

Bestuurshandelingen

NTB 2023/249

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 artikel 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. Deze kroniek beslaat de periode van 1 december 2022 tot en met 31 juli 2023.*

1. Algemeen: het begrip besluit

1.1 Algemene ontwikkelingen

Het hoogtepunt in deze kroniekperiode is onmiskenbaar het verschijnen van het proefschrift van W.P. van der Meulen, *De meldingsplicht gereguleerd*. Een juridisch-empirisch onderzoek naar regulering van de meldingsplicht dat de auteur met succes verdedigde op 1 juni 2023. Het complete boek is te lezen op https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/667118274/Complete_thesis.pdf. Volgens Van der Meulen is de meldingsplicht een ongedefinieerd instrument dat in regelgeving op zeer uiteenlopende wijze wordt vormgegeven. De meldingsplicht komt veel voor. De meldingsplicht roept veel vragen op. Vaak is onduidelijk wat er gebeurt nadat er een melding is gedaan, wat de

rechtsbeschermingsmogelijkheden zijn van de melder en derden-belanghebbenden en hoe het bevoegd gezag behoort te handelen. Van der Meulen analyseert een groot aantal gevallen, waaronder een aantal uit het domein van de Omgevingswet. Uiteraard vindt ook de rechtsbescherming een plaats. Van der Meulen heeft vervolgens een regeling voor de melding in hoofdstuk 2 Awb ontworpen waarin weinig plaats is voor het besluitbegrip. Zijn stelsel betekent dat het inhoudelijke oordeel over de rechtmatigheid van een gemelde activiteit geen beschikking is, omdat de reactie op een melding geen rechtsgevolg heeft. Er is echter wel sprake van een bestuurlijk rechtsoordeel. Hiertegen staat in bijzondere gevallen rechtsbescherming bij de bestuursrechter open, als het verkrijgen van een appellabel besluit vanwege het intreden van onomkeerbare gevolgen heeft of anderszins onevenredig bezwarend is, aldus Van der Meulen. Zo sluit hij dus aan bij de bestaande jurisprudentie over bestuurlijke rechtsoordelen. Soms worden zij voor de rechtsbescherming gelijkgesteld met een besluit, maar meestal niet. Zou het mooie stelsel van Van der Meulen worden overgenomen, dan zal dat de huidige jurisprudentie over het rechtskarakter van meldingen dus niet wezenlijk beïnvloeden.

1.3 Bestuursorgaan

Een besluit moet worden genomen door een bestuursorgaan. In deze kroniekperiode is van een aantal instanties opgeheld of zij al dan niet een bestuursorgaan zijn.

Uit ABRvS 1 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:392, AB 2023/173, m.nt. J.A.F. Peters volgt dat de Geschillencommissie Woningcorporaties Regio Midden-Brabant (waarin vijf woningcorporaties zich hebben georganiseerd) geen bestuursorgaan is. De Regionale urgentiecommissie Tilburg had een aanvraag om een voorrangverklaring afgewezen. Geschillen over besluiten van de urgentiecommissie kunnen worden voorgelegd aan de Geschillencommissie. Appellant had tegen de afwijzing bezwaar gemaakt bij de Geschillencommissie, die het bezwaar ongegrond verklaarde en benadrukte dat het geen Awb-procedure betrof. De vraag rees of de Geschillencommissie een bestuursorgaan is. De Afdeling oordeelt dat de Geschillencommissie geen orgaan is van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon (a-orgaan). Evenmin is de Geschillencommissie een persoon of college dat met enig openbaar gezag is bekleed, blijvend uit een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten of het verstrekken van geldelijke uitkeringen of op geld waardeerbare voorzieningen aan derden (b-orgaan, zie ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379 en ECLI:NL:RVS:2014:3394). Aan de Geschillencommissie is geen publiekrechtelijke bevoegdheid toegekend om te beslissen over urgentiegeschillen en de Geschillencommissie verstrekt evenmin uitkeringen of voorzieningen. Tot slot beziet de Afdeling of er aanleiding bestaat om de

¹ Mr. Rosanne Bassie is advocaat bij AKD. Prof. mr. Gerrit van der Veen is advocaat bij AKD en bijzonder hoogleraar milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Mr. Frank Schulmer is gerechtsauditeur bij de Centrale Raad van Beroep. Mr. Ron van Male is oud-raadsheer bij de Centrale Raad van Beroep.

Geschillencommissie bij wijze van uitzondering toch als b-orgaan aan te merken, omdat appellant had aangevoerd dat het college van B en W een beslissende mate van zeggenschap had in de woonruimteverdeling. Daarvan is echter geen sprake, omdat de Geschillencommissie privaatrechtelijk is opgezet door vijf woningcorporaties en geheel onafhankelijk van de gemeente opereert. De Geschillencommissie is dus geen bestuursorgaan en de afwijzing van de aanvraag geen besluit in de zin van de Awb. De annotator beschrijft in zijn uitvoerige annotatie de onduidelijkheid rondom de privaatrechtelijke c.q. publiekrechtelijke status van de urgentieverklaring. Ook benoemt hij dat de stap om te bezien of er sprake is van openbaar gezag vanwege een beslissende mate van zeggenschap van het college van B en W opvallend is, omdat het een strategische stap betreft terwijl op basis van de hoofdregel van legaliteit al kan worden geconcludeerd dat geen sprake is van een b-orgaan. Onder verwijzing naar een latere, soortgelijke uitspraak van de Afdeling over de vraag of de Beroepscommissie van Woon-Service Regionaal Coöperatief U.A. een bestuursorgaan is (ABRvS 22 maart, ECLI:NL:RVS:2023:1127, AB 2023/174, m.nt. J.A.F. Peters) concludeert de annotator dat de Afdeling met de introductie van het strategisch criterium van “*beslissende mate van zeggenschap*” een nieuwe weg is ingeslagen.

Ook de Stichting Regionaal Instituut voor Nascholing en Opvoeding in de geestelijke gezondheidszorg in Zuid-Nederland (RINO Zuid) is geen bestuursorgaan, zo oordeelt de Afdeling in ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1014. RINO Zuid heeft bij brief aan Silver Psychologie laten weten tijdelijk geen psychologen die werkzaam zijn bij Silver toe te laten tot bepaalde opleidingen, omdat de samenwerkingsrelatie met Silver zou zijn verstoord. Silver heeft zonder succes de gang naar de civiele rechter gemaakt en beproeft daarna haar geluk bij de bestuursrechter. Ook hier behaalt Silver geen succes, omdat RINO Zuid geen bestuursorgaan is en de brief om die reden niet kan worden aangemerkt als een besluit. Buiten geschil was dat RINO Zuid geen a-orgaan is. Volgens Silver was RINO Zuid wel een b-orgaan, omdat RINO Zuid bevoegd is om getuigschriften te verstrekken die nodig zijn voor een inschrijving in het BIG-register en die bevoegdheid een wettelijke basis heeft. De Afdeling oordeelt, wederom onder verwijzing naar ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379 en ECLI:NL:RVS:2014:3394, dat RINO Zuid geen b-orgaan is, omdat bij de beslissing tot het al dan niet toelaten van psychologen van Silver tot haar opleidingen geen publiekrechtelijke bevoegdheid wordt uitgeoefend, zodat daaraan niet de status van bestuursorgaan kan worden ontleend. Het al dan niet toelaten van psychologen tot haar opleidingen is wat anders dan de bevoegdheid om getuigschriften af te geven. Evenmin voert RINO Zuid, anders dan Silver heeft betoogd, een publieke taak uit of verstrekt het geldelijke uitkeringen of op geld waardeerbare voorzieningen aan Silver of andere zorgaanbieders.

In ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:184, Gst. 2023/34, m.nt. N. Jak, *M en R* 2023/31, m.nt. M.G.W.M. Peeters oordeelt de Afdeling dat de Centrale Organisatie voor

Radioactief Afval (COVRA) een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf is als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en het Verdrag van Aarhus. Het is geen bestuursorgaan. Dat is om de volgende reden relevant. Stichting Laka had COVRA op grond van de Wob verzocht om informatie over het vervolg van het vijfjarige Onderzoeksprogramma Eindberging Radioactief Afval dat door COVRA is uitgevoerd, hetgeen volgens Laka milieu-informatie betrof. COVRA was volgens Laka een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzaam bedrijf dat taken heeft en diensten verleent met betrekking tot het milieu als bedoeld in het Verdrag van Aarhus. COVRA had het verzoek afgewezen, omdat het geen dergelijk bedrijf zou zijn. De Afdeling herhaalt dat voor de vraag of er sprake is van werken “*onder verantwoordelijkheid van*” bepalend is in welke mate het bestuursorgaan opdrachten of aanwijzingen kan geven aan de instelling, dienst of bedrijf en/of in hoeverre de instelling, dienst of bedrijf zich dient te richten naar die opdrachten of aanwijzingen. Vervolgens beoordeelt de Afdeling of COVRA is belast met openbare verantwoordelijkheden of functies met betrekking tot het milieu of een openbare dienst verleent met betrekking tot het milieu. Dat is volgens de Afdeling het geval; COVRA borgt de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming van afvalstoffen en is verantwoordelijk voor de opslag van radioactieve afvalstoffen, splijtstoffen en ertsen. Omdat dit een openbare dienst op het gebied van het milieu betreft, moet artikel 3, eerste lid, van de Wob verdrags- en richtlijnconform worden uitgelegd. Daarbij is het zogenaamde *Fish Legal en Shirley*-arrest van het Hof van Justitie van de EU relevant. Op basis van dat arrest is niet de wijze waarop een bestuursorgaan beslissende invloed kan uitoefenen van belang, maar of er van beslissende invloed sprake is. De Staat is de enige aandeelhouder van COVRA, de minister van Financiën heeft directe invloed op benoemingen en ontslag van leidinggevenden en toezichthoudende organen en bepaalde besluiten moeten ter goedkeuring aan de overheid worden voorgelegd. Op basis hiervan komt de Afdeling tot het oordeel dat COVRA geen daadwerkelijke autonomie heeft met betrekking tot de uitvoering van haar milieutaken en een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf is. Dit betekent niet dat COVRA dus een bestuursorgaan is en dat de afwijzing van het informatieverzoek een besluit is. COVRA is werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de ministers van Infrastructuur en Waterstaat, en Financiën, waardoor een informatieverzoek bij haar kan worden ingediend. De beide ministers hadden zelf op het verzoek moeten beslissen. Annotator Jak benadrukt het belang van deze uitspraak; het is de eerste uitspraak waarin de Afdeling een verdrags- en richtlijnconforme uitleg toepast met betrekking tot het criterium ‘werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan’. De vaste rechtspraak over dit criterium gaat in onderhavige uitspraak niet op, omdat het een openbare dienst met betrekking tot het milieu betreft. Ook bespreekt hij hoe onder de Wet open overheid opvolging moet worden gegeven aan deze uitspraak.

Wanneer een gerechtsdeurwaarder ambtshandelingen verricht, moet het betrokken gerechtsdeurwaarderskantoor worden beschouwd als een b-orgaan, aldus de Afdeling in ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1230, AB 2023/149, m.nt. J.A.F. Peters. Flanderijn deurwaarderskantoor heeft in opdracht van een derde executoriaal beslag gelegd ten laste van appelland. Flanderijn acht zich niet bevoegd om op het bezwaar van appelland te beslissen, omdat de Awb niet van toepassing zou zijn op ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders. Uit de toelichting op de nota van wijziging bij de Wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet en de Waterschapswet in verband met enige technische aanpassingen (*Kamerstukken II 2001/02, 27845, nr. 6*) volgt dat beslaglegging een ambtshandeling van een gerechtsdeurwaarder is. Beslaglegging moet daarom worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb. Het betreft echter een besluit waartegen geen beroep (en dus ook geen bezwaar) openstaat op grond van artikel 8:4, vierde lid, onder b, van de Awb, maar waarvoor dus de burgerlijke rechter moet worden aangezocht. Er is zodoende wel sprake van een besluit, maar niet van een appellabel besluit. Appelland voert nog aan dat artikel 8:4, vierde lid, onder b, van de Awb buiten toepassing moet worden gelaten wegens strijd met het Europees recht, omdat de gang naar de burgerlijke rechter vanwege de hoge kosten geen effectief rechtsmiddel is. Dat maakt volgens de Afdeling echter niet dat de bestuursrechter zich dus de zaak zou moeten aantrekken. De annotator gaat in op de achtergrond en voorgeschiedenis van de bestuursrechtelijke positie van de gerechtsdeurwaarder.

1.4 **Publiekrechtelijk**

De hoofdregel is dat de bevoegdheid om een besluit te nemen in principe dient te berusten op een publiekrechtelijke grondslag die wordt ontleend aan een specifiek wettelijk voorschrift. In zeer bijzondere gevallen kan een beslissing van een bestuursorgaan die wordt genomen in het kader van een aan dat bestuursorgaan toegekende publieke taak die niet op een specifieke bevoegdheidstoekennende publiekrechtelijke grondslag berust, toch als een besluit in de zin van de Awb worden aangemerkt. In de vorige kroniek zijn twee uitspraken beschreven over de evacuatie van Afghanistan waarin sprake was van een dergelijke bijzondere gevallen.

Ook in deze kroniekperiode is een uitspraak gedaan waarin sprake was van een dergelijk bijzonder geval: Rb. Midden-Nederland 24 april 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:1899, AB 2023/206, m.nt. R.S. Wijling. De uitspraak gaat over de regeling waarbij de overheid de private schulden van gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire voldoet, zodat zij een schuldenvrije start kunnen maken. De besluitvorming van de Belastingdienst/Toeslagen in deze zaak is gebaseerd op het Besluit betalen private schulden, een beleidsbesluit zonder specifieke wettelijke grondslag. Dit besluit zou, vooruitlopend op een wet in formele zin, alvast een grondslag bieden voor het voldoen van private schulden. Later is de Wet hersteloperatie toeslagen in werking getreden, die

met terugwerkende kracht voorziet in een wettelijke grondslag van besluiten die op grond van het Besluit betalen private schulden zijn genomen. De Belastingdienst/Toeslagen had eiseres laten weten een aantal schulden te voldoen en een aantal schulden niet te voldoen. Een van de schulden werd niet voldaan omdat het een informele schuld zou zijn, die niet in een notariële akte was vastgelegd. Omdat het primaire besluit was gebaseerd op een beleidsbesluit, is er volgens de rechtbank geen sprake van een publiekrechtelijke rechtshandeling. De rechtbank beoordeelt vervolgens of een uitzondering op de bovengenoemde hoofdregel moet worden gemaakt en komt tot de conclusie dat dat het geval is. Het Besluit betalen private schulden is een speciale voorziening waarmee wordt voorzien in een oplossing voor de private schulden van gedupeerden. Daarmee wordt invulling gegeven aan de publieke taak om gedupeerden herstel te bieden die is toebedeeld aan de Belastingdienst/Toeslagen. Een beslissing over het overnemen van private schulden houdt volgens de rechtbank daarom in dit bijzondere geval een publiekrechtelijke rechtshandeling in. De annotator merkt op dat de rechtbank Midden-Nederland een van de eerste rechtbanken is die zich moesten uitlaten over de veel bekritiseerde eis dat schulden moeten zijn vastgelegd in een notariële akte om in aanmerking te komen voor voldoening (dat laten we in deze kroniek verder buiten beschouwing). Daaraan gaat ambtshalve de vraag vooraf of er sprake is van een besluit in de zin van de Awb. Dat het besluit volgens de rechtbank moet worden aangemerkt als een in het kader van een toegekende publieke taak genomen besluit, is volgens de annotator zowel logisch als praktisch.

Gedurende deze kroniekperiode is verder een aantal interessante uitspraken gedaan over gevallen waarin geen sprake is van een publiekrechtelijke grondslag. Allereerst ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:178, waaruit volgt dat de afwijzing van een civielrechtelijke aansprakelijkstelling door de politie geen besluit is in de zin van de Awb. De Afdeling oordeelt dat deze afwijzing geen rechtshandeling betreft die is gebaseerd op een publiekrechtelijke grondslag. Het betreft een civielrechtelijke kwestie.

Ook de afwijzing van een verzoek om inzage in de medische gegevens van de broer van appelland door de staatssecretaris van Defensie is geen publiekrechtelijke rechtshandeling en om die reden geen besluit, zo oordeelt de Afdeling in ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2072. De rechtbank had geoordeeld dat artikel 7:457 en 7:458a BW (over inlichtingen en het dossier van (overleden) patiënten) van toepassing zijn, waardoor het verzoek een privaatrechtelijke aangelegenheid zou zijn. Hoewel appelland in hoger beroep verschillende potentiële publiekrechtelijke grondslagen had aangedragen, gelegen in de Wet ambtenaren defensie en de Uitvoeringswet AVG, oordeelt de Afdeling dat niet is gebleken dat een publiekrechtelijk voorschrift bestaat op grond waarvan nabestaanden van militairen een verzoek om inzage van de medische gegevens van overleden militairen kunnen indienen.

Volgens vaste rechtspraak wordt met de inhouding van pensioenpremie uitvoering gegeven aan de op basis van Wet privatisering ABP gesloten pensioenovereenkomst. De Raad oordeelt in CRvB 1 juni 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1051 dat de inhouding van de pensioenpremie om die reden civielrechtelijk van aard is. De schriftelijke mededeling dat een deel van de pensioenpremie wordt ingehouden op een uitering is daarom geen besluit in de zin van de Awb.

CRvB 5 januari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:21 gaat over de mededeling dat ZZZP-Zorgthuis is uitgesloten van het inkoopnetwerk voor de Wmo 2015, nadat was verzocht het ZZZP-Zorgthuis aan te melden bij dit inkoopnetwerk. Met de mededeling wordt feitelijk geweigerd om met het ZZZP-Zorgthuis te contracteren. Appellante voert aan dat er sprake is van een tweetrapsraket. Eerst neemt de burgemeester een bestuursrechtelijk besluit op een aanvraag om te worden toegelaten tot een inkoopnetwerk voor de Wmo 2015, waarna enkele overeenkomsten worden gesloten. De brief met mededeling zou daarom een besluit in de zin van de Awb bevatten. De Raad gaat niet mee in dit betoog en oordeelt dat het gaat om de civielrechtelijke overheidsinkoop van diensten, hetgeen een zuiver civielrechtelijke kwestie betreft. De brief moet in dat kader worden gezien en is om die reden geen besluit in de zin van de Awb.

Tot slot oordeelt de Raad in CRvB 19 mei 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:984 dat de afwijzing van een verzoek tot wederindiensttreding bij de gemeente geen besluit is in de zin van de Awb. Appellanten hebben in het verleden bij de gemeente gewerkt, maar omdat de afdeling waar zij werkzaam waren werd geprivatiseerd, is hen eervol ontslag verleend. Appellanten zijn vervolgens in dienst getreden bij de stichting waaraan de werkzaamheden van de betreffende afdeling zijn overgedragen. Jaren later verzoeken ze het college van B en W om hen weer in dienst te nemen. Het college van B en W wijst dit verzoek af. De afwijzing is gebaseerd op artikel 7:662 BW en verder (over de rechten van een werknemer bij de overgang van een onderneming). Op grond van deze artikelen kan er geen sprake zijn van ontslag, waardoor er volgens de Raad ook geen sprake kan zijn van wederindiensttreding. Deze artikelen zijn bovendien privaatrechtelijk van aard, waardoor de Raad tot het oordeel komt dat er geen sprake is van een besluit als bedoeld in de Awb.

1.5 *Rechtshandeling*

Een besluit dient een handeling te bevatten die is gericht op een rechtsgevolg. Over dit besluitvereiste is ook deze kroniekperiode weer veel jurisprudentie verschenen. We behandelen achtereenvolgens uitspraken waarin wel sprake is van een rechtshandeling en waarin geen sprake is van een rechtshandeling.

Wel sprake van een rechtshandeling

De eerste uitspraak is ABRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3630. Daarin beoordeelt de Afdeling of het verlengen van de termijn voor de overdracht van een

vreemdeling aan een ander land een besluit is in de zin van de Awb. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid had de vreemdeling meegedeeld dat hij de termijn voor zijn overdracht aan Italië had verlengd met twaalf maanden, omdat de vreemdeling zou zijn ondergedoken. Volgens de staatssecretaris was de verlenging niet gericht op enig rechtsgevolg, omdat het een zuiver interne aangelegenheid tussen lidstaten betrof. De Afdeling gaat daar niet in mee en overweegt dat de verlenging evident op rechtsgevolg is gericht, omdat de verzoekende lidstaat bij verlenging bevoegd blijft om de vreemdeling over te dragen aan een andere lidstaat. Andersom geldt dat, wanneer de verzoekende lidstaat de overdrachtstermijn niet verlengt en de betrokken vreemdeling niet binnen de overdrachtstermijn overdraagt, de verantwoordelijkheid voor de behandeling van de asielaanvraag overgaat op de verzoekende lidstaat. De vreemdeling kan dan niet meer worden overgedragen. De mededeling van de verlenging betreft daarom de bekendmaking van het besluit tot verlenging, aldus de Afdeling.

Het 'overzicht geregistreerde fosfaatrechten' waarbij een afroaming van 20% wordt toegepast op de overgang van fosfaatrechten van een maatschap naar een besloten vennootschap is gericht op rechtsgevolg, oordeelt het College in CBB 28 februari 2023, ECLI:NL:CBB:2023:88. In deze uitspraak oordeelt het College anders dan het in CBB 13 juli 2021, ECLI:NL:CBB:2021:719 heeft gedaan. Toen oordeelde het College nog dat het overzicht geregistreerde fosfaatrechten van 12 december 2018 geen besluit was in de zin van de Awb, omdat het uitsluitend een weergave van de vastgelegde fosfaatrechten betrof die niet was gericht op enig rechtsgevolg. In de onderhavige uitspraak is het overzicht geregistreerde fosfaatrechten volgens het College wel een besluit in de zin van de Awb, omdat de toepassing van de afroaming van 20% een verandering in het op het bedrijf rustende fosfaatrecht behelst en daarmee is gericht op rechtsgevolg.

In ABRvS (vzr.) 11 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1851 onderzocht verzoeker hinder van een medebewoner in het pand waar hij woont en vermoedde hij dat deze in softdrugs of andere middelen handelt. Hij heeft de burgemeester verschillende brieven geschreven en hem onder meer verzocht om maatregelen te treffen. De burgemeester heeft verzoeker per e-mail laten weten dat de politie is belast met het onderzoek naar aanleiding van strafrechtelijke incidenten en dat de gemeente daarin geen rol heeft. De Afdeling herhaalt haar vaste jurisprudentie. Wanneer een bevoegdheid in het geheel ontbreekt, brengt dat in beginsel met zich mee dat er geen rechtsgevolgen in het leven kunnen roepen. De burgemeester heeft terecht overwogen dat hij niet bevoegd is om strafrechtelijke aangiftes in behandeling te nemen waarmee hij geen rechtsgevolgen in het leven heeft geroepen. Volgens de Afdeling bevatten artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 2 van de Wet tijdelijk huisverbod echter wel bevoegdheden om in situaties als deze op te treden. Wanneer een mogelijke bevoegdheid bestaat, moet worden beoordeeld of die bevoegdheid inderdaad bestaat en kunnen er dus wel rechtsgevolgen in het leven worden

geroepen. Omdat de burgemeester schreef dat de gemeente geen rol heeft in het geschil met de medebewoner, moet de e-mail volgens de Afdeling worden gezien als een afwijzing van het verzoek om maatregelen te treffen. De afwijzing zelf brengt uiteraard geen rechtsgevolg in het leven, maar op grond van artikel 1:3, tweede lid, Awb is ook de afwijzing van een aanvraag tot een beschikking een besluit.

De vraag of de schriftelijke mededeling dat de promotiebegeleiding wordt beëindigd omdat het manuscript niet voldoet en niet zal voldoen aan bepaalde vereisten op rechtsgevolg is gericht, werd ambtshalve beoordeeld in ABRvS 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1428, AB 2023/184, m.nt. S. Philippen & M.S.P. van den Hove. De Afdeling oordeelt dat de brief van de promotor, mede namens de copromotoren, een beoordeling van het kennen en kunnen van appelland inhiel en dat de promotoren, optredend als bestuursorgaan, in de brief hun goedkeuring aan het manuscript van appelland onthouden. Hiertoe bestaat een wettelijke grondslag. Het rechtsgevolg van de mededeling is dat appelland niet op basis van zijn manuscript kan promoveren. Zodoende is er sprake van een besluit in de zin van de Awb. De annotatoren merken op dat het oordeel van de Afdeling niet vanzelfsprekend is, omdat vaak niet duidelijk is welke publiekrechtelijke rechtshandeling wordt verricht met de afkeuring van het manuscript en de staking van de begeleiding. Wel valt er volgens de annotatoren veel te zeggen voor de keuze van de Afdeling om het als definitief bedoelde oordeel over het manuscript als besluit aan te merken, omdat zo wordt voorkomen dat promovendus moet wachten op aanvullende beslissingen of die zelf moet uitlokken.

Uit ABRvS 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1526 volgt tot slot dat aan het besluitkarakter van het besluit als geheel niet afdoet dat niet iedere afzonderlijke passage in het besluit is gericht op rechtsgevolg. De Gedeputeerde Staten hadden bepaald welke oppervlaktewateren in 2021 werden aangewezen als zwemlocatie en hebben van een bepaald zwemwater de functie zwemwater ingetrokken. Volgens appelland was dit besluit gericht op rechtsgevolg, omdat hij opnieuw een kostbare procedure moest doorlopen en een overeenkomst is misgelopen. De rechtbank oordeelde dat het besluit als geheel kon worden aangemerkt als besluit in de zin van de Awb, maar dat de passage waarin werd aangegeven dat de functie zwemwater werd ingetrokken niet als besluit moest worden aangemerkt, omdat dit geen verandering zou brengen in de rechtspositie van appelland. De Afdeling volgt die redenering niet en overweegt onder verwijzing naar de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden dat het gehele besluit een besluit is in de zin van de Awb. Dat niet elke afzonderlijke passage in het besluit is gericht op rechtsgevolg doet aan het besluitkarakter van het gehele besluit niet af. Omdat hetgeen appelland heeft aangevoerd nog niet eerder is beoordeeld, verwijst de Afdeling de zaak terug naar de rechtbank.

Geen sprake van een rechtshandeling

In de volgende uitspraken is er geen sprake van besluiten die op rechtsgevolg zijn gericht. We beginnen met enkele uitspraken die zijn gedaan tijdens de vorige kroniekperiode, maar die nog niet in de vorige kroniek zijn verschenen of waarbij tijdens deze kroniekperiode een annotatie is verschenen. Allereerst ABRvS 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3404, AB 2023/63, m.nt. L.J.A. Damen waarin de Afdeling oordeelt dat de e-mail van de mentor van een advocaat-stagiaire geen rechtsgevolg heeft en geen besluit is. De mentor, die lid is van de raad van de orde van advocaten, heeft appelland, die advocaat-stagiaire is, gevraagd naar de stand van zaken ten aanzien van de begeleiding van zijn stage. In deze e-mail wees de mentor erop dat zolang de advocaat-stagiaire feitelijk niet werd begeleid, zijn stage werd opgeschort. Deze e-mail heeft volgens de rechtbank en Afdeling geen rechtsgevolg, omdat de e-mail een informatief karakter heeft. De mentor informeerde naar de stand van zaken en waarschuwde de advocaat-stagiaire, maar stelde niet vast dat deze geen begeleiding meer ontving. De Afdeling overweegt bovendien dat de stage van rechtswege is opgeschort wanneer een advocaat-stagiaire niet wordt begeleid en de e-mail van de mentor daarin geen verandering kon brengen. Ook om die reden is de e-mail niet op rechtsgevolg gericht. De annotator gaat in op het verschil tussen “geen rechtsgevolg hebben” en “niet op rechtsgevolg gericht zijn”. Dit laatste dient te worden beoordeeld vóórdat wordt beoordeeld of het besluit rechtsgevolg heeft. Dit formuleert de Afdeling volgens de annotator onvoldoende precies. De e-mail in kwestie is volgens ons echter evenmin op rechtsgevolg gericht, gelet op het louter informatieve karakter daarvan.

ABRvS 28 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3971, JM 2023/17, m.nt. F. Arents gaat over de vraag of een mededeling dat geen maatregelen zullen worden getroffen een besluit is. Appelland ondervond geluidsoverlast en verzocht het college van B en W om maatregelen te treffen. Het college van B en W wees dit verzoek af, omdat appelland in een woonwagen woonde die op een geluidsgevoelig terrein (een woonwagenstandplaats) stond. Voor de woonwagen gold het door appelland genoemde geluidsniveau niet, waardoor het college van B en W niet verplicht was om geluidwerende maatregelen te treffen. Appelland betoogde gemotiveerd dat de Wet geluidhinder wel van toepassing was op zijn woonwagen en de mededeling om die reden een besluit betrof. De Afdeling overweegt dat inderdaad geen verplichting voor het College bestond om geluidswerende maatregelen te treffen, omdat de woonwagen op een geluidsgevoelig terrein staat waar een maximale geluidsbelasting aan de grens van het terrein geldt en geen hogere belasting op zijn geval. Er is daarom geen publiekrechtelijke grondslag voor de mededeling dat geen geluidswerende maatregelen worden getroffen en deze mededeling betreft geen besluit in de zin van de Awb. De annotator geeft in zijn annotatie een overzichtelijke samenvatting van de uitspraak.

De Afdeling oordeelt in ABRvS 6 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1019, AB 2023/103, m.nt. T. Groot dat de mededeling van het college van B en W dat het geen aangifte zal doen wegens handelen in strijd met het bestemmingsplan geen rechtshandeling betreft, omdat het doen van aangifte feitelijk handelen betreft en niet is gebaseerd op een publiekrechtelijke bevoegdheid. Het doen van aangifte is gebaseerd op een rechtsplicht die is neergelegd in het Wetboek van Strafvordering. De annotator merkt op dat deze uitspraak in lijn is met eerdere jurisprudentie, zoals ABRvS 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3209, ABRvS 14 september 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU2620 en ABRvS 6 april 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT3259 en de wens van de wetgever om ongewenste vermenging van het bestuursrecht en het strafrecht te voorkomen.

Uit ABRvS 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:280, AB 2023/122, m.nt. T. Groot volgt dat de reactie op een melding over de overgang van een omgevingsvergunning (een andere tenaamstelling) geen besluit is. Milieustraat Meppel had aan het college van B en W gemeld dat zij gebruikmaakte van de revisievergunning die aan een andere onderneming op hetzelfde perceel was verleend. De vraag rees of de reactie van het college van B en W op de melding een besluit betrof. De Afdeling overweegt dat artikel 2.25 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voorziet in een regeling voor de overgang van een omgevingsvergunning op een andere natuurlijke of rechtspersoon. In dat artikel is ook bepaald dat een omgevingsvergunning geldt voor eenieder die het project uitvoert. Wanneer dat een andere natuurlijke of rechtspersoon is, gaat de vergunning van rechtswege over en moet die overgang worden gemeld aan het bevoegd gezag. Uit eerdere jurisprudentie van de Afdeling volgt dat de melding niet constitutief is voor de overgang van de vergunning. De reactie op de melding is, gelet op het voorgaande, niet op rechtsgevolg gericht en geen besluit in de zin van de Awb. De annotator merkt op dat er ook situaties zijn waarin een veranderde tenaamstelling wel een besluit in de zin van de Awb oplevert, zoals de wijziging van de tenaamstelling van een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen of van een dwangsbesluit, vanwege de Unierechtelijke dimensie respectievelijk de rechtsgevolgen die daarmee gepaard gaan.

De schriftelijke mededeling van een bestuursorgaan dat een tuchtklacht zal worden ingediend, betreft evenmin een rechtshandeling, aldus CbB 27 juni 2023, ECLI:NL:CBB:2023:333. Het ging om een mededeling van het bestuur van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) aan een accountant dat een tuchtklacht aanhangig zou worden gemaakt vanwege handelen of nalaten in strijd met de voor accountants geldende regelgeving. Volgens de accountant werd met het indienen van een tuchtklacht het aanvangen van een tuchtrechtelijke procedure beoogd en was er daarom sprake van een rechtshandeling. Volgens het College roept het indienen van een tuchtklacht op zichzelf echter geen rechten, plichten of bevoegdheden in het leven. De mededeling is dan ook niet op

rechtsgevolg gericht en geen besluit in de zin van de Awb. Ook is er geen sprake van een bestuurlijk rechtsoordeel dat met een besluit moet worden gelijkgesteld, omdat het niet aan het bestuur van de NBA is om een tuchtklacht te beoordelen, maar aan de accountantskamer.

In CbB 21 maart 2023, ECLI:NL:CBB:2023:149 beoordeelt het College of de e-mail waarin aan appellante was bericht dat werd verwacht dat zij voor keuringen op haar slachtlocatie extra kwartieren keuringstijd zou aanvragen een besluit is in de zin van de Awb. Appellante exploiteerde een slachterij. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit had appellante per e-mail laten weten dat werd verwacht dat zij bij de NVWA extra kwartieren keuringstijd zou aanvragen voor de keuringen op haar slachtlocaties. De reden hiervoor was gelegen in de extra looptijd voor NVWA-medewerkers in verband met COVID-19 maatregelen. Appellant voerde aan dat haar rechtspositie in publiekrechtelijke zin werd gewijzigd, omdat zij extra kwartieren moest inruimen rondom de slachttijd, die ook werden doorberekend. Volgens de minister vielen de looptijden onder de (keurings) werkzaamheden, die zonder looptijd niet kunnen worden verricht, en was de e-mail informerend van aard. Het College herhaalt onder verwijzing naar eerdere jurisprudentie dat de keuringswerkzaamheden feitelijk van aard zijn. De e-mail betreft een mededeling op welke wijze de keuringswerkzaamheden moeten worden, wijzigt niets in de rechtspositie van appellante en is daarom niet op enig rechtsgevolg gericht.

ABRvS 26 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2853 ziet eveneens op een louter informatieve e-mail die niet op rechtsgevolg is gericht. Het betreft een e-mail van de Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) aan appellant waarin hem werd meegedeeld dat de NOvA geen klachten of individuele zaken in behandeling neemt. De rechtbank en Afdeling oordelen dat de e-mail slechts een mededeling met informatief karakter bevat en niet op rechtsgevolg is gericht. Daarbij is niet de NOvA het bestuursorgaan dat bevoegd is om te beslissen op het verzoek van appellant, maar de deken van de Orde van Advocaten in het lokale arrondissement. Zodoende is er geen sprake van een besluit in de zin van de Awb.

Ook de fiattering van het peil voor de bouw is feitelijk handelen en daarom geen besluit in de zin van de Awb, zo volgt uit tussenuitspraak ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:714, Gst. 2023/25, m.nt. J.W. van Zundert. Appellant had verzocht om nadeelcompensatie omdat hij schade zou hebben geleden door de bouw van een wijk achter zijn woning. Appellant vermeldde expliciet dat het niet ging om planschade. Appellant stelde dat de schade was veroorzaakt door de vaststelling van het peil van de bouw op 3,42 meter boven NAP door een ambtenaar. Dit peil vloeide voort uit het bestemmingsplan, waardoor het college van B en W het verzoek om nadeelcompensatie had behandeld als een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade. Tijdens de zitting bij de Afdeling hebben zowel appellant als

het college van B en W bevestigt dat de fiattering van het peil feitelijk handelen betrof en geen besluit is in de zin van de Awb. De bestuursrechter is daarom niet bevoegd kennis te nemen van het verzoek om vergoeding van schade die is veroorzaakt door de fiattering van het peil. De Afdeling overweegt dat het onbegrijpelijk noch onrechtmatig is dat het verzoek om nadeelcompensatie is behandeld als een aanvraag om tegemoetkoming planschade, maar dat het beter zou zijn geweest wanneer het college van B en W een standpunt had ingenomen over het verzoek om vergoeding van schade als gevolg van de fiattering van het peil. Daarbij had het college van B en W dan kunnen vermelden dat tegen dat besluitonderdeel geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen openstaan.

CRvB 23 februari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:340 heeft een soortgelijke crux. Appellante had het UWV aansprakelijk gesteld omdat haar persoonsgegevens, waaronder haar bsn, bekend waren gemaakt aan een derde en zij daardoor schade zou hebben geleden. Het UWV wees het verzoek om schadevergoeding af. De Raad oordeelt dat het door het UWV ter beschikking stellen van deze gegevens aan een derde feitelijk handelen betreft. De weigering om schade te vergoeden als gevolg van dit feitelijk handelen is geen besluit in de zin van de Awb. Appellante dient zich tot de burgerlijke rechter te wenden voor vergoeding van de gestelde schade.

In CbB 10 januari 2023, ECLI:NL:CBB:2023:1, AB 2023/187, m.nt. L.J.A. Damen oordeelt het College dat de brief waarbij aanvullend permanent toezicht in een slachthuis werd aangekondigd wanneer niet zou worden meegewerkt aan cameratoezicht slechts een mededeling betreft van het bevoegd gezag waaruit blijkt op welke wijze invulling wordt gegeven aan de bevoegdheid tot toezicht. De toezichtswerkzaamheden zijn daarnaast feitelijk van aard. De aankondiging is dan ook niet gericht op rechtsgevolg en wijzigt de rechtspositie van appellante niet. De brief is daarom geen besluit in de zin van de Awb. De annotatie bevat een interessante selectie aan jurisprudentie over intensief overheids-toezicht bij slachterijen en de vraag of er sprake is van een besluit dat op enig publiekrechtelijk rechtsgevolg is gericht.

Zoals hiervoor al is benoemd, brengt het geheel ontbreken van een bevoegdheid in beginsel met zich mee dat geen rechtsgevolgen in het leven kunnen worden geroepen. Dit was ook het geval in CbB 17 januari 2023, ECLI:NL:CBB:2023:32. Appellante had verzocht om terug-gave van haar erkenning als koper/ontvanger van boerderijmelk. De Stichting Controle Orgaan Kwaliteits Zaken (COKZ) had appellante per brief meegedeeld dat het niet kon besluiten tot de gewenste teruggave vanwege verschillende redenen. Een van deze redenen was dat appellante nooit door het COKZ erkend was geweest en ook geen erkenningsplicht bestond voor ontvangers van boerderijmelk. Het College oordeelt dat in het geheel geen publiekrechtelijke grondslag bestaat voor het COKZ om een besluit te nemen tot erkenning van appellante als koper/ontvanger van boerderijmelk,

waardoor geen rechtsgevolgen in het leven kunnen worden geroepen. De brief is van informatieve aard en geen besluit in de zin van de Awb.

Uit ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1244 volgt dat de weigering een klacht door te zenden niet op rechtsgevolg is gericht. Appellant had bij de deken een klacht ingediend tegen een advocaat. De deken had appellant vervolgens laten weten dat de klacht kennelijk ongegrond was en desgewenst na betaling van griffierecht zou worden doorgezonden naar de Raad van Discipline. Appellant had verzocht de klacht door te zenden en vrijstelling te verlenen voor het betalen van griffierecht. Dit had de deken geweigerd. De rechtbank en Afdeling oordelen dat het al dan niet doorzenden van een klacht naar de Raad van Discipline voortvloeit uit de taak van de deken in een tuchtrechtelijke procedure in de zin van de Advocatenwet. Er is daarom geen sprake van een besluit in de zin van de Awb.

In ABRvS 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:301, JB 2023/54, m.nt. J.L.W. Broeksteeg buigt de Afdeling zich over de vraag of een besluit van de gemeenteraad een besluit in de zin van de Awb is. Appellante bezit een perceel met winkelpand en wilde deze uitbreiden en appartementen realiseren. Na een voorgeschiedenis verzocht de raad in een motie het college om een maximale inspanning te doen om te komen tot realisatie van het vervolginstituut van appellante. Een jaar later besloot de raad, op voordracht van het college, kennis te nemen van het feit dat het college van B en W het maximale had gedaan om uitvoering te geven aan de opdracht in de motie en het dossier te sluiten. Appellante kwam op tegen deze beslissing. De Afdeling oordeelt echter dat de beslissing niet is gericht op rechtsgevolg en geen besluit in de zin van de Awb betreft. Met het raadsbesluit wordt niet beoogd de rechten of plichten van appellante bindend vast te stellen. Ook ontstaat geen bevoegdheid, recht of verplichting voor een of meer anderen of wordt deze tenietgedaan. Tot slot wordt niet de juridische status van een persoon of zaak vastgesteld. De annotator merkt op dat niet duidelijk is of de beslissing van de raad ook de vorm van een motie had, maar dat dat juridisch gezien niet uitmaakt omdat slechts wordt geconstateerd dat het college van B en W zich maximaal heeft ingespannen en het dossier wordt gesloten. Het betreft daarmee meer een politieke uitspraak en geen raadsbesluit.

De reactie op een verzoek om informatie openbaar te maken op grond van de Wob, die al openbaar is, is blijkens ABRvS 26 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2869 evenmin een rechtshandeling. Appellant had verzocht om bepaalde informatie over de verhuur van woningen door sociale verhuurders, waarop het college van B en W hem had meegedeeld dat de verzochte informatie reeds openbaar was omdat het informatie uit de Huisvestingsverordening betrof. Het college van B en W gaf aan waar deze informatie kon worden gevonden. Appellant stelde vervolgens beroep niet-tijdig beslissen in. De Afdeling herhaalt haar vaste jurisprudentie dat de plicht tot openbaarmaking op grond van de Wob

geen betrekking heeft op informatie die al openbaar is. Een reactie op een verzoek informatie openbaar te maken die reeds openbaar is, is daarom niet op rechtsgevolg gericht en geen besluit in de zin van de Awb.

1.6 *Fictief besluit*

De mededeling dat geen van rechtswege verleende omgevingsvergunning is ontstaan, is van informatieve aard en niet op rechtsgevolg gericht, zo volgt uit ABRvS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1734. Appellant had verzocht om een omgevingsvergunning, maar dit verzoek was door het college van B en W buiten behandeling gesteld. Appellant verzocht het college van B en W een maand later om een van rechtswege verleende omgevingsvergunning te publiceren omdat het college van B en W niet-tijdig zou hebben beslist op zijn aanvraag. Het college van B en W liet hierop aan appellant weten dat geen van rechtswege verleende omgevingsvergunning was ontstaan, omdat zijn aanvraag buiten behandeling was gesteld. Appellant stelde, onvoldoende onderbouwd, dat hij de brief met de mededeling dat de aanvraag buiten behandeling werd gesteld niet had ontvangen. Dat het verzoek ten onrechte buiten behandeling is gesteld, maakt ook niet dat een van rechtswege verleende vergunning is ontstaan. De Afdeling overweegt dat het besluit om de aanvraag buiten behandeling te stellen binnen de beslistermijn is genomen en bekend is gemaakt. De mededeling dat geen van rechtswege verleende vergunning is ontstaan, is niet op rechtsgevolg gericht en dus geen besluit in de zin van de Awb.

1.7 *Met een besluit gelijkgestelde handeling*

ABRvS 2 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:796 en ECLI:NL:RVS:2023:798 gaan over feitelijk handelen dat op grond van de wet met een besluit is gelijkgesteld. In beide zaken had een vreemdeling toegang gekregen tot opvang op grond van de Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV). Het college van B en W beëindigde de opvang, omdat de vreemdeling geen perspectief had op rechtmatig verblijf en niet volledig had meegewerkt aan de terugkeer naar het land van herkomst. Daarmee werd niet (langer) voldaan aan de voorwaarden van de LVV. Het college van B en W heeft echter geen specifieke publiekrechtelijke bevoegdheid tot het verstrekken van de voorzieningen van de LVV, waardoor de Afdeling tot het oordeel komt dat de beëindiging van de opvang geen besluit is in de zin van de Awb, maar feitelijk handelen is. Het betreft feitelijk handelen dat op grond van artikel 72, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 met een beschikking wordt gelijkgesteld. Opvallend is dat in beide uitspraken het beroep in eerste aanleg is behandeld door de rechtbank Rotterdam, terwijl uitsluitend de rechtbank Den Haag bevoegd is om kennis te nemen van een beroep tegen dit met een besluit gelijkgestelde feitelijk handelen. Met het oog op effectieve en efficiënte geschilbeslechting merkt de Afdeling beide uitspraken aan als bevoegdelijk gedaan.

De 'met onbekende bestemming vertrokken'-melding (mob-melding) vormt geen feitelijk handelen dat met een

besluit moet worden gelijkgesteld, zo blijkt uit ABRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3631. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) had in de Basisvoorziening vreemdelingen melding gemaakt dat een vreemdeling met onbekende bestemming was vertrokken. De vreemdeling komt hiertegen op. De Afdeling oordeelt dat de mob-melding slechts een mededeling is van een feitelijk die wordt vastgelegd in de basisvoorziening. Het betreft een administratieve handeling, die niet op rechtsgevolg is gericht en geen besluit is in de zin van de Awb. Ook is de mob-melding geen feitelijk handelen dat op grond van artikel 72, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 met een beschikking wordt gelijkgesteld. Daarvoor is vereist dat voor de vreemdeling geen andere adequate bestuursrechtelijk rechtsgang tegen de mob-melding zou openstaan. Dat is hier niet het geval, omdat de mob-melding kan worden aangevochten over de band van bijvoorbeeld een besluit waaraan de melding ten grondslag wordt gelegd.

3. **Soorten besluiten**

3.1 *Algemeen verbindende voorschriften*

Legaliteitsbeginsel

Het legaliteitsbeginsel brengt mee dat bestuursorganen in beginsel geen andere bevoegdheden hebben dan die welke bij of krachtens de wet aan hen zijn toegekend. Alhoewel het als een van de kernbeginselen van de democratische rechtsstaat moet worden beschouwd, is het de afgelopen decennia onder druk komen te staan door nieuwe vormen van besturen. Organen van openbaar bestuur kiezen in plaats van wetgeving en publiekrechtelijke besluitvorming steeds vaker voor alternatieve vormen van beleidsuitvoering, zoals door feitelijke maatregelen, publieksbeïnvloeding door media, akkoorden, convenanten en tal van andere arrangementen met overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. In deze werkelijkheid verschijnt de overheid niet langer als een met doorzettingsbevoegdheid en -macht beklede drager van grondwettelijk gefundeerd gezag, maar als een entiteit die naast en in samenwerking met maatschappelijke instituties en organisaties sturing geeft. Deze nieuwe vormen van overheidsbestuur hollen echter de democratie, de rechtsbescherming van burgers, hun rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid uit.

In weerwil van deze rechtsstatelijk zorgwekkende ontwikkelingen zijn er gelukkig nog steeds uitspraken en arresten van rechters die het bestuur bij de leest houden door nauwkeurig na te gaan of een in geschil zijnde bestuursbesluit wel op een wettelijke grondslag berust.

Zie bijvoorbeeld ABRvS 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:507, AB 2023/130, m.nt. B. Aarrass over de zogenoemde nareismaatregel. In deze uitspraak ging het onder meer over de vraag of de zogeheten 'nareismaatregel' in strijd is met het Nederlandse recht. In alle zaken waarin de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de maatregel toepaste, had hij de aanvragen van de belanghebbenden om in Nederland asiel te krijgen reeds ingewilligd. Het ging enkel nog om de vraag

of in het thuisland achtergebleven gezinsleden de al in Nederland verblijvende statushouder mochten nareizen om zich bij hem of haar te voegen. De nareismaatregel hield in dat een vreemdeling na inwilliging van zijn nareisaanvraag nog zes maanden moest wachten tot hij een mvv-sticker (een sticker in zijn paspoort waarmee hij in Nederland mag reizen) kan afhalen. Verder maakte de staatssecretaris in nareiszaken gebruik van een termijn van maximaal negen maanden om een besluit te nemen. Dit betekent dat de totale wachttijd in de praktijk doorgaans neerkwam op vijftien maanden. De nareismaatregel was onderdeel van een pakket van maatregelen van het toen zittende kabinet om de gevolgen van de problemen in de asielopvang op korte termijn te verminderen.

De Afdeling bestuursrechtspraak had er weinig woorden voor over om te beslissen dat deze maatregel niet kan: *“Voor de nareismaatregel moet een wettelijke basis zijn in het Nederlandse recht. Die basis is er niet. Dat is op zichzelf al voldoende om het hoger beroep van de staatssecretaris ongegrond te verklaren. Voor de rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming in algemene zin heeft de Afdeling ook beoordeeld of de maatregel voldoet aan de vereisten van het Nederlandse recht en het recht van de Europese Unie. De nareismaatregel is in strijd met het Nederlandse recht. De Nederlandse wet geeft een vreemdeling na de inwilliging van zijn nareisaanvraag namelijk drie maanden de tijd om de mvv-sticker af te halen. Uit de wet volgt niet dat de staatssecretaris die termijn mag negeren of uitstellen.”* Deze veelzeggende uitspraak is daarmee illustratief voor de teloorgang van het legaliteitsbeginsel bij de beleidsafdelingen van de overheid.

De Afdeling verwierp de stelling van de staatssecretaris dat geen expliciete wettelijke basis nodig is. De staatssecretaris had aangevoerd dat de bepaling in de kennisgeving dat een vreemdeling in beginsel pas na zes maanden een mvv-sticker mag afhalen, een mededeling is die niet op rechtsgevolg is gericht. Hij had daarbij een vergelijking gemaakt met de situatie bij de uitbetalingen van uitkeringen en wachttijden in de zorg. Ook daar komt het voor dat de betrokkene een recht – op een uitkering of geïndiceerde zorg – door feitelijke, praktische bezwaren tijdelijk niet daadwerkelijk kan uitoefenen, aldus de staatssecretaris. *“De Afdeling volgt de staatssecretaris daarin niet. Anders dan hij betoogt, is de wachttijd in de nareismaatregel geen feitelijke onzekere toekomstige gebeurtenis, maar een bewust bedoelde, opschortende voorwaarde. Ongeacht of de staatssecretaris zich tot deze maatregel genoodzaakt voelt, is het duidelijk de bedoeling dat gezinshereniging zes maanden wordt uitgesteld. Alleen al daarom gaat ook de vergelijking met praktische belemmeringen bij het ontvangen van zorg niet op. In die gevallen ontbreekt de bedoeling namelijk. Om dezelfde reden gaat de redenering van de staatssecretaris niet op bij de uitbetaling van uitkeringen. De vergelijking daarmee overtuigt de Afdeling bovendien niet, omdat een betrokkene in dat soort gevallen ook als later wordt uitbetaald, niet wordt beperkt in de uitoefening van zijn recht. Kortgezegd krijgt hij dan alsnog de uitkering over de verstreken periode. (...) 6.2. Anders dan de staatssecretaris betoogt, kan de inwilliging van het recht*

op gezinshereniging bovendien niet los gezien worden van de uitoefening daarvan. Zoals de vreemdelingen en referent terecht hebben betoogd, is een mvv tenslotte een visum voor de toegang tot en het verblijf in Nederland. Met de inwilliging van een mvv-aanvraag ontstaat daarom een recht op toegang en verblijf. Een bedoelde opschorting van de mogelijkheid om daadwerkelijk toegang en verblijf te krijgen, is in wezen een opschorting van dat recht en is naar het oordeel van de Afdeling dan ook op rechtsgevolg gericht. 6.3. Omdat de nareismaatregel geen mededeling van feitelijke aard is, maar (een onderdeel van) een besluit is, is daarvoor een eigen wettelijke basis nodig. Het legaliteitsbeginsel vereist namelijk dat een opschortende voorwaarde die een beperking van de uitoefening van een recht inhoudt, alleen kan worden verbonden aan een besluit als een wet de mogelijkheid daarvoor biedt.”

Een ander voorbeeld biedt het arrest van de Hoge Raad van 4 november 2022, ECLI:NL:HR:2022:1579, AB 2022/369, m.nt. G.A. van der Veen, JB 2023/2, m.nt. L.J.M. Timmermans en NJ 2023/5, m.nt. J.W. Zwemmer. Daarin gaat het om de vraag of de Staat derden op grond van onrechtmatige daad aansprakelijk kan stellen voor van een belastingplichtige niet geheven belasting in de situatie dat aan de belastingplichtige geen aanslag meer kan worden opgelegd wegens verjaring. In deze zaak had de Staat aangevoerd dat de derden mogelijkheden tot belastingheffing opzettelijk uit het zicht van de inspecteur hebben gehouden en dat zij het vooropgezette oogmerk hebben gehad om door tijdsverloop een situatie te creëren waarin het belastingrecht geen mogelijkheden (meer) biedt om via de fiscale weg een aanslag op te leggen. De Staat wilde met de onrechtmatige daadsectie bewerkstelligen dat de derden niet kunnen profiteren van de malversaties. In cassatie had de Staat aangevoerd dat het legaliteitsbeginsel niet van toepassing is en in dat verband verwezen naar artikel 6:162 BW. De Hoge Raad verwierp dat betoog. *“Het legaliteitsbeginsel houdt in dat belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Voor zover de Staat c.s. hebben beoogd te betogen dat het legaliteitsbeginsel niet wordt geraakt, omdat art. 6:162 BW ook een wettelijke bepaling is, inclusief de daarin opgenomen verwijzing naar het ongeschreven recht, gaat dat betoog niet op. Art. 6:162 BW is onvoldoende specifiek om de gevolgen van het legaliteitsbeginsel in dit verband te kunnen opzijzetten. Het betoog gaat in elk geval niet op in de verhouding van de Staat en de Ontvanger tot de burger als belastingplichtige, zoals volgt uit de rechtspraak van de Hoge Raad. Niet valt in te zien dat dit anders zou zijn in de verhouding van de Staat en de Ontvanger tot de burger als derde. Verder hebben de Staat c.s. bij pleitnota in hoger beroep opgemerkt dat de in de AWR opgenomen aanslagtermijnen uitsluitend gelden jegens de belastingplichtige. Ook dit doet echter niet eraan af dat het legaliteitsbeginsel op het gebied van de belastingheffing tot op zekere hoogte ook doorwerkt in de bescherming van de burger in andere relaties tot de overheid dan in zijn hoedanigheid van belastingplichtige. Bovendien neemt dit niet weg dat honorering van het betoog van de Staat c.s. een onaanvaardbare doorkruising zou vormen van de publiekrechtelijke regeling van de belastingheffing en –invordering (...). Ingevolge*

art. 104 Grondwet worden belastingen van het Rijk geheven uit kracht van een wet. Het aldus op het gebied van de belastingheffing tot uitdrukking gebrachte legaliteitsbeginsel strekt ter bescherming van de burger. In overeenstemming met dit beginsel vindt de belastingheffing plaats op grondslag van publiekrechtelijke wetgeving, voor zover hier van belang opgenomen in de AWR.” De opvatting van de Staat zou ertoe leiden dat de Staat – met voorbijgaan aan de wettelijke grondslag voor de belastingheffing – “door middel van een privaatrechtelijke vordering tot schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad ter zake van aan de Staat c.s. ontgane belasting, bedragen van een derde zouden kunnen innen die de belastingdienst zich ten opzichte van de belastingplichtige met toepassing van de publiekrechtelijke regels die de grondslag voor de heffing vormen, niet zou kunnen verschaffen.”

In HR 2 december 2022, ECLI:NL:HR:2022:1787, BNB 2023/27, m.nt. R.F.C. Spek handelde het om aangifte van loonheffingen. Belanghebbende had geen aangifte voor de loonheffingen gedaan over het tijdvak maart 2020, waarna de Inspecteur een naheffingsaanslag had opgelegd, die na ongegrond verklaard bezwaar, was vernietigd door de rechtbank. De advocaat-generaal had tegen de uitspraak van de rechtbank cassatieberoep in het belang van de wet ingesteld.

De belanghebbende in deze zaak kon over het tijdvak maart 2020 uitsluitend met gebruik van eHerkenning aangifte voor de loonheffingen doen. Voor het gebruik van eHerkenning worden echter kosten in rekening gebracht. Voor de rechtbank was in geschil of een wettelijke grondslag bestaat om de belanghebbende te kunnen verplichten om tegen betaling eHerkenning aan te schaffen voor het doen van aangifte voor de loonheffingen. Volgens de rechtbank niet. Weliswaar zou artikel 2:16 Awb een wettelijke basis kunnen bieden voor het verplicht stellen van eHerkenning, mits dit bij wettelijk voorschrift wordt voorgeschreven, maar omdat dit wettelijke voorschrift – de Wet digitale overheid – nog niet in werking was getreden en de Regeling van de staatssecretaris van Financiën van 2 maart 2020 tot wijziging van de Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst geen wet is, kon artikel 2:16 Awb geen wettelijke grondslag bieden volgens de rechtbank. De rechtbank had verder geoordeeld dat er geen wettelijke basis bestaat voor de betalingsverplichting bij eHerkenning. De rechtbank had daartoe overwogen dat artikel 3a AWR een wettelijke grondslag biedt voor elektronisch berichtenverkeer van en naar de Belastingdienst, maar dat eHerkenning op zich niet een ‘bericht’ is in de zin van artikel 2:15 Awb en artikel 3a AWR, maar een inlogmiddel met behulp waarvan de toegang tot het aangifteportaal van de Belastingdienst mogelijk wordt gemaakt. Uit de overwegingen van de rechtbank vloeit voort dat niet voldaan was aan het legaliteitsbeginsel. De advocaat-generaal had in cassatie aangevoerd dat de rechtbank heeft miskend dat de minister met het opnemen van de verplichting tot gebruikmaking van eHerkenning in de Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst niet is getreden buiten zijn wettelijke bevoegdheid voor het

stellen van eisen aan de wijze waarop een bericht via de elektronische weg wordt gestuurd aan een bestuursorgaan. De Hoge Raad ging daarin mee en achtte wel een toereikende wettelijke grondslag aanwezig. “De Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst regelt het elektronische berichtenverkeer tussen – kort gezegd – burgers en de Belastingdienst. Het bij deze wet ingevoerde artikel 3a, lid 1, AWR bepaalt dat in het verkeer tussen belastingplichtigen of inhoudingsplichtigen en de inspecteur of het bestuur van ’s Rijks belastingen, berichten uitsluitend elektronisch worden verzonden. Op grond van artikel 3a, lid 2, AWR wordt bij ministeriële regeling bepaald op welke wijze dat elektronische berichtenverkeer plaatsvindt. Daartoe is de Regeling EBVB vastgesteld. Artikel 3, lid 1, van deze regeling bepaalt onder meer dat de wijze waarop het elektronische berichtenverkeer plaatsvindt, is opgenomen in de bij die regeling behorende bijlage. Bij een wijziging van die regeling op 2 maart 2020 is die bijlage gewijzigd. Die wijziging houdt in dat aangifte voor de loonheffingen – behoudens enkele hier niet ter zake doende uitzonderingen – alleen digitaal kan worden gedaan. Die digitale aangifte moet volgens de gewijzigde bijlage worden gedaan met een bedrijfs- en organisatiemiddel dat voldoet aan het beveiligingsniveau ‘substantieel’ als bedoeld in de Verordening (EU) nr. 910/20147 en dat bij de Europese Commissie is genotificeerd. Uit de artikelsgewijze toelichting volgt dat eHerkenning niveau 3, dat door Nederland is genotificeerd bij de Europese Commissie, het enige beschikbare middel is waarmee door organisaties kan worden ingelogd op het ondernemersportaal van de Belastingdienst en dat voldoet aan het beveiligingsniveau ‘substantieel’. De zojuist beschreven regeling die het gebruik van eHerkenning bij het doen van aangiften als de onderhavige in feite verplicht stelt, is een op artikel 3a, lid 2, AWR gegronde regeling waarin is bepaald op welke wijze het elektronische berichtenverkeer met de Belastingdienst plaatsvindt. Het middel voert daarom terecht aan dat voor de verplichting om voor het doen van aangiften loonheffingen gebruik te maken van eHerkenning een wettelijke basis bestaat. De Rechtbank heeft dit met haar hiervoor in 3.2.2 weergegeven oordeel miskend. De hiervoor in 4.1 weergegeven vraag moet daarom bevestigend worden beantwoord.”

Algemeen verbindend voorschrift/wet in formele zin

De rechter is bevoegd om de rechtmatigheid van algemeen verbindende voorschriften te toetsen aan hogere regelgeving en daarom ook aan de Grondwet, tenzij, zoals in artikel 120 Grondwet is geschreven, die bevoegdheid hem is ontzegd. Kortom, algemeen verbindende voorschriften mogen worden getoetst op verenigbaarheid met de Grondwet, tenzij deze voorschriften zijn neergelegd in een wet in formele zin. De Hoge Raad heeft dat nog eens bevestigd in een fiscaal arrest van 27 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:752, AB 2022/370, m.nt. M. Noordegraaf. In dat arrest moest onder meer de vraag beantwoord worden of een in onderdeel B1 van de bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht gemaakt onderscheid tussen procedures als bedoeld in hoofdstuk III of IV van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ) of hoofdstuk III van de Wet op de belasting van

personenauto's en motorrijwielen 1992 (Wet bpm) enerzijds en alle andere bestuursrechtelijke procedures anderzijds strijdig is met artikel 1 Grondwet. Het bedrag van de proceskostenvergoeding per procespunt was per 1 juli 2021 voor alle bestuursrechtelijke beroepen verhoogd met 40%, met uitzondering van besluiten op grond van de WOZ en de Wet bpm) dat gelijk was gebleven.

De Hoge Raad zag zich geplaagd voor de vraag of de gevallen die tot 1 juli 2021 als gelijke gevallen werden beschouwd sindsdien nog steeds als gelijke gevallen zijn te beschouwen, en zo ja, of er dan een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat voor het hiervoor bedoelde onderscheid dat sinds 1 juli 2021 tussen die gevallen wordt gemaakt. Indien een objectieve en redelijke rechtvaardiging ontbreekt, komt een verschil in behandeling tussen gelijke gevallen namelijk neer op een door artikel 1 van de Grondwet verboden discriminatie.

De Raad acht zich bevoegd om dat te beoordelen omdat "het hier gaat om een algemeen verbindend voorschrift dat niet is aan te merken als wetgeving in formele zin". Het daarbij aan te leggen toetsingskader formuleerde hij als volgt: "Het komt erop aan of de verschillend behandelde gevallen voor de toepassing van deze bepaling in de Grondwet als gelijk moeten worden beschouwd. Aan de opsteller van het algemeen verbindende voorschrift – in dit geval de besluitgever – komt een zekere beoordelingsruimte toe. Het gaat erom of hij in redelijkheid mocht aannemen dat de gevallen die hij verschillend heeft behandeld, met het oog op de toepassing van de desbetreffende regeling niet als gelijke gevallen zijn aan te merken. Alleen als de besluitgever daarvan in redelijkheid niet mocht uitgaan, en de gevallen voor de toepassing van artikel 1 van de Grondwet daarom als gelijke gevallen moeten worden aangemerkt, is een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het verschil in behandeling vereist. Het vereiste van een objectieve en redelijke rechtvaardiging houdt niet in dat de juistheid van een veronderstelling waarop het gemaakte onderscheid is gebaseerd, empirisch moet zijn vastgesteld of later feitelijk moet komen vast te staan. Wel zal een dergelijke veronderstelling, wil zij een objectieve en redelijke rechtvaardiging kunnen vormen, zo realistisch moeten zijn dat de besluitgever deze in redelijkheid aan de regeling ten grondslag heeft mogen leggen (HR 7 juli 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA6124, rechtsoverweging 5.5, en HR 4 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:648, rechtsoverweging 4.3). Indien dat het geval is, is voor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bovendien vereist dat in die veronderstelling steun kan worden gevonden voor het gemaakte onderscheid (HR 4 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:648, rechtsoverweging 4.3).

Aan deze set van maatstaven toetsende kwam de Hoge Raad tot de conclusie dat het per 1 juli 2021 gemaakte onderscheid niet op een deugdelijke motivering berust. De toelichting op het Besluit baseert het gemaakte onderscheid op klachten en breed, in het bijzonder van de kant van de gemeenten, maar "bevat geen aanwijzingen aan de hand waarvan het realiteitsgehalte van die klachten en vrees kan worden beoordeeld, voor zover het om de kosten in beroep en in hoger beroep gaat. Daarbij komt dat de in de toelichting genoemde vrees voor een groter beroep op de bestuursrechter en een

verdere juridisering van het proces geen steun biedt aan de keuze van de besluitgever om de verhoging van de waarde per punt met 40 procent uit te sluiten voor alle procedures die betrekking hebben op besluiten als hiervoor in 5.4 bedoeld op het gebied van hoofdstuk III of IV of van de Wet WOZ of van hoofdstuk III van de Wet bpm, nog daargelaten dat niet valt in te zien waarom dit weer niet geldt voor besluiten op grond van andere hoofdstukken van de Wet bpm. Het streven om het aantal bestuursrechtelijke procedures te beperken en onnodige juridisering te vermijden, is volgens de Nota van toelichting juist de reden geweest om de proceskostenvergoedingen in andere categorieën bestuursrechtelijke procedures te verhogen. Die verhoging is namelijk volgens onderdeel 1 van die Nota bedoeld om bestuursorganen te prikkelen om besluiten nog beter voor te bereiden wat, volgens deze toelichting, als het goed is leidt tot minder procedures bij de bestuursrechter. Verder wordt deze verhoging in dat onderdeel van de Nota van toelichting geplaatst in het kader van het Programma stelselvernieuwing rechtsbijstand, waarbij wordt opgemerkt dat een belangrijke pijler van dat programma is het inzetten op en realiseren van minder onnodige juridisering tussen burger en overheid door betere dienstverlening. Dit verbetertraject richt zich volgens de toelichting op de volledige keten van het bestuursrecht, dus van primaire besluitvorming, bezwaar, beroep en hoger beroep. Niet valt in te zien waarom deze redengeving niet zou opgaan voor procedures op het gebied van de Wet WOZ en de bpm. 5.8 Het voorgaande brengt mee dat de besluitgever niet in redelijkheid mocht aannemen dat het hiervoor in 5.4 bedoelde onderscheid betrekking heeft op ongelijke gevallen, en dat geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat voor het gemaakte verschil in behandeling. Daardoor komt de bijzondere regel van punt 1 van onderdeel B1 van de bijlage bij het Besluit in strijd met het discriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet. Punt 1 moet daarom buiten toepassing blijven, zodat de algemene regel van punt 2 van dat onderdeel B1 van toepassing is."

Annotator Noordegraaf vindt in zijn noot in AB dat de Hoge Raad wel wat meer uitleg had mogen geven bij de overweging dat een algemeen verbindend voorschrift, niet zijnde wet in formele zin, aan de Grondwet mag worden getoetst omdat dit niet altijd opgaat. Zie bijvoorbeeld HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:779, AB 2014/242, m.nt. Boogaard & Uzman: als bij de toetsing indirect een oordeel wordt gegeven over de inhoud van de wet in formele zin is deze toetsing niet geoorloofd. Idem HR 23 december 1992, BNB 1993/104, ECLI:NL:HR:1992:ZC5206.

Algemeen verbindend voorschrift of concretiserend besluit van algemene strekking?

ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3909, JB 2023/27, M en R 2023/21, m.nt P. Mendelts en JM 2023/28, m.nt. L. Boerema gaat over het beroep van de Vogelbescherming tegen een besluit van Gedeputeerde Staten van Friesland van 24 september 2019 waarin het maximale aantal ganzen dat via ondersteunend afschot bij verjaging in de periode van 1 oktober 2019 tot 31 mei 2020 mocht worden geschoten, werd vastgesteld. Omdat de rechtbank

dit besluit als een algemeen verbindend voorschrift had gekwalificeerd en zich onbevoegd had verklaard, was de Vogelbescherming in hoger beroep gekomen. Zij had aangevoerd dat de vaststelling van een afschotbesluit een concretiserend besluit van algemene strekking is en vond daarvoor gehoor bij de Afdeling: “6.1. Zoals de rechtbank onder verwijzing naar vaste rechtspraak van de Afdeling heeft overwogen, 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. Een besluit waarin nader naar plaats, tijd of object de toepassing van een in een algemeen verbindend voorschrift besloten liggende norm wordt bepaald, kan zelf geen algemeen verbindend voorschrift zijn. Zie in dit kader overweging 3.1 van de uitspraak van 24 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3465 en overweging 5.1 van de uitspraak van 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595. 6.2. In deze zaak gaat het om een besluit van het college met als grondslag artikel 5.6, eerste lid, onder 1.2, van de Verordening. Daarin staat dat het doden van de soorten niet is toegestaan indien de jaarlijks door het college vast te stellen maximale aantallen afgeschoten dieren zijn bereikt in de periode 1 oktober - 31 mei van het opvolgende jaar. De vaststelling van het maximaal toegestane afschot is dus niet in de Verordening zelf opgenomen, maar in een apart besluit van het college. Met het jaarlijks vaststellen van het maximaal toegestane afschot wordt, naar het oordeel van de Afdeling, de toepassing - de werkingsfeer - van de in de Verordening opgenomen provinciale vrijstelling nader bepaald. Het vaststellingsbesluit maakt dat de provinciale vrijstelling alleen geldt voor het afschieten van een bepaald aantal dieren. Komt het aantal afgeschoten dieren boven dat maximum dan geldt de vrijstelling niet langer, maar geldt het in artikel 3.1 van de Wnb neergelegde verbod. Naar het oordeel van de Afdeling is het vaststellingsbesluit daarom aan te merken als een concretiserend besluit van algemene strekking dat de toepassing van het algemeen verbindende voorschrift - dat is in deze zaak de in de Verordening opgenomen provinciale vrijstelling - nader bepaalt. De Afdeling wijst ter vergelijking voor dit oordeel op haar uitspraken van 3 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ5491, 29 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD0795, en 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:323, waarin het ging om de enkele vaststelling van een subsidieplafond gecombineerd met een vergelijkbare systematiek van een maximum. 6.3. Dat een vaststellingsbesluit moet worden gekwalificeerd als een concretiserend besluit van algemene strekking betekent dat het, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, mogelijk is om daartegen beroep in te stellen. De rechtbank heeft zich op dit punt dus ten onrechte onbevoegd geacht om van het rechtstreekse beroep kennis te nemen. De aangevallen uitspraak dient in zoverre te worden vernietigd.”

Toetsing a.v.v. en kwalificatie concretiserend besluit van algemene strekking

ABRvS 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1830, JB 2023/131 beëindigt een langjarige strijd over de toewijzing van een exploitatievergunning voor een speelautomatenhal in Vlaardingen. Twee exploitanten willen daarvoor in aanmerking komen, maar de gemeenteraad heeft er geregeld dat er slechts één verleend mag worden. Deze was verleend aan exploitant A, waarna B daartegen in bezwaar en beroep was gekomen. Bij uitspraak van 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 oordeelde de Afdeling dat de procedure overnieuw moest omdat het transparantiebeginsel geschonden was. De Afdeling overwoog daarover dat niet-tijdig en adequaat bekend was gemaakt dat en gedurende welke periode een aanvraag voor een exploitatievergunning voor een speelautomatenhal kon worden ingediend, welke eisen daaraan werden gesteld en welke verdelingsmaatstaven zouden worden gehanteerd. De Afdeling overwoog ook “dat, als de burgemeester alsnog tot het verlenen van een vergunning zou willen overgaan, een hernieuwde aanvraagprocedure moet worden gevolgd. Voordat de gelegenheid wordt geboden om nieuwe aanvragen in te dienen, moet op naar buiten toe kenbare wijze kennis worden gegeven van de beschikbaarheid van de vergunning, de periode waarin aanvragen kunnen worden ingediend, de verdelingsprocedure die zal worden gevolgd en de maatstaven die zullen worden gehanteerd.” Deze uitspraak leidde tot het vaststellen van een nieuwe Verordening Speelautomatenhal Vlaardingen 2017 met transparantieregels en tot uitvoering daarvan vastgestelde nadere regels. Vervolgens werd op 8 november 2017 een nieuwe aanvraagprocedure voor een exploitatievergunning opengesteld en werd de exploitatievergunning op 13 maart 2018 opnieuw aan exploitant A gegund. Exploitant B kwam daartegen opnieuw in bezwaar en beroep, welk beroep door de rechtbank gegrond werd verklaard. De uitspraak van de Afdeling van 10 mei 2023 gaat over deze hoger beroepen.

Behalve dat deze uitspraak instructieve overwegingen over de toetsingsmaatstaf bij algemeen verbindende voorschriften wijdt, is zij ook van belang omdat de Afdeling overweegt dat de beslissing om de aanvraag voor een schaarse exploitatievergunning open te stellen een concretiserend besluit van algemene strekking is.

Wat de toetsingsmaatstaf betreft, bevestigt de Afdeling in r.o. 2.5.4 de standaarduitspraak van 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452: “5.2.4. Volgens vaste rechtspraak kan de rechter een algemeen verbindend voorschrift dat geen wet in formele zin is, in een zaak over een besluit dat op zo'n voorschrift berust, toetsen op rechtmatigheid. In het bijzonder gaat het daarbij om de vraag of het voorschrift niet in strijd is met hogere regelgeving. De rechter komt ook de bevoegdheid toe te beoordelen of dat algemeen verbindend voorschrift een voldoende deugdelijke grondslag biedt voor het besluit waarover de zaak gaat. Bij die indirecte toetsing van het algemeen verbindend voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer, waarbij die toetsing wordt verricht op de wijze zoals de Afdeling heeft uiteengezet in haar uitspraak

van 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452. Zoals uit overweging 6 van die uitspraak volgt, kunnen ook het beginsel van zorgvuldige besluitvorming (artikel 3:2 van de Awb) en het beginsel van een deugdelijke motivering (artikel 3:46 van de Awb) een rol spelen. De enkele strijd met deze formele beginselen kan echter niet leiden tot het onverbindend achten van een algemeen verbindend voorschrift. Dat laat evenwel onverlet dat, indien als gevolg van een gebrekkige motivering of onzorgvuldige voorbereiding van het voorschrift door de rechter niet kan worden beoordeeld of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dit ertoe kan leiden dat de bestuursrechter het voorschrift buiten toepassing laat en een daarop berustend besluit om die reden vernietigt.”

Volgens r.o. 5.2.6 betekent dit dat alleen strijd met het motiveringsbeginsel niet tot onverbindendheid kan leiden. “Die motivering kan de gemeenteraad ook later nog geven (vgl. overweging 5.3.1 van de uitspraak van de Afdeling van 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3753 en overweging 4.2 van de uitspraak van 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1336). De rechtbank heeft dan ook ten onrechte geoordeeld dat aan de bepalingen uit de Verordening 2017 die zien op de eis van een breder amusementsbedrijf verbindende kracht moet worden onttrokken. Niettemin heeft de rechtbank het besluit op bezwaar van 22 maart 2019 terecht vernietigd. Als de bestuursrechter als gevolg van een gebrekkige motivering van het voorschrift niet kan beoordelen of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of het evenredigheidsbeginsel, dan kan hij het voorschrift buiten toepassing laten en een daarop gebaseerd besluit vernietigen (vgl. overweging 5.3.1 van voormelde uitspraak van 14 december 2022 en overweging 5.1 van de uitspraak van 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1336).”

Over de kwalificatie van het openstellen van de aanvraagprocedure – is dat al dan niet een besluit van algemene strekking – oordeelde de Afdeling in r.o. 5.3.2: “Met de openstelling van de aanvraagprocedure en het daarbij behorende aanvraagtijdvak worden de in de Verordening 2017 opgenomen bepalingen over de verlening van de exploitatievergunning en de daarbij behorende Nadere regels tijdelijk geoperationaliseerd. Daarom is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat de openstelling van de aanvraagprocedure en het bijbehorende aanvraagtijdvak een concretiserend besluit van algemene strekking is. Dat betekent, zoals de rechtbank ook terecht heeft geconcludeerd, dat artikel 3:42, tweede lid, van de Awb, zoals dat in 2017 luidde, van toepassing is. Uit deze bepaling volgt dat elektronische bekendmaking uitsluitend plaatsvindt in een van overheidswege uitgegeven blad, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. 5.3.3. Vaststaat dat de elektronische bekendmaking van het besluit tot openstelling van de aanvraagprocedure in deze zaak niet in een van overheidswege uitgegeven blad heeft plaatsgevonden, maar via een aankondiging op de gemeentelijke website. Er moet dus, gelet op artikel 3:42, tweede lid, van de Awb, een wettelijk voorschrift zijn, waarin deze wijze van bekendmaking is opgenomen. Terecht heeft de burgemeester in dit verband verwezen naar artikel 2, derde lid, van de Verordening 2017, op grond waarvan hij bekend dient te maken op welke wijze en op welk moment de gelegenheid tot mededinging

wordt geboden. Ten aanzien van onder meer de wijze van bekendmaking kan de burgemeester, mede in het licht van artikel 3, tweede lid van de Verordening 2017, nadere regels stellen. In de Nadere regels heeft de burgemeester onder het kopje ‘Wijze van bekendmaking’ bepaald, dat de bekendmaking als bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Verordening 2017 in ieder geval zal geschieden door bekendmaking op de gemeentelijke website, hetgeen als een algemeen verbindend voorschrift en derhalve als een wettelijk voorschrift in de zin van artikel 3:42, tweede lid, van de Awb aangemerkt dient te worden. Met de bekendmaking op de gemeentelijke website is derhalve aan het betreffende vereiste voldaan.”

3.2 Beleidsregel/recht artikel 79 Wet RO

De Afdeling heeft in ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1132 de regeling voor de begroting van waardedaling van een woning als gevolg van ligging in het aardbevingsgebied (regeling) zoals neergelegd in de Procedure en werkwijze van het Instituut Mijnbouwschade Groningen gekwalificeerd. De regeling is gebaseerd op de Tijdelijke wet Groningen. In artikel 10 lid 1 van deze wet is bepaald dat het Instituut een procedure en een werkwijze vaststelt voor de behandeling van aanvragen. De regeling is op basis hiervan vastgesteld. In de zaak die tot deze uitspraak heeft geleid, heeft het Instituut de schade begroot aan de hand van de regeling. De betrokkene is het niet eens met de toegekende schadevergoeding en heeft gesteld dat uit informatie op internet volgt dat hij de woning voor een hoger bedrag had kunnen verkopen als deze niet in het risicogebied had gelegen. De Afdeling heeft de regeling gekwalificeerd als een beleidsregel als bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb. De Afdeling heeft verder geoordeeld dat de betrokkene niet aannemelijk heeft gemaakt dat de woning een hogere marktwaarde had. Ook heeft de Afdeling overwogen dat uit het betoog van de betrokkene niet is gebleken van bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 4:84 Awb. In deze referteperiode zijn er ook nog drie uitspraken verschenen waarin het betreffende rechtscollege heeft geoordeeld dat geen sprake is van een beleidsregel, maar van een gedragslijn. Omdat in die uitspraken het zwaartepunt ligt bij de kwalificatie van gedragslijn, zijn deze uitspraken in de volgende paragraaf opgenomen.

3.3 Vaste gedragslijn, richtlijn en aanwijzing

In ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:378, JV 2023/60, en ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:604, heeft de Afdeling een oordeel gegeven over de kwalificatie van de IND-werkinstructie nr. 2012/5 (werkinstructie). In die zaak heeft een betrokkene verzocht om hem het Nederlander-schap te verlenen. Dit verzoek is afgewezen, omdat hij niet sinds ten minste vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan het verzoek toelating en hoofdverblijf in Nederland heeft gehad op basis van de juiste persoonsgegevens. Betrokkene heeft namelijk in die periode zijn geboortedatum gewijzigd. Dit is geen verschoonbare, minieme wijziging van de identiteitsgegevens als bedoeld in de werkinstructie. Volgens de staatssecretaris is daarom de vijfjarentermijn vanaf de wijziging opnieuw aangevangen. De werkinstructie bevat

beleid voor zogenaamde Ranov-vergunninghouders. Betrokkene is niet een dergelijke Ranov-vergunninghouder. De staatssecretaris past het beleid in de werkinstructie namelijk ook toe op vreemdelingen met andersoortige verblijfsvergunningen. De rechtbank heeft geoordeeld dat er geen sprake is van een beleidsregel, maar van een vaste gedragslijn van de staatssecretaris. De Afdeling is van oordeel dat het toepassen van het betreffende beleid van de werkinstructie op vreemdelingen met een andere verblijfsvergunning dan een Ranov-vergunning geen beleidsregel is als bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb. Het gaat immers niet om een bij besluit vastgestelde algemene regel. De Afdeling heeft verder overwogen dat voor het bestaan van beleid niet is vereist dat een beleidsregel als bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb is vastgesteld. Beleid kan ook bestaan in de vorm van een vaste gedragslijn, die het bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn bevoegdheid heeft ontwikkeld. De Afdeling heeft geoordeeld dat de staatssecretaris aannemelijk heeft gemaakt dat hij beleid voert en dat er sprake is van een vaste gedragslijn. De Afdeling heeft echter geconcludeerd dat deze vaste gedragslijn niet blijft binnen de kaders die de wet- en regelgeving stellen, zodat de staatssecretaris het betreffende onderdeel van de werkinstructie niet mag toepassen. In ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1016, JOM 1012/154 is de verlening van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een woning met een garage in geschil. Het college heeft een omgevingsvergunning verleend voor afwijking van het bestemmingsplan. Het bouwplan voldoet namelijk niet aan de regels van de bestemming, omdat het bouwvlak één geheel vormt met het naastgelegen perceel (locatie), waarbinnen al een woning is gerealiseerd. Het college heeft in afwijking van het bestemmingsplan de omgevingsvergunning verleend, omdat het volgens het college ruimtelijk en stedenbouwkundig aanvaardbaar is dat dit deel van Westdorp verder wordt verdicht. De raad van de gemeente heeft echter op 1 november 2011 een besluit genomen waarin staat dat verdichting in Westdorp moet worden voorkomen. Daarin is het advies van het college opgenomen om geen planologische medewerking te verlenen aan bouwplannen voor de locatie. De rechtbank heeft dit besluit aangemerkt als een beleidsregel. De Afdeling heeft geoordeeld dat de rechtbank dit besluit ten onrechte heeft aangemerkt als beleidsregels als bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb. Het besluit is immers niet bekendgemaakt op de voor beleidsregels voorgeschreven wijze. Het door het college bij de beoordeling van vergunningaanvragen voor bouwen in afwijking van het bestemmingsplan gehanteerde uitgangspunt om geen nieuwe planologische mogelijkheden voor woningbouw toe te staan in Westdorp, moet naar het oordeel van de Afdeling worden aangemerkt als vaste gedragslijn.

Het CBB heeft in CBB 13 juni 2023, ECLI:NL:CBB:2023:293, NJB 2023/1650 een kwalificatie gegeven van beleid van de minister van Economische Zaken en Klimaat (minister) over de ontvankelijkheid van te late aanvragen. De werkwijze van de minister is in de uitspraak uitgebreid weergegeven. Kort samengevat weergegeven is bij de werkwijze uitgegaan van twee situaties. Bij situatie 1 maakt de aanvrager binnen de termijn melding van een probleem bij de aanvraag. In

die situatie verleent de minister hulp bij dit probleem. Als het probleem niet binnen de termijn is opgelost, krijgt de aanvrager ook na de termijn nog de gelegenheid om de aanvraag in te dienen. Bij situatie 2 neemt de aanvrager na de termijn contact op met de minister. In dat geval beoordeelt de minister de verschoonbaarheid. Bij de beoordeling van de verschoonbaarheid is de eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager het uitgangspunt. In sommige gevallen vindt de minister het tegenwerpen van de eigen verantwoordelijkheid niet evenredig. Bij de beoordeling van die gevallen houdt de minister rekening met de ernst van de situatie, de voorzienbaarheid en de snelheid waarmee de aanvrager heeft geacteerd. Als dit laatste fysiek of mentaal niet mogelijk is vanwege ziekte of overlijden en niemand anders binnen de onderneming de aanvraag kan indienen of contact kan opnemen, leidt dat tot verschoonbaarheid. De gedachte achter de werkwijze was de wens om ook ondernemers die te laat waren met hun aanvraag voor de subsidie vaste laste financiering COVID-19 (TVL) in bepaalde situaties alsnog toegang te bieden tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Gelet hierop en mede in aanmerking genomen de mate van concreetheid van de uitgangspunten bij de beoordeling van de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding, heeft het CBB geoordeeld dat de werkwijze van de minister moet worden aangemerkt als beleid in de zin van een consistente gedragslijn. Weliswaar kreeg de minister te maken met uiteenlopende situaties die hij van geval tot geval moest beoordelen, maar hij heeft daarbij met het oog op de consistente afhandeling van aanvragen die na het verstrijken van de aanvraagtermijn bij hem binnenkamen, een vaste lijn ontwikkeld.

De CRvB heeft in CRvB 14 april 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:701, ABkort 2023/116, JB 2023/124, NJB 2023/1271 een oordeel gegeven over de berekening van de hoogte van een aanvullende toelage-buitenland als bedoeld in artikel 10 van het Voorzieningsstelsel buitenland defensiepersoneel (VBD). Volgens de staatssecretaris van Defensie (staatssecretaris) geldt een basisbedrag, waarop een correctie moet worden toegepast. De rechtbank heeft overwogen dat voor de door de staatssecretaris gehanteerde berekeningswijze geen grondslag bestaat in de bestaande regelgeving. De staatssecretaris hanteert daarom een vaste gedragslijn die als buitenwettelijk begunstigend moet worden gezien. De CRvB is echter tot een ander oordeel gekomen. Volgens de CRvB kan de door de staatssecretaris gehanteerde vaste gedragslijn niet worden aangemerkt als buitenwettelijke begunstigend beleid. Artikel 10 VBD biedt een grondslag voor de verlening van de aanvullende toelage-buitenland. De vaste gedragslijn houdt een uitleg in van dit artikel. Deze moet daarom worden aangemerkt als wetsinterpretierend beleid. De CRvB heeft verder geconcludeerd dat de staatssecretaris de juiste uitleg heeft gegeven aan artikel 10 VBD.

3.4 Buitenwettelijk begunstigend beleid

In CRvB 23 februari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:367, USZ 2023/77, m.nt. G.C. Boot, RSV 2023/64 heeft de CRvB een geschil beslecht over de herleving van een WW-uitkering. Het

UWV heeft de aanvraag om verlenging van de zogenaamde herlevingstermijn afgewezen. Het UWV heeft in hoger beroep verwezen naar het 'Landelijk Bericht IM Uitkeren' (Landelijk Bericht) van 2 april 2020 (2020-WW-023) en 22 juli 2020 (2020-WW-053). In het bericht van 2 april 2020 is vermeld dat uitsluitend in de situatie waarin een herlevingsverzoek wordt gedaan en terugkeer onmogelijk is of was (vanwege reisbeperkingen door de coronacrisis zoals sluiten van grenzen/geen vliegverkeer) de uitkering kan herleven vanaf de datum dat betrokkene oorspronkelijk terug zou keren naar Nederland. Als door de onmogelijkheid om tijdig terug te keren de herlevingstermijn van zes maanden is verstreken, wordt de herlevingstermijn in die gevallen niet toegepast. Met het bericht van 22 juli 2020 is een einde gemaakt aan deze afwijkende beoordeling en is het Landelijk Bericht van 2 april 2020 ingetrokken, omdat de reisbeperkingen (vrijwel) geheel zijn opgeheven. In de WW is bepaald dat herleving van een WW-uitkering die is geëindigd vanwege verblijf in het buitenland mogelijk is indien de periode van wonen buiten Nederland of verblijven in het buitenland anders dan wegens vakantie niet langer dan zes maanden heeft geduurd. De CRvB heeft overwogen dat het Landelijk Bericht van 2 april 2020 van het UWV een uitzondering bevat op de wettelijke termijn waarbinnen herleving van de WW-uitkering nog mogelijk is. Daarom heeft dit bericht het karakter van een buitenwettelijke begunstigende gedragslijn.

De CRvB heeft in CRvB 27 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:557 beleid over bijzondere bijstand gekwalificeerd als buitenwettelijk begunstigend beleid. Het college heeft de aanvraag van de betrokkene om bijzondere bijstand voor een babyuitzet afgewezen. Het college heeft hieraan ten grondslag gelegd dat er geen sprake is van kosten die voortvloeien uit bijzondere omstandigheden. Vanaf de zwangerschap waren de kosten voor de babyuitzet voorzienbaar, waardoor betrokkene geacht wordt te kunnen reserveren voor deze kosten. Het beleid dat geldt voor aanvragers die een eerste kind krijgen, geldt niet voor betrokkene omdat zij een tweede kind krijgt. Ingevolge artikel 35 Participatiewet bestaat alleen aanspraak op bijzondere bijstand als o.a. sprake is van noodzakelijke kosten die uit bijzondere omstandigheden voortvloeien. In artikel 4.10 lid 1 2^e volzin Beleidsregels bijzondere bijstand Rotterdam 2019 is echter bepaald dat als de kosten betrekking hebben op het eerste kind, het college er in ieder geval van uitgaat dat er sprake is van uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten. De CRvB heeft deze bepaling gekwalificeerd als buitenwettelijk begunstigend beleid en geconcludeerd dat dit beleid niet op betrokkene van toepassing was, nu zij ten tijde van de aanvraag in verwachting was van haar tweede kind.

4. Varia

4.1 Aanvraag

Een aanvraag is een verzoek van een belanghebbende, om een besluit te nemen, aldus artikel 1:3, derde lid, Awb. Degene die niet in staat is om het verzochte besluit uit te voeren, is geen belanghebbende. Er ontstaan wel eens ruis wanneer een omgevingsvergunning voor een bouwproject wordt

aangevraagd en onduidelijk is of de indiener dat project kan uitvoeren. In ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1253, herhaald in ABRvS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1592, vond het college van B en W van Utrecht dat appellant geen belanghebbende was bij zijn verzoek om een omgevingsvergunning voor het reconstrueren van een keldermuur tussen twee panden. Volgens het college van B en W is aannemelijk dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt omdat de eigenaar van het buurpand daarvoor geen toestemming had verleend. Dat betekent volgens het college van B en W dat appellant geen belanghebbende is en dat het verzoek van appellant geen aanvraag is. Anders dan de rechtbank volgt de Afdeling het college van B en W in de beide uitspraken niet.

In de uitspraak van 29 maart 2023 herhaalt de Afdeling de hoofdregel dat een aanvrager om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk in beginsel verondersteld wordt belanghebbende te zijn bij een beslissing op de door hem ingediende aanvraag. Dit is anders indien aannemelijk is gemaakt dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt, onder verwijzing naar ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2002. Het bouwplan kan hier echter zonder toestemming van de buurman worden verwezenlijkt, aldus de Afdeling. De keldermuur is mandelige en dan geldt gedeelde beschikkingsmacht. Bij mandelige eigendom kan daarom niet worden aangenomen dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt vanwege de enkele omstandigheid dat toestemming van de mede-eigenaar ontbreekt. Daarbij is van belang dat in geval van mandelige eigendom ten aanzien van een weigering van een mede-eigenaar om toestemming voor een bouwplan te verlenen, een gang naar de civiele rechter openstaat. Binnen die rechtsgang kan worden beoordeeld of die mede-eigenaar zijn toestemming zonder redelijke grond heeft geweigerd. De Afdeling verwijst naar ABRvS 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1095, en naar analogie naar de uitspraken van 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1869 en 7 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4263. De uitspraak van 3 mei 2023 sluit daarbij aan.

Wij blijven nog even bij de bouwplannen. Kan een aanvraag ten behoeve van een bouwplan worden gesplitst in een gedeelte voor een omgevingsvergunning en een gedeelte dat vergunningvrij is? ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1790, *ABkort* 2023/151 toont dat dat niet kan. Er was een aanvraag ingediend om verlening van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo voor het bouwen van een tuinhuis, met een bouwplan dat was gesplitst in een vergunningplichtig en een vergunningvrij deel. De Afdeling wijst op haar rechtspraak dat de aanvrager delen van het bouwplan buiten de aanvraag kan laten als hij meent dat deze vergunningvrij kunnen worden gebouwd en dat een bouwplan alleen kan worden gesplitst indien het bestaat uit onderdelen die in functioneel en bouwkundig opzicht van elkaar kunnen worden onderscheiden. In het onderhavige geval was het splitsen van het bouwplan niet mogelijk. Omdat

het bouwplan niet in verschillende onderdelen kan worden gesplitst, dient het als één geheel te worden beschouwd. Dit betekent dat alle op de tekening bij de aanvraag opgenomen bouwdelen, dus ook de gearceerde delen die op zichzelf vergunningvrij zouden kunnen zijn, onderdeel zijn van het bouwplan waarover het college van B en W een besluit moest nemen. Omdat het college van B en W niet-tijdig op de aanvraag heeft beslist, is de conclusie dat van rechtswege omgevingsvergunning is gegeven voor de aangevraagde activiteit, voor het gehele tuinhuis.

Een verzoek om toezending van stukken is geen aanvraag tot het nemen van een besluit, aldus CRvB 9 februari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:253, *ABkort* 2023/44 in navolging van de rechtbank. De rechtbank heeft geoordeeld dat het verzoek van appelland in het e-mailbericht van 21 juni 2018 niet is aan te merken als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb. De rechtbank heeft overwogen dat het verzoek ertoe strekt om beslagstukken van de Belastingdienst toegezonden te krijgen. Naar het oordeel van de rechtbank kan het verzoek niet anders worden gekwalificeerd dan een verzoek om een feitelijke handeling te verrichten. De rechtbank is van oordeel dat een reactie van een bestuursorgaan dan wel het uitblijven van een reactie op het verzoek daarom niet is aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.

4.2 *Melding*

Onder punt 1.1 werd al melding gemaakt van het hoogtepunt uit deze kroniekperiode, zijnde het proefschrift van W.P. van der Meulen over de meldingsplicht. Het boek is te lezen op https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/667118274/Complete_thesis.pdf.

5. **Meerzijdige (rechts)handelingen**

Een weigering om te contracteren in verband met de inkoop van zorg levert geen besluit op. In de onder punt 1.4 wat uitgebreider besproken uitspraak kwam al aan de orde dat de mededeling dat ZZP-zorghuis is uitgesloten van het inkoopnetwerk voor de Wmo 2015 geen besluit is. Het gaat om de civielrechtelijke overheidsinkoop van diensten. Dat is een zuiver civielrechtelijke kwestie.