

Toelichting behorend bij Verordening naamgeving en nummering

Algemeen

Functie van het adres

Het adres – dat bestaat uit de onderdelen (straat)naam, (huis)nummer, huisletter, nummertoevoeging en woonplaats (gemeentenaam is nog geen onderdeel van het adres) – vervult in het maatschappelijk verkeer een belangrijke functie. Allereerst is het adres het middel om personen (woonadres), bedrijven (zetel- of vestigingsadres) of gebouwen (objectadres) vindbaar te maken. Dit is niet alleen van belang voor hulpdiensten, zoals brandweer, politie, ambulance en postbezorging, maar ook voor het uitvoeren van activiteiten door de overheid. Daarbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld oproepen van stemgerechtigden of (destijds) dienstplichtigen, het toezenden van belastingaanslagen, alsmede de uitvoering van het vaccinatiebeleid, het regelen van zuigelingenverzorging, toezicht op de leerplicht, het verlenen van subsidies, enzovoort. In alle velden van gemeentelijke zorg is het adres nodig om beheers- en beleidstaken uit te voeren.

Dit impliceert dat het adres in vrijwel alle officiële documenten voorkomt: van bouwvergunning tot huursubsidieaanvraag van notariële akte tot rechterlijk vonnis en van rijbewijs tot uittreksel uit de gemeentelijke basisadministratie. Zonder objectadres, vestigingsadres of woonadres, al dan niet als onderdeel van de zogeheten NAW-gegevens, kan de gemeente nog nauwelijks stukken afgeven. Deze documenten worden opgemaakt met gegevens uit daartoe ingerichte geautomatiseerde systemen, maar de gegevens uit authentieke documenten zijn op hun beurt weer de bron voor geautomatiseerde systemen van andere gemeentelijke afdelingen of overheden. Het adres is meestal de grondslag van deze geautomatiseerde systemen. Dit betekent dat de adresgegevens niet alleen toegangs- of ontsluitingswegen zijn van deze systemen, maar tevens is het adres het gegeven waarop wordt geordend, gesorteerd en waarmee selecties worden gemaakt. Kortom: het adres is in termen van dienstverlening, opmaken van documenten en registreren van gegevens onmisbaar in het binnengemeentelijk en interbestuurlijk verkeer.

Binnen het openbaar bestuur wordt op alle niveaus de functie van het adres, binnen het geheel van de overheidsinformatievoorziening, behoorlijk onderschat. Onderschatting in termen van dienstverlening aan burgers (onder ander ook hulpdiensten), de informatie-uitwisseling, doelmatig en doeltreffend beheer, lastenverlichting, hergebruik van gegevens, eenmalige inwinning en zeker niet in de laatste plaats de efficiëntie en effectiviteit bij het vormgeven, uitvoeren en evalueren van beleid. Ter nadere oriëntatie wordt hieronder nader ingegaan op de rol van het adres bij dienstverlening, in overheidsdocumenten en in overheidsregistraties.

Adres en dienstverlening

Het adres als toegang tot overheidsinformatie is met name van belang voor hen die diensten van de gemeente afnemen. Voor een uittreksel uit de gebouwenregistratie, het verstrekken van inlichtingen over de onroerende zaakbelasting, vragen over objectgebonden subsidies of het raadplegen van de kadastrale gegevens zullen burgers, bedrijven en instellingen vrijwel altijd een adres (moeten) opgeven. Door een deskundig ambtenaar kan op basis van het adres uit een daartoe ingericht registratiesysteem deugdelijke informatie worden verstrekt.

Veel lastiger wordt het als de burger met vragen komt die raadpleging van meerdere gemeentelijke registraties noodzakelijk maakt. Er moeten dan op basis van het adres koppelingen worden gelegd tussen deze registraties. Gaat het bijvoorbeeld om het leggen van een koppeling tussen de basisadministratie persoonsgegevens (GBA) en de gebouwenregistratie dan zou in principe het A-nummer uit de GBA moeten worden gerelateerd aan het identificatienummer van een gebouw. Deze relaties tussen

identificaties zijn alleen te maken door hetzelfde adres uit beide bestanden bij elkaar te zoeken en vervolgens de gevonden informatie (records) aan elkaar te relateren. De adresgegevens moeten dan wel tot op de dag nauwkeurig (actueel, betrouwbaar en compleet) in beide registraties voorkomen. Vooral dat laatste laat regelmatig te wensen over.

Het is zeker niet denkbeeldig dat de burger een vraag stelt die niet alleen gebruikmaking van verschillende gemeentelijke registraties noodzakelijk maakt, maar waarbij tevens gebruik moet worden gemaakt van registraties van buiten de gemeentelijke organisatie. Zoals de kadastrale registratie van het Kadaster of de bestanden van de Kamers van Koophandel. Ook dan moet het adresgegeven in registraties van verschillende overheden actueel, betrouwbaar en compleet zijn bijgehouden. Dat is vaak niet het geval.

Ondanks het feit dat het adres de "harde kern" is van het stelsel van overheidsregistraties is het dus slecht gesteld met de juistheid van de adressen in de registraties van de overheden. Tot op heden worden in de verschillende overheidsregistraties adressen nog op willekeurige momenten, naar eigen inzicht van de beheerder, met verschillende specificaties en met afwijkende actualiteit, compleetheit en betrouwbaarheid verwerkt. Koppelingen tussen verschillende overheidsregistraties worden daardoor niet zelden verkeerd gelegd of zijn soms in het geheel niet mogelijk. Dat staat bijvoorbeeld een goede dienstverlening aan de burger en een snelle uitvoering van gemeentelijk taken in de weg. Er bestaat een nauwe relatie tussen officiële documenten en registraties. Documenten worden vaak opgemaakt met gegevens uit geautomatiseerde systemen, maar omgekeerd worden registraties bijgewerkt op basis van officiële documenten. In de volgende twee paragrafen wordt hierop nader ingegaan.

Adres en overheidsregistraties

Door foute adresgegevens in documenten zijn registraties matig koppelbaar, slecht toegankelijk en moeilijk onderhoudbaar. Dat leidt bijvoorbeeld tot onnodige bezwaarschriften, foute beslissingen, onevenredig veel capaciteitsbeslag, te hoge systeemkosten, extra overloop enzovoorts. Ongerief op alle niveaus dus. Niet onvermeld mag blijven dat in de loop van de tijd voor de verschillende overheidsregistraties tot stand gekomen wet- en regelgeving voor een belangrijk deel heeft bijgedragen aan dit ongerief. De belangrijkste overheidsregistraties zijn tot op heden in wetgevende zin (onder andere systeemspecificaties) nooit als een logische eenheid beschouwd. Er zijn door de rijksoverheid zelfs verschillende adresstandaards ontwikkeld, waarvan het gebruik binnen het openbaar bestuur bovendien verplicht is voorgeschreven (NEN-normen en GBA-normen). De registraties van adressen en het interbestuurlijk gebruik daarvan moet dus met de nodige (wettelijke) zorg worden omgeven. De zogeheten authentieke registraties – waarover zo meer – zullen daarin verbetering moeten aanbrengen. Men moet zich wel bedenken dat het adres, ook als dat actueel, betrouwbaar en compleet is bijgehouden, in de verschillende registraties steeds iets anders voorstelt. Het adres in de kadastrale registratie is aan een andersoortig object gerelateerd dan in de gebouwenregistratie. Voor de duidelijkheid volgend hieronder enkele voorbeelden,

Registratie	Object	objectidentificatie	toegangsgegevens
Belastingbestand	Belastingobject	WOZ-nummer	Adres

Gebouwenregistratie	Verblijfseenheid	nummer verblijfseenheid	adres
Kadastrale registratie	Kadastraal perceel	Kadastraal perceelnr.	Adres
Geometrisch bestand	Vastgoed element	Coördinaten element	Adres
Gemeentelijke basisadm.	Natuurlijk persoon	A-nr / Sofinummer	Adres
HVS-registers KvK	Rechtspersoon	KvK-nummer	adres

Elke registratie bevat doorgaans één soort object van registratie. In de WOZ-bestanden (waardering onroerende zaken) is het object van registratie het "belastingobject", in de kadastrale registratie wordt het object gevormd door het "kadastraal perceel", terwijl in de gemeentelijke basisadministratie persoons-gegevens "natuurlijke personen" het object van registratie is. In een geautomatiseerde registratie wordt elk afzonderlijk object van registratie geïdentificeerd of aangeduid met een unieke code, de zogeheten objectidentificatie. In het belastingbestand is dat het "WOZ-nummer", in de kadastrale registratie het "kadastraal perceelnummer" en in bijvoorbeeld de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens het "A-nummer" of het "Sofi-nummer".

Het adres zal doorgaans in de zes beschreven registraties wel te vinden zijn, maar de daaraan gerelateerde gegevens zijn niet altijd bruikbaar. Het adres leidt bijvoorbeeld in het belastingbestand en in de kadastrale registratie naar een aantal kadastrale percelen, maar het zal niet in beide gevallen om dezelfde percelen gaan. In het belastingbestand worden gegevens gevonden die behoren tot een WOZ-object; in de kadastrale registratie worden echter gegevens gevonden die behoren tot een onroerende zaak. Daar kunnen grote afwijkingen tussen bestaan. Waakzaamheid is geboden bij het leggen van relaties op basis van het adres.

Adres en brondocumenten

Als adresgegevens in vrijwel alle overheidsregistraties voorkomen, dan moeten die gegevens ook in tal van (bron)documenten zijn terug te vinden. Als er foutieve of niet

actuele adressen in deze brondocumenten worden verwerkt, dan leidt dat tot fouten in de registratie. Dat heeft gevolgen voor de interbestuurlijke informatievoorziening. Louter als voorbeeld – er zijn vele andere voorbeelden voorhanden – wordt in deze paragraaf de opname van een adres in notariële akten beschreven. In notariële akten betreffende onroerende zaken is sprake van een beschrijving van de feitelijke toestand (onder andere het adres, aard en feitelijke gesteldheid). De feitelijke omschrijving dient om de bedoeling van partijen bij de overdracht van een onroerende zaak beter tot uitdrukking te brengen en met name door de plaatselijke ligging, aard en gebruik nader aan te duiden of door terreinkenmerken te beschrijven.

Deze feitelijke omschrijving geeft maar al te vaak de feitelikheden niet goed weer. De in de notariële akte opgenomen feitelijke omschrijving van partijen komt regelmatig niet overeen met de door de gemeente formeel vastgestelde feitelikheden. De overdracht van de onroerende zaak zelf zal daar doorgaans weinig hinder van ondervinden, maar via de akte komen foutieve adressen en onjuiste weergave van aard en gesteldheid in de kadastrale registratie terecht. De kadastrale informatie wordt op grote schaal binnen het openbaar bestuur gebruikt, inclusief de feitelijke gegevens die afwijken van de door de gemeente vastgestelde feitelikheden. Als voorbeeld een in een notariële akte aangetroffen omschrijving (er zijn gefingeerde gegevens gebruikt):

“...winkelruimte met drie bovenliggende woningen cum annexis...zoals ter plaatse kennelijk is aangegeven met Kalverstraat 10 en 11 te Amsterdam.”

Bij dit voorbeeld bleek na een snelle blik in de gebouwencartotheek dat hier sprake is van een winkelwoning (winkel met achterliggende woning) met slechts één bovenliggende woning. De woning op de eerste etage heeft via een zogeheten door de gemeente uitgevoerde herbeschrijving een bedrijfsbestemming gekregen en is onderdeel van de winkel geworden. De woning achter de winkel heeft haar bestemming behouden. De woningen op de tweede en derde etage zijn eveneens via een herbeschrijving samengevoegd tot één woning. Het gaat dus feitelijk om een winkel op de begane grond en eerste verdieping met een achterliggende woning op de begane grond; alsmede om één woning, gelegen op de tweede en derde verdieping.

Controle van de in de akte genoemde plaatselijke aanduiding met het adressenbestand van de gemeente geeft aan dat nummer 10 is gesplitst in 10A (winkelwoning) en 10B (woning op tweede en derde etage). Het nummer 10 bestond dus vóór het opmaken van de notariële akte al niet meer. Nummer 11 is nooit door de gemeente uitgegeven. De oneven nummers liggen overigens aan de overzijde van de straat. De rechthebbende van het pand bleek het nummer eigenhandig op de gevel te hebben aangebracht. Het toekennen van een extra nummer aan het bijgebouw was destijds door de gemeente geweigerd, omdat de bouwkundige staat van het gebouw een bedrijfs- of woonbestemming niet toeliet. Door het aanbrenge van een niet-bestaand nummer wordt gesuggereerd dat het bijgebouw een officiële bestemming of status heeft.

De notaris zou eigenlijk niet uitsluitend moeten afgaan op de feitelijke toestand, zoals die door de voor hem verschijnende partijen wordt aangereikt. Het geeft vaak meer verwarring dan duidelijkheid. De notaris zou eigenlijk verplicht het gemeentelijk adressenbestand moeten raadplegen, maar een sluitende en landsdekkende gemeentelijke registratie van adressen is (nog) niet voorhanden. In gevallen dat een gemeente wel over een dergelijk bestand beschikt, dan is dat voor de notaris niet of niet eenvoudig toegankelijk. De vraag rijst zelfs of de notaris in de toekomst hier wel de actiefste rol zou moeten vervullen. De makelaar zou er immers voor kunnen zorgdragen dat aan het koopcontract een uittreksel uit het gemeentelijk adressenbestand wordt toegevoegd. Maar ook voor de makelaar geldt vooralsnog dat het gemeentelijk adressenbestand – als het er al is – niet eenvoudig toegankelijk is.

Het is een van de vele voorbeelden van de functie van het adres in brondocumenten,

waaruit blijkt dat de gemeente de naamgeving en nummering met de nodige zorg dient te regelen en dat deze gegevens voor derden op eenvoudige wijze toegankelijk moeten worden gemaakt. Dit alles is afhankelijk van het nauwgezet benoemen van delen van de openbare ruimte (gemeentenaam, woonplaatsnaam en naamgeving openbare ruimte) en het nummeren van objecten (gebouwen, ligplaatsen, standplaatsen en omheinde terreinen). Er is maar een beperkt aantal gemeenten dat terzake beleidsregels heeft vastgesteld.

Adres en het stelsel van basisregistraties

Het is nog nooit goed in kaart gebracht, maar deelonderzoeken hebben aangetoond dat niet-sluitende procedures inzake het toekennen van adressen en de slechte registratie daarvan leidt tot extra capaciteitsbeslag, rentederving, afbreukrisico, ontevreden burgers, beroep- en bezwaarschriften en dergelijke. Het is overigens een probleem dat de gemeenten – wegens tal van (wettelijke) belemmeringen – niet zelf kunnen oplossen.

Door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is daarom kortgeleden het initiatief genomen om te komen tot het stroomlijnen van basisgegevens binnen de overheid. Voorlopig is gekozen voor zes belangrijke registraties, want niet alles kan tegelijkertijd. Gewerkt wordt aan het stroomlijnen van gegevens over personen (GBA), rechtspersonen (handels-, verenigingen- en stichtingenregister van de Kamers van Koophandel), eigendomsgegevens inzake onroerende zaken (Kadaster), geometrische gegevens (topografische kaart en mogelijk ook de GBKN), gebouwgegevens (door gemeenten op te bouwen) en adresgegevens (door gemeenten op te bouwen). Deze zes registraties worden verheven tot zogeheten authentieke basisregistraties, waaronder wordt verstaan: 'een door de overheid officiële als zodanig aangewezen registratie van gegevens, die in hun soort de enige grondslag vormen voor de uitvoering van overheidstaken'. De basis voor dit stelsel van basisregistraties is het adres, dat moet worden gezien als het enige verbindende element tussen deze basisregistraties (zie ook paragraaf 3 van deze algemene toelichting).

Dit betekent dat de gemeente op termijn of krachtens wet in ieder geval de registratie van adressen moet gaan bijhouden en dat de rest van de overheid deze adresgegevens niet meer zelf mag verzamelen en registreren en verplicht gebruik moet maken van de gemeentelijke authentieke basisregistratie adressen.

Wettelijke grondslag

Tot 1 januari 1994 was de plicht van gemeenten om een systematische registratie van adressen bij te houden geregeld in artikel 41 e.v. van het Besluit bevolkingsboekhouding. In dit artikel wordt aan de afdeling Bevolking opgedragen een woningregister (actueel register van adressen) bij te houden. Het Besluit bevolkingsboekhouding geeft niet aan welk organisatieonderdeel de benoeming van namen aan de openbare ruimte en het nummeren van objecten moest uitvoeren. In veel gemeenten is deze taak ook nooit door het onderdeel Burgerzaken uitgevoerd. Het Besluit bevolkingsboekhouding spreekt verder uitsluitend over 'systematisch nummeren' en niet over 'namen'.

In de afgelopen jaren is men ervan uitgegaan dat de naamgeving werd geregeld in artikel 174 van de Gemeentewet 1851. Nader onderzoek heeft uitgewezen dat het zeer twijfelachtig is dat artikel 174 ook de naamgeving van de openbare ruimte omvatte. In de Gemeentewet 1992 wordt het benoemen van de openbare ruimte en het nummeren van objecten onderdeel van de huishouding van de gemeente. De bevoegdheid van de raad om de huishouding van de gemeente vorm te geven is geregeld in artikel 124, eerste lid, Grondwet en in de Gemeentewet in de artikelen 108, eerste lid, 147 en 149. Kortom, het regelen van de huishouding van de gemeenten en de bevoegdheid tot het maken van een verordening inzake toekennen van namen en nummers behoort tot de autonome bevoegdheid van de gemeenteraad.

Ook daar is verandering in gekomen in het kader van het dualistische stelsel. De kern van het dualisme is de ontvlechting van de positie en bevoegdheden van de raad en het college. De kaderstellende en controlerende bevoegdheden worden bij de raad gelegd en de bestuursbevoegdheden worden bij het college geconcentreerd. Er kunnen drie typen bestuursbevoegdheden worden onderscheiden: de bestuursbevoegdheden die in de Gemeentewet zijn opgenomen, de bestuursbevoegdheden in medebewindwetten en de autonome bevoegdheden. De bestuurlijke bevoegdheden die in de Gemeentewet zijn opgenomen zijn met de inwerkingtreding van de Wet dualisering van het gemeentebestuur (Stbl. 2002, 111) bij het college gelegd. De bevoegdheden die in medebewindwetten, zoals de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, zijn opgenomen, zullen door een wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindbevoegdheden aan het college worden toegekend. Dit wetsvoorstel is thans (2003) in voorbereiding. Voor de toekenning van de autonome bestuursbevoegdheden aan het college is een grondwetswijziging noodzakelijk. Deze grondwetswijziging zal nog enige tijd op zich laten wachten, aangezien dit wetsvoorstel nog in voorbereiding is en daarna in twee lezingen door de Tweede Kamer en Eerste Kamer moet worden aanvaard.

De naamgeving en nummering kan aangemerkt worden als een autonome bestuursbevoegdheid. Deze bevoegdheid blijft dus nog bij de raad liggen. Pas na de aanvaarding van de grondwetswijziging en een wijziging van de artikelen 108, 147 en 149 van de Gemeentewet kan deze bevoegdheid aan het college worden toegekend. Wel kan de raad ervoor kiezen – zij doet daar ook verstandig aan – om vooruitlopend op deze wijziging de bevoegdheid tot naamgeving en nummering aan het college te delegeren. Ter volmaking van het dualistische stelsel ligt dit ook in de rede. Wel blijft ook in het dualistische stelsel de verordende bevoegdheid bij de raad liggen. Dit betekent dat de bevoegdheid tot vaststelling van een verordening op de naamgeving en nummering bij de raad blijft berusten. De raad kan er echter ook nu al voor kiezen om de verordende bevoegdheid ter zake van naamgeving en nummering op grond van artikel 156 Gemeentewet ook aan het college te delegeren.

NB: In de gemeente Meppel vindt het vaststellen van huisnummering plaats door het college van burgemeester en wethouders.

Naamgeving door medeoverheden

Het komt nog steeds voor dat niet-gemeentelijke overheden namen geven aan delen van de openbare ruimte. Zonder overleg met de gemeenten worden bijvoorbeeld door Rijkswaterstaat namen bedacht voor viaducten, bruggen, tunnels, afritten en verkeersknooppunten. Rijkswaterstaat beschikt niet over een wettelijke bevoegdheid om namen aan deze objecten toe te kennen, omdat deze objecten onderdeel zijn van de openbare ruimte in de gemeente. In de gemeentelijke modelverordening is immers bepaald dat het anderen verboden is delen van de openbare ruimte te benoemen en nummers aan objecten toe te kennen. Wel zouden de hogere overheden deze bevoegdheid aan zich kunnen trekken, maar daarvoor is wel een bijzondere wetsbepaling nodig. Tot de invoering van een dergelijke wetsbepaling zal het wel nooit komen, omdat dit een onderwerp is dat tot de gemeentelijke huishouding behoort en daarmee tot de gemeentelijke autonomie.

Er zijn voorbeelden van gemeenten die hierover fikse aanvaringen hebben gehad met andere overheden. Na ampel beraad moesten deze overheden toegeven, dat zij geen wettelijke bevoegdheid hebben tot het toekennen van namen. Gemeenten handelen overigens niet voortvarend als het gaat om het bestrijden van naamgeving van de openbare ruimte door medeoverheden en dat leidt tot precedentwerking. De gemeente heeft in principe de bevoegdheid andere overheidsinstanties te dwingen eventueel door hen toegekende en zichtbaar ter plaatse aangegeven namen voor delen van de openbare ruimte in te trekken. De vraag is of dat een goede werkwijze is. Beter is het om voortaan in een vroeg stadium zelf met naamvoorstellen te komen. Oude gevallen van naamtoekenning door derden alsnog laten intrekken heeft weinig zin; een reeds

geaccepteerde officieuze naam kan dan beter worden geformaliseerd door alsnog voor deze naam een naambesluit te nemen. Dat besluit moet ook worden toegezonden aan de overheid die deze naam destijds ten onrechte heeft toegekend. Gemeenten zouden deze twee mogelijkheden vaker moeten toepassen, maar van deze mogelijkheden wordt te weinig gebruikgemaakt. Het toepassen van bevoegdheid tot intrekking van officieuze namen is pas aan de orde als men de voorstellen en oplossingen van de gemeente doelbewust negeert.

Algemene wet bestuursrecht

Uit de rechtspraak blijkt dat, indien een gemeente regelgeving heeft inzake de toekenning van een straatnaam, sprake is van een besluit gericht op rechtsgevolg. De VNG heeft hierop, in haar model-verordening (zoals grotendeels overgenomen) op voortgeborduurd.

Het toekennen van een naam of een nummer op grond van deze verordening is een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De beschikking in de zin van de Awb heeft de volgende kenmerken: er is sprake van een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan met een publiekrechtelijke grondslag, gericht op rechtsgevolg, met een individueel of concreet karakter. Nu het gaat om een schriftelijke beslissing van het college van burgemeester en wethouders, waarvoor de basis in deze verordening ligt, gericht op rechtsgevolg (bijvoorbeeld het eventueel lijden van schade als gevolg van naams- of nummerwijziging), waarbij het toekennen van een naam of nummer zich richt op een bepaald, concreet aanwijsbaar object of gedeelte van de openbare ruimte. De beschikking zal aan de formele en materiële eisen van de Awb moeten voldoen. Op grond van de Awb is het mogelijk tegen een beschikking een bezwaarschrift in te dienen bij het beschikkende bestuursorgaan. Daarna staat de mogelijkheid open om een beroepschrift in te dienen bij de sector Bestuursrecht van de rechtbank.

Indien een aanvraag tot naamgeving of nummering afgewezen zou moeten worden of een besluit tot naamgeving of nummering een belanghebbende treffen zou, moet worden bezien of artikel 4:7 dan wel artikel 4:8 van de Awb van toepassing is. Deze artikelen houden de verplichting in de aanvrager of belanghebbende te horen voordat het besluit wordt genomen.

Beleidsregels

Het college kan met betrekking tot de aan haar opgedragen taken in de modelverordening naamgeving en nummering (beleids)regels vaststellen. Andere gemeentelijke bestuursorganen, waaronder de commissie naamgeving, moeten bij de uitoefening van hun bevoegdheden rekening houden met deze beleidsregels. Deze regels gaan bijvoorbeeld over de wijze waarop belangen worden afgewogen, de methode waarop feiten worden vastgesteld of over de in acht te nemen uitgangspunten. Het vaststellen van beleidsregels ten aanzien van het toekennen van namen aan delen van de openbare ruimte en het toekennen van nummers aan objecten is aan te bevelen. In de afgelopen periode is, bij de behandeling van beroeps- en bezwaarschriften en bij beroep op de administratieve rechter, het ontbreken van een vast gemeentelijk beleid (vastgestelde beleidsregels) nadelig gebleken.

Het hanteren van de door het bestuursorgaan vastgelegde beleidsregels impliceert dat het bestuursorgaan ook aan deze regels is gebonden. Afwijken van de gestelde regels is niet zonder meer mogelijk. Wijzigingen van de beleidsregels is slechts mogelijk met inachtneming van het zorgvuldigheidsbeginsel. Bovendien kunnen burgers rechten aan de vastgestelde beleidsregels ontlenen. Afwijking van de vastgestelde beleidsregels zonder voldoende motivering is strijdig met het vertrouwensbeginsel.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2

Na een lange periode van discussie over de bevoegdheid tot het vaststellen van de gemeentenaam is de Gemeentewet 1992 daar duidelijk over. Artikel 158 van de Gemeentewet bepaalt – ook na de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 – dat de raad de naam van de gemeente kan wijzigen (derhalve zijn hierover in deze verordening geen nadere regels opgenomen). De bevoegdheid geldt ongeacht of de naam eerder bij wet is vastgesteld. De raad zal de gevolgen daarvan, zowel maatschappelijke als financiële, in zijn besluitvorming mee moeten wegen. Wel moet een raadsbesluit tot wijziging van de gemeentenaam ter kennis gebracht worden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het provinciaal bestuur. Tevens is bepaald dat de ingangsdatum – zoals die in het raadsbesluit is opgenomen – tenminste één jaar na de datum van dat raadsbesluit moet zijn gelegen. Die voorgeschreven termijn van invoering stelt de minister en het provinciaal bestuur in staat zonodig bepaalde werkzaamheden uit te voeren. Alleen al uit registratieve overwegingen is het zeer gewenst om een gewijzigde gemeentenaam op 1 januari van een jaar in te laten gaan.

Over het begrip “woonplaats” en de woonplaatsgrens bestaat veelal onduidelijkheid en ook verschillende definities (Wegenverkeerswet, TPG-Post). Mede op verzoek van TPG-Post, die de postcoderegistratie baseert op woonplaats (niet op gemeentenaam) heeft elke gemeente binnen haar gemeentegrenzen één of meer woonplaatsen vastgesteld. De gemeenteraad van Meppel heeft op 10 september 1998 besloten de gemeente Meppel in te delen in de kernen Meppel, Nijeveen, Rogat, De Schiphorst en Broekhuizen.

In het kader van de Volkstelling 1971 is tussen gemeenten, de provincie en planologische diensten en het CBS een gebiedsindeling overeengekomen, die wordt aangeduid met de term “CBS wijk- en buurtindeling”. Deze indeling werd noodzakelijk geacht, omdat op provinciaal en landelijk niveau behoefte bestond aan inzicht in de onderverdeling van het gemeentelijke grondgebied. Sinds 1971 heeft het echter ontbroken aan systematisch interbestuurlijk overleg, waardoor onduidelijkheid kon ontstaan over de te hanteren wijk- en buurtindeling. Zo is gebleken, dat tal van veranderingen in de wijk- en buurtindeling, die door gemeenten zijn doorgevoerd, niet bekend zijn bij het CBS. Ook is gebleken, dat veel van de veranderingen in de wijk- en buurtindeling, die wel bij het CBS bekend zijn, door het CBS zijn afgeleid uit de sinds 1980 ingevoerde jaarlijkse opgave van gemeenten.

Op provinciaal en landelijk niveau heeft een en ander geleid tot het ontstaan van onzekerheid over de actualiteitswaarde en de vergelijkbaarheid van aan wijk- en buurtindelingen gerelateerde gegevens van verschillende gemeenten. Dit heeft het interprovinciaal overleg voor de ruimtelijke ordening ertoe aangezet de minister van Economische Zaken te vragen het CBS te verzoeken zijn coördinerende rol met betrekking tot de wijk- en buurtindeling te reactiveren. De minister heeft dit verzoek ingewilligd. Dit heeft echter tot op heden niet geleid tot nadere bijhoudingsregels voor de wijk- en buurtindeling. Gemeenten dienen zich dan ook te houden aan de CBS wijk- en buurtindeling uit 1970. In de verordening komt derhalve het benoemen van de wijken en buurten terug, hetgeen tot de bevoegdheid van burgemeester en wethouders kan worden gerekend (tweede lid).

In veel gemeenten wordt de wijk- en buurtindeling verfijnd tot bouwblokken. Een indeling naar bouwblok is van belang voor de verwerving van onroerende zaken, voor bouwblokonderzoek, het opstellen en wijzigen van bestemmingsplannen, het opstellen van voorbereidingsbesluiten, voor stratentabellen en voor statistisch onderzoek, maar ook voor de vuilophaaldienst, inentingsdistricten, gebiedsindeling van sociale instellingen etc.

Er bestaan geen voorschriften voor de aanduiding van bouwblokken. Dit betekent, dat gemeenten, die de wijk- en buurtindeling willen verfijnen tot bouwblokken, naar eigen

inzicht nummers kunnen hanteren bij het aanduiden van de bouwblokken.

In het derde lid van artikel 2 is het toekennen van namen aan de openbare ruimte geregeld. De openbare ruimte omvat meer dan alleen straten, plantsoenen en wegen. Zo worden bijvoorbeeld ook waterlopen, sierwater, bruggen, viaducten, metrostations, dijken, meren en plassen veelal van een naam voorzien. Het toekennen van namen aan de openbare ruimte is een facultatieve bevoegdheid van burgemeester en wethouders. Zij kent namen toe, indien dat naar hun oordeel nodig is. Omdat het dus om meer dan alleen straatnamen gaat, wordt de term "naamgeving" in dit artikel gebezigd.

In het vierde lid van artikel 2 is de bevoegdheid aan burgemeester en wethouders vermeld om de naamgeving te wijzigen of in te trekken. Het wijzigen van naamgeving wordt meestal aangeduid als "vernaming". Uit jurisprudentie is gebleken dat diverse rechters hebben uitgesproken dat het wijzigen van (straat)naam en / of (huis)nummer moet worden beschouwd als een algemeen aanvaard maatschappelijk risico dat ten laste dient te komen van de betrokken burgers en bedrijven. Wel zijn burgemeester en wethouders – op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – gehouden aan zorgvuldigheidsnormen. Deze zijn nader uitgewerkt in het "reglement naamgeving en nummering", dat de administratieve- en technische uitvoeringsvoorschriften bevat.

De formulering van artikel 2 sluit niet uit dat burgers een aanvraag tot het benoemen van de openbare ruimte bij burgemeester en wethouders kunnen indienen. Een dergelijke aanvraag kan in de regel worden aangemerkt als een verzoek van een belanghebbende een besluit te nemen in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Op de afwikkeling van de aanvraag zijn in ieder geval de hoofdstukken 3 en 4 van de Awb van toepassing (algemene en bijzondere bepalingen over besluiten).

Artikel 3

Dit artikel regelt het toekennen van nummers aan bouwwerken, gebouwen, complexen, afgebakende terreinen, ligplaatsen en standplaatsen door burgemeester en wethouders. Omdat het dus om meer gaat dan huisnummers wordt de term "nummer" in dit artikel gebezigd.

Het toekennen van nummers aan lig- en standplaatsen raakt meer in zwang. Dit wordt mede veroorzaakt door een verzoek van het Ministerie van Financiën aan de gemeenten om ligplaatsen en standplaatsen te nummeren in verband met de uitkering uit het gemeentefonds en omdat de Woningwet woonschepen en woonwagens wettelijk beschouwd als woonruimte.

Een gebouw bestaat veelal uit verschillende zelfstandige delen. Voor een goede bereikbaarheid in het kader van de dienstverlening (postbezorging, politiehulp, ambulancediensten enzovoorts) is het noodzakelijk deze zelfstandige delen van een afzonderlijk (huis)nummer te voorzien. De registratie van woonadressen in de GBA noodzaakt in de meeste gevallen al tot het afzonderlijk nummeren van deze delen. Daarnaast strekt het tot duidelijkheid bij de registratie van woningen, onder andere in het kader van de uitkering uit het Gemeentefonds, als aan deze delen nummers worden toegekend.

De formulering van artikel 3 sluit niet uit dat burgers een aanvraag tot nummertoekenning bij burgemeester en wethouders kunnen indienen. Deze aanvraag kan in de regel worden aangemerkt als een verzoek van een belanghebbende een besluit te nemen in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Op de afwikkeling van de aanvraag zijn dan ook wederom in ieder geval de hoofdstukken 3 en 4 van de Awb van toepassing (algemene en bijzondere bepalingen over besluiten).

In het tweede lid van artikel 3 is vastgelegd, dat een object een door burgemeester en wethouders toegekend nummer ook feitelijk moet dragen. Daarmee wordt burgemeester

en wethouders de mogelijkheid geboden toe te zien op de naleving van het aanbrengen van een nummer aan objecten. Met het oog op de dienstverlening is het immers noodzakelijk, dat de nummers, die door het college zijn toegekend, ook ter plaatse zijn terug te vinden.

In het derde lid is de bevoegdheid van burgemeester en wethouders vermeld om een nummer in te trekken of te wijzigen. Het wijzigen van een nummer wordt meestal aangeduid als "vernummering". Uit jurisprudentie is gebleken dat diverse rechters hebben uitgesproken dat het wijzigen van (straat)naam en / of (huis)nummer moet worden beschouwd als een algemeen aanvaard maatschappelijk risico dat ten laste dient te komen van de betrokken burgers en bedrijven. Wel zijn burgemeester en wethouders – op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – gehouden aan zorgvuldigheidsnormen. Deze zijn nader uitgewerkt in het "reglement naamgeving en nummering", dat de administratieve- en technische uitvoeringsvoorschriften bevat.

Het ligt niet voor de hand dat een gemeente de kosten, die gepaard gaan met de uitwerking van dit artikel bij de eigenaar van het betreffende object in de vorm van leges in rekening brengt. Er is immers niet duidelijk sprake van een individueel belang.

Artikel 4

Naamborden zullen overeenkomstig de wens van burgemeester en wethouders worden aangebracht. De kosten daarvan komen voor rekening van de gemeente.

Het tweede lid verbiedt een ieder, die daartoe niet bevoegd is, namen en/of nummers toe te kennen aan delen van de openbare ruimte, aan de daaraan liggende gemeentelijke bouwwerken en aan ligplaatsen of standplaatsen.

Vooraf het door de burger aanbrengen van een nummer aan zijn onroerende zaak is de laatste decennia hand over hand toegenomen. Bovendien is uit onderzoek gebleken dat niet alleen "eigen nummers" worden toegekend aan objecten, maar dat dikwijls ook nummers ontbreken, niet leesbaar zijn of zo abstract zijn vormgegeven, dat zij niet meer aan de criteria "doeltreffendheid" voldoen. De criteria van doeltreffendheid zijn opgenomen in het in artikel 7 bedoelde "reglement naamgeving en nummering" dat de administratieve- en technische uitvoeringsvoorschriften bevat.

Artikel 5

In het kader van de dienstverlening dienen naamborden of aanduidingsborden door of namens de gemeente ter plaatse goed zichtbaar te worden aangebracht. Dit is mogelijk door de borden te bevestigen aan gebouwgevels, terreinafscheidingen van derden of paaltjes, die op andermans terrein ten behoeve van de naamgeving mogen worden geplaatst.

Het artikel houdt echter ook rekening met de omstandigheid dat de borden niet door de gemeente zelf, maar door derden worden aangebracht. Om te voorkomen dat de leesbaarheid van de aangebrachte borden door hoog opschietend groen, zonneschermen of reclameborden wordt belemmerd, is bepaald dat de eigenaar ervoor dient te zorgen, dat de bedoelde borden vanaf de openbare weg leesbaar blijven.

Artikel 6

Het aanbrengen van nummerborden is per gemeente verschillend geregeld. Sommige gemeenten brengen de nummers zelf aan. Het aanbrengen van de nummers wordt in bepaalde gevallen echter ook uitbesteed of overgelaten aan de aannemer, als onderdeel van het uitvoeren van een bouwwerk. Ten slotte kan het ook aan de eigenaar worden overgelaten de nummers, conform de nadere gemeentelijke voorschriften, aan te brengen.

In de verordening is gekozen voor een formulering, waarbij de eigenaar het nummer

dient aan te brengen, tenzij burgemeester en wethouders anders besluiten. Het laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn bij nieuwbouwprojecten, waarbij een uniform uitgevoerde nummering wenselijk wordt geacht. De verantwoordelijkheid voor het aanbrengen van een (huis)nummer is opgenomen in het in artikel 7 bedoelde "reglement naamgeving en nummering" dat de administratieve- en technische uitvoeringsvoorschriften bevat.

In het tweede lid is bepaald, dat het door burgemeester en wethouders toegekende nummer binnen een bepaalde termijn moet zijn aangebracht. Voor gevallen, waarin het object nog niet is voltooid, is in het derde lid een andere termijn gesteld. Het vierde lid geeft burgemeester en wethouders de mogelijkheid de in het tweede en derde lid genoemde termijnen te verlengen.

Artikel 7

Dit artikel biedt burgemeester en wethouders de mogelijkheid nadere administratieve- en technische uitvoeringsvoorschriften te geven. Er kan in dit verband worden gedacht aan algemene technische eisen aan het te gebruiken materiaal (bestand tegen weersinvloeden), alsmede aan een aantal technische zaken, zoals de methode van nummering en maatvoering van de borden.

Naast meer technische uitvoeringsvoorschriften kan ook om verschillende redenen worden gedacht aan uitvoeringsvoorschriften van meer administratieve aard. In de eerste plaats vervullen naam- en nummergegevens een zeer wezenlijke functie in het maatschappelijk verkeer. De dienstverlening (brandbestrijding, ambulancevervoer, postbezorging enzovoorts) kan niet zonder deze informatie. In de tweede plaats zijn tal van gemeentelijke registraties geordend op de volgorde van straatnaam en huisnummer. In de derde plaats is een systematische en eenduidige verstrekking van naam- en nummergegevens aan vele instanties noodzakelijk. Zo bestaan er verplichtingen tot levering van adresgegevens aan afnemers en derden in de zin van de Wet GBA en aan bijvoorbeeld waterschappen en de Rijksbelastingdienst voor hun belastingheffing. In de vierde plaats is een goede registratie van naam- en nummergegevens noodzakelijk om gemeentelijke bestanden te kunnen raadplegen en op elkaar af te stemmen. Ten slotte vervullen de adresgegevens een belangrijke rol bij de uitkering uit het Gemeentefonds.

De administratieve- en technische uitvoeringsvoorschriften zijn opgenomen in een "reglement naamgeving en nummering", dat door burgemeester en wethouders wordt vastgesteld.

Artikel 8

Het opleggen van verplichtingen, zoals vervat in de verordening, heeft alleen zin wanneer deze ook kunnen worden afgedwongen, zodra de regels worden overtreden. Het is gebruikelijk aan lichte overtredingen een geldboete van de eerste categorie te verbinden.

Op grond van het tweede lid worden gemeenteambtenaren aangewezen om op de naleving van de verordening toe te zien.

Artikel 9

Deze verordening treedt – overeenkomstig artikel 142 van de Gemeentewet – acht dagen na bekendmaking in werking.

Artikel 10

Dit artikel regelt het vervallen van de oude bepalingen.

Artikel 11

Het principe van het benoemen van de openbare ruimte en het nummeren van bouwwerken, gebouwen, complexen, onbebouwde terreinen, ligplaatsen en standplaatsen dateert al uit de vorige eeuw. In de loop van de tijd hebben vele voorschriften gegolden. Het is niet zinvol bij de invoering van de verordening te eisen dat

alle huisnummers in de gemeente dienen te worden aangepast aan de nieuwe uitvoeringsvoorschriften, zoals vervat in artikel 7.

Namen en nummers, die onder het oude regime tot stand zijn gekomen, blijven gehandhaafd. Het college van burgemeester en wethouders heeft wel de mogelijkheid aanpassing van nummers te eisen.

Artikel 12

De term "huisnummering" is in principe geen juiste term voor het nummeren van bijvoorbeeld afgebakende terreinen of standplaatsen. Ook de term "straatnaamgeving" is geen goede beschrijving voor het benoemen van bijvoorbeeld een park, een brug of een openbaar (sier)water. Vandaar dat als citeertitel de naam "verordening naamgeving en nummering" wordt gehanteerd.