

Bestuurshandelingen

NTB 2021/312

Indeling

1. **Algemeen: het begrip besluit**
 - 1.1 **Algemene ontwikkelingen**
 - 1.2 **Schriftelijke beslissing**
 - 1.3 **Bestuursorgaan**
 - 1.4 **Publiekrechtelijk**
 - 1.5 **Rechtshandeling**
 - 1.6 **Fictief besluit***
 - 1.7 **Met een besluit gelijkgestelde handeling**
2. **Negatieve besluiten**
 - 2.1 **Niet nemen en weigeren van een besluit**
 - 2.2 **Vervallen van een besluit***
 - 2.3 **Intrekken van een besluit***
3. **Soorten besluiten**
 - 3.1 **Algemeen verbindende voorschriften**
 - 3.2 **Beleidsregel/recht art. 79 Wet RO**
 - 3.3 **Vaste gedragslijn, richtlijn en aanwijzing**
 - 3.4 **Buitenwettelijk begunstigend beleid**
 - 3.5 **Beschikking***
 - 3.6 **Plan***
 - 3.7 **Overige besluiten van algemene strekking***
4. **Varia**
 - 4.1 **Aanvraag**
 - 4.2 **Melding***
 - 4.3 **Formulieren***
5. **Meerzijdige (rechts)handelingen**

**In de met een (*) gewaarmerkte (sub)paragrafen hebben zich onvoldoende ontwikkelingen voorgedaan. Deze komen derhalve in onderstaande kroniek niet aan de orde. De kroniek beslaat de periode van 1 april 2021 tot en met 1 november 2021.*

1. Algemeen: het begrip besluit

1.1 Algemene ontwikkelingen

In de ook overigens prachtige bundel Bestuursrecht in het echt, Vriendenbundel voor prof. mr. drs. Willemien den Ouden kunnen we twee interessante beschouwingen met relevantie voor deze kroniek vinden (L.W. Verboeket e.a. (red.), *Bestuursrecht in het echt. Vriendenbundel voor prof. mr. drs. Willemien den Ouden*, Deventer: Wolters Kluwer 2021). De bijdrage van J.E. van den Brink en M.J. Jacobs over de beschikkingvervangende subsidieovereenkomst komt later in deze kroniek bij de meerzijdige rechtshandelingen aan bod. Op deze plaats besteden we wel aandacht aan de

analyse van J.A.F. Peters over de teloorgang van de publieke-taakjurisprudentie, Over het dilemma tussen legaliteit en rechtsbescherming. Peters gaat in op de geschiedenis van het leerstuk, onder verwijzing naar de Wet Arob en toelichtingen op het besluitbegrip in de Awb en bespreekt bekende uitspraken als Long Lin. De publieke-taakjurisprudentie verdraagt zich slecht met het legaliteitsbeginsel, dat een wettelijke grondslag voor publiekrechtelijk overheidshandelen vereist. De publieke-taakjurisprudentie acht immers onder omstandigheden ook andere grondslagen geschikt om besluiten te construeren. Dat kan de rechtsbescherming wel ten goede komen, omdat zo'n constructie uiteraard de weg naar de bestuursrechter opent. Peters acht legaliteit en rechtsbescherming beide belangrijke rechtsstatelijke waarden. Volgens hem is het bij uitstek de publieke-taakjurisprudentie die van meet af aan heeft laten zien dat deze waarden niet noodzakelijkerwijs in elkaars verlengde liggen, maar kunnen strijden om voorrang. Volgens Peters is de publiek-taakjurisprudentie op haar retour omwille van de nadruk op het legaliteitsbeginsel. Hij vraagt zich af of we moeten vasthouden aan een dogmatisch verantwoorde en nauwgezette formulering van uitzonderingen op het legaliteitsbeginsel of juist de teugels wat moeten laten vieren, opdat tegemoetgekomen kan worden aan een reële vraag naar rechtsbescherming. Juist in een tijd waarin responsiviteit en maatwerk belangrijke bestuursrechtelijke thema's zijn, zou volgens Peters (opnieuw) meer ruimte mogen komen voor strategische rechtsbescherming. Misschien waren de vage contouren van de publieke taak volgens Peters zo gek nog niet.

Verder heeft het besluitbegrip in de afgelopen kroniekperiode zo te zien geen hoogtijdagen meegemaakt, evenmin als dat in 2020 het geval was. Het op 15 april 2021 verschenen jaarverslag van de Afdeling bestuursrechtspraak over 2020 bevat in ieder geval geen enkele uitspraak die de Afdeling voor het besluitbegrip het memoreren waard vond (<https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2020/wp-content/uploads/sites/9/2021/04/Raad-van-State-jaarverslag-2020-Bestuursrechter.pdf>).

In deze kroniek nemen wij afscheid van auteur A. Mazzola. We danken haar hartelijk voor haar bijdrage aan de kronieken.

1.2 Schriftelijk

Op grond van artikel 1:3 lid 1 Awb kunnen alleen schriftelijke beslissingen een besluit zijn. Een door een medewerker telefonisch gedane mededeling dat de bijstandsuitkering van appellanten wordt geblokkeerd, is dan ook geen besluit, zo volgt uit CRvB 11 januari 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:101, AB 2021/124, m.nt. L.J.A. Damen. Het gaat in deze uitspraak om appellanten die bijstand ontvangen naar de norm voor gehuwden. Een consultant van het team participatie van de gemeente Maastricht heeft appellanten telefonisch laten

¹ De auteurs R. Bassie en G.A. van der Veen zijn werkzaam bij AKD als advocaten. G.A. van der Veen is tevens bijzonder hoogleraar milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. F.M.E. Schulmer is werkzaam als gerechtsauditeur bij de CRvB. R.M. van Male is raadsheer plv. bij de CRvB. A. Mazzola was werkzaam bij AKD als professional support lawyer.

weten dat de bijstand van appellanten per 1 augustus 2018 zal worden geblokkeerd, omdat niet kan worden beoordeeld wanneer appellant naar het buitenland is vertrokken en wanneer hij terugkeert. Volgens de Raad is geen sprake van een besluit en is evenmin sprake van het nalaten van een handeling die strekt tot uitvoering van het besluit inzake de verlening of terugvordering van bijstand of het verrichten van een handeling die afwijkt van dat besluit, als bedoeld in artikel 79 Participatiewet (PW), die met een besluit moet worden gelijkgesteld. De bijstand over augustus 2018 is op de reguliere betaaldatum overgemaakt, waardoor van een dergelijke uitvoeringshandeling geen sprake is.

Damen merkt in de noot bij deze uitspraak op dat hoewel uit de uitspraak niet kan worden afgeleid waarom de mededeling volgens de Raad geen besluit is, duidelijk is dat de mededeling niet voldoet aan het schriftelijkheidsvereiste van artikel 1:3 lid 1 Awb.

Volgens CRvB 13 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1710, *ABkort* 2021/489 ligt aan elke (meestal: maandelijkse) betaling van salaris of uitkering een besluit tot zodanige betaling ten grondslag. Wanneer een ander daartoe strekkend geschrift van het bestuursorgaan ontbreekt, kan dit besluit zichtbaar worden in een salaris- of uitkeringsspecificatie, wanneer zo'n specificatie een wijziging bevat ten opzichte van de specificatie van het daaraan voorafgaande tijdvak. Met de salaris- of uitkeringsspecificatie wordt dus aan het schriftelijkheidsvereiste voldaan. De uitspraak komt overigens ook nog aan de orde in punt 1.5.1.

1.3 Bestuursorgaan

Vaste jurisprudentie van de Raad is dat aan de Stichting Pensioenfonds ABP geen openbaar gezag toekomt als bedoeld in artikel 1:1, lid 1, aanhef en onder b, Awb (zie o.a. CRvB 21 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:257 en CRvB 5 oktober 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3399). Toch verdient CRvB 7 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1044, *JIN* 2021/147, m.nt. L.J.M. Timmermans, *JB* 2021/141, m.nt. J.A.F. Peters een signalering.

Appellant ontvangt een militair pensioen en wordt op een gegeven moment bij de betaalspecificatie geïnformeerd dat zijn pensioen niet zal worden verhoogd met ingang van het nieuwe jaar, omdat de financiële positie van het ABP niet voldoende is om het pensioen te kunnen indexeren. Appellant maakt hiertegen bezwaar en beschouwt het ABP als een b-orgaan in de zin van de Awb. Hij verwijst daarvoor naar ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394 (*Platform31*) en CRvB 15 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2554 (*FMMU*). Het besluit zou daarmee een besluit zijn in de zin van de Awb. De Raad gaat daar echter niet in mee en overweegt onder verwijzing naar eerdere jurisprudentie dat aan het ABP in dergelijke zaken geen openbaar gezag toekomt als bedoeld in artikel 1:1, lid 1, aanhef en onder b, Awb. De betaalspecificatie is daarmee geen besluit in de zin van de Awb en de rechtbank heeft zich dan ook terecht onbevoegd verklaard.

In de bijbehorende noot merkt Timmermans op dat appellant een beroep doet op de publieke-taakjurisprudentie, om

de privaatrechtelijke rechtspersoon ABP in publiekrechtelijke sferen te brengen. Dit beroep slaagt echter niet, omdat deze casus zich niet leent voor de publieke-taakjurisprudentie en de burgerlijke rechter volledige rechtsbescherming biedt, zoals blijkt uit de door de Raad aangehaalde jurisprudentie. Timmermans acht het kwalijk dat de Raad slechts eerdere jurisprudentie noemt waarin wordt overwogen dat het ABP geen openbaar gezag toekomt en niet ingaat op het beroep op de publieke-taakjurisprudentie, omdat appellant de lijn van de jurisprudentie goed lijkt te begrijpen en daarom kiest voor een strategische benadering over de bandbreedte van de publieke taak. Ook in de eerdere jurisprudentie is de Raad, ondanks een beroep hierop, niet ingegaan op de publieke-taakjurisprudentie. Overigens is de noot ook het lezen waard voor wat betreft de overheveling van het ABP van het publiekrecht naar het privaatrecht. Ook Peters is in zijn noot zeer kritisch over de uitspraak. In zijn optiek is de uitspraak kwalijk en buitengewoon onbeholpen geformuleerd. Appellant had gepoogd om een strategische inzet van het bestuursorgaan- en besluitbegrip voor elkaar te krijgen, maar de Raad gaat daar in de optiek van Peters te makkelijk aan voorbij.

Een opvallende uitspraak is CRvB 20 april 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:945, waarin de Raad een informatieverzoek van een gemeentelijke medewerker bestempelt als besluit. De gemachtigde van appellant heeft het college een e-mail gestuurd waarin hij aangeeft bijzondere bijstand voor appellant aan te vragen en hij verwijst daarvoor naar het aanvraagformulier dat als bijlage is toegevoegd aan de mail. Hierop stuurt een medewerker van de gemeente Alphen aan den Rijn een mail aan gemachtigde waarin staat dat het aanvraagformulier en de bewijsstukken niet bij de mail van gemachtigde zijn meegezonden en wordt gemachtigde verzocht deze nogmaals toe te zenden, zodat de aanvraag in behandeling kan worden genomen. De gemachtigde tekent tegen deze mail bezwaar aan. In het licht van de vraag of tijdig bezwaar is gemaakt, komt aan bod of het verzoek, nu dit geen rechtsmiddelenclausule bevatte, een besluit is. Opvallend is dat de Raad – met de rechtbank – van oordeel is dat het per mail verzonden verzoek een besluit is in de zin van de Awb. Wat ons betreft had in de uitspraak meer toegelicht mogen worden waarom deze mail een besluit is, nu niet lijkt te worden voldaan aan het vereiste dat sprake is van een (publiekrechtelijke) rechtshandeling gericht op rechtsgevolg.

1.4 Publiekrechtelijk

De vraag of een publiekrechtelijke grondslag bestaat voor een rechtshandeling is van belang voor het kunnen kwalificeren als een besluit in de zin van de Awb. Uit ABRvS 8 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2025, blijkt dat een besluit over de verplaatsing van woonboten geen publiekrechtelijke rechtshandeling betreft en daarom geen besluit is. Voor de woonboot van appellante was in het verleden een ligplaatsvergunning verleend, die na een gerechtelijke procedure is herroepen. De gemeente heeft de toenmalige eigenaar van de woonboot toegezegd een alternatieve ligplaats

aan te bieden onder gunstige voorwaarden. De toenmalige eigenaar is overleden en zijn erven hebben de woonboot verkocht aan appellante. De gemeente zal appellante een alternatieve ligplaats aanbieden voor de woonboot, maar meent dit niet onder de gunstige voorwaarden te hoeven doen. Appellante is het daar niet mee eens en verzoekt het college om een besluit te nemen over de verplaatsing van haar woonboot met toepassing van artikel 1.2.9 van de Verordening op de binnenwateren 2010 (Vob). Op grond van dit artikel kan het college aanwijzingen geven aan eenieder die zich op het water bevindt in het belang van de ordening, de veiligheid, het milieu en ter voorkoming van gevaar, schade of hinder. Appellante kiest er bewust voor om een besluit tot verplaatsing te vragen en niet een ligplaatsvergunning, omdat zij pas een ligplaatsvergunning wil aanvragen nadat de gemeente haar dezelfde gunstige voorwaarden als de voormalige eigenaar aanbiedt. Het college laat appellante weten dat niet duidelijk is wat zij met het verzoek beoogt, omdat de wet niet voorziet in de mogelijkheid om een verplaatsingsbesluit te nemen. Omdat het college niet tijdig beslist, stelt ze beroep in tegen het niet tijdig nemen van een besluit. In het licht van de vraag of beroep openstond tegen het niet tijdig beslissen, beoordeelt de Afdeling of een verplaatsingsbesluit een besluit is in de zin van de Awb. Hiervoor is van belang dat sprake is van een publiekrechtelijke rechtshandeling, gebaseerd op een publiekrechtelijke grondslag in een specifiek wettelijk voorschrift. De Afdeling overweegt dat de Vob geen publiekrechtelijke grondslag bevat voor het nemen van een verplaatsingsbesluit en dat geen publiekrechtelijke grondslag kan worden gelezen in artikel 1.2.9 van de Vob. Het zodanig oprekken van een artikel dat ziet op de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen tot de bevoegdheid een besluit te nemen, strookt niet met het stelsel van de Vob. Appellante had daarom toch een ligplaatsvergunning moeten aanvragen en langs die weg zou rechtsbescherming hebben opengestaan.

Evenmin is een bij brief toegezonden gespreksverslag een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb, zo volgt uit ABRvS 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2274. Het college heeft appellant per brief een verslag toegezonden van een gesprek tussen appellant en een wethouder over de aankoop van een perceel grond. In de brief heeft het college gesteld dat het bij wijze van geste uit coulance bepaalde kosten die voortvloeien uit de grondtransactie gestand wil doen. De Afdeling stelt vast dat het gaat om een vrijwillige bijdrage en niet om subsidieverstrekking, zoals appellant betoogt. Verder bevat de brief geen publiekrechtelijke rechtshandelingen. De brief is dan ook geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb.

1.5 *Rechtshandeling*

Er zijn weer diverse uitspraken gewezen over de vraag of een bepaalde handeling van de overheid kan worden aangemerkt als een rechtshandeling. Of sprake is van een (publiekrechtelijke) rechtshandeling speelt ook een rol bij de vraag of sprake is van een handeling als bedoeld in artikel 8:88 Awb op grond waarvan een veroordeling tot

vergoeding van geleden schade kan worden uitgesproken door de bestuursrechter.

1.5.1 *Extern rechtsgevolg*

We beginnen met een uitspraak die nog is gewezen onder de vorige kroniekperiode, maar toen niet is besproken. Een e-mailbericht van een intergemeentelijke sociale dienst in reactie op een e-mailbericht van een klant dat een tweejarige hbo-opleiding met behoud van bijstand geen algemeen geaccepteerde arbeid is, die passend is om in het eigen levensonderhoud te voorzien, is volgens CRvB 29 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3543, USZ 2021/103, m.nt. L.M. Koenraad, niet een beslissing die erop is gericht een bevoegdheid, recht of verplichting voor appellante te doen ontstaan of teniet te doen. Het e-mailbericht is daarom geen besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb. Ook de brief van de sociale dienst waarin wordt aangegeven dat de eerdere mail van de klant wordt aangemerkt als een verzoek om met behoud van bijstand de opleiding te volgen en dat dit verzoek wordt afgewezen, is geen besluit, nu de sociale dienst op grond van de Participatiewet niet de bevoegdheid heeft om appellante toestemming te verlenen of te weigeren om de door haar gekozen opleiding te (ver)volgen.

De schriftelijke mededeling van de minister van Justitie en Veiligheid dat de inschrijvingen van appellant in het Register beëdigde tolken en vertalers (Rbtv) op 19 januari 2019 van rechtswege zijn vervallen, is volgens de ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1686, evenmin een besluit in de zin van de Awb. Ingevolge artikel 8 van de Wet beëdigde tolken en vertalers geschiedt de inschrijving in het Rbtv voor vijf jaar en dient een verzoek om verlenging tijdig te worden ingediend, dat wil zeggen voor het verlopen van de inschrijvingstermijn. Ingevolge artikel 2 van het Besluit verlenging inschrijving Rbtv komt de inschrijving van rechtswege te vervallen als het verzoek om verlenging niet tijdig is ingediend. Het rechtsgevolg vloeit dus voort uit de Wet beëdigde tolken en vertalers en het Besluit verlenging inschrijving Rbtv, en niet uit de mededeling van de minister.

De vermelding van de toekomstige AOW-leeftijd in het pensioenoverzicht van de Sociale Verzekeringsbank is volgens de CRvB 10 september 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2306, een mededeling van informatieve aard die in het kader van een pensioenoverzicht niet is gericht op rechtsgevolg en daarom voor dat deel geen besluit is waartegen in rechte kan worden opgekomen. Volgens de Raad is hiermee niet gezegd dat appellant een effectief rechtsmiddel tegen de toekomstige ingangsdatum van zijn AOW-pensioen wordt onthouden, nu hij tegen het besluit dat wordt afgegeven naar aanleiding van zijn aanvraag om een AOW-pensioen bezwaar kan maken. De uitspraak suggereert overigens dat een pensioenoverzicht voor een ander deel wel een besluit kan inhouden. Dat stemt overeen met CRvB 13 mei 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:590, waaruit blijkt dat het overzicht van de periode waarin verzekerde jaren zijn opgebouwd, appellabel is.

De rechtmatigheid van een eerder genomen besluit waarbij over de grondslag van periodiek te betalen salaris of uitkering is beslist, kan niet bij elke betaling opnieuw aan de orde worden gesteld. Voor zover over een element van de salaris- of uitkeringsvaststelling al eerder een besluit is genomen en daarin bij een periodieke betaling geen wijziging optreedt, is in het algemeen slechts sprake van een herhaling van de eerder genomen beslissing. Zo'n herhaling is niet gericht op enig rechtsgevolg dat niet reeds door de oorspronkelijke beslissing tot stand was gebracht en kan om die reden niet worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb, aldus CRvB 9 september 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2298. Zie ook de onder punt 1.2 al even genoemde uitspraak CRvB 13 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:170, waarin de Raad oordeelt dat de aan de orde zijnde uitkeringsspecificatie, anders dan het college en de rechtbank hebben aangenomen, een besluit is in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb, omdat deze een wijziging bevat ten opzichte van de eerdere specificatie in die zin dat de maandelijksse inhouding in verband met de bestuursrechtelijke premie is verhoogd.

Een andere interessante uitspraak die nog is geweest onder de vorige kroniekperiode betreft de vraag of een brief waarin de minister appellante meedeelt – nadat reeds eerder is vastgesteld dat appellante de lening die zij bij de Dienst Uitvoering Onderwijs heeft afgesloten moet terugbetalen, omdat zij niet op tijd is ingeburgerd – dat zij € 9.026,85 heeft geleend voor een cursus en/of examen, dat zij deze lening vanaf 1 november 2018 dient terug te betalen en dat over de periode 1 november 2018 tot 1 november 2023 maandelijks een bedrag van € 75,22 zal worden geïncasseerd, een besluit is. De Afdeling concludeert in haar uitspraak van 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2401, AB 2021/107, m.nt. L.M. Koenraad, onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis bij artikel 4:86 Awb dat sprake is van een besluit, nu beoogd is voor de schuldenaar duidelijk te maken waarom zij een geldsom is verschuldigd en welk bedrag zij moet betalen binnen welke termijn. Hoofregel is dat een verplichting tot betaling pas ontstaat nadat een besluit is genomen waarin is vastgesteld hoe hoog de schuld precies is en binnen welke termijn deze moet worden betaald. Volgens de Afdeling is overigens ook de eerdere vaststelling dat appellante de lening moet terugbetalen een besluit; voor zover appellante thans betoogt dat de overschrijding van de inburgeringstermijn haar niet valt te verwijten en dat de minister de schuld daarom had moeten kwijtschelden, had zij dat naar voren moeten brengen in een procedure tegen dat eerdere besluit.

De beslissing op een verzoek om wijziging van de tenaamstelling van een op grond van de Wet natuurbescherming verleende vergunning is volgens ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:667, AB 2021/270, m.nt. P. Mendelts, TBR 2021/100, m.nt. R.H.W. Frins, een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Het besluit bewerkstelligt dat de aan de vergunning verbonden rechten en plichten overgaan op een andere vergunninghouder. Degene op wiens naam de

natuurvergunning wordt gesteld, wordt daardoor gerechtigd van die vergunning gebruik te maken. Wordt de natuurvergunning als onderdeel van een omgevingsvergunning verleend, dan moet de aanvrager of vergunninghouder de overgang van de vergunning melden aan het bevoegd gezag (artikel 2.25 Wabo) en gaat de natuurtoestemming op grond van artikel 2.25 van de Wabo van rechtswege over op degene die het project uitvoert en is de wijziging van de tenaamstelling geen besluit.

Ook een besluit tot goedkeuring van een lichtplan, voorgeschreven in een maatwerkvoorschrift, is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Dat belanghebbenden kunnen opkomen tegen een besluit tot goedkeuring van een (obstakel)verlichtingsplan, bleek reeds uit uitspraken over Windpark Bijvanck (ECLI:NL:RVS:2018:1146) en Windpark A-16 (ECLI:NL:RVS:2020:1769). In ABRvS 6 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2217, ging het om lichthinder veroorzaakt door lichtmasten rond een parkeerterrein bij een supermarkt. De gestelde maatwerkvoorschriften voorzagen o.a. in de verplichting om een lichtplan ter goedkeuring aan het bevoegd gezag voor te leggen. Appellant komt op tegen het maatwerkvoorschrift en betoogt onder meer dat het al bij burgemeester en wethouders ingediende lichtplan in strijd is met de daaraan in het maatwerkvoorschrift gestelde eisen. De Afdeling overweegt echter dat het lichtplan eerst moet worden goedgekeurd door het college en als appellant het daar niet mee eens is, hij tegen het goedkeuringsbesluit bezwaar kan maken.

1.5.2 *Besluitbegrip in kader van schadevergoeding*

Zoals eerder aangegeven, speelt de vraag of sprake is van een onrechtmatig besluit dan wel een onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een besluit ook een rol bij de vraag of de bestuursrechter bevoegd is een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade op grond van artikel 8.88 lid 1 Awb.

Zo oordeelde de CRvB in zijn uitspraak van 23 augustus 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1981, dat nu het onrechtmatige huisbezoek heeft geleid tot een onrechtmatig besluit, de schade daarvan voor vergoeding in aanmerking komt. Dat gold niet voor een tweede huisbezoek en de onrechtmatige en onjuiste publicatie over de zaak, aangezien deze handelingen niet hebben geleid tot een nader besluit. Appellante zal zich daarvoor tot de burgerlijke rechter moeten wenden, aldus de Raad.

Een soortgelijke kwestie was aan de orde in ABRvS 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2290. In die casus had het college een last onder bestuursdwang opgelegd tot verwijdering van een woonschip. Het schip is vervolgens weggesleept en tijdelijk opgeslagen. Nadien heeft het college appellant medegedeeld dat indien hij het schip niet voor een bepaalde datum zou afhalen het college zal overgaan tot vernietiging van het woonschip. Het schip is vervolgens vernietigd en appellant vordert schadevergoeding. Volgens de Afdeling heeft het college eerst na de last onder

bestuursdwang besloten wat er na het wegslepen en de tijdelijke opslag met het woonschip moest gebeuren. De vernietiging van het woonschip vormde geen onderdeel van het besluit waarbij de last onder bestuursdwang is opgelegd. Dit betekent dat de vernietiging feitelijk handelen is en niet (een onderdeel van) een besluit als bedoeld in artikel 1:3 lid 1 Awb. De Afdeling verwijst daarbij naar haar uitspraak van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1389, onder 5.4.²

In laatstgenoemde uitspraak heeft de Afdeling ter verduidelijking van de uitspraken van de Afdeling van 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:514, en 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1266, overwogen dat een besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang in zijn geheel appellabel is. Dat betekende dat in die casus niet alleen de inbeslagname van een hond maar ook de besluitonderdelen waarin de burgemeester heeft besloten wat er na inbeslagname moet gebeuren bij de bestuursrechter kunnen worden aangevochten. Dit geval onderscheidt zich van gevallen waarin een bestuursorgaan na inbeslagname separaat beslist over wat er met een hond gaat gebeuren. In dergelijke gevallen gaat het niet om een besluit als bedoeld in artikel 1:3 lid 1 Awb, maar om feitelijk of privaatrechtelijk handelen. Indien een burgemeester na inbeslagname bijvoorbeeld beslist dat deze hond niet kan worden teruggegeven aan de eigenaar daarvan, maar dat hij haar wil overdragen aan een andere eigenaar of anderszins met haar wil handelen, kunnen belanghebbenden dit niet aan de bestuursrechter voorleggen. Zij kunnen wel een voorziening vragen aan de burgerlijke rechter, aldus de Afdeling.

1.7 *Met een besluit gelijkgestelde handeling*

Wanneer handelingen met een besluit worden gelijkgesteld, is de motivering hiervoor gelegen in het bieden van rechtsbescherming. Enkele voorbeelden van handelingen die onder omstandigheden met een besluit kunnen worden gelijkgesteld, zijn het bestuurlijk rechtsoordeel en de waarschuwing. In deze kroniekperiode doen zich tot slot nog twee interessante handelingen voor, waarvan er een wel kan worden gelijkgesteld met een besluit en een niet kan worden gelijkgesteld.

1.7.1 *Bestuurlijk rechtsoordeel*

Uit ABRvS 29 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2170, volgt dat een mededeling hoe een klacht wordt opgepakt in dit geval geen bestuurlijk rechtsoordeel is dat met een besluit moet worden gelijkgesteld. Appellant is als zelfstandige anesthesioloog werkzaam bij twee abortusklinieken die worden geëxploiteerd door een stichting. De stichting meldt op 25 oktober 2017 aan de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) dat de samenwerking met appellant niet is verlengd, wegens zijn professioneel en medisch inhoudelijk handelen. De IGJ laat daarop op 2 januari 2018

aan appellant weten dat zij de melding over appellant gaat onderzoeken en nodigt appellant uit voor een gesprek. De Afdeling overweegt dat de brief van de IGJ van 2 januari 2018 geen besluit in de zin van de Awb is, omdat de mededeling van de IGJ dat zij de melding van de stichting zal onderzoeken niet op rechtsgevolg is gericht. De mededeling is slechts de aankondiging van een feitelijke handeling, nu de rechtspositie van appellant hierdoor niet wordt gewijzigd. Evenmin wordt zijn rechtspositie gewijzigd door de mededeling dat de melding wordt opgeslagen in het archief en bij de behandeling van een eventueel nieuwe melding kan worden betrokken. Van een bestuurlijk rechtsoordeel dat met een besluit kan worden gelijkgesteld, is volgens de Afdeling ook geen sprake, omdat de IGJ geen ruimte heeft om te beoordelen of de melding kwalificeert als een melding in de zin van artikel 11 van Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg, op grond waarvan de IGJ verplicht een onderzoek zou moeten starten. Ook de beslissing om een onderzoek te starten vraagt geen oordeel van de IGJ over het functioneren en tekortschieten van appellant en/of de juistheid van de melding. Een dergelijk oordeel kan pas worden gegeven na het onderzoek.

Dat een bestuurlijk rechtsoordeel slechts wordt gelijkgesteld met een besluit, wanneer het onevenredig is om langs een andere route rechtsbescherming te verkrijgen, wordt nogmaals duidelijk in CRvB 15 juni 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1421. Appellant ontvangt bijstand op grond van de Participatiewet (PW). Appellant heeft het college verzocht een besluit te nemen op zijn verzoek om met behoud van bijstand drie maanden in een warm klimaat te verblijven om te bezien of zijn pijnklachten dan verminderen. Het college laat appellant weten dat hij op grond van artikel 13, lid 1, aanhef en onder e, PW vier weken van de drie maanden met toestemming in het buitenland mag verblijven, maar voor het overige gedeelte geen toestemming heeft en daarvoor zal worden uitgesloten op het recht op bijstand indien hij naar het buitenland gaat. De Raad beoordeelt ambtshalve of de brief van het college een besluit is in de zin van de Awb, dan wel een bestuurlijk rechtsoordeel dat met een besluit in de zin van de Awb moet worden gelijkgesteld. Volgens de Raad betekent de omstandigheid dat appellant voor het overige gedeelte van de drie maanden wordt uitgesloten van het recht op bijstand niet dat de brief zelfstandig op rechtsgevolg is gericht en daarmee kwalificeert als besluit in de zin van de Awb. Rechtsgevolgen zouden pas ontstaan nadat betrokkene is vertrokken en duidelijk is hoe lang hij in het buitenland verblijf heeft gehad. Vervolgens overweegt de Raad dat de mededeling ook geen voorlopig en algemeen karakter heeft en niet het verstrekken van informatie betreft. Er wordt immers een oordeel gegeven over de toepassing van een wettelijk voorschrift in de concrete situatie van appellant. De brief is daarom een bestuurlijk rechtsoordeel. De Raad komt tot het oordeel dat het bestuurlijk rechtsoordeel in deze kwestie niet moet worden gelijkgesteld met een besluit, omdat het niet onevenredig bezwarend is voor appellant om naar het buitenland te gaan en kort na overschrijding van de vier

² Overigens kan de feitelijke uitvoering van bestuursdwang wel door de bestuursrechter worden getoetst over de band van de kostenverhaalsbeschikking; zie ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1618, AB 2021/298, m.nt. T.N. Sanders.

weken door middel van het besluit over de beëindiging of de intrekking van de bijstand de kwestie voor te leggen aan de bestuursrechter. De persoonlijke omstandigheden van appellant, zoals zijn gezondheidsklachten, de vrijstelling van de arbeidsverplichting en de omstandigheid dat hij bijna de pensioenleeftijd heeft bereikt, waarna hij op grond van de PW dertien weken in het buitenland zou mogen doorbrengen, doen hier allemaal niet aan af.

1.7.2 Waarschuwing

Ook in Cbb 1 juni 2021, ECLI:NL:CBB:2021:515, AB 2021/273, m.nt. H.E. Bröring wordt een handeling gelijkgesteld met een besluit. Het gaat om een op een beleidsregel gebaseerde waarschuwing. Hoewel in de conclusie van Widdershoven van 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:249, is overwogen dat op beleidsregels gebaseerde waarschuwingen onder omstandigheden kunnen worden gelijkgesteld met besluiten, verdient deze uitspraak aandacht, zowel op deze plaats als bij de bespreking van beleidsregels onder punt 3.2.

Stichting Skal heeft door middel van een zogenaamde afwijkingenbrief een opfokbedrijf meegedeeld dat zij zich niet aan bepaalde voorschriften houdt, hetgeen een lichte afwijking is. Omdat deze lichte afwijking herhaaldelijk is geconstateerd, betreft het nu een ernstige afwijking. Deze situatie moet worden hersteld, omdat de afwijking anders kan worden verzwaard naar een kritieke afwijking, wat betekent dat de certificatie van het opfokbedrijf kan worden opgeschort. Het opfokbedrijf gaat in bezwaar tegen de afwijkingenbrief. Het College constateert dat de vaststelling van de afwijking geen rechtsgevolg met zich brengt. Wel is sprake van een waarschuwing, omdat Stichting Skal maatregelen zal treffen die een rechtsgevolg hebben indien de afwijking niet tijdig wordt gecorrigeerd. De waarschuwing vindt haar grondslag in het Skal-Reglement certificatie en toezicht. Omdat voor dit Reglement geen wettelijke grondslag bestaat, beschouwt het CBB het Reglement als een beleidsregel. De afwijkingenbrief is daarom meer specifiek een op een beleidsregel gebaseerde waarschuwing en geen besluit in de zin van de Awb. Het College beziet vervolgens of de afwijkingenbrief moet worden gelijkgesteld met een besluit en komt tot de conclusie dat dat het geval is. Stichting Skal volgt de escalatieladder die is opgenomen in een tabel in het Skal-Reglement certificatie en toezicht. De escalatieladder behelst een dwingend sanctieregime waarbij het vaststellen van een afwijking een vereiste is om uiteindelijk maatregelen te kunnen treffen die rechtsgevolgen hebben. De periode tussen het constateren van een afwijking en het intreden van de rechtsgevolgen kan oplopen tot meer dan twee jaar, waardoor het volgens de Afdeling mogelijk is dat belanghebbende de rechtmatigheid van de vaststelling niet meer effectief kan bestrijden in de procedure tegen de sanctie zelf. Widdershoven heeft in zijn conclusie overwogen dat wanneer de termijn waarbinnen waarschuwingen negatieve gevolgen kunnen hebben langer is dan twee jaar, een waarschuwing met een besluit gelijk dient te worden gesteld omdat alternatieve routes om een rechterlijk oordeel over de waarschuwing te verkrijgen dan

onevenredig bezwarend zijn. Volgens het College is dat ook in onderhavige zaak het geval. De afwijkingenbrief wordt daarom gelijkgesteld met een besluit in de zin van de Awb. Tot slot overweegt het College dat hoewel een afwijkingenbrief niet in alle situaties onevenredig bezwarend zal zijn, vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsbescherming alle afwijkingenbrieven die Stichting Skal verstuurt, worden gelijkgesteld met een besluit in de zin van de Awb.

1.7.3 Overig

Ook in ABRvS 22 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2129, wordt een handeling gelijkgesteld met een besluit ten behoeve van rechtsbescherming. Het betreft een afwijzende reactie van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op het verzoek van een maatschap om haar gegevens niet zonder haar toestemming door te geven aan de Brancheorganisatie Akkerbouw. De maatschap is op grond van de Landbouwwet verplicht om landbouwkundige en technische gegevens over haar bedrijf jaarlijks te melden aan de Minister. De Minister is van mening dat hij zonder toestemming de naam, adresgegevens en het KVK-nummer van de maatschap mag verstrekken aan de Brancheorganisatie Akkerbouw, omdat die de gegevens nodig zou hebben om enkele algemeen verbindend verklaarde regelingen uit te voeren. De maatschap heeft tegen de afwijzende beslissing op haar verzoek bezwaar gemaakt. De Afdeling overweegt dat de rechtbank terecht ervan uit is gegaan dat de afwijzing een besluit is in de zin van de Awb, nu deze afwijzende beslissing tot gevolg heeft dat haar gegevens worden doorgegeven aan een derde. Volgens de Afdeling kan deze beslissing daarom op één lijn worden gesteld met artikel 34 van de Uitvoeringswet AVG, op grond waarvan schriftelijke beslissingen op verzoeken als bedoeld in artikel 15-22 AVG gelden als besluiten in de zin van de Awb. Hiertegen staat dus de mogelijkheid van bezwaar en beroep open, waardoor in het belang van een concentratie van rechtsbescherming en van effectieve en doeltreffende rechtsbescherming ook tegen de afwijzende beslissing van de Minister de mogelijkheid van bezwaar en beroep open dient te staan.

In ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1596, wordt de reactie van het college op het verzoek van appellant om toekenning van een nieuw BSN-nummer en het inactief maken van het oude nummer niet gelijkgesteld met een besluit. Per 1 januari 2020 hebben eenmanszaken een nieuw btw-nummer gekregen, waarin niet langer het BSN-nummer is opgenomen. Appellant heeft het college gevraagd hem een nieuw BSN-nummer toe te kennen, omdat het oude btw-nummer mét zijn BSN-nummer online nog steeds te vinden is en hij vreest voor misbruik en fraude. Het college heeft dit verzoek opgevat als een verzoek tot wijziging van zijn BSN-nummer en dit verzoek afgewezen, omdat BSN-nummers in beginsel niet kunnen worden gewijzigd. De Afdeling overweegt allereerst dat de afwijzing van het verzoek geen besluit is in de zin van de Awb, omdat zowel het toekennen als het intrekken van een BSN-nummer een feitelijke handeling is. Vervolgens rijst de vraag of de afwijzing van het verzoek moet worden gelijkgesteld met een besluit,

om appellant rechtsbescherming te bieden. De Afdeling overweegt dat hoewel het BSN-nummer een belangrijke rol speelt bij de verwerking van gegevens en (identiteits)fraude een steeds groter probleem wordt, zij op dit moment onvoldoende aanknopingspunten ziet om de afwijzing van het verzoek gelijk te stellen met een besluit om rechtsbescherming te bieden. Volgens de Afdeling is de wetgever aan zet, omdat die – in tegenstelling tot zichzelf – alle belangen kan betrekken bij onderzoek naar en eventuele aanpassing van het BSN-stelsel.

2. Negatieve besluiten

2.1 Niet nemen en weigeren van een besluit

Van het niet nemen en weigeren van een besluit is blijkens ABRvS 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2284, ook sprake wanneer een verzoek bestaat uit meerdere onderdelen en ten onrechte niet op alle onderdelen zelfstandig is beslist. Appellant heeft het college in een brief verzocht om handhavend op te treden tegen illegale bouwactiviteiten op een perceel door een last onder dwangsom op te leggen, verbeurde dwangsommen voor een eerder opgelegde last voor dezelfde overtreding in te vorderen en een eerder opgelegde last onder bestuursdwang met betrekking tot hetzelfde perceel uit te voeren. Nadat appellant het college in gebreke heeft gesteld vanwege het niet tijdig beslissen op zijn verzoek, besluit het college het verzoek af te wijzen. Appellant stelt vervolgens beroep in wegens niet tijdig beslissen op zijn verzoek om de eerder opgelegde last onder bestuursdwang toe te passen. Volgens de rechtbank was sprake van één aanvraag met betrekking tot meerdere gestelde overtredingen, omdat alle onderdelen van het verzoek betrekking hebben op omgevingsrechtelijke overtredingen op hetzelfde perceel. Dat niet op alle onderdelen van het verzoek is beslist, doet hier volgens de rechtbank niet aan af. Appellant dient zijn gronden met betrekking tot de last onder bestuursdwang naar voren te brengen in de bezwaarprocedure over de afwijzing van het verzoek. De Afdeling overweegt echter dat het toepassen van bestuursdwang een specifieke rechtsgrondslag kent in artikel 5:31a van de Awb. Deze grondslag bestaat naast de rechtsgrondslag voor het opleggen van de last onder bestuursdwang (of een last onder dwangsom). Omdat het verzoek de last onder bestuursdwang toe te passen een eigen rechtsgrondslag kent, is het een afzonderlijke aanvraag in de zin van artikel 1:3 lid 3 Awb, waarop het college zelfstandig diende te beslissen. Nu het college ten onrechte geen besluit heeft genomen op het verzoek om de last onder bestuursdwang toe te passen, is het beroep niet-tijdig beslissen terecht ingesteld. Het college had inmiddels alsnog een inhoudelijk besluit genomen op het verzoek de last onder bestuursdwang toe te passen en dit afgewezen. Dit besluit maakt op grond van artikel 6:20 lid 3 Awb onderdeel uit van het geding. Omdat appellant zijn inhoudelijke bezwaren al bij het college heeft ingediend, waar een bezwaarprocedure loopt, verwijst de Afdeling de beslissing op het beroep naar het college voor behandeling als bezwaar.

3. Soorten besluiten

3.1 Algemeen verbindende voorschriften

Geen algemeen verbindend voorschrift zonder regelgevende bevoegdheid. Dat vloeit voort uit vaste rechtspraak over het begrip algemeen verbindend voorschrift. Onder algemeen verbindend voorschrift wordt immers verstaan een naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regel, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe ontleent aan de wet (bijvoorbeeld ABRvS 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2060 en ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595). Dat het om een bevoegdheid tot regelgeving moet gaan, leidt in de praktijk wel tot misverstanden en onduidelijkheid, bijvoorbeeld wanneer het gaat om regelgevende bevoegdheden van de burgemeester bij de uitvoering van de Gemeentewet. Strikt genomen bekleedt de Gemeentewet de burgemeester uitsluitend met de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen wanneer het gaat om het vaststellen van noodverordeningen (artikel 176 Gemeentewet). Omdat in gemeenteland soms behoefte bestaat aan een verruiming tot andere onderwerpen heeft C.W.M. van Alphen in *Gemeentestem* 2021/23 gepleit voor een aanpassing van de Gemeentewet die dit mogelijk moet maken: delegatie van regelgevende bevoegdheden aan de burgemeester vereist een duidelijke grondslag in de wet.

Bijzondere aandacht verdient een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3104, over het onderscheid tussen een noodbevel op grond van artikel 175 Gemeentewet en een noodverordening op grond van artikel 176 Gemeentewet. Beide bevoegdheden komen burgemeesters van een gemeente toe in dezelfde omstandigheden, namelijk onder meer bij ernstige vrees voor het ontstaan van ernstige wanordelijkheden. Voor de vraag of tegen een dergelijk besluit beroep openstaat bij de bestuursrechter is van belang of het desbetreffende besluit al dan niet een algemeen verbindend voorschrift is, omdat algemeen verbindende voorschriften in artikel 8:3 van de Awb zijn uitgesloten van het recht van beroep. Volgens vaste rechtspraak is dit een door de bestuursrechter ambtshalve te beantwoorden vraag.

De uitspraak ging over een besluit van de burgemeester van Dokkum van 17 november 2017 om te voorkomen dat de openbare orde zou worden verstoord bij de landelijke intocht van Sinterklaas. In de week voorafgaand aan de intocht was duidelijk geworden dat een aangemelde demonstratie tegen Zwarte Piet verstoord dreigde te gaan worden door personen van buiten Dokkum. Om wanordelijkheden te voorkomen en de veiligheid van bezoekers van de intocht niet in gevaar te brengen, had de burgemeester het volgende besluit genomen: “Een ieder die door gedrag, uitlatingen, aanwezigheid in een bepaalde groep, meegevoerde voorwerpen of stoffen of anderszins (bijvoorbeeld door uitingen op sociale media) aanleiding geeft tot het redelijke vermoeden dat hij of zij zal deelnemen aan wanordelijkheden of verstoringen van de openbare orde voor aanvang, tijdens

en na de intocht, dan wel zich op of in de omgeving van het terrein van de intocht of binnen het bebouwde gebied van Dokkum (zoals nader is aangegeven op de bij dit bevel behorende kaart), ophoudt met het kennelijke doel de openbare orde voor aanvang, tijdens of na de intocht te verstoren of daartoe aan te zetten, dient:

- a. zich op eerste aanzegging van de politie te verwijderen, verwijderd te houden of zich te begeven in een richting of naar een locatie door de politie aangegeven,
- b. zich op eerste aanzegging van de politie te verwijderen van het terrein van de intocht, zich te begeven in een door de politie aangegeven richting of locatie, al dan niet met medeneming van voertuigen, voorwerpen, stoffen en goederen die een gevaar vormen voor de openbare orde of de veiligheid,
- c. zich op eerste aanzegging van de politie het gemeentelijk grondgebied te verlaten al dan niet met medeneming van voertuigen, voorwerpen, stoffen en goederen die een gevaar vormen voor de openbare orde of de veiligheid,
- d. alle aanwijzingen, gegeven door de politie in het belang van de openbare orde of veiligheid van personen en goederen, dan wel ter beperking van gemeen gevaar, terstond en stipt op te volgen.

Dit noodbevel is geldig op 18 november 2017, van 08.00 tot 16.00 uur.”

Over de vraag of dit besluit een noodbevel was of een noodverordening overwoog de Afdeling dat uit de wetsgeschiedenis van de artikelen 175 en 176 Gemeentewet volgt dat deze besluiten een verschillend rechtskarakter hebben. Noodbevelen hebben een ad hoc, en geen algemeen, karakter en zijn gericht op een direct feitelijk resultaat in een concreet geval. Noodverordeningen houden algemene regels in en brengen voor enige tijd verandering in de rechtsituatie van burgers (*Kamerstukken II* 1985/86, 19403, B, p. 37-38). “Verder zijn noodverordeningen naar hun aard voor herhaalde toepassing vatbaar en kunnen deze voor een bepaalde tijd een normencomplex opleggen. Aan de omstandigheden van het concrete geval komt relevante betekenis toe wat betreft de keuze voor het uitvaardigen van een noodbevel of voor het vaststellen van een noodverordening (*Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64b, p. 18).” Hiervan uitgaande onderzocht de Afdeling vervolgens hoe het besluit van 17 november 2017 gekwalificeerd moet worden. In rechtsoverweging 6.3 oordeelde zij dat dit besluit geen ad hoc karakter heeft omdat informatie over mogelijke ordeverstoringen al wekenlang gevolgd werd, mogelijke maatregelen onderzocht zijn en geen sprake was van een situatie waarin direct moest worden opgetreden. In rechtsoverwegingen 6.3.1 en 6.3.2 werd daaraan toegevoegd dat het toepassingsgebied van het besluit onvoldoende specifiek is voor een noodbevel nu dit de gehele bebouwde kom van Dokkum omvat, wat ruimer is dan het specifieke gebied in het oude centrum wat voor het houden van de demonstratie was aangewezen en waar de wanordelijkheden mogelijk zouden kunnen plaatsvinden. Ook was de groep van personen waarop het besluit gericht is geen onbepaalde, niet concrete groep personen. Het was gericht tot eenieder en

de omstandigheid dat zich onder de ingewonnen informatie lijsten met namen van personen bevonden, maakt niet dat ook niet andere personen naar Dokkum zouden komen om de orde te verstoren. De Afdeling concludeerde dat het rechtskarakter van het besluit van 17 november 2017 niet ad hoc is, maar zich leent voor herhaalde toepassing en dus algemeen is. “De rechtbank heeft het besluit terecht aange-merkt als noodverordening. Het besluit houdt daarom een algemeen verbindend voorschrift in, waartegen op grond van artikel 8:3 Awb geen beroep kan worden ingesteld.”

Annotator M.A.D.W. de Jong is in *JB* 2021/64 terecht kritisch over de overwegingen over de omvang van het toepassingsgebied (het gebiedscriterium) omdat het heel wel gebruikt kan worden om een concretiserend besluit van algemene strekking te onderscheiden van een algemeen verbindend voorschrift. Wat het persoonscriterium betreft, vindt zij het besluit van 17 november 2017 een schoolvoorbeeld van een algemeen verbindend voorschrift. Weliswaar geldt de regeling maar acht uur en daarmee korter dan veel andere regelingen, maar voor een noodverordening is dat niet ongewoon.

3.1.1 Bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften

Besluiten treden niet eerder in werking dan nadat zij zijn bekendgemaakt, aldus artikel 3:40 Awb. Dit artikel geldt weliswaar volgens artikel 3:1, lid 1, onder b, Awb niet voor besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften, maar artikel 8 van de Bekendmakingswet maakt dat voor alle algemeen verbindende voorschriften – ook die van gemeenten, provincies en waterschappen, sinds een op 1 juli 2021 in werking getreden wetswijziging, goed: een algemeen verbindend voorschrift treedt niet in werking voordat het op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Een volgens de regels voorgeschreven bekendmaking is geen constitutief vereiste voor het bestaan van een algemeen verbindend voorschrift, maar volgens de artikelsgewijze toelichting bij het nieuwe artikel 8 Bekendmakingswet wel voor de verbindendheid ervan. Een andere wijze van bekendmaking dan de voorgeschreven wijze maakt volgens deze toelichting dat het algemeen verbindend voorschrift nietig is. Over de vraag wat de gevolgen zijn van een gebrekkige bekendmaking gaat HR 4 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:823, *Gst.* 2021/126, waarover ook het artikel van M. van Moorsel en J.L.W. Broeksteeg, ‘Over de beschikbaarheid van het elektronisch uitgegevens gemeentebled’, in *Gst.* 2021/125 gaat. Het ging in die zaak om een aanslag rioolheffing op grond van de Verordening rioolheffing 2013 van de gemeente Horst aan de Maas. In geschil was of deze verordening, die de gemeenteraad op 18 december 2012 had vastgesteld, op juiste wijze was bekendgemaakt. Tot 1 juli 2021 was de bekendmaking geregeld in artikel 139 Gemeentewet. Dit bepaalde in het eerste lid dat besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, niet verbinden dan wanneer zij zijn bekendgemaakt in het gemeentebled. En voorts in het tweede lid dat de uitgifte van het gemeentebled elektronisch geschiedt op een algemeen

toegankelijke wijze, met dien verstande dat het gemeenteblad elektronisch beschikbaar blijft op een algemeen toegankelijke wijze. Voor 1 januari 2014 bepaalde dit artikellid nog niet dat de uitgifte van het gemeenteblad elektronisch moet geschieden, maar was dit een bevoegdheid, waarvoor overigens ook toen gold dat het gemeenteblad ook nog na de uitgifte beschikbaar moest blijven op een voor eenieder toegankelijke wijze. In geschil was in het bijzonder of aan de voorschriften voor de bekendmaking was voldaan nu de verordening in het gemeenteblad elektronisch was bekendgemaakt op 27 december 2012, maar dit gemeenteblad niet langer meer elektronisch beschikbaar was. Het gerechtshof had geoordeeld dat is voldaan aan de kenbaarheidseisen als bedoeld in artikel 139, lid 2, aanhef en onderdeel a, van de Gemeentewet. Het gerechtshof had vastgesteld dat de publicatie van de verordening beschikbaar is gebleven, namelijk als papieren print van (elektronische) informatie. "In de via internet te raadplegen Verordening is vermeld de bron van de bekendmaking: 'Elektr. Gem.bl. 27-12-2012', zodat hieruit in samenhang met de door de heffingsambtenaar overgelegde print van de betreffende uitgave van het Elektronisch gemeenteblad, blijkt dat de publicatie heeft plaatsgevonden. De omstandigheid dat het Elektronisch gemeenteblad niet meer online is te raadplegen levert geen strijd op met artikel 139, lid 3, van de Gemeentewet".

Daarmee was de Hoge Raad het niet eens. Hij oordeelde als volgt: "Artikel 139, lid 3, van de Gemeentewet (tekst tot 1 januari 2014) schrijft voor dat het gemeenteblad indien het elektronisch wordt uitgegeven na uitgifte elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar blijft. Hiermee wordt beoogd dat de tekst van een door het gemeentebestuur vastgesteld algemeen verbindend voorschrift ook later nog kan worden geraadpleegd. Zoals ook het Hof heeft vastgesteld is het Elektronisch gemeenteblad waarin de Verordening is gepubliceerd, niet (langer) elektronisch beschikbaar. Aan de eis dat het Elektronisch gemeenteblad elektronisch op algemeen toegankelijke wijze beschikbaar is, is daarom niet voldaan. Hieraan doet niet af dat de tekst van de Verordening nog wel op het internet gevonden kan worden en dat in die tekst staat vermeld op welke datum de Verordening is gepubliceerd in het Elektronisch gemeenteblad, ook niet in combinatie met een overgelegde print van (de opdracht tot publicatie in) het Elektronisch gemeenteblad. De wetgever heeft weliswaar niet willen uitsluiten dat ook via andere media dan het officiële publicatiemedium als service aan het publiek bekendheid wordt gegeven aan de publicatie van algemeen verbindende voorschriften maar dit komt niet in de plaats van de officiële publicatie. Met zijn hiervoor in 2.2.5 weergegeven oordeel heeft het Hof blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Het middel slaagt in zoverre. (...) Gezien hetgeen hiervoor is overwogen is de Verordening onverbindend omdat niet is voldaan aan de in artikel 139 van de Gemeentewet neergelegde publicatievoorschriften".

Van Moorsel en Broeksteeg zijn hierover in *Gst.* 2021/125 kritisch. Zij maken onderscheid tussen bekendmakingsregels die van belang zijn voor de inwerkingtreding van

een algemeen verbindend voorschrift en (doorlopende) publicatievoorschriften die geen betrekking hebben op de inwerkingtreding van een algemeen verbindend voorschrift. Eerstgenoemde regels raken de verbindendheid wel, laatstgenoemde regels volgens hen niet. Het gaat er de wetgever volgens hen om dat de burger op elk moment moet kunnen nagaan welke publicatie rechtsgeldig is. Het kan niet zijn bedoeling zijn geweest dat het niet meer dan kortstondig niet beschikbaar zijn van het elektronisch gemeenteblad tot onverbindendheid leidt, schrijven zij. Beter zou het volgens hen zijn dat de redenering van het Hof was gevolgd: nu de verordening op papier is te raadplegen en op internet te vinden was, is volgens hen aan de eisen van artikel 3 Bekendmakingswet voldaan.

Toch valt voor de strakke lijn van de Hoge Raad bepaald ook wel wat te zeggen. Het gaat uiteindelijk om het kunnen vaststellen van de authentieke – dat is de op de voorgescreven wijze bekendgemaakte – tekst van het algemeen verbindend voorschrift, ook nog na het moment van de officiële bekendmaking. Bij iedere publicatievorm daarnaast kunnen nu eenmaal fouten worden gemaakt, reden waarom burgers, heffingsambtenaren en rechters moeten kunnen afgaan op een authentieke tekst. Nu de authentieke tekst van de onderhavige rioolverordening niet meer beschikbaar was, is aan deze belangrijke waarborg voor rechtmatig bestuur niet meer voldaan.

3.1.2 *Concretiserend besluit van algemene strekking*

Het CbB heeft zich in de uitspraak van 20 april 2021, ECLI:NL:CBb:2021:425, gebogen over de vraag of het besluit van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 17 februari 2017 een algemeen verbindend voorschrift is of een concretiserend besluit van algemene strekking. In dat besluit waren het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen en het Besluit aanwijzing lokale spoorwegen gewijzigd in verband met de ombouw van de hoofdspoorweg Schiedam-Hoek van Holland (de Hoekse Lijn) tot metrolijn. Deze wijzigingen hielden in dat deze lijn werd onttrokken aan het hoofdspoorwegnet. De staatssecretaris had zich onder verwijzing naar CbB 9 februari 2017, ECLI:NL:CBb:2017:21, op het standpunt gesteld dat het besluit van 17 februari 2017 een algemeen verbindend voorschrift was. In die uitspraak had het College geoordeeld dat de aanwijzing van de hoofd-rail in het Besluit hoofd-railnet een algemeen verbindend voorschrift is. Dit maakte dat hetzelfde geldt voor het in geschil zijnde besluit tot onttrekking van de Hoekse Lijn aan het hoofdspoornet.

In de uitspraak van 20 april 2021 preciseert het CbB de definitie van algemeen verbindend voorschrift die gebruikt werd in de uitspraak van 9 februari 2017: "Volgens vaste jurisprudentie (zie bijvoorbeeld de uitspraak van het College van 28 april 2015, ECLI:NL:CBb:2015:160) is een algemeen verbindend voorschrift een naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regel, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent. Een algemeen verbindend voorschrift onderscheidt zich van andere besluiten doordat het algemene abstracte regels bevat, die zich zonder nadere normering voor

herhaalde concrete toepassing lenen. Van een algemeen verbindend voorschrift wordt onderscheiden een concreterend besluit van algemene strekking. Een dergelijk besluit kan worden omschreven als een besluit dat het toepassingsbereik van een algemeen verbindend voorschrift naar tijd, plaats, persoon of object nader bepaalt (concretiseert), zonder evenwel in een zelfstandige normstelling te voorzien. Het ontbreken van een zelfstandige normstelling is het meest onderscheidende criterium.”

Gespiegeld aan de tekst van het bestreden besluit leidt dit het College tot de conclusie dat het besluit van 17 februari 2017 moet worden aangemerkt als een concreterend besluit van algemene strekking, omdat dit besluit “niet voorziet in een zelfstandige normstelling, zich ook niet leent voor herhaalde toepassing, maar het (geografische) toepassingsbereik van de normen die zijn neergelegd in de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor (nader) concretiseert. Nu niet in die wetten zelf is aangewezen waar de daarin opgenomen rechtsnormen gelden, maar is bepaald dat aanwijzing geschiedt bij een nader koninklijk besluit, zijn het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen en het Besluit aanwijzing lokale spoorwegen concretiserende besluiten van algemene strekking. Hetzelfde geldt voor een besluit tot wijziging in die aanwijzing, zoals het besluit van 17 februari 2017. Hiermee sluit het College aan bij het in de door partijen aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 18 november 2015 neergelegde criterium. (...) In het belang van de rechtszekerheid overweegt het College aansluitend dat het, in lijn met het voorgaande, thans van oordeel is dat (ook) het Besluit hoofdtrainnetwerk een concreterend besluit van algemene strekking is en dat hetzelfde geldt voor een besluit tot wijziging daarvan. In artikel 65, eerste lid, van de Wp2000 is bepaald dat onder het hoofdtrainnet wordt verstaan: de spoorvervoerdiensten die als zodanig bij koninklijk besluit zijn aangewezen. In (artikel 1 van) het Besluit hoofdtrainnet wordt hieraan uitvoering gegeven door de spoorverbindingen (spoorlijnen) aan te wijzen die deel uitmaken van het hoofdtrainnet. Het gevolg daarvan is dat wordt geconcretiseerd op welke spoorvervoerdiensten de rechtsnormen van (onder andere) de artikelen 65, derde lid, 66, 66a en 67 van de Wp2000 van toepassing (kunnen) zijn.”

Het onderscheid tussen beschikkingen en besluiten van algemene strekking is ook van belang voor de bekendmaking ervan. Voor beschikkingen is deze geregeld in artikel 3:41 Awb en voor besluiten van algemene strekking in artikel 3:42 Awb (sinds 1 juli 2021 op de in de artikelen 5 en 6 Bekendmakingswet bepaalde wijze). Het is een feit van algemene bekendheid dat dit lang niet altijd goed gaat. ABRvS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:461, *JB* 2021/80, m.nt. Schlössels en *AB* 2021/296, m.nt. A.E. Schilder en J.G. Brouwer, handelt over de invordering van verbeurde dwangsommen voor het handelen zonder een APV-vergunning voor autoverhuuractiviteiten. Bij aanwijzingsbesluit van 21 februari 2017 had de burgemeester van Tilburg beslist om op grond van de APV de autoverhuurbranche aan te wijzen als vergunningplichtig. KAV had geen vergunning aangevraagd en was daarom op straffe van een dwangsom

gelast om haar activiteit te staken. Bij de beoordeling of de dwangsommen ingevorderd mochten worden, kwam de Afdeling voor de beoordeling te staan of het aanwijzingsbesluit de invordering wel kon schragen. KAV had aangevoerd dat zij tegen dit besluit bezwaar had gemaakt, maar dat de gemeente haar brieven niet als bezwaarschrift had aangemerkt. De Afdeling oordeelde daarover dat “Indien niet in de verordening zelf is aangewezen waar of waarvoor een verbod of gebod geldt, maar is bepaald dat aanwijzing geschiedt bij nader besluit van het orgaan dat de verordening heeft vastgesteld of van een ander orgaan, is die aanwijzing een concreterend besluit van algemene strekking. Het verbod of gebod dat in de verordening is neergelegd, is de normstelling. Begrenzings van de bedrijfsactiviteiten waarvoor de vergunningplicht gaat gelden in het aanwijzingsbesluit zijn geen normen of aanvullende normen en maken niet dat het aanwijzingsbesluit een algemeen verbindend voorschrift is. Er stond dus bezwaar en beroep open tegen het aanwijzingsbesluit.”

Opvallend in deze uitspraak is dat de concretisering geen betrekking had op de plaats of de tijd waarvoor het verbod geldt, maar op het object ervan. Het besluit van de burgemeester betrof de aanwijzing van activiteiten waarvoor het APV-verbod gold. Over de beroepsgrond van KAV dat het aanwijzingsbesluit niet volgens de regelen van de kunst was bekendgemaakt, overwoog de Afdeling het volgende. “Vaststaat dat de burgemeester het aanwijzingsbesluit in strijd met artikel 3:45 van de Awb heeft bekendgemaakt, omdat bij de bekendmaking geen rechtsmiddelenclausule was opgenomen. Dit roept de vraag op of KAV in de positie moet worden gebracht alsnog rechtsmiddelen aan te wenden tegen het aanwijzingsbesluit. De Afdeling acht dat in dit geval niet zinvol en ziet - bij wijze van uitzondering - in dit geval aanleiding om het vermeende gebrek dat strijd met een hogere regeling inhoudt bij wijze van exceptieve toetsing te beoordelen in het kader van deze lopende hoger beroepsprocedure tegen de dwangsombesluiten. Exceptieve toetsing van het aanwijzingsbesluit binnen het thans aanhangige hoger beroep is in dit geval een effectieve(re) vorm van rechtsbescherming.”

Schlössels heeft er in zijn annotatie op gewezen dat de Afdeling hier spreekt over exceptieve toetsing van een besluit van algemene strekking niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift of beleidsregel. In de uitspraak heeft dat ertoe geleid dat het hiervoor ontwikkelde toetsingskader is gebruikt, terwijl dat niet zonder meer vanzelfsprekend is. Zou direct beroep zijn ingesteld, dan zou het aanwijzingsbesluit (van algemene strekking) gewoon (vol) getoetst zijn als ieder ander besluit. Nu heette het dat bij indirecte toetsing van een onderliggend besluit van algemene strekking de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer vormen. “Als de bestuursrechter als gevolg van een gebrekkige motivering of onzorgvuldige voorbereiding van het onderliggende besluit van algemene strekking waarop het bestreden besluit is gebaseerd niet kan beoordelen of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of het evenredigheidsbeginsel, kan hij het onderliggende besluit

buiten toepassing laten en een daarop berustend besluit vernietigen (vergelijk de uitspraak van 12 februari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:452).” Voor zover dat een terughoudender toetsing zou inhouden, heeft dat in deze zaak echter niet betekend dat het aanwijzingsbesluit van 21 februari 2017 de daaropvolgende besluiten tot oplegging van een last onder dwangsom en invordering van dwangsommen heeft kunnen dragen. De Afdeling kwam tot het oordeel dat de burgemeester de noodzaak om door middel van een aanwijzingsbesluit in te grijpen in een deel van de autoverhuurbranche niet voldoende had onderbouwd. De daaraan ten grondslag gelegde bestuurlijke rapportage was daarvoor niet toereikend, zodat zij door gebrekkige motivering niet kon beoordelen of het aanwijzingsbesluit zich verdraagt met artikel 9 van de Dienstenrichtlijn.

3.1.3 *Besluit van algemene strekking of beschikking?*

CBb 26 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:440, m.nt. R.J.N. Schlössels in *JB* 2021/124, illustreert hoe lastig het kan zijn om uit te maken of een bepaald besluit een beschikking is of een besluit van algemene strekking. Nu – anders dan voor de inwerkingtreding van de Awb – niet meer voor de appellabiliteit, maar wel voor de toepassing van wettelijke bepalingen die alleen maar gelden voor beschikkingen en niet voor andere besluiten dan beschikkingen. In deze zaak gaat het om de vraag of de dwangsomregeling van artikel 4:17 Awb voor het niet tijdig nemen van een besluit op een aanvraag voor een beschikking ook van toepassing is op een besluit tot toelating van een gewasbeschermingsmiddel als bedoeld in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb). Het CBb beantwoordde deze vraag ontkennend. Het redeneerde dat het Nederlandse stelsel van wettelijke regels uitgaat “van een algemeen verbod van het op de markt brengen of gebruiken, dan wel voorhanden of op voorraad hebben, van een niet toegelaten gewasbeschermingsmiddel. Toelating van een gewasbeschermingsmiddel bij een toelatingsbesluit heeft in dit stelsel tot gevolg dat het algemene verbod wordt opgeheven, terwijl een in-trekking van deze toelating zou meebrengen dat het algemene verbod weer in werking treedt. Hieruit volgt dat een toelatingsbesluit in essentie is gericht tot een niet tevoren bepaalde of naar aantal dan wel identiteit bepaalde kring van personen en in zijn werking gevolgen heeft voor een onbepaalde groep personen (vergelijk ook de uitspraak van het College van 25 januari 2005, ECLI:NL:CBB:2005:AS5143, rechtsoverweging 5.7). Dat het toelatingsbesluit (...) tevens betrekking heeft op één aanwijsbare zaak, namelijk op het concrete gewasbeschermingsmiddel dat door de aanvrager wordt geproduceerd, en daarmee tot op zekere hoogte concreet en individualiseerbaar is naar een zaak, doet naar het oordeel van het College niet af aan de essentie dat het toelatingsbesluit gevolgen heeft voor een onbepaalde groep personen. Het College verwijst in dit verband ook naar de uitspraak van de voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 15 februari 1993, *Milieu en Recht* 1993/10, nr. 78. Uit het voorgaande volgt dat het toelatingsbesluit een besluit van algemene strekking is en geen beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Awb.”

Schlössels heeft zo zijn bedenkingen bij deze motivering. Hij zet uiteen dat bij het onderscheid tussen een besluit van algemene strekking en een beschikking gewerkt wordt met het persoonscriterium en het zaakscriterium en dat het eerste het belangrijkste is. Het persoonscriterium houdt volgens hem in dat een besluit pas een beschikking is als het gericht is tot een bepaalde individualiseerbare persoon of een gesloten groep van personen. Pas als de adreessaatbenadering geen of onvoldoende soelaas geeft, wordt aanvullend gewerkt met het zaakscriterium. Het besluit moet dan zien op een individualiseerbare zaak waarbij de unieke eigenschappen van de zaak (kenmerken, samenstelling) bepalend zijn voor het besluit; een voorbeeld is de aanwijzing van een monument. Het lastige van dit criterium is echter dat het moeilijk kan verklaren waarom de aanwijzing van een straat voor eenrichtingsverkeer geen beschikking, maar een besluit van algemene strekking is. De redenering van het CBb waarom de aanwijzing van een gewasbeschermingsmiddel geen beschikking is, kan Schlössels maar weinig bekoren. Dat de aanwijzing tot de opheffing van een algemeen verbod leidt, kan hem niet overtuigen omdat dit ook geldt voor vergunningen en deze toch steeds als beschikking worden aangemerkt. De toepassing van het persoonscriterium in deze zaak vindt hij echter verdedigbaar.

3.2 *Beleidsregel/recht artikel 79 Wet RO*

In de ook onder punt 1.7.2 al aangehaalde uitspraak CBb 1 juni 2021, ECLI:NL:CBB:2021:515, *AB* 2021/273, m.nt. H.E. Bröring, heeft het CBb overwogen dat het zogenaamde Skal-Reglement als een beleidsregel moet worden aangemerkt. Het CBb heeft dit overwogen in het kader van de vraag of de gegeven waarschuwing als een besluit kan worden aangemerkt (zie hierover ook de annotatie van Bröring in *AB*). Voor de beantwoording van deze vraag heeft het CBb beoordeeld of de waarschuwing is gebaseerd op een wettelijk voorschrift. In het Skal-Reglement is een sanctieregime opgenomen en daarop is de waarschuwing gebaseerd. De vraag is daarom of het Skal-Reglement kan worden aangemerkt als een wettelijk voorschrift. Het CBb beantwoordt deze vraag ontkennend en kwalificeert het Skal-Reglement als een beleidsregel. Het CBb overweegt hiertoe dat in de Landbouwkwaliteitswet aan Stichting Skal geen bevoegdheid is toegekend regels te stellen over de inrichting van een sanctieregime. Hierdoor is het Skal-Reglement niet aan te merken als een wettelijk voorschrift, maar als een beleidsregel. Met het oog hierop merkt het CBb de waarschuwing ook niet als besluit aan.

3.3 *Vaste gedragslijn, richtlijn en aanwijzing*

In ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1606, was in geschil het besluit tot het niet invoeren van vergunninghoudersparkeren. De rechtbank heeft hierover overwogen dat het college het besluit heeft genomen overeenkomstig een vaste gedragslijn. De betreffende appellant betoogt echter dat er geen vaste gedragslijn is. Het college heeft in het verweerschrift uiteengezet dat volgens artikel 12 van de Verordening parkeerbelastingen 2018 aan de hand van een enquête wordt bepaald of een experiment wordt gestart.

Voor een zorgvuldige uitvoering wordt een onderzoeksbureau ingeschakeld. In het kader van de evaluatie in de zin van artikel 12 van de voornoemde Verordening, wordt eenzelfde enquête gehouden. Dat is niet voorgeschreven in dit artikel, maar is wel de vaste werkwijze van het college. Deze werkwijze wordt ook vooraf aan alle bewoners gecommuniceerd. Onderdeel van de vaste werkwijze is dat onderzoek wordt gedaan op wijkniveau. In dit geval heeft het college tijdens de inloopavond een presentatie gegeven over vergunninghoudersparkeren. De voornoemde werkwijze is hierbij toegelicht. In de presentatie is vermeld dat het college eerst een enquête uitvoert om te bepalen of er een proef wordt uitgevoerd. Bij een positieve uitslag wordt vervolgens de proef gratis opgestart. Na vier maanden vindt een tweede enquête plaats. De uitslag van die tweede enquête bepaalt of het vergunninghoudersparkeren definitief moet worden ingevoerd. De Afdeling overweegt dat uit de voorlichting van het college en de brieven die het onderzoeksbureau mede namens het college heeft verstuurd, volgt dat het college de eerder vermelde werkwijze volgt. Deze werkwijze wordt sinds 2014 gevolgd en is in andere wijken op dezelfde manier toegepast. Het college heeft verder toegelicht wat de reden was dat in twee gevallen van de werkwijze is afgeweken. De Afdeling is daarom van oordeel dat het college voldoende heeft gemotiveerd dat deze gevallen geen gelijke gevallen betroffen. De Afdeling concludeert dat het college, anders dan appellant heeft betoogd, een vaste gedragslijn volgt en deze niet onredelijk is.

Hoewel de Raad niet expliciet overweegt waarom de betreffende gedragslijn als vaste gedragslijn moet worden aangemerkt, kunnen CRvB 25 maart 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:672, AB 2021/250, m.nt. A. Tollenaar en later CRvB 4 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1024, CRvB 6 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1053, CRvB 20 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1227, CRvB 20 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1229 en CRvB 3 juni 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1333 niet onvermeld blijven. In deze uitspraken zijn besluiten tot herziening genomen door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) in geschil. De SVB heeft toegelicht dat over de toets van dringende redenen binnen de SVB onvoldoende duidelijk is dat de SVB ook volgens zijn beleid moet toetsen aan artikel 3:4 Awb. Die onduidelijkheid is aanleiding geweest voor de SVB om in dit soort gevallen te besluiten voorlopig het 'oude' beleid over toepassing van voornoemde artikel tijdelijk weer expliciet van toepassing te verklaren. Het is een tijdelijke oplossing totdat nieuw beleid is geformuleerd. In dit oude beleid was de mogelijkheid opgenomen geheel of gedeeltelijk van herziening af te zien als de bijzondere omstandigheden van het geval tot het oordeel leiden dat een volledig terugwerkende kracht kennelijk onredelijk is. Bij de beoordeling of sprake is van kennelijke onredelijkheid werd waarde gehecht aan de mate waarin aan de belanghebbende en aan de SVB een verwijt kon worden gemaakt en de mate waarin de herziening met volledige terugwerkende kracht en de hieruit vloeiende terugvordering onevenredig ingrijpend is in het dagelijkse leven van de belanghebbende. Als de SVB op grond van deze factoren tot de conclusie kwam dat volledige herziening

onredelijk was, werd de terugwerkende kracht van de herziening of intrekking gematigd. De Raad merkt deze toepassing van het oude beleid door de SVB aan als een vaste gedragslijn en overweegt dat dit beleid eerder niet op bedenkingen van de Raad heeft gestuit. Vervolgens heeft de Raad in iedere zaak beoordeeld of de SVB de vaste gedragslijn consistent heeft toegepast.

In CRvB 2 juni 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1318, heeft de Raad, weliswaar niet voor de eerste keer, een bestendige gedragslijn van het UWV op één lijn gesteld met een buitenwettelijk begunstigend beleid. In artikel 44 WAO is, voor zover van belang, bepaald dat in sommige gevallen de arbeidsongeschiktheidsuitkering niet wordt ingetrokken of herzien, maar niet of slechts gedeeltelijk tot uitbetaling komt. Het UWV past artikel 44 WAO in lijn met de Beleidsregels schorsing, opschorting, intrekking en herziening uitkeringen 2006 (Beleidsregels) niet met terugwerkende kracht toe. In zoverre wijkt het UWV dus ten gunste van de belanghebbende af van artikel 44 WAO. De Raad kwalificeert deze Beleidsregels als een bestendig gehanteerde gedragslijn, die op één lijn moet worden gesteld met een buitenwettelijk begunstigend beleid, omdat de Beleidsregels niet rechtstreeks van toepassing zijn op artikel 44 WAO. De Raad heeft dit al eerder overwogen in CRvB 13 oktober 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3515.

3.4 *Buitenwettelijk begunstigend beleid*

In ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:770, heeft de Afdeling een deel van de daarin toepasselijke beleidsregels aangemerkt als buitenwettelijk begunstigend beleid. In die uitspraak is in geschil de weigering een adres te registreren in de Basisregistratie Personen als briefadres. Het college heeft een aanvraag om een wijziging van een briefadres afgewezen, omdat, behoudens uitzonderingen die hier niet aan de orde zijn, op grond van artikel 2.23 van de Wet BRP alleen ingezetenen die geen woonadres hebben, een briefadres kunnen kiezen. De betrokken appellant in deze uitspraak heeft onder meer aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat geen sprake is van sociaal-maatschappelijke problemen, waardoor het besluit in strijd is met de verplichting maatwerkvoorziening van artikel 8 van de Beleidsregels briefadres gemeente Almere (Beleidsregels). De Afdeling overweegt dat een besluit om al dan niet op grond van artikel 2.23 van de Wet BRP een briefadres op te nemen een besluit betreft waarbij het college uitsluitend een beoordeling geeft over de feiten en waarbij geen ruimte bestaat om op grond van een belangenafweging toch een briefadres aan appellant toe te kennen. Artikel 8 van de Beleidsregel moet worden aangemerkt als buitenwettelijk begunstigend beleid, omdat artikel 2.23 van de Wet BRP geen ruimte biedt om op andere dan de in dat artikel genoemde gronden een briefadres toe te kennen. Met andere woorden, door in de Beleidsregels toch deze mogelijkheid op te nemen, wijkt het college ten gunste van de belanghebbende af van artikel 2.23 van de Wet BRP. De Afdeling concludeert dat appellant niet aannemelijk heeft gemaakt dat het beleid niet consistent is toegepast.

In CRvB 19 oktober 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2582, heeft de Raad het Sociaal leenstelsel voor educatieve doeleinden (Sociaal leenstelsel) van Amsterdam gekwalificeerd als buitenwettelijk begunstigend beleid. In geschil is de afwijzing van een aanvraag om een lening in het kader van dit Sociaal leenstelsel (scholingslening). De Raad heeft eerder in CRvB 16 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:114, AB 2018/89, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, overwogen dat deze afwijzing als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb moet worden aangemerkt. De beslissing van een aanvraag om een scholingslening berust niet op een wettelijke grondslag, maar op het Sociaal leenstelsel, dat zijn grondslag vindt in het door het college gehanteerde Minimabeleid. Uit de intensieve bemoeyenis van het college bij de uitvoering van het Sociaal leenstelsel kan geen andere conclusie worden getrokken dan dat het hier gaat om een taak die het college als overheid van zodanig belang heeft geacht, dat zij deze aan zich heeft getrokken. Verder weegt mee dat het Sociaal leenstelsel wordt bekostigd uit publieke middelen. De Raad heeft daarom geconcludeerd dat een beslissing tot afwijzing van een scholingslening een publiekrechtelijke rechtshandeling is. Dit betekent dat de weg naar de bestuursrechter openstaat. De betrokken appellante heeft deze weg ook bewandeld en heeft tegen de afwijzing aangevoerd dat het college ten onrechte de gedragscode Sociale Kredietverlening van de Nederlandse Vereniging voor schuldhulpverlening, sociale kredietverlening en maatschappelijke bewindvoering heeft toegepast op de scholingslening. De Raad overweegt dat, zoals volgt uit CRvB 16 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:114, AB 2018/89, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman de afwijzing niet berust op een wettelijke grondslag, maar op het Sociaal leenstelsel. Met het oog hierop moet het Sociaal leenstelsel als buitenwettelijk begunstigend beleid worden aangemerkt. Volgens vaste rechtspraak kan de bestuursrechter slechts toetsen of het bestuursorgaan het beleid op consistente wijze heeft toegepast. Dit betekent dat ook de keuze binnen het buitenwettelijk begunstigend beleid om aan te sluiten bij de voornoemde gedragscode als een gegeven wordt aanvaard en die keuze, anders dan appellante wenst, door de Raad niet op haar inhoud kan worden beoordeeld.

4. Varia

4.1 Aanvraag

Onder punt 1.5.1 werd al melding gemaakt van ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:667, AB 2021/270, m.nt. P. Mendelts, TBR 2021/100, m.nt. R.H.W. Frins. De uitspraak maakt ook duidelijk dat een verzoek van een belanghebbende tot wijziging van de tenaamstelling van een natuurvergunning een aanvraag tot het nemen van een besluit is.

ABRvS 29 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2173, AB 2021/308, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, TBR 2021/133, m.nt. B. Rademaker, herinnert eraan dat men al snel belanghebbende voor een aanvraag is, ook als men niet zonder slag of stoot kan komen tot realisatie van het project, waarvoor men de aanvraag heeft gedaan. Aan de orde was een

binnengemeentelijk verzoek van het college aan zichzelf tot afwijken van het bestemmingsplan voor de bouw van een aantal woningen en een daaropvolgend besluit. Appellant meende dat de gemeente geen belanghebbende was, omdat de gemeente Epe geen eigenaar van het perceel was. Er lag volgens hem dan ook geen aanvraag voor. Bij de beoordeling van de belanghebbendheid geldt volgens de Afdeling echter de hoofdregel dat degene die een verzoek om vergunning indient in beginsel wordt verondersteld belanghebbende te zijn bij een beslissing op het verzoek. Dit kan anders zijn als het verzoek om het verlenen van een vergunning betrekking heeft op gronden die bij een ander in eigendom zijn of waarop een ander zakelijke rechten heeft. Als aannemelijk is gemaakt dat de voorgenomen activiteit niet kan worden verwezenlijkt omdat de rechthebbende hiervoor geen toestemming wil geven en er geen mogelijkheid bestaat om de activiteit te verwezenlijken tegen de wens van de rechthebbende in (bijvoorbeeld via onteigening of het opleggen van een gedoogplicht), dan is de verzoeker geen belanghebbende. In dat geval is het verzoek om vergunning geen aanvraag als bedoeld in artikel 1:3 lid 3 Awb. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2002 over het bouwen van een bouwwerk, de uitspraak van 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3048 over het vellen van een houtopstand, de uitspraak van 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:198 over een vergunning als bedoeld in de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de uitspraak van 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:846 over een activiteit waarvoor een watervergunning nodig is. Volgens de Afdeling geldt de hiervoor weergegeven jurisprudentie ook als het gaat om een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan, onder verwijzing naar de uitspraken van 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:616 en 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1369. Naar het oordeel van de Afdeling is in dit geval niet aannemelijk gemaakt dat het door de gemeente Epe voorgenomen gebruik van het perceel, in afwijking van het bestemmingsplan, niet kan worden verwezenlijkt als gevolg van de eigendomsverhoudingen ter plaatse. Weliswaar hadden appellant en de gemeente op het moment van het indienen van het verzoek om vergunning nog geen overeenstemming bereikt over de aankoop van het perceel, maar geeft de door de gemeente gevraagde omgevingsvergunning een grondslag voor onteigening. Hiermee heeft de gemeente in beginsel de mogelijkheid om het perceel na de verlening van de gevraagde vergunning te verwerven. Het gemeentebestuur was ook voornemens om daadwerkelijk tot onteigening over te gaan als de onderhandelingen niet tot het gewenste resultaat zouden leiden.

5. Meerzijdige (rechts)handelingen

Onder het eerste punt maakten we al melding van de prachtige bundel voor prof. mr. drs. Willemien den Ouden (L.W. Verboeket e.a. (red.), *Bestuursrecht in het echt. Vriendenbundel voor prof. mr. drs. Willemien den Ouden*, Deventer: Wolters Kluwer 2021). Daarin is ook een stuk over de beschikkingvervangende subsidieovereenkomst te vinden.

De Awb kent die figuur eigenlijk niet; de Awb heeft de figuur van de overeenkomst beperkt willen houden tot de uitvoeringsovereenkomst van artikel 4:36. Volgens J.E. van den Brink en M.J. Jacobs is de beschikkingvervangende subsidieovereenkomst desalniettemin *alive and kicking* in de schemerzone van de Awb. Zij constateren dat de Awb-wetgever de figuur eigenlijk niet heeft gewild, maar dat de figuur toch bestaat en wordt benut. Zij bieden een inkijkje in dit schemergebied, dat zij rechtsstatelijk bedenkelijk achten omdat de Awb het gebied nu eenmaal niet had gewenst, laten zien dat het gebruik van (beschikkingvervangende) overeenkomsten bij Europese subsidies volstrekt normaal is en stellen voor om de subsidietitel in de Awb aan te passen om alsnog tot een goede wettelijke regeling te komen.