

Bestuurshandelingen

NTB 2022/150

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 () gemerkte (sub)paragrafen hebben zich onvoldoende ontwikkelingen voorgedaan. Deze komen in de kroniek niet aan de orde. De kroniek beslaat de periode november 2021 tot en met maart 2022.*

1. Algemeen: het begrip besluit

1.1 Algemene ontwikkelingen

In het verleden besteedde deze kroniek wel eens aandacht aan de bekendmaking van besluiten. Omdat er naar onze indruk wederom weinig algemene ontwikkelingen over het besluitbegrip zelf te melden zijn, belichten we op deze plaats bij uitzondering twee gevallen waarin het schortte aan de bekendmaking (of kenbaarheid) van besluiten.

In onze vorige kroniek besteedden we al uitgebreid aandacht aan HR 4 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:823 (NTB 2021/312). Volgens het arrest is een algemeen verbindend voorschrift onverbindend wanneer niet meer aan een publicatievoorschrift wordt voldaan.

Het komt niet alleen voor dat bekendmakingen verdwijnen; er kunnen ook tegenstrijdige bekendmakingen zijn. Dat was aan de orde in ABRvS 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:865. De gemeenteraad had een bestemmingsplan vastgesteld. Dat was een zogenoemd 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'. Dit betekent dat de raad gebruik heeft gemaakt van extra mogelijkheden voor de inrichting van het bestemmingsplan op basis van artikel 2.4 Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) in verbinding met artikel 7c Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: Bu Chw). De Afdeling stelt vast dat er verschillen zijn tussen het plan zoals dit staat op de landelijke voorziening (ruimtelijkeplannen.nl) en zoals dit op de door de raad bedoelde aparte website is geplaatst. Dit roept de vraag op van welke versie moet worden uitgegaan. In dit geval biedt, omdat het gaat om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, artikel 7c, negende lid, aanhef en onder a, onderdeel 1, Bu Chw de mogelijkheid om af te wijken van de op grond van artikel 1.2.1, eerste lid, aanhef en onder b, en tweede lid, Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) geldende hoofdregel dat een plan op de landelijke voorziening raadpleegbaar moet zijn. Daarbij geldt de voorwaarde dat het vastgestelde bestemmingsplan elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar wordt gesteld en blijft op een door de raad te bepalen internetadres en dat de landelijke voorziening een verwijzing naar dit internetadres bevat. Het plan is via de aparte website elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar gesteld. Daarnaast heeft de raad het plan in zijn geheel op de landelijke voorziening geplaatst, waarbij in de toelichting van het plan een verwijzing naar de aparte website is opgenomen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, zie de uitspraak van 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:913, is een verwijzing naar de aparte website in de toelichting van een plan niet hetzelfde als een verwijzing als bedoeld in artikel 7c, negende lid, aanhef en onder a, onderdeel 1, Bu Chw. De verwijzing moet op de landelijke voorziening staan. Die verwijzing moet bovendien duidelijk zijn. Het noemen van de aparte website in het vaststellingsbesluit en in de bekendmaking hiervan is naar het oordeel van de Afdeling niet voldoende duidelijk om als verwijzing als bedoeld in artikel 7c, negende lid, aanhef en onder a, onderdeel 1, Bu Chw te kunnen worden aangemerkt. Het opnemen van het hele plan op de landelijke voorziening, naast het opnemen van het plan op de aparte website, is ook geen verwijzing zoals vereist. Er moest dus worden uitgegaan van de hoofdregel van artikel 1.2.1, eerste lid, aanhef en onder b, en tweede lid, Bro, en dat de landelijke voorziening als uitgangspunt moet worden genomen.

1.2 Schriftelijke beslissing

Een besluit moet op grond van artikel 1:3 Awb op schrift zijn gesteld. Daarvan was onvoldoende sprake in ABRvS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:711. Het college heeft 'wederpartij' in de Basisregistratie Personen (BRP) geregistreerd als 'vertrokken naar onbekend adres' en hem een boete opgelegd,

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.

omdat geen aangifte van adreswijziging was gedaan. Het college beschikt echter niet over een afschrift van dit besluit, omdat het college daarvoor sjablonen gebruikt. De inhoud en datum van het besluit kunnen volgens het college worden afgeleid uit het registratiesysteem in combinatie met het sjabloon. De Afdeling overweegt dat de rechtszekerheid vergt dat kenbaar is wanneer het besluit is genomen en wat de inhoud daarvan is. Het precieze besluit kan niet meer worden gereproduceerd. Dat uit verschillende bronnen de inhoud van het besluit kan worden geconstrueerd, acht de Afdeling onvoldoende zeker. Er was dus geen besluit. ‘Wederpartij’ was in zoverre niet ontvankelijk, en de procedure ging vervolgens alleen verder over een ander besluit.

1.4 **Publiekrechtelijk**

Een besluit moet een publiekrechtelijke grondslag hebben. In ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:319, stond de vraag centraal of de reactie van het Bureau Financieel Toezicht (BFT) op een door appellanten gemaakt bezwaar met het verzoek om een gesteld datalek bij de Autoriteit Persoonsgegevens te melden een besluit is. Volgens appellanten is hun bezwaar een bezwaar in de zin van artikel 21 AVG. Dit is een ander bezwaar dan mogelijk is op grond van de Awb. Tegen het besluit over de toepassing van artikel 21 AVG staat de mogelijkheid van bezwaar open. De Afdeling overweegt dat alleen een beroep kan worden gedaan op artikel 21 AVG wanneer de verwerking plaatsvindt op grond van artikel 6 AVG. Dat is hier echter niet het geval. Evenmin is het verzoek het datalek te melden een verzoek om inzage als bedoeld in artikel 15 AVG. Het door het BFT genomen besluit is daarom geen besluit in de zin van artikel 21 AVG. De Afdeling overweegt tot slot dat evenmin sprake is van een besluit waartegen bezwaar of beroep openstaat op grond van een ander artikel uit de AVG, uit de Wob of uit de Wet bescherming bedrijfsgeheimen. Zodoende ontbrak een grondslag op grond waarvan de reactie een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb zou zijn.

ABRvS 1 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2697, past de regel toe dat geen sprake is van een besluit wanneer de bevoegdheid voor het nemen van het besluit ontbreekt. Appellant heeft als woningzoekende verzocht om een urgentieverklaring. De raad heeft geen huisvestingsverordening vastgesteld, waardoor geen urgentiecategorieën zijn vastgesteld. Het college wijst het verzoek dan ook af, omdat geen wettelijke grondslag bestaat om op een dergelijk verzoek te beslissen en een urgentieverklaring te verlenen. In hoger beroep probeert appellant in de Huisvestingswet en de woonvisie van de gemeente een andere grondslag voor het verlenen van een urgentieverklaring te vinden. De Afdeling gaat hier niet in mee en overweegt dat uitsluitend in een huisvestingsverordening regels kunnen worden gesteld over een urgentieregeling. Het college was dus niet bevoegd, waardoor het verzoek van appellant geen aanvraag is en de reactie daarop van het college geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb.

1.5 **Rechtshandeling**

Vaste jurisprudentie is dat een rechtshandeling een handeling gericht op rechtsgevolg is. Een rechtsgevolg is het vaststellen, wijzigen of opheffing van een rechtsverhouding, zoals rechten, aanspraken, verplichtingen en bevoegdheid of een status. Dat geen sprake is van een rechtshandeling, wanneer het rechtsgevolg voortvloeit uit een wet en niet uit een beslissing, wordt wederom bevestigd in CBB 23 november 2021, ECLI:NL:CBB:2021:1010. Een pluimveehouder heeft verzocht om herziening van de vaststelling van zijn pluimveerecht en het pluimveerecht anders vast te stellen. Het CBB overweegt dat in de totstandkomingsgeschiedenis van het pluimveerechtenstelsel uitdrukkelijk is overwogen dat de hoogte van het pluimveerecht rechtstreeks uit de Meststoffenwet wordt afgeleid en dat daarover geen individuele beslissing wordt genomen. De vaststelling van het pluimveerecht is geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, omdat het rechtsgevolg niet uit de brief over de vaststelling van het pluimveerecht volgt, maar uit de Meststoffenwet. Het verzoek van de pluimveehouder is om dezelfde reden geen aanvraag.

In ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:517, staat de vraag centraal of een specifiek hoofdstuk van een warmteplan een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb. Vaststaat dat het warmteplan, voor wat betreft de overige hoofdstukken, een besluit is nu het Bouwbesluit 2012 de raad de bevoegdheid geeft een warmteplan vast te stellen en het warmteplan de uit het Bouwbesluit 2012 voortvloeiende elementen bevat. Het specifieke hoofdstuk in kwestie bevat handvatten op basis waarvan de gelijkwaardigheid moet worden beoordeeld. De Afdeling overweegt dat dit specifieke hoofdstuk niet deelt in het besluitkarakter. In het Bouwbesluit 2012 is niets opgenomen over de eisen aan en beoordeling van de gelijkwaardigheid van een alternatieve voorziening, waardoor een grondslag voor dit hoofdstuk ontbreekt. De raad kan daarom niet bindend vastleggen hoe de gelijkwaardigheidsbeoordeling moet worden ingevuld, waardoor het hoofdstuk niet op rechtsgevolg is gericht. Wij besteden onder punt 3.7 uitgebreider aandacht aan dit besluit, omdat het een concreterend besluit van algemene strekking is.

Appellante heeft een ‘youngtimer’ geïmporteerd uit Duitsland, die eerder van Nederland naar Duitsland is geïmporteerd. Appellante heeft nieuwe kentekenplaten besteld, maar deze zijn voorzien van een duplicaatcode. Appellante verzoekt de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) de duplicaatcode te verwijderen. Dit is volgens de RDW niet mogelijk, dus wijst de RDW het verzoek af. Zodoende rijst in ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2394, AB 2022/45, m.nt. L.M. Koenraad de vraag of het al dan niet aanbrenge van een duplicaatcode op een kentekenplaat rechtsgevolg heeft. De Afdeling overweegt (tussen de regels door) dat de afwijzende reactie van de RDW wel degelijk rechtsgevolg heeft, omdat het verzoek van appellante niet alleen een feitelijk verzoek was om nieuwe kentekenplaten, maar tevens had moeten worden opgevat als een verzoek

om wijziging van de registratie van het kenteken. De annotator is kritisch en vindt dat zowel de rechtbank als de Afdeling verwarring zaait over het besluitbegrip en appellante geen duidelijkheid bieden met betrekking tot haar verzoek. Volgens de annotator is van belang dat onderscheid wordt gemaakt in de vraag of een beslissing op rechtsgevolg is gericht enerzijds en de vraag of een beslissing rechtsgevolg heeft of kan krijgen anderzijds, en dienen deze in de juiste volgorde te worden beantwoord.

Appellante heeft de minister van LNV in CBB 30 november 2021, ECLI:NL:CBB:2021:1022, verzocht de registratie van drie runderen in een bepaald tijdvak te wijzigen. De minister geeft aan dat het niet mogelijk is met terugwerkende kracht de runderen op het unieke bedrijfsnummer te registreren. Het College is van oordeel dat dit bericht van de minister geen besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb, omdat registreren van de runderen zoals verzocht geen enkele wijziging zou hebben gebracht in het ten tijde van het verzoek bestaande recht om de dieren te houden, te verhandelen, te vervoeren, aan te voeren of af te voeren. Met het afwijzende bericht van de minister wordt de oorspronkelijke registratie gehandhaafd. Het is volgens het CBB niet aannemelijk geworden dat de minister heeft beoogd hiermee enig rechtsgevolg in het leven te roepen. Appellant verwijst nog naar rechtsgevolgen in het kader van het Fosfaatreductieplan 2017, maar de afwijzing van het verzoek is niet gericht op de vaststelling van de rechtspositie van appellant in het kader van het Fosfaatreductieplan 2017. Ook overigens wordt volgens het College geen rechtsverhouding vastgesteld, gewijzigd of opgeheven. De afwijzing is een feitelijke handeling.

In ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2575, staat centraal of de uitschrijving uit de Basisregistratie Personen (BRP) een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb. Het college heeft een aangifte van emigratie ontvangen op naam van appellant, verwerkt dit in de BRP en bevestigt de uitschrijving aan appellant. Appellant wil echter niet worden uitgeschreven uit de gemeente en betoogt dat geen sprake is van een besluit in de zin artikel 1:3 Awb. De Afdeling gaat hier niet in mee en overweegt dat uitschrijving uit het BRP tot gevolg heeft dat een bestuursorgaan er niet langer van mag uitgaan dat appellant in de gemeente woont. Dat is een rechtsgevolg van de uitschrijving, waardoor de beslissing tot uitschrijving een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb.

Er is blijkens CRvB 2 november 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2713, sprake van een rechtsgevolg – en daarmee van een besluit – wanneer het college per brief aan een bijstand ontvangende appellant aankondigt dat hij moet deelnemen aan medisch onderzoek om zijn belastbaarheid opnieuw te beoordelen. Deze mededeling is een nadere concretisering van de van rechtswege aan de bijstand verbonden verplichtingen uit de Participatiewet en daarom gericht op rechtsgevolg.

Van een rechtshandeling is geen sprake wanneer de minister van SZW reageert op een verzoek om in overleg te

treden over het buiten toepassing laten van de algemeenverbindendverklaring van een collectieve arbeidsovereenkomst en de verplichtstelling tot deelname aan de bedrijfstakpensioenfondsen in die sectoren en daarbij aangeeft geen aanleiding te zien om in overleg te treden, zo blijkt uit ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:501. Eisers menen dat de minister niet tot algemeenverbindendverklaring en verplichtstelling heeft kunnen komen. De minister geeft aan dat de algemeenverbindendverklaring en de verplichtstelling rechtmatig tot stand zijn gekomen en eventuele bedenkingen binnen de daarvoor gestelde termijn naar voren hadden kunnen worden gebracht. De minister ziet geen aanleiding om nu nog in overleg te treden. De Afdeling overweegt dat de reactie van de minister niet op rechtsgevolg is gericht, waarbij van belang is dat eisers de minister hebben verzocht om in overleg te treden en zij hem niet hebben verzocht om gebruik te maken van de bevoegdheid om de algemeenverbindendverklaring en de verplichtstelling buiten toepassing te laten.

Ook de openbare kennisgeving van de Kiesraad van de voor de Tweede Kamerverkiezingen geregistreerde aanduidingen in verband met de doorwerking van deze aanduidingen bij de verkiezing van de leden van de gemeenteraden is geen besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb, aldus ABRvS 13 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:123. Hoewel in het proces-verbaal (want mondelinge uitspraak) niet aan bod komt waarom geen sprake is van een besluit, ligt voor de hand dat geen sprake is van een rechtshandeling.

Evenmin is een besluit over het toevoegen van namen aan een oorlogsmonument gericht op rechtsgevolg. Het al dan niet toevoegen van namen aan het monument is een feitelijke handeling. De brief waarin het college laat weten de namen niet toe te voegen aan het monument is daarmee de weigering een feitelijke handeling te verrichten en dus geen besluit, zo overweegt de Afdeling in ABRvS 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2814.

Tot slot is ook een mail van het college waarin het appellant op de hoogte stelt van een wijziging in de wijze van communicatie met appellant geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, aldus ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2562. Hoewel de Afdeling niet overweegt waarom geen sprake is van een besluit, zal dat het ontbreken van rechtsgevolg zijn.

1.6 *Fictief besluit*

Een fictief besluit is bijvoorbeeld een van rechtswege verleende omgevingsvergunning wanneer niet tijdig door het college is beslist op de aanvraag. Uit ABRvS 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2071, AB 2021/345, m.nt. R. Ortlep, *MenR* 2022/18, m.nt. F.C.S. Warendorf volgt dat wanneer het college na het fictieve besluit alsnog een daadwerkelijk besluit neemt, dat besluit niet van rechtswege nietig is. In deze uitspraak gaat het om de weigering een vergunning te verlenen, nadat volgens appellant al een van rechtswege verleende omgevingsvergunning bestond. De Afdeling

overweegt dat het bestuursorgaan na een van rechtswege verleende omgevingsvergunning niet meer bevoegd is om op de aanvraag te beslissen. Het besluit is echter niet van rechtswege nietig, maar kan door de bestuursrechter worden vernietigd. Omdat appellante niet is opgekomen tegen het besluit tot weigering (maar tegen het niet tijdig bekendmaken van de rechtswege verleende vergunning) heeft het besluit tot weigering formele rechtskracht verkregen en kan het besluit in dit concrete geval niet meer worden vernietigd. Het daadwerkelijke besluit tot weigering is in de plaats getreden van het fictieve besluit, zoals ook al volgde uit ABRvS 18 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK3630.

Ook ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:418, gaat over de vraag of een vergunning van rechtswege is verleend. Het college treedt handhavend op tegen een boot die is aange-meerd aan het perceel van onder meer appellante. Appellante meent dat het college op een bepaald moment niet langer bevoegd was om handhavend op te treden, omdat hij in zijn zienswijze over het voornemen handhavend op te treden een aanvraag zou hebben gedaan voor het aanwezig hebben van de boot. Hij heeft in het slot van zijn zienswijze het college gevraagd een vergunning te verlenen, voor zover rechtens vereist, voor het aanwezig hebben van en overnachten in de boot. De Afdeling komt tot het oordeel dat het verzoek geen aanvraag is als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, Awb, omdat niet duidelijk is op grond van welke wettelijke regeling de vergunning wordt aangevraagd en de aanvraag is verwerkt in de zienswijze van appellante. Zodoende is geen sprake van een omgevingsvergunning van rechtswege en dus niet van een fictief besluit. Dit sluit aan bij de in 2019 ingezette lijn van de Afdeling dat een verzoek om een omgevingsvergunning dat op andere wijze dan via een voorgeschreven formulier is gedaan, alleen een aanvraag is wanneer voor het bestuursorgaan meteen duidelijk is of kan zijn dat een aanvraag is gedaan (ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:829). De uitspraak komt kort terug onder punt 4.1 inzake de aanvraag.

1.7 *Met een besluit gelijkgestelde handeling*

Onder omstandigheden kan een handeling met een besluit worden gelijkgesteld. Zo ook in CRvB 28 oktober 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2714. Appellante werkt bij de Belastingdienst, maar is uitgevallen. Tijdens een re-integratiegesprek geeft de leidinggevende van appellante aan dat de door appellante geambieerde functie haar niet kan worden aangeboden. Appellante stelt zich op het standpunt dat deze mededeling een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb. De Raad ziet aanleiding de mededeling op grond van artikel 8:2, eerste lid, onder a, Awb met een besluit gelijk te stellen. Op grond van dit artikel wordt met een besluit gelijkgesteld een andere handeling van een bestuursorgaan, waarbij een persoon met betrekking tot diens in artikel 3 Ambtenarenwet 2017 bedoelde hoedanigheid belanghebbende is. De Raad acht hiervoor van belang dat appellante met haar re-integratie steeds kenbaar heeft beoogd te worden geplaatst in de geambieerde functie, dat geen schriftelijke beslissing

op de mededeling is gevolgd en appellante niet hoefde te verwachten dat die nog zou volgen.

2. **Negatieve besluiten**

2.1 *Niet nemen en weigeren van een besluit*

In CRvB 5 oktober 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2433, weigert het college te besluiten op een gestelde aanvraag van appellante om bijstand. Appellante stelt het college in gebreke en stelt beroep niet tijdig beslissen in. De Raad overweegt dat appellante zowel fysiek als digitaal geen aanvraag om bijstand heeft ingediend. Hoewel het college appellante bij brief een voorschot heeft toegekend en in die brief spreekt over een aanvraag, betreft dat een ongelukkig geformuleerde tekst die niet maakt dat kan worden gesproken van een aanvraag. Appellante heeft ook geen begin van bewijs geleverd dat hij een aanvraag heeft ingediend. Omdat geen sprake is van een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, Awb was het college niet gehouden een besluit te nemen.

Het college was niet gehouden een besluit te nemen over de woonkostentoeslag 2013, nu het met appellante een vaststellingsovereenkomst heeft gesloten, zo volgt uit CRvB 19 oktober 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2564. Appellante en het college zijn in verschillende procedures verwickeld en hebben na een mediationstraject een vaststellingsovereenkomst ondertekend waarmee de gerechtelijke procedures worden ingetrokken of doorgehaald. Appellante stelt op een later moment het college in gebreke voor het uitblijven van een besluit over de woonkostentoeslag, dat ter uitvoering van een eerdere uitspraak van de rechtbank zou moeten worden genomen. Het college meent echter dat de (hoger beroeps)procedure over de desbetreffende woonkostentoeslag is beëindigd met de vaststellingsovereenkomst, waardoor het niet in gebreke is een besluit over de woonkostentoeslag te nemen. De Raad oordeelt dat in de vaststellingsovereenkomst is opgenomen dat partijen geen enkele aanspraak uit hoofde van de genoemde uitspraak c.q. procedure jegens elkaar hebben. Hoewel in de vaststellingsovereenkomst niet met zoveel woorden staat dat na de intrekking van het hoger beroep geen uitvoering meer hoeft te worden gegeven aan de uitspraak van de rechtbank, maakt dat volgens de Raad niet dat het college alsnog uitvoering aan de uitspraak moet geven. We noemen deze uitspraak nog kort onder punt 5 bij de bespreking van de meerzijdige rechtshandelingen.

Van de weigering een besluit te nemen is ook sprake wanneer het bevoegd gezag zich ten onrechte op het standpunt stelt dat het geen bevoegdheid heeft een besluit te nemen, aldus CBB 8 maart 2022, ECLI:NL:CBB:2022:92. Een aantal houders van dieren verzoekt de minister van LNV het rendier en de zeboe aan te wijzen als soorten van zoogdieren die mogen worden vervoerd voor een circus of een ander optreden en daar bovendien aan mogen deelnemen. Daartoe moeten zij op een positieflijst worden geplaatst, als gevolg waarvan zij zijn uitgezonderd van het verbod op deelname van wilde diersoorten aan circussen en andere optredens. Volgens de minister is er geen bestuursrechtelijke

bevoegdheid de positieflijst te wijzigen en deze dieren daaraan toe te voegen. De minister vat het verzoek daarom op als een verzoek tot wijziging van een algemeen verbindend voorschrift. Het CbB overweegt onder verwijzing naar jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de systematiek voor het houden van huisdieren dat het verbod niet zodanig absoluut is dat de houders van de dieren geen toegang zouden hebben tot een procedure om de positieflijst te wijzigen. Een positieflijst is alleen in overeenstemming met het gemeenschapsrecht wanneer die berust op objectieve en niet-discriminerende criteria en er een procedure is om de positieflijst te wijzigen. Zodoende had op het verzoek van de dierenhouders een concreterend besluit van algemene strekking moeten worden genomen, hetgeen de minister heeft geweigerd. Deze schriftelijke weigering is een besluit in de zin van de Awb.

3. Soorten besluiten

3.1 Algemeen verbindende voorschriften

De Hoge Raad heeft op 24 september 2021, ECLI:NL:HR:2021:1360, NJ 2022/7, m.nt. L.A.D. Keus, AB 2021/343, m.nt. F.J. van Ommeren, Gst. 2021/143, een opvallend arrest gewezen over de regelgevende bevoegdheid van gemeenteraden en de toetsing van gemeentelijke regelgeving aan geschreven en ongeschreven recht. Wat de regelgevende bevoegdheid betreft trekt dit arrest de aandacht door de manier waarop wordt omgegaan met de leerstukken autonomie en medebewind, wat de toetsing van regelgeving aangaat door de wijze waarop wordt aangesloten bij het toetsingskader van CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016 (en impliciet ook ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:462).

Aanleiding voor de zaak was een geschil over een wijziging van artikel 17 van de Amsterdamse Afvalstoffenverordening 2017 waarbij een opt-insysteem voor ongeadresseerd reclamedrukwerk werd ingevoerd. Dit zou voortaan alleen nog mogen worden bezorgd bij adressen waar met een JA/JA-sticker op de brievenbus kenbaar is gemaakt dat de ontvangst ervan welkom is. De gemeente wilde er de verspreiding van ongewenst reclamedrukwerk mee tegengaan uit een oogpunt van afvalpreventie. Het Verbond van grafische ondernemingen en de maildistributiebranche kwamen daartegen in het geweer.

Hetgeen in cassatie was aangevoerd komt erop neer dat voor het opt-insysteem voor ongeadresseerd reclamedrukwerk geen wettelijke grondslag kan worden gevonden in artikel 10.23 Wet milieubeheer (Wm) nu ongeadresseerd reclamedrukwerk niet onder de wettelijke definitie van afval in artikel 1, eerste lid, Wm valt. De verordenende bevoegdheid (medebewind) van de gemeenten op grond van artikel 10.23 Wm zou beperkt zijn tot het beheer van afvalstoffen en strekt zich niet uit tot het voorkomen ervan. Wat de autonome regelgevende bevoegdheid betreft was aangevoerd dat voor artikel 17 Afvalstoffenverordening 2017 ook geen grondslag kan worden gevonden in de artikelen 108 en 149 Gemeentewet aangezien het niet gaat om een regeling inzake de huishouding van de Gemeente of een belang van de Gemeente. Ten slotte was nog aangevoerd dat artikel 17

Afvalstoffenverordening 2017 in een onderwerp treedt dat artikel 9.5.2 Wm uitputtend heeft geregeld door te bepalen dat slechts de Kroon nadere regels kan vaststellen.

De Hoge Raad wijdde geen overwegingen aan het middel over de reikwijdte van de in artikel 10.23 Wm geregelde verordenende bevoegdheid van gemeenteraden, maar begon met een beoordeling van het middel over de vraag of artikel 9.5.2, eerste lid, Wm, dat de Kroon bekleedt met de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen, uitputtend is bedoeld, zodat aan de gemeenteraden geen aanvullende regelgevende bevoegdheid meer zou toekomen. Door het arrest zo op te bouwen gaat hij echter ervan uit dat artikel 17 van de Afvalstoffenverordening 2017 een autonome verordening is, wat hij nog niet heeft vastgesteld. Wat daarvan zij, de Hoge Raad oordeelde dat noch uit de wet, noch uit de wetsgeschiedenis en evenmin uit het stelsel en de strekking van de Wet milieubeheer volgt dat de wetgever in de Wet milieubeheer het afvalstoffenbeleid uitputtend heeft bedoeld te regelen. Uit het enkele feit dat artikel 9.5.2, eerste lid, eerste volzin, Wm de Kroon de bevoegdheid geeft om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot een bepaald onderwerp, kan niet worden afgeleid dat deze bevoegdheid uitputtend is bedoeld. "Uit de wetsgeschiedenis van art. 9.5.2 Wm, zoals weergegeven in de conclusie van de advocaat-generaal (...), blijkt dat de wetgever met deze bepaling het oog heeft gehad op productgerichte maatregelen met betrekking tot afvalstoffen respectievelijk stoffen of producten die problemen in de afvalfase opleveren. De wetsgeschiedenis biedt onvoldoende grond om ervan uit te gaan dat de wetgever daarmee heeft beoogd dat slechts bij AMvB regels kunnen worden gesteld die zien op preventie ten aanzien van de hoeveelheid afvalstoffen die wordt gegenereerd. In zoverre blijkt niet dat art. 9.5.2 Wm uitputtend is bedoeld en beoogt de verordnungsbevoegdheid van gemeenten met betrekking tot de preventie van afvalstoffen in te perken. (...) Uit het stelsel en de strekking van de Wm volgt evenmin dat art. 17 Afvalstoffenverordening 2017 in strijd is met deze wet. Art. 21.7 Wm bepaalt dat de bevoegdheid van gemeenteraden tot het maken van verordeningen ten aanzien van het onderwerp waarin hoofdstuk 10 voorziet, gehandhaafd blijft, voor zover deze verordeningen niet met het bij of krachtens deze wet bepaalde in strijd zijn. Aanvankelijk was de materie van de preventie van afvalstoffen geregeld in titel 10.3 Wm. Weliswaar is deze materie in een later stadium overgebracht naar art. 9.5.2 Wm, maar niet blijkt dat de wetgever daarmee heeft beoogd de regelgevende bevoegdheid van de gemeenteraden op dit punt te beperken. Uit de wetsgeschiedenis ten aanzien van een voorganger van art. 9.5.2 Wm blijkt voorts dat de wetgever heeft beoogd het wettelijk kader waarin de taken en bevoegdheden van de verschillende overheden zijn vervat, flexibel op te zetten, opdat de onderscheiden overheden zouden kunnen inspelen op ontwikkelingen in de beleidsvorming en wijzigingen in de afvalverwijderingsstructuur. Daarbij is opgemerkt dat tendensen in de bestaande afvalverwijdering, waaronder een grotere aandacht voor preventie, een

daarop toegesneden reactie vragen van de overheden en een daarop passende inzet van instrumentarium. Hieruit volgt dat de wetgever voor de overheden op verschillende niveaus een rol zag weggelegd bij het verwezenlijken van doelstellingen van en het inspelen op tendensen in het afvalstoffenbeleid.”

Het oordeel van de Hoge Raad dat uit de wetsgeschiedenis van artikel 9.5.2 Wet milieubeheer niet volgt dat met dit artikel is beoogd een uitputtende regeling te treffen en dat slechts bij algemene maatregel van bestuur nadere regels mogen worden gesteld, is op stevige kritiek gestuit bij L.A.D. Keus (annotatie *NJ 2022/7*). Keus meent dat de wetsgeschiedenis in een “diametraal andere richting” wijst dan de Hoge Raad meent. Zijn inziens lijdt het geen twijfel dat de bevoegdheidsregeling in artikel 9.5.2 uitputtend is bedoeld, waarvoor hij onder meer verwijst naar *Kamerstukken II 1988/89*, 21246, nr. 3, p. 34 en *Kamerstukken I 2000/01*, 26638, nr. 87b, p. 1-2.

Merkwaardig genoeg is de Hoge Raad eerst na de beoordeling van het middel over artikel 9.5.2 Wm toegekomen aan de beoordeling van het middel of artikel 17 Afvalstoffenverordening 2017 wel een onderwerp is dat tot de huishouding van de gemeenten behoort. Hij maakt er terecht korte metten mee: “Afvalverwijdering behoort tot de huishouding van de gemeente. Preventie ten aanzien van het ontstaan van afval valt daarom binnen de grenzen van de in art. 149 Gemw neergelegde bevoegdheid om verordeningen te maken die in het belang van de gemeente nodig worden geoordeeld.”

De eindconclusie van de Hoge Raad is dat het opt-insysteem van artikel 17 Afvalstoffenverordening 2017 niet in strijd is met de Wet Milieubeheer. De Gemeente is dan ook bevoegd tot het invoeren van die bepaling, zowel in het geval artikel 10.23 Wm daarvoor een grondslag biedt (medebewind) als indien artikel 10.23 Wm daarvoor geen grondslag biedt, in welk geval de Gemeente op grond van artikel 149 Gemw bevoegd is tot het invoeren van die bepaling (autonomie). Hierdoor onthoudt de Hoge Raad zich van een oordeel over het cassatiemiddel dat in artikel 10.23 Wm geen grondslag kan worden gevonden voor het opt-insysteem, waardoor onduidelijk blijft op welke wet (gelijke grondslag) artikel 17 Afvalstoffenverordening 2017 berust. Zie voor kritische kanttekeningen bij de manier waarop de Hoge Raad in dit arrest omgaat met de leerstukken autonomie en medebewind de annotatie van J.L.W. Broeksteeg in *Gst.* 2021/143.

De Hoge Raad heeft het cassatiemiddel dat het gerechtshof geen blijk heeft gegeven van een intensieve toetsing van regelgeving als bedoeld in CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016, verworpen. Daartoe heeft hij verwezen naar r.o. 3.9.1 van HR 18 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:729, (Binnenvaart-arrest) waarin is overwogen “De Besluiten (...) behelzen geen wetgeving in formele zin. Het toetsingsverbod van art. 120 Grondwet is daarop niet van toepassing. Dergelijke wetgeving kan de rechter dan ook wel toetsen aan

algemene rechtsbeginselen en (ander) ongeschreven recht. Bij die toetsing heeft de rechter echter niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen. Voorts brengen zowel de aard van de wetgevende functie als de positie van de rechter in het Nederlandse staatsbestel mee dat hij ook overigens bij deze toetsing terughoudendheid moet betrachten (HR 16 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9354, *NJ 1987/251* (Landbouwwliegers), rov. 6.1; zie voorts o.m. HR 4 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BK0146, *NJ 2010/53*, rov. 3.6). De rechter kan onder meer toetsen of de wetgever bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot de betrokken regeling of regel heeft kunnen komen (art. 3:4 Awb, dat op grond van art. 3:1 lid 1, aanhef en onder a, Awb ook van toepassing is op algemeen verbindende voorschriften). De Hoge Raad heeft in dit “Opt-in-arrest” overwogen dat de maatstaf van het Binnenvaart-arrest naar zijn strekking niet verschilt van de maatstaf die de Centrale Raad van Beroep in zijn hiervoor in 3.2.3 aangehaalde uitspraken van 1 juli 2019 heeft geformuleerd. Daarvan uitgaande heeft hij over de intensiteit van de toetsing overwogen: “Het hof heeft in rov. 3.35 overwogen dat de rechter zich bij de beoordeling van de vraag of de Gemeente in redelijkheid tot vaststelling van een algemeen verbindend voorschrift heeft kunnen komen, terughoudend opstelt. De rechter heeft, aldus het hof, niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen. Uit deze overweging blijkt dat het hof is uitgegaan van de maatstaf zoals geformuleerd in het Binnenvaart-arrest. Mede in aanmerking genomen de overweging van het hof dat aan de gemeenteraad beleidsruimte toekomt bij het vaststellen van een verordening en dat de invoering van een opt-in-systeem past binnen het gemeentelijk beleid en bovendien aansluit op het landelijk afvalbeheerplan (rov. 3.35), geeft dit oordeel geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting omtrent de intensiteit van de te verrichten toetsing”.

3.2 **Beleidsregel/recht art. 79 Wet RO**

In CBB 23 november 2021, ECLI:NL:CBB:2021:1013, heeft het CBB overwogen dat een stappenplan dat bij een ontheffing voor verruiming van de openingstijden van een avondwinkel is vermeld, niet kan worden aangemerkt als beleid in de zin van artikel 4:81 Awb. Bij deze ontheffing heeft het college van B en W van Amsterdam een stappenplan opgenomen ter handhaving van de aan de ontheffing verbonden beperkingen en voorschriften. In dit stappenplan is vermeld welk gevolg wordt gegeven aan de eerste vier overtredingen. Zo volgt op de eerste overtreding een bestuurlijke waarschuwing en op de vierde overtreding een definitieve intrekking van de ontheffing. In dit geding is in geschil een besluit tot intrekking van de ontheffing. De betrokkene heeft hiertegen aangevoerd dat het college zich niet heeft gehouden aan het eigen stappenplan en daarom heeft gehandeld in strijd met het eigen handhavingbeleid. Het CBB kwalificeert het stappenplan niet als beleid, omdat het stappenplan slechts is opgenomen bij de ontheffing ter

informatie voor de ontheffinghouder, zodat hij weet wat hij kan verwachten bij een overtreding van de aan de ontheffing verbonden beperkingen en voorschriften. Het college heeft ter zitting toegelicht dat het stappenplan eerder een vaste werkwijze van het college is die inzichtelijk is gemaakt bij de ontheffing en geen beleidsregel. Uiteindelijk slaagt het betoog van de betrokkene niet: het college heeft niet in strijd met zijn eigen stappenplan gehandeld.

3.3 *Vaste gedragslijn, richtlijn en aanwijzing*

In het kader van de beoordeling van aanvragen van dubbele kinderbijslag op grond van de AKW bestaat het zogenaamde Beoordelingskader BUK. De CRvB heeft al in een uitspraak van 19 september 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3029, *ABkort* 2018/452, *USZ* 2018/308, *RSV* 2018/222, overwogen dat dit Beoordelingskader niet kan worden aangemerkt als een beleidsregel als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, Awb, omdat het niet op de daarvoor in artikel 3:42 Awb genoemde wijze is bekendgemaakt. Het beoordelingskader is aan te merken als een vaste gedragslijn. In CRvB 12 januari 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:87, *USZ* 2022/30, en ECLI:NL:CRVB:2022:90, *ABkort* 2022/41, *NJB* 2022/248, heeft de CRvB deze overweging herhaald. Kennelijk bestond onduidelijkheid over de betekenis van Beoordelingskader bij de betreffende procespartij. Daarom overweegt de CRvB dat het Beoordelingskader is aan te merken als een vaste gedragslijn die als uitgangspunt voor de beoordeling kan worden genomen. Met dat oordeel is echter niet gegeven dat ClZ niet in een voorkomend geval, waarin de feiten en omstandigheden daartoe aanleiding geven, zou moeten beoordelen of, in weerwil van de criteria van het Beoordelingskader, sprake is van intensieve zorg als bedoeld in de relevante regelgeving. Overigens is nog noemenswaardig de overweging van de CRvB dat er geen rechtsregel bestaat waaruit volgt dat een vaste gedragslijn moet zijn gebaseerd op wetenschappelijke en medische onderbouwingen of dat inzichtelijk is hoe de vaste gedragslijn tot stand is gekomen.

3.4 *Buitenwettelijk begunstigend beleid*

In CRvB 13 januari 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:136, *ABkort* 2022/65, was in geschil de vraag of het UWV terecht de aanvraag van de betrokkene om een compensatie op grond van de Tijdelijke regeling compensatie zelfstandigen, beroepsbeoefenaren en meewerkende echtgenoten bevallen in het tijdvak 7 mei 2005 tot 4 juni 2008 (Tijdelijke Regeling) niet in behandeling heeft genomen, omdat deze te laat is ingediend. Deze compensatie moest uiterlijk 30 september 2018 zijn aangevraagd en het UWV heeft de aanvraag op 15 oktober 2018 ontvangen. Artikel 7, tweede lid, Tijdelijke Regeling bevat de dwingende regel dat degene die in aanmerking wil komen voor de compensatie, vóór 1 oktober 2018 de aanvraag indient. De Tijdelijke Regeling kent geen mogelijkheid hierop een uitzondering te maken. Het UWV heeft echter beoordeeld of de overschrijding van de aanvraagtermijn verschoonbaar is. Volgens het UWV is bij deze beoordeling aansluiting gezocht bij artikel 6:11 Awb. De CRvB overweegt dat hier sprake is van een buitenwettelijke begunstigende gedragslijn van het UWV. De CRvB komt uiteindelijk tot het

oordeel dat het UWV zijn vaste gedragslijn consistent heeft toegepast.

Ten slotte heeft de CRvB nog een interessante uitspraak gedaan over beleidsregels waarin is geregeld dat het college in bijzondere omstandigheden bijzondere bijstand voor de kosten van een tandheelkundige behandeling kan verlenen: CRvB 15 maart 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:554. In dat hoger beroep was in geschil de vraag of het college van B en W de aanvraag voor bijzondere bijstand voor een tandheelkundige behandeling heeft kunnen afwijzen. Het college heeft deze aanvraag afgewezen, omdat de Zvw en het Besluit zorgverzekering moeten worden aangemerkt als een voorliggende voorziening. In artikel 17, tweede lid, Beleidsregels bijzondere bijstand is weliswaar neergelegd dat in bijzondere situaties bijzondere bijstand kan worden verleend voor tandheelkundige behandelingen, maar deze bepaling is volgens het college in het geval van de betrokkene niet van toepassing. In dit artikel is ook bepaald dat een bijzondere situatie in ieder geval een acute noodsituatie is waarbij behandeling niet kan worden uitgesteld. De CRvB kwalificeert de bepaling in artikel 17, tweede lid, Beleidsregels als buitenwettelijk begunstigend beleid, voor zover met toepassing daarvan bijzondere bijstand wordt verleend in andere gevallen of tot een hoger bedrag dan met toepassing van de artikelen 15, 16 en 35 Participatiewet mogelijk is. De CRvB heeft vragen gesteld over de uitleg van het begrip 'acute noodsituatie'. De CRvB heeft uit de daarop gegeven uitleg afgeleid dat als sprake is van een niet uitstelbare behandeling, tot toekenning van bijzondere bijstand wordt overgegaan. Daarvan is volgens de CRvB sprake, zodat in dit geval sprake is van bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 17, tweede lid, Beleidsregels. Dat betekent dat het college niet in overeenstemming met de Beleidsregels heeft gehandeld en deze niet consequent heeft toegepast.

3.7 *Overige besluiten van algemene strekking*

Tot de besluiten van algemene strekking behoren de concreterende besluiten van algemene strekking. De onder punt 1.5 reeds kort genoemde uitspraak ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:517, gaat over een warmteplan. Volgens artikel 1.1 Bouwbesluit 2012 is dat "een besluit van de gemeenteraad inzake de aanleg van een distributienet voor warmte in een bepaald gebied, waarin voor een periode van ten hoogste 10 jaar, uitgaande van het voor die periode geplande aantal aansluitingen op dat distributienet, de mate van energiezuinigheid en bescherming van het milieu, gebaseerd op de energiezuinigheid van dat distributienet en het opwekkingsrendement van de over dat distributienet getransporteerde warmte, bij aansluiting op dat distributienet is opgenomen." Het Amsterdamse warmteplan 'Sluisbuurt 2018' voorziet in een aansluitplicht voor 2.700 woningen en 65.000 m² bruto vloeroppervlak aan voorzieningen op het warmtenet van Westpoort Warmte. Hoofdstuk 2 van het plan beschrijft het warmtenet en de aansluiting daarop, Hoofdstuk 3 de mate van energiezuinigheid en bescherming van het milieu van het warmtenet en Hoofdstuk 4 regelt het beroep op gelijkwaardigheid (de wijze

waarop afwijking van de aansluitplicht mogelijk is). Hoofdstuk 4 sluit af met een voorbeeld dat beschrijft hoe wordt vastgesteld of een aangedragen alternatief gelijkwaardig is aan aansluiting op het warmtenet. Het uitgewerkte voorbeeld ziet op warmteopwekking door middel van een elektrische warmtepomp.

De Stichting ter bevordering van de Fossielvrij-beweging en anderen zijn opgekomen tegen hoofdstuk 4 van het warmteplan. Gesteld voor de ontvankelijkheid van het beroep heeft de rechtbank geoordeeld dat het warmteplan een publiek-rechtelijke rechtshandeling is, omdat het een besluit van de gemeenteraad is inzake de aanleg van een distributienet voor warmte in een bepaald gebied. Het rechtsgevolg ervan is dat een aansluitplicht ontstaat (artikel 6.10 Bouwbesluit 2012). Het warmteplan is volgens haar aan te merken als een concretiserend besluit van algemene strekking waartegen bezwaar en beroep openstaat. Westpoort Warmte en de gemeenteraad zijn hiertegen in hoger beroep gekomen. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak heeft “de rechtbank terecht geoordeeld dat het warmteplan – voor zover het gaat om de hoofdstukken 1, 2 en 3 waarin een inkadering van de aansluitplicht op het warmtenet wordt gegeven – een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Het Bouwbesluit 2012 geeft de raad de bevoegdheid een warmteplan vast te stellen. Het warmteplan bevat de uit artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 voortvloeiende elementen en een beschrijving van de mate van energiezuinigheid en bescherming van het milieu. In de definitiebepaling staat dat het warmteplan ziet op een bepaald gebied, geldt voor 10 jaar en het aantal aansluitingen bepaalt. Die elementen zijn relevant voor het bestaan en de reikwijdte van de aansluitplicht. Verder bepaalt de raad op grond van het Bouwbesluit 2012 in welke mate de gedistribueerde warmte moet voldoen aan de energiezuinigheid en de bescherming van het milieu. Zoals volgt uit de toelichting op artikel 1.1 van het Bouwbesluit (*Stb.* 2013, 75, p. 26), gelden verder geen specifieke inhoudelijke vereisten voor een warmteplan. Het rechtsgevolg is dat op grond van artikel 6.10 van het Bouwbesluit 2012 een aansluitplicht ontstaat. De rechtbank heeft ook terecht geoordeeld dat het warmteplan in zoverre een concretiserend besluit van algemene strekking is.”

De rechtbank heeft volgens de Afdeling bestuursrechtspraak echter ten onrechte overwogen dat hoofdstuk 4, waarin de raad heeft beoogd handvatten voor de beoordeling van de gelijkwaardigheid te geven, deelt in het besluitkarakter. Bij de verlening van een omgevingsvergunning voor het bouwen is het aan het bevoegde gezag (het college van burgemeester en wethouders) om een oordeel over de gelijkwaardigheid van alternatieven voor het warmtenet te geven. Hoofdstuk 4 van het warmteplan bevat handvatten voor de invulling van de gelijkwaardigheidseis, de bepalingsmethode en een voorbeeld voor een gelijkwaardige warmtevoorziening. “De raad heeft een mogelijke invulling willen geven aan het begrip gelijkwaardigheid door in hoofdstuk 4 te beschrijven wanneer een beroep kan worden

gedaan op een gelijkwaardig alternatief als bedoeld in artikel 1.3 Bouwbesluit 2012. Met die beoordelingsmethode zou volgens de raad de vergelijking moeten worden gemaakt en aan de hand daarvan zou ook moeten worden beoordeeld of een aangedragen alternatief gelijkwaardig is. In het Bouwbesluit 2012 is echter niets opgenomen over de eisen en de bepalingsmethode voor de beoordeling van de gelijkwaardigheid van een alternatieve voorziening. Omdat het Bouwbesluit 2012 hiervoor geen grondslag bevat en het hier – anders dan in de overige hoofdstukken van het warmteplan – niet gaat om de uit artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 voortvloeiende elementen, komt de raad op grond van het Bouwbesluit 2012 niet de bevoegdheid toe om bindend vast te leggen hoe de gelijkwaardigheidsbeoordeling moet worden ingevuld en wat daarbij wel en niet zou mogen worden meegenomen. Daarom zijn de uitgangspunten van hoofdstuk 4 niet op rechtsgevolg gericht en delen zij niet in het rechtskarakter van de overige op het Bouwbesluit 2012 gebaseerde onderdelen van het warmteplan. De rechtbank heeft dat niet onderkend.”

4. **Varia**

4.1 **Aanvraag**

Onder punt 1.6 werd al aandacht besteed aan ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:418. In een zienswijze tegen een voornemen om handhavend op te treden tegen een aangemeerde boot zou een aanvraag zijn gedaan voor het aanwezig hebben van de boot. Volgens de Afdeling was geen sprake van een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, Awb, omdat niet duidelijk is op grond van welke wettelijke regeling de vergunning wordt aangevraagd en de aanvraag is verwerkt in de zienswijze van appellant. De uitspraak past bij eerdere jurisprudentie, dat een verzoek om een omgevingsvergunning alleen een aanvraag is wanneer voor het bestuursorgaan meteen duidelijk is of kan zijn dat een aanvraag is gedaan (ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:829).

We hebben deze kroniek meer uitspraken die op twee plaatsen aan de orde komen. Ook ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:577, valt in deze categorie. We bespreken deze hier uitgebreid en herinneren eraan onder punt 5 bij de meerzijdige rechtshandelingen.

Bij besluit van 19 mei 2017 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan de gemeente Amsterdam een omgevingsvergunning verleend voor het plaatsen van een erfafscheiding en een blokhut en het realiseren van een tuin in Amsterdam, waarbij het gebruik van de tuin is beperkt tot een periode van maximaal tien jaar. Appellanten wonen op een woonboot die in verband met de aanleg van een brug moest worden verplaatst naar de locatie waarvoor de gemeente vergunning had gevraagd en gekregen. Voor de verplaatsing hadden appellanten met de gemeente een verplaatsingsovereenkomst gesloten, waarin onder meer de nieuwe ligplaats was aangewezen en was vastgelegd dat de gemeente een omgevingsvergunning zal

aanvragen voor het gebruik van de tuin, parkeren, erfscheiding en een blokhut, dit alles bij de woonboot. De gemeente vroeg en verkreeg een vergunning waarbij het gebruik van de tuin is beperkt tot een periode van maximaal tien jaar. Dat zinde appellanten niet. Zij vonden dat de omgevingsvergunning voor onbepaalde tijd had moeten worden aangevraagd en verleend in plaats van voor een periode van tien jaar, omdat dat was overeengekomen. Het college had volgens hen tot de conclusie moeten komen dat de aanvraag in strijd met die overeenkomst was aangevraagd voor een periode van tien jaar. De omgevingsvergunning zou in zoverre zijn aangevraagd en verleend in strijd met artikel 4:2 Awb. De Afdeling volgde het betoog niet en achtte de aanvraag bepalend.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 8 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2665) is in het stelsel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) geen plaats voor een beslissing omtrent een omgevingsvergunning anders dan op grond van een daartoe strekkende aanvraag. Uitgangspunt van de Wabo is dat het, behoudens de situatie als bedoeld in artikel 2.7 van die wet, de aanvrager is die bepaalt voor welke activiteiten hij een aanvraag indient en dus wat de omvang van het project is (*Kamerstukken II 2007-07, 30844, nr. 3, blz. 37*). De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat in deze procedure uitsluitend de aanvraag ter beoordeling voorligt die heeft geleid tot het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning. Omdat in de aanvraag de activiteiten voor een periode van tien jaar zijn aangevraagd, bestond voor het college geen ruimte om de aangevraagde activiteiten voor langere of onbepaalde tijd te vergunnen.

De overeenkomst deed aan het bovenstaande niet af. Het was niet aan het college ter beoordeling of een andersluidende aanvraag had moeten worden ingediend op grond van de verplaatsingsovereenkomst. De vraag of de gemeente Amsterdam zich in de verplaatsingsovereenkomst heeft verbonden om een omgevingsvergunning voor onbepaalde tijd aan te vragen, dient beoordeeld te worden door de burgerlijke rechter, waartoe appellanten inmiddels ook een procedure zijn gestart.

5. Meerzijdige (rechts)handelingen

In de onder 2.1 wat uitgebreider besproken uitspraak CRvB 19 oktober 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2564, ging het om een vaststellingsovereenkomst die na een uitgebreid mediationtraject was ondertekend. Appellant stelt desalniettemin het college in gebreke voor het uitblijven van een besluit over woonkostentoeslag, dat ter uitvoering van een eerdere uitspraak van de rechtbank zou moeten worden genomen. Volgens de Raad is in de vaststellingsovereenkomst opgenomen dat partijen geen enkele aanspraak uit hoofde van de genoemde uitspraak jegens elkaar hebben. Daaronder wordt begrepen dat het college geen uitvoering aan de uitspraak hoeft te geven. Het college was dus niet in gebreke.

De onder 4.1 bij de aanvraag besproken uitspraak ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:577, leert dat een bevoegd gezag een besluit dient te nemen op een aanvraag zoals deze is ingediend. Daaraan doet niet af dat appellanten met het openbaar lichaam waartoe het gezag behoort, een overeenkomst hebben gesloten dat dat gezag een andere aanvraag zou doen. De niet in de overeenkomst beoogde maar wel in een vergunning opgenomen beperking van het gebruik van een tuin tot een periode van maximaal tien jaar houdt daarom stand. Het college dient een besluit te nemen op de aanvraag zoals die is ingediend en de overeenkomst doet daar niet aan af. De vraag of op grond van de verplaatsingsovereenkomst een omgevingsvergunning voor onbepaalde tijd had moeten worden aangevraagd, is een kwestie van uitleg van de verplaatsingsovereenkomst die aan de burgerlijke rechter is.