

## University of Groningen

### Bestuurshandelingen

Bassie, R.; van Male, R.M.; Schulmer, F.M.E.; van der Veen, G.A.

*Published in:*  
 Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
 Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
 2023

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Bassie, R., van Male, R. M., Schulmer, F. M. E., & van der Veen, G. A. (2023). Bestuurshandelingen. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2023(1), 28-40. Artikel NTB 2023/9.

#### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Bestuurshandelingen

NTB 2023/9

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

**\*In de met een (\*) gewaarmerkte (sub)paragrafen hebben zich onvoldoende ontwikkelingen voorgedaan. Deze komen derhalve in onderstaande kroniek niet aan de orde. De kroniek beslaat de periode van april 2022 tot en met december 2022.**

## 1. Algemeen: het begrip besluit

### 1.1 Algemene ontwikkelingen

Een harde doctrinaire regel is dat een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb dient te berusten op een specifieke bevoegdheidsverschaffende wettelijke grondslag. Zeer incidenteel wordt die regel opzijgeschoven ten gunste van wensen voor publiekrechtelijke rechtsbescherming tegen beslissingen die strikt genomen geen besluiten zijn omdat de grondslag ontbreekt.

Eén van de leerstukken voor die tournure is het leerstuk van de publiekrechtelijke taak. Het leerstuk is onder meer

bekend van ABRvS 10 april 1995, ECLI:NL:RVS:AK3508, AB 1995, 498 m.nt. G.A. van der Veen, opgenomen in T. Barkhuysen e.a. (red.), *AB Klassiek*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 281 e.v. (Long Lin). In zeer bijzondere gevallen kan een beslissing van een bestuursorgaan die wordt genomen in het kader van een aan dat bestuursorgaan toegekende publieke taak die niet op een specifieke bevoegdheidstoe-kennende publiekrechtelijke grondslag berust, toch als een besluit in de zin van de Awb worden aangemerkt.

In twee Afdelingsuitspraken van 14 september 2022 over evacuatie van Afghanen deed zich zo'n bijzonder geval voor (ECLI:NL:RVS:2022:2592 en ECLI:NL:RVS:2022:2684). Het kabinet had besloten om een motie van de Tweede Kamer uit te voeren en heeft daarvoor bij brief van 11 oktober 2021 een speciale voorziening getroffen. Het kabinet deed dat onder meer wegens de jarenlange inzet van Nederland voor vrede en veiligheid in Afghanistan. Nederland is daarbij op allerlei manieren ondersteund door personen uit Afghanistan en voelt zich daarom verantwoordelijk voor die personen en hun familieleden, omdat voor hen een levensbedreigende crisissituatie is ontstaan door de machtsovername door de Taliban, eerder in 2021. Dat deze groepen personen zich bevinden buiten de Nederlandse rechtsmacht, betekent niet dat de betrokken bestuursorganen over hen geen rechtsgevolgen in het leven kunnen roepen, aldus de Afdeling. De bestuursorganen hebben volgens de Afdeling aldus de publieke taak aan zich getrokken om zich in te spannen om de overkomst van de in die brief genoemde groepen personen van Afghanistan naar Nederland te faciliteren. Een beslissing om, in overeenstemming met de brief van 11 oktober 2021, de overkomst van personen van Afghanistan naar Nederland te faciliteren, houdt in dit bijzondere geval dus een publiekrechtelijke rechtshandeling in. Het rechtsgevolg van een positieve beslissing is een inspanningsverplichting om de overkomst van de desbetreffende personen van Afghanistan naar Nederland te faciliteren. De Afdeling merkt zo'n beslissing aan als een besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb. In hun zeer lezenswaardige en lange noot in *JB 2022/180* bespreken J.J.M. Peters & J.A.F. Peters het leerstuk van de publiekrechtelijke taak nader. Zij achten de keuze van de Afdeling voor openstelling van de publiekrechtelijke rechtsbescherming in de beide zaken verrassend. Als die weg dan geopend moest worden, vinden zij de toepassing van het leerstuk van de publiekrechtelijke taak wel de beste manier daarvoor.

### 1.2 Schriftelijke beslissing

Een besluit moet een schriftelijke beslissing zijn. Daarvan is ook sprake wanneer in een rapport van bevindingen een mondelinge beslissing wordt weergegeven, zo oordeelt het CbB in CbB 26 april 2022, ECLI:NL:CBB:2022:187, AB 2022/212, m.nt. T.N. Sanders. Aan appellant (veehouder) was een last onder bestuursdwang opgelegd. Een toezicht-houder van de NVWA heeft op 10 januari 2018 een controle

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

verricht op het bedrijf van appellant en naar aanleiding daarvan een rapport van bevindingen opgesteld. Op diezelfde dag wordt de last onder bestuursdwang opgelegd met een aantal maatregelen die direct genomen dienden te worden en een aantal maatregelen die voor 11 januari 2018 om 14:00 uur genomen dienden te worden. De toezichthouder verricht de volgende dag opnieuw een controle en geeft daarbij mondeling een nieuwe begunstigingstermijn in plaats van 11 januari 2018 om 14:00 uur. Ook naar aanleiding van deze controle wordt een rapport van bevindingen opgesteld, waaruit de mondelinge verleende nieuwe begunstigingstermijn kenbaar blijkt. Daarmee wordt volgens het College voldaan aan het schriftelijkheidsvereiste van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Annotator Sanders merkt in de noot op dat de Afdeling eerder tot de conclusie is gekomen dat het mondeling laten weten dat de overtreder nog een laatste kans heeft om de overtreding op te heffen geen besluit is (ABRvS 18 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3550). Daar was de mondelinge boodschap echter niet (naderhand) op schrift gesteld. Onderhavige uitspraak is volgens Sanders moeizaam, omdat het rapport van bevindingen is opgesteld door de toezichthouder. Daarmee wordt niet voldaan aan het vereiste dat het besluit door een bestuursorgaan moet zijn genomen. Voorts kan een besluit niet in werking treden voor het bekend is gemaakt. Het besluit tot verlenging van de nieuwe begunstigingstermijn is in dit geval pas na afloop van de begunstigingstermijn bekendgemaakt, terwijl verlenging van een reeds verstreken begunstigingstermijn niet zou moeten kunnen volgens de Afdeling.

In Cbb 18 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:710 betrof het ook een handhavingsskwestie, maar ging het om een sluiting van een bedrijf dat pas 18 maanden nadien op schrift was gesteld. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit besluit na een inspectie het bedrijf van appellante per direct te sluiten. Anderhalf jaar later stelt de minister dit besluit op schrift en maakt hij het bekend. Hoewel de sluiting na een maand weer is opgeheven, wendt appellante rechtsmiddelen aan tegen het op schrift gestelde besluit tot sluiting. Appellante voert onder meer aan dat de minister niet bevoegd was om over te gaan tot sluiting zonder dit op schrift te stellen. De minister kan geen verklaring geven voor het anderhalf jaar na dato pas op schrift stellen van het besluit. Het College vernietigt het op schrift gestelde besluit uiteindelijk wegens strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel, en voorziet zelf in de zaak. Het besluitbegrip komt niet expliciet aan bod in deze uitspraak. Dat had wat ons betreft wel mooi gekund, nu ten tijde van de sluiting geen sprake was van een op schrift gesteld besluit.

In CRvB 12 mei 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1121, AB 2022/366, m.nt. A.M.L. Jansen werd een mondelinge mededeling aan een ambtenaar gelijkgesteld met een besluit. De mondelinge mededeling bracht een wijziging mee in de rechten en plichten van de ambtenaar, namelijk vervroegde uitroting.

CRvB 6 oktober 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2146, AB 2022/365, m.nt. L.J.A. Damen laat zich tot onvrede van annotator Damen niet uit over de vraag of een WhatsAppbericht schriftelijk is. Een WhatsAppbericht 'Dat was de laatste verlenging' bleek niet gericht op rechtsgevolg, waarmee voor de Raad de kous af was. Het ging overigens om een verblijf in de opvang op basis van een daartoe strekkend besluit dat gelding had tot 16 februari 2019. Het ging erom of een mededeling in een WhatsAppbericht in relatie tot dat besluit op rechtsgevolg was gericht.

### 1.3 Bestuursorgaan

In ABRvS 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2085 stond de vraag centraal of de directeur van EURAC een bestuursorgaan is dat besluiten in de zin van de Awb kan nemen. EURAC staat voor Erasmus Universiteit Rotterdam Accountancy, Auditing en Controlling B.V. en is via EUR Holding een dochtermaatschappij van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR). EURAC heeft appellant per brief medegedeeld dat de door hem ingediende klachten over de organisatie van het onderwijs en de wijze van bejegening ongegrond worden verklaard en zijn verzoek wordt afgewezen. Volgens de Afdeling is EURAC geen bestuursorgaan, omdat EURAC niet kan worden aangemerkt als orgaan van de EUR – dat een a-orgaan is. De EURAC is een krachtens privaatrecht ingestelde vennootschap en biedt zelfstandig onderwijs aan op privaatrechtelijke grondslag. Ook zijn aan EURAC geen publiekrechtelijke bevoegdheden toegekend tot het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten, waardoor het evenmin een b-orgaan is. Appellant dient zich daarom te wenden tot de civiele rechter.

Het bestuur van de stichting Blik op Werk is daarentegen wel een bestuursorgaan, zo volgt uit ABRvS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:696, AB 2022/290, m.nt. J.A.F. Peters & J.J.M. Peters, en JB 2022/62, m.nt. M.C.A. Hermans. Het bestuur van de stichting heeft CIEPA Taal medegedeeld dat het Blik op Werk Keurmerk, toepassingsgebied Inburgeren, niet aan haar wordt toegekend, omdat zij niet voldoet aan alle normen. Alleen voor inburgeringscursussen bij instellingen met dit keurmerk kunnen inburgeringsplichtigen een lening van de overheid krijgen, dat wordt toegekend door de stichting. De rechtbank had overwogen dat de stichting geen bestuursorgaan is, omdat een publiekrechtelijke bevoegdheid ontbreekt. De Afdeling komt echter tot het oordeel dat het bestuur van de stichting met het toekennen van het keurmerk openbaar gezag uitoefent en daarom een b-orgaan, en dus een bestuursorgaan, is. Daarbij is van belang dat het hebben van het keurmerk rechtsgevolg heeft voor de cursusinstelling, namelijk het vatbaar worden van diens diensten voor overheidsfinanciering. Het niet toekennen van het keurmerk is zodoende is een besluit. De annotatoren gaan onder meer in op het rechtsgevolg van dit besluit (Peters & Peters) en op de toekenning van het openbaar gezag (Hermans).

#### 1.4 **Publiekrechtelijk**

De hoofdregel is dat het bestuursorgaan de bevoegdheid tot het verrichten van publiekrechtelijke rechtshandelingen slechts kan ontlenen aan specifieke wettelijke voorschriften. Op die hoofdregel bestaan in zeer bijzondere gevallen uitzonderingen. De uitzondering van de publiekrechtelijke taak is er een van. Die leek wat in onbruik te raken, zoals onder punt 1.1 al even is gememoreerd. In ABRvS 14 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2592, *JB* 2022/180, m.nt. J.A.F. Peters & J.J.M. Peters komt de publiekrechtelijke taak weer in beeld. Nadat de Taliban Kabul hadden ingenomen, tracht Nederland voor allerlei personen die de Nederlandse overheid hebben bijgestaan de overkomst uit Afghanistan naar Nederland te faciliteren. Appellanten hebben de Afghaanse nationaliteit en verblijven in Afghanistan. Een familielid heeft de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht om voor appellanten de overkomst uit Afghanistan naar Nederland te faciliteren. Een projectdirecteur van het Ministerie van Defensie heeft daarop per brief laten weten dat appellanten niet onder de omschrijving van de over te komen groepen vallen. Deze brief is volgens de Afdeling een besluit. De rechtbank heeft het beroep van appellanten niet-ontvankelijk verklaard, omdat geen sprake zou zijn van een besluit wegens het ontbreken van een publiekrechtelijke bevoegdheid. De Afdeling komt echter tot het oordeel dat het faciliteren van de overkomst van personen uit Afghanistan een publieke taak is die niet op een specifieke bevoegdheidstoekennende publiekrechtelijke grondslag berust en verwijst daarvoor naar ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2222, r.o. 7.1.<sup>2</sup> De brief van de projectdirecteur van het Ministerie van Defensie is daarom een besluit. De Afdeling oordeelt vervolgens dat het besluit onbevoegd is genomen, omdat niet de projectdirecteur maar de Minister van Buitenlandse Zaken bevoegd is om een dergelijk besluit te nemen. Zie van dezelfde datum ook ECLI:NL:RVS:2022:2684, de uitvoerige noot bij onderhavige uitspraak en de opmerkingen die wij in deze kroniek onder 1.1 opnamen.

In ABRvS 14 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2695 werd geen uitzondering op bovengenoemde hoofdregel aangenomen. Appellant en haar kind hebben de Afghaanse nationaliteit en wonen in Afghanistan. De vader van het kind heeft de Nederlandse nationaliteit. Appellant heeft de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht om aan haar kind een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap af te geven, maar de minister wijst dit verzoek af. De Afdeling onderzoekt of een publiekrechtelijke grondslag bestaat voor het afgeven van een dergelijke verklaring. Dat is niet het geval. Het college van burgemeester en wethouders en de Minister van Binnenlandse Zaken kunnen op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming en de Wet basisregistratie personen een verklaring afgeven om

aan te tonen dat de aanvrager de Nederlandse nationaliteit heeft. De minister heeft echter niet de bevoegdheid om een dergelijke verklaring af te geven. Zodoende is er geen specifiek wettelijk voorschrift dat een bevoegdheid tot het afgeven van een dergelijke verklaring voor de minister bevat. Evenmin is sprake van een uitzondering op de hoofdregel dat de bevoegdheid tot het verrichten van een rechtshandeling moet worden ontleend aan een specifiek wettelijk voorschrift, omdat op grond van de Rijkswet op het Nederlanderschap bij de burgerlijke rechter een verzoek tot vaststelling van het Nederlanderschap kan worden gedaan en ook vanuit het oogpunt van rechtsbescherming daarom geen aanleiding bestaat de afwijzing aan te merken als besluit in de zin van de Awb.

Een publiekrechtelijke grondslag ontbrak eveneens in ABRvS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:691. Appellant heeft het college van burgemeester en wethouders gevraagd of het aansprakelijkheid erkent voor de wijze waarop het is omgegaan met een integriteitskwestie. De uitkomst van een civiele procedure over diezelfde integriteitskwestie is dat appellant de proceskosten dient te vergoeden aan de gemeente. Het college van burgemeester en wethouders heeft het te betalen bedrag verrekend met twee openstaande vorderingen van appellant jegens de gemeente. Appellant kan zich niet vinden in de wijze van afhandeling van de vorderingen en maakt hiertegen bezwaar. De vraag rijst of het verrekenen van de vorderingen een besluit is in de zin van de Awb. Dat is volgens de rechtbank en Afdeling niet het geval. Voor het verrekenen van de vorderingen dient appellant zich tot de burgerlijke rechter te wenden. Daarnaast is er geen publiekrechtelijke bevoegdheid op grond waarvan het college van burgemeester en wethouders aansprakelijkheid kan erkennen voor de wijze waarop het heeft omgegaan met de integriteitskwestie, nu appellant op grond van een privaatrechtelijke overeenkomst met een uitzendbureau werkzaam was bij de gemeente.

#### 1.5 **Rechtshandeling**

Het besluitvereiste waar het meest om te doen is, is de vraag of sprake is van een rechtshandeling: een handeling gericht op het hebben van rechtsgevolg. Dat is ook in deze kroniek het geval. In eerdere kronieken is reeds stilgestaan bij uitspraken over informele of op beleidsregels gebaseerde waarschuwingen die al dan niet met een besluit moeten worden gelijkgesteld.<sup>3</sup> Deze kroniekperiode deed het College wederom een uitspraak daarover: CBb 26 juli 2022, ECLI:NL:CBB:2022:439, *AB* 2022/277, m.nt. A.C. Hendriks. Appellanten zijn zorgverzekeraars en hebben voor twee overtredingen van transparantievoorschriften een waarschuwing gekregen van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) op grond van de Beleidsregel Handhaving. De waarschuwing behelst dat wanneer binnen twee jaar nogmaals overtreding van de transparantievoorschriften wordt geconstateerd, zwaardere formele maatregelen zoals een boete zullen worden getroffen. Vaste jurisprudentie is dat

<sup>2</sup> Die zaak gaat over het al dan niet toekennen van tipgeld door de Minister van Financiën aan appellant, die een schaduwboekhouding van een bedrijf heeft overgelegd aan de Belastingdienst en daarmee de klok luidde over bouwfraude.

<sup>3</sup> Zie o.a. *NTB* 2021/149.

waarschuwingen in principe geen besluiten zijn in de zin van de Awb, omdat ze niet zijn gericht op rechtsgevolg. Dat kan anders zijn wanneer de waarschuwing is gebaseerd op een wettelijk voorschrift en een voorwaarde is voor het toepassen van een sanctiebevoegdheid of met de waarschuwing een norm wordt geconcretiseerd. Volgens het College is de waarschuwing van de NZa geen besluit, omdat de waarschuwing geen wettelijke basis heeft, er geen aanwijzing of aansporing in zit en er geen norm wordt geconcretiseerd. De waarschuwing verplicht appellanten volgens het College niet zich op een concrete wijze te gedragen. Evenmin dient de waarschuwing te worden gelijkgesteld met een besluit, omdat niet is gebleken dat het onredelijk bezwarend is om een handhavingsbesluit uit te lokken. Onderhavige waarschuwing heeft dus geen rechtsgevolg. Annotator Hendriks merkt op dat het College de conclusie van advocaat-generaal Widdershoven nog slechts enkele malen in haar uitspraken had verwerkt. Deze uitspraak betreft één van die uitspraken, waaruit bovendien blijkt dat het College zijn jurisprudentie inzake het gelijkstellen van waarschuwingen – inhoudende dat waarschuwingen in principe geen besluit zijn – sinds de conclusie van Widdershoven niet heeft bijgesteld.

Van een waarschuwing die wel moet worden aangemerkt als bestuurlijk rechtsoordeel en waarvan de Afdeling het onevenredig bezwarend acht om een sanctiebesluit uit te lokken en aan de orde te stellen bij de bestuursrechter, is sprake in ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3163, AB 2023/9, m.nt. A.C. Hendriks. Appellant had ten onrechte een specialistentitel gevoerd en krijgt een waarschuwing. In de waarschuwing staat dat hij de Wet BIG heeft overtreden, waarmee volgens de Afdeling sprake is van een bestuurlijk rechtsoordeel. Omdat appellant niet meer als arts kan werken zonder in overtreding te zijn, vermoedelijk niet meer zal worden gevraagd om als arts werkzaam te zijn in Nederland, een overtreding gepaard zou gaan met een diskwalificatie van titelmisbruik en de mogelijkheid tot het verkrijgen van bestuursrechtelijke rechtsbescherming niet langer bestaat, is het afwachten van een daadwerkelijk sanctiebesluit onevenredig bezwarend. De waarschuwing moet daarom met een besluit worden gelijkgesteld.

Uitlatingen over de bevoegdheid van een bestuursorgaan kunnen rechtsgevolg hebben. Vaste jurisprudentie van de Afdeling is dat de mededeling van een bestuursorgaan dat het niet bevoegd is om het door verzoeker gewenste rechtsgevolg te bewerkstelligen in principe een besluit is in de zin van de Awb, omdat de mededeling een oordeel inhoudt over het bestaan en de reikwijdte van de veronderstelde bevoegdheid. Uit ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2469, *M en R* 2022/93, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en *BR* 2022/78, m.nt. R. Basse blijkt dat geen sprake is van een besluit wanneer aan het bestuursorgaan waaraan het verzoek is gericht in het geheel geen bevoegdheid is toegekend in het kader van de uitvoering van de wettelijke regeling waarop het verzoek ziet en het bestuursorgaan ook geen bemoeienis heeft met de uitvoering en handhaving van deze wettelijke regeling voor zover

die aan andere bestuursorganen is opgedragen. Het laatste was echter niet het geval in de genoemde uitspraak. De Vereniging Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond had een preventief handhavingsverzoek ingediend bij de Minister van Economische Zaken en Klimaat met betrekking tot het voorbereiden en plaatsen van windturbines. Volgens de minister zijn de colleges van burgemeester en wethouders van de twee gemeenten waar de windturbines staan het bevoegd gezag met betrekking tot handhaving. Omdat bij de vergunningverlening gebruik is gemaakt van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling van artikel 36, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening<sup>4</sup> en daardoor onduidelijkheid bestaat over de vraag welk gezag bevoegd is om handhavend op te treden, is de mededeling van de minister van meer dan feitelijke aard en daarom een besluit in de zin van de Awb.

Wanneer de vraag zich voordoet of een handeling van het bevoegd gezag een rechtshandeling betreft, is daarvan vaak geen sprake. De vraag of het blokkeren van een kenteken een rechtshandeling is, kwam aan bod in ABRvS 10 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2327. Omdat appellant vijf of meer boetes niet heeft betaald, meldt het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) appellant dat zijn kenteken zal worden geblokkeerd vanaf een bepaalde datum. De melding van het CJIB is volgens de Afdeling een feitelijke constatering dat minstens vijf boetes niet zijn betaald en heeft geen rechtsgevolgen. Rechtsgevolgen ontstaan pas wanneer de Rijksdienst Wegverkeer (RDW) de tenaamstelling van een kenteken weigert, omdat een kentekenblokkade is geregistreerd.

In ABRvS 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2250 stond de vraag centraal of een brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, waarin deze meedeelt dat de Staat der Nederlanden haar rechten die voortvloeien uit de kwalitatieve verplichtingen bij akte van cessie heeft overgedragen aan de provincie Overijssel, een besluit is in de zin van de Awb. Uit de uitspraak blijkt niet dat aan de brief een verzoek van appellant of andere besluiten vooraf zijn gegaan. Appellant was in het verleden een kwalitatieve verplichting aangegaan met de Staat der Nederlanden. De daartoe opge maakte akte bepaalt dat alle geschillen die verband houden met de akte worden beslecht door de burgerlijke rechter in Den Haag. De Afdeling komt tot het oordeel dat de brief met de mededeling van cessie geen publiekrechtelijke rechtshandeling inhoudt en dus geen besluit is.

Van een rechtshandeling is geen sprake wanneer het college van burgemeester en wethouders weigert aangifte te doen van overtredingen van het bestemmingsplan. Partijen hadden hierom verzocht in (de aanvulling van) hun handhavingsverzoek. De Afdeling oordeelt in ABRvS 6 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1019 dat de mededeling geen aangifte te

4 Op grond van artikel 3.36, eerste lid, van de Wro kunnen de betrokken ministers gezamenlijk een besluit nemen op de aanvraag om een besluit dat onder de rijkscoördinatierегeling valt, wanneer het bevoegd gezag niet of niet tijdig op de aanvraag beslist. De betrokken ministers stellen zich dan in de plaats van het bevoegd gezag.



doen geen besluit is in de zin van de Awb. Het doen van aangifte betreft feitelijk handelen en is niet gebaseerd op een publiekrechtelijke bevoegdheid, maar op een rechtsplicht neergelegd in het Wetboek van Strafvordering.

In ABRvS 16 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:754, AB 2022/249, m.nt. L.J.A. Damen overweegt de Afdeling dat het toesturen van een afvalpas een feitelijke handeling betreft. Wanneer het bevoegd gezag weigert de afvalpas toe te sturen, weigert het een feitelijke handeling te verrichten. Het meedelen van de weigerig heeft dan geen rechtsgevolg en is geen besluit in de zin van de Awb. Annotator Damen benadrukt in zijn noot het onderscheid tussen (a) op rechtsgevolg gericht zijn en (b) daadwerkelijk rechtsgevolg hebben. Dit is van belang, omdat hiermee valt of staat of er sprake is van een besluit in de zin van de Awb, hetgeen bepaalt naar welke rechter – bestuurs of burgerlijk – men zich moet wenden.

Het Examenadviesburo is voornemens vervoersexamens te gaan afnemen en heeft het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) gevraagd om haar hard- en software te controleren en accepteren. Het CBR ziet geen taak voor zichzelf en verwijst het Examenadviesburo door naar de beleidsverantwoordelijke ministeries. Uitsluitend het CBR is bevoegd de examens af te nemen die het Examenadviesburo voornemens is af te gaan nemen. Het CBR heeft daartoe de bevoegdheid hard- en software te controleren, maar kan niet op aanvragen van andere partijen beslissen of hen de bevoegdheid toekennen om (ook) examens af te nemen. De Afdeling overweegt dat het CBR geen publiekrechtelijke bevoegdheid heeft om de beeldschermexamens van andere organisaties te controleren en accepteren. De brief met doorverwijzing van het CBR is daarom geen besluit in de zin van de Awb, aldus de Afdeling in ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2152, AB 2022/260, m.nt. A.C. Hendriks.

Wanneer voor het bevoegd gezag geen zelfstandige bevoegdheid bestaat, maar deze gebonden is aan hetgeen uit (hogere) wetgeving voortvloeit, is evenmin sprake van een rechtshandeling. Appellante heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verzocht geitenbokjes te mogen slachten volgens een bepaald protocol om die op de markt te brengen als categorie 3-materiaal dierlijk bijproduct. De minister heeft dit verzoek afgewezen, omdat de geitenbokjes niet kunnen worden beschouwd als categorie 3-materiaal wegens het ontbreken van een zogenaamde post mortem keuring. De vraag rijst of dat een besluit in de zin van de Awb is. Wanneer sprake is van categorie 3-materiaal, volgt uit Verordening 1069/2009 en dat is niet iets dat de minister bepaalt. De mededeling van de minister dat de dieren zonder post mortem keuring niet als categorie 3-materiaal kunnen worden beschouwd, is volgens het College daarom geen op rechtsgevolg gerichte handeling (Cbb 15 november 2022, ECLI:NL:CBB:2022:754). Dat een soortgelijke mededeling geen op rechtsgevolg gerichte handeling was, oordeelde het Cbb reeds in een Fipronil-uitspraak (Cbb 15 oktober 2019, ECLI:NL:CBB:2019:495, r.o. 4.1.5), die ook in

de uitspraak van 15 november 2022 wordt aangehaald. Het College overweegt voorts dat er geen reden bestaat om de afwijzing van het verzoek met een besluit gelijk te stellen, omdat – voor zover al sprake zou zijn van een bestuurlijk rechtsoordeel – niet is gebleken dat het onevenredig belastend zou zijn voor appellante om een handhavingsbesluit uit te lokken.

In een aantal uitspraken over de Wet dieren was evenmin sprake van rechtshandelingen. Het betreft Cbb 23 augustus 2022, ECLI:NL:CBB:2022:567 en van dezelfde datum ECLI:NL:CBB:2022:568 en ECLI:NL:CBB:2022:569. Het gaat in deze uitspraken om de vraag of de reactie op een aanmelding voor keuringswerkzaamheden een besluit is in de zin van de Awb. Appellante slacht varkens. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit laat, op verzoek van appellante, aan appellante weten dat op bepaalde dagen geen keuringspersoneel kan worden ingepland voor het slachten. Volgens het College is geen sprake van een publiekrechtelijke grondslag voor de beslissingen op de aanmeldingen van appellante en zijn de keuringswerkzaamheden feitelijk van aard. De reactie op de aanmelding is in zoverre ook feitelijk van aard, nu die slechts tot gevolg heeft dat het personeel van de toezichthouder(s) niet overeenkomstig de aanmelding van appellante worden ingeroosterd. Dit heeft niet tot gevolg dat bijvoorbeeld niet zou mogen worden geslacht, vlees niet geschikt wordt verklaard voor menselijke consumptie of geen gezondheidsmerk wordt aangebracht. De reactie van de minister op de aanmelding voor keuringswerkzaamheden is daarom niet op publiekrechtelijk rechtsgevolg gericht.

Ook de mail van de gemachtigde van het bestuur van stichting Zonova (een stichting die het bestuur vormt van verschillende Amsterdamse basisscholen) is geen rechtshandeling, zo overweegt de Raad in CRvB 15 juli 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1613, AB 2022/306, m.nt. L.J.A. Damen. Het bestuur van de stichting heeft ontslag verleend aan appellante. Appellante verzoekt de gemachtigde van het bestuur om terug te komen op de beslissing op bezwaar (ongegronde) inzake in het ontslagbesluit. De gemachtigde bericht appellante hierop dat geen sprake is van een besluit en dat het desbetreffende ontslagbesluit reeds onherroepelijk is. De Raad overweegt dat het bericht van de gemachtigde van het bestuur geen besluit is in de zin van de Awb, omdat geen sprake is van een handeling gericht op rechtsgevolg. Daarbij acht de Raad van belang dat de gemachtigde met verbazing kennis heeft genomen van het verzoek, het verzoek zou doorsturen aan het bestuur en verzoekt om nadere uitleg. Daaruit concludeert de Raad dat dit bericht er niet op is gericht een bevoegdheid, recht of verplichting voor appellante te doen ontstaan of teniet te doen. De Raad gaat helaas niet in op de overige elementen van het besluitbegrip, zoals het bestuursorgaan. Annotator Damen merkt in zijn noot op dat de Raad vaststelt dat het bericht van de gemachtigde (a) niet op rechtsgevolg is gericht, waardoor de Raad niet toekomt aan (b) of het bericht rechtsgevolg heeft en benadrukt daarmee het onderscheid tussen beide.

In ABRvS 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3079 ging het om een verzoek aan de korpschef tot verstrekking van gegevens. De korpschef wees het verzoek af en die afwijzing was geen besluit. Appellante had de korpschef verzocht om een politiedossier te mogen ontvangen. In haar brief heeft zij uiteengezet dat zij problemen heeft met haar buurman en haar verhuurder. Zij heeft zich verschillende keren tot de politie gewend onder andere wegens mishandeling. Zij zou graag het dossier waarin deze gegevens zijn opgenomen, willen ontvangen zodat zij bij een mogelijke rechtsgang inzichtelijk kan maken welke acties zij heeft ondernomen. De Afdeling constateerde dat er op grond van de Wet politiegegevens geen afschriften kunnen worden verkregen van de documenten waarin verwerkte politiegegevens zijn opgenomen. Een wettelijke grondslag om een verzoek om een politiedossier te mogen ontvangen ontbreekt. De afwijzing van dergelijk verzoek is geen besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb, maar een feitelijke handeling die niet op rechtsgevolg is gericht.

Tot slot is geen sprake van een besluit in de zin van de Awb wanneer een gemeente een bericht op de gemeentelijke website plaatst met de inhoud dat met de NTR (een publieke omroep) is afgestemd dat bij de Sinterklaasintocht uitsluitend roetveegpieten zullen worden ingezet, zo volgt uit ABRvS 22 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1716. De Afdeling laat in het midden waarom dit geen besluit is in de zin van de Awb. In ieder geval is geen sprake van een rechtshandeling.

### 1.6 Fictief besluit

Een positieve fictieve beschikking is van rechtswege verkregen, indien niet tijdig op een aanvraag wordt besloten waarop de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Deze *lex silencio positivo* is niet van toepassing wanneer een besluit moet worden genomen ter uitvoering van een gerechtelijke uitspraak, zo volgt uit ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:993, *Gst. 2022/54*, m.nt. B. van der Vorm. De rechtbank Midden-Nederland had eerdere besluiten van het college van burgemeester en wethouders over een aanvraag om een omgevingsvergunning vernietigd en het college van burgemeester en wethouders opgedragen opnieuw te besluiten op de aanvraag. Het college van burgemeester en wethouders stelt die aanvraag uiteindelijk buiten behandeling, waarop aanvrager meent dat een vergunning van rechtswege is verkregen. De Afdeling oordeelt dat dat niet het geval is, omdat het niet (tijdig) nemen van een besluit ter uitvoering van een gerechtelijke uitspraak niet kan leiden tot een positieve fictieve beschikking. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3255. In die uitspraak baseert de Afdeling haar oordeel op de memorie van toelichting bij paragraaf 4.1.3.3 van de Awb.<sup>5</sup>

### 1.7 Met een besluit gelijkgestelde handeling

Een in een raadsvergadering aangenomen motie kan niet worden gelijkgesteld met een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. In ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2160 verzocht appellant de rechter om schadevergoeding, omdat een door hem te ontwikkelen woningbouwproject geen doorgang heeft gevonden. Appellant betoogt schade te hebben geleden door het aannemen van een raadsmotie, omdat als gevolg daarvan de medewerking aan de in het coalitieakkoord opgenomen woningbouwproject is gestaakt. De motie zou daarom gelijkgesteld moeten worden met een besluit. De Afdeling overweegt dat een motie een politiek oordeel betreft dat niet is gericht op rechtsgevolg. Wanneer een motie wordt aangenomen, schept dat op zichzelf geen juridische verplichtingen. Voor zover de gemeente als gevolg van de motie de medewerking aan het bouwproject zou hebben gestaakt (door overeenkomsten met de eigenaar van de grond op te zeggen) is sprake van privaatrechtelijke rechtshandelingen.

## 2. Negatieve besluiten

### 2.1 Niet nemen en weigeren van een besluit

De Afdeling heeft reeds geoordeeld dat de weigering om een bestemmingsplan vast te stellen gelijk moet worden gesteld met een besluit in de zin van de Awb (ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:948, onder 7). In ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2625 oordeelt de Afdeling dat dit niet anders is wanneer de weigering om een bestemmingsplan vast te stellen een reactie is op een verzoek van een niet-belanghebbende (zie ook ABRvS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3004, r.o. 6). De uitspraak gaat over de afwijzing van een verzoek van Retailplan tot wijziging van een bestemmingsplan. Volgens de raad is Retailplan geen belanghebbende, omdat het geen zakelijk recht zou hebben op het perceel waar het een supermarkt wil vestigen en daartoe ook nog geen concrete plannen bestaan. Omdat Retailplan geen belanghebbende zou zijn, is volgens de raad geen sprake van een verzoek om een besluit te nemen in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Dat het in onderhavige zaak gaat om een weigering in reactie op een verzoek van een niet-belanghebbende, leidt niet tot een ander oordeel dan in 2017. De vraag of het verzoek tot vaststelling van het bestemmingsplan is gedaan door Retailplan als belanghebbende is niet aan de orde, aldus de Afdeling.

In CRvB 2 juni 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1235, *AB 2022/275*, m.nt. L.J.A. Damen oordeelt de Raad dat de weigering van het college van burgemeester en wethouders om een vaststellingsovereenkomst vast te stellen waarin de garantieregeling van een ontslagbesluit wordt verruimd, een besluit is. Betrokkene was werkzaam bij de gemeente Maastricht, maar is in 2019 eervol ontslag verleend, waartegen hij bezwaar heeft gemaakt. Onderdeel van het ontslag is een garantieregeling. Minnelijk overleg tussen betrokkene en het college van burgemeester en wethouders volgt, waarbij betrokkene uiteindelijk akkoord gaat met een voorstel van de gemachtigde van het college van burgemeester en

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31579, nr. 3, p. 51-52.

wethouders en dit ondertekent. Het college van burgemeester en wethouders weigert een besluit tot vaststelling van de minnelijke regeling te nemen. De Raad oordeelt dat het voorstel als vaststellingsovereenkomst (vso) heeft te gelden. Vaste jurisprudentie is reeds dat een vso met nadere afspraken over de uitoefening van de ontslagbevoegdheid van een bestuursorgaan als besluit moet worden aangemerkt. Omdat in onderhavige vso de in het ontslagbesluit opgenomen garantieregeling wordt verruimd, zou de bekrachtiging van de vso door het college van burgemeester en wethouders een besluit zijn. Zodoende is ook de weigering om de vso vast te stellen een besluit. Daarbij is van belang dat op 1 januari 2020 de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in werking is getreden. Op grond van de Ambtenarenwet 2017 behouden besluiten die zijn genomen voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding artikel I van de Wnra hun geldigheid. Als zij ook voor de inwerkingtreding bekend zijn gemaakt, blijft het oude recht van toepassing op de behandeling van eventueel bezwaar en beroep. In onderhavige zaak dateren het ontslag en de vso van voor de inwerkingtreding van de Wnra. Omdat de vso onderdeel uitmaakt van de bezwaarprocedure, moet de weigering de vso vast te stellen onder de werking van de Ambtenarenwet 2017 (en dus het oude recht) worden geschaard. Dat de weigering de vso vast te stellen van na de datum van inwerkingtreding van de Wnra dateert, doet daar niet aan af. Zie over het overgangsrecht van de Wnra en de vraag of sprake is van een besluit ook CRvB 27 oktober 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2309.

ABRvS 6 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1019, die hiervoor al kort is behandeld onder het kopje 'rechtshandeling', ging om de weigering van het college van burgemeester en wethouders om aangifte te doen wegens overtredingen van het bestemmingsplan. De mededeling geen aangifte te doen is naar oordeel van de Afdeling geen besluit, maar een feitelijke handeling. Zodoende is evenmin sprake van het weigeren om een besluit te nemen.

### 2.3 Intrekken van een besluit

Als de bestuursrechter een besluit vernietigt, betekent dat vrijwel altijd dat het besluit moet worden geacht nooit te hebben bestaan. Dat geldt echter niet bij de intrekking van een besluit, aldus de Afdeling in ABRvS 16 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1408, AB 2022/195 m.nt. R. Ortlep. De uitspraak ziet op een vreemdelingengezin dat per 12 maart 2021 in bewaring was gesteld in navolging van asielbesluiten van 11 maart 2021, maar jegens wie de bewaringsmaatregelen per 23 maart 2021 reeds waren opgeheven naar aanleiding van een uitspraak van de voorzieningenrechter. Op 26 augustus 2021 trekt de staatssecretaris de asielbesluiten in vanwege uitspraken van de Afdeling van 28 juli 2021 over de feitelijke situatie van statushouders in Griekenland. De rechtbank had geoordeeld dat de asielbesluiten van 11 maart 2021 moeten worden geacht nooit te hebben bestaan en dus niet ten grondslag konden worden gelegd aan de maatregelen van bewaring van 12 maart 2021. De Afdeling overweegt echter dat intrekking niet per definitie

het effect heeft dat het besluit moet worden geacht nooit te hebben bestaan. Verder is voor de rechtmatigheid van de maatregel van belang dat de uitspraken van de Afdeling dateren van enkele maanden na beëindiging van de bewaring van de vreemdelingen, waardoor de staatssecretaris daarmee geen rekening kon houden.

## 3. Soorten besluiten

### 3.1 Algemeen verbindende voorschriften

L.J.J. Rogier heeft er in het *Caribisch Juristenblad* 2021 nr. 10, p. 309-314 op gewezen dat de begrippen van het algemene bestuursrecht van Curaçao hier en daar afwijken van die van het Nederlandse bestuursrecht. Zo wordt een ministerieel algemeen verbindend voorschrift (in Nederland: ministeriële regeling) er ministeriële regeling met algemene werking genoemd en wordt er soms ook nog wel – net als voorheen in Nederland – de term Beschikking voor gebruikt (Curaçaose Beschikking maatregelen openbare orde COVID-19). Rogier vindt meer eenheid van terminologie waar deze onnodig afwijkt alleszins gewenst.

Een algemeen verbindend voorschrift is een naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regel, die is uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent (o.a. ABRS 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2060 en ABRS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595).

Ontbreekt regelgevende bevoegdheid bij de regelgever omdat deze hem niet is geattribueerd of ge(sub)delegeerd, dan kan hooguit sprake zijn van beleidsregels, namelijk wanneer algemene regels, niet zijnde algemeen verbindende voorschriften, zijn vastgesteld over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. In de uitspraak ABRS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1972 (AB 2022/352 m.nt. H.E. Bröring) bleek een regeling zelfs niet aangemerkt te kunnen worden als een vorm van beleidsregels.

De zaak ging over kwaliteitseisen voor tolken en vertalers. Betrokkene stond van 2 oktober 2009 en 3 november 2014 ingeschreven als vertaler in het Register beëdigde tolken en vertalers (Rbtv) en op 3 november 2019 was haar laatste inschrijving van rechtswege geëindigd. Op 4 november 2019 had ze een aanvraag tot inschrijving als vertaler Nederlands-Arabisch, Arabisch-Nederlands, Nederlands-Frans en Frans-Nederlands ingediend, die door de minister was aangemerkt als aanvraag voor hernieuwde inschrijving in de zin van artikel 4 van het Besluit verlenging inschrijving Rbtv. Deze aanvraag was afgewezen omdat betrokkene niet aan de werkervaringseisen van artikel 11, aanhef en onder a, Besluit beëdigde tolken en vertalers (Bbtv) voldoet. Daarin is bepaald dat een inschrijving van een beëdigde vertaler wordt verlengd als onder meer is aangetoond dat ten minste 4.000 woorden aan professionele werkopdrachten als beëdigde vertaler zijn verricht. De toepasselijke regelgeving



hiervoor staat in de Wet beëdigde tolken en vertalers (Wbtv), het Bbtv en het Besluit verlenging inschrijving Bbtv. De juridische status van deze laatste regeling was onduidelijk. Zij is vastgesteld door de Raad voor Rechtsbijstand, maar op basis waarvan is duister, nu niet blijkt van een gedelegeerde of gemandateerde bevoegdheid tot regelgeving. Wel heeft de minister aan de Raad voor Rechtsbijstand mandaat verleend voor de uitoefening van de aan hem, de minister, geattribueerde bevoegdheden inzake nieuwe en verlengde inschrijvingen, waaronder mandaat “tot het vaststellen van beleidsregels met betrekking tot de gemandateerde beschikkingsbevoegdheden.”

Het probleem was dat de in de wet en de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde eisen betrekking hebben op nieuwe en verlengde inschrijvingen, maar niet op aanvragen voor een hernieuwde inschrijving, zoals die van betrokkene. De Afdeling overwoog daarover het volgende:

“4.3. Volgens de aanhef van het Besluit verlenging inschrijving Rbtv heeft de raad hierin nadere regels gesteld voor de uitvoering van de voorwaarden die gelden voor de verlenging van een inschrijving in het Rbtv. De raad heeft niet de bevoegdheid om namens de minister een ministeriële regeling vast te stellen. In het Besluit verlenging inschrijving Rbtv staat ook niet dat het namens de minister is genomen. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, is het Besluit verlenging inschrijving Rbtv dus geen ministeriële regeling. Ter zitting heeft de minister verklaard dat het Besluit verlenging inschrijving Rbtv beleidsregels bevat. Ingevolge artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht zijn beleidsregels bij besluit vastgestelde algemene regels, niet zijnde algemeen verbindende voorschriften, over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Beleidsregels normeren de uitoefening van een bestuursbevoegdheid, maar kunnen niet zelf een bevoegdheid creëren.

4.4. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van de Wbtv kan een inschrijving in het Rbtv op aanvraag van de beëdigde tolk of vertaler worden verlengd. In artikel 11 van het Bbtv staan nadere regels over de kennis en werkervaring die voor verlenging moeten worden aangetoond. Ter zitting heeft de minister, onder verwijzing naar de geschiedenis van de totstandkoming van de Wbtv, gesteld dat een verzoek tot inschrijving dat is ingediend nadat de termijn van de vorige inschrijving is verlopen, niet aangemerkt kan worden als een verzoek tot verlenging. Dit volgt ook uit artikel 2, eerste lid, van het Besluit verlenging inschrijving Rbtv. Wat in artikel 4 van het Besluit verlenging inschrijving Rbtv is bepaald over hernieuwde inschrijving, is dus geen nadere invulling van de bevoegdheid tot verlenging.

In de Wbtv en het Bbtv staan regels over inschrijving en verlenging van een inschrijving, maar niet over hernieuwde inschrijving. Er is dan ook geen wettelijke grondslag voor het stellen van nadere regels over hernieuwde inschrijving door de raad. Los daarvan kunnen dergelijke nadere regels niet worden gesteld in beleidsregels, omdat die slechts een invulling kunnen zijn van een al bestaande bevoegdheid. De raad mocht dus niet in beleidsregels een binnen vijf jaar na het verlopen van een eerdere inschrijving ingediende aanvraag tot inschrijving kwalificeren als een verzoek tot hernieuwde inschrijving en evenmin daaraan nadere eisen stellen. Artikel 4 van het Besluit verlenging inschrijving Rbtv is daarom onverbindend. De rechtbank heeft dit niet onderkend en heeft ten onrechte overwogen dat de minister het verzoek van appellante terecht heeft aangemerkt als een verzoek tot hernieuwde inschrijving.

Dit laat onverlet dat de Afdeling het belang van gekwalificeerde tolken en vertalers onderschrijft. De verlengingsvereisten dragen daaraan bij. De Afdeling begrijpt dan ook dat de minister het, zoals op de zitting naar voren is gebracht, onwenselijk vindt dat die vereisten niet gelden als een tolk of vertaler pas na het verlopen van de inschrijving een nieuwe aanvraag indient. Op de zitting is gezegd dat de raad al eerder bij het ministerie heeft gemeld dat de wetgeving op dit punt een lacune bevat, maar dat dit standpunt toen niet werd gedeeld. Om een aanvraag ook na het verlopen van de inschrijving aan de verlengingsvereisten te kunnen toetsen, moet deze lacune alsnog worden weggenomen en moet worden voorzien in een toereikende wettelijke grondslag.

(...)

6. Omdat artikel 4 van het Besluit verlenging inschrijving Rbtv onverbindend is, moet het verzoek van appellante worden aangemerkt als aanvraag tot inschrijving in de zin van artikel 4 en 5 van de Wbtv. De minister heeft ter zitting erkend dat appellante voldoet aan de eisen die gesteld worden aan een aanvraag tot inschrijving. De Afdeling zal daarom zelf in de zaak voorzien door het besluit van 6 februari 2020 te herroepen, te bepalen dat de aanvraag van appellante tot inschrijving in het Rbtv als vertaler Nederlands-Arabisch, Arabisch-Nederlands, Nederlands-Frans en Frans-Nederlands wordt ingewilligd en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. De minister moet de inschrijving feitelijk in het Rbtv verwerken.”

ABRS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2394 (*Boekel*) laat buiten twijfel dat een bevoegd genomen besluit om een regelgevende bevoegdheid te delegeren aan een ander bestuursorgaan ook als algemeen verbindend voorschrift heeft te gelden. Zie hierover de gedegen analyse in de annotatie van H.P. Wiersema & K.M.G. Hamelink bij deze uitspraak (*JB 2022/156*). De uitspraak van de Afdeling gaat over een besluit van het college van burgemeester en wethouders

van Boekel tot gedeeltelijke herziening van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte “Omgevingsplan Buitengebied 2016” dat de gemeenteraad op 22 februari 2018 had vastgesteld. Een dergelijk bestemmingsplan maakt het mogelijk om te experimenteren met de mogelijkheden van de komende Omgevingswet. Het herzieningsbesluit van het college van burgemeester en wethouders berust op een delegatiebesluit van de gemeenteraad van 28 maart 2018. Het besluit van het college van burgemeester en wethouders (Veegplan 5 respectievelijk 7) maakt het onder meer mogelijk om in het buitengebied een ruiterhotel te realiseren.

“De Afdeling onderschrijft de conclusie van de AG dat een delegatiebesluit waarmee de bevoegdheid om een bestemmingsplan of een omgevingsplan vast te stellen door de gemeenteraad aan het college wordt gedelegeerd, een algemeen verbindend voorschrift is. Steun voor deze opvatting vindt de Afdeling in de totstandkomingsgeschiedenis van de Derde tranche Awb. Op blz. 181 van de memorie van toelichting (*Kamerstukken II 1993/1994, 23 7000, nr. 3, toelichting bij het latere artikel 10:19 Awb*) waar, meer in het algemeen, wordt stilgestaan bij de aard van een delegatiebesluit en het volgende wordt opgemerkt: “Voor delegatie geldt, evenals voor mandaatverlening, dat de burger moet kunnen nagaan of de delegataris wel bevoegd is. Daarom verplicht dit artikel tot vermelding van de vindplaats van het delegatiebesluit. Bij regelgeving kan het overigens de voorkeur verdienen die vermelding in de toelichting op te nemen (vgl. Aanwijzing 86 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Het delegatiebesluit zal, anders dan een besluit tot mandaatverlening, veelal moeten worden gepubliceerd in een officiële publicatie, nu een dergelijk besluit moet worden gekwalificeerd als een algemeen verbindend voorschrift.” Dit brengt mee dat het delegatiebesluit bekend had moeten worden gemaakt op de wijze beschreven in artikel 139 en 140 van de Gemeentewet, zoals deze artikelen luiden ten tijde van belang. In dit geval is dat niet gebeurd, zodat het delegatiebesluit moet worden geacht niet in werking te zijn getreden (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL0733). In zoverre is sprake van een bevoegdheidsgebrek. De Afdeling ziet evenwel aanleiding om dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van Awb te passeren, omdat kan worden vastgesteld dat belanghebbenden niet door dit gebrek zijn benadeeld. Daarvoor is het volgende van belang. Vast staat dat de raad het delegatiebesluit in zijn vergadering van 28 maart 2018 heeft genomen en dat het delegatiebesluit vervolgens is gepubliceerd op de in artikel 3:42 van de Awb beschreven wijze. De inhoud van het delegatiebesluit is beschikbaar gesteld op de website van de gemeente, waarop ook het bestemmingsplan is te raadplegen, terwijl bij de bekendmaking van de bestreden bestemmingsplannen naar deze vindplaats is verwezen. Appellant 1 en appellant 2 en anderen hebben geen beroepsgrond over de bevoegdheid van het college en de kenbaarheid van het delegatiebesluit aangevoerd. Uit

hun beroepschriften blijkt dat de inhoud van het delegatiebesluit bij hen bekend is en dat zij, net als de raad en het college, ervan uitgaan dat het delegatiebesluit in werking is getreden. De Afdeling ziet in dit gebrek dan ook geen reden voor vernietiging van het bestreden besluit. Dit neemt niet weg dat het delegatiebesluit wel alsnog overeenkomstig de Bekendmakingswet bekend moet worden gemaakt, ook met het oog op toekomstige besluitvorming.”

Deze uitspraak is tevens van belang voor de omvang van de delegatie van algemeen verbindende voorschriften in het algemeen en die van planregelingen in bestemmingsplannen in het bijzonder. De Afdeling heeft de conclusie van staatsraad advocaat-generaal A.G.A. Nijmeijer dat het primaat van de vaststelling van een planregeling bij de raad berust onderschreven, maar wijkt hiervan ten dele af.

“Het is dus aan de raad om te besluiten over het al dan niet delegeren van de bevoegdheid om delen van het plan vast te stellen. Daarbij dient de raad die delen van het plan waarvoor het college het bevoegde orgaan is, te begrenzen. De vraag of in een concreet geval sprake is van delegatie van delen van het plan, kan daarbij niet op voorhand op de door de AG bedoelde categoriale wijze worden beantwoord, maar is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De raad dient in het delegatiebesluit de bevoegdheid van het college voldoende concreet en objectief te begrenzen. Op grond van het delegatiebesluit moet dus uit een oogpunt van rechtszekerheid duidelijk en kenbaar zijn voor de vaststelling van welke delen van het bestemmingsplan het college het bevoegde orgaan is. Daarbij kan de bevoegdheid ook worden begrensd door beleidsregels van de raad, mits de begrenzing van de bevoegdheid op grond van die beleidsregels voldoende concreet en objectief te bepalen is. De beantwoording van de vraag of in een concreet geval een delegatiebevoegdheid voldoende concreet en objectief is begrensd, hangt uiteindelijk af van de omstandigheden van dat geval. Ook het college kan beleidsregels vaststellen. Daarbij moet het gaan om beleidsregels die zien op de vraag hoe die gedelegeerde bevoegdheid in een concreet geval door het college wordt gebruikt. Die beleidsregels moeten blijven binnen de grenzen die in het delegatiebesluit zijn gesteld bij de gedelegeerde bevoegdheid en de beleidsregels van de raad.”

Annotator T. Groot (*AB 2022/317*) is hierover kritisch:

“Enerzijds neemt de Afdeling (...) het primaat van de raad bij vaststelling van een planregeling aan en trekt zij daaruit de conclusie dat een delegatiebesluit concreet en objectief moet zijn begrensd. Anderzijds acht de Afdeling het aanvaardbaar dat die begrenzing in de vorm van een beleidsregel geschiedt. Dat verhoudt zich echter niet goed met elkaar. Vanwege de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 Awb levert een beleidsregel naar zijn aard namelijk geen concrete begrenzing op. Het

gebruik van beleidsregels ter afbakening van de regelgevende bevoegdheid impliceert immers dat het bevoegd gezag op basis van artikel 4:84 Awb naar eigen inzicht kan afwijken van die regels. Dat staat haaks op de eis dat de gedelegeerde bevoegdheid in het delegatiebesluit concreet moet worden begrensd. Iets waarvoor de A-G al 'waarschuwde' in punt 8.11 van de conclusie."

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

In CRvB 26 augustus 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1859, AB 2022/326, m.nt. R. Stijnen, JB 2022/166, m.nt. J.H. Keinemans, NJB 2022/1979, heeft de Raad een beslissing van het eigen bestuur gekwalificeerd als een (wetsinterpreterende) beleidsregel als bedoeld in artikel 1:3 lid 4 van de Awb. Het bestuur van de Raad heeft besloten dat juridisch medewerkers en gerechtsauditeurs van de CRvB naast hun werk alleen nog mogen werken als rechter-plaatsvervanger of bij een bezwaarschriftencommissie als zij daarbij niet in aanraking komen met zaken in het sociaal domein die in geval van hoger beroep door de CRvB worden behandeld. Drie medewerkers van de CRvB hebben o.a. hiertegen bezwaar gemaakt. Het bestuur heeft deze bezwaren niet-ontvankelijk verklaard, omdat dit besluit een beleidsregel is als bedoeld in artikel 1:3 lid 4 van de Awb. De Raad heeft moeten beoordelen of de bezwaren terecht niet-ontvankelijk zijn verklaard. In het besluit van het bestuur is alleen beslist over de manier waarop het bestuur invulling wenst te geven aan het begrip 'ongewenst' als bedoeld in artikel 44 lid 6 van de Wvra. Als een rechterlijk ambtenaar melding maakt van een nevenbetrekking zal het bestuur nog een individuele beoordeling moeten maken. Het besluit van het bestuur behelst dus niet meer dan een algemeen kader aan de hand waarvan deze individuele beoordeling zal plaatsvinden. De Raad is daarom van oordeel dat de uitleg van wat 'ongewenst' is op zichzelf geen extern rechtsgevolg heeft. Dit maakt ook dat – anders dan de betrokken medewerkers hebben aangevoerd – het besluit van het bestuur geen 'bundel van beschikkingen' is. De betrokken medewerkers van de CRvB hebben ook nog aangevoerd dat sprake is van een concretiserend besluit van algemene strekking. De Raad volgt dit betoog niet. Een concretiserend besluit van algemene strekking is een nader besluit dat geen zelfstandige normstelling bevat en strekt ertoe om een al bestaand algemeen verbindend voorschrift naar plaats, tijd en ruimte te concretiseren. Hiervoor is vereist dat het bestuursorgaan bevoegd is een dergelijk concretiserend besluit naar plaats, tijd of ruimte te nemen. Dat is volgens de Raad niet het geval. Het bestuur is op grond van artikel 44 lid 6 van de Wvra slechts bevoegd in individuele gevallen te beoordelen of een nevenfunctie ongewenst is. De Raad concludeert dat het besluit van het bestuur een (wetsinterpreterende) beleidsregel als bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb is. Daartegen kan ingevolge artikel 8:3 lid 1 aanhef en onder a i.c.m. artikel 7:1 van de Awb geen bezwaar worden gemaakt. Het bestuur heeft daarom de bezwaren terecht niet-ontvankelijk verklaard.

De Afdeling heeft in ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2628 beoordeeld of het vastgestelde bestemmingsplan van de gemeente Rijssen-Holtén (plan) in

strijd is met de Nota 'inbreidingsbeleid Rijssen-Holtén 2015' (Nota) en zo ja of de gemeenteraad (raad) heeft kunnen afwijken van dit beleid op grond van artikel 4:84 van de Awb. Volgens appellant is het plan namelijk in strijd met de Nota vastgesteld. Er is niet voldaan aan de toetsingscriteria 'niet bouwen achter bestaande woningen' en 'de kavels moeten grenzen aan de openbare weg'. Aangezien er geen sprake is van bijzondere omstandigheden heeft de raad volgens appellant niet kunnen afwijken van dit beleid op grond van artikel 4:84 van de Awb. Volgens de raad is het plan echter in overeenstemming met het gemeentelijk beleid. Er is daarom geen sprake van afwijken van het beleid als bedoeld in artikel 4:84 van de Awb. De voorwaarden in de Nota zijn volgens de raad niet limitatief of imperatief geformuleerd en er is ruimte om, gemotiveerd, striktere of ruimere randvoorwaarden te formuleren. In paragraaf 5.1 van de Nota is bepaald wanneer een gebiedsvisie moet worden opgesteld. Hierin staat onder andere dat in specifieke gevallen eerst een gebiedsvisie moet worden opgesteld om te bekijken of het in een bepaald gebied wel of niet gewenst is om in te breiden en zo ja, onder welke voorwaarden. Een gebiedsvisie heeft betrekking op een groot samenhangend gebied dat afwijkt van de meer planmatige stedenbouwkundige uitbreidingen. In paragraaf 5.2 van de Nota staat waaraan een gebiedsvisie met onderbouwing moet voldoen. Ook staat in die paragraaf o.a. dat voor de locatie(s) in het gebied waar in principe inbreiding mogelijk is stedenbouwkundige randvoorwaarden worden opgesteld. Daarin wordt specifiek voor de locatie aangegeven binnen welke randvoorwaarden ontwikkeld kan worden. Hierbij wordt met de voor de gebiedsvisie relevante voorwaarden en criteria uit hoofdstuk 4.2 rekening gehouden. Voor het betreffende gebied heeft de raad een Gebiedsvisie opgesteld. Hierin zijn verschillende locaties binnen het gebied getoetst op haalbaarheid als inbreidingslocatie voor woningbouw. In paragraaf 4.8 van de Gebiedsvisie zijn de randvoorwaarden voor de structuur en bebouwing op de in geschil zijnde ontwikkellocatie vastgelegd. De Afdeling kwalificeert deze als beleidsregels als bedoeld in artikel 1:3 lid 4 van de Awb. De Afdeling beoordeelt vervolgens of de Gebiedsvisie in strijd is met de Nota. In paragraaf 5.2 staat dat "met de voor de gebiedsvisie relevante voorwaarden en criteria uit hoofdstuk 4.2 rekening wordt gehouden". De Afdeling is van oordeel dat deze formulering niet maakt dat het hier gaat om limitatieve of imperatieve criteria. Ook in paragraaf 4.2 zelf staat wat de toetsingscriteria betreft slechts dat "rekening moet worden gehouden" met de toetsingscriteria. Dat is anders bij de voorwaarden in paragraaf 4.2: daar staat bij dat eraan "voldaan" moet worden. Dat in de Gebiedsvisie rekening is gehouden met de toetsingscriteria 'niet bouwen achter bestaande woningen' en 'de kavels moeten grenzen aan de openbare weg' blijkt naar het oordeel van de Afdeling uit paragraaf 3.14 van die visie. De raad heeft met die omstandigheden bij de vaststelling van de Gebiedsvisie dus rekening gehouden en er uitdrukkelijk voor gekozen om hier onder voorwaarden woningen toe te staan. De Afdeling ziet in wat appellant heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de Gebiedsvisie onrechtmatig is en dat het plan

daarop niet gebaseerd kon worden. De raad heeft geen gebruik gemaakt van artikel 4:84 van de Awb om af te wijken van de Nota.

### 3.3 *Vaste gedragslijn, richtlijn en aanwijzing*

Tijdens deze verslagperiode is ook een aardige uitspraak verschenen over (de verwijzing in de motivering van een besluit naar) een vaste gedragslijn. In het geschil dat heeft geleid tot ABRvS 11 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1372 heeft een van de betrokken appellanten de status van de beoordelingscriteria voor het aanwijzen van een ondergrondse restafvalcontainer ter discussie gesteld. Het betoog van deze appellant is dat het besluit onvoldoende is gemotiveerd, omdat niet is verwezen naar deze criteria en hieraan ook niet kenbaar is getoetst. Het college van burgemeester en wethouders hanteert voor het aanwijzen van locaties voor deze containers een aantal randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden zijn volgens het college van burgemeester en wethouders niet vastgelegd in beleidsregels. De Afdeling stelt vast dat in dit geval sprake is van een vaste gedragslijn. Het college van burgemeester en wethouders moet daarom de toepassing daarvan motiveren. Anders dan appellant betoogt, heeft het college van burgemeester en wethouders de vaststelling van de locatie wel aan de randvoorwaarden getoetst. Het besluit is op dit punt weliswaar summier gemotiveerd, maar vaststaat dat onder verwijzing naar de randvoorwaarden wel is gemotiveerd waarom het college van burgemeester en wethouders de locatie geschikt acht.

### 3.4 *Buitenwettelijk begunstigend beleid*

In Vz. CRvB 16 mei 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1154, *JWWB 2022/122*, *RSV 2022/97* heeft de voorzieningenrechter van de Raad de noodopvang voor dakloze gezinnen van de gemeente Amsterdam gekwalificeerd. De voorzieningenrechter heeft eerst beoordeeld of de verzoekster in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening opvang op grond van de Wmo 2015. Dat is niet het geval. Daarna rest de vraag of verzoekster in aanmerking komt voor de noodopvang dakloze gezinnen. De voorzieningenrechter overweegt dat deze noodopvang niet is gericht op maatschappelijke ondersteuning als bedoeld in de Wmo 2015, omdat deze noodopvang wordt geboden aan – vanuit het perspectief van de Wmo 2015 – zelfredzame gezinnen. En, maatschappelijke ondersteuning als bedoeld in de Wmo 2015 is juist bedoeld voor mensen die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. De regeling van gemeente Amsterdam is dus gunstiger dan de Wmo 2015, zodat volgens de voorzieningenrechter sprake is van buitenwettelijk begunstigend beleid. Aangezien tussen partijen niet in geschil was dat verzoekster niet voldoet aan de voorwaarden voor deze noodopvang én haar gronden over het internationale recht ook niet slaagden, heeft het college van burgemeester en wethouders de noodopvang kunnen weigeren.

In de zeer lezenswaardige ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3135, *NJB 2022/2621* heeft de Afdeling in navolging van rechtbank Den Haag de Regeling Moreel Joods Rechtsherstel (Regeling) van het college van burgemeester

en wethouders van gemeente Den Haag gekwalificeerd als buitenwettelijk begunstigend beleid. De gemeenteraad van Den Haag (raad) heeft beleid vastgesteld voor moreel rechtsherstel voor joodse eigenaren van geroofd vastgoed in Den Haag. Volgens de raad bestond en bestaat er strikt juridisch gezien geen aanspraak op compensatie. De raad spreekt daarom over moreel rechtsherstel. De rechtbank heeft geoordeeld dat de Regeling geen grondslag heeft in enig wettelijk voorschrift. De Regeling beoogt individueel en collectief moreel rechtsherstel te bieden voor een specifieke groep benadeelden als gevolg van de naheffingen na de oorlog. De Regeling heeft volgens de rechtbank daarom het karakter van buitenwettelijk begunstigend beleid. Daarom moet de bestuursrechter het bestaan en de inhoud van dergelijk beleid als een gegeven aanvaarden en is de rechterlijke toetsing beperkt tot de vraag of het bestuursorgaan het beleid consistent heeft toegepast. De Afdeling overweegt dat de Regeling geen wettelijke grondslag heeft. Hieruit volgt dat de Regeling moet worden aangemerkt als buitenwettelijke, zelfstandige en begunstigende beleidsregel. Opmerkelijk is de toevoeging van het woord 'zelfstandige'. De Afdeling heeft niet uitgelegd wat hiermee wordt bedoeld, maar normaliter wordt door rechtscollages slechts gesproken over buitenwettelijk en begunstigend beleid. Ook is opmerkelijk dat de Afdeling niet oordeelt dat het betoog van appellant dat niet alleen op consistente toepassing, maar ook op onverenigbaarheid met andere regelgeving en rechtsbeginselen moet worden getoetst, niet slaagt. De Afdeling overweegt echter dat deze meer omvattende toetsing, die (volgens de Afdeling) zou passen in de ontwikkeling waarin de bestuursrechter indringender is gaan toetsen, in dit geval niet zou leiden tot een ander resultaat. (zie in dit kader ook de overwegingen 24 en 25.) Kondigt de Afdeling hier een nieuwe beoordelingsmaatstaf van besluiten op grond van buitenwettelijk begunstigend beleid aan?

### 3.7 *Overige besluiten van algemene strekking*

Tot de besluiten van algemene strekking behoren de concretiserende besluiten van algemene strekking.

Rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep over het begrip concretiserend besluit van algemene strekking zal men niet snel vinden. Een zeldzaam voorbeeld is CRvB 23 mei 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AE4543, *AB 2002/279* m.nt. A.M.L. Jansen, *JB 2002/193* en *TAR 2002/141*.

Daarin werd geoordeeld dat een besluit tot aanwijzing van een functie voor functioneel leeftijdsontslag geen concretiserend besluit van algemene strekking is. Een dergelijk besluit behelst weliswaar geen zelfstandige rechtsnorm, maar het beperkt zich evenmin tot het bepalen van de werkingssfeer van elders gestelde normen naar plaats of tijd. Het is zozeer met de inhoud van vigerende arbeidsvoorwaardenregelingen verknoopt dat het daarvan niet los kan worden gezien en dan ook moet worden beschouwd als onderdeel van een samenstel van algemeen verbindende voorschriften.



Recent is CRvB 26 augustus 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1859, waarin nog een ander precedent wordt besproken, daaraan toegevoegd. Deze uitspraak kwam ook reeds aanbod onder 3.2. Het ging om een besluit van het gerechtsbestuur van de Centrale Raad van Beroep van 16 maart 2021 dat met ingang van 1 januari 2022 juridisch medewerkers en gerechtsauditeurs de nevenbetrekking van rechter-plaatsvervanger, of lid of voorzitter van een bezwaaradviescommissie mogen uitoefenen, mits in die nevenbetrekking geen zaken in het sociaal domein worden behandeld waarover de Centrale Raad van Beroep in hoger beroep oordeelt. Het daartegen door enkele gerechtsauditeurs gemaakte bezwaar was bij besluit van 2 november 2021 niet-ontvankelijk verklaard. De gerechtsauditeurs hadden in direct beroep bij de Centrale Raad van Beroep aangevoerd dat hun bezwaar ontvankelijk had moeten worden verklaard omdat het besluit van 16 maart 2021 moet worden aangemerkt als concretiserend besluit van algemene strekking. In bijzondere kamersamenstelling verwierp de Raad deze beroepsgrond:

“Anders dan appellanten betogen, is de bestuursbeslissing van 16 maart 2021 geen concretiserend besluit van algemene strekking. Een concretiserend besluit van algemene strekking is een nader besluit dat geen zelfstandige normstelling bevat en ertoe strekt om een al bestaand algemeen verbindend voorschrift naar plaats, tijd of ruimte te concretiseren. Het gaat daarbij om een bij algemeen verbindend voorschrift bepaald nader besluit van het bevoegde orgaan. Het bestuursorgaan moet dus bevoegd zijn een dergelijk concretiserend besluit naar plaats, tijd of ruimte te nemen. Dat is in deze zaak niet het geval. Verweerder is op grond van artikel 44, zesde lid, van de Wvra alleen maar bevoegd om in individuele gevallen te beoordelen of een nevenbetrekking ongewenst is. Dat maakt deze zaak wezenlijk anders dan de rechtspraak waar appellanten naar hebben verwezen.

7.3. Meer specifiek oordeelt de Raad over de casus in de uitspraak van de Raad van 1 juni 2015 (ECLI:NL:CRVB:2015:1550) het volgende. In die zaak ging het om de introductie van een nieuw functiegebouw voor de Nationale Politie aangeduid als het Landelijk Functiegebouw Nationale Politie (LFNP). In de Regeling vaststelling LFNP was – onder andere – neergelegd dat de door de minister vastgestelde transponeringstabel van de oude functies naar de nieuwe functies in een bijlage bij de Regeling werd opgenomen. In die procedure lag de vraag voor of de transponeringstabel moest worden beschouwd als een algemeen verbindend voorschrift. De Raad beantwoordde die vraag ontkennend. De tabel ging over de eenmalige toekenning van en overgang naar een LFNP-functie voor iedere in de omzetting naar het LFNP betrokken politieambtenaar afzonderlijk. Het bestuursorgaan was in de Regeling vaststelling LFNP opgedragen een transponeringstabel te maken. Deze tabel bepaalde vervolgens zelf door een eenmalige omzetting de rechtspositie van elke betrokken politieambtenaar. De transponeringstabel heeft naar het oordeel

van de Raad daarmee een ander karakter en een andere betekenis dan de bestuursbeslissing van 16 maart 2021.”

De Raad oordeelde verder dat de bestuursbeslissing van 16 maart 2021 een (wetsinterpreterende) beleidsregel in de zin van artikel 1:3 lid 4 Awb waartegen de gerechtsauditeurs gelet op artikel 8:3 lid 1 onder a Awb, gelezen samen met artikel 7:1 Awb, geen bezwaar kunnen maken. Hun beroep tegen de bestuursbeslissing van 23 december 2021 tot toepassing van de beleidsregel was echter wel gericht tegen een appellabel besluit en daarom ontvankelijk. Over de grondigheid van het beroep oordeelde de CRvB – de wetsinterpreterende beleidsregel vol toetsende – dat het beleid in de bestuursbeslissing van 16 maart 2021 niet zorgvuldig tot stand is gekomen en onevenredig is in verhouding tot de ermee te dienen doelen. Het beleid is ten eerste niet geschikt om het publieke vertrouwen in de rechtspraak van de CRvB te handhaven. Bovendien is onvoldoende gemotiveerd dat juist dit beleid noodzakelijk is en dat niet met een minder vergaande regeling kon worden volstaan. Dit laatste klemt vooral omdat het beleid een verdergaande beperking betekent van het recht op vrije arbeidskeuze van gerechtsauditeurs en omdat daarmee wordt teruggekomen van de eerder verleende toestemming een nevenbetrekking bij een bezwaaradviescommissie te mogen vervullen.

#### 4. Varia

##### 4.1 Aanvraag

In CRvB 11 oktober 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2269 ging het om de vraag of appellant een aanvraag om bijstand bij een college van burgemeester en wethouders had ingediend. Appellant had digitaal een formulier ingevuld. Volgens berichtte het college van burgemeester en wethouders appellant dat hij zich heeft gemeld om bijstand en hem uitgenodigd voor een voorlichtingsbijeenkomst. Indien appellant niet of te laat op de voorlichtingsbijeenkomst zou verschijnen, zou het college van burgemeester en wethouders ervan uitgaan dat appellant geen prijs meer stelt op de dienstverlening van het college van burgemeester en wethouders en afziet van een aanvraag om bijstand. Appellant verscheen, maar er volgde nog enige correspondentie over voorlichtingen. Uiteindelijk volgde een telefonische afwijzing met de mededeling dat appellant desgewenst een nieuwe aanvraag kon doen. Dat waardeerde de Raad allemaal niet. Volgens de Raad moest het in dit geval als een aanvraag om bijstand worden aangemerkt. Anders dan het college van burgemeester en wethouders heeft aangevoerd, brengt de enkele omstandigheid dat appellant dit formulier niet met een fysieke handtekening heeft ondertekend en niet in persoon bij het college van burgemeester en wethouders heeft ingediend, niet tot gevolg dat in dit geval geen sprake is van een aanvraag om bijstand. Het college van burgemeester en wethouders had echter niet besloten op de aanvraag maar appellant, in lijn met een kennelijk gehanteerd ‘ontmoedigingsbeleid’, uitgenodigd voor verschillende bijeenkomsten en gesprekken die zijn gericht op het vinden van werk. Dat verkreeg geen waardering van



de Raad. Er was een aanvraag ingediend en de Raad droeg het college van burgemeester en wethouders op binnen zes weken een beslissing op de aanvraag te nemen.

#### 4.2 **Melding**

De zojuist besproken uitspraak CRvB 11 oktober 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2269 besteedde ook aandacht aan de vraag of nu een melding was gedaan of een aanvraag was ingediend. Het college van burgemeester en wethouders had onder meer betoogd dat er geen complete aanvraag was ingediend. Er kon dus hooguit sprake zijn van een melding. Indien en voor zover de aanvraag niet voldeed aan een of meerdere vereisten als bedoeld in artikel 4:2 van de Awb, dan had het college van burgemeester en wethouders volgens de Raad de aanvraag buiten behandeling kunnen laten, mits appelland op grond van artikel 4:5 van de Awb herstel was geboden. Dat heeft het college van burgemeester en wethouders echter niet gedaan of besloten. Het college van burgemeester en wethouders heeft ook niet besloten op de aanvraag. Daarbij is appelland ook niet duidelijk gemaakt dat volgens het college van burgemeester en wethouders nog niet van een aanvraag sprake was: het (automatisch ingevulde) aanvraagformulier is hem niet ter ondertekening overhandigd. Ook heeft het college van burgemeester en wethouders appelland niet meegedeeld dat aan een formeel vereiste voor het kunnen behandelen van de aanvraag niet was voldaan. Het standpunt dat slechts sprake is van een melding en niet van een ingediende aanvraag kan in dit geval dan ook niet worden gevolgd. De Raad verwees naar uitspraken van 17 november 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4467, van 9 april 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ6642 en van 12 juni 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW8362.

In ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3161 ging het om een melding en de vraag of daarin toch een (soort) aanvraag voor een besluit had moeten worden gelezen. De uitspraak maakt duidelijk dat dat op zich wel kon, maar dat de "aanvraag" niet te honoreren viel. Er was een melding gedaan voor een in- en uitrit en het college van burgemeester en wethouders had bericht dat het geen toestemming voor de in- en uitrit gaf. Volgens de Afdeling was een melding geen aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb, omdat de melder juist niet wil dat het bestuursorgaan een besluit neemt over de melding, maar het is wel vergelijkbaar met een aanvraag. De melder wil iets verwezenlijken en heeft daar op basis van wet- of regelgeving al dan niet uitdrukkelijke toestemming voor nodig van een bestuursorgaan, zoals een aanvraag ook gericht is op toestemming van een bestuursorgaan om iets te verwezenlijken. De vaste rechtspraak over de belanghebbendheid van een verzoeker om een omgevingsvergunning was volgens de Afdeling van overeenkomstige toepassing. Daar ging het vervolgens mis, omdat aannemelijk was dat de parkeerplaats met in- en uitrit niet kan worden verwezenlijkt. Daarom vond de Afdeling appellanten geen belanghebbenden bij de beslissing op hun melding en was de weigering van toestemming door het college van burgemeester en wethouders geen besluit.

#### 4.3 **Formulieren**

De onder de punten 4.1 en 4.2 al uitgebreid uitspraak CRvB 11 oktober 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2269 besteedde ook enige aandacht aan een formulier waarmee een aanvraag om bijstand was ingediend. Het formulier was niet bepalend voor het antwoord op de vraag of een aanvraag was ingediend.

### 5. **Meerzijdige rechtshandelingen**

Onder punt 2.1 is al ruim aandacht besteed aan CRvB 2 juni 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1235, AB 2022/275, m.nt. L.J.A. Damen. De Raad oordeelt dat de weigering van het college van burgemeester en wethouders om een vaststellingsovereenkomst vast te stellen waarin de garantieregeling van een ontslagbesluit wordt verruimd, een besluit is.