

TOELICHTING op de Verordening straatnaamgeving en huisnummering

1. ALGEMEEN

Straatnamen en huisnummers (adressen) vervullen een essentiële functie in het maatschappelijk verkeer. Niet alleen voor dienstverlenende instanties als politie, brandweer, postbureaus en ambulancebedrijven, maar ook voor bijvoorbeeld de makelaardij, de advocatuur, het notariaat en het bedrijfsleven. Zij kunnen veelal hun werkzaamheden niet uitvoeren zonder goed sluitende informatie over adressen. Ook de burger heeft belang bij goede adressering van zijn woonverblijf. Hij wenst immers "vindbaar" te zijn. Adressen vervullen binnen het openbaar bestuur eveneens een wezenlijke functie. Enerzijds is een groot deel van de overheidsregistraties immers geordend (toegankelijk) op alfanumerieke volgorde van adressen. Anderzijds zijn adressen van wezenlijke betekenis voor het koppelen van geautomatiseerde bestanden en voor het maken van selecties uit deze bestanden. Het benoemen van delen van de openbare ruimte (onder andere straatnamen) en het toekennen van nummers aan vastgoedobjecten is een taak van de gemeente en dient derhalve met de nodige zorg te worden omgeven.

Wettelijke grondslag

De bevoegdheid tot het benoemen van wijken en straten en het nummeren van vastgoedobjecten vloeit voort uit artikel 108 Gemeentewet die op 1 januari 1994 in werking is getreden. Artikel 108 Gemeentewet stelt dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente aan het gemeentebestuur wordt overgelaten.

Tot 1 januari 1994 was de gemeentelijke bevoegdheid tot het benoemen van wijken en straten en het nummeren van vastgoedobjecten deels geregeld in artikel 174 van de gemeentewet en deels in artikel 41 e.v., van het Ingetrokken Besluit bevolkingsboekhouding. Artikel 174 van de gemeentewet had betrekking op de verdeling van de gemeenten in woonplaatsen, wijken en straten en op het toekennen van nummers aan gebouwen, Het artikel gaf (de gemeenteraad de bevoegdheid tot het maken van de nodige verordeningen tot verdeling van de gemeente in wijken en opmaking van volledige staten der bevolking en harer behuizing. Het Besluit bevolkingsboekhouding is komen te vervallen met de invoering van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) op 1 oktober 1994. Artikel 41 e.v. van het vervallen Besluit bevolkingsboekhouding had betrekking op het toekennen en vastleggen van huisnummers en straatnamen. Artikel 41 e.v. stelde dat het college van burgemeester en wethouders zorg draagt voor de straatnaamgeving en voor de nummering van de in de gemeente aanwezige gebouwen, die bewoond worden of geheel of gedeeltelijk voor bewoning zijn ingericht, alsmede voor de nummering van de in de gemeente aanwezige gebouwen, die naar hun aard en ligging voor nummering in aanmerking komen. De afdeling Burgerzaken was vervolgens verantwoordelijk voor het beheer van de registratie inzake huisnummers en straatnamen,

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 tweede lid is het benoemen van 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, plassen veelal van een naam voorzien. Het benoemen van de openbare ruimte is een facultatieve bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Zij benoemen de openbare ruimte indien dat naar hun oordeel nodig is.

Bij het gebruik van de bevoegdheid tot straatnaamgeving en huisnummering moeten burgemeester en wethouders rekening houden met de belangen van met name bewoners en bedrijven. Wijziging van de straatnaam of van het huisnummer treft de belangen van bewoners en bedrijven. In bepaalde gevallen kan er sprake zijn van een gemeentelijke gehoudenheid tot het regelen van de gevolgen van de wijzigingsbesluiten. Een aantal punten is hierbij van belang:

1. Tussen het besluit tot wijziging en de uitvoering van de wijziging dient voldoende tijd te liggen zodat de bewoners en de bedrijven zich op de gewijzigde straatnaam of het veranderde huisnummer kunnen voorbereiden. Hoe langer deze periode is, hoe minder de gemeente gehouden is tot compenserende maatregelen. In artikel 11 is een periode van één jaar genoemd waarbinnen de oude en de nieuwe straatnaam of huisnummer naast elkaar kunnen worden gebruikt (lid 3).

Deze periode kan voor gewone gevallen als een redelijke voorbereidingsperiode worden gezien. Gevallen die hiervan afwijken, zoals bijvoorbeeld sterk naar buiten tredende bedrijven met een groot klantenpotentieel, moeten op zichzelf worden gezien. In zijn algemeenheid verdient het aanbeveling in een vroegtijdig stadium contact op te nemen met de betrokken bedrijven. De Algemene wet bestuursrecht kent deze verplichting op grond van artikel 4:8.

2. Voor de gevallen waarin de gemeente gehouden kan worden geacht tot het vergoeden van de gemaakte kosten is geen algemene norm aan te geven waaruit de hoogte of de vorm van de vergoeding kan worden afgeleid.

3. Indien de wijziging bewoners betreft en er een voorbereidingsperiode geldt, dan is het beschikbaar stellen van een aantal adreswijzigingskaarten in de meeste gevallen een redelijke vorm van schadeloosstelling.

4. Bedrijven die ook bij een voorbereidingsperiode van jaar onevenredig in hun belangen worden getroffen kunnen een aanspraak maken op vergoeding van een deel van de door hen te maken kosten. Daarbij zijn de volgende aspecten te wegen:

Nieuwe situatie

De registratie van plaatselijke aanduidingen zou na het yervallen van artikel 174 van de gemeentewet en het Besluit bevolkingsboekhouding aan een andere afdeling kunnen worden opgedragen dan de afdeling Burgerzaken. Echter het primaat van de basisadministratie is nu ondergebracht bij de afdeling Burgerzaken die ook in de nieuwe situatie het voortouw zal moeten houden voor wat betreft de ontwikkelingen op gebied van straatnaamgeving en huisnummering. Door de afdeling Burgerzaken te belasten met de registratie van plaatselijke aanduidingen kan deze afdeling zich nog meer richten op de informatievoorziening. In een groot aantal gemeenten is, los van het Woningregister bij Burgerzaken, een centrale registratie van straatnamen en huisnummers ingevoerd. De automatisering van onder andere vastgoedinformatie is daartoe de aanleiding geweest. Het is goed bij deze ontwikkelingen aansluiting te houden.

Verordening

Op aandringen van onder andere gemeentelijke vastgoeddeskundigen en coördinatoren I&A (Informatievoorziening en Automatisering) is een verordening opgesteld. Het betreft de verordening inzake het benoemen van delen van de openbare ruimte (straatnaamgeving) en het nummeren van vastgoedobjecten (huisnummering). Bij het opstellen van de verordening is de mogelijkheid opgenomen verschillende zaken van uitvoerende aard in nadere uitvoeringsvoorschriften te regelen. Dit komt de overzichtelijkheid van de verordening ten goede. De betreffende uitvoeringsvoorschriften kunnen per geval verschillen. Zij dienen immers aan te sluiten bij de door de gemeente gekozen administratieve organisatie en stedenbouwkundige opzet.

Algemene wet bestuursrecht

Het toekennen van een straatnaam of een huisnummer op grond van de verordening is een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). 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. Tevens staat de mogelijkheid open een beroepsschrift in te dienen bij de sector bestuursrecht van de arrondissementsrechtbank. In geval van straatnaamgeving kan de vraag rijzen of wel sprake is van een beschikking. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord indien het besluit zich richt op bepaalde, concreet aanwijsbare objecten en het besluit gebaseerd is op een publiekrechtelijke regeling, die een gedoogplicht inhoudt voor de rechthebbende op onroerende zaken in verband met het op deze objecten aanbrengen van straatnaam- en huisnummerborden. Op grond van deze verordening zal derhalve in de regel sprake zijn van een beschikking tot straatnaamgeving. Hernummering is in feite het toekennen van een huisnummer zoals in de verordening is aangegeven. Het besluit tot hernummeren valt dan ook binnen de reikwijdte van de Awb.

Indien een aanvraag tot straatnaamgeving of huisnummering zou moeten worden afgewezen of een besluit tot straatnaamgeving of huisnummering een belanghebbende zou treffen, moet worden bezien of artikel 4:7 of 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.

2. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

In artikel 1 is een nummer gedefinieerd als een nummer bestaande uit één of meer Arabische cijfers, al dan niet met toevoeging van een letter of een cijfercombinatie. Het is ongebruikelijk in het nummer Romeinse cijfers op te nemen. Desondanks laat het "Logisch ontwerp GBA" deze mogelijkheid open.

Artikel 2

In het kader van de Volkstelling 1971 is tussen gemeenten, de provinciale 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 gemeentelijk 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 nog 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 het college van burgemeester en wethouders kan worden gerekend. 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, etcetera. Er bestaan geen voorschriften voor de aanduiding van bouwblokken. Dit betekent

- a. de bevoegdheid van de gemeente om tot wijziging te besluiten;
- b. het maatschappelijk risico dat een bedrijf dientengevolge is toe te rekenen;
- c. de lengte van de voorbereidingsperiode;
- d. de specifieke aspecten van het bedrijf;
- e. de voorraad naar buiten gerichte kantoorbescheiden en produktonderdelen met adresvermelding;
- f. de actualiteit van de onder e genoemde zaken;
- g. het gemiddelde gebruik of de omzet per tijdsperiode van de onder e genoemde zaken;
- h. de mogelijkheid tot bedrijfseconomische en -fiscale afschrijving van de onder e genoemde zaken.

De in het tweede lid gehanteerde formulering sluit niet uit dat burgers een aanvraag tot het benoemen van de openbare ruimte bij burgemeester en wethouders 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 het college van burgemeester en wethouders. Hier is niet voor de term "huisnummer" gekozen omdat bij een afgebakend terrein of ligplaatsen en standplaats niet kan worden gesproken van een "huis-nummer". 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. Bij het toekennen van nummers aan lig- en standplaatsen wordt gebruik gemaakt van het PTT-afgiftebestand. Gemeenten wordt evenwel aangeraden aan elke lig- en standplaats een afzonderlijk nummer toe te kennen. Hierdoor kan namelijk worden voorkomen dat verschillende woonschepen of woonwagens op één afgiftepunt van de PTT hetzelfde nummer krijgen hetgeen tot gevolg heeft dat gemeenten financiële middelen uit het Gemeentefonds mislopen.

Veelal bestaat een gebouw uit verschillende zelfstandige delen. Voor een goede bereikbaarheid in het kader van de dienstverlening (postbezorging, brandbestrijding,

politiehulp, ambulancediensten etcetera) is het noodzakelijk deze zelfstandige delen van een afzonderlijk huisnummer 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 in het eerste lid gehanteerde formulering sluit niet uit dat burgers een aanvraag tot nummertoekenning bij burgemeester en wethouders kunnen indienen. Ook 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 drie en vier van de Awb van toepassing (algemene en bijzondere bepalingen over besluiten).

In het tweede lid is vastgelegd dat een object een door het college van burgemeester en wethouders toegekend nummer ook feitelijk moet dragen. Daarmee wordt het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid geboden toe te zien op de naleving van het aanbrengen van nummers aan objecten. Met het oog op de dienstverlening is het immers noodzakelijk dat de nummers, die door het college van burgemeester en wethouders zijn toegekend, ook ter plaatse zijn terug te vinden.

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

Straatnaamborden zullen overeenkomstig de wens van het college 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 straatnamen en huisnummers toe te kennen aan delen van de openbare ruimte, aan de daaraan liggende gemeentelijke bouwwerken en aan ligplaatsen of standplaatsen door deze zichtbaar ter plaatse aan te brengen.

Het derde lid verbiedt ten slotte een ieder die daartoe niet bevoegd is nummers toe te kennen aan onroerende zaken die privé-bezit zijn, door deze op zichtbare wijze aan te brengen. Overtreding van het tweede en derde lid wordt strafbaar gesteld.

Vooraf het door de burger aanbrengen van een nummer aan zijn onroerende zaak is de laatste decennia hand over hand toegenomen. Bovendien heeft recent onderzoek van een grote gemeente aangetoond dat niet alleen "eigen nummers"

worden toegekend aan objecten, maar dat dikwijls ook ontbreken, niet leesbaar zijn of zo abstract zijn vormgegeven, dat zij niet meer aan de criteria van "doeltreffendheid" voldoen. De criteria van doeltreffendheid dienen te worden uitgewerkt in technische uitvoeringsvoorschriften.

Artikel 5

In het kader van de dienstverlening dienen straatnaamborden door of namens de gemeente ter plaatse goed zichtbaar te worden aangebracht. Dit is mogelijk door de straatnaamborden te bevestigen aan gebouwgevels, aan terreinafscheidingen van derden of aan paaltjes die op andermans terrein ten behoeve van de straatnaamgeving 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 naamborden 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 huisnummerbordjes 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 het college van burgemeester en wethouders anders besluit. Het laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn bij nieuwbouwprojecten, waarbij een uniform uitgevoerde nummering wenselijk wordt geacht. Het verdient aanbeveling de verantwoordelijkheid voor het, aanbrengen van een huisnummer in de tekst van de huisnummerbeschikking te regelen.

In het tweede lid is bepaald dat het door het college van 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 eerste en tweede lid genoemde termijnen te verlengen.

Artikel 7

Het eerste lid biedt de mogelijkheid nadere technische uitvoeringsvoorschriften te geven. In het kader van de deregulering worden echter geen gedetailleerde voorschriften inzake het aanbrengen van het nummerbord gegeven. Vandaar dat de technische uitvoeringsvoorschriften algemeen van karakter kunnen zijn. Er kan in dit verband worden gedacht aan algemene eisen aan het te gebruiken materiaal (bestand tegen weersinvloeden), alsmede aan een aantal andere technische zaken zoals de methode van nummering en maatvoering van de borden.

Het tweede lid biedt het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid nadere administratieve voorschriften te geven. Deze passage is om verschillende redenen in de verordening opgenomen. In de eerste plaats vervullen straatnaam- en huisnummergegevens een zeer wezenlijke functie in het maatschappelijk verkeer. De dienstverlening (brandbestrijding, ambulancevervoer, postbezorging etcetera) 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 straatnaam- en huisnummergegevens 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 straatnaam- en huisnummergegevens 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. Tzamen redenen genoeg om uitvoeringsvoorschriften te formuleren.

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.

In het tweede lid worden met name de medewerkers van de afdeling Ruimte, Bouwen en Wonen aangewezen om op de naleving van de verordening toe te zien. Het voorbereiden van huisnummerbeschikkingen en straatnaamgevingen, zijn doorgaans taken waarmee medewerkers van de afdeling Burgerzaken zijn belast. De controle op de naleving kan beter aan medewerkers van de afdeling Ruimte, Bouwen en Wonen worden toegekend.

Artikel 9

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de verordening.

Artikel 10

Dit artikel regelt het vervallen van de oude bepalingen. De strekking van het artikel spreekt voor zich.

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 der 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 zeven. Nummers die

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

Artikel 12

Omdat de term " huisnummer" in principe geen juiste term is voor het nummeren van bijvoorbeeld afgebakende terreinen of standplaatsen en ligplaatsen is de officiële titel van de verordening nogal lang. In het dagelijks gebruik zal de voorgestelde citeertitel worden gehanteerd.