

Bestuurshandelingen

NTB 2024/6

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. De kroniek beslaat de periode van 1 augustus tot en met 30 november 2023.

1. Algemeen: het begrip besluit

1.1 Algemene ontwikkelingen

We beginnen deze kroniek met een terugblik en vooruitblik. De terugblik is een afscheidsbundel. J.A.F. Peters, S. Hillegers en A.G.A. Nijmeijer redigeerden een fraaie bundel voor het Nijmeegse afscheid van R.J.N. Schlössels, onder de titel: *Keynotes. Nijmeegse annotaties als afscheid van Raymond Schlössels*. De bundel bevat 34 nieuwe annotaties bij eerdere uitspraken. M.H.C. Hermans schreef over bestuurshandelingen. Haar annotatie ziet op ARRS 13 juni 1978, nr. A-11.0682 (1977) (Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw). Ook onder de toenmalige Wet Arob benutte de bestuursrechter de publieke taak al als criterium om bij ontbreken van een wettelijk voorschrift toch tot openbaar gezag te komen.

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

De vooruitblik is een rapport en een studiedag. Het bestuur van de VAR, de Vereniging voor Bestuursrecht, riep in 2017 de VAR-commissie 'Verruiming bevoegdheden bestuursrechter' in het leven. De commissie had als doel te onderzoeken of er behoefte bestaat aan verruiming van de bevoegdheden van de bestuursrechter. Het rapport betreft de vraag naar de wenselijkheid van de verbreding van de bestuursrechtspraak. De bestuursrechter houdt zich op dit moment lang niet met alle bestuursrechtelijke geschillen bezig en de (volgens ons wel evidente) vraag is, of verruiming aangewezen is. Het rapport zou nog in 2023 moeten verschijnen. Het is onderwerp van gesprek op een studiemiddag op 1 februari 2024. Zie voor aanmeldingen en nadere gegevens verenigingbestuursrecht.nl/activiteiten/studiemiddag-over-het-rapport-verbreding-van-bestuursrechtspraak/. Het zou bijzonder zijn als de bevindingen van de commissie de wetgever daadwerkelijk aanzetten tot verruiming van de rechtsbescherming door de bestuursrechter, omdat er sinds de Wet Arob van 1976 niet zo gek veel bestuurshandelingen naast de aloude beschikkingen onder de rechtsmacht van de bestuursrechter zijn gebracht.

1.4 Publiekrechtelijk

Op grond van artikel 1:3, eerste lid, Awb kunnen alleen publiekrechtelijke rechtshandelingen een besluit zijn. In ABRvS 6 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2403, *JB* 2023/203, m.nt. R. Schlössels buigt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) zich over de vraag of het instemmen van een bestuursorgaan met een oplossingsrichting een besluit is. Appellant heeft in deze kwestie het college van dijkgraaf en heemraden van het waterschap Hollandse Delta verzocht om een watergang in overeenstemming te brengen met de Keur en om repak (gebroken puin) en beschoeiing uit de watergang te verwijderen. De onderhoudsplicht voor de watergang rust op het college. Door de wijze waarop het college het onderhoud heeft uitgevoerd, zou de watergang nu deels op het perceel van appellant liggen. Appellant en het college hebben over en weer gecommuniceerd hierover. Dit is kennelijk niet naar tevredenheid van appellant verlopen, want deze komt op tegen de instemming van het college met 'oplossingsrichting 1'. Volgens appellant is er sprake van een besluit in de zin van de Awb, omdat het college in dit besluit zou hebben besloten om niet handhavend op te treden, waarmee het besluit is gericht op rechtsgevolg. Appellant ziet zijn verzoek kennelijk als een verzoek om handhavend op te treden. De Afdeling overweegt dat alleen de inhoud van het voorliggende besluit relevant is en niet ook de inhoud van (al dan niet) samenhangende besluiten. In de beslissing om met de oplossingsrichting in te stemmen is volgens de Afdeling niet ook gereageerd op een handhavingsverzoek. Er is slechts een beslissing genomen over de vraag wie eigenaar is van de gronden waarop de sloot ligt en of deze gronden worden aangekocht. Deze beslissing is privaatrechtelijk van aard. De Afdeling overweegt dat (voorbereidende) beslissingen die privaatrechtelijk van aard zijn in beginsel geen besluiten

opleveren, maar dit kan anders zijn indien de (privaatrechtelijke) bevoegdheid wordt gehanteerd in het kader van een aan het bestuursorgaan opgedragen publiekrechtelijke taak. Daarvan is hier geen sprake, om welke reden de beslissing om in te stemmen met ‘oplossingsrichting 1’ geen besluit in de zin van de Awb betreft. De annotator betwijfelt of het inderdaad geen afwijzing van een handhavingsverzoek betreft, nu appellante het college heeft verzocht om wettelijke regels te handhaven en het college niet ingaat op dit verzoek. Verder plaatst de annotator uitvoerig kritische kanttekeningen bij de overwegingen van de Afdeling over het rechtskarakter van de beslissing ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling.

1.5 *Rechtshandeling*

Een rechtshandeling is een handeling die op rechtsgevolg is gericht. Of een besluit op rechtsgevolg is gericht, moet worden onderscheiden van de vraag of een besluit rechtsgevolg heeft. Blijkens ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3146 is een Statenbesluit (besluit van Provinciale Staten) niet op rechtsgevolg gericht en daarom geen besluit in de zin van de Awb. In 2018 hebben de Provinciale Staten (PS) van Flevoland het Beleidskader Beheer Oostvaardersplassen vastgesteld. In 2020 besluiten PS, na bestudering van het rapport *Literatuuronderzoek anticonceptie*, om geen anticonceptie bij grote grazers toe te dienen en geen aanleiding te zien om het voornoemde beleidskader toe te passen. Volgens appellante is dit Statenbesluit een besluit, omdat het een besluit behelst om niet handhavend op te treden dan wel om de bestaande ontheffing voor afschot niet in te trekken. De Afdeling overweegt echter dat het enkele vergaderen over een rapport en daarin geen aanleiding zien om het beleidskader aan te passen niet gericht is op rechtsgevolg. Evenmin is het Statenbesluit een besluit waarmee wordt afgezien van handhavend optreden of het intrekken van bestaande ontheffingen, omdat geen verzoek tot handhavend optreden werd besproken en gedeputeerde staten het bevoegd gezag is voor ontheffingen.

Onder het kopje ‘publiekrechtelijk’ ging het al om het instemmen met een oplossingsrichting. In CRvB 12 oktober 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1917, AB 2023/305, m.nt. A.M.L. Jansen oordeelt de Centrale Raad van Beroep (hierna: de Raad) over een schikkingsvoorstel. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft op 8 februari 2022 aan appellante laten weten dat een schikkingsvoorstel uit 2016 niet meer geldt, nadat appellante de minister begin 2022 liet weten met dat voorstel akkoord te gaan. Appellante is het daar niet mee eens. De minister reageert daar schriftelijk op, waar appellante vervolgens tegen opkomt. De Raad overweegt dat noch een schikkingsvoorstel noch de intrekking daarvan een besluit is in de zin van de Awb. Het schikkingsvoorstel in kwestie heeft bovendien zijn betekenis al jarenlang verloren, omdat appellante een voorwaarde uit dat voorstel niet heeft opgevolgd. Het schikkingsvoorstel heeft daarom nooit enig rechtsgevolg gehad. De annotator gaat in op het verschil tussen het niet-gericht zijn op rechtsgevolg (de a-vraag) en het ontbreken van rechtsgevolg (de b-vraag). De annotator merkt

nog op dat in de samenvatting die bij de uitspraak in *ABkort* 2023/270 is gepubliceerd een passage is toegevoegd die in de uitspraak zelf niet is opgenomen, waarin wordt verwezen naar CRvB 7 september 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1730. In die uitspraak overweegt de Raad dat een aanbod geen wijziging in iemands rechtspositie tot stand brengt en geen besluit is. Daarover het volgende.

Uit CRvB 7 september 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1730, AB 2023/287, m.nt. R. Ortlep volgt dat de (schriftelijke) mededeling van het college dat het aanbod voor een minnelijke regeling is ingetrokken geen besluit is in de zin van de Awb of een met een besluit gelijk te stellen appellabele handeling. Appellante is al decennialang werkzaam bij de gemeente Rotterdam, waarbij er al jarenlang een conflict speelt over de inschaling van appellante. Er hebben in 2017 gesprekken plaatsgevonden om te bezien of een minnelijke oplossing mogelijk zou zijn, resulterend in een aanbod voor een minnelijke regeling van de zijde van het college. Appellante reageert op het aanbod, maar aanvaardt het niet. Het college laat appellante vervolgens weten dat het aanbod is ingetrokken, waartegen appellante opkomt. De Raad overweegt met de rechtbank dat er geen sprake is van een besluit, omdat met een aanbod – of de intrekking daarvan – geen wijziging in iemands rechtspositie tot stand komt. Volgens de annotator hebben zowel de rechtbank als de Raad blijk gegeven van een gebrek aan kennis over het begrip ‘rechtshandeling’ en daarmee het begrip ‘besluit’. Het doen van een aanbod voor een minnelijke regeling is volgens hem een eenzijdige rechtshandeling met als beoogd rechtsgevolg het scheppen van een wilsrecht voor de geadresseerde om die regeling tot stand te brengen. Het rechtsgevolg ontstaat bij de ontvangst van het aanbod, waarmee de rechtspositie van de geadresseerde wel degelijk zou wijzigen.

Vaste jurisprudentie is dat een besluit op een verzoek om schadevergoeding als gevolg van feitelijk overheidshandelen geen besluit is in de zin van de Awb. Toch verdient CRvB 23 februari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:340, AB 2023/282, m.nt. C.N.J. Kortmann & J.A. Hofman een plekje in deze kroniek. Appellante heeft het UWV aansprakelijk gesteld voor schade die zij heeft geleden als gevolg van onder meer het in 2005 bekendmaken van haar persoonsgegevens en burgerservicenummer (bsn). Het UWV wijst het verzoek om schadevergoeding af. In hoger beroep gaat het alleen nog om schade die zou zijn geleden als gevolg van het verstrekken van haar bsn aan een derde. De Raad oordeelt dat de weigering om schade te vergoeden daarvoor feitelijk handelen betreft en appellante zich met haar vordering tot de burgerlijke rechter dient te wenden. Volgens de annotatoren lijkt deze uitspraak op het eerste oog in contrast te staan met Afdelingsjurisprudentie, maar is dat niet het geval. De Afdeling heeft in 2020 geoordeeld dat de bestuursrechter wel bevoegd is om te oordelen over vergoeding van schade die is veroorzaakt door bestuursorganen bij het schenden van de AVG. Die bevoegdheid vloeit, in lijn met de bedoeling van de wetgever, voort uit artikel 8:88 Awb en artikel 34 Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming

(hierna: UAVG). In 2022 liet de Afdeling de koppeling met artikel 34 UAVG los en werd de bevoegdheid van de bestuursrechter bij schade door het doorsturen van persoonsgegevens uitsluitend gebaseerd op artikel 8:88 Awb. In de onderhavige uitspraak is echter geen sprake van een verzoek op grond van artikel 8:88 Awb omdat er sprake is van een beroep tegen een (zelfstandig) schadebesluit van het UWV. Artikel 8:88 Awb kan ook niet van toepassing zijn, omdat de schadeveroorzakende gebeurtenis voor 1 juli 2013 heeft plaatsgevonden. De annotatoren vermoeden dat de Raad de zaak heeft beoordeeld op basis van het recht zoals dat gold voor 1 juli 2013, op grond waarvan de bestuursrechter alleen kennis kan nemen van een beroep tegen een (zuiver) schadebesluit als hij ook bevoegd is om te oordelen over het beroep tegen de schadeveroorzakende uitoefening van de publiekrechtelijke bevoegdheid. Dat is hier niet het geval, omdat het doorzenden van het bsn feitelijk handelen betreft. Dit verklaart het verschil met de Afdelingsjurisprudentie. De annotatoren vermoeden dat de Raad de Afdelingsjurisprudentie zou hebben gevolgd indien de schadeveroorzakende gebeurtenis ná 1 juli 2013 had plaatsgevonden.

Van een rechtshandeling is tot slot geen sprake wanneer een besluit wordt genomen met hetzelfde, althans geen verderstrekkend, rechtsgevolg als een al eerder genomen besluit, zo volgt uit ABRvS 27 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3609. De uitspraak gaat over een besluit van 30 oktober 2021, waarbij de staatssecretaris een vreemdeling gelast de Europese Unie onmiddellijk te verlaten en de vreemdeling een vertrektermijn onthoudt. Relevant is dat de staatssecretaris op 7 november 2018 al een terugkeerbesluit – dat inhoudt dat de vreemdeling moet vertrekken – had genomen met vertrektermijn van 28 dagen. De vreemdeling heeft de Europese Unie echter nooit verlaten, waarmee het terugkeerbesluit van 7 november 2018 nog steeds geldt. De Afdeling is met de staatssecretaris van oordeel dat het besluit van 30 oktober 2021 geen verderstrekkende rechtsgevolgen heeft dan het besluit van 7 november 2018, nu de eerdere vertrektermijn al was verstreken en de vreemdeling werd gelast de Europese Unie onmiddellijk te verlaten. Om die reden is er geen sprake van een besluit in de zin van de Awb. Dit kunnen we volgen, maar de frasering dat “*de vreemdeling een vertrektermijn wordt onthouden*” in het besluit van 30 oktober 2021 wekt de indruk van een besluit. Als we de uitspraak goed begrijpen, werd een vertrektermijn niet zozeer onthouden, maar niet opnieuw gegeven omdat deze reeds was verstreken.

Dan enkele uitspraken waarin wel er sprake is van een rechtshandeling. Allereerst CBB 5 december 2023, ECLI:NL:CBB:2023:673 waarin het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het College) oordeelt dat de beslissing om een paard niet toe te laten tot de slacht de rechtspositie van een slachterij verandert en om die reden een besluit is in de zin van de Awb. Een dierenarts van de NVWA keurt een paard en besluit het niet toe te laten tot de slacht, omdat het niet naar behoren kon worden geïdentificeerd.

Vaste jurisprudentie van het College is dat keuringswerkzaamheden als zodanig, evenals het weigeren daarvan, niet zijn aan te merken als een besluit in de zin van de Awb, maar als feitelijk handelen. De beslissing om het paard, na keuring, niet toe te laten tot de slacht is gebaseerd op artikel 43 van de Uitvoeringsverordening 2019/627 en wel een besluit in de zin van de Awb. Doordat het paard met die beslissing niet meer geschikt is om voor menselijke consumptie te worden geslacht, verandert de rechtspositie van de desbetreffende slachterij.

Dat een besluit niet aan alle formele vereisten voldoet, neemt niet weg dat het toch een besluit kan zijn, aldus ABRvS 29 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4406. Het besluit in kwestie betreft een besluit van het college dat voor een bestemmingsplan geen milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld en het besluit om aan een omgevingsvergunning voor de bouw van een supermarkt nadere voorschriften te verbinden. Appellant voert aan dat het geen besluit betreft, maar slechts een advies en voorstel, omdat een extern publiekrechtelijk rechtsgevolg ontbreekt. Dit is appellant ingegeven omdat op het besluit staat dat het een collegeadvies is en een ondertekening en adressering ontbreekt. De Afdeling overweegt de vermelding van ‘collegeadvies’ niet maakt dat er geen sprake is van een besluit. Op het stuk staat ook vermeld dat “*conform is besloten*”. Ook het ontbreken van een ondertekening en adressering ontzeggen het stuk het besluitkarakter niet. Het ontbreken van een adressering kan volgens ons wel relevant zijn voor de bekendmaking en inwerkingtreding van het besluit.

Tot slot hoeft niet te worden getoetst of er sprake is van een besluit in de zin van de Awb wanneer is bepaald dat een besluit kwalificeert als een besluit in de zin van de Awb. Dit is aan de orde in ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3145. Appellant heeft de gemeente gevraagd om bijzondere bijstand en wordt daartoe gehoord. In het advies van de hoorcommissie is vervolgens opgenomen dat de zoon van appellante “*altijd een buffer op zijn rekening heeft staan*”. Appellant vindt dat de context van deze zin ook in het advies moet staan en verzoekt de commissie om aanpassing van het advies als bedoeld in artikel 16 van de AVG. Daaraan geeft de commissie geen gehoor. Appellant betoogt dat de zin betrekking heeft op zijn financiële situatie – een persoonsgegeven – en dus de AVG van toepassing is. De Afdeling beaamt dit. Daarmee is er sprake van een besluit, omdat uit artikel 34 UAVG volgt dat de reactie op een verzoek een besluit is in de zin van de Awb. De rechtbank heeft het besluit ten onrechte alsnog getoetst aan artikel 1:3, eerste lid, Awb. Inhoudelijk levert het appellant echter niets op, omdat artikel 16 AVG niet bedoeld is voor een inhoudelijke wijziging zoals appellant die wenst.

1.6 Fictief besluit

Een fictief besluit kan ontstaan wanneer een bestuursorgaan niet-tijdig beslist en de wet voorziet in een besluit dat van rechtswege ontstaat door overschrijding van de beslistermijn. Dan moet de beslistermijn uiteraard wel zijn

gaan lopen met een aanvraag. In ABRvS 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4052, is vooral die laatste vraag aan de orde. Daarom komt de uitspraak nader aan bod onder paragraaf 4.1.

1.7 *Met een besluit gelijkgestelde handeling*

Vaste jurisprudentie is dat een bestuurlijk rechtsoordeel geen besluit is in de zin van de Awb, omdat dit niet op rechtsgevolg is gericht. Op deze hoofdregel kan een uitzondering worden aangenomen wanneer het voor de betrokkene(n) onevenredig bezwarend is om een besluit uit te lokken waartegen kan worden opgekomen. Een bestuurlijk rechtsoordeel kan dan worden gelijkgesteld met een besluit. Daarvan was geen sprake in ABRvS 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3222, *JM* 2023/128, m.nt. R. Olivier en *JB* 2023/200, m.nt. J.H. Roelfsema. Die uitspraak ziet op de mededeling van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan appelland van het voornemen om op zijn gronden twee strekdammen aan te leggen en te houden in verband met de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. De minister heeft appelland meegedeeld dat hij de aanleg en het behoud van de strekdammen op zijn gronden moet gedogen. Saillant detail is dat de provincie Zeeland appelland eerst om toestemming heeft gevraagd voor de aanleg van de strekdammen, maar appelland deze heeft geweigerd. De provincie heeft de minister vervolgens verzocht om een gedoogplicht in de zin van artikel 2.6 Wet natuurbescherming (Wnb) op te leggen, hetgeen de minister heeft gedaan. De Afdeling is met appelland, de minister en de provincie van oordeel dat de mededeling ziet op het verrichten van feitelijke handelingen en de gedoogplicht uit de wet voortvloeit. Er is geen besluit (of mededeling) nodig om die in het leven te roepen. De mededeling is daarom niet op rechtsgevolg gericht en geen besluit in de zin van de Awb. Vervolgens beoordeelt de Afdeling of de mededeling een bestuurlijk rechtsoordeel is, dat met een besluit kan worden gelijkgesteld. De Afdeling acht de weg naar de burgerlijke rechter niet onevenredig bezwarend, omdat het gedogen van werkzaamheden op zijn gronden een privaatrechtelijke kwestie betreft. Ook zou de Afdeling niet alle geschilpunten kunnen afdoen en is een aantal punten voorbehouden aan de burgerlijke rechter. De mededeling is daarom geen met een besluit gelijk te stellen rechtsoordeel. Beide annotatoren plaatsen nuances bij het oordeel van de Afdeling. Artikel 2.6 Wnb houdt in dat gedeputeerde staten feitelijke handelingen kunnen (laten) verrichten als dat nodig is vanwege de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied. Dat is echter heel algemeen en concretiseert dus niet welke feitelijke handelingen vereist zijn. Dat de strekdammen vereist zouden zijn en dus gedoogd moeten worden, is volgens de annotatoren meer een bestuursrechtelijk dan een privaatrechtelijk oordeel. Annotator Roelfsema merkt op dat nu niet wordt toegekomen aan een toetsing van de afweging die is gemaakt ten aanzien van de inbreuk op het eigendomsrecht. Annotator Olivier benoemt enkele pijnpunten voor wat betreft de procesefficiëntie en pleit ervoor onder de Omgevingswet de gedoogplicht in het leven te roepen door middel van een besluit, zodat daartegen kan worden opgekomen.

Vaste jurisprudentie is ook dat een gedoogbeslissing geen besluit is (ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1356). Met ABRvS 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3431, *AB* 2023/264, m.nt. C.J. Wolswinkel kiest de Afdeling voor een nieuwe lijn ten aanzien van coffeeshops en maakt zij een uitzondering op voornoemde vaste jurisprudentie. Een gedoogverklaring voor de verkoop van softdrugs wordt voortaan met een besluit gelijkgesteld en is daarmee appellabel voor zowel de overtreder als derden. Dat geldt ook zo voor de weigering en intrekking van een gedoogverklaring. Deze nieuwe lijn is ingegeven door de bijzondere positie van coffeeshops. Voor de verkoop van softdrugs kan geen vergunning worden verkregen, omdat dit verboden is op grond van de Opiumwet. Alleen door het uitlokken van een handhavingsbesluit kan een exploitant een oordeel krijgen over de vraag of en onder welke voorwaarden zijn coffeeshop wordt gedoogd. Dit is volgens de Afdeling onevenredig bezwarend. Exploitanten riskeren daarmee bijvoorbeeld strafrechtelijke vervolging, met gevolgen voor de uitkomst van een toekomstige Bibob-toets, intrekking van vergunningen en sluiting van het bedrijfspand. Hoewel het uitlokken van handhaving voor derden niet onevenredig bezwarend is, wil de Afdeling vanwege de bijzondere positie van coffeeshops geen onderscheid maken tussen verschillende rechtszoekenden. Ook zij kunnen dus tegen de verlening, weigering of intrekking van een gedoogverklaring opkomen. De annotator merkt terecht op dat de Afdeling aanknoopt bij jurisprudentie over het bestuurlijk rechtsoordeel door te oordelen dat het uitlokken van een appellabel handhavingsbesluit onevenredig bezwarend is. De annotator vindt het een gemiste kans dat de Afdeling niet ingaat op de (betrekkelijke) waarden van een gedoogverklaring en het schaarse karakter hiervan. Dat is relevant, omdat de derden die kunnen opkomen tegen een gedoogverklaring niet alleen omwonenden, maar bijvoorbeeld ook andere exploitanten kunnen zijn.

3. Soorten besluiten

3.1 *Algemeen verbindende voorschriften*

Vaak blijkt het lastig om uit te maken of we van doen hebben met een algemeen verbindend voorschrift waartegen ingevolge artikel 8:3 Awb geen beroep mogelijk is, of een concreterend besluit van algemene strekking waartegen dat wel kan.

Het begrip 'algemeen verbindend voorschrift' is niet wettelijk gedefinieerd. Op grond van de dogmatiek en de rechts-geschiedenis is vaste rechtspraak eronder gaan verstaan een naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regel, uitgegaan van een publiekrechtelijk orgaan dat de bevoegdheid tot vaststelling ervan 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 (zie memorie van toelichting derde tranche Awb, *Kamerstukken II* 1996/97, 23700, nr. 3, p. 105; 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.

Boeren; ABRvS 24 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3465 en ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595). De omstandigheid dat een besluit zich niet rechtstreeks tot een of meer burgers richt, betekent niet dat geen sprake kan zijn van externe werking. Ook een aanwijzing van een bestuursorgaan die een regel schept die de daarbij betrokken bestuursorganen in abstract omschreven gevallen bindt, heeft externe werking en leent zich voor herhaalde toepassing, zodat zij een algemeen verbindend voorschrift is (ABRvS 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1987, AB 2014/93 en JB 2013/252).

Een besluit waarin een in een algemeen verbindend voorschrift besloten liggende norm slechts naar plaats, tijd of object nader wordt bepaald, kan echter zelf geen algemeen verbindend voorschrift zijn omdat het geen zelfstandige norm bevat. Daarbij geldt dat onder 'norm' naar gangbaar Nederlands taalgebruik wordt verstaan een manier van handelen waarnaar een categorie van personen zich kan of moet richten. Daarom werd een ministeriële regeling houdende aanwijzing van hulpverleningsdiensten die voorrangsignalen mogen gebruiken als concretiserend besluit van algemene strekking aangemerkt (ABRvS 15 april 2022, ECLI:NL:RVS:2020:1067, AB 2022/222, m.nt. L.J.A. Damen).

In het eerste kwartaal van 2023 heeft de rechtbank Amsterdam zich in het fijnmazige onderscheid tussen algemeen verbindend voorschrift en concretiserend besluit van algemene strekking moeten verdiepen (Rb. Amsterdam 19 april 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:4026, JGR 2023/26, m.nt. J.A. Lisman & M.D.B. Schutjens). Aan de orde was een ministerieel besluit (*Staatscourant* 2022, 7102) om een bepaald medicijn op te nemen in bijlage 1A van de Regeling zorgverzekering (gedeeltelijke vergoeding) in plaats van bijlage 1B (volledige vergoeding). Belanghebbenden waren daartegen opgekomen, maar de minister had zich op het standpunt gesteld dat tegen zijn besluit geen bezwaar en beroep openstaat omdat het gaat om een besluit tot wijziging van de Regeling zorgverzekering, een algemeen verbindend voorschrift. Belanghebbenden daarentegen vonden dat het besluit tot plaatsing op de Bijlage 1A een concretiserend besluit van algemene strekking is. Het is concreet gericht op de vergoeding van enkel en alleen het betrokken geneesmiddel, waarmee twee rechtsgevolgen zijn beoogd: (a) aanwijzing van het medicijn als vergoede farmaceutische zorg; en (b) indeling ervan in een cluster van onderling vervangbare geneesmiddelen, met vaststelling van een vergoedingslimiet per toedieningssterkte. Dit kan maar één keer jegens belanghebbenden en het medicijn worden besloten.

Zich beperkend tot de vraag of het bestreden besluit een algemeen verbindend voorschrift is, oordeelde de rechtbank dat dit besluit geen zelfstandige normstelling bevat, maar de toepasselijkheid van de norm van artikel 2.8, eerste lid, onder a, van het Besluit zorgverzekering concretiseert. *"Die norm houdt in dat alleen geneesmiddelen die in het [systeem] zijn opgenomen voor vergoeding in aanmerking komen. In artikel 2.50 van de Regeling zorgverzekering staat*

de aanvraagprocedure voor registratiehouders beschreven." Belanghebbende heeft een aanvraag ingediend tot plaatsing op bijlage 1B (volledige vergoeding). Bij het bestreden besluit is het medicijn geplaatst op bijlage 1A (gedeeltelijke vergoeding). *"Daarmee is geen nieuwe zelfstandige norm in het leven geroepen, maar wordt voor een concreet geneesmiddel voldaan aan de norm van artikel 2.8, eerste lid, onder a, van het Besluit zorgverzekering."* Het bestreden besluit is dus een besluit dat de toepasselijkheid van een algemeen verbindend voorschrift concretiseert naar object (vergoeding van een aangewezen geneesmiddel). De bepaling van artikel 2.8, eerste lid, onder a, van het Besluit zorgverzekering leent zich voor herhaalde toepassing, aangezien deze tegen ieder kan worden ingeroepen. Daarom was de rechtbank van oordeel dat artikel 2.8, eerste lid, onder a, van het Besluit zorgverzekering als algemeen verbindend voorschrift dient te worden aangemerkt en dat het bestreden besluit de concrete toepassing daarvan naar object is.

De rechtbank verwierp het argument van de minister dat het besluit tot bekendmaking van de wijziging van de bijlage bij de Regeling zorgverzekering in de *Staatscourant* zozeer verknoopt is met deze regeling dat deze deelt in het karakter van een algemeen verbindend voorschrift (ABRvS 18 augustus 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA9945, JB 2000/295). Volgens haar ziet de rechtspraak van de Afdeling over het verknooptheids criterium slechts op inwerkingtredings-, intrekings- en goedkeuringsbesluiten van algemeen verbindende voorschriften (ABRvS 28 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ5720, *Gst.* 2005/23 en JB 2004/315) en daarvan is bij de wijziging van de Bijlage geen sprake. De wijze waarop het verknooptheids criterium werd toegepast in de uitspraak van de Afdeling van 18 augustus 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA9945, is volgens de rechtbank achterhaald.

Deze laatste beoordeling van de rechtbank zou overigens wel eens te stellig kunnen blijken. Immers, ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2474 lijkt nog vast te houden aan dit criterium. Het ging daarin om de in bijlage 13 VV 2000 aangewezen veilige landen van herkomst in de zin van artikel 3.105ba lid 1 Vb 2000, welke bijlage deel uitmaakt van artikel 3.37f VV 2000 en daarom naar het oordeel van de ABRvS net als dit artikel moet worden aangemerkt als een algemeen verbindend voorschrift. Om die reden hebben wij de Amsterdamse uitspraak opgenomen onder deze paragraaf. Paragraaf 3.7 had ook gekund.

3.2 **Beleidsregel/recht artikel 79 Wet RO**

Hoewel de conclusie van De Bock van 10 november 2023 (ECLI:NL:CRVB:2023:2086, *NJB* 2023/2709) vooral gaat over buitenwettelijke beleidsregels, bevat de conclusie ook interessante overwegingen over beleidsregels in het algemeen. Vandaar dat de conclusie in deze paragraaf niet onbesproken kan blijven. Deze conclusie gaat onder andere over de deelvragen hoe de Beleidsregels schorsing, opschorting, intrekking en herziening uitkeringen 2006 van het UWV moeten worden gekwalificeerd en met welke intensiteit

buitenwettelijk begunstigend beleid in zijn algemeenheid door de bestuursrechter moet worden getoetst. De Bock start de conclusie met enkele overwegingen over de rechtsfiguur beleidsregel.

Het begrip 'beleidsregel' in artikel 1:3 lid 4 Awb omvat vier elementen: (1) een beleidsregel wordt bij besluit vastgesteld; (2) is geen algemeen verbindend voorschrift; en (3) is een algemene regel die wordt gehanteerd bij gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan; (4) omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften. Van beleidsregels over de afweging van belangen is sprake wanneer een bestuursorgaan de ruimte heeft tot afweging van belangen, en ten aanzien van die belangenafweging regels geeft. Beleidsregels over de afweging van belangen hebben betrekking op discretionaire elementen van bevoegdheden, die veelal voortvloeien uit zogenoemde 'kan'-bepalingen. Bij beleidsregels over de vaststelling van feiten valt bijvoorbeeld te denken aan regels over de wijze waarop bepaalde grootheden – zoals geluidsniveaus of concentraties van schadelijke stoffen – gemeten worden. Verder zijn er beleidsregels die gaan over de uitleg van wettelijke voorschriften. In de parlementaire geschiedenis is toegelicht dat vele wettelijke voorschriften min of meer vage normen bevatten, die nader geconcretiseerd moeten worden alvorens zij in de bestuurspraktijk kunnen worden gehanteerd. Vaak krijgt die concretisering de vorm van door het bestuursorgaan vastgestelde algemene regels. Hoewel aan het onderscheid tussen deze drie typen beleidsregels in de Awb geen rechtsgevolgen zijn verbonden, is het verschil wel van belang. Bij wetsinterpreterende beleidsregels heeft het bestuursorgaan geen beleidsruimte en moet de rechter vol toetsen.

De Bock maakt onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis van de Awb een onderscheid in soorten beleidsregels, omdat dit onderscheid van belang is voor de rechterlijke toetsing van beleidsregels. Hierbij maakt De Bock een eerste onderscheid tussen binnenwettelijke en buitenwettelijke beleidsregels. Binnenwettelijke beleidsregels gaan over de uitoefening van bestuursorganen die door een wettelijk voorschrift min of meer genormeerd zijn. Binnenwettelijke regels blijven binnen door de wetgever gecreëerde beleidsruimte. Buitenwettelijke beleidsregels hebben betrekking op buitenwettelijke bestuurstaken. Dat wil zeggen taken waarover de wetgever in het geheel niets heeft bepaald. Zowel binnenwettelijke als buitenwettelijke beleidsregels vallen onder de omschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb. Buitenwettelijk beleid zal begunstigend van aard moeten zijn. Niet-begunstigend buitenwettelijk beleid – waarin de burger verplicht wordt iets te doen of na te laten – dat niet op een wettelijke grondslag berust, zou in strijd komen met het legaliteitsbeginsel. Onder verwijzing naar Bröring (H.E. Bröring in zijn annotatie bij CRvB 3 augustus 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AQ6598, AB 2005/36. Zie ook H.E. Bröring, *Module Algemeen bestuursrecht*, art. 3:4 Awb, aant. 2.2.3.8 (actueel t/m 1 augustus 2023)) maakt De Bock een onderscheid tussen twee soorten buitenwettelijk

beleid: buitenwettelijk beleid dat geheel losstaat van enige wettelijke regeling en buitenwettelijk beleid in de context van een wettelijke regeling. Als het gaat om buitenwettelijk beleid in de context van een wettelijke regeling, moet een onderscheid worden gemaakt tussen 'praeter legem-beleid' en 'contra legem-beleid'. Met 'praeter legem-beleid' wordt bedoeld op beleid dat niet door de wet is gedekt maar ook niet met de wet in tegenspraak is. Dergelijk beleid voldoet aan de wens om een aan de wet ten grondslag liggend beginsel beter tot zijn recht te doen komen, en aan het tegengaan van onbillijkheden van overwegende aard. Bij 'contra legem-beleid' gaat het daarentegen om beleid dat tegen de wet indruist en dus niet correspondeert met de strekking van de wet en de wel in de wet geregelde gevallen. Kortom, 'praeter legem-beleid' heeft dus geen grondslag in een wettelijke bepaling maar is ook niet strijdig met de wet. Tegenwettelijke buitenwettelijke beleidsregels ontberen niet alleen een wettelijke grondslag, maar bovendien druisen zij in tegen de strekking van de wet.

De Bock overweegt dat het zeer beperkte toetsingskader voor buitenwettelijke beleidsregels niet meer houdbaar is. Ook buitenwettelijk beleid zal moeten worden getoetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel. Als beleidsregels voldoen aan de omschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb, is daarmee sprake van een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Of de beleidsregels binnenwettelijk of buitenwettelijk zijn, is hierbij niet relevant omdat de Awb geen onderscheid maakt tussen beide soorten van beleidsregels. Het gevolg van de kwalificatie als besluit is dat de algemene bepalingen over besluiten van toepassing zijn. Dit blijkt ook uit de wetsgeschiedenis. Daarmee geldt voor zowel binnenwettelijke als buitenwettelijke beleidsregels dat deze moeten voldoen aan de eisen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hiermee is volgens De Bock niet te verenigen dat buitenwettelijke beleidsregels door de rechter alleen worden getoetst op een consistente toepassing. Het beperkte toetsingskader leidt tot een leemte in de rechtsbescherming. Als er sprake is van buitenwettelijke beleidsregels kan een belanghebbende zich niet beroepen op de beschermende werking van enig rechtsbeginsel. Ook als er sprake is van onredelijke beleidsregels kan een belanghebbende daar niet tegen opkomen. Daarmee is er sprake van 'rechtsvrije ruimte'. Dit terwijl de belangrijkste doelstelling van het bestuursprocesrecht het bieden van rechtsbescherming is. Als buitenwettelijke beleidsregels op dezelfde wijze moeten worden getoetst als binnenwettelijke beleidsregels, heeft dat volgens De Bock tot gevolg dat ook buitenwettelijke beleidsregels getoetst moeten worden op rechtmatigheid, waaronder de verenigbaarheid met hogere regelgeving. Ook zal getoetst moeten worden aan algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Verder zal ook voor buitenwettelijke beleidsregels het toetsingskader van de *Harderwijk*-uitspraak (ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, m.nt. M. van Zanten en JB 2022/44, m.nt. R.J.N. Schlössels) moeten worden gevolgd. Zowel de beleidsregel zelf als de toepassing daarvan in het

concrete geval moeten voldoen aan het evenredigheidsbeginsel, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de driestapstoets geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid.

In het algemeen zal het bestuursorgaan bij buitenwettelijk beleid veel beleidsruimte hebben en zal de inhoud van het buitenwettelijke beleid zijn ingegeven door politiek-bestuurlijke afwegingen. De rechter zal deze beleidsruimte moeten respecteren en de evenredigheidstoetsing van de beleidsregel minder indringend uitvoeren. Dit past in het toetsingskader van de *Harderwijk*-uitspraak, waarin is overwogen dat de toetsingsintensiteit wordt bepaald door onder meer de aard en de mate van de beleidsruimte van het bestuursorgaan. De toetsingsintensiteit is in het *Harderwijk*-toetsingskader echter niet alleen afhankelijk van de aard en de mate van de beleidsvrijheid, maar ook van de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen, de aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze door het besluit worden geraakt. Volgens De Bock kan dan ook niet worden gezegd dat buitenwettelijk beleid steeds terughoudend moet worden getoetst. Ook het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de aard van de betrokken belangen kunnen met zich brengen dat de toetsingsintensiteit van een buitenwettelijke beleidsregels vergelijkbaar is met die van binnenwettelijke beleidsregels. Steeds zal per geval ook een precieze analyse zal moeten worden gemaakt van alle relevante omstandigheden.

Voor de vraag hoe de rechterlijke toetsing er uit moet zien bij tegenwettelijk beleid sluit De Bock aan bij het voorstel van Den Boer-Adriaanse (M.E. den Boer-Adriaanse, 'Toetsing van buitenwettelijk en tegenwettelijk begunstigend beleid', *NTB* 2023/317, par. 4.3.3.). Zij beargumenteert dat bij besluiten die berusten op tegenwettelijk beleid de rechter met name de toepassing van het beleid in het voorliggende besluit toetst en niet de inhoud van het beleid. Als de rechter het tegenwettelijke beleid zou toetsen, zou al snel worden getreden in een toetsing van een formele wet, waar het tegenwettelijke beleid haaks op staat. In dit voorstel is dus geen sprake van een toetsing in twee stappen conform de *Harderwijk*-uitspraak; de beleidsregel zelf wordt niet getoetst.

Ten slotte besteedt De Bock nog aandacht aan de rechterlijke toetsing van buitenwettelijke beleid dat niet voldoet aan de eisen van artikel 1:3 lid 4 Awb. Omdat er geen sprake is van een besluit, zijn de bepalingen van hoofdstuk 3 Awb niet van toepassing. Evenmin gelden de bijzondere bepalingen voor beleidsregels van titel 4.3 Awb. Hiermee is echter niet gezegd dat dergelijk beleid zich in een 'rechtsvrije ruimte' bevindt. Bröring (noot van H.E. Bröring onder CBB 22 december 2020, ECLI:NL:CBB:2020:992, in *AB* 2022/7. Zie ook zijn noot bij CRvB 3 augustus 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AQ6598, *AB* 2005/36) heeft erop gewezen dat via de schakelbepaling van artikel 3:1 lid 2 Awb een aantal bepalingen uit hoofdstuk 3 wél van toepassing kunnen zijn. Met name het zorgvuldigheidsvereiste, het evenredigheidsbeginsel en het

gelijkheidsbeginsel zijn langs die weg toch van toepassing. Ook het ongeschreven vertrouwens- en rechtszekerheid geldt onverkort.

De Bock beantwoordt in de conclusie de vragen van de president van de CRvB overeenkomstig het voorgaande. Al met al is het een zeer lezenswaardige conclusie en is het voor nu wachten op een uitspraak van de CRvB.

Ten slotte is in deze – korte – verslagperiode nog een uitspraak van de CRvB van 10 augustus 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1549 verschenen, waarin een procedure van de Korpschef is gekwalificeerd als een beleidsregel. De betrokkene is werkzaam bij de politie. Hij heeft verzocht geplaatst te worden op de functie van senior Intake & Service. De Korpschef heeft dit verzoek afgewezen, omdat dit verzoek buiten de reactietermijn was. Betrokkene is het hier niet mee eens en heeft daarbij betoogd dat de Korpschef niet volgens de procedure van de TTW "om het werk gedaan te krijgen" (TTW) heeft gehandeld en hij daardoor ten onrechte niet is geplaatst. De CRvB kwalificeert de TTW als een beleidsregel in de zin van artikel 1:3 lid 4 Awb. In de TTW is namelijk beschreven op welke wijze vacante functies tijdelijk kunnen worden gevuld met geschikte interne kandidaten zodat geen sprake is van toename van de overbezetting van de formatie als geheel. Vaststaat dat de sollicitatiebrief van betrokkene twee weken na de sluitingsdatum van de sollicitatietermijn, is verzonden en ontvangen. De CRvB ziet in de TTW of anderszins geen verplichting voor de Korpschef om de sollicitatie van appellante na de sluiting van de termijn nog in behandeling te nemen. De Korpschef heeft daarom het verzoek van betrokkene om te worden geplaatst op de functie van senior Intake & Service terecht op deze grond afgewezen en een juiste toepassing gegeven aan de TTW.

3.3 *Vaste gedragslijn, richtlijn en aanwijzing*

De Afdeling heeft in de uitspraak van 30 augustus 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:3288) de Gebiedsvisie en Centrumplan Bussum (hierna: Gebiedsvisie) en de Regionale Detailhandelsvisie Gooi en Vechtstreek (hierna: Detailhandelsvisie) niet gekwalificeerd als beleidsregels in de zin van artikel 1:3 lid 4 Awb, maar als vaste gedragslijn. Het geval dat tot deze uitspraak heeft geleid gaat over een aanvraag van Aldi voor een omgevingsvergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan. Het college heeft deze aanvraag afgewezen, omdat de vestiging van een supermarkt op het betreffende perceel in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Het plan van Aldi voorziet in een solitaire detailhandelsontwikkeling buiten het kernwinkelgebied van Bussum. Dat vindt het college ongewenst, omdat daarmee afbreuk wordt gedaan aan het uitgangspunt om het kernwinkelgebied van Bussum te verstreken en te behouden. Nieuwe ontwikkelingen worden alleen toegestaan in de perspectiefrijke centra en niet op solitaire locaties. Het college heeft hierbij verwezen naar de Gebiedsvisie en de Detailhandelsvisie. Beide visies zijn gericht op het behoud en versterking van de winkelkern en op clustering van detailhandel in Bussum. Om die reden zijn nieuwe solitaire

detailhandelsontwikkelingen niet gewenst. De rechtbank heeft vastgesteld dat de Gebiedsvisie en Detailhandelsvisie geen beleidsregels zijn in de zin van artikel 1:3 lid 4 Awb. De Afdeling overweegt dat dit niet wegneemt dat het college het in beide visies neergelegde beleid als vaste gedragslijn hanteert. De Afdeling concludeert dat het college niet heeft gemotiveerd waarom de door Aldi aangevoerde omstandigheden geen reden zijn om van de vaste gedragslijn af te wijken. Daarom is het bestreden besluit genomen in strijd met het motiveringsbeginsel. Veel levert dit oordeel Aldi niet op, omdat de Afdeling in het kader van de beoordeling van de definitieve geschilbeslechting tot de conclusie komt dat met wat het college in hoger beroep heeft aangevoerd, voldoende is gemotiveerd waarom in dit geval geen reden bestaat om af te wijken van de vaste gedragslijn.

Ten slotte heeft de Afdeling in de uitspraak van 18 oktober 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:3844) zich moeten buigen over de vraag of de Haagse bezonningsnorm in Rotterdam als vaste gedragslijn wordt gehanteerd. De Haagse bezonningsnorm stelt een ondergrens van maximaal twee uur zonlicht op de gevel van de woning op de maatgevende dagen. De betrokkenen hebben betoogd dat de gemeenteraad en het college van B en W van Rotterdam deze bezonningsnorm als vaste gedragslijn toepassen. De gemeenteraad heeft dit betwist. De Afdeling overweegt dat niet is gebleken dat de raad de Haagse bezonningsnorm als vaste gedragslijn hanteert of heeft gehanteerd. De Afdeling betreft daarbij dat in het Afwegingskader bezonning is neergelegd dat Rotterdam geen stadsbreed toetsingskader voor bezonning heeft. In het Afwegingskader bezonning wordt vermeld dat het enige gemeentelijke document met een bestuurlijke status waarin een stadsbreed toetsingskader voor bezonning is vastgelegd, de Hoogbouwvisie 2019 is, maar dat daarin geen bepalingen zijn opgenomen over de effecten van bezonning op bestaande woningen. Verder staat in het Afwegingskader bezonning dat Rotterdam tot nog toe geen algemeen vastgesteld beleid heeft gehad voor de bezonning op gevels van woningen. In Rotterdam is er momenteel één specifieke regeling voor bezonning van woningen vastgelegd, namelijk voor de maximaal toegestane schaduwwerking vanuit het Rotterdam Central District op gevels van woningen in de Provenierswijk, maar dit is géén stadsbreed beleid. Daarnaast vermeldt het Afwegingskader bezonning dat in de beroepsprocedures tegen de Zalmhaventoren en de herontwikkeling van het Postkantoor een ambtelijke notitie (voor de binnenstad) is gebruikt voor het aspect bezonning, die is afgeleid van de zogenoemde 'Haagse norm' (een verwijzing naar de manier hoe in Den Haag bezonning wordt getoetst), maar ook dit is geen vastgesteld beleid. De 'Haagse norm' is weer afgeleid van de TNO-richtlijn. Er is behoefte aan stadsbreed beleid dat onduidelijkheid wegneemt over hoe de bezonning van woningen getoetst moet worden, aldus het Afwegingskader bezonning. De Afdeling is van oordeel dat het feit dat in het geval van de Zalmhaventoren en de herontwikkeling van het Postkantoor een ambtelijke notitie voor de binnenstad is gebruikt die is afgeleid van de Haagse bezonningsnorm onvoldoende is om te spreken van

een vaste gedragslijn om in heel Rotterdam de Haagse bezonningsnorm toe te passen. Dat geldt eens te meer nu in dit geval een specifieke bezonningstoets gold, namelijk de Provenierswijkregel.

3.4 *Buitenwettelijk begunstigend beleid*

Zie de bespreking van de conclusie van A-G De Bock van 10 november 2023 (ECLI:NL:CRVB:2023:2086, *NJB* 2023/2709) in paragraaf 3.2.

3.7 *Overige besluiten van algemene strekking*

In paragraaf 3.1 besteedden we al aandacht aan concretiserende besluiten van algemene strekking. We signaleerden een uitspraak die de concretiserende besluiten van algemene strekking afzette tegen de algemeen verbindende voorschriften.

Ook de verhouding tot beschikkingen kwam in de verslagperiode aan de orde. Merkwaardigerwijs laat de uitspraak nog altijd voorbeelden zien waarin geoordeeld wordt over een beschikking die geen beschikking is in de zin van Awb. CBB 19 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:506, *AB* 2023/283, m.nt. A.C. Hendriks is zo'n voorbeeld. Het CBB oordeelt in die zaak over een besluit 8 november 2021 van de Nederlandse Zorg Autoriteit (NZA) tot vaststelling van prestatiebeschrijvingen en bijbehorende maximumtarieven voor het jaar 2022 voor de geestelijke gezondheidszorg en de forensische zorg (tariefbeschikking TB/REG-22619-04). De Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie (NVvP) was tegen dit besluit opgekomen omdat daarin voor iedere verrichting die een vrijgevestigde psychiater kan verlenen telkens twee prestaties met bijbehorend maximumtarief waren vastgesteld. Welke prestatie met bijbehorend tarief van toepassing is, hing af van de vraag of volgens het Landelijk Kwaliteitsstatuut GGZ (LKS) de inzet van een psychiater als regiebehandelaar noodzakelijk is. Als de inzet van een psychiater noodzakelijk is, dan mocht de vrijgevestigde psychiater het psychiatertarief declareren. Als die inzet volgens het LKS niet noodzakelijk is, dan gold een lager tarief, namelijk het tarief van een klinisch psycholoog. Dat lagere tarief was doorgaans ongeveer 20% lager dan het reguliere psychiatertarief.

Het beroep van de NVvP hiertegen werd gegrond verklaard omdat de differentiatiemaatstaf onduidelijk is. Er kan namelijk niet goed mee worden bepaald wanneer de inzet van een psychiater noodzakelijk is. Bovendien is aan deze maatstaf volgens het CBB geen duidelijk zorginhoudelijk kader ten grondslag gelegd. Het LKS waarnaar wordt verwezen is hiervoor ongeschikt, omdat het alleen aangeeft welke minimale opleiding een beroepsbeoefenaar moet hebben voor de rol van (indicerend of coördinerend) regiebehandelaar. Een ander kader ontbreekt. Het CBB oordeelde dat hierdoor niet duidelijk is in welke gevallen vrijgevestigde psychiaters het psychiatertarief mogen declareren en wanneer het lagere tarief moet worden gedeclareerd. Door aldus te hebben bepaald, had de NZA in strijd met het beginsel van rechtszekerheid gehandeld.

De tariefbeschikking van de NZA in deze zaak is een schoolvoorbeeld van een besluit dat in weerwil van zijn benaming geen beschikking is, maar een concretiserend besluit van algemene strekking dat de tariefhoogte van (alle) vrijgevestigde psychiaters bepaalt. Het CBb wijdt geen overwegingen aan de juridische kwalificatie van deze tariefbeschikking, maar heeft haar impliciet waarschijnlijk een concretiserend besluit van algemene strekking gevonden; niet een algemeen verbindend voorschrift omdat de ontvankelijkheid van het beroep anders zou zijn afgestuit op artikel 8:3 Awb. Niet onaannemelijk is dat zij dat heeft gedaan omdat de ontvankelijkheid niet in geschil was.

Tariefbeschikkingen als TB/REG-22619-04 berusten op de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmz). Artikel 35 regelt dat het een zorgaanbieder verboden is een tarief in rekening te brengen dat afwijkt van tarieven die de NZA op grond van artikel 50 heeft vastgesteld *“in een beschikking”*. Daarom is het goed verdedigbaar dat de in artikel 50 neergelegde bevoegdheid van de NZA om tarieven vast te stellen, geen bevoegdheid is om regels vast te stellen, maar het nader bepalen van de inhoud van dat artikel 35 naar object. De vaststelling van het tarief ontbeert immers het karakter van zelfstandige normstelling. In het huidige systeem van de Wmz komt de tariefvaststelling neer op het nader bepalen van de in artikel 35 Wmz neergelegde gedragsnormen naar concreet object. De conclusie is dan ook dat een dergelijke tariefvaststelling gekwalificeerd moet worden als een concretiserend besluit van algemene strekking.

Curieus is ondertussen dat het in artikel 50 Wmz neergelegde begrip ‘beschikking’ gebruikt wordt op een wijze die op gespannen voet staat met artikel 2.47 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dit artikel luidt: *“De termen (...) besluit, beschikking, aanvraag, beleidsregel, (...) worden in bestuursrechtelijke regelingen die gelden in het Europese deel van Nederland, gebruikt in de betekenis die daaraan is gegeven in de Algemene wet bestuursrecht.”*

Een ander voorbeeld van een uitspraak die over een ‘tariefbeschikking’ van de NZA gaat, is CBB 11 juli 2023, ECLI:NL:CBB:2023:349, m.nt. A.C. Hendriks over een tariefbeschikking ambulancevervoer.

4. Varia

4.1 Aanvraag

In ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2574, in de verslagperiode onder meer verschenen als *JB 2023/176*, m.nt. R. Molendijk en *Gst. 2023/79*, m.nt. J.P. Roelfsema, ging het om een beroep tegen het uitblijven van een besluit van de minister van Economische Zaken en Klimaat op een gestelde aanvraag. De vraag was of er echt een aanvraag voorlag. De Beleidsregel vergoeding kosten aardbevingsbestendige nieuwbouw Groningen van 29 juni 2020 voorziet in een procedure voor het vergoeden van de meerkosten van maatregelen bij het bouwen van nieuwe aardbevingsbestendige gebouwen in het aardbevingsgebied in Groningen.

De Afdeling oordeelde dat een aanmeldformulier dat appellant had ingevuld op de website van de NCG een schriftelijk verzoek is van een belanghebbende om vergoeding op grond van de regeling en daarmee een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Het ingevulde aanmeldformulier voldoet aan de vereisten voor een aanvraag als bedoeld in artikel 4:2, eerste lid, van de Awb. Het betoog van verweerder dat de aanvraag niet is doorgezet, omdat partijen tijdens een intakegesprek tot de conclusie zijn gekomen dat appellant niet aan een voorwaarde van de regeling voldeed en daarom geen recht heeft op een vergoeding, betekent niet dat er geen aanvraag voorlag.

De onder punt 1.6 al even genoemde uitspraak ABRvS 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4052, gaat vooral over de vraag of een aanvraag is gedaan tot het nemen van een besluit tot verlening van een omgevingsvergunning. De vraag was relevant om te beoordelen of al dan niet een fictief besluit was ontstaan, omdat het bestuur niet-tijdig had beslist. Dat kan uiteraard pas aan de orde komen wanneer een aanvraag de beslistermijn heeft gestart. Dat bleek hier het geval te zijn, hoewel de aanvrager niet de gebruikelijke weg van elektronische indiening had gevolgd. De gebruikelijke weg om een aanvraag om omgevingsvergunning in te dienen, is langs elektronische weg als bedoeld in artikel 4.3, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) via het Omgevingsloket online, of met gebruikmaking van het formulier als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van het Bor. Dit betekent niet dat een aanvraag niet ook kan worden gedaan op andere wijze, aldus de Afdeling. Als een verzoek om omgevingsvergunning op andere wijze wordt gedaan, moet dat verzoek wel aan bepaalde kenbaarheidseisen voldoen om als aanvraag te worden aangemerkt. De Afdeling verwees naar ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:829, waarin is overwogen dat er alleen sprake is van een aanvraag wanneer voor het bestuursorgaan meteen duidelijk is, of kan zijn dat een aanvraag is gedaan. Het dient daarbij altijd te gaan om een zelfstandig stuk en het moet duidelijk zijn wanneer een aanvraag wordt gedaan. Alleen bij een dergelijke evidente aanvraag kan dus een omgevingsvergunning van rechtswege zijn gegeven. De brief die in deze zaak aan de orde was, voldeed aan de eisen. Zij was voldoende duidelijk en concreet om een aanvraag te zijn. Er was dus een termijn gaan lopen, die bij verstrijken leidde tot een omgevingsvergunning van rechtswege.

In ABRvS 18 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3838, slaagde het betoog dat een aanvraag was gedaan, echter niet. Ook hier was een verzoek om omgevingsvergunning op andere wijze gedaan dan langs elektronische weg. De Afdeling oordeelde dat een brief niet was aan te merken als een zelfstandig stuk met een evidente aanvraag omdat het verzoek om omgevingsvergunning is vervat in een reactie op het welstandsadvies dat was uitgebracht in het kader van het vooroverleg.