

Bestuurshandelingen

NTB 2024/267

1. **Algemeen: het besluitbegrip**
 - 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 december 2023 tot en met 31 juli 2024.*

1. Algemeen: het besluitbegrip

1.1 Algemene ontwikkelingen

De vorige kroniek Bestuurshandelingen in NTB 2024/6 begon met vermelding van het rapport met de titel *Verbreiding van de bestuursrechtspraak* van de VAR-commissie die zich heeft gebogen over mogelijke verruiming van de bevoegdheden van de bestuursrechter. De kroniek kondigde ook de studiemiddag van de VAR daarover op 1 februari 2024 aan. Inmiddels heeft de studiedag plaatsgevonden. In de vierde aflevering van NTB van dit jaar vinden we de bijdragen aan de studiemiddag en een uitgebreid verslag van de gedachtewisselingen terug. Ze worden voorafgegaan door een schets van het rapport van M.L.M. van der Loop. Kern van de voorstellen van het rapport en ook van de bijdragen is

dat de competentie van de bestuursrechter langzaam wat breder getrokken zou moeten worden. In geen van de stukken wordt afstand genomen van het besluitbegrip van artikel 1:3 Awb als centraal begrip voor de toegang tot de bestuursrechter. Er wordt evenmin een verstrekkend alternatief voorgesteld. Het gaat er vooral om dat her en der verschijnselen “aan de rand” van het besluitbegrip ook tot de competentie van de bestuursrechter moeten gaan behoren.

Niet alle voorstellen van de commissie worden kritiekloos besproken. We belichten hier kort het stuk van A.H.J. Hofman. Wanneer de titel van een bijdrage een passage bevat als “een goed idee?”, dan valt het antwoord al te voorspellen. Onder de titel ‘De verbreiding van de rechtsmacht van de bestuursrechter bij bevoegdhedenovereenkomsten: een goed idee?’ bespreekt Hofman de mogelijkheid dat de bestuursrechter zich meer moet gaan buigen over bevoegdhedenovereenkomsten. De VAR-commissie stelt namelijk onder meer voor om de rechtsmacht van de bestuursrechter bij bevoegdhedenovereenkomsten te verbreden en wel door artikel 8:88 Awb over de competentie van de bestuursrechter bij schadevergoeding voor onrechtmatig handelen uit te breiden. De door de commissie beoogde uitbreiding leidt volgens Hofman tot een onpraktische situatie die te veel vragen oproept. Hofman meent daarom dat de competentieverdeling tussen bestuursrechter en civiele rechter bij bevoegdhedenovereenkomsten voor nu bij het oude moet blijven.

In deze kroniek verwelkomen wij G.J. (Giel) Stoepker. Hij is gerechtsauditeur-onderzoeker bij het Wetenschappelijk Bureau van de Centrale Raad van Beroep en buitenpromovendus aan de Universiteit Utrecht. Onder zeer welgemeende dankzegging voor hun solide bijdragen aan deze kroniek en de bijzonder prettige samenwerking, nemen we afscheid van R.M. van Male en F.M.E. Schulmer.

1.2 Schriftelijke beslissing

Een besluit moet uit een schriftelijk stuk kenbaar zijn. Aan dat vereiste wordt voldaan wanneer van een besluit melding wordt gemaakt in een proces-verbaal.² De uitspraak gaat over een omgevingsvergunning voor een appartementencomplex dat de aanvrager zal realiseren. Die vergunning was verleend, maar in bezwaar alsnog geweigerd omdat de oppervlakte van sommige appartementen te klein zou zijn. Tijdens de zitting in de beroepsprocedure over de omgevingsvergunning is afgesproken dat de aanvrager gewijzigde bouwtekeningen zou aanleveren, waarna het college van B en W (hierna: het college) een nieuw besluit zou kunnen nemen. Vervolgens heeft hij het beroep op de zitting ingetrokken. Hij levert wel de tekeningen aan, waarna het college uiteindelijk een nieuw besluit neemt dat wederom een weigering inhoudt, maar op andere

¹ Mr. drs. R. (Rosanne) Bassie is advocaat bij AKD. Mr. G.J. (Giel) Stoepker is gerechtsauditeur-onderzoeker bij het Wetenschappelijk Bureau van de Centrale Raad van Beroep en buitenpromovendus aan de Universiteit Utrecht. Prof. mr. G.A. (Gerrit) van der Veen is advocaat bij AKD en bijzonder hoogleraar milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

² ABRvS 21 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:723.

gronden. Bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) komt aan bod of de beslissing op bezwaar waarbij de vergunning werd geweigerd, is ingetrokken tijdens de zitting in beroep. Dat is volgens de Afdeling het geval, omdat in het proces-verbaal van die zitting staat dat partijen afspraken hebben gemaakt, waarna het college de beslissing op bezwaar heeft ingetrokken en de aanvrager zijn beroep. Er zijn bovendien geen aanwijzingen dat het proces-verbaal geen juiste weergave van het verhandelde op zitting zou zijn, waardoor van het proces-verbaal mag worden uitgegaan. Ten overvloede merken we op dat de Afdeling al in 2010 heeft geoordeeld dat door vermelding in het proces-verbaal wordt voldaan aan het schriftelijkheidsvereiste. Het ging toen om het opleggen van een huisverbod.³

Het besluit om een e-mail te versturen met politiegegevens betreffende appelland, voldoet niet aan het schriftelijkheidsvereiste.⁴ Appelland had de korpschef verzocht een aantal vragen te beantwoorden over hem betreffende politiegegevens die aan de Duitse politie ter beschikking waren gesteld. Appelland krijgt daarop gedeeltelijk inzage in een e-mail met de politiegegevens die door de korpschef aan de Duitse politie is verzonden. Appelland stelt vervolgens beroep in tegen de beslissing om die e-mail te gaan versturen. De rechtbank oordeelde dat deze beslissing niet kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb, omdat er geen schriftelijk besluit is. De Afdeling bevestigt dit oordeel en overweegt dat evenmin sprake is van een rechtshandeling omdat de beslissing om de e-mail te gaan versturen niet is gericht op enig rechtsgevolg.

1.3 Bestuursorgaan

Het *Amtsgericht* – onderdeel van de Duitse rechtspraak – is geen bestuursorgaan, om welke reden diens besluit om geen gefinancierde rechtsbijstand te verlenen geen besluit is in de zin van de Awb.⁵ Appelland, eigenaar van onroerend goed in Duitsland, had via de Raad voor Rechtsbijstand het *Amtsgericht* verzocht om grensoverschrijdende rechtsbijstand voor een geschil over onroerend goed. Volgens appelland heeft de raad zijn verzoek onjuist vertaald naar het Duits en moet het handelen van de raad worden aangemerkt als besluit. Wat daar ook van zij, de Afdeling oordeelt dat het niet gaat om handelen ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit, omdat de mededeling van het *Amtsgericht* geen besluit is in de zin van de Awb.

Hoewel het niet met zoveel woorden uit de uitspraak blijkt, is ook de mededeling van een medewerker Informatie & Parkeerrecht van Egis Parking Services B.V. (Egis) dat het niet mogelijk is om tegelijkertijd twee kentekens actief te hebben op een 'parkeervergunning gehandicapte bewoners voor passagiers' geen besluit in de zin van de Awb, omdat

Egis geen bestuursorgaan is.⁶ De Centrale Raad van Beroep (Raad) volstaat met de overweging dat Egis alleen de uitgifte, het beheer en de controle van parkeervergunningen regelt en de bevoegdheid om besluiten te nemen op grond van de Parkeerverordening bij het college ligt.

Tot slot is Stichting Incident Management Vrachtauto's (hierna: STIMVA) geen bestuursorgaan.⁷ Appelland had het STIMVA verzocht om een besluit te nemen over de berging van zijn aanhanger, waar STIMVA niet op reageerde. Vervolgens stelt appelland beroep niet-tijdig beslissen in. De rechtbank heeft zich onbevoegd verklaard, omdat STIMVA geen bestuursorgaan is en er dus geen sprake is van een besluit in de zin van de Awb. De Afdeling komt tot hetzelfde oordeel, omdat niet is gebleken van enig wettelijk voorschrift op grond waarvan aan STIMVA openbaar gezag zou zijn toegekend. Ook anderszins is haar geen openbaar gezag toegekend. Zodoende is het uitblijven van de reactie van STIMVA geen niet-tijdig genomen besluit in de zin van de Awb.

1.4 Publiekrechtelijk

De bevoegdheid om een besluit te nemen, dient in principe te berusten op een publiekrechtelijke grondslag die wordt ontleend aan een specifiek wettelijk voorschrift. In de vorige kroniek bespraken we onder het kopje 'rechtshandeling' een uitspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (hierna: het College) waarin het oordeelde 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.⁸ Deze kroniekperiode is in AB een beknopte annotatie van R. Ortlep verschenen bij deze uitspraak.⁹ De beslissing om het paard, na keuring, niet toe te laten tot de slacht, is gebaseerd op artikel 43 van de Uitvoeringsverordening 2019/627. Ortlep merkt op dat in deze uitspraak duidelijk tot uitdrukking komt dat een bestuursorgaan een bevoegdheid rechtstreeks aan een EU-verordening kan ontleen, omdat zij kan worden gelijkgesteld met een wettelijk voorschrift in de zin van de Awb (oftewel een wet in materiële zin). Er mag volgens hem meer aandacht zijn voor het legaliteitsbeginsel en de invloed van het Unierecht daarop. Indien door de wetgever niet is voorzien in een nationale institutionele grondslag, blijft het vanuit het legaliteitsbeginsel problematisch dat blijkens rechtspraak een EU-verordening een bevoegdheidsgrondslag kan bieden voor nationale besluiten. Dit aspect blijft in de uitspraak van het College helaas geheel onbelicht.

Dat een beslissing tot stand komt in privaatrechtelijke sfeer en leidt tot een privaatrechtelijke overeenkomst, zijn (sterke) indicatoren dat geen sprake is van een publiekrechtelijke grondslag.¹⁰ Deze uitspraak draaide om het exploiteren van een kiosk op gemeentegrond. Appelland had reeds jarenlang een kiosk geëxploiteerd op een locatie in eigendom van de

3 ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8720.

4 ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:926.

5 ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:239.

6 CRvB 16 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1231.

7 ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:776.

8 CBb 5 december 2023, ECLI:NL:CBB:2023:673, NTB 2024/6.

9 CBb 5 december 2023, ECLI:NL:CBB:2023:673, AB 2024/65, m.nt. R. Ortlep.

10 ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1509.

gemeente. De rechtsverhouding die daaraan ten grondslag lag, kwam tot een einde. Toen appelland de kiosk niet verwijderde, heeft de gemeente die laten slopen. Vervolgens verzoekt appelland de gemeente om vooroverleg over het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de bouw van een nieuwe kiosk. De gemeente laat appelland bij brief weten dat hij niet als belanghebbende de aanvraag kan indienen, omdat de gemeente eigenaar is van de locatie en geen medewerking zal verlenen. Appelland komt tegen dat besluit op, maar er is geen sprake van een besluit omdat de brief van de gemeente niet op enig rechtsgevolg is gericht. Parallel stelt het college vast dat een initiatief van een lokale stichting als uitgangspunt wordt genomen voor de ontwikkeling van een dagrecreatieve voorziening in de buurt van de locatie van de kiosk. Ook daartegen komt appelland op, maar die beslissing is evenmin een besluit. De Afdeling oordeelt dat het college de bevoegdheid om een initiatief als uitgangspunt vast te stellen, niet ontleent aan publiekrecht. De vaststelling heeft plaatsgevonden in de privaatrechtelijke sfeer en geleid tot een privaatrechtelijke overeenkomst met de stichting. Om die reden is geen sprake van een besluit in de zin van de Awb.

1.5 *Rechtshandeling*

Een besluit dient een handeling te bevatten die is gericht op rechtsgevolg. Over dit besluitvereiste is ook deze kroniekperiode weer veel (casuïstische) jurisprudentie verschenen. We behandelen achtereenvolgens uitspraken waarin wel en niet sprake is van een rechtshandeling. Allereerst een uitspraak waarin de Afdeling een nieuwe lijn in haar jurisprudentie inslaat, die tot meer rechtsbescherming in het vreemdelingenrecht zou moeten leiden.¹¹ De uitspraak ziet op het opnemen van persoonsgegevens in het Register paspoortsignaleringen (ook wel paspoortsignalering genoemd) door de Minister van BZK en de vraag of zo'n paspoortsignalering rechtsgevolg heeft. Vaste jurisprudentie van de Afdeling is dat een paspoortsignalering niet is gericht op rechtsgevolg en dus geen besluit is in de zin van de Awb¹² om welke reden ook de afwijzing van een verzoek tot verwijdering van persoonsgegevens uit het genoemde register geen besluit is.¹³ Ook het besluit van een instantie aan de Minister van BZK om een verzoek tot paspoortsignalering te doen, is geen besluit. De Afdeling is in onderhavige uitspraak tot de conclusie gekomen dat deze lijn onvoldoende rechtsbescherming biedt tegen onrechtmatige paspoortsignalering, omdat de redenen die aan de paspoortsignalering ten grondslag liggen, niet kunnen worden beoordeeld door de bestuursrechter. Het besluit van een bestuursorgaan om een ander bestuursorgaan te verzoeken om een besluit te nemen, is geen besluit in de zin van de Awb. De Afdeling is thans van oordeel dat een uitzondering moet worden gemaakt en het besluit van een instantie om een verzoek tot paspoortsignalering te doen een besluit is in de zin van

de Awb. Een paspoortsignalering zal uiteindelijk leiden tot weigering of vervallen van het paspoort op grond van artikel 44 van de Paspoortwet, tenzij de betrokkene overeenstemming bereikt met de instantie die om de signalering heeft verzocht. Het rechtsgevolg is dus de weigering of het vervallen van het paspoort en vindt zijn grond in het verzoek van een instantie om paspoortsignalering. Het besluit op een verzoek (aanvraag) van een betrokkene aan de verzoekende instantie om, als de gronden voor paspoortsignalering zijn vervallen, hiervan kennisgeving te doen aan de minister, is ook een besluit in de zin van de Awb. De paspoortsignalering zelf is nog steeds geen besluit in de zin van de Awb. Annotator R.J.N. Schlössels overweegt dat voor de aangepaste lijn van de Afdeling veel te zeggen valt, maar dat de uitspraak ook wringt. Het strategisch besluitbegrip (vanwege de noodzaak van rechtsbescherming) en het materieel besluitbegrip (waaraan de Afdeling uitvoerige overwegingen wijdt) lopen door elkaar heen. De Afdeling had er volgens hem ook voor kunnen kiezen om het verzoek van een instantie om paspoortsignalering *gelijk te stellen* met een besluit, wat wij wel kunnen volgen.

In een eerdere kroniek uit 2023¹⁴ bespraken we de Afdelingsuitspraken van 14 september 2022 waarin het besluit om de overkomst van personen van Afghanistan naar Nederland te faciliteren een publiekrechtelijk rechtshandeling inhield. Die rechtshandeling was niet gebaseerd op een publiekrechtelijke grondslag, maar kwam voort uit de publieke taak die bestuursorganen zich hadden aangetrokken met betrekking tot het faciliteren van de overkomst van Afghanen.¹⁵ Deze kroniekperiode zijn twee uitspraken gedaan die op voornoemde jurisprudentie voortborduren.¹⁶ In beide uitspraken hebben appellanten, die de Afghaanse nationaliteit hebben en in Afghanistan verblijven, de Minister van Defensie verzocht om de overkomst van appellanten en hun gezin naar Nederland te faciliteren. Beide appellanten hebben als tolk gewerkt en lopen daardoor gevaar. De minister wijst de verzoeken per e-mail af, omdat niet zou worden voldaan aan de voorwaarden uit de Tolkenregeling. Volgens de Afdeling zijn deze situaties soortgelijk aan die uit de uitspraken van 14 september 2022. Ook deze afwijzingen moeten volgens de Afdeling als besluit in de zin van de Awb worden beschouwd, omdat de betrokken bestuursorganen met het maken van interne werkafspraken die zijn neergelegd in de Tolkenregeling zich de publieke taak hebben aangetrokken om zich in te spannen voor de veiligheid van die groep. Anders dan in de uitspraken van 14 september 2022 is de Tolkenregeling niet zonder meer gericht op het overbrengen van Afghanen naar Nederland. Dat neemt volgens de Afdeling niet weg dat de Tolkenregeling op een wijze bescherming biedt en het bestuursorgaan invulling geeft aan de genoemde publieke taak zich in te spannen voor de veiligheid van die groep.

11 ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1436, *JB* 2024/104, m.nt. R.J.N. Schlössels.

12 Sinds ABRvS 6 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6472.

13 Sinds ABRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9593.

14 *NTB* 2023/9.

15 ABRvS 14 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2592 en ABRvS 14 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2684.

16 ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1500 en ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1505.

De goedkeuring van een bosbeheerplan kan onder omstandigheden een besluit zijn. Zo deed zich voor in een uitspraak waarin het bestemmingsplan bepaalde dat het verwijderen van hout verboden was, tenzij sprake was van 'normaal onderhoud', gebruik en beheer.¹⁷ Het bestemmingsplan definieerde normaal onderhoud als regulier onderhoud ter uitvoering van het bosbeheerplan. Door goedkeuring van het bosbeheerplan vallen de daarin genoemde werkzaamheden onder het normaal onderhoud en is daarvoor geen omgevingsvergunning vereist. Met de goedkeuring worden dus bepaalde werkzaamheden (nl. de in het plan genoemde werkzaamheden) toegestaan, waarmee de goedkeuring gericht is op rechtsgevolg en in dit geval dus een besluit is.

De mededeling van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: NOvA) dat appelland een financiële bijdrage van een bepaald bedrag verschuldigd is, is ook gericht op rechtsgevolg en daarmee een besluit in de zin van de Awb.¹⁸ De financiële verplichting en de hoogte van het bedrag volgen, anders dan appelland had aangevoerd, niet rechtstreeks uit de wet, maar wordt opgelegd en als zodanig ingedeeld door de NOvA.

Tot slot overwoog de Afdeling deze kroniekperiode voor het eerst expliciet dat een geautomatiseerd tot stand gekomen besluit kwalificeert als besluit in de zin van de Awb.¹⁹ De zorgtoeslag van appelland over 2019 en 2020 werd (her)berekend en vastgesteld op nihil. Deze besluiten zijn automatisch tot stand gekomen en bevatten – zo lezen we tussen de regels van de uitspraak door – geen naam of handtekening van een beslissingsbevoegde medewerker van de Belastingdienst/Toeslagen. De besluiten doen de vraag rijzen of sprake is van een rechtshandeling en dus van een besluit in de zin van de Awb. Dat is volgens appelland niet het geval omdat het noodzakelijk zou zijn dat een mens van vlees en bloed de wil had om rechtsgevolgen tot stand te brengen. Bewust of onbewust sluit appelland daarmee aan bij artikel 3:33 BW, dat bepaalt dat een rechtshandeling een op een rechtsgevolg gerichte wil vereist die zich door een verklaring heeft geopenbaard. De Afdeling oordeelt dat het vaststellen van de toeslag een gebonden bevoegdheid is, waarbij het bestaan van aanspraak op die toeslag uit de wet volgt. De besluiten kunnen volgens de Afdeling aan menselijk handelen worden toegerekend, waarbij zij in het midden laat of artikel 1:3 Awb die eis stelt. Het rechtsgevolg van de besluiten is ontstaan door de wijze van programmering die bij een bepaalde invoer leidt tot een bepaalde uitkomst, waarmee het rechtsgevolg welbewust is beoogd. Deze uitspraak is geannoteerd door R.J.N. Schlössels in *JB* en door R. Ortlep in *AB*. Beide annotatoren bespreken oude(re) literatuur over het besluitbegrip en de rechtshandeling en gaan in op de betekenis van de wil en wilsverklaring voor het bestuursrecht. Schlössels oppert dat ook overwogen had

kunnen worden dat voor het bepalen van een rechtsgeldige 'ambtswil' de wil van een mens niet noodzakelijk is. Ongetwijfeld volgt hierover meer jurisprudentie.

Er is geen sprake van een rechtshandeling in de volgende gevallen. Allereerst een uitspraak over een Wob-verzoek, waarop het college per e-mail aan appelland laat weten niet over de gevraagde documenten te beschikken.²⁰ Appelland stelt uiteindelijk beroep niet-tijdig beslissen in. De rechtbank oordeelde dat de e-mail van het college een besluit is, omdat deze op rechtsgevolg is gericht nu eruit volgt dat het verzoek niet wordt of kan worden ingewilligd. De Afdeling komt echter tot het oordeel dat de e-mail geen besluit is. Daartoe is niet relevant dat het een e-mail betreft en een rechtsmidelenclausule en rechtsgeldig mandaat ontbreken. Overeenkomstig eerdere jurisprudentie kunnen e-mails besluiten zijn en kunnen de genoemde gebreken worden hersteld.²¹ In dit geval is met de e-mail geen concreet en ondubbelzinnig besluit genomen op het Wob-verzoek. Niet is gebleken dat de mededeling is gebaseerd op een zoekslag naar de verzochte informatie. Bovendien heeft het college later alsnog een besluit op het Wob-verzoek genomen en achtte het de e-mail zelf geen besluit in de zin van de Awb.

Ook het wijzigen van gegevens in de Basisregistratie adressen en gebouwen (hierna: BAG) is niet op rechtsgevolg gericht, aldus de Afdeling.²² De BAG is een website van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers waar gegevens als bouwjaar, oppervlakte, gebruiksdoel en locatie van Nederlandse gebouwen door eenieder kunnen worden geraadpleegd. Appelland heeft een terugmelding gedaan, waarmee hij verzocht om toezending van een brondocument. Na contact tussen het college en appelland wijzigt het college de gegevens van een object waarvan appelland eigenaar is geweest. Appelland kan zich daar niet mee verenigen. Centraal staat de vraag of het wijzigen van gegevens in de BAG op rechtsgevolg is gericht. Dat is volgens appelland wel het geval, omdat hij twijfelde over de juistheid van de gegevens en een verzoek zou hebben gedaan als bedoeld in artikel 38 Wet BAG. Op grond van dat artikel kan degene die gereede twijfel heeft over de juistheid van de gegevens in de BAG het college verzoeken om de gegevens in de BAG te wijzigen. De beslissing op dat verzoek is een besluit.²³ Volgens de Afdeling is echter geen sprake van een besluit, omdat de wijziging van gegevens in de BAG niet op rechtsgevolg is gericht. Alle gegevens in de BAG zijn terug te voeren op brondocumenten en er is geen interpretatievrijheid voor het college. Het opnemen of wijzigen van gegevens is daarom in beginsel niet op rechtsgevolg gericht. In artikel 38 Wet BAG is door de wetgever een uitzondering gemaakt voor een verzoek van een belanghebbende, omdat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat een in de BAG opgenomen gegeven in

17 ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3001.

18 ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2886.

19 ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1160, *JB* 2024/82, m.nt. R.J.N. Schlössels, *AB* 2024/178, m.nt. R. Ortlep.

20 ABRvS 21 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:736.

21 De Afdeling verwijst hierbij naar ABRvS 30 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC3065. Daaruit blijkt dat echter niet met zoveel woorden, maar moet dat tussen de regels door worden gelezen.

22 ABRvS 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1043.

23 O.g.v. art. 41 lid 1 Wet BAG.

een individueel geval moet worden aangemerkt als een persoonsgegeven. In dit geval heeft appellant echter niet verzocht om wijziging van de gegevens, maar om toezending van een brondocument (in de vorm van de terugmelding).

Verder oordeelde de Afdeling dat adviezen van het Octrooi-centrum geen besluiten in de zin van de Awb zijn.²⁴ Dat verrast niet, nu een advies impliceert dat van een besluit (nog) geen sprake is. Het Octrooiencentrum bracht de adviezen uit nadat de Dienst Wegverkeer (hierna: RDW) haar had verzocht om advies uit te brengen over twee octrooien, waarvan appellant octrooihouder was. De Afdeling oordeelt in het hoger beroep over de adviezen dat Appellant afstand heeft gedaan van de octrooien en daardoor geen procesbelang meer heeft. Opvallend is dat de Afdeling ten overvloede, ten behoeve van de duidelijkheid voor partijen en de rechtspraak, ingaat op de vraag of de octrooiadviezen een besluit zijn in de zin van de Awb. De Afdeling overweegt dat de octrooiadviezen geen rechtsgevolg hebben, omdat de octrooien van kracht blijven. De inhoud van het advies – dat in dit geval de nietigheid van de octrooien inhield – doet daar niet aan af. Een octrooiadvies is dus geen besluit in de zin van de Awb. Annotator R. Wijling merkt in diens verhelderende noot op dat octrooiadviezen vereist zijn om een ontvankelijke vordering tot vernietiging van octrooien te kunnen indienen bij de civiel rechter. De annotator plaatst, gelet op het civiele ontvankelijkheidsvereiste, vervolgens kanttekeningen bij het oordeel dat de octrooiadviezen geen rechtsgevolg hebben, omdat met een dergelijk advies een rechtsingang wordt ontsloten.

In navolging hiervan geldt dat een samenvatting van de Nationaal Coördinator Groningen namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) van een telefoongesprek van eerder die dag geen besluit is in de zin van de Awb.²⁵ Ook dat verrast niet, nu een samenvatting impliceert dat de aard informatief is en niet op rechtsgevolg is gericht.

De mededeling van de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) dat appellant minder kindgebonden budget hoeft terug te betalen, is geen besluit omdat deze mededeling niet op rechtsgevolg is gericht.²⁶ In deze uitspraak had de SVB voorschotten kindgebonden budget uitbetaald aan appellant, maar heeft de Belastingdienst/Toeslag het voorschot later herzien naar nihil. De SVB heeft het uitbetaalde bedrag daarop teruggevorderd. Het definitieve bedrag wordt toch hoger vastgesteld, waarna de SVB aan appellant laat weten dat minder hoeft te worden terugbetaald. Deze mededeling is niet gericht op rechtsgevolg en geen besluit, omdat de bevoegdheid voor een dergelijk besluit bij de Belastingdienst/Toeslagen ligt. De SVB geeft slechts uitvoering aan door hen genomen besluiten.

Evenmin heeft een herhaald aanbod van het bevoegd gezag om een weggesleepte oplegger op te halen, die anders zal worden getaxeerd, vernietigd en vergoed, rechtsgevolg.²⁷ Het betreft een informatieve mededeling en geen publiekrechtelijke rechtshandeling. Voor zover de herhaling van het aanbod impliceert dat het verzoek van appellant om de oplegger in de oude staat terug te plaatsen op diens vindplaats, heeft het bevoegd gezag niet geweigerd om een besluit te nemen omdat geen sprake is van een aanvraag in de zin van de Awb. De aankondiging van het taxeren, vernietigen en vergoeden, betreft volgens de Afdeling mogelijk toekomstig feitelijk handelen en is dus ook geen rechtshandeling. Kortom, de brief met het herhaalde aanbod is geen besluit in de zin van de Awb.

Hetzelfde geldt voor de mededeling van de Vereffeningsorganisatie PBO (hierna: VOPBO) – die in opdracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) uitvoering gaf aan de taak het vermogen van het Productschap Tuinbouw te vereffenen – niet aan het verzoek tot afwikkeling van een nog openstaande vordering van onverschuldigd betaalde vakheffing te zullen voldoen.²⁸ Het verzoek zou mede betrekking hebben op een herzieningsverzoek. Het College oordeelt dat de mededeling niet te zullen voldoen aan het verzoek geen besluit is in de zin van de Awb. Uit het verzoek blijkt allereerst geen herzieningsverzoek. Verder is de mededeling van informatieve aard en worden geen rechtsgevolgen in het leven geroepen.

Tot slot een civiele uitspraak waarin wel sprake was van een rechtshandeling, maar van privaatrechtelijke aard.²⁹ Een aantal studenten heeft in deeltijd een masteropleiding aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (hierna: EUR) gevolgd en daar € 34.000 collegegeld voor betaald. Dit bedrag is vele malen hoger dan het wettelijk collegegeld dat € 2.000 bedraagt. De studenten menen dat de EUR niet meer dan het wettelijk collegegeld in rekening mocht brengen en vorderen het verschil tussen beide bedragen terug. De EUR meent dat de studenten de rechtsgang naar de bestuursrechter hadden moeten benutten, omdat de inschrijving bij de master en facturatie van het collegegeld besluiten in de zin van de Awb zijn. Het hof oordeelt echter dat geen sprake is van een besluit omdat het geen publiekrechtelijke rechtshandeling betreft. De Wet op het hoger onderwijs (hierna: WHW) bevat geen grondslag voor het in rekening brengen van andere bedragen dan het wettelijk of instellingscollegegeld. Omdat voor het in rekening brengen van € 34.000 zodoende geen publiekrechtelijke grondslag bestaat, is geen sprake van een besluit. Ook de inschrijvingsbesluiten en facturen zijn om die reden geen besluiten in de zin van de Awb. De uitspraak is al wat ouder, maar is deze kroniekperiode geannoteerd door M. van den Hove en S. Philipsen in *AB*. Zij merken op dat de redenering van het hof wat vreemd voorkomt,

24 ABRvS 24 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1710, *AB* 2024/203, m.nt. R. Wijling.

25 ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:745.

26 ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2924.

27 ABRvS 22 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2140.

28 CbB 28 mei 2024, ECLI:NL:CBB:2024:374.

29 Hof Den Haag 3 januari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:957, *AB* 2024/7, m.nt. M. van den Hove & S. Philipsen.

omdat de wettelijke regeling van het collegegeld en andere bedragen die in rekening kunnen worden gebracht, uitputtend zijn bedoeld. De kosten die door de EUR in rekening zijn gebracht, zijn onverenigbaar met deze wettelijke regeling. Tot 1 januari 2023 werden geschillen over onder meer het collegegeld behandeld door het College van beroep voor het hoger onderwijs. Daarbij moest sprake zijn van 'een beslissing van een orgaan van een instelling voor hoger onderwijs die jegens hem op grond van de WHW is genomen'. Dat hoefde niet noodzakelijk een besluit in de zin van de Awb te zijn. Omdat het sindsdien de Afdeling is die dergelijke kwesties behandelt, geldt dat sprake moet zijn van een besluit in de zin van de Awb. Dat is dus een strenger criterium. Volgens de annotatoren had het hof de vraag moeten beantwoorden of sprake was van een op grond van de WHW genomen beslissing, om een nodeloos compliceerde rechtsmachtverdeling te voorkomen, al concluderen zij dat dat in dit geval tot dezelfde conclusie zou hebben geleid.

1.7 *Met een besluit gelijkgestelde handeling*

Handelingen kunnen met een besluit worden gelijkgesteld, doorgaans met het oog op rechtsbescherming. Zo ook in een uitspraak over de overplaatsing van een vreemdeling naar een opvangvoorziening voor meerderjarigen door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COa).³⁰ Het COa is hiertoe overgegaan nadat de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de leeftijd van de vreemdeling omhoog had bijgesteld. Het COa heeft van de overplaatsing geen schriftelijke mededeling gedaan, waardoor de overplaatsing alleen een feitelijke handeling is. Op grond van de Vreemdelingenwet 2000 worden bepaalde feitelijke handelingen van bestuursorganen ten aanzien van vreemdelingen met een beschikking gelijkgesteld.³¹ Daarvoor is vereist dat geen andere adequate bestuursrechtelijk rechtsgang openstaat. Dat is hier het geval, aldus de Afdeling. De vreemdeling kan in een asielpcedure bij de staatssecretaris opkomen tegen de bijstelling van zijn leeftijd. De overplaatsing kan daar echter niet aan bod komen, om welke reden dat feitelijk handelen moet worden gelijkgesteld met een beschikking.

Daarnaast heeft de Afdeling deze kroniekperiode bepaald dat de mededeling dat iemand is opgenomen in de treiteraanpak om redenen van rechtsbescherming moet worden gelijkgesteld met een besluit.³² De treiteraanpak is een werkwijze van de gemeente in Amsterdam, in samenwerking met onder meer de politie, het OM, woningbouwcorporaties en jeugdbescherming, om ernstige overlast en intimidatie in de woonomgeving tegen te gaan. Appellante was in deze aanpak opgenomen en had daarvan een notificatie ontvangen. Appellante heeft de burgemeester verzocht om de uitwisseling van haar persoonsgegevens te beëindigen en haar uit de aanpak te verwijderen. Tot op heden was vaste jurisprudentie dat de mededeling dat iemand was opgenomen in de treiteraanpak, geen besluit was in de zin

van de Awb, omdat dat geen verandering in de rechtspositie van de betrokkene teweegbracht. De Afdeling nuanceert deze jurisprudentie per heden. Opname in de treiteraanpak heeft tot gevolg dat informatie over de betrokkene wordt verzameld en de instanties deze informatie structureel en op grote schaal delen en dus verwerken. Tot voorheen kon alleen via een verzoek tot verwijdering van na de opname verwerkte gegevens in de zin van artikel 17 AVG de rechtmatigheid van de verwerking aan de orde worden gesteld, maar de verwerking was dan al een voldongen feit. Dat is voor de betrokkenen volgens de Afdeling onevenredig bezwarend, om welke reden de beslissing om een betrokkene op te nemen in de treiteraanpak moet worden gelijkgesteld met een besluit.

2. **Negatieve besluiten**

2.1 *Niet nemen en weigeren van een besluit*

Het college had wederpartij per e-mail meegedeeld dat verkeerslichten geplaatst zouden worden op een bepaalde locatie en daarvoor geen verkeersbesluit hoeft te worden genomen.³³ De locatie is dicht bij de woning van wederpartij gelegen om welke redenen hij zich hier niet mee kan verenigen. De centrale vraag is of hiervoor een verkeersbesluit moet worden genomen. De rechtbank heeft geoordeeld dat dat het geval was en dat het college heeft geweigerd om een besluit (nl. een verkeersbesluit) te nemen. De Afdeling bespreekt de Wegenverkeerswet 1990 en bijbehorende algemene maatregel van bestuur – de rechtbank had de verkeerde algemene maatregel van bestuur toegepast – en komt tot de conclusie dat het college geen verkeersbesluit hoefde te nemen en er dus ook geen sprake is van de weigering om een besluit te nemen. Echter, de mededeling dat verkeerslichten zullen worden geplaatst, wordt geacht mede erop te zijn gericht dat de geboden van artikel 68, eerste lid, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990³⁴ ter plaatse van kracht worden. Deze mededeling is gericht op rechtsgevolg, om welke reden alsnog sprake is van een publiekrechtelijke rechtshandeling. De e-mail is dus een besluit in de zin van de Awb. Deze uitspraak is geannoteerd door L.J.M. Timmermans in *JB* en door L.J.A. Damen in *AB*. Timmermans constateert dat in het verkeersrecht lang niet altijd een verkeersbesluit nodig is en ook zonder verkeersbesluit van een besluit in de zin van de Awb sprake kan zijn. Volgens Damen is de uitspraak het zoveelste voorbeeld van procederen over procederen.

2.3 *Intrekken van een besluit*

De Awb bevat geen algemene regeling voor het intrekken van besluiten. Vaste jurisprudentie is dat wanneer een regeling over de intrekking van een besluit ontbreekt, het desbetreffende bestuursorgaan bevoegd is een onjuist besluit in te trekken, mits de aard van het besluit en de inhoud van de wettelijke regeling zich daartegen niet verzetten en

30 ABRvS 15 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2011.

31 O.g.v. art. 72 lid 3 Vreemdelingenwet 2000.

32 ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2715.

33 ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1486, *JB* 2024/106, m.nt. L.J.M. Timmermans en *AB* 2024/167, m.nt. L.J.A. Damen.

34 Bij welke kleur licht welke handeling moet worden verricht.

het bestuursorgaan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht neemt.³⁵ Dit stond centraal in een uitspraak van eind 2023 die niet meer is meegenomen in de vorige kroniek. Het college had een rentebedrag van negen ton behorend bij planschadevergoeding overgemaakt aan appellante. Het college kwam vervolgens tot het inzicht dat het verkeerde tarief voor berekening van de verschuldigde wettelijke rente was gebruikt en stelde daarom de rente bij besluit vast op ruim twee ton.³⁶ Appellante stelde zich op het standpunt dat het college hiermee ten onrechte terugkwam op het eerder (impliciet) genomen besluit waarmee de rente was vastgesteld op negen ton. De Afdeling oordeelt dat aan de betaling van negen ton inderdaad een besluit ten grondslag heeft gelegen, zonder te motiveren hoe zij tot dat oordeel is gekomen en wat het besluit vormt. Vervolgens komt aan bod of het college mocht terugkomen op dit besluit. De rechtbank had geoordeeld dat dit in strijd was met het rechtszekerheidsbeginsel. De Afdeling is het daar niet mee eens en overweegt allereerst dat de bevoegdheid om een onjuist besluit in te trekken, wordt afgeleid uit de bevoegdheid om een begunstigend besluit te nemen. De Afdeling komt tot de conclusie dat appellante redelijkerwijs had kunnen en behoren te weten dat het bedrag aan wettelijke rente te hoog was. Er is daarom geen sprake van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het college mocht terugkomen op het eerdere besluit waarmee de rente was vastgesteld op negen ton. Annotator Wieland gaat in op het verschil tussen de intrekking van begunstigende besluiten gebaseerd op een discretionaire bevoegdheid enerzijds en een gebonden bevoegdheid anderzijds. De annotator kan volgen dat de Afdeling, hoewel het in deze uitspraak om de gebonden bevoegdheid gaat de wettelijke rente vast te stellen, het college niet de bevoegdheid ontzegt om de eerdere rentebesikking in te trekken, gelet op het grote bedrag aan gemeenschapsgeld dat in het geding is.

De intrekking van een besluit moet bij besluit plaatsvinden en kan niet zomaar worden aangenomen. Dat ging mis in een uitspraak waar tweemaal op dezelfde aanvraag was besloten.³⁷ De aanvraag zag op het realiseren van arbeidsmigrantenhuisvesting. De vergunning werd verleend. In bezwaar komt het college tot de conclusie dat het initiatief in strijd is met het bestemmingsplan. Het college besluit om de aanvraag aan te merken als een aanvraag om af te mogen wijken van het bestemmingsplan en in bezwaar alsnog de uitgebreide voorbereidingsprocedure te doorlopen. Dat leidt tot een weigering van de vergunning. De rechtbank oordeelde dat het college een nieuw besluit op de aanvraag heeft genomen, waarbij het aanvankelijke besluit is ingetrokken en dit is vervangen door een weigering. De Afdeling bevestigt dat oordeel niet en komt tot de conclusie dat tweemaal is besloten op dezelfde aanvraag. Dat het oorspronkelijke besluit zou zijn ingetrokken met het besluit

om de vergunning te weigeren, volgt niet uit dat besluit. Ook biedt de Wabo geen grondslag om een eerder met de reguliere procedure voorbereide vergunning in te trekken. Annotator R. Kegge merkt op dat het college het bestreden besluit overeenkomstig artikel 7:11, tweede lid, van de Awb had moeten herroepen. Daarna had de uitgebreide voorbereidingsprocedure kunnen worden gevolgd ten behoeve van de afwijking van het bestemmingsplan. De noot bevat verder een aantal overwegingen over beide voorbereidingsprocedures onder de Omgevingswet en de afbakening daartussen.

3. Soorten besluiten

3.2 Beleidsregel/recht artikel 79 Wet RO

In een uitspraak van 10 april 2024 stond de Afdeling voor de vraag of de Beleidsregel plaatsing ondergrondse afvalsorteerstraatjes Den Haag 2018 (hierna: de Beleidsregel) van het college voldeed aan de definitie uit artikel 1:3, vierde lid, Awb.³⁸ Achtergrond van de Beleidsregel is de wens van de gemeenteraad (hierna: de raad) om in verschillende stadsdelen meer ondergrondse afvalsorteerstraatjes te plaatsen om de doelstelling van 35% afvalscheiding te realiseren en het duurzaam afvalbeheer te verbeteren. Voor het bepalen van locaties voor het plaatsen van een afvalstorteerstraatje had het college criteria neergelegd in de Beleidsregel. Volgens appellanten zien die criteria niet op de belangen van omwonenden, wanneer een afvalsorteerstraatje wordt geplaatst op een locatie waar nog geen ondergrondse afvalcontainers staan. Om die reden ziet de Beleidsregel niet op de belangenafweging, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften, aldus appellanten. De Afdeling volgt appellanten daarin niet. De criteria die in de Beleidsregel zijn opgenomen, zien namelijk op de verschillende belangen opgenomen die het college moet afwegen bij de plaatsing van een nieuw afvalsorteerstraatje, zoals de parkeerdruk in de wijk en de maximale loopafstand tot het afvalsorteerstraatje. Het feit dat de meeste omstandigheden niet specifiek zien op de bescherming van de belangen van omwonenden, doet daar volgens de Afdeling niet aan af. Aldus was sprake van een beleidsregel als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, Awb (waarnaar het college ter motivering van de aangevochten besluitvorming heeft mogen verwijzen).

De Afdeling deed op 29 november 2023 een uitspraak over de vraag of een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit mag anticiperen op komend beleid.³⁹ Eerdere uitspraken wezen op een ontkennend antwoord, maar waren niet eenduidig.⁴⁰ De Afdeling bevestigt nu dat ontkennende antwoord: een komende beleidswijziging, op hoe korte termijn deze ook wordt doorgevoerd, is geen bijzondere omstandigheid die aanleiding vormt voor afwijking van een nog geldende beleidsregel. Wel oordeelt de Afdeling dat een

35 Zie bijv. ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2053, r.o. 4.2 en ABRvS 27 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3617, r.o. 18.

36 O.g.v. art. 4:99 Awb.

37 ABRvS 20 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4758, TBR 2024/33, m.nt. R. Kegge.

38 ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1478.

39 ABRvS 29 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4421, JB 2024/30, m.nt. H.E. Bröring.

40 ABRvS 6 juli 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU4074; ABRvS 27 juli 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU0135 en CRvB 25 maart 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:672.

beleidswijziging om redenen van evenredigheid aanleiding kan vormen van de nog geldende beleidsregel af te wijken waarmee de facto toch wordt geanticipeerd.

Tot slot kan met betrekking tot beleid worden gewezen op de fraaie bijdrage van H.E. Bröring in *Regelmaat*.⁴¹ Bröring bespreekt een aantal ontwikkelingen op het terrein van de beleidsregels. Hij concludeert onder meer dat bestuursrechtelijke niet-wettelijke regels en hun onderlinge verhouding uit een oogpunt van gelijke behandeling, rechtszekerheid en evenredigheid nog altijd een gecompliceerde materie zijn. Volgens Bröring lijkt het bestuursrecht onder invloed van de ruime aandacht voor evenredigheid, maatwerk, burgerperspectief en responsief bestuur fluïde te zijn geworden. Dit kan een vertekend beeld geven van het belang en de hardheid van regels en verhullen dat ook vandaag de dag nog geldt dat voor een uitzondering op de regel alleen plaats is wanneer duidelijk – zo men wil: evident – is dat van de regel moet worden afgeweken. Wie dit laatste anders ziet (wenst), heeft enerzijds onvoldoende oog voor beperkingen in het doenvermogen van het overheidsbestuur en anderzijds overspannen verwachtingen van wat de bestuursrechter vermag, aldus Bröring. Wie ook van de elf mooie conclusies kennis wil nemen, moet echt het stuk zelf lezen.

3.3 *Vaste gedragslijn, richtlijn, aanwijzing*

Er zijn meer vormen van beleid dan enkel dat wat in behoorlijk bekendgemaakte besluiten wordt vastgesteld. Beleid kan ook al doende worden ontwikkeld. Het is toelaatbaar dat aanvankelijk van geval tot geval wordt beslist, waarbij het bestuursorgaan probeert een zekere lijn aan te houden.⁴² Deze gedragslijn kan vervolgens op enig moment worden geformaliseerd, maar dat hoeft niet. Voor de gebondenheid maakt het namelijk niet uit of sprake is van een beleidsregel of een vaste gedragslijn.⁴³

Dat volgt ook uit de uitspraak van de Raad van 3 januari 2024.⁴⁴ Die gaat over loonsanctie die aan een werkgever was opgelegd. De Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV) had gebruikgemaakt van de Werkwijzer poortwachter (hierna: Werkwijzer). Het UWV stelde, met verwijzing naar de Werkwijzer, dat de werkgever onvoldoende inzicht had gegeven in de mogelijkheden voor re-integratie binnen het eerste spoor. Bovendien was de werkgever het tweede spoortraject niet-tijdig gestart. De werkgever voerde aan dat de verplichtingen uit de Werkwijzer geen grondslag hebben in de Wet WIA of de beleidsregels van het UWV.

De Raad overwoog dat het UWV in zijn Beleidsregels beoordelingskader poortwachter een inhoudelijk kader heeft neergelegd voor de beoordeling van de vraag of werkgever en werknemer in redelijkheid konden komen tot de re-integratie-inspanningen die zijn verricht.⁴⁵ Daarnaast is volgens de Raad de Werkwijzer van belang. Daarin is vermeld dat deze primair een interne functie heeft en dat door plaatsing op de website van UWV tevens is beoogd aan werkgevers en werknemers een richtlijn te geven voor de aanpak van re-integratie en hen meer voorspelbaarheid te bieden op de uitkomsten van de toetsing door het UWV. Gelet hierop kan volgens de Raad aan de Werkwijzer een zekere externe werking niet worden ontzegd. Aangezien de Werkwijzer immers blijkt geeft van een vaste gedragslijn van het UWV, kunnen werkgevers zich er uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelijkheid op beroepen. Dat heeft het UWV volgens de Raad dan ook terecht gedaan; de loonsanctie blijft in stand.

Over de toelaatbaarheid van een vaste gedragslijn deed de Raad uitspraak op 6 maart 2024.⁴⁶ Het ging om de vaste gedragslijn van het UWV om een vordering op een betrokkene te verrekenen met een in bezwaar te betalen kostenvergoeding, ook als die betrokkene wordt vertegenwoordigd door een gemachtigde. Die verrekeningsbevoegdheid heeft het UWV en dat was als zodanig ook niet tussen partijen in geschil.⁴⁷ Het UWV had, gelet op de toepasselijke kanbepalingen, echter een belangenafweging moeten maken wanneer wordt verrekend. Aangezien het UWV dat had nagelaten, was sprake van een gebrek in de besluitvorming. In het kader van het eventueel passeren daarvan, onderzoekt de Raad of de vaste gedragslijn, zoals appellant had aangevoerd, de grenzen van een redelijke beleidsbepaling te buiten gaat en in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. De Raad overwoog dat het invorderen van te veel betaalde uitkering vaak lastig is voor het UWV. Het doel van de verrekeningsbevoegdheid is het UWV in staat te stellen om een (proces)kostenveroordeling die is uitgesproken in een geschil tussen het UWV en de betrokkene te verrekenen met een openstaande vordering van het UWV op die betrokkene. Daarbij is niet alleen het UWV gebaat, maar ook de betrokkene. Zijn schuld aan het UWV wordt namelijk kleiner. De gedragslijn is daarom volgens de Raad een geschikt en noodzakelijk middel om het doel te bewerkstelligen en gaat de grenzen van een redelijke beleidsbepaling daarom niet te buiten. De vaste gedragslijn doorstaat vervolgens ook de evenredigheidstoets. De betrokkene had erop gewezen dat hij, als gevolg van de verrekening, wordt beperkt in zijn vrije keuze om een rechtshulpverlener te kiezen. De Raad memoreert in reactie daarop dat hij reeds eerder heeft geoordeeld dat de verrekening tussen een bestuursorgaan en betrokkene feitelijk voorgeaat op de betaling aan een derde,

41 H.E. Bröring, 'Het rariteitenkabinet dat beleid heet. Ontwikkelingen rond niet-wettelijke regels in een fluïde bestuursrecht', *Regelmaat* 2024 (39), 2, p. 102-126.

42 Vgl. Cbb 28 februari 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BC6104, AB 2008/139, m.nt. O.J.D.M.L. Jansen & R. Ortlep.

43 Voor de motivering van een besluit uiteraard wel, zie art. 4:82 Awb.

44 CRvB 3 januari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:517. Zie ook CRvB 21 februari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:350.

45 Vgl. CRvB 2 augustus 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1465 en CRvB 22 januari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:132.

46 CRvB 6 maart 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:829.

47 Zie art. 4:93 lid 2 Awb gelezen in verbinding met art. 78 lid 2 Wet WIA en art. 96 lid 1 Wet WIA.

te weten de rechtshulpverlener.⁴⁸ Dat de gemachtigde van een betrokkene als gevolg van de verrekening de aan betrokkene toegekende kostenvergoeding misloopt, wordt geacht tot zijn bedrijfsrisico te behoren. Volgens de Raad is daarom niet gebleken dat de voor betrokkene nadelige gevolgen van de verrekening onevenredig zijn in verhouding tot het met de verrekening te dienen doel.

3.4 *Buitenwettelijk begunstigend beleid*

In de vorige kroniek is reeds uitgebreid aandacht besteed aan de conclusie van raadsheer advocaat-generaal (A-G) De Bock van 10 november 2023 in een zaak tussen een Wajong-gerechtigde en het UWV over de herziening en terugvordering van een Wajong-uitkering.⁴⁹ Die bespreking werd afgesloten met de opmerking dat het wachten was op de uitspraak van de Raad.

Een einduitspraak is er nog niet, maar de Raad deed op 18 april 2024 wel een tussenuitspraak.⁵⁰ Met betrekking tot de Beleidsregels schorsing, opschorting, intrekking en herziening uitkeringen 2006 (hierna: de Beleidsregels) van het UWV memoreert de Raad in die tussenuitspraak dat hij die tot op heden heeft gekwalificeerd als buitenwettelijk begunstigend beleid, en dat die Beleidsregels als gevolg daarvan niet inhoudelijk worden getoetst maar alleen kunnen worden beoordeeld op consistente toepassing en, als de gronden daartoe aanleiding geven, aan fundamentele rechtsbeginselen. Nadat de Raad uitlegt dat hij in de Wajong geen (impliciete) bevoegdheid of beslissingsruimte ziet voor het UWV hoe om te gaan met herziening of intrekking, oordeelt hij dat die ruimte er wel is bij de 'dringende reden' (zoals opgenomen in art. 2:58 lid 3 en 2:59 lid 5 Wajong). De Raad ziet met de A-G aanleiding om de dringende reden voortaan te beschouwen als open norm waarbinnen het UWV de relevante feiten en omstandigheden zodanig moet afwegen dat die afweging de toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zal kunnen doorstaan. Er zal niet alleen rekening moeten worden gehouden met het gevolg, maar ook de oorzaak van een herziening en terugvordering.

Met de Beleidsregels heeft het UWV invulling gegeven aan de bevoegdheid om in geval van dringende redenen af te zien van herziening en terugvordering. De Raad stapt daarmee af van de kwalificatie van de Beleidsregels als buitenwettelijk begunstigend beleid en is met de A-G van oordeel dat de Beleidsregels zijn aan te merken als binnenwettelijk

beleid.⁵¹ De Beleidsregels toetst de Raad vervolgens aan het evenredigheidsbeginsel. Het daarin vervatte uitgangspunt (dat het rechtszekerheidsbeginsel niet in de weg staat aan een herziening met terugwerkende kracht als sprake is van 'toedoen' van de betrokkene of van een situatie waarin het een betrokkene 'redelijkerwijs duidelijk' moet zijn geweest dat hij te veel of ten onrechte uitkering ontving) acht de Raad in zijn algemeenheid een invulling van het rechtszekerheidsbeginsel die niet onevenredig is. Dit laat volgens de Raad echter onverlet dat het UWV in een concreet geval zal moeten bezien of er aanleiding is wegens bijzondere omstandigheden met toepassing van artikel 4:84 van de Awb van dit beleid af te wijken. Daarbij gelden voor de rechterlijke toetsing dezelfde maatstaven als bij toetsing van een besluit (rechtstreeks) aan de norm van artikel 3:4, tweede lid, Awb. Het kan daarbij zowel gaan om in het beleid voorziene als niet-voorzien omstandigheden.

De Raad vervolgt zijn tussenuitspraak over de toetsing van het begrip 'dringende reden' zoals daaraan in de Beleidsregels invulling is gegeven. De Raad merkt allereerst op dat het aan een betrokkene is om feiten en omstandigheden aan te voeren die maken dat – volgens hem – sprake is van een dringende reden. Aansluitend is het aan het UWV om daarnaar zo nodig nader onderzoek te doen. Dit wordt door de Raad vol getoetst. Vervolgens overweegt de Raad dat de wetgever, door te bepalen dat het UWV geheel of gedeeltelijk van herziening, intrekking of terugvordering kan afzien, een discretionaire bevoegdheid heeft gegeven. Bij de gebruikmaking daarvan moet het UWV volgens de Raad een belangenafweging maken. Voor zover de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, zal de Raad een herzienings- of terugvorderingsbesluit dat een dergelijke belangenafweging bevat, voortaan toetsen op geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid. De uitkomst van deze belangenafweging zal, gelet op artikel 3:4, tweede lid, Awb, niet onevenredig mogen zijn. De Raad overweegt dat daarbij als uitgangspunt geldt dat de wetgever met de invoering van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid heeft gekozen voor een systeem van verplichte herziening en terugvordering, indien achteraf blijkt dat een recht op uitkering niet op de juiste wijze is vastgesteld. Tegenover het belang van de overheid bij een juiste vaststelling van het recht op uitkering en terugbetaling van hetgeen te veel ontvangen is, staat het belang van een betrokkene dat hij door een dergelijk belastend overheidsbesluit niet onevenredig wordt geraakt. Voor wat betreft herzienings- en terugvorderingsbesluiten geldt dat de toetsing van de bestuursrechter, gelet op de aard van de betrokken belangen en de geringe mate van beleidsruimte van het UWV, op het punt van de evenwichtigheid intensief zal zijn. Het gaat bij herzienings- en terugvorderingsbesluiten om uitkeringsgerechtigden die, doordat zij een uitkering ontvangen,

48 CRvB 7 januari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:85 en CRvB 28 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:611.

49 Conc. A-G De Bock 10 november 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:2086 en NTB 2024/6.

50 CRvB 18 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:726, AB 2024/196, m.nt. H.E. Bröring, USZ 2024/176, m.nt. A.M.A.G. Beers & H.J. van Dijk. Zie ook H.E. Bröring, 'Het rariteitenkabinet dat beleid heet. Ontwikkelingen rond niet-wettelijke regels in een fluïde bestuursrecht', *Regelmaat* 2024 (39), 2, par. 3.

51 Dat heeft tot gevolg dat de Raad in zijn uitspraak, zoals Beers & Van Dijk ook constateerden in hun noot (punt 10), niets zegt over de toetsing van buitenwettelijk begunstigend beleid. Opvallend is dat de Raad in een uitspraak van 4 april 2024 (ECLI:NL:CRVB:2024:691) vooralsnog heeft vastgehouden aan de beperkte toetsing van zulk buitenwettelijk begunstigend beleid.

vaak (fors) in hun inkomen zijn gedaald en die veelal een kwetsbare positie hebben in de samenleving. Herzienings- en terugvorderingsbesluiten zullen, zeker als het gaat om forse terugvorderingsbedragen, in die gevallen diep kunnen ingrijpen in hun (financiële) belangen en zijn daarmee doorgaans ingrijpend van aard.

Concreet is de Raad in de zaak van de Wajong-gerechtigde van oordeel dat het UWV de relevante feiten en omstandigheden in het kader van de dringende reden niet volledig heeft meegenomen. Het UWV heeft zijn eigen aandeel in het ontstaan van de herziening en/of terugvordering niet in de belangenafweging betrokken, noch afgezet tegen de mate waarin appelland een verwijt kan worden gemaakt van de ontstane situatie. De Raad geeft het UWV zes weken te tijd dit gebrek te herstellen.

Verder maken wij melding van twee uitspraken van het College waarin (in vervolg op een uitspraak van 13 juni 2023)⁵² wordt geoordeeld dat de Regeling subsidie financiering vaste lasten startende mkb-ondernemingen (hierna: SVL) moet worden gekwalificeerd als tegenwettelijk begunstigend beleid (*contra-legem*beleid).⁵³ Dit beleid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) vindt zijn grondslag in het ongeschreven evenredigheidsbeginsel, zodat het College daaraan toetst. De ondernemer trekt daarbij aan het langste eind. Hoewel hij zijn aanvraag om subsidie te laat had ingediend, acht het College aanneemelijk dat die late indiening is veroorzaakt door een technische storing. Zonder die storing was de aanvraag wél tijdig gedaan. Aan het feit dat de ondernemer niet binnen de aanvraagtermijn contact heeft opgenomen met de minister, kent het College geen doorslaggevend betekenis toe. De ondernemer werd vlak voor het sluitingstijdstip geconfronteerd en heeft de eerstvolgende dag melding gemaakt.

3.5 Beschikking

Op deze plek maken wij melding van enkele uitspraken van de hoogste bestuursrechters over het beschikkingbegrip uit artikel 1:3, tweede lid, Awb. Wij beginnen met een uitspraak van de Afdeling over een geschil tussen een burger en de minister (thans als zijn rechtsopvolger: staatssecretaris) van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW).⁵⁴ De burger verzocht de staatssecretaris van OCW om het Rijksmonumentenregister te wijzigen door daaruit een Rijksmonument te schrappen. In reactie daarop gaf de staatssecretaris aan niet op dat verzoek in te gaan, omdat de brief van de burger niet leidt tot nieuwe inzichten. In beroep overwoog de rechtbank – in lijn met de tot dan geldende rechtspraak van de Afdeling⁵⁵ – dat de staatssecretaris van OCW op grond van artikel 3.4 Erfgoedwet alleen ambtshalve wijzigingen kan aanbrengen in het register, maar dat

hij geen besluit hoeft te nemen op een verzoek tot wijziging van het register.

Enigszins verrassend ziet de Afdeling aanleiding om terug te komen van haar eerdere rechtspraak. Uit de systematiek van de Awb volgt volgens de Afdeling dat indien een ambtshalve beslissing van de staatssecretaris om het register te wijzigen een beschikking is, het verzoek van een belanghebbende om een zodanige beschikking te nemen een aanvraag is in de zin van artikel 1:3, derde lid, Awb. Uit artikel 1:3, tweede lid, Awb volgt kortom dat de afwijzing van een dergelijke aanvraag een beschikking is. Dat in artikel 3.4 Erfgoedwet is bepaald dat de staatssecretaris ambtshalve een besluit kan nemen om het Rijksmonumentenregister te wijzigen, maakt dit volgens de Afdeling niet anders. Daarmee wordt namelijk niet uitgesloten dat daartoe door een belanghebbende ook een aanvraag kan worden gedaan. De enkele stelling in de MvT bij artikel 3.4 Erfgoedwet dat een verzoek niet de status van een aanvraag heeft, is volgens de Afdeling onvoldoende om af te wijken van de systematiek van de Awb. De Afdeling acht het onwenselijk dat tegen de ambtshalve wijziging van het register bij de bestuursrechter kan worden opgekomen, maar dat tegen de weigering om het register te wijzigen een belanghebbende zich zou moeten wenden tot de burgerlijke rechter. Het gevolg van deze uitspraak van de Afdeling is dus dat tegen de reactie van de staatssecretaris bezwaar en beroep openstond; hij zal alsnog op het bezwaar moeten beslissen. De Afdeling heeft deze gewijzigde jurisprudentielijn in een uitspraak van 8 mei 2024 reeds opnieuw toegepast.⁵⁶

Een iets andere situatie deed zich voor in een uitspraak van het College van 9 april 2024.⁵⁷ Een varkenshouder verzocht de Minister van LNV om ambtshalve toekenning van varkensrechten op grond van de Meststoffenwet (hierna: Msw). De minister zag daartoe geen mogelijkheid, het daartegen gemaakte bezwaar werd niet-ontvankelijk verklaard omdat geen sprake was van een besluit. Het College onderschreef de visie van de minister. De Msw biedt de minister namelijk géén grondslag om (ambtshalve) varkensrechten toe te kennen. Het aantal varkensrechten volgt namelijk reeds uit de Wet herstructurering varkenshouderij. De afwijzende reactie van de minister om geen varkensrechten toe te kennen, is dus geen besluit en het verzoek van de varkenshouder om varkensrechten toe te kennen was geen aanvraag om een besluit te nemen. Het bezwaar is terecht niet-ontvankelijk verklaard.

3.6 Plan

Besturen is plannen.⁵⁸ Maatregelen van het bestuur staan vaak niet op zichzelf en moeten soms op elkaar worden afgestemd. Een van de middelen om die samenhang zichtbaar te maken en afstemming te bereiken, is de maatregelen onder te brengen in een plan. Of een plan kan worden

52 Cbb 13 juni 2023, ECLI:NL:CBB:2023:293, AB 2023/274, m.nt. L.J.A. Damen.

53 Cbb 19 december 2023, ECLI:NL:CBB:2023:738, AB 2024/41, m.nt. L.J.A. Damen en Cbb 13 februari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:84, AB 2024/197, m.nt. L.J.A. Damen.

54 ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1508, Gst. 2024/65, m.nt. P.J. Huisman & N. Jak.

55 Bijv. ABRvS 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3040.

56 ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1968.

57 Cbb 9 april 2024, ECLI:NL:CBB:2024:258.

58 Vgl. N.S.J. Koeman, *Een wereld te winnen* (afscheidsrede UvA), Amsterdam: Vossiuspers UvA, p. 10-14.

aangemerkt als besluit waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend, is afhankelijk van het antwoord op de vraag of het plan op rechtsgevolg is gericht. Daarvoor is vereist dat het plan een wettelijke basis heeft en dat de betreffende wettelijke regeling rechtsgevolgen verbindt aan de inhoud van het plan. Informatieve en indicatieve plannen zullen daarom, anders dan operationele plannen, meestal niet op rechtsgevolg zijn gericht.⁵⁹

Het College stond in een uitspraak van 30 januari 2024 voor de vraag of het bevoegd was te oordelen over het door enkele belanghebbende zorgaanbieders ingesteld beroep tegen het Verdeelplan 2023 medische vervolgoopleidingen (hierna: Verdeelplan) van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS).⁶⁰ Het College had dus te beoordelen of het Verdeelplan is gebaseerd op een wettelijke grondslag en was gericht op rechtsgevolg. Het College overwoog dat de Minister van VWS het Verdeelplan baseerde op zijn aanwijzingsbevoegdheid van artikel 7 van de Wet Marktordering gezondheidszorg (hierna: Wmg). Maar het verdeelplan als zodanig is echter volgens het College geen aanwijzing, want anders dan de aanwijzingen zelf worden de jaarlijkse verdeelplannen niet nader uitgewerkt of opgenomen in beleidsregels van de Nederlandse Zorgautoriteit (hierna: Nza). Het Verdeelplan is daarnaast ook niet meegedeeld aan de Eerste en Tweede Kamer, wat op grond van artikel 8 Wmg wel moet als het gaat om een voorgenomen aanwijzing die door de Nza moet worden uitgewerkt in een beleidsregel. Het verdeelplan is volgens het College te beschouwen als concretisering van een eerdere aanwijzing, in dit geval de maximum opleidingsplaatsen per opleidende zorgaanbieder voor het jaar 2023, en is in dit opzicht gericht op rechtsgevolg. Omdat aldus sprake is van een wettelijke grondslag en een gerichtheid op rechtsgevolg, is het Verdeelplan volgens het College een besluit waartegen onvankelijk beroep kan worden ingesteld.

3.7 Overige besluiten van algemene strekking

Op 17 juli 2024 heeft de voorzitter van de Afdeling staatsraden A-G's Widdershoven en Snijders verzocht een conclusie te nemen over de vraag of een beslissing over het wijzigen van een bijlage bij de Regeling zorgverzekering (hierna: Rvz) moet worden aangemerkt als een algemeen verbindend voorschrift dan wel als een concretiserend besluit van algemene strekking. In het eerste geval is de civiele rechter bevoegd; in het tweede geval de bestuursrechter. Aanleiding voor dit verzoek om conclusie is een hoger beroep van de Minister van VWS tegen een uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 18 april 2023.⁶¹ In die uitspraak oordeelde de rechtbank dat de plaatsing van een medicijn op de bijlage van de Rzv kwalificeert als concretiserend besluit van algemene strekking. Deze plaatsing bevat volgens de rechtbank geen zelfstandige normstelling, maar concretiseert de toepasselijkheid van een in het Besluit

zorgverzekering opgenomen algemeen verbindend voorschrift.

De rechtbank Zeeland-West-Brabant kwam op 25 januari 2024 tot een andersluidend oordeel.⁶² Volgens de Bredase rechtbank is géén sprake van een concretiserend besluit van algemene strekking aangezien de plaatsing van een medicijn op de bijlage een niet-appelleerbare wijziging van een algemeen verbindend voorschrift betreft. Volgens de rechtbank is sprake van een algemene abstracte formulering die herhaaldelijk toepasbaar is, hoewel het besluit de betreffende producent ook raakt. Daarmee zoekt de rechtbank Zeeland-West-Brabant aansluiting bij een eerdere uitspraak van de rechtbank Rotterdam.⁶³

De voorzitter van de Afdeling heeft de A-G's gevraagd algemene uitgangspunten voor het vaststellen van het karakter van besluiten om op het grensvlak tussen algemeen verbindend voorschrift en concretiserend besluit van algemene strekking te formuleren, de vraag te beantwoorden of de plaatsing van een medicijn op de bijlage bij de Rzv moet worden aangemerkt als een algemeen verbindend voorschrift of een concretiserend besluit van algemene strekking en om aandacht te besteden aan de gevolgen van de keuze voor een algemeen verbindend voorschrift dan wel concretiserend besluit van algemene strekking voor de normen waaraan de rechter kan toetsen en de rechtsbeschermingsmogelijkheden van andere belanghebbenden dan de partijen.

Over (de kwalificatie van) concretiserende besluiten van algemene strekking deed verder het College uitspraak op 23 mei 2024.⁶⁴ In deze zaak, tussen de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) en een energievereniging, werd opgekomen tegen de WACC voor de warmteleveranciers over de periode 2018-2022 en 2023-2025. Het College stond aldus voor de vraag of sprake was van een appellabel besluit. Partijen waren het erover eens, zij vonden dat de vaststelling van de WACC een concretiserend besluit van algemene strekking was. Het College sluit zich daarbij in deze uitspraak aan. Het College herhaalt dat een concretiserend besluit van algemene strekking het toepassingsbereik van een algemeen verbindend voorschrift naar tijd, plaats, persoon of object nader bepaalt (concretiseert dit), maar daarbij niet voorziet in een zelfstandige normstelling. De vaststelling van de WACC betreft volgens het College de invulling van het 'redelijk rendement' en daarmee de nadere concretisering van het toepassingsbereik van artikel 7, tweede lid, Warmtewet. Met deze invulling wordt het toepassingsbereik van de rendementstoets van artikel 7, tweede lid, Warmtewet beperkt tot warmteleveranciers die een rendement behalen dat boven de WACC ligt. Zonder die concretisering kan de toets namelijk van toepassing zijn op iedere warmteleverancier.

59 Vgl. ABRvS 16 januari 2002, ECLI:NL:ABRV:2002:AL2392, AB 2002/204, m.nt. C.M. Bitter.

60 CBb 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:41, AB 2024/84, m.nt. A.C. Hendriks.

61 Rb. Amsterdam 18 april 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:4026.

62 Rb. Zeeland-West-Brabant 25 januari 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:714.

63 Rb. Rotterdam 23 december 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:12298.

64 CBb 23 mei 2024, ECLI:NL:CBB:2024:399.

Verder bespreken wij hierna twee rechtbankuitspraken. De rechtbank Midden-Nederland deed op 11 januari 2024 uitspraak in een zaak tussen verschillende universitair medische centra (hierna: umc's) en de Minister van VWS.⁶⁵ Die zaak draaide om een besluit om bepaalde medische handelingen op grond van de Wet op de bijzondere medische verrichtingen te concentreren bij twee umc's. Om dat te bereiken, heeft de minister in een ministeriële regeling het Planningsbesluit 2008 in die zin gewijzigd en voor de niet-aangewezen universitair medische centra een transitieperiode van tweeënhalf jaar opgenomen. De rechtbank oordeelt dat het Planningsbesluit 2008 een algemeen verbindend voorschrift is, voor zover daarin een beperking wordt aangebracht voor het verrichten van de medische handelingen in twee umc's. Deze onderdelen van het Planningsbesluit kunnen namelijk worden aangemerkt als algemene, abstracte regels die zich zonder nadere normering voor herhaalde concrete toepassing lenen. De aanwijzing van het Erasmus MC en het UMCG zonder tijdsbeperking en de aanwijzing van de andere umc's voor de transitieperiode van tweeënhalf jaar kwalificeert de rechtbank als een concreterend besluit van algemene strekking, omdat de minister hiermee naar plaats en tijd concretiseert waar de medische handelingen uitgevoerd zullen blijven worden. Het Planningsbesluit 2008 bevat op dit punt geen zelfstandige normstelling en leent het zich niet voor enige vorm van herhaalde toepassing. Het is een eenmalige aanwijzing. Een vergelijkbare redenering hanteert de rechtbank Amsterdam in een uitspraak van 19 februari 2024.⁶⁶ Enkele ondernemers kwamen in beroep tegen een besluit van het college van B en W van Amsterdam, waarbij hun parkeervergunningen werden ingetrokken. Deze ondernemers voldeden volgens het college van B en W niet langer aan de voorwaarden, aangezien op de locaties van de ondernemers niet langer parkeervergunningen voor bedrijven worden uitgegeven (door het college van B en W bestempeld als nulplafond). Nadat de rechtbank heeft vastgesteld dat het nulplafond een grond kan vormen voor intrekking van de parkeervergunningen, toetst zij exceptief het besluit waarbij dat nulplafond is ingesteld. Dit is het Uitwerkingsbesluit 2016. Dat is naar het oordeel van de rechtbank een concreterend besluit van algemene strekking, omdat daarin wordt bepaald hoe de vergunningplafonds er per deelgebied uitzien. De ondernemers hebben overigens het gelijk aan hun zijde. Het is de rechtbank niet gebleken dat het college bij het voorbereiden en nemen van (dit onderdeel van) het Uitwerkingsbesluit de negatieve gevolgen daarvan voor een bepaalde groep, namelijk vergunninghouders die al een vergunning hadden, nadrukkelijk heeft betrokken, de afweging deugdelijk heeft gemotiveerd of daarnaar onderzoek heeft gedaan.

4. Varia

4.1 Aanvraag

Een aanvraag is een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen. Er zijn in deze periode uitspraken gedaan over niet-belanghebbenden; uitspraken waarin aan de orde was wat door appellanten precies gevraagd was en een uitspraak waarin mensen geen aanvraag wilden indienen en daarna bij de bestuursrechter betoogden dat zij wel een aanvraag hadden ingediend. Eerst komen enkele niet-belanghebbenden aan bod.

Degene die een besluit (aan)vraagt voor een project of een locatie, waarover diegene geen zeggenschap heeft en zeer waarschijnlijk ook niet kan krijgen, is geen belanghebbende. Een reactie van het bestuur is dan geen besluit, want het is niet gedaan op een aanvraag. Dat valt ook nog te memoreren bij het onder punt 1.4 al besproken verzoek inzake een omgevingsvergunning voor een nieuwe kiosk om gemeentegrond bij een gemeente die toch geen medewerking als eigenaar wilde verlenen.⁶⁷ De Afdeling verwijst naar vaste rechtspraak. Een verzoeker om een omgevingsvergunning wordt verondersteld belanghebbende te zijn bij een beslissing op het door hem ingediende verzoek. Dit is anders indien aannemelijk is dat een bouwplan niet kan worden verwezenlijkt. Die situatie doet zich voor, omdat de gemeente eigenaar is van de locatie, de gemeente geen toestemming wil verlenen voor de verwezenlijking van het ingediende bouwplan en appellant niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij in weerwil daarvan aanspraak kan maken op enig recht om opnieuw een kiosk op de locatie te gaan exploiteren.

Vergelijkbaar is een Afdelingsuitspraak over een beslissing om een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een coffeeshop buiten behandeling te laten. De gemeente was eigenaar van de grond waarop betrokkene de coffeeshop wilde exploiteren. Het college was niet bereid om toestemming te verlenen voor het gebruik van die grond. De Afdeling concludeert dat zich een privaatrechtelijke belemmering voordeed in verband waarmee het project niet kan worden uitgevoerd.⁶⁸

Ook handhavingsverzoeken kunnen gedaan worden door niet-belanghebbenden. Een afwijzing levert dan geen besluit op. Omwonenden vroegen de minister vanwege geroverlast om handhavend optreden tegen een biogasbedrijf op grond van de Verordening (EG) 1069/2009 en de Meststoffenwet. Die regelgeving strekt echter niet tot bescherming van de ingeroepen persoonlijke belangen. De omwonenden zijn daarom geen belanghebbenden bij het handhavingsverzoek, met als voorspelbare gevolgen dat het verzoek om handhaving geen aanvraag is en de reactie daarop geen besluit is.⁶⁹

65 Rb. Midden-Nederland 11 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:51.

66 Rb. Amsterdam 19 februari 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1109.

67 ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1509.

68 ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:116.

69 CBB 23 juli 2024, ECLI:NL:CBB:2024:498.

Dan bespreken we uitspraken over wat precies door appellanten gevraagd wordt. Als een verzoek tot het nemen van een besluit gedaan wordt, dan levert dat ook een aanvraag op wanneer een bijzondere wet die figuur wilde uitsluiten. Dat volgt uit de Afdelingsuitspraak die wij uitgebreider hebben besproken in paragraaf 3.5. Indien een ambtshalve beslissing van de staatssecretaris om een register te wijzigen een beschikking is, dan is het verzoek van een belanghebbende om een zodanige beschikking te nemen een aanvraag. Dat wordt niet anders wanneer de wettelijke regeling, in dit geval de Erfgoedwet, niet zo'n beschikking op aanvraag mogelijk maakt.⁷⁰

Als belanghebbenden nogal algemeen "handhaving" vragen, dan is dat goed genoeg als aanvraag om een besluit te nemen. Een brief die erop gericht is om het college te bewegen handhavend op te treden tegen de op percelen van appellant ondervonden wateroverlast, die volgens appellant en anderen zou zijn veroorzaakt door weglekkende kwelstromen uit het natuurgebied ten gevolge van ter plaatse genomen waterhuishoudingsmaatregelen, was naar het oordeel van de Afdeling concreet genoeg om te kunnen leiden tot een verplichting voor het college om nader onderzoek te doen naar de gestelde overtreding. De brief voldeed ook verder aan de vereisten voor een aanvraag als bedoeld in artikel 4:2, eerste lid, Awb. De brief had moeten worden opgevat als een verzoek om handhaving en daarmee als een aanvraag om een besluit te nemen.⁷¹

Mensen kunnen ook handhavingsverzoeken doen die per definitie niet gehonoreerd kunnen worden omdat het bestuursorgaan niet beschikt over een bevoegdheid die kan leiden tot honorering. De daarmee overeenstemmende afwijzing is dan toch een besluit. Het College vond BreinPoli belanghebbende bij het door haar ingediende verzoek om handhaving. Dat verzoek moest worden opgevat als een verzoek aan de NZa om CZ een aanwijzing te geven die ertoe strekt dat CZ met BreinPoli als zorgaanbieder (een) contract(en) sluit over de inkoop en levering van zorg. Hierbij heeft BreinPoli een objectief, actueel en persoonlijk belang dat rechtstreeks is betrokken bij de beslissing op haar verzoek, aldus het College. Die belanghebbendheid leverde echter niets op, want het handhavingsverzoek stuit af op artikel 79, eerste lid, Wmg. Daarin is bepaald dat de NZa geen aanwijzing als bedoeld in de artikelen 76 tot en met 78g Wmg geeft omtrent de beoordeling of behandeling van individuele gevallen door degene tot wie de aanwijzing is gericht. De NZa heeft dus geen bevoegdheid om in te grijpen bij individuele geschillen over overeenkomsten tussen zorgaanbieders en ziektekostenverzekeraars, waaronder ook geschillen over het niet-contracteren.⁷²

Wie er – ten slotte – voor kiest om geen aanvraag in te dienen, wordt daaraan gehouden. In paragraaf 4.3 bespreken we de desbetreffende zaak waarin mensen de keuze maakten om geen aanvraag met een formulier in te dienen. Dat levert de bevinding op dat geen aanvraag is gedaan.

4.3 **Formulieren**

De weigering om een formulier in te vullen, kan de conclusie opleveren dat geen aanvraag is gedaan. Appellanten hadden zich via een gemeentelijke website gemeld om bijstand op grond van de Participatiewet. Een gemeentelijk consulent zond appellanten een aanvraagformulier om in te vullen, te ondertekenen en met bijlagen aan het college te sturen. Dat dezen ze niet, maar ze berichtten dat de keuze om de aanvraag überhaupt doorgang te laten vinden mede afhankelijk is van de wijze waarop het college het inkomen uit arbeid vaststelt. Het college stelde de aanvraag met toepassing van artikel 4:5 Awb buiten behandeling. Na wat processuele omwegen oordeelde de Raad dat het college appellanten na de melding in staat heeft gesteld een aanvraag in te dienen. Appellanten hebben het door het college gebruikte aanvraagformulier, ondanks herhaalde verzoeken van het college, niet ingevuld, ondertekend en ingediend. De Raad memoreert dat appellanten naar eigen zeggen eerst de door hen gewenste duidelijkheid wilden hebben over de vraag wat onder 'inkomen van een zelfstandig ondernemer' moet worden verstaan, alvorens een aanvraag in te dienen. De conclusie is dat geen aanvraag om bijstand tot stand is gekomen.⁷³

5. **Meerzijdige (rechts)handelingen**

We kwamen in deze kroniekperiode geen aardige uitspraken tegen over bestuurshandelingen in relatie tot meerzijdige (rechts)handelingen. We volstaan daarom met een korte verwijzing naar paragraaf 1.1, waar we aandacht besteden aan verbreding van de rechtsmacht van de bestuursrechter in relatie tot bevoegdhedenovereenkomsten.

70 ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1508, Gst. 2024/65, m.nt. P.J. Huisman & N. Jak.

71 ABRvS 17 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1598.

72 CBB 2 juli 2024, ECLI:NL:CBB:2024:437. Idem CBB 2 juli 2024, ECLI:NL:CBB:2024:436 en CBB 2 juli 2024, ECLI:NL:CBB:2024:435.

73 CRvB 28 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1041.