaat', in ieder geval als de plek waar men betrouwbare informatie hierover kan krijgen. In hoofdstuk 7 ga ik hier nader op in.

3.5 De Topografische Dienst

3.5.1 Kenschets

De Topografische Dienst is de producent van topografisch kaartmateriaal op de schalen 1:10.000 t/m 1:50.000.¹⁷⁸ De dienst is in 1814 opgericht binnen het ministerie van Oorlog¹⁷⁹ om te voldoen aan de militaire behoefte aan een systematische en uniforme kaartering van Nederland. Vanaf het begin van de 20e eeuw werden de kaarten steeds vaker gebruikt voor vele civiele toepassingen, zowel van overheidsdiensten als van particulieren; rond 2000 was inmiddels 45% van de omzet afkomstig uit de civiele verkoop.¹⁸⁰ Die verschuiving heeft uiteindelijk ertoe geleid dat de taken van de Topografische Dienst

178 De dienst produceert ook kleinschaliger kaarten (1:100.000 en kleiner), maar die zijn voor dit onderzoek niet relevant en worden hier buiten beschouwing gelaten.

179 Voor de ontstaansgeschiedenis zie Van der Linden (1973) en Koeman (1983). De dienst heeft bekendgestaan onder verschillende namen: 'Topographisch Bureau' (vanaf 1815), 'Topographische Inrichting' (vanaf 1868), 'Topografische Dienst' (sinds 1932), 'Topografische Dienst Nederland' (de 'dagelijkse naam' sinds de jaren tachtig van de 20e eeuw), en 'Topografische Dienst Kadaster' (vanaf 2004). Daarnaast bestond er vanaf 1815 nog een afzonderlijke Dienst der Militaire Verkenningen, waarvan de taken pas in 1932 aan de Topografische Dienst overgingen. Zoals vermeld in par. 1.6 zal in dit boek steeds de naam 'Topografische Dienst' worden gebruikt.

180 Handelingen II, 2002/03, 28748, nr.3: 4.

in 2004 van het ministerie van Defensie zijn overgebracht naar de Dienst voor het Kadaster en de Openbare Registers. Bij die gelegenheid is er tevens een wettelijke grondslag voor de activiteiten van de Topografische Dienst gelegd,¹⁸¹ voordien waren taken en voorschriften inzake de dienst uitsluitend een interne aangelegenheid van Defensie.

De kaartvervaardiging door de Topografische Dienst is vanaf het begin tot aan 1932 gebaseerd geweest op kadastrale kaarten. Die werden eerst per gemeente verkleind overgetekend ('gereduceerd') tot schaal 1:25.000. Vervolgens werden de kaarten van aangrenzende gemeenten op basis van het landelijk driehoeksnet van Krayenhoff (par. 3.3.1) zo goed en zo kwaad als dat ging aan elkaar geplakt. Omdat het Kadaster per gemeente had gemeten, en de meetkundige kwaliteit van deze kaarten vaak niet hoog was, was dat "een in meetkundige zin onmogelijke constructie [met] soms (...) verschillen tussen twee gemeenten van één centimeter" (op 1:25.000 is dat 250 meter) ofwel "knoeiwerk" (Koeman, 1983: 233).¹⁸² Deze montages werden in rechthoekige stukken gesneden tot zogeheten veldminuten, die in het terrein werden naverkend op wijzigingen en ontbrekende topografische details. Op basis daarvan werden de uiteindelijke kaarten gegraveerd en gedrukt. Voor latere uitgaven werden soms de bestaande veldminuten aangevuld met mutaties op de kadastrale kaarten en in het terrein, maar soms werden geheel nieuwe veldminuten gemaakt.

In 1932 besloot de Topografische Dienst om over te gaan op luchtfoto's als basis voor kaartvervaardiging, zodat het tijdrovende reduceren en monteren niet meer nodig was; ook de naverkenning in het terrein zou minder tijd kosten. Het gebruik van kadastrale kaarten als bron verviel daarmee volledig. De luchtfoto's werden uitgetekend op schaal 1:10.000 (later 1:12.500), in het terrein naverkend, en ze vormden vervolgens de basis voor de vervaardiging van de topografische kaartseries. Het gebruik van luchtfoto's staat nog altijd aan de basis van het productieproces, al gebeurt de verwerking tot bestanden en kaarten thans vrijwel geheel digitaal.

3.5.2 Gemeentegrenzen bij de Topografische Dienst

Gemeentegrenzen maken op zichzelf geen onderdeel uit van topografie: ze zijn immers niet in het terrein zichtbaar. Ze zijn te beschouwen als een admi-

¹⁸¹ Wet van 28 oktober 2003, Stb. 410, ingaande per 1 januari 2004.

¹⁸² De kwantificering is nieuw, het verschijnsel als zodanig is geen 'ontdekking' van Koeman: alle Kadastermedewerkers die met de kadastrale kaarten hebben gewerkt bevestigen dit probleem. Ook bij projecten als het HISGIS van de Fryske Akademie, waarbij alle kadastrale minuutplannen van Friesland zijn gedigitaliseerd en in RD zijn ingepast, is de aansluitproblematiek in volle omvang naar voren gekomen, al zijn hier de verschillen niet getalsmatig bijgehouden.

nistratieve toevoeging op de kaarten. In de literatuur en in de archieven bij de dienst is niets gevonden over hoe de Topografische Dienst de gegevens over gemeentegrenzen heeft verzameld, maar omdat het productieproces tot 1932 was gebaseerd op kadastrale kaarten kan gevoeglijk worden aangenomen dat gemeentegrenzen en -grenswijzigingen werden 'meegenomen' als er nieuwe veldminuten werden gemaakt, of als bestaande veldminuten werden nagelopen op wijzigingen.

In de jaren dertig van de 20e eeuw is er door de Topografische Dienst een complete kartografische inventarisatie gemaakt van (onder andere) gemeentegrenzen in de kadastrale registratie. Het lijkt erop dat er op basis van deze inventarisatie een controle- en verbeteringslag van alle gemeentegrenzen op de topografische kaarten heeft plaatsgevonden, zo blijkt uit een vergelijking van een aantal topografische kaarten van 1920-1930 met die van 1950-1960. Nader informatie over de achtergrond en inhoud van deze inventarisatie heb ik echter niet kunnen vinden; mogelijk was er een verband met het besluit van 1932 om over te gaan op een nieuwe productiemethode.

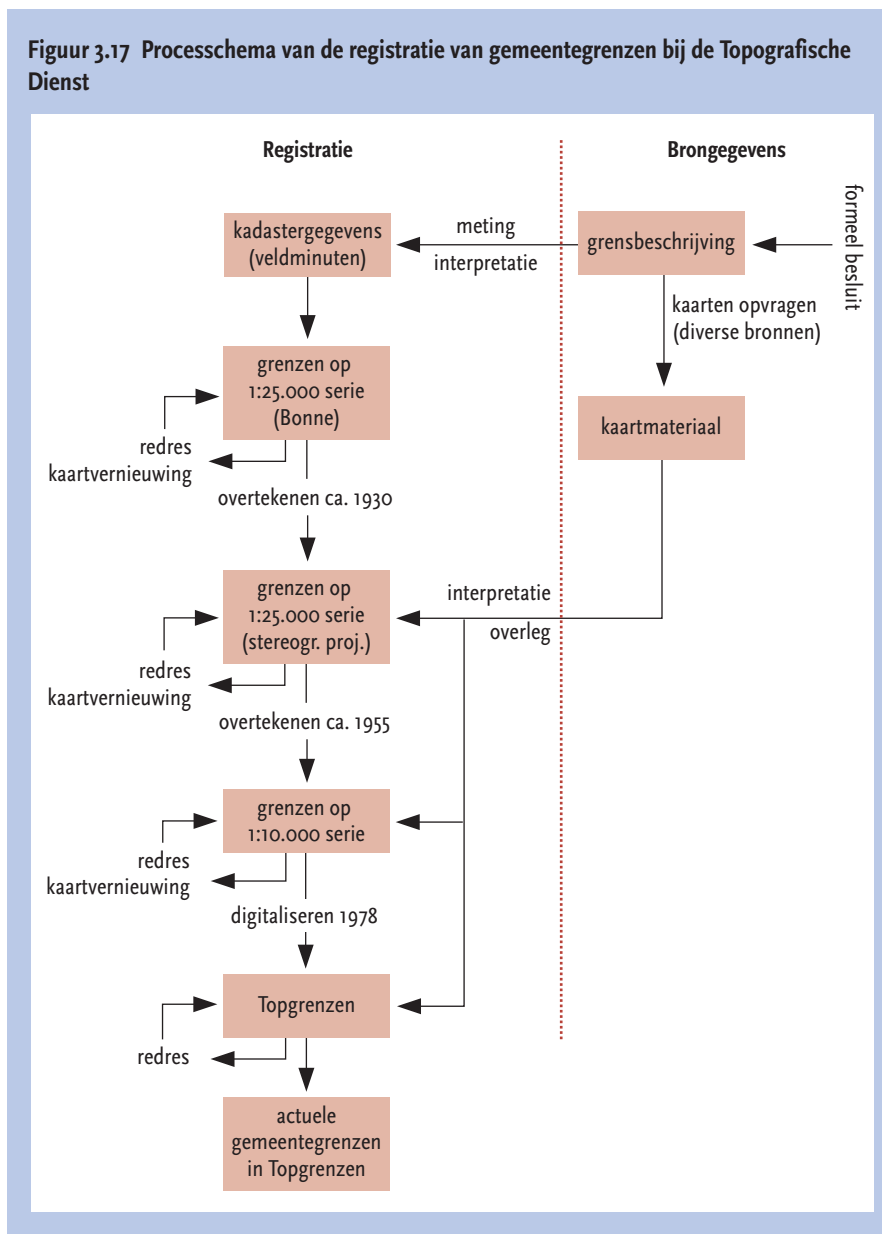
De gemeentegrenzen zijn vervolgens op de vernieuwde kaartseries door de Topografische Dienst zelfstandig bijgehouden; vanaf 1939 is er een mappenarchief gevormd met gegevens over veranderingen van gemeentegrenzen. Er is vanaf circa 1960 een set kaarten aangelegd, die 'grenzenleggers' worden genoemd, met aantekeningen over formele wijzigingen van gemeentegrenzen en over geconstateerde fouten, die van belang waren voor de juiste afbeelding van de grenzen op de kaarten. Sinds circa 1990 worden gegevens over nieuwe gemeentegrenzen door provincies en gemeenten in toenemende mate digitaal aan de Topografische Dienst aangeleverd.

De archivering van de relevante stukken bij de Topografische Dienst vindt overigens plaats bij en door de verantwoordelijke medewerker; de stukken zijn niet in een algemeen dienstarchief opgenomen. Ook de werkprocessen rond de registratie en wijziging van gemeentegrenzen zijn in hoofdzaak de verantwoordelijkheid van de desbetreffende medewerker.

In figuur 3.17 is de 'geschiedenis' van de gemeentegrenzen op de topografische kaarten en hun bijhouding schematisch weergegeven.

Het verzamelen van gegevens over gewijzigde gemeentegrenzen kostte en kost vaak nogal wat moeite. De Topografische Dienst krijgt zelden direct de benodigde gegevens, maar de verantwoordelijk medewerker verzamelt naar aanleiding van signalen (bijvoorbeeld een Staatsblad) de benodigde informatie op allerlei manieren via allerlei bronnen (bij provincies, gemeenten, Kadaster, of uit het Staatsblad zelf). Structurele procedures binnen de Topografische Dienst voor bijhouding van gemeentegrenzen waren en zijn er niet. Een formele afspraak met het Kadaster voor het beschikbaar stellen van deze gegevens is er, voor zover viel na te gaan, nimmer geweest.

Figuur 3.17 Processchema van de registratie van gemeentegrenzen bij de Topografische Dienst



Gemeentegrenzen worden afgebeeld op de volgende analoge kaartproducten.

a. topografische kaart 1:50.000 (fig. 3.18a)

Deze kaarten zijn voor het eerst verschenen in de periode 1850-1864 in zwart-wit; er werden aanvankelijk geen gemeentegrenzen op afgebeeld. Deze uitgave werd vanaf omstreeks 1920 vervangen door een kleureditie in 110 bladen; op deze kaarten werden de gemeentegrenzen met een gele bies aangegeven, die waren gebaseerd op de 1:25.000-kaarten en – waar die nog niet beschikbaar waren – op de veldminuten.

b. topografische kaart 1:25.000 (fig. 3.18b)

Na 1864 is de Topografische Dienst ook begonnen met het vervaardigen van 1:25.000-kaarten. Aanvankelijk gebeurde dat alleen van militair belangrijke gebieden, later werd de kaartering uitgebreid tot het hele land; in 1934 was de serie landsdekkend beschikbaar. Ze zijn van het begin af aan in kleur uitgegeven. De eerste serie, de zogeheten 'Bonne-kaarten' (naar de kaartprojectie die ervoor was gebruikt), bestond uit circa 725 bladen, die waren gebaseerd op de veldminuten. Vanaf 1932, bij de overgang naar de nieuwe productiemethode, is tevens de bladindeling van de Bonne-kaarten vervangen door een indeling in 376 bladen. De gemeentegrenzen waren op deze kaarten aangegeven met een onderbroken streeplijn (de provinciegrenzen met een streep-punt-lijn), sinds begin jaren zeventig geaccentueerd met een gele bias.

c. topografische kaart 1:10.000 (fig. 3.18c)

Vanaf 1953 vervaardigde de Topografische Dienst ook een kaartserie op 1:10.000, in ruim 700 bladen, waarop de topografie onvertekend¹⁸³ is weergegeven. Deze kaarten werden vervaardigd door een vergroting van de voorlopige kaart die uit de luchtfoto's was getekend. De kaart was bedoeld voor civiel gebruik, als ondergrond voor bijvoorbeeld civieltechnische tekeningen (wegtracés e.d.) en thematische kaarten. Om die reden was de kaart uitsluitend in grijsdruk beschikbaar. Gemeentegrenzen waren op deze kaarten met een onderbroken streeplijn aangegeven (provinciegrenzen met een streep-punt-lijn). Sinds de voltooiing van de digitalisering van de topografische kaarten (zie hierna) wordt de 1:10.000 niet meer als gedrukt standaardproduct geleverd.

Figuur 3.18a Topografische kaart, schaal 1:50.000



Figuur 3.18b Topografische kaart, schaal 1:25.000



Figuur 3.18c Topografische kaart, schaal 1:10.000



¹⁸³ Op de kleinere schalen wordt topografie ter wille van de leesbaarheid vertekend – wegen worden bijvoorbeeld breder getekend dan op die schaal juist zou zijn, omdat ze anders te smal zouden worden afgebeeld. Dit proces noemt men generaliseren.

Figuur 3.19 Verschuiving van de gemeentegrens op topografische kaarten van resp. 1906 en 1988



Uit welke bron de gemeentegrenzen op de eerste editie van de 1:10.000 zijn ingetekend, kon niet bij de Topografische Dienst worden achterhaald. Het lijkt me waarschijnlijk dat op deze eerste editie de gemeentegrenzen zo goed mogelijk van de 1:25.000-kaarten zijn overgenomen; er is geen aanwijzing gevonden dat hiervoor apart gemeentegrenzen zijn verzameld bij voorbeeld het Kadaster. Deze

extrapolatie van de ligging van gemeentegrenzen naar een 2,5x grotere kaart-schaal is geodetisch gezien bepaald niet sterk. Al deze kaarten werden gemiddeld eens in de tien jaar bijgewerkt en opnieuw gedrukt. De topografie werd steeds opnieuw uit de luchtfoto's afgeleid, maar de gemeentegrenzen werden overgenomen van de vorige editie van de kaart. Eventuele veranderingen van gemeentegrenzen werden tijdens de kaartvernieuwing verwerkt.

Omdat gemeentegrenzen vóór het digitale tijdperk een onderdeel vormden van de kaartinhoud, werden ze regelmatig enigszins verplaatst ter wille van de kartografische vormgeving: een grens over het midden van een dijk werd veelal langs de voet getekend, of een grens schuin over een weg werd deels aan de ene en deels aan de andere kant getekend. Voorts bracht de werkwijze van het overtekenen met zich mee dat gemeentegrenzen op de opeenvolgende edities van de kaarten nogal eens wat zijn gaan 'schuiven' (fig. 3.19).

3.5.3 Digitaliseren van gemeentegrenzen

Binnen de Topografische Dienst werd onderkend dat het steeds weer overtekenen van gemeentegrenzen op nieuwe edities van de kaart tot problemen kon leiden. Daarom heeft de dienst al sinds 1979 alle gemeentegrenzen opgeslagen in een afzonderlijk digitaal bestand, Topgrenzen. Daarvoor zijn de gemeentegrenzen gedigitaliseerd die op de 1:10.000-kaarten stonden afgebeeld; ze zijn daarbij niet gecontroleerd op juistheid. De gemeentegrenzen zijn dus vanaf dat moment geen onderdeel meer van de kaarten, maar worden vanuit Topgrenzen aan een te drukken kaart toegevoegd. Verschuiving en vertekening kunnen dus in beginsel niet meer voorkomen. Een vergelijking van Topgrenzen 1979 met een versie uit 2000 leert overigens dat de Topografische Dienst regelmatig ambtelijke correcties in het bestand aanbrengt. Soms worden dergelijke correcties zichtbaar in de statistische overzichten van ge-

meentegrenswijzigingen van het CBS die zijn gebaseerd op de mutaties in Topgrenzen; vooral in de periode vanaf 1995 zijn daarin regelmatig (kleine) gebiedsovergangen te vinden die niet uit een formeel besluit volgen.¹⁸⁴ Het knelpunt van het verzamelen van gegevens over grenswijzigingen is de laatste jaren groter geworden, vooral sinds de wet-Arhi vanaf 1991 gemeenten en provincies toestaat om zelf een grenscorrectie te regelen. De tendens is voorts dat de Topografische Dienst steeds vaker voor digitaal kaartmateriaal moet betalen, wat weer andere problemen met zich meebrengt. Soms leidt dit ertoe dat de benodigde gegevens niet tijdig beschikbaar zijn voor de jaarlijkse bijwerking (deze gegevens moeten uiterlijk 1 april van enig jaar bekend zijn om nog te kunnen worden gebruikt bij de Gemeentefondsberekeningen van het daaropvolgende jaar). Daardoor is de inhoud van Topgrenzen niet actueel en een instantie als het CBS – dat het bestand gebruikt voor onder meer de oppervlaktegrondslag van het Gemeentefonds – moet dan zelf mutaties verzamelen en aanbrengen.¹⁸⁵ Overigens is niet zo dat het CBS een zelfstandige registratie van gemeentegrenzen bijhoudt: nadat de Topografische Dienst ‘achtergebleven’ correcties in Topgrenzen heeft verwerkt, neemt het CBS die alsnog over.

In de periode 1990-1997 zijn alle topografische kaarten omgezet naar een digitale omgeving. Dat houdt in dat niet meer papieren kaarten het centrale product vormen (al worden er nog steeds veel van gedrukt), maar de digitale bestanden; elke gebruiker kan hieruit een kaart met een eigen vormgeving samenstellen. De Topografische Dienst heeft rond 1990 de vormgeving van de gedrukte kaarten op een aantal punten herzien. Daarbij heeft de dienst er bewust voor gekozen om de gemeentegrenzen op de 1:25.000-kaarten niet meer met een onderbroken streeplijn af te beelden maar met geel-grijsgerasterde bies (fig. 3.20), onder meer om aan te geven dat de ligging van een gemeentegrens niet al te nauwkeurig is. De terugvindbaarheid van een grens op de gedrukte kaarten is daarmee nogal verminderd, net als al langer het geval was met de bies voor gemeentegrenzen op de 1:50.000.

Figuur 3.20 Huidige topografische kaart met geel-grijsgerasterde bies als gemeentegrens*



* De rode pijlpuntjes zijn toegevoegd om de grensbiezen te benadrukken.

184 Deze grenswijzigingsstatistieken staan in de jaarlijkse CBS-publicatie *Demografische kerncijfers per gemeente*, vóór 2001 verschenen onder de titel *Bevolking van de Nederlandse gemeenten op 1 januari*. Enkele voorbeelden van ambtelijke correcties zijn Rotterdam-Ridderkerk (CBS, 1995), 25 correcties binnen de herindeling Drenthe (CBS, 1998), en Voorst-Deventer, Vught-Haaren en Veere-Noord-Beveland (CBS, 2000). In publicaties na 2000 is het aantal vergelijkbare bestandscorrecties kleiner. Vanaf (CBS, 2002) wordt in de ‘Technische toelichting’ informatie gegeven over technisch-ambtelijke grenscorrecties.

185 Zie bijvoorbeeld de brief van de Directie Financiën Publiekrechtelijke Lichamen van het ministerie van Financiën aan GS van Noord-Brabant en het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO) van 6 juli 1999.

3.5.4 Belang van de gemeentegrensregistratie door de Topografische Dienst

De precisie van gegevens op topografische kaarten (en in Topgrenzen) is, al was het maar door het schaalverschil, aanzienlijk lager dan die van de kadastrale kaarten. De topografische kaarten, en ook de grenzen daarop, worden echter zelfstandig voor twee toepassingen gebruikt waarbij kadastrale gemeentegrensinformatie géén rol speelt. De eerste toepassing is het gebruik als ondergrond voor bestemmingsplannen – als zo'n plan 'eindigt' langs de gemeentegrens, is de 'topografische gemeentegrens' bepalend voor de toepassing van het bestemmingsplan. Als tweede toepassing zijn enkele van de uitkeringen aan gemeenten uit het Gemeentefonds gebaseerd op de oppervlaktecijfers van gemeenten die door de Topografische Dienst worden berekend. Strikt genomen is daarbij de precieze ligging van een gemeentegrens niet aan de orde. In de regel zal echter een foutief grensverloop tot een foutieve oppervlakte leiden, tenzij er twee even grote maar tegengestelde fouten zouden zijn gemaakt. Overigens is het effect van een oppervlaktefout op de uitkering niet groot. De uitkering per hectare land bedroeg in 2006 € 45,11, voor een hectare binnenwater werd € 41,58 uitgekeerd en voor een hectare buitenwater € 30,43.¹⁸⁶ De totale geschatte uitkering voor 2006 uit het Gemeentefonds bedroeg voor de kleinste gemeente in oppervlakte (Bennebroek, 179 ha) € 2,5 miljoen, voor de kleinste gemeente naar inwonertal (Schiermonnikoog, 997 inwoners) € 2,0 miljoen, en voor een willekeurige grote plattelandsgemeente als Westerveld (28.275 ha, 19.131 inwoners) al ruim € 13,9 miljoen.¹⁸⁷ Er moeten dan al honderden hectaren bij de verkeerde gemeente zijn ingedeeld om daar merkbare financiële effecten van te krijgen.

Ten slotte was in het analoge tijdperk van het Kadaster nog van belang dat de topografische kaarten veel gemakkelijker te verkrijgen waren en toegankelijker en inzichtelijker waren dan kadastrale gegevens. Daardoor lag het gebruik van gemeentegrenzen van topografische kaarten 'van oudsher' veel meer voor de hand – ook voor veel professionele gebruikers, ondanks het schaalverschil. Dat is met het beschikbaar komen van de digitale kadastrale kaart voor een groot deel achterhaald.

¹⁸⁶ Circulaire Gemeentefonds 29 september 2005, tabel 3 ('Verdeeltabel 2006'); bedragen met toepassing van de in de tabel vermelde uitkeringsfactor (bron: www.minbzk.nl/openbaar_bestuur/financien_provincies/gemeentefonds, geraadpleegd 10 juli 2006).

¹⁸⁷ Rekenprogramma voor het uitkeringsjaar 2006 (versie 1) op www.minbzk.nl/openbaar_bestuur/financien_provincies/gemeentefonds/verdeling, geraadpleegd 10 juli 2006. De bevolkings- en oppervlaktecijfers zijn overgenomen uit *Demografische kerncijfers per gemeente* (2005).

Sinds de fusie in 2004 zijn er overigens nog geen structurele stappen gezet om de bijhouding van gemeentegrenzen bij de Topografische Dienst nauwer af te stemmen met de bijhouding binnen LKI; ook zijn er nog geen concrete plannen bekend om tot (verdere) bestandsintegratie van Topgrenzen en LKI over te gaan.

3.6 Samenvatting

Het formele kader voor gemeentegrenzen is gericht op het veranderen ervan, maar het voorziet niet in een registratie van alle gemeentegrenzen. De Dienst voor het kadaster en de openbare registers is in Nederland de enige instantie die landsdekkend gegevens over gemeentegrenzen bijhoudt. Dat gebeurt binnen de dienst op twee plaatsen: in het eigenlijke kadaster, en bij de topografische kaartering.

Gemeentegrenzen zijn in het Nederlandse kadaster alleen een middel om dat te ordenen. De kadastrale gemeentegrenzen worden door het Kadaster in beginsel afgestemd op de grenzen van burgerlijke gemeenten. Er bestaan echter in het kadaster al vanaf het begin vele kadastrale gemeenten die slechts een deel van het grondgebied van een burgerlijke gemeente omvatten. Verder ondergaat de ligging van de kadastrale gemeentegrenzen die wél samenvallen met burgerlijke gemeentegrenzen verschuivingen als gevolg van interne bedrijfsprocessen, zoals redres, kaartvernieuwing en hermeting; ook bij de analogoog-digitaalconversie en de kaartverbetering tussen 1984 en 2003 is de ligging van veel gemeentegrenzen veranderd. Dat is kadastraal gezien geen probleem: de kaart is slechts een visualisatie van de meetgegevens, voor de precieze ligging is er het reconstructiearchief met de oorspronkelijke metingen.

Het is echter vaak niet goed mogelijk om de geometrische ligging van gemeentegrenzen te reconstrueren omdat er geen, of geen bruikbare, meetgegevens beschikbaar zijn. Men moet daarvoor terugvallen op de kadastrale kaarten, maar die zijn bedoeld noch geschikt om daar de ligging van gemeentegrenzen uit af te leiden. Deze paradox is sterker geworden nu de digitale kadastrale kaart veel door derden wordt gebruikt; zij gebruiken deze kaart zonder (veel) stil te staan bij de beperkte gebruikswaarde ervan.

De gemeentegrenzen die de Topografische Dienst registreert worden voor enkele zelfstandige toepassingen gebruikt, zoals de uitkeringsgrondslag in het Gemeentefonds. Deze grenzen waren aanvankelijk gebaseerd op kadastrale gegevens; in de 20e eeuw heeft de dienst in toenemende mate zelf gegevens verzameld. In 1979 zijn alle grenzen gedigitaliseerd vanaf de topografische kaart 1:10.000, welke gegevens echter zijn gebaseerd op een overname van de 1:25.000-kaarten in de jaren vijftig van de 20e eeuw. De bijhouding gebeurde en gebeurt op grond van heteroog bronnenmateriaal, en er

worden ook regelmatig ambtelijke correcties aangebracht. Topgrenzen en de gemeentegrenzen in het kadastrale LKI zijn tot op heden noch inhoudelijk, noch procedureel op elkaar afgestemd.

4 De beschrijving van gemeentegrenzen

“Tot mijn bevreemding echter deelden zij mij mede, dat het gebied (...) tot de gemeente Elspijk behoorde.

‘Maar volgens (...) Elspijk’, zei ik, ‘ maakt de strook (...) nu juist deel uit van de gemeente Vrijburg!’ ”

[Mulisch, ‘De Grens’, 1975]

4.1 Inleiding

Een gemeentegrens is een imaginaire lijn die alleen betekenis krijgt als het geometrische verloop ervan is beschreven met fysieke kenmerken of met wiskundige constructies. Daarvoor bestaan diverse grensbeschrijvingsmethoden, en deze vormen het onderwerp van dit hoofdstuk. Daaraan voorafgaand zullen de (weinige) regels en voorschriften die er (hebben) bestaan voor het maken van grensbeschrijvingen worden behandeld. Vervolgens zal ik alle in Nederland gebruikte grensbeschrijvingsmethoden bespreken, waarbij van elk van deze methoden enkele indicatoren worden bepaald; deze zal ik in de toetsing van grensbeschrijvingsmethoden (hoofdstuk 8) gebruiken. Aansluitend behandel ik de vormen waarin de grensbeschrijvingen kunnen voorkomen. Voorts komen de werkprocessen aan de orde waarbinnen de beschrijvingen worden geproduceerd, om daarmee inzicht te krijgen in de vraag welke invloed deze processen kunnen hebben op de kwaliteit van de beschrijvingen.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de methoden van grensbeschrijvingen die in de praktijk in Nederland sinds 1812 zijn gebruikt: de ongeveer 1200 processen-verbaal van het Kadaster,¹⁸⁸ en de ruim 800 wetten en besluiten waarbij nieuwe gemeentegrenzen werden gecreëerd.¹⁸⁹ Die zullen gezamenlijk worden aangeduid als *grensvaststellingsstukken*. De gegevens die in dit hoofdstuk worden genoemd zijn gebaseerd op het archief van grenswijzigingen en herindelingen dat vóórafgaand aan dit onderzoek is opgebouwd (zie hoofdstuk 1). Voorts heb ik onderzoek gedaan in literatuur, vademecums en woordenboeken, en heb ik gebruikgemaakt van geodetisch/landmeetkundige praktijkervaringen.

188 De processen-verbaal hebben weliswaar geen duidelijke formele status (zie par. 3.2.4), maar ze zullen hier wel worden behandeld omdat ze in de praktijk regelmatig zijn gebruikt voor het bepalen of terugvinden van gemeentegrenzen. Bovendien zijn ze voor ruim 40% van de huidige gemeentegrenzen de recentste grensbeschrijving (zie par. 3.2.6).

189 De besluiten waarbij twee of meer gemeenten zonder verdere grenswijziging werden samengevoegd zijn hier niet meegeteld.

4.2 Voorschriften en literatuur over grensbeschrijvingen

4.2.1 Formele voorschriften

Er hebben vóór 1991 geen formele voorschriften bestaan voor het maken van grensbeschrijvingen, noch in de Grondwet, noch in de Gemeentewet, noch in andere wet- en regelgeving. Pas met de inwerkingtreding van de wet-Arhi 1991 is hierin voorzien. Art. 10 lid 2, tweede volzin, schrijft voor:

“De beschrijving geschiedt zo mogelijk met behulp van kadastrale kenmerken en anders van coördinaten van het verschoven stelsel van de rijksdriehoeksmeting.”

Voor deze keuze geeft de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geen motivering. Het lijkt meer een codificatie van de praktijk dan een weloverwogen en onderbouwde keuze waarom bepaalde methoden juist wel, of juist niet, zouden moeten worden toegepast.¹⁹⁰ In de gewijzigde wet-Arhi van 2002 is deze bepaling overgegaan in artikel 2 lid 2:

“De beschrijving geschiedt met behulp van kadastrale kenmerken en indien dat niet mogelijk is met behulp van coördinaten van het verschoven stelsel van rijksdriehoeksmeting.”

Door de herformulering (waarover de parlementaire stukken geen informatie geven) is het accent (nog) sterker komen te liggen op de voorkeur voor het gebruik van kadastrale kenmerken. Op een enkele uitzondering na zijn de grensbeschrijvingen vanaf 1992 dan ook met kadastrale kenmerken opgemaakt.¹⁹¹ In de systematiek van de wet-Arhi is de grensbeschrijving een een-op-een-vertaling van de kaart die bij de vastgestelde herindelingsregeling hoort. In de praktijk blijkt dat er regelmatig verschillen optreden tussen deze kaart enerzijds, en de naar aanleiding daarvan gemaakte grensbeschrijving anderzijds. Er is dan een situatie waarin feitelijk twee grensbeschrijvingen naast elkaar bestaan: de grensbeschrijving die uit de kaart bij de herindelingswet volgt, en

¹⁹⁰ Kamerstukken II 1986/87, 20079, nr. 3, p. 12. De Kamer heeft dit punt ook niet aan de orde gesteld. Alleen de SGP-fractie (i.c. kamerlid Van Rossum) had “een duidelijke voorkeur voor de beschrijving van de grenzen met behulp van kadastrale nummers in plaats van met coördinaten, zulks met name met het oog op de toegankelijkheid van de desbetreffende gegevens voor de burgers” (nr. 4, p. 17). Naar aanleiding van een verzoek van de SGP-fractie is de formulering van het voorschrift zelfs nog wat aangescherpt (nr. 6, sub A, lid I).

¹⁹¹ In een brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de provincies van 8 maart 2001 bepaalt de bewindspersoon dat de kosten voor het splitsen van kadasterpercelen ten behoeve van een nieuwe gemeentegrens door de provincies zelf moeten worden betaald. Hoewel de brief niet beoogt om regels te geven voor het maken van grensbeschrijvingen, beïnvloedt deze toch het gedrag: het gebruik van coördinaten te land leidt immers tot splitsingen van kadastrale percelen en kost dus altijd geld. Provincies blijken desgevraagd mede om deze reden zeer terughoudend te zijn met het gebruik van coördinaten. De kosten bedroegen in 2005 € 401 per perceelssplitsing; per 1 mei 2006 is dat bedrag verlaagd tot € 175 (bron: accountmanager Kadaster, juni 2006).

die van GS. Deze problematiek wordt in paragraaf 6.4 verder besproken.

Vóór de wet-Arhi 1991 was het aan de provincies om grensbeschrijvingen op te stellen, maar voor zover viel na te gaan heeft geen enkele provincie daarvoor systematische formele voorschriften gehanteerd. In sommige provinciale ontwerp-herindelingsregelingen en 'beleidskaders gemeentelijke herindeling' zijn wel richtlijnen genoemd,¹⁹² maar die werden in de praktijk terzijde geschoven als dat niet goed uitkwam; een langdurige systematische toepassing heb ik nergens aangetroffen. Het waren in hoofdzaak vuistregels (grens in 'midden water' leggen, een weg altijd in één gemeente indelen, etc.); ze waren vooral functioneel-inhoudelijk van aard, en niet bedoeld voor een geometrische definiëring. De provincies volgden de algemene opvatting dat bij voorkeur kadastrale kenmerken dienden te worden gebruikt; alleen ad hoc gebruikten zij andere beschrijvingsmethoden.

4.2.2 Informele richtlijnen en opvattingen

Opvattingen in de Staten-Generaal

In de Staten-Generaal heeft men zich vrijwel nimmer druk gemaakt over de methoden voor grensbeschrijvingen. Alleen in de jaren tachtig van de 20e eeuw is er, met name in de Tweede Kamer, regelmatig aandacht aan besteed. Dit kwam vooral door de inzet van ir. H. van Rossum, die van 1967 tot 1986 Tweede Kamerlid voor de SGP was. Van Rossum maakte naam met inhoudelijke discussies over de manier waarop gemeentegrenzen in wetsvoorstellen waren omschreven, en hoe dat verbeterd zou moeten worden.¹⁹³ Hij diende hiertoe vele moties en amendementen in, onder meer over goed kaartmateriaal,¹⁹⁴ het juiste stelsel van coördinaten, het gebruik van terreinelementen bij grensbeschrijvingen, en het hanteren van onduidelijke begrippen in grensbeschrijvingen. In debatten bleek hij een uitgesproken voorstander van het gebruik van kadastrale kenmerken voor grensbeschrijvingen.¹⁹⁵ Ook na zijn ver-

192 Zie bijvoorbeeld de ontwerpregel 'Grenscorrecties in het zuidelijk deel van Noord-Kennemerland', vastgesteld door GS van Noord-Holland op 9 oktober 1990, toelichting, p. 2.

193 In *Elsevier* van 6 oktober 2001 (p. 23-24) werd het optreden van Van Rossum op dit onderwerp als 'weergaloos' bestempeld: "zonder zijn wiskundige inspanningen had de kaart van Nederland er heel anders uit gezien". (Deze woordkeus toont overigens aan dat de verslaggever niet goed de werkelijke gevolgen van diens acties heeft begrepen.) Minister Rietkerk van Binnenlandse Zaken liet in een debat weten: "Als de heer van Rossum met mij in gevecht gaat over de juistheid van een kadastrale aanduiding, dan is hij bij voorbaat degene die het (...) ongetwijfeld gaat winnen." (Handelingen II, 1984/85, p. 4845).

194 Zoals zijn motie waarin werd gevraagd om bij grensvoorstellen met coördinaten een kaart schaal 1:10.000 toe te voegen; deze motie werd met algemene stemmen aangenomen (Kamerstukken II, 1983/84, nr. 23).

195 De motivatie daarvoor omschreef hij als volgt: "De grensbeschrijving met betrekking tot de kadastrale nummers kan men op het gemeentehuis nagaan." (Kamerstukken II, 1983/84, 17799, nr. 15, p. 10).

trek is zijn inbreng nog enkele jaren lang in de Tweede Kamer-debatten merkbaar geweest. De discussies die Van Rossum heeft uitgelokt hebben op het punt van de kadastrale grensbeschrijvingen en het gebruik van coördinaten hun weerslag gekregen in artikel 2 van de wet-Arhi 1991.

In de bestuurlijk-politieke praktijk blijkt voorts belang te worden gehecht aan het feit dat een gemeentegrens een 'natuurlijke grens' zou moeten zijn, met andere woorden: dat de grens 'zichtbaar' moet zijn in het terrein. Een motie van de Kamerleden Van Rossum en Rienks "verzoekt de regering (...) rekening te houden met terreingegevenheden als wegen, spoorwegen, dijken, kaden, vaarten, rijwielen en voetpaden, enz."¹⁹⁶ De minister maakt gewag van "het principe om gemeentegrenzen zoveel mogelijk langs natuurlijke grenzen (...) te laten lopen"¹⁹⁷ en Tweede Kamerlid Fierens wijst op "de N302 als een soort natuurlijke grens" van de nieuwe gemeente Drechterland.¹⁹⁸ Ook in andere stukken komt dit punt regelmatig meer of minder expliciet terug.

Opvattingen van de minister of staatssecretaris van Binnenlandse Zaken

In het algemeen, en al sinds de 19e eeuw, huldigen de bewindslieden op Binnenlandse Zaken de opvatting dat in grensbeschrijvingen zo veel mogelijk kadastrale kenmerken moeten worden gebruikt. Dit blijkt uit de tekst van memories van toelichting van wetsvoorstellen, in debatten over nieuwe gemeentegrenzen, en ook uit een aantal brieven van de minister. In een ministeriële brief van 11 december 1919 wordt er bij de provincies op aangedrongen om toch vooral het Kadaster in te schakelen bij de vervaardiging van grensbeschrijvingen. Soortgelijke brieven zijn die van 24 juli 1952 en 29 juni 1981. De toonzetting is overigens in alle gevallen 'verzoekend': er blijkt duidelijk uit dat de minister geen formele middelen bezit om de provincies te verplichten om met het Kadaster samen te werken. Een poging, rond 1980, om de inschakeling van het Kadaster te formaliseren, heeft niet tot resultaat geleid.¹⁹⁹ De beide Kamers hebben deze opvatting inzake het Kadaster altijd gevolgd, zij het passief. Alleen in het tijdperk-Van Rossum is deze opvatting expliciet aan de orde geweest, en bevestigd. De sterke drang tot het gebruik van kadastrale kenmerken leidde tot het nogal absurde resultaat dat zelfs nieuwe gemeentegrenzen in de Noordzee en in het IJsselmeer met kadastrale perceelsaanduidingen zijn vastgelegd.²⁰⁰ Voorts hebben de bewindspersonen van Binnenland-

¹⁹⁶ Kamerstukken II, 1982/83, 16824, nr. 32. De motie werd met grote meerderheid aangenomen.

¹⁹⁷ Brief van de minister aan de Eerste Kamer inzake een verzoek om grenscorrectie als aanvulling op de gemeentelijke herindeling van Drenthe (Kamerstukken I, 1998/99, 25046 nr. 310, bijlage 2).

¹⁹⁸ Handelingen II, 7 april 2005, p. 70-4352 (behandeling wetsvoorstel samenvoeging Drechterland en Venhuizen, Kamerstuknummer 29730).

¹⁹⁹ Bron voor de vermelde brieven en de conclusie: archief van ministerie Binnenlandse Zaken, dossier 07.15 "Grenswijzigingen gemeenten: kadastrale werkzaamheden 1950-1981".

se Zaken bij diverse gelegenheden uitspraken gedaan over de ligging van gemeentegrenzen:

- privaatrechtelijke eigendomsverhoudingen zijn niet maatgevend bij het bepalen van nieuwe gemeentegrenzen: “bij het bepalen van de nieuwe gemeentegrens heeft de landschappelijke inrichting vooropgestaan, niet het particuliere eigendom”;²⁰¹
- een kleine wijziging van de rijksgrens leidt automatisch tot wijziging van de daarmee samenvallende gemeentegrens (zie par. 6.5.3);
- beweeglijke grenslijnen (dieptelijnen, middens van rivieren/geulen) zijn niet wenselijk. In 1877 verklaarde de toenmalige minister “zooveel mogelijk het verkrijgen van vaste grenzen [te] bevorderen”.²⁰² En de staatssecretaris stelde in 1988: “Mijns inziens behoren bij uitstek gemeentegrenzen op hun plaats te blijven liggen.”²⁰³

Deze opvattingen blijken nogal ad hoc van karakter te zijn; blijkens latere grensvaststellingsbesluiten is er geen sprake van consistent beleid geweest.

4.2.3 Literatuur over grensbeschrijvingen

Literatuur over het beschrijven van administratieve en gemeentelijke grenzen is bijzonder schaars. Er bestaat wel veel literatuur over bestuurlijk-politieke grenzen, maar die is vooral gericht op internationale grenzen, waarbij de nadruk ligt op grenzen op geografische, religieuze, etnische en politieke grondslagen. De bevindingen daaruit kunnen slechts beperkt worden ‘verschaald’ naar grenzen op het niveau van gemeenten. Voor zover kon worden nagegaan zijn er vier Nederlandstalige publicaties waarin aandacht wordt besteed aan de problematiek van de beschrijving van gemeentegrenzen.

1. Het artikel *Gemeentegrenzen in Westfriesland* van J. de Roever uit 1943. De schrijver gaat in op de tekortkomingen van de grensbeschrijvingen in de

200 Noordzee: wet van 2 november 1990, Stb. 553; IJsselmeer: wet instelling Lelystad van 5 juli 1979, Stb. 378. De absurditeit is niet alleen functioneel, maar ook technisch: de betreffende percelen zijn specifiek voor dit doel door het Kadaster gecreëerd en gedefinieerd met coördinaten. In de memories van toelichting bij beide wetsvoorstellen en de daaropvolgende stukken is er aan dit punt verder geen aandacht besteed.

201 Kamerstukken I, 1999-2000, 20046, nr. 257, p. 3.

202 Handelingen II, 1877/78, p. 193 (bij de beraadslaging over de staatsbegroting voor 1878 van het ministerie van Binnenlandse Zaken).

203 In een discussie over het gebruik van dieptelijnen, bij het wetsvoorstel voor de regeling van de gemeentegrenzen langs de Noordzee en in de Zeeuwse wateren, in Kamerstukken II, 1988/89, 21019, nr.3, p. 8. In het kammerdebat is dat nog eens herhaald: “de wet geeft [grenzen] af en toe niet goed aan (...) [omdat ze] zijn gekoppeld aan beweeglijke dieptelijnen.” (Handelingen II, 6 september 1990, p. 5074).

Kader 4.1 Enkele criteria voor goede gemeentegrenzen

- De omstandigheid dat een lijn een kadastrale eigendomsgrens is, vormt in het algemeen geen motief deze lijn als gemeentegrens te kiezen. (criterium 21)
- Geodetische en kadastrale aanduidingen behoren niet in de beschrijvingen van gemeentegrenzen te worden opgenomen. (22)
- Gemeentegrenzen moeten zoveel mogelijk in het terrein aanwijsbaar zijn (...). (23)
- (...) waterlopen vormen een goede grens, behalve daar waar eenheid van beheer der beide oevergebieden (...) een eis is. (...) men legge deze [grens] (...) in het midden van het water. (24)
- Spoorwegen zijn, behalve bij stations, bruikbare gemeentegrenzen; men kieze als zodanig één der spoorloten. (25)
- Dijken en kaden zijn als gemeentegrenzen weinig geschikt (...) Is het niettemin nodig om de grens langs een dijk te trekken, dan kieze men als zodanig de dijksloot aan de buitenzijde van de dijk, eventueel een lijn langs de buitenteen van de dijk. (26)
- Wegen voor snel autoverkeer zijn als gemeentegrenzen aanvaardbaar. Overigens zijn wegen als gemeentegrenzen niet geschikt. Is het onvermijdelijk een gemeentegrens langs een weg te trekken, dan kieze men als zodanig een wegsloot of een lijn op enige afstand van de weg. (27)
- Bij sloten (geen ringsloten) die geheel in eigendom behoren aan de eigenaar van de weg, dijk of spoorweg, ware de grens te leggen langs de van de weg, dijk of spoorweg afgekeerde slootboord of langs de eigendomsgrens een halve c.q. één meter verder. (28)

Bron: Ter Veen, 1949: 125-142

grensvaststellingsbesluiten, met name de processen-verbaal (Roever, 1943: 699-703). Hij geeft een analyse, en stelt voor om gemeentegrenzen alleen langs of in natuurlijke objecten te leggen en te bepalen dat een gemeentegrens die objecten blijft volgen als daar kleine veranderingen in optreden – dus dat de grens variabel wordt gemaakt. Dit werk heeft niet aantoonbaar tot gevolgen geleid.

2. Het *Rapport van de commissie ter bestudering van de gemeentelijke indeling van Noord-Holland* (commissie-Ter Veen). In het algemene deel, dat in 1949 verscheen, beschrijft de commissie aan welke criteria goede gemeentegrenzen moeten voldoen; de voor dit boek relevante criteria zijn in kader 4.1 vermeld. Ondanks het uitgebreide en grondige rapport is slechts één van de herindelingsvoorstellen van de commissie daadwerkelijk uitgevoerd (de vorming van de gemeente 's-Graveland in 1966). En de methoden die de commissie aanbeveelt zijn ook in Noord-Hollandse gemeentegrenswijzigingen in beperkte mate toegepast; veelal zijn toch kadastrale kenmerken gebruikt, wat in strijd is met de aanbevelingen.
3. De doctoraalscriptie *Gemeentegrenzen in Nederland* van F.T.H. Stein (Erasmus Universiteit, 1985). Deze scriptie geeft wel enkele aanwijzingen voor de locatie waar gemeentegrenzen zouden moeten worden getrokken, maar is niet concreet genoeg om daadwerkelijke richtlijnen uit te destilleren. Voorts constateert de schrijver dat literatuur die specifiek over gemeentegrenzen gaat, schaars is (Stein, 1985: 27).
4. Het boek *Benoemen, nummeren en begrenzen*, in 2002 uitgebracht door de

Kader 4.2 Enkele te hanteren punten bij voorstellen voor nieuwe gemeentegrenzen

- a. Zoveel mogelijk het midden (lengterichting) van rivieren, kanalen of sierwater volgen (dus niet langs de walkant of kademuur).
- b. Bij ontbreken van kanalen, rivieren en waterlopen het midden (lengterichting) van railverbindingen of rijkswegen kiezen.
- c. In andere situaties zoveel mogelijk natuurlijke (waarneembare) terreingrenzen (de grens dus niet midden door een bosbouwperceel laten lopen) aanhouden.
- d. Maak zoveel mogelijk gebruik van bestaande kadastrale grenzen om onnodige kadastrale uitmetingen te voorkomen.
- e. Het doorsnijden van (omvangrijke) vastgoedobjecten (...) waar mogelijk vermijden.
- f. Een groep van (...) gebouwen in het buitengebied niet doorsnijden.
- g. Zorg dat de grens in bestuurlijke zin logisch is (bijvoorbeeld de grens niet in de lengterichting over een openbare weg laten lopen, waarvan het onderhoud in particuliere handen is (wegenleger!).

Bron: VNG, 2002: 165

VNG. Dat meldt dat het 'raadzaam' is om enkele 'punten te hanteren' bij het maken van voorstellen voor nieuwe gemeentegrenzen (kader 4.2). Deze regels zijn bedoeld als praktische handreikingen; ze hebben geen formele status, bijvoorbeeld als VNG-richtlijn.²⁰⁴ Het boek is overigens hoofdzakelijk gericht op de gemeenten en gaat in het bijzonder over de benoeming van straten en huisnummers. Het is dan ook de vraag of deze regels voor grensbeschrijvingen in de praktijk zullen worden gehanteerd, omdat het maken van dergelijke beschrijvingen vooral een taak is van de provincies.

4.2.4 Literatuur versus voorschriften

Hoewel zowel literatuur als voorschriften beperkt zijn, zijn enkele conclusies mogelijk. De grote voorkeur op bestuurlijk niveau voor kadastrale beschrijvingen wordt niet gesteund door Ter Veen (1949) en Roever (1943). De aanbeveling voor kadastrale grenzen in VNG (2002) vloeit voort uit de wens om 'onnodige' metingen te vermijden, wat naar mijn mening meer een kostenaspect is dan een inhoudelijke keuze. De wens naar 'zichtbare' grenzen komt wel terug in zowel literatuur als informele opvattingen, echter niet als formeel voorschrift – al is het denkbaar dat de wetgever bij 'kadastrale kenmerken' de gedachte heeft dat die in het terrein zichtbaar zullen zijn in de vorm van perceelsscheidingen. En over de vraag of een gemeentegrens een beheer- c.q. eigendoms-grens zou moeten volgen of de topografische kant van een object (zoals een weg of sloot) zijn de meningen verdeeld. Een vergelijkbare tegenstrijdigheid is te vinden tussen enerzijds het grensbeschrijvingsvoorschrift in de wet-Arhi, en anderzijds de informele opvatting dat eigendomsgrenzen geen criterium voor gemeentegrenzen zijn.

²⁰⁴ Persoonlijke mededeling van de samensteller van het boek, juni 2003.

4.3 Kader voor grensbeschrijvingsmethoden

4.3.1 Classificatie

In de grensvaststellingsstukken is een grote variëteit aan grensbeschrijvingsmethoden gebruikt. Zoals hiervóór al is gemeld, is er nauwelijks literatuur over methoden voor het beschrijven van gemeentegrenzen, en is deze bovendien gericht op het formuleren van praktijkrichtlijnen voor de delimitatie. Een theoretisch-technisch model van elk mogelijk type grensbeschrijvingsmethode ontbreekt. Om de grensbeschrijvingsmethoden toch systematisch te kunnen behandelen heb ik daarom de 'omgekeerde weg' gevolgd, door alle grensvaststellingsstukken na te lopen en alle verschillende toegepaste beschrijvingsmethoden daaruit af te leiden. Dat leverde een groslijst van meer dan honderd methoden op.

In een deel van de methoden worden de grenzen gerelateerd aan fysieke (topografische) objecten zoals wegen, paden, spoorbanen, waterlopen en hagen. In een ander deel wordt gebruikgemaakt van virtuele objecten als eigendomsaanduidingen, kadastrale perceelsgrenzen of van coördinaatpunten; deze zijn virtueel omdat zij niet zonder nader onderzoek en/of hulpmiddelen in het terrein kunnen worden bepaald.

Methoden waarin de grenzen worden gerelateerd aan fysieke objecten kunnen vervolgens vanuit twee gezichtspunten worden gegroepeerd: naar de objecten zelf of naar de gebruikte eigenschappen ('kant', 'midden', en dergelijke). Het probleem bij de laatste is dat een gelijkkluidende eigenschap bij het ene object een andere betekenis kan hebben dan bij het andere object: 'kant weg' is niet gelijk aan 'kant sloot'. Een eigenschap is nauw verbonden met het object waar het van afhangt. Daarom heb ik er hier voor gekozen om de methoden op basis van de objecten te ordenen, met een clustering van de methoden die binnen een samenhangend civieltechnisch begrippenkader vallen. Deze ordening is in tabel 4.1 aangegeven.

Om de volgende paragrafen in het juiste perspectief te zetten zij vermeld dat niet alle grensbeschrijvingsmethoden even vaak voorkomen. In de processen-verbaal worden vooral wegen, dijken, waterwegen, eigendomsaanduidingen en constructielijnen op basis van puntobjecten gebruikt. In de wetten en besluiten die ná het opmaken van de processen-verbaal zijn vastgesteld, is 75 tot 80% van de nieuwe gemeentegrenzen met kadastrale kenmerken beschreven, circa 15% is vastgelegd met topografische objecten, omstreeks 5% met coördinaten, en ongeveer 1% met andere methoden.

Voor het totaal van de in 2007 bestaande gemeentegrenzen geldt dat ruim 50% met topografische kenmerken of eigendomsaanduidingen is beschreven (waarvan het grootste aandeel wordt gevormd door grenzen waarvoor de processen-verbaal nog van toepassing zijn), 40 tot 45% met kadastrale kenmer-

Tabel 4.1 Overzicht van toegepaste grensbeschrijvingsmethoden

	Object	Gebruikte eigenschappen in grensbeschrijvingen
Fysiek	wegen	weg (zonder specificatie), grens, scheiding, kant, zijde, as, tracé, midden, kant afrit, aansluiting, verharding, rijbaan, rijweg
	spoorbanen	grens, kant, zijde
	dijken	dijk (zonder specificatie), kant talud, teen, zijde, kruin, as
	waterwegen en -vlakten	waterweg (zonder specificatie), kant, zijde, oever (lijn), boord, insteek, loswal, kade, as, midden, waterlijn, onderwaterberm
	dieptelijnen	vastediepte-lijn, thalweg
	afscheidingen	haag, hek, muur
	gebouwen en kunstwerken	huis, gevel, buitenkant, brug, sluis, duiker, dam
	puntobjecten	grenssteen, grenspaal, aardhoop, kerktoren, lichttoren, molen, richtpaal, hoofdenlijn, boom, hoek/schoorsteen huis, km- en hm-paal, raai, spoorwegportaal, kadastraal grondslagpunt
Virtueel	cultuurgrenzen	n.v.t.
	eigendomsaanduidingen	n.v.t.
	kadastrale kenmerken	n.v.t.
	ruilverkavelingskenmerken	met of zonder brondocument
	projectgrenzen	onteigeningsgrens, werkgrens
	coördinaten	n.v.t.
	willekeurige lijnen	n.v.t.

ken, 2 tot 3% procent met coördinaten en minder dan 1% met andere methoden. In grensvaststellingsstukken zijn overigens veelal verschillende grensbeschrijvingsmethoden tegelijkertijd en door elkaar heen gebruikt. Ik heb geen significante correlatie gevonden tussen de toepassing van verschillende grensbeschrijvingsmethoden enerzijds, en bepaalde tijdvakken en/of betrokken provincies anderzijds.

4.3.2 Indicatoren

De grensbeschrijvingsmethoden die in de afgelopen 200 jaar zijn gebruikt, zijn heel verschillend van aard. Om hun eigenschappen onderling te kunnen vergelijken, gebruik ik daarom de volgende drie indicatoren die voor elke individuele grensbeschrijvingsmethode worden bepaald.

1. Is de methode duidelijk en ondubbelzinnig, anders gezegd: wordt de grens er goed mee gedefinieerd? Deze indicator noem ik de *eenduidigheid*.
2. Hoe nauwkeurig kan met een methode de grens in absolute zin in het terrein worden aangewezen? Deze indicator noem ik de *precisie*.²⁰⁵
3. Is de grensbeschrijving ook vele jaren later nog bruikbaar, anders gezegd: wat is de reproduceerbaarheid op lange termijn (Polman, 1996: 637)? Deze indicator noem ik de *stabiliteit*.

De eerste twee indicatoren volgen uit het feit dat de gemeentegrens een lijn

²⁰⁵ De precisie zoals hier bedoeld komt overeen met de idealisatieprecisie in (Polman, 1996: 44).

Tabel 4.2 Indicatoren voor grensbeschrijvingsmethoden

Indicatorwaarde	Eenduidigheid	Precisie	Stabiliteit
+	ondubbelzinnig gedefinieerd	gelijk aan of beter dan 0,2 meter*	reële kans dat het gebruikte object zelf en de ligging ervan 50-100 jaar niet verandert
*	reële kans dat men, eenmaal in het terrein, wel begrijpt wat is bedoeld	tussen 0,2 en 2 meter	reële kans dat het gebruikte object zelf en de ligging ervan minimaal een jaar of 10 hetzelfde blijft
-	niet te begrijpen, aanvullende gegevens en/of interpretatie noodzakelijk	slechter dan 2 meter	reële kans dat het gebruikte object al na enkele jaren is veranderd of verdwenen en/of dat de ligging is veranderd

Opmerking: wanneer de eenduidigheid slecht is, kan er geen uitspraak worden gedaan over de precisie; dit is dan met 'n.v.t.' aangegeven. Over de stabiliteit kan in dat geval meestal nog wel wat worden gezegd, alhoewel de waarde daarvan beperkt is.

**) Aangenomen is de laagste puntprecisie van geklasseerde punten (Polman, 1996: 50). De precisie-eisen van de GBKN zijn niet toepasbaar omdat deze een relatieve precisie aanduiden, geen absolute (zie par. 3.3.2).*

is die een gebied afperkt, en de derde volgt uit het feit dat een gemeentegrens in de regel gedurende lange tijd zal blijven bestaan. Deze indicatoren zijn overigens niet bedoeld als beoordeling (goed/fout); die toetsing vindt plaats in hoofdstuk 8.

In de beschrijving van de afzonderlijke grensbeschrijvingsmethoden in paragraaf 4.2 wordt aan elke indicator één van de volgende drie waarden toegekend: + (goed), * (matig) en – (slecht). In tabel 4.4 zijn deze waarden enigszins geconcretiseerd, met als doel om enig houvast te hebben bij het toekennen van de waarden. Ze zijn geformuleerd vanuit een landmeetkundig praktijkperspectief, op basis van mijn ervaringen binnen de beroepsgroep.

Zichtbaarheid als indicator?

In paragraaf 4.2.2 is al gemeld dat bestuurders vaak een voorkeur uitspreken voor natuurlijke, zichtbare grenzen. Dit zou kunnen wijzen op een aparte indicator 'zichtbaarheid'. Bestuurders houden zich echter uitsluitend bezig met de allocatie, en zij bezien daarbij de gemeentegrenzen alleen op kleinschalig niveau en dan nog – zo kan uit de toelichtingen bij wijzigingsvoorstellen worden gededuceerd – voornamelijk vanuit het perspectief van eventuele bewoners.²⁰⁶ Topografische objecten als wegen, spoorwegen en dijken zijn op dat schaalniveau geen vlakken maar lijnen. Het zichtbaarheids criterium zoals bestuurders dat hanteren lijkt op het eerste gezicht wel relevant, maar is dat alleen voor de allocatie.

Hiermee is de kous echter niet af; daarvoor komt de vraag naar 'zicht-

²⁰⁶ Het komt overigens regelmatig voor dat een logische zichtbare lijn om politiek-bestuurlijke redenen toch niet als grens wordt gevolgd; zo absoluut is de bestuurlijke voorkeur voor zichtbare grenzen nu ook weer niet. Zo bleef er bijvoorbeeld een 25 ha grote geïsoleerde 'overhoek' ten zuidwesten van de A58 bij de herindeling van 1996 onder Tilburg ondanks het feit dat aan weerszijden van die overhoek de nieuwe gemeentegrens wél langs de autoweg werd geëpositieerd.

baarheid' te regelmatig terug, zowel in stukken als in gesprekken die ik met betrokken ambtenaren heb gevoerd. De vraag is derhalve of het zichtbaarheids criterium zou kunnen gelden voor het grootschalige niveau van de grensbeschrijvingen.

Het hoofdargument voor een zichtbare grens is de herkenbaarheid in het terrein: een grens die een sloot volgt, of een weg of spoorlijn, is eenvoudig ter plaatse aan te wijzen. Dat is echter schijnzekerheid. Ligt de grens in het midden van een sloot of langs de oever? Volgt de grens het midden van de weg, de kant van de weg, of de bermsloot? Wat 'herkenbaar' is, is feitelijk subjectief: wat voor de één logisch is, is dat voor een ander weer niet. Zo vertaalt het Kadaster het begrip 'sloot' doorgaans naar een (vaak niet zichtbare) eigendomsgrens, terwijl anderen daar het midden of de insteek zouden kiezen. Opmerkelijk is bijvoorbeeld ook dat bij grenscorrecties in Noord-Drenthe in 1971²⁰⁷ de nieuwe gemeentegrens vrijwel steeds de as van sloten volgt, terwijl in de herindeling Land van Heusden en Altena in 1972²⁰⁸ doorgaans de grens van waterlopen is aangewezen. En tot ver in de 19e eeuw was het gebruikelijk om het midden van de weg als grenslijn te hanteren, in navolging van vele processen-verbaal van grensbepaling; pas later is het gebruikelijk geworden om een weg in zijn geheel bij één gemeente in te delen. Een waarneembare sloot of weg zegt dus nog niets over wáár precies de grenslijn ligt.

Bovendien is de consequentie van een zichtbare grens dat die variabel moet zijn: als hij eenmaal in het midden van een sloot of langs de kant van een weg is gelegd, dan moet hij – om de zichtbaarheid te handhaven – daar mee blijven samenvallen, ook als de ligging wijzigt wanneer de sloot aan de ene kant wel en aan de andere kant niet wordt uitgebaggerd, of als de weg niet geheel symmetrisch wordt herstraat ('grens volgt topografie'). De variaties in de ligging, veroorzaakt door beheersmatige activiteiten als baggeren en herstraten, zullen geleidelijk plaats hebben en doorgaans niet zo groot zijn (over een lange periode enkele decimeters tot een meter).

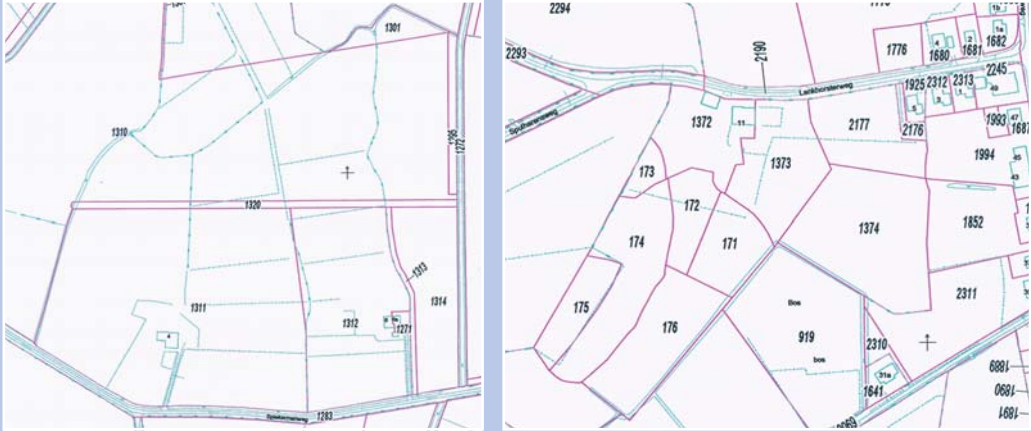
De praktijk laat echter zien dat er nauwelijks behoefte bestaat aan een variabele grens. Zo laat de wet-Arhi 1991 uitsluitend nog kadastrale kenmerken en coördinaten²⁰⁹ toe als grensbeschrijvingsmethoden; dit zijn bij uitstek methoden om een gefixeerde plek op het aardoppervlak aan te duiden, en daarmee heeft de wetgever in feite aangegeven dat zichtbaarheid geen criterium is. Maar ook vóór 1991 heeft de wetgever in grensbeschrijvingen bijna altijd voor kadastrale perceelsgrenzen gekozen op plekken waar de gemeentegrens net zo gemakkelijk langs bijvoorbeeld de fysieke wegbegrenzing had kunnen worden gelegd; daaruit volgt dat – zelfs toen er geen beperkende

²⁰⁷ Wet van 25 november 1971, Stb. 710.

²⁰⁸ Wet van 19 september 1972, Stb. 486.

²⁰⁹ Zie hiervoor resp. par. 4.4.11 en 4.4.14.

Figuur 4.1 Voorbeeld van verschil tussen kadastrale en topografische perceelsindeling



In beide kaartjes zijn de kadastrale perceelsgrenzen in rood getekend, de topografische situatie (uit de GBKN) in blauw.

Bron: tekening OYS.09.005 uit de serie gemeentelijke herindeling Achterhoek, vervaardigd door de afdeling GEO van de prov. Gelderland, 5-10-2004 (oorspronkelijke schaal 1:2.500)

voorschriften bestonden – ‘zichtbare’ grensscheidingen in de praktijk nauwelijks werden gemaakt. En de algemene (en indertijd veelgebruikte) methode om grenzen zichtbaar te maken met grensstenen en -palen, is in de loop van de 19e eeuw langzaamaan in onbruik geraakt en wordt heden ten dage nergens meer structureel toegepast, wat ook aangeeft dat aan zichtbaarheid feitelijk geen belang meer wordt gehecht.

Alles afwegende concludeer ik dat ‘zichtbaarheid’ geen indicator kan zijn voor het kwalificeren van grensbeschrijvingen, en dus geen toetsingselement kan zijn voor grensbeschrijvingsmethoden. Er is sprake van een zichtbaarheidsparadox: bestuurders en ambtenaren belijden vaak de behoefte aan zichtbaarheid, maar wanneer het op de precieze ligging van een gemeentegrens aankomt handelen zij er niet naar.

In dit verband nog een opmerking over kadastrale kenmerken versus zichtbaarheid. Tijdens mijn gesprekken met bestuurlijk-juridisch betrokken ambtenaren heb ik de indruk gekregen dat zij in de regel veel waarde hechten aan de kadastrale kenmerken, en daardoor in feite aan de kadastrale kaart. Het plaatje dat deze kaart biedt heeft echter niets met zichtbaarheid te maken: het is een afbeelding van juridisch-administratieve grenzen, niet van topografische grenzen. Het komt frequent voor dat de kadastrale perceelsindeling aanzienlijk afwijkt van de topografische indeling ter plaatse (zie voorbeelden in fig. 4.1). Het gaat daarbij zowel om situaties waarin gebruiksgrens en kadastrale perceelsgrens niet samenvallen, als om situaties waarin een gebruiksperceel meerdere kadastrale percelen omvat. ‘Zichtbaarheid’ verbinden aan lijnen op een kadastrale kaart is daarom als regel niet mogelijk.

Ten slotte merk ik nog op dat ‘zichtbaarheid’ in het huidige GPS-tijdperk feitelijk achterhaald is: onder vrijwel alle omstandigheden en met weinig moeite kan met GPS een willekeurig punt in het terrein ‘zichtbaar’ worden gemaakt. Voor gemeentegrenzen zijn de daarvoor benodigde coördinaten in princi-

pe in zowel LKI als Topgrenzen beschikbaar. Fysieke zichtbaarheid is dan niet meer nodig: men maakt met GPS eenvoudig een grens(punt) zichtbaar op het moment dat er behoefte aan is.

Andere indicatoren?

Als indicator voor een grensbeschrijving kan ook worden gedacht aan de vraag of een beschrijving overeenkomt met wat was beoogd. Dit is echter een inhoudelijk vraagstuk en daarmee een allocatieprobleem: een grensbeschrijving kan (door fouten of vergissingen) een onbedoelde dan wel ongewenste grens aanduiden, maar op zichzelf correct zijn en resulteren in een bestaande grenslijn. Uit de praktijk blijkt dat in dit soort situaties van tijd tot tijd een correctief besluit is vastgesteld,²¹⁰ maar in de andere gevallen – waar een correctie de moeite niet waard was – zal de niet-bedoelde grens in stand zijn gebleven. De beoordeling naar de inhoudelijke bedoeling zegt dus niets over een grensbeschrijving als zodanig, en is daarom geen geschikt criterium. De inhoudelijke bedoeling kan uiteraard wel houvast geven als in een grensvaststellingsbesluit dubbelzinnigheden voorkomen (par. 6.2). Paragraaf 9.1 geeft een nadere beschouwing over bedoeling (allocatie) versus beschrijving (delimitatie) bij kadastrale kenmerken.

Een andere indicator zou kunnen worden gezocht in de mate van geschiktheid van een grensbeschrijvingsmethode voor toepassing in de kadastrale registratie. Dit wordt af en toe (mede) als argument voor een grensverandering genoemd. Grensvaststellingsbesluiten hebben echter niet tot doel om de registratie bij het Kadaster te wijzigen, anders gezegd: er worden geen gemeentegrenzen veranderd met als primair motief dat dit het Kadaster beter uitkomt.²¹¹ Bovendien staan er tegenover elke keer dat er (mede) vanwege 'kadastraal ongemak' een grens werd aangepast, vele andere gelijksoortige gevallen waarbij dat 'ongemak' kennelijk niet belangrijk werd gevonden en de bestaande gemeentegrens in stand bleef (bijvoorbeeld bij de doorsnijding van huizen en wegen). Ondanks de grote rol bij de registratie van gemeentegrenzen, blijft het een interne aangelegenheid van het Kadaster om gemeentegrenzen als

²¹⁰ Bijvoorbeeld de correctie Groningen-Hoogkerk (Stb. 1912, 197), die een aanvulling was op een eerdere grenswijziging (Stb. 1911, 156), de correctie Slochteren-Ten Boer-Loppersum (Stb. 1965, 97; een aanpassing op Stb. 1962, 138) en de correctie Alkmaar-Sint Pancras (Stb. 1972, 608; een aanvulling op Stb. 1972, 272).

²¹¹ Al kwam de grensvaststelling in de opbouwfase van het kadaster er wel erg dicht bij: er zijn veel voorstellen tot gemeentegrenswijziging gedaan *omdat* de oude grenzen in strijd waren met de kadastrale voorschriften. Achteraf is in 1836 bij KB bepaald (par. 3.2.4) dat deze wijzigingen strikt genomen alleen voor de kadastrale registratie zelf waren bedoeld, en dat er een afzonderlijk besluit voor nodig was om de burgerlijke gemeentegrenzen dienovereenkomstig te veranderen. Ook in latere grenswijzigingsdiscussies zijn 'moeilijkheden in de kadastrale registratie' wel als motief voor grenswijziging opgevoerd, maar dat gebeurde zeer ad hoc – in veel vergelijkbare situaties waren er kennelijk geen 'moeilijkheden' en bleef de grens ongewijzigd.

indeling van de registratie te gebruiken. De eventuele consequenties van een grensbeschrijvingsmethode voor het Kadaster kunnen daarom geen indicator zijn.

Ten slotte kan de mate van toepasbaarheid van een grensbeschrijvingsmethode een mogelijke indicator zijn: het is wellicht een pluspunt dat een methode in het hele land kan worden gebruikt. Er kunnen echter evengoed grensbeschrijvingsmethoden bestaan die alleen op bepaalde locaties mogelijk kunnen worden toegepast, maar die ter plaatse wel een zeer goede beschrijving van een grens geven. De mate van toepasbaarheid is daarom evenmin een bruikbare indicator.

4.3.3 Betekenis van gebruikte begrippen

De in grensbeschrijvingen gehanteerde begrippen hebben niet altijd een on-dubbelzinnige betekenis, wat tot verschillende interpretaties kan leiden. Voor het vaststellen van de juiste betekenis ga ik in dit onderzoek uit van drie bronnen, in aflopend belang:

- a. definities in wet- en regelgeving;
- b. technische betekenis;
- c. betekenis in het dagelijkse spraakgebruik.

Wanneer er in wet- en regelgeving een definitie van een begrip voorkomt, dan ligt het voor de hand om bij de interpretatie van een grensbeschrijving daarop aan te sluiten. Waar zo'n definitie niet beschikbaar is, heb ik onderzocht of er een technische betekenis van het begrip bestaat. In het besluitvormingsproces geven bestuurders de grote lijn aan, en zij laten het opstellen van de gedetailleerde grensbeschrijvingen altijd over aan kadastrale en andere technische deskundigen. Van deze personen mag worden aangenomen dat zij de begrippen bewust in hun technische betekenis hebben gebruikt. Als ook een 'technische interpretatie' niet voldoende houvast biedt, wordt gekeken of het dagelijks spraakgebruik aanknopingspunten biedt voor de precisering van de betekenis van een begrip.

Overigens zijn er soms meer 'technische' interpretaties mogelijk. Dat gaat in dit verband vooral om het gebruik van civieltechnische termen en de invulling die het Kadaster daaraan geeft. Omdat het Kadaster de facto als enige structureel met grootschalige geometrische gegevens over gemeentegrenzen werkt, kan de interpretatie die de dienst geeft aan een bepaalde omschrijving in een wet of besluit relevant zijn. Zo wordt bijvoorbeeld 'kant weg' door het Kadaster veelal 'vertaald' naar de eigendomsgrens van de weg, maar die valt niet samen met de 'kant weg' zoals civieltechnici die doorgaans onderkennen. Het is niet zonder meer te stellen dat één van de twee 'de juiste' is; dit komt in hoofdstuk 7 verder aan de orde.

In veel grensbeschrijvingen worden regelmatig ook constructielijnen

gebruikt, in het bijzonder op plaatsen waar geen geschikte objecten voorhanden zijn. Enkele voorbeelden:

- het verlengde van de as van een waterloop dwars over een weg naar een volgende waterloop;
- een lijn op tien meter parallel aan de as van een spoorbaan of honderd meter parallel aan een oever;
- de rechte verbindingslijn tussen hoekpunten van twee kadastrale percelen dwars door een ander perceel heen;
- een loodlijn vanuit een bepaald punt op een wegas.

De eigenschappen van wiskundige constructielijnen zijn afhankelijk van de objecten vanwaaruit ze zijn geconstrueerd; een loodlijn of verlengde heeft van zichzelf geen kenmerken. Voorts ligt de betekenis van dit soort begrippen wiskundig goed vast. De constructielijnen als zodanig zullen derhalve hierna buiten beschouwing worden gelaten.

4.4 Gebruikte grensbeschrijvingsmethoden

4.4.1 Wegen

Wegen komen in veel grensbeschrijvingen voor als object waarover of waarlangs een gemeentegrens is gedefinieerd. In deze paragraaf gaat het om beschrijvingen waarin het begrip ‘weg’ en de bijbehorende mogelijkheden worden gebruikt; een gemeentegrens langs een weg die met kadastrale kenmerken is omschreven, komt in paragraaf 4.4.11 aan de orde. Ter wille van de overzichtelijkheid zullen hier alle soorten weginfrastructuur (zoals ‘pad’, ‘rijweg’ en ‘autoweg’) onder het begrip ‘weg’ worden samengevat, tenzij specifieke eigenschappen het nodig maken om afzonderlijke soorten te behandelen.

a. Weg, zonder nadere specificatie

In processen-verbaal komt het honderden keren voor dat een gemeentegrens is gedefinieerd langs een weg zonder dat gespecificeerd is waar precies op of langs de weg de gemeentegrens loopt. Daar was – kadastraal gezien – in de 19e eeuw ook geen noodzaak voor, omdat wegen vrijgesteld waren van grondbelasting; ze werden daarom niet geregistreerd en hadden doorgaans ook geen kadastraal nummer. Bovendien waren het in die tijd vrijwel allemaal onverharde wegen, waar geen structureel onderhoud aan behoefde plaats te vinden. Op kadastrale kaarten trof men ze aan als langgerekte stroken die ‘overbleven’ nadat alle wel geregistreerde percelen waren gekarteerd. In de praktijk werd, wanneer dat nodig was, doorgaans het midden van zo’n strook als gemeentegrens aangenomen. Dat midden werd dan geconstrueerd op basis van de kaart; men ging niet in het terrein nameten of de feitelijk aanwezige weg

Figuur 4.2 Mogelijke begrenzing van een weg



Foto © www.beeldbankvenw.nl

en het kadastrale wegperceel hetzelfde waren. De precieze ligging van een gemeentegrens langs of in een wegperceel (strook) is, blijkens aantekeningen in processen-verbaal, in een aantal gevallen in overleg met de desbetreffende gemeenten bepaald. Pas in de loop van de 20e eeuw zijn alle ongenummerde wegen alsnog in het kadaster ingevoerd.

“de grote Twentsche weg welke weg noordwestwaards lopende voortaan de grenslijn uitmaakt” (PV Dalfsen met Heino, 1818)

“de noordelijke scheidings van de autoweg voornoemd” (Stb. 1971, 145, art. 2 sub g)

“tot de zuidoostelijke zijde van de weg [en] langs de zuidoostelijke en zuidelijke zijde van deze weg in algemeen westelijke richting” Stb. 1971, 341, art. 2, sub b, lid 1)

Een weg is een vlak; het wordt gedefinieerd als een “gebaand gedeelte van het terrein ten behoeve van het verkeer te land” (*Nomenclatuur van de weg*, 1968 en *Nomenclatuur van weg en verkeer*, 2001). De *Wegenwet*²¹² geeft niet veel meer houvast: “Het stelsel van de wet is dus, dat (...) voornamelijk ook door de praktijk zelf wordt aangegeven, wat tot den weg gerekend moet worden te behooren” (Pekelharing, 1931: 51). En Hennekens (1977: 4) citeert en bevestigt de stelling: “Een eenduidig begrip weg bestaat in ons recht niet.” Beide bronnen melden weliswaar dat tijdens de behandeling van de *Wegenwet* in de Eerste Kamer is aangegeven dat “wegbermen en bermsloten gerekend worden tot den weg te behooren.” Dit bevestigt hoogstens dat een weg niet beperkt is tot alleen de verharde rijbaan, maar het laat in het midden wat dan wel de precieze afgrenzing van ‘weg’ is. Het gebruik van het begrip ‘weg’ zonder nadere aanduiding maakt het per definitie ongeschikt voor een lijndefinitie die voor een gemeentegrens nodig is (figuur 4.2).

Een interessante gedachte is nog dat, waar ‘weg’ is gebruikt om een gemeentegrens mee aan te duiden, daarmee een *grensstrook* kan zijn bedoeld die aan beide gemeenten toebehoort. Dit lijkt op de zogeheten ‘neutrale wegen’ die regelmatig langs internationale grenzen vóórkomen: deze worden

²¹² Wet van 31 juli 1930, Stb. 342.

gezamenlijk door de wederzijds gelegen staten beheerd, en zijn vrij toegankelijk voor burgers van beide landen. Overigens is het dan meestal wel zo dat de formele grens het midden van de neutrale weg vormt: een echte grenszone (in de vorm van een condominium) is het niet.²¹³ De figuur van 'grensstrook' langs gemeentegrenzen wordt nergens formeel tegengesproken; de praktijk leert echter dat, waar dat om de een of andere reden nodig was, doorgaans het midden van een weg als grenslijn wordt aangenomen. Ik acht daarom 'grensstrook' geen reële interpretatie van het begrip 'weg'.

b. Grens van de weg, weggrens, scheiding

Het begrip 'weggrens' komt in enkele tientallen (vooral oudere) grensvaststellingsstukken voor. Een definitie komt alleen voor in *Nomenclatuur van weg en verkeer* (2001): 'weggrens' wordt daar gedefinieerd als "onderhoudsgrenzen, eigendomsgrenzen, beheergrenzen; deze grenzen kunnen al dan niet samenvallen" – wat bepaald dubbelzinnig is. Zonder nadere beschrijving is het begrip 'weggrens' derhalve niet tot een ondubbelzinnige lijn te herleiden. Het woorddeel 'grens' leidt, binnen de kadastrale context van veel grensbeschrijvingen, tot de interpretatie dat de juridische (eigendoms)grens wordt gevolgd. Die kadastrale context kan echter ook als argument tégen deze interpretatie worden gebruikt: het niet-gebruiken van kadastrale omschrijvingen zou erop kunnen wijzen dat men nu juist de feitelijke weggrens (wat dat ook moge zijn) als gemeentegrens heeft willen aanduiden en niet de eigendomsgrens (zie verder par. 7.3.2 en 9.1).

c. Kant, zijde

Van het begrip 'kant weg' bestaan noch wettelijke, noch civieltechnische definities. Omdat dit begrip naast het begrip weggrens wordt gebruikt, zou kunnen worden aangenomen dat hiermee een fysiek zichtbare lijn in het terrein wordt bedoeld. Of dat dan de kant van de verharding is, de kant van de berm, of iets dergelijks, is niet duidelijk. De invulling van het begrip 'weg' in *Nomenclatuur van de weg* (1968) geeft ook geen uitsluitel: daaronder "zijn begrepen alle werken (...) die noodzakelijk zijn om de weg aan zijn functie te doen beantwoorden" (vergelijk de toelichting bij de Wegenwet bij punt a.). Deze invulling van het begrip 'weg' ontbreekt overigens in de *Nomenclatuur van weg en verkeer* (2001), waarin een weg alleen door 'weggrenzen' wordt gedefinieerd die, zoals hierboven vermeld, evenmin duidelijk zijn. Ook hier geldt dat de kadastrale context er meestal toe heeft geleid dat voor 'kant weg' de juridische grens wordt gehanteerd.

²¹³ Bijv. art. 33 §1 van het Belgisch-Nederlands grenstractaat van 8 augustus 1843 (Stb. 1844, 12): "De wegen en dreven welker middenpunt de grenslijn daarstelt, zijn gemeen verklaard (...) Geen der beide Staten kan op deze wegen of dreven eenige daad van souvereiniteit uitoefenen (...)".

“Op een afstand van 30 meter (door de as van de Staartweg gemeten) ten noorden van de as van de Vormtweg” (Prov. Blad Flevoland 2000, 6)

“dat [de grens] komt te lopen langs de westgrens van het tracé” (Stb. 1970, 208)

“en verder van uit dit laatste punt langs het midden van den genoemden straatweg in zuidwestelijke richting” (Stb. 1907, 213)

d. As

De *Nomenclatuur van weg en verkeer* (2001) definieert een as als “een denkbeeldige lijn (...) ten opzichte waarvan (delen van) weg- en waterbouwkundige werken zijn ontworpen en/of uitgevoerd”. In eerdere publicaties ontbreekt het begrip ‘as’, maar uit de civieltechnische praktijk door de jaren heen blijkt ‘as’ vrijwel altijd op deze zelfde manier te worden gebruikt. Een as is een strikt meetkundige lijn, hij is als zodanig niet zichtbaar in het terrein. De as verandert niet als gevolg van normaal onderhoudswerk, maar wel bij wegreconstructies en verleggingen.

e. Tracé

De *Nomenclatuur van weg en verkeer* (2001) en *Nomenclatuur van de weg* (1968) definiëren een tracé, in iets verschillende bewoordingen, als een aslijn van een weg. Oudere bronnen, zoals Technisch Vademecum (Ludolph/Romijn, 1956) en Mulder (1917) omschrijven het begrip als een ontworpen of ‘nieuw aan te leggen’ weg, wat meer een weggebied aangeeft. In WNT (1998) is het begrip tracé overigens weer wel verbonden met de as van een (ontworpen) weg.²¹⁴ Voor het ‘vertalen’ naar een gemeentegrenslijn is het niet van belang of het een ontworpen of een bestaande weg betreft, maar wel of ‘tracé’ samenvalt met ‘as’ of dat het een synoniem van ‘weg’ is. Gezien de gelijke definities in 1968 en 2001, en de historische onderbouwing daarvan in WNT (Polman, 1998), is de conclusie dat het begrip ‘tracé’ een synoniem van ‘as’ is. In grensvaststellingsbesluiten wordt het begrip ‘tracé’ overigens veelal gebruikt samen met een windrichting, aldus suggererende dat men hier een vlak (de ‘weg’) op het oog heeft en niet de aslijn.

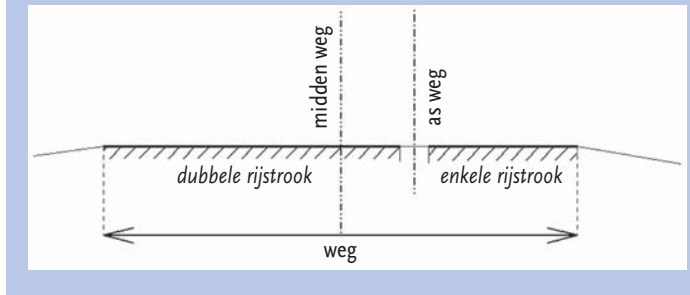
f. Midden

Dit begrip wordt regelmatig in (oudere) grensvaststellingsstukken gebruikt; ook het vergelijkbare woord ‘hart(lijn)’ is aangetroffen. Het komt echter in de geraadpleegde nomenclaturen niet voor. Het wordt gemakkelijk als synoniem voor ‘as weg’ gezien, maar dat is niet juist. Het midden is een geometrisch begrip, namelijk de lijn tussen de twee buitengrenzen van een object. Wanneer een weg bijvoorbeeld één rijstrook in de ene richting heeft, en twee rijstroken in de andere richting, dan ligt het midden ergens in de dubbele rijstrook, en niet tussen de rijbanen in (figuur 4.3). De aslijn is in zijn civieltechnische betekenis een vaste lijn, die – in het gegeven voorbeeld – ligt tussen de twee rijba-

²¹⁴ WNT (Polman, 1998) band 23 (deelnr. XVII-1), gepubliceerd in 1960. De in het WNT opgenomen woorden zijn gebaseerd op taalgebruik in Nederland in de periode vanaf 1500.

²¹⁵ Wet van 2 juli 1969, Stb. 347, art. 3, sub a.

Figuur 4.3 Situatie waarbij ‘midden weg’ niet samenvalt met ‘as weg’



nen en verschuift niet als de weg aan een kant ergens breder of smaller wordt.

g. Kant afrit

Dit begrip is slechts één keer gebruikt (Stb. 1988, 426). In de diverse bronnen is ‘afrit’ weliswaar functioneel gedefinieerd, maar zonder dat er een begrenzing uit kan worden afgeleid. Een ‘kant afrit’ is feitelijk een bijzonder soort ‘kant weg’, en is om die reden evenmin een duidelijk begrip.

h. Aansluiting

Dit begrip is enkele keren gebruikt in samenhang met een grensomschrijving langs een autoweg: “... met dien verstande dat de aansluiting van de (...) weg (...) volledig op het grondgebied van de nieuwe gemeente Goes komt te liggen”.²¹⁵ Een definitie waaruit de begrenzing kan worden afgeleid, is niet gevonden. Een aansluiting kan worden beschouwd als een bijzonder soort ‘weg’, en naar analogie daarvan is de conclusie dat het begrip onduidelijk is.

“uit het midden van de bestaande verharding van de weg Arnhem-Huissen” (Stb. 1953, 137)

i. Verharding, rijbaan, rijweg

In een half dozijn beschrijvingen is een grens gedefinieerd met het verkeersgedeelte van de weg als expliciet uitgangspunt. De verschillende termen duiden hier hetzelfde aan. Het zal ter plaatse duidelijk zijn wat wordt bedoeld, hoewel de precisie variabel zal zijn (afhankelijk van het soort verharding) en de stabiliteit matig, vanwege de veranderingen in de begrenzing als gevolg van onderhoud. De soms gehanteerde term ‘bestaande verharding’ is correct maar enigszins betekenisloos: het zal na verloop van jaren niet meer na te gaan zijn waar indertijd de kant verharding was gelegen.

In de volgende tabel zijn de indicatoren beschreven die voor elk begrip van toepassing zijn. Algemeen geldt dat een weg (en dus alle ‘onderdelen’ daarvan) op langere termijn niet stabiel is in verband met onderhoud en verleggingen/verbredingen, zij het dat dit uiteraard sterker geldt voor kleinere wegen (zeker als ze onverhard zijn) dan voor hoofd- en autowegen.

	Eenduidigheid	Precisie	Stabiliteit
Weg	-	n.v.t.	*
Grens van de weg	-	n.v.t.	*
Kant	-	n.v.t.	*
Tracé, as	+	+	*
Midden	-	n.v.t.	*
Kant afrit	-	n.v.t.	*
Aansluiting	-	n.v.t.	*
Verharding	+	+/*	*

4.4.2 Spoorbanen

De Spoorwegwet²¹⁶ geeft geen definities die bruikbaar zijn voor het trekken van ondubbelzinnige grenzen. In de civieltechnische literatuur zijn er weinig duidelijke definities te vinden van onderdelen van de spoorinfrastructuur, althans waar het gaat om de lijnelementen binnen de spoorobjecten. Vanuit een civieltechnisch standpunt is een spoorbaan overigens niet wezenlijk verschillend van een ‘gewone’ weg. De onduidelijkheid van het begrip ‘weg’ is ook van toepassing op het begrip ‘spoorbaan’ (met als synoniemen ‘spoorweg’ en ‘spoorlijn’). In grensvaststellingsbesluiten zijn de volgende begrippen gehanteerd.

a. Grens spoorbaan

b. Kant of zijde spoorbaan

Deze begrippen zijn een paar keer gebruikt. Analoog aan de situatie bij wegen zijn dit geen duidelijk aanwijsbare lijnen. Op de gedetailleerde spoorbaan-beheerkaarten, die door de spoorbeheerder²¹⁷ werden en worden vervaardigd (zie figuur in par. 9.1) wordt ook geen grens van de spoorlijn maar wel de eigendomsgrens van het spooreigendom aangegeven. Overigens is sinds 1995 een splitsing uitgevoerd van alle grond die feitelijk voor het railnetbeheer nodig is, en alle stukken grond waarvoor dat niet het geval is; die laatste stukken zijn overgegaan naar NS Vastgoed (Scheele, 1998).

“de oostgrens van deze [tram]baan wordt nu in noordelijke richting gevolgd” (Stb. 1955, 123, art. 1)

“langs de noordzijde (...) van den Staats-spoorweg” (Stb. 1874, 34, art. 1)

De ‘kant’ wordt ingeval van spoordijken soms nader omschreven als de teen van de dijk, wat dan onder de categorie ‘dijken’ thuishoort (zie volgende paragraaf).

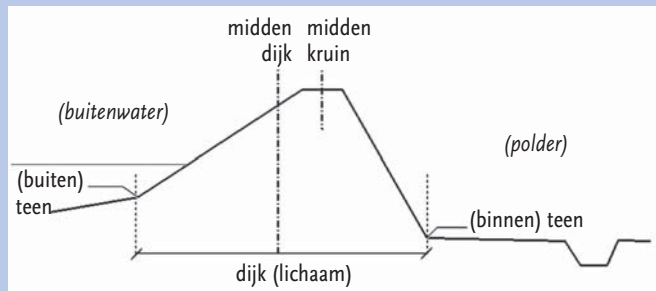
In de volgende tabel zijn de indicatoren beschreven die voor elk begrip van toepassing zijn. Algemeen geldt dat een spoorbaan (en dus alle ‘onderdelen’ daarvan) op langere termijn niet stabiel zijn, in verband met onderhoud en verleggingen/verbredingen. In vergelijking met andere lineaire infrastructuur is het vooral bij spoorbanen erg gemakkelijk om een verlegging van een spoorbaan over het hoofd te zien, omdat het alinement visueel hetzelfde is gebleven.

	Eenduidigheid	Precisie	Stabiliteit
Grens spoorbaan	-	n.v.t.	*
Kant/zijde spoorbaan	-	n.v.t.	*

²¹⁶ Wet van 23 april 2003, Stb. 264; daarvóór wet van 9 april 1875, Stb. 67.

²¹⁷ Prorail, vóór 2003 Railinfrabeheer, en vóór 1995 de NS en haar voorgangers (voor 1938).

Figuur 4.4 Situatie waarbij ‘midden dijk’ niet samenvalt met ‘midden kruin’



4.4.3 Dijken

Het ligt voor de hand dat in West- en Noord-Nederland veelvuldig dijken zijn gebruikt om gemeentegrenzen mee te beschrijven. Vooral in de processen-verbaal is dit het geval geweest. In circa vijftig latere grensvaststellingsstukken komt dit ad hoc eveneens voor. Bij dijken (waaronder ook ‘kaden’, in de betekenis van een kleine dijk) zijn de volgende elementen gebruikt.

a. Dijk, zonder nadere specificatie

Dit is dezelfde onduidelijkheid als ‘weg’ zonder nadere aanduiding.

b. Talud

Een talud is een schuine helling van een dijk. Het begrip wordt steeds in combinatie met ‘bovenkant’ of ‘onderkant’ gebruikt. Er dient altijd aan te worden toegevoegd om welk van de twee taluds het gaat; dat is soms weggelaten en moet dan worden afgeleid uit de richting van de grens die in de grensbeschrijving wordt gevolgd.

c. Teen, voet, zijde

Dit is het knikpunt waar het maaiveld of de waterbodem overgaat of geacht wordt over te gaan in een talud. De scheiding van maaiveld en talud in langsricting wordt ook wel als ‘teenlijn’ aangeduid. Het begrip ‘onderzijde talud’ kan als ‘teen’ worden opgevat; hiervoor wordt ook wel de term ‘voet’ gebruikt. De buitenteen – gebruikt in een wet uit 1864²¹⁸ – verwijst naar de teen aan de buitenzijde van een polder (dit als pendant van de binnenteen, wat dan de teen van de dijk in de polder is). Het begrip ‘zijde’ wordt, voor zover valt na te gaan, als synoniem voor ‘teen’ gebruikt.

d. Kruin

De kruin is het bovenvlak van de dijk. In deze gevallen gaat het steeds om de

“wordt de scheiding gevormd door den Ouden Veen- of Leidijk” (PV Bellingwolde met Vlagtwedde, 1826)

“evenwijdig aan de noordoostzijde van de ter plaatse nieuw aan te leggen dijk” (Stb. 1966, 97, art. 6)

“en volgt daarna over ongeveer 3610 m de aan de noordelijke zijde gelegen teen van de dijk tussen de polder” (Stb. 1960, 305, art. 3)

“uit het midden van de kruin van de Balgdijk tussen dp 68 en 70” (Stb. 1937, 521, art. 2)

²¹⁸ Wijziging grens Leijmuiden-Aalsmeer, wet van 8 juni 1864, Stb. 61.

as- of middellijn van dat bovenvlak (daarvoor is een enkele keer de term ‘mid-denkruinlijn’ gebruikt). Soms wordt volstaan met de omschrijving ‘as van de dijk’. Dat laatste kan verwarrend zijn: de aslijn van de kruin hoeft niet samen te vallen met de as van een dijk (fig. 4.4). Deze laatste is de middellijn van het hele vlak van het dijklichaam, en als de taluds links en rechts niet even breed zijn, dan ligt die middellijn excentrisch ten opzichte van de aslijn van de kruin. Een paar keer is de term ‘buitenkruinlijn’ gebruikt; dit is de begrenzing van de kruin aan de waterkerende zijde.²¹⁹ De stabiliteit van alle dijk-onderdelen wordt beïnvloed door werking van de dijk zelf, en door onderhoud aan de dijk.

	Eenduidigheid	Precisie	Stabiliteit
Dijk	-	n.v.t.	*
Kant talud	+	*	*
Teen, zijde	+	*	*
Kruin, as	+	*	*

4.4.4 Waterwegen en -vlakten

Waterwegen worden in grensbeschrijvingen vaak toegepast. In de grensvaststellingsstukken worden vele verschillende omschrijvingen voor waterwegen gebruikt, zoals (tocht)sloot, vaarsloot, waterloop, (water)leiding, greppel, grup, gracht, voor, graaf, (uit)vliet, (maal)tocht, watering, (genormaliseerde) beek, kanaal en rivier. In de praktijk zijn de waterwegen op de volgende manieren gebruikt om een gemeentegrens te beschrijven.

a. Waterweg, zonder nadere specificatie

Met name in processen-verbaal, maar ook wel in een aantal 19e-eeuwse grensvaststellingsstukken, worden begrippen als ‘sloot’, ‘watergang’, ‘waterloop’ en ‘waterleiding’ als grensaanduiding gebruikt. Deze begrippen zijn onbruikbaar voor een grenslijn, omdat ze een vlak weergeven. In de praktijk is hier het geometrisch midden aangenomen (voor zover valt na te gaan heeft het Kadaster die interpretatie gevolgd). Daarbij moet worden bedacht dat veel waterwegen kadastraal gezien een restperceel waren, met dezelfde karakteristieken als bij

²¹⁹ Aldus de keur van het Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden van 17 december 1996, bron: www.hdsr.nl/paginas/vergunning/documents/KEURtekst.pdf (ingezien 5 juni 2006).

²²⁰ Zie bijvoorbeeld art. 27 van het Pruisisch-Nederlandse grensverdrag van 26 juni 1816 (gepubliceerd in Stb. 1850, 10). In het Nederlands-Duitse grensverdrag van 8 april 1960 (Trb. 68) komen dergelijke bepalingen overigens niet meer voor. De grensrivieren tussen Duitsland en Luxemburg zijn, als uitvloeisel van het verdrag van 1816, nog steeds gemeenschappelijk bezit (condominium) van beide staten (mededeling van 13 februari 2007 van het Ministerium des Innern und für Sport van de Duitse deelstaat Rheinland-Pfalz).

wegen het geval is.

Evenals bij het begrip ‘weg’ kan bij ‘waterweg’ aan een grensstrook worden gedacht, wat langs de internationale grens niet onbekend is.²²⁰ Ook hier heb ik echter geen aanwijzingen gevonden dat daar in de bestuurlijke praktijk in Nederland daadwerkelijk naar werd gehandeld.

b. Kant, zijde

Het begrip ‘kant’ wordt in Van Dale (2005) omschreven als “boord, zoom van een water”. Deze verklaring maakt het begrip niet duidelijker, omdat de omschrijvingen bij boord, oever en zoom naar elkaar en naar ‘kant’ terugverwijzen. Op zich is wel duidelijk dat ‘kant’ de scheiding vormt tussen het maaiveld en een waterweg; het is echter zonder nadere specificatie niet duidelijk of de rand van het maaiveld (de insteek, zie e.) wordt aangeduid, of dat het om de waterlijn gaat (de lijn van de waterspiegel langs de oever; zie hierna ook onder i.). ‘Kant’ is alleen ondubbelzinnig wanneer de overgang van terrein naar de waterspiegel precies verticaal loopt. Een praktisch probleem bij ‘kant’ (en alle vergelijkbare begrippen) is dat veel waterkanten begroeid zijn, vooral met riet. Daar bevindt zich dan meestal een moerassige ‘tussenzone’ waarin de overgangslijn van land naar water niet precies kan worden aangeduid (fig. 4.5).

In een enkel geval is ‘grens van de beek’ als omschrijving gebruikt; dit kan worden geïnterpreteerd als ‘kant’.

c. Oever, oeverlijn

Van Dale (2005) omschrijft ‘oever’ als “de zoom van het land aan elk der beide zijden van het water”, wat het vergelijkbaar maakt met ‘kant’. In grensvaststellingsstukken is ‘oever’ met name gebruikt bij beken, rivieren en meren. Hiervoor is dezelfde dubbelzinnigheid van toepassing als bij ‘kant’.

Bij beken, rivieren en meren is, meer dan bij kanalen en sloten, sprake van aanwas en afslag van oevers. In diverse gevallen is daar in de wetgeving rekening mee gehouden. Zo werd bij de vaststelling van een nieuwe grens tussen Amsterdam en Diemen in 1921, langs de moerassige oever van de Buiten Diem, bepaald dat deze grens “zich wijzigt met den eigendomstoestand van de perceelen”.²²¹ En bij de gemeentelijke indeling in 1942 van een strook van 100

“vandaar door de sloot, langs het weiland van Maria Wensels lopende, tot tegen de weide van” (PV Waspik met Capelle, 1819)

“wordt de bestaande grens tusschen de gemeenten Diessen en Hilvarenbeek in overeenstemming gebracht met den nieuwen loop van de rivier de Reusel.” (Stct. 1943, 32)

Figuur 4.5 Begroeiing maakt het moeilijk om de locatie van de oever te bepalen



Foto © www.beeldbankvenw.nl

“tot aan den zuidkant van de gekanaliseerde Tjonger om dien zuidkant te volgen tot” (Stb. 1903, 288)

“Gaande (...) langs de oostzijde der Sneker Vaart noordwaards op gemelde Sneker Vaart in deszelfs onderscheidenen bogten volgende” (PV Idaarderadeel met Baarderadeel, 1820)

“lopende evenwijdig aan (...) de oeverlijn” (Stct. 1942, 98, art. 1)

meter van het IJsselmeer bij de randgemeenten is bepaald dat deze grenzen meeveranderen met de natuurlijke wijzigingen van de oever.²²² Dit

soort wijzigingen hebben hun pendant in art. 5:29 van het BW en (deels, omdat die alleen op aanwas betrekking hadden) de artt. 651 en 652 in het oud-BW.

d. Boord

Deze term is in grensvaststellingsstukken enkele keren gebruikt als aanduiding van de kant van een kanaal. Verwante gebruikte begrippen zijn boordlijn en boordvoorziening. Formele definities zijn echter niet gevonden; Van Dale (2005) omschrijft het begrip met “waterkant, oever, zoom”. Waar een kanaal een verticale waterkant heeft, is ‘boord’ een geschikt begrip om als grenslijn te worden gebruikt; maar bij schuin aflopende taluds geldt hier hetzelfde probleem als bij ‘kant’. In processen-verbaal wordt de term ‘boord’ ook wel gebruikt in de betekenis van ‘oever’.

“tot de westelijke boordvoorziening, gelegen op het perceel (...) loopt de grens in zuidwestelijke richting volgende de genoemde boordlijn” (Stb. 1969, 437)

“de grens (...) loopt vervolgens langs de noordwestelijke insteek van de Grote Wetering” (Stb. 1962, 12, art. 2, sub a)

“in oostelijke richting langs deze loswal tot aan de voorzijde van deze loswal, deze voorzijde volgende” (Stb. 1962, 503)

e. Insteek

Dit begrip wordt civieltechnisch gehanteerd voor de lijn waar het vlakke maaiveld overgaat in een helling die afloopt naar een waterweg. Dit is op zichzelf een eenduidige lijn, zij het dat er altijd bij moet worden vermeld aan welke kant van de waterweg hij ligt.

f. Loswal, kade

Zowel ‘loswal’ als ‘kade’ (de laatste niet in zijn betekenis van ‘kleine dijk’) zijn begrippen die een oever aanduiden met beschoeiing of metselwerk, waarlangs in de regel schepen kunnen afmeren. Specifieke definities hiervan

²²¹ Wet van 28 december 1920, Stb. 919 (art. 1, §1, onderdeel 5, 3°). Deze bepaling is echter in het vergeetboek geraakt, want in 1992 hebben Amsterdam en Diemen de grens op deze plek gewijzigd op grond van de volgende constatering: “Voor zover viel te achterhalen, is ooit als gemeentegrens gekozen het verloop van de oever ter plaatse. Door afkalving en aanslibbing in de loop der jaren is deze oeverlijn echter afgeweken van de gemeentegrens, waardoor thans volstrekt onduidelijk is hoe deze grens ter plaatse loopt.” (raadsvoorstel gemeente Amsterdam van 2 december 1992, nr. 1019, Gemeentebld afd. I, p. 2742).

²²² “Bij de toepassing (...) worden ten aanzien van de oeverlijn (...) in aanmerking genomen de wijzigingen, welke zij tengevolge van natuurlijke oorzaken zal ondergaan.” (art. 2 van de beschikking Secretaris-Generaal van het Departement van Binnenlandsche Zaken van 21 mei 1942, nr. 12979 B.B.; Stct. 1942, 98).

heb ik niet gevonden. Het zijn duidelijke lineaire elementen, die vrijwel altijd verticaal staan, en die eenvoudig in het terrein kunnen worden waargenomen en ingemeten.

g. As

Bij waterwegen wordt dit begrip in twee situaties gebruikt. De eerste is bij kanalen en brede (ruilverkavelings)sloten, waar een as – zoals dat bij wegen en spoorbanen het geval is – de fictieve lijn is ten opzichte waarvan de rest van de desbetreffende waterweg is ontworpen. De tweede situatie betreft de gevallen waarin het begrip ‘as’ wordt gebruikt bij kleine (polder)sloten. Daar is in de regel geen sprake geweest van een civieltechnisch ontwerp; het begrip ‘as’ is hier niet meer dan een synoniem voor ‘midden’ (zie hierna). Ook de term ‘hartlijn’ is hiervoor wel gebruikt.

h. Midden

Dit is een veelgebruikte aanduiding om de middellijn van een waterloop aan te duiden: hij komt in enkele honderden processen-verbaal voor en ook zeer regelmatig in latere grensvaststellingsstukken. De in enkele tientallen processen-verbaal gehanteerde termen ‘ter halver diepte’ en ‘in de rivier’ kunnen, gelet op de afbeeldingen op de bijbehorende schetsen, als synoniem worden beschouwd. Er bestaat echter geen duidelijke definitie van het begrip ‘midden’. Bovendien is het nog maar de vraag of het grensverloop in de rivier ten tijde van de processen-verbaal nog van toepassing is, of dat de grens variabel is en de actuele loop van de rivier volgt. Deze problematiek wordt in paragraaf 9.2 verder uitgewerkt.

Bij smalle sloten en waterlopen speelt deze onduidelijkheid vrijwel geen rol: daar is het in de regel gemakkelijk het (fysieke) midden tussen de beide slootkanten te lokaliseren.

i. Waterlijn

Dit begrip is enkele malen gebruikt. De onduidelijkheid van dit begrip is tijdens een parlementaire behandeling van een wetsvoorstel in 1984/85 aan de orde gesteld, enerzijds omdat men in het voorstel had verzuimd aan te geven welke van de twee waterlijnen in de bedoelde sloot werd beoogd (hetgeen met een nota van wijzigingen werd aangepast), anderzijds omdat een waterlijn variabel is als gevolg van wijzigingen in het waterpeil van de betreffende polder (het bleek hier echter om verticale betonbeschoeiingen te gaan).²²³ De feitelijke betekenis van ‘waterlijn’ in dit geval komt hierdoor overeen met ‘boord’.

“de as van de Oude Vaart” (Stb. 1971, 145, art. 2, sub a, c en d)

“stroomafwaarts door het midden van de rivier de Mark” (Stct. 1941, 250, art. 2, sub l)

“volgt daarna genoemd midden van het (water) perceel kadastraal bekend” (Stb. 1963, 420, art. 4, sub a)

²²³ Grenswijziging Zoetermeer-Berkel en Rodenrijs-Pijnacker; Kamerstukken II, 1984/85, 18521, nr. 5, p. 2-3, en nr. 6; Handelingen II, 1984/85, p. 4843 en 4845. De wet verscheen in Stb. 1985, 373.

j. Onderwaterberm

Dit begrip is in 1962 eenmaal gebruikt;²²⁴ een duidelijke definitie heb ik er niet van kunnen vinden. Deze grens is overigens in 1968 vervallen en het begrip is derhalve niet meer actueel.

In de volgende tabel zijn de indicatoren beschreven die voor elk begrip van toepassing zijn. Algemeen geldt dat een waterweg (en dus alle ‘onderdelen’ daarvan) op langere termijn niet stabiel zijn in verband met onderhoud (bijvoorbeeld uitbaggeren) en verleggingen/verbredingen.

	Eenduidigheid	Precisie	Stabiliteit
Waterweg	-	n.v.t.	*
Kant	*	*/-	*
Oever, -lijn	*	*/-	-
Boord	+	*	*
Insteek	+	*/-	*
Loswal, kade	+	+	*
As	+	+	*
Midden	-	n.v.t.	*
Waterlijn	-	n.v.t.	-

Een opmerkelijk begrip werd in 1993 geïntroduceerd in de voorstellen voor de opsplitsing van de gemeente Rotterdam, namelijk de “hoogwaterlijn/klots-grens” als toelichting op het begrip ‘oeverzijde’.²²⁵ Het idee hierachter was om het grootst mogelijke rivier- en havenoppervlak (= bij hoog water) bij de nieuwe gemeente Rotterdam onder te brengen. Het plan tot opsplitsing is echter in de Tweede Kamer gesneuveld en dit begrip is niet elders alsnog toegepast; het wordt hier verder niet behandeld.

4.4.5 Dieptelijnen

Dieptelijnen zijn lijnen die een bepaalde locatie onder het wateroppervlak aangeven. Er zijn twee soorten gebruikt in grensvaststellingsstukken

a. Vastediepte-lijn

Dit is een lijn die een vaste diepte op de waterbodem volgt, zoals de lijn van 50 dm diepte ‘bij gewoon laag water’ die is gebruikt bij de gemeentelijke indeling van de Westerschelde en de Oosterschelde rond 1880.²²⁶ Een aantal van

²²⁴ Grenswijziging Wedde-Bellingwolde; wet van 29 november 1962, Stb. 503.

²²⁵ Voordracht GS Zuid-Holland aan Provinciale Staten van 21 december 1993, memorie van toelichting, p. 10.

deze grenzen bestaat nog steeds, en de ligging ervan verandert voortdurend. Met de indertijd beschikbare plaatsbepalingstechnieken was het niet mogelijk om een locatie op open water te bepalen, maar het was wel eenvoudig om – ten tijde van gewoon laag water (= eb) – met een peillood de bodemdiepte vast te stellen. Deze manier van beschrijven houdt overigens in dat de dieptelijnen niet allemaal dezelfde absolute NAP-hoogte hebben; het waterpeil in de Westerschelde bij Bath verschilt in NAP uitgedrukt namelijk 3 tot 7 dm van dat bij Vlissingen.²²⁷ Bovendien is ‘bij gewoon laag water’ een gemiddelde over een zekere periode; dat gemiddelde zal, gemeten over een andere periode, anders uitvallen (enkele centimeters tot enkele decimeters). Op kaarten van omstreeks 1880 van de toenmalige afdeling Hydrographie van het ministerie van Marine zijn dieptelijnen aangegeven ten opzichte van gewoon laag water. Ook Rijkswaterstaat gebruikte dit referentievlak. In 1919 zijn beide diensten overgegaan op ‘gemiddeld laag laag water spring’; dit GLLWS wordt gebaseerd op de allerlaagste ebstanden over een zekere periode.²²⁸ Het verschil tussen GLLWS en ‘gemiddeld [gewoon] laag water’ wordt gemeten op de meetstations van het Rijksinstituut voor Kust en Zee;²²⁹ met behulp van deze gegevens kunnen uit de GLLWS-metgegevens van Rijkswaterstaat de dieptelijnen van 50 dm bij gewoon laag water worden berekend. Tegenwoordig worden de bodemdiepten gemiddeld eens per vijf jaar gemeten door Rijkswaterstaat; tussentijdse veranderingen worden niet vastgelegd.²³⁰

Een variant op de dieptelijn is de lijn van ‘gemiddeld hoogwater’ die eenmalig voor het definiëren van een grenspunt is gebruikt.²³¹

b. Thalweg

De thalweg (ook: ‘dalweg’ of ‘dallijn’) is de lijn in een rivier die de diepste punten met elkaar verbindt. In bevaarbare rivieren zal deze lijn in principe sa-

“volgt de lijn van 50 dm diepte bij gewoon laag water” (Stb. 1880, 66 en Stb. 1881, 105)

“noordwaarts langs de dallijn dezer rivier” (Stb. 1927, 87, art. 1, sub 3)

²²⁶ Stb. 1880, 66 resp. 1881, 105.

²²⁷ De omrekening van de plaatselijke dieptegegevens naar NAP (of een ander referentievlak) wordt *reductie* genoemd; voor dit doel worden reductiekaarten gemaakt waarop per deelgebied is aangegeven hoeveel hoogteverschil er moet worden toegepast om de dieptegegevens in het referentievlak uit te drukken. Reductiekaarten worden gemaakt door de Dienst der Hydrografie, het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) en regionale Rijkswaterstaatsdirecties (www.hydro.nl/pgs/nl/GenG_P9.htm, ingezien 14 november 2006). Het RIKZ gaat overigens in de loop van 2007 op in het nieuwe Delta-Instituut.

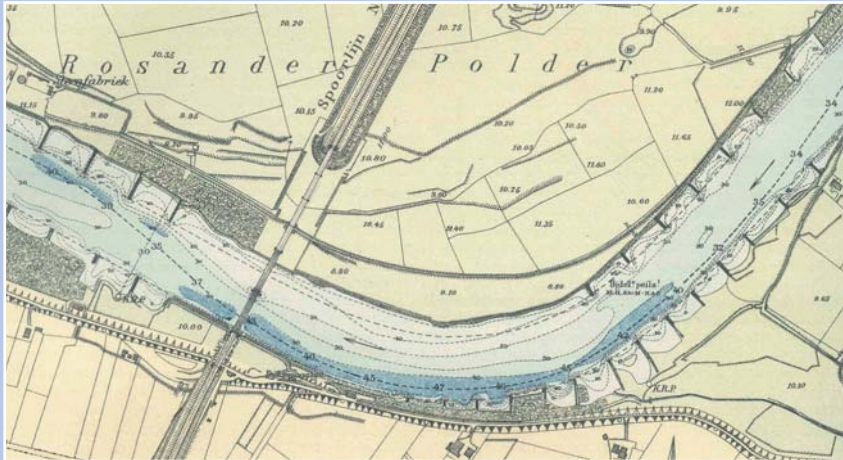
²²⁸ De reden om de allerlaagste ebstanden als referentievlak te kiezen is dat schepen er dan van uit kunnen gaan dat de werkelijke diepte altijd groter zal zijn dan de cijfers op de zeekaarten aangeven, zodat er vrijwel geen risico bestaat dat een schip bij een onverwacht lage waterstand aan de grond loopt.

²²⁹ Gegevens te vinden op www.waternormalen.nl (ingezien 14 november 2006).

²³⁰ Mededeling medewerker Rijkswaterstaat Zeeland, april 2005.

²³¹ Herindeling Schouwen-Duiveland, wet van 20 juli 1960, Stb. 305, art. 3.

Figuur 4.6 Kaartfragment van de Nederrijn bij Oosterbeek



Te zien is dat het geometrische midden van de rivier aanzienlijk afwijkt van de thalweg ter plaatse (deze is met een wat zwaardere zwarte streeplijn aangegeven en volgt onder meer de donkerblauwe vlakken die het diepste deel van de rivier aangeven).

Bron: Bosatlas, 1927

menvallen met de vaargeul. Een grens die de thalweg volgt, varieert voortdurend mee met de daarin optredende veranderingen. Het is bij grenzen tussen staten een gebruikelijke figuur (voor Nederland onder meer in de Rijn bij Lobith, in de Maas langs de Limburgse westgrens, en in de Schelde nabij Ossendrecht). In de praktijk kan het begrip tot problemen leiden. 'Vaargeul' impliceert meer een strook dan één specifieke lijn (Bouchez, 1963: 793). Als er zandbanken of eilanden in een rivier liggen, komt het voor dat beide rivierarmen ongeveer even diep zijn. Bij een erg vlakke rivierbodem kan het vrijwel onmogelijk zijn om een precieze ligging van de thalweg te bepalen.²³² En bij lage rivierstand kan de thalweg een andere ligging hebben dan bij hoge waterstand. De thalweg is enkele keren expliciet in een grensbeschrijving gebruikt.²³³ Voor zowel een vastediepte-lijn als een thalweg geldt dat hij permanent wijzigt als gevolg van de invloeden van de waterstroming. Beide zijn uiteraard niet zichtbaar.

²³² Dit was bijvoorbeeld het geval bij de Maas ten zuiden van Maastricht, toen die in de jaren na 1960 werd genormaliseerd. De Nederlands-Belgische grens volgde hier de thalweg, zoals was vastgelegd in het verdrag van 8 augustus 1843 (art. 4 § 2). Op ambtelijk niveau is in 1980 afgesproken dat men de thalweg van 1978 als grenslijn zal handhaven totdat daarover een verdrag zal zijn gesloten (Osinga, 1995: 16, 41). Dit verdrag is echter tot op heden niet tot stand gekomen. De opmerking in het *Kadaster Informatieblad* (november 2000, p. 10) dat deze afspraak is gebaseerd op de Nederlands-Belgische overeenkomst van 24 februari 1961 (Trb. 1961, 46) is niet juist; in die overeenkomst wordt niet over de rijksgrens gerept. In 2001 en 2003 hebben de Kadasters van Nederland en België de thalweg in de Maas overigens opnieuw gedetailleerd vastgesteld; zie akten van 24 april 2001 (12641/4) en 2 oktober 2002 (13361/22).

²³³ Ook de omschrijving 'midden van de vaargeul' in de *Hollandsche IJssel* (wet van 14 juli 1954, Stb. 316) kan tot deze categorie worden gerekend.

	Eenduidigheid	Precisie	Stabiliteit
Vastdiepte-lijn	+	-	-
Thalweg	*	-	-

4.4.6 Afscheidingen

Onder ‘afscheidingen’ worden hier verstaan hagen, hekken en muren die als functie hebben om de begrenzing van een stuk land (c.q. de begrenzing tussen twee stukken land) te markeren. Deze begrippen worden vrijwel uitsluitend in de processen-verbaal gebruikt, en in enkele KB’s uit de jaren tot 1840.

Voor zover viel na te gaan, is bij geen enkele afscheiding expliciet aangegeven dat de grens de aslijn van het object volgt, maar dat zal praktisch gezien de enige mogelijkheid zijn. Een analogie op basis van het oud-BW gaat niet op, omdat daarin muren (art. 681) en heggen (art. 710) verondersteld worden gemeen te zijn;²³⁴ dat is voor een gemeentegrens – die per definitie een lijn is – niet bruikbaar.

Door allerlei natuurlijke en niet-natuurlijke oorzaken zal de ligging van deze soort objecten gemakkelijk wijzingen ondergaan.

“tot aan de tuin van de Weduwe Leijters, volgt de grenslijn eerst de zuid en vervolgens de oostelijke tuinhaag, tot tegen de weide en boomgaard van den brouwer Bernardis van Aart” (PV Etten en Leur met Hoeven, 1826)

“tot een punt, gelegen ongeveer 83 m zuidoostelijk van de zuidwestelijke hoek van het raster om het transformatorstation” (Stb. 1966, 220, art. 2)

	Eenduidigheid	Precisie	Stabiliteit
Haag, hek	+	-	-
Muur	+	*	*

4.4.7 Gebouwen en kunstwerken

In grensvaststellingsstukken is in een paar honderd gevallen gebruikgemaakt van gebouwen en kunstwerken. Gebouwen komen voornamelijk in de processen-verbaal voor, kunstwerken vooral in latere wetten en besluiten.

a. Huis, gevel, buitenkant

Deze drie begrippen zijn alle gebruikt om er de buitenste begrenzing van een

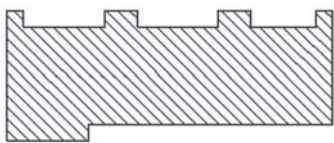
²³⁴ Het huidige BW is hier wel duidelijk in: bij alle objecten op een gemeenschappelijke grens wordt uitgegaan van het vermoeden dat het midden de feitelijke grens is (art. 5:36).

“tot aan de westelijke gevel van het gemaal in het perceel (...) waarna de westelijke, noordelijke en oostelijke gevel van dit gemaal gevolgd wordt” (Stb. 1990, 376, art.2, sub b.2)

“tot het midden van den zuidelijken kant van de (...) brug (...) gaat naar het midden van den noordelijken kant van bovengenoemde brug” (Stb. 1927, 86, art. 4, sub 5 en 6)

“volgt de grens(...) het (...) rechtlijnig verlengde van de as van de nieuwe schutsluis en de as van deze schutsluis” (Stb. 1972, 44, art. 2)

Figuur 4.7 Onduidelijke gevellijnen



gebouw mee aan te duiden. Die begrenzingen zijn niet altijd eenduidig: opgaande schoorstenen en steunberen steken vaak uit ten opzichte van de doorgaande gevellijn (fig. 4.7).

b. Brug

Definities van ‘brug’ beschrijven de functie, maar niet de begrenzing van dit type kunstwerk. Bruggen worden in omstreeks honderd gevallen in grensbeschrijvingen gebruikt; daarbij gaat het om elementen als ‘kant’, ‘mid-

den’, ‘as’, ‘hoekpunt’ en ‘(land)hoofd’. De juiste ligging van deze elementen kan afhankelijk zijn van welke begrenzing van een brug wordt aangenomen.

c. Sluis, sas

Een sluis (alsmede het soms gebruikte synoniem ‘sas’) is in enkele tientallen gevallen gebruikt. Definities van het begrip beschrijven de functie, maar niet de begrenzing van dit type kunstwerk. Van sluizen zijn ‘kant’, ‘muur’, ‘hoekpunt’, ‘midden’ en ‘as’ gebruikt.

In enkele gevallen is het begrip ‘as van de sluis’ gebruikt (de sluis is de ruimte voor de vaartuigen tussen de deuren van een schutsluis (Van Dale, 2005)), dat gelijkgesteld kan worden aan ‘as van de sluis’. Voorts komt in Stb. 1962, 12, het begrip ‘uitmaalkolk’ voor, dat functioneel weliswaar iets anders is dan een sluis, maar voor de interpretatie van grensbeschrijvingen op gelijke wijze kan worden behandeld.

d. Duiker

Dit begrip komt regelmatig in grensbeschrijvingen voor. Van Dale (2005) definieert het als een “koker onder een weg, door een dijk of dam, tot het afvoeren of inlaten van water”. Andere gebruikte benamingen zijn ‘onderleider’ en ‘grondduiker’. Hiervan zijn de elementen ‘as’ en ‘midden’ gebruikt, die gezien de rigide constructie van duikers als synoniem kunnen worden beschouwd. Bij grotere, vierkante, duikers worden daarnaast ‘hoekpunt’ en ‘(kant van de) inlaatmuur’ gebruikt.

e. Geleiddam, strekdam, verbindingsdam

Deze begrippen zijn enkele keren gebruikt om een nieuwe ge-

“een grens welke (...) in zuidelijke richting loopt door het midden van de grondduiker” (Stb. 1967, 471, art. 3 sub b)

“tot het zuidwestelijk hoekpunt van het westelijke randelement van het kunstwerk over de Rijksweg A7 t.p.v. De Scheiding” (Besluit interprovinciale commissie Groningen-Friesland van 25 november 1997, niet gepubliceerd)

meentegrens te positioneren in grote wateren. Soms is de (impliciete) zijkant gebruikt, soms de as. Ze zijn doorgaans opgebouwd uit steenblokken en daardoor niet al te precies begrensd; ook zullen ze door de werking van het water matige stabiliteit kennen.

Voor de meeste van deze objecten geldt dat er pas op lange termijn een reële kans bestaat dat ze door onderhoud en vernieuwing veranderingen ondergaan. Voor gevels is die termijn iets korter: aan een huis of gebouw wordt gemiddeld elke 25 tot 50 jaar groot onderhoud gepleegd. Ook dammen zullen, door werking van water, gemiddeld wat sneller veranderingen ondergaan.

“de nieuwe grens loopt (...) op 350 meter evenwijdig aan de strekdam die deel uitmaakt van het perceel” (Stb. 1972, 486, art. 2, sub 6, lid a)

	Eenduidigheid	Precisie	Stabiliteit
Gevel	*	+	*
Brug	*	+	+
Sluis	*	+	+
Duiker	+	+	+
Dam	+	*	*

4.4.8 Puntobjecten

Op de plaatsen waar geen topografische objecten beschikbaar waren om grenslijnen langs te trekken, zijn vaak lijnen gedefinieerd van en/of naar fysiek aanwezige puntobjecten. Dit is met name in de 19e en de eerste helft van de 20e eeuw toegepast; sindsdien worden in dergelijke situaties vrijwel uitsluitend coördinaten gebruikt. Virtuele lijnen zijn vaak in combinatie met andere grensbeschrijvingsmethoden gebruikt, bijvoorbeeld een gemeentegrens die vanaf de uiterste punt van een kadastrale perceelsgrens in rechte lijn loopt naar een kerktoren. Of een grens die het midden van het bospad volgt, tot aan het uiteinde daarvan en vandaar in een rechte lijn naar een zandhoop op de heide. In grensvaststellingsstukken is gebruikgemaakt van de volgende puntobjecten.

a. Grenssteen en -paal

In de grensbeschrijvingen in de processen-verbaal komen grensstenen en -palen frequent voor: vrijwel overal waar grenzen op het land niet met topografische objecten samenvielen werd de loop van de grens daarmee gemarkeerd – er was eenvoudigweg geen ander middel beschikbaar. Ook op plaatsen waar een gemeentegrens een weg kruiste werden vaak grensmarkeringen geplaatst. Een aantal van die grenzen bestaat nog steeds. De oorspronkelijke grensstenen, waarnaar in de processen-verbaal wordt verwezen, en

Figuur 4.8 Aardhoop als grensmarkering op de gemeentegrens van Apeldoorn en Rozendaal



Foto: Rob Boekhold

“loopt de grens in een rechte lijn in zuid-westelijke richting via punten, aangegeven door de grenspalen” (Stb. 1963, 68, art. 2)

“van laatstgemelde paal en heideveld op den aarde hoop geplaatst op den hoek noordwaards der Zandhoef en vandaar zo regt mogelijk op de Witwijd alwaar den noordwaards opgeworpen aardhoop door ons (...) is herkend” (PV Eersel met Bergeijk, 1826)

die uitsluitend voor de markering van gemeentegrenzen waren bedoeld, worden echter sinds de eerste helft van de 20e eeuw niet structureel onderhouden;²³⁵ nadat de kadastrale inmetingen hebben plaatsgevonden, hebben de stenen immers geen zelfstandige markeringsfunctie meer. Stenen en palen zijn op zichzelf stabiel, het enige risico is dat ze door een ongeval of door opzettelijke handeling van hun plek worden verwij-

derd. Terugzetten op hun juiste plaats gebeurt in de laatste honderd jaar vrijwel niet meer.

In latere wetten en besluiten wordt nog in enkele tientallen grensbeschrijvingen gebruikgemaakt van grensstenen of grenspalen. Dat zijn dan vooral situaties waarin het Kadaster nog niet de tijd heeft gehad om perceelsgrenzen te creëren. Zo zijn er grensstenen geplaatst op de nieuwe grens tussen Leusden en Amersfoort (1916) “aangezien de nieuwe grenzen niet geheel samenvallen met de grenzen van kadastrale percelen – hetgeen voor de omschrijving moeilijkheden gaf”.²³⁶ Een nieuwe grens tussen Nijmegen en Heumen is eveneens “aangegeven door de grenspalen” op enkele kadastrale percelen.²³⁷ Voorts komt het enkele keren voor dat de door Rijkswaterstaat geplaatste grenspaaltjes op de eigendomsgrens als gemeentegrens worden aangewezen,²³⁸ wat eigenlijk evengoed met behulp van de kadastrale perceelsaanduiding had kunnen gebeuren.

b. Aardhoop, grondhoop, zandheuvel, etcetera

Deze objecten komen alleen in processen-verbaal voor, en wel op heidevelden en woeste gronden, met eenzelfde functie als

²³⁵ Uit de gemeenten-enquête bleek dat geen enkele van de ruim 60 gemeenten nog zelfstandig grenspalen of -stenen onderhoudt (zie bijlage 2).

²³⁶ Kamerstukken II, 1915/16, 362.

²³⁷ Wet van 18 februari 1963, Stb. 68.

²³⁸ Bijvoorbeeld op de grens tussen Arnhem en Rozendaal (wet van 27 maart 1953, Stb. 137, art. 6).

grenspalen. Vele ervan zullen na verloop van jaren zijn verdwenen door weer en wind, of door ontginning van het terrein. Voor enkele bestaande gemeentegrenzen vormen deze objecten echter nog steeds de enige grensbeschrijving (fig. 4.8).

c. Kerktoren, lichttoren, molen, etcetera

De richting op dergelijke objecten is hoofdzakelijk gebruikt om grenslijnen in en over waterwegen te definiëren. In veel gevallen is niet gespecificeerd waar precies op een object moet worden gericht, maar aangenomen mag worden dat het hoogste punt ervan – en bij ontbreken daarvan, de verticale as – is bedoeld.

Een risico bij het gebruik van torenrichtingen is dat een nieuwe toren voor een oude wordt aangezien, zoals bij de grens van Terneuzen in de Westerschelde het geval bleek te zijn. De toren van de oude rooms-katholieke kerk die in 1880 als richtlijn was aangehouden was rond 1940 afgebroken; in de nabijheid was in 1915 de Willibrorduskerk kerk verrezen, met behulp waarvan in het kadaster rond 1970 de gemeentegrens was geconstrueerd (Scheele, 2001).

d. Richtpaal

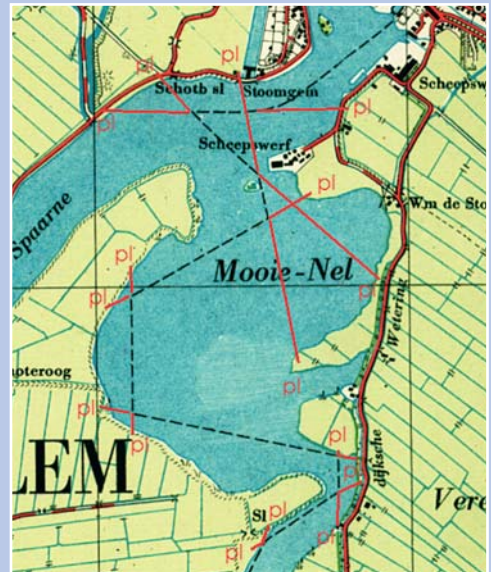
De grens die in 1927 tussen Haarlem en Haarlemmerliede werd bepaald,²³⁹ loopt deels door het Buiten-Spaarne (deze grens bestaat nog steeds). Aldaar is een knikkende grens gedefinieerd die een lijn volgt tussen twee op de oevers geplaatste palen, tot aan het snijpunt met een volgende lijn tussen twee andere op de oevers geplaatste palen – in totaal twintig palen met dertien constructielijnen (fig. 4.9).

“gaat de grens in de richting van een paal, staande op perceel Haarlemmerliede I422, tot aan het snijpunt met de lijn, getrokken van een paal, staande op perceel I424 in de richting van een paal, staande op het perceel D147” (Stb. 1927, 86)

“vanaf de dijk over de uiterwaarden in de richting van de toren van Gorinchem” (PV Woudrichem)

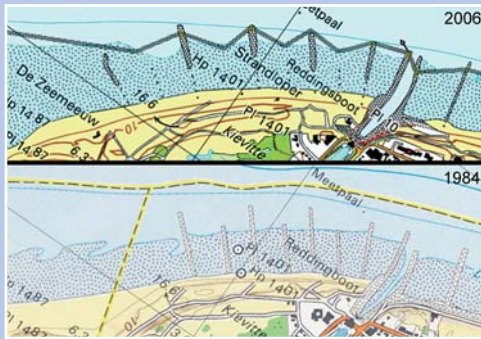
“getrokken(...) op het licht van den Hoek van Baarland” (Stb. 1880, 66, sub Terneuzen)

Figuur 4.9 Beschrijving van de gemeentegrens van Haarlem met constructielijnen



²³⁹ Wet van 21 april 1927, Stb. 86.

Figuur 4.10a Wijzigingen van de strandhoofden nabij Cadzand-Bad tussen 1984 en 2006



e. Hoofdenlijn

Bij het definiëren van een aantal gemeentegrenzen langs de Noordzeekust²⁴⁰ is bij diverse Zeeuwse gemeenten de grens gelegd langs de 'hoofdenlijn'. De desbetreffende wet definieert die als "de lijn die de koppen van een reeks naast elkaar gelegen hoofden met elkaar verbindt", en omschrijft de 'koppen van hoofden' als "de verst in zee gelegen punten

van strand-, paal- dan wel havenhoofden, voor zover boven water bij laaglaagwaterspringtij". Bij de toepassing bleek overigens, aldus een medewerker van de Provinciale Planologische Dienst van Zeeland, dat het beschikbare kaartmateriaal niet eensluidend was over welke hoofden er daadwerkelijk lagen op de datum waarop de nieuwe grenzen van kracht werden. Vergelijking van de topografische situaties van 1984 en 2006 nabij Cadzand-Bad leert dat strandhoofden inderdaad niet zo erg stabiel zijn (fig. 4.10a). Er zijn enkele nieuwe hoofden aangelegd, anderzijds zijn enkele bestaande hoofden ingekort.

Daarnaast blijkt er een verschil van inzicht te bestaan over de vraag welke koppen van de hoofden bij de bepaling van de grenslijn moeten worden gehanteerd. De foto van figuur 4.10b toont dezelfde lokatie als op de kaartjes, gezien vanuit het westen (links in fig. 4.10a). Het Kadaster heeft de tekst van de wet in die zin opgevat dat elk strandhoofd, hoe kort ook, als grenspunt is aangenomen. Dat resulteert in een gemeentegrens die dwars over het strand loopt (rode lijn in de foto). Dat lijkt een wel erg rigide interpretatie van de grensbeschrijving: de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geeft aan dat het gaat om het indelen van zeegebied bij de gemeente Vlissingen en dat daardoor het 'natte territorium' van Oostburg zal afnemen.²⁴¹ Dat suggereert een grens die de gele lijn in de foto volgt. De Topografische Dienst heeft min of meer een tussenvorm gehanteerd: bij elk kort strandhoofd is een grenspunt genomen dat in het verlengde ervan op de waterlijn ligt, waardoor de grens niet het strand doorsnijdt (de blauwe lijn). Voor deze werkwijze biedt de wets tekst echter geen aanknopingspunt. Bovendien wordt de ligging in Topgrenzen niet aangepast aan de gewijzigde oeverlijnen, zodat na verloop van jaren die grenspunten toch weer in zee dan wel op het strand kunnen komen te liggen.

In enkele andere grensbeschrijvingen is incidenteel ook de kop van een strekdam of geleidedam gebruikt (zie ook par. 4.4.7); hiervoor gelden dezelfde onzekerheden als voor de hoofdenlijn.

²⁴⁰ Regeling provinciale en gemeentelijke grenzen langs de Noordzeekust, wet van 2 november 1990, Stb. 553.

²⁴¹ Kamerstukken II, 1988/89, 21019, nr. 3, p. 8 en 9.

Figuur 4.10b Het strand bij Cadzand-Bad in oostelijke richting gezien



Rood de gemeentegrens zoals die in LKI staat, blauw de lijn die de Topografische Dienst heeft getrokken, en geel de lijn die (vermoedelijk) door de bestuurders is bedoeld.

Bron: Rijkswaterstaat, www.kustfoto.nl

f. Boom

Komt voor in een aantal processen-verbaal. Hoewel dat er nooit bij wordt vermeld, zal men hier in de regel het kennelijke midden van de stam hebben bedoeld (al zal het soms moeite kosten om dat te bepalen).

g. Hoek, schoorsteen van een huis

Komt voor in een aantal processen-verbaal en een enkele keer in een wet van latere datum. Van de schoorsteen kan worden aangenomen dat de verticale as is bedoeld.

h. Kilometer- en hectometerpaal, raai, spoorwegportaal

In een dozijn gevallen zijn punten van een gemeentegrens gedefinieerd met behulp van kilometer- of hectometerpalen (langs wegen), raaien (langs waterwegen) of spoorwegportalen. Dit soort markeringen is duidelijk herkenbaar en gedefinieerd; ze zijn vaak niet erg precies en over langere tijd zijn ze minder stabiel. Paaltjes langs wegen worden soms omver gereden en een vervangend paaltje zal vaak niet exact op dezelfde plek worden teruggezet (een speling van enkele decimeters is voor hun doel aanvaardbaar). Spoorwegportalen zijn op zich stabiel, maar bij spoor-

“in eene rechte lijn (...) op den schoorsteen van het huis van de weduwe Wouter Konings; van dezen schoorsteen in eene rechte lijn” (PV Rucphen met Zundert, 1822)

“tot een punt, gelegen op ongeveer 26,6 m ten westen van kmp. 75.0; van dit punt rechtstreeks” (Stb. 1966, 220, art. 2b)

“tot aan het snijpunt met de lijn, getrokken door de vaste punten Bocholtz 308 en 312, volgt vervolgens deze lijn” (Stb. 1981, 288, art. 2, onderdeel V, sub d)

baanonderhoud worden ze soms verplaatst. Ook kan de nummering door een nieuwe kilometrering anders worden.

i. Kadastrale grondslagpunten

Dit zijn punten, doorgaans buizen of stenen, die door het Kadaster in de grond zijn aangebracht als vaste punten van waaraf metingen kunnen worden begonnen. Deze punten hebben een nummer en zijn nauwkeurig in coördinaten vastgelegd. De stabiliteit is matig omdat ze verstoord kunnen raken door grondwerkzaamheden; bovendien worden ze in het huidige GPS-tijdperk niet veel meer gebruikt, en het is onzeker of de gegevensarchieven hiervan nog beschikbaar zijn.

In een aantal processen-verbaal, en later in nog enkele wetten, zijn er geografische oriëntaties gebruikt. Zo is in 1881 de grens van Veere in de Oosterschelde beschreven als lopende naar een punt “waar men den toren van Zierikzee juist in het Oosten heeft”.²⁴² Bij de herindeling van Schouwen-Duiveland is een nieuwe grens “een zuiver noord-zuid lopende lijn” en een andere “een lijn in zuiver noordelijke richting”.²⁴³ En de grens tussen Werkendam en Made “begint in het punt, dat is gelegen op een afstand van 650 meter exact zuidelijk van het snijpunt (...)”.²⁴⁴ In 1881 zal dat een richting in het geografische stelsel van lengte- en breedtegraden zijn geweest; in die tijd werd er nog geen rechthoekig coördinatenstelsel gebruikt. Voor de grenzen bij Schouwen-Duiveland en van Made en Werkendam moet dat ook het geval zijn, omdat anders een omschrijving had moeten worden gebruikt als ‘parallel aan de Y-as van het Rijksdriehoeksnet’. In de databestanden van de Topografische Dienst en van het Kadaster is deze interpretatie ook gevolgd.²⁴⁵

	Eenduidigheid	Precisie	Stabiliteit
Grensstenen/palen	+	+	*
Aardhopen etc.	*	-	-
Kerktorens etc.	+	+	+
Richtpalen	+	+	-
Hoofdenlijn	+	*	*
Boom	+	-	-
Hoek van huis	+	+	*
Km-hm paal, raai	+	*	*/-
Grondslagpunten	+	+	*

²⁴² Wet van 28 juni 1881, Stb. 105, art. 1, sub Veere.

²⁴³ Wet van 20 juli 1960, Stb. 305, resp. art. 3 en 6.

²⁴⁴ Wet van 19 september 1972, Stb. 486, art. 2 lid 6, sub b.

4.4.9 Cultuurgrenzen

Cultuurgrenzen zijn grenzen tussen twee stukken land met een verschillend grondgebruik, bijvoorbeeld bos-weiland, weiland-akker, akker-woeste grond. Ze komen – op een enkele uitzondering na – uitsluitend voor in de processen-verbaal. Het betreft steeds grenzen zonder markering; ze zijn uitsluitend gebruikt omdat er niets beters voorhanden was. Een recente toepassing is een grensbeschrijving van de provincie Limburg uit 1997 waar onder meer de begrippen ‘geografische oostelijke perceelsgrens van de aldaar gelegen boomgaard’ en ‘de aanwezige geografische perceelsscheiding’ zijn gebruikt.²⁴⁶ Cultuurgrenzen zijn betrouwbaar: over het algemeen is duidelijk wat er bedoeld wordt, ze zijn in de regel ook goed zichtbaar maar ze hebben niet meer dan een redelijke precisie en vaak is die slecht (hoe precies is de grens van een bos?). Ook de stabiliteit is slecht: cultuurgrenzen verschuiven en verdwijnen gemakkelijk (omzetten van weiland in akker, ontginnen van woeste grond, e.d.).

“langs de oostkant der weilanden” (PV Ambt Delden met Hengelo, 1820)

”agter om het huis van Jan de Goede (...) tot aan het huis de Grafhorst waar agter langs de limiet weder om gaat” (PV Meppel met Nijeveen, 1822); blijkens de kaarten werden hiermee niet de huizen op zichzelf bedoeld, maar de erven waar ze op stonden.

‘geografische perceelsgrens van de boomgaard’ (Prov. Blad Limburg 1997, 47)

	Eenduidigheid	Precisie	Stabiliteit
Cultuurgrens	+	*/-	-

4.4.10 Eigendomsaanduidingen

Op plaatsen waar geen duidelijke topografische objecten beschikbaar waren zijn soms eigendomsaanduidingen gebruikt om de gemeentegrens te beschrijven. Dit is voornamelijk toegepast in de processen-verbaal. Daarna is deze grensbeschrijvingsmethode nog incidenteel toegepast, zoals in een wet uit 1963 (geciteerd in kader) en in een grensbeschrijving van GS van Limburg in 1997 waarin de grens wordt bepaald “op de lijn die de scheiding vormt tus-

245 Een geografisch stelsel is gebaseerd op een ellipsoïde (de optimale benadering van de vorm van de aarde). Omdat de geoïde onregelmatig is, en de metingen op dit punt in de afgelopen jaren steeds nauwkeuriger werden, zijn er in Nederland diverse ellipsoïden gebruikt, waarbij de geografische aanduiding (oosterlengte/noorderbreedte) van topografische punten per keer verschilt (in de orde grootte van enkele graadminuten in oostwest- en in noordzuid-richting). Ook treedt soms enige draaiing op: de verdraaiing van Bessel-ellipsoïde ten opzichte van de WGS84-ellipsoïde is ongeveer 1 cm per km (mededeling afd. Rijksdriehoeksmeting van het Kadaster aan de auteur, maart 2004).

246 Grensbeschrijving Roermond-Swalmen, besluit GS van 19 september 1997, Prov. Blad 47. In de Prov. Bladen 46 en 48 van 1997, die andere onderdelen van dezelfde herindeling beschrijven, komen vergelijkbare begrippen voor.

“volgt de [gemeente]grens (...) de nieuw gevormde eigendomsgrens tussen de gronden van de familie van Beuningen aan de oostzijde en die van verschillende andere eigenaren aan de westzijde tot aan de noordzijde van de Groenendijk” (Stb. 1963, 493, art. 14)

sen de noordzijde van de oprit (...), eigendom van Rijkswaterstaat, en de Heitissenweg, die door Rijkswaterstaat aan de gemeente Maasbracht is overgedragen”²⁴⁷

- eenduidigheid: goed. Een onzekerheidsfactor is dat de eigenaren aan weerszijden van een gemeentegrens soms ook elders percelen bezitten die aan elkaar grenzen, en alleen in de context van de volledige grensbeschrijving in het PV kan worden afgeleid om welke eigendomsscheiding het gaat. In de praktijk kan eventuele verwarring met gegevens uit het kadaster worden uitgesloten.
- precisie: matig tot goed. Eigenaren weten over het algemeen wel waar hun grens ligt, hoewel de grenslijn niet altijd geometrisch zeer precies kan worden aangewezen.
- stabiliteit: matig. Het gebeurt regelmatig dat – los van formele eigendoms-overdracht – bezitsgrenzen verschuiven, waarna na een zeker tijdsverloop op grond van verkrijging door verjaring²⁴⁸ ook de eigendomsgrens kan veranderen. Dan is de oorspronkelijke eigendomsgrens niet meer zichtbaar en daarmee de loop van de gemeentegrens die daar langs was gelegd. Als eigenaren zich van de verschuiving niet bewust zijn, zal gemakkelijk de verschoven bezitsgrens voor de ‘echte’ eigendomsgrens – en dus voor de gemeentegrens – worden aangezien.

Voorts verandert vaak de rechtstoestand van percelen door overdracht, overlijden, etc.; na verloop van tijd is de oorspronkelijke beschrijving niet meer correct, al is die via historisch onderzoek in het kadaster wel weer te reconstrueren.

	Eenduidigheid	Precisie	Stabiliteit
Eigendomsaanduiding	+	+/*	*

In veel processen-verbaal zijn eigendomsaanduidingen gebruikt om bijvoorbeeld een bepaalde sloot of haag aan te duiden. In deze gevallen is deze aanduiding niet meer dan een nadere identificatie van de sloot of de haag, en valt zo'n beschrijving niet in deze klasse.

4.4.11 Kadastrale kenmerken

Een grensbeschrijving met kadastrale kenmerken bestaat uit een opsomming van de kadastrale perceelsgrenzen waarlangs de beoogde gemeentegrens achtereenvolgens loopt. De Kadasterwet definieert een perceel als “een deel van

²⁴⁷ Grensbeschrijving Echt-Maasbracht, Prov. Blad Limburg 1997, 48.

²⁴⁸ BW 3:99 en 3:105.

het Nederlands grondgebied van welk deel de Dienst [van het Kadaster] de begrenzing met behulp van landmeetkundige gegevens heeft vastgelegd (...) en dat door zijn kadastrale aanduiding is gekenmerkt”.²⁴⁹ Deze aanduiding bestaat uit respectievelijk de naam van een kadastrale gemeente, de letter van de sectie (een onderverdeling van de kadastrale gemeente) en een volgnummer binnen die sectie, bijvoorbeeld: gemeente Oosterwolde, sectie B, nr. 7822.²⁵⁰ Zo’n aanduiding verwijst naar een perceel met één bepaalde begrenzing; zo gauw die grens verandert (door bijvoorbeeld overdracht van een perceelsgedeelte), ontstaat er een nieuw perceelnummer (par. 3.3.2). Uit de definitie van ‘perceel’ volgt overigens dat de landmeetkundig vastgelegde begrenzingen het fundament van een perceel zijn; een perceel is in feite een samenstelling van ingemeten grenzen.

De opbouw van een kadastrale grensbeschrijving kan op twee manieren plaatsvinden. het aanduiden van één bepaalde perceelsgrens met een windrichting, of het aanduiden van een grens door de aan weerszijden gelegen percelen te vermelden (zie voorbeelden in kader). In de loop van de 20e eeuw is de tweede methode het meest gebruikelijk geworden, mogelijk omdat het gebruik van windrichtingen gemakkelijker leidde tot interpretatieproblemen.²⁵¹ In enkele gevallen zijn kadastrale sectie- of gemeentegrenzen in een grensbeschrijving gebruikt; omdat die per definitie ook altijd een perceelsgrens zijn, bezitten ze dezelfde eigenschappen.

Een variant is dat in enkele tientallen grensvaststellingsbesluiten geen expliciete grenslijn wordt gedefinieerd, maar dat daarin alleen wordt opgesomd welke kadastrale percelen van de ene naar de andere gemeente overgaan.²⁵²

■ eenduidigheid: goed. Er is geen twijfel over de vraag wat er onder een bepaald perceelnummer wordt verstaan, waarmee ook ondubbelzinnig vastligt welke grenslijn wordt bedoeld.

“tot de noordoostelijke grens van het perceel Maartensdijk D 526, verder in zuidoostelijke richting deze grens en de noordoostelijke grens van het perceel Maartensdijk D 1585” (Stb. 1953,471, art. 5)

“volgt de grens de grenzen tussen enerzijds de percelen, kadastraal bekend gemeente Poortugaal, sectie A, nrs. 1963 en 681 en anderzijds de percelen, kadastraal bekend gemeente Poortugaal, sectie A, nrs. 2006, 2007, 2008 en 1952” (Stb. 1984, 331)

249 Art. 1. sub c. In art. 2 van de wet-Arhi wordt het begrip ‘kadastrale kenmerken’ gehanteerd, wat materieel op hetzelfde neerkomt; in de praktijk worden beide begrippen door elkaar heen gebruikt. In dit boek zal de terminologie van de wet-Arhi worden aangehouden.

250 Kadasterbesluit, art. 2 lid 1.

251 De analoge kadastrale (eiland)kaarten waren vaak niet noordgericht, zodat gemakkelijk fouten konden worden gemaakt bij het bepalen van de juiste windrichting van een perceelsgrensgedeelte.

252 Dat moeten vanzelfsprekend gehele percelen zijn; een grensbeschrijving waarin percelen gedeeltelijk overgaan, zonder nadere specificatie of kaart, is per definitie onvolledig. Dat was bijvoorbeeld het geval met het besluit van GS van Noord-Holland van 16 december 2003 (Prov. Blad 61) inzake de nieuwe grens tussen Bloemendaal en Velsen.

- **precisie:** zeer variabel. Deze is afhankelijk van de metingen die ten grondslag liggen aan de gebruikte perceelsgrenzen, en de nauwkeurigheid daarvan kan voor elke perceelsgrens weer anders zijn. De kwaliteit van de metingen was de eerste halve eeuw van het Kadaster niet al te hoog (0,5-1 meter), werd in de laatste decennia van de 19e eeuw en de eerste helft van de 20e eeuw steeds beter en is sindsdien zodanig dat de precisie van de gevormde perceelsgrenzen onder de 10 tot 20 cm zal liggen. (Dat het reconstrueren van een meting uit pakweg 1910 de nodige moeilijkheden met zich mee kan brengen, is een praktisch maar geen fundamenteel probleem dat hier verder buiten beschouwing blijft.) Overigens zijn van veel perceelsgrenzen van vóór 1878 geen meetgegevens bewaard gebleven, zodat men daarvoor dient terug te grijpen op de indirecte weerslag van de metingen zoals die op de kadastrale kaart staat, en daarvan is de precisie veelal slecht.
- **stabiliteit:** redelijk. Een kadastrale perceelsaanduiding heeft in principe betrekking op één unieke begrenzing, die altijd in het kadaster kan worden teruggevonden – hetzij op een kaart, hetzij (na 1878) in de vorm van meetgegevens. Deze unieke begrenzing is echter niet absoluut, omdat deze geometrisch kan worden aangepast met ‘redres’: een administratieve correctie van een meting of kaartering (par. 3.3.2). Er zijn gevallen gevonden waarbij zo’n geredresseerde grens samenviel met een gemeentegrens; met het redres van de perceelsgrens werd ook de (kadastrale) gemeentegrens veranderd. De gemeentegrens veranderde weliswaar niet formeel – maar dat zullen gebruikers in de praktijk niet kunnen constateren.

Voorts wordt de stabiliteit van perceels-annex-gemeentegrenzen beïnvloed door kaartvernieuwing, hermeting en ruilverkaveling; de bestaande gemeentegrenzen worden vrijwel nooit opnieuw ingemeten, maar overgetekend (par. 3.4), wat een bron van fouten is. Dit gebeurde ook bij kaartvernieuwing en bij het ‘passend maken’ van de begrenzingen van de eilandkaarten bij de conversie naar LKI. Men kan in principe weliswaar teruggrijpen op de minuutplannen maar die kunnen door schaalverschillen vaak moeilijk met de nieuwe (analoge of digitale) kaarten worden vergeleken.

Een bijzondere (en eenmalige) grensbeschrijving was die waarbij een nieuwe gemeentegrens vanaf een bepaald punt evenwijdig loopt “aan de lijnen, zoals die op het kadastrale minuutplan (...) als zuid/noord-lopende ruitlijnen zijn voorgesteld”.²⁵³ Los van het feit dat hier ‘bijblad’ had moeten staan in plaats van ‘minuutplan’, kan deze methode worden beschouwd als een (omslachtige) vorm van een omschrijving met coördinaten, omdat het in principe mogelijk is om kadastrale kaarten met coördinatentransformaties met redelijke precisie naar het landelijke RD-stelsel om te rekenen.

²⁵³ Wet van 23 juli 1957, Stb. 297 (grens Utingeradeel-Doniawerstal).

	Eenduidigheid	Precisie	Stabiliteit
Kadastraal kenmerk	+	+/*/-	*

4.4.12 Ruilverkavelingskenmerken

In een aantal gevallen zijn gegevens uit een ruilverkaveling gebruikt om gemeentegrenzen mee te beschrijven. Dat betrof gebieden waarin nieuwe gemeentegrenzen zijn geprojecteerd langs de terreinsituatie die ná de voltooiing van een ruilverkaveling werd voorzien. De bestaande kadastrale kenmerken zijn in zo'n geval niet erg praktisch, omdat die zijn gebonden aan een terreinsituatie die op korte termijn komt te vervallen, en de nieuwe kadastrale kenmerken zijn nog niet beschikbaar omdat de ruilverkaveling nog niet is voltooid.

De Ruilverkavelingswetten van 1924, 1938 en 1954, en hun opvolger de Landinrichtingwet (LIW) 1985,²⁵⁴ voorzien in de mogelijkheid om in een bepaald gebied (een blok) de bestaande verkaveling geheel te herzien. In het algemeen wordt eerst een *begrenzingenplan*²⁵⁵ opgemaakt (art. 131 LIW); dit bevat het ontwerp voor de nieuwe infrastructuur van het blok. Dit plan moet door Gedeputeerde Staten worden goedgekeurd. Vervolgens wordt een nieuwe perceelsindeling van het gebied ontworpen, het *plan van toedeling* (PvT; art. 196 LIW), dat door de ruilverkavelings- respectievelijk de landinrichtingscommissie wordt vastgesteld. Dit plan omvat onder andere een kavelindelingskaart: daarop staan de begrenzingen en nummers van de nieuw te vormen percelen (*kavels*). Het PvT wordt ter visie gelegd en over bezwaren wordt eerst door de commissie, en in tweede instantie door de arrondissementsrechtbank beslist. Daarna is het PvT definitief, en kunnen de terreinwerkzaamheden uitgevoerd gaan worden om de nieuwe indeling van het gebied te realiseren. Vervolgens worden de kavels juridisch aan hun nieuwe rechthebbenden overgedragen met de inschrijving van een 'akte van toedeling' in de openbare registers (art. 207 LIW), waarmee alle voorgaande zakelijke rechten komen te vervallen (de akte is titelzuiverend). Op basis van deze akte wordt het kadaster bijgewerkt en krijgen de kavels een kadastraal perceelnummer. De kavelnummering vindt per blok plaats; hij staat los van de

“volgt de nieuwe gemeentegrens de gemeenschappelijke grens van de waterloop nr. 338 en de kavel nr. 48-02-07 enerzijds en kavel nr. 48-02-06 anderzijds” (Stb. 1972,486, art. 2 sub 3b)

“de grens loopt vanaf de noordelijke insteek van de Grote Wetering (nummer 211) langs de oostelijke insteek van de kavelsloot tussen de kavels 5/507 en 2/420 over een lengte van ongeveer 100 meter” (Stb. 1962,12, art. 2 sub c)

²⁵⁴ Wet van 9 mei 1985, Stb. 299.

²⁵⁵ In de ruilverkavelingswetten werd dit aangeduid als Plan van Wegen en Waterlopen.

kadastrale nummeringssystematiek. De definitieve kavelgrenzen, die op de kaart(en) bij de akte van toedeling voorkomen, zullen de kadastrale perceelsgrenzen gaan vormen, zodat daardoor wel een impliciete link naar het kadaster wordt gelegd. Op de desbetreffende kadastrale veldwerken zijn meestal zowel de kavelnummers als de nieuwe perceelnummers vermeld.

De Landinrichtingswet bevat geen definitie van het begrip ‘kavel’. De relatie tussen kavels en kavelnummers wordt in de wet pas gelegd in de akte van toedeling (art. 207 lid 4). Totdat die akte is vastgesteld, zijn kavels technisch-administratieve hulpmiddelen in het landinrichtingsproces. Gedetailleerde voorschriften daarvoor zijn opgenomen in de Handleiding Landinrichtingswerken (HLW; vóór 1 juni 1996 de Handleiding Ruilverkavelingswerken, HRW). Dit zijn voorschriften die door het Kadaster zelf zijn opgesteld; formele status hebben deze stukken niet. In de HLW komt overigens evenmin een definitie van het begrip ‘kavel’ voor.

In een tiental wetten²⁵⁶ zijn nieuwe gemeentegrenzen beschreven met kavelnummers en/of met infrastructuurelementen²⁵⁷ uit het begrenzingsplan. Een aandachtspunt is dat de relevante stukken van ruilverkavelingen op verschillende plaatsen zijn gearchieveerd. Het begrenzingsplan zal, vanwege de goedkeuring door Gedeputeerde Staten, in provinciale archieven aanwezig zijn. De kavelkaarten van het definitieve PvT zijn gehecht aan de akte van toedeling die is ingeschreven in de openbare registers, en kunnen in die registers worden teruggevonden. Archieven van afgesloten projecten worden bewaard bij de Dienst Landelijk Gebied (HLW, art. 1.5.8), zij het dat de voor het Kadaster van belang zijnde stukken bij het Kadaster bewaard blijven (welke stukken dat zijn is echter in de HLW niet in detail gespecificeerd).

■ eenduidigheid: goed, indien de versie van het gebruikte plan is gespecificeerd. Als dat niet is gebeurd, dan is de begrenzing van een bepaald kavelnummer onzeker: tijdens het opmaken van het PvT, en tijdens de bezwarenprocedures, kunnen kavelbegrenzungen worden gewijzigd, terwijl de desbetreffende kavels hun bestaande nummer behouden. Ook kunnen nummers ontstaan of vervallen als de ontworpen indeling wordt gewijzigd. Dit geldt ook voor een begrenzingsplan, zolang dat niet door GS is vastgesteld.

Van het dozijn grensvaststellingsstukken waarin ruilverkavelingskenmerken zijn gebruikt, is in een paar gevallen het GS-goedkeuringsbesluit van het begrenzingsplan opgenomen. In de gevallen dat kavelnummers zijn gebruikt, is nergens expliciet benoemd welke onderliggende versie van het PvT is gebruikt.

²⁵⁶ Twee omvangrijke toepassingen hiervan zijn de grenscorrecties in het Land van Maas en Waal (wet van 19 januari 1962, Stb. 12) en de gemeentelijke herindeling van het Land van Heusden en Altena (wet van 19 september 1972, Stb. 486).

²⁵⁷ Voor dit doel zijn deze te beschouwen als (langwerpige kavels) met een infrastructuurbestemming.

- **precisie:** hoog. Kavel- en infrastructuurgrenzen worden rekenkundig vastgelegd; dat gebeurt steeds binnen één ruilverkavelingsproject, zodat de kwaliteit homogeen is. Voorts zijn pas vanaf 1962 kavelaanduidingen in grensbeschrijvingen gebruikt, en de meet- en rekentechnieken in die tijd waren al zodanig goed dat de kavel- en infrastructuurgrenzen geometrisch gezien een hoge kwaliteit hebben.
- **stabiliteit:** matig. Bij de uitvoering van terreinwerk kunnen er verschillen ontstaan ten opzichte van het ontwerp; en de later ontstane kadastrale percelen – hoewel gebaseerd op de ontworpen kavels en infrastructuur – kunnen daarom in principe niet als ‘opvolger’ van de ontworpen objecten worden aangenomen.

	Eenduidigheid	Precisie	Stabiliteit
Kavel met brondoc.	+	+	*
Kavel zonder brondoc.	-	n.v.t.	*

4.4.13 Projectgrenzen

In deze klasse vallen virtuele begrenzingen van gebieden waar werkzaamheden plaatsvinden of zullen plaatsvinden. Deze categorie komt enkele keren voor in grensvaststellingsstukken en wel in twee vormen.

a. Ontheigeningsgrens

Dit begrip heeft betrekking op de begrenzing van een gebied dat onteigend zal worden of onteigend is. Een ontheigeningsgrens loopt vooruit op de verwerking van de nieuwe eigendomssituatie door het Kadaster. Het begrip is op zichzelf wel goed gedefinieerd (de Ontheigeningswet schrijft nauwgezette procedures voor). Maar bij gebruik van een ontheigeningsgrens moet er wel een status worden vermeld: hetzij een formeel besluit waarbij de onteigening is goedgekeurd, hetzij de datum van het gebruikte ontwerp. In de grensbeschrijving Den Haag-Voorburg van 1907,²⁵⁸ waarin een ontheigeningsgrens wordt genoemd, ontbreekt zo’n status. Overigens zal een goedgekeurde ontheigeningsgrens dezelfde karakteristieken hebben als kadastrale percelen, omdat de Ontheigeningswet uitgaat van de gegevens zoals die in het Kadaster bekend zijn en daarmee – impliciet – ook van de kadastrale perceelsgrenzen.

b. Werkgrens

Dit is de lijn tot waar een bepaald werk (bijvoorbeeld wegaanleg) zal worden uitgevoerd. In de regel is die vastgelegd op grootschalige kaarten bij het ont-

²⁵⁸ Wet van 16 juli 1907, Stb. 213.

werp, maar het komt regelmatig voor dat de projectgrens gedurende de projectvoorbereiding en uitvoering wijzigt. De nieuwe gemeentegrens tussen Elst en Arnhem loopt deels langs de grens van uit te voeren (weg)werkzaamheden, zoals die is aangegeven op de bij een grensbeschrijvingsbesluit van GS van Gelderland behorende tekening.²⁵⁹ Werkgrenzen zijn niet stabiel: na afloop van het werk hebben ze immers geen functie meer en worden ze niet bijgehouden.

	Eenduidigheid	Precisie	Stabiliteit
Onteigeningsgrens zonder status	-	n.v.t.	*
Werkgrens	*	*	-

4.4.14 Coördinaten

In 1922 verscheen de eerste wet waarin coördinaten werden gebruikt voor het beschrijven van een gemeentegrens.²⁶⁰ Het gaat hier om het coördinatenstelsel²⁶¹ van de nationale Rijksdriehoeksmeting (RD) dat in de eerste decennia van de 20e eeuw tot stand is gekomen.²⁶² Aanvankelijk had dit stelsel de toren van de Onze Lieve Vrouwenkerk in Amersfoort als nulpunt, maar in de jaren zeventig van de 20e eeuw is dit nulpunt verschoven naar een plaats ten zuiden van Parijs.²⁶³ Dit was een zuiver rekenkundige operatie: alle bestaande coördinaten werden met een vaste waarde opgehoogd, maar het stelsel als zodanig veranderde niet. Dit wordt het “verschoven stelsel van de Rijksdriehoeksmeting” genoemd. Eind 20e eeuw zijn de coördinaatstelsels van diverse Europese landen op elkaar afgestemd, waarbij werd geconstateerd dat het

²⁵⁹ Prov. Blad Gelderland 1995,107. De tekstbeschrijving en de kaart zijn overigens op een aantal punten niet met elkaar in overeenstemming: de werkgrens ontbreekt in de tekst, en de in de tekst genoemde punten A, B, C en D staan niet op de kaart.

²⁶⁰ Indeling van een gedeelte van de Zuiderzee bij de gemeente Lemsterland, wet van 6 februari 1922, Stb. 50.

²⁶¹ In de landmeetkundige praktijk wordt er gemeten en gerekend op een plat vlak met een rechthoekig coördinatenstelsel. In dat vlak wordt één punt als nulpunt gekozen en vervolgens wordt van andere punten in dat gebied de locatie op het vlak met landmeetkundige technieken bepaald. De positie in oost-westrichting wordt aangeduid als de X-coördinaat, de positie in de noord-zuidrichting is de Y-coördinaat. De positie van het platte vlak ten opzichte van het (gekrumde) aardoppervlak wordt met driehoeksmeting bepaald.

²⁶² Een eerder rechthoekig stelsel, dat gebaseerd was op de driehoeksmetingen van Krayenhoff, is nooit gebruikt voor grensbeschrijvingen en blijft hier buiten beschouwing.

²⁶³ Al vanaf 1931 is dit verschoven stelsel in gebruik genomen voor militaire toepassingen; deze coördinaten werden ook wel ‘Artilleriecoördinaten’ genoemd (Van der Linde, 1967: 9). Het Kadaster heeft in 1970 besloten om de punten van het Rijksdriehoeksnets ook in het verschoven stelsel te gaan aangeven (De Ridder, 1970: 127); een paar jaar later was dat stelsel de norm in de Nederlandse landmeetkunde geworden (Muller/Scheffer, 1974, suppl.3).

RD-net enigszins (enkele centimeters tot enkele decimeters) moest worden aangepast om goed op de omringende stelsels aan te sluiten. Coördinaten in dit Europese vereffende stelsel worden aangeduid met 'RD2000'. Het Kadaster heeft, samen met de landmeetkundige beroepspraktijk, in 2000 besloten om in het dagelijkse gebruik in Nederland het bestaande verschoven RD-coördinatenstelsel te blijven gebruiken, gezien het feit dat de coördinaatwaarden in vergelijking met RD2000 hoogstens 25 cm verschillen, en dat (mede daarom) het omzetten van alle digitale geografische bestanden en documenten veel te bewerkelijk wordt geacht (Salzmann, 2000: 397).

Bij het gebruik van coördinaten uit diverse perioden, zoals in grenswijzigingswetten en besluiten, dient te worden gecontroleerd in welk coördinatenstelsel de desbetreffende coördinaten zijn gegeven; zowel het niet-verschoven als het verschoven RD-stelsel is regelmatig gebruikt, maar dat is meestal niet expliciet aangegeven. In de periode 1978-1984 komen beide stelsels in wetten en besluiten voor. In 1984 nam de Tweede Kamer de motie-Van Rossum aan die voorschreef dat verschoven RD-coördinaten moesten worden gebruikt;²⁶⁴ dit is in de wet-Arhi van 1991 expliciet vastgelegd. RD2000 is nog niet in grensbeschrijvingen toegepast; naar de letter van de wet is dat ook niet toegestaan.

In enkele grensvaststellingsbesluiten zijn de termen 'abscis' en 'ordinaat' gebruikt in plaats van X-coördinaat en Y-coördinaat. Dat is op zichzelf niet fout, maar deze termen zijn sterk verouderd en worden in de geodetische praktijk niet meer gebruikt.

- eenduidigheid: hoog, coördinaten zijn goed gedefinieerd. (Een kanttekening is wel dat iemand die niet geometrisch is onderlegd niet kan bepalen of bepaalde coördinaten in het oude dan wel het verschoven RD-stelsel zijn gedefinieerd.)
- precisie: hoog, coördinaten zijn van zichzelf niet meer dan getallen zonder tolerantie, en in geen enkel grensvastleggingsstuk is er een expliciete tolerantie bij opgegeven.²⁶⁵ Het Kamerlid Van Rossum stelde aan de orde dat bij de herindeling van West-IJsselmonde coördinaten waren gebruikt die op meters waren afgerond, waarop de minister van Binnenlandse Zaken antwoordde

"Beginnende in het punt met de coördinaten in het (verschoven) stelsel van de Rijksdriehoeksmeting $x=145962.67$; $y=494586.93$, loopt de grens via de punten met de coördinaten:

$x=146287.70$; $y=494125.34$

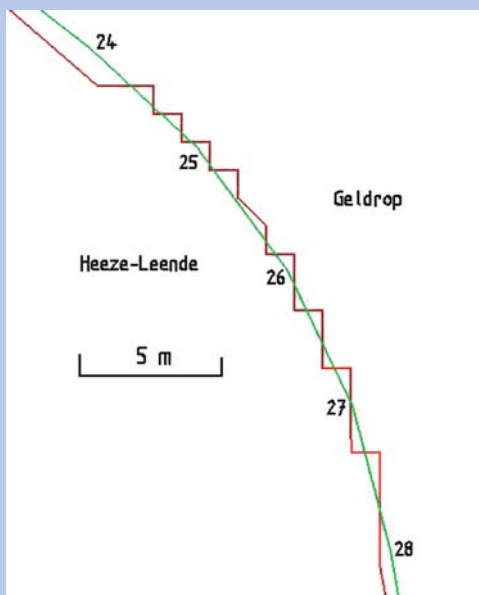
$x=146575.64$; $y=493716.57$ "

(Stb.1983, 328, art. 2, sub a.)

²⁶⁴ Handelingen II, 1982/1983, 17964, nrs. 5 en 6 en Handelingen II, september 1984, p. 5201-5203.

²⁶⁵ Het heeft echter geen zin om coördinaten in méér dan twee decimalen in een grensvastleggingsstuk op te nemen, zoals de vier decimalen in het besluit van GS van Noord-Holland van 14 september 1999 (Prov. Blad 62) tot vaststelling van de grensbeschrijving tussen Amsterdam en Diemen. Als men met gebruikelijke moderne landmeetkundige technieken punten in het terrein wil uitzetten, dan bedraagt de uitzetprecisie 1 à 2 cm (par. 8.4.2).

Figuur 4.11 Coördinatengrens tussen Heeze-Leende en Geldrop van 2003



Enkele coördinaatpunten als voorbeeld:

In GS-besluit	Opgave provincie aan Kadaster
167105 – 379605	167105,047 – 379604,632
167103 – 379609	167102,760 – 379609,425
167100 – 379614	167099,624 – 379613,711
167096 – 379617	167095,747 – 379617,341

dat men achter elke coördinaat “een komma, gevolgd door twee nullen” moet denken, “er is dus geen afronding in meters”.²⁶⁶ Zo’n afronding moet wel met beleid gebeuren. In een grensvaststellingsbesluit van GS van Noord-Brabant van 2003 staan coördinaatpunten op hele meters vermeld, maar de gebruikte grenspunten liggen zo dicht bij elkaar dat hierdoor zeventien paren van precies dezelfde coördinaatparen zijn ontstaan, en één keer zelfs drie gelijke coördinaatparen.²⁶⁷ Waarschijnlijk heeft er ergens in het tekstverwerkingsproces een afronding plaatsgehadt. Hierdoor is een ander grensbeloop ontstaan dan de bedoeling was (fig. 4.11). Uit de figuur blijkt dat het GS-besluit een ‘trapsgewijze’ grens heeft gedefinieerd (rode lijn) terwijl een vloeiende lijn was beoogd (groene lijn). Deze trapsgewijze grens is op zichzelf wel bestaanbaar en dit kan alleen worden hersteld als het betreffende besluit opnieuw wordt genomen, met de juiste coördinaatwaarden tot twee cijfers achter de komma.²⁶⁸

- **stabiliteit:** hoog; coördinaten zijn abstracte getallen die hoogstens door stelselwijzigingen kunnen veranderen. Het omrekenen van RD naar verschoven-RD is een eenvoudige optelling; een mogelijke toekomstige omrekening naar RD2000 vereist meer werk, maar de benodigde gegevens daarvoor zijn gemakkelijk te verkrijgen.

	Eenduidigheid	Precisie	Stabiliteit
Coördinaten	+	+	+

²⁶⁶ Handelingen II, 1983/84, p. 5146. Overigens wordt in het merendeel van de grensbeschrijvingen een decimale punt gebruikt in plaats van een komma.

²⁶⁷ GS-besluit van 9 december 2003 (niet gepubliceerd) met de beschrijving van de nieuwe grens tussen Geldrop en Heeze-Leende.

²⁶⁸ Het Kadaster heeft deze grensverandering pas in mei 2006 verwerkt met gebruikmaking van “coördinaten verkregen van provincie Noord-Brabant” (veldwerk Heeze A1107, mei 2006). Dat zijn overigens maar 19 coördinaten, terwijl het GS-besluit er 71 kent. Het veldwerk verwijst niet naar het GS-besluit van 2003. Het nieuw gevormde perceel is bij deze gelegenheid abusievelijk onder de kadastrale gemeente Heeze gebracht.

In de wet waarbij een ingepolderd stuk land bij Andijk werd ingedeeld²⁶⁹ zijn drie in coördinaten gegeven punten en een heel stelsel van meetlijnen en meetcijfers gebruikt om de nieuwe grens te beschrijven. Dit lijkt een aparte grensbeschrijvingsmethode. Dit meetstelsel is echter onverbrekkelijk verbonden met die coördinaatpunten: alle gegevens kunnen zonder meer worden gebruikt om er coördinaten van de grenspunten mee te berekenen (wat wellicht ook handiger was geweest voor de beschrijving in de wet), en daarom is het praktisch gezien een bijzondere vorm van een grensbeschrijving met coördinaten.

Van de herindeling Noord-Brabant van 1996 bestaat de grensbeschrijving uit een serie kaarten zonder tekstbeschrijving. Op een aantal van die kaarten liggen nieuwe grenzen 'los' (niet langs kadastrale perceelsgrenzen).²⁷⁰ Van die 'losse' grenzen kan men niet anders dan de coördinaten ontlenen uit de kaart (op de kaarten is een coördinatennet afgebeeld). Dat heeft vanzelfsprekend consequenties voor de precisie van de aldus bepaalde grenzen. Bij de voor deze kaarten gehanteerde schaal 1:5.000 is een teken- en/of afleesfout van 0,2 mm al een afwijking van 1 meter in het terrein. Ook de manier waarop de kaart is vervaardigd, is van invloed op de precisie, waardoor de fout vaak nog groter zal zijn.

4.4.15 Willekeurige lijnen

In enkele gevallen is er een willekeurige lijn gedefinieerd die op geen enkele manier aan concrete objecten is gekoppeld, zoals de grens tussen Purmerend en Landsmeer die "in algemeen westelijke richting" en daarna "in algemeen noordelijke richting" door 27 gespecificeerde kadastrale percelen heen loopt.²⁷¹ Een vergelijkbaar voorbeeld is de grensbeschrijving tussen Goirle en Tilburg,²⁷² waar de tekst bestaat uit verwijzingen naar een kaartje en op dat A4-kaartje het grootste gedeelte van de nieuwe grens dwars door kadastrale percelen heen loopt zonder enig verder aanknopingspunt (het kaartje is niet op coördinaten gepositioneerd en had niet eens een schaal aanduiding; fig. 4.12). Ook de grens "langs een flauw zuidwestwaarts uitgebogen lijn" tussen twee coör-

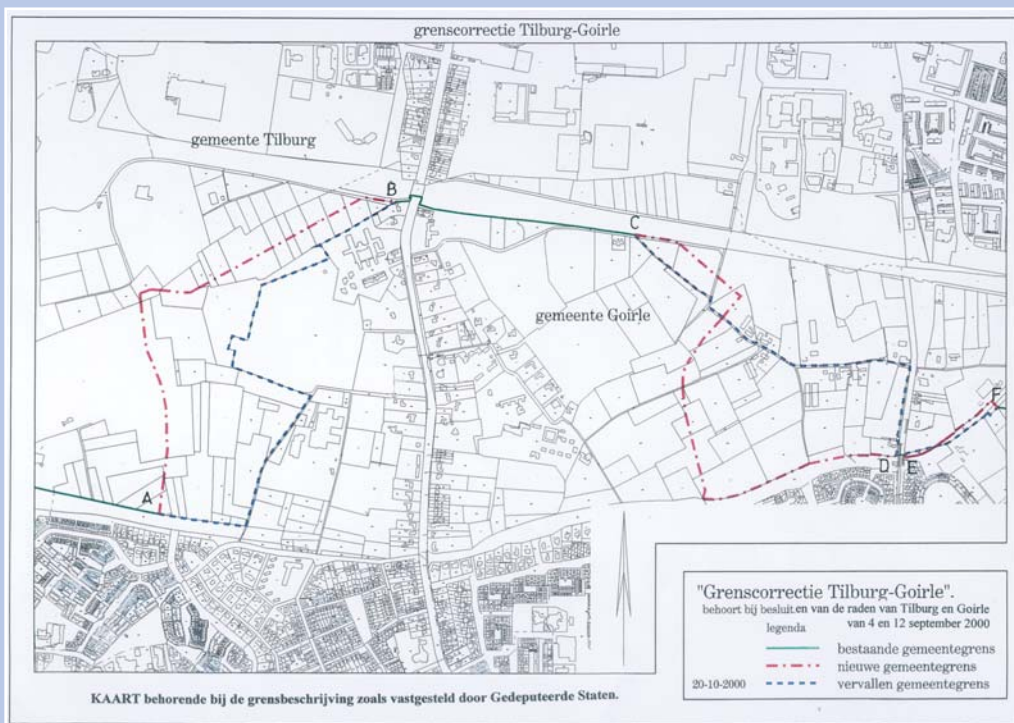
²⁶⁹ Wet van 21 juli 1928, Stb. 284.

²⁷⁰ Zie onder meer kadastrale deelkaarten 4, 16, 31, 32 en 45, behorende bij GS-besluit van 10 september 1996.

²⁷¹ Stb. 1990, 359, art. 1 onderdeel B lid 5. Telefonisch navraag bij de behandelende provincieambtenaar (juli 1990) leerde dat hiermee werd beoogd om ongeveer het tracé van een aan te leggen rondweg te volgen; als die zou zijn aangelegd, dan zou een nieuw besluit worden genomen over de precieze grens. Dat besluit is er overigens niet gekomen en dit grens gedeelte verviel na een nieuwe gebiedsuitbreiding van Purmerend in 1997 (Prov. Blad Noord-Holland, 49).

²⁷² Besluit GS van Noord-Brabant van 7 december 2000, bekend gemaakt in Prov. Blad 143; de tekst van het besluit zelf en het bijbehorende kaartje zijn niet gepubliceerd.

Figuur 4.12 Kaart bij het besluit van GS van Noord-Brabant inzake de grenscorrectie Tilburg-Goirle van 7 december 2000



In de tekst van het GS-besluit staat, samengevat, niet meer dan dat de nieuwe grens loopt van punt A naar punt B, van punt C naar punt D, en van punt E naar punt F, onder verwijzing naar deze kaart.

dinaatpunten is geometrisch gezien incompleet.²⁷³ En een beschrijving waarin termen voorkomen als 'ongeveer 95 m' is geometrisch evenmin handig, al zal bij de toepassing het woord 'ongeveer' wel zijn genegeerd.²⁷⁴ Voorts zijn verwijzingen naar toekomstige situaties ('de toekomstige kadastrale scheiding tussen', 'te verleggen beekloop') in feite ook willekeurige lijnen, zij het dat die impliciet nog naar een gedefinieerd object verwijzen (zie hiervoor verder par. 4.5, onder d). Deze methode scoort op alle indicatoren negatief: het is een methode waarbij de grens in feite niet wordt gedefinieerd.

	Eenduidigheid	Precisie	Stabiliteit
Willekeurige lijn	-	n.v.t.	-

²⁷³ Grens Renkum-Wageningen, wet van 20 juli 1967, Stb. 403.

²⁷⁴ Grens Apeldoorn-Barneveld, wet van 26 mei 1966, Stb. 220.

4.5 Vormgeving grensbeschrijvingen in grensvaststellingsstukken

De grensbeschrijvingsmethoden komen in grensvaststellingsbesluiten in vier vormen voor:

- a. als tekst;
- b. met grafische weergave (*kaart of schets*);
- c. door expliciete verwijzing naar brondocumenten die niet in het besluit zelf zijn opgenomen;
- d. door impliciete verbinding met gegevens die niet in het besluit zelf zijn opgenomen.

De tekstvorm (a) is veruit het meest toegepast: alle processen-verbaal zijn op die manier opgemaakt, en in de latere wetten/besluiten is dit bij circa 95% van de grensbeschrijvingen gebeurd. Een paar procent van de nieuwe grenslijnen is uitsluitend grafisch beschreven (b). Verder is er van ongeveer hetzelfde percentage van de nieuwe grenslijnen in de desbetreffende grensvaststellingsstukken expliciet of impliciet naar aanvullende externe bronnen verwezen (c+d). Deze bronnen zullen overigens ook weer bestaan uit tekst en/of grafische gegevens en zijn strikt genomen subcategorieën van a of b. Maar bij het raadplegen van een grensvaststellingsstuk is de bron waarnaar wordt verwezen over het algemeen niet beschikbaar. Omdat dat complicaties met zich mee kan brengen, worden deze verwijzingen hier als zelfstandige categorieën behandeld naast die van tekst en grafische weergave.

a. Tekst

Onder deze groep vallen alle grensbeschrijvingen die uitsluitend of primair in tekstuele vorm zijn vastgelegd. 'Primair' heeft betrekking op grensvaststellingsstukken waarin schetsen of kaarten zijn opgenomen die echter alleen 'toelichtend' zijn op de tekst. Dat is het geval bij:

- de processen-verbaal met schetsen; de Methodieke Verzameling schrijft voor dat de landmeter, bij de grensopneming van de gemeenten, schetsen maakt (art. 71), en op basis daarvan een geschreven proces-verbaal opmaakt (art. 73). De MV schrijft niet expliciet voor dat de schetsen daarvan deel uitmaken, al is dat in de meeste gevallen wel gebeurd. Dat de schetsen niet als essentieel onderdeel werden beschouwd, kan worden afgeleid uit het KB van december 1825 (zie par. 3.1.2) tot versnelling van de kadastrale werkzaamheden, waarbij werd bepaald dat een geschreven beschrijving van een gemeentegrens afdoende was. Bij een honderdtal PV's zijn er vervolgens ook geen schetsen gemaakt. Bij de processen-verbaal is dus de tekstbeschrijving leidend;
- wetten tot stand gekomen onder de Gemeentewet; de wetten in deze periode bestaan louter uit tekst, op zes stuks na. Deze kennen een 'bijbehorende'

kaart,²⁷⁵ die een figuratief inzicht geeft in de bedoeling van de tekst van de beschrijving. De kaarten bevatten echter onvoldoende gegevens om een op zichzelf staande grensbeschrijving te zijn;

- beschikkingen van de secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken in de periode mei 1940 tot mei 1944 (par. 2.7.2); van de 44 beschikkingen zijn er 30 waarbij nieuwe grenzen ontstonden, en bij 23 daarvan is een kaart toegevoegd aan de tekstbeschrijving. In de beschikkingen vanaf 1942 is expliciet vermeld dat het een “toelichtende kaart” betreft, en hoewel zo’n zinsnede ontbreekt in eerdere beschikkingen, mag worden aangenomen dat die ‘toelichtende’ status ook daarvoor geldt. In de meeste gevallen is de kaartschaal ook niet zodanig dat daaruit een gedetailleerde grensbeschrijving kan worden afgeleid.

b. Grafische weergave

Hierbinnen zijn twee vormen: de *schets* en de *kaart*. Een schets is een niet-geometrische weergave van een situatie, die alleen met behulp van terreinbezoek, metingen en/of eventueel kaartmateriaal kan worden geïnterpreteerd. Een kaart is de geometrisch correcte weergave van een situatie, die een zelfstandige afbeelding weergeeft, en waaruit eventueel metingen kunnen worden afgeleid. Grensbeschrijvingen die primair uit grafische weergave bestaan, zijn te vinden in twee perioden:

- KB’s tot 1848; in het merendeel van de gevallen wordt in het KB verwezen naar een schets waarop de vast te stellen grens is aangegeven. De schets is leidend; in de tekst van het besluit zelf staan hoogstens opmerkingen over welke lijn op de schets van toepassing is (de tekst is in feite een ‘legenda’ bij de schets). Ook de twee Belgische wetten van 1836, waarbij in Limburg twee nieuwe gemeentegrenzen ontstonden, verwijzen naar een bijbehorende schets;²⁷⁶
- sinds 1991, onder de wet-Arhi: een aantal grensbeschrijvingen die door Gedeputeerde Staten zijn opgemaakt bij de herindelingen van de regio ‘s-Hertogenbosch, het grootste deel van Noord-Brabant, en Drenthe,²⁷⁷ en bij enkele grenscorrecties in dezelfde provincies. De tekst van het besluit

275 Amersfoort-Leusden (Stb. 1916, 499), indeling Gouwzee en gedeelte Zuiderzee (Stb. 1926, 244), indeling gedeelte Zuiderzee (Stb. 1928, 185), indeling deel Zuiderzee bij Andijk (Stb. 1928, 284), herindeling deel Zuiderzee bij Wieringermeer (Stb. 1937, 521) en wijziging Zutphen-Warnsveld (Stb. 1988, 424). In dat laatste geval was de kaart een gevolg van een ingediend amendement, waar geen kadastrale grensbeschrijving bij was gevoegd. Die is later via een nota van wijziging alsnog ingevoegd, maar de kaart werd door het aannemen van het amendement eveneens (onbedoeld) onderdeel van de wet.

276 Rijksarchief Limburg, archief 04.01, inv.nr. 10903, dossiers RRRR no. 2 en 3.

277 Met name bij de grootschalige gemeentelijke herindelingen van de regio ‘s-Hertogenbosch (Stb.1995, 427), West-, Midden- en Zuidoost-Brabant (Stb. 1996, 449), en Drenthe (Stb. 1997, 283).

bestaat uit een verwijzing naar de kaart(en), zonder verdere detaillering; de kaart zijn daarmee de enige bron (en dus leidend) voor de beschrijving van de nieuwe grens (zie ook par. 6.3.1).

c. Expliciete verwijzingen

Dit betreft situaties waarin gegevens van de grensbeschrijving niet in het besluit zelf zijn opgenomen, maar in een bron waarnaar expliciet wordt verwezen. De volgende soorten situaties zijn in grensvaststellingsstukken aangetroffen:

- een verwijzing naar een bepaald voorstel of besluit van GS of een gouverneur over gemeentegrenzen; dit komt alleen voor in Koninklijke Besluiten van vóór 1848. Het KB geeft in deze gevallen goedkeuring, of stelt vast (bij geschillen) welk voorstel wordt aangenomen;
- een besluit van GS tot goedkeuring van een Plan van Wegen en Waterlopen, waarvan gegevens in de grensbeschrijving zijn gebruikt;
- verwijzing naar een bepaalde tekening, zoals naar een tracétekening van Rijkswaterstaat, of naar een tekening die bij een gemeenteraadsbesluit hoort.²⁷⁸

Op zichzelf zijn deze verwijzingen ondubbelzinnig, al zal het soms moeilijk zijn om de gerefereerde stukken in archieven terug te vinden.

d1. Impliciete verbinding naar bestaande objecten

Het betreft verwijzingen naar kennelijk bestaande objecten, zonder precieze liggingaanduiding. Het gaat om omschrijvingen als “de ter plaatse aanwezige sloot”, “in de genormaliseerde Dommel” of “de omgelegde weg”. Strikt genomen zijn het ongedefinieerde lijnen, maar het verschil met de willekeurige lijnen van paragraaf 4.4.15 is dat er een concreet (en kennelijk aanwijsbaar) object is gebruikt; de grensbeschrijving is op zichzelf wel volledig, maar is pas toepasbaar als de gebruikte objecten daadwerkelijk zijn ingemeten.

Een bijzonder geval is de verwijzing naar virtuele grenspunten in de Maas, tussen Gelderland en Noord-Brabant. Deze provinciegrens is in 1957 over de gehele lengte gewijzigd; in het ambtelijke voorbereidingstraject is de beoogde grens volledig in coördinaten beschreven, maar in de uiteindelijke wet²⁷⁹ is die coördinatenlijn vertaald in kadastrale percelen. In enkele latere grenswijzigingswetten is ironischerwijs wel weer gebruikgemaakt van de indertijd bepaalde grenspunten, die bij de provincies kennelijk in gebruik zijn gebleven.²⁸⁰

²⁷⁸ Bijvoorbeeld: herindeling Zuid-Beveland, Stb. 1969, 347, art. 2 lid 3, herindeling Noordwest-Overijssel, Stb. 1972, 449, art. 2 sub 3, en grenscorrectie Arnhem-Elst, Prov. Blad Gelderland nr. 1995, 107.

²⁷⁹ Wet van 23 juni 1957, Stb. 314.

²⁸⁰ Stb. 1972, 486, art. 2, sub 3c (zonder vermelding van de coördinaten), en Stb. 1978, 542, art. 2 (waar wel coördinaten bij vermeld staan, en er ook enkele nieuwe punten zijn gecreëerd).

d2. Impliciete verbinding naar toekomstige objecten

Het komt regelmatig voor dat een nieuwe gemeentegrens wordt gelegd langs een topografisch object dat kennelijk nog niet bestond bij het opmaken van de grensbeschrijving en waarvan de verwachting was dat dit binnen afzienbare tijd zou worden gerealiseerd. Er ontbreekt echter een verwijzing naar een tekening of andere bron waarin de details hiervan zijn vermeld. Het gaat om omschrijvingen als:

- “de oeverlijn van de gedeeltelijk om te leggen Geer” [= riviernaam] en “de oostelijke grens van het aan te leggen rijwielpad”;²⁸¹
- “de diepste dallijn van het te vormen boezemmeer”;²⁸²
- “langs de westgrens van het tracé van de aan te leggen autosnelweg”;²⁸³
- “de (...) grens van de afslag Amsterdam-Den Haag (in aanleg)”²⁸⁴
- “de zuidwaarts verlengd gedachte weg nr. 10a van het provinciaal wegenplan”;²⁸⁵
- “de as van het Merwedekanaal zoals die is gelegen na de totstandkoming van de verbreding van dat kanaal tot een bodembreedte van 50 meter”;²⁸⁶
- “ten noorden van de begrenzing van de nieuwe N 297n”.²⁸⁷

In dit soort gevallen is niet ondubbelzinnig vast te stellen welke geometrische lijn er is bedoeld. Uit gesprekken met betrokken provincieambtenaren blijkt dat overigens veelal de bedoeling te zijn: het biedt de mogelijkheid om (enigszins) vooruit te lopen op een topografische situatie in de (nabije) toekomst, waarmee wordt vermeden dat een beschreven gemeentegrens opnieuw moet worden aangepast als de nieuwe situatie is gerealiseerd. In de grensbeschrijvingen Roermond-Swalmen en Echt-Maasbracht van 1997 staat dat zelfs expliciet: “Hier moet de nieuwe gemeentegrens ... door meting nader worden bepaald” en “Deze nieuwe grens moet op een later tijdstip door meting exact worden vastgelegd”.²⁸⁸ De nieuwe situatie zal, mits alles volgens plan wordt aangelegd, binnen enige tijd na de inwerkingtreding door het Kadaster worden gemeten, waardoor de beoogde grens alsnog is vastgelegd. In de tussentijd bestaat er feitelijk een onduidelijke gemeentegrens; bovendien vormt deze latere kadastrale meting geen onderdeel van de formele grensbeschrijving.

²⁸¹ Herindeling westelijk Utrecht, Stb. 1963, 493, art. 8, sub a, resp. art. 12.

²⁸² Gemeentelijke indeling Lauwersmeer, wet van 26 januari 1972, Stb. 44.

²⁸³ Wijziging grens Hattem-Oldebroek, wet van 13 mei 1970, Stb. 208, art. 2.

²⁸⁴ Herindeling West-Utrecht, wet van 15 september 1988, Stb. 426, p. 27, sub VI-d.

²⁸⁵ Herindeling Zuid-Beveland, Stb. 1969, 347, art. 2 lid 3.

²⁸⁶ Wijziging Utrecht en randgemeenten, Stb. 1953, 471, art.2.

²⁸⁷ Grenscorrectie Echt-Susteren met Sittard-Geleen, Prov. Blad Limburg 2005, 87.

²⁸⁸ Prov. Blad Limburg 1997, 47 en 48.

c+d gezamenlijk

In deze situaties moet men teruggrijpen op het kaartmateriaal dat in de loop van een procedure is gemaakt door bijvoorbeeld provinciale diensten. Vaak zijn daar detailkaarten bij die een goed inzicht geven in de beoogde nieuwe situatie, en die in elk geval een geometrische weergave bevatten waaruit zo nodig meetcijfers kunnen worden afgeleid. Dit kaartmateriaal heeft echter geen formele status; het is geen onderdeel van het grensvaststellingsbesluit, evenmin van een wetsvoorstel. Voorts is het veelal slechts met moeite terug te vinden in de archieven van het ministerie van Binnenlandse Zaken, van provinciale besturen en/of diensten, en het zal bovendien veelal meerdere versies kennen.

4.6 Vervaardiging van grensbeschrijvingen

Tot aan de invoering van de wet-Arhi in 1991 was het vaststellen van gedetailleerde grensbeschrijvingen een taak van de Koning respectievelijk van de wetgever. Wetten en besluiten bevatten steeds een gedetailleerde omschrijving van de nieuwe gemeentegrenzen. Na de invoering van de wet-Arhi is dit expliciet een taak geworden van de Gedeputeerde Staten van de provincie waarin de gewijzigde gemeentegrens is gelegen (en een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken colleges van GS in het geval van een provinciegrenswijziging), waarbij GS dient uit te gaan van de kaart bij de herindelingsregeling.²⁸⁹ Deze taak was overigens geen radicale breuk met het verleden: ook vóór 1991 waren de provincies vrijwel altijd de instanties die zorg droegen voor de gedetailleerde grensbeschrijvingen, al was dat laatste niet expliciet in wettelijke voorschriften of ministeriële richtlijnen vastgelegd. Artikel 129 van de Gemeentewet van 1851 legde aan GS de taak op om voor het ontwerp van een verandering van de gemeentelijke indeling zorg te dragen. En ook vóór 1851 waren de provinciale besturen in het algemeen de instanties die voorstellen tot grenswijziging voorbereidden en die bij de Koning indieden. De provincies hebben voor dit onderwerp dus altijd een centrale rol vervuld.

Wat wel door de wet-Arhi veranderde was het *moment* waarop de grensbeschrijvingen worden gemaakt. Onder de Gemeentewet moesten in een wetsvoorstel ook de gedetailleerde grensbeschrijvingen worden opgenomen, en deze moesten tijdens het hele wetgevingsproces voortdurend worden aangepast naar aanleiding van wijzigingen die de minister en/of de Tweede Kamer aanbracht. Voorts waren grensbeschrijvingen – met name de kadastrale ken-

²⁸⁹ Deze kaarten worden overigens ook altijd door de provincies verzorgd; alleen bij grenscorrecties bij gelijklopend raadsbesluit worden die kaarten vaak door de gemeenten zelf gemaakt.

merken – vaak verouderd wanneer na een jarenlange behandeling een wet eindelijk in werking trad. Op zichzelf vormen ‘verouderde’ kadastrale kenmerken geen probleem, omdat de kadastrale registratie erin voorziet dat vervallen perceelnummers kunnen worden teruggevonden, maar het kostte het Kadaster extra moeite om een verouderde grensbeschrijving in zijn registers en kaarten te verwerken. Door de wet-Arhi is er een belangrijke vereenvoudiging aangebracht: in de systematiek van deze wet wordt de grensbeschrijving pas gemaakt nadat het hele besluitvormingsproces (de allocatie) is afgerond. Omdat de wet-Arhi voorschrijft dat de grensbeschrijving in beginsel met kadastrale kenmerken moet worden opgesteld, betekent dit dat voor de beschrijving de actuele kadastrale gegevens kunnen worden gebruikt. Die kunnen daardoor vrijwel onmiddellijk op kadastrale kaarten en in registers worden verwerkt: de ingangsdatum van een herindeling of grenscorrectie ligt altijd op 1 januari en dat is doorgaans niet meer dan vier tot zes maanden na de inwerkingtreding van het desbetreffende besluit.

De feitelijke vervaardiging van grensbeschrijvingen gebeurde tot omstreeks halverwege de 20e eeuw meestal door het Kadaster, op verzoek van een provincie. Het Kadaster ‘vertaalde’ de beoogde grenzen naar een geschikte grensomschrijving, waarbij de dienst over het algemeen de vrijheid bezat om op (technisch) detailniveau aanpassingen aan te brengen. Tot ver in de 20e eeuw was het Kadaster feitelijk de enige dienst die structureel kennis en ondersteuning kon leveren voor dit onderwerp. In de loop van de 20e eeuw nam die positie enigszins af: bij alle provincies ontstonden technische diensten, waarvan vooral de provinciale waterstaatsdiensten en de provinciale planologische diensten (en hun hedendaagse opvolgers) steeds meer de taak van het maken van grensbeschrijvingen (en detailkaarten) zijn gaan uitvoeren. Het beschikbaar komen van de digitale kadastrale kaart maakte dit ontwerpen nog weer een stuk gemakkelijker.

Bij het maken van een grensbeschrijving, zoals dat sinds de invoering van de wet-Arhi gebeurt, overlegt de provincie eerst met de betrokken gemeenten om de exacte omschrijving van de nieuwe gemeentegrenzen te bepalen. In de regel vindt dit overleg op ambtelijk niveau plaats. Het resultaat van dat overleg wordt door de provinciale dienst ‘vertaald’ in een grensbeschrijvings tekst en/of detailkaarten, die vervolgens formeel door GS worden vastgesteld. In sommige gevallen wordt door provincies overigens nog steeds de hulp van het Kadaster ingeroepen, al worden daarvoor, in tegenstelling tot vroeger, kosten in rekening gebracht. Geen enkele provincie heeft een duidelijk beleid op dit punt; daarvoor komt het ‘maken’ van nieuwe gemeentegrenzen eenvoudigweg te weinig voor. Overigens blijkt uit een aantal interviews die ik in 2003 bij enkele provincies heb gehouden, dat de processen en opvattingen rond grensbeschrijvingen veelal samenhangen met de betrokkenheid van een of enkele functionarissen.

De wet-Arhi heeft geen eisen geformuleerd voor de vormgeving van de

grensbeschrijvingen en er is sindsdien ook de nodige variatie opgetreden. Elke provincie heeft haar eigen tekstuele en grafische opvattingen, die soms in de tijd veranderen. Vooral de kaarten bij grensbeschrijvingen vertonen onderling grote verschillen; de schaal varieert van 1:1.000 tot 1:5.000, soms zijn er kaarten op twee schaalniveaus bij één grensbeschrijvingsbesluit gevoegd, en de kartografische vormgeving is per geval anders. Waar zowel tekst als kaarten bestaan, is de relatie tussen die twee niet altijd duidelijk (dit wordt verder besproken in par. 6.2.3 en 6.2.4).

Kleinschalige kaarten voor besluitvorming

Het zijn weliswaar geen grensbeschrijvingen in de zin van dit onderzoek, maar de kleinschalige kaarten die bij de besluitvorming over gemeentegrenzen worden gebruikt spelen daar wel een belangrijke rol in, en leiden soms tot verwarring over waar een grens nu eigenlijk precies is vastgesteld. Vóór de invoering van de wet-Arhi 1991 gebruikte met name de Tweede Kamer²⁹⁰ kaarten die echter meestal geen officiële status hadden: doorgaans verwees de memorie van toelichting in een voetnoot naar een kaart 'ter inzage op de griffie'. Die kaart had echter geen Kamerstuknummer en werd ook niet gepubliceerd. Ook waren niet altijd kaarten beschikbaar, of vond de Kamer ze ondermaats.²⁹¹ De kaarten werden in de regel door de provincie geleverd (al dan niet vervaardigd door het Kadaster). Vanaf ongeveer 1960 tot ongeveer 1985 is er systematisch bij elk wetsvoorstel een kaart gemaakt door de Topografische Dienst, maar ook dat waren geen officiële stukken en ze hadden evenmin een Kamerstuknummer;²⁹² Van Rossum meldt dat ze waren bedoeld voor de leden van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken. Waarom de reeks is begonnen, en na 1985 niet is voortgezet, kon ik niet achterhalen. Deze kaarten zijn vrijwel allemaal in het archief van de Topografische Dienst aanwezig, maar achtergronddocumentatie hierover heb ik niet kunnen vinden. Het kan heel wel zijn dat deze aanlevering van kaarten op basis van ambtelijke contacten is gebeurd.

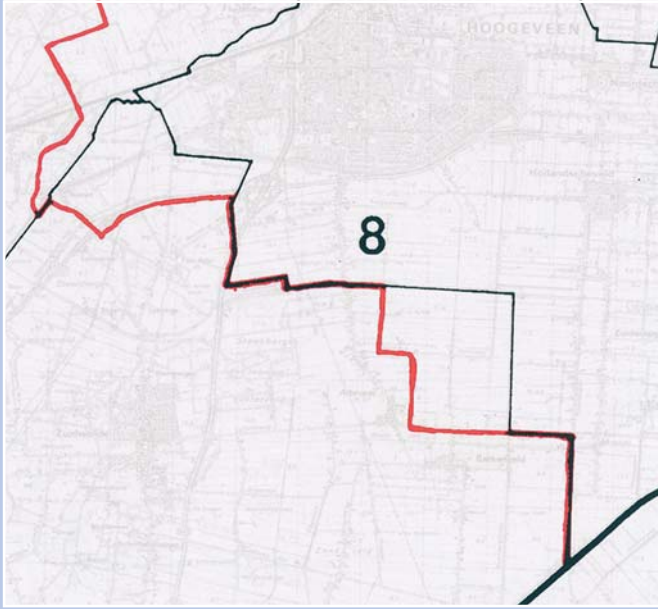
Alleen in de periode vanaf het parlementaire jaar 1935/36 tot aan het uitbre-

²⁹⁰ In mindere mate de Eerste Kamer, omdat die niets meer aan de inhoud van het wetsvoorstel kon veranderen.

²⁹¹ Zo gaf de vaste (Kamer-) Commissie voor Binnenlandse Zaken in de voorlopige verslagen over de wetsvoorstellen voor een herindeling West-Voorne (Handelingen II, 1958/59, 5185, nr. 5) en de uitbreiding Dordrecht (Handelingen II, 1958/59, 5280, nr. 5) "als haar oordeel te kennen dat de kaarten, welke de Minister als bijlage bij wetsvoorstellen tot gemeentegrenswijzigingen – zo ook bij dit ontwerp – pleegt te voegen, verre van bevredigend zijn." Eerder al, in het verslag van de Tweede Kamercommissie over het wetsvoorstel tot grenswijziging tussen Goor en Markelo, "betreunde men dat de overgelegde kaart (...) zich in zoo slechte toestand bevindt." (Bijblad/Bijlagen TK 1878/79, nr. 60).

²⁹² Opvallend is dat op de meeste kaarten niet eens een verwijzing staat naar het desbetreffende wetsvoorstel. Ook ontbreekt veelal een datum.

Figuur 4.13 Viltstiftkartografie op de kaart bij de herindelingswet Drenthe (Stb. 1997, 283)



ken van de Tweede Wereldoorlog zijn bij de wetsvoorstellen kaarten opgenomen in de Kamerstukken.²⁹³

Met de wet-Arhi is nu formeel voorgeschreven dat een herindelingsontwerp of -regeling altijd een kaart bevat waarop de nieuwe gemeentegrenzen zijn afgebeeld (zie par. 2.5.3). Deze kaarten zijn, net als bij de detailkaarten van de grensbeschrijvingen, in de praktijk zeer verschillend qua vormgeving, schaal en kwaliteit. Een standaard hiervoor is er niet; de wet-Arhi geeft ook voor deze

kaarten geen voorschriften. Bij grote gemeentelijke herindelingen zijn kaarten gevoegd in het schaalbereik 1:50.000 tot 1:200.000²⁹⁴ die niet meer dan een globale indicatie van de ligging van nieuwe grenzen geven, en waarvan sommige duidelijke tekenen van viltstiftkartografie vertonen (zie fig. 4.13). De tendens is dat de kaarten bij herindelingen steeds kleiner worden, en dat het A4-formaat steeds meer wordt toegepast – wellicht omdat dat gemakkelijker kan worden gereproduceerd.²⁹⁵ Dat gaat dan wel ten koste van de inzichtelijkheid; zo gaf in een recente herindelingsdiscussie Tweede Kamerlid Van Beek te kennen dat een dergelijk kaartje bij de behandelde wetsvoorstellen ‘geen fatsoenlijke plankaart’ was.²⁹⁶ De schaal 1:25.000, die door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken was gesuggereerd (par. 2.5.3, sub e), wordt vrij-

293 Dat lijkt een gevolg van de opmerking van de Vaste Kamercommissie die bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de grens tussen Harlingen en Barradeel in 1933 vroeg “waarom aan de stukken geen gedrukte kaart is toegevoegd. De (...) leden achtten het bezwaarlijk, dat inzage van een kaart slechts kan plaats hebben ter griffie.” (Handelingen Staten-Generaal, Tweede Kamer, Bijlagen 1932/33, nr. 319-4.) De minister meldde dat dit niet gebeurde vanwege ‘de zeer hoge kosten, aan de vervaardiging daarvan verbonden’, maar zag later kennelijk toch aanleiding om aan de wens van de Commissie gevolg te geven. Ook in 1985, toen de crisis toch al voorbij was, werden ‘kostenoverwegingen’ genoemd als reden om de Kamercommissie een verouderde kaart te geven (Kamerstukken II, 1984/85, 18745, nrs. 5 en 7).

294 De schaal is veelal niet expliciet aangegeven en regelmatig ontbreekt zelfs een schaalbalk.

295 Als er wel grootformaat-kaarten zijn kost het – zo is mij uit eigen ervaring bekend – veel moeite om die bij uitgever SDU te verkrijgen. Op www.overheid.nl zijn bij de Staatsbladen kaarten groter dan A4 niet opgenomen.

296 Handelingen II, 2005/06, 7 juni 2006, 87-5304 (bron: www.overheid.nl).

wel nooit toegepast.

Door dit kleinschalige kaartmateriaal kunnen onduidelijkheden en discussies ontstaan die vervolgens bij het opstellen van de gedetailleerde grensbeschrijvingen moeten worden opgelost. Meestal levert dat geen problemen op, omdat Gedeputeerde Staten in overleg met de gemeenten een reëel grensbeloop vaststellen. Maar soms kan daarover geen overeenstemming worden bereikt. Dat gebeurde bijvoorbeeld bij de grensbeschrijving van de herindeling-Den Haag van 2001,²⁹⁷ omdat gedurende de behandeling in de Tweede Kamer steeds gebruik is gemaakt van een door de gemeente Den Haag gemaakte gedetailleerde, maar niet officieel gepubliceerde, kaart die nogal afweek van de (slechte) kaartjes die bij het wetsvoorstel en de wet zelf waren gevoegd. Deze casus wordt in extenso behandeld in paragraaf 6.4.3.

Bij kleine grenscorrecties zijn veelal grootschalige kaarten bij de regeling gevoegd, doorgaans op een kadastrale ondergrond, zodat deze vrijwel een-op-een lopen met de te maken grensbeschrijving. Dat leidt daardoor vrijwel nooit tot problemen.

4.7 Samenvatting

Tot 1991 bestond er geen enkel formeel voorschrift voor het maken van grensbeschrijvingen, en er zijn tientallen verschillende grensbeschrijvingsmethoden toegepast, in allerlei combinaties en vormen, elk met hun specifieke eigenschappen. De gebruikte methoden zijn op basis van archiefonderzoek in de grensvaststellingsstukken verzameld, geclassificeerd, en aan de hand van drie indicatoren – eenduidigheid, precisie, stabiliteit – systematisch onderling vergelijkbaar gemaakt. De wet-Arhi 1991 beperkt het aantal grensbeschrijvingsmethoden tot twee (kadastrale kenmerken en coördinaten), en andere grensbeschrijvingsmethoden zijn niet meer toegestaan. De keuze voor deze twee methoden lijkt echter meer te zijn gebaseerd op (bestuurlijke/ambtelijke) praktische dan op fundamentele overwegingen. Sindsdien zijn de grensbeschrijvingen een stuk systematischer geworden, al blijken er in de praktijk toch af en toe weer afwijkende beschrijvingsmethoden te worden gebruikt.

Uit de inventarisatie van de grensbeschrijvingsmethoden blijkt dat vrijwel geen enkele methode op alle indicatoren '+' scoort; alleen voor de methoden met coördinaten en met kerktorens is dat het geval. Het algemene beeld over de grensbeschrijvingsmethoden is erg variabel en het is dan ook twijfelachtig of via deze methoden de ligging van de gemeentegrenzen in het verleden altijd wel even goed is gedefinieerd. Opmerkelijk is dat de welhaast absolute voorkeur van de wetgever voor het gebruik van kadastrale kenmerken niet

²⁹⁷ Wet van 12 juli 2001, Stb. 349.

wordt onderbouwd door waarden van de indicatoren voor deze methode. Deze voorkeur is waarschijnlijk een uitvloeisel van de vanzelfsprekende taak van het Kadaster, en mogelijk ook van de neiging van juristen en bestuurders om (juridische) kadastrale perceelsgrenzen te vereenzelvigen met reële (topografische) grondstukscheidingen.

Met de wet-Arhi 1991 is het eindelijk voorgeschreven dat er bij een herindelingsregeling steeds een kaart moet zijn gevoegd. Er is altijd veel behoefte geweest aan kaartmateriaal tijdens het besluitvormingsproces; dat werd echter steeds ad hoc vervaardigd, en had nimmer een formele status. De kwaliteit en de vormgeving van de kaarten die heden ten dage bij de herindelingsregelingen worden gevoegd zijn nogal wisselend en voldoen in elk geval niet aan de norm van de schaal 1:25.000 die de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft gesuggereerd. De grensbeschrijvingen, die door Gedeputeerde Staten worden opgemaakt naar aanleiding van een herindelingsregeling, verschillen eveneens sterk in opzet, kwaliteit en inhoud. Er bestaan geen voorschriften voor, zodat elke provincie zijn eigen (en vaak ad hoc) werkwijze kiest.

5 Intermezzo

If it ain't broke, don't fix it
(Amerikaanse zegswijze)

5.1 Inleiding

In de vorige drie hoofdstukken heb ik beschreven hoe de vaststelling, de registratie en de beschrijving van gemeentegrenzen formeel en feitelijk plaatsvonden en plaatsvinden; daarmee is het eerste deel van de probleemstelling beantwoord. In deze hoofdstukken zijn hier en daar al vraagtekens geplaatst bij de gang van zaken, maar dat was nog geen uitputtende behandeling van alle mogelijke onvolkomenheden.²⁹⁸ In paragraaf 5.2 geef ik een overzicht van de onvolkomenheden, met een kwantificering van elk type. Het betreft datgene wat er in de vanouds bestaande werkwijze al dan niet goed is gegaan. Maar het zou te beperkt zijn om alleen op de tot nog toe gevolgde werkwijze te focussen. In de afgelopen jaren zijn er namelijk ontwikkelingen gaande die de van oudsher vanzelfsprekende rol van het Kadaster inzake gemeentegrenzen veranderen; hier en daar heeft dat ook al invloed gehad op het hele stelsel rond gemeentegrenzen. In paragraaf 5.3 komen deze ontwikkelingen aan de orde. Ten slotte zal ik in paragraaf 5.4 een conclusie trekken over de noodzaak tot nader onderzoek, en de opzet voor dat onderzoek beschrijven.

5.2 Overzicht van de onvolkomenheden

5.2.1 Kwantificering

Alleen al op statistische gronden – het gaat om ruim 800 grensvaststellingsbesluiten met 50.000 à 100.000 regels grensbeschrijving die weer zijn opgebouwd uit minstens een half miljoen getallen en woorden – kan worden aangenomen dat er van tijd tot tijd onvolkomenheden optreden. In twee onderzoeken is deze statistische aanname onderbouwd: er zijn honderden onvolkomenheden gevonden in de vaststelling, de registratie en de grensbeschrijvingen. Het eerste onderzoek was een vergelijking van de gemeentegrenzen die in Topgrenzen (Topografische Dienst) en LKI (Kadaster) zijn geregistreerd. Dit onderzoek heb ik uitgevoerd in de periode 1998-2001, voor elk van de vijftien destijds bestaande kadastrale vestigingen; hierbij zijn in totaal ongeveer 2350 verschillen geconstateerd. De analyse ervan leverde veel en gedetailleerde aanwijzingen op over bronnen van onvolkomenheden, zowel in de grensvaststellings-

²⁹⁸ De term 'onvolkomenheid' is in hoofdstuk 1 gedefinieerd als elke situatie waarbij vraagtekens kunnen worden gezet bij de kwaliteit van de vaststelling, de registratie, de grensbeschrijving en de samenhang daartussen.

Tabel 5.1 Gevonden onvolkomenheden en hun kwantificering

Hoofdstuk	Onvolkomenheid	Potentieel gevolg	Kwantificering	Bron
2	Grensvaststellingsbesluit valt buiten formeel kader	Onzekere allocatie	Twee dozijn (3% van het totale aantal besluiten)	Vergelijking van alle grensvaststellingsbesluiten met geldend formeel kader
2	Herindelingsregeling en GS-besluit (Arhi) geven verschillende grens	Onzekere allocatie of afwijkende allocatie	Enkele tientallen keren	Vergelijking grensbeschrijvingen en herindelingskaarten vanaf 1991
2	Grensbeschrijving voldoet niet aan Arhi-voorschrift	Onzekere allocatie	Circa tien keer	Onderzoek grensbeschrijvingen vanaf 1991
2, 3	Ambtelijke verandering gemeentegrenzen	Onzekere allocatie	Minstens circa 50 gevallen, vermoedelijk veel meer	Geconstateerd bij archiefonderzoek bij Kadaster, niet systematisch onderzocht
3	Wijziging ligging als gevolg van bedrijfsprocessen	Onzekere allocatie	De helft van de gemeentegrenzen op de kadastrale kaarten	Schatting, zie par. 3.4
3	Geen of onbruikbare meetgegevens over ligging gemeentegrens in kadaster	Onzekere delimitatie	Circa 80% van de gemeentegrenzen (waarvan ruim 40% pre-kadastraal)	Schatting, zie par. 3.4
3	Onjuiste interpretatie van grensbeschrijving	Afwijkende allocatie	(afhankelijk van toetsing)	Geconstateerd in onderzoek grensvaststellingsbesluiten
2, 4	Onvolkomenheid in grensbeschrijving	Onzekere delimitatie	1000 tot 2000 fouten (0,2 tot 0,4% van alle gegevens in grensbeschrijvingen)	Berekening op basis van steekproeven in grensbeschrijvingen
2, 4	Tegenstrijdigheid in grensbeschrijving	Onzekere allocatie	Enkele tientallen keren	Geconstateerd in onderzoek grensvaststellingsbesluiten
4	Minder of niet geschikte grensbeschrijving	Onzekere allocatie	3% van de grensbeschrijvingen	Geconstateerd in onderzoek grensvaststellingsbesluiten

besluiten, in de registratie als in de beschrijvingsmethoden. Omdat het onderzoek specifiek was opgezet voor de vergelijking van de twee registraties, is er niet gericht gezocht naar situaties waar in beide bestanden dezelfde onvolkomenheid zou kunnen voorkomen. Een samenvatting van dit onderzoek en de resultaten ervan is gepubliceerd in (Van der Meer, 2001).²⁹⁹

Het tweede onderzoek vond plaats in het kader van deze dissertatie en bestond uit het bestuderen van de teksten van alle grensvaststellingsstukken. (Bijlage 1 geeft een overzicht van de totstandkoming, de opbouw en de inhoud van de daarvoor gebruikte gegevensverzameling.) Deze teksten zijn gericht chronologisch onderzocht, met de formele regels, de kadastrale voorschriften

²⁹⁹ De vijftien gedetailleerde rapportages zijn niet gepubliceerd; exemplaren zijn na afronding van het onderzoek overhandigd aan de project-contactpersonen bij het Kadaster en de Topografische Dienst, maar ze zijn – voor zover mij bekend – niet in de bedrijfsarchieven opgenomen.

en de in het eerste onderzoek al gevonden onvolkomenheden als referentiekader. Voorts zijn de teksten, waar dat redelijkerwijs mogelijk was, vergeleken met beschikbaar kaartmateriaal. Hieruit heb ik aanvullende typen onvolkomenheden afgeleid, evenals een aantal voorbeelden van onvolkomenheden die al in de eerdere bestandsvergelijking waren geconstateerd.

In tabel 5.1 staan de hoofdcategorieën van onvolkomenheden genoemd die uit beide onderzoeken konden worden gedestilleerd; daarbij is tevens aangegeven wat het potentiële gevolg van een onvolkomenheid is en hoe vaak deze onvolkomenheid voorkomt.

Het aantal onvolkomenheden in de besluiten of de grensbeschrijvingen heeft betrekking op niet meer dan enkele procenten van het totale aantal grenzen. Het percentage grenzen waarvan de ligging als gevolg van kadastrale bedrijfsprocessen is veranderd bedraagt daarentegen meer dan driekwart van het totaal. Natuurlijk kunnen bij elk getal kanttekeningen worden geplaatst: de 3% grensvaststellingsbesluiten buiten het formele kader hebben betrekking op kleinere wijzigingen, terwijl de grotere herindelingen altijd conform dit formele kader zijn vastgesteld. En de liggingsveranderingen van gemeentegrenzen op de kadastrale kaarten bij kaartvernieuwing en dergelijke zijn in de regel niet zo groot (in de orde grootte van enkele tot soms tientallen meters). Toch geeft dit overzicht een indicatie van de mate waarin de ligging van de 11.250 km gemeentegrenzen (stand januari 2007) op een of andere manier als 'onvolkomen' kan worden aangemerkt.

5.2.2 Toelaatbaarheid van de gevolgde werkwijze

Dat lijkt een serieus knelpunt, maar in de praktijk zijn er tot nog toe nimmer ernstige problemen uit ontstaan: gerezen vragen zijn vrijwel allemaal ambtelijk, door het Kadaster, opgelost. De vraag rijst dan of er wel een reëel probleem bestaat – plastisch gezegd: het Kadaster regelt uiteindelijk toch alles? Dit komt neer op een vraag naar de toelaatbaarheid (en daarmee de kwaliteit) van de gevolgde werkwijze. Om die vraag in de juiste context te zetten moeten we even terugduiken in de geschiedenis.

Nadat de plaatselijke kennis over de ligging van de gemeentegrenzen rond 1820-1830 door het Kadaster op schrift was gesteld, is het al snel daarna vanzelfsprekend geworden dat het Kadaster de enige bron voor gemeentegrenzen is. De 'plaatselijk bekende dorpsoudsten' stierven uit, nieuwe kwamen er niet voor terug, grensmarkeringen raakten langzamerhand zoek en werden niet meer herplaatst – juist omdat de kennis over de ligging van gemeentegrenzen nu eenmaal bij het Kadaster bekend was. Vrijwel vanaf het begin was de dienst als enige instantie structureel in staat om gegevens over gemeentegrenzen in te winnen, te registreren en toe te passen. Ook beschikte het Kadaster als enige instantie over gedetailleerde kaarten die heel Nederland

bestreken. Alleen gespecialiseerd Kadasterpersoneel kon overweg met de voor buitenstaanders lastig te doorgronden systematiek van eilandkaarten, veldwerken en hulpkaarten; voorts waren er gekwalificeerde technici nodig om grenzen in het terrein op te meten dan wel zichtbaar te maken. In die omstandigheden was er noch de behoefte noch de mogelijkheid om dit anders te organiseren. Of de door het Kadaster gebruikte methode of gegevens wel correct waren kon (en wilde) niemand nagaan. Het vertrouwen van externe belanghebbenden in het Kadaster was, en is nog, op dit punt onbegrensd. Binnen dit kader werden onvolkomenheden in grensbeschrijvingen door het Kadaster opgelost, op basis van dossiers, eigen interpretaties, en waar nodig in overleg met de desbetreffende provincie.

Dit vertrouwen, gecombineerd met het ambtelijke, technisch-uitvoerende karakter van de grensbeschrijvingen, is waarschijnlijk ook de reden dat er vrijwel geen jurisprudentie bestaat over onvolkomenheden in grensbeschrijvingen en de registratie van gemeentegrenzen. Over de allocatie worden van tijd tot tijd beroepsprocedures gevoerd,³⁰⁰ maar als daar eenmaal duidelijkheid over bestaat, is de daaropvolgende delimitatie geen onderwerp meer voor twist. Bovendien is het nogal onzeker of het betwisten van de delimitatie zou kunnen leiden tot wijziging of herinterpretatie van de allocatie – want uiteindelijk draait het om de vraag bij welke gemeente een bepaald gebied zou moeten horen. De enige bekende procedures zijn een rechtszaak over de in het proces-verbaal beschreven gemeentegrens tussen Hardenberg en Vriezenveen in 1951 (zie par. 3.2.3) en de in 2006 afgesloten procedure die de gemeente Rijswijk voerde tegen de grensbeschrijving met Den Haag van 2001 (zie par. 6.4.3). Voorts is er in 1985 een ‘grenskwestie’ geweest in Zeeuws-Vlaanderen: een door de gemeenten foutief aangenomen gemeentegrens leidde ertoe dat de gemeente Oostburg vergunning verleende voor de bouw van een strandpaviljoen dat bij nader onderzoek op het grondgebied van de gemeente Sluis bleek te staan; dit is in overleg tussen beide gemeenten geschikt.³⁰¹

Naast de ambtelijke afhandeling van onvolkomenheden in de grensbeschrij-

300 Een recent voorbeeld is de grenswijziging tussen Gorssel en Deventer, tevens provinciegrens tussen Gelderland en Overijssel. Deze werd bij Amvb van 20 november 1998 (Stb. 653) vastgesteld, maar dit besluit werd door de rechtbank in Zutphen bij voorlopige voorziening op 30 december 1998 geschorst. De bezwaren werden vervolgens bij KB van 15 februari 1999 (Stb. 102) gegrond verklaard en de Amvb werd bij KB van 12 mei 1999 ingetrokken (Stb. 210). De grenswijziging werd alsnog gerealiseerd bij wet van 16 december 1999 (Stb. 555).

301 PZC, 12 juni 1985. De fout kwam aan het licht nadat het Kadaster de gemeentegrens had herbepaald (zie kadastraal veldwerk Sluis L 242, opgemaakt april 1985). Waarom er twijfel was ontstaan over de juiste ligging van de grens kon niet worden achterhaald; de gemeente beschikt niet over nadere gegevens over deze aangelegenheid en het kadastraal veldwerk meldt hier niets over. Het paviljoen was in private handen; de gemeenten hebben alleen formeel het bouwvergunningdossier overgedragen. De gemeenten zijn overigens in 2003 samengevoegd onder de naam Sluis.

vingen is relevant dat ook interne kadastrale bedrijfsprocessen veel invloed hebben op de geometrische ligging van gemeentegrenzen die in de registratie zijn opgenomen. Dit is weliswaar inherent aan de gekozen werkmethode binnen de dienst, maar het roept de vraag op of aldus ontstane wijzigingen consequenties kunnen hebben voor de burgerlijke gemeenten. Dit vraagstuk is, voor zover viel na te gaan, nog niet eerder onderzocht.

Voorts brengt de gescheiden bijhouding van LKI en Topgrenzen met zich mee dat de interpretatie van grensbeschrijvingen kan leiden tot verschillende uitkomsten bij Kadaster respectievelijk Topografische Dienst (zoals bleek uit de eerder genoemde bestandsvergelijking). Omdat beide bestanden digitaal beschikbaar zijn, worden gebruikers met deze tegenstrijdigheden geconfronteerd.

Dat alles wil niet zeggen dat het altijd vanzelfsprekend was dat onvolkomenheden ambtelijk door het Kadaster werden opgelost: het is vanaf 1972 enkele tientallen keren voorgekomen dat er ná inwerkingtreding van een grensvaststellingsbesluit, middels een nieuw formeel besluit correcties zijn aangebracht in de oorspronkelijke grensbeschrijvingen.³⁰² (Overigens gebeurde dat dan wel op basis van de bevindingen van het Kadaster.) Ook tijdens de Kamerbehandeling van wetsvoorstellen is het regelmatig voorgekomen dat er bij nota van wijziging nog aanpassingen in de tekst van een grensbeschrijving zijn aangebracht. De correctiebesluiten, zo heb ik geconstateerd, hebben overigens geen correlatie met factoren als het besluitnemende orgaan, het soort onvolkomenheid, of de omvang van het grensvaststellingsbesluit; het lijkt erop dat dergelijke besluiten op min of meer toevallige gronden tot stand komen. En het feit dat correctieve besluiten pas sinds 1972 voorkomen lijkt eveneens toevallig; ook vóór die tijd stonden er fouten in grensbeschrijvingen. Toeval of niet, het wijst wel op een zeker besef bij de wetgever – waar dat dan ook op is gebaseerd – dat fouten niet zonder meer kunnen blijven staan.³⁰³

Alles samen nemende kunnen bij de praktische probleemoplossing enkele kanttekeningen worden gezet. Het feit dat deze manier van werken tot nog

302 Het eerste formele besluit waarin een onvolkomenheid in een grensbeschrijving wordt gecorrigeerd is de wet van 26 januari 1972, Stb. 44, waarbij een coördinaatfout in de grens van Schiermonnikoog in de wet van 9 november 1961, Stb. 358, werd verbeterd. Enkele andere voorbeelden zijn de verbeteringswetten van 31 oktober 1986 (Stb. 602 en 603), de verbetering van een fout in de grensbeschrijving van Zwartsluis en Bredewiede (wet van 15 november 1989, Stb. 518), het besluit van GS van Limburg van 19 december 2000 (Prov. Blad 28a) tot rectificatie van de grensbeschrijving van Horst aan de Maas, en het besluit van GS van Overijssel van 29 april 2004 (Prov. Blad 43) tot verbetering van de grensbeschrijving tussen Hellendoorn en Wierden.

303 De memorie van toelichting bij een van de correctiewetten formuleert het zo: "Uit een oogpunt van juridische zorgvuldigheid en ter vermindering van bestuurlijke onduidelijkheid, acht de regering het wenselijk de bedoeling van de wetgever alsnog door middel van een correctie (...) expliciet aan te geven" (Kamerstukken II, 1988/89, 21193, nr. 3). Het ging in dit geval om de verbetering van één verkeerd perceelnummer in een grensbeschrijving.

toe wordt geaccepteerd (beter gezegd: niet opvalt) doet daar niets aan af. En dat er in het verleden geen ernstige problemen uit deze werkwijze zijn voortgevloeid wil nog niet zeggen dat er in de toekomst ook nimmer problemen zullen optreden. De sterk toegenomen digitalisering van gegevens en processen (zie volgende paragraaf) maakt de gevolgen van kadastrale acties zichtbaar voor externe gebruikers, wat verwarring kan veroorzaken en kan leiden tot het nemen van verkeerde bestuurlijke beslissingen; dit risico neemt toe naarmate (overheids)besluiten complexer worden en meer consequenties (kunnen) hebben.

5.3 Ontwikkelingen die van invloed zijn op het stelsel

Er zijn drie ontwikkelingen te onderscheiden die van invloed zijn op het stelsel en op de rol van het Kadaster daarin:

1. technisch-inhoudelijke veranderingen;
2. veranderingen in de regelgeving;
3. nieuwe visie op overheidsregistraties.

5.3.1 Technisch-inhoudelijke veranderingen

De situatie dat alleen het Kadaster met gemeentegrenzen kan werken, is het afgelopen decennium veranderd. Door de voltooiing van de digitale kadastrale kaart, de DKK, in 1997 zijn de digitale gemeentegrenzen voor iedereen beschikbaar gekomen en zijn die eenvoudig te gebruiken in een digitale werkomgeving. Alle provincies en ook veel gemeenten hebben de DKK in hun systemen opgenomen. Voorts bieden de huidige GPS-technieken voor iedereen de mogelijkheid om eenvoudig locaties in het terrein (en dus ook van gemeentegrenzen) te bepalen op basis van coördinaten (zoals die uit LKI en Topgrenzen kunnen worden afgeleid). Het kadastraal-bedrijfsmatige karakter van de registratie van gemeentegrenzen is daardoor nogal verminderd. De normen en waarden die het Kadaster op dit punt hanteerde zijn nu geen interne aangelegenheden meer: andere gebruikers kunnen met de beschikbare gegevens, en met vergelijkbare technische hulpmiddelen, zelfstandig met gemeentegrenzen werken. De vertrouwensstatus van het Kadaster geldt overigens heden ten dage nog steeds, maar de 'monopoliepositie' is verdwenen. Gevolgen van ambtelijke wijzigingen kunnen nu ook worden geconstateerd door externe gebruikers wanneer zij verschillende versies van de DKK met elkaar vergelijken.

De DKK wordt door het Kadaster louter als oriëntatiemiddel beschikbaar gesteld. Deze beperking is voor gemeentegrenzen echter weinig praktisch vanwege de paradox van de DKK (zie par. 3.4.3). In dit digitale tijdperk mag

het ook wel wonderlijk worden genoemd dat gebruikers een bestand (de DKK) tot hun beschikking krijgen, maar niet op de juistheid ervan mogen afgaan, en dat zij altijd bij de bronbeheerder nadere gegevens moeten vragen – als die al bestaan. Dat werkt in de praktijk niet: zelfs wanneer een gebruiker zich bewust is van de beperkte gebruikstoepassing van de DKK, dan zal die beperking naar mijn verwachting toch bijna altijd voor kennisgeving worden aangenomen. Het kost, behalve in bijzondere situaties, te veel tijd om bij het Kadaster de onderliggende gegevens te gaan opsporen. De facto wordt de DKK als maatgevend beschouwd, waardoor de paradox rond dit product blijft bestaan. Die paradox wordt knellender naarmate méér overheidsprocessen van de kadastrale perceelsindeling gebruikmaken.

De consequentie van de paradox rond de DKK voor gebruikers laat zich illustreren door een analogie te maken met de Gemeenschappelijke Bevolkings Administratie (GBA). De gebruiker van de GBA mag in beginsel afgaan op de gegevens in deze registratie. Zou dat niet het geval zijn geweest, dan zou de gebruiker altijd de oorspronkelijke akten van de burgerlijke stand moeten raadplegen. Het fundamentele verschil is dat de GBA in beginsel correct is tenzij het tegendeel blijkt, en dat de DKK in beginsel niet correct is en men altijd moet terugrijpen op brondocumenten.

Een tweede inhoudelijke ontwikkeling is dat de Grootchalige Basiskaart Nederland (GBKN) in 2001 landsdekkend beschikbaar is gekomen.³⁰⁴ Voordien waren er landsdekkend op grootchalig niveau alleen kadastrale kaarten voorhanden (met uitzondering van enkele grote gemeenten die hun eigen topografische ondergronden vervaardigden). De GBKN toont de topografische situatie (fig. 5.1), wordt systematisch vervaardigd en wordt gebiedsgevijs bijgehouden. Dit in tegenstelling tot de kadastrale kaart die de perceelsgrenzen toont,³⁰⁵ per afzonderlijke meting wordt bijgewerkt, en waar nieuwe gegevens worden ‘ingepast’ binnen de bestaande geometrie (relatieve kaartering). De brede beschikbaarheid van de GBKN, de hoge actualiteit en de toepassingsmogelijkheden op schaalbereik 1:500 tot 1:2.000 maken deze kaart tot een goed alternatief voor de kadastrale kaart voor het ontwerpen en registreren van gemeentegrenzen. De GBKN wordt overigens hoofdzakelijk vervaardigd op basis van gedetailleerde luchtfoto's, die op zichzelf ook weer zouden kunnen worden gebruikt als topografische ondergrond. Heden ten dage zijn luchtfoto's van een redelijke tot goede kwaliteit ook landsdekkend beschikbaar. In dit onderzoek laat ik ze verder buiten beschouwing.

Mijn verwachting is dat de digitalisering van de DKK, de mogelijkheden van

304 Zoals in par. 3.3.2 al is gemeld, is de GBKN van Noord-Brabant en Limburg indertijd vervaardigd met een beperktere inhoud. De opwerking van dit bestand tot de landelijke standaard-GBKN zal naar verwachting begin 2007 gereed zijn.

305 Ook bebouwing, maar die is in principe afkomstig uit de GBKN.

Figuur 5.1 Voorbeeld van een gedeelte van een GBKN



Bron: www.gbkn.nl

GPS en de beschikbaarheid van de GBKN ertoe zullen leiden dat de noodzaak afneemt om het Kadaster op dit punt in te schakelen.

5.3.2 Veranderingen in de regelgeving³⁰⁶

Het eenvoudige en monolithische formele kader van KB's respectievelijk Gemeentewet is ingrijpend veranderd door de wet-Arhi 1991 (par. 2.5). De besluitvorming over allocatie kan nu op verschillende bestuursniveaus plaatsvinden, de besluitvorming over de allocatie (de indeling van gebieden) is gescheiden van de delimitatie (het opstellen van grensbeschrijvingen), de wet introduceert een grensbeschrijvingsvoorschrift, en er is voor het eerst sprake van een formele rol voor kaarten. Geen onderdeel van Arhi, maar daar wel direct mee verbonden, is de ad-hoctoekenning aan Gedeputeerde Staten van een 'verbeterbevoegdheid' bij het opstellen van grensbeschrijvingen (zie par. 6.4). Met dit alles is een complexer stelsel ontstaan waarin nieuwe onvolkomenheden optreden. Het betreft niet alleen meer onvolkomenheden binnen grensbeschrijvingen, wat in beginsel ambtelijk kan worden opgelost aan de hand van de dossiers; daarbij komen nu ook onvolkomenheden als gevolg van werkprocessen, waar een afweging van de bedoeling of soms zelfs van de toelaatbaarheid van een geconstateerde onvolkomenheid zal moeten plaatsvinden. Zo'n afweging overstijgt een ambtelijke oplossing.

³⁰⁶ Deze paragraaf is gebaseerd op informatie uit (M&I/Partners, 2000; Onderzoek van het Programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, 2001 en het Stelselhandboek, 2005).

5.3.3 Nieuwe visie op overheidsregistraties

Eind jaren negentig werd (opnieuw) geconstateerd dat de informatiehuishouding van de overheid inefficiënt was. Onderzoek wees uit dat er zo'n 30.000 verschillende geautomatiseerde administraties bij de gehele overheid werden beheerd. Naast inefficiëntie zorgt dat voor grote problemen bij het koppelen van bestanden. Ook leidt dit tot lasten voor burgers en bedrijven, omdat die vaak opnieuw dezelfde gegevens moeten opgeven in hun contacten met de verschillende overheidsdiensten.

In dit verband is het model van authentieke registraties ontstaan. De kern ervan is dat gegevens die op meerdere plaatsen binnen de (totale) overheid worden gebruikt, op slechts één plaats worden beheerd en geborgd. Alle overige overheidsgebruikers zijn verplicht van diezelfde gegevens gebruik te maken en zij mogen dus niet meer dezelfde gegevens zelfstandig inwinnen en beheren. De gebruikers hebben ook een terugmeldplicht voor het geval zij tijdens hun werkzaamheden constateren dat een basisregistratiegegeven onjuist is.

Omdat er binnen de overheid honderden gegevenssoorten zijn die meervoudig worden gebruikt, was het onmogelijk om dit model integraal in te voeren; zo'n project zou veel te omvangrijk gaan worden. Daarom is al vrij snel besloten om te beginnen met die gegevens die de grootste bijdrage aan de beoogde doelstelling leveren en waarbij kan worden aangesloten op ontwikkelingen die al gaande zijn. Gekozen is voor gegevens over personen, bedrijven (niet-natuurlijke personen), adressen, gebouwen, kadaster³⁰⁷ en geometrie;³⁰⁸ tezamen dekken zij 'identiteit' en 'plaats' af van zowel subjecten als objecten. Voor vrijwel alle overheidsorganisaties zijn deze gegevens van belang. Deze zes gegevenssets worden aangeduid als authentieke basisregistraties, in de praktijk kortweg basisregistraties (BR) genoemd: ze zijn een deelverzameling binnen het geheel van authentieke registraties. De desbetreffende registraties en hun onderlinge relaties worden aangeduid met het begrip 'stelsel van basisregistraties'. Het stelsel als geheel is de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken; de basisregistraties voor adressen, gebouwen, kadaster en geometrie zijn een verantwoordelijkheid van de minister van VROM. Verwacht mag worden dat de basisregistraties voor de genoemde gegevenssoorten daadwerkelijk tot stand zullen komen: wetgeving voor de basisregistraties adressen, gebouwen, kadaster en geometrie is inmiddels in voorbereiding. De verwachting is dat er na deze eerste zes nog vele nieu-

307 Omvat alleen de kadastrale registratie, niet de openbare registers.

308 In de rapporten over dit onderwerp wordt meestal de term 'geografie' gebruikt, maar die term vind ik ongelukkig gekozen vanwege de te grote reikwijdte ervan. De term 'geometrie' dekt beter de lading, al bestaat de beoogde basisregistratie uit niet meer dan de kleinschalige topografie (Top10vector).

Eisen voor authentieke registraties

1. De registratie is bij wet geregeld.
2. De afnemers hebben een terugmeldplicht.
3. De authentieke registratie wordt verplicht gebruikt door de hele overheid en de als authentiek aangewezen gegevens kunnen in de werkprocessen zonder nader onderzoek worden gebruikt.
4. Er is duidelijkheid over de aansprakelijkheid.
5. De realisatie en exploitatie geschieden tegen redelijke kosten en er is eenduidigheid over de verdeling daarvan.
6. Er is duidelijkheid over inhoud en bereik van de registratie.
7. Er zijn sluitende afspraken en procedures tussen de houder enerzijds en de leveranciers van de gegevens en de afnemers anderzijds.
8. Er zijn duidelijke procedures met betrekking tot de toegankelijkheid van de authentieke registratie.
9. Er is een stringent regime van kwaliteitsborging.
10. Er is vastgelegd dat en hoe afnemers van gegevens op een niet-vrijblijvende wijze betrokken worden bij de besluitvorming betreffende de authentieke registratie.
11. De positie van de authentieke registratie binnen het stelsel van authentieke registraties is duidelijk gemaakt en de relaties met de basisregistraties zijn beschreven.
12. De zeggenschap over de authentieke registratie berust bij een bestuursorgaan en er is een minister verantwoordelijk voor het realiseren respectievelijk functioneren van de desbetreffende authentieke registratie.

Bron: Programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, 2002

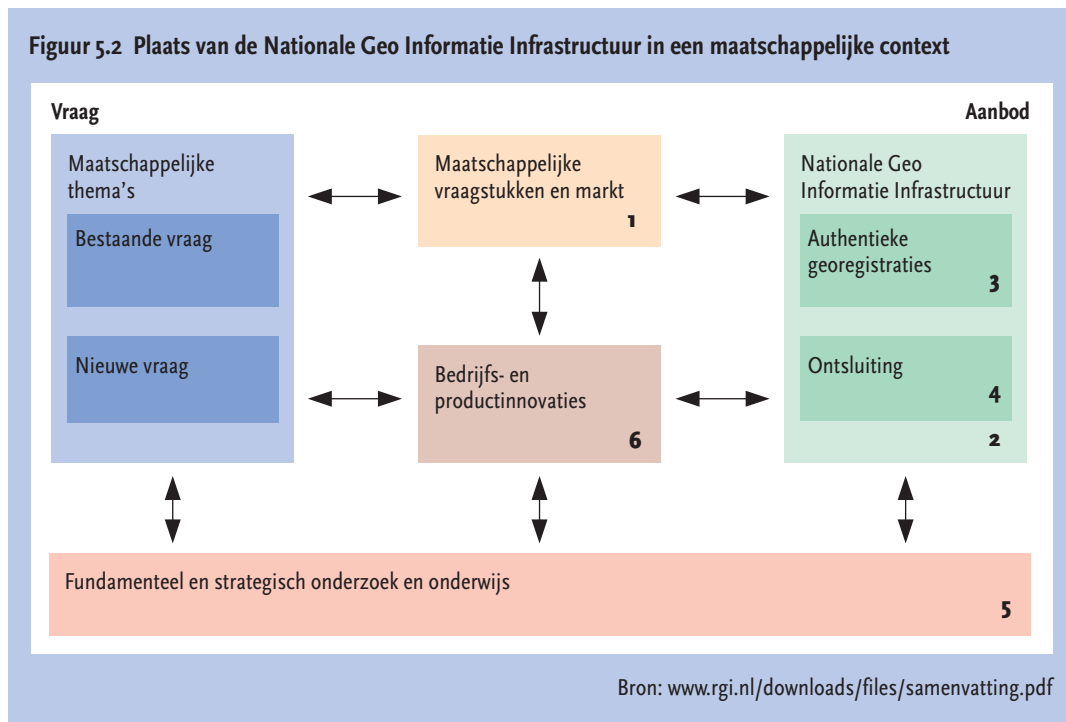
we basisregistraties zullen volgen.³⁰⁹ (De begrippen ‘authentieke registratie’ en ‘basisregistratie’ zullen elkaar op deze manier overigens steeds meer gaan overlappen.)

Om als authentiek te kunnen worden aangewezen, moet een registratie aan twaalf eisen voldoen (zie bovenstaand kader).

Gegevens over de ligging van gemeentegrenzen worden op verscheidene plaatsen binnen de (totale) overheid gebruikt, wat ze potentieel tot authentieke dan wel basisregistratiegegevens maakt. Maar omdat onder meer de gegevens thans op twee plaatsen worden ingewonnen en bijgehouden (Kadaster en Topografische Dienst) en de formele borging binnen deze registraties ontbreekt, voldoen de gemeentegrensgegevens in hun huidige vorm niet aan de genoemde eisen. Het in 2006 ingediende wetsvoorstel basisregistraties kadaster en topografie biedt hiervoor geen oplossing (zie par. 10.3). De eisen bieden wel een goed kader om na te gaan hoe een gemeentegrenzenregistratie zou kunnen worden ingericht.

De nieuwe visie op overheidsregistraties heeft, voor wat betreft de georelateerde registraties, een sterke relatie met de Nationale Geo-Informatie Infrastructuur (NGII).³¹⁰ De NGII beoogt het aanbod van ruimtelijke informa-

309 In 2005 zijn er zes nieuwe basisregistraties gedefinieerd, waaronder die voor de grootschalige topografie (GBKN) (Stelselhandboek, 2005: 12). Het wetsvoorstel ‘basisregistraties kadaster en topografie’ meldt dat “de laatste stand van zaken is dat tot 2009 (...) de volgende drie worden gerealiseerd: 1. kentekens, 2. lonen, arbeids- en uitkeringsverhoudingen (polisadministratie) en 3. inkomens en vermogens.” (Kamerstukken II, 2005/06 30544, nr. 3, p. 4). Het *WOZ-journaal* 2006/4 meldt dat ook de WOZ in 2007 de BR-status gaat krijgen.

Figuur 5.2 Plaats van de Nationale Geo Informatie Infrastructuur in een maatschappelijke context

 Bron: www.rgi.nl/downloads/files/samenvatting.pdf

tie (geo-informatie) te reguleren dat nodig is bij het analyseren en oplossen van maatschappelijke vraagstukken (zie fig. 5.2). Een goed gestructureerde en samenhangende NGII is er nog niet; met een uitgebreid investeringsprogramma wordt ernaar gestreefd om de huidige obstakels weg te nemen. Er is overigens geen precieze definitie van de NGII, maar er is wel overeenstemming dat die in hoofdzaak uit vijf componenten bestaat: ruimtelijke gegevens (waaronder dus de basisregistraties),³¹¹ standaarden, technologie, beleid, en organisatie. De authentieke (geo)registraties vormen een van de onderdelen van de NGII. De NGII plaatst de overheidsinformatievoorziening, waaronder die voor gemeentegrenzen, in een breder perspectief, maar heeft voor het onderwerp van dit boek geen additionele consequenties.

In de context van de NGII is overigens nauwelijks aandacht voor administratieve grenzen. Dit in tegenstelling tot vergelijkbare structuren in het buitenland, waar die grenzen veelal een van de basisthema's zijn; in het EG-project om te komen tot een richtlijn voor 'Infrastructure for spatial information in Europe' (INSPIRE) zijn ze bijvoorbeeld expliciet in Annex 1 van het 'proposal' opgenomen.³¹² Dat grenzen geen onderdeel van de NGII lijken te vor-

310 Deze alinea is gebaseerd op www.rgi.nl/downloads/files/samenvatting.pdf, ingezien 28 maart 2006, en Bregt/Meerkerk (2006).

311 Sinds 1995 bestaat er al een NCGI, het Nationaal Clearinghouse Geo-Informatie; dit is bedoeld om overheidsbestanden op metaniveau te ontsluiten (www.ncgi.nl). Binnen het programma Ruimte voor Geo-Informatie is in 2006 een project gestart (RGI-217) voor het realiseren van een Nationale GeoData Infrastructuur (NGDI) waarvoor het bestaande NCGI als 'vertrekpunt' geldt (www.rgi.nl/index.php?sid=58&l=ned). De NGDI vormt als zodanig een van de onderdelen van de NGII.

men, hangt wellicht samen met de opvatting dat in Nederland gemeentegrenzen onderdeel zijn van de registratie bij het Kadaster. Nog los van het feit dat er nog méér soorten administratieve grenzen bestaan die niet bij het Kadaster zijn geregistreerd, blijft het toch opmerkelijk dat de gemeenten een fundament zijn van de formele staatsstructuur, maar dat de geometrie van hun grenzen een onderdeel is van een registratie die voor een ander doel is opgezet.

5.4 Bestaande praktijk voldoet niet meer

De onvolkomenheden in het verleden zijn weliswaar vrijwel alle ambtelijk opgelost dan wel stilzwijgend in stand gebleven, maar het is de vraag of die werkwijze wel altijd toelaatbaar is (geweest) en mogelijk toch tot consequenties voor de huidige gemeentegrenzen zou moeten of kunnen leiden. Daarnaast is er thans een situatie ontstaan waarin gebruikers zelf op basis van digitale gegevens en nieuwe technieken met gemeentegrenzen kunnen werken, en dit niet meer exclusief is voorbehouden aan het Kadaster. Voorts is het vanouds gesloten stelsel van de registratie van de gemeentegrenzen en de processen daaromheen verweven geraakt met een groter geheel: het kader van de wet-Arhi, en de nieuwe visie op de (overheids)informatievoorziening. Op termijn zal dit in toenemende mate knelpunten kunnen gaan opleveren. De conclusie is dat 'laten zoals het is' geen reële optie is. Een nader onderzoek naar de toelaatbaarheid van de gevolgde werkwijze en naar de invloed van de nieuwe ontwikkelingen is derhalve noodzakelijk.

Dit nader onderzoek zal worden gericht op het tweede en derde lid van de probleemstelling: "...welke onvolkomenheden zijn daarbij opgetreden, hoe moet daarmee worden omgegaan..." Het omvat als eerste een analyse over wat in het verleden is gebeurd en of dit voldoet aan de toen geldende kaders. Daarbij beschouw ik categorieën van onvolkomenheden; het gaat niet om het analyseren van alle afzonderlijke grenzen. Vervolgens moet er een toetsing plaatsvinden of de indertijd gemaakte fouten nog consequenties zouden moeten of kunnen hebben voor de thans bestaande gemeentegrenzen. Dit onderzoek sluit aan op wat in de hoofdstukken 2, 3 en 4 is besproken.

Voor deze toetsing moet een toetsingskader worden geformuleerd. Tot op heden heeft er nog niet eerder generiek kwaliteitsonderzoek plaatsgevonden naar de vaststelling, registratie en beschrijving van gemeentegrenzen en er is geen integraal toetsingsmodel beschikbaar. Voor dit onderzoek moet derhalve worden teruggegrepen op:

- algemene rechtsbronnen: het formele kader, de parlementaire geschiedenis en jurisprudentie;

■ rechtsbeginselen, in het bijzonder de *rechtszekerheid*. De gemeente is een gebiedscorporatie, en voor de rechten en plichten die op of binnen het gemeentelijk grondgebied gelden moet duidelijk zijn tot waar deze van toepassing zijn (hst. 1). De kern daarvan, en dus een criterium voor toetsing, is rechtszekerheid: het moet duidelijk zijn tot welke absolute locatie (= grens) het gezag van desbetreffende gemeente strekt dan wel rechthebbenden bepaalde rechten en verplichtingen hebben.

De onvolkomenheden moeten hetzij feitelijke gevolgen kunnen hebben (= onzekerheid over, of tenietdoen van, de allocatie, het primaire doel van de toetsing) hetzij in de toekomst problemen inzake de allocatie kunnen veroorzaken (= preventieve maatregelen, het secundaire doel van de toetsing). Als de toetsing tot de conclusie leidt dat een onvolkomenheid niet tot consequenties kan leiden, dan hoeft er ook geen probleem te worden opgelost en zijn er geen verbetermaatregelen nodig;

■ algemeen aanvaarde normen in de geodetische beroepspraktijk. Deze kunnen worden afgeleid uit handboeken als (HTW, 1996; Muller/Scheffer, 1974), uit het *Tijdschrift voor kadaster en landmeetkunde* en de tijdschriften *Geodesia* en *Geo-Info*, alsmede uit ervaringen van in het vakgebied werkzame personen.

Omdat de kaders en omstandigheden voor vaststelling, registratie en grensbeschrijving verschillend zijn, is het niet mogelijk om hiervoor algemeen toepasbare concrete toetsingscriteria te definiëren. Zo kan de vaststelling (deels) worden getoetst aan formele kaders, maar de beschrijving nauwelijks en de registratie in het geheel niet; voor de kadastrale registratie van gemeentegrenzen bestaan immers geen formele regels. En de toetsing van de beschrijvingen vindt voornamelijk plaats op basis van praktische criteria die binnen het geodetisch beroepsveld worden gehanteerd, wat voor de registratie en vaststelling nauwelijks relevant is.

De toetsingscriteria zullen daarom per afzonderlijk hoofdstuk nader worden gedefinieerd en geoperationaliseerd (eventueel met volgorde en minimumniveau) en vervolgens worden toegepast op datgene wat eerder in elk van deze hoofdstukken uit de analyse is afgeleid.

De conclusies uit de hoofdstukken 6, 7 en 8 worden in hoofdstuk 9 gecombineerd met de nieuwe ontwikkelingen die invloed hebben op het stelsel (par. 5.3), om een antwoord te kunnen geven op het vierde onderdeel van de probleemstelling: "...hoe kunnen die [onvolkomenheden] in de toekomst worden voorkomen?". In dit laatste hoofdstuk komt dus het hele stelsel als zodanig weer aan de orde en daarvoor zullen mogelijke verbeteringen worden aangedragen.

6 Analyse en toetsing van de vaststelling

Gedane zaken nemen geen keer

6.1 Inleiding

De gemeentegrenzen zijn in de afgelopen twee eeuwen door vele instanties vastgesteld, onder verschillende formele kaders. Het gaat om circa 800 grensvaststellingsbesluiten met vele duizenden pagina's grensbeschrijvingen. In hoofdstuk 5 heb ik aangegeven dat daarbij de nodige onvolkomenheden zijn opgetreden. In de praktijk is hiermee weliswaar efficiënt omgegaan, toch moet de vraag worden gesteld of dat afdoende is geweest en of dat formeel-juridisch gezien aanvaardbaar was/is. Bij mijn onderzoek zijn de volgende situaties gevonden waarin onvolkomenheden in de grensvaststellingsbesluiten (kunnen) optreden. (Voor de goede orde: het gaat hierbij uitsluitend om de onvolkomenheden in de wijze en de vorm van vaststelling, niet om de inhoudelijke beoordeling van de grensbeschrijvingen.)

Onvolkomenheden binnen formele grensvaststellingsbesluiten (par. 6.2)

- onvolkomenheden binnen de tekst;
- tegenstrijdigheden binnen de tekst;
- tegenstrijdigheden tussen tekst en bijbehorende kaart of schets;
- tegenstrijdigheden tussen kaarten bij één besluit.

Onvolkomenheden die samenhangen met de wet-Arhi (par. 6.3)

- grensbeschrijvingsmethode voldoet niet aan Arhi-voorschriften;
- grensvaststellingsbesluit buiten het formele kader van de wet-Arhi.

Onvolkomenheden in relatie herindelingsregeling-grensbeschrijving (par. 6.4)

- reikwijdte van de verbeterbevoegdheid van GS;
- verbeterbevoegdheid in herindelingsregelingen van gemeenten en provincies;
- verbeterbevoegdheid bij niet-gewijzigde grenzen.

Onvolkomenheden in de grondslag van grensvaststellingsbesluiten (par. 6.5)

- besluiten gemeenten/provincies vanaf 1837;
- resoluties van de minister van Financiën;
- stilzwijgende grensvaststelling;
- impliciete meeverandering van een provinciegrens met een gemeentegrens.

Ter wille van een systematische behandeling wijk ik hierbij soms af van de volgorde waarin deze onderwerpen eerder in dit boek aan de orde zijn geweest; waar nodig verwijs ik naar de relevante paragrafen.

De veranderingen in (geregistreerde) gemeentegrenzen die door toedoen

van het Kadaster hebben plaatsgehad, vallen buiten dit bestek; deze worden in hoofdstuk 7 besproken.

6.2 Onvolkomenheden binnen formele grensvaststellingsbesluiten

Het komt honderden keren voor dat een grensbeschrijving achteraf een onvolkomenheid blijkt te bevatten waardoor die niet zonder meer toepasbaar is, en er bij de toepassing daarvan onderzocht moet worden wat er wel had moeten staan. Dat kan gaan om onvolkomenheden in de grensbeschrijving als zodanig (par. 6.2.1), tegenstrijdigheden binnen de tekst van de grensbeschrijving (6.2.2), tegenstrijdigheden tussen tekst en bijbehorende kaarten (6.2.3), en tegenstrijdigheden tussen de bij één besluit behorende kaarten (6.2.4).

6.2.1 Onvolkomenheden binnen de tekst

Het gaat hier om de volgende onvolkomenheden:

- a. foutieve of ontbrekende kadastrale kenmerken;
- b. foutieve of ontbrekende coördinaten;
- c. foutieve gemeentenamen.

a. Foutieve of ontbrekende kadastrale kenmerken

Het komt vrij regelmatig voor dat in een grensbeschrijving met kadastrale kenmerken een foutief perceelnummer of foutieve sectieaanduiding is gebruikt, dat er een perceelnummer in de opsomming ontbreekt en dergelijke. In beide gevallen is de grensbeschrijving incompleet: het kadastrale object ligt niet langs de beoogde gemeentegrens, anders gezegd: er zit een 'gat' in de nieuw beschreven grenslijn (fig. 6.1).

In gevallen als deze kan er strikt genomen geen nieuwe grens zijn ontstaan: er zit immers een onderbreking in de beschrijving. In de overgrote meerderheid van de gevallen is dit ambtelijk hersteld en dat is vanuit een praktisch standpunt begrijpelijk. Vaak is het een kwestie van slordigheid dat een perceelnummer is vergeten of onjuist is overgenomen. In de voorbereidingsprocedure zijn er over het algemeen grootschalige tekeningen gemaakt waarop de beoogde gemeentegrens doorgaans eenvoudig kan worden teruggevonden. Deze tekeningen hebben weliswaar geen formele status (ze maken geen deel uit van het uiteindelijke besluit), maar ze zijn voor de betrokken ambtenaren gemakkelijk te raadplegen.

Een specifiek geval van een onvolkomenheid in de kadastrale kenmerken is het onjuiste gebruik van de kadastrale gemeentenaam. Bij de grenswijziging tussen Alkemade en Woubrugge in 1959,³¹³ waarbij een stuk grond door Woubrugge aan Alkemade werd afgestaan, is in de grensbeschrijving consequent

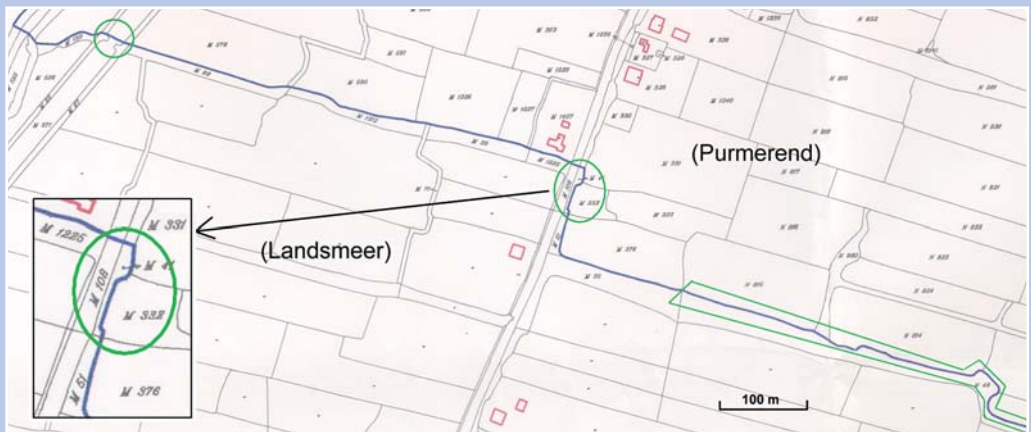
Figuur 6.1 Voorbeeld van grensbeschrijving met diverse 'gaten': Landsmeer-Purmerend 1996*

In de linkerkolom staat de tekst van het GS-grensbeschrijvingsbesluit, in de rechterkolom de tekst zoals die had moeten luiden waarbij de verbeteringen in rood zijn weergegeven (met verkorte weergave van de kadastrale kenmerken).

“... vervolgens loopt de grens in oostelijke richting langs de noordzijde van de waterloop, zijnde de percelen M 1311, 68, 1312, 39 en 1225;

vervolgens haaks over het dorpslint Purmerland, M 108 en vervolgens in zuidelijke richting langs de westzijde van de percelen M 332 en 376 (...) waarbij tevens de noordgrens van de waterloop wordt gevolgd M 50 en 48 tot aan ...”

“...vervolgens loopt de grens in oostelijke richting langs de noordzijde van de waterloop, zijnde perceel M 1311, **vandaar in rechte lijn door de percelen M 66, 571 en 67 naar de noordwestelijke punt van M 68, vervolgens de noordzijde langs M 68, 1312, 39 en 1225;** vervolgens haaks over het dorpslint Purmerland, M 108 **en 41**, en vervolgens in zuidelijke richting langs de westzijde van de percelen M **331**, 332 en 376, (...) waarbij tevens de noordgrens van de waterloop wordt gevolgd M 50 en **N 48**, tot aan...”



Uitsnede uit de kaart 'Grenscorrectie Landsmeer/Purmerend', gedateerd 27-2-1996, van de Directie Gemeentewerken Purmerend 1:5.000. Het detail is door mij toegevoegd. De groene omlijnningen geven de grensgedeeltes aan die niet of onjuist zijn beschreven. De kaart maakte overigens geen deel uit van het grensbeschrijvingsbesluit van GS.

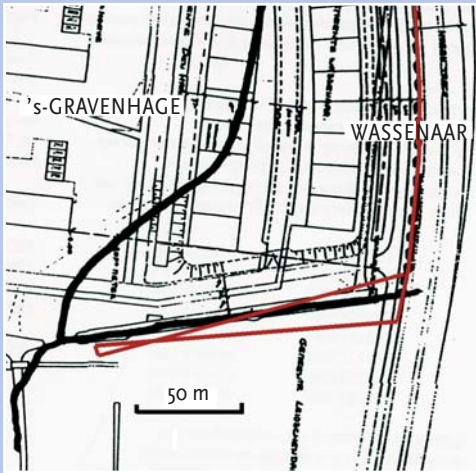
* Besluit GS Noord-Holland 8 oktober 1996, Prov. Blad 49.

de kadastrale gemeentenaam Alkemade gebruikt waar dat steeds Woubrugge had moeten zijn. Een kadastraal ambtenaar heeft dat indertijd pragmatisch opgelost: in de marge van het Staatsblad, dat bij de processen-verbaal van de betrokken gemeenten is gevoegd, is met potlood aangetekend 'moet Woubrugge zijn'.

b. Foutieve of ontbrekende coördinaten

Een met coördinaten beschreven grens wordt gekenmerkt door het feit dat de grens wordt gevormd door verbindingslijnen tussen de gespecificeerde punten. Een foutieve of ontbrekende coördinaat leidt dus niet, zoals bij een foutief of ontbrekend kadastraal perceelnummer, tot een 'gat' in de grensbeschrijving. Een coördinaatpunt kan derhalve alleen als foutief worden aangemerkt

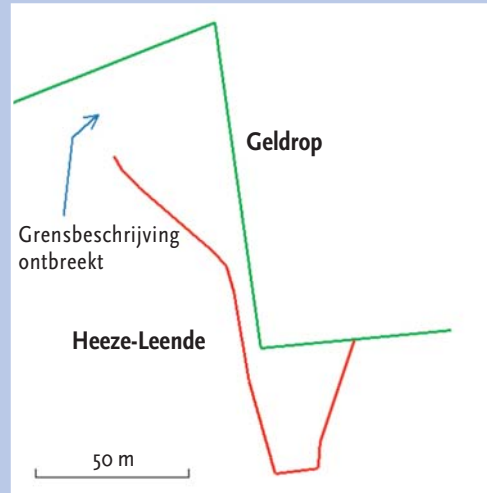
Figuur 6.2 Krusende coördinaatlijnen in de grensbeschrijving 's-Gravenhage-Wassenaar 1995



in de situaties dat daardoor een irreeël grensbeloop ontstaat. Dat was bijvoorbeeld het geval in de beschrijving van een nieuw stuk grens tussen 's-Gravenhage en Wassenaar in 1995³¹⁴ (fig. 6.2), waarbij de opgegeven coördinaatpunten kruisende lijnen opleverden, in de nieuwe grens van Domburg in de Noordzee die 9 km verkeerd bleek te liggen en daarbij eveneens een andere gemeentegrens kruiste,³¹⁵ en de vaststelling van de grens van Schiermonnikoog in de Waddenzee in 1961, waarbij een coördinaatpunt was opgegeven dat in de buurt van Doetinchem ligt.³¹⁶ Al deze fouten zijn nadien formeel hersteld en kunnen derhalve geen verwarring meer opleveren.

De enige situatie waarbij een ontbrekende coördinaat wél een 'gat' in de beschrijving kan veroorzaken, is als de het begin- of eindpunt van de lijn niet ligt op een bestaande grens of een andere nieuwgevormde grens. Dit is vergelijkbaar met een ontbrekend of foutief perceelnummer. Het gebeurde bijvoorbeeld in het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken in 1989 tot vaststelling van de grens tussen Lelystad en het Markermeer (par. 2.7.4). Ook in de grensbeschrijving naar aanleiding van een grenscorrectie tussen Geldrop met Heeze-Leende in 2003 (fig. 6.3; zie ook par. 4.4.14) ligt het laatstgenoemde punt in de grensbeschrijving ongeveer 30 meter van de bestaande gemeentegrens.

Figuur 6.3 Niet-aansluitende grensbeschrijving tussen Geldrop en Heeze-Leende



De groene lijn is de bestaande gemeentegrens, de rode de nieuwe grens zoals die volgt uit de grensbeschrijving van GS van 2003.

³¹⁴ Besluit van GS van Zuid-Holland van 19 december 1995, Prov. Blad 134, met verbeteringen daarop in de Provinciale Bladen 1996, 28 en 53.

³¹⁵ Wet van 2 november 1990, Stb. 553; aangepast bij ministerieel besluit van 11 januari 1991, Stct. 9 (alwaar de fout optrad), met daaropvolgend een rectificatie (Stct. 1991,27).

³¹⁶ Wet van 9 november 1961, Stb. 358; de betreffende fout werd hersteld in de wet van 26 januari 1972, Stb. 44.

c. Onjuiste gemeentenamen

Een derde type onvolkomenheid is het gebruik van een onjuiste burgerlijke gemeentenaam in een grensvaststellingsbesluit. Zo begon een grensbeschrijving uit 1996 tussen Almelo en Borne met “Aan de gemeente Ambt Almelo wordt toegevoegd...”,³¹⁷ maar Ambt Almelo is sinds 1914 niet meer dan een kadastrale gemeente die op het grondgebied van de burgerlijke gemeente Almelo ligt. Bij de gemeentelijke herindeling van de regio 's-Hertogenbosch, die in september 1995 in het Staatsblad werd gepubliceerd, werden de grenzen van onder meer de gemeente Heesch gewijzigd; deze gemeentenaam was echter in januari 1995 veranderd in ‘Bernheze’.³¹⁸ In de door GS vastgestelde grensbeschrijving is overigens alsnog ‘Bernheze’ gebruikt.³¹⁹ Uit een oogpunt van zorgvuldigheid is het gebruik van de juiste gemeentenaam uiteraard wenselijk.

Een apart geval is de naamgeving Den Haag – 's-Gravenhage. B&W van deze gemeente hebben op 3 april 1990 besloten om, in het kader van de ontwikkeling van een nieuwe huisstijl, de naam ‘Den Haag’ te gaan hanteren “voor het dagelijks gebruik”. De voordracht bij het besluit voegt eraan toe: “voor ceremoniële doeleinden blijft de naam 's-Gravenhage gehandhaafd”. In de voorlichtingsbrochure ‘Een nieuwe huisstijl voor de gemeente’ (1991) worden die doeleinden verbreed tot “oorkonden, bij dat wat naar de historie verwijst of waar het wettelijk is voorgeschreven”. In twee latere grensvaststellingsbesluiten waarbij de gemeente was betrokken, is de naam Den Haag gehanteerd.³²⁰ Een verandering van de gemeentegrens heeft echter betrekking op de gemeente in wettelijke zin en daarom zou de naam 's-Gravenhage moeten zijn gebruikt, zoals dat in bijvoorbeeld de Kieswet en de Wet op de rechterlijke indeling wordt gedaan. In de herindelingswet van 2001 is in de wetbepalingen wel de naam 's-Gravenhage gebruikt, al bevat de wetstitel en de bijbehorende kaart weer de naam Den Haag. In afwijking van de wetstekst werd de naam Den Haag gebruikt in het eerste besluit van de minister tot vaststelling van de grensbeschrijving, maar in de tweede versie van de grensbeschrijving is weer consequent 's-Gravenhage gebruikt.³²¹ Al mag het alle betrokkenen duidelijk zijn dat Den Haag en 's-Gravenhage dezelfde gemeente aanduiden, het is wel onzorgvuldig om de officiële naam en de huisstijlnaam door elkaar te gebruiken.

317 Besluit GS van Overijssel van 17 december 1996, Prov. Blad 137. Deze grens is in 2002 komen te vervallen.

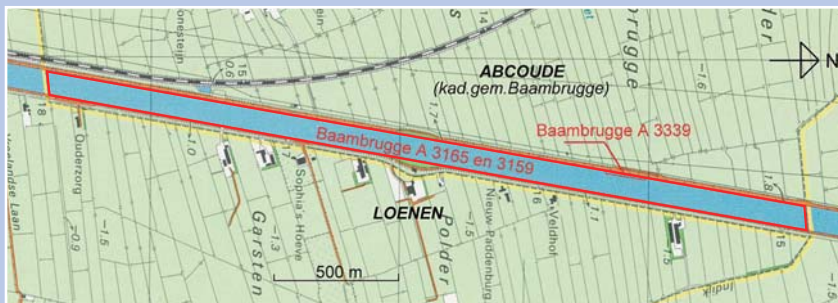
318 Art. 7 van de wet van 13 september 1995, Stb. 427. Het gemeenteraadsbesluit van Heesch tot naamswijziging is van 27 januari 1994, de nieuwe gemeentenaam werd op 28 januari 1995 van kracht.

319 Besluit GS van Noord-Brabant van 13 september 1995, niet gepubliceerd.

320 De grenswijzigingen Den Haag-Wateringen (Prov. Blad 1994, 66) en Den Haag-Wassenaar (Prov. Blad 1995,134).

321 Herindelingswet van 12 juli 2001, Stb. 349; eerste ministerieel besluit van grensbeschrijving 13 juli 2001, Stct. 145, vervangen door het tweede besluit van 18 september 2001, Stct. 189.

Figuur 6.4 Tegenstrijdigheid in de grensbeschrijving Loenen-Abcoude, 1988



6.2.2 Tegenstrijdigheden binnen de tekst

In een aantal grensvaststellingsbesluiten van vóór 1991 is een nieuwe grenslijn op twee manieren beschreven. Dat komt in het bijzonder voor als in het besluit de nieuwe grens zowel met woorden als met kadastrale kenmerken is omschreven, bijvoorbeeld: ‘kant weg, zijnde perceelsgrens 1234’; of: ‘perceel 9877, zijnde boord van het kanaal’. Behalve dat dit uiteraard niet noodzakelijk is, kan het leiden tot tegenstrijdigheden.

Een voorbeeld komt uit de herindeling Utrecht-West in 1988 (fig. 6.4). Daarbij is de nieuwe gemeentegrens tussen Loenen en Abcoude over een lengte van 3 kilometer gedefinieerd als ‘de westelijke grens van de percelen (...) Baambrugge A3165 en 3159, zijnde de westelijke oever van het Amsterdam-Rijnkanaal’.³²² Daarbij is over het hoofd gezien dat langs de westelijke oever nog een klein perceel ligt van ongeveer 150 bij 10 meter (A3339). De grens ligt, uitgaande van de kadastrale kenmerken, deels in het kanaal, terwijl de wetstekst duidelijk aangeeft dat de oever was beoogd. Het is goed mogelijk dat men bij het opstellen van de wetstekst de kadastrale kaart niet goed heeft geïnterpreteerd en het perceeltje A3339 over het hoofd heeft gezien.³²³

Een tweede voorbeeld is de herindelingswet Zeeuws-Vlaanderen van 1969 (fig. 6.5). Die legt de nieuwe gemeentegrens tussen Terneuzen en Hontenisse uitdrukkelijk “aan de noordelijke zijde (de zeekant) van de zeedijk om de Hellegatpolder”.³²⁴ Tevens wordt deze grens met kadastrale kenmerken omschreven. De zeedijk blijkt echter in de jaren zestig te zijn verbreed. Die verzwaring was ten tijde van de inwerkingtreding van de gemeentelijke herindeling al gerealiseerd, en de woordelijke omschrijving wijst dus op de teen van de verbrede dijk. De kadastrale kenmerken beschrijven echter de noordelijke zijde van de zeedijk vóórdat die werd verbreed.

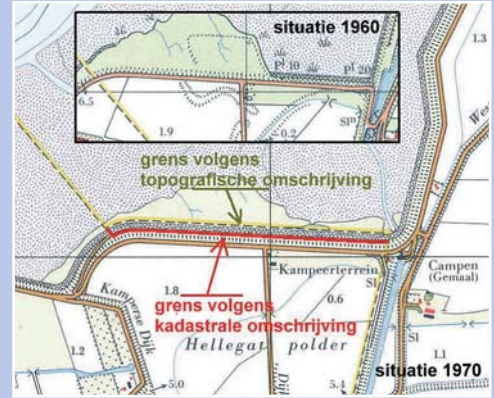
In beide voorbeelden – maar ook geldend voor soortgelijke gevallen – geeft de woordelijke omschrijving duidelijk de bedoeling van de wetgever weer. Een

³²² Wet van 15 september 1988, Stb. 426, art. 2, onderdeel II, sub a.

³²³ Zie kadastrale veldwerken Baambrugge A494 en A564, opgemeten in 1983 maar pas gearchiveerd in 1992. Op A494 staat abusievelijk ‘2339’. Veldwerk 564 geeft duidelijk aan dat de oostgrens van het perceel A3339 ‘onzichtbaar’ is en het wateroppervlak van het kanaal dus het hele perceel bedekt.

³²⁴ Wet van 13 november 1969, Stb. 515, art. 2, lid 2, onderdeel II, sub c.

Figuur 6.5 Dubbele omschrijving die tegenstrijdigheid veroorzaakt door topografische veranderingen tijdens de procedure



kadastraal kenmerk is in dit verband alleen een technische vertaling van die bestuurlijke bedoeling. Sinds de wet-Arhi is echter het gebruik van kadastrale kenmerken verplicht, waardoor andersoortige omschrijvingen niet meer als leidend kunnen worden beschouwd.

Voor de volledigheid merk ik op dat in veel kadastrale grensbeschrijvingen daarbij ook weg- of dijknamen of spoortrajectaanduidingen worden vermeld, en bij wegen soms (ook) het volgnummer uit de wegenlegger³²⁵ (dat laatste alleen in een aantal wetten in de periode 1920-1940). In deze gevallen is de kadastrale omschrijving echter leidend, omdat die het grensbeloop specificceert; de naam of het nummer zijn niet meer dan een extra identificatie, omdat ze op zichzelf niets zeggen over (en niets toevoegen aan) de precieze ligging van de grenslijn.

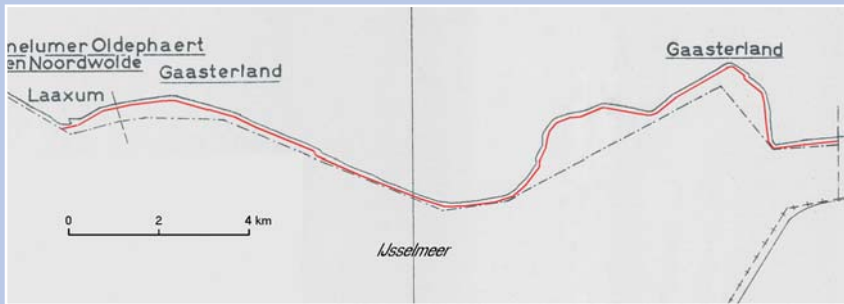
6.2.3 Tegenstrijdigheden tussen tekst en bijbehorende kaart of schets

Binnen deze soort tegenstrijdigheden zijn de volgende vier situaties te onderscheiden.

- a. In de periode tot 1848 kwam het regelmatig voor dat in de processen-verbaal de tekst en de schetsen niet overeenstemden. Die tegenstrijdigheden zijn in de regel naar bevind van zaken opgelost, getuige de aantekeningen die ik in diverse processen-verbaal heb aangetroffen (zie fig. 3.7); in de kadastrale archieven ontbreken echter nadere stukken. Omdat de processen-verbaal geen expliciete formele status hebben, was het Kadaster (en de minister van Financiën) gerechtigd om tegenstrijdigheden ambtelijk op te lossen (par. 3.2.3). Voorts zijn er in deze periode enkele KB's geweest waarin tekst en schets niet overeenstemden; het viel niet goed na te gaan of dat terecht ambtelijk is opgelost en hoe dat is gebeurd.
- b. In de wetten uit de periode 1848-1992 en de beschikkingen van 1940-1944, waar kaarten bij zijn gevoegd, zijn die kaarten toelichtend, waardoor bij strijdigheid de tekst bepalend is (zie par. 4.5, onder b.). In één geval heeft een duidelijk verschil tussen tekst en kaart toch feitelijke consequenties gehad. Dat ging om de beschikking van 21 mei 1942 (nr. 12979 B.B., Stct.

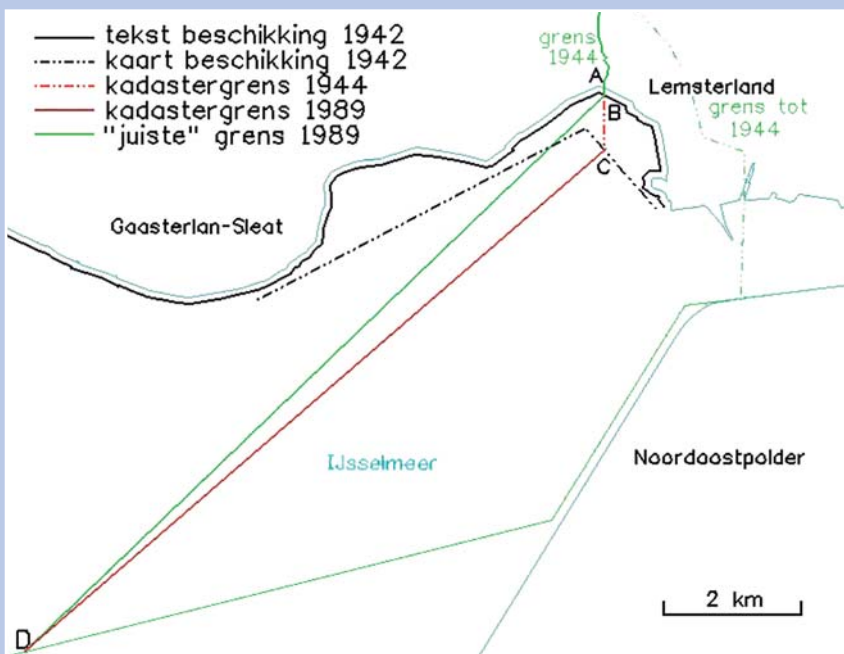
³²⁵ Wegenleggers zijn wettelijk geregeld in de Wegenwet van 31 juli 1930, Stb. 342. Daarvóór waren wegenleggers gebaseerd op provinciale reglementen (Kooiman, 1940: 83).

Figuur 6.6a Voorbeeld van tegenstrijdigheid tussen kaart en tekstuele grensbeschrijving



Uitsnede uit de toelichtende kaart bij de beschikking van 1942 waarbij gemeentegrenzen in het IJsselmeer zijn vastgesteld. De (door mij toegevoegde) rode lijn is de grens conform de tekstuele grensbeschrijving, de streep-stip lijn de grens zoals op de kaart is afgebeeld.

Figuur 6.6b Consequenties verschil tekst/kaart bij Gaasterland/Lemsterland

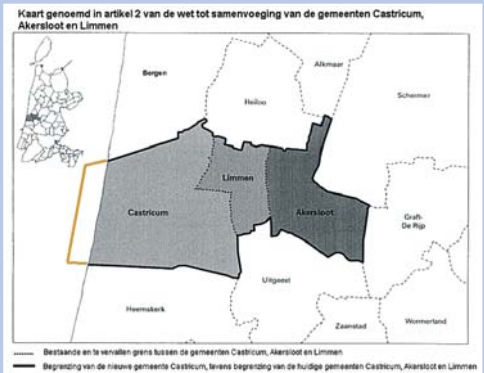


In 1944 werd de grens tussen Lemsterland en Gaasterland gewijzigd. In het IJsselmeer werd deze nieuwe grens verlengd tot de 'bestaande grens' van Gaasterland in het IJsselmeer. Op basis van de tekst van de beschikking 1942 was dat de lijn A-B. Het Kadaster, met gebruik van de kaart van de beschikking 1942, trok de nieuwe grens van A tot C. Bij Amvb van 12 december 1988, Stb. 565, werd dit deel van het IJsselmeer geheel gemeentelijk ingedeeld. De nieuwe grens tussen Gaasterlan-Sleat (waar Gaasterland in 1983 in was opgegaan) en Lemsterland liep van punt D naar het meest zuidelijke punt van de bestaande grens. Dat is de lijn A-D (tekst 1942) of C-D (kaart 1942). Het verschil bedraagt 344 hectaren.

1942, 98), waarbij delen van het IJsselmeer bij de randgemeenten werden ingedeeld, en waarin tussen tekst en kaart een duidelijke tegenstrijdigheid

bestond over de nieuwe gemeentegrens langs de zuidelijke oever van Friesland (fig. 6.6a). Ondanks de uitdrukkelijke vermelding op de kaart dat die 'toelichtend' was bij de beschikking, en het feit dat de kaart-schaal van 1:100.000 niet geschikt is voor het bepalen van de ligging van een gemeentegrens, heeft het Kadaster (en in het kielzog de Topografische Dienst) de grens overgenomen van de kaart en de tekst van de beschikking genegeerd, waardoor dit grensbeloop de facto in de registratie als het juiste is aangenomen. De tegenwoordige gemeentegrens tussen Lemsterland en Gaasterlân-Sleat in het IJsselmeer is deels gebaseerd op deze van de kaart afgeleide grens (fig. 6.6b).

Figuur 6.7 Kaart bij Staatsblad 2001, 372



De gele lijn is door mij aan dit kaartje toegevoegd en geeft de bestaande grens van Castricum in de Noordzee aan.

Bron: www.overheid.nl

c. Met de invoering van de wet-Arhi bestaat de herindelingsregeling alleen nog uit een kaart zonder tekstuele grensbeschrijving; die wordt immers separaat door GS vastgesteld (eventuele tegenstrijdigheid tussen herindelingsregelingen en GS-besluiten wordt besproken in par. 6.4). Toch komt tegenstrijdigheid nog steeds voor, en wel in gevallen waarbij gemeenten integraal worden samengevoegd, zoals bij de samenvoeging van de gemeenten Castricum, Limmen en Akersloot in 2001.³²⁶ Volgens de wetsbepalingen wordt de "nieuwe gemeente (...) ingesteld bestaande uit het grondgebied van de op te heffen gemeenten (...), zoals aangegeven op de bij deze wet behorende kaart". In dit geval omvat een van de gemeenten (Castricum) een stuk buitenwater (Noordzee). Op de bijbehorende kaart (zie fig. 6.7) is echter als grens van de nieuwe gemeente de kustlijn aangegeven, wat de suggestie wekt dat het buitenwater niet bij de samenvoeging is inbegrepen. Desgevraagd antwoordde het ministerie van Binnenlandse Zaken dat dit in de door GS vast te stellen grensbeschrijving zal worden ondervangen, en dat "ter wille van de duidelijkheid de opmerking bij de kaart te plaatsen [is] dat bij de gemeentegrenzen geen rekening is gehouden met het tot de gemeente behorende buitenwater."³²⁷ Het is merkwaardig – en ook wel kenmerkend voor de administratieve kijk van bestuurlijke ambtenaren op dit soort aangelegenheden – dat deze mogelijke tegenstrijdigheid met een voorbehoudclausule wordt opgelost, en niet door het maken van een goede kaart.³²⁸ Het is heden ten dage

³²⁶ Wet van 16 juli 2001, Stb. 372.

³²⁷ Brief van 19 juni 2001, BW2001/73657, aan de auteur. Het voorbehoud is nadien alleen aangetroffen op de gemeentenkaart van Nederland die het CBS publiceert. Op de kaart bij wet tot samenvoeging van Venhuizen en Drechterland (Stb. 2005, 335), waar een vergelijkbare situatie optreedt, ontbreekt deze opmerking.

niet moeilijk om een goede gemeentegrenzenkaart te (laten) maken; en van de wetgever mag worden verwacht dat hij de zaken juist in beeld brengt, en zich niet verschuilt achter een verschoningsbepaling.

d. De grensbeschrijvingen die GS maken naar aanleiding van herindelingsregelingen, bestaan in een toenemend aantal gevallen uit zowel een tekstuele beschrijving als kaarten. Deze werkwijze kent twee mogelijke vraagpunten: (I) de status van de kaarten, en (II) de eventuele verschillen tussen tekst en kaarten.

Ad I. De status van de kaarten ten opzichte van de tekst is vaak niet erg duidelijk; in de diverse GS-besluiten wordt de relatie nogal verschillend, en vaak wat dubbelzinnig, gelegd:

- bij de herindeling Twente hebben GS “de navolgende grensbeschrijving vastgesteld, onder verwijzing naar de bijbehorende kaarten A tot en met H (met kadastrale gegevens), I (overzichtskaart) en J (detailkaarten)”;³²⁹
- in de grensbeschrijving bij de herindeling Oost-Gelderland wordt per afzonderlijke grens in de kop tussen haakjes toegevoegd “tekeningnr. (...)”, zonder verder iets over de status van de tekeningen te melden;³³⁰
- de nieuwe grens tussen Tiel en Kesteren is, na een tekstuele grensbeschrijving, “nader aangegeven op bijgevoegde tekening”;³³¹
- de grensbeschrijvingen bij de herindelingen rond Sittard-Geleen, Horst en Venlo bepalen dat het grensbeloop “zoals aangegeven op aan dit besluit gehechte kaarten, tekeningnummer (...) is vastgesteld zoals ingetekend op voormelde kaarten en kan als volgt worden omschreven”.³³²

Een duidelijke lijn zit hier niet in, het is per provincie (en soms zelfs binnen besluiten van één provincie) verschillend. De formuleringen lijken nogal ad hoc te zijn bedacht.

Ad II. Waar tekst en kaart onderling verschillen is mijns inziens de grondbetekenis van de term ‘beschrijving’ in de wet-Arhi van toepassing: namelijk de beschrijving in woorden (zie ook par. 6.3.1). Bovendien bepaalt de wet-Arhi niets over kaarten bij grensbeschrijvingen. Kaarten zijn toelichtend bij de tekst van een grensbeschrijving, en het overnemen – bij tegenstrijdigheid – van een nieuwe grens vanaf de kaart is derhalve niet juist. Dit is bijvoor-

328 Het lijkt erop dat dit verschijnsel zich alleen bij herindelingen in Noord-Holland voordoet; bij recente herindelingen van kustgemeenten in Zuid-Holland (Westland, Stb. 2003, 301, en Katwijk c.a., Stb. 2005, 375) tonen de bijbehorende kaarten wél de gemeentegrens in de Noordzee.

329 Besluit GS van Overijssel van 5 september 2000, Prov. Blad 53 (de detailkaarten zijn daar niet in opgenomen).

330 Besluit GS van Gelderland van 16 september 2004, Prov. Blad 111 (de kaarten zijn daar niet in opgenomen).

331 Besluit GS van Gelderland van 21 augustus 2001, Prov. Blad 83.

332 Besluiten GS van Limburg van 13 september 2000, Prov. Blad 27, 28 en 29 (de detailkaarten zijn daar niet in opgenomen).

beeld het geval bij de al eerder genoemde herindeling van Oost-Gelderland van 2004, waar de detailkaarten op twee plekken duidelijk afwijken van de tekst van het GS-besluit.³³³ De reden daarvoor is, zo blijkt uit mededelingen van ambtenaren van de betrokken gemeenten, dat bij de toepassing van de grensbeschrijving in onderling overleg is besloten om de grens logischer te leggen; dit is echter niet gevolgd door een GS-besluit tot aanvulling/rectificatie van de grensbeschrijving.

6.2.4 Tegenstrijdigheden tussen kaarten bij één besluit

Een tegenstrijdigheid kan tot slot ook nog ontstaan als een grensbeschrijvingsbesluit van GS uitsluitend bestaat uit kaarten en er meerdere kaarten op verschillende schalen bij het besluit horen. Dat is het geval bij bijvoorbeeld de herindeling Drenthe van 1997,³³⁴ waar zowel (topografische) kaarten 1:5.000 als (kadastrale) kaarten 1:2.000 zijn gepubliceerd. Bij de herindeling van Geldrop-Mierlo in 2003 verwijst het besluit zelfs naar vier kaarten, die overigens geen onderlinge verschillen vertoonden.³³⁵ Vanuit geodetisch perspectief hebben grootschalige kaarten preferentie boven kleinschaliger kaartmateriaal van dezelfde situatie, en dit kan zonder meer van toepassing worden verklaard op dergelijke grensbeschrijvingsbesluiten. Er is echter geen noodzaak voor meer dan één formele kaart van een nieuwe gemeentegrens; dat is op zijn minst verwarrend en 'extra kaarten' dienen in ieder geval geen onderdeel te zijn van het formele besluit.

6.3 Onvolkomenheden die samenhangen met de wet-Arhi

6.3.1 Grensbeschrijvingsmethode voldoet niet aan Arhi-voorschriften

Voor grensbeschrijvingen die vóór de invoering van de wet-Arhi 1991 zijn opgemaakt, bestonden er geen formele regels over de te gebruiken grensbeschrijvingsmethode. Deze kunnen derhalve niet aan een formeel kader worden getoetst. Grensbeschrijvingen die onder de werking van de wet-Arhi sinds 1991 door Gedeputeerde Staten zijn vastgesteld, moeten voldoen aan

³³³ Tekeningsnummers OYS.09.001 (grens Bronckhorst-Oude IJsselstreek) en LOC.09.001 (grens Lochem-Bronckhorst).

³³⁴ Besluit GS van Drenthe van 8 juli 1997, Prov. Blad 34 (de kaarten zijn niet in de publicatie opgenomen).

³³⁵ Besluit GS van Noord-Brabant van 24 juni 2003 (niet gepubliceerd). Het besluit zelf bevat alleen een verwijzing naar "de bij dit besluit behorende kaarten"; een (kennelijk bijbehorende) tekstuele beschrijving verwijst wel weer terug naar het GS-besluit.

het voorschrift dat zij ‘geschieden’ met kadastrale kenmerken, zo nodig aangevuld met coördinaten in het verschoven stelsel van de Rijksdriehoeksmeting.³³⁶ Onderzoek leert dat dit voorschrift in het overgrote deel van de grensbeschrijvingen is toegepast, maar dat er in enkele tientallen grensbeschrijvingen incidenteel afwijkende beschrijvingen zijn gebruikt. Te noemen zijn: bovenkant en onderzijde talud, as weg, kant weg, as kanaal, ruilverkavelingsnummers, werkgrens, beschoeiing, frontmuur, insteek greppel, alsmede bloemrijker omschrijvingen als ‘geografische perceelsgrens van de boomgaard’, ‘noordzijde van de ter plaatse aanwezige groenstrook’, de ‘topografisch herkenbare grens’, ‘randelement van het kunstwerk’, ‘langs het viaduct’, ‘noordzijde fietspad’ en ‘midden van dit perceel, zijnde een waterloop’.

De wetsgeschiedenis van het desbetreffende Arhi-voorschrift maakt duidelijk dat de keuze voor kadastrale kenmerken zeer expliciet is gemaakt (en zelfs nog is aangescherpt tijdens de behandeling van het eerste wetsvoorstel-Arhi)³³⁷, en dat er geen ruimte is voor een interpretatie waarbinnen een incidentele afwijking zou zijn toegestaan. Al deze beschrijvingen voldoen derhalve niet aan de formele voorschriften.

Aparte aandacht verdient het geval waarbij een grensbeschrijving louter uit kaarten bestaat. De eerste keer dat dit gebeurde was bij de herindeling van de regio 's-Hertogenbosch in 1995,³³⁸ en deze vorm is daarna nog enkele keren toegepast. Het woord ‘beschrijving’ in het Arhi-voorschrift duidt, aldus Van Dale (2005), op een “voorstelling in woorden”. Dit sluit een kartografische afbeelding uit en die zou dan in strijd zijn met het Arhi-voorschrift. De meeste provincies volgen ook deze opvatting, zo blijkt uit de praktijk; alleen Drenthe en Noord-Brabant hebben de ‘kaartenmethode’ toegepast. Navraag bij de betrokken ambtenaren van de provincie Noord-Brabant leerde dat de methode-met-kaarten was gekozen om een ellenlange tekstuele beschrijving te vermijden (voor de nieuwe grenzen rond 's-Hertogenbosch waren 22 afzonderlijke deelkaarten nodig, voor de in 1996 volgende herindeling van de rest van de provincie 106 stuks), en dat het ministerie van Binnenlandse Zaken deze werkwijze stilzwijgend heeft geaccepteerd. In het wetsvoorstel voor de herziening van de wet-Arhi uit 1997 is in de memorie van toelichting de kartografische vorm expliciet als mogelijkheid genoemd.³³⁹ Het begrip ‘beschrijving’ in dit verband kan dus zowel tekst als kaarten inhouden.

Onverlet blijft dat, wanneer grensbeschrijvingen alleen uit kaarten bestaan, ook dan uitsluitend kadastrale kenmerken dan wel coördinaten mogen worden

³³⁶ Art. 10.2 in de wet-Arhi 1991 en art. 2.2 in de wet-Arhi 2001. Zie voorts par. 4.2.1.

³³⁷ Handelingen II, 1987/88, 20079, nr. 5, p. 23 en nr. 6, sub A.1.

³³⁸ Besluit GS 13 september 1995 (kennisgeving van het besluit in Prov. Blad 104, inhoud van het besluit niet gepubliceerd).

³³⁹ Kamerstukken II, 1996/97, 25234, nr. 3, p. 10-11.

Figuur 6.8 Rectificatie/grenscorrectie Hilvarenbeek-Oirschot 1998



gebruikt. In alle voorkomende situaties blijken de detailkaarten te zijn voorzien van een coördinaten-ruitenet. Als een nieuwe grens op de kaart niet specifiek aan een ander object is gekoppeld, dus als het ware ‘los’ op de kaart staat, dan kan men altijd nog de XY-coördinaten van zo’n grenslijn van de kaart aflezen. Of dat goed genoeg is, is een kwestie van precisie (zie verder par. 8.4.2).

6.3.2 Grensvaststellingsbesluit buiten het formele kader van de wet-Arhi

Vanaf 1991 voorziet de wet-Arhi in besluiten van lagere overheden, waartoe een aantal wettelijke voorschriften is vastgesteld (par. 2.5.3, onderdeel b). In twee gevallen is er door GS een besluit genomen dat hiermee op gespannen voet staat.

- a. De grensverandering tussen Oirschot-Hilvarenbeek die bij besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant van 8 juni 1998 plaatsvond,³⁴⁰ werd gepresenteerd als ‘rectificatie van de grensbeschrijving’ die eerder bij de gemeentelijke herindeling van 1996 was vastgesteld (fig. 6.8). De grenslijn was aanvankelijk langs de noordzijde van een straat, de Kanaaldijk Noord, gelegd, nu werd de grens naar de zuidkant van de straat verschoven (bovenzijde van het talud van het kanaal). Die eerdere grensbeschrijving werd veranderd omdat “uit de voorgeschiedenis (...) blijkt dat het de bedoeling was (...) de grens (...) aan de bovenzijde van het talud te leggen”, aldus het besluit. Deze onbedoelde grens was op zichzelf echter bestaanbaar; de rectificatie was dus niet technisch (wat dan wel tot de bevoegdheid van GS zou horen) maar inhoudelijk. Daarom moet het besluit van 1998 materieel gezien als een grenscorrectie worden aangemerkt en is het in strijd met het formele kader: de correctie had namelijk door de gemeentebesturen of door Provinciale Staten moeten worden vastgesteld.
- b. Bij de gemeentelijke herindeling van Oost-Gelderland in 2004 werden onder meer Didam en Bergh samengevoegd tot Montferland; daarbij ging een gedeelte van Didam over naar Zevenaar. De nieuwe grens was aange-

³⁴⁰ Kenmerk 355267/386582, afd. EBZ. Het besluit is niet gepubliceerd.

Figuur 6.9 Wijziging grensbeschrijving Zevenaar-Didam (Montferland) 2006



Linksboven een uitsnede uit kaart 7 bij de wet, linksonder uit kaart 9 (ongeveer op ware grootte). Rechts een ca. 40% verkleinde uitsnede uit de detailkaart bij de grensbeschrijving (ZEV.09.001).

geven op twee aparte kleinschalige kaarten bij de herindelingswet en ook op detailtekeningen bij de door GS vastgestelde grensbeschrijving (fig. 6.9). Over één perceel langs de nieuwe grens (Didam I 1248) ontstonden problemen. In de grensbeschrijving, en op de detailkaarten, was dat perceel ondubbelzinnig bij Zevenaar ingedeeld. Deze gemeente wilde dat het perceel onder Didam/Montferland zou blijven, en tekende bij Gedeputeerde Staten bezwaar aan tegen de grensbeschrijving,³⁴¹ op grond van het feit dat er een ‘discrepantie’ was tussen de twee kleinschalige kaarten bij de herindelingswet over het grensbeloop ter plaatse (zie de twee uitsneden links in fig. 6.9), waardoor het grensbeloop niet duidelijk zou zijn. De uitkomst van de bezwaarprocedure was dat GS besloten “dat de grensbeschrijving alsnog conform de oude situatie dient plaats te vinden” (d.w.z. dat het perceel tot Didam/Montferland bleef horen);³⁴² dat hield in dat de door GS formeel vastgestelde grensbeschrijving op dit punt terzijde werd geschoven en dat het desbetreffende perceel alsnog werd geacht per de ingangsdatum onder Montferland te zijn gebracht en niet naar Zevenaar te zijn overgegaan. Het is op zijn minst opmerkelijk dat Gedeputeerde Staten hun grensbe-

³⁴¹ De gemeente was van mening dat het GS-besluit voor de grensbeschrijving een besluit in de zin van de Awb was, hoewel dat niet in de bekendmaking van het besluit was aangegeven. GS achtten dit een onjuiste grond en verklaarden de gemeente niet-ontvankelijk. Alleen de ‘discrepantie’ tussen de verschillende kaarten werd door GS steekhoudend bevonden, zij het op grond van een tamelijk creatieve argumentatie.

³⁴² Besluit van GS van 15 maart 2005 (DS2005.3052), waarbij het inhoudelijke advies van de Commissie bezwaren beroepschriften van 25 februari 2005 werd overgenomen. De stukken zijn aan de auteur beschikbaar gesteld door de gemeente Zevenaar.

schrijving op grond van een onduidelijkheid in de kleinschalige kaarten bij de herindelingswet deels weer hebben herzien. De grensbeschrijving is immers bedoeld om de grens op de kleinschalige kaarten in detail te beschrijven, en het is dan tegen de systematiek van de wet-Arhi om de detailbeschrijving achteraf weer aan te passen aan een vermeende fout in die kleinschalige kaarten. Van een tekstuele of technische misslag is hier geen sprake: de grensbeschrijving was volkomen duidelijk. Voorts is dit herzieningsbesluit niet gepubliceerd. GS hadden op zijn minst een formeel besluit moeten nemen tot wijziging van de grensbeschrijving, en dat – net als hun eerdere besluit – moeten publiceren; dan had het college bovendien de toegepaste ambtelijke verbeteringen van de grensbeschrijving kunnen formaliseren (par. 6.2.3, sub d).

6.4 Herindelingsregeling, grensbeschrijving en verbeterbevoegdheid

Sinds de invoering van de wet-Arhi in 1991 is de herindelingsregeling als zodanig gescheiden van de vaststelling van de beschrijving van nieuwe gemeentegrenzen. De herindelingsregeling bevat alleen een kaart, op grond waarvan Gedeputeerde Staten de grensbeschrijving moeten opstellen. Tijdens de Kamerbehandeling van de eerste ontwerpwet-Arhi is er geen aandacht besteed aan mogelijke discrepanties tussen de kaart bij de vastgestelde herindelingsregeling en de grensbeschrijving. Ook de wet zelf (zowel in 1991 als 2001) bevat hierover geen bepalingen.

Uit de praktijk blijkt dat er regelmatig – en soms significante – verschillen bestaan tussen de gemeentegrenzen die op de kaart bij de herindelingsregeling staan, en de uiteindelijke door GS vastgestelde grensbeschrijving. GS hebben namelijk in een aantal afzonderlijke herindelingswetten die onder de wet-Arhi tot stand zijn gekomen enige beleidsruimte gekregen om bij het opmaken van de grensbeschrijvingen “kennelijke onjuistheden” te verbeteren. Die bevoegdheid is merkwaardigerwijs nooit in de desbetreffende wetsvoorstellen toegelicht; het lijkt een praktijkregel te zijn die wordt gehanteerd zonder dat die hoefde te worden toegelicht. Het blijkt dan ook een voortzetting te zijn van een manier van werken die vanaf 1985 in zwang is geraakt, en waarbij in een aantal herindelingswetten aan de minister van Binnenlandse Zaken een soortgelijke bevoegdheid werd gegeven. In het navolgende gebruik ik hiervoor de term ‘verbeterbevoegdheid’.

6.4.1 Verbeterbevoegdheid van de minister 1985-1993

Vanaf 1985 tot en met 1993 komt in wetten en Amvb’s zeventien keer een bepaling voor die de minister de bevoegdheid geeft om een bij wet vastgestelde

Tabel 6.1 Toekenning verbeterbevoegdheid aan de minister van Binnenlandse Zaken, 1985-1993

Omschrijving	Staatsblad	Art.	Tekst	Bron, toelichting	Toepassing
Instelling provincie Flevoland	1985,360	2 lid 2	a	18738, nr. 9, in amendement, met toelichting en nr. 18 (idem), zonder toelichting.	Stb. 1986,326
Gemeentelijke indeling Waddenzee	1985,648			18456, nr. 10, in amendement, met toelichting; dit werd echter niet aangenomen en het artikel kwam niet in de wet.	n.v.t.
Herindeling Midden-Betuwe	n.v.t.			19138, nr. 10, in amendement; het wetsvoorstel werd uiteindelijk door de Eerste Kamer verworpen.	n.v.t.
Herindeling rond Zutphen	1988,424	1 lid 2	b	19599, nr. 12 e.v., in amendement met toelichting.	niet gebruikt
Herindeling West-Utrecht	1988,426	19	b	20318, nr. 24, in amendement; geen toelichting.	Stct. 1988,208
Indeling Fries gedeelte IJsselmeer *	1988,565	3	c	--	niet gebruikt
Herindeling Kop N-Holland	1989,372	17	b	20446, nr. 10 (nota van wijzigingen), met toelichting	niet gebruikt
Herindeling Groningen	1989,374	17	c	In wetsvoorstel (20887, art. 15), geen toelichting.	niet gebruikt
Indeling Flevolands gedeelte IJsselmeer *	1989,415	3	c	--	Staatssecretaris 1989, 215; niet uitgevoerd vanwege fout
Indeling NH-gedeelte IJsselmeer(1) *	1989,429	3	c	--	niet gebruikt
Wijziging grenzen Z-Limburg *	1989,494	2	c	--	niet gebruikt

grensbeschrijving achteraf nog te verbeteren. In tabel 6.1 zijn deze genoemd; bovendien zijn ook twee gevallen vermeld waarbij de bepaling uiteindelijk het Staatsblad niet heeft gehaald.

De eerste keer dat deze bepaling werd toegepast, bij de instelling van Flevoland in 1985, wijkt qua vorm enigszins af, maar heeft in de kern hetzelfde doel als de bepalingen die in latere wetten/besluiten staan (waarbij het onduidelijk is waarom daar drie verschillende formuleringen voor zijn gebruikt). Het lijkt erop dat de bevoegdheidstoekenning bij de wet inzake Flevoland de bestuurders (dan wel hun ambtenaren) op een idee heeft gebracht, omdat pas vanaf die tijd vrij systematisch aan de minister de bevoegdheid is toegekend (bij een aantal grote herindelingen en grenswijzigingen die in de jaren tot 1985 bij de Kamer werden ingediend ontbreekt namelijk een soortgelijke bepaling). Hoewel daarvoor geen bewijs kon worden gevonden, kan er ook een verband zijn met een traject voor reparatiewetgeving in de periode 1985-1986. In de wet van 31 oktober 1986, Stb. 602, werden fouten in grensbeschrijvingen en administratieve bepalingen verbeterd die in een tiental wetten waren geslopen. De voorbereidingen van deze reparatiewet waren kennelijk niet zorgvuldig gebeurd, en er was een tweede reparatiewet nodig om de fouten in de eer-

Omschrijving	Staatsblad	Art.	Tekst	Bron, toelichting	Toepassing
Herindeling gedeelte Z-Holland	1990,376	14	b	In wetsvoorstel (20886, nr. 2); geen toelichting.	niet gebruikt #
Grenzen Noordzee	1990,553	7	c	In wetsvoorstel (21019 nr. 2); geen toelichting.	Stct. 1991,9 en 1991,27
Herindeling Maasdonk	1992,280	6	c	In wetsvoorstel (22230, nr. 2), geen toelichting	niet gebruikt
Correctie noordelijk gedeelte Zuid-Kennemerland	1992,374	4	b	In wetsvoorstel (22527, nr. 2), geen toelichting	niet gebruikt
Herindeling Noordoost N-Brabant	1993,476	31	d	In wetsvoorstel (22989, nr. 2), met toelichting	Besluit staatssecretaris BZ 12-10-1993 en 3-11-1993, niet gepubliceerd

*) *Amvb; de overige zijn formele wetten.*

#) *Wel twee jaar later een correctiewet (Stb. 1992,241).*

Er zijn vier verschillende teksten gebruikt:

- a) *“Onze Minister van Binnenlandse Zaken dient binnen zes maanden na de inwerkingtreding van deze wet, gehoord de betrokken provincie- en gemeentebesturen en de landdrost van het openbaar lichaam «Zuidelijke IJsselmeerpolders», de definitieve coördinaten van de in het eerste lid bedoelde begrenzing van het Markermeer vast te stellen.”*
- b) *“Door Onze Minister van Binnenlandse Zaken wordt voor zover nodig binnen één maand na inwerkingtreding van deze wet de definitieve grensbeschrijving vastgelegd.”*
- c) *“Onze Minister van Binnenlandse Zaken stelt, voor zover nodig, binnen één maand na de inwerkingtreding van deze wet/dit besluit, de definitieve grensbeschrijving vast.” (onderscheid naar wet of Amvb)*
- d) *“Onze Minister van Binnenlandse Zaken kan, indien nodig, binnen dertig dagen na de inwerkingtreding van deze wet, verbeteringen aanbrengen in de grensbeschrijving.”*

In de periode 1985-1993 zijn er 7 wetten en 11 Amvb's uitgevaardigd waarbij gemeentegrenzen werden gewijzigd, zonder een vergelijkbare bepaling.

ste te verbeteren (Stb. 1986, 603). Dit viel min of meer samen met de start van de wetgevingstrajecten voor de herindelingen vanaf 1988.

De motivatie voor de bevoegdheidstoekenning was aanvankelijk gekoppeld aan ingediende amendementen. De indieners wilden daarmee bereiken dat hun amendement kon worden aangenomen zonder dat ze ervoor hoefden te zorgen dat de grensbeschrijving daarin wel helemaal correct was.³⁴³ Een paar jaar later wordt een verschuiving naar algemene toepassing zichtbaar: bij de behandeling van de herindeling Kop Noord-Holland wordt de bepaling bij nota van wijziging ingevoegd met als motivatie “Gezien de sinds enige tijd gangbare praktijk werd [dit] artikel (...) ten onrechte niet opgenomen in het wetsvoorstel.” In de daaropvolgende wetsvoorstellen wordt de bepaling eenvoudigweg standaard ingevoegd, zonder toelichting. Alleen in het wetsvoorstel herindeling Noordoost Noord-Brabant van 1992/1993 gaat de staatssecretaris in de memorie van toelichting opvallend uitvoerig in op de gevraagde

343 Amendement op wetsvoorstel instelling provincie Flevoland (Kamerstukken II, 1984/85, 18738, nrs. 9 en 18) en amendement op wetsvoorstel herindeling Zutphen e.o. (Kamerstukken II, 1987/88, 19599, nr. 12).

bevoegdheid.³⁴⁴ Het is wat curieus dat het juist in dit wetsvoorstel gebeurt: het was de laatste herindeling die nog onder de Gemeentewetprocedure tot stand kwam, en in de praktijk was de bepaling al jaren gebruikelijk. Wat de aanleiding was, is niet in de memorie van toelichting terug te vinden en in de aansluitende Kamerbehandeling is er verder niet over gesproken. Opmerkelijk is verder de opvatting van de staatssecretaris dat “aan deze bepaling bij toekomstige herindelingen geen behoefte bestaat. Immers, van herindelingswetten die op basis van de wet-Arhi worden voorbereid, maakt (...) een kadastrale beschrijving geen deel meer uit.”

6.4.2 Verbeterbevoegdheid van Gedeputeerde Staten vanaf 1994

Aan de bepaling bleek echter wél behoefte te zijn. Al in het volgende Kamerjaar (1993/94) diende dezelfde staatssecretaris het eerste wetsvoorstel voor gemeentelijke herindeling in waarin nu aan Gedeputeerde Staten de bevoegdheid werd toegekend om de ‘kennelijke onjuistheden’ in de bij de herindelingsregeling behorende kaart aan te brengen. Formeel gezien is het een andere bevoegdheid, maar dan een die materieel opvallende overeenkomst vertoont met de eerdere ministeriële bevoegdheid op dit punt. In totaal is deze bevoegdheid tot en met 2006 in zeventien wetten toegekend (tabel 6.2). Daarnaast zijn er vanaf 1995 tot en met 2006 nog vijf wetten en drie Amvb’s vastgesteld zonder een dergelijke bepaling, hoewel er door deze besluiten ook nieuwe gemeentegrenzen zijn ontstaan.

Gezien de frequente toekenning van de bevoegdheid aan GS om kennelijke onjuistheden te verbeteren, is het verwonderlijk dat een dergelijke bepaling niet generiek in de wet-Arhi is opgenomen. Dit is echter geen onderwerp van discussie geweest, noch bij de totstandkoming van de wet in 1991, noch bij de herziening van die wet die in 2001 van kracht werd.

De bevoegdheid is veel toegepast, al was het maar omdat veel kaarten bij de herindelingsregeling zó kleinschalig zijn dat er geen gedetailleerd grensbeloop uit kan worden afgeleid en GS dus wel de bevoegdheid móesten hebben om er iets moois van te maken. In dit verband is het opmerkelijk dat de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken bij de behandeling van het wetsvoorstel-Arhi in de Vaste Kamercommissie suggereert dat de kaarten bij de herindelingsregelingen op 1:25.000 zouden moeten worden afgebeeld: die zijn ‘voldoende gedetailleerd, dat wil zeggen zo gedetailleerd mogelijk binnen de grenzen van hanteerbaarheid’; verder verwijst zij naar een iets diepgaander

³⁴⁴ Kamerstukken II, 1992/93, 22989, nr. 3, p. 22.

³⁴⁵ Kamerstukken II, 1988/89, 20079, nr. 5, p. 17 (voor de vragen: zie nr. 4, p. 8). De verwijzing is naar Kamerstukken II, 1987/88, 19599, nr. 13 (Kamerbehandeling wetsvoorstel herindeling Zutphen).

Tabel 6.2 Toekenning verbeterbevoegdheid aan Gedeputeerde Staten sinds 1995

Omschrijving	Staatsblad	Art.	Schaal kaart bij herindelingswet	Tekst van de bepaling
herindeling regio 's-Hertogenbosch	1995, 427	19	50.000	a
herindeling Noord-Brabant	1996, 451	16	50.000	a
herindeling Drenthe	1997, 283	11	100.000	c
herindeling West-Overijssel	2000, 311	10	100.000	c
herindeling rond Utrecht	2000, 301	8	100.000	c
herindeling Sittard–Geleen	2000, 346	10	100.000	b
herindeling Horst	2000, 347	9	100.000	b
herindeling Venlo	2000, 348	10	100.000	b
herindeling Twente	2000, 349	10	100.000	c
herindeling Den Haag	2001, 349	10.2	75.000	d
herindeling Kesteren	2001, 373	10	50.000	c
herindeling Westland	2003, 301	9	150.000	c
samenvoeging Geldrop-Mierlo	2003, 303	10	40.000	c
herindeling Achterhoek	2004, 414	10	60-85.000	e
samenvoeging Sassenheim e.a.	2005, 456	9	80.000	c
samenvoeging Utrechtse Heuvelrug	2005, 458	9	200.000	c

In alle gevallen luidt de eerste volzin van de betreffende bepaling:

“Gedeputeerde Staten (...) kunnen bij vaststelling van de grensbeschrijving (...) kennelijke onjuistheden verbeteren in de grenzen zoals die zijn aangegeven op de bij deze wet behorende kaart.”

Hieraan is toegevoegd:

Bij a: “Zij zenden de verbeterde kaart zo spoedig mogelijk naar Onze Minister van Binnenlandse Zaken.”

Bij b: “Zij zenden de gecorrigeerde kaart zo spoedig mogelijk naar Onze Minister van Binnenlandse Zaken.”

Bij c: “Zij stellen Onze Minister van Binnenlandse Zaken onverwijld in kennis van de aangebrachte correcties.”

Bij d had de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid van GS voor het maken van een grensbeschrijving overgenomen.

De bepaling omvat derhalve alleen de eerste volzin, met ‘Onze Minister kan’ in plaats van ‘Gedeputeerde Staten kunnen’.

Bij e: als c, maar dan met ‘verbeteringen’ in plaats van ‘correcties’.

behandeling in een brief bij een eerder wetsvoorstel.³⁴⁵ Uit tabel 6.2 blijkt dat deze suggestie niet is gevolgd en dat kaarten altijd op (veel) kleinere schaal zijn afgebeeld.

6.4.3 Reikwijdte van de verbeterbevoegdheid

Of en in hoeverre de verbeterbevoegdheid door de minister en door GS terecht is gebruikt, kan alleen worden getoetst als de reikwijdte ervan bekend is. Algemene regels over de ‘grenzen’ van deze verbeterbevoegdheid zijn echter nooit vastgelegd. De reikwijdte zou dan eenvoudig te onderzoeken moeten zijn, omdat aan de toekenning van de bevoegdheid aan GS meestal de bepaling is gekoppeld dat dit college aan de minister mededeling moet doen van de aangebrachte verbeteringen. Dit is echter een dode letter gebleven; uit archiefonderzoek bij het ministerie blijkt dat deze opgave van verbeteringen in geen enkel geval door GS is ingezonden; de colleges hebben steeds volstaan met het insturen van de vastgestelde grensbeschrijving sec. Een inzicht in het

toelaatbare gebruik van de bevoegdheid kan daarom alleen worden afgeleid uit opmerkingen in de volgende vier concrete situaties.

a. de hiervoor genoemde memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor herindeling van Noordost-Noord Brabant geeft de volgende uitleg:

“De reden [voor het toekennen van de bevoegdheid] is dat door verschillende oorzaken de grensbeschrijving van de in werking getreden herindelingswet onvolkomenheden kan vertonen.(...) De eerste en meest voorkomende oorzaak is dat er een of meer fouten in de grensbeschrijving blijken te zijn geslopen. (...) Een tweede mogelijke oorzaak is dat (...) ten tijde van de parlementaire behandeling de kadastrale indeling op een relevant onderdeel wordt gewijzigd. (...) [Een correctiewet] lijkt een wat te omslachtige procedure, zodat er voor gekozen is de minister de bevoegdheid te geven hiertoe binnen een beperkte termijn te besluiten. Uiteraard gaat het uitsluitend om het corrigeren van onvolkomenheden in de grensbeschrijving volgens het wetsvoorstel. Het betekent niet dat de minister hiermee de bevoegdheid krijgt om grenswijzigingen door te voeren buiten de procedure van de Wet arhi en buiten de wetgever om. Met het oog daarop hanteert het betreffende artikel de term «verbeteringen aanbrengen» en niet: wijzigen.”

b. naar aanleiding van de herindelingswet Drenthe (1997) tekenden de bewoners van drie huizen in de toenmalige gemeente Zuidwolde bezwaar aan tegen de door Gedeputeerde Staten vastgestelde grensbeschrijving. De bewoners wilden voorkomen dat zij bij de gemeente Hogeveen zouden worden ingedeeld en voerden aan dat de gevraagde aanpassing van de grensbeschrijving kon worden gezien als ‘kennelijke onjuistheid’. Zij wezen erop dat de kaart bij de herindelingswet op zeer kleine schaal was (1:100.000) en dat daarop de consequenties van een nieuwe grens op plaatselijk niveau niet konden worden overzien. Op advies van de provinciale Commissie van Advies voor de bezwaarschriften besloten GS om het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren, mede vanwege de beperkte bevoegdheid van GS:

“(...) is er voor het college van gedeputeerde staten marginale ruimte voor een eigenstandige beleidsbeslissing. Slechts in geval van duidelijke fouten kunnen gedeputeerde staten de grenzen verbeteren. (...) [de herindelingswet] geeft aan gedeputeerde staten de ruimte kennelijke onjuistheden te verbeteren, maar ook niet meer dan dat. Dit is mede uit contacten met Binnenlandse Zaken gebleken.”³⁴⁶

c. tijdens de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel tot herindeling van Den Haag en omgeving (2000/01) vroeg de VVD-fractie in de Tweede Kamer aan de minister om aan te geven wat wordt bedoeld met ‘kennelijke onjuistheden’, waarop als antwoord volgde:

346 Besluit van GS van Drenthe van 5 december 1997, 49/8.1/9708563, p.3 (beschikbaar gesteld door de heer L. Koops, een van de reclamanten).

“De betreffende bepaling is gebruikelijk in herindelingswetten op grond waarvan nieuwe gemeentegrenzen worden bepaald. Met de bepaling kan worden voorkomen, dat bij de vaststelling van de grensbeschrijving op grond van het kaartbeeld van de herindelingswet onbedoeld woningen, andere gebouwen of andere percelen worden doorsneden: deze objecten of percelen kunnen dan alsnog geheel binnen de grenzen van één gemeente worden gebracht. De hierbij betrokken oppervlaktes dienen als marginaal te worden beschouwd.”³⁴⁷

d. nadat de grensbeschrijving voor de herindeling-Den Haag en omgeving was vastgesteld, brandde een strijd los tussen de gemeenten Leidschendam-Voorburg enerzijds en de minister van Binnenlandse Zaken anderzijds, over de interpretatie van het begrip ‘kennelijke onjuistheden’. In een brief geeft de minister opnieuw een beperkte uitleg over de reikwijdte van het grensbeschrijvingsbesluit:

“dit besluit [is] slechts een kadastrale vertaling (...) van de wet en de bijbehorende kaart, zoals die door de wetgever is vastgesteld.”³⁴⁸

In alle uitspraken komt duidelijk naar voren dat de minister van Binnenlandse Zaken nadrukkelijk een beperkte uitleg geeft aan de bevoegdheid, waarbij vooral geen additionele grenscorrecties kunnen worden doorgevoerd. Een indirecte ondersteuning van dit beeld bestaat uit de afwijzing van verzoeken om een grenscorrectie ‘mee te nemen’ bij de vaststelling van een grensbeschrijving. Dergelijke verzoeken worden steevast beantwoord met een verwijzing naar de mogelijkheid voor de betrokken gemeenten om onderling een grenscorrectie vast te stellen.³⁴⁹

Procedure over de reikwijdte van de verbeterbevoegdheid (Den Haag-Rijswijk)

De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft zich uiteindelijk bij de vastgestelde grensbeschrijving neergelegd, omdat men met de gemeente Den Haag overeenstemming kon bereiken over grenscorrecties waarmee enkele pijnpunten werden weggenomen.³⁵⁰ De gemeente Rijswijk heeft een beroepsprocedure gevoerd tegen het grensbeschrijvingsbesluit van de minister, die in dit specifieke geval de grensbeschrijvingstaak van GS waarnam.³⁵¹ Inzet van het beroep was het feit dat de nieuwe gemeentegrens met Den Haag nabij het bedrijventerrein Hoornwijck volgens de grensbeschrijving afwijkt (ten nadele van Rijswijk) van de nieuwe grens die op de herindelingskaart is aangegeven.

³⁴⁷ Kamerstukken II, 2000/01, 27598, nr. 5, p. 39-40.

³⁴⁸ Kamerstukken II, 2001/02, 28000 VII, nr. 64, p.2.

³⁴⁹ Dat was ook het advies van GS van Drenthe aan de onder b. genoemde bewoners in Zuidwolde.

³⁵⁰ Besluit GS van Zuid-Holland 23 november 2004, Prov. Blad 88.

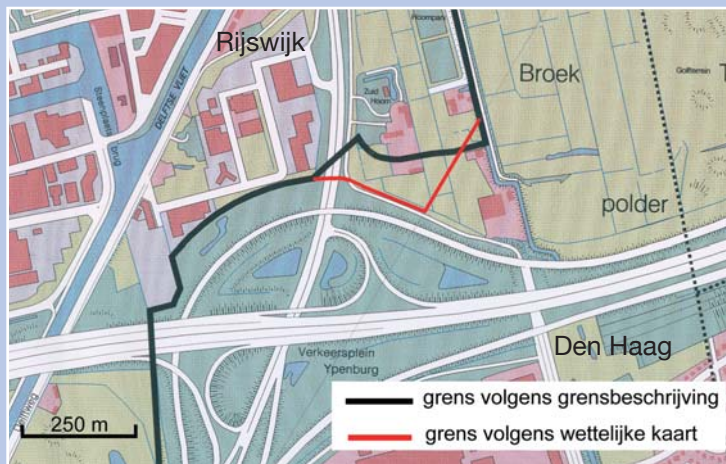
³⁵¹ De complexe bestuurlijk-politieke achtergrond van deze herindeling is uitgebreid beschreven in (Mok, 2004).

Figuur 6.10 De twee kaarten bij de herindeling Den Haag en omstreken 2001



(1) Uitsnede van de wettelijke kaart. Deze is in zwart/wit uitgegeven, en de kwaliteit van deze afbeelding is ongeveer gelijk aan die van de wettelijke kaart zelf. Voorts is de kaart ongeveer op ware grootte afgebeeld.

(2) De kaart rechts is een (ongeveer 30% verkleinde) uitsnede uit de 'informatieve kaart', die in kleur is uitgevoerd. Het grensbeloop is conform de later opgestelde grensbeschrijving. In rood is het benaderde verloop van de grenslijn volgens de kaart bij de herindelingswet. Het verschil bedraagt omstreeks vijf hectare grond.



Hier speelde mee dat er niet alleen sprake was van een 'wettelijke kaart' (gevoegd bij wetsvoorstel en wet) maar ook van een 'informatieve kaart' die tijdens de Kamerbehandeling is gebruikt (fig. 6.10).³⁵²

De eerste fase van de procedure ging over de vraag óf er wel bezwaar tegen de grensbeschrijving kon worden aangetekend. Het bezwaarschrift van Rijswijk werd door de minister in diens besluit van 13 februari 2002 niet-ontvankelijk verklaard, met als belangrijkste argument dat het besluit met de grensbeschrijving niet appellabel is, omdat dat besluit in materiële zin onderdeel uitmaakt van (c.q. 'verknoot is met') de herindelingswet zelf;³⁵³ het is daarom geen besluit met zelfstandig rechtsgevolg en art. 8.2 Awb is van toepassing. 'Ten overvloede' ging de minister ook in op de inhoudelijke bezwaren. Daaruit blijkt dat de bevoegdheid wat ruimer werd opgevat dan in zijn eerdere mededelingen aan de Tweede Kamer:

"De beperkte afwijking van de wettelijke kaart die resteert is niet slechts gebaseerd op kadastrale begrenzingen, maar eveneens op de uitdrukkelijke wens van de wetgever om toekomstige ontwikkelingen van het zogenaamde Trekvluetracé in bestuurlijk opzicht in één hand te krijgen." (...) "Weliswaar ontbreekt een expliciete wettelijke bevoegdheid om een aanpassing van deze aard te kunnen aanbrengen, maar moet op basis van een redelijke wetstoepassing (...) daartoe kunnen worden besloten. Daarbij dient tevens te worden overwogen dat het parlement niet slechts heeft besloten op basis van de wettelijke kaart, maar dat de bedoelingen van het parlement mede zijn gebaseerd op een meer gedetailleerde informatieve kaart."

De gemeente Rijswijk stelde tegen het ministeriële besluit tot niet-ontvankelijkheidsverklaring beroep in bij de arrondissementsrechtbank 's-Gravenhage.

³⁵² Vervaardigd door de afdeling Landmeten en Vastgoedinformatie van de gemeente Den Haag. Deze afdeling heeft mij een exemplaar ter beschikking gesteld.

³⁵³ Besluit van 13 februari 2002, kenmerk BW2002/U52158, ter beschikking gesteld door de gemeente Rijswijk.

De minister geeft hierop in zijn verweerschrift van 26 april 2002 onder meer opnieuw aan dat de bevoegdheid tot aanpassing ruimer moet worden gezien:

“Op grond van de Wet arhi [sic!] bestaat de bevoegdheid om in het grensbeschrijvingsbesluit kennelijke onjuistheden te verbeteren. Hoewel deze bevoegdheid blijkens de parlementaire geschiedenis in beginsel is bedoeld om te voorkomen dat onbedoeld woningen, andere gebouwen of andere percelen worden doorsneden en de daarbij betrokken oppervlaktes als marginaal dienen te worden beschouwd, behoort op basis van een redelijke toepassing van de Herindelingswet daartoe te kunnen worden besloten.”

De arrondissementsrechtbank stelde de gemeente Rijswijk in het gelijk en verklaarde het ministeriële besluit inzake de grensbeschrijving wel appellabel; over de inhoud werd geen uitspraak gedaan.³⁵⁴ Vervolgens stelde de minister beroep in bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die op 17 december 2003 het beroep verwierp. De Afdeling overwoog over de bevoegdheid van de minister voor het opstellen van de grensbeschrijving onder meer:

“...aanwending van [deze bevoegdheid vergt] geen eigen oordeelsvorming door appellant [de minister] omtrent het wenselijke bereik van een getroffen regeling die op een lijn valt te stellen met de aan die regeling ten grondslag liggende oordeelsvorming. Sprake is slechts van nadere uitwerking van hetgeen de wetgever heeft beoogd, wat betreft de toepassing van art. 10, tweede lid, van de herindelingswet, aan de hand van de stringente maatstaf ‘kennelijke onjuistheden’, neergelegd in die bepaling. (...) Voor zover evenwel die beschrijving met toepassing van art. 10, tweede lid, van de Herindelingswet, afwijkt van de in die wet neergelegde grens, is zij wel gericht op rechtsgevolg. (...) De Afdeling [ziet] geen grond voor het oordeel dat de beschrijving in zoverre niet zou kunnen worden aangemerkt als een beroepbaar besluit.”³⁵⁵

De gemeente Rijswijk won weliswaar deze beroepsgang, maar hiermee was alleen vastgesteld dat een bezwaarschrift tegen een grensbeschrijving appellabel is waar die beschrijving afwijkt van de in de herindelingswet neergelegde grens (en waar dus sprake is van een veranderde allocatie). De minister diende nu het oorspronkelijke bezwaarschrift van de gemeente Rijswijk alsnog inhoudelijk te behandelen.

Vervolprocedure

De minister heeft het bezwaarschrift vervolgens bij besluit van 27 april 2004 deels niet-ontvankelijk en deels ongegrond verklaard op grond van dezelfde argumentatie als in de voorgaande procedure. De gemeente Rijswijk heeft op 16 juni 2004 beroep ingesteld tegen dit besluit; om onbekende redenen is dat

³⁵⁴ Uitspraak van 20 december 2002 (reg.nr. AWBo2/1085BESLU), ter beschikking gesteld door de gemeente Rijswijk.

³⁵⁵ *Gemeentestem* 2004, 7207, p. 287-290.

beroep pas op 23 augustus 2006 door de rechtbank 's-Gravenhage behandeld. In zijn uitspraak van 29 september 2006 stelde de rechtbank de gemeente Rijswijk deels in het gelijk, en wel op het punt van het geschil rond de grens bij Hoornwijck. De minister werd opgedragen om binnen zes weken na het verzenden van de uitspraak een nieuw besluit te nemen “met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen”.

De minister heeft daarna pro forma beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank; in de tussentijd wordt overlegd over een minnelijke schikking met de gemeente Rijswijk die, naar verwachting, eruit zal bestaan dat de grens enigszins wordt aangepast.³⁵⁶ Bij het ter perse gaan van dit boek was er nog geen schikking tot stand gekomen. Hoe deze ook luidt: het betekent wel dat de minister zich heeft neergelegd bij het oordeel van de rechtbank en dat hiermee is bevestigd dat een verbeterbevoegdheid in beginsel niet is bedoeld om aanvullende grenscorrecties door te voeren.

Dat de minister ook in tweede instantie het beroepschrift van de gemeente Rijswijk afwees was niet verrassend. Hij had al eerder ‘ten overvloede’ duidelijk gemaakt hoe hij daar tegenaan kijkt: namelijk dat een ruimere interpretatie “op basis van een redelijke wetstoepassing” mogelijk moet zijn. Dat is echter een glibberig pad. In het geval Rijswijk-Den Haag beroept de minister zich bijvoorbeeld op de ‘informatieve kaart’ die tijdens de parlementaire behandeling is gebruikt; maar deze is nimmer officieel als Kamerstuk uitgebracht. Voorts is het staatsrechtelijk niet erg zuiver om achteraf, nadat de herindelings- en herindelingsdiscussie in het Staatsblad is verschenen, alsnog een beroep te doen op de ‘bedoeling van het parlement’ en de ‘uitdrukkelijke wil van de wetgever’; deze hadden zonder meer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de vorm van nota’s van wijzigingen en amendementen tot uitdrukking moeten worden gebracht. Het is ook opvallend dat dezelfde minister in dezelfde herindelingsdiscussie, in antwoord op de genoemde vragen van de VVD-fractie, een beperkte technische uitleg aan het doel van een grensbeschrijving heeft gegeven, maar dat hij, in een later stadium, alsnog een bredere interpretatie hanteerde. Dat heeft veel weg van een gelegenheidsargument om een al dan niet bedoelde grenscorrectie door te voeren. Alles samen nemende concludeer ik de bredere interpretatie die de minister te berde heeft gebracht, niet gegrond is. Aanpassingen van de grensbeschrijving die uitstijgen boven de strikte toepassing vormen derhalve een overschrijding van de verbeterbevoegdheid die in de desbetreffende wet is toegekend.

356 Mededeling van een van de raadslieden die bij de beroepsprocedure waren betrokken (medio december 2006).

Consequenties van deze uitspraken

De uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage bevestigt deze conclusie – zij het dat de uitspraak, voor wat betreft Hoornwijck, strikt genomen alleen een afweging was of de Kamerdiscussies over de varianten voor zogeheten ‘Trekvliettracé’ (een geplande nieuwe uitvalsweg van Den Haag naar de A4/A13) voldoende grond bieden voor het toepassen van de bevoegdheid om ‘kennelijke onjuistheden’ te verbeteren bij het opstellen van de grensbeschrijving. De werking van deze uitspraak is onmiskenbaar breder: hij bepaalt dat de verbeterbevoegdheid niet zonder meer kan worden opgerekt. Weliswaar stelt de rechtbank (in navolging van de Raad van State in 2003) dat bij het vaststellen van het precieze verloop van de grens “zo veel mogelijk moet worden aangesloten bij overwegingen die blijkens de parlementaire geschiedenis van de wet een rol hebben gespeeld” maar dit geldt alleen als de kaart bij de herindelingswet onvoldoende duidelijk is (in dit geval door de dikte van de lijn op die kaart in verhouding tot de schaal van de kaart). Een ‘verbetering’ van een overigens duidelijk grensbeloop op de wettelijke kaart is daarmee niet toegestaan, ook al is er tijdens de parlementaire behandeling over gesproken.

In lijn met de uitspraak van de Raad van State van 2003 is een GS-besluit, waarbij de verbeterbevoegdheid te ruim wordt toegepast, in ieder geval appellabel omdat die zelfstandig rechtsgevolg heeft. Dat heeft als consequentie dat vastgestelde grensbeschrijvingen altijd moeten worden gepubliceerd (vergeleijk ook par. 2.5.4). Een grensbeschrijvingsbesluit is weliswaar in beginsel een uitwerking van een hogere regeling, waartegen geen beroep kan worden ingesteld (art. 8.2 Awb) en zou daarom niet ter inzage hoeven te worden gelegd. Maar omdat het mogelijk is dat een grensbeschrijving méér is dan alleen een technische uitwerking van de in de herindelingsregeling vastgestelde grens moet het besluit altijd worden gepubliceerd, omdat alleen dan een belanghebbende kan nagaan óf er sprake is van zelfstandig rechtsgevolg (waarop in dat geval art. 1.3 en de artt. 3:40-3:45 Awb van toepassing zijn).

De rechtbank betrok in zijn beschouwingen ook ‘de kaart die is gebruikt bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer’ (de minister noemde deze kaart eerder “de meer gedetailleerde informatieve kaart”), zonder die nochtans van kanttekeningen te voorzien. Dat acht ik een gemiste kans: deze kaart was informeel in het parlementaire proces ingevoegd, het was geen Kamerstuk, en hij is zelfs niet in een Kamerstuk aangekondigd. Zo’n kaart kan geen formele status hebben, bovendien is het niet na te gaan of steeds dezelfde versie is gebruikt. Ik heb geen reden om aan te nemen dat er met verschillende versies is gewerkt, maar het feit dat elk formeel spoor van deze kaart ontbreekt maakt het een oncontroleerbaar stuk.

Ten slotte stelt de rechtbank nog vast dat het karakter van een herindelingswet “gericht is op het zo exact mogelijk vaststellen van de gemeentegrenzen”. Ook deze uitspraak heeft in beginsel alleen betrekking op het geschil in

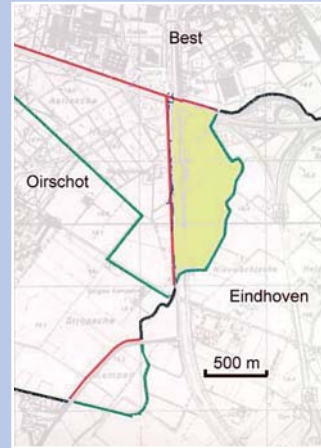
Figuur 6.11 Herindeling Noord-Brabant, 1996

Een grenscorrectie tussen Best en Eindhoven, die duidelijk is aangegeven op de kaarten bij de herindelingswet, is in de grensbeschrijving van Gedeputeerde Staten niet opgenomen. De reden hiervoor was dat deze correcties 'onterecht in het herindelingsvoorstel' waren blijven staan omdat er voor de regio een afzonderlijke herindelingsprocedure liep. Deze is overigens in 2002 stopgezet.

(Bron: mededeling van betrokken provincie-ambtenaren, oktober 1996.) Deze situatie kwam bij nog een stuk of tien andere correcties voor, zoals de grens Waalre-Veldhoven, Made-Zevenbergen, en Rucphen-Roosendaal. Verder is in de grensbeschrijving van GS een grenscorrectie tussen Made en Werkendam weggelaten.

De figuur toont een deel van de kaart bij de herindelingswet voor de regio zuidoost-Brabant. Groen = te vervallen grens, rood = nieuwe grens, zwart = gehandhaafde grens. Met gele kleur heb ik het gebied aangegeven dat uiteindelijk toch bij Best bleef (circa 55 hectare).

Bij Waalre-Veldhoven ging het om circa 5 hectare over en weer, en Made-Werkendam betrof een correctie nabij de Ganzennestpolder van circa 5 hectare). In alle gevallen ging het om onbewoonde gebieden.



Figuur 6.12 Grenswijziging Tiel-Kesteren (Echteld), 2001

Een deel van de opgeheven gemeente Echteld ging naar Tiel over. GS hebben dat overgaande gebied verkleind: de grens is door het college zó getrokken dat die precies de grens van een bestemmingsplan volgt. Bij de grens conform het staatsblad zou ook een gebiedsdeel buiten het bestemmingsplan naar Tiel overgaan. De gemeente Tiel volgt het GS-besluit omdat dat gedetailleerder is.

Bron: mededeling gemeente Tiel, 12 november 2001

De figuur toont een deel van de kaart bij de herindelingswet. De dikke zwarte lijn is de grens van de nieuwe gemeente Kesteren, de dunne stippellijn is de vervallen grens van Tiel. Met een groene kleur heb ik het gebied aangegeven dat ten opzichte van de herindelingswet bij Kesteren is gebleven; circa 15 hectare en 2 huizen.



kwestie, maar hij impliceert dat alle grenzen die in grensbeschrijvingen vaag of dubbelzinnig zijn verwoord (zie par. 4.5, sub d2) in strijd zijn met de bedoeling van de herindelingsregeling.

6.4.4 Toepassingen van de verbeterbevoegdheid door Gedeputeerde Staten

In de Rijswijkse zaak trad weliswaar de minister op, maar alleen omdat hij voor deze specifieke herindeling de bevoegdheid van GS van Zuid-Holland had overgenomen. Mutatis mutandis geldt bovenstaande conclusie voor alle overeenkomstige besluiten van Gedeputeerde Staten.

Uit mijn archiefonderzoek blijkt dat diverse colleges van GS bij een aantal herindelingswetten meer hebben aangepast dan 'kennelijke onjuistheden' in de herindelingskaart. In de figuren 6.11 t/m 6.13 zijn daarvan voorbeelden gegeven; daarbij teken ik aan dat de kwaliteit van de topografische ondergronden van de kaarten ongeveer overeenkomt met de originele kaarten; voorts zijn de uit-

Figuur 6.13 Herindeling Twente: grens tussen Almelo en Wierden/Vriezenveen, 2000

De grenzen op de herindelingskaart liepen dwars door de terreinsituatie heen; in onderling overleg, en na ruggespraak met de provincie, zijn er andere grensbelopen vastgesteld. Ten opzichte van de herindelingskaart ging alsnog circa 100 hectare van Vriezenveen en Wierden naar Almelo over, en circa 30 hectare van Almelo naar Vriezenveen. Bij de afweging omtrent de grensaanpassing aan het zuidelijkste deel van de grens tussen Almelo en Wierden lijkt ook een rol te hebben gespeeld dat in dat gebied een gemeenteraadslid van Almelo woonachtig was.

Bron: medewerkers afdeling Geo-Informatie gemeente Almelo,
16 december 2003

De figuur is een gedeelte van de herindelingskaart, waarop met rood de nieuwe gemeentegrenzen zijn aangegeven en met zwart de bestaande. In groen is daar door mij aan toegevoegd de grens die met de grensbeschrijving van GS is vastgesteld.



sneden ongeveer op ware grootte afgebeeld.

De gemeenschappelijke factor bij deze gevallen is dat er bij het opmaken van de grensbeschrijving bestuurlijke aspecten hebben meegespeeld, waardoor de allocatie is gewijzigd. Dit is geen 'kennelijke onjuistheid' meer: GS hebben hier hun verbeterbevoegdheid overschreden. Daarmee ontstaat wel een probleem: de in de herindelingskaart aangegeven grens kan alleen van kracht worden als GS er een beschrijving van hebben vastgesteld, maar de door GS vastgestelde grens moet als formeel onjuist worden aangemerkt.

Figuur 6.14 Verschillen tussen een provinciale herindelingsregeling en de grensbeschrijving van GS



Verbeterbevoegdheid GS bij herindelingsregelingen van lagere overheden

Verschillen komen ook voor tussen enerzijds de herindelingsregelingen die door Provinciale Staten of tussen gemeenten onderling worden vastgesteld, en anderzijds de door GS vastgestelde grensbeschrijvingen. In deze herindelingsregelingen is nimmer de bepaling opgenomen dat GS 'kennelijke onjuistheden' kunnen verbeteren. Toch worden ook hier van tijd tot tijd verbeteringen aangebracht. Zo wijken de grenzen op de kaarten bij enkele herindelingsregelingen van Provinciale Staten van Limburg af van die welke uit de grensbeschrijvingen van GS volgen (fig. 6.14).³⁵⁷ De kaarten bij de herindelingsregelingen ("maken integraal deel uit van") zijn gebaseerd op een topografische ondergrond, de grensbeschrijving is gedefinieerd op basis van kadastrale

³⁵⁷ Herindelingsregeling Roermond-Swalmen/Roermond-Melick/Echt-Maasbracht: besluit Provinciale Staten van Limburg van 19 augustus 1997, Prov. Blad 35. De grensbeschrijving is door GS vastgesteld op 4 december 1997, Prov. Blad 47. Eenzelfde situatie geldt voor de herindelingsregeling Maastricht-Eijsden, door PS vastgesteld op 23 oktober 1998, waarvan de grensbeschrijving door GS is vastgesteld op 3 december 1998, Prov. Blad 46.

kaarten. Bij het opstellen van de beschrijving is waarschijnlijk geconstateerd dat de beoogde grenslijn niet samenviel met kadastrale perceelsgrenzen wat – in verband met de kosten van perceelssplitsing – niet wenselijk werd geacht.

GS hebben zich hier een verbeterbevoegdheid aangemeten analoog aan die welke in een aantal herindelingswetten is opgenomen. Maar juist omdat die bevoegdheid steeds per afzonderlijke wet expliciet werd gegeven, en dat niet het geval was in de onderhavige herindelingsregelingen, is dit handelen van GS strijdig met het formele kader.

Verbeterbevoegdheid bij gehandhaafde grenzen

Op de meeste kaarten bij de herindelingsregelingen is aangegeven welke gemeentegrenzen nieuw zijn en welke grenzen blijven gehandhaafd. Bij diverse herindelingswetten hebben GS via de grensbeschrijving grenscorrecties aangebracht in de als gehandhaafd aangeduide grenzen. Enkele voorbeelden:

- in de herindeling Noord-Brabant (1996) is onder meer de te handhaven grens tussen Valkenswaard en Heeze die het vroegere verloop van een beek (de Tongelreep) volgde, alsnog gewijzigd, zodat deze de genormaliseerde loop van de beek gaat volgen;
- in de herindeling Drenthe (1997) gebeurde hetzelfde met de bestaande grens tussen Rolde en Assen langs het Deurzerdiep;
- in de herindeling Oost-Gelderland (2004) zijn op meer dan tien plaatsen kleine correcties toegepast, waarbij de bestaande grens eigendommen en gebouwen doorsneed. Bij de kaartenserie bij deze herindelingswet is overigens niet ondubbelzinnig aangegeven of een gemeentegrens blijft bestaan of niet.

De bepalingen waarmee aan GS de verbeterbevoegdheid wordt toegekend laten in het midden op welke grenzen die van toepassing is: "...kunnen bij vaststelling van de grensbeschrijving (...) kennelijke onjuistheden verbeteren in de grenzen zoals die zijn aangegeven op de bij deze wet behorende kaart." Mijns inziens is het echter vanzelfsprekend dat deze bepaling is bedoeld voor nieuwe grenzen. Als een gemeentegrens wordt gehandhaafd, hoeft er immers geen grensbeschrijving te worden gemaakt. Dan kan er ook geen sprake zijn van 'kennelijke onjuistheden': deze ontstaan immers per definitie in het kader van het vaststellen van de herindelingsregeling. Bestaande grenzen zijn al beschreven in een vroegere grensbeschrijving dan wel bij het Kadaster. Bovendien had een kennelijke onjuistheid in een bestaande grens al eerder door gemeenten onderling kunnen worden gecorrigeerd en het feit dat dit niet is gebeurd wijst erop dat er geen 'kennelijk' probleem bestond. De conclusie is derhalve dat het verbeteren door GS van gehandhaafde gemeentegrenzen buiten hun bevoegdheid valt.

6.5 Onvolkomenheden in de grondslag van grensvaststellingsbesluiten

6.5.1 Besluiten van provincies en gemeenten vanaf 1837

Enkele voorbeelden van grensvaststellingsbesluiten van lagere overheden vanaf 1837 zijn de volgende:

- Op het ingepolderde deel van het wad hebben de Groningse gemeenten Eenrum en Baflo in 1907, en Eenrum en Kloosterburen in 1936, in onderling overleg een grens bepaald³⁵⁸ die uitdrukkelijk was bedoeld voor “een te kadastreren gedeelte van het wad” maar die in de praktijk ook als burgerlijke gemeentegrens werd gehanteerd. (Beide grenzen zijn bij de gemeentelijke herindeling van Groningen in 1989 vervallen.)
- In 1948 tekenen de colleges van B&W van Deventer en Voorst een ‘verklaring’ over de loop van een gedeelte van hun gemeenschappelijke grens, waarbij – alhoewel dat niet wordt vermeld – de grens werd aangepast aan een gewijzigd wegtracé.³⁵⁹
- De colleges van GS van Zuid-Holland en Zeeland kwamen eind 1962 overeen om de veranderlijke gemeentegrens in de Grevelingen te fixeren en die grens te gebruiken als startpunt voor onderhandelingen over de wijziging van de provinciegrens. De colleges waren zich er, blijkens de stukken in het desbetreffende dossier bij de provincie Zuid-Holland, van bewust dat zij geen bevoegdheid bezaten om over deze grens een besluit te nemen.³⁶⁰ Deze grens is echter wel op kaarten van het Kadaster en de Provinciale Planologische Dienst verwerkt, zodat hij een bredere toepassing kreeg. (In 1985 is deze grens vervallen door de vaststelling van een nieuwe provinciegrens.³⁶¹)
- Op voorstel van het Kadaster hebben in 1969 de colleges van B&W van Krimpen aan de Lek en Nieuw-Lekkerland ingestemd met het verschuiven van hun gemeenschappelijke grens in de rivier de Lek. In 1980 gebeurde datzelfde door de gemeenten Steenbergen en Dinteloord ten aanzien van hun grens in de rivier de Mark.³⁶²
- De grens tussen Bedum en Winsum werd in ambtelijk overleg tussen Kadaster en beide gemeenten in november 1996 gelegd in het midden van een enigszins genormaliseerde waterloop.³⁶³

358 Stukken bij de PV's van deze gemeenten bij het Kadaster Groningen.

359 Gemeentearchief Voorst, archief 1940-1980, doss.nr. 275/4; en stukken uit Kadaster Arnhem en Zwolle.

360 Dossier 940-1. Zie onder meer brief van de Provinciale Planologische Dienst van 19 oktober 1962, nr. 5669, en de brief aan GS van Zeeland van 20 november 1963, B.no.18372 (1^e afd.).

361 Wet van 12 december 1985, Stb. 649.

362 Stukken bij de PV's van deze gemeenten bij resp. Kadaster Rotterdam en Breda.

363 Stukken bij de PV's van deze gemeenten bij Kadaster Groningen.

De besluiten in deze opsomming hebben doorgaans als kenmerk dat ze (zeggen te) beogen een onduidelijke of onbedoelde grens te verbeteren. Dat verhuult echter dat er in feite een nieuwe gemeentegrens is vastgesteld. Gemeentelijke en provinciale besluiten tussen 1837 en 1991 zijn zonder meer in strijd met het formele kader; provincies en gemeenten mochten in deze periode niet zelfstandig over hun grenzen beschikken.

6.5.2 Resoluties van de minister van Financiën

De minister van Financiën heeft (minstens) zes resoluties uitgevaardigd waardoor een gemeentegrens is gewijzigd. In die zes resoluties wordt dat één keer uitdrukkelijk vermeld; in de andere resoluties, en de bijbehorende stukken, worden de wijzigingen verborgen onder bewoordingen als “het in overeenstemming brengen van de omschrijving in het proces-verbaal met de feitelijke situatie” en “administratieve maatregel tot verbetering van de grens”. Twee van deze aldus vastgestelde gemeentegrenzen bestaan nog steeds: de in 1842 gecorrigeerde grens tussen Achtkarspelen en Kollumerland,³⁶⁴ en de in 1897 aangepaste grens tussen Dinteloord en Fijnaart.³⁶⁵

De betrokkenen waren zich wel bewust van het feit dat voor gemeentegrenswijzigingen wettelijke voorschriften dienden te worden gevolgd. Zo meldt de minister van Financiën in een brief van 19 februari 1897 aan zijn collega van Binnenlandse Zaken dat het gaat om een “terrein, hetwelk naar de thans bestaande indeling behoort tot de gemeente Dinteloord (...) hetwelk door voorgestelde wijziging naar de gemeente Fijnaart zou overgaan”, en vraagt hij zich vervolgens af of er “met het oog op art. 3 der grondwet, bij administratieve maatregel een beslissing genomen kan worden”. Maar vervolgens stelt hij voor om de gemeenten een nieuw proces-verbaal te laten opmaken dat dan aan het bestaande PV kan worden toegevoegd. De uiteindelijke resolutie behelst dan ook niet meer dan een verzoek aan het Kadaster om de “grens te wijzigen overeenkomstig den feitelijken toestand”.³⁶⁶ Soortgelijke ambtelijke discussies hebben ook plaatsgehad bij andere resoluties. De sfeer die uit de stukken naar voren komt is dat de ambtelijk betrokkenen de grensveranderingen van té ondergeschikt belang vonden om daarvoor het zware formele traject te doorlopen. Het formele kader laat een dergelijke ambtelijke afweging echter niet toe, en de resoluties zijn daar dan ook mee in strijd. Bovendien zijn vele tientallen vergelijkbare ‘ondergeschikte’ grensveranderingen

³⁶⁴ Resolutie van 3 mei 1842, nr. 69. Het betrof kleine aanpassingen van de gemeentegrens aan de nieuwe loop van een weg; de grens volgde voorheen het oude tracé van deze weg.

³⁶⁵ Resolutie van 12 juli 1897, nr. 81. Aanleiding was de bouw van een sluisseiland in de grensrivier de Dintel. De grens is thans die tussen Steenberg en Moerdijk.

³⁶⁶ Stukken uit Nationaal Archief 2.04.57, inv.nr. 1299.

gen wél bij wet vastgesteld, zodat hier ook niet kan worden gesproken van een bepaalde, in de praktijk gegroeide, gewoonte.

6.5.3 Stilwijgende veranderingen

Na wijziging van de rijksgrens

Wijzigingen van de rijksgrenzen vallen niet binnen dit onderzoek. Wel is de vraag relevant hoe er wordt omgegaan met de gemeentelijke indeling van gebieden die door een ander land aan Nederland worden afgestaan. (Gebieden die Nederland afstaat houden op een onderdeel te zijn van het land, en daarmee dus ook automatisch van de gemeenten waar die gebieden deel van uitmaakten; daar is geen regelgeving voor nodig.)

Over deze vraag ontstond in 1997 een discussie. Het ging over het feit dat bij rijksgrensveranderingen van 1980, 1992 en 1993 geen gemeentelijke toedeling plaatsvond van de bij Nederland gevoegde gebieden. De Tweede Kamerfractie van de VVD stelde hierover schriftelijke vragen aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken;³⁶⁷ de fractie vreesde voor ‘rechtsonzekerheid’ en het bestaan van ‘bestuurlijk niemandsland’. De staatssecretaris betrok in haar antwoord de stelling dat het bij kleine rijksgrenscorrecties niet nodig is om de aan Nederland toebedeelde gebiedsdelen expliciet in te delen bij de aangrenzende gemeenten, en formuleerde dit als volgt:

“Een ondergeschikte wijziging van de landsgrens (in de onderhavige gevallen gaat het om zeer kleine oppervlakten) brengt logischerwijze met zich mee dat de gemeente- c.q. provinciegrenzen gelijk blijven lopen met de gewijzigde landsgrens. Indeling van het nieuwe gebied van het Koninkrijk bij een andere gemeente of provincie is uitgesloten, omdat in dat geval tot vorming van enclaves zou worden overgegaan. Het indelen van dergelijk gebied bij wet is dan ook overbodig, aangezien die indeling een feit wordt op het moment waarop de aanpassing van de landsgrens in werking treedt. (...) Uit het voorgaande mag blijken dat er geen sprake is van rechtsonzekerheid, noch van bestuurlijk niemandsland. Het Kabinet zal er dan ook niet toe overgaan wetgeving aan de Kamer aan te bieden met betrekking tot dit onderwerp.”

De staatssecretaris gaf in de beantwoording overigens geen enkele verwijzing naar de voorschriften in de Gemeentewet en de wet-Arhi. De antwoorden hebben niet geleid tot verdere discussie in de Kamer.

Het formele kader ten tijde van deze grenscorrecties bestond uit de Gemeentewet, art. 166a, en de wet-Arhi 1991, art. 81 lid 2 en 3. In beide gevallen wordt limitatief opgesomd op welke manieren een wijziging van de gemeentelijke indeling c.q. gemeentegrenzen kan plaatsvinden. Een gemeentegrenswijziging die zonder nader besluit plaatsvindt na een rijksgrenswijziging is hierbij niet

³⁶⁷ Aanhangsel van de Handelingen 1996/97, nrs. 1139 (vragen) en 1267 (antwoorden).

Tabel 6.3 Rijksgrenswijzigingen vanaf 1820 waarbij gebied aan Nederland is toebedeeld

Verdrag/traktaat/ overeenkomst/ proces-verbaal	Met	Oppervlakte en inwoners toebedeeld aan Nederland	Gemeenten waaraan expliciet gebied is toebedeeld	Gemeenten die impliciet grondgebied verkregen
OV 30-10-1823	Pruissen	14 ha, 0 inw.	Eibergen, Winterswijk	
TR 2-7-1824	Hannover	ca. 10 ha, 0 inw.		Denekamp, Ambt Hardenberg, Emmen, Vlagtwedde, Nieuweschans
VD 19-9-1839 TR 5-11-1842 OV 8-8-1843	België	ca. 2.500 ha ca. 1.600 inw.	Bergeijk, Eijsden, Geulle, Grevenbicht, Mesch, Obbicht c.a., Ohé en Laak, Oud-Vroenhoven, Roosteren, Sint-Pieter, Stein, Urmond, Vaals, Weert, Wittem	Eede, Sint Kruis, Wouw, Clinge, Baarle-Nassau, Neeritter (in totaal ca. 20 ha en ca. 10 inwoners)
PV 30-12-1864	België	10 ha, 0 inw.		Itteren, Roosteren
VD 11-12-1868	Pruissen	32 ha, 0 inw.	Schinveld (31,8 ha)	Ubach over Worms (0,2 ha)
OV 12-8-1872	Pruissen	<1 ha, 0 inw.		Dinxperlo
OV 22-8-1879	Pruissen	<1 ha, 0 inw.		Winterswijk
OV 16-8-1883	Pruissen	<1 ha, 0 inw.		Eibergen
WT 22-4-1949* WT 9-7-1949 WT 19-9-1949	Duitsland	ca. 750 ha 656 inw***	Arcen en Velden, Beerta, Bellingwolde, Bergen (L), Denekamp, Dinxperlo, Eibergen, Eijgelshoven, Kerkrade, Losser, Millingen, Ottersum, Ubach over Worms, Ubbergen, Vaals, Vlagtwedde	
VD 8-4-1960	Duitsland	ca. 100 ha 0 inw.***/***	Arcen c.a., Beerta, Bergen (L), Coevorden, Dinxperlo, Gendringen, Hardenberg, Kerkrade, Nieuweschans, Schoonebeek, Vlodrop	
OV 24-11-1975	Duitsland	ca. 15 ha, 0 inw.	Denekamp, Vlodrop	
VD 30-10-1980**	Duitsland	4 ha, 0 inw.		Coevorden, Dinxperlo, Eibergen, Gendringen, Gramsbergen, Simpelveld, Ubbergen
OV 20-10-1992**	Duitsland	9 ha, 0 inw.		Bergen (L), Bergh, Dinxperlo, Enschede, Gendringen, Gramsbergen, Hardenberg, Kerkrade, Losser, Rijnwaarden
OV 6-1-1993**	België	2 ha, 0 inw.		Sas van Gent

*) De rijksgrenswijziging van 1949 met Duitsland was een eenzijdige annexatie van gebied door Nederland, waarvoor de Geallieerde bezettingsmacht bij Protocol van 21 april 1949 toestemming had gegeven.

***) Onderwerp van de Kamervragen van 1997.

****) Zonder de gebieden Elten en Tudderen, die in 1940 in hun geheel naar Nederland zijn overgegaan en in 1963 in hun geheel weer aan Duitsland zijn teruggegeven. In de tussenliggende periode waren beide een zelfstandig 'dorstambt', min of meer vergelijkbaar met een gemeente.

*****) De invoeringswet van 22 mei 1963, Stb. 238, bepaalt voor alle gebieden die vóór de Tweede Wereldoorlog nog Duits waren, aan welke gemeente die zullen toebehoren. De meeste voormalige Duitse gebieden waren echter al in 1949 (Stb. J181, J303 en J436) bij Nederlandse gemeenten ingedeeld. De genoemde cijfers hebben alleen betrekking op de gebieden die tot 1960 altijd Duits waren geweest en bij deze gelegenheid aan Nederland werden toegevoegd.

opgenomen. Deze wijzigingen zijn daarmee strijdig met dit formele kader.

Daarmee zou de kous af kunnen zijn, maar gezien het bijzondere karakter van rijksgrenswijzigingen is het zinvol om na te gaan of er wellicht andere grondslagen zijn die de opvatting van de staatssecretaris kunnen onderbouwen.

a. Praktijk bij rijksgrenscorrecties

In totaal hebben er sinds 1820 (nadat de internationale grenzen in de nasleep van de Franse Tijd definitief tot stand waren gekomen) veertien rijksgrenswijzigingen plaatsgevonden waarbij expliciet grondgebied aan Nederland werd toegevoegd; deze zijn weergegeven in tabel 6.3.³⁶⁸ Uit de tabel blijkt dat het gemeentelijk en provinciaal indelen van voorheen buitenlandse gebieden alleen volledig heeft plaatsgehad bij de wijzigingen van 1949 en 1960 (ook van 1975, maar de gemeentelijke indeling van de betrokken gebieden was al vastgelegd in het verdrag met Duitsland van 1960). Bij de wijzigingen met België rond 1843 is slechts één bewoond gebied, dat afkomstig was van België, niet expliciet bij een Nederlandse gemeente ingedeeld.

De wijzigingen van 1839/43, 1949 en 1960 kenmerken zich doordat zij onderdeel waren van een politieke discussie. De wijzigingen rond 1843 vormden de afsluiting van de periode van de Belgische afscheiding, en de wijzigingen in 1949 en 1960 waren een uitvloeisel van de problematiek van de herstelbetalingen na de Tweede Wereldoorlog. De overige wijzigingen hadden geen politieke betekenis, wat wordt weergegeven door woordgebruik als 'grenscorrecties van ondergeschikt belang' en 'geringe grenscorrecties'.³⁶⁹ Uit tabel 6.3 kan worden afgeleid dat dit soort correcties doorgaans niet gepaard ging met de expliciete gemeentelijke indeling van de aan Nederland toevallende gebieden. Dit zou op een praktijkregel kunnen wijzen (zij het met de correcties van 1823 en 1869 als uitzondering). Daar staat tegenover dat er bij de drie 'politiek gevoelige' rijksgrensveranderingen ook vele tientallen kleine tot zeer kleine grenscorrecties ten gunste van Nederland hebben plaatsgevonden waarbij wél aansluitend de gemeentelijke indeling met een formeel besluit is bepaald. Het mag ook geen verschil maken of een grenscorrectie in politiek gevoelige context is vastgesteld of in een technisch-uitvoerende context. De conclusie moet

368 Er is ook een aantal overeenkomsten waarin rijksgrenzen zijn herbepaald (of opnieuw beschreven) als gevolg van wijzigingen in de topografische situatie; daarbij werd geen grensverandering beoogd, maar alleen een her-nieuwde markering van de bestaande grens. Deze overeenkomsten zijn niet in de tabel opgenomen.

369 Kamerstukken II, 1992/93, 23068, p. 2. In een artikel in *Elsevier* van 14 november 1992 (p. 37/38), naar aanleiding van het verdrag over grenscorrecties van 1992, wordt een woordvoerder geciteerd die benadrukt dat deze materie 'hoogst onspectaculair' is.

370 Trb. 1981, 9 en Kamerstukken II, 1980/81, 16734; Trb. 1993, 34 en Kamerstukken II, 1992/93, 23068; Trb. 1993, 91 en Kamerstukken II, 1993/94, 23535.

daarom zijn dat de praktijk niet voldoende grondslag biedt voor de opvatting van de staatssecretaris.

b. Beoogde doel

De tweede insteek is die van het beoogde doel: de drie bedoelde verdragen met Duitsland en België³⁷⁰ waren uitsluitend gericht op een wijziging van de rijksgrens. Er wordt noch in de verdragteksten zelf, noch in de Kamerstukken die aan de goedkeuring voorafgingen, iets over de gemeentelijke indeling gemeld. Het Kadaster geeft dit ook duidelijk aan in een brief aan de Limburgse gemeente Bergen over deze aangelegenheid: “Het betreffende stukje Nederland in uw gemeente is door het Kadaster reeds te naam gesteld. Alleen heeft bestuurlijke toewijzing nog niet plaatsgevonden.”³⁷¹ Deze insteek biedt derhalve evenmin houvast voor de opvatting van de staatssecretaris.

c. Logisch gevolg

Een derde insteek is de logica die door de staatssecretaris wordt geïntroduceerd: haar opvatting dat gemeente- en provinciegrenzen meewijzen bij kleine rijksgrensveranderingen en het feit dat een andere gemeentelijke indeling is uitgesloten omdat er anders tot vorming van enclaves zou worden overgegaan. Er is echter geen formele regel die enclaves verbiedt, en in de binnenlandse praktijk zijn er enkele keren zelfs bewust gemeentelijke enclaves gecreëerd.³⁷² ‘Uitgesloten’ is dat dus allerminst. Dat het bestuurlijk voor de hand ligt om gebiedjes in te delen bij de aangrenzende gemeente doet daar op zich niets aan af. Voorts zou het criterium ‘logischerwijze’ in de praktijk in veel situaties hebben kunnen (of moeten) leiden tot een ‘ondergeschikte’ grensverandering, zoals in de (honderden) gevallen dat een gemeentegrens door een bouwwerk loopt, of de (tientallen) gevallen dat de grens het vroegere kronkelende verloop volgt van een genormaliseerde beek. Deze situaties hebben echter nooit geleid tot een automatische grensverandering, wijzigingen hebben steeds plaatsgevonden door een formeel besluit.³⁷³ ‘Logischerwijze’ is dan ook bij uitstek een subjectieve term, waarvan de invulling afhankelijk is

371 Brief Kadaster Zuid aan de gemeente Bergen van 20 juli 2000, kenmerk 00.15853.

372 Het gebied Hoek van Holland bij Rotterdam (1913), het gebied Bijlmermeer bij Amsterdam (1966) en twee gebiedsdelen van Veldhoven (1993); deze laatste waren bij een grenswijziging met Eindhoven tot enclaves geworden om te voorkomen dat deze gebiedsdelen eerst naar Eindhoven zouden overgaan en dan enkele jaren later (bij de beoogde gemeentelijke herindeling van Noord-Brabant, die uiteindelijk in 1996 werd vastgesteld) naar weer een andere gemeente zouden overgaan.

373 Bijvoorbeeld KB van 20 mei 1824, nr. 124 (betreffende een pand op de grens van Hardinxveld en Schelluinen), wet van 9 november 1875, Stb. 187 (inzake een schuur en erf op de grens van Strijen en 's-Gravendeel) en besluit GS van Limburg 19 december 2000, Prov. Blad 46 (overdracht gedeelten van bedrijfsgebouwen van Stein aan Beek).

Figuur 6.15 Impliciete (ambtelijke) indeling van het Haringvliet



Gemeentegrenzen voor zover die in de processen-verbaal van het Kadaster zijn beschreven.



De herkomst van de thans geregistreerde gemeentegrenzen in het Haringvliet. Voor de rode lijn ontbreekt een formeel besluit.

van een individueel denkraam. ‘Logica’ kan dus ook geen grondslag zijn voor het aanpassen van gemeentegrenzen.

Uit het bovenstaande volgt dat de drie insteken die de staatssecretaris heeft geformuleerd, geen grondslag bieden voor het ‘automatisch’ toedelen van voormalig buitenlandse gebieden.

Impliciete (ambtelijke) indeling

In de wet tot gemeentelijke herindeling van het eiland Goeree-Overflakkee in 1965³⁷⁴ zijn de buitengrenzen van de nieuw gevormde gemeenten grotendeels gedefinieerd met de verwijzing naar ‘de bestaande grens’ tussen enkele gemeenten op het eiland enerzijds met gemeenten die buiten het herindelingsgebied liggen anderzijds. Die ‘bestaande grens’ is echter niet gedefinieerd in de processen-verbaal van het Kadaster die rond 1825 zijn opgemaakt (fig. 6.15, links). Op de schets bij het PV van Middelharnis is duidelijk te zien dat deze gemeente nog wel een grenslijn in het midden van het Haringvliet heeft aangewezen, maar op de PV-schetsen van Sommelsdijk, Stellendam en Goedereede komt geen grenslijn voor die in dat water loopt. In de tekst van de PV’s van deze drie gemeenten wordt het Haringvliet als grens aangewezen, zonder nadere specificatie.

De gemeentelijke indeling aan de noordzijde van dit deel van het Haringvliet is vóór 1965 drie keer gedeeltelijk gewijzigd, zonder dat hierbij grens-

³⁷⁴ Wet van 16 september 1965, Stb. 412.

³⁷⁵ In 1855 werd de gemeente Oude en Nieuwe Struiten aan Nieuw-Helvoet toegevoegd, zonder nochtans nieuwe grenzen te beschrijven (wet van 11 juli 1855, Stb. 76). In 1902 werd de grens tussen Hellevoetsluis en Nieuw-Helvoet gewijzigd; in de wet vangt de nieuwe grensbeschrijving aan met: “Beginnende in het Haringvliet (...)”, maar gaat vervolgens op het land verder; in de Kamerstukken is dit niet explicieter gemaakt (Kamerstukken II, 1900/01, nr. 246; 1901/02, nr. 196; wet van 21 oktober 1902, Stb. 184). Bij de herindeling van West-Voorne in 1959, waarbij onder meer Hellevoetsluis en Nieuw-Helvoet worden samengevoegd, wordt niet over een grens in het Haringvliet gesproken (Kamerstukken II, 1957/59, nr. 5185; wet van 25 juli 1959, Stb. 282).

zen in het Haringvliet zelf werden gedefinieerd.³⁷⁵ Op Goeree-Overflakkee is de gemeentelijke indeling tot en met 1965 ongewijzigd gebleven. De in de wet van 1965 vermelde 'bestaande gemeentegrens' vindt waarschijnlijk zijn oorsprong in de gemeentegrenslijn die al vanaf omstreeks 1910 op de kaarten van de Topografische Dienst werd afgebeeld en die ongeveer het midden van het Haringvliet volgt.³⁷⁶ Die grens komt ook voor op de (onofficiële) kaart die ten behoeve van de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel is vervaardigd door... de Topografische Dienst. Deze grenslijn is echter niet meer dan een ambtelijke fictie, naar analogie van de (wel gedefinieerde) ligging van de gemeentegrenzen in het zuidoostelijk deel van het Haringvliet en vele andere grote waterwegen in Nederland. Een formeel besluit hiervoor is er niet. Het Kadaster had indertijd in het Haringvliet geen gemeentegrenzen geregistreerd; de dienst heeft pas rond 1970 dit water (en andere grote waterwegen) in de kadastrale registratie opgenomen (De Koster, 1983). De loop van de gemeentegrenzen heeft het Kadaster van de topografische kaarten 1:25.000 afgenomen³⁷⁷ – een fraai voorbeeld overigens van omkering van waarden.

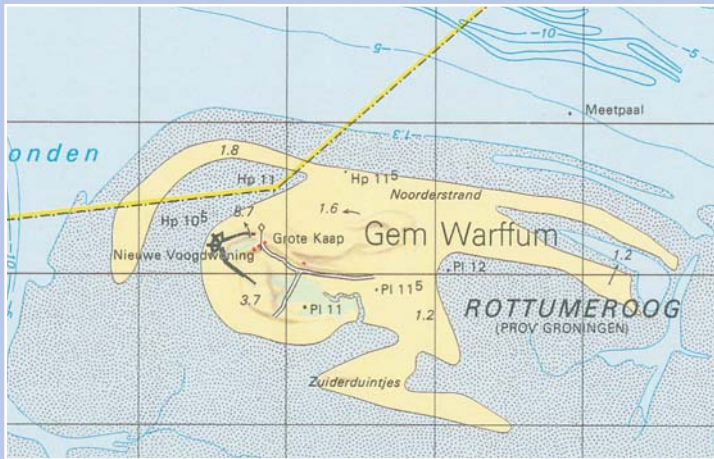
Deze situatie is in zoverre vergelijkbaar met de impliciete indeling van de aan Nederland afgestane gebieden (zie vorige subparagraaf), dat hier evenmin een of ander besluit is genomen om gebieden gemeentelijk in te delen. Maar waar de staatssecretaris nog kon verwijzen naar de rijksgrensverdragen, is er in het geval van het westelijke Haringvliet niet meer dan een fictieve lijn die door een anonieme ambtenaar van de Topografische Dienst in de eerste helft van de 20e eeuw op de kaarten is gezet en steeds op nieuwe uitgaven is overgenomen. Van deze grens bestaat geen enkele definitie (beschrijving), ook niet ambtelijk. De Topografische Dienst had hier feitelijk geen grens op zijn kaarten mogen afbeelden, en deze grondslag moet als veel te zwak worden aangemerkt om daar een 'bestaande grens' op te baseren. De herindelingswet van 1965 gaat dus ten onrechte uit van deze 'bestaande grenzen', en de aldus bedoelde grenzen hebben ook niet kunnen ontstaan door de inwerking-treding van deze wet. Dat houdt in dat de 'bestaande grenzen' in het Haringvliet, die in de wet tot gemeentelijke herindeling van Voorne-Putten van 1979 zijn genoemd,³⁷⁸ evenmin bestaan (fig. 6.15, rechts). De conclusie luidt daar-

376 Op blad 43 van de 1:50.000 kaart, uitgave 1911, komt een doorlopende grenslijn in het Haringvliet voor; op blad 37 komt die voor vanaf de uitgave 1939. Op de kaarten 1:25.000 staan vanaf uitgave 1913 stukjes gemeentegrens afgebeeld, op de uitgaven vanaf 1943 (bladen 43A, 43B en 37D) is ook op deze kaarten een doorlopende grens te zien, die zelfs tot in de Noordzee voorbij de kop van Goeree is ingetekend (bron: kaarten in archief Topografische Dienst).

377 Ambtelijke stukken in de processen-verbaal van onder meer Oudenhoorn en Goedereede, alsmede de omslag Oostflakkee in het archief van de processen-verbaal, bij het Kadaster te Rotterdam.

378 Wet van 17 maart 1979, Stb. 470.

Figuur 6.16 Provinciegrens over het grondgebied van Warffum (1981-1986)



om dat dit deel van het Haringvliet, waarin onder meer de Haringvlietsluizen liggen, formeel gezien niet gemeentelijk is ingedeeld.

6.5.4 Provinciegrenzen die impliciet meewijzen met gemeentegrenzen

In paragraaf 2.4.2 is geconstateerd dat niet formeel vastligt dat er een directe koppeling tussen gemeentegrens en provinciegrens bestaat, waardoor het grondgebied van een gemeente zich in principe óver een provinciegrens zou kunnen uitstrekken. In twee situaties is dat ook daadwerkelijk gebeurd.

Gedurende de Franse Tijd waren de oude provinciegrenzen op tal van plaatsen gewijzigd; en met die grenzen als uitgangspunt is in 1812 een nieuwe gemeentelijke indeling ingevoerd (zie par. 2.3.2). Na het vertrek van de Fransen zijn in 1814 de vroegere provinciegrenzen hersteld,³⁷⁹ terwijl de aanpassing van de gemeentelijke indeling op deze nieuwe grenzen pas in de jaren daarna plaatsvond. Tientallen gemeenten hebben diensgevolge een paar jaar in twee provincies gelegen, waarbij de burgemeester (c.q. schout) in functie bleef voor beide delen (Ramaer, 1931: 40; Ter Veen, 1949: 223).

Een recenter geval is de wijziging in 1981³⁸⁰ van de provinciegrenzen van Groningen, Friesland en Noord-Holland aan de Noordzezijde van de Waddeneilanden (fig. 6.16). Daarbij werden geen gemeentegrenzen veranderd. De nieuwe provinciegrens (de geel gebiesde streeplijn in de figuur) liep ech-

379 KB van 6 september 1814, nr. 38, Stct. 214, naar aanleiding van de Grondwet van 29 maart 1814.

380 Wet van 8 november 1980, Stb. 670.

381 Brief aan de auteur van 4 april 1988, nummer BBS88/302.

382 Bij de wet van 12 december 1985, Stb. 648, werd de provinciegrens zeewaarts verlegd en kwam het niet-provinciale deel van Rottumeroog opnieuw onder de provincie Groningen. Kadastraal bleef heel Rottumeroog overigens onder Warffum geregistreerd, de doorsnijding door de provinciegrens heeft niet tot perceelssplitsing geleid (zie veldwerk Warffum A101 en Noordzeel A100, beide dienstjaar 1982).

ter over het eiland Rottumeroog, dat geheel tot het grondgebied van de Groningse gemeente Warffum behoorde. Het ministerie van Binnenlandse Zaken berichtte indertijd desgevraagd dat de gemeente gedeeltelijk in niet-provinciaal gebied was komen te liggen en dat het desbetreffende stukje grondgebied derhalve steeds tot de gemeente Warffum heeft behoord;³⁸¹ dit hield in dat deze gemeente dus tot 1986 door een provinciegrens werd doorsneden.^{382, 383}

In de tegenwoordige praktijk wordt in grensvaststellingsbesluiten, waarin gemeentegrenzen worden gewijzigd die samenvallen met een provinciegrens, expliciet ook de corresponderende provinciegrensverandering benoemd, zodat er geen onduidelijkheid op dit punt bestaat. Vroeger is dit in een dozijn gevallen nagelaten. Dat betrof in alle gevallen situaties waarbij zeegebied bij een randgemeente werd ingedeeld of waarbij de grenzen van randgemeenten werden veranderd ter gelegenheid van inpolderingen in Zuiderzee/IJsselmeer. De laatste keer was de verandering van gemeentegrenzen langs het (toenmalige) Openbaar Lichaam Noordoostelijke Polder in 1956,³⁸⁴ waarbij alleen wijzigingen van aangrenzende gemeenten zijn gespecificeerd, maar waarbij impliciet ook de provinciegrenzen van Friesland en Overijssel veranderden; deze grenzen bestaan grotendeels nog.

De conclusie is dat de 'noodzakelijke' verbinding tussen gemeentegrenzen en daarmee samenvallende provinciegrenzen formeel niet bestaat.

6.6 Toetsing van onvolkomenheden in grensvaststellingsbesluiten

Grensvaststellingsbesluiten dienen zorgvuldig tot stand te komen, omdat een (verandering van een) gemeentegrens rechtsgevolgen met zich mee brengt. Belanghebbenden moeten op dergelijke besluiten kunnen vertrouwen. Als er sprake is van inhoudelijke of procedurele omissies en vergissingen, kunnen daardoor formeel onjuiste situaties ontstaan die de rechtszekerheid aantasten. Een besluit moet derhalve voldoen aan de norm van het formele kader. Dit kader bestaat uit de regels onder de Grondwet vóór 1848, in de Gemeente- en Provinciewet tot 2001 en in de wet-Arhi sinds 1991. Toch zal een formeel onjuist besluit niet vanzelfsprekend tot problemen leiden. Het gaat om mensenwerk, waarbij fouten kunnen worden gemaakt die niet fataal hoeven te zijn. Ook het formele kader zelf is onvolledig, waardoor het niet in alle ge-

383 De doorsnijding van Schiermonnikoog door de provinciegrens van Groningen en Friesland, welke grens met opvallend veel publiciteit in 2005 werd gewijzigd, is van een andere orde. Daar was het oorspronkelijke grensbehoor zelf onomstreden, aan weerszijden was er gemeentelijk gezag, en via een reguliere allocatieprocedure is de grens zodanig verlegd dat het hele eiland weer onder één gemeentebestuur kwam te ressorteren.

384 Wet van 28 juni 1956, Stb. 375.

vallen voldoende houvast biedt voor de toetsing van onvolkomenheden in individuele grensvaststellingsbesluiten.

Bij de toetsing van grensvaststellingsbesluiten aan het formele kader kunnen zich drie mogelijkheden voordoen. Het is hier van belang om in het achterhoofd te houden dat vóór 1991 een grensvaststellingsbesluit zowel de allocatie als de grensbeschrijving bevatte, maar dat er onder de wet-Arhi steeds twee afzonderlijke besluiten zijn.

a. Een besluit is zonder meer in strijd met het formele kader

In dit geval bevat het formele kader ten tijde van een grensvaststellingsbesluit ondubbelzinnige voorschriften. De volgende grensvaststellingsbesluiten zijn daarmee in strijd:

- grensbeschrijving voldoet niet aan Arhi-voorschriften (par. 6.3.1);
- grensvaststellingsbesluit valt buiten het formele kader: GS-besluiten in strijd met de wet-Arhi (par. 6.3.2), besluiten van gemeenten en provincies na 1837 (par. 6.5.1), resoluties van de minister van Financiën (par. 6.5.2) en stilzwijgende veranderingen (par. 6.5.3).

b. Het formele kader biedt slechts beperkte mogelijkheid om een besluit te toetsen

Er zijn drie situaties waarin dit het geval is.

b1. Onvolkomenheden in de tekst van de grensbeschrijvingen (par. 6.2.1)

Het is in de hedendaagse bestuurspraktijk geaccepteerd om ‘kennelijke vergissingen’ (hier: foutieve kadastrale kenmerken, vergissingen bij gemeentenames, en soortgelijke onvolkomenheden) niet als fataal voor het desbetreffende besluit aan te merken.³⁸⁵ Dit soort vergissingen, ook wel aangeduid als ‘misslagen’, ‘typefouten’ en dergelijke, heeft als kenmerk dat de algehele inhoud van het besluit er niet door wordt beïnvloed. Zeker bij grensbeschrijvingen is dat het geval: het is – op grond van de allocatieprocedure – zonder meer duidelijk over welk gebied het gaat. Kennelijke vergissingen kunnen worden hersteld door gebruik te maken van de (doorgaans ambtelijke) stukken uit eerdere procedurestappen: tekeningen in dossiers of tekeningen die bij een besluit ‘ter inzage’ hebben gelegen. Omdat deze ‘invulling’ de bedoeling van de gemeentegrenswijziging niet doorkruist – de allocatie blijft ongewijzigd – kan deze werkwijze als acceptabel worden aangemerkt. Er kan mogelijk wel een probleem ontstaan in de gevallen dat een beschrijving van een nieuwe

385 Enkele voorbeelden zijn de Wet vormverzuimen (Stb. 1995, 441); artikel 6.22 van de Awb; en een uitspraak van de Hoge Raad van 27 september 2002 (zaaknr. 34927) waarin een fout in de afbakening van een WOZ-object niet meer tot vernietiging leidt omdat dat gevolg “niet in verhouding [staat] tot de ernst van de fout” (www.rechtspraak.nl, sub Hoge Raad; ingezien december 2006).

grens niet aansluit op een bestaande gemeentegrens. Daar moet een gat worden ‘opgevuld’, en het is niet bij voorbaat vanzelfsprekend hoe de grens was beoogd te lopen. Zo’n situatie zal in de regel ook met dossieronderzoek kunnen worden opgelost; dat is op zichzelf acceptabel, al zullen de behandelende ambtenaren verdacht moeten zijn op mogelijke complicaties, omdat er soms meerdere oplossingen zijn.

b2. Tegenstrijdigheden binnen één besluit

Het gaat hier om die gevallen waarbij een nieuwe grens is beschreven op twee manieren die niet met elkaar overeenstemmen. Het is dan de vraag welke van de twee ‘boven’ de andere gaat.

■ *Tegenstrijdige dubbele tekstbeschrijving (par. 6.2.2)* – In alle geconstateerde gevallen betrof het een verschil tussen de woordelijke en de kadastrale omschrijving van de grens. Op grond van het grensbeschrijvingsvoorschrift van de wet-Arhi is, in elk geval vanaf 1991, de kadastrale omschrijving leidend; de woordelijke omschrijving is volgens dat voorschrift niet eens toegestaan en kan dus hoogstens als ‘informatief’ worden beschouwd. Voor de gevallen van vóór 1991 ligt dat niet direct helder. Er bestond toen geen grensbeschrijvingsvoorschrift, en omdat de kadastrale omschrijving op zichzelf niet meer is dan een ‘vertaling’ van de beoogde nieuwe grens, zou deze omschrijving ondergeschikt kunnen zijn aan de woordelijke omschrijving die immers de bedoeling weergeeft. Ook in het civielrecht geldt dat de bedoeling van partijen, zoals blijkt uit de akte van levering, vóórgaat op de kadastrale kenmerken.³⁸⁶ Daarentegen zou kunnen worden beredeneerd dat de expliciete formulering van de wet-Arhi in feite een codificatie is van wat voordien ook al was beoogd. Gelet op de status van het Kadaster neig ik naar de laatste opvatting, al suggereert die wel een actievere rol dan de dienst zichzelf aanmat.

■ *Tegenstrijdigheid tussen tekst en bijbehorende kaart of schets (par. 6.2.3)* – In dit geval dient een tekst te prevaleren boven een kaart, tenzij die laatste uitdrukkelijk als primair besluit is aangemerkt. Het gebruik van het woord ‘beschrijving’ in de wet-Arhi wijst daarop, ondanks het feit dat het begrip op een later tijdstip zodanig is opgerekt dat er ook ‘kaarten’ onder kunnen worden begrepen. Op dit punt is er een fout gemaakt bij de nieuwe grenzen in het IJsselmeer in 1942 (par. 6.2.3, sub b), waar het Kadaster in de registratie de grens van een kaart heeft overgenomen ondanks de nadrukkelijke vermelding daarop dat die ‘toelichtend’ was.

De constructie waarbij een wet tot samenvoeging van gemeenten verwijst naar een kaart met onvolledige grenzen (Castricum 2001, Drechterland 2005) beschouw ik meer als ambtelijke onhandigheid. Een hogere kwaliteit

van kaarten is hier overigens wel wenselijk.

De erg verschillende en vaak onduidelijke manier waarop tekst en kaarten binnen één grensbeschrijving zijn gekoppeld levert als zodanig geen toetsbare feiten op; het leidt wel tot de suggestie om daar een uniform en eenduidig systeem voor te kiezen. De eenvoudigste manier is om de kaarten expliciet ‘toelichtend’ te maken.

b3. Impliciete verbinding provincie- en gemeentegrenzen (6.5.4)

In de bestuurspraktijk wordt deze verbinding zó vanzelfsprekend gevonden dat het ontbreken van een expliciet voorschrift niet als formeel gebrek kan worden aangemerkt. Het zou wel helderder zijn om de verbinding tussen beide typen grenzen expliciet vast te leggen in bijvoorbeeld de Gemeentewet of de Provinciewet.

c. Besluit is uitwerking van hoger besluit

Hiervan is alleen sprake bij grensvaststellingsbesluiten van GS onder de wet-Arhi, en dan met name op het punt van de verbeterbevoegdheid. Deze besluiten kunnen alleen marginaal worden getoetst, namelijk of invulling ervan binnen de grenzen van de bevoegdheid valt. De volgende GS-besluiten zijn daardoor in strijd met het formele kader (par. 6.4.4):

- het aanbrengen van méér dan ondergeschikte wijzigingen in het grensbe-
loop;
- het aanbrengen van verbeteringen wanneer de verbeterbevoegdheid niet in de herindelingsregeling is toegekend;
- het aanbrengen van verbeteringen aan grenzen die bij een herindeling blijven gehandhaafd.

Consequenties

In het voorgaande is geconstateerd dat de volgende grensvaststellingsbesluiten een formeel gebrek hebben:

- tegenstrijdigheden tussen tekst en kaart (deels, par. 6.2.3);
- grensbeschrijving voldoet niet aan Arhi-voorschriften (par. 6.3.1);
- grensvaststellingen buiten het formele kader (par. 6.5.1, 6.5.2 en 6.5.3);
- onjuist gebruik verbeterbevoegdheid door GS (par. 6.4.4).

De vraag is nu welke feitelijke consequenties een gebrekkig besluit zou kunnen hebben. De enige mogelijkheden zijn dat een allocatie op grond van een fout alsnog ongedaan wordt gemaakt óf dat de beoogde nieuwe grens nooit tot stand is gekomen. Sancties als het met terugwerkende kracht verbeteren van onvolkomenheden in besluiten zijn louter administratief en hebben geen feitelijke gevolgen. Voor het bepalen van de mogelijke consequenties moeten we onderscheid maken naar grensvaststellingsbesluiten onder de wet-Arhi en die van vóór de wet-Arhi.

Grensvaststellingsbesluiten onder de wet-Arhi

Uit de jurisprudentie uit de zaak Rijswijk-Den Haag (par. 6.4.3), en dan met name de uitspraak van de Raad van State van 22 december 2003, volgt een duidelijke richtlijn voor grensvaststellingsbesluiten die door GS sinds 1991 zijn of worden vastgesteld onder de werking van de wet-Arhi. Deze besluiten moeten altijd worden gepubliceerd, omdat belanghebbenden alleen dan kunnen nagaan of de grensbeschrijving een louter technische uitwerking is van de grens op de kaart bij het herindelingsbesluit (waartegen geen bezwaar kan worden gemaakt), of dat er sprake is van een afwijking (verbetering) die zelfstandig rechtsgevolg heeft. In dit laatste geval is Awb art. 8:2 onder a. niet van toepassing, en is er sprake van een voor beroep vatbaar besluit. Daarvoor geldt de algemene termijn die de Awb hanteert (art. 6.7): zes weken vanaf de publicatiedatum van het desbetreffende besluit. Daarbij is het leerstuk van de formele rechtskracht van toepassing: dit houdt in dat een door een bestuursorgaan genomen besluit onaantastbaar wordt als daartegen niet, of niet tijdig, bezwaar is aangetekend.³⁸⁷ Anders gezegd: als er binnen de Awb-termijn geen bezwaar wordt gemaakt, is het grensvaststellingsbesluit, c.q. de grensbeschrijving, onherroepelijk geworden. Deze conclusie is van toepassing op:

- de grensbeschrijvingen van na 1991 die niet aan de voorschriften van de wet-Arhi voldoen (par. 6.3.1 en 6.3.2);
- de gelegenheden waarbij GS te ruim gebruik hebben gemaakt van de bevoegdheid tot het verbeteren van kennelijke onjuistheden (par. 6.4.4).

Wat kunnen de consequenties zijn als er wel tijdig bezwaar wordt ingediend? Hier zij herhaald dat de grensbeschrijving een invulling is van de allocatie die in een herindelingsregeling is vastgesteld. Die allocatie als zodanig staat dus vast.³⁸⁸ Maar als een belanghebbende bezwaar maakt tegen het desbetreffende GS-besluit én het lukt hem om dat besluit te laten schorsen vanwege spoedeisend belang, dan kan via deze omweg de allocatie in principe worden opgeschort – een allocatie kan niet zonder grensbeschrijving in werking treden.

Wanneer er wel bezwaar is aangetekend maar het besluit niet is geschorst, zal de allocatie op 1 januari van kracht worden (wet-Arhi, art. 1, onder h). In

³⁸⁷ Zie bijvoorbeeld de arresten HR 17 juni 2003 (zaaknr. 02187/02E) en 7 mei 2004 (zaaknr. Co3/013HR), beide via www.rechtspraak.nl/uitspraken/.

³⁸⁸ Er kan wel bezwaar worden gemaakt tegen een herindelingsregeling als deze bij Amvb, bij besluit van Provinciale Staten, of bij gelijkkluidend besluit van gemeenteraden is vastgesteld. Als zo'n bezwaar vóór de ingangsdatum wordt toegewezen, ligt het voor de hand dat de allocatie niet tot stand komt (zoals bij Gorssel-Zutphen, zie noot bij par. 5.2.2). Een GS-grensbeschrijving heeft dan uiteraard geen nut meer. Wanneer het bezwaar of beroep ná de ingangsdatum wordt toegewezen, zal de allocatie niet met terugwerkende kracht ongedaan kunnen worden gemaakt en zal t.z.t. een herziene herindelingsregeling moeten worden vastgesteld, met inachtneming van het besluit op het bezwaar- of beroepschrift.

het geval het bezwaar of beroep te zijner tijd wordt gehonoreerd, dan zullen GS een (ver)nieuw(d) grensbeschrijvingsbesluit moeten nemen dat recht doet aan de bezwaren. De eventuele consequenties voor belanghebbenden in het gebied moeten daarbij mede worden geregeld. Dit is de manier waarop de zaak Rijswijk-Den Haag uiteindelijk is beëindigd.

Deze procedure houdt overigens wel in dat GS hun verbeterbevoegdheid zeer ruim kunnen gaan toepassen – als er niemand bezwaar tegen een grensbeschrijving maakt, dan krijgt die rechtskracht inclusief alle eventuele ‘verbeteringen’ die GS hebben aangebracht. Een opmerkelijke conclusie is voorts dat het grensbeschrijvingsvoorschrift in de wet-Arhi eigenlijk een dode letter is: als een grensbeschrijving eenmaal een onherroepelijk feit is geworden dan doet het er niet meer toe dat de grens niet met kadastrale kenmerken of coördinaten is beschreven. De kans lijkt me nihil dat iemand bezwaar aantekent tegen het feit dat een grensbeschrijving niet conform de Arhi-voorschriften is gemaakt.

Het verdient in dit verband aanbeveling dat GS een besluit in de Staatscourant publiceren; dit is immers het gebruikelijke medium waarin bijvoorbeeld aankondigingen in het kader van de Wet ruimtelijke ordening plaatsvinden. Een bekendmaking via Provinciale Bladen is minder geschikt, vanwege de doorgaans geringe bekendheid (en toegankelijkheid) van deze uitgaven.

Grensvaststellingsbesluiten van vóór de wet-Arhi

Over de vraag hoe er moet worden omgegaan met fouten in oudere grensvaststellingsbesluiten heb ik geen specifieke literatuur kunnen vinden.³⁸⁹ ‘Harde’ regels zijn er niet: er is dus formeel geen tijdslimiet waarbinnen bezwaar tegen een al eerder genomen grensvaststellingsbesluit mogelijk is. Als het belang maar groot genoeg, is zou een belanghebbende een fout van vóór 1991 in principe nog kunnen aanvechten. Het is mijns inziens echter niet reëel om te veronderstellen dat een zaak die wordt gevoerd op basis van zo’n fout, zou kunnen leiden tot nietigheid van de allocatie. Dit zou namelijk grote consequenties hebben, omdat dan de beoogde allocatie nooit zou hebben plaatsgevonden en daardoor allerlei juridische en bestuurlijke problemen zullen ontstaan. Deze consequenties staan niet in verhouding tot de ernst van de fout.

Hierbij kan het leerstuk van de rechtsverwerking worden betrokken, en dan met name de ‘rechtsverwerking op grond van tijdsverloop’ (Valk, 1993: 71 e.v.). De kern van dit leerstuk is dat belanghebbenden, als zij op een of andere manier in een situatie hebben berust, daar niet na zekere tijd toch weer

389 In 1984 is er wel in het NJB een discussie gevoerd over misslagen in wet- en regelgeving (NJB 1984, 829: 1131-1133, 1228, 1260-1261) die echter niet tot een heldere conclusie leidde. Ook een debat in de Eerste Kamer, naar aanleiding van de NJB-discussie, bood geen concrete oplossingen (Handelingen I, 10 april 1984, p. 707, 740, 746 en 749).

bezwaar tegen kunnen maken. Uitsluitend tijdsverloop is niet voldoende, het gaat om 'de bijzondere gevallen waarin een passende verjaringstermijn ten enenmale ontbreekt' en waar 'de rechter zich het belang van de wederpartij...onaangenaam te worden verrast, [moet] kunnen aantrekken' (Valk 1993: 83). De rechtsverwerking is weliswaar vooral van toepassing in privaatrechtelijke rechtsverhoudingen, maar kan in zekere mate ook worden geacht te werken voor besluiten van de overheid (Konijnenbelt, 1975: 59 e.v.). Rechtsverwerking zal als beroepsgrond worden ingeroepen bij een bezwaar tegen een ander besluit dat op een of andere manier met een grenswijziging te maken heeft: belastingaanslagen (zoals WOZ of waterschapslasten), toegekende of geweigerde vergunningen, wijzigingen van bestemmingsplannen, opgelegde boetes en dergelijke. Naarmate de tijd verstrijkt zal een dergelijk bezwaar minder snel worden gehonoreerd; en gezien het feit dat het hier om fouten gaat van vóór de wet-Arhi, dus al zestien jaar of langer geleden, zal een beroep op rechtsverwerking hoogstwaarschijnlijk slagen. Met andere woorden: een bezwaarmaker zou theoretisch wel gelijk kunnen krijgen, maar de kans dat dit leidt tot wijziging van de grensbeschrijving, c.q. de allocatie, acht ik vrijwel nihil.

Deze conclusie geldt in ieder geval voor:

- grensvaststellingsbesluiten zonder formele grondslag (par. 6.5.1 en 6.5.2);
- tegenstrijdigheid tussen tekst en kaart (par. 6.2.3).

Bij de stilzwijgende grensvaststellingen (par. 6.5.3) ligt het minder duidelijk. Er zal weliswaar een ambtelijk 'besluit' voor zijn geweest, maar in deze twee situaties is er op geen enkele manier kenbaar geweest dat er een gemeentegrens veranderde. De bekendmaking van een rijksgrenswijziging, of het gebruik van een term als 'bestaande gemeentegrens' waar die nog niet bestond, zijn te impliciet om als grondslag voor een wijziging van gemeentegrenzen te kunnen worden beschouwd. Het zijn in feite ambtelijk gecreëerde situaties die konden ontstaan omdat niemand buiten het directe circuit van betrokkenen enig zicht had op wat hier gebeurde. Dit wijkt principieel af van de eerder genoemde situaties waarbij er weliswaar iets op een besluit viel aan te merken, maar waarbij er in elk geval een concrete actie was die bij de betrokkenen bekend was. Het verbinden van gevolgen aan een non-besluit (westelijk Haringvliet), c.q. het verbinden van andere dan beoogde gevolgen aan een bepaald besluit (i.c. het rijksgrensverdrag) creëert daarmee in beginsel een onzekere bestuurlijke situatie. Bovendien is ter plaatse nimmer een formele grensbeschrijving vastgesteld.

Na een tijdsverloop van enkele decennia zal die onzekerheid overigens wel zijn verminderd, omdat overheden naar de gegeven situatie hebben gehandeld door het afgeven van vergunningen, het opleggen van aanslagen, enzovoort – in feite is dit ook een vorm van rechtsverwerking. Om alle twijfel weg

te nemen, verdient het mijns inziens wel aanbeveling om deze situaties alsnog volgens de formele kaders te regelen, inclusief de vaststelling van een formele grensbeschrijving.

6.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de diverse soorten onvolkomenheden geanalyseerd. De eerste groep zijn de onvolkomenheden die kunnen optreden binnen formele grensvaststellingsbesluiten: onvolkomenheden in de tekst zoals ontbrekende of foutieve kadastrale kenmerken of coördinaten, tegenstrijdigheden binnen de tekst of tussen tekst en bijbehorende kaarten of tussen kaarten die bij éénzelfde besluit horen. Voorts bestaan er twee soorten onvolkomenheden in relatie tot het kader van de wet-Arhi: soms voldoet een gebruikte grensbeschrijvingsmethode niet aan artikel 2 van de wet, en enkele besluiten van GS berusten op een onjuiste grondslag. Onvolkomenheden blijken overigens veelal ad hoc op te treden.

De structuur van de wet-Arhi scheidt de herindelingsregeling van de grensbeschrijving. In veel herindelingsregelingen is aan GS een 'verbeterbevoegdheid' toegekend om af te wijken van het grensbeloop op de kaart bij de herindelingsregeling. De verbeterbevoegdheid is bedoeld voor zeer beperkte verbeteringen, niet voor additionele (wenselijke) grenscorrecties. In een procedure over een grensvaststellingsbesluit hebben de Raad van State en de rechtbank op hoofdlijnen in dezelfde zin geoordeeld. Uit het oordeel volgt de verplichting om grensbeschrijvingsbesluiten altijd te publiceren, waardoor deze besluiten onder de regels van de Awb vallen. Enkele colleges van GS hebben in de grensbeschrijvingen toch wenselijke grenscorrecties toegepast, waarmee zij de hun toegekende verbeterbevoegdheid oneigenlijk hebben gebruikt. Door de veelvuldige toekenning van de verbeterbevoegdheid aan GS kennen deze colleges zich een dergelijke bevoegdheid ook toe als deze niet als zodanig in de herindelingsregeling is opgenomen, en ook bij het verbeteren van gehandhaafde gemeentegrenzen. Dit moet als onjuist worden aangemerkt.

Tot slot is er nog een aantal onvolkomenheden in de grondslag te onderscheiden, die alle in strijd zijn met de geldende formele kaders. Ook hier blijken voornamelijk ad-hocoverwegingen een rol te hebben gespeeld; het zijn geen systematisch optredende onvolkomenheden.

Uit de toetsing van de bevindingen blijkt dat een aantal grensvaststellingsbesluiten formeel onjuist is; daarnaast is een aantal besluiten weliswaar strikt genomen fout maar de ambtelijk-administratieve oplossing daarvan kan worden gebillijkt. Voor grensvaststellingsbesluiten onder de wet-Arhi zijn de Awb-regels van toepassing, waardoor een grensbeschrijving (met alle onvolkomenheden en feilen van dien) zes weken na publicatie onherroepelijk wordt, tenzij er bezwaar tegen is gemaakt. De fouten van vóór 1991 zullen op grond van

‘rechtsverwerking door tijdsverloop’ hoogstwaarschijnlijk niet meer kunnen worden aangevochten. Het opmerkelijke gevolg is dat sommige formele voorschriften in feite een dode letter zijn: een grensbeschrijving wordt onherroepelijk, ook als GS zich niet aan de voorschriften houden. En ook het herstel van fouten in grensbeschrijvingen uit het verleden heeft geen waarde.

Dit alles laat onverlet dat fouten en onvolkomenheden in toekomstige grensvaststellingsbesluiten opnieuw zullen kunnen terugkeren. Bij de formulering van benodigde aanpassingen aan het stelsel moet daarom rekening worden gehouden met de volgende aspecten:

- de relatie tussen herindelingsregeling en grensbeschrijvingsbesluit is inhoudelijk nauwelijks gedefinieerd;
- de ad hoc toegekende bevoegdheid van GS tot het aanbrengen van verbeteringen wordt soms te ruim geïnterpreteerd;
- de herindelingskaarten en grensbeschrijvingen/kaarten zijn zeer verschillend vormgegeven;
- sommige grensvaststellingsbesluiten en toegepaste grensbeschrijvingsmethoden zijn in strijd met het formele kader;
- decentraal genomen grensvaststellingsbesluiten zijn moeilijk toegankelijk;
- er is geen handhaving, c.q. er zijn geen sancties bij afwijking, van de formele kaders.

Deze aspecten zullen in hoofdstuk 10 verder aan de orde komen.

7 Analyse en toetsing van de registratie

“De kadastrale aangelegenheden zijn keurig bijgehouden en alles wordt beschreven...”

Ambtenaar eerste klasse Dorknoper in [Heer Bommel en] De Erfpachter

7.1 Inleiding

Zoals al vaker in dit boek is aangegeven, is het Kadaster de enige organisatie in Nederland die structureel, grootschalig en landsdekkend de ligging van gemeentegrenzen registreert en beheert. Overheden als provincies en gemeenten nemen de bij het Kadaster geregistreerde gegevens als grondslag voor hun werkprocessen. Dat leidt tot twee kernvragen: die van de status van de kadastrale registratie op dit punt, en die van de kwaliteit van de geregistreerde gemeentegrenzen. Deze vragen worden in paragraaf 7.2 en 7.3 behandeld. Daarmee verbonden is een derde vraag: hoe moeten we met geconstateerde onvolkomenheden omgaan? (par. 7.4) In een aparte paragraaf (7.5) worden deze vragen ook voor de gemeentegrenzenregistratie van de Topografische Dienst besproken, omdat deze enkele op zichzelf staande toepassingen kent.

7.2 Status van de registratie van gemeentegrenzen bij het Kadaster

Een status is hetzij formeel (op grond van wet- en regelgeving), hetzij feitelijk (de opvatting die de maatschappij eraan toekent). Over de formele status van de kadastrale registratie kan ik kort zijn: die is er niet. In paragraaf 3.1.4 is al beschreven dat er geen enkele formele regel van buiten het Kadaster is die de kadastrale registratie juridische status verleent. Dat geldt ook voor de in die registratie opgeslagen gemeentegrenzen.

Voor het bepalen van de feitelijke status zijn twee vragen relevant:

- wat vindt de ‘buitenwereld’ van de bij het Kadaster geregistreerde gemeentegrenzen en welk belang hecht men eraan;
- welke status volgt uit het doen en laten (impliciet of expliciet) van het Kadaster zelf?

De buitenwereld bestaat vrijwel geheel uit juridische en technisch-ambtelijke gebruikers bij overheden. Het Kadaster heeft naar hun opvattingen een vrijwel onweersproken status op dit vlak. Uit de enquête onder gemeenten (zie bijlage 2) blijkt dat 62 van de 64 respondenten het Kadaster als doorslaggevende bron voor gemeentegrenzen noemen. Ook provincies, zo blijkt uit gesprekken, vallen op het Kadaster terug als men gegevens over gemeentegrenzen nodig heeft.³⁹⁰ En, juist omdat het Kadaster al ruim 175 jaar de registratie

voert, bestaat er bij overheden ook geen enkele zelfstandige kennis meer over de ligging van gemeentegrenzen: zij zijn daarvoor volstrekt aangewezen geraakt op het Kadaster. Dat de grenzenregistratie formeel-juridisch geen status heeft, werd in de praktijk niet als bezwaar gevoeld (áls men daar al een gevoel bij had). In de literatuur wordt dat onderschreven: “[De kadastrale gemeentegrenzen] vormen nog altijd de codificatie van de oorspronkelijke gemeentelijke indeling van Nederland” (Koeman, 1983: 227), en “Vanaf [1832] werden de (...) vastgestelde grenslijnen in acht genomen” (Top, 1960: 18). De chef van een gemeentelijke afdeling Landmeten meldde in zijn antwoord op de enquête dat hij op dit punt een “grenzenloos vertrouwen” in het Kadaster heeft.

Strikt genomen kent het Kadaster alleen *kadastrale gemeenten* en dat zou de indruk kunnen wekken dat de dienst zich niet met de grenzen van *burgerlijke gemeenten* bezighoudt (zie ook par. 3.2.1). De praktijk, vanaf 1832 tot omstreeks 1990, was echter duidelijk anders: het Kadaster is vrijwel altijd actief betrokken geweest bij (voorstellen tot) wijzigingen van burgerlijke gemeentegrenzen, en heeft ook bij gelegenheid actief bevorderd dat de dienst daarbij (tijdig) werd betrokken. Als illustratie daarvan de volgende citaten.

Wetsvoorstel tot grenswijziging tussen Noord- en Zuid-Holland (1863):

“De nieuwe provinciale grensscheiding (...) zal (...) nadat het bestuur van het kadaster verklaard heeft zich met die regeling te kunnen vereenigen, tot vereenvoudiging van bestuur leiden.”³⁹¹

Wetsvoorstel wijziging grenzen Veere, Arnemuiden, Vrouwenpolder en Middelburg (1876):

“Naar de aldus opgemaakte (...) regelingen, waartegen in hoofdzaak bij het bestuur van het kadaster geene bedenking bestond.”³⁹²

Wetsvoorstel tot grenswijziging Amersfoort-Leusden (1916):

“aangezien de nieuwe grenzen niet geheel samenvallen met de grenzen van kadastrale percelen (...) zijn door het Kadaster, in overleg met de betreffende gemeentebesturen, een 34-tal grensstenen geplaatst.”³⁹³

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de colleges van GS van 11 december 1919:

“heb ik de eer Uw College uit te noodigen voortaan (...) ten aanzien van de omschrijving van de grensverandering overleg te plegen met de betrokken landmeters van het kadaster.”³⁹⁴

390 Een enquête bij de provincies leverde slechts twee reacties op, te weinig om daar conclusies op te baseren. De twee reacties sloten wel aan bij de overige bevindingen inzake de provinciale opvattingen.

391 Memorie van toelichting, Bijvoegsel Bijblad 1863/64, CXVII.3, p.1246-1247.

392 Memorie van toelichting, Bijvoegsel Bijblad 1876/77, 180, nr. 3.

393 Memorie van toelichting, Bijvoegsel Bijblad 1915/16, 362.

Brief van de staatssecretaris van Financiën aan de directeur van het Kadaster van 19 januari 1970:

“Mij is gebleken dat, waarschijnlijk vanwege de hieraan verbonden kosten, de landmeetkundige dienst van het kadaster bij een voorgenomen grenswijziging niet wordt ingeschakeld bij het opstellen van een omschrijving van de nieuwe grens. Hierdoor moeten soms in een later stadium nog veel wijzigingen worden aangebracht. Om dit te voorkomen stel ik u voor de desbetreffende instanties uit te nodigen ten behoeve van deze omschrijving reeds in het beginstadium het desbetreffende hoofd van het bureau van de landmeetkundige dienst erbij te betrekken. Ik voeg hier nog aan toe dat, in tegenstelling tot de thans geldende regeling, hiervoor geen kosten meer in rekening worden gebracht.”³⁹⁵

Brief van de hoofd directeur van het Kadaster aan de minister van Binnenlandse Zaken van 14 april 1981:

“Hierbij deel ik u mede dat in sommige gevallen is gebleken dat de Dienst van het Kadaster en de Openbare Registers onvoldoende tijdig wordt ingeschakeld bij het opstellen van grensbeschrijvingen in geval van gemeentegrenswijzigingen. (...) het [is] wenselijk de Dienst (...) in een zo vroeg mogelijk stadium in te schakelen.”³⁹⁶

De bestuurders die bij deze wetsvoorstellen en in deze briefwisselingen betrokken waren, hadden uiteraard de grenzen van de burgerlijke gemeenten op het oog, en niet die van de kadastrale gemeenten.

Ook in de interne Kadastervoorschriften (Instructie Kadaster (IK), zie par. 3.1.3) was een actieve rol vastgelegd ter bewaking van de juistheid van de burgerlijke gemeentegrenzen. Vanaf 1877 kende IK daar een specifieke bepaling voor:

“Bij twijfel waar de grensscheiding tusschen twee gemeenten loopt, maakt de landmeter een omstandig rapport op van den toestand ... onder bijvoeging eener duidelijke schetsteekening ...”³⁹⁷

In de opvolgende versies van de IK veranderden weliswaar de redactie en de spelling van deze bepaling, werd in de IK1957 ‘gemeenten’ verduidelijkt tot ‘burgerlijke gemeenten’, en verviel ook het woord ‘omstandig’, maar tot aan de inwerkingtreding van de Kadasterwet in 1992 bleef de bepaling in essentie in stand.³⁹⁸

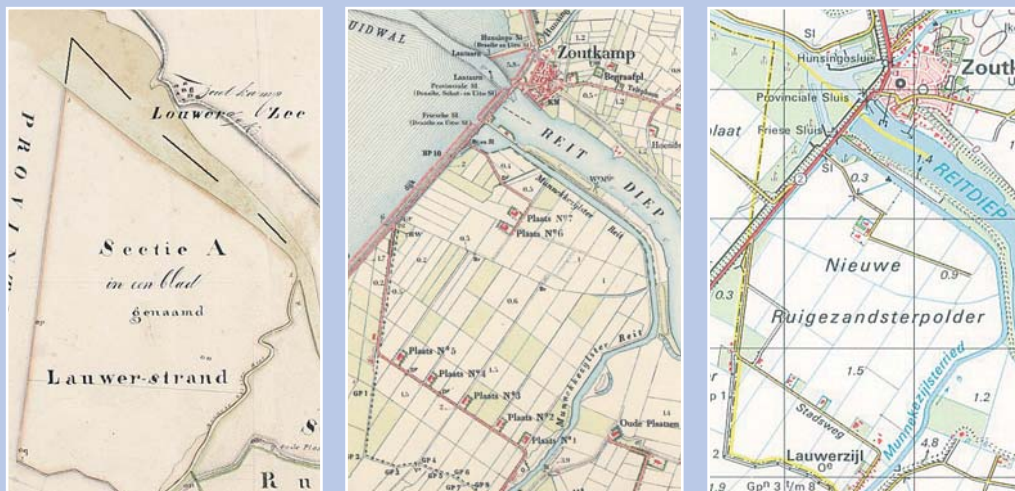
Strikt genomen was het een intern-procedurele bepaling: de bevindingen

394, 395, 396 Alle brieven uit: Archief ministerie van Binnenlandse Zaken, dossier 07.15, “Grenswijzigingen gemeenten: kadastrale werkzaamheden 1950-1981”.

397 IK1877, art. 60. In de eerdere IK’s (IK1869 en IK1871) staan twee meer algemeen geformuleerde artikelen (112 en 113) voor situaties waarin grensveranderingen “noodzakelijk of wenschelijk” kunnen zijn; deze artikelen zijn niet specifiek gericht op de juistheid van de grenzen.

398 IK1900 art. 59, IK1918 art. 70, IK1957 art. 448, IK1974 art. 654. De Kadasterregeling kent geen vergelijkbare bepaling meer.

Figuur 7.1 Lotgevallen van de gemeentegrens van Oldehove in de Lauwerszee



Links een uitsnede van het verzamelpun van de gemeente Oldehove uit 1820. De noordelijke grens ligt in het Reitdiep (het proces-verbaal vermeldt dat de grens in het midden van de rivier ligt, hoewel dat op het verzamelpun niet expliciet is aangegeven). In het midden een gedeelte van een topografische kaart van 1907 met de gemeentegrenzen ná de aanleg van een nieuwe zeedijk in 1877 (linksboven in de figuur); daarbij kwam een driehoekig gebied van Oldehove buitendijks te liggen. Deze driehoek verdween uit de kadastrale registratie en kwam daarmee 'buiten gemeentelijke en provinciale indeeling (...)' (Winter, 1942: 68). De wetgever dacht dat kennelijk ook, want naar aanleiding van de inpoldering van de Lauwerszee werd het driehoekje bij wet van 26 januari 1972, Stb. 44 (indeling Lauwerszeegebied) opnieuw bij Oldehove ingedeeld, zie rechter kaartfragment (topografische kaart 1985) waarmee de grens van 1820 werd 'gereanimeerd'.

dienden te worden aangeboden aan de minister (van Financiën), vanaf 1974 aan de Directeur van de Kadastervestiging. De IK liet in het midden wat deze functionarissen er mee moesten doen. In de praktijk hebben zij vervolgens vrijwel altijd contact gezocht met de minister van Binnenlandse Zaken en/of de lokale autoriteiten, waarmee de relevantie voor de burgerlijke gemeentegrenzen werd onderstreept. De Handleiding Ruilverkavelingwerken (HRW) kende een, wat zwakker geformuleerde, vergelijkbare bepaling; deze verviel in 1996.³⁹⁹

Samengevat luidt de conclusie dat het Kadaster zich niet kan 'verschuilen' achter het feit dat de dienst strikt genomen alleen kadastrale gemeentegrenzen heeft vastgelegd; de opstelling en de rol van de dienst sinds zijn ontstaan is daartoe veel te actief geweest, en daar zijn externe belanghebbenden (in feite de hele maatschappij) volledig op gaan vertrouwen. De facto is de geregistreerde kadastrale gemeentegrens dus tegelijkertijd de burgerlijke gemeentegrens.⁴⁰⁰

Een mooie illustratie van deze invloed van het Kadaster is de geschiedenis

³⁹⁹ Paragraaf 7 bepaalde dat de landmeter-deskundige (een kadasterambtenaar) 'bevordert' dat de Plaatselijke Commissie de Gedeputeerde Staten 'tijdig in kennis stelt' als er grenzen in het ruilverkavelingsblok in de naaste toekomst niet meer zichtbaar zullen zijn en het gewenst is dat deze grenzen worden gewijzigd.

⁴⁰⁰ Behoudens de kadastrale gemeentegrenzen die de scheiding vormen tussen twee kadastrale gemeenten op het grondgebied van één burgerlijke gemeente. Zie verder par. 3.2.1.

van de gemeentegrens van de voormalige gemeente Oldehove in de Lauwerszee, weergegeven in figuur 7.1.

De directe betrokkenheid van het Kadaster nam eind twintigste eeuw wel af, in samenhang met de invoering van de wet-Arhi, en vermoedelijk mede vanwege het feit dat de doorberekening van de kosten van kadastrale ondersteuning vanaf 1988 opnieuw was ingevoerd.⁴⁰¹ De wet-Arhi schafte de gedetailleerde grensbeschrijvingen in wetsvoorstellen af en legde bij de Gedeputeerde Staten de taak neer om ná afronding van de besluitvorming een gedetailleerde grensbeschrijving te maken. (Dit Arhi-voorschrift betreft alleen de methoden waarmee grenzen moeten worden beschreven; het zegt niets over het Kadaster als registrerende dienst.) Door de toegenomen technische mogelijkheden zijn provincies de grensbeschrijvingen veelal zelf gaan maken; het Kadaster was daar alleen ad hoc bij nodig. Dat de bepalingen in de IK en de HRW niet meer terugkomen in de huidige regelingen, wijst ook duidelijk op een beperktere directe rol van het Kadaster met gemeentegrenzen. Artikel 5.5.1 van de Handleiding Landinrichtingswerken, sinds 1996 de opvolger van de HRW, vermeldt zelfs expliciet: 'Het initiëren van voorstellen tot gemeentegrenswijzigingen behoort niet tot de taak van het Kadaster'. Ondanks deze ontwikkelingen is het belang van, en de opvattingen over, het Kadaster op het punt van gemeentegrenzen steeds zeer groot gebleven; de dienst is en blijft de enige die er structureel mee werkt, andere belanghebbenden zijn alleen incidenteel bij gemeentegrenzen betrokken in een allocatieproces of een grenskwestie.

7.3 Kwaliteit van de registratie van gemeentegrenzen bij het Kadaster

De registratie van gemeentegrenzen door het Kadaster heeft geen formele status en de kwaliteit ervan kan daarom niet worden getoetst aan formele regels. De toetsing moet derhalve plaatsvinden aan de hand van criteria vanuit de (geodetische beroeps)praktijk. In wezen geldt daar één eis: belanghebbenden moeten er op kunnen vertrouwen dat de geregistreerde gemeentegrenzen een getrouwe weergave zijn van de bestaande burgerlijke gemeentegrenzen. Die eis valt in vier criteria uiteen:

1. alle grensvaststellingsbesluiten moeten in de registratie zijn verwerkt;
2. de grensvaststellingsbesluiten moeten correct in de registratie zijn verwerkt;
3. de geregistreerde grenzen moeten zijn gebaseerd op een formeel besluit;
4. de registratie moet voldoende meetkundige kwaliteit hebben.

⁴⁰¹ Boekwerk Kadaster Algemeen, versie augustus 1992, onderdeel 8.20. Dit werd (her)bevestigd met de circulaire van 8 maart 2001 (kenmerk BW2001/56343) van de minister van Binnenlandse Zaken aan de provinciebesturen. In de handleidingen op het Intranet Kadaster is de brief niet meer opgenomen.

De grensvaststellingsbesluiten vormen aldus het fundament van de registratie. Deze systematiek laat niet toe dat het Kadaster op eigen initiatief de ligging van een gemeentegrens verandert; het Kadaster is hier volstrekt lijdelijk. In de huidige discussies over de authentieke registraties worden dergelijke besluiten 'brondocumenten' genoemd. In dit kader zal ik de processen-verbaal van grensbepaling, hoewel de formele status kwestieus is (par. 3.2.6), ook als brondocumenten beschouwen omdat een aanzienlijk deel van de thans geregistreerde gemeentegrenzen daar rechtstreeks op is gebaseerd. Het voegt in dit verband niets toe om hiervoor terug te grijpen op de brondocumenten van vóór de invoering het Kadaster.

De kwaliteit van de kadastrale gemeentegrenzenregistratie is al een keer eerder op hoofdlijnen getoetst: in 1873-1874 heeft een onderzoek plaatsgevonden naar de vraag of de provincie- en gemeentegrenzen onderling goed aaneensloten. In de Tweede Kamer was hierover discussie ontstaan en om de twijfels weg te nemen liet de minister van Binnenlandse Zaken op 31 december 1872 een verzoek uitgaan aan alle provincies om dit te onderzoeken. De provincies hebben vervolgens alle gemeenten op hun grondgebied aangeschreven met datzelfde verzoek. Het eindresultaat van alle moeite was dat er niets aan de hand bleek te zijn.⁴⁰² Onderzoek in drie provinciale archieven leerde dat er een enkele keer was geconstateerd dat een kadastraal perceel dubbel in het kadaster was opgenomen; in een aantal gevallen meldden de gemeenten desgevraagd dat het wenselijk was om de grens te veranderen, maar zonder dat er sprake was van een fout.⁴⁰³ Uit de resultaten van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat het Kadaster de gemeentegrenzen consistent had geregistreerd en dat de processen-verbaal en daaropvolgende grenswijzigingen goed waren verwerkt.

7.3.1 Alle grensvaststellingsbesluiten moeten in de registratie zijn verwerkt

In de oprichtingsfase heeft het Kadaster met behulp van de processen-verbaal de gemeentegrenzen ingemeten en in kaart gebracht. Vanaf de invoering van het kadaster zijn tot op heden alle grensvaststellingsbesluiten in de registratie verwerkt – zij het dat uit mijn eerdere onderzoek (Van der Meer, 2001) bleek dat anno 2000 een half dozijn grenswijzigingen al enkele jaren op afhandeling wachtte; deze zijn overigens inmiddels alle verwerkt. Dit bleek

⁴⁰² Handelingen II, 1873/74, p. 1221-1222 en Handelingen I, 1873/74, p. 130.

⁴⁰³ Utrechts Archief, Provinciaal Archief 1813-1920, inv.nr. 3644; Gelders Archief, Archief Gedeputeerde Staten 1813-1949, inv.nr. 975 (zie ook Prov. Blad 1873, nr. 3); Brabants Historisch Informatie Centrum, Provinciaal Bestuur 1814-1920, inv.nr. 8580. Deze drie dossiers bevatten de reacties van ongeveer 400 gemeenten, circa 35% van het totaal aantal in Nederland.

geen eenmalige gebeurtenis: uit een vergelijking van de versies van LKI van januari 2004 en mei 2005 bleek dat enkele zelfstandige grenscorrecties nog niet waren verwerkt, evenals alle kleinere grenscorrecties als gevolg van de herindeling Oost-Gelderland van 1 januari 2005.

In alle gevallen ging het om decentraal vastgestelde gemeentegrenzen van ná de invoering van de wet-Arhi 1992.⁴⁰⁴ Het lijkt dat er een verband bestaat tussen deze achterstand en deze wet. Zoals aangegeven in paragraaf 7.2 was in het pre-Arhi tijdperk de directe betrokkenheid (en dus de bekendheid) van het Kadaster met toekomstige gemeentegrenzen veel groter. Door de nieuwe Arhi-procedures zullen grensbeschrijvingen bij kleinere correcties vaak pas in een laat stadium bij het Kadaster bekend worden. Ook zullen sommige dossiers simpelweg een tijdje bij het Kadaster zijn blijven liggen, al dan niet omdat men bij het Kadaster wachtte op een geschikt moment om tot verwerking over te gaan. Zo is een grenswijziging tussen Geldrop en Heeze van 1 januari 2004 pas in mei 2006 bij het Kadaster doorgevoerd, vermoedelijk omdat de nieuwe topografische situatie (een verkeersrotonde) toen pas was aangelegd (zie ook par. 4.4.14); en de grenswijziging tussen Ouder-Amstel en Amsterdam van 1 januari 2006 is pas eind 2006 in LKI opgenomen, omdat die dan tegelijk met de toepassing van een landinrichtingsproject kon worden verwerkt.⁴⁰⁵

Het betreft hier dus geen volledigheidprobleem maar een actualiteitsprobleem. De achterblijvende actualiteit bevestigt overigens dat gemeentegrenzen voor de kadastrale werkzaamheden geen wezenlijke betekenis hebben.

7.3.2 De grensvaststellingsbesluiten moeten correct in de registratie zijn verwerkt

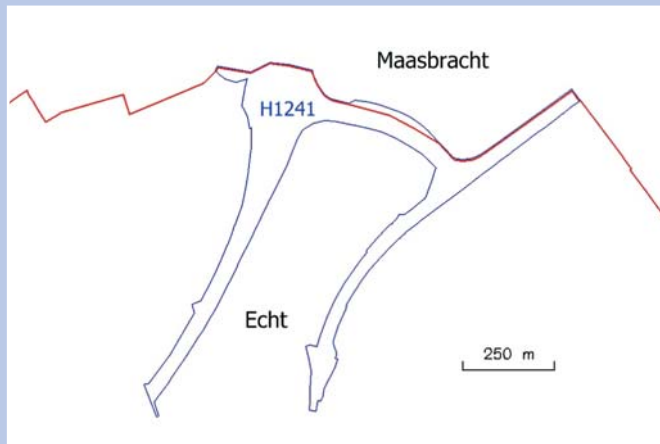
Bij het verwerken van een grensbeschrijving in de (kadastrale) registratie kunnen twee problemen optreden: de registrateur kan zich *vergissen*, en hij kan een beschrijving ruim(er) *interpreteren*. Dit laatste geval ligt dicht aan tegen interpretaties op grond van dubbelzinnige grensbeschrijvingen, maar in deze paragraaf gaat het om op zichzelf ondubbelzinnige beschrijvingen waaraan nochtans een eigen invulling wordt gegeven.

Voor de beoordeling van dit kwaliteitscriterium gaat het om de mate waarin de thans geregistreerde gemeentegrenzen overeenkomen met de ligging zoals die met het oorspronkelijke grensvaststellingsstuk is gedefinieerd. Ter wille van de overzichtelijkheid ga ik er in deze paragraaf van uit dat de grensvast-

⁴⁰⁴ De kleinere grenscorrecties van de herindeling Oost-Gelderland waren het gevolg van de door GS vastgestelde grensbeschrijving. Op de kaarten bij de herindelingswet kwamen ze niet voor.

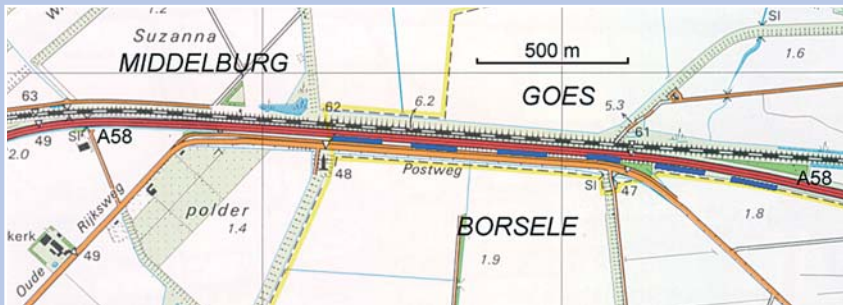
⁴⁰⁵ De nieuwe grens kon dan tegelijk met de afsluiting van het landinrichtingsproject Amstelland worden verwerkt (mededeling Kadaster Amsterdam, augustus 2006).

Figuur 7.2 Een, later gecorrigeerde, vergissing bij kadastrale toepassing van een grensbeschrijving



De nieuwe grens tussen Maasbracht en Echt was ontworpen langs de rode lijn. Onder meer het kadastrale perceel Maasbracht H1241 (het blauw omlinnde vlak) zou daardoor voor het grootste deel naar Echt overgaan, alleen een strookje langs de noordkant van het perceel bleef onder Maasbracht. Het nummer H1241 kwam twee keer voor op de detailkaarten van de provincie Limburg, aan weerszijden van de ontworpen grenslijn. Vermoedelijk heeft men bij het Kadaster alleen het perceelnummer in het strookje zien staan, en ten onrechte aangenomen dat dit het hele perceel was. Daardoor bleef het hele perceel in LKI onder Maasbracht geregistreerd, met als gevolg dat de buitengrens van H1241 de nieuwe (kadastrale) gemeentegrens tussen Echt en Maasbracht werd.

Figuur 7.3 Een, niet gecorrigeerde, vergissing bij kadastrale toepassing van een grensbeschrijving



De gele lijn is de gemeentegrens die door het Kadaster is geregistreerd (en is overgenomen door de Topografische Dienst), waardoor de Postweg (voorheen de Oude Rijksweg) ook bij Goes is ingedeeld. De blauwe streeplijn volgt de 'zuidelijke zijde van de nieuwe Rijksweg' conform de wetstekst. (Topografische ondergrond 1984.)

stellingsbesluiten kwalitatief in orde zijn en geen onvolkomenheden bevatten.

Vergissingen

Bij de verwerking van de grensbeschrijvingen in de kadastrale registratie worden af en toe aanwijsbare vergissingen gemaakt. In (Van der Meer, 2001) is er een tiental gevonden, maar in dat onderzoek is er niet systematisch naar gezocht; ik schat dat het vijftig tot honderd keer is gebeurd. Enkele vergissingen zijn inmiddels (2005) gecorrigeerd. Een voorbeeld van deze laatste is de grens tussen Maasbracht en Echt (fig. 7.2) die is ontstaan bij een grenswijzi-

ging in 1997.⁴⁰⁶ Bij de verwerking van deze wijziging werd in de kadastrale registratie een vergissing begaan, waardoor een vrij groot, onregelmatig, gebied bij het nieuwe grensbeloop werd betrokken. In LKI van mei 2005 blijkt deze grens weer in overeenstemming te zijn gebracht met de beschrijving in het grensvaststellingsbesluit.

Een voorbeeld van een niet-gecorrigeerde vergissing is de gemeentegrens tussen Goes en Borsele die in 1969 werd gelegd langs “de zuidelijke zijde van de nieuwe rijksweg”, die in de desbetreffende wet werd gedefinieerd als: “de aan te leggen Rijksweg 58”.⁴⁰⁷ De nieuwe autoweg ligt over ongeveer één kilometer naast de ‘oude’ rijksweg 58 (fig. 7.3). Kadastraal gezien vormen deze twee wegen één perceel. Doordat de nieuwe gemeentegrens langs de zuidgrens van het perceel is gelegd, is een deel van de oude rijksweg ook naar Goes overgegaan, hoewel de wet duidelijk aangeeft dat de nieuwe grens langs de nieuwe weg ligt.

Interpretaties

Het begrip tracé is door het Kadaster eveneens naar eigen inzicht geïnterpreteerd. Zo werd de nieuwe grens tussen Hattem en Oldebroek in 1970 langs “de westgrens van het tracé” van de aan te leggen A50 gelegd (fig. 7.4).⁴⁰⁸ Uit kaarten bij het wetsvoorstel en van de gemeenten blijkt dat de grens strak langs het tracé was gedacht. Doordat het Kadaster de eigendomsgrens als uitgangspunt nam,⁴⁰⁹ kwam onder meer het (later aangelegde) verkeersplein bij de aansluiting met de A28 eveneens onder Hattem – dat daardoor ongeveer 25 hectare groter werd.⁴¹⁰ Deze interpretatie is niet in overeenstemming met de civieltechnische betekenis van het begrip ‘tracé’ (par. 4.4.1).

Behalve bij het begrip tracé heeft het Kadaster regelmatig een eigen invulling aan een grensbeschrijving gegeven bij:

- kant weg, kant afrit, aansluiting (par. 4.4.1);
- kant spoorbaan (par. 4.4.2);
- midden sloot (par. 4.4.4).

406 Herindelingsregeling Provinciale Staten van 19 september 1997, Prov. Blad 35; grensbeschrijving vastgesteld bij besluit GS van 25 november 1997, Prov. Blad 48.

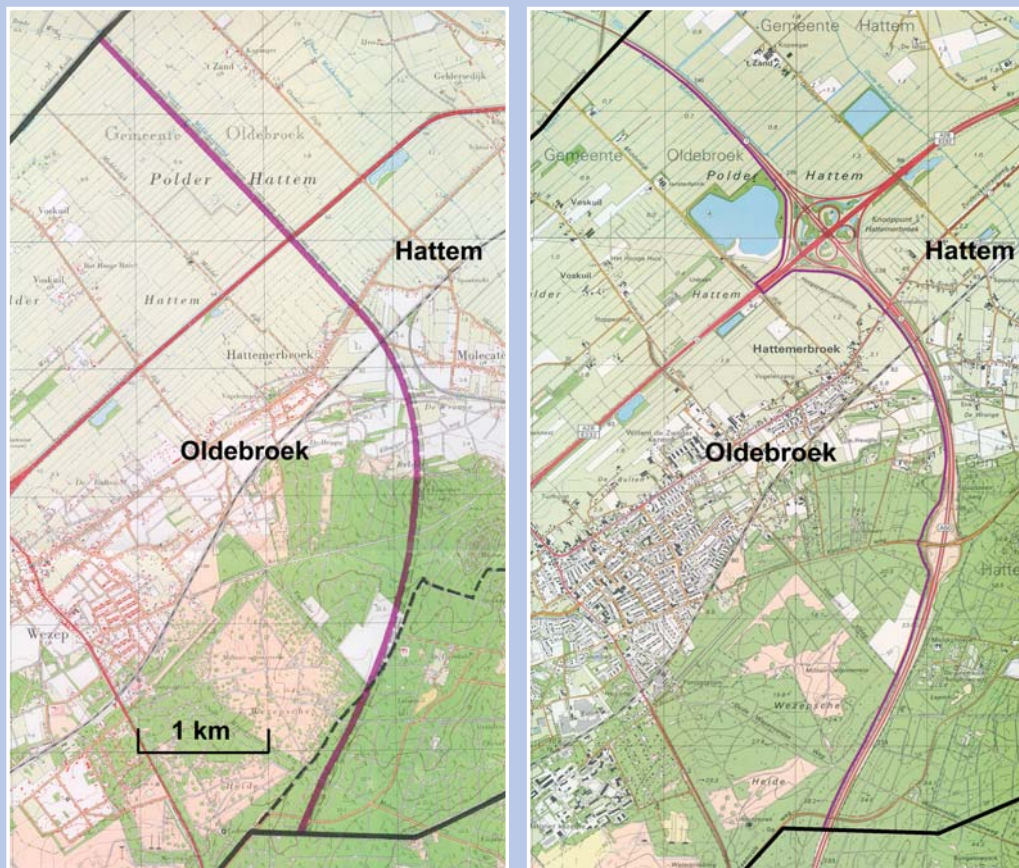
407 Wet van 2 juli 1969, Stb. 347.

408 Wet van 13 mei 1970, Stb. 208, art. 2.

409 Veldwerk gemeente Oldebroek, dienstjaar 1971, nr. 51. Een – niet geclassificeerde – tekening bij de Topografische Dienst bevat een aantekening uit 1973 dat de grens moet worden gelegd aan de westelijke zijde van de autoweg volgens tekeningen van Rijkswaterstaat Zutphen.

410 Dit verschil is terug te vinden in de jaarlijkse oppervlaktestatistieken van het CBS en wel van de uitgave (CBS, 1980) op uitgave (CBS, 1981). Dat dit pas in 1981 gebeurde is vermoedelijk het gevolg van het totstandkomen van Topgrenzen in 1979; het (her)berekenen van oppervlakten werd daarmee veel eenvoudiger.

Figuur 7.4 Kadastrale interpretatie van het begrip ‘tracé’



Links een uitsnede van de onofficiële kaart, vervaardigd door de Topografische Dienst, die is gebruikt tijdens de Kamerbehandeling (kaart uit het archief van de Topografische Dienst, verkleind tot ongeveer 45%; de paarse lijn is de voorgestelde nieuwe gemeentegrens). Rechts de topografische situatie van circa 1995, waarin eveneens met een paarse lijn de gemeentegrens is aangegeven die Kadaster en Topografische Dienst hebben geregistreerd. Ondergronden ca. 1965 resp. 1995.

Het Kadaster heeft in deze situaties doorgaans de topografische grensbeschrijving ‘vertaald’ naar kadastrale perceelsgrenzen. ‘Kant weg’ wordt dan ‘kadastrale grens van het wegperceel’, ‘midden sloot’ wordt dan de aslijn van het kadastrale perceel dat de sloot bevat, en dergelijke. Deze interpretatie acht ik discutabel. Het gebruik van kadastrale kenmerken in de grensbeschrijvingen was regel; in de gevallen dat er géén kadastrale maar topografische kenmerken zijn gebruikt, zou dat inhouden dat het juist expliciet de bedoeling moet zijn geweest om de feitelijke topografische lijn als nieuwe grens aan te wijzen. Bovendien bracht de kadastrale interpretatie in een aantal gevallen een ander grensbeloop tot stand dan de allocatie expliciet of impliciet beoogde. Deze handelwijze hangt nauw samen met de algehele manier waarop allocaties worden vertaald in grensbeschrijvingen, en die méér omvat dan alleen kadastraal-registratieve aspecten. Dat wordt verder in paragraaf 9.1 besproken. Ook de interpretatie van het begrip tracé als kadastrale perceels-

grens hangt hiermee samen.

Een bijzondere interpretatie vond plaats bij de nieuwe grens tussen Alphen-Chaam en Goirle die bij de gemeentelijke herindeling van Noord-Brabant in 1996 is vastgesteld (fig. 7.5). Deze nieuwe grens is bij GS-besluit vastgesteld in de vorm van kaarten 1:5.000, met als ondergrond de kadastrale kaart en bovendien voorzien van een ruitennet met coördinaten.⁴¹¹ De Topografische Dienst heeft op basis hiervan de gemeentegrenzen in Topgrenzen vastgelegd (de blauwe lijn in de figuur). Het Kadaster echter heeft voor de nieuwe grens de perceelsindeling gebruikt die tot stand was gekomen na de voltooiing van een ruilverkavelingsproject in dit gebied, ongeveer in dezelfde tijd (de rode lijn in de figuur).⁴¹² Deze grens wijkt op sommige plekken bijna 100 meter af van de plaats waar die volgens de GS-grensbeschrijving moest komen te liggen. De kadastrale handelwijze is weliswaar begrijpelijk, maar de GS-grensbeschrijving – hoe ongewenst ook – was geometrisch eenduidig, gaf geen enkele verwijzing naar de aanstaande ruilverkaveling, heeft rechtskracht, en had dus moeten worden toegepast. Een ‘verbeterd’ grensbeloop had alleen met een formeel besluit (gemeentebesturen of Provinciale Staten) kunnen worden vastgesteld.

Figuur 7.5 De grens van 1996 tussen Alphen-Chaam en Riel volgens de grensbeschrijving (blauw) en in LKI (rood)



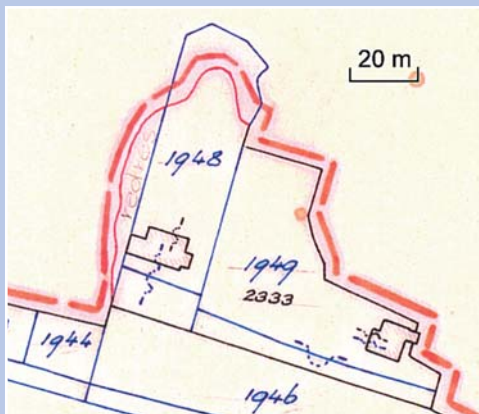
7.3.3 De geregistreerde grenzen moeten zijn gebaseerd op een formeel besluit

Zoals in paragraaf 3.4 is beschreven, zijn de perceelsgrenzen (en daarmee ook de gemeentegrenzen) onderhevig (geweest) aan invloeden van diverse bedrijfsprocessen binnen het Kadaster, waardoor de geregistreerde ligging van grenzen verandert zonder formeel besluit.

⁴¹¹ De genoemde grens is afgebeeld op de deelkaarten 3 en 4.

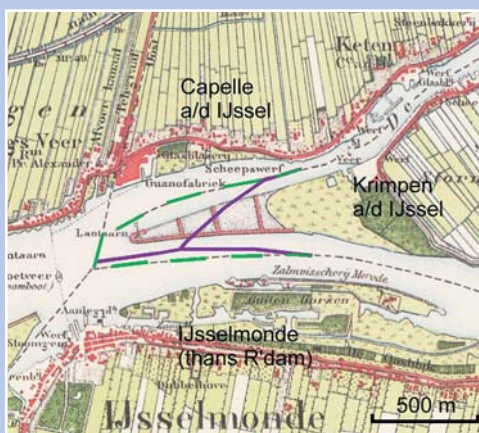
⁴¹² Mededeling van een ambtenaar van de landmeetkundige dienst van Noord-Brabant, 2000.

Figuur 7.6 Redres van de gemeentegrens tussen Abcoude en Vinkeveen en Waverveen



Afgebeeld is een gedeelte van hulpkaart Waverveen B323, dienstjaar 1974. De blauwe lijnen geven de 'oude' perceelsgrenzen aan, de rode lijnen de geredresseerde grens. In 1963 (Stb. 493) waren de buitengrenzen van de percelen 1948 en 1949 als gemeentegrens aangewezen. De percelen liggen aan een waterplas en de verschuiving is het gevolg van een veranderde oeverlijn (aanwas/afslag); op veldwerk Waverveen B269 is vermeld dat de grens van een (lucht)foto is overgenomen. Dat het hier tevens een gemeentegrens betrof, is nergens in de stukken vermeld (de rode streeplijn is alleen de begrenzing van een gebied dat is overgebracht naar een andere kadastrale kaart).

Figuur 7.7 Redres in de Hollandsche IJssel en de Lek ten westen van Krimpen a/d IJssel



De paarse lijn is de 'oude' grens, de groene lijn de geredresseerde ligging (bron: hulpkaart Krimpen aan den IJssel B, dienstjaar 1928, nr. 132). De achterliggende veldwerken geven geen nadere informatie over de reden voor dit redres, al lijkt de aanleg (rond 1900) van de geleidedam met de dwarskribben wel de aanleiding te zijn geweest.

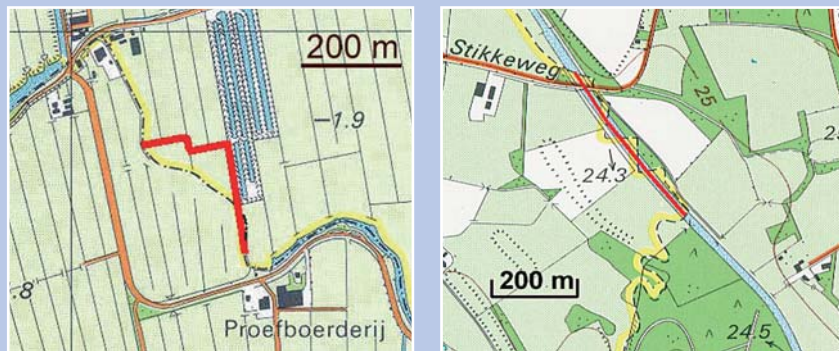
De ondergrond is de topografische kaart 1:25.000, uitgave 1910; opmerkelijk is dat daar de 'nieuwe' grens al op is aangegeven.

Redres

Het Kadaster heeft tijdens zijn bestaan regelmatig naar eigen inzicht wijzigingen aangebracht aan gemeentegrenzen. Veelal gebeurde dat zonder enige feitelijke toelichting. Als 'bijproduct' van dit onderzoek heb ik enkele tientallen gevallen in de kadastrale archieven gevonden; een systematisch onderzoek zou nog moeten worden gedaan. In de figuren 7.6 en 7.7 staan twee voorbeelden. Ook provinciegrenzen hebben op deze manier verandering ondergaan: zie bijvoorbeeld een redres van de Gronings-Drentse grens op hulpkaart Hoogkerk C547 van 1988, en de impliciete grenswijziging van dezelfde provinciegrens langs de Drentsche Aa in verband met een ruilverkaveling in 1970 (veldwerken Haren F, nrs. 117-122 en Haren H, nrs. 541-544.⁴¹³

Het is wel opmerkelijk dat het Kadaster, dat zich over het algemeen zeer bewust is geweest van het feit dat gemeentegrenswijzigingen bij formeel besluit moeten plaatsvinden, toch van tijd tot tijd redressen van gemeente-

Figuur 7.8 Veranderingen van gemeentegrenzen in de kadastrale registratie zonder formeel besluit



Links: de gele lijn is de van oudsher bestaande grens tussen Zegveld en Nieuwkoop; rood is de lijn die na de ruilverkaveling sinds 1969 op de kadastrale kaarten is aangegeven. Op de topografische kaarten verschijnt dit grensbeloop pas vanaf de uitgave 1988, vermoedelijk naar aanleiding van de gemeentelijke herindeling Utrecht-West van 1988 waarbij ook de provinciegrens deels werd gewijzigd. Wellicht heeft de Topografische Dienst bij deze gelegenheid de grens van het Kadaster overgenomen, maar dit specifieke grensgedeelte was niet bij deze herindeling betrokken.

Rechts: de gele lijn is de grens van Eibergen met Lichtenvoorde; rood de grens in LKI ná de ruilverkaveling. Opmerkelijk is dat de 'kronkelgrens' nog wel voorkomt op veldwerk Beltrum F89 (1998), maar niet meer op de daarna nieuw gemaakte minuutplans (i.c. Beltrum F1).

grenzen heeft doorgevoerd die een duidelijke verandering inhielden. Deze redressen wekken daardoor de indruk dat de burgerlijke gemeentegrens is gewijzigd. Het Kadaster had zich bewust moeten zijn van het feit dat dit niet volgens de formele en interne voorschriften was. Het lijkt mij overigens niet zo'n gewaagde speculatie dat het veelal ontbreken van een inhoudelijke toelichting op het redres een aanwijzing kan zijn voor het 'schuldbewustzijn' van de dienstdoende kadastrale ambtenaar.

Een speciale vorm van redres bestaat uit het verbeteren van tegenstrijdigheden en onvolkomenheden in de processen-verbaal (par. 3.2.3), met name in de 19e eeuw. Omdat de PV's geen expliciete formele status hebben, kan dit als normaal beheer worden beschouwd.

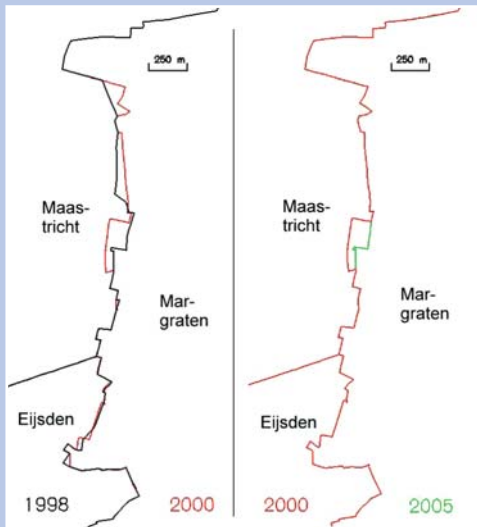
Kaartvernieuwing door hermeting, ruilverkaveling, of vanwege slijtage

Bij het overnemen van de gemeentegrenzen op de nieuwe kaarten ontstaan regelmatig veranderingen aan gemeentegrenzen (fig. 7.8). Deze kunnen alleen worden getraceerd als de oude en de (ver)nieuw(d)e kaart met elkaar worden vergeleken; nadere gegevens ontbreken vrijwel altijd.

Bij het vervaardigen van nieuwe kadastrale kaarten werd, voor zover dat nog niet was gebeurd, de kaart in het RD-coördinatenstelsel getekend. Omdat de oude kaart in het lokale stelsel was gemeten en getekend, zullen alleen al om deze reden de grenslijnen tijdens het conversieproces enigszins worden vervormd. Dat is geen absolute maar een relatieve grensverandering en deze

413 Dat hierbij de grens daadwerkelijk is aangepast werd mij bevestigd door een Kadasterambtenaar die indertijd bij deze ruilverkaveling was betrokken.

Figuur 7.9 Grens van Maastricht en Eijsden met Margraten in resp. LKI 1998, 2000 en 2005



Een deel van de gewijzigde grens van 2002 is in 2005 weer teruggebracht naar de status van 1998. Er zijn voor deze grens in de periode 1998-2005 geen formele grensvaststellingsbesluiten geweest.

is als zodanig niet fout. Het zal in de praktijk echter moeilijk zijn om na te gaan welke veranderingen in de ligging van een grens het gevolg zijn van zo'n coördinatentransformatie, en welke tijdens het overtekenen zelf zijn veroorzaakt – al helemaal als de oorspronkelijke meetgegevens niet meer beschikbaar zijn als controlemiddel.

A/D-conversie

De analoog-digitaalconversie naar LKI is feitelijk ook een vorm van kaartvernieuwing. De gemeentegrenzen op aangrenzende eilandkaarten zijn door de kadastrale operator op elkaar 'passend' gemaakt, met een groot-schalige basiskaart als ondergrond, maar zonder controle in het terrein ('educated guess'). Er zijn wel enkele fouten gemaakt; omdat het 'passend maken' vrijwel nooit is gedocumenteerd, kunnen alleen erg opvallende fouten worden geconstateerd (zie ook Van der Meer, 2001).

Bijhouding in de digitale omgeving

Ook ná de LKI-conversie blijkt de ligging van gemeentegrenzen om procesmatige redenen (met name in landinrichtingsprojecten) soms toch weer te veranderen. Dit kan worden geconstateerd door LKI-versies van verschillende tijdstippen te vergelijken. In mijn onderzoek (Van der Meer, 2001) heb ik onder meer verschillen tot 100 meter geconstateerd in de grenzen tussen Margraten enerzijds en Maastricht en Eijsden anderzijds (fig. 7.9), tussen Deventer/Diepenveen en Olst (10 tot 20 meter) en tussen Bolsward en Wûnseradiel (tot 50 meter). Dit verschijnsel komt niet vaak voor, maar uitgesloten is het niet.

Slordigheden kunnen eveneens tot fouten in de gemeentegrenzen leiden: bij een herindeling in 2006 van de secties binnen de kadastrale gemeente Weesperkarspel (burgerlijke gemeente Amsterdam) was over het hoofd gezien dat enkele sectiegrenzen tevens gemeentegrens waren; de desbetreffende perceelsgrenzen waren niet als zodanig gecodeerd waardoor een deel van de gemeentegrens van Amsterdam uit LKI was verdwenen.⁴¹⁴

⁴¹⁴ De gemeenteaanduidingen van de *percelen* aan weerszijden van deze grens waren overigens wel correct, maar er was kennelijk geen controle uitgevoerd of de codering van de *perceelsgrenzen* daarmee in overeenstemming was. In diverse versies van LKI heb ik gevonden dat het wel vaker voorkomt dat na een gemeentegrensverandering de codering 'gemeentegrens' van een perceelsgrens ten onrechte is gehandhaafd.

7.3.4 De registratie moet meetkundige kwaliteit hebben

Meetkundige kwaliteit is een relatief begrip: die hangt af van wat in een bepaald tijdperk de professionele standaards en het doel van de metingen waren. Het is bijvoorbeeld niet reëel om de huidige maatstaven toe te passen op de metingen met een halvemeter nauwkeurigheid die bij de oprichting van het Kadaster gebruikelijk waren. De kwaliteit kent drie aspecten:

- de idealisatieprecisie van de gemeten objecten zelf;
- de kwaliteit van de meetwerkzaamheden;
- de kwaliteit van de eigenlijke geometrische registratie.

De idealisatieprecisie is een aspect dat bij de grensbeschrijvingsmethoden aan de orde komt (par. 4.3.2 en 8.4.2).

Kwaliteit van meetwerkzaamheden

De meetkundige kwaliteit wordt vooral beïnvloed door de landmeetkundige technieken waarmee metingen zijn uitgevoerd. Op dit punt scoort het Kadaster goed tot zeer goed: de dienst heeft over het algemeen degelijke en gestructureerde metingen uitgevoerd die aan de geldende normen voor landmeetkundige werkzaamheden voldeden (door zijn dominante positie in de geodetische wereld heeft het Kadaster deze normen overigens zelf sterk beïnvloed). De ‘administratieve metingen’, het op kantoor construeren van nieuwe perceelsgrenzen op basis van bestaande perceelsgrenzen, hebben geen meetkundige kwaliteit van zichzelf; de aldus gecreëerde grenzen zijn net zo (on)nauwkeurig als de bestaande grenzen waarvan ze zijn afgeleid.

Kwaliteit van de geometrische registratie (veldwerken en kaarten)

De geometrische kadastrale registratie kent als basiseenheid de perceelsgrenzen.⁴¹⁵ Nieuwe perceelsgrenzen worden vastgelegd op veldwerken (zie par. 3.3). Voor de registratie zijn dit dus de brondocumenten.⁴¹⁶ Een gemeentegrens is in de registratie niets anders dan een perceelsgrens die een bepaalde status heeft, en daarvoor geldt dezelfde manier van werken.

Grensbeschrijvingen in grensvaststellingsbesluiten zijn daarom door het Kadaster steeds – voor zover dat nodig was – ‘vertaald’ naar perceelsgrenzen. De grenzen volgens de processen-verbaal zijn uiteraard alle ingemeten; de gemeentegrenzen die later werden vastgesteld konden grotendeels administratief worden verwerkt, daar hoefde doorgaans geen landmeter voor het

⁴¹⁵ Niet het perceel: dit is een gebied dat met een aantal aaneensluitende perceelsgrenzen wordt gedefinieerd. (In de administratieve omgeving (AKR) is het perceel overigens wél de basiseenheid.)

⁴¹⁶ In de Kadasterwet is dat thans vastgelegd in art. 50, dat nader is uitgewerkt in art. 35 van de Kadasterregeling 1992 resp. art. 31 van de Kadasterregeling 1994. De term ‘veldwerk’ (in de vroegere voorschriften ook wel: veld-aantekeningen) is in deze regelingen vervangen door ‘relaas van bevindingen’.

terrein in. De grensvaststellingsstukken met de grensbeschrijvingen (zowel de processen-verbaal als de latere wetten en besluiten) zijn niet opgenomen in de systematiek van openbare registers, veldwerken en hulpkaarten. Ze zijn feitelijk als ‘ingekomen post’ afgehandeld, verwerkt en gearchiveerd, en dat alles gebeurde niet volgens een consequente systematiek (zeker niet over heel Nederland gezien). Gemeentegrenzen op kadastrale kaarten kennen dus, naast de eigenlijke (formele) brondocumenten, ook veldwerken als kadastrale brondocumenten.

Hoewel de formele brondocumenten vrijwel allemaal nog beschikbaar zijn,⁴¹⁷ is een aanzienlijk deel thans niet of niet goed meer te gebruiken. Dat geldt met name voor de processen-verbaal, maar ook voor vele oudere grensvaststellingsbesluiten uit vooral de 19e eeuw. Daarvoor zou men dan kunnen terugvallen op de kadastrale veldwerken, maar de veldwerken van de oorspronkelijke metingen en van de metingen tot circa 1878 zijn in veel gevallen niet bewaard gebleven. Van een gemeentegrens die wordt gevormd door minuutperceelsgrenzen en/of perceelsgrenzen van vóór 1878, is daardoor uitsluitend een kartografische afbeelding beschikbaar. De kaart neemt hier, hoewel hij daar eigenlijk niet voor mag worden gebruikt, de functie van kadastraal brondocument van het veldwerk over.

Van kadastrale perceelsgrenzen die vanaf 1878 zijn ontstaan, zijn de veldwerken vrijwel allemaal bewaard gebleven. Wanneer een gemeentegrens samenvalt met zo'n perceelsgrens, zijn daarvan de oorspronkelijke metingen beschikbaar. Het is overigens de vraag in hoeverre die metingen nu nog bruikbaar zijn. De meetgegevens uit de tweede helft van de 19e en de eerste helft van de 20e eeuw zullen veelal in de praktijk nauwelijks meer te reconstrueren zijn. Dat is strikt genomen weliswaar een landmeetkundig uitvoeringsprobleem, maar wanneer reconstructie niet mogelijk is, geldt voor veel perceelsgrenzen uit deze periode dat daarmee de (digitale) kadastrale kaart thans eveneens nog de enige bron is.

De (digitale) kadastrale kaart is, het is vaker gezegd, alleen een hulpmiddel om overzicht te krijgen over de locatie van percelen: het is een visualisatie die een slechte absolute precisie heeft. Omdat van veel gemeentegrenzen de meetgegevens ontbreken en men op de kaart moet teruggrijpen (de paradox van de digitale kadastrale kaart, par. 3.4), betekent dit concreet dat de meetkundige kwaliteit van circa 80% van de perceels-annex-gemeentegrenzen slecht is.

Een bijkomend punt is nog dat de grensbeschrijvingen in grensvaststellingsbesluiten vrijwel altijd een samenstelling zijn van perceelsgrenzen van aller-

⁴¹⁷ Bij het Kadaster ontbreken circa 80 processen-verbaal (zie par. 3.2.2), en in het Nationaal Archief zijn enkele KB's niet meer aanwezig. Het geheel aan brondocumenten is niet systematisch op dit onderwerp ontsloten.

lei ouderdom. De meetkundige kwaliteit van een nieuw vastgestelde gemeentegrenslijn is daarom vaak zeer heterogeen.⁴¹⁸

7.4 Toetsing van onvolkomenheden in de registratie bij het Kadaster

Uit de vorige paragraaf blijkt dat er drie situaties zijn waarin de ligging van gemeentegrenzen door het Kadaster wordt veranderd zonder dat daar een formeel besluit voor is:

- a. aanwijsbare vergissingen;
- b. kaartvernieuwing;
- c. bewuste grensveranderingen op intern-ambtelijk initiatief (expliciet en impliciet redres).

De Kadasterspecifieke interpretatie van grensbeschrijvingen wordt in paragraaf 9.1 behandeld en blijft hier buiten beschouwing.

Ad a.

Dergelijke vergissingen dienen in principe te worden hersteld; daarvoor kan gebruik worden gemaakt van de bevindingen in (Van der Meer, 2001). Dit is ook van toepassing op de aperte fouten die in de analogoog-digitaalconversie voor LKI zijn gemaakt.

Ad b.

Uit de oorspronkelijke taak van het Kadaster volgde dat de kadastrale kaarten geen geometrisch hoogwaardige producten hoefden te zijn. De veranderingen van deze taak in de afgelopen twee eeuwen maakte het vernieuwen van kaarten noodzakelijk. Dat hierbij gemeentegrenzen werden overgetekend en niet opnieuw werden gelokaliseerd en ingemeten, lag voor de hand omdat die geen wezenlijk onderdeel waren van de kadastrale informatie. Verschuivingen als gevolg van kaartvernieuwing zijn daarom een onvermijdelijk en reeel verschijnsel, dat het Kadaster niet kan worden aangerekend.

Ad c.

Het Kadaster als organisatie moet zich altijd bewust zijn geweest van het feit dat veranderingen van burgerlijke gemeentegrenzen uitsluitend bij formeel besluit kunnen plaatsvinden. Als er al een individuele kadasterambtenaar was die zich dat niet realiseerde, dan zou dat in de uitgebreide inter-

418 Het komt ook regelmatig voor dat niet-gewijzigde percelen toch vernummerd worden bij bijv. kaartvernieuwing of bij de overboeking van kadastrale secties of gemeenten naar een andere sectie of gemeente. Geometrisch verandert er niets en dan moet men toch terugvallen op de veldwerken van de oorspronkelijke percelen.

ne controle- en goedkeuringsprocedures moeten zijn geconstateerd. De veranderingen aan de gemeentegrenzen die via een redres of zelfs impliciet zijn aangebracht, zijn derhalve 'willens en wetens' toegepast. De meeste veranderingen hielden geen verbetering van een eerder gemaakte vergissing in, maar een niet-formeel vastgestelde grensverandering; deze veranderingen zijn dus onterecht aangebracht.

Voor a, b en c gezamenlijk luidt de conclusie dat aanwijsbare vergissingen alsmede de wijzigingen die willens en wetens door het Kadaster aan geregistreerde gemeentegrenzen zijn aangebracht (sub a en c), vanuit een oogpunt van een externe werking niet hadden mogen plaatsvinden.

Dat leidt tot de vraag in hoeverre deze wijzigingen, die soms al in een verleden hebben plaatsgehad, zouden moeten worden hersteld. Voor deze vraag bieden literatuur en jurisprudentie geen aanknopingspunten. Het leerstuk van de rechtsverwerking (par. 6.6) kan hier niet zonder meer worden toegepast: belanghebbenden hebben niet in de intern bij het Kadaster doorgevoerde wijzigingen kunnen berusten, omdat die vrijwel nooit extern bekend zijn geweest. Daar staat tegenover dat er een soort berusting op meta-niveau bestaat in de zin van 'wat het Kadaster heeft geregistreerd zal toch wel goed zijn'. Het is ook vrijwel onmogelijk om een scherp criterium of scherpe termijn te definiëren waarmee dergelijke wijzigingen kunnen worden beoordeeld. In Van der Meer (2001) is bovendien geconstateerd dat het in deze situaties steeds om maximaal enkele tientallen hectare grond gaat, en niet om bewoond gebied. Hiervoor kan een pragmatische oplossing worden gekozen: de fouten die in (Van der Meer, 2001) zijn geconstateerd, worden – voor zover nog van toepassing – nagelopen, de aperte onjuistheden worden bij het Kadaster hersteld, en alle overige, ooit doorgevoerde veranderingen, worden als voldongen feit beschouwd.

Het vorenstaande is overigens niet van toepassing op grenzen in het midden van rivieren; deze kennen een aparte problematiek die in paragraaf 9.2 nader wordt besproken.

Omdat in de kadastrale registratie de facto de burgerlijke gemeentegrenzen zijn vastgelegd, leidt dit dus tot de opmerkelijke conclusie dat het Kadaster in de afgelopen 175 jaar vele honderden correcties aan burgerlijke gemeentegrenzen heeft bewerkstelligd.

Ten slotte merk ik nog op dat er nauwelijks borging is binnen de kadastrale werkprocessen voor gemeentegrenzen en grenswijzigingen. Er zijn alleen voorschriften over de archivering, en over hoe de grensveranderingen in de registratie moeten worden verwerkt. Een waarborg dat de geregistreerde ligging van een gemeentegrens niet verandert, is er niet. Toetsing aan de hand van de voorschriften is daarom niet mogelijk.

7.5 Gemeentegrenzenregistratie bij de Topografische Dienst

De gemeentegrenzen die de Topografische Dienst in het bestand Topgrenzen registreert zijn voor de volgende twee bestuurlijke toepassingen van belang:

- als buitengrens in de topografische ondergrond van bestemmingsplannen. In 2003 gebruikte 15% van de gemeenten (ook) topografische ondergronden (Top10Vector) voor zijn bestemmingsplannen buitengebied,⁴¹⁹ een afname ten opzichte van 2001 toen nog 29% van de gemeenten dat deed (in het merendeel van de recente bestemmingsplannen worden GBKN of DKK als ondergrond gebruikt).⁴²⁰ Het gebruik van topografische ondergronden mag dan afnemen, maar de lange levensduur van bestemmingsplannen (67% was ouder dan 10 jaar)⁴²¹ maakt dat deze toepassing de komende jaren relevant blijft.
- als bron voor de oppervlaktecijfers van de Nederlandse gemeenten, die door het CBS worden gepubliceerd en die de grondslag zijn voor een uitkeringsmaatstaf in het Gemeentefonds.

In relatie tot grensvaststellingsbesluiten worden de topografische kaarten alleen gebruikt in het voorbereidingstraject – dus als ondersteuning van de allocatie. Bij het maken en vastleggen van grensbeschrijvingen spelen topografische kaarten geen rol; daarvoor hebben deze kaarten een te kleine schaal.

Het Topgrenzenbestand heeft geen formele grondslag. Ook de wet, waarbij de taken van de Topografische Dienst aan het Kadaster werden overgeheveld,⁴²² vermeldt er niets over. De memorie van toelichting bij het desbetreffende wetsvoorstel vermeldt op p. 4 weliswaar dat de Topografische Dienst gemeentegrenzen verzamelt en als product beschikbaar stelt, maar dit kan niet als een formele grondslag worden beschouwd. Het zou, vanuit een geodetisch perspectief, overigens niet logisch zijn dat de kleinschalige registratie van de Topografische Dienst wél een formele grondslag zou hebben, en de grootschalige registratie in LKI niet.

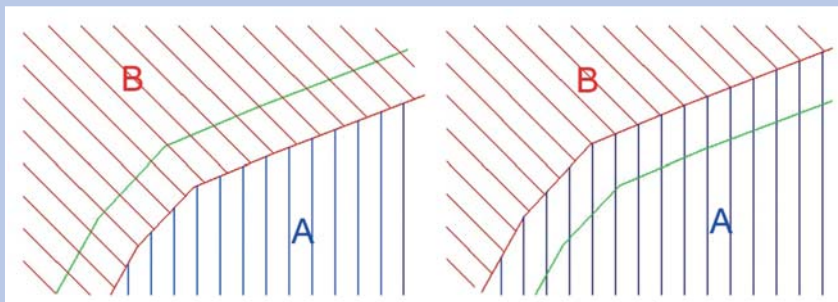
Het feit dat de ‘topografische gemeentegrens’ is gebruikt in bestemmings-

419 Gemeentegrenzen zullen voornamelijk in het buitengebied liggen, daarom zijn de cijfers voor bestemmingsplannen bebouwd gebied hier buiten beschouwing gelaten.

420 en **421** Rapport ‘Vervolgmeting digitale uitwisselbare ruimtelijke plannen’, hoofdstuk 4 (2003). Dit rapport is opgesteld door het SGBO Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG, op verzoek van het ministerie van VROM; de genoemde cijfers zijn gebaseerd op een enquête onder gemeenten en deelraden, waarvan er 265 hebben gerepsondeerd (54,2 %). In een vervolgmeting in 2005 is de vraag naar ondergronden niet herhaald, zodat de cijfers van 2003 de laatst beschikbare zijn.

422 Wet van 28 oktober 2003, Stb. 410. Het wetsvoorstel en de daaropvolgende stukken zijn opgenomen onder Kamerstukken II, 2002/03, nr. 28748.

Figuur 7.10 Mogelijke situaties waarbij de gemeentegrens in LKI verschilt van die in Topgrenzen



De rode lijn is de topografische gemeentegrens. De groene lijn is de gemeentegrens, geregistreerd bij het Kadaster, welke bij eventuele verschillen van inzicht als de 'beste' zal worden aangewezen.

plannen wijst erop dat de vervaardigers (doorgaans de gemeentelijke afdeling die zich met ruimtelijke ordening bezig houdt) de kwaliteit van de kaart goed genoeg achten. Dat is echter betrekkelijk: de betrokkenen zijn gebruikers van de topografische gegevens (de kaartondergrond) zonder daar veel inhoudelijke kennis over te hebben. Zou er al eens een discussie ontstaan over de juiste ligging van de bestemmingsplangrens-tevens-gemeentegrens, dan zal die hoogstwaarschijnlijk worden voorgelegd aan technische ambtenaren die zich meer met geo-informatie bezighouden. Uiteindelijk zal dan, zo is te verwachten, de kadastrale registratie de doorslag geven. Er kunnen zich hierbij twee varianten voordoen, in het geval dat beide gemeenten de topografische gemeentegrens hebben gebruikt voor afgrenzing van hun bestemmingsplannen (fig. 7.10).

In de linkerfiguur is het grondgebied van gemeente A kleiner dan het grondgebied volgens de kadastrale gegevens, met andere woorden: het grondgebied van gemeente A strekt zich verder uit dan de topografische grens aangeeft. Het bestemmingsplan van A, dat tot aan de topografische gemeentegrens loopt, dekt echter niet de strook tussen beide grenzen, terwijl het bestemmingsplan van gemeente B daar niet rechtsgeldig zal zijn. In de rechterfiguur is het grondgebied van gemeente A groter dan het grondgebied volgens de kadastrale gegevens, met andere woorden: het werkelijke grondgebied van gemeente A strekt zich minder ver uit dan de topografische grens aangeeft. Dat betekent dat het bestemmingsplan van A deels valt op het grondgebied van gemeente B, wat inhoudt dat dit deel van het plan niet van toepassing is. En omdat gemeente B zijn bestemmingsplan met de topografische grens heeft begrensd, is ook dat plan in de strook niet van toepassing.

Een probleem als gevolg van verschillende grenslijnen van Kadaster en Topografische Dienst heeft zich, voor zover ik kon nagaan, overigens nimmer voorgedaan. Dat het geen theoretische mogelijkheid is, blijkt uit de casus van het bestemmingsplan Millingen aan den Rijn (zie par. 9.2).

De 'praktische status' kan verder alleen aan het CBS worden ontleend. Deze instelling is weliswaar niet zo zeer geïnteresseerd in de ligging van de grenzen als zodanig, maar in de juiste oppervlaktecijfers van gemeenten. De op-

pervlakteberekening wordt al jaren door het CBS zelf uitgevoerd, op basis van Topgrenzen; de Topografische Dienst beperkt zich tot levering van dat bestand. Het CBS beschouwt Topgrenzen als kwalitatief voldoende;⁴²³ het enige probleem dat regelmatig optreedt is dat grenscorrecties soms te laat worden verwerkt (zie verderop in deze paragraaf).

Opmerkelijk is dat de oppervlaktestatistieken van gemeenten tot in eerste helft van de 20e eeuw altijd waren gebaseerd op gegevens van het Kadaster.⁴²⁴ Dat moet arbeidsintensief werk zijn geweest: de oppervlakte van een gemeente wordt bepaald door de optelling van alle perceeloppervlakten; en een landelijk bijgehouden register van alle totaaloppervlakten heeft er, voor zover kon worden nagegaan, niet bestaan.⁴²⁵ Niet bekend is waarom en wanneer de cijfers op een andere manier bepaald zijn gaan worden. Een reden kan zijn dat rond 1930 alle topografische kaarten 1:25.000 waren gepubliceerd, en dat het relatief gemakkelijk is om vanaf die kaarten met een planimeter een oppervlakte te bepalen. Daarmee werd het tijdrovende werk bij het Kadaster overbodig. Deze planimetriscie metingen werden op hun beurt overbodig toen in 1979 Topgrenzen beschikbaar kwam: daarmee kon de oppervlakteberekening geautomatiseerd plaatsvinden.

Sinds LKI in 1997 landsdekkend beschikbaar is, kunnen de oppervlakten van gemeenten ook vanuit dat bestand worden berekend. Een vergelijking tussen de oppervlakten volgens het CBS (Topgrenzen) en LKI levert het beeld op van tabel 7.1.

De meeste verschillen betreffen fouten en onvolkomenheden die in eerder onderzoek al waren geconstateerd (Van der Meer, 2001). Veel verschillen hebben te maken met een grens in het water die in Topgrenzen en in LKI verschillend is getrokken (in de Zeeuwse wateren, de Noordzee, en in riviermiddens). Voorts is een aantal verschillen het gevolg van verschuivingen van gemeentegrenzen in Topgrenzen, en van een aantal foutieve interpretaties van grensbeschrijvingen door zowel het Kadaster als de Topografische Dienst. Er is geen correlatie tussen de gevonden verschillen en de totale oppervlakte van de

Tabel 7.1 Verschillen in de oppervlakten van gemeenten tussen Topgrenzen en LKI

Verskil in ha	Aantal gemeenten
0	46
1-5	291
6-10	69
11-49	35
50-124	6
totaal	447

De vergelijking heeft betrekking op de CBS/Topgrenzen-gegevens van 1-1-2005 en LKI van mei 2005. In totaal zijn 447 van de 467 oppervlakten vergeleken; van de overige 20 gemeenten waren grenswijzigingen nog niet of niet geheel in LKI verwerkt.

De som van alle (absolute) verschillen tussen LKI en Topgrenzen bedroeg 2589 ha; het netto verschil (met plus en min tegen elkaar wegvallend) bedroeg 41 ha. Ter vergelijking: de totale gemeentelijk ingedeelde oppervlakte in Nederland in 2005 was 41,5 miljoen ha.

⁴²³ Mededeling medewerker CBS, 4 maart 2003.

⁴²⁴ Deze cijfers zijn onder meer gepubliceerd in de Volkstellingen vanaf 1859 tot 1910 (www.volkstellingen.nl), en in diverse ad hoc statistische publicaties als de Algemene Statistiek van Nederland (ASN, 1878) en overzichten die provincies of ministeries hebben gemaakt.

⁴²⁵ Wel werd meestal van elke (kadastrale) gemeente een totaalstelling bijgehouden, die uiteraard steeds moest worden gewijzigd als er een correctie in perceelsgrootten plaatsvond.

gemeenten. Alleen de grootste twee gevonden verschillen (Medemblik +124 hectare, Nijefurd -104 hectare) kwamen niet uit het eerder onderzoek naar voren. Nader onderzoek wees uit dat de gemeenschappelijke grens van deze gemeenten in het IJsselmeer in LKI over een verkeerd coördinaatpunt was getrokken. Bij de afstemming van de buitengrenzen van de LKI-bestanden van de vestigingen Leeuwarden en Alkmaar heeft het Kadaster een foute keuze gemaakt: het eerste bestand was conform de formele grensbeschrijving,⁴²⁶ maar men heeft het onjuiste bestand van Alkmaar aangehouden en dat kennelijk niet aan de hand van het Staatsblad gecontroleerd.

De *volledigheid* van Topgrenzen is goed: alle grensvaststellingsbesluiten worden erin verwerkt. De Topografische Dienst kent hierbij hetzelfde probleem als het Kadaster: van de grenscorrecties, die niet in het Staatsblad worden gepubliceerd, komen de gegevens vaak in een (te) laat stadium binnen, waardoor het bestand soms niet de beoogde actualiteit van 1 april van enig jaar haalt (zie par. 3.5.3). Voor de oppervlaktecijfers betekent dit dan een nacorrectie in het daaropvolgende jaar.⁴²⁷

De *precisie* van de grenzen in Topgrenzen is niet homogeen. Het bestand is indertijd opgebouwd op basis van de topografische kaarten 1:10.000; de gegevens op die kaarten zijn echter initieel waarschijnlijk overgenomen van de 1:25.000-kaarten. Door het steeds opnieuw overtekenen van kaarten (zie par. 3.5.2) zijn gemeentegrenzen regelmatig verschoven. Met de invoering van Topgrenzen kan dat verschuiven in beginsel niet meer voorkomen, maar er is sindsdien wel regelmatig sprake van ambtelijke wijzigingen in het bestand: vergelijking van de versie 1979 met die van bijvoorbeeld 2000 levert vele tientallen verschillen op in grenzen die in die periode niet (formeel) zijn gewijzigd. De kwaliteit van het bestand wordt verder beïnvloed door het feit dat de Topografische Dienst zeer verschillend bronmateriaal gebruikt, afkomstig van gemeenten, provincies, en ad hoc het Kadaster. Nu de dienst onderdeel van het Kadaster is geworden, zou dat een consequente gegevensstroom mogelijk moeten maken. Dat is thans (eind 2006) nog niet structureel geregeld.

Ten slotte ligt de verantwoordelijkheid voor de bijhouding van Topgrenzen in principe bij de beherende medewerker; op dienstniveau zijn er geen structurele procedures en is er geen structurele kwaliteitsborging.

Het bestaan van een afzonderlijke grenzenregistratie bij de Topografische Dienst is vanuit het verleden weliswaar goed te verklaren, maar er is thans geen reële grondslag meer voor. Met LKI is een digitale gegevensset beschik-

⁴²⁶ Wet van 17 november 1988 tot voltooiing van de provinciale indeling van het IJsselmeer, Stb. 523.

⁴²⁷ Zo kwam de grenscorrectie Eindhoven-Veldhoven van 1 januari 1994 deels (870 ha) in (CBS, 1994) en deels (215 ha) in (CBS, 1995), en verschenen de cijfers over de grenscorrecties tussen Zaltbommel en Maasdriel van 1 januari 1999 in (CBS, 2000).

baar gekomen die functioneel-inhoudelijk gelijk is aan Topgrenzen maar die een groter schaalniveau heeft. Geodetisch-technisch gezien is Topgrenzen een kleinschalige versie van LKI en de kleinschalige gegevens kunnen altijd uit LKI worden gegenereerd. De software voor dit soort generalisatie is beschikbaar dan wel relatief eenvoudig te maken. Integratie van Topgrenzen in LKI is derhalve onvermijdelijk, omdat dat de dubbele bijhouding van gemeentegrensgegevens overbodig maakt. Voorafgaand aan dit traject dient wel de actualiteit van LKI op het punt van gemeentegrenzen te worden gewaarborgd, en zullen in LKI (zo nodig) de fouten moeten worden verbeterd die in dat bestand zijn gevonden; dit wordt in paragraaf 10.5 verder behandeld.

7.6 Samenvatting

De enige bron voor grootschalige liggingsgegevens van gemeentegrenzen is de registratie bij het Kadaster. Externe gebruikers van gemeentegrenzen vertrouwen volledig op deze gegevens, die echter wijzigen onder invloed van intern-kadastrale bedrijfsprocessen. Er is geen waarborg dat de geregistreerde grenzen een getrouwe weergave zijn van de formeel vastgestelde grenzen. Bovendien ontbreken van circa 80% van de gemeentegrenzen de oorspronkelijke meetgegevens, zodat ze alleen nog af te leiden zijn van de kadastrale kaart.

Uit de toetsing volgt dat de in het verleden ontstane fouten en onvolkomenheden – met uitzondering van sommige aperte fouten – om pragmatische redenen in stand blijven. Voor het beschouwen van het toekomstige stelsel (hoofdstuk 10) moet er dan wel rekening worden gehouden met de volgende punten:

- het Kadaster registreert de facto de burgerlijke gemeentegrenzen terwijl deze taak niet formeel aan deze dienst is toebedeeld;
- door het feitelijk positieve karakter van het Kadaster voor gemeentegrenzen gaan alle gebruikers ervan uit dat de door het Kadaster geregistreerde grenzen ook de burgerlijke gemeentegrenzen zijn;
- de ligging van gemeentegrenzen in de kadastrale registratie wijzigt door interne bedrijfsprocessen (kaartverbetering en ambtelijke correcties);
- de verwerking van nieuwe gemeentegrenzen in de kadastrale registratie gebeurt soms pas na verloop van (geruime) tijd, waardoor de actualiteit achter kan gaan lopen;
- van het merendeel van de gemeentegrenzen zijn geen meetgegevens van de ligging meer voorhanden en is de digitale kadastrale kaart (DKK) de enige bron;
- de geometrische ligging van gemeentegrenzen in de DKK is relatief en niet absoluut; de DKK is dan ook niet meer dan een oriëntatiemiddel waaruit geen absolute ligging mag worden afgeleid;
- er bestaat geen systematische verzameling van brondocumenten over grensvaststellingen.

Het afzonderlijke gemeentegrenzenbestand van de Topografische Dienst, Topgrenzen, heeft enkele zelfstandige functies. Maar nu de LKI-gemeentegrenzen ook digitaal voorhanden zijn, is het niet zinvol meer om een zelfstandig Topgrenzen-bestand bij te houden: dat werkt verwarrend en is bovendien inefficiënt. Het is technisch niet moeilijk om kleinschalige(re) bestanden uit groot-schalige af te leiden en de inspanning voor de afzonderlijke bijhouding van Topgrenzen kan dan grotendeels komen te vervallen. Het Kadaster mag dan mutaties van gemeentegrenzen niet meer 'laten liggen' op grond van bedrijfs-interne overwegingen, opdat de levering van gegevens aan het CBS voor het Gemeentefonds tijdig plaatsvindt. Voorts moet er, vóór er tot integratie wordt overgegaan, worden nagegaan welke fouten in LKI nog zouden moeten worden verbeterd.

8 Analyse en toetsing van grensbeschrijvingsmethoden

“De nauwkeurig en exact aangegeven grenslijn (...) is een moderne behoefte, die (...) nauw samenhangt met de toeneming der bemoeienissen van de staat met zijn burgers”
[Ter Veen, 1947: 76]

8.1 Inleiding

De grensbeschrijvingsmethoden die in Nederland in de afgelopen twee eeuwen zijn gebruikt, heb ik in detail beschreven in hoofdstuk 4, en met drie indicatoren (eenduidigheid, precisie en stabiliteit) systematisch geïnclassificeerd. We zagen al dat vrijwel geen enkele methode op alle indicatoren ‘goed’ scoort. Zonder weging van de indicatoren is de vraag ‘wat (welke methode) is goed?’ ook niet te beantwoorden. Om deze gewichten te kunnen bepalen moet eerst de toepassing van grensbeschrijvingen worden onderzocht. Die valt uiteen in twee aspecten:

- wat is het doel en het belang van grensbeschrijvingen?
- wie zijn de gebruikers?

Het doel is al globaal behandeld in hoofdstuk 1, en de gebruikers zijn her en der in de voorgaande hoofdstukken ten tonele gevoerd. In het navolgende zullen beide aspecten voor zover nodig verder worden uitgewerkt. Daaruit volgen randvoorwaarden (criteria) die ik vervolgens voor elke indicator zal concretiseren, en waarmee uiteindelijk alle grensbeschrijvingsmethoden kunnen worden beoordeeld. Dat leidt ook tot inzicht in welke mate bestaande gemeentegrenzen zijn beschreven met ongeschikte methoden. Voor dit hoofdstuk maak ik gebruik van de resultaten van een enquête onder de hoofden van de afdelingen Geo-Informatie van gemeenten die hierna als gemeenten-enquête zal worden aangeduid (zie bijlage 2).

8.2 Doel en belang van grensbeschrijvingen

Voor de rechten en plichten die op of binnen het gemeentelijk grondgebied gelden, moet duidelijk zijn tot wáár precies deze van toepassing zijn. De kern van dit belang is rechtszekerheid: het moet duidelijk zijn tot welke locatie welke regels van toepassing (kunnen) zijn (zie ook par. 5.4). Het doel van een grensbeschrijving is dan ook om vast te leggen waar de grenslijn van de gemeente zich in geometrische zin bevindt. Grensbeschrijvingsmethoden zijn dan het middel om een grens aan te duiden waarmee die rechtszekerheid optimaal wordt gewaarborgd.

8.3 Gebruikers van grensbeschrijvingen

Vóór de invoering van de wet-Arhi in 1991 bevatten wetsvoorstellen ook de integrale gedetailleerde grensbeschrijvingen. Daaraan is door de Kamers tijdens de behandeling vrijwel nooit aandacht besteed: men heeft alleen discussie gevoerd over de allocatie als zodanig, en in het beslissingsproces blijken de beschrijvingen geen rol van betekenis te hebben gespeeld. (De periode dat Tweede Kamerlid Van Rossum dit onderwerp regelmatig aansneed, is over de totale onderzoeksperiode een duidelijke uitzondering; zijn inzet op dit punt is primair een zaak van persoonlijke belangstelling geweest.)⁴²⁸ Sinds de wet-Arhi 1991 bevatten herindelingsregelingen alleen nog een 'kaartbeeld'. Dat is dan een kleinschalige overzichtskaart op handzaam formaat (schaalbereik 1:25.000 tot 1:100.000), waarop met doorgaans dikke lijnen de voorgestelde grenzen zijn aangegeven. Voor de wet- en regelgevers (naast de Staten-Generaal ook Provinciale Staten en gemeenteraden) is dit afdoende; zij zijn dus niet de gebruikers van grensbeschrijvingen.

In de wet-Arhi 1991 is het opstellen van grensbeschrijvingen gedelegeerd aan Gedeputeerde Staten. Hoewel de parlementaire stukken in het midden laten wie de uitvoering moet doen, blijkt uit de context duidelijk dat hiermee de ambtelijke dienst wordt bedoeld.⁴²⁹ Strikt genomen gaat het dan om de makers van grensbeschrijvingen, maar deze zijn – zoals verderop zal worden aangetoond – ook nauw betrokken bij het gebruik van grensbeschrijvingen. Tot aan de wet-Arhi 1991 was dat in de regel het Kadaster, op verzoek van de provincies; daarna waren het voornamelijk de provincies met ad-hoondersteuning door het Kadaster en soms de betrokken gemeenten. Daarbij waren en zijn in hoofdzaak technische ambtenaren betrokken (landmeetkundig of civiel georiënteerd). Deze functionarissen zijn de enigen die beschikken over het geodetisch-kadastrale inzicht dat voor het maken van de beschrijvingen nodig is, en ook de enigen die inzicht hebben in de daarbij te gebruiken gegevens. Soms zijn er wel juridisch-administratieve ambtenaren betrokken, maar hun rol is beperkt tot het beoordelen van de juiste procedure en de mogelijke juridische of bestuurlijke complicaties bij bijzondere situaties. Bij enkele recente grenscorrecties in Noord-Holland is de afhandeling buiten de techni-

⁴²⁸ Van Rossum ziet dat zelf ook zo (mededeling in vraaggesprek op 24 januari 2002).

⁴²⁹ Getuige de opsomming van (semi-)ambtelijke diensten in de memorie van antwoord (Handelingen II, 1988-1989, 20079, nr. 5, p. 15).

⁴³⁰ Besluiten van GS van 16 december 2003 tot vaststelling van de grensbeschrijvingen Bloemendaal-Velsen (Prov. Blad 61), Bloemendaal-Haarlem (Prov. Blad 62) en Hoorn-Wester-Koggenland (Prov. Blad 63). Deze 'grensbeschrijvingen' bestaan uit de vrijwel letterlijke tekst van de raadsvoordrachten van de betrokken gemeenten. In het eerstgenoemde geval wordt de grens op een aantal plekken zelfs gedefinieerd door gedeeltelijke kadastrale percelen zonder verdere (kartografische) toelichting.

sche ambtenaren om gebeurd, wat tot onvolledige of curieuze grensbeschrijvingen heeft geleid.⁴³⁰

De gebruikers van een eenmaal vastgestelde grensbeschrijving zijn, in iets andere rollen, overigens dezelfde groep technische ambtenaren als de makers van de grensbeschrijvingen. De grensvaststellingsbesluiten vóór de wet-Arhi 1991 zijn vrijwel uitsluitend door het Kadaster gebruikt, in de zin van: vertaald naar kaarten en registratie. Dat is enigszins veranderd onder de werking van de wet-Arhi: de provincies zorgen vaker zelf voor de vertaling van een grensbeschrijving naar een (digitale) kaart. Dat werk gebeurt ad hoc; de gegevens worden vervolgens aan het Kadaster geleverd, dat ze op de gebruikelijke wijze verwerkt en via LKI weer aan derden (inclusief de provincies) ter beschikking stelt. Geen enkele provincie houdt een zelfstandige gemeentegrensregistratie bij, zij gebruiken structureel het kadastrale bestand. Gemeenten vallen, als puntje bij paaltje komt, eveneens terug op LKI.⁴³¹ De functionarissen die hierbij een rol spelen zijn ook degenen die in onderling overleg eventuele onvolkomenheden in een grensbeschrijving ambtelijk oplossen.

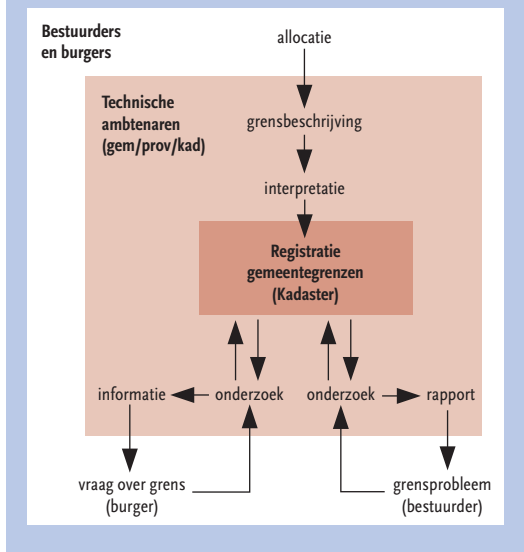
Een grensbeschrijving wordt dus feitelijk slechts één keer 'gebruikt': direct na de totstandkoming ervan 'vertaalt' het Kadaster (al dan niet met tussenkomst van de provincie) de beschrijving naar zijn registratie. Daarna zijn de grensbeschrijvingen archiefstukken ('brondocumenten') geworden die hoogstens worden geraadpleegd wanneer er over de ligging van een grens vragen rijzen die niet op basis van de gegevens in de kadastrale registratie kunnen worden opgelost. Dergelijke vragen komen niet frequent voor (al is het, vanwege het ad-hockarakter ervan, niet mogelijk om een structureel overzicht te krijgen; mijn schatting is dat het in de afgelopen anderhalve eeuw circa vijftig keer is voorgekomen).⁴³² Deze vragen worden, voor zover viel na te gaan, altijd voor advies en onderzoek neergelegd bij dezelfde technische ambtenaren van het Kadaster en – sinds enkele decennia in steeds toenemende mate – bij die van gemeenten en/of provincies.

Buiten dit professioneel-ambtelijke circuit staan externe gebruikers van gemeentegrenzen: bedrijven en burgers. Voor hen kan het in bepaalde gevallen van belang zijn om te weten waar precies een gemeentegrens is geloka-

⁴³¹ In de gemeenten-enquête is op de vraag wie de doorslaggevende bron voor gemeentegrenzen is, door vijftig respondenten (78%) het Kadaster of de kadastrale kaart zonder meer genoemd, zes noemden de kadastrale veldwerken, zes noemden het kadaster in samenhang met GBKN, Topdienst en wet; slechts twee respondenten (3%) meldden een andere doorslaggevende bron, te weten: (herindelings)wet en provincie.

⁴³² Enkele voorbeelden: de grensscheiding tussen Bellingwolde en Vlagtwedde in 1928 (stukken in het PV van Bellingwolde, Kadaster Groningen), tussen Ambt Almelo en Tubbergen in 1908 (Nationaal Archief 2.04.57, inv.nr. 1153), tussen Ambt Hardenberg en Vriezenveen (Kamerstukken II, BB 1936/37, 508), tussen Helden en Maasbree in 1942 (bij proces-verbaal van Helden, Kadaster Roermond), tussen Steenberg en Dinteloord in 1980 (stukken in de PV's van deze gemeenten bij het Kadaster Breda).

Figuur 8.1 Actoren bij gemeentegrenzen



liseerd, bijvoorbeeld als men een bouwplan heeft dat tegen of op de grens zou kunnen komen te staan. Toch is het erg onwaarschijnlijk dat een particulier zelf een grensbeschrijving gaat opzoeken⁴³³ en vervolgens de daarin beschreven grens zelf gaat proberen te lokaliseren. Een particulier heeft geen behoefte aan een ad hoc *beschrijving* maar aan een gestructureerde *registratie* van een gemeentegrens – ongeacht de bronnen en ongeacht met welke bewoordingen en technieken de oorspronkelijke beschrijvingen zijn opgesteld. Wanneer de behoefte bestaat, zal de particulier zich vervoegen bij het Kadaster (al dan niet via de

gemeente) met de vraag om een lijn op een kaart of eventueel om een aanwijs van de grens in het terrein. Ook de particulier komt dus uiteindelijk terecht bij dezelfde technische ambtenaren van het Kadaster of de gemeente. Vanuit de particuliere behoefte volgen daarom geen specifieke eisen aan grensbeschrijvingsmethoden.

In fig. 8.1 is de relatie tussen de verschillende actoren in beeld gebracht. De technische ambtenaren vormen de schil tussen bestuurders en burgers enerzijds, en de registratie van de gemeentegrenzen anderzijds: zowel bij de (eenmalige) beschrijving van de grenzen als bij verstrekken van gegevens vanuit de registratie.

8.4 Analyse van de indicatoren

Uit de vorige twee paragrafen blijkt dat er feitelijk slechts één criterium is voor een grensbeschrijvingsmethode: daarmee moet een grens kunnen worden aangeduid die voldoende rechtszekerheid biedt. Uit de analyse van de gebruikers van grensbeschrijvingen volgen geen specifieke criteria: deze technisch-uitvoerende ambtenaren maken de grensbeschrijvingen zelf en zij mogen in staat worden verondersteld om ze daarna zelf weer te kunnen interpreteren en gebruiken.

Opgemerkt wordt dat ook de wet-Arhi een criterium voor grensbeschrijvingen bevat, en wel het voorschrift dat deze met kadastrale kenmerken of coördinaten moeten worden opgesteld. Dit zegt echter niets over de kwaliteit van

⁴³³ Nog daargelaten hoe de particulier erachter kan komen welke grensbeschrijving hij zou moeten hebben voor het gedeelte van de grens waar hij belangstelling voor heeft, en wáár hij dan deze grensbeschrijving zou kunnen vinden. Zelfs het Kadaster heeft deze stukken niet consequent gearchiveerd.

Tabel 8.1 Samenvatting van de indicatoren

	Eenduidigheid	Precisie	Stabiliteit		Eenduidigheid	Precisie	Stabiliteit
Weg	-	n.v.t.	*	Haag, hek	+	-	-
Grens van de weg	-	n.v.t.	*	Muur	+	*	*
Kant	-	n.v.t.	*	Gevel	*	+	*
Tracé, as	+	+	*	Brug	*	+	+
Midden	-	n.v.t.	*	Sluis	*	+	+
Kant afrit	-	n.v.t.	*	Duiker	+	+	+
Aansluiting	-	n.v.t.	*	Dam	+	*	*
Verharding	+	*	*	Grensstenen/paal	+	+	*
Grens spoorbaan	-	n.v.t.	*	Aardhoop, etc.	*	-	-
Kant spoorbaan	-	n.v.t.	*	Kerktoren, etc.	+	+	+
Dijk	-	n.v.t.	*	Richtpaal	+	+	-
Kant talud	+	*	*	Hoofdenlijn	+	*	*
Teen, zijde	+	*	*	Boom	+	-	-
Kruin	+	*	*	Hoek van huis	+	+/*	*
Waterweg	-	n.v.t.	*	Km-hm paal, raai	+	*	*/-
Kant	*	*/-	*	Grondslagpunt	+	+	*
Oever, -lijn	*	*/-	-	Cultuurgrens	+	*	*
Boord	+	*	*	Eigendomsaanduiding	+	*	*
Insteek	+	*/-	*	Kadastraal kenmerk	+	+/*/-	*
Loswal, kade	+	+	*	Kavel met brondoc.	+	+	*
As	+	*	*	Kavel zonder brondoc.	-	n.v.t.	*
Midden	-	n.v.t.	*	Onteigeningsgrens zonder status	-	n.v.t.	*
Waterlijn	-	n.v.t.	-	Werkgrens	*	*	-
Vastdiepte-lijn	+	-	-	Coördinaten	+	+	+
Thalweg	*	-	-	Willekeurige lijn	-	n.v.t.	-

deze methoden; het niet-voldoen hieraan kan alleen leiden tot een formeel gebrek in het desbetreffende besluit (par. 6.6).

In paragraaf 4.3.2 zijn drie indicatoren gedefinieerd en deze beschouw ik nu als een onderverdeling van het rechtszekerheids criterium. Voor elke indicator zal ik in de navolgende subparagrafen kwantificeren vanaf welk niveau deze aan de rechtszekerheid bijdraagt. Tabel 8.1 bevat een samenvatting van de in paragraaf 4.4 vastgestelde indicatorwaarden van alle grensbeschrijvingsmethoden.

8.4.1 Eenduidigheid

Voor de eenduidigheid van een grensbeschrijving geldt dat de gehanteerde methoden zodanig goed moeten zijn dat daarmee in het terrein een ondubbelzinnige lijn kan worden gemarkeerd en dat er niet achteraf nog (ambtelijke) interpretatie aan moet worden gegeven. Dat betekent dat methoden waarbij de eenduidigheid is geïndiceerd als ‘-’ (slecht) zeker niet voldoen; in deze situaties is niet te bepalen, ook niet in het terrein, welke locatie van de grens er met zo’n methode wordt aangeduid.

Voor de methoden die als ‘*’ (matig) zijn geïndiceerd, is aangenomen (zie par. 4.3.2) dat hierbij in de regel in het terrein kan worden bepaald wat ermee is bedoeld. Om pragmatische redenen acht ik deze methoden aanvaardbaar: het zal nu eenmaal niet altijd mogelijk zijn om een grens volledig ‘op papier’ vast te leggen en dan kan een methode die terreinbezoek vereist een nuttige aanvulling zijn.

8.4.2 Precisie

Bij de beschouwing van de precisie moet er onderscheid worden gemaakt naar twee aspecten: de gewenste precisie en de realiseerbare precisie. Dat onderscheid is nodig omdat een grensbeschrijving op papier als zodanig niet direct te ‘gebruiken’ is: daarvoor moet de beschreven grens in het terrein zichtbaar worden gemaakt, en/of op kaart worden afgebeeld. De technieken die daarvoor nodig zijn hebben van zichzelf – los van de gebruikte grensbeschrijvingsmethode – ook enige onzekerheid. Met andere woorden: er kan wel een hoge precisie-grens zijn gedefinieerd maar als de precisie van te gebruiken technieken slechter is, dan kan de hoge precisie eenvoudigweg niet worden gerealiseerd.

a. Gewenste precisie

Idealiter moet een gemeentegrens exact zijn vastgelegd, zonder enige ‘speling’. Bij elk besluit en bij elke actie waarvoor een gemeentegrens van belang is, zal dan altijd duidelijk zijn waar die ligt. (Een algemeen formeel voorschrift op dit punt heb ik overigens niet gevonden.) Er zijn bij vrijwel elk bestuurlijk voorschrift met een locatiecomponent situaties te bedenken waarin een precieze ligging relevant kan zijn. Zo wordt een woning die door een gemeentegrens wordt doorsneden, praktisch gezien tot die gemeente gerekend waar de voordeur ligt.⁴³⁴ Maar als de grens nu (vrijwel) midden door de voordeur loopt? En bij een bestemmingsplan waarvan de buitengrens is gedefinieerd op de gemeentegrens zoals die op de kadastrale kaart is aangegeven, kan blijken dat die kaart een onjuist verloop weergeeft en de gemeentegrens wat verderop ligt (vergelijk par. 7.5). De resulterende strook valt dan niet onder het bestemmingsplan, waardoor daar zonder vergunning een opstal kan worden gebouwd: een trafogebouw of een grote muur past al in een smalle strook.

⁴³⁴ Deze regel, die in gemeentelijke kringen vrij algemeen bekend blijkt te zijn, berust merkwaardigerwijs niet op enig wettelijk voorschrift. Gemeenten die ermee te maken hebben, lossen dat onderling op: Heemskerk en Beverwijk doen dat ‘van oudsher’ (mededeling afd. Geo-Informatie van Beverwijk), Huizen en Blaricum hebben er een convenant over afgesloten (brief gemeente Huizen aan de auteur van 2 augustus 2004). De Regeling Basisregistratie Gebouwen (versie 4.0 van februari 2006) kent weer een andere regel: daarin is bepaald dat een gebouw wordt geregistreerd door de gemeente ‘op wiens grondgebied het grootste gedeelte van het pand is gelegen’ (par. 1.3.1).

Toch is het in principe niet noodzakelijk om de ligging van een gemeentegrens tot op de millimeter beschikbaar te hebben. Locatiegebonden activiteiten kunnen betrekking hebben op fysieke objecten en op personen (bij deze laatste bijvoorbeeld de plek waar iemand is bekeurd op grond van de APV), en die hebben van zichzelf enige afmeting. Hieruit kan een praktische maat voor de precisie worden afgeleid, namelijk ongeveer de breedte van iemands voet, de dikte van een hek met zijn steunpalen, de breedte van een sleuf voor graafwerk, enzovoort. Op grond daarvan formuleer ik als minimum voor de vereiste precisie 10 centimeter of beter.

Dit is een hogere eis dan de indicatorwaarde '+' (precisie 20 cm of beter). Om praktische redenen zal ik in de conclusies (par. 8.4.4) nagaan in hoeverre het verschil relevant is voor de via de toetsing geselecteerde grensbeschrijvingsmethoden.

In de gemeenten-enquête is als volgt naar de gewenste precisie gevraagd: "Met welke precisie dient de geometrische ligging van de gemeentegrens naar uw mening te zijn vastgelegd?". Van de 64 respondenten willen er twee een nauwkeurigheid op millimeters, twaalf op centimeters, negen op decimeters, vijf variabel van enkele cm tot enkele dm; de overige 36 respondenten antwoorden met wisselende omschrijvingen ('conform LKI', 'GBKN', 'zo nauwkeurig mogelijk', 'variabel', 'terreinsnauwkeurigheid', en dergelijke). Het geheel levert geen exact getal op, maar uit de concreet genoemde precisie-eisen, samen met een geodetische interpretatie van de overige antwoorden, kan een gemiddelde van 1 tot 2 decimeter worden afgeleid, wat weer in de lijn ligt van de indicatorwaarde '+'.

De precisie van 'kadastraal kenmerk' is nogal opvallend geïndiceerd als '+/*/-'. Daarmee wordt aangegeven dat de precisie zeer heterogeen is: die kan (en zal vaak) per perceelsgrens verschillend zijn. Van oude perceelsgrenzen (van vóór 1880) zijn veelal geen metingen meer beschikbaar, en van de perceelsgrenzen uit de periode daarna zijn de meetgegevens als gevolg van ruilverkaveling, kaartvernieuwing en hermeting veelal niet of niet goed meer te gebruiken. Voor al deze gevallen, die circa 80% van de totale gemeentegrenslengte omvatten, moet men dan terugvallen op de afbeelding op de kadastrale kaart die daar niet voor is bedoeld en waarvan geen geometrische ligging mag worden afgeleid (par. 3.4). Dat betekent dat de kadastrale kenmerken gemiddeld lage tot matige precisie hebben en ze voldoen daarmee niet aan de minimumeis. (Zie verder par. 8.4.5.)

b1. Realiseerbare precisie van metingen

Voor wat betreft metingen in het terrein gaat het om twee componenten: de meetkundige werkzaamheden om de ligging te bepalen, en de manier om die ligging daadwerkelijk zichtbaar te maken. In de huidige geodetische praktijk is het bepalen van een punt met een precisie van 1 tot 2 centimeter goed en tegen redelijke kosten te realiseren. Dezelfde precisie geldt voor het marke-

ren van de grenslijn met eenvoudige hulpmiddelen als piketten of jalons. Het precisieverlies als gevolg van de meettechniek is derhalve beperkt in verhouding tot de vereiste precisie van 10 cm. De tegenwoordige stand van de geodetische techniek is overigens zodanig dat een hogere precisie-eis desgewenst haalbaar is, zij het dat daarvoor wel uitgebreide (en duurdere) metingen zijn vereist.⁴³⁵

b2. Realiseerbare precisie van kaarteringen

Kaarten zijn afbeeldingen van de werkelijkheid. In de geo-informatiewereld wordt daarom sinds een aantal jaren in plaats van 'kaart' de term 'visualisatie' gebruikt. Kaarten als middel om gemeentegrenzen zichtbaar te maken, zijn dus secundair in relatie tot meetgegevens. Anders gezegd: zonder metingen (en de daaruit afgeleide coördinaten) is het niet mogelijk om een kaart te tekenen.

Sinds 1995 is er een tiental grensbeschrijvingen vastgesteld die uitsluitend uit een of meer kaarten bestaan, en voor deze gevallen is de realiseerbare precisie van kaarteringen wel relevant. Bij kaarteringen moet er namelijk rekening mee worden gehouden dat de mechanische constructie van de plotter (het tekenapparaat) bij het tekenen een speling in de getekende lijnen kan opleveren van maximaal ongeveer 0,1 mm. Op een kaart 1:5.000 is 0,1 mm gelijk aan 50 cm in het terrein, bij 1:1.000 is dat 10 cm. Wanneer er dus een gemeentegrens uitsluitend is beschreven met een lijn op een kaart, dan moet de kaartschaal 1:1.000 of groter zijn: dan is de precisie als gevolg van kaarteren 10 cm of beter.⁴³⁶ (De precisie van de afbeelding van een grenslijn op een kaart kan in negatieve zin worden beïnvloed als bijvoorbeeld te dikke lijnen of niet-scherp afgetekende symbolen zijn gebruikt, waardoor het moeilijker wordt om de precieze ligging van de grenslijn te bepalen.) De kaarten op schaal 1:5.000 die de provincie Noord-Brabant voor grensbeschrijving heeft gebruikt (zie par. 4.5 sub b) voldoen niet aan dit schaalvereiste. Overigens geldt dit alleen voor de lijnen op de kaarten die 'los' liggen en niet voor de lijnen die ondubbelzinnig zijn verbonden aan kadastrale kenmerken of topografische elementen; voor deze laatste geldt de precisie die aan het gebruik van dergelijke objecten is verbonden.

Principieel bekeken is het niet juist om een visualisatie van metingen c.q. coördinaten als grensbeschrijving te gebruiken, in plaats van deze gegevens zelf. Anderzijds is het een variant op een bestaande praktijk: kadastrale kenmerken zijn immers ook niet meer dan een – in dit geval tekstuele – verzameling van verwijzingen naar metingen en coördinaten.

⁴³⁵ Binnen de randvoorwaarde dat de voorhanden grensbeschrijvingen en meetgegevens voldoende kwaliteit hebben om deze technieken zinvol toe te kunnen passen.

⁴³⁶ Het aflezen van een coördinaatpunt van een kaart (digitaliseren) brengt overigens additionele onnauwkeurigheid met zich mee, nl. 0,02 tot 0,1 mm (Polman, 1996: 635). Dit laat ik verder buiten beschouwing.

Variabele grenzen in waterwegen en meren

Een bijzondere situatie is er bij variabele grenzen in waterwegen. De vastlegging met vastediepte-lijn en thalweg is uitermate on-precies maar zou voor deze situaties op zichzelf desondanks acceptabel kunnen zijn. Tot in de tweede helft van de 20e eeuw was er geen goed alternatief voor deze methode: het was met de conventionele landmeetkundige en kadastrale methoden praktisch onmogelijk om een geometrische lijn op open water met hoge precisie ter plaatse te lokaliseren. Sinds enkele jaren is echter het gebruik van GPS zó algemeen (elk schip heeft dergelijke plaatsbepalingsapparatuur aan boord) dat het altijd mogelijk is om een precieze locatie op open water te bepalen. Dat betekent dat er thans op waterwegen een grens kan worden gerealiseerd met een hoge precisie, en dat er geen reden meer is om vastediepte-lijnen en thalwegen nog als geschikte beschrijvingsmethode aan te merken.

8.4.3 Stabiliteit

Stabiliteit is in paragraaf 4.3.2 gedefinieerd als de mate waarin een grensbeschrijving ook na verloop van jaren nog toepasbaar ('bruikbaar') is. Een hard criterium voor het minimale aantal jaren is er niet. Het kabinet noemt in de beleidskaders voor het herindelingsbeleid wel een criterium dat heringedeelde gemeenten voor een periode van ten minste 25 jaar over voldoende bestuurskracht moeten beschikken (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1982: 9; 1995: 34). In deze context heeft dit criterium echter uitsluitend betrekking op de 'levensduur' van nieuwgevormde gemeenten en gaat het niet om de ligging van gemeentegrenzen als zodanig. Het kabinet geeft voorts aan dat in gebieden met veel ruimtelijke dynamiek vaker grenswijzigingen zullen kunnen plaatsvinden, en impliceert daarmee dat in gebieden zonder een dergelijke dynamiek de gemeentegrenzen veel langer dan 25 jaar stabiel zullen blijven.

De praktijk geeft wat meer houvast: het merendeel van de gemeentegrenzen bestaat al (veel) langer dan 25 jaar. In paragraaf 3.2.6 is gemeld dat minstens 40% van alle huidige gemeentegrenzen van vóór de opnemings door het Kadaster dateert, dus minstens 180 jaar oud is.⁴³⁷ En van de later vastgestelde grenzen schat ik dat de helft daarvan meer dan 50 jaar oud is. Gezien deze praktijksituatie acht ik het reëel om een termijn van minimaal 100 jaar aan te nemen waarbinnen een grensbeschrijving toepasbaar moet blijven. Dit komt overeen met de indicatorwaarde '+'.⁴³⁷

437 Bij veel samenvoegingen van gemeenten blijft de vanouds bestaande buitengrens van hun gezamenlijke gebied gehandhaafd, met andere woorden: er vervallen wel grenzen, maar er komen geen nieuwe bij.

Tabel 8.2 Toetsingsresultaat van de indicatoren uit tabel 8.1

	Eenduidigheid Precisie Stabiliteit				Eenduidigheid Precisie Stabiliteit		
Weg	-	n.v.t.	*	Haag, hek	+	-	-
Grens van de weg	-	n.v.t.	*	Muur	+	*	*
Kant	-	n.v.t.	*	Gevel	*	+	*
Tracé, as	+	+	*	Brug	*	+	+
Midden	-	n.v.t.	*	Sluis	*	+	+
Kant afrit	-	n.v.t.	*	Duiker	+	+	+
Aansluiting	-	n.v.t.	*	Dam	+	*	*
Verharding	+	*	*	Grenssteen, -paal	+	+	*
Grens spoorbaan	-	n.v.t.	*	Aardhoop, etc.	*	-	-
Kant spoorbaan	-	n.v.t.	*	Kerktoeren, etc.	+	+	+
Dijk	-	n.v.t.	*	Richtpaal	+	+	-
Kant talud	+	*	*	Hoofdenlijn	+	*	*
Teen, zijde	+	*	*	Boom	+	-	-
Kruin	+	*	*	Hoek van huis	+	+/*	*
Waterweg	-	n.v.t.	*	Km-hm paal, raai	+	*	*/-
Oever, -lijn	*	*/-	-	Grondslagpunt	+	+	*
Kant	*	*/-	*	Cultuurgrens	+	*	*
Boord	+	*	*	Eigendomsaanduiding	+	*	*
Insteek	+	*/-	*	Kadastraal kenmerk	+	(*)	*
Loswal, kade	+	+	*	Kavel met brondoc.	+	+	*
As	+	*	*	Kavel zonder brondoc.	-	n.v.t.	*
Midden	-	n.v.t.	*	Onteigeningsgrens zonder status	-	n.v.t.	*
Waterlijn	-	n.v.t.	-	Werkgrens	*	*	-
Vastdiepte-lijn	+	-	-	Coördinaten	+	+	+
Thalweg	*	-	-	Willekeurige lijn	-	n.v.t.	-

8.4.4 Conclusie van de toetsing

Alleen wanneer de indicatoren van een grensbeschrijvingsmethode aan de volgende minimumniveaus voldoen, voldoet de methode aan het criterium dat zij de rechtszekerheid voldoende ondersteunt:

- eenduidigheid: 'matig' of 'goed';
- precisie: 'goed' (beter dan 10 cm);
- stabiliteit: 'goed' (minimaal 100 jaar).

In tabel 8.2 zijn alle indicatorwaarden die niet aan de eisen voldoen, grijs gemarkeerd. De grensbeschrijvingsmethoden, waarbij een of meer indicatorwaarden niet voldoen, zijn eveneens van een grijze ondergrond voorzien.

Er blijven vijf grensbeschrijvingsmethoden over die voldoen aan het rechtszekerheids criterium. Vier ervan – met brug, sluis, duiker, kerktoren – zijn alleen incidenteel beschikbaar, de vijfde – met coördinaten – is algemeen toepasbaar. Voor de eerste vier zal de precisie-eis van 10 cm, die in paragraaf 8.4.2 is afgeleid, in de regel haalbaar zijn, maar niet zijn gegarandeerd; voor coördinaten is de precisie-eis geen probleem. Grenslijnen die met een brug,

sluis, duiker of kerktoren zijn beschreven, kunnen overigens ook met coördinaten worden beschreven; deze vier objecten hebben geen kenmerken die ze – al was het maar plaatselijk – geschikter maken dan coördinaten. In dit verband merk ik op dat kerktorens tot voor kort de ruggengraat vormden van het coördinatenstelsel van de Rijksdriehoeksmeting (deze functie is ‘overgenomen’ door GPS-grondslagpunten). De conclusie is derhalve dat de grensbeschrijvingsmethode met coördinaten de meest geschikte is om aan het rechtszekerheids criterium te voldoen.

8.4.5 Nogmaals: kadastrale kenmerken

De grensbeschrijvingsmethode met kadastrale kenmerken (par. 4.4.11) is in de afgelopen anderhalve eeuw het meest gebruikt. De wetgever heeft er, zoals eerder duidelijk is geworden, altijd een grote voorkeur voor gehad, en heeft die voorkeur sinds 1991 zelfs als voorschrift in de wet-Arhi vastgelegd. Desondanks is deze methode bij de toetsing in de vorige paragraaf afgewezen. Het is daarom goed om even stil te staan bij de motivatie voor het gebruik van kadastrale kenmerken.

Ten eerste was die historisch: vanaf 1830 tot ver in de 20e eeuw was het Kadaster nu eenmaal de enige instantie die landsdekkend grootschalige kaarten bijhield en die als grote dienst in feite de enige was die de benodigde geometrische kennis hiervoor bezat. Anders gezegd: er bestond eenvoudigweg geen alternatief. Ten tweede was er de doorgaans hoge waardering voor het Kadaster bij bestuur en ambtenaren van Rijk, provincies en gemeenten, en zij twijfelden niet aan de kadastrale gegevens en wilden (en konden) geen vragen stellen over de kwaliteit daarvan op het punt van gemeentegrenzen. Dat kadastrale perceelsgrenzen ook onderhevig zijn aan allerlei invloeden en dat deze grenzen vaak niet erg precies waren, was geen voorwerp van zorg. Verder kan mee hebben gespeeld dat buitenstaanders het wezenlijke verschil tussen kadastrale en topografische grenzen niet altijd even duidelijk zagen. Er was dan ook geen behoefte aan een alternatief. Het ontbreken van enige motivatie voor het desbetreffende voorschrift in de wet-Arhi wijst in die richting. Ook Van Rossums opmerking, dat de burger de kadastrale gegevens van een grens op het gemeentehuis kan inzien, is een goede illustratie van het feit dat de kadastrale kaart in de ogen van bestuurders het enige relevante document was voor gemeentegrenzen.

Daarom zou, ondanks de uitkomst van de toetsing, de grensbeschrijvingsmethode met kadastrale kenmerken moeten worden geaccepteerd als er nog steeds geen alternatief beschikbaar zou zijn geweest; met kerktorens, duikers, sluisen en bruggen valt nu eenmaal niet overal een grens te beschrijven. Coördinaten waren tot voor kort als zodanig wel goed om grenzen mee te beschrijven, maar er was steeds veel landmeetkundig werk nodig om die daadwerkelijk in het terrein zichtbaar te maken. Door het beschikbaar komen van een-

voudige en nauwkeurige GPS-plaatsbepalingstechnieken (waarmee gemakkelijk locaties in het terrein kunnen worden bepaald) én door de digitalisering (waarmee alle gemeentegrenzen in coördinaten beschikbaar zijn gekomen) is vanaf omstreeks het jaar 2000 een nieuwe situatie ontstaan, waarin een goede alternatieve methode beschikbaar is gekomen voor grensbeschrijvingen. De coördinaten zijn niet gevoelig voor allerlei invloeden van werkprocessen, ze zijn ondubbelzinnig gedefinieerd, en voor het uitzetten is men niet meer afhankelijk van gespecialiseerde geodetische kennis.

Een veel genoemd argument voor provincies om kadastrale kenmerken te gebruiken is dat andere methoden tot doorsnijding van kadastrale percelen leiden, en dat het Kadaster daarvoor kosten in rekening brengt. Dit is een oneigenlijk argument: het principe dient te zijn 'Kadaster volgt wetgever'. Het kan niet zo zijn dat kadastrale kosten leiden tot een suboptimaal grensbeloop of het gebruik van een minder geschikte grensbeschrijvingsmethode.

Een aanvulling op de gehechtheid van bestuurders en bestuursambtenaren aan kadastrale kenmerken is nog deze. Een provinciale bestuursambtenaar maakte in een interview de opmerking dat kadastergrenzen weliswaar niet zichtbaar waren, maar dat ze in ieder geval een reconstrueerbare grens opleverden. Zoals in paragraaf 7.3.4 is beschreven, is er op die reconstrueerbaarheid (lees: beschikbare metinggegevens respectievelijk de precisie) nog wel wat aan te merken, en op dat punt scoort de methode met coördinaten beter: die zijn altijd reconstrueerbaar.

Overigens is het fundamentele verschil tussen de beschrijvingsmethode met kadastrale kenmerken en die met coördinaten tegenwoordig niet groot meer: het Kadaster legt nieuwe perceelsgrenzen al jarenlang in coördinaten vast, en de oude grenzen zijn – weliswaar louter technisch-administratief – naar coördinaten geconverteerd in LKI. Dat de gemeten coördinaten kunnen afwijken van de coördinaten in LKI doet aan dit fundamentele punt niets af. Een kadastraal kenmerk (perceelsaanduiding) is feitelijk alleen nog maar een verzamelnaam voor een verzameling coördinaatpunten in de kadastrale registratie.

8.4 Wat te doen met onvolkomenheden?

De conclusies van paragraaf 8.4.4 geven aan dat het overgrote deel van de grensbeschrijvingsmethoden niet aan het criterium van rechtszekerheid voldoet. Het is niet reëel om de daarmee gemaakte beschrijvingen van de afgelopen anderhalve eeuw met terugwerkende kracht te diskwalificeren; veel beschrijvingen vallen binnen de bestuurlijke en technische kaders die golden ten tijde van het maken ervan. De vraag is wel of de aldus vastgestelde en beschreven grenzen thans nog tot rechtsonzekerheid zouden kunnen leiden. De onvolkomenheden die expliciet of impliciet aan de gebruikte grensbeschrijvingen kleefden, zijn in vrijwel alle gevallen ambtelijk-technisch op-

gelost door het Kadaster. Bestuurders en andere gebruikers zijn ervan uit gegaan dat het Kadaster dat naar beste kunnen heeft gedaan en ook bijhoudt, waarmee de kadastrale vastlegging de facto 'de' gemeentegrens is geworden. Met een ruime analogie aan het beginsel van de rechtsverwerking dat in paragraaf 6.6 is behandeld, kan worden vastgesteld dat door de stilzwijgende acceptatie door alle belanghebbenden van de kadastrale interpretatie van een grensbeschrijving de precieze ligging van de desbetreffende gemeentegrenzen afdoende is bepaald en dat daarmee de rechtszekerheid is gewaarborgd.

8.6 Samenvatting

Het doel van een grensbeschrijving is om vast te leggen waar de grenslijn van de gemeente zich in geometrische zin bevindt, en grensbeschrijvingsmethoden zijn dan het middel om een grens aan te duiden waarmee de rechtszekerheid optimaal wordt gewaarborgd. De groep gebruikers van grensbeschrijvingen is beperkt: feitelijk zijn het alleen de technische ambtenaren bij provincies en Kadaster – die overigens ook de makers van diezelfde grensbeschrijvingen zijn. Eventuele problemen met grensbeschrijvingen lossen zij in onderling overleg op. Specifieke eisen aan grensbeschrijvingsmethoden volgen daar niet uit. Bestuurders en externen (bedrijven en burgers) zijn niet zo zeer geïnteresseerd in een ad-hocbeschrijving, als wel in een structurele registratie van gemeentegrenzen; uit hun behoefte volgen evenmin specifieke eisen. Het criterium van voldoende rechtszekerheid is daarom het enige dat voor een grensbeschrijvingsmethode van toepassing is.

Van alle methoden zijn in hoofdstuk 4 drie indicatoren bepaald: eenduidigheid, precisie en stabiliteit. Om te voldoen aan het criterium van voldoende rechtszekerheid dient een methode voor alle drie de indicatoren een minimumniveau te hebben: de eenduidigheid moet 'matig' of 'goed' zijn, de precisie 10 cm of beter, en de stabiliteit moet 'hoog' zijn. Op grond hiervan voldoen alleen de methoden met brug, sluis, duiker, kerktoren en coördinaten aan het criterium. Omdat de eerste vier alleen in beperkte mate toepasbaar zijn, is de methode met coördinaten bij uitstek het geschiktst voor het beschrijven van gemeentegrenzen.

Bij de toetsing valt de methode met kadastrale kenmerken af, terwijl die toch in de afgelopen anderhalve eeuw zeer frequent is gebruikt. Dat is het gevolg van het feit dat de precisie van veel kadastrale perceelsgrenzen nogal te wensen overlaat en de stabiliteit matig is. Tot voor enkele jaren geleden was er overigens geen alternatief voor deze methode, maar nu het gebruik van coördinaten in beheersystemen algemeen gebruik is, en het eenvoudig is geworden om met GPS in het terrein punten in te meten dan wel uit te zetten, vormt een grensbeschrijvingsmethode met coördinaten een reëel en beter alternatief.

De onvolkomenheden die het gevolg zijn van grensbeschrijvingen op basis van afgekeurde methoden, leiden niet tot consequenties. Ze zijn tot stand gekomen binnen de bestuurlijke en technische kaders die golden ten tijde van het maken ervan, en alle betrokkenen hebben stilzwijgend de kadastrale interpretatie van de beschrijvingen geaccepteerd. Dat biedt voldoende waarborg voor de rechtszekerheid.

Voor de aanpassing van het stelsel komen uit dit hoofdstuk de volgende aspecten naar voren:

- er bestaan geen controlemechanismen in het stelsel: degenen die de uitvoering doen zijn ook degenen die het stelsel bewaken/controleren/gebruiken;
- de geometrische kwaliteit van de grensbeschrijvingsmethode met kadastrale kenmerken (Arhi-voorschrift) is onvoldoende;
- de kostentoerekening van perceelssplitsingen door het Kadaster vormt een oneigenlijke factor bij het opmaken van grensbeschrijvingen.

Deze aspecten worden in hoofdstuk 10 meegenomen.

9 Twee bijzondere vraagstukken

9.1 Verandering van allocatie door delimitatie

De allocatiepraktijk is een wereld van bestuurders. Zij bezien een grenswijziging of herindeling op een overzichtskaart, en denken bij het bepalen van de nieuwe grenzen over het algemeen in fysieke beelden: wegen, spoor- en waterwegen, gebiedsgrenzen van bijvoorbeeld polders, etcetera (zie par. 4.3.2). Het kaartbeeld dat de wet-Arhi voor de allocatie voorschrijft, past perfect op deze manier van denken. Maar ook vóór de wet-Arhi blijkt dit de praktijk te zijn geweest: al vanaf de tweede helft van de 19e eeuw zijn in de besluitvormingsprocedures heel vaak vergelijkbare kaartbeelden gebruikt ('ter inzage gelegd voor de leden', zie par. 4.6), al zijn die niet als zodanig in het uiteindelijke allocatiebesluit opgenomen.

De vertaling van de bestuurlijke allocatie naar de delimitatie (de gedetailleerde beschrijving van de ligging van de grenslijn) wordt in Nederland gedomineerd door het Kadaster. Onder de wet-Arhi worden delimitaties weliswaar vastgesteld door Gedeputeerde Staten en vóór 1991 met wetten en Amvb's; het Kadaster heeft daarbij strikt genomen alleen een registratieve taak. In de praktijk werden deze grensbeschrijvingen tot ver in de jaren negentig bijna altijd door het Kadaster zelf gemaakt. Sindsdien is de directe kadastrale activiteit op dit punt weliswaar afgenomen, maar de provinciale en gemeentelijke ambtenaren die grensbeschrijvingen 'maken' werken wel vrijwel helemaal binnen een kadastraal denkraam.

Het is daarom logisch dat de vertaling van allocatie naar delimitatie zeer sterk leunt op kadastrale kenmerken, lees: kadastrale perceelsgrenzen. Op zichzelf hoeft deze beschrijvingsmethode niet verkeerd te zijn (dat is in par. 4.4.11 onderzocht) en daar gaat het in deze paragraaf ook niet om. Waar het wel om gaat is dat er door de specifieke aard van kadastrale perceelsgrenzen delimitaties kunnen ontstaan die mogelijk in strijd zijn met de beoogde allocatie. Allocatie op zichzelf is weliswaar geen onderwerp van dit onderzoek, de delimitatie daarentegen wel, en dit punt verdient aandacht omdat het delimitatieproces door deze werk- en denkwijze inhoudelijke wijzigingen op de allocatie veroorzaakt zonder dat het allocatieproces (opnieuw) wordt uitgevoerd. Het gaat daarbij om de 'vertaling' van topografielijnen naar kadastrale lijnen – hetzij in de eigenlijke tekst van de grensbeschrijving, hetzij bij de interpretatie van topografische grensbeschrijvingen door het Kadaster.

Een kadastrale perceelsgrens is niet meer dan een geometrische begrenzing van een zakelijk recht in de kadastrale registratie.⁴³⁸ Voor niet-deskundigen lijkt de figuratie op een kadastrale kaart op het eerste gezicht wel wat op to-

438 De mogelijke verandering van de geregistreerde grens door onder meer verjaring, aanwas en afslag wordt hier buiten beschouwing gelaten.

pografie; met name de infrastructuurelementen als lange percelen zijn goed herkenbaar. De toevoeging van de namen van wegen en waterlopen aan de kaart versterkt die impressie. Maar dat is schijn: de begrenzing van de infrastructuurpercelen op kadastrakaarten valt doorgaans niet samen met de begrenzing van het infrastructuurelement in het terrein. Ook 'gewone' kadastrpercelen zijn regelmatig niet gelijk aan topografische percelen. Anders gezegd: met een kadastrale bril ziet men een ander 'landschap' dan met een topografische bril (zie ook de voorbeelden in par. 4.3.2.).

Bij infrastructuur kan een van de topografische situatie afwijkende perceelsgrens ontstaan om twee redenen. De eerste is dat een infrastructuurbeheerder méér grond heeft aangekocht dan noodzakelijk is om bijvoorbeeld een weg aan te leggen; dat gebeurt soms om een werkstrook tot zijn beschikking te hebben, maar vaak ook om ruimte te hebben voor toekomstige uitbreiding zonder dat daarvoor (opnieuw) onteigening nodig is. Een voorbeeld van de consequentie daarvan is opgetreden bij de gemeentegrens van 1973 tussen Amersfoort en Bunschoten;⁴³⁹ deze volgt de kadastrale noordgrens van de autoweg A1, die ongeveer tien meter ten noorden van de noordelijke berm-sloot ligt en dwars door de landerijen loopt. De tweede – en ook de meest voorkomende – reden is dat er voor de aanleg van infrastructuur vaak slechts gedeelten van percelen nodig zijn, waarna er dan nog stukjes 'overblijven' die door de verkoper/onteiende niet meer nuttig kunnen worden gebruikt (dat kunnen overigens stukken zijn van vele hectaren). Deze stukjes ('overhoeken') worden dan eveneens aangekocht en meestal aan het perceel toegevoegd, zonder dat ze een infrastructurele functie hebben. Wanneer nu een nieuwe gemeentegrens langs de grens van een infrastructuurperceel wordt gelegd, dan wordt niet alleen het infrastructuurelement maar worden ook de 'extra grond' en de overhoeken aan een andere gemeente toegevoegd.⁴⁴⁰ De infrastructuur functioneert dan niet meer als 'natuurlijke scheiding', maar scheidt nu het 'hoofddeel' van de gemeente van de 'extra' gebieden. Figuur 9.1 geeft hiervan een voorbeeld.

Een vergelijkbare situatie deed zich voor bij de nieuwe grens tussen Zoetermeer en Leidschendam, die in 1992 deels langs de Zoetermeerspoorlijn werd gelegd (fig. 9.2).⁴⁴¹ In de grensbeschrijving is dat in kadastrale perceelsgrenzen uitgedrukt, waardoor de gemeentegrens de eigendomsgrens van de NS volgt die dwars door de weilanden liep (de rode streeplijn) in plaats van een locatie

⁴³⁹ Wet van 13 september 1973, Stb. 429.

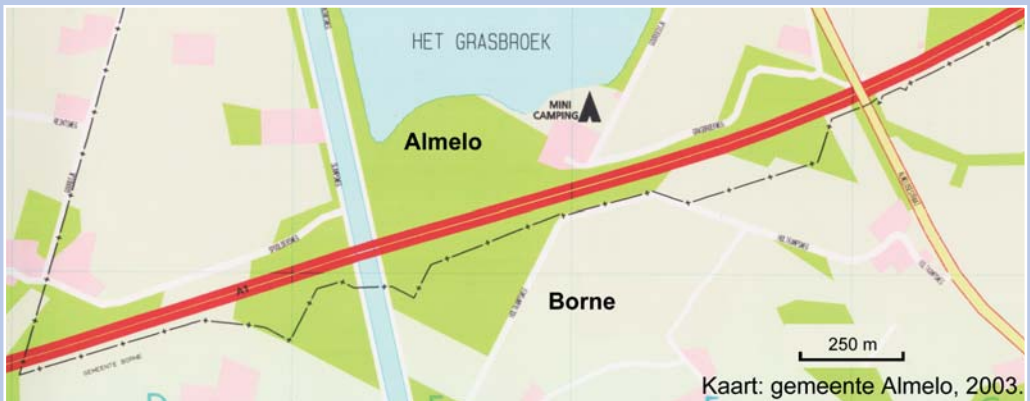
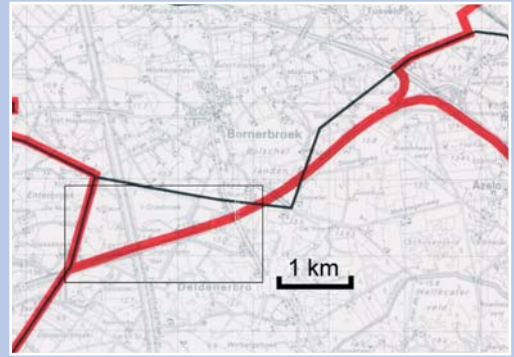
⁴⁴⁰ Het komt, zij het veel minder, ook voor dat strookjes van bijvoorbeeld een weg of een water in private handen zijn; het kadastrale perceel is dan kleiner dan de fysieke weg of waterloop.

⁴⁴¹ Amvb van 17 december 1992, Stb. 679.

⁴⁴² Amvb van 2 november 1989, Stb. 494. De herindeling zelf is vastgesteld bij wet van 21 mei 1981, Stb. 288, die nog vóór de ingangsdatum op een aantal punten werd gewijzigd bij wet van 17 december 1981, Stb. 733.

Figuur 9.1 Onbedoelde allocatie Almelo-Borne langs de A1

Rechts een gedeelte van de kaart bij de herindelingswet Twente, (Stb. 2000, 349), met de gealloceerde grens Almelo-Borne. De nieuwe grenslijn is langs/over de autoweg A1 getrokken. De rechthoek omvat het gebied dat op de detailkaart hieronder is afgebeeld. Uit de detailkaart blijkt dat door de grensbeschrijving - die met kadastrale kenmerken is gemaakt - tientallen hectaren grond aan gene zijde van de autoweg óók bij Almelo worden ingedeeld, terwijl die gebieden geen deel uitmaken van de autoweg als zodanig en ook geheel geïsoleerd van het overige Almelse grondgebied liggen. Vergelijk ook de luchtfoto (onder).

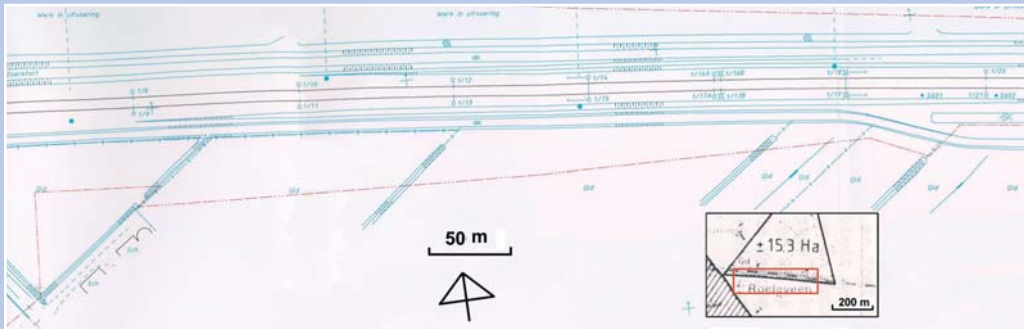


Bron: //maps.google.nl, foto © Aerodata International Surveys (geraadpleegd januari 2007)

langs het spoor zelf.

Percelen die (veel) groter zijn dan de feitelijke infrastructuur komen duizenden keren voor. In enkele gevallen is een delimitatie langs zulke perceelsgrenzen achteraf weer gecorrigeerd. Zo zijn er in 1989 ruim vijftig correcties aangebracht op de gemeentegrenzen die bij de herindeling van Zuid-Limburg in 1981 waren ontstaan;⁴⁴² elf daarvan betroffen grenzen die langs de kadastrale perceelsgrenzen van wegen waren gelegd en die nu werden verschoven

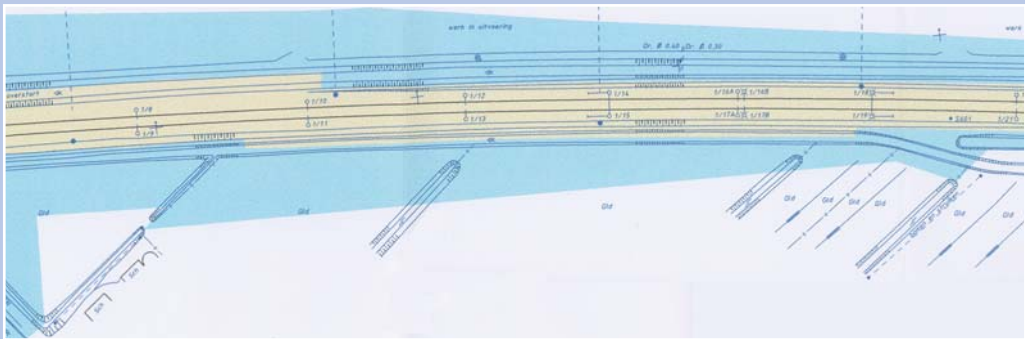
Figuur 9.2 Onbedoelde allocatie Leidschendam-Zoetermeer langs de Zoetermeerspoorlijn



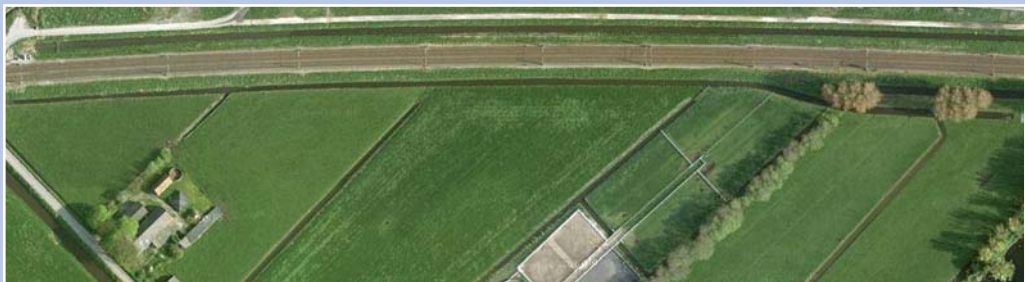
Bron: beheerkaart 401/138/Ko.800/342/1, © Prorail, 2004

Spoorwegtekening met buitengrens van het vroegere NS-eigendom (de rode streep-stijlijn). De inzet toont een uitsnede uit het kaartje dat bij de ontwerpregeling tot grenswijziging van de provincie Zuid-Holland was gevoegd; de rode rechthoek geeft het gebied aan dat in de detailtekening is afgebeeld.

Dat de eigendomsgrens en de grens van de eigenlijke spoorbaan afwijken blijkt ook uit de onderstaande eigendomskaart van dit zelfde gebied die na de opsplitsing van NS is vervaardigd: het beigegekleurde gedeelte geeft de railinfrastructuur aan, de blauwe gebieden zijn eigendommen die geen functie hebben voor de spoorweg. Vergelijk ook de luchtfoto (onder).



Bron: eigendomskaart 401/138/Ko.800/342/1, © Prorail, 2004



Bron: //maps.google.nl, foto, © Aerodata International Surveys (geraadpleegd januari 2007)

naar onder meer de teen van het talud.⁴⁴³ Een ander geval betrof de grens tussen Slochteren enerzijds en Ten Boer en Loppersum anderzijds. Deze was in 1962 gelegd langs de 'kadastrale noordgrens' van het Eemskanaal. Bedoeld was de boord van het kanaal, maar het bleek dat door deze grensbeschrijving

ook diverse stukken land ten noorden van het kanaal bij Slochteren werden ingedeeld, omdat het kadastrale perceel van het Eemskanaal groter was dan alleen het kanaal zelf. Dit is in 1965 hersteld.⁴⁴⁴

Een andere situatie waarbij een niet-beoogd grensbeloop kan ontstaan is 'midden-sloot'. Dit is het geval wanneer sloten (of andere kleinere waterwegen) een zelfstandig kadastraal perceel vormen. Het Kadaster neemt als 'midden sloot' doorgaans de middellijn door dat perceel als grens aan. Er is echter een reële kans dat het kadastrale slootperceel niet samenvalt met de topografische sloot (fig. 9.3), waardoor er een andere grenslijn ontstaat dan wanneer het midden van de sloot in de topografische situatie wordt aangehouden. De kadastrale interpretatie is mijns inziens niet juist: 'midden sloot' is een ondubbelzinnig topografisch begrip dat niet kan worden 'overgenomen' door de middellijn van een administratief perceel.

Het kan het Kadaster niet worden aangerekend dat de dienst bij voorkeur kadastrale perceelsgrenzen gebruikt voor nieuwe gemeentegrenzen. Dat brengt immers administratief het minste werk met zich mee, en de nieuwe gemeentegrenzen hoeven niet in het terrein te worden ingemeten. Meestal hebben ook de betrokken gemeenten en provincies er (kennelijk) geen aandacht aan besteed of er geen onoverkomelijke problemen in gezien. Desondanks concludeer ik dat er een onregelmatigheid in het delimitatieproces bestaat waardoor tijdens dat proces gebied kan worden ingedeeld bij een andere dan de beoogde gemeente. Dat is een inhoudelijke wijziging van de allocatie, en dat kan en mag geen taak zijn van de delimitateurs.

9.2 Grenzen in rivieren

Grenzen in riviermiddens en grotere, natuurlijke, waterlopen zijn beschreven met termen als 'midden', 'middellijn', 'ter halver diepte', enzovoort (par. 4.4.4, sub h). Hierbij zijn twee vragen aan de orde:

- welke interpretatie moet er worden gehecht aan het begrip 'midden' (waar ik de andere varianten gemakshalve onder schaar)?
- is de grenslijn in de rivier sinds de vaststelling op dezelfde locatie blijven liggen, of is hij meeveranderd met wijzigingen in de bedding van de rivier?

Figuur 9.3 Verschil tussen topografische en kadastrale sloot



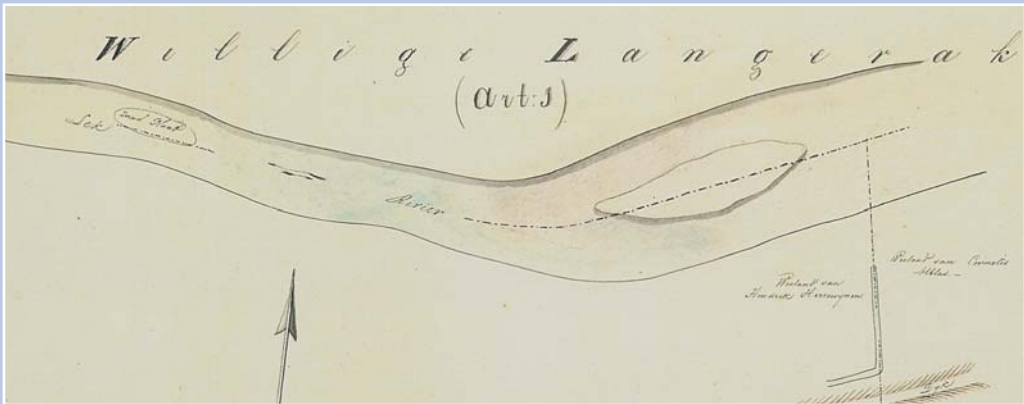
De 'topografische sloot' (de dunne donkerblauwe lijnen) uit de grootschalige topografische basiskaart verschilt van de 'kadastrale sloot' (de dikkere lichtblauwe lijnen) uit LKI.

Bron: topografische ondergrond Geo en Vastgoedinformatie gemeente Amsterdam, 2003

⁴⁴³ Ontwerpregeling Gedeputeerde Staten van Limburg, april 1988, correcties nrs. 10, 14, 15a (deels.), 30, 31a, 34, 36, 50, 51, 66 en 67.

⁴⁴⁴ Wet van 18 april 1962, Stb. 138, resp. wet van 3 maart 1965, Stb. 97, voorts Kamerstukken 1963/64, 7766, nr. 3.

Figuur 9.4 Schets bij het proces-verbaal van Langerak (ZH) met Willige Langerak (U) uit 1826



De grensbeschrijving luidt: "het midden van de rivier" [de Lek] zonder nadere toevoeging. Dit is de huidige grens tussen Lopik (prov. Utrecht) en Liesveld (prov. Zuid-Holland).

a. Interpretatie van het begrip 'midden'

Over de interpretatie van het begrip 'midden' zijn er de afgelopen twee eeuwen diverse discussies geweest. In de regel kwam men tot de conclusie dat met 'midden' in feite de thalweg (= midden vaargeul, zie ook par. 4.4.5) werd bedoeld. Dat blijkt uit brieven van de minister van Financiën van 1907 en de Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken uit 1942.⁴⁴⁵ Ook door Pijnenburg (1957) en Van der Wal (1958) wordt dezelfde conclusie getrokken, zonder nochtans overtuigende redenen aan te voeren.⁴⁴⁶ Het Kadaster heeft van 1871 tot 1877 en van 1957 tot 1974 in de IK een voorschrift gekend dat dezelfde interpretatie voorschreef.⁴⁴⁷ Toch lijken deze conclusies te zijn gebaseerd op een foutief retrospectief.

De discussies ontstonden vooral over de beschrijvingen die in de oorspronkelijke processen-verbaal van grensbepaling staan. Onderzoek in die stukken wijst echter niet op een thalweg. In diverse gevallen is op de schetsen en op minuutplannen duidelijk een grenslijn aangegeven die dwars door (zand)platen in de rivier loopt – wat bepaald niet op een thalweg duidt (fig. 9.4).⁴⁴⁸ Omgekeerd is er geen enkele schets die duidelijk een thalweg als grens aangeeft. Dat is niet zo verwonderlijk, want het gebruik van de thalweg vereist dat er gegevens over de bodemdiepten in de rivier beschikbaar zijn. Er zijn in de eer-

⁴⁴⁵ Respectievelijk 19 februari 1907, afd. Registratie, no. 25, en 7 maart 1942, no. 40763 (verwezen vanuit Van der Wal, 1958: 12-13).

⁴⁴⁶ Van der Wal (1958: 13): "Men mag alzo aannemen dat...", (Pijnenburg (1957)): "Verscheidene overwegingen pleitten ervoor...", waarbij de laatste feitelijk alleen verwijst naar het Kadastervoorschrift in de IK.

⁴⁴⁷ Voor het eerst in de IK1871 (art. 117a), in de IK1877 kwam de bepaling niet meer voor. Hij kwam weer terug in de IK1957 (art. 449) en bleef gehandhaafd in de IK1975 (art. 655). De bepalingen komen in de Kadasterregelingen en de interne Kadasterhandboeken vanaf 1992 niet meer voor.

⁴⁴⁸ Naast het proces-verbaal van Langerak dat in figuur 9.4 is afgebeeld, bijvoorbeeld ook het proces-verbaal van Charlois (grens in de Nieuwe Maas), en van de Gelderse gemeenten Vuren en Herwijnen (grens in de Waal; deze bestaat nog steeds). Zie ook bijvoorbeeld de minuutplannen Dodewaard D2, Vuren E1 en Wijk en Aalburg C2.

ste helft van de 18e eeuw weliswaar diverse rivierkaarten met dieptegegevens gemaakt, met name van Cruquius en Bolstra, maar dat waren eenmalige producten ten behoeve van waterstaatkundige werken; na 1750 werden dergelijke kaarten niet meer vervaardigd (Brink, 1998). Pas vanaf 1829 is met een systematische grootschalige kaartering van de rivieren begonnen, dus nádat de grensopnemingen door het Kadaster vrijwel waren voltooid.⁴⁴⁹ Bovendien is het opmerkelijk dat het Kadaster – ondanks de (tijdelijke) voorschriften in de IK – zelf nergens een grens-in-de-thalweg op de kadastrale kaarten heeft gezet. Op de minuutplannen staan grenzen ongeveer in het (kartografische) midden van de rivier afgebeeld, meestal zijn zelfs alleen gedeelten van de grens getekend.

Uit de stukken bij de brieven van 1907 en 1942 kan overigens worden afgeleid dat het principe van de ‘thalweg’ ambtelijk soms handig was: dan kon een grensverandering als ‘logisch gevolg’ van een thalwegwijziging worden geïnterpreteerd; dan was er voor grensverandering geen formele wet nodig en kon het Kadaster die ambtelijk regelen. Op deze manier zijn enkele grenswijzigingen doorgevoerd.⁴⁵⁰ Opmerkelijk is dat bij minstens één gelegenheid een grens in de rivier, waarvan de thalweg was veranderd als gevolg van aanwas, wél bij formele wet is aangepast (grens tussen Hedikhuizen en Ammerzoden in de Maas, 1869).⁴⁵¹

De Topografische Dienst heeft op de kaarten 1:25.000 tot circa 1910 in enkele grote rivieren wel een gemeentegrens in de thalweg getekend (met bijschriften als “grootscheep-vaarwater tevens gemeentegrens” of “gemeentegrens tevens vaarwater”⁴⁵², zie fig. 9.5), maar nadien zijn deze grenzen meestal in het geometrische midden van de rivieren getekend. De redenen voor deze

449 Op deze eerste uitgave kwam alleen een ‘stroomdraad’ voor die ongeveer de loop van de vaargeul aanduidde. Vanaf de eerste herziening van de rivierkaart, die vanaf 1871 werd vervaardigd, kwamen dieptelijnen op de kaarten voor (Boode, 1979: 8, 13-17). Overigens zijn die dieptegegevens sinds de herziening vanaf 1963 weer van de rivierkaarten verdwenen (Boode, 1979, fig. 10 en 12); sindsdien moeten ze worden afgeleid uit de dieptemetingen die de Meetsdienst van Rijkswaterstaat enkele keren per jaar in de grote rivieren doet (mededeling medewerker RWS Gelderland, januari 2006).

450 Zoals een wijziging tussen Druten en Dodewaard in 1907, waar de rivierloop veranderde door normalisering; voorts tussen Oud en Nieuw Gastel enerzijds en Fijnaart en Standdaarbuiten (twee gemeenten) anderzijds, eveneens na een rivierverbetering (kadastrale hulpkaarten Oud en Nieuw Gastel C 227 en 228, dienstjaar 1933). Deze wijzigingen zijn naar mijn mening strijdig met de toepassing van het thalweg-principe omdat dat als regel alleen geldt wanneer rivieren geleidelijk en door *natuurlijke* oorzaken hun loop wijzigen (Van der Wal, 1958: 12,13) en Jones, 1943: 119-125, met kanttekeningen). Of het Kadaster vaker op deze manier heeft gehandeld heb ik niet nader onderzocht; ik vermoed dat er nog wel enkele tientallen soortgelijke gevallen in de kadastrale archieven te vinden zullen zijn.

451 Wet van 31 december 1869, Stb. 204, en memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Bijblad, Bijlagen 1868/69, nr. 77-3, p. 684-685).

452 Zie onder meer blad 501 (verkend 1889), 510 (herzien 1906), en 549 (herzien 1905).

Figuur 9.5 Gemeentegrens in de vaargeul, begin 20e eeuw



Bron: Topografische kaart 1:25.000, blad 510, herzien 1906

verandering heb ik niet kunnen achterhalen.

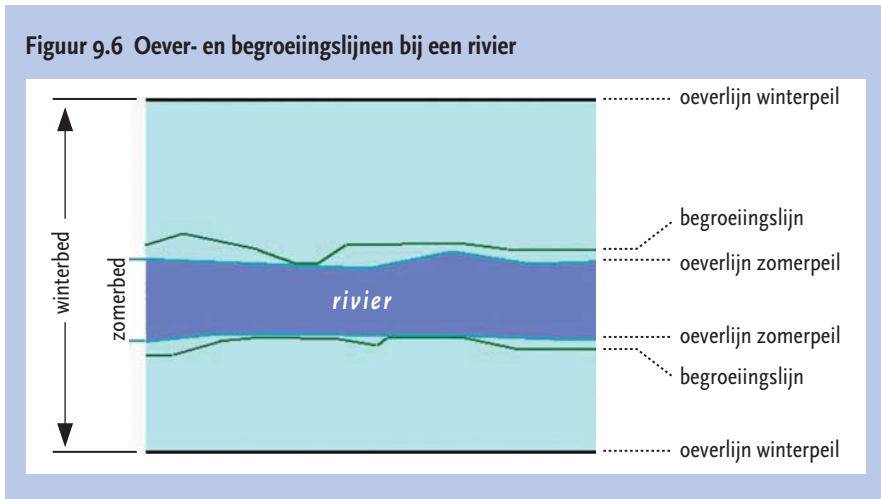
Op de topografische kaarten zijn nadien op ad hocbasis grenzen in rivieren veranderd; een systematiek heb ik daar niet in kunnen ontdekken, al was het resultaat meestal wel dat de veranderde grens in het midden van een rivier werd gepositioneerd. Vermoedelijk is dat dit nogal eens naar inzicht van de behandelend ambtenaar gebeurt.⁴⁵³

Op grond van het bovenstaande concludeer ik dat de beschrijving 'midden' niet op de thalweg betrekking heeft maar wijst naar het 'geometrisch midden' van de rivier. Dat maakt de beschrijving overigens nog niet helderder, omdat het begrip 'rivier' niet duidelijk is gedefinieerd. Omdat een rivier in de regel wordt begrensd door twee oevers, kan hier gebruikt worden gemaakt van art. 578 van het oud-BW; daarin worden 'oevers' gedefinieerd als "boorden der rivieren, meeren of stroomen, welke bij gewone tijden als het water op het hoogst is door dat water overdekt worden". Bij wisselende waterstanden (bijvoorbeeld zomer- en winterpeil) is de bepaling te vaag, maar in de praktijk werd aangenomen dat de normale hoogwaterstand (= winterpeil) werd bedoeld. Die praktijk was echter gecompliceerder: als de hoogwaterlijn meer landinwaarts lag dan de lijn waar de regelmatige begroeiing met andere dan waterplanten eindigt, wordt deze begroeiingslijn als oeverlijn aangemerkt (Meijers, 1955: 406). Dat komt neer op het zomerbed van de rivier, zij het dat de begroeiingslijn en de oeverlijn van het zomerbed toch weer niet exact samenvallen (fig. 9.6). Dit is vooral van belang bij uiterwaarden, en daarmee relevant voor het overgrote deel van de grote(re) rivieren. In het huidige BW (art. 5:34) is deze zienswijze gecodificeerd.⁴⁵⁴ Hieruit zou volgen dat de locatie van een gemeentegrens in het 'midden' van een rivier afhankelijk is van de plantkundige situatie op de beide oevers. Het is moeilijk voorstelbaar dat de grensbepalers rond 1820 bij het opstellen van de processen-verbaal dit botanische onderscheid hebben bedoeld; daar heb ik geen enkele aanwijzing

⁴⁵³ Van der Wal (1958: 16) verhaalt van een gesprek met een ambtenaar van de Topografische Dienst, die de grens in het Hollandsch Diep in het midden van dit water had getekend omdat dat "door hem een doelmatiger grens werd geoordeeld".

⁴⁵⁴ Met als enige wijziging dat het woord 'waterplanten' is vervangen door 'gewoonlijk in het water levende planten'. Tijdens de behandeling van het wetsontwerp voor het nieuwe BW is er nog wel enige discussie geweest over wat nu een land- of een waterplant is (Zeben, 1981, sub art. 5.3.12).

Figuur 9.6 Oever- en begroeiingslijnen bij een rivier



voor gevonden. Zij zullen naar mijn mening zijn uitgegaan van het normale zomerbed van een rivier, en in ieder geval de uiterwaarden niet als deel van de rivierbedding hebben gezien (de invulling van art. 578 oud-BW met de begroeiingslijn wijst daar ook al op). Bij gebrek aan waterdichte definities voor oever, rivier en midden blijft ook dit echter tamelijk speculatief.

*Normaallijnen*⁴⁵⁵

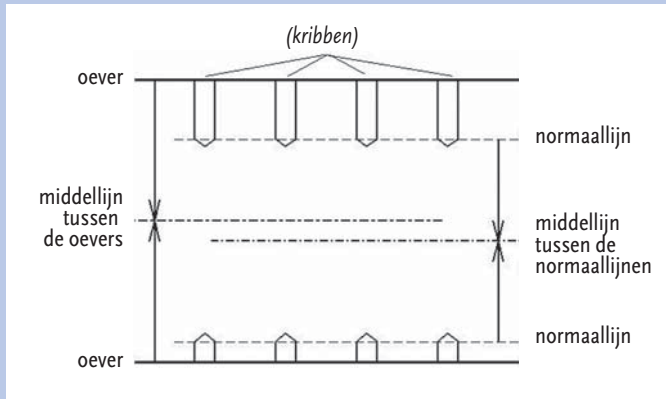
In de latere praktijk hebben het Kadaster en de Topografische Dienst bij grotere rivieren meestal het midden tussen de zogeheten 'normaallijnen' aangehouden. Een normaallijn is een denkbeeldige lijn lopend over de koppen van de kribben langs een rivieroever.⁴⁵⁶ Deze lijn valt niet samen met de oever, omdat kribben altijd een stukje in het water uitsteken; en omdat kribben op de tegenover elkaar liggende oevers niet even lang hoeven te zijn, is de middellijn tussen de normaallijnen meestal niet de middellijn tussen beide oevers (fig. 9.7 en 9.8). Rijkswaterstaat interpreteert het woord 'kop' als de plek waar de kribpaal staat (fig. 9.9), en dus niet de punt van de krib waar die de waterlijn raakt (dan zou namelijk de kop een variabele locatie hebben omdat de waterstand wisselt, en dat zou op zijn beurt de ligging van de normaallijn beïnvloeden). Overigens zijn niet overal langs de rivieroever kribben aanwezig; op die plekken wordt ambtelijk naar bevind van zaken een normaallijn bepaald.

De normaallijnen waren vanaf 1909 tot 1963 afgebeeld op de rivierkaarten die werden gepubliceerd door Rijkswaterstaat (schaal 1:5.000 of 1:10.000). Met behulp van deze kaarten konden het Kadaster en de Topografische Dienst de gemeentegrens construeren als de geometrische middellijn tussen de normaallijnen. Sinds dat laatste jaar, waarin Rijkswaterstaat een herziene editie van de rivierkaarten ging uitgeven, komen de normaallijnen daar niet

⁴⁵⁵ Dit gedeelte over normaallijnen is gebaseerd op (Boode, 1979) en op mededelingen van medewerkers van de RWS-directie Gelderland in januari en november 2006.

⁴⁵⁶ Lexicon Omega, Rijkswaterstaat, www.idsw.nl (sub woordenboeken, keuze 'zoeken in Aqualex'), geraadpleegd 6 november 2006.

Figuur 9.7 Middellijn van een rivier tussen de oevers of tussen de normaallijnen



Figuur 9.8 Ongelijke kriblengten in een rivier



Foto: © www.beeldbankvenw.nl

meer op voor. Voor normaallijnen moet men terugvallen op ambtelijke gegevens binnen Rijkswaterstaat. Thans (2006) zijn de normaallijnen vastgelegd in GIS-bestanden die worden beheerd door respectievelijk de RWS-directies Limburg, Gelderland en Zuid-Holland.

De bijhouding door met name het Kadaster gebeurde overigens niet systematisch, waardoor het niet waarschijnlijk is dat de gemeentegrenzen zoals die nu zijn geregistreerd ook daadwerkelijk zijn gebaseerd op de recentste gegevens.

b. Vaste of variabele locatie van een grenslijn in de rivier

In de tijd dat de processenverbaal werden opgemaakt, veranderden de rivieren in Nederland vrijwel uitsluitend door natuurlijke oorzaken. Het lijkt reëel om te veronderstellen dat men in 'de vage orde' van het begin van de 19e eeuw een riviermidden als dynamisch beschouwde, en een grens die daarmee samenviel dus ook.⁴⁵⁷ Dit is vergelijkbaar met de opvattingen over de thalweg. Vanaf omstreeks

1850 is Rijkswaterstaat begonnen met systematisch reguleren ('normaliseren') en onderhouden van de grote(re) rivieren (Van der Woud, 1998: 102; Soutendijk, 1916: 341); de normalisatie was begin 20e eeuw voltooid. De dynamiek van de rivieren is daardoor sterk beperkt en wijzigingen zijn sindsdien voornamelijk

⁴⁵⁷ Vergelijk ook Van der Woud (1998), met name hoofdstuk 1 en 2.

Figuur 9.9 Krib met kribpaal



Foto: © www.beeldbankvenw.nl

lijk een gevolg geworden van menselijk ingrijpen: en als we de analogie van de thalweg doortrekken, dan kunnen deze wijzigingen niet meer leiden tot meeveranderen van de gemeentegrens, omdat dat alleen gebeurt bij natuurlijke oorzaken. De conclusie zou dan kunnen zijn dat de locatie van gemeentegrenzen in rivieren is 'bevoren' op het moment dat met de normalisatie van de rivier werd begonnen, en dat bijvoorbeeld in de Waal

de grens nog zou moeten liggen waar hij in de tweede helft van de 19e eeuw lag. De situatie van het begin van de normalisatie valt echter nauwelijks te reconstrueren, en dat betekent dat het vrijwel onmogelijk is om na te gaan waar de grens toen lag en thans ligt.

Terzijde zij vermeld dat het kabinet in 2000 heeft besloten om een ander beheersbeleid te gaan voeren, waarin rivieren meer 'ruimte' krijgen binnen de dijken,⁴⁵⁸ waardoor riviermiddens weer variabel kunnen gaan worden. Overigens is het maar de vraag of (het gevolg van) dit beleid wel als 'natuurlijke oorzaak' kan worden aangemerkt.

a+b. Conclusies over het 'midden'

De grenzen in riviermiddens volgen het geometrisch midden van het rivierbed, niet de thalweg. Beredeneerd kan worden dat met 'midden' het midden van het zomerbed wordt bedoeld, en dat deze grenzen met dat midden zijn meeveranderd totdat ter plaatse Rijkswaterstaat met het systematische rivierbeheer is begonnen. Het is echter onmogelijk om de huidige locatie van deze grenzen met voldoende precisie te bepalen: de begrippen zijn niet helder gedefinieerd en de geregistreerde gegevens hebben te veel ad hoc invloeden ondergaan. Onderscheid tussen natuurlijke en niet-natuurlijke oorzaken is in de praktijk zinloos, want dit is niet operationeel te maken. De wetgever dient, ter vermindering van mogelijke rechtsonzekerheid, alsnog een voorschrift voor deze grenzen uit te vaardigen.

Concreet stel ik voor om in alle gevallen waar de beschrijving 'midden rivier' luidt, die te interpreteren als 'middellijn tussen de normaallijnen'. Dat is enigszins arbitrair, maar het sluit aan op wat ad hoc al gebeurde; bovendien

⁴⁵⁸ Bron: www.ruimtevoorderivier.nl, ingezien 22 augustus 2006.

Figuur 9.10 Ambtelijke grensverandering in de Nederrijn bij Rhenen



De processen-verbaal van de betrokken gemeenten beschrijven een vloeiende grens in het midden van de rivier. Het Kadaster heeft rond 1975 een deel van die grens (de paarse lijn) noordwaarts verlegd (de gele lijn). Aanleiding was een hermeting van dit gedeelte van Amerongen. De gemeentegrens in de rivier is volgens veldwerk Amerongen E101 (dienstjaar 1977) 'verkregen door uitpassing van het bijblad 1:5.000', welk bijblad vermoedelijk niet de actuele riviersituatie bevatte (het bijblad was niet meer bij het Kadaster Utrecht aanwezig). Waarom er geen rivierkaart van Rijkswaterstaat is gebruikt is niet duidelijk; op de aansluitende veldwerken Amerongen E102 en 73 wordt er wél naar rivierkaarten verwezen. Het aansluitend deel van Rhenen viel buiten de

hermeting. De gemeentegrens ter plaatse is daarom niet aangepast. Onderlinge controle heeft kennelijk niet plaatsgevonden. De Topografische Dienst heeft overigens in de jaren zestig op grond van een onjuiste interpretatie van de grenswijzigingswet Gelderland-Utrecht in Stb. 1959, 94, eenzelfde wijziging doorgevoerd; op de grenzenlegger bij de Topografische Dienst (zie par. 3.5.2) is aangegetekend dat de hele grens tussen Amerongen enerzijds en Maurik ('en nog andere gemeenten') anderzijds is gelegd in het midden van de rivier. Artikel 13 en 14 van de wet beschrijven echter alleen de overgaande gebieden, en zeggen niets over de grens als geheel. Deze wijziging heeft mogelijk als 'onderbouwing' gediend voor het Kadaster, alhoewel de kadastrale stukken daar geen enkele aanwijzing voor geven.

beschikt Rijkswaterstaat over systematische gegevensbestanden van de normaallijnen, waardoor consequente toepassing van het voorstel mogelijk is. De locatie van de desbetreffende gemeentegrenzen dient in de registratie eenmalig conform te worden aangepast en in coördinaten te worden vastgelegd, zodat er daarna geen twijfel meer is over de juiste locatie. Toekomstige beddingveranderingen van de rivier, en toekomstige wijzigingen van de normaallijnen, hebben dan geen invloed meer. De grens tussen de provincies Noord-Brabant, Zeeland en Zuid-Holland is in 1985 op deze manier vastgesteld.⁴⁵⁹

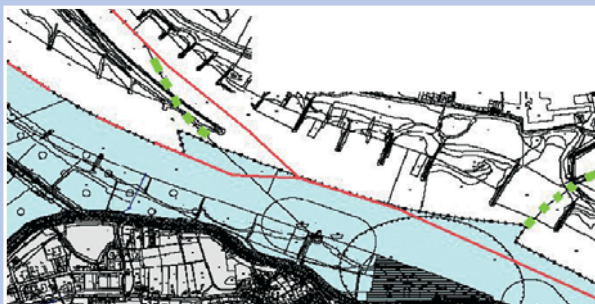
Als de rivier zich op enig later tijdstip zodanig wijzigt dat de ligging van de gemeentegrens problemen met zich mee gaat brengen, dan is het een bestuurlijke beslissing – en dus een allocatiebesluit – om tot grensverandering over te gaan, op basis van de formele procedure.

Enkele bijzonderheden van gemeentegrenzen in rivieren in de kadastrale registratie

Het Kadaster houdt niet systematisch bij wanneer de gemeentegrenzen in rivieren wijzigen: het is namelijk nogal veel werk, dat vanuit kadastraal oogpunt geen nut heeft omdat een grote(re) rivier vrijwel altijd geheel aan één eigenaar (de Staat) toebehoort en de eigendomssituatie daardoor aan weerszijden van de gemeentegrens dezelfde is. Het feit dat de interne voorschriften op dit punt beperkt waren en nauwelijks werden toegepast (zie hiervóór onder a.) hangt daar ongetwijfeld mee samen. De combinatie met het gebruik van eilandkaarten, leidde ertoe dat riviergrenzen op aangrenzende kaarten van verschillende gemeenten niet goed aansloten, zoals in het voorbeeld in figuur 9.10.

Bij de A/D-conversie naar LKI is er door het Kadaster een aantal ambtelij-

⁴⁵⁹ Wet van 12 december 1985, Stb. 649. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II, 1984/85, 18745, nr. 2) wordt overigens geen aandacht besteed aan de vastlegging in coördinaten.

Figuur 9.11 Kadastrale gemeentegrens in riviermidden

De (kadastrale) gemeentegrens in de Waal is door de gemeente Millingen aan den Rijn gebruikt als buitenbegrenzing van zijn bestemmingsplan Buitengebied. Het lichtblauwe gebied valt onder Millingen.

Rood toegevoegd het min of meer geometrische midden van de rivieren, groen de andere kadastrale gemeentegrenzen.

Bron: www.millingen.nl, 30 augustus 2005

ke beslissingen genomen die merkwaardige gemeentegrenzen hebben gecreëerd, op plekken waar die – zoals vastgelegd in het proces-verbaal – netjes het midden van rivieren hadden moeten volgen (fig. 9.11).

Voorts heeft het Kadaster in de afgelopen decennia bij diverse gelegenheden gemeentegrenzen in riviermidden in coördinaten vastgelegd en die daarna niet meer aangepast aan wijzigingen in het rivierbed. Daardoor vallen deze gemeentegrenzen meestal niet meer samen met het geometrisch midden van de rivier.⁴⁶⁰

Bij het vergelijken van LKI-gegevens van verschillende tijdstippen blijkt dat er af en toe ook riviergrenzen ambtelijk worden gecorrigeerd (vergelijk ook par. 7.3.3). Het voorbeeld van de Millingse grens in fig. 9.11 is in LKI in 2005 aangepast en volgt nu het min of meer geometrische midden van de rivier (zoals dat al in Topgrenzen was vastgelegd). Dat roept onmiddellijk weer vragen op over de rechtsgeldigheid van het bestemmingsplan: als de gemeente voor het blauwe gebied een bestemming heeft vastgesteld, en de gemeentegrens wordt administratief door het Kadaster gewijzigd, dan kan er onzekerheid ontstaan over de bestemming van het gebied dat kadastraal gezien van Millingen is afgescheiden (vergelijk ook par. 7.5).

Conclusie van deze paragraaf

Gemeentegrenzen die riviermiddens volgen, blijken niet duidelijk te zijn gedefinieerd. Het begrip ‘midden’ is multi-interpretabel, evenals wat nu precies de ‘rivier’ is en ook in hoeverre de grens meeverandert met wijzigingen in de rivierbedding. Het Kadaster gaat in zijn registratie nogal ad hoc met gemeentegrenzen in riviermiddens om. Duidelijke definities en procedures zijn hier nodig. Aanbevolen wordt om de gemeentegrenzen in riviermiddens eenmalig in coördinaten vast te leggen op basis van de normaallijnen, en de geometrische ligging vervolgens niet meer te relateren aan de fysieke rivierloop als zodanig.

⁴⁶⁰ Bijvoorbeeld de grens in de Nieuwe Maas vanaf Schiedam tot Hoek van Holland, veldwerken Vlaardingen L21 en L22 (dienstjaar 1977). Met de conversie naar LKI zijn in beginsel alle riviermiddens gefixeerd.

10 Een verbeterd stelsel

In der Beschränkung zeigt sich erst der Meister
[Goethe]

10.1 Vertrekpunt voor verbeteringen

In hoofdstuk 5 heb ik beschreven dat de bestaande praktijk rond de vaststelling, registratie en beschrijving van de gemeentegrenzen niet zonder meer kan worden gehandhaafd. De aantallen onvolkomenheden zijn daarvoor te groot, technisch-inhoudelijke ontwikkelingen maken dat de rol van het Kadaster op dit punt afneemt, het formele kader is gewijzigd, en het stelsel rond gemeentegrenzen past niet meer bij de hedendaagse visie op de (overheids) informatievoorziening. Uit de analyse en toetsing in de daaropvolgende drie hoofdstukken is gebleken welke onvolkomenheden daadwerkelijk als fout kunnen worden aangemerkt en waar formele en praktische knelpunten bestaan. (Dat die in de praktijk door tijdsverloop veelal geen consequenties meer hebben doet daar niet aan af.) In dit hoofdstuk zal ik voorstellen formuleren voor verbetering van het stelsel, opdat bestaande knelpunten worden opgelost en toekomstige knelpunten worden voorkomen. Eerst volgt een samenvatting van de bevindingen.

a. Samenhang/stelsel (hoofdstuk 5)

- de sterk toegenomen digitalisering van gegevens en processen maakt de gevolgen van kadastrale acties zichtbaarder voor externe gebruikers, wat verwarring kan veroorzaken;
- het ambtelijk oplossen van onvolkomenheden en fouten kan op termijn tot reële problemen leiden, gelet op de digitalisering en de toenemende complexiteit van de (overheids)besluiten;
- heden ten dage kunnen gebruikers, zonder veel specialistische kennis en apparatuur, met gemeentegrenzen werken (zowel (karto)grafisch als meettechnisch);
- gemeentegrensgegevens zijn geen op zichzelf staande gegevensset maar worden veel binnen de overheid gebruikt en zouden daarom onderdeel moeten gaan uitmaken van de moderne structuur van de overheidsinformatievoorziening.

b. Vaststelling (hoofdstuk 6)

- de relatie tussen herindelingsregeling en grensbeschrijvingsbesluit is inhoudelijk nauwelijks gedefinieerd;
- de ad hoc toegekende bevoegdheid van GS tot het aanbrengen van verbeteringen wordt soms te ruim geïnterpreteerd;
- de herindelingskaarten en grensbeschrijvingen/kaarten zijn zeer verschillend vormgegeven;

- sommige grensvaststellingsbesluiten en toegepaste grensbeschrijvingsmethoden zijn in strijd met het formele kader;
- decentraal genomen grensvaststellingsbesluiten zijn moeilijk toegankelijk;
- er is geen handhaving, c.q. er zijn geen sancties bij afwijking, van de formele kaders.

Deze punten zijn alle gerelateerd aan de systematiek van de wet-Arhi.

c. Registratie (hoofdstuk 7)

- het Kadaster registreert de facto de burgerlijke gemeentegrenzen, terwijl deze taak niet formeel aan deze dienst is toebedeeld;
- door het feitelijk positieve karakter van het Kadaster voor gemeentegrenzen gaan alle gebruikers ervan uit dat de door het Kadaster geregistreerde grenzen ook de burgerlijke gemeentegrenzen zijn;
- de ligging van gemeentegrenzen in de kadastrale registratie wijzigt door interne bedrijfsprocessen (kaartverbetering en ambtelijke correcties);
- de verwerking van nieuwe gemeentegrenzen in de kadastrale registratie gebeurt soms pas verloop van (geruime) tijd, waardoor de actualiteit achter kan gaan lopen;
- van het merendeel van de gemeentegrenzen zijn geen meetgegevens van de ligging meer voorhanden, en is de digitale kadastrale kaart (DKK)⁴⁶¹ de enige bron;
- de geometrische ligging van gemeentegrenzen in de DKK is relatief en niet absoluut; die is dan ook niet meer dan een oriëntatiemiddel waar geen absolute ligging uit mag worden afgeleid;
- er bestaat geen systematische verzameling van brondocumenten over grensvaststellingen;
- er worden nog steeds onafhankelijk twee bestanden met gemeentegrenzen bijgehouden (Topgrenzen, DKK), wat inefficiënt en verwarrend is.

d. Beschrijving (hoofdstuk 8)

- er bestaan geen controlemechanismen in het stelsel: degenen die de uitvoering doen zijn ook degenen die het stelsel bewaken/controleren/gebruiken;
- de geometrische kwaliteit van de grensbeschrijvingsmethode met kadastrale kenmerken (Arhi-voorschrift) is onvoldoende;
- de kostentoerekening van perceelssplitsingen door het Kadaster vormt een oneigenlijke factor bij het opmaken van grensbeschrijvingen.

e. Bijzondere vraagstukken (hoofdstuk 9)

- de gerealiseerde delimitatie wijkt soms af van de beoogde allocatie;

⁴⁶¹ Als geheugensteun zij herhaald dat LKI het systeem is waarin de geometrie van percelen met enkele attributen is opgeslagen en wordt bijgehouden; de DKK is een uit LKI afgeleid statisch product (de 'kaart').

- de definitie van grenzen in het ‘midden’ van rivieren en waterlopen is multi-interpretabel.

10.2 Overwegingen bij de voorstellen

Het primaire doel van gemeentegrenzen is de rechtszekerheid: de ligging van een gemeentegrens moet zodanig zijn gewaarborgd dat er voor alle belanghebbenden, binnen redelijke grenzen, zekerheid bestaat tot waar het gezag en de bevoegdheid van een gemeente reiken. In de hoofdstukken 6, 7, 8 en 9 is dit primaire doel per deelgebied geconcretiseerd. De in de vorige paragraaf genoemde fouten en knelpunten beïnvloeden alle in meer of mindere mate die rechtszekerheid. Borging van de rechtszekerheid moet derhalve het uitgangspunt zijn van een voorstel tot verbetering van het stelsel.

Daarbij moet wel in aanmerking worden genomen dat deze problematiek niet bepaald als maatschappelijke misstand wordt ervaren. Het is al eerder betoogd: bestuurders richten zich op de allocatie en hebben in de regel een lage betrokkenheid bij de technische uitwerking en verwerking van de delimitatie. Zij zullen geen concrete behoefte hebben aan nadere regels hiervoor. Voorts zijn de onvolkomenheden in het delimitatieproces vrijwel altijd ambtelijk opgelost, zonder specifieke regels; bovendien is het aantal onvolkomenheden niet zo groot in verhouding tot het totaal aantal delimitaties.⁴⁶² Ook in ambtelijke kring zal derhalve de behoefte aan verbeteringen niet erg concreet worden gevoeld.

Een nader uitgangspunt van een verbetervoorstel is dan ook dat dit het stelsel verbetert en aanvult, zonder een overmaat aan nieuwe regelgeving en zonder alle varianten en processen volledig dicht te timmeren. De voorstellen moeten waar mogelijk aansluiten op bestaande kaders en de bestaande praktijk; voor radicale veranderingen – als die al nodig zouden zijn – ontbreekt het draagvlak.

Wel relevant is de bevordering van de samenhang binnen het stelsel: nu staan allocatie (bestuurders) en delimitatie (ambtelijk uitvoerenden) vrijwel ‘los’ van elkaar, en voorts vindt de delimitatie op twaalf verschillende plekken (provincies) plaats. Dat hoeft op zichzelf geen bezwaar te zijn, maar een goede afstemming van het geheel is dan wel nodig. Afwijkingen van het formele kader (zoals handelingen in strijd met Arhi-voorschriften, afwijken van herindelingsregelingen, of het in de registratie de facto wijzigen van burgerlijke gemeentegrenzen) dienen zichtbaar te worden gemaakt, opdat ze zo nodig kunnen worden gecorrigeerd of gesanctioneerd. Een goede structuur zal

⁴⁶² De slechte kwaliteit van de DKK wordt hierbij niet als onvolkomenheid/fout ervaren; die is meer een gevolg van de gekozen methodiek.

bovendien efficiënter zijn voor provincies, omdat zij niet bij elke nieuwe delimitatie opnieuw het wiel hoeven uit te vinden.

10.3 Voorstel

Deze paragraaf bevat een uitwerking van de gewenste optimale situatie waarmee de gesignaleerde fouten en problemen kunnen worden ondervangen. Zoals eerder in dit boek, hanteer ik ook hier de driedeling vaststelling-registratie-beschrijving, zij het in enigszins afwijkende volgorde, met de vaststelling als laatste. De reden daarvoor is dat aanpassing van het kader geen doel op zichzelf is, maar grotendeels volgt uit de voorstellen voor de registratie. Een mogelijke uitbreiding op het voorstel (een 'plusvariant') komt in paragraaf 10.4 ter sprake. Aansluitend volgt een korte paragraaf (10.5) over het traject om van de bestaande naar de voorgestelde situatie over te gaan. Daarbinnen benoem ik kort de mogelijkheden om vooruit te lopen op de nieuwe situatie, met praktische aanpassingen in de kadastrale registratie die geen formele wet- of regelgeving vereisen.

10.3.1 Registratie

Vanuit de tegenwoordige visie van de overheid op de informatievoorziening (zie par. 5.3.3) en het feit dat gemeentegrensgegevens meervoudig binnen de overheid worden gebruikt, heeft deze gegevensset duidelijke kenmerken van een basisregistratie. Daarom zal ik er in dit voorstel van uitgaan dat deze gegevens worden ondergebracht in de systematiek van de basisregistraties. Dat biedt de mogelijkheid om de daarvoor geldende eisen te gebruiken als kader om te bepalen welke aspecten moeten worden geregeld opdat de gemeentegrensgegevens in een zelfstandige en geborgde registratie kunnen worden ondergebracht.

In paragraaf 5.3 zijn de eisen vermeld voor het aanmerken van een registratie als basisregistratie; in tabel 10.1 is bij elke eis aangegeven in hoeverre de huidige situatie rond de registratie van gemeentegrenzen daarmee spoort. Om de verdere behandeling ervan te structureren heb ik de eisen geclusterd naar de volgende vijf groepen:

- I. verankering en vorm;
- II. zeggenschap/verantwoordelijkheid;
- III. inhoud en kwaliteit;
- IV. leveranciers/afnemers (externe gebruikers);
- V. kostenaspecten.

De oorspronkelijke nummering uit Eisen (2002) is vermeld in de linkerkolom. Gemakshalve gebruik ik hier het begrip 'gemeentegrenzenregistratie' in vir-

Tabel 10.1 Eisen aan basisregistraties en de mate waarin de gemeentegrenzenregistratie daar nu al aan voldoet

Nr.	Eis	Situatie huidige gemeentegrenzenregistratie
I. Verankering en vorm		
1	De registratie is bij wet geregeld.	Nee.
11	De positie van de authentieke registratie binnen het stelsel van authentieke registraties is duidelijk gemaakt en de relaties met de basisregistraties zijn beschreven.	Er is alleen een relatie met de perceelsregistratie binnen kadastrale voorschriften.
3	De authentieke registratie wordt verplicht gebruikt door de hele overheid en de als authentiek aangewezen gegevens kunnen in de werkprocessen zonder nader onderzoek worden gebruikt.	Thans zijn er twee registraties: Topgrenzen en LKI/DKK, die voor verschillende doeleinden worden gebruikt; de gegevens in de DKK kunnen thans niet zonder nader onderzoek worden gebruikt; Topgrenzen kan, vanwege het kleinschalige niveau, niet als basisregistratie worden aangemerkt.
II. Zeggenschap/verantwoordelijkheid		
12	De zeggenschap over de authentieke registratie berust bij een bestuursorgaan en er is een minister verantwoordelijk voor het realiseren respectievelijk functioneren van de desbetreffende authentieke registratie.	De facto ligt de zeggenschap bij het Kadaster (is houder van de registratie); ligt formeel niet vast; de minister van VROM is verantwoordelijk voor het Kadaster, en de minister van BZK is verantwoordelijk voor gemeentegrenzen.
III. Inhoud en kwaliteit		
6	Er is duidelijkheid over inhoud en bereik van de registratie.	Niet formeel, in de praktijk wisselend (regelmatig overschatting van de rol van het Kadaster en de kwaliteit van de DKK).
9	Er is een stringent regime van kwaliteitsborging.	Nee.
2	De afnemers hebben een terugmeldplicht.	Niet formeel verplicht; de facto gebeurt dit wel.
IV. Leveranciers/afnemers		
7	Er zijn sluitende afspraken en procedures tussen de houder enerzijds en de leveranciers van de gegevens en de afnemers anderzijds.	Niet voor de leveranciers; voor de afnemers zijn er wel afspraken als onderdeel van de algehele regeling van de beschikbaarheid en de verstrekking van gegevens uit de kadastrale registratie.
8	Er zijn duidelijke procedures met betrekking tot de toegankelijkheid van de authentieke registratie.	Ja, als onderdeel van de algehele regeling van de toegankelijkheid van de kadastrale registratie.
10	Er is vastgelegd dat en hoe afnemers van gegevens op een niet-vrijblijvende wijze betrokken worden bij de besluitvorming betreffende de authentieke registratie.	Is (nog) niet aan de orde.
V. Kostenaspecten		
5	De realisatie en exploitatie geschieden tegen redelijke kosten en er is eenduidigheid over de verdeling daarvan.	Niet expliciet voor gemeentegrenzen; is onderdeel van de totale kostentoerekening van de kadastrale registratie; daar zijn tarieven voor vastgesteld; de kostenverdeling bij het ontstaan van nieuwe gemeentegrenzen is vastgelegd in ministeriële richtlijnen.
4	Er is duidelijkheid over de aansprakelijkheid.	Nee, er zijn alleen enkele algemene regels in de Kadasterwet: art. 117, lid 3 (over verzuimen in de bijwerking) en lid 4 (over verzuimen bij het verstrekken van inlichtingen); het is voorts de vraag of deze regels op de niet-formele registratie van gemeentegrenzen van toepassing zijn.

tuele zin voor het ensemble aan gegevens van en processen rond gemeentegrenzen. De eisen zijn letterlijk overgenomen, vandaar dat hier af en toe de term 'authentieke registraties' staat; in de verdere behandeling zal ik weer terugrijpen op de term 'basisregistraties'.

I. Verankering en vorm (eisen 1, 11 en 3)

Het gaat hier om de formele regelgeving om gemeentegrensgegevens als basisregistratie vorm te geven. Daarvoor zijn er vier mogelijkheden:

- a. binnen de Gemeentewet;
- b. binnen de wet-Arhi;
- c. binnen de Kadasterwet;
- d. in een afzonderlijke wettelijke regeling.

a. De *Gemeentewet* is de basiswet voor het gemeentelijk bestel en zou vanuit die optiek geschikt kunnen zijn voor het verankeren van een registratieve taak inzake gemeentegrenzen. Alle bepalingen omtrent opheffing, nieuwvorming en grenswijziging van gemeenten zijn echter sinds 2001 in de wet-Arhi opgenomen, de *Gemeentewet* vervult op het punt van de grenzen van gemeenten geen enkele functie meer. Introductie van een registratietaak voor gemeentegrenzen past derhalve niet meer in de systematiek van deze wet.

b. Een regeling via de *wet-Arhi* sluit goed aan op de formele verantwoordelijkheid voor gemeentegrenzen. Daarentegen is de *wet-Arhi* gericht op herindelingsprocedures, dat wil zeggen: op veranderingsprocessen, en niet op de registratie van de statische toestand. Het toevoegen van een registratiecomponent zou een vreemde component binnen de *Arhi*-systematiek gaan vormen.

c. De *Kadasterwet* kent al bepalingen voor de kadastrale kaarten en de daaraan ten grondslag liggende bescheiden (art. 49 e.v.), en het kan praktisch zijn om de gemeentegrensgegevens als onderdeel van deze registratie te laten 'meelopen' in deze wet. De kadastrale registratie is echter gericht op de rechten en beperkingen op onroerende zaken. Hij is door het Kadaster weliswaar administratief geordend per gemeente, maar de registratie van gemeentegrenzen valt niet onder deze kerntaak aangezien gemeentegrenzen geen privaatrechtelijk karakter hebben en ze – juridisch gezien – zonder betekenis zijn voor de vastlegging van (private) rechten op grond. Het Kadaster zou zelfs kunnen besluiten om een andere aanduidingssystematiek voor percelen te gaan gebruiken die niet meer is gekoppeld aan de gemeentelijke indeling,⁴⁶³ zonder dat de primaire taak van de dienst wordt geschaad.

463 De *Kadasterwet* geeft geen voorschrift; de kadastrale aanduidingssystematiek is geregeld in een Amvb (het Kadasterbesluit, art. 2).

Bij opneming van gemeentegrenzen in de kadastrale registratie blijft bovendien de situatie in stand dat de intern-kadastrale bedrijfsprocessen invloed hebben op de ligging ervan – terwijl dat precies andersom zou moeten zijn. Om deze redenen is een gemeentegrenzenregistratie, als onderdeel van de kadastrale registratiesystematiek in de Kadasterwet, geen geschikte optie.

d. Een *afzonderlijke regeling* past goed bij het zelfstandig karakter van gemeentegrenzen. Een speciale regeling voor gemeentegrenzen lijkt – gezien de omvang van de gegevensset – wat veel van het goede, maar die kan worden gecombineerd met de duidelijke en groeiende behoefte aan een goede registratie van méér soorten gebiedsgrenzen, waaronder die van waterschappen (Damoiseaux, 2005), woonplaatsen (Rietdijk, 2002: 33, 80, 101) en postcodegebieden⁴⁶⁴ (Rietdijk, 2002: 80-84). In de gemeenten-enquête (bijlage 2) zijn ook nog stadsdeelgrenzen⁴⁶⁵ en grenzen van bebouwde kommen⁴⁶⁶ genoemd, en er bestaat ook nog een wijk- en buurtindeling die het CBS in samenwerking met gemeenten onderhoudt. Een gebiedsgrenzenregistratie is bij uitstek een basisregistratie, omdat deze gegevens een op zichzelf staand karakter hebben, voor meerdere overheidsgebruikers van belang zijn, en niet afhankelijk mogen zijn van bedrijfsprocessen van gebruikerssystemen.

Binnen de basisregistratie(s) Adressen en Gebouwen, die vanwege hun nauwe samenhang in één traject (de BAG) worden ingevoerd, zijn al contouren van een gebiedsgrenzenregistratie waar te nemen. In de BAG is bepaald dat de grenzen van woonplaatsen geometrisch moeten worden vastgelegd, en omdat woonplaatsen in hun geheel binnen één gemeente moeten vallen sluit dit direct aan op de geometrische vastlegging van gemeentegrenzen. De Catalogus Adressen schrijft voor dat in de BAG gebruikt wordt gemaakt van de gemeentegrenzen van het Kadaster.⁴⁶⁷ De postcodegebieden vallen overigens uitdrukkelijk buiten de BAG, maar omdat deze gebieden elk geheel binnen één woonplaats moeten liggen, bestaat er hier een feitelijke relatie.

464 Postcodegebieden hebben in de afgelopen jaren een veel grotere toepassing gekregen dan de postbezorging: ze worden frequent gebruikt voor statistische toepassingen, voor navigatiedoeleinden, en dergelijke. Er zijn geluiden dat TPG Post de postcode in zijn huidige vorm op termijn van een aantal jaren wil gaan verlaten, omdat er modernere technieken voor de postsortering zijn.

465 Ook wel deelgemeenten genoemd. Deze worden ingesteld door de raad van de desbetreffende gemeente. Stadsdelen bestaan alleen in Amsterdam, Rotterdam en 's-Gravenhage.

466 Bebouwde kommen zijn gedefinieerd in art. 27 van de Wegenwet, in art. 20a van de Wegenverkeerswet 1994, en in art. 1 van de Boswet. De onderlinge verhouding van deze artikelen is niet goed afgebakend. In diverse andere wetten, zoals de Wet op de Ruimtelijke Ordening (art. 10, 21 en 35), het BW (boek 7, art. 309) en de onteigeningswet (art. 77) komt het begrip zelfs voor zonder definitie en zonder verwijzing naar andere wetten.

467 //bag.vrom.nl sub Catalogus Adressen/Woonplaatsen, resp. Handleiding woonplaatsen, versie 12 juni 2006, eveneens op //bag.vrom.nl (de Handleiding heeft overigens geen formele status, zo blijkt uit de website).

Mijn voorstel is derhalve om een ‘basisregistratie gebieden’ in te richten, waar de provincie- en gemeentegrenzen een onderdeel van uitmaken. Deze registratie moet grootschalig van aard zijn: de geometrie van de gebieden wordt vastgelegd op een zodanig detailniveau dat die aansluit op de GBKN, de DKK en soortgelijke grootschalige producten. Kleinschalige gebiedsindelingen kunnen door generalisatie van deze geometrie worden verkregen. Voorts zullen aggregaties van gebieden (bijv. gemeenten die samen een politiedistrict uitmaken) vanuit een gebiedenregistratie kunnen worden gegenereerd, op elk gewenst visualisatieniveau (‘kaartschaal’). Enkele gemeenten, waaronder Rotterdam, hebben al een werkende gebiedenregistratie die op deze manier is opgezet. Deze basisregistratie zal ook voldoen aan de INSPIRE-richtlijn (par. 5.3) die naar verwachting in 2008 van kracht wordt.

Deze basisregistratie is maatgevend voor alle andere overheidsregistraties die een van de gebiedsindelingen daaruit gebruiken. Zo zullen de gemeentegrenzen uit de gebiedenregistratie binnen de kadastrale percelenregistratie het kader vormen waarbinnen percelen moeten worden gevormd. Een bijkomend voordeel is dat de actualiteit in een zelfstandige registratie hoog kan worden gehouden, terwijl het aanbrengen van wijzigingen in de kadastrale registratie door het Kadaster naar believen kan worden gecombineerd met ander werk.

Voor de goede orde merk ik op dat in het navolgende de andere gebiedsindelingen in de voorgestelde basisregistratie buiten beschouwing worden gelaten; het definiëren daarvan zal in afzonderlijke onderzoekstrajecten moeten plaatsvinden.

Wetsvoorstel basisregistraties kadaster en topografie

Bij het voorgaande is het relevant om na te gaan wat de mogelijke betekenis is van het wetsvoorstel basisregistraties kadaster en topografie dat de minister van VROM op 2 mei 2006 bij de Tweede Kamer heeft ingediend.⁴⁶⁸ Het voorstel voorziet erin dat de regels omtrent deze basisregistraties zullen worden ondergebracht in de Kadasterwet. Op zichzelf bevat het wetsvoorstel geen ingrijpende wijzigingen: de taken die al eerder aan het Kadaster waren toebedeeld in de Kadasterwet worden in grote lijnen geherformuleerd naar de vorm van twee basisregistraties.

Voor ons onderwerp is het van belang dat de ‘landelijke kadastrale kaart’ (is gelijk aan de digitale kadastrale kaart) expliciet tot onderdeel van de basisregistratie wordt gemaakt (onderdeel L, onder 3, van het wetsvoorstel). In de aansluitende opsomming van de inhoud van deze kaart staat dat die ook bevat “de rijksgrens en de grens van een provincie of gemeente.” De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geeft hierover geen nadere informa-

⁴⁶⁸ Kamerstukken II, 2005/06, 30544. Het goedgekeurde wetsvoorstel is als wet van 5 maart 2007 gepubliceerd in Stb. 105. De wetstekst wijkt niet significant af van het wetsvoorstel.

tie. Dit roept de vraag op wat deze bepaling zou kunnen betekenen. Krijgt het Kadaster hiermee de formele taak om gemeentegrenzen te gaan registreren? En worden de bestaande door het Kadaster geregistreerde grenzen hiermee gevalideerd, in de zin dat die grenzen daarmee dan authentiek, dat wil zeggen de formeel juiste, zijn geworden? Naar mijn opvatting is in beide gevallen het antwoord ontkennend.

Wat betreft de formele taak: dit zou wel een opmerkelijke en erg indirecte manier zijn om een concrete taak aan een dienst toe te wijzen. Als dat al de bedoeling is, dan dient dat expliciet te worden geformuleerd en ook zou er een rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken, als verantwoordelijke voor de gemeentelijke indeling, moeten zijn gedefinieerd. Een formele registratietaak kan mijns inziens niet op dit wetsvoorstel worden gebaseerd.

De tweede vraag, inzake de authenticatie van de geregistreerde gemeentegrenzen, hangt nauw samen met het volgende principiële punt. Een basisregistratie wil zeggen dat de gegevens daaruit kunnen worden gebruikt zonder nader bronnenonderzoek. Voor de kadastrale kaart geldt echter precies het omgekeerde: dat is alleen een plaatje, men moet altijd teruggrijpen op de brongegevens (de veldwerken) (zie par. 3.3.3). Het is daarom principieel onjuist om de kadastrale kaart tot basisregistratie te 'bevorderen'. Theoretisch gezien kan alleen het archief van kadastrale brondocumenten in de basisregistratie worden opgenomen, maar dat archief is niet digitaal toegankelijk en het wetsvoorstel voorziet daar dan ook niet in.

Als er sprake zou zijn van een authenticatie, dan betekent dit dat de grenzen formeel (opnieuw) worden vastgesteld. Dit kan alleen plaatsvinden op de bij de wet-Arhi toegelaten manieren of een daartoe uitgevaardigde speciale wet, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken; het onderhavige wetsvoorstel biedt daarvoor echter geen aanknopingspunten.

Een minstens zo belangrijk bezwaar tegen de voorgestelde constructie is dat gemeentegrenzen onderdeel blijven uitmaken van de kadastrale percelenregistratie in LKI en dat daardoor de invloed van kadastrale bedrijfsprocessen op de ligging van gemeentegrenzen blijft bestaan. Ik acht dat voor een formele registratie niet acceptabel.

Positie binnen stelsel basisregistraties (eis 11)

Een basisregistratie gebieden heeft relaties naar alle andere basisregistraties waarin objecten voorkomen met een vaste plaats op het aardoppervlak. Naar de huidige stand van zaken zijn dit de volgende:

- basisregistratie adressen-gebouwen (BAG);
- basisregistratie kleinschalige topografie (zoals voorgesteld in het hiervóór genoemde wetsvoorstel);
- basisregistratie grootschalige topografie, GBKN (in voorbereiding);
- basisregistratie kadaster (percelen).

Deze basisregistraties zijn via hun geometrische component verbonden met de basisregistratie gebieden. Deze laatste bestaat immers uit gebiedsgrenzen die geometrisch en in coördinaten zijn vastgelegd. Bij een verblijfsobject bestaat de component uit een coördinatenpaar, waarmee bepaald kan worden binnen welke gebieden dit verblijfsobject zich bevindt. LKI en topografische bestanden zijn zelf geheel in XY-coördinaten vastgelegd, waarmee een directe relatie met gebieden kan worden gerealiseerd.

Verplicht gebruik door hele overheid (eis 3)

Het verplichte gebruik dient te worden vastgelegd in een wettelijke regeling, zoals dat bij andere basisregistraties gebeurt.⁴⁶⁹ Dat zal naar verwachting niet op enige weerstand stuiten: ook nu baseren gebruikers zich voor grootschalige geometrische gegevens over gemeentegrenzen op één bron, i.c. LKI. De naam en structuur van de registratie mag dan anders zijn, inhoudelijk verandert er voor gebruikers vrijwel niets.

II. Zeggenschap/verantwoordelijkheid voor de registratie (eis 12)

Met een zelfstandige basisregistratie gebieden als uitgangspunt ligt de vraag voor wie de verantwoordelijkheid daarover zou moeten hebben. Behalve bij het Kadaster zou de basisregistratie gebieden ook kunnen worden ondergebracht bij bijvoorbeeld het CBS, dat immers zeer veel met gebiedsgebonden gegevens werkt die deels al door het bureau zelf worden bijgehouden. Toch bestaat er geen bezwaar om de basisregistratie gebieden bij het Kadaster onder te brengen. De dienst heeft het beheer over gemeentegrenzen vanouds gevoerd in een context waarbinnen vrijwel elke externe regelgeving ontbrak, en met partners (ministerie, provincies, gemeenten) die geen structurele kennis en belangstelling hadden voor dit werk, en heeft dit naar algemene tevredenheid van belanghebbenden gedaan. Uit de gemeenten-enquête (bijlage 2), en uit gesprekken met provinciale ambtenaren, blijkt dat de rol van het Kadaster op dit punt onomstreden is. De uitbreiding van deze registratietaak tot 'gebieden' in brede zin brengt weliswaar nieuwe aspecten met zich mee, maar dat is geen essentiële verandering. Een dergelijke taak past ook bij het groeiend aantal registraties dat door het Kadaster wordt gevoerd of gaat worden gevoerd, zoals de basisregistratie percelen, de registratie van publiekrechtelijke beperkingen, en de registratie/uitwisseling van kabel- en leidinggegevens.⁴⁷⁰

⁴⁶⁹ Zie bijvoorbeeld art. 7k in het wetsvoorstel basisregistraties kadaster en topografie.

⁴⁷⁰ Het gaat in dat laatste geval om een virtuele registratie: de gegevens zijn fysiek bij elke afzonderlijke netbeheerder opgeslagen, terwijl het Kadaster ervoor zorg draagt dat een raadpleger via het internet al die afzonderlijk opgeslagen gegevens tegelijkertijd kan raadplegen. Het wetsvoorstel 'informatieuitwisseling ondergrondse netten' is in maart 2006 bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II, 2005/06, nr. 30475).

Ministeriële verantwoordelijkheid

Het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZ) is, binnen de grenzen van de wet, verantwoordelijk voor de gemeentelijke indeling als zodanig en daarmee ook voor de gemeentegrenzen. Binnen dit wettelijke kader is over een registratie niets geregeld en die wordt daarmee feitelijk overgelaten aan de provincies, en impliciet aan het Kadaster. BZ heeft ook nimmer de verantwoordelijkheid voor registratie van gemeentegrenzen op zich genomen; die heeft men altijd overgelaten aan het Kadaster (eerst onder Financiën, later onder VROM). Daardoor is het ministerie van VROM thans verantwoordelijk voor de gemeentegrenzenregistratie. Omdat VROM ook al verantwoordelijk is voor de ruimtelijke basisregistraties, ligt het voor de hand dat een basisregistratie gebieden ook een verantwoordelijkheid van VROM zal zijn.

De verdeling van de verantwoordelijkheid voor het (formele) beheer enerzijds (onder BZ) en registratie anderzijds (onder VROM) kan op zichzelf worden gehandhaafd; beide verantwoordelijkheden zijn tamelijk goed af te bakenen. Nader onderzoek acht ik nodig om na te gaan of de raakvlakken van deze beide verantwoordelijkheden (zoals bevoegdheid tot regelgeving) goed zijn gedefinieerd; dergelijk overleg dient plaats te vinden als daadwerkelijk wordt overgegaan tot een basisregistratie gebieden (zie par. 10.4).

Organisatieaspecten

De verwerking van gemeentegrenswijzigingen binnen het Kadaster vindt nu autonoom plaats in de afzonderlijke vestigingen, wat verschillen in aanpak en actualiteit met zich meebrengt. Voor een uniforme en gewaarborgde werkwijze moeten deze activiteiten centraal worden aangestuurd. Dit betekent dat er een specifieke taak op centraal niveau moet worden gecreëerd, met bevoegdheden om daadwerkelijk te kunnen aansturen. Hoe dat organisatorisch precies wordt belegd, kan aan het Kadaster worden overgelaten. Een dergelijke taak sluit aan op de toenemende centralisatie van taken en verantwoordelijkheden binnen het Kadaster.

Het ligt erg voor de hand om deze taak te combineren met de ondersteunende taak voor beheer en registratie van de rijksgrenzen die het Kadaster al van oudsher uitoefent (zie ook par. 1.4).

III. Inhoud en kwaliteit (eis 6, 9 en 2)

Feitelijke inhoud (eis 6)

De geometrie van gemeentegrenzen is beschikbaar in LKI. In paragraaf 7.2 is vastgesteld dat de kadastrale registratie de facto de burgerlijke gemeentegrenzen representeert. Die kunnen derhalve in beginsel een-op-een uit LKI worden overgenomen in de nieuwe basisregistratie gebieden; uiteraard moeten daarbij wel eenmalig controles worden uitgevoerd op consistentie en volledigheid. De manier waarop het overnemen van de gegevens uit LKI moet worden uitgevoerd, en de gevolgen voor LKI zelf en de processen daaromheen,

worden besproken in paragraaf 10.5, sub e.

In paragraaf 7.5 heb ik aangegeven dat de integratie van Topgrenzen en DKK noodzakelijk en technisch realiseerbaar is. Het Kadaster heeft ook al informeel uitgesproken dat deze integratie wordt beoogd, al was er begin 2007 nog geen concrete termijn aan verbonden. Met deze integratie kan overigens al op korte termijn worden begonnen; er hoeft niet mee te worden gewacht op de invoering van de nieuwe basisregistratie gebieden.

Terugmeldplicht afnemers (eis 2)

De melding door gebruikers van geconstateerde fouten is een formele vastlegging van wat in de huidige praktijk toch al gebeurt: bij vragen/problemen wordt het Kadaster meestal wel ingeschakeld. Een mogelijke belemmerende factor voor terugmeldingen is wel dat het Kadaster kosten voor het herstel van de fout in rekening brengt. Bovendien is het Kadaster nu niet verplicht om een melding te onderzoeken. (Of dat specifiek bij gemeentegrenzen een probleem is geweest, is mij niet bekend.) In een formeel geregelde situatie is dit helderder: de gebruikers hebben een terugmeldplicht, het Kadaster moet een melding behandelen, en dat mag – logischerwijze – niet leiden tot een rekening voor de melder.⁴⁷¹

Kwaliteitsborging (eis 9)

Uitgangspunt wordt dat geregistreerde grenzen alleen mogen worden gewijzigd op grond van een nieuw formeel besluit. Dat zal in een basisregistratie gebieden geen probleem zijn. Die kent immers geen andere bedrijfsprocessen die een oneigenlijke invloed op de registratie kunnen uitoefenen. Bij het Kadaster moet de gebiedenregistratie als zelfstandig systeem worden opgezet; in de huidige situatie – waarbij een gemeentegrens niet meer is dan een kadastrale perceelsgrens in LKI met een extra kenmerk – kunnen de gegevens en de bedrijfsprocessen immers nauwelijks van elkaar worden gescheiden. Bovendien passen andere gebiedsindelingen niet in de percelenregistratie zoals LKI die kent.

Kwaliteitsborging van de gemeentegrensgegevens in een basisregistratie gebieden stelt de volgende eisen:

- wijzigingen van gemeentegrenzen kunnen uitsluitend nog zijn gebaseerd op brondocumenten: de grensbeschrijvingen die GS in het kader van de wet-Arhi vaststellen;
- alleen geautoriseerde gebruikers mogen wijzigingen in de ligging (de geometrie) van gemeentegrenzen aanbrengen;
- er moeten duidelijke en limitatieve regels zijn voor eventuele ambtshalve correcties;

⁴⁷¹ Het wetsvoorstel basisregistraties kadaster en topografie meldt niets over de kosten (art. 7n; MvT, p. 14).

- de verwerkingstermijn van mutaties moet kort zijn: vóór 1 april van enig jaar moeten de grensveranderingen van 1 januari van datzelfde jaar⁴⁷² zijn verwerkt in de registratie, in verband met de levering van gegevens aan het ministerie van Financiën voor het Gemeentefonds (par. 7.5);
- nieuwe formele grensvaststellingsbesluiten moeten systematisch worden geregistreerd. Het bestaande interne voorschrift van het Kadaster dat een brondocument aan het proces-verbaal (PV) van de desbetreffende gemeente moet worden gehecht⁴⁷³ is achterhaald: veel PV's zijn inmiddels bij externe archiefdiensten ondergebracht en van veel later gevormde gemeenten bestaat er geen PV. De desbetreffende brondocumenten zijn formele openbare besluiten van gemeenten, provincies en het Rijk en die documenten worden bij deze instanties in elk geval volgens algemene wettelijke archiefregels bewaard. Een goed en consistent beheerd register met afschriften van deze brondocumenten is daarom afdoende; een 'zwaardere' status (bijvoorbeeld als inschrijfbaar feit) voegt niets toe. Ter wille van de consistentie moet het beheer van dit register op één plek in de Kadasterorganisatie worden ondergebracht en door interne voorschriften worden geborgd. Wanneer de gemeentegrenzen in één keer opnieuw worden vastgelegd (zie par. 10.5) is het niet nodig de historische grensvaststellingsbesluiten in het register op te nemen. De processen-verbaal kunnen dan zonder meer worden overgebracht naar de rijksarchiefdiensten in de provincies.
- de veranderingen van de ligging van gemeentegrenzen die samenvallen met dieptelijnen en met variabele riviermiddens moeten – zolang ze nog niet in coördinaten zijn gefixeerd (par. 9.2) – regelmatig (elke paar jaar) systematisch in de registratie worden verwerkt, opdat hiermee onder meer de meest actuele oppervlaktecijfers voor het Gemeentefonds kunnen worden berekend.

IV. Leveranciers/afnemers (eisen 7, 8 en 10)

Leveranciers (eis 6)

De leveranciers van gegevens over nieuwe gemeentegrenzen zijn de provincies: die maken alle brondocumenten, in casu de beschrijvingen van nieuwe gemeentegrenzen. Bij samenvoeging van gemeenten, zonder grensveranderingen, wordt er meestal geen grensbeschrijving gemaakt; dan is het Staatsblad het brondocument.

Voor de vormgeving van grensbeschrijvingen bestaan geen voorschriften. Dat leidt tot een individuele aanpak per provincie en tot vele manieren waarop grensbeschrijvingen en eventuele kaarten worden opgesteld, met gro-

⁴⁷² De wet-Arhi bepaalt dat een herindeling of grenscorrectie alleen op 1 januari van kracht kan worden.

⁴⁷³ Handleiding Kadaster (uitgave mei 1998), hoofdstuk IX, artikel 2.2; thans op Intranet Kadaster geplaatst (in gelijke bewoordingen).

te (kwaliteits)verschillen als gevolg (par. 4.6). Diverse provincies hebben in gesprekken aangegeven dat zij ad hoc improviseren, omdat er geen of weinig ervaring op dit punt bestaat.

De provincie heeft vanzelfsprekend een eigen verantwoordelijkheid voor het maken van grensbeschrijvingen, maar het opstellen daarvan zou zo veel mogelijk moeten worden gestandaardiseerd. De belangrijkste doelstelling moet zijn dat de grensbeschrijvingen en relevante besluiten (inhoudelijk) uniform zijn. Dit is niet alleen procedureel nuttig, het is ook een aspect van de kwaliteitsborging. Bovendien is het efficiënter omdat provincies maar af en toe een grensbeschrijving maken en daar dan een duidelijk handvat voor beschikbaar hebben.

Zo'n standaardisering kan goed binnen de aan het Kadaster toebedeelde taak worden vormgegeven. Naar mijn opvatting is formele regelgeving hier een te zwaar middel; volstaan kan worden met de verplichting voor GS om het Kadaster te horen, en dat moet worden waargemaakt met een kwalitatief goede ondersteuning in de vorm van modellen, aanwijzingen en adviezen. Het Kadaster kan ook vanuit deze positie advies geven in de gevallen dat provincies kwalitatief onvoldoende grensbeschrijvingen aanleveren. Een centraal coördinatiepunt zal voorts fungeren als kennis/ervaringscentrum: dan hoeft het niet meer te gebeuren dat de provincie Overijssel bij de herindelings van 2000 nog tekstuele grensbeschrijvingen bij de kaarten maakt, terwijl Noord-Brabant al in 1996 kon volstaan met louter kaarten.

De herindelingsprocedure biedt voldoende ruimte om een adviestraject met het Kadaster een plaats te geven. De doorlooptijd van de herindelingstrajecten is lang genoeg om een en ander te regelen zonder dat dit tot vertraging leidt: het duurt normaal gesproken minimaal drie maanden voordat de Eerste Kamer een door de Tweede Kamer goedgekeurd wetsvoorstel behandelt. En voor provinciale dan wel onderlinge grenscorrecties geldt dat het herindelingsontwerp minstens acht weken ter visie moeten worden gelegd. Het overleg over de op te stellen grensbeschrijving kan beginnen direct na goedkeuring van de Tweede Kamer, c.q. na de terinzagelegging van het herindelingsontwerp.

Het maken van de grensbeschrijving zelf blijft overigens een taak van de provincies zelf; wanneer zij dat door het Kadaster willen laten doen, dan zal dat in de vorm van een betaalde opdracht moeten gebeuren. Men zou kunnen overwegen om deze taak geheel bij de provincies weg te halen en op te dragen aan het Kadaster. Voor de standaardisering zou dit positief zijn, maar deze constructie brengt bestuurlijke complicaties met zich mee: grensbeschrijvingen moeten toch weer formeel door Gedeputeerde Staten worden vastgesteld, de Arhi-systematiek wordt complexer door de formele rol van het Kadaster, en voor deze nieuwe kadastrale taak moet een ministeriële verantwoordelijkheid worden gedefinieerd. De verwachte meerwaarde van deze taakoverheveling is mijns inziens echter te gering.

Er is veel voor te zeggen om de ondersteunende taak van het Kadaster uit te breiden door de dienst een rol te geven bij de voorbereiding en bestuurlijk-politieke behandeling van een herindelingsregeling. Dat gaat dan in het bijzonder over de kaarten bij de ontwerp-regeling. Een slechte kaart levert onherroepelijk problemen op bij de uitwerking in een grensbeschrijving. Bovendien bestaat de kans dat er bij slechte kaarten ‘onofficiële’ kaarten worden gebruikt (zoals bij de behandeling van de herindeling-Den Haag in 2000/2001), waardoor de nodige verwarring ontstaat over de status van dergelijke stukken – die immers de basis vormen voor het opstellen van de gedetailleerde grensbeschrijving.

Toch is een al te actieve rol – waarbij het Kadaster bijvoorbeeld verplicht advies moet worden gevraagd – minder gewenst, omdat het aantal participanten in het herindelingstraject al vrij groot is, de doorlooptijd van het proces toch vaak al (te) lang is, en er bijvoorbeeld ook een bestuurlijk-politieke reden kan zijn om bepaald kaartmateriaal te gebruiken.⁴⁷⁴ Daar moet een registratief georiënteerde dienst niet onnodig bij worden betrokken. Een vrijblijvende, actief-adviserende, rol is in zo’n traject voldoende; problemen en onvolkomenheden dienen in het natraject – bij de opstelling van de grensbeschrijving – in samenwerking met de provincies te worden opgelost.

Afnemers (eis 7)

Voor het grootste deel van de afnemers verandert er weinig: gegevens over gemeentegrenzen zijn nu in de DKK beschikbaar en dat wijzigt inhoudelijk niet als de gegevens in een andere basisregistratie zijn opgenomen. De kwaliteit (met name de stabiliteit) neemt wel toe, en verwarring omtrent het grensverloop als gevolg van verschillen tussen herindelingsregeling en grensbeschrijving zullen niet meer (kunnen) voorkomen. Hiervóór is al gemeld dat afnemers een terugmeldplicht krijgen.

Voor de afnemers van Topgrenzen verandert er in zoverre iets dat zij na de integratie van Topgrenzen in LKI een bestand krijgen dat uit LKI is afgeleid; de eerste keer zal het bestand verschillen kennen met de laatste Topgrenzen-versie. Die eerste keer moet er zeker goed en tijdig met het Centraal Bureau voor de Statistiek en het ministerie van Financiën worden overlegd; in dat overleg moet worden nagegaan welke financiële gevolgen de nieuw berekende oppervlakten kunnen hebben, en hoe de informatievoorziening op dit punt moet worden ingericht. Zoals ik al in paragraaf 3.5 heb aangegeven, zullen de financiële gevolgen meestal verwaarloosbaar zijn.

⁴⁷⁴ Een (overigens niet-verifieerbaar) verhaal is bijvoorbeeld dat de verouderde kaart bij het herindelingsvoorstel-Den Haag in 2000/2001 geen toeval was, omdat daar de te annexeren nieuwbouwwijken nog niet op waren aangegeven en daarmee een beeld werd gecreëerd alsof het voornamelijk om plattlandsgebied ging.

Toegankelijkheid (eis 8)

De toegankelijkheid van de gegevens is in de huidige situatie geregeld in de Kadasterwet; voor zover van toepassing kan deze regeling in de wet voor de basisregistratie gebieden worden overgenomen.

Betrokkenheid bij de besluitvorming (eis 10)

Een dergelijke betrokkenheid is een procesvereiste dat geen inhoudelijke gevolgen heeft voor het stelsel; deze eis blijft hier verder buiten beschouwing.

V. Kostenaspecten (eisen 5 en 4)

Er worden hierna drie soorten kosten onderscheiden.

a. Kosten van het Kadaster bij het splitsen van percelen als gevolg van het vaststellen van een nieuwe gemeentegrens (zie par. 4.2.1, noot 4)

Deze kosten worden thans door het Kadaster in rekening gebracht bij de provincie waarbinnen de nieuwe grens ligt. In sommige gevallen laten gemeenten zelf vooraf percelen splitsen op basis van de ontworpen grenslijn, en zij krijgen dan rechtstreeks de kosten gefactureerd. Dat kan om aanzienlijke bedragen gaan. Bij de grenscorrectie Beverwijk-Heemskerk van 2005⁴⁷⁵ werd de gemeentegrens, die dwars door huizen en percelen liep, gewijzigd om hem te laten samenvallen met straten en sloten. Daar was € 21.654 kadastraal werk mee gemoeid.⁴⁷⁶ Voor provincies/gemeenten is dat vaak een reden om de nieuwe grens zo veel mogelijk langs bestaande kadastrale perceelsgrenzen te laten lopen, ook als die niet precies overeenkomen met wat men topografisch als begrenzingen voor ogen had (voor enkele voorbeelden zie par. 7.3 en 9.1).

Concrete gegevens over de kosten die het Kadaster jaarlijks maakt voor perceelssplitsingen als gevolg van nieuwe gemeentegrenzen zijn niet voorhanden. Dit werk wordt per vestiging uitgevoerd en gefactureerd; bovendien wordt er (zoals bij Beverwijk-Heemskerk) soms vooraf tot splitsing overgegaan, dan wel wordt de splitsing 'meegenomen' bij een ander project (zoals de wijziging Ouder-Amstel-Amsterdam in 2006). Op grond van de hoeveelheid nieuwe grenzen raam ik de jaarlijkse kosten op € 50.000 tot € 100.000. Voor de goede orde: dit is exclusief de kosten die moeten worden gemaakt om de kadastrale registers en kaarten aan te passen; deze kosten worden altijd gedragen door het Kadaster zelf.⁴⁷⁷

⁴⁷⁵ Grensbeschrijving vastgesteld bij besluit GS van 13 december 2005, Prov. Blad 105.

⁴⁷⁶ Mededeling afd. Geo-Informatie van de gemeente Beverwijk, 9 februari 2006. Er werden in totaal 54 percelen gesplitst. Zoals in par. 4.2 is vermeld, is de prijs van een perceelssplitsing in 2006 verlaagd van € 401 naar € 175, wat de gemeente dan € 9.450 zou hebben gekost.

⁴⁷⁷ Brief van de Raad van Bestuur van het Kadaster aan de directeuren in de provincie van 25 januari 1995 (Boekwerk Kadaster Algemeen, september 1997, sub 8.20; de brief staat niet meer op Intranet Kadaster).

In een basisregistratie gebieden is deze problematiek op zichzelf niet van belang: grenzen worden daarin opgenomen zonder dat dit extra werk met zich meebrengt. Dit laat natuurlijk onverlet dat het Kadaster in zijn 'eigen' basisregistratie de perceelssplitsingen alsnog moet verwerken en daar kosten aan heeft. Om principiële redenen mogen deze kosten niet meer worden gefactureerd aan de desbetreffende provincie- of gemeentebesturen, opdat deze kosten geen overweging meer kunnen zijn bij het bepalen van een nieuwe delimitatie. De vraag is wie deze kosten dan wel moet dragen.

Uit de gemeentegewijze inrichting van de kadastrale registratie vloeit voort dat de kosten om de wijzigingen in de gemeentelijke indeling bij te houden als bedrijfsonkosten moeten worden beschouwd. Voor het Kadaster zullen die kosten naar mijn mening geen probleem hoeven te vormen. De totale netto-omzet bedroeg in 2005 € 234,8 miljoen, met een resultaat van € 32,4 miljoen.⁴⁷⁸ Bovendien zijn vanaf 1994 (de verzelfstandiging) tot en met 2007 de tarieven zes keer verlaagd vanwege het beperken van een vermogenoverschot.⁴⁷⁹ Een bedrag van € 50.000 tot € 100.000 kan in dat licht geen onoverkomelijk obstakel vormen.

Wanneer, zoals voorgesteld, nieuwe grenzen uitsluitend in coördinaten worden vastgelegd (zie ook par. 10.3.2), zullen veel vaker perceelssplitsingen optreden (kadastrale perceelsscheidingen zijn dan immers geen criterium meer). Daar staat echter tegenover dat de kosten van de verwerking van aldus beschreven grenzen door het Kadaster veel lager zullen worden: coördinaatgegevens kunnen immers geheel op kantoor worden verwerkt.

b. Kosten voor het inrichten van een basisregistratie gebieden (in elk geval voor het gedeelte gemeentegrenzen)

Deze kosten kunnen pas worden bepaald wanneer daadwerkelijk is besloten tot het formeel instellen van zo'n basisregistratie, met welke inhoud en onder welke voorwaarden. De kosten hangen onder meer af van de gekozen technische oplossing, en ook of er al dan niet meer soorten gebiedsindelingen in één keer worden 'meegenomen'. Een basisregistratie gebieden zal ruw geschat € 100.000 kosten (zeker wanneer de gegevens al beschikbaar zijn) en een relatief beperkte bijhoudingscapaciteit vergen; gebiedsgrenzen wijzigen immers niet zo vaak, dat zal maximaal enkele maanden per jaar werk omvatten.

Voorts zal er moeten worden nagegaan uit welke bron de financiering van de basisregistratie gebieden moet plaatsvinden. Hier kan worden aangesloten op de methoden die bij andere basisregistraties zijn of worden gevolgd. Overigens is dat op voorhand geen gelopen race: in het traject om te komen

⁴⁷⁸ Jaarverslag 2005 (www.kadaster.nl, ingezien 15 augustus 2006).

⁴⁷⁹ Persbericht Kadaster 1 juli 2002 (www.kadaster.nl, ingezien 15 augustus 2006), resp. Toelichting bij de Wijziging Regeling tarieven Kadaster (Stct. 2004, 19), idem (Stct. 2006, 83), en Terzake, november 2006.

tot een basisregistratie GBKN is de financiering een moeizaam traject gebleven.⁴⁸⁰ Nu gaat het bij de GBKN om een bedrag van rond de € 20 miljoen; een basisregistratie gebieden zal heel wat minder kosten, toch moet dit punt tijdig worden onderzocht. Er valt wat voor te zeggen om die kosten om te slaan over de gemeenten en provincies (via resp. het Gemeentefonds en het Provinciefonds); deze organen hebben immers bij uitstek belang bij goede gegevens over hun grenzen en ze moeten nu ook het Kadaster betalen als ze nauwkeurige liggingsinformatie willen hebben.

c. Kosten voor een actieve(re) rol van het Kadaster

In het voorgaande (10.3.1, onder IV) heb ik geadviseerd om het Kadaster in elk geval een ondersteunende rol te geven bij het standaardiseren van grensbeschrijvingen, en zo mogelijk een actievere rol bij de voorbereiding van nieuwe grenzen. Dat werk baat in hoofdzaak de provincies, en de kosten ervan zullen daarom in beginsel ten laste van hen moeten komen. Een mogelijkheid is om dit geld af te splitsen van het Provinciefonds. Overigens verwacht ik dat het standaardiseren, en de actieve(re) ondersteuning, de kwaliteit van de grensbeschrijvingen zal verbeteren, waardoor het binnen het Kadaster minder tijd kost om de gegevens te verwerken. Als de actieve(re) rol van de dienst door belanghebbenden als uitgangspunt wordt geaccepteerd, dient de kostenverdeling nader te worden onderzocht.

Aansprakelijkheid (eis 4)

Voor wat betreft de aansprakelijkheid kan worden aangesloten op hetgeen al in de Kadasterwet is bepaald (art. 117). Overigens zijn dat onduidelijke bepalingen, en voor zover viel na te gaan is er tot op heden nog geen beroep op gedaan. Het is niet duidelijk op welke gronden het artikel zou kunnen worden ingeroepen: het enige denkbare lijkt een nalatigheid van het Kadaster bij herstel van een gemelde fout te zijn, maar dat is vrij vaag. Het is de vraag of deze bepaling (en eventuele soortgelijke bepalingen in de basisregistratie) op enige termijn haar nut zal hebben. In het wetsvoorstel basisregistraties kadaster en topografie wordt hier niets naders over bepaald. Nader onderzoek over de reikwijdte van art. 117 Kadasterwet lijkt gewenst, voor zover dit relevant wordt geacht voor basisregistraties.

10.3.2 Grensbeschrijvingsmethoden

Methode

In paragraaf 8.4.4 is geconcludeerd dat het gebruik van coördinaten de eni-

⁴⁸⁰ GBKN-journaal nr. 40, augustus 2006 (uitgave LSV, www.gbkn.nl). Bij het ter perse gaan van dit boek was er nog geen overeenstemming over de financiering bereikt.

ge goede methode is om gemeentegrenzen mee te beschrijven. Daar valt als zodanig niets meer aan toe te voegen, en aldus beschreven grenzen kunnen zonder functionele of technische problemen in een basisregistratie gebieden worden opgenomen. Dit noopt tot aanpassing van art. 2 van de wet-Arhi (par. 10.3.3). Voorts houdt deze werkwijze in dat de processen rond LKI zullen veranderen; in dat systeem zal de geometrische ligging van gemeentegrenzen als absoluut moet worden aangenomen en niet meer mogen worden aangepast als gevolg van interne bedrijfsprocessen (zie voorts par. 10.5).

Procedure vaststellen grensbeschrijving

Een grensbeschrijving in coördinaten legt de absolute ligging van een nieuwe grens vast. Dat sluit goed aan bij de eis dat de ligging van een gemeentegrens absoluut moet zijn. In de ambtelijke voorprocedure waarbij een grensbeschrijving wordt ontworpen, zijn kadastrale kaarten (mede) daardoor niet meer bruikbaar als 'ondergrond'. Die functie kan in beginsel geheel worden overgenomen door de grootschalige topografische basiskaarten (GBKN; par. 5.3.1). De delimitatie van een nieuwe grens vindt dan plaats op basis van de topografische situatie op de GBKN, eventueel aangevuld met ontwerptekeningen van aan te leggen objecten die nog niet op de GBKN voorkomen (hiervoor kunnen wellicht ook recente luchtfoto's worden gebruikt). Uit het bestand kunnen vervolgens de coördinaten worden bepaald waarmee de grens formeel wordt beschreven. Kadastrale kenmerken spelen hierbij dus in het geheel geen rol meer.

Een aandachtspunt hierbij is dat er enkele technische specificaties moeten worden vastgesteld die bij het opmaken van coördinaatbeschrijvingen dienen te worden gehanteerd, zoals de toegestane soorten verbindingslijnen tussen coördinaatpunten (lijn, cirkelboog, en andere) of welke metadata er moeten worden opgeslagen. Het gaat hier te ver om daar in nader op in te gaan; het Kadaster dient in overleg met gebruikers een richtlijn met dergelijke specificaties op te stellen.

Bij een grensbeschrijvingsbesluit acht ik het, ter wille van eventuele gebruikers, overigens zeer wenselijk dat er altijd als bijlage een of meer gedetailleerde kaarten worden bijgevoegd, als visualisatie van de coördinaten in het besluit. Het is mijns inziens niet aan te bevelen om de kaart zelfstandig als beschrijving te gebruiken, al zou dat in principe wel kunnen (vergelijk de kadastrale detailkaarten die de provincie Noord-Brabant in 1996 van de herindeling heeft gemaakt). De precisie van de nieuwe grenslijn wordt dan erg afhankelijk van de kaartschaal, de lijndikte en andere kartografisch-technische eigenschappen van de kaart. Dat kan wel weer worden voorkomen door bij elk grensknikpunt expliciet de coördinaatwaarden te vermelden, maar daar is een tekstuele/cijfermatige grensbeschrijving beter voor geschikt.

Door deze werkwijze kan ook tegemoet worden gekomen aan de steeds terugkerende zichtbaarheidsparadox: de behoefte van bestuurders om een

'zichtbare' (topografische) grens vast te stellen die aansluit bij hun perceptie van een 'logische' begrenzing van hun grondgebied. De locatie van deze begrenzing is doorgaans op de topografische kaart aanwijsbaar. Zoals eerder aangegeven is 'zichtbaarheid' een slecht operationaliseerbaar criterium, omdat inherent aan topografie is dat de ligging daarvan op de lange termijn niet stabiel is (zie par. 4.3.2). Maar voor het moment dat de grensbepaling plaatsvindt is in ieder geval aan deze behoefte voldaan. Door de vastlegging in coördinaten is het overigens gemakkelijk na te gaan hoe op enig moment de gemeentegrens ligt ten opzichte van de actuele topografie; op grond daarvan kan desgewenst worden besloten om een procedure tot grensaanpassing te starten.

Natuurlijk is een kaart, ook de gedetailleerde GBKN, slechts een model van de werkelijkheid. Voorts is de inhoud niet uitputtend, en kent hij een zekere achterstand qua actualiteit. Terreinverkenning is de enige methode waarbij men zekerheid over een delimitatie kan krijgen. Zo nodig dienen dan extra gegevens te worden ingemeten die men bij de delimitatie wenst te betrekken. Deze kunnen dan in de (digitale) omgeving worden ingevoegd (net als ontwerptekeningen) zodat een samenhangend en compleet beeld beschikbaar is, op grond waarvan de definitieve grensbeschrijving kan worden opgesteld.

Ten slotte nog een opmerking over het te gebruiken coördinatenstelsel. In paragraaf 4.4.14 is beschreven dat er voor het alom gebruikte 'verschoven stelsel van de Rijksdriehoeksmeting' inmiddels een geherdefinieerde versie is, RD2000 genaamd. Die wordt echter in de dagelijkse geo-praktijk in Nederland niet gebruikt, en er is nog geen zicht op wanneer dat wel het geval zal zijn. Er is dus geen noodzaak om het coördinatenvoorschrift in de wet-Arhi aan te passen.

10.3.3 Vaststelling

Het formele kader voor de vaststelling van gemeentegrenzen wordt gevormd door de wet-Arhi. Er is geen aanleiding om dat als zodanig ter discussie te stellen. Ook de systematiek binnen de wet, en de verdeling van de rollen, behoeft geen aanpassing. Op grond van de bevindingen in dit onderzoek, is het wel noodzakelijk dat de wet op enkele punten wordt aangepast, en dan met name artikel 2.

a. Lid 1 schrijft voor dat er een of meer kaarten worden gevoegd bij een herindelingsontwerp, -advies en -regeling. Gebleken is dat de kwaliteit van deze kaarten vaak matig is, vooral omdat ze op (te) kleine schaal zijn afgebeeld. Voorgesteld wordt lid 1 aan te vullen met het voorschrift dat deze kaarten – indien er nieuwe gemeentegrenzen ontstaan – op schaal 1:25.000 of groter worden gemaakt.⁴⁸¹ In aansluiting op de komende basisregistratie topografie dient voor deze kaarten gebruik te worden gemaakt van de actuele topografische ondergronden uit deze basisregistratie.

Bij een eenvoudige samenvoeging van gemeenten, zonder grenswijziging, is een klein kaartje genoeg, omdat daar geen gedetailleerde grensbeschrijving op hoeft te worden gebaseerd.

Kaarten dienen altijd te zijn gewaarmerkt als onderdeel van het desbetreffende besluit, zoals de Raad van State al in 1987 heeft aanbevolen.⁴⁸²

- b. Lid 2 bepaalt dat een grensbeschrijving met kadastrale kenmerken dan wel met coördinaten moet gebeuren. Omdat gebleken is dat die eerste niet voldoende kwaliteit hebben, moet dit lid worden beperkt tot het gebruik van coördinaten. Deze moeten worden uitgedrukt in centimeters om aan de vereiste precisie voor een gemeentegrens te voldoen (par. 8.4.2).
- c. Lid 2 schrijft ook voor dat coördinaten in het verschoven stelsel van rijksdriehoeksmeting moeten zijn uitgedrukt. Het is nuttig om al rekening te houden met een eventuele overgang naar RD2000 (of anderszins), door toe te voegen dat een eventuele overgang naar een ander coördinatenstelsel bij ministerieel besluit kan geschieden. Dan is daar te zijner tijd geen wetswijziging meer voor nodig.
- d. De bepaling dat GS een verbeterbevoegdheid hebben wordt nu ad hoc in herindelingsregelingen opgenomen. Gezien het generieke karakter dient deze bepaling als onderdeel van artikel 2 van de wet-Arhi te worden opgenomen. De formulering, zoals die de laatste jaren in herindelingsregelingen is gehanteerd ('verbeteren van kennelijke onjuistheden', zie par. 6.4.1) kan worden gehandhaafd. Dat het ministerie van Binnenlandse Zaken er, in het geval Rijswijk-Den Haag, een ruimere interpretatie aan probeert te geven, zegt mijns inziens niets over de formulering als zodanig als wel over een oneigenlijk gebruik van de toegekende bevoegdheid. De verplichting van GS om de minister in kennis te stellen van de aangebrachte correcties, kan worden aangescherpt door deze inkennisstelling in de grensbeschrijving zelf op te laten nemen.

Een nadere regeling voor de mate waarin verschillen zijn toegestaan tussen de kaart bij de herindelingsregeling en de GS-grensbeschrijvingen acht ik niet zinvol; 'kennelijke onjuistheden' laten zich niet in grenswaarden vangen, dit zal van (herindelings)geval tot (herindelings)geval kunnen verschillen. Toetsing van eventueel 'misbruik' van de verbeterbevoegdheid is in de kern een zaak van bestuurders, niet van technische ambtenaren.

Ten behoeve van de toegankelijkheid van grensbeschrijvingen, acht ik het wenselijk dat GS wordt opgedragen om bij een grensbeschrijvingsbesluit grootschalige kaarten te voegen, als visualisering van de grensbeschrijving.

⁴⁸¹ In aansluiting op de opvatting van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken (par. 6.4.2). Dat betekent ook dat het in de praktijk veelvuldig gehanteerde formaat van A4-kaarten moet worden losgelaten; kaarten dienen in hun oorspronkelijke formaat beschikbaar te zijn.

⁴⁸² Kamerstukken II, 1985/86, B (advies van 23 juni 1986).

Het voert te ver om hiervoor een specifiek schaalniveau voor te schrijven, omdat de kaarten alleen ter visualisatie zijn bedoeld.

- e. In de praktijk blijkt dat de 'vindbaarheid' van decentraal vastgestelde grens-correcties tekortschiet. Dit kan worden ondervangen door een generieke publicatieplicht te introduceren (in aansluiting op een feitelijke publicatieplicht zoals die volgt uit de uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage van 29 september 2006, zie par. 6.4.3), en wel in de Staatscourant. De publicatie hoeft alleen te bestaan uit een kennisgeving, vergelijkbaar met aankondigingen van bijvoorbeeld bestemmingsplannen.

Publicatie dient plaats te vinden nadat Gedeputeerde Staten de grensbeschrijving hebben goedgekeurd; een nieuwe grens kan immers pas van kracht worden als die beschrijving is vastgesteld. De plicht geldt dus ook voor grensbeschrijvingen die naar aanleiding van een wettelijk vastgestelde herindelingsregeling zijn gemaakt: die laatste zijn weliswaar in het Staatsblad verschenen, maar de gedetailleerde beschrijving van de nieuwe grenzen is daarmee nog niet toegankelijk. Voorts geldt deze plicht voor rectificaties in eerder gepubliceerde besluiten. De plicht tot publicatie ligt bij Gedeputeerde Staten van de desbetreffende provincie. De inhoud van zo'n publicatie dient in elk geval te bevatten: het besluit waarbij een grensbeschrijving is vastgesteld, een korte toelichting, en gegevens over waar nadere informatie kan worden verkregen. (GS van Noord-Brabant volgt deze praktijk al een aantal jaren, zij het dat de melding in het Provinciaal Blad plaatsvindt.)

- f. Zoals al eerder aangegeven, acht ik het niet nodig om het Kadaster een formele rol te geven bij het proces om te komen tot een grensbeschrijving. Een kwalitatief goede ondersteuning zal voor de provincies aantrekkelijk genoeg zijn. Om echter te voorkomen dat het Kadaster geheel onkundig blijft van een komende grensverandering, moet in lid 2 worden toegevoegd dat het Kadaster moet worden gehoord.

Bij toepassing van deze voorstellen zal artikel 2 als volgt luiden:

1. Bij een herindelingsontwerp, een herindelingsadvies en een herindelingsregeling zijn een of meer gewaarmerkte kaarten gevoegd waarop de wijzigingen van de provincie- of gemeentegrenzen zijn aangegeven. Deze kaarten worden, voor zover het nieuwe grenzen betreft, op een schaal van 1:25.000 of groter vervaardigd. De kaarten zijn gebaseerd op de meest actuele topografische ondergronden die in de basisregistratie topografie zijn opgenomen.
2. Uiterlijk twee maanden na de vaststelling van de herindelingsregeling stellen gedeputeerde staten, het Kadaster gehoord, een beschrijving vast van de grenzen die zijn aangegeven op de bij de herindelingsregeling gevoegde kaart of kaarten. De beschrijving geschiedt met behulp van coördinaten van het verschoven stelsel van de Rijksdriehoeksmeting, uitgedrukt in centime-

ters. Bij hun besluit voegen gedeputeerde staten grootschalige topografische kaarten toe waarop de beschreven grenzen zijn aangegeven.

3. Gedeputeerde staten kunnen bij de vaststelling van de grensbeschrijving, als bedoeld in het tweede lid, kennelijke onjuistheden verbeteren in de grenzen zoals die aangegeven zijn op de bij de herindelingsregeling behorende kaart of kaarten. Zij vermelden in hun besluit welke correcties zij hebben aangebracht.
4. Een besluit tot vaststelling van een grensbeschrijving, of een rectificatie daarvan, wordt door gedeputeerde staten bekend gemaakt in de Staatscourant. Deze bekendmaking bevat in ieder geval de kenmerken van het besluit, een korte omschrijving, en de vermelding waar de inhoud van het besluit kan worden gevonden.
5. Bij regeling van Onze Minister kan worden bepaald dat de coördinaten, als bedoeld in lid 2, kunnen worden uitgedrukt in een ander stelsel.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft in een debat in de Eerste Kamer, dat ging over een wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling, toegezegd dat hij in de loop van 2006 met een notitie zal komen over herziening van de wet-Arhi, dit in verband met nieuwe opvattingen over de verschillende rollen van overheden bij gemeentelijke herindelingen.⁴⁸³ In dat kader kunnen de hier geformuleerde voorstellen worden meegenomen.

Tot slot is er nog het aandachtspunt dat kaarten bij herindelingsregelingen en grensbeschrijvingen integraal moeten worden gepubliceerd via de gebruikelijke kanalen (bij voorkeur digitaal, op www.overheid.nl en provinciale websites). De huidige praktijk dat kaarten groter dan A4 alleen analoog én slechts met grote moeite kunnen worden verkregen, is achterhaald: het is technisch geen probleem om grootformaat kaarten digitaal ter beschikking te stellen. Een wettelijk voorschrift hiervoor gaat wat ver; het is een zaak die het ministerie van Binnenlandse Zaken en de provincies zouden moeten oppakken.

10.4 Plusvariant: actieve rol van het Kadaster bij grenzenbeheer

In de praktijk zijn er drie situaties te onderkennen waarin de Arhi-systematiek niet of niet goed past bij de behoefte.

- Het komt regelmatig voor dat een gemeentegrens op microniveau onlogisch ligt: hij volgt bijvoorbeeld niet precies de kant van een weg of het midden van een sloot, doorsnijdt een huis, tuin of straat, of slingert heen en weer over een genormaliseerde beek. Dat is in essentie een allocatieprobleem,

en de wet-Arhi voorziet in een procedure waarin gemeenten onderling tot wijziging van een gemeentegrens kunnen besluiten. Daarmee zou de kous af kunnen zijn. Strikt genomen gaat het weliswaar om allocatie, maar bestuurders zien dit meer als ‘technisch grensonderhoud’ en daar wil men niet of marginaal bij worden betrokken; een Arhi-traject via gelijkkluidende gemeenteraadsbesluiten is daarvoor te zwaar. Dit soort grensbelopen blijft derhalve in stand, hoewel ze erkend ‘onlogisch’ zijn en het eigenlijk wenselijk is dat ze worden verbeterd.

- Regelmatig worden grensbeschrijvingen gebaseerd op een nog te realiseren situatie (zie par. 4.5 onder d2). Dat resulteert formeel gesproken in een ongedefinieerde grens – immers, er is geen precieze grensbeschrijving. Die wordt in een later stadium, nadat de weg is aangelegd of het kanaal is verbreed en dergelijke, ambtelijk alsnog gerealiseerd door het Kadaster (al dan niet in samenwerking met gemeenten), maar een herziene formele grensbeschrijving blijft achterwege. De jurisprudentie in de zaak Rijswijk-Den Haag (par. 6.4.3) geeft bovendien aan dat een ongedefinieerde grens niet overeenkomt met het karakter van een herindelingswet (c.q. grensbeschrijving) en dus eigenlijk niet aanvaardbaar is.
- Het toevoegen van aanvullende grenscorrecties tijdens het opmaken van een grensbeschrijving wijst erop dat er een zekere behoefte is aan een ‘ambtelijke’ aanpassingsmogelijkheid; de verbeterbevoegdheid van GS wordt regelmatig (te) ruim geïnterpreteerd. Vergelijkbaar zijn de resoluties van de minister van Financiën (par. 6.5.1) en de besluiten van GS van Noord-Brabant en Gelderland (par. 6.3.2) waar onder bewoordingen als ‘verbetering’ feitelijk kleine grenswijzigingen zijn doorgevoerd.

Uit dit alles kan worden afgeleid dat er een zekere behoefte bestaat om ondergeschikte allocaties ambtelijk af te kunnen laten doen. Hierin kan worden voorzien als het Kadaster de bevoegdheid krijgt om ‘technische aanpassingen’ aan gemeentegrenzen uit te voeren. Dat kan worden geïnitieerd door de dienst zelf, of op verzoek van gemeenten. Het gaat om gemeentegrenzen die:

- a. ooit samenvielen met de as van wegen, sloten en dergelijke, maar die door reconstructie of ruilverkaveling ‘los’ zijn komen te liggen;
- b. door huizen en/of erven lopen;
- c. dwars door het land lopen, zonder enig topografisch aanknopingspunt;
- d. op toekomstige objecten zijn gebaseerd en nog technisch moeten worden uitgewerkt;
- e. na de inwerkingtreding van een herindelingsregeling minder gelukkig gekozen blijken te zijn.

De belangrijkste vraag is hier welke reikwijdte deze bevoegdheid zou moeten hebben. Het moet uitdrukkelijk gaan om ‘technische aanpassingen’, waar politiek-bestuurlijk geen discussie over kan ontstaan. Dat kan worden ingevuld

met de volgende beperkingen:

- een grens mag niet meer dan 50 meter worden verplaatst;
- een verandering mag betrekking hebben op maximaal 1% van het oppervlak van één der betrokken gemeenten, met een bovengrens van 25 hectare;
- grondeigenaren moeten akkoord gaan;
- het gaat om gebieden zonder permanente bewoning.

Een wijziging kan alleen als ‘technische aanpassing’ worden aangemerkt als die aan alle vier de beperkingen voldoet. De genoemde 50 meter, 25 hectare en nul bewoners zijn overigens arbitrair, deze getallen zijn hier bedoeld als indicatie.

De procedure zal als volgt zijn:

- het initiatief kan worden genomen door hetzij een belanghebbende gemeente hetzij door het Kadaster zelf (als een voorlopige grens definitief wordt ingemeten, of wanneer een probleem wordt geconstateerd tijdens een kadastraal werkproces);
- het Kadaster maakt een voorstel voor een nieuwe grensbeschrijving;
- dit voorstel wordt ter kennis gebracht van de betrokken gemeentebesturen;
- de gemeentebesturen moeten binnen een bepaalde termijn reageren, anders worden zij geacht stilzwijgend akkoord te zijn gegaan. Een termijn van zes weken lijkt passend, in aansluiting op de algemene bezwarentermijn zoals de Algemene wet Bestuursrecht die hanteert;
- als een gemeentebestuur binnen deze termijn bezwaar aantekent, dan vervalt het voorstel van het Kadaster en moeten de betrokken gemeenten zelf desgewenst een Arhi-procedure beginnen;
- bij aanneming van het voorstel dient de nieuwe beschrijving te worden bekendgemaakt in de Staatscourant (vergelijk par. 10.3.3). Het is bestuurlijk gezien het zuiverst om dat door Gedeputeerde Staten te doen plaatsvinden. Deze stap maakt de procedure wel weer zwaarder en voegt op zichzelf niets toe; om pragmatische redenen zou daarom kunnen worden bepaald dat in dit geval de bekendmaking door het Kadaster geschiedt.

Deze actieve rol voor het Kadaster sluit goed aan op de mogelijkheden en de expertise van de dienst voor een basisregistratie gebieden. Bovendien past zo’n rol in de perceptie van externe ambtelijk betrokkenen. Het wordt mogelijk om flexibel en snel in te spelen op gewijzigde topografische omstandigheden, en alle kleine onregelmatigheden die te zwaar zijn voor een Arhi-traject kunnen op een efficiënte wijze worden aangepakt.

Vanzelfsprekend kan deze nieuwe rol niet zonder meer worden geïmplementeerd. De belangrijkste stap is dat de wet-Arhi moet worden aangepast, omdat het hier een nieuwe mogelijkheid betreft voor het wijzigen van gemeentegrenzen (in artikel 3 zal de mogelijkheid moeten worden geopend,

en in een nieuw artikel moet de verkorte procedure worden geregeld). Voorts zal moeten worden bekeken hoever zo'n actieve rol moet gaan, en welke capaciteit en kosten daarmee gemoeid kunnen zijn. Het is niet de bedoeling dat het Kadaster actief gaat zoeken naar te verbeteren grenzen: als er geen concrete aanleiding bestaat, dan hoeft er ook geen werk te worden verzonnen.

Een interessante mogelijkheid is om aan het Kadaster een dergelijke bevoegdheid tijdelijk toe te kennen bij het formeel vaststellen van alle gemeentegrenzen die uit LKI afkomstig zijn (zie 10.5, sub b). De gemeenten zouden dan bij de tervisielegging van de voorgestelde grenzen ook inhoudelijke wijzigingen – binnen de gestelde beperkingen – kunnen aanvragen. Dat leidt tot opgeschoonde grenzen, analoog aan het opschonen/systematiseren van adres- en gebouwgegevens in de desbetreffende basisregistraties. Eigenlijk is het een moderne variant op de grensbepaling bij de oprichting van het Kadaster: de gemeentegrens wordt opnieuw nagelopen en zo nodig aangepast, op basis van kaarten en overleg.

10.5 Overgangstraject

Voor de realisatie van de basisregistratie gebieden moeten, voor wat betreft de gemeentegrenzen, een aantal stappen worden gezet. In deze paragraaf beschrijf ik deze stappen en de belangrijkste aandachtspunten daarbij. Dat zal verder moeten worden onderzocht in een afzonderlijk traject, waarbij het Kadaster, de ministeries van Binnenlandse Zaken en VROM, provincies en gemeenten zijn betrokken. Het voert te ver om dat op deze plaats gedetailleerd uit te werken.

a. Verbetering van de gegevens over burgerlijke gemeentegrenzen in LKI

De geometrische ligging van de gemeentegrenzen in LKI kent een aantal onvolkomenheden (par. 5.2 en 10.1). Voordat deze liggingsgegevens in de basisregistratie gebieden worden opgenomen, moet de vraag worden beantwoord of, en in hoeverre, nog inhoudelijke aanpassingen nodig zijn of technische verbeteringen moeten worden aangebracht. In dit verband dient ook te worden onderzocht hoe in het algemeen de variabele grenzen in rivieren en langs dieptelijnen kunnen worden gefixeerd (zie par. 9.2).

b. Procedure om de gemeentegrenzen formeel vast te stellen

De onderbrenging van de huidige gemeentegrenzenregistratie in een basisregistratie gebieden betekent dat alle overheidsinstanties deze grenzen verplicht moeten gaan gebruiken. Het verdient daarom sterk aanbeveling om de gemeentegrenzen eenmalig formeel opnieuw vast te stellen: een soort 'generaal pardon'. Daarmee wordt een consistente en landsdekkende registratie gerealiseerd die niet meer door gebeurtenissen uit het verleden wordt beïn-

vloed: eerdere grensvaststellingsbesluiten zijn na een formele hervaststelling immers niet meer van toepassing. Voor deze hervaststelling dient eenmalig een procedure te worden doorlopen, om eventuele onzekerheden en knelpunten weg te nemen. Het ligt voor de hand dat deze procedure, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken, door het Kadaster wordt geïnitieerd en begeleid. Het gaat om onder meer het maken van afspraken met de betrokken ministeries en met de provincies, over de te nemen stappen, te stellen voorwaarden en dergelijke; de terinzagelegging van de te formaliseren grenzen, plus een bezwarenprocedure; en de formele vaststelling van het eindresultaat bij wet (waarbij de vaststelling van de gedetailleerde beschrijvingen in dit specifieke geval aan de minister kan worden gedelegeerd). De kans dat er reële bezwaren tegen een grenslijging in de registratie worden ingebracht is erg klein: bezwaren zullen naar mijn inschatting niet over de registratie als zodanig gaan, maar zullen voorstellen bevatten om een grens te verbeteren. Dergelijke voorstellen vallen buiten de procedure, omdat dit allocatiebeslissingen zijn.

c. Inrichting van de basisregistratie gebieden

Parallel aan het bovenstaande kan het traject worden gestart om tot een basisregistratie gebieden te komen. Dat initiatief moet mijns inziens komen van het ministerie van VROM als verantwoordelijke voor de ruimtelijke basisregistraties, met uiteraard het Kadaster als ondersteunende organisatie en in goed overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken. Hierbij moet ook de financiering aan de orde komen (par. 10.3.1, sub V, onderdelen b en c).

d. Wijziging wet-Arhi

Zoals aangegeven in paragraaf 10.3.3 zal ook de wet-Arhi moeten worden aangepast. Hiervoor zijn de gebruikelijke procedures van toepassing.

e. Aanpassen van procedures rond LKI

LKI valt, na inrichting van een basisregistratie gebieden en de beëindiging van de beheerfunctie voor gemeentegrenzen, weliswaar buiten het bereik van dit onderzoek, maar deze opzet heeft wel enkele consequenties voor het systeem en de processen. Deze moeten zodanig worden aangepast dat die worden gebaseerd op de geometrie uit de basisregistratie gebieden; de ligging van gemeentegrenzen in LKI wordt daarmee *absoluut* vastgelegd, niet meer *relatief*. Dat betekent ook dat een nieuwe gemeentegrens, vastgelegd in coördinaten, bestaande kadastrale percelen kan (en vaak zal) doorsnijden.⁴⁸⁴ Ter voorkoming van miniperceeltjes kunnen daarbij de marges worden toegepast uit

484 Dit geldt uiteraard alleen zolang het Kadaster de bestaande systematiek op basis van de kadastrale gemeente-indeling handhaaft.

het proces van kaartverbetering (28 of 56 cm, zie par. 3.3.2); alleen bij grotere afwijking hoeft er perceelssplitsing en -vorming plaats te vinden. De consequenties lijken me overigens gering: door de een-op-een-overname van de bestaande grenzen uit LKI is initieel geen splitsing van percelen noodzakelijk. Alleen bij nieuwe gemeentegrenzen zullen perceelssplitsingen optreden (zie ook par. 10.3.1, V, 'Kosten').

Tussenfase

Overigens kan een overgangstraject al beginnen voordat er een formele basisregistratie gebieden is gerealiseerd. Omdat de basisregistratie gebieden bij het Kadaster wordt ondergebracht, is het goed mogelijk om daar inhoudelijk al op vooruit te lopen, onder meer door de integratie van Topgrenzen in LKI, en het aanpassen van procedures om de registratie van gemeentegrenzen te waarborgen. Voor deze stappen is geen wetgeving vereist, noch inspanning van derden, en de uitvoering kan dus geheel binnen het Kadaster worden gerealiseerd.

Plusvariant

In het geval besloten wordt om de plusvariant te implementeren, zullen de randvoorwaarden, procedures en de reikwijdte van de bevoegdheid nader moeten worden uitgewerkt, met de voorstellen uit paragraaf 10.4 als eerste aanzet. Ook hierbij zullen het ministerie van Binnenlandse Zaken (regelgeving), Kadaster (uitvoering) en provincies en gemeenten (belanghebbenden) moeten worden betrokken.

10.6 Synthese

Bijna tweehonderd jaar geleden hebben de landmeters-delimitateur van het Kadaster tienduizenden kilometers gelopen om alle gemeentegrenzen te verkennen en te registreren. Ze hebben gebruikgemaakt van de kennis van duizenden burgemeesters, schouten, plaatselijk bekende aanwijzers, en wie dan ook maar wist waar de grenzen moesten liggen. Alle gemeentegrenzen werden – gelet op het doel van het Kadaster en afgezet tegen de mogelijkheden van die tijd – voor heel Nederland nauwkeurig, consistent en structureel vastgelegd. Dat het niet ging om een formele registratie van gemeentegrenzen deed daar niets aan af: met de invoering van het Kadaster bestond er in beginsel geen twijfel meer over waar de gemeentegrenzen lagen – een heel verschil met de zeer diverse, alleen lokaal beschikbare, gegevens van vóór die tijd.

Het beheer van gegevens van gemeentegrenzen was sindsdien de facto een taak van het Kadaster, en de plaatselijke kennis omtrent de grenzen verdween al gauw. De dienst voerde de beheerstaak uit naar tevredenheid van alle (overheids)partijen, zonder dat dit formeel was geregeld. Het Kadaster was

ook de enige instantie die hiervoor de kennis en de middelen bezat, en loste eventuele problemen bij grensvaststelling doorgaans in ambtelijk overleg op. Of dat goed gebeurde, konden (en wilden) de andere partijen niet nagaan.

Sinds een paar decennia zijn er ontwikkelingen gaande die de vanzelfsprekende rol van het Kadaster doen afnemen. De toegenomen technische mogelijkheden (GIS, GPS, digitale gegevensbestanden, en dergelijke) maken dat nu ook anderen buiten het Kadaster met gemeentegrenzen kunnen werken. Een principiële probleem daarbij is dat de relatieve ligging van grenzen in de digitale kadastrale kaart wringt met de absolute ligging van gegevens in andere geometrische bestanden. Meetgegevens van de gemeentegrenzen zijn er veelal niet meer, waardoor in feite de geometrische ligging van een groot deel van deze grenzen onzeker is. Daarbij komt dat door kadastraal-interne bedrijfsprocessen de ligging van gemeentegrenzen op de kaarten nogal eens wijzigt. Verder brengt de wet-Arhi een complexere bestuurlijke situatie met zich mee, waarbinnen problemen optreden die niet meer kadastraal-ambtelijk kunnen worden opgelost. Ten slotte speelt nog de nieuwe visie op de informatievoorziening bij de overheid een rol, waarbij het opslaan van meervoudig gebruikte gegevens in een gestructureerde en geborgde (basis)registratie wordt voorgestaan.

Hoewel er geen sprake is van een acuut bestuurlijk of maatschappelijk probleem, is het wenselijk om het stelsel van de vaststelling, registratie en beschrijving van de gemeentegrenzen op een aantal aspecten te verbeteren. De voorstellen die in dit boek worden gedaan, voorzien daarin. De gegevens over gemeentegrenzen worden gescheiden van de kadastrale percelenregistratie en ondergebracht in een basisregistratie gebieden, het Kadaster blijft een belangrijke rol houden, er is een stabiele grensbeschrijvingsmethode aangenomen, en in de wet-Arhi worden enkele bevoegdheden en verplichtingen nader aangescherpt. Als implementatietraject stel ik een soort 'generaal pardon' voor, waarbij alle bestaande gemeentegrensgegevens na een terinzagellegging in één keer worden gevalideerd. Alle eerdere grensvaststellingsbesluiten komen daarmee te vervallen, en alle vergissingen en interpretaties uit het verleden worden hiermee gesanctioneerd. Met goede regels, goede organisatie en goede technische ondersteuning kan dan worden voorkomen dat er in de toekomst opnieuw verstoringen gaan optreden.

Daarmee herhaalt zich de geschiedenis: net als bijna twee eeuwen terug worden alle gemeentegrenzen nagelopen en consistent en structureel vastgelegd (dit keer zelfs formeel), en alle bestaande onduidelijkheden en onzekerheden komen te vervallen. De geschiedenis herhaalt zich echter niet helemaal: het werk kan hoofdzakelijk achter de schrijftafel plaatsvinden, alle benodigde gegevens zijn immers digitaal beschikbaar. De burgemeester kan dus thuisblijven, en voor de landmeters-delimitateur is er geen taak meer – zij zijn in dit digitale tijdperk niet meer nodig. Hen wacht een uitdaging als landmeter-nieuwe-stijl bij het Kadaster.

Bijlage 1 Overzicht van bronnen

1 Archief grensvaststellingsstukken

Gegevens over gemeentegrenzen en de wijzigingen daarvan zijn zeer verspreid over archieven van Rijk, provincies, gemeenten en het Kadaster. Voorafgaand aan, en ook nog tijdens, dit onderzoek heb ik een archief opgebouwd van alle grensvaststellingsbesluiten sinds omstreeks 1810. Per besluit is een dossier aangelegd met:

- een afschrift van het besluit;
- kartografisch materiaal;
- eventuele bijbehorende stukken, aanvullende besluiten en dergelijke.

Met name van KB's van vóór 1848, die zich in het Nationaal Archief bevinden, kon niet altijd een kopie worden gemaakt; in die gevallen is de essentie van het besluit met aantekeningen vastgelegd. In totaal zijn ongeveer 1200 dossiers aangelegd.

De bronnen voor deze gegevens zijn:

- de inventarissen op de KB's bij het Nationaal Archief;
- de processen-verbaal bij het Kadaster;
- het Staatsblad en de Staatscourant;
- provinciale bladen;
- minuutplans, bijbladen, hulpkaarten en veldwerken bij het Kadaster.

Van sommige niet-gepubliceerde gegevens heb ik rechtstreeks kopieën verkregen uit de desbetreffende archieven (met name van provincies).

De processen-verbaal van het Kadaster heb ik alle doorgenomen, maar ik heb er alleen gegevens uit overgenomen als er sprake was van een grensverandering of grensgeschil.

De stukken in dit archief zijn niet extern toegankelijk. De gegevens over de besluiten en de statistische gegevens over grenswijzigingen heb ik opgeslagen in een database, die in 2007 beschikbaar komt op www.gemeentegrenzen.nl.

2 Vergelijkingsonderzoek LKI-Topgrenzen

Heel veel aanwijzingen en gegevens voor dit onderzoek zijn afgeleid uit het vergelijkend onderzoek van de digitale gemeentegrenzen in de LKI-bestanden van het Kadaster en in Topgrenzen van de Topografische Dienst. De gevolgde werkwijze voor elk van de (toen) vijftien Kadastervestigingen was als volgt:

- de grenzen uit LKI en Topgrenzen zijn 'over elkaar heen' geplot op een schaal van 1:50.000 of 1:60.000;
- de op de plot zichtbare verschillen tussen beide bestanden zijn geïnventariseerd. 'Zichtbaar' komt in de praktijk neer op verschillen groter dan ca. 0,2 mm op de kaart, ofwel meer dan ongeveer 10 meter in het terrein;

- verder zijn uit mijn archief van grensvaststellingsstukken de grenswijzigingen nagelopen die in het gebied hebben plaatsgevonden;
- bij de desbetreffende Kadastervestiging is onderzoek verricht naar de mogelijke achtergrond van de verschillen. Hierbij is gebruikgemaakt van hulpskaarten, veldwerken, en van de LKI-eilandkaarten (een enkele met GBKN-ondergrond, meestal zonder);
- daarna zijn de afzonderlijke verschillen geanalyseerd op basis van de verzamelde gegevens, wetten en besluiten, topografische kaarten etcetera;
- per vestiging is een rapport opgesteld waarin de bevindingen, de conclusies en de aanbevelingen zijn vermeld.

Van deze bevindingen heb ik uitgebreid gebruikgemaakt bij het onderzoek ten behoeve van dit boek. Een uitgebreidere beschrijving van de resultaten is te vinden in Van der Meer (2001). De vijftien deelrapportages zijn niet gepubliceerd.

3 Geraadpleegde personen

N.B.: de uitspraken in dit boek zijn geheel voor mijn eigen rekening en kunnen aan geen van de hieronder genoemde personen worden toegeschreven.

	instantie (*)
W. van Berk	(Oud-medewerker) Kadaster
P. Bervoets	Provincie Noord-Brabant
J.L. Bruning	Kadaster
I.A. Elema	Hydrografische Dienst
P.W. Geudeke	(Oud-medewerker) Topografische Dienst
M. Groene	Ministerie van Binnenlandse Zaken
K. van der Hoek	Kadaster
A.V. Hoekstra	Kadaster
J. de Jong	TU Delft
O. de Jong	Topografische Dienst
J.A.M. Kennis	Provincie Noord-Brabant
D. Kijk in de Vegte	Provincie Overijssel
Z. Klaasse	Kadaster
E. Kolk	Topografische Dienst
W. Kuiper	Gemeente Almelo
N.F.M. van Leeuwen	Centraal Bureau voor de Statistiek
M.J.P.M. Lemmens	TU Delft
J.H.M. Maassen	Provincie Limburg
P.K. Neukirchen	Provincie Zuid-Holland
P.J.M. van Oosterom	TU Delft

G. van Orsouw	Provincie Noord-Brabant
G. van Osch	Kadaster
H.D. Ploeger	TU Delft
C. Riezebos	Ministerie van Binnenlandse Zaken
R.P.E. van Rossem	Ministerie van VROM
H. van Rossum	(Oud-)Tweede Kamerlid
M.A. Salzmann	Kadaster
M.J. Scheele	(Oud-medewerker) Kadaster
A. Scholman	Kadaster
W. van Setten	Provincie Gelderland
H.W. de Wolff	TU Delft
J.A. Zevenbergen	TU Delft

(*) ten tijde van mijn contacten met de desbetreffende persoon

Voorts heb ik contact gehad met tientallen medewerkers en oud-medewerkers van gemeenten, provincies, Kadaster, Rijkswaterstaat en universiteiten over invulling van details in dit boek.

Bijlage 2 Gemeenten-enquête

In mei 2005 is een enquête gehouden onder gemeenten om inzicht te krijgen in hun activiteiten en opvattingen inzake de registratie van gemeentegrenzen. Hij is per email verzonden aan ambtenaren in de desbetreffende gemeenten die verantwoordelijk dan wel nauw betrokken zijn bij de (geometrische) informatievoorziening van de gemeente. De gegevens van de geënquêteerde personen zijn verzameld via overleggroepen in het geo-werkveld. Er is bewust niet voor gekozen om een enquête onder alle 467 gemeenten te houden, op grond van de aanname dat een redelijke steekproef (20-25% van de gemeenten) voldoende beeld zou geven; als de uitkomsten zeer wisselend zouden zijn, zou alsnog een bredere of meer gerichte enquête kunnen volgen. In de steekproef zijn gemeenten uit alle provincies en uit alle grootteklassen opgenomen.

In totaal zijn 105 enquêtes verzonden, waarvan er 65 ingevuld retour zijn gekomen: een respons van 62%. De spreiding van de ontvangen enquêtes over de bevolkingsgrootte van gemeenten is weergegeven in Tabel B2.1. Uit deze tabel blijkt dat vooral de gemeenten onder de 20.000 inwoners beperkt zijn vertegenwoordigd. De belangrijkste reden hiervoor is dat de ambtelijke organisaties van deze gemeenten veelal te klein zijn voor een specialist geo-informatie, waardoor er weinig enquêtes op naam konden worden verstuurd.

Tabel B2.1 Spreiding ontvangen enquêtes over bevolkingsgrootte van gemeenten

Grootteklasse	Aantal	%	Totaal aantal gemeenten	% dat in enquête participeerde
> 100.000 inw.	9	14	25	36
50.000-100.000 inw.	15	23	40	38
20.000-50.000 inw.	30	46	178	17
< 20.000 inw.	11	17	224	5
Totaal	65	100	467	14

De opzet van de enquête was gericht op drie vraagpunten:

- verricht de gemeente zelf activiteiten voor de registratie van gemeentegrenzen?
- welke (andere) bronnen voor de ligging van gemeentegrenzen worden door de gemeente gebruikt?
- welke bronnen vindt de gemeente maatgevend voor de ligging van een gemeentegrens?

Er is bewust gekozen voor een korte enquête van tien vragen, om een indicatie te krijgen van feiten en heersende opvattingen. De inschatting was dat gedetailleerde enquêtevragen geen zin zouden hebben, gezien de verwachting dat de ligging van gemeentegrenzen voor de meeste gemeenten geen bijzonder punt van aandacht was. Een 'zware' enquête zou bovendien de respons

negatief kunnen beïnvloeden. Via een open vraag aan het einde kon men nog bijzonderheden melden, die aanleiding konden geven tot een diepgaander onderzoek bij een specifieke gemeente.

De enquête bestond uit de volgende vragen:

1. Beschikt uw afdeling over de geometrische ligging van de (gehele) gemeentegrens op grootschalig niveau?
2. Houdt u zelfstandig (dat wil zeggen: met eigen metingen en registratie) bij waar de grens van uw gemeente ligt?
- 3a. Als u de gemeentegrenzen extern betreft: uit welke bron(nen) (producent, productnaam) haalt u gegevens over de ligging van gemeentegrenzen?
- 3b. Wat is uw mening over de kwaliteit van de gemeentegrensgegevens uit deze bron(nen)? (svp kiezen uit: zeer goed – goed – redelijk – matig – slecht)
NB: deze tabel is gebaseerd op de antwoorden in de 63 enquêtes waarin bij vraag 3a als externe bron 'kadastrale gegevens' is aangegeven.
- 4a. Als er vragen (zouden) zijn over de precieze ligging van de gemeentegrens, welke bron is voor u dan doorslaggevend?
- 4b. Met welke precisie dient de geometrische ligging van de gemeentegrens naar uw mening te zijn vastgelegd?
- 4c. Hebben de gegevens die u gebruikt deze precisie?
5. Is de gemeentegrens in het terrein systematisch gemarkeerd door grenspalen of andere grensmarkeringen? Zo ja, waaruit bestaan deze, en door wie worden ze beheerd en in stand gehouden?
6. Kent u situaties waarbij de ligging van de grens van uw gemeente ter discussie stond (los van formele grenswijzigingsprocedures)? Zo ja, kunt u in enkele zinnen aangeven waar deze situatie uit bestond?
7. Zijn er nog opmerkingen of suggesties die u in dit verband wilt melden?

De uitkomsten per vraag zijn vermeld in de tabellen B2.2 tot en met B2.11; antwoorden zijn in één groep vermeld wanneer ze niet wezenlijk van elkaar verschillen. Door afrondingsverschillen komt de optelling van de percentages niet altijd precies op 100% uit.

Tabel B2.2 Antwoorden op enquêtevraag 1

Antwoorden	Aantal	%
Ja	54	83
Ja, digitale kadastrale kaart/via GBKN-Zuid/zowel GBKN als kadastrale kaart	6	9
Ja, maar niet volledig/Nee, alleen kleine gedeelten	2	3
Nee	3	5
Totaal	65	100

Tabel B2.3 Antwoorden op enquêtevraag 2

Antwoorden	Aantal	%
Nee*	62	95
Nee, reconstructie m.b.v. veldwerken/nee, alleen indien nodig/nee, wordt ingemeten	3	5
Totaal	65	100

* Drie geënquêteerden hadden 'ja' dan wel 'ja, deels' ingevuld. Hierover zijn nadere gegevens gevraagd. Het bleek dat deze antwoorden waren te herleiden tot een andere interpretatie van de vraag: deze drie gemeenten verrichten namelijk zelf metingen aan kadastrale grenzen. Maar zij doen dit op basis van bestaande kadastrale gegevens en leveren de nieuwe gegevens ook weer aan het Kadaster. Er bleek geen sprake te zijn van een zelfstandig beheer of zelfstandige registratie van gemeentegrenzen bij deze gemeenten. Deze bijgestelde antwoorden zijn daarom onder dit antwoord geteld.

Tabel B2.4 Antwoorden op enquêtevraag 3a

Antwoorden	Aantal	%
Kadaster	25	38
Kadastrale (digitale) kaart/wet in LKI	25	38
Kadastrale veldwerken en archiefstukken/kadastrale kaart + veldwerken/kadaster uitzettingen en metingen	6	9
GBKN en kadastrale kaart/provincie + kadaster/kadaster + andere/kadaster + TDN	7	11
Provincie/wet + kaart herindeling	2	3
Totaal	65	99

Tabel B2.5 Antwoorden op enquêtevraag 3b

Antwoorden	Aantal	%
Zeer goed	8	13
Goed	31	49
Redelijk/matig	17	27
Slecht	1	2
Variabel	4	6
Niet te bepalen/geen mening	2	3
Totaal	63	100

Tabel B2.6 Antwoorden op enquêtevraag 4a

Antwoorden	Aantal	%
Kadaster/kadastrale grens/kadastrale kaart	45	69
Kadaster + terreinsituatie/uitzetten/kadastraal veldwerk + kaart	12	18
Provincie + kadaster	2	3
Proces-verbaal/wet/provinciaal besluit	4	6
GBKN	1	2
n.v.t.	1	2
Totaal	65	100

Tabel B2.7 Antwoorden op enquêtevraag 4b

Antwoorden uit 4a	Antwoorden 4b	Aantal	% van corresponderend antwoord in 4a
Kadaster/ kadastrale grens/ kadastrale kaart (45x)	millimeter	2	4
	centimeter	7	16
	decimeter	6	13
	variabel cm-dm	4	9
	terreinsnauwkeurigheid/LKI/afhankelijk idealiserie/GBKN/zo goed mogelijk/ 50-200 cm/onbekend	23	51
	precisie 2/100% nauwkeurig/grootschalig	3	7
	totaal	45	100
Terreinsituatie/ uitzetten/veldwerk (12x)	centimeter	3	25
	decimeter	2	17
	variabel cm-dm/variabel/HTW/ kadastrale grens	4	33
	hoog/zo nauwkeurig mogelijk	3	25
	totaal	12	100

De antwoorden van de overige acht respondenten op vraag 4a zijn te individueel; daar kunnen geen statistisch significante cijfers over worden gegeven.

Tabel B2.8 Antwoorden op enquêtevraag 4c

Antwoorden uit 4a	Antwoorden 4c	Aantal	% van corresponderend antwoord in 4a
Kadaster/kadastrale grens/kadastrale kaart (45x)	ja	21	47
	doorgaans wel/deels	4	9
	Nee	10	22
	weet niet/variabel/n.v.t.	10	22
	totaal	45	100
Terreinsituatie/ uitzetten/veldwerk (12x)	ja	3	25
	doorgaans wel/deels	2	17
	nee	4	33
	weet niet	3	25
	totaal	12	100

Er is geen significante correlatie geconstateerd tussen de antwoorden op vraag 4b enerzijds en die op vraag 4c anderzijds, zodat de relatie 4b/4c niet verder is uitgewerkt. De antwoorden van de overige acht respondenten op vraag 4a zijn te individueel; daar kunnen geen statistisch significante cijfers over worden gegeven.

Tabel B2.9 Antwoorden op enquêtevraag 5

Antwoorden	Aantal	%
Nee	55	85
Ooit wel, maar wordt niet beheerd	4	6
Niet-systematisch/incidenteel	4	6
Gemarkeerd door kadastrale grenzen/kadaster-grensstenen	2	3
Totaal	65	100

Tabel B2.10 Antwoorden op enquêtevraag 6

Elf respondenten hebben op deze vraag gereageerd:

- Eén gemeente gaf aan dat het Kadaster recentelijk de ligging van de gemeentegrens in LKI had veranderd, wat veel verwarring gaf over de aansluiting van de aangrenzende gemeenten.
- Drie gemeenten meldden problemen met de bepaling van de ligging van gemeentegrenzen na een ruilverkaveling.
- Eén gemeente had in het buitengebied last van het verschijnsel dat verouderde kadastrale perceelsgrenzen verschilden van de topografische situatie.
- Vier reacties beschreven verschillende situaties waarin het verloop van de gemeentegrens (uiteindelijk) als zodanig niet ter discussie stond maar wel praktische problemen opleverde voor beheerders en bewoners.
- Twee respondenten meldden problemen/aandachtspunten met de rijksgrens bij hun gemeente.

Tabel B2.11 Antwoorden op enquêtevraag 7

Zeventien respondenten hebben op deze vraag gereageerd. De opmerkingen waren zeer gevarieerd; hieronder volgen er enkele.

- Hoe moet je qua precisie omgaan met grenzen in wateren?
- “Zij [het Kadaster] hebben toch rechtskracht om de [gemeente]grens zo nodig vast te stellen?”, en “Waar grenzen nodig zijn zet het Kadaster ze terug. En die hebben dan altijd gelijk.”
- “Bij gebrek aan beter materiaal is het gebruik van de kadastrale grens als gemeentegrens binnen onze gemeente ontstaan.”
- Drie respondenten melden dat het vaststellen van binnengemeentelijke grenzen (tussen woonplaatsen, van bebouwde kommen) een knelpunt is.
- Eén gemeente meldt dat gemeenten meer aandacht moeten besteden aan hun grenzen (waarbij deze respondent bij vraag 5 aangeeft dat het beheer van de gemeentegrenspalen nog niet is ingevuld).
- De procedure om een gemeentegrens te wijzigen is omslachtig.
- “Er is niet één precisie-eis voor alle gemeentegrenzen: in stedelijk gebied is die hoger dan midden op de Veluwe.”
- “Een hoge precisie kan alleen worden gehaald door het Kadaster een grens te laten uitzetten. Op de kosten daarvoor zit menig gemeente echter niet te wachten.”

Samenvatting van de uitkomsten van de enquête

- Vraag 1: 60 gemeenten (92%) hebben hun grens grootschalig geometrisch beschikbaar.
- Vraag 2: Geen enkele gemeente houdt zelfstandig de ligging van de gemeentegrens bij.

-
- Vraag 3a: 63 gemeenten (98%) gebruiken (uitsluitend of vooral) kadastrale gegevens over de ligging van hun gemeentegrenzen.
 - Vraag 3b: 39 gemeenten (62%) vinden de kadastrale gegevens (zeer) goed, 18 (29%) vinden de kwaliteit redelijk tot slecht, en 6 (9%) geven geen specifieke kwaliteit aan.
 - Vraag 4a: 57 gemeenten (87%) melden dat het Kadaster de doorslaggevende bron is, 2 gemeenten (3%) beschouwen het Kadaster samen met de provincie als zodanig.
 - Vraag 4b: van de 57 gemeenten van vraag 4a vinden er 24 (42%) dat de liggingsgegevens een precisie in de ordegröte van mm-dm moeten hebben, 33 (58%) geven vele variabele dan wel slecht kwantificeerbare precisie-aanduidingen.
 - Vraag 4c: van deze 57 gemeenten vinden 30 gemeenten (53%) de precisie van de gebruikte gegevens voldoende of doorgaans/deels voldoende; 14 (25%) vinden van niet en 13 (23 %) hebben geen expliciete mening.
 - Vraag 5: Grensmarkeringen worden door 63 gemeenten (98%) niet of slechts incidenteel bijgehouden; 2 gemeenten (3%) stellen dat het Kadaster zorgt voor grensmarkeringen.
 - Vragen 6/7: hieruit volgen geen wezenlijk nieuwe aandachtspunten voor het onderzoek.
-

Literatuur

Aa, A.J. van der, *Aardrijkskundig Woordenboek der Nederlanden. 13 delen, met een Aanhangsel en Bijvoegsel*. Verschenen in de periode 1839-1851. Uitgever Jacobus Noorduy, Gorinchem.

Adler, R. *Surveyors Role in Delineation and Demarcation of International Land Bound-aries*. Lezing op het FIG XXII International Congress, Washington DC, VS, 19-26 april 2002, www.fig.net/pub/fig_2002/Js20/JS20_adler.pdf.

Adler, Ron, *Geographical Information in Delimitation, Demarcation and Management of International Land Boundaries*. Verschenen in de serie: Boundary & Territory Briefing als Volume 3, Number 4. Uitgever International Boundaries Research Unit, University Durham.

Alberts, W.J., *De geboorte en groei van de Nederlandse gemeente*. Uitgever Samson N.V., Alphen aan den Rijn, 1966.

Bijdragen tot de Algemeene Statistiek van Nederland, jaargang 1878, aflevering 1. Uitgever Departement van Binnenlandsche Zaken, 1880.

Blécourt, A.S. de, *Ambacht en Gemeente. De regeering van een Hollandsch dorp gedurende de 17e, 18e en 19e eeuw*. Uitgever J.H.A. Wansleven & Zoon, Zutphen, 1912.

Blécourt, A.S. de, *De organisatie der gemeenten gedurende de jaren 1795-1851*. Uitgever Vincent Loosjes, Haarlem, 1903.

Boode, M.F., *150 jaar rivierkaarten van Nederland*. Uitgever Meetkundige Dienst, Delft, 1979.

Bouchez, L.J., *The fixing of boundaries in international rivers*. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 12, July 1963, pp. 789-817.

Boven, M. van, *De rechterlijke instellingen ter discussie. De geschiedenis van de wetgeving op de rechterlijke organisatie in de periode 1795-1811* (dissertatie Nijmegen 1990). *Rechtshistorische reeks Gerard Noodt Instituut*, nr. 18.

Bregt, A.K. en J.C. Meerkerk, *Waarheen met de nationale geo-informatie infrastructuur?* *Geo-Info* 2006, 7/8, pp.296-301.

Brink, P. van den, *'In een opslag van het oog' - De Hollandse rivierkartografie en waterstaatszorg in opkomst, 1725-1754*. Uitgever Canaletto/Repro-Holland, Alphen aan den Rijn, 1998.

Broekhuizen, M.C., *Vernieuwing: uitdaging of noodzaak?* Geodesia, 1988-3, pp. 107-110.

Cremer, F.C., *Reorganisatie van gemeentelijke indeeling* (dissertatie Leiden 1927). Uitgever Sijthoff, Leiden, 1927.

Damoiseaux, M., *De grenzen van waterschappen in beeld*. Geo-Info, 2005-7/8, pp. 338-342.

Demografische kerncijfers per gemeente <jaar>; tot en met 2000 onder de titel Bevolking van de Nederlandse gemeenten op 1 januari <jaar>. Uitgever Centraal Bureau voor de Statistiek.

Frinking, G.A.B., *De gebruikswaarde van het kadastrale kaartarchief*. Geodesia, 1965-4, pp. 84-86.

Gleuns, O., *Archief voor het Kadaster*, 1874.

Groot Woordenboek van de Nederlandse Taal. Uitgever Van Dale Lexicografie, Utrecht, 2005.

Haan, P. de, *Het kadastrale vastgoedsysteem in het kader van het Nieuw Burgerlijk Wetboek en de Kadasterwet*. Geodesia 1988-3, pp. 98-103.

Hartmann, J.L.H., *De Reconstructie van een Middeleeuws Landschap. Nederzettingsgeschiedenis en instellingen van de heerlijkheden Eijsden en Breust bij Maastricht (10e-19e eeuw)* (dissertatie Nijmegen 1986). Uitgever Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1986.

Hennekens, H.P.J.A.M., *De Openbare weg en het privaatrecht* (dissertatie Nijmegen 1977). Uitgever W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1977.

Hillenius, D., *Herindelingen uit bezettingstijd nog steeds niet definitief*. Ng Magazine, 6 december 1991, nr. 49.

Hoek, K. van der, *Kaartverbetering en data-integratie bij de gemeente Hoogezand-Sappemeer (reactie)*. Geodesia, 2002-9, pp. 344-345.

Hoek, K. van der, *Kaartvernieuwing: een grenzenloos proces toch begrensd?* In: *Lezingenbundel Geodesia-congres 1999*, pp. 59-67. Uitgever Delft University Press, Delft, 1999.

Hoekstra, A.V., *Kaartvernieuwing in de HTW. De digitale aanpak van een oud ambacht*. Geodesia, 1997-1, pp. 27-32.

Hof, A.C.J., *Inrichting van het kadaster en voorschriften betreffende de Landmeetkundige Dienst*. Uitgever Ministerie van Financiën, 1947.

Jones, Stephen B., *Boundary-making. A handbook for statesmen, treaty editors and boundary commissioners*. Uitgever Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 1945.

Jones, Stephen B., *The Description of International Boundaries*. In: *Annals of the Association of American Geographers*, Volume XXXIII, juni 1943, nr. 2, pp. 99-117.

Jong, J. de, H.D. Ploeger, A.A. van Velten, J.A. Zevenbergen, *Naar een meer positief stelsel van grondboekhouding? Preadviezen voor de Vereniging voor Burgerlijk Recht*, Uitgever Kluwer, 2003.

Jongedijk, J.F., *Een interessante strafzaak. Een gemeentegrens in het geding*. Tijdschrift K&L, jaargang 68 (1952), pp. 72-79.

Joosten, W., *De groei in betekenis van de kadastrale aanduiding in de loop der jaren*. Tijdschrift voor Kadaster en Landmeetkunde, jaargang 70 (1954), pp. 285-293.

Kadaster, *Op goede gronden. Een bundel opstellen ter gelegenheid van het 150-jarig bestaan van de dienst van het Kadaster en de Openbare Registers*. Uitgever Staatsuitgeverij, Den Haag, 1982.

Kocken, M.J.A.V., *Van stads- en plattelandsbestuur naar gemeentebestuur*. Uitgever Stichting Gemeentelijk Cultuurfonds, 1973.

Koeman, C., *Geschiedenis van de kartografie van Nederland. Zes eeuwen land-en zeekaarten en stadsplattegronden*. Uitgever Canaletto, Alphen aan den Rijn, 1983.

Konijnenbelt, W., *De rechtsverwerking in het administratieve recht*. Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht, LXXIV (1975), pp. 57-107.

Konings, P.G.H.T., *De openbare registers ten hypotheekantore: de openbare registers voor de publicatie van de overdracht van onroerende zaken en de vestiging van zakelijke rechten op onroerende zaken* (dissertatie Nijmegen 1990). Reeks Ars Notariatus XLV. Uitgever Kluwer, 1990.

Kooiman, D. en C. Kooiman, *Handleiding voor studie en praktijk met betrekking tot de wegwet*. Uitgever N. Samsom N.V., Alphen aan den Rijn, 1940.

Koster, M.C. de, *Kadastrering van de Zeeuwse wateren en het territoriale zeegebied*. Geodesia, 1983-6, pp. 181-186.

Kranenburg, R., *Het Nederlands staatsrecht*. Uitgever Tjeenk Willink & Zoon, Haarlem, 1958.

Linde, C.W. van der, *De coördinatenstelsels op de topografische kaarten*. Geodesia, 1967-1, pp. 9-10.

Linden, J.A. van der, *Topographische en Militaire kaart van het Koninkrijk der Nederlanden*. Uitgever Fibula-Van Dishoeck, Bussum, 1973.

LKI/FINGIS proceshandleiding kaartverbetering. Concernstaf Kadaster, Apeldoorn, 1999.

Ludoph, ir. G.L. en ir. D.G. Romijn, *Technisch Vademecum, afdeling Bouwkunde en Weg en Waterbouwkunde*. Uitgever H. Stam, 1956.

M&I/Partners en werkgroep conceptontwikkeling van het programma SB, *Authentieke Registraties, kun je die eten?* 2000.

Meer, A.J. van der, *Weten we wel waar de gemeentegrens ligt?* Geodesia, 2001-7/8, pp. 340-346.

Meer, Ad van der, en Onno Boonstra, *Repertorium van Nederlandse gemeenten 1812-2006*. Uitgever DANS, 2006.

Meijers, E.M., *Ontwerp voor een nieuw Burgerlijk Wetboek, Toelichting, Tweede gedeelte (boek 5)*. Uitgever Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, Den Haag, 1955.

Methodique Verzameling der wetten, decreten, reglementen, instructiën en beslissen betreffende het Cadaster van het Fransche Rijk. Uitgever Doorman et comp., Amsterdam, 1812.

Minister van Binnenlandse Zaken, *Beleidskader gemeentelijk herindelingsbeleid*. Kamerstukken II, 1995/96, 21427, nr. 111.

Minister van Binnenlandse Zaken, *Notitie onderzoek en beleid op het gebied van gemeentelijke herindeling*. Kamerstukken II 1982/83, 17640, nr. 2.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling november 1998*. Kamerstukken I, 1998/99, 25655, nr. 102.

Mok, A., *Grondoorlog. De jarenlange strijd om stadsprovincies en gemeentelijke herindeling in politiek Den Haag*. Uitgever Van Gennep, Amsterdam, 2004.

Monchy, S.J.R. de, bewerkt door A.H. Günther, *Handboek voor het Nederlandse provincierecht*. Uitgever Tjeenk Willink, Zwolle, 1976.

Mulder, A.J., *Beknopt technisch woordenboek: woorden en uitdrukkingen voorkomende in de waterbouwkunde enz.* Leiden, 1917.

Muller, E., *Onderzoek minuutplans*. Geodesia, 1979-4, pp. 123-124.

Muller, J.A. en A. Scheffer, *Landmeten en Waterpassen*. Uitgever Stam Technische Boeken, Culemborg, 1974.

Nieuwenhuis, J.H., C.J.J.M. Stolker en W.L. Valk (red.), *Burgerlijk Wetboek. Tekst & Commentaar*. Uitgever Kluwer, Deventer, 2003.

Nomenclatuur van de weg. Uitgever Stichting Studie Centrum Wegenbouw, 1968.

Nomenclatuur van weg en verkeer. Uitgever CROW, 2001.

Nuyens, Dr. E.M.Th.W., *De Staatkundige Geschiedenis der Provincie Limburg vanaf haar Ontstaan tot aan haar uiteenvallen in 1839* (dissertatie Nijmegen 1956). Uitgever Limburgs Geschied- en Oudheidkundig Genootschap, Maastricht, 1956.

Op weg naar een werkend stelsel van basisregistraties. Stelselhandboek, versie 0.1. 2005. www.stroomlijningbasisgegevens.nl/files/stelselnota_versie_14_5.doc (ingezien 31 januari 2006).

Osinga, J., *De grens in de Maas: een onderzoek naar de grens en de Nederlands-Belgische regelingen inzake de rivier de Maas*. Uitgever Wetenschapswinkel, Universiteit van Maastricht, Maastricht, 1995.

Oud, P.J., *Handboek voor het Nederlands gemeenterecht*. Uitgever Tjeenk Willink, Zwolle, 1956.

Pekelharing, G.G., *Wegenwet*. Serie Schuurmans en Jordens 105. Uitgever W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1931.

Pfeil, T.J.E.M., *Van thesaurier-generaal tot generale thesaurie*. In: Van tresorier tot thesaurier-generaal, onder redactie van J.T. de Smidt en R.M. Sprenger. Uitgever Verloren, Hilversum, 1996.

Pijnenburg, P.D.M., *Bestuurlijke grenzen in rivieren*. Tijdschrift voor overheidsadministratie, 13e jaargang, nr. 639, 19 december 1957.

Poel, J. van der, *Wet op de Grondbelasting*. Uitgever Belinfante/Sijthoff's, 's-Gravenhage/Leiden, 1937.

Polman, J., *Handleiding Technische Werkzaamheden Kadaster*. Uitgever Kadaster, 1996.

Polman, J., *Systeem detailmeting 76*. Nederlands Geodetisch Tijdschrift, 1977-4, pp. 60-66.

Pot-Donner, van der en L. Prakke (bewerking), *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*. Uitgever Tjeenk Willink, Zwolle, 1989.

Programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, *Eisen aan een authentieke registratie*. Werkdocument 19 december 2002.

Programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, *Meer doen met minder gegevens. Een onderzoek naar een stelsel rond authentieke registraties*. Versie 1.0, 28 juni 2001 (concept-rapport voor interdepartementale consultatieronde). www.stroomlijningbasisgegevens.nl/files/sbg42.pdf.

Ramaer, J.C., *Geschiedkundige Atlas van Nederland. Deel 15: De Fransche Tijd (1795-1815)*. Uitgever Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage, 1926.

Ramaer, J.C., *Geschiedkundige Atlas van Nederland. Deel 17: Het Koninkrijk der Nederlanden 1815-1931*. Uitgever Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage, 1931.

Reehuis, W.H.M. en E.E. Slob, *Parlementaire geschiedenis van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Invoering boeken 3, 5 en 6 en Kadasterwet*. Uitgever Kluwer, 1990.

Ridder, H. de, *Het net van vaste punten in Nederland*. Geodesia, 1970-4. pp. 126-128.

Riessen, W. van (bewerkt door W. Joosten), *Kadaster*. Uitgever Nederlandsche Uitgeversmij, Leiden, 1963.

Rietdijk, M. en J. Verhoef, *Adres Onbekend*. Uitgever Programma Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002.

Roever, J.G. de, *Gemeentegrenzen in Westfriesland*. Tijdschrift Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap, 2e reeks, deel LX (1943), pp. 573-609 en pp. 674-705.

Salzmann, M.A., J. van Buren, G.J.I.M. Lobé, *De Rijksdriehoeksmeting sluit aan op Europa*. Geodesia, 2000-9, pp. 395-402.

Scheele, M.J., *De (foute) gemeentegrens tussen Terneuzen en Ellewoutsdijk*. Geodesia 2001-7, pp. 348-349.

Scheele, Theo, *Het projectbureau JOI. De Nederlandse Spoorwegen als grootste ruilverkavelaar*. Geodesia, 1998-10, pp. 453-458.

Schermerhorn, W. en H.J. van Steenis, *Leerboek der landmeetkunde*. Uitgever Argus, 's-Gravenhage, 1964.

Soutendijk, A., *De Hypothecaire en Kadastrale Boekhouding, eerste deel*. Uitgever A. van Loon, Tiel, 1907.

Soutendijk, A., *De Hypothecaire en Kadastrale Boekhouding, tweede deel*. Uitgever A. van Loon, Tiel, 1916.

Stein, F.T.H., *Gemeentegrenzen in Nederland: een verkenning met aanbevelingen voor beleid*. Uitgever Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1985.

Struycken, J., *De gemeenten en haar gebied*. Uitgever S. Gouda Quint, Arnhem, 1912.

Teeling, P.S., *Landmeters van de kadastrering van Nederland*. Uitgever Hoofddirectie Kadaster, Apeldoorn, 1984.

Top, G.J. van der, *Samenvoeging van gemeenten*. Uitgever VUGA-boekerij/G.W. van der Wiel & Co., Arnhem, 1960.

Valk, W.L., *Rechtsverwerking in drievoud (dissertatie Leiden)*. Uitgever Kluwer, 1993.

Veen, N.H. ter, *Grenzen*. Uitgever Servire, Den Haag, 1947.

Veen, N.H. ter, *Rapport der Provinciale Commissie ter bestudering van de gemeentelijke indeling van Noordholland. Eerste deel: algemene beschouwingen*. Uitgever VNG, 1949.

Veen, N.H. ter, *Rapport der Provinciale Commissie ter bestudering van de gemeentelijke indeling van Noordholland. Tweede deel: voorstellen C t/m J*. Uitgever Gedeputeerde Staten van Noordholland, 1959.

Veen, N.H. ter, *Rapport der Provinciale Commissie ter bestudering van de gemeentelijke indeling van Noordholland. Tweede deel: voorstellen L en M*. Uitgever Gedeputeerde Staten van Noordholland, 1951.

Versteden, C.J.N. en T. Renes, *Provincierecht*. Uitgever W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.

VNG, *Benoemen, nummeren en begrenzen*. Uitgever VNG uitgeverij, Den Haag, 2002.

Vos, M. de, *Het Kadaster en de Boekhouding op de Hypotheken*. Uitgever J.B. Wolters, Groningen, 1902.

Vrankrijker, A.C.J. de, *De grenzen van Nederland*. Uitgever Contact, 1946.

Vries, J.H. de, *Gemeentegrenzen* (dissertatie Leiden 1888). Uitgever A.H. Adriani, Leiden, 1888.

Wal, L.T. van der, *Grenswijziging Noord-Brabant - Zuid-Holland. Rapport op 22 januari 1958 door Provinciale Waterstaat in Zuid-Holland uitgebracht aan Gedeputeerde Staten*.

Waltmans, H.J.G., *Gemeentelijke herindeling in Nederland: van de Franse Tijd tot heden*. Uitgever Stubeg, Hoogezand, 1994.

Winter, P.J. van, *Hoe heeft de provincie Groningen haar grenzen gekregen?* Groningsche Volksalmanak, jaargang 1942, pp. 1-78.

Woordenboek der Nederlandsche Taal (1882-1998) (herdruk). Uitgever SDU Uitgeverij, 1998.

Woud, A. van der, *Het lege land. De ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848* (dissertatie Groningen 1987). Uitgever Contact, Amsterdam/Antwerpen, 1998.

Zeben, C.J. van, J.W. du Pon, m.m.v. M.M. Olthof, *Parlementaire geschiedenis van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Boek 5, Zakelijke Rechten*. Uitgever Kluwer, Deventer, 1981.

Zevenbergen, J.A., *Nederlandse stelsel van grondboekhouding: een 'geprivatiseerde' vorm van een positief stelsel*. WPNR, jaargang 127 (1996), nummer 6240.

Zevenbergen, J.A., *Systems of Land Registration. Aspects and Effects* (dissertatie Delft, 2004). Uitgever NCG, Delft, 2002.

Samenvatting

Gemeentegrenzen in Nederland

Een juridisch, kadastraal en technisch onderzoek

Ad van der Meer

Gemeenten hebben een fundamentele, zelfstandige plaats binnen de Nederlandse staatsinrichting. Ze bestaan elk uit een gebied waarop ze gezag uitoefenen, en waarbinnen personen en zaken door gemeentelijk handelen kunnen worden beïnvloed. Het is daarom belangrijk dat de ligging van de grenzen van gemeenten bekend is. Een formele registratie van gemeentegrenzen bestaat er echter niet. Het Kadaster is in de praktijk wel de organisatie waar men op terugvalt als er liggingsgegevens van gemeentegrenzen nodig zijn, maar dat is geen officiële taak. Daarnaast beheert de Topografische Dienst (sinds 2004 onderdeel van het Kadaster) een eigen registratie van gemeentegrenzen. Uit een vergelijkingsonderzoek van de bestanden van beide diensten in 1998-2000 bleek dat daartussen een aanzienlijk aantal verschillen bestond, en dat daarvoor allerlei verschillende oorzaken zijn aan te wijzen. Duidelijke richtlijnen om daar mee om te gaan zijn er niet. Dit alles kan tot bestuurlijke problemen leiden vanwege de toenemende intensivering van het grondgebruik en de toenemende hoeveelheid regelgeving waarvoor gemeentegrenzen relevant zijn. Dat leidt tot de volgende probleemstelling:

Hoe zijn de gemeentegrenzen in Nederland vastgesteld, geregistreerd en beschreven, welke onvolkomenheden zijn daarbij opgetreden, hoe moet daarmee worden omgegaan, en hoe kunnen die in de toekomst worden voorkomen?

Het onderwerp van het onderzoek zijn de gemeentegrenzen binnen Nederland. Bij gebrek aan specifieke literatuur over (Nederlandse) gemeentegrenzen wordt gebruik gemaakt van een aangepast model voor de levenscyclus van internationale grenzen. Die cyclus bestaat uit drie fasen: de allocatie (het bestuurlijke proces om te komen tot een wijziging van gemeentelijke indeling), de delimitatie (het beschrijven in detail van de nieuwe grenzen) en de registratie (het beheer en het verstrekken van informatie over gemeentegrenzen). Het onderzoek richt zich op het hele stelsel van regels, documenten, procedures en actoren rond de delimitatie en het beheer van gemeentegrenzen.

Het 'instituut' gemeente zoals wij dat tegenwoordig kennen, is in de Franse Tijd (1795-1813) ontstaan. Voordien was er sprake van zeer gedecentraliseerde lokale bestuursseenheden en een zwak centraal gezag. De toenmalige gemeen-

tegrenzen waren overigens gebaseerd op de grenzen van de vroegere lokale bestuurseenheden, die vaak al dateren uit de Middeleeuwen. In 1814 werd een Nederland een eenheidsstaat onder het autocratische bewind van Koning Willem I en was er voor het eerst sprake van een uniforme basis voor de verdere ontwikkeling van de gemeentelijke indeling in Nederland. Daarom begint dit onderzoek in 1814. Sindsdien zijn er ruim 1150 besluiten genomen waarbij de gemeentelijke indeling is gewijzigd; bij ruim 800 besluiten zijn ook nieuwe gemeentegrenzen ontstaan. Het aantal gemeenten, dat in 1820 zijn maximum bereikte met 1249, is inmiddels (2007) teruggelopen tot 443. De totale lengte aan gemeentegrenzen verminderde van ongeveer 17.500 kilometer in 1830 tot ongeveer 11.250 kilometer in 2007.

Inventarisatie

Het eerste deel van dit onderzoek bevat een inventarisatie van het formele kader dat voor gemeentegrenzen van toepassing is, van de manier waarop de registratie is opgezet en wordt bijgehouden, en tenslotte van de grensbeschrijvingsmethoden die in sinds 1814 zijn gebruikt voor gemeentegrenzen.

Formele kader

Het eerste formele kader voor de vaststelling van gemeentegrenzen dateert van 1814. Dit was overigens erg summier: het bevatte alleen een bepaling over provinciegrenswijzigingen. Voor gemeentegrenzen lag de bevoegdheid voor het vaststellen vrijwel uitsluitend bij de Koning. De Grondwet van 1848, gevolgd door de Gemeentewet van 1851, bepaalde dat veranderingen van de gemeentelijke indeling altijd bij wet moesten geschieden; vanaf 1984 kwam daar de mogelijkheid bij om een grenscorrectie bij Amvb vast te stellen. In deze besluiten was ook altijd de gedetailleerde grensbeschrijving opgenomen, al was dat niet expliciet voorgeschreven.

In 1991 veranderde het formele kader ingrijpend door de invoering van de wet Algemene Regelen Herindeling (wet-Arhi). Op grond van deze wet kunnen gemeenten en provincies in bepaalde gevallen zelf tot grenscorrectie besluiten. Een belangrijke vernieuwing is ook dat de allocatie (in de vorm van de *herindelingsregeling met kaart*) geen delimitatie meer bevat; deze *grensbeschrijving* wordt in alle gevallen afzonderlijk door Gedeputeerde Staten (GS) vastgesteld.

Overigens is uit archiefonderzoek gebleken dat er ook besluiten zijn genomen buiten dit formele kader waarbij, in ieder geval feitelijk, gemeentegrenzen zijn vastgesteld of veranderd (bijvoorbeeld door gemeenten onderling, door een gouverneur, of door de minister van Financiën).

Registratie

De registratie van gemeentegrenzen is nauw verbonden met het Kadaster dat in Nederland tussen 1812 en 1832 is opgezet. Om praktische redenen is

de kadastrale administratie geordend naar gemeenten, en de kadastrale kaarten zijn ook per gemeente vervaardigd. Daartoe werden de gemeentegrenzen vastgelegd in een zogeheten 'proces-verbaal van grensbepaling', opgesteld door de kadastrale landmeter in aanwezigheid van bestuurders van de betrokken gemeenten. Wijzigingsvoorstellen van, of geschillen over, de grens moesten aan de Koning worden voorgelegd. Aansluitend werden gedetailleerde kaarten van een gemeente gemaakt waarop ook de gemeentegrenzen stonden afgebeeld. Deze kaarten hebben echter geen formele status: zij zijn alleen bedoeld als een toegang (index) tot de andere gegevens (meetgegevens, registers, en dergelijke). De geometrische kwaliteit was meestal ook niet zo hoog. De processen-verbaal hebben evenmin een formele status: de kadastrale operaties waren bedoeld voor de grondbelasting, niet voor de registratie van gemeentegrenzen als zodanig. Er vonden ook veel wijzigingen van grenzen plaats zonder 's Konings goedkeuring, wat niet conform het formele kader was; de daardoor ontstane verwarring werd eind 1836 met een speciaal Koninklijk Besluit beëindigd. De processen-verbaal zijn wel relevant in die zin dat zij voor ruim 40% van de huidige gemeentegrenzen de recentste grensbeschrijving zijn.

Gemeentegrenzen zijn een integraal onderdeel van (het meetkundige deel van) de kadastrale registratie, en de ligging ervan wordt beïnvloed door bedrijfsprocessen als kaartvernieuwing, hermeting, ruilverkaveling en redres. Bij het digitaliseren van de afzonderlijke kadastrale kaarten (1984-1998) zijn deze in één landelijk systeem (LKI) gebracht waarbij op veel plekken de ligging van de gemeentegrenzen is gecorrigeerd om de afzonderlijke kaarten 'passend' te maken. In LKI vindt ook nog redres plaats en komen af en toe fouten voor. Voor kadastrale toepassingen vormt dat geen probleem: de digitale kadastrale kaart (DKK) is immers niet meer dan een 'plaatje' en voor de ligging van grenzen dient men terug te vallen op het veldwerkarchief. Omdat van circa 80% van de huidige gemeentegrenzen geen meetgegevens meer beschikbaar zijn, heeft men echter niets anders dan dat 'plaatje': dit is de paradox van de digitale kadastrale kaart.

De Topografische Dienst beeldt op zijn kaarten van oudsher gemeentegrenzen af. Aanvankelijk werden de kaarten gebaseerd op de kadastrale kaarten, sinds 1932 worden de kaarten uit luchtfoto's vervaardigd. Sindsdien werden gemeentegrenzen steeds overgetekend op opvolgende edities van de kaarten; daardoor traden verschuivingen op. In de jaren '50 van de vorige eeuw is een nieuwe kaartserie 1:10.000 uitgegeven waarop eveneens de gemeentegrenzen zijn afgebeeld; die zijn vermoedelijk overgenomen van de 1:25.000-reeks. De grenzen op de 1:10.000-kaart zijn in 1978 gedigitaliseerd, sedertdien worden de gemeentegrenzen afzonderlijk beheerd in het bestand Topgrenzen. Dit wordt, ondanks de fusie met het Kadaster, nog steeds afzonderlijk bijgehouden omdat het enkele zelfstandige toepassingen kent (met name levering van gegevens aan het CBS voor het Gemeentefonds).

Grensbeschrijvingsmethoden

Heel lang bestonden er geen voorschriften voor grensbeschrijvingsmethoden. Er zijn in de afgelopen twee eeuwen dan ook veel verschillende methoden gebruikt. Pas sinds 1991 schrijft de wet-Arhi voor dat er kadastrale kenmerken moeten worden gebruikt of – als het niet anders kan – coördinaten. Van de tegenwoordige gemeentegrenzen is ruim 50% beschreven met topografische kenmerken of eigendomsaanduidingen (waarvan 4/5 in de processen-verbaal en de rest in besluiten van ná 1832), circa 40% met kadastrale kenmerken (met name in grensvaststellingsbesluiten van ná 1832), twee tot drie procent met coördinaten en enkele procenten met andere methoden.

In het onderzoek zijn vijftien categorieën grensbeschrijvingsmethoden onderscheiden. Om deze onderling te kunnen vergelijken zijn er drie indicatoren gedefinieerd: de eenduidigheid – de mate waarin een grens ondubbelzinnig is gedefinieerd, de precisie – de nauwkeurigheid waarmee de grens in het terrein kan worden aangewezen, en de stabiliteit – de mate waarin een grensbeschrijving na verloop van tijd nog bruikbaar is. De zichtbaarheid van een grens, die in het allocatieproces vaak een belangrijke rol speelt, is niet operationeel te maken op het detailniveau van grensbeschrijvingen en is daarom geen bruikbare indicator.

Grensbeschrijvingsmethoden komen voor in twee verschijningsvormen: tekstueel en kartografisch. Soms worden in één besluit zowel tekst als kaarten gebruikt waartussen niet altijd een eenduidige relatie is gelegd. Een bijzondere categorie wordt gevormd door een verwijzing naar hetzij een achterliggend stuk (zoals een tekening van Rijkswaterstaat) hetzij een niet nader gespecificeerde situatie ('de nieuw te graven sloot').

Bij het opstellen van grensbeschrijvingen vervullen provincies van oudsher een centrale rol. De feitelijke werkzaamheden werden vroeger door de provincies aan het Kadaster overgelaten; door de toenemende digitalisering kunnen de provincies nu veelal zelf alle voorbereidende werkzaamheden verrichten. De vormgeving van grensvaststellingsbesluiten en kaarten is over alle provincies, en vaak ook in de tijd, verschillend; voorschriften hiervoor kent de wet-Arhi niet.

Noodzaak tot veranderen

In het eerder genoemde vergelijkingsonderzoek zijn veel verschillende oorzaken gevonden voor het ontstaan van onvolkomenheden in de registratie van gemeentegrenzen. In de praktijk zijn de hierover ontstane vragen vrijwel allemaal ambtelijk door het Kadaster opgelost. Dat komt omdat de dienst al vrijwel vanaf zijn ontstaan de enige die structureel gegevens over gemeentegrenzen beschikt. Bovendien houden bestuurders zich bij een verandering van gemeentegrenzen uitsluitend bezig met de allocatie, en zij laten de gedetailleerde grensbeschrijving over aan technische ambtenaren. Helemaal vanzelfsprekend is deze ambtelijke werkwijze niet: er zijn sinds 1972 van tijd tot tijd fou-

ten in grensbeschrijvingen met een formeel besluit hersteld. Mede gezien de grote rol van het Kadaster op dit punt, kunnen bij deze ambtelijke werkwijze kanttekeningen worden gezet.

Daarbij zijn er enkele recente ontwikkelingen die invloed hebben op het stelsel en de rol van het Kadaster daarin. Door de toenemende digitalisering, waaronder het beschikbaar komen van de digitale kadastrale kaart (DKK) en van GPS, kunnen nu ook niet-kadastrale diensten grenzen ontwerpen en grenzen in het terrein zichtbaar maken. De DKK is niet voor zulk gebruik bedoeld, maar wordt in de praktijk zonder (veel) nadenken ingezet. Naast de techniek is ook de regelgeving veranderd: de wet-Arhi heeft een complexer formeel kader gecreëerd en de daaruit voortvloeiende onvolkomenheden kunnen niet zonder meer ambtelijk worden afgedaan. Als derde ontwikkeling is er de nieuwe visie op overheidsregistraties, en wel via het concept van *basisregistraties*. De kern hiervan is 'éénmalige opslag, meervoudig gebruik' van gegevens. Overheden moeten van deze gegevens gebruik maken, en de beheerder moet deze kwalitatief garanderen. Gegevens over de ligging van gemeentegrenzen zijn potentiële basisregistratiegegevens, maar ze worden thans op twee plaatsen beheerd en de kwaliteit is niet geborgd.

De ambtelijke oplossing van onvolkomenheden die tot nog toe is toegepast, is mogelijk niet altijd toelaatbaar geweest. Bovendien past deze werkwijze niet goed meer bij het stelsel zoals dat zich in het laatste decennia heeft ontwikkeld. Op termijn zal dit in toenemende mate knelpunten kunnen gaan opleveren. 'Laten zoals het is' is daarom geen reële optie; een nader onderzoek is noodzakelijk.

Analyse en toetsing

Het tweede deel van het onderzoek omvat een analyse van de onvolkomenheden die uit de inventarisatie en uit het vergelijkingsonderzoek zijn gededuceerd. Vervolgens is getoetst welke onvolkomenheden daadwerkelijk als fout kunnen worden aangemerkt, en of dat tot feitelijke consequenties (wijziging van de allocatie) zou kunnen leiden.

Vaststelling

Binnen het onderdeel vaststelling is met name sprake van onvolkomenheden ten aanzien van de formele grensvaststellingsbesluiten: ontbrekende of foutieve kadastrale kenmerken of coördinaten in de tekst, tegenstrijdigheden binnen de tekst of tussen tekst en bijbehorende kaarten of tussen kaarten die bij éénzelfde besluit horen. Sommige gebruikte grensbeschrijvingsmethoden voldoen niet aan de wet-Arhi. Ook is de grondslag voor een aantal besluiten in strijd met de geldende formele kaders. In het algemeen blijken deze situaties ad hoc voor te komen, er is geen sprake van systematisch optredende onvolkomenheden

Een bijzondere situatie treedt op als gevolg van de scheiding herindelings-

regeling- grensbeschrijving in de wet-Arhi. In veel herindelingsregelingen – opmerkelijk genoeg niet generiek in de wet-Arhi – is aan GS een *verbeterbevoegdheid* toegekend om af te wijken van het grensbeloop op de kaart bij de herindelingsregeling. Uit diverse bronnen blijkt dat de bevoegdheid is bedoeld voor zeer beperkte verbeteringen, niet voor additionele (wenselijke) grenscorrecties. In een procedure is door de Raad van State bepaald dat een ruime interpretatie in ieder geval voor beroep vatbaar is. Enkele colleges van GS hebben in de grensbeschrijvingen wenselijke grenscorrecties toegepast, waarmee zij de hen toegekende verbeterbevoegdheid oneigenlijk hebben gebruikt. Deze colleges kennen zich een dergelijke bevoegdheid ook toe als die niet als zodanig in de herindelingsregeling is opgenomen, evenals bij het verbeteren van gehandhaafde gemeentegrenzen.

Uit de toetsing van de bevindingen blijkt dat een aantal onvolkomenheden in strijd is met het formele kader is en dus als fout moet worden aangemerkt. (Daarnaast is een aantal onvolkomenheden strikt genomen weliswaar fout maar daar kan de ambtelijk-administratieve oplossing kan worden gebillijkt.) De consequenties zijn echter beperkt. Voor grensvaststellingsbesluiten onder de wet-Arhi zijn de Awb-regels van toepassing, waardoor een grensbeschrijving (met alle eventuele onvolkomenheden en feilen) zes weken na publicatie onherroepelijk wordt, tenzij er bezwaar tegen is gemaakt. En de fouten van vóór 1991 zullen op grond van ‘rechtsverwerking door tijdsverloop’ hoogstwaarschijnlijk niet meer kunnen worden aangevochten. De opmerkelijke conclusie is dat sommige formele voorschriften in feite een dode letter zijn: een grensbeschrijving wordt onherroepelijk, ook als GS zich niet aan de voorschriften houden. En ook het herstel van fouten in grensbeschrijvingen uit het verleden heeft geen waarde.

Registratie

De registratie van gemeentegrenzen wordt sinds omstreeks 1830 gedomineerd door het Kadaster; externe gebruikers vertrouwen volledig op de kadastrale gegevens en de overheid neemt de rol van de dienst op dit punt als vanzelfsprekend aan. Dat houdt in dat het Kadaster weliswaar niet formeel maar wel feitelijk de burgerlijke gemeentegrenzen registreert. De kwaliteit van de geometrische registratie laat echter te wensen over, mede omdat de ligging van gemeentegrenzen door interne bedrijfsprocessen wordt gewijzigd. Bovendien ontbreken van circa 80% van de gemeentegrenzen de oorspronkelijke meetgegevens, zodat ze alleen nog af te leiden zijn van de kadastrale kaart – die daarvoor niet de benodigde kwaliteit heeft. Er is derhalve geen waarborg dat de geregistreerde grenzen een getrouwe weergave zijn van de formeel vastgestelde grenzen.

Uit de toetsing volgt echter dat de in het verleden ontstane fouten en onvolkomenheden – met uitzondering van sommige aperte fouten – om pragmatische redenen in stand blijven. Dat betekent wel dat de door het Kadaster

ambtelijk aangebrachte wijzigingen aan de ligging van gemeentegrenzen in honderden gevallen feitelijk tot wijziging van burgerlijke gemeentegrenzen heeft geleid.

Het afzonderlijke gemeentegrenzenbestand van de Topografische Dienst, Topgrenzen, heeft enkele zelfstandige functies. Maar nu de gemeentegrenzen ook grootschalig in LKI voorhanden zijn, is het niet zinvol meer om een zelfstandig Topgrenzen-bestand bij te houden: dat wekt verwarring en is bovendien inefficiënt. Topgrenzen dient derhalve in LKI te worden geïntegreerd. De tijdige levering van gegevens aan het CBS voor het Gemeentefonds moet dan wel worden gegarandeerd; het mag niet meer zo zijn dat de verwerking van nieuwe gemeentegrenzen in LKI om interne redenen soms blijft liggen.

Grensbeschrijvingsmethoden

De grensbeschrijvingsmethoden, en grensbeschrijvingen in het algemeen, zijn feitelijk alleen relevant voor een kleine groep technische ambtenaren bij provincies en Kadaster. Eventuele problemen met grensbeschrijvingen lossen zij in onderling overleg op. Bestuurders en externen (bedrijven en burgers) zijn niet zozeer geïnteresseerd in een ad hoc grensbeschrijving, als wel in een structurele registratie van gemeentegrenzen.

Van alle methoden zijn eerder drie indicatoren bepaald. Om te voldoen aan het criterium van voldoende rechtszekerheid dient een grensbeschrijvingsmethode voor alle drie de indicatoren een minimumniveau te hebben: de eenduidigheid moet 'matig' of 'goed' zijn, de precisie 10 cm of beter, en de stabiliteit moet 'hoog' zijn. Op grond hiervan voldoen alleen de methoden brug, sluis, duiker, kerktoren en coördinaten aan het criterium. Daarvan is de, algemeen toepasbare, methode met coördinaten het geschiktst.

Bij de toetsing valt de methode met kadastrale kenmerken af, terwijl die toch sinds 1832 zeer frequent is gebruikt. Dat is het gevolg van het feit dat de precisie van veel kadastrale perceelsgrenzen nogal te wensen overlaat en de stabiliteit matig is. Tot voor enkele jaren geleden was er overigens geen alternatief voor deze methode, maar nu het gebruik van coördinaten in beheersystemen algemeen gebruik is, en het eenvoudig is geworden om met GPS in het terrein punten in te meten dan wel uit te zetten, vormt de grensbeschrijvingsmethode met coördinaten een reëel en beter alternatief.

De onvolkomenheden die het gevolg zijn van grensbeschrijvingen op basis van afgekeurde methoden, leiden niet tot consequenties. Ze zijn tot stand gekomen binnen de bestuurlijke en technische kaders die golden ten tijde van het maken ervan, en alle betrokkenen hebben stilzwijgend de kadastrale interpretatie van de beschrijvingen geaccepteerd. Dat biedt voldoende waarborg voor de rechtszekerheid.

Twee bijzondere vraagstukken

Kadastrale percelen vallen regelmatig niet samen met topografische objecten.

Het aanwijzen van bijvoorbeeld een ‘kant weg’ als gemeentegrens door middel van het kadastraal perceel kan dan betekenen dat er méér gebied in een grenswijziging wordt betrokken dan was bedoeld, omdat het kadastrale perceel meer gebied omvat dan alleen de weg zelf. Dit is een onregelmatigheid in het delimitatieproces, waardoor er gebied bij een andere dan de beoogde gemeente kan worden ingedeeld. Dat is een inhoudelijke wijziging van de allocatie, en dat kan en mag geen taak zijn van de delimitateurs. Met een consequente toepassing van coördinaten als grensbeschrijvingsmethode zal deze onregelmatigheid niet meer kunnen voorkomen.

Een tweede vraagstuk betreft gemeentegrenzen die riviermiddens volgen. Het begrip ‘midden’ is multi-interpretabel, evenals wat nu precies de ‘rivier’ is; ook is onduidelijk in hoeverre een grens meeverandert met wijzigingen in de rivierbedding. Het Kadaster gaat in zijn registratie nogal ad hoc met gemeentegrenzen in riviermiddens om. Aanbevolen wordt om de gemeentegrenzen in riviermiddens éénmalig methodisch in coördinaten vast te leggen en de geometrische ligging vervolgens niet meer te relateren aan de fysieke rivierloop als zodanig.

Voorstellen

Uit de analyse en toetsing blijkt dat er daadwerkelijk een aantal fouten in het stelsel als geheel optreden, en ook dat er een aantal formele en praktische knelpunten bestaan. (Dat de fouten uit het verleden door tijdsverloop geen consequenties meer hebben, doet daar niet aan af.) De kadastraal-interne processen staan op gespannen voet met de noodzaak aan geborgde gemeentegrenzen evenals het ontbreken van veel meetgegevens. Ook de invloed van de technisch-inhoudelijke ontwikkelingen, het gewijzigde formele kader en de plaats van het geheel in de hedendaagse (overheids)informatievoorziening moeten worden geadresseerd. Er is weliswaar geen sprake van een acuut bestuurlijk of maatschappelijk probleem, toch is het wenselijk om het stelsel van de vaststelling, registratie en beschrijving van de gemeentegrenzen, en de bijbehorende processen, op een aantal aspecten te verbeteren. Daarbij wordt uitgegaan van de algemene eisen die aan basisregistraties worden gesteld. Dat leidt tot de volgende voorstellen:

- het beheer van gemeentegrenzen wordt gescheiden van de kadastrale percelenregistratie en ondergebracht in een basisregistratie gebieden;
- de verantwoordelijkheid voor de basisregistratie gebieden wordt belegd bij het Kadaster;
- de gegevens over gemeentegrenzen worden in beginsel overgenomen uit LKI, behoudens enkele correcties en nader te maken afspraken;
- het Kadaster gaat zich opstellen als actief steunpunt voor provincies voor het opstellen van grensbeschrijvingen; uitbreiding van zo’n rol naar het voortraject van een herindeling is echter niet wenselijk;
- Topgrenzen wordt geïntegreerd in LKI;

- de kosten van een basisregistratie gebieden komen ten laste van provincies en gemeenten; de kosten die het Kadaster moet maken om wijzigingen van gemeentegrenzen in LKI bij te houden komen voor rekening van de dienst zelf;
- voor de borging van de kwaliteit van de gemeentegrensgegevens zijn een aantal eisen geformuleerd;
- als grensbeschrijvingsmethode mag alleen die met coördinaten worden gebruikt; hierbij kan als hulpmiddel gebruik worden gemaakt van bijvoorbeeld de Grootchalige Basiskaart Nederland (GBKN) en/of luchtfoto's, waarmee tevens aan de behoefte van 'zichtbare grenzen' kan worden tegemoetgekomen;
- in art. 2 de wet-Arhi wordt de 'verbeterbevoegdheid' opgenomen, en worden er enkele bevoegdheden en verplichtingen nader aangescherpt.

Voorts wordt er een 'plusvariant' beschreven, waarbij het Kadaster een actievere rol krijgt in het 'technisch beheer' van grenzen. Daarbij is strikt genomen wel sprake van allocatie maar de aan te brengen wijzigingen zijn zodanig klein dat die geen bestuurlijk probleem zullen vormen. Deze variant moet in overleg met betrokkenen nader worden uitgewerkt.

Als implementatietraject is een soort 'generaal pardon' voorgesteld, waarbij alle bestaande (LKI-)gemeentegrensgegevens na een terinzagelegging in één keer formeel worden geauthenticeerd. Alle eerdere grensvaststellingsbesluiten komen daarmee te vervallen, en alle vergissingen en interpretaties uit het verleden worden hiermee gesanctioneerd. Met goede regels, goede organisatie en goede technische ondersteuning kan dan worden voorkomen dat er in de toekomst opnieuw onvolkomenheden gaan optreden.

Summary

Municipal boundaries in the Netherlands

A legal, cadastral and technical research

Ad van der Meer

Municipalities have a fundamental, independent place within the Dutch constitutional system. Each is a 'local authority area' which is administered by a municipal executive, whereby the people and activities within that area come under municipal control and influence. It is therefore important that the boundaries of each municipality are clearly defined. Nevertheless, there is no formal register of municipal boundaries. In practice the Cadastre (land registry) is usually the organisation to which people turn for information about boundary lines, but providing this information does not form part of the Cadastre's official remit. The Topographical Service (which became part of the Cadastre in 2004) does maintain its own register of municipal boundaries. A comparative study of the records held by these two organisations, conducted between 1998 and 2000, revealed a number of discrepancies, attributable to various causes. There are no clear guidelines on how to resolve such issues. This situation could give rise to all manner of administrative problems, given the current intensification of land use and the growth in the body of legislation for which municipal boundaries are relevant. This has prompted the following research questions:

How are municipal boundaries in the Netherlands established, registered and described? What shortcomings have affected this process, how are they to be resolved, and how can similar problems be avoided in future?

The subject of the research is the municipal boundaries *within* the Netherlands. In the absence of specific literature about (Dutch) municipal boundaries, the author has used a modified version of a model for the life cycle of boundaries in other countries. This cycle comprises three phases: allocation (the administrative process whereby areas are assigned to one or another municipality), delimitation (the detailed description of the municipal boundaries) and registration (the administration and publication of information concerning municipal boundaries). Further, the research is concerned with the system of rules, documents and actors involved in the delimitation and administration of municipal boundaries.

The 'municipality' as it now exists in the Netherlands dates back to the

period (1795 to 1813) in which the country was under French rule. Prior to this, there had been a number of extremely decentralised administrative bodies and an ineffectual central government. The first municipal boundaries were based on those of the existing local administrative units, many of which had been established in the Middle Ages. In 1813, the Netherlands became a unified state under the rather autocratic rule of King Willem I. Now, for the first time, there was a uniform basis for the development of a municipal system. Accordingly, this research begins in 1813, since when over 1150 official instruments (acts, decrees, resolutions and ordinances) have been issued establishing the position of municipal boundaries. In over eight hundred cases, new municipal boundaries were created. The actual number of municipalities reached its peak of 1249 in the year 1820. By 2007, this figure had fallen to 443. The total length of municipal boundaries has decreased from approximately 17,500 kilometres in 1830 to approximately 11,250 kilometres today.

Inventory

The first part of this research comprises an inventory of the formal framework applicable to municipal boundaries, the manner in which they are registered and records maintained, and the methods used to describe municipal boundaries since 1814.

Establishment

The first formal framework for the establishment of municipal boundaries was established in 1814. However, it was extremely cursory in nature, with no more than a provision covering changes to provincial boundaries. Responsibility for deciding the position of municipal boundaries fell almost entirely to the king. The constitution of 1848, and later the Municipalities Act of 1851, laid down that all changes to municipal allocation required an act of parliament. In 1984, the opportunity to make boundary corrections by means of an 'Order in Council' was added. A detailed description of the boundaries was to be included in all instruments, even where the legislation did not state as much.

In 1991, a drastic change was made to the formal framework with the introduction of the *Wet Algemene Regelen Herindeling* (Local Government Reorganisation General Regulations Act), generally abbreviated to ARHI. This permits municipalities and provinces to approve boundary corrections themselves in certain circumstances. A further significant change was that the allocation instrument was to take the form of a map; it would no longer include the delimitation itself, which would in future be undertaken separately by the Provincial Executive (*Gedeputeerde Staten* or GS).

A study of the archives reveals that some decisions were taken, or at least implemented, outside this formal framework. In the past, municipal boundaries have been established or revised by mutual agreement of the municipalities concerned, by a Governor, or by the Minister of Finance.

Registration

The registration of municipal boundaries has always been closely associated with the Cadastre, the Dutch land registry which was established between 1812 and 1832. For practical reasons, the Cadastre's records have traditionally been arranged by municipality, as have the maps kept by the organisation. Originally, the boundaries of a municipality were recorded in a report established by the Cadastre's surveyor in the presence of officials from the municipalities concerned. Any proposals for subsequent revision, or any dispute over the boundaries, had to be submitted to the king himself. Detailed maps of each municipality were produced, showing also the municipal boundaries. However, these maps had no formal status and were merely intended as an index to other information (survey data, registers, etc.) and their geometric accuracy was often poor. Moreover, the surveyor's boundary reports lacked any official status: the Cadastre existed for the purposes of assessing and raising land taxes, not for the registration of municipal boundaries. During the process, many boundary revisions were made without the king's approval, and hence outside the formal framework. This inevitably resulted in some confusion which was eventually resolved by means of a Royal Decree issued in late 1836. The surveyor's boundary reports are indeed relevant in the sense that they form the most recent description of over 40% of the existing boundaries.

Municipal boundaries form an integrated part of the (survey-related) section of the cadastral registers. Their geographical position is influenced by operational processes such as map revision, cadastral renewal (updating), land consolidation and technical corrections. In a full digitisation of the cadastral maps (undertaken between 1984 and 1998), all maps were incorporated into a single national system – the *Landmeetkundig Kartografisch Informatiesysteem* (Surveying and Cartographic Information System; LKI) – in which the positions of many municipal boundaries have been corrected so that the maps 'join up'. Since, technical corrections still take place in the LKI and some mistakes in updating have been made. In terms of revisions to the cadastral records, this ought not to be a problem since the 'digital cadastral map' (DKK) is intended as no more than a visual representation. To determine the exact position of the boundaries would require consultation of the actual survey records. However, because survey details are no longer available for some eighty per cent of current municipal boundaries, the 'visual representation' is the only recourse. This is the paradox inherent in the digital cadastral map.

The Topographical Service has traditionally shown municipal boundaries on its maps. Originally, these maps were based on those of the cadastre, but since 1932 they started to be produced using aerial photographs. The municipal boundaries were then superimposed on successive editions of the maps, resulting in some errors. During the 1950s, a new 1:10,000 scale map series was produced, which also showed the municipal boundaries (most probably

taken from the previous 1:25,000-scale series). The 1:10,000 maps were digitised in 1978, since when municipal boundaries have been administered separately in the 'Topgrenzen' database. Despite the merger with the Cadastre, this database is still maintained separately because it permits a number of independent processes (in particular, the supply of information to the Central Bureau of Statistics for the purposes of the Municipal Financing Fund).

Boundary description methods

For a very long time, there were no set instructions with regard to boundary description methods. During the past two hundred years, many various methods have been used. Only in 1991 did the ARHI Act require cadastral features to be used or – as a last resort – map coordinates. Of the current municipal boundaries, over 50% are described using topographical features or references to land ownership details (of which four fifths are drawn from the surveyor's warrants and the remainder from official decisions made after 1832), approximately 40% use cadastral features (particularly in boundary establishment instruments issued after 1832), two to three per cent rely on coordinates, and a few use other methods.

This research identifies fifteen different boundary description methods. In order to permit a comparison, three indicators have been defined: *unambiguity* (the degree to which the definition of the boundary is not subject to dispute), *precision* (the accuracy with which the boundary can be identified in the field) and *stability* (the degree to which the boundary description remains useable even after time). The *visibility* of the boundary, which often plays an important role in the allocation process, cannot be operationalised at the detailed level of boundary description, and is therefore not a practical indicator.

There are two basic categories of boundary description method: textual and cartographical. Sometimes, one and the same instrument will use both text and maps, and the two do not always correspond exactly. A special category is formed by documents which refer to another source (such as a drawing produced by the Directorate General for Public Works and Water Management), or which rely on some otherwise unspecified feature ('the planned ditch').

Dutch provinces have traditionally played a central part in producing boundary descriptions. The actual 'hands on' technical work has traditionally been left to the Cadastre, but the ongoing digitisation enables the provinces to perform many of the necessary preparations themselves. The structure of the instruments and maps establishing boundaries has varied greatly from province to province, and indeed over time. The ARHI Act makes no stipulations in this regard.

The necessity of change

The comparative study referred to above reveals many causes for the shortcomings in the registration of municipal boundaries. In practice, most issues

have been resolved internally by the Cadastre, being the only organisation which has kept structural information on boundary lines almost since its inception. Moreover, when boundaries are revised, the local officials themselves are solely concerned with matters of allocation, leaving the detailed technical description of the boundaries to those who are qualified to do so. Even so, errors have been made, and since 1972 a number have been corrected by means of a formal instrument. In view of the major role played by the Cadastre, the methodology adopted raises certain questions.

There have been several recent developments which have affected the system and the role of the Cadastre within it. Ongoing digitisation, which has resulted in the production of the 'digital cadastral map', and the availability of new GPS technology has enabled other authorities to establish and identify boundaries and make them visible 'in the field'. While the digital cadastral map is not actually intended for this purpose, it is frequently applied in practice. Legislation has also changed: the ARHI Act created a more formal framework, whereby it is no longer possible to correct errors or shortcomings in such a way as to be legally valid without going through the necessary procedures.

A third development is the emergence of a new vision regarding government registers, which involves the concept of 'basic registers'. These contain information which can be used for various purposes under the motto 'Save once, retrieve many times'. Public sector organisations at all levels are required to use such information and the database owner must be able to guarantee its quality. Information about the exact position of municipal boundaries would clearly qualify as 'basic information', but is currently stored and administered by two different organisations at two locations. Its quality cannot be guaranteed.

The manner in which errors have been corrected in the past may not always have been permissible and this approach is no longer appropriate to the type of system that has developed in recent decades. Eventually, it is bound to give rise to further problems. 'Let sleeping dogs lie' is not a realistic option, and further investigation is required.

Analysis and evaluation

The second part of the research presents an analysis of the shortcomings revealed by the inventory stage and by the comparative study. There then follows an evaluation to determine which of these shortcomings can be designated an actual 'error', and whether they demand further action such as a revision of the allocation.

Establishment

With regard to the establishment component, the shortcomings are chiefly to be seen in terms of the formal instruments, with missing or inaccurate ca-

dastral features or coordinates in the text, and contradictory information either within the text itself or between the text and the maps of one and the same document. Some of the description methods used do not comply with the requirements of the ARHI Act. Moreover, a number of establishment decisions are not in keeping with the formal framework. In general, such situations seem to have been incidental; there being no question of any systematic omissions or commissions.

An unusual situation results from the ARHI Act's separation of the provisions covering (re-)allocation and boundary description. In many acts – but remarkably not in the ARHI act itself – the provincial executive has been given 'the authority to improve' i.e. to deviate from the position of the boundary as shown on the allocation map. Various sources indicate that this right was intended to be used extremely sparingly and only for the purposes of actual improvement, not for any additional boundary corrections deemed desirable. In any event, a formal Council of State ruling was issued allowing the right of appeal against any broader interpretation than that laid down by law. A number of provincial executives have made modifications when describing boundaries, thus perhaps misusing their 'authority to improve'. Some executives have claimed such authority even where not specifically stated in the regulations, and have applied it also in 'improving' the existing municipal boundaries.

The evaluation of the findings reveals that several of the shortcomings are in direct conflict with the formal framework, and could therefore be deemed to be invalid. (There are also a number which, strictly speaking, fall outside the letter of the law but can be resolved by simple administrative adjustments.) The consequences however are extremely limited. All boundary establishment decisions made under the ARHI Act are subject to the standard provisions of the Netherlands Code of Civil Law, whereby a boundary description (including any shortcomings or errors) becomes irrevocable six weeks after its publication unless an appeal is lodged. And as for any flawed decisions made prior to 1991, it seems highly unlikely that these can be challenged any more. The remarkable conclusion must therefore be that some formal regulations are in fact largely impotent: a boundary description becomes irrevocable even if the provincial executive has not observed the letter or spirit of the law. In any case, to correct mistakes made in the past will have little or no practical value today.

Registration

Since 1830 or thereabouts, the dominant party in the registration of municipal boundaries has been the Cadastre. External users rely entirely on the accuracy of cadastral information, while the government views the organisation's role in this area as a 'given'. Accordingly, while the Cadastre may not be the formal registration authority for municipal boundaries, it does perform this

function in practice. However, the quality of the geometric registration leaves something to be desired, partly because the position of municipal boundaries shown can be (and is) altered by internal operational processes. Moreover, the original survey information is no longer available for some eighty per cent of current municipal boundaries, whereupon their position can only be derived from the cadastral map which is not of the required quality. As a result, there is absolutely no guarantee that the registered boundaries are a faithful and accurate representation of the formally established boundaries.

Nevertheless, the evaluation also reveals that the errors and shortcomings of the past have, with a few notable exceptions, been allowed to stand for pragmatic reasons. This means that there are literally hundreds of cases in which internal corrections made to the boundary positions by the Cadastre itself have led to the repositioning of the actual civil municipal boundaries.

The separate 'Topgrenzen' database of municipal boundaries administered by the Topographical Service has a number of independent functions. However, now that the municipal boundaries are also included in the LKI, it is no longer particularly useful to maintain the Topgrenzen database. Doing so is inefficient and is also likely to cause confusion. Topgrenzen should therefore be integrated with the LKI, although it is essential that information can still be provided to the CBS in good time (for the purposes of the Municipality Financing Fund). A situation in which the incorporation of new municipal boundaries in the LKI is delayed for internal reasons would be wholly unacceptable.

Boundary description methods

In practice, the boundary description methods, and boundary descriptions in general, are only of relevance to a small group of technical staff within the provincial authorities and the Cadastre itself. They can usually resolve any problems by mutual consultation. Local administrators and third parties (the private sector and the general public) will have little use for *ad hoc* boundary descriptions, requiring instead a more structural registration system.

The three indicators described above were applied to all methods. In order to be deemed fully secure in law, each boundary description had to meet a minimum standard for each indicator: 'unambiguity' must be at least 'moderate' (or preferably 'good'), precision had to be within ten centimetres, and stability must be 'high'. Using these criteria, only the 'bridge', 'lock', 'culvert', 'church tower' and 'coordinates' methods were found to be adequate. Of these, the coordinates method is the most practical and hence the most appropriate.

The method which relies on cadastral features failed to meet the required criteria, although this method has been used very frequently since 1832. This failure is due to the fact that many cadastral land parcel boundaries are not surveyed with adequate precision, while the stability is also below the

required level. Until a few years ago, there was simply no alternative to this method. However, now that coordinates are a common feature of administration systems and it is a simple matter to plot and mark points on the terrain using GPS, the boundary description method which relies on coordinates is by far the better alternative.

The shortcomings and errors which have resulted from the use of the 'disapproved' methods do not have any consequences. The relevant decisions were made within the administrative and technical frameworks of the day, and all parties have passively accepted the cadastral interpretation of the descriptions. This provides an adequate guarantee of their legal validity.

Two exceptional issues

In many cases, the boundaries of cadastral land parcels do not correspond with actual topographical features. To designate a 'road edge' as a municipal boundary based on cadastral parcel allocation could, for example, result in more areas being involved in a boundary revision than was the intention, since the land parcel will include more than just the road itself. This is an irregularity in the delimitation process which can result in an area falling within a municipality other than that intended. This represents an actual revision of the allocation, which should not fall within the purview of the delimiters. A consistent use of coordinates as the boundary description method will serve to prevent this issue arising in future.

A second situation which demands particular attention is that in which a municipal boundary follows the center line of a river. The term 'center line' is open to varying interpretations, as indeed is 'river' itself. It is also unclear if and how the boundary will shift along with changes in the river channel. The Cadastre often takes a rather *ad hoc* approach to municipal boundaries in rivers. It is recommended that all such boundaries should be established once and for all by means of coordinates, whereupon they will no longer depend on the physical course of the river as such.

Proposals

The analysis and evaluation conducted as part of this research reveal that the system as a whole has been subject to a number of shortcomings and errors, and that some formal and practical sticking points exist. (That errors made in the past have no actual consequences today is not relevant.) The internal processes of the Cadastre do not chime well with the necessity of establishing clear municipal boundaries, a problem exacerbated by the absence of much of the original survey information. The impact of new technological developments, the revised formal framework, and the position of the system in today's (government) information provision apparatus must all be addressed. While there is no immediate administrative or societal problem, it is nevertheless desirable to improve the system of establishing, recording and de-

scribing municipal boundaries on a number of points. In doing so, the general requirements of the 'basic registers' should apply. This leads to the following proposals:

- The administration of municipal boundaries should be separated from the cadastral land parcel registration, and incorporated into a basic register of administrative areas.
- This basic register should fall under the overall responsibility of the Cadastre.
- Information about municipal boundaries should in most cases be drawn from the LKI, subject to a number of corrections and arrangements yet to be agreed.
- The Cadastre should provide proactive support to provinces in establishing and describing municipal boundaries. However, the extension of this role to include the preparations for a reallocation would not be desirable.
- The 'Topgrenzen' database should be integrated into the LKI.
- The costs of the basic register should be borne by the provincial and local authorities, while those incurred by the Cadastre in revising and maintaining the boundaries in the LKI should fall to the Cadastre itself.
- In order to safeguard the quality of information regarding municipal boundaries, a number of requirements must be met.
- The 'coordinates' method should be the only boundary description method used. The process could be facilitated by reference to the GBKN (Large-scale Basic Map of the Netherlands) and/or to aerial photographs. This would also address the requirement for 'visible' boundaries.
- The 'authority to improve' should be incorporated in Article 2 of the ARHI Act, with several other rights and responsibilities to be more clearly defined.

The full report of this research also proposes a more comprehensive arrangement whereby the Cadastre assumes a more active role in the 'technical administration' of municipal boundaries. Although this would include some element of allocation, the actual revisions to be made are so minor that they will not cause any administrative problems. This proposal requires further elaboration in consultation with the parties concerned.

As an implementation/transitional arrangement, a sort of 'general pardon' is proposed, whereby all existing (LKI) municipal boundaries will be formally ratified following a period in which any objections can be lodged. All previous instruments establishing boundaries will then lapse, and all mistakes and interpretations made in the past will be sanctioned. Provided there are clear rules, a well-structured organisation and good technical support, it will be possible to preclude any further irregularities in future.

Register

Register van geografische namen

Aalsmeer	125
Abcoude	182, 234
Achthoven	71
Achtkarspelen	206
Aduard	17, 71
Akersloot	185
Alkemade	178-179
Alkmaar	171, 244
Almelo (incl. Ambt)	181, 203, 249, 263
Almere	24, 30
Alphen-Chaam	233
Amersfoort	136, 148, 154, 224, 262
Ammerzoden	267
Amsterdam	20, 60, 74, 88, 127-128, 149, 210, 229, 236, 290, 345
Andijk	151, 154
Anna Paulowna	24, 29
Apeldoorn	152
Arcen en Velden	208
Arnhem	136, 148, 155
Assen	204
Baarle-Nassau	208
Baflo	205
Bakel	66
Barneveld	152
Barradeel	160
Barsingerhorn	41
Bath	131
Bedum	205
Beek [Lb]	210
Beek en Donk	66
Beerta	208
Beesd	42
Beilen	2
België	9, 25, 28, 75, 121, 132, 154, 208-210
Bellingwolde	125, 130, 208, 249
Bergeijk	136, 208
Bergen [Lb]	208, 210
Bergh	189, 208
Berkel en Rodenrijs	22, 129
Bernheze	181

Best	202
Beverwijk	252, 290
Biesland	69
Bijlmermeer	210
Blaricum	252
Bloemendaal	143, 248
Bolsward	236
Borne	181, 263
Borsele	231
Brederwiede	167
Bronckhorst	187
Bunschoten	262
Castricum	185, 216
Charlois	266
Clinge	208
Coevorden	208
Dalen	29
Dalfsen	2, 120
Delft	73
Denekamp	208
Den Haag	<i>zie 's-Gravenhage</i>
Deventer	101, 166, 205, 236
Didam	189-190
Diemen	20, 127-128, 149
Diepenveen	236
Dinteloord	205-206, 249
Dinxperlo	208
Dodewaard	266-267
Domburg	180
Doniawerstal	144
Dordrecht	159
Drechterland	108, 185, 216
Drenthe	19, 23, 27, 63, 74-75, 101, 108, 115, 154, 160, 187-188, 195-197, 204, 234
Dronten	24, 30
Druuten	267
Duitsland	9, 14, 40, 126, 208-210
Echt	142, 156, 203, 230
Echt-Susteren	156
Eede	208
Eenrum	205
Egmond aan Zee	63
Eibergen	208, 235
Eijgelshoven	208

Eijsden	73, 203, 208, 236
Eindhoven	202, 210, 244
Elsloo	28
Elst	148, 155
Elten	23, 208
Emmen	208
Enschede	208
Fijnaart	206, 267
Flevoland	23, 30, 39, 42, 192-193
Friesland	22-23, 27, 58-59, 62, 69, 75, 96, 192, 213-214
Gaasterland, Gaasterlân-Sleat	184-185
Gelderland	22-23, 25, 27, 58-59, 62-63, 69, 74-76, 155, 166, 186-187, 189, 204, 229, 272
Geldrop	3, 150, 180, 229
Geldrop-Mierlo	187, 195
Geulle	208
Goedereede	211
Goeree-Overflakkee	211-212
Goes	123, 230-231
Goirle	151-152, 233
Goor	159
Gorssel	166, 218
Gouwzee	154
Gramsbergen	208
Graveland, 's-	110
Gravendeel, 's-	210
Gravenhage, 's-	9, 39, 77, 147, 161, 166, 180-181, 195-200, 219, 289, 295, 298
Grevelingen	205
Grevenbicht	208
Groesbeek	25, 60
Groningen (gemeente)	58, 117
Groningen (provincie)	19, 23, 27, 44, 62, 75, 192, 205, 213-214, 234
Haaren	101
Haarlem	58, 137, 248
Haarlemmerliede	137
Haarlemmermeer	24, 29
Haastrecht	71
Hardenberg (incl. Ambt, Stad)	72, 76, 166, 208, 249
Hardinxveld	70, 210
Haringvliet	43, 211-213, 220
Harlingen	160
Hatterm	156, 231
Hedikhuizen	267
Heemskerk	252, 290

Heesch	60, 181
Heeze	150, 204, 229
Heeze-Leende	150, 180
Heino	2, 60
Helden	249
Hellendoorn	167
Hellevoetsluis	211
Hertogenbosch, 's-	154, 181, 188, 195
Herwijnen	266
Heumen	136
Hillegom	22
Hilvarenbeek	127, 189
Hoek van Holland	58, 210, 273
Hollandsche IJssel	132, 234
Hontenisse	182
Hoog-en-Woud-Harnasch	69
Hoogeveen	196
Hoogkerk	117
Hoorn	248
Horst	28, 186, 195
Horst aan de Maas	167
Huizen	73, 252
Hunsel	71
Hurwenen	65, 67
IJsselmeer	42, 44, 59, 108-109, 128, 184-185, 192, 214, 216, 244
Itteren	208
Ittervoort	71
Katwijk	186
Kerkrade	208
Kesteren	186, 195, 202
Kloosterburen	205
Kollumerland	206
Kralingen	23
Krimpen aan de IJssel	234
Krimpen aan de Lek	205
Land van Heusden en Altena	115, 146
Land van Maas en Waal	146
Landsmeer	151, 179
Langerak	266
Lauwersmeer	156
Leek	17, 71
Leidschendam-Voorburg	197, 262, 264
Leijmuiden	125

Lek (rivier)	205, 234, 266
Lek, De	22
Lelystad	24, 30, 42, 109, 180
Lemsterland	148, 184-185
Leusden	136, 154, 224
Lichtenvoorde	235
Limburg	11, 23, 25-26, 28, 48, 49, 63, 132, 141, 154, 169, 192, 203, 263
Limmen	185
Linschoten	71
Lochem	187
Loenen	182
Loppersum	117, 264
Losser	208
Luxemburg	126
Maarheeze	71
Maas	132, 155, 267
Maasbracht	142, 156, 203, 230
Maasbree	249
Maasdriel	244
Maastricht	203, 236
Made	140, 202
Margraten	236
Mariënwaard	42
Markelo	159
Markermeer	39, 42, 180, 193
Medemblik	244
Melick	203
Mesch	208
Middelharnis	211
Middenveld	2
Mierlo	2-3, 39, 187, 195
Millingen aan den Rijn	208, 242, 273
Moerdijk	206
Montferland	189-190
Montfoort	71
Mook en Middelaar	25, 60
Neeritter	208
Nieuwe Maas	266, 273
Nieuwer-Amstel	20, 74-75
Nieuweschans	208
Nieuw-Helvoet	211
Nieuwland [ZH]	68, 73
Nieuw-Lekkerland	205

Nijefurd	244
Nijmegen	84, 136
Noord-Beveland	101
Noord-Brabant	23, 27, 32, 38, 63, 75, 150-151, 154-155, 169, 188, 193, 195, 202, 204, 233, 254, 272, 288, 293, 296, 298
Noord-Holland	5, 23, 74, 110, 186, 193, 213, 248
Noordoostpolder	23-24, 214
Noordzee	10, 44, 59, 77, 108-109, 138, 180, 185-186, 193, 212, 243
Obbicht	208
Obdam	70
Ohé en Laak	208
Oirschot	189
Oldebroek	156, 231
Olst	236
Oostburg	138, 166
Oosterschelde	130, 140
Ottersum	208
Oud- en Nieuw-Gastel	267
Oude en Nieuwe Struiten	211
Oude IJsselstreek	187
Oudenhoorn	212
Ouder-Amstel	20, 229, 290
Oud-Vroenhoven	208
Overijssel	10, 23, 26-27, 63, 75, 155, 166, 186, 195, 214, 288
Pijnacker	20, 129
Polsbroek	10
Pruissen	28, 208
Purmerend	151, 179
Renkum	152
Rhenen	10, 272
Ridderkerk	101
Rijn	132
Rijnsaterwoude	71
Rijnwaarden	208
Rijswijk	9, 166, 197-202, 218-219, 295, 298
Roermond	141, 156, 203
Rolde	204
Roosendaal	202
Roosteren	208
Rotterdam	58, 101, 130, 210, 282
Rottumeroog	213-214
Rozendaal	136
Rucphen	202

Sassenheim	195
Sas van Gent	208
Schelde	132
Schelluinen	210
Schiedam	273
Schiermonnikoog	102, 167, 180, 214
Schinveld	208
Schokland	22
Schoonebeek	29, 208
Schouwen-Duiveland	131, 140
Sevenum	28
Simpelveld	208
Sint-Kruis	208
Sint Pancras	117
Sint-Pieter	208
Sittard-Geleen	156, 186, 195
Slochteren	117, 264-265
Sloten [NH]	20
Sluis	166
Soerendonk	71
Sommelsdijk	211
Spanbroek	70
Standdaarbuiten	267
Steenbergen	205-206, 249
Stein [Lb]	28, 208, 210
Stellendam	211
Stolwijk	71
Strijen	210
Swalmen	141, 156, 203
Tempel	22
Ten Boer	117, 264
Terneuzen	137, 182
Texel	77
Tiel	186, 202
Tilburg	114, 151-152
Tubbergen	249
Tudderden	23, 208
Twente	186, 195, 203, 263
Ubach over Worms	208
Ubbergen	208
Urk	20
Urmond	208
Utingeradeel	144

Utrecht (gemeente)	156, 195
Utrecht (provincie)	10, 22-23, 26-27, 63, 74-75, 156, 182, 192, 235, 272
Vaals	208
Valkenswaard	204
Veere	101, 140
Veldhoven	202, 210, 244
Velsen	143, 248
Venhuizen	185
Venlo	186, 195
Vennip, De	22
Vinkeveen	41, 234
Vlagtwedde	125, 208, 249
Vlissingen	131, 138
Vlodrop	208
Voorburg	147, 197
Voorne-Putten	212
Voorst	101, 205
Vriezenveen	72, 166, 203, 249
Vught	101
Vuren	266
Waalre	202
Waddenzee	44, 59, 77, 180, 192, 213
Wageningen	152
Warffum	213-214
Warnsveld	154
Wassenaar	180-181
Wateringen	39, 181
Waverveen	41, 234
Wedde	130
Weert	208
Weesp	2, 42
Weesperkarspel	2, 42, 236
Werkendam	140, 202
Wester-Koggenland	248
Westerschelde	130-131, 137
West-IJsselmonde	149
Westland	186, 195
West-Voorne	159, 211
Wierden	167, 203
Wieringermeer	24, 40, 154
Wijlre	80-81
Willige Langerak	266
Winkel	41

Winsum	205
Winterswijk	208
Wittem	208
Woubrugge	71, 178-179
Wouw	208
Wûnseradiel	236
Zaltbommel	244
Zeeland	23, 26-27, 32, 44, 70, 75, 138, 205, 272
Zeeuwse stromen	24, 77, 109, 243
Zeeuws Vlaanderen	166, 182
Zevenaar	189-190
Zevenbergen	202
Zoetermeer	129, 262, 264
Zuid-Beveland	155-156
Zuidelijke IJsselmeerpolders	23, 39, 193
Zuiderzee	20, 77, 148, 154, 214
Zuid-Holland	23, 26, 32, 62, 74, 186, 205, 224, 272
Zuidwolde [Dr]	196-197
Zutphen	154, 192-193, 218
Zwartsluis	167
Zwijndrechtse Waard	73
Zwollerkerspel	60, 63

Register van zaken en personen

A/D-conversie	87, 91, 93, 94, 236, 239, 272
aansluiting (weg)	113, 123, 231, 251, 256
aardhoop	1, 113, 136, 251, 256
abscis	149
absolute ligging	89, 95, 113, 175, 245, 293, 303
afrit	113, 123, 231, 251, 256
afscheiding (grens)	113, 133
akte van toedeling	145-146
Algemene regelen gemeentelijke indeling	<i>zie Argi, wet-</i>
Algemene regels herindeling	<i>zie Arhi, wet-</i>
Algemene wet bestuursrecht	36, 38, 190, 198-199, 201, 215, 218, 299
allocatie, allocatieproces	8-9, 34, 36, 44, 114, 117, 158, 164, 166, 170, 175, 199, 203, 214-215, 217-220, 227, 232, 241, 248, 250, 261, 263-265, 272, 276-277, 297-298, 301
ambachtsheer, ambachtsheerlijkheid	20, 70
ambtelijke of ambtshalve verandering	71-72, 85, 100-101, 104, 164, 168, 191, 244, 272, 286, 298
analoog-digitaalconversie	<i>zie A/D-conversie</i>
APV	2, 253
arbitrage	55
archief, archivering (grensvaststellingsstukken)	84, 90, 92, 97, 103, 159, 240, 283
Argi, wet-	15, 22-33
Arhi, wet-	33-38, 106-108, 111, 143, 154, 157-160, 164, 170, 185-191, 194, 215-219, 227, 229, 248-250, 261, 276, 280, 283, 294-297, 301
authentieke registratie	2, 12, 171-173, 228, 279-280
Awb	<i>zie Algemene wet bestuursrecht</i>
BAG	<i>zie basisregistratie Adressen en Gebouwen</i>
basisregistratie (algemeen)	171-172, 278-280
basisregistratie Adressen en Gebouwen	281, 283
basisregistratie gebieden	282-286, 290-293, 299-303
basisregistratie kadaستر en topografie	12, 55, 172, 282, 284, 286, 292
bedrijfsprocessen, kadastrale	47-48, 103, 164-165, 167, 233, 276, 283, 286, 293
begrenzingsplan	145-146
Besluit Bezettingsmaatregelen	40
bestemmingsplan	4, 47, 56, 102, 202, 220, 241-242, 252, 273, 296
bestuurder	8, 18-21, 69-72, 76, 114, 116, 118, 139, 162, 192, 225, 250, 257-259, 261, 277, 291, 293, 298
bestuursambtenaar	8, 208
bijbehorende (of formele) kaart	181, 183, 185-187, 197, 216
bijblad	84-87, 91, 93, 144, 272, 305
binnengemeentelijke grens	10, 314

Binnenlandse Zaken, ministerie van	1, 5, 15, 17, 35, 38, 43, 47, 157, 185, 188, 191-202, 214, 283, 285, 295, 297, 301-302
Binnenlandse Zaken, secretaris-generaal van	40, 154, 266
binnenteen	125
blok (ruilverkaveling)	145, 226
Bolstra	267
Bonne-kaarten	98-99
boom	113, 139-140, 251, 256
boord	110, 113, 127, 130, 182, 251, 255-256, 264, 268
brondocument	12, 113, 153, 169, 228, 237-238, 249, 276, 283, 287
brug	113, 134-135, 251, 256-257
buitenkruinlijn	126
buitenteen	110, 125
burgemeester	42, 59, 74-76, 213
Burgerlijk Wetboek	44, 51-52
burgerlijke gemeente	57-59, 69-76, 82, 117, 167, 181, 205, 224-227, 235, 239-240, 276-277, 285, 300
CBS-wijk	10, 281
Centraal Bureau voor de Statistiek	38, 101, 185, 241-244, 246, 281, 284
constructielijn	112, 118-119, 137
coördinaat	86, 148-151, 167, 179-180, 244, 254, 258, 291, 293, 295
coördinatenstelsel	140, 148-149, 187, 235, 257, 294-295
Cruquius	267
cultuurgrens	113, 141, 251, 256
dalweg, dallijn	131, 156
dam	134-135, 138, 234, 251, 256
Defensie, ministerie van	4, 15, 47, 95-96
delimitatie	8-11, 36, 41, 61, 70-71, 75-76, 112, 117, 164, 166, 170, 261, 263, 265, 276-278, 291, 293-294
demarcatie	7, 8
detailmeting	80, 83, 86, 91-92
Dienst Landelijk Gebied	146
dieptelijn	109, 113, 130-133, 251, 255, 256, 267, 287, 300
digitale kadastrale kaart	6, 87, 89-90, 158, 168-169, 238, 241, 245, 276-277, 279, 282, 286, 289, 303
dijk	79, 108, 110, 112-113, 124-126, 128, 182-183, 251, 256, 271
DKK	<i>zie digitale kadastrale kaart</i>
driehoeksmeting	37, 80, 82-83, 86, 92, 148-149, 186, 257, 294-296
driehoeksnet	79-81, 83, 86, 96, 148
duiker	113, 134-135, 251, 256-257
eenduidigheid	113-114, 247, 251-252, 256
eilandkaart	80-82, 144, 166, 236, 272
enclave	9, 25, 59-60, 70-71, 207, 210
Fierens, Tweede Kamerlid	108
Financiën, minister/ministerie van	43, 50, 52-53, 71, 183, 206-207, 215, 266, 287, 289, 298

formeel gebrek	217, 251
formeel kader	9, 13, 17-18, 21, 40, 43-44, 47, 103, 164-165, 170, 174-175, 177, 187, 189, 204, 206-207, 209, 214-215, 217, 221, 275-277, 294
Franse Tijd	1, 17-18, 22, 49, 209, 213
GBKN	<i>zie Grootchalige Basiskaart Nederland</i>
gebiedsindeling	10, 282, 286, 291
gebouw	113, 133-135, 251, 256
gebruiker	55, 90, 101-102, 144, 167-169, 171-174, 223, 242, 247-250, 259, 275-276, 284, 286, 293
gelijkluidende besluiten	35, 37, 298
Gemeentefonds	4, 101-103, 241, 287, 292
gemeentegrenzen, lengte van	24
gemeenten, aantal	22-24
gemeenten, samenvoeging van	27-28, 31, 58, 69, 74, 216, 255, 287, 295
gemeenten, splitsing van	27-28, 31, 58
gemeentenaam, -naamswijziging	11, 32, 178-179, 181
gemeenten-enquête	11, 14, 136, 223-224, 241, 249, 253, 281, 284, 309-315
gemeenteraad, gemeenteraadsbesluit	32, 35-37, 42, 61, 155, 218, 298
Gemeentewet	1, 15, 18, 22, 29-35, 38, 44, 52, 106, 153, 157, 170, 194, 207, 217, 280
generaliseren	99
geografische oriëntatie	140
gevel, gevellijn	113, 133-135, 251, 256
GLLWS	131
gouverneur	28, 42, 59-61, 63, 69-71, 74-76, 155
GPS	87, 89, 116-117, 140, 168, 170, 255, 257-259, 303
grensbeschrijving	36-37, 105-111, 153-161, 164-166, 170 178-180, 185-205, 247-250, 294, 298
grensbeschrijvingsmethode	11, 37, 105-119, 153, 187, 247, 258, 276, 292, 303
grenscorrectie	33, 35-36, 38, 58-59, 69, 71, 73, 76, 101, 158, 161, 197, 200, 204, 207, 209, 229, 243-244, 288, 296
grensgeschild, -kwestie	21, 27, 166, 227
grensmarkering	8, 135-136, 165, 310, 315
grenspaal/-steen	113, 116, 135-136, 140, 224, 251, 256, 313
grensstrook	120-121, 127
grensvaststellingsstukken	105, 112-113, 153, 155, 164, 238, 305
grenzenlegger	97, 272
grondbelasting	23, 48-53, 56, 71, 79, 82, 119
grondduiker	134
grondhoop	136
Grondwet	18, 21, 24-25, 27, 29-31, 34, 106, 214
Grootchalige Basiskaart Nederland	87-88, 94, 114, 116, 169-170, 236, 241, 249, 253, 282-283, 292-294
grootscheep-vaarwater	267
haag	113, 133, 142, 251, 256
Handleiding Kadaster	55

Handleiding Landinrichtingswerkzaamheden	55, 146, 227
Handleiding Ruilverkavelingswerken	54-55, 146, 226-227
hartlijn	129
hectometerpaal	139
heer, heerlijkheid, heerlijke rechten	18-22
hek	7-8, 113, 133, 251, 253, 256
herindelingsontwerp	37, 160, 288, 294, 296
herindelingsregeling	35-38, 106-107, 156, 164, 185-186, 191, 194, 201-204, 217-218, 248, 275, 289, 295-298
hermeting	85-86, 89, 91, 93-95, 144, 235, 253, 272
Hoge Raad	77, 215, 216
hoofdenlijn	113, 138, 140, 251, 256
hoogwater, -lijn	130, 131, 268
HRW	<i>zie Handleiding Ruilverkavelingswerken</i>
huis	113, 133, 135, 140, 251, 256
hulpkaart	84-85, 89, 92-94, 166
Hydrografie, Dienst der	131
hypothecair stelsel	49-51
idealisatieprecisie	113, 237
IK	<i>zie Instructie Kadaster</i>
index map	90
ingangsdatum grenswijziging of herindeling	158, 218
inlaatmuur	134
INSPIRE	173, 282
insteek	113, 115, 127-128, 130, 188, 251, 256
Instructie Kadaster	53-54, 225
internationale grens	7-8, 77, 109, 120, 127, 209
kaartbeeld	197, 248, 261
kaartmateriaal, schaal	3-4, 37, 160, 162, 185, 195-196, 201, 248, 254, 282, 293-294, 296
kaartverbetering	86-90, 103, 245, 276, 302
kaartvernieuwing	85-87, 89, 91, 93-94, 98, 100, 144, 165, 235-236, 239, 253
kadaster (als fenomeen)	11, 47-52
Kadaster Algemeen, Boekwerk	54-55
Kadaster Circulaires	53-54
kadaster, bijhouding	49, 53, 79, 83-89
kadaster, invoeringsdatum	49
kadaster, juridische status	55-56
kadasterlandmeter	50, 55, 59-63, 69-70, 76, 79-81, 83, 85-86, 90-91, 224-226, 302-303
Kadasterregeling	54-55, 57, 225, 237, 266
Kadasterwet	3, 12, 51-52, 54-55, 89, 142, 225, 279, 280-282, 290, 292
kadastraal grondslagpunt	113, 140, 251, 256-257

kadastraal kenmerk	37, 89, 92, 106-108, 110-113, 115-117, 119, 142-145, 158, 178-179, 182-183, 188, 215-216, 219, 250-251, 253-254, 256-259, 261, 276, 293, 295
kadastrale aanduiding	51, 107, 110, 143, 280
kadastrale gemeente, -grens	44, 47, 57-59, 72-73, 86, 93-94, 143-144, 181, 224-226, 273, 301
kadastrale werkzaamheden, versnelling van	61, 76, 153
kade	110, 111, 113, 125, 128, 130, 251, 256
Kamervragen	40-41, 194, 196, 200, 207, 208
kavel, -nummer	145-147, 251, 256
kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen, Wet	12, 56
kerktoren	80, 113, 135, 137, 140, 161, 251, 256-257
kernbepalingen Gemeentewet	33-34
kilometerpaal	113, 139-140, 251, 256
klotsgrens	130
Krayenhoff	79, 96, 148
krib, -paal	234, 269-271
kruin	113, 125-126, 251, 256
kunstwerk	133-134
kwaliteitsborging	172, 240, 244, 277, 279, 286, 288
Landinrichtingswet	56, 146
Landmeetkundig-Kartografisch Informatiesysteem (alg.)	87-89, 94-95, 231, 236, 243, 276, 300-302
landmeter	<i>zie kadasterlandmeter</i>
lichttoren	113, 137
LKI	<i>zie Landmeetkundig-Kartografisch Informatiesysteem</i>
loswal	113, 128, 130, 251, 256
luchtfoto	96, 99-100, 169, 293
meetkundige kwaliteit	82-83, 86, 227, 237-239
meetmethode	82, 86-87
Methodieke Verzameling	53, 56, 59, 69, 153
meting	7-8, 53, 79-83, 85-87, 89-92, 98, 111, 136, 140-141, 144, 154, 156, 169, 237-238, 253-254, 258, 310-311
midden rivier	<i>zie riviermidden</i>
middenkruinlijn	126
minuutplan	80-86, 90-93, 96, 144, 266-267
molen	113, 137
muur	113, 133-134, 251-252, 256
naamswijziging	<i>zie gemeente, naamswijziging</i>
nationale geo-informatie infrastructuur (NGII)	2, 172-173
neutrale weg	120-121
NGII	<i>zie nationale geo-informatie infrastructuur</i>

normaallijn, normaliseren	132, 210, 267, 269-273, 297
notariaat	4, 18, 22
oever, oeverlijn	110, 113, 115, 127-128, 130, 138, 182, 185, 234, 251, 258, 268-270
onderleider	134
onderwaterberm	113, 130
onteigeningsgrens	113, 147-148, 251, 256
onteigeningswetgeving	56, 147, 281
onvolkomenheid	6, 163-167, 170, 174-175, 177, 196, 205, 214, 230, 235, 239, 243, 249, 258-259, 275, 277, 289, 300
openbare registers	3, 50-52, 55-56, 92, 145-146, 238
oppervlaktecijfers	4, 102, 241-242, 244, 287
ordinaat	149
Organisatiewet Kadaster	53
overhoek	114, 262
Overzicht soorten gegevens in de kadastrale registratie	54
perceel	48, 56, 84-85, 89, 92, 142-143, 237, 265
percelenregistratie	12, 48, 282-283, 286, 303
PIB-codering	88
plan van toedeling	145
polder	20, 24, 29, 43-44, 125
Politierechter Assen	2
postcodedistrict/-gebied	10, 281
precisie	82, 84, 88, 90, 113-114, 237-238, 244, 252-258, 271, 293, 295, 310, 312
procedurebepalingen Gemeentewet	31, 33-34
proces-verbaal van grensbepaling	59-60, 62-68, 76-79, 153, 206, 287
projectgrens	91, 113, 147-148
Provinciale Staten	26, 29-30, 36-37, 189, 203, 248
Provinciefonds	292
provinciegrens	10, 25, 30-32, 34-37, 61, 99, 177, 205, 207, 210, 213-214, 234-235
Provinciewet	29-34, 38, 214, 217
publicatie van besluiten	38, 218, 296
PV	<i>zie proces-verbaal van grensbepaling</i>
Raad van State	26, 199, 201, 218, 295
raai	113, 139-140, 251, 256
RD2000	149-150, 294-295
RD-coördinaten	87, 89, 90, 149, 235
RD-net/-stelsel	<i>zie driehoeksnet</i>
Rechtbank Alkmaar	77
Rechtbank Almelo	72
Rechtbank 's-Gravenhage	198-201, 296
Rechtbank Zutphen	166
rechtsverwerking	219-220, 240, 259

rechtszekerheid	52, 175, 214, 247, 250-251, 256-260, 277
reconstructiearchief	90, 94, 103
rectificatie grensbeschrijving	167, 180, 187, 189, 296-297
Récueil Methodique	53
redres	85, 89, 91, 93-94, 98, 144, 234-235, 239-240
reductie	131
referentievlak	131
register	12-13, 47, 287
Reglementen voor het bestuur ten plattelande	26, 74
relatieve ligging	89, 245, 276, 301, 303
Republiek der Verenigde Nederlanden	17-19, 49
resoluties minister van Financiën	zie <i>Financiën</i>
richtpaal	113, 137, 251, 256
Rienks, Tweede Kamerlid	108
rijbaan, -weg	113, 119-120, 123
Rijksdriehoeksmeting	zie <i>driehoeksmeting</i>
Rijksdriehoeksnet	zie <i>driehoeksnet</i>
rijksgrens	9, 24, 76-78, 109, 132, 207-210, 212, 220, 282, 285
Rijksinstituut voor Kust en Zee	131
Rijkswaterstaat	131, 136, 139, 155, 267, 269-272
rivierkaart	267, 269, 272
riviermidden	132, 243, 265-273, 287
Rossum, van, Tweede Kamerlid	106-108, 149, 159, 248, 257
ruilverkaveling	59, 85-86, 89, 91, 93-95, 129, 144-147, 226, 233-235, 253, 298, 314
ruilverkavelingskenmerken	113, 145-146, 188
sas	134
schets bij besluit	153-154, 177, 183, 216
schets metingen	8, 84
schets proces-verbaal	59-60, 63, 66-68, 129, 153-154, 211, 266
schoorsteen	113, 139
schout, -ambacht	19-20, 42, 59, 70, 213, 302
sectie	143, 178, 236, 239
sloot	110-112, 115, 120, 126-127, 129, 142, 145, 232, 262, 265, 297
sluis	113, 134-135, 251, 256-257
spoorbaan, -weg	108, 110, 114, 124, 231, 251, 256, 264
spoorwegportaal	113, 139
stabiliteit	113-114, 251, 255-256, 289
stadsdeel	10, 281
Staten-Generaal	25, 29, 107, 248
stelsel rond gemeentegrenzen	168, 175, 222, 260, 275-277, 290, 303
stelsel van basisregistraties	170-172, 279
strandhoofd	138-139

strekdam	134, 135, 138
Systeem Detailmeting '76	86
talud	113, 125-126, 128, 188-189, 251-256, 264
teen, -lijn	110, 113, 124-126, 182, 251, 256
territoriale zee, wateren	10, 24
thalweg	113, 131-133, 251, 255-256, 266-268, 270-271
Thorbecke	5, 29
toelichtende kaart	154, 184
Topgrenzen	13, 93, 98, 100-104, 117, 138, 163, 167-168, 233, 241-245, 276, 279, 286, 289, 302
topografie	87-88, 93, 96, 99-100, 115, 172, 261, 283, 294
topografisch object	112, 114, 135, 141, 156
Topografische Dienst	4-6, 47, 95-103, 138-140, 159, 172, 212, 241-245, 267-269
topografische kaart	4, 87, 96-103, 187, 212, 241, 243-244, 268, 294, 297
tracé	113, 122-123, 151, 155-156, 231-232, 251, 256
uiterwaard	268-269
uitmaalkolk	134
Uitvoeringsregeling Kadasterwet	54
vaargeul	132, 266-268
variabele grens	110, 115, 129, 255, 270, 287, 300
vastdiepte-lijn	113, 130, 132-133, 251, 255-256
veldwerk	80, 84-88, 90, 92-95, 146, 166, 237-239, 283
verbeterbevoegdheid	170, 177, 191-204, 217, 219, 295, 298
verbindingsdam	134
verharding	113, 120, 121, 123, 251, 256
verzamelkaart	81-82
visualisatie	13, 77, 103, 238, 254, 282, 293, 296
voorbehoud grensbepaling	70-71, 75
voorlopig karakter besluiten	40-41
voorlopige grens	41, 61, 63, 299
VROM, ministerie van	15, 47, 52, 54, 171, 241, 282, 285, 300-301
watergang/-leiding/-loop/-weg	126
waterlijn	77, 113, 127, 129-130, 138, 251, 256, 268-269
waterschap	20, 220, 281
waterweg	112-113, 126-130, 137, 212, 251, 255-256, 265
weg	113, 119-123, 251, 256
wegenlegger	111, 183
Wegenwet	120-121, 183, 281
weggrens	121
werkgrens	113, 147-148, 188, 251, 256
wet-Argi	zie <i>Argi</i> , <i>wet-</i>
wet-Arhi	zie <i>Arhi</i> , <i>wet-</i>
wettelijke kaart	198, 201
woonplaats	10, 281

zandheuvel	136
zichtbaarheid, zichtbaarheidsparadox	111, 114-117, 293-294
zomerbed	268-269, 271

Curriculum vitae

Ad van der Meer (Randwijk, 1957) behaalde in 1979 zijn diploma landmeetkunde aan de HTS voor de Bouwkunde in Utrecht (thans Hogeschool Utrecht). Zijn militaire dienst vervulde hij bij de Terreinmeetdienst, en aansluitend werkte hij vier jaar bij ingenieursbureau Tebodin als projectleider/groepsleider landmeetkundige projecten. In 1985 kwam hij in dienst van de gemeente Amsterdam als medewerker Vastgoed bij het gemeentelijk computercentrum GCEI. In 1992 stapte hij over naar Gemeentewaterleidingen, als groepsleider Leidinginformatie en Topografie. Sinds 2002 werkt hij bij Geo en Vastgoedinformatie van de gemeente Amsterdam, aanvankelijk als beleidsmedewerker en vanaf eind 2005 als hoofd van de afdeling Beleid, Advies en Projecten.

Zijn belangstelling voor gemeentegrenzen is al ruim dertig jaar oud en vond haar oorsprong in een fascinatie voor landkaarten waar (ook) grenzen op stonden. Deze interesse leidde via archief- en literatuuronderzoek tot een omvangrijk gegevensarchief over gemeentegrenzen sinds omstreeks 1800. Op grond van de verzamelde kennis voerde hij in de jaren 1998-2000 in opdracht van het Kadaster een vergelijkende analyse uit van de gemeentegrenzenregistraties van het Kadaster en van de Topografische Dienst, waarvan de resultaten een basis vormden voor deze dissertatie. In 2006 publiceerde hij, samen met Onno Boonstra, het *Repertorium van Nederlandse gemeenten 1812-2006*.

Van der Meer is voorts sinds 1995 actief in de geo-verenigingswereld: eerst als redacteur van *Geodesia* en sinds 2004 als hoofdredacteur van *Geo-Info*. Hij heeft meer dan honderd bijdragen in deze bladen gepubliceerd over een groot aantal geo-gerelateerde onderwerpen. De fascinatie voor landkaarten en atlassen is er nog steeds; daarnaast houdt hij van reizen, klassieke muziek en lezen.

Nederland kent van oudsher weinig regels voor de beschrijving en registratie van gemeentegrenzen. Sommige grenzen die ooit zijn beschreven met vage begrippen als “kant weg” of “de aarden hoop geplaatst op den hoek noordwaards der Zandhoef” bestaan nog steeds. Wie wil weten waar een gemeentegrens loopt, kan geen officiële registratie raadplegen; het Kadaster houdt weliswaar de gemeentegrenzen bij maar dat is een bijproduct van de percelenregistratie. In de organisatorisch-technische uitvoeringspraktijk worden onduidelijkheden meestal ad hoc opgelost. Dat gebeurt zonder wettelijke basis, weinig systematisch en zonder correctiemechanismen. Er is behoefte aan een duidelijker en robuuster stelsel en de noodzaak daarvoor wordt versterkt door nieuwe technologieën (GPS, GIS), nieuwe wetgeving (de wet-Arhi), en door de ontwikkeling van basisregistraties.

Dit boek bevat een uitgebreide inventarisatie en analyse van de beschrijving en registratie van gemeentegrenzen, die ingaan op de formele regelgeving, de registratie door het Kadaster en de gehanteerde grensbeschrijvingsmethoden. Het formuleert voorstellen om de onvolkomenheden en onduidelijkheden uit het verleden te verwerken en om het stelsel een steviger fundament voor de toekomst te geven. Door de vele voorbeelden en illustraties is dit boek ook geschikt voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

ISBN 978-90-5199-518-3



9 789051 995183

**DELFT UNIVERSITY PRESS IS
AN IMPRINT OF IOS PRESS**

