

# VU Research Portal

## **Kroniek Bestuurshandelingen**

van Ommeren, F.J.; Klap, A.P.

### ***published in***

Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht  
1999

### ***document version***

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

van Ommeren, F. J., & Klap, A. P. (1999). Kroniek Bestuurshandelingen. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 1999(8), 216-223.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### **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.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

## Bestuurshandelingen

### Indeling

- a. Het begrip besluit
  - a1. Schriftelijkheid
  - a2. Rechtshandeling
  - a3. Publiekrechtelijk
  - a4. Weigeringen en fictieve besluiten
  - a5. Uitgezonderde besluiten
- b. Aanvraag en coördinatie
- c. Voorschriften en voorwaarden
- d. Wijziging, intrekking, vervallen
- e. Soorten besluiten
  - e1. Algemeen verbindende voorschriften
  - e2. Beleidsregels en buitenwettelijke richtlijnen
  - e3. Overige besluiten van algemene strekking
  - e4. Beschikkingen
  - e5. Plannen
- f. Meerzijdige (rechts)handelingen: overeenkomsten, convenanten etc.

Kroniekonderdelen worden weggelaten als geen of onvoldoende van belang zijnde ontwikkelingen hebben plaatsgevonden

### a. Het begrip besluit

F.A.M. Stroink, 'Handhaaf het besluitbegrip als ontvankelijkheidseis', JB 1999, 118, p. 595, 596 reageert op de voorstellen om het besluitbegrip als toegangspoort tot de bestuursrechter af te schaffen. In die richting wordt met name gedacht door Kortmann en Tak (zie deze kroniek: NTB 1998/7, p. 224) en heel voorzichtig, als mogelijkheid voor de toekomst, door Verheij in zijn preadvies voor de VAR van dit jaar (zie hierna in paragraaf a3).

De bekende losbladige uitgave 'Bestuursprocesrecht' is omgezet in een vastbladig boekwerk: D. Allewijn e.a. (red.), *Bestuursprocesrecht*, Deventer: Kluwer 1999. Bij die gelegenheid is het werk flink herzien. Voor deze kroniek is daaruit de geactualiseerde bijdrage van H.E. Bröring, *Bevoegdheid, het besluit als voorwerp van beroep*, meer dan het vermelden waard. Hij biedt een omvangrijk overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen van de laatste jaren.

### a1. Schriftelijkheid

Wanneer wordt gebouwd in strijd met de bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschriften kan op grond van art. 100 Woningwet een bevel worden gegeven tot het stilleggen van de bouwwerkzaamheden. Dit bouwverbod (bouwstop) wordt mondeling opgelegd. Niettemin overweegt de Afdeling dat is voldaan aan de eis van schriftelijkheid van art. 1:3 lid 1 Awb, doordat de brief met het daarbij gevoegde proces-verbaal een schriftelijke bevestiging vormt van het mondeling gegeven bevel tot het stilleggen van de bouw. Men zie ABRvS 17 mei 1999, BR 1999, p. 683 e.v. m.nt. J.W. Weerkamp; JB 1999, 138. In de lagere rechtspraak was dit ook al eens overwogen (zie NTB 96/9, p. 316).

### a2. Rechtshandeling

Het bovenstaande is uiteraard vooral van belang indien het opleggen van een dergelijk bouwverbod ook overigens kan worden aangemerkt als een besluit. Hierover werd tot nu toe in de lagere rechtspraak verschillende gedacht (zie deze kroniek afl. NTB 96/9, p. 316). De Afdeling heeft met haar uitspraak de knoop doorgehakt, door te overwegen dat het doen stilleggen van de bouwwerkzaamheden een op rechtsgevolg gerichte beslissing bevat, nu daarmee is beoogd dat degene tot wie het bevel is gericht, de bouwwerkzaamheden niet zal voortzetten. Het opleggen van het bouwverbod is aldus aangemerkt als een rechtshandeling en vormt derhalve een besluit in de zin van de Awb.

De Afdeling is hierbij als het ware door de wetgever een handje geholpen, doordat inmiddels, in het kader van de aanpassing aan de derde tranche van de Awb, art. 100 Woningwet in zoverre is gewijzigd dat het hier thans spreekt over 'toepassing van bestuursdwang'. Een andere uitkomst dan die waarbij het opleggen van dit bevel als Awb-besluit wordt aangemerkt, is daarmee niet te rijmen, aangezien ingevolge art. 5:24 lid 1 Awb de beslissing tot toepassing van bestuursdwang een besluit is.

#### *Rechtsvaststellende besluiten*

J.L. de Wijkerslooth, gaat in zijn preadvies voor de VAR, *Geschreven privaatrecht of ongeschreven publiekrecht?* op p. 90-93 in op de vraag in hoeverre het zelfstandig schadebesluit het karakter heeft van een rechtshandeling. Hij reageert op de opvatting van Ruiters (genoemd in de vorige aflevering van deze kroniek in NTB 1999/4), dat de bestuurlijke schadebeslissing een rechtsvaststellend karakter heeft. Naar de mening van De Wijkerslooth is een dergelijke beslissing niet aan te merken als een rechtshandeling. Als de aanspraak rechtstreeks voortvloeit uit de wet of het ongeschreven recht, betekent dat nog niet dat de bevestiging van de uitoefening van die aanspraak een rechtshandeling is. De bevestiging is immers niet zelfstandig op rechtsgevolg gericht, aldus De Wijkerslooth. Daar is op het eerste gezicht weinig tegenin te brengen, tenzij men, zo-

\* Mr. A.P. Klap is UHID bij de leerstoelgroep bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

Mr. F.J. van Ommeren is werkzaam bij de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie

en is in deeltijd UHID bij de afdeling Constitutioneel recht en bestuursrecht van de VU.

als Hennekens doet, het begrip rechtshandeling iets ruimer opvat dan gebruikelijk is.

H.Ph.J.A.M. Hennekens – ‘Het rechtsvaststellend besluit onder de loupe, Het rechtsoordeel als ongewenst rechtsfenomeen’, *Gst.* 7092, p. 89-97 met reactie van C.A.J.M. Kortmann, *Gst.* 7096, p. 218, 219 en naschrift van Hennekens –, uit kritiek op de huidige jurisprudentie inzake rechtsoordelen en komt met een interessante eigen benadering, waarin hij onder meer ook aandacht besteedt aan het zelfstandig schadebesluit. Hennekens’ betoog komt, als wij hem goed begrijpen, erop neer, dat hij bepleit het dogmatische begrip ‘rechtshandeling’ enigszins te verruimen, door met name het begrip ‘rechtsvaststellende rechtshandeling’ iets ruimer op te vatten dan gangbaar is, en tevens voortaan geen beslissingen (meer) als Awb-besluit aan te merken die niet het karakter hebben van een rechtshandeling.

Rechtshandelingen zijn op rechtsgevolg gericht. Zij brengen een beoogde verandering in het recht teweeg. ‘In dit verband is van belang’, zo schrijft Hennekens, na te gaan of ook andere soorten rechtshandelingen bekend zijn dan die waarbij een in het recht beoogde verandering door het in het leven roepen van ‘iets nieuws’ door de desbetreffende handeling teweeg wordt gebracht, zoals dit veelal verstaan wordt.’ Bij deze andere soorten rechtshandelingen moet dan met name aan de rechtsvaststellende rechtshandeling worden gedacht. De verandering die de rechtsvaststellende rechtshandeling in het recht teweegbrengt, is dat zij een bepaalde rechtsverhouding doet ontstaan, doordat zij bindend iemands rechten, bevoegdheden of verplichtingen vaststelt. Als belangrijk voorbeeld van zo’n rechtsvaststellende rechtshandeling noemt Hennekens de vaststelling door de daartoe bevoegde instantie dat een wettelijk voorschrift is overtreden. Zijn betoog mondt onder meer uit in een verwerping van het begrip ‘rechtsoordeel’, omdat daaraan bij een goed gebruik van het begrip ‘rechtsvaststellende rechtshandeling’ zijns inziens geen behoefte meer zou zijn.

De benadering van Hennekens verschilt aanzienlijk van die van de bestuursrechter. De bestuursrechter vaart een wisselende koers, waarbij soms uit een oogpunt van rechtsbescherming bepaalde rechtsoordelen als Awb-besluit worden aangemerkt die eigenlijk geen rechtshandeling zijn. Zo houdt de bestuursrechter er sinds kort rekening mee of een alternatieve weg naar de rechter ‘onevenredig bezwarend’ zou zijn, door bijvoorbeeld mee te wegen of betrokkenen een eventueel later appellabel besluit dienen af te wachten (zie daarover de vorige twee afleveringen van deze kroniek in *NTB* 1998/7, p. 224, 225 en *NTB* 1999/4, p. 101, 102). In de benadering van Hennekens past een dergelijke aanpak niet.

De door Hennekens voorgestelde theorie spreekt in zoverre aan dat zij dichter blijft bij de oorspronkelijke betekenis van het begrip ‘rechtshandeling’. Toepassing van zijn theorie zal de voorspelbaarheid van de jurisprudentie ten goede kunnen komen. De consequentie van zijn benadering is echter wel dat een aantal rechtsoordelen geen besluit (meer) zal zijn, hetgeen de rechtzoekenden aanzienlijk in hun rechtsbescherming beknot, terwijl het bieden van meer rechtsbescherming nu juist voor de bestuursrechter de reden is om van het begrip rechtshandeling af te wijken.

Uit het Besluit Rijnvaartpolitiereglement 1995 valt niet steeds gemakkelijk af te leiden of in een bepaald geval nu wel of niet een ligplaats mag worden ingenomen. Het reglement gaat ervan uit dat betrokkenen zelf vaststellen of in een bepaald geval het innemen van een ligplaats is toegestaan. Het kent dus niet het systeem dat hiervoor eerst toestemming moet worden gevraagd. In *ABRvS* 20 november 1998, *AB* 1999, 135 m.nt. AvH; *Rawb* 1999, 60 m.nt. G.A. van der Veen; *JB* 1999, 10 wordt derhalve overwogen dat het vragen van toestemming niet nodig was. De weigering toestemming te geven is niet gebaseerd op een bevoegdheid die krachtens het publiekrecht is toegekend. Het verbod vloeit i.c. rechtstreeks voort uit het reglement. De reactie op het verzoek wordt dan ook niet aangemerkt als een besluit in de zin van art. 1:3 Awb.

In dit geval beslist de Afdeling geheel conform de regel dat als het rechtsgevolg rechtstreeks voortvloeit uit de wet, de daarop gebaseerde handeling geen rechtshandeling is. Zou deze weigering volgens de theorie van Hennekens niet als een rechtsvaststellende rechtshandeling moeten worden aangemerkt? Het reglement bleek bijzonder lastig uit te leggen en het bestuur stelt vervolgens met de weigering vast dat het verboden is een ligplaats in te nemen. De weigering brengt, zo gezien, een verandering teweeg: waar eerst onduidelijkheid bestond, wordt de situatie nu bindend vastgesteld. Niettemin nemen wij aan dat de weigering, ook volgens deze benadering, geen besluit inhoudt, omdat de wet daartoe geen bevoegdheid heeft toegekend: een rechtens bindende vaststelling gaf het bestuur dus niet.

Wanneer een bestuursorgaan optreedt zonder dat een bevoegdheid is toegekend, neemt de bestuursrechter soms toch een besluit aan, zodat hij kan oordelen over het bevoegdheidsgebrek (zie bijv. eerder in deze kroniek: *NTB* 97/8, p. 323). Een gepretendeerde rechtshandeling van een onbevoegd bestuursorgaan wordt dan als een rechtshandeling opgevat. In deze zaak wil de rechter echter van een dergelijke aanpak niet weten. Hij houdt vast aan het dogmatische uitgangspunt dat een onbevoegd genomen besluit geen rechtshandeling inhoudt. De Afdeling overweegt i.c. dat aan de weigering ‘geen betekenis’ toekomt, aangezien zij niet is gebaseerd op een bevoegdheid die krachtens het publiekrecht is toegekend.

#### Overig

*ABRvS* 17 mei 1999, *AB* 1999, 295 m.nt. SZ; *Gst.* 7099, 3 m.nt. EB heeft betrekking op de vraag of er rechtsbescherming bij de bestuursrechter open staat tegen de weigering van GS om een statenlid antwoord te geven. De lagere bestuursrechter had overwogen dat een dergelijke beslissing geen Awb-besluit inhoudt, onder meer omdat zij niet op extern rechtsgevolg is gericht, zo kwam reeds in de vorige kroniek aan de orde (*NTB* 1999/4, p. 102). Zoals toen reeds aangegeven, is deze redenering niet houdbaar, omdat extern rechtsgevolg wil zeggen: buiten het bestuursorgaan (dus niet: buiten de provinciale organisatie). Het inlichtingen weigerende bestuursorgaan is i.c. het college van gedeputeerde staten. Externe werking heeft het optreden van het college derhalve wel degelijk. Aan de vraag of de weigering om inlichtingen te verstrekken aan een statenlid, moet worden aangemerkt als een

besluit in de zin van de Awb, komt de Afdeling helaas niet toe. Zij overweegt namelijk: 'Voor rechterlijke handhaving van het recht op inlichtingen is geen plaats. Appellant is dan ook niet te beschouwen als belanghebbende in die zin van het eerste lid van art. 1:2 Awb.' (Het standpunt dat het statenlid i.c. geen belanghebbende is, delen wij niet. De Afdeling onderbouwt dit standpunt niet. De opvatting dat voor rechterlijke handhaving geen plaats is, kan geen grond zijn om vast te stellen of iemand al dan niet belanghebbende is. De redenering behoort juist andersom te lopen: mede aan de hand van het antwoord op de vraag of iemand belanghebbende is, dient te worden vastgesteld of voor rechterlijke handhaving plaats is.) Vermeld zij dat in kort geding de Pres. Rb. Breda 7 december 1998, Gst. 7095, 4 m.nt. E. Brederveld in een dergelijke weigering om inlichtingen te verstrekken wél een besluit zag, waartegen beroep kon worden ingesteld bij de sector bestuursrecht van de rechtbank.

De Awb is uitgebreid met een hoofdstuk 9 dat een algemene regeling geeft inzake de interne behandeling van klachten door bestuursorganen (Stb. 1999, 214), behoudens op een aantal beleidsterreinen in werking getreden per 1 juli jl. (Stb. 1999, 241). De regeling bevat een aantal minimumvereisten waaraan de behandeling van klachten moet voldoen. Als regel zal een beslissing in het kader van de behandeling van een klacht geen besluit zijn. Voor zover besluiten worden genomen over de behandeling van een klacht, staat daartegen ingevolge art. 9:3 geen beroep open.

### a3. Publiekrechtelijk

#### *Zelfstandig schadebesluit*

In de literatuur is, vrijwel gelijktijdig, vanuit meerdere zijden het voorstel gedaan het zelfstandig schadebesluit af te schaffen en te vervangen door een zelfstandige schadevergoedingsactie bij de bestuursrechter. Men zie J.E.M. Polak, *Burgerlijke rechter of bestuursrechter?* diss. UvA, Amsterdam 1999, p. 85 e.v. De, dit jaar op de verhouding tussen publiek- en privaatrecht betrekking hebbende, preadviezen voor de VAR zijn van de hand van A.J.C. de Moor-van Vugt, J.L. de Wijkerslooth en N. Verheij: *Verschuiving van de magische lijn*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1999. Ook in deze preadviezen wordt een dergelijk voorstel gedaan, men zie Verheij, a.w., p. 48 e.v. en De Wijkerslooth, a.w. p. 98, 99. De toegang tot de bestuursrechter zou in dat speciale geval niet meer afhankelijk zijn van de vraag of er een besluit is, maar van de vordering van de belanghebbende. Een dergelijke ingreep vereist een wijziging van de Awb. Verheij heeft zijn voorstel het verst uitgewerkt en komt reeds met een eerste aanzet voor een wettekst. Deze mogelijke nieuwe weg verdient verdere overdenking. Er zijn vele (processuele) complicaties denkbaar. Het valt op dat geen van de drie auteurs zo ver gaat het zelfstandig schadebesluit helemaal te willen afschaffen. Zij beperken zich tot de schade die is veroorzaakt door onrechtmatig handelen, het zelfstandig schadebesluit waaraan rechtmatig overheidsoptreden ten grondslag ligt, daarmee buiten beschouwing latend.

Ondertussen gaat de bestuursrechter gestaag verder met het uitbouwen van zijn op het besluitbegrip gebaseerde

schadevergoedingsstelsel. In de bekende Van Vlodrop-uitspraak (ABRvS 6 mei 1997, AB 1997, 229) heeft de Afdeling overwogen dat de schriftelijke reactie van het bestuursorgaan op een verzoek om schadevergoeding wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb – ook als dat verzoek niet op een specifieke wettelijke grondslag is gebaseerd – indien de schade 'veroorzaakt zou zijn binnen het kader van de uitoefening door dat orgaan van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid'. Een dergelijk algemeen geformuleerd criterium moet uiteraard nader worden uitgewerkt. Uit ABRvS 4 maart 1999, AB 1999, 133 m.nt. MSV volgt dat als het schadeveroorzakende besluit is genomen bij wet in formele zin, niet aan dit criterium is voldaan. Appellant beweert i.c. dat zijn schade is ontstaan door de afsluiting van de Zuiderzee. 'Deze schade kan niet worden beschouwd als te zijn veroorzaakt binnen het kader van de uitoefening van een door de minister aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid, nu het besluit tot afsluiting van de Zuiderzee is genomen bij wet in formele zin', zo overweegt de Afdeling. De beweerde schade is niet veroorzaakt door de minister maar door de wetgever. Derhalve is de reactie van de minister op het verzoek om schadevergoeding niet aan te merken als een besluit in de zin van art. 1:3 Awb.

De figuur van het zelfstandige schadebesluit is er vooral op gericht mogelijk te maken dat de rechter die oordeelt over het schadeveroorzakende besluit, ook kennis kan nemen van de beslissingen over het verzoek om schadevergoeding. Daarom hoeft het niet te verbazen dat als het schadeveroorzakende besluit een wet in formele zin is, de Afdeling zich niet wil buigen over de beslissingen omtrent schadevergoeding. Beslissingen van de formele wetgever zijn immers nooit aan te merken als besluit in de zin van de Awb. De jurisprudentie van de Afdeling wordt er overigens zo wel weer iets gecompliceerder op. Is het schadeveroorzakende besluit een algemeen verbindend voorschrift (niet zijnde een wet in formele zin) dan is er sprake van een zelfstandig schadebesluit, dat echter niet appellabel is omdat de processuele connexiteit ontbreekt. Is het schadeveroorzakende besluit een wet in formele zin, dan is de reactie van het bestuursorgaan zelfs niet als schadebesluit te bestempelen.

#### *Subsidie*

De Afdeling vaart ten aanzien van subsidies een soepeler koers dan ten aanzien van schadevergoeding: vrijwel iedere subsidieverlening wordt aangemerkt als een besluit, ook indien een specifieke wettelijke grondslag ontbreekt. Dat verschil blijkt fraai uit de zojuist genoemde zaak waarin appellant tevens een verzoek om subsidie had gedaan. De subsidieweigering van de minister wordt door de Afdeling aangemerkt als een besluit, omdat ook een beslissing tot subsidieverlening een besluit zou zijn geweest (vgl. art. 1:3 lid 2 Awb). Het verdient opmerking dat de Afdeling nalaat aan te geven waarom de subsidieverlening als een besluit moet worden bestempeld. Dat valt te betreuren, omdat in gevallen waarin een subsidieregeling ontbreekt, het bepaald niet eenvoudig is het publiekrechtelijke karakter van de subsidie te onderbouwen. Gelukkig deed de Afdeling dat wel in de vrij recente zaak over de bedrijfsverplaatsing te Smalingerland, die daarom begrijp-

peliijkerwijs veel aandacht trok (ABRvS 11 mei 1998, AB 1998, 298 zie de vorige aflevering van deze kroniek in NTB 1999/4, p. 102, 103).

#### *Publieke taak*

Het feuilleton over de publieke-taak-jurisprudentie wordt voortgezet met een uitspraak over de legalisatie van documenten die afkomstig zijn van buitenlandse overheidsinstanties, men zie ABRvS 18 februari 1999, AB 1999, 143 m.nt. MSV; JB 1999, 52 m.nt. RJNS. Legalisatie van buitenlandse documenten vindt plaats, door de minister van Buitenlandse Zaken of namens hem door de ambassadeur, opdat het document kan worden toegelaten tot de Nederlandse rechtsorde. De beslissing wordt tot uitdrukking gebracht door middel van het plaatsen van een verklaring (stempel of zegel) op het document.

De Afdeling draagt een aantal argumenten aan waarom de legalisatie van publiekrechtelijke aard is, hoewel een specifieke (publiekrechtelijke) wettelijke grondslag ontbreekt. Legalisatie vindt plaats in het internationale rechtsverkeer door een soevereine staat, waarbij sprake is van een volkenrechtelijke rechtsgrond. Een ander dan de overheid kan niet tot legalisatie overgaan. Voorts verwijst zij naar art. 90 Gw en de verantwoordelijkheid van de minister met betrekking tot de buitenlandse betrekkingen. De beslissing omtrent legalisatie wordt derhalve genomen ter uitoefening van een publieke taak, zo overweegt de Afdeling.

Bezwaren tegen de publieke-taak-jurisprudentie zijn de afgelopen jaren in deze kroniek al vaker geuit. Bezwaarlijk is met name het onbestendige en daardoor onvoorspelbare karakter ervan, nu de overheid haar publieke taak ook langs privaatrechtelijke weg kan uitvoeren. In dit (bijzondere) geval ligt dat wellicht iets anders: de overheid is i.c. de enige instantie die in staat is om de legalisatie te verrichten. Legalisatie strekt immers tot de toelating tot de Nederlandse rechtsorde. Het valt niet aan te nemen dat art. 90 Gw ('De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde') in de onderbouwing van de Afdeling een zelfstandige rol speelt, noch dat de verantwoordelijkheid van de minister hier doorslaggevend is. Uit zo'n algemeen (grond)wetsartikel kan geen bevoegdheid worden afgeleid. Evenmin kan uit een verantwoordelijkheid een bevoegdheid tot het nemen van besluiten worden afgeleid. Uiteraard moeten in dit geval ook de rechtsgevolgen worden aangegeven. De beoogde rechtsgevolgen zijn bewijsrechtelijk van aard. Het gelegaliseerde document kan in voorkomende gevallen als bewijs worden gebruikt; het erin opgenomen feitencomplex wordt voor juist gehouden. Daaraan doet niet af dat dit (abstracte) rechtsgevolg eerst in een andere procedure zichtbaar en concreet wordt, aldus de Afdeling. Dit is een goed voorbeeld van een rechtsvaststellend besluit, namelijk een besluit waarin de juridische status van een document wordt vastgesteld. De uitspraak had een illustratie kunnen vormen in het boven besproken artikel van Hennekens.

#### *Vorbereidingshandelingen*

ABRvS 25 februari 1999, AB 1999, 152 m.nt. MSV en ABRvS 25 februari 1999, Gst. 7100, 2 m.nt. HH hebben beide betrekking op een beslissing ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling. Zij betreffen res-

pectievelijk de vaststelling van een schadecijfer en de beslissing tot aankoop en uitgifte in erfpacht van een pand. De Afdeling overweegt in beide zaken dat daargelaten of de bestreden beslissing als besluit kan worden aangemerkt, de beslissing is genomen ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling, zodat daartegen ten gevolge van art. 8:3 Awb geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld.

Het is begrijpelijk dat de Afdeling in het midden laat of de beslissing ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling wel of niet een besluit in de zin van de Awb is: ongeacht of deze beslissing een besluit is, is de bestuursrechter niet bevoegd. Zou zij geen besluit zijn, dan staat op grond van art. 8:1 Awb geen beroep open; en zou zij wel een besluit zijn, dan is op grond van art. 8:3 Awb beroep uitgesloten.

#### **a4. Weigeringen en fictieve besluiten**

##### *Fictieve weigering en zelfstandig schadebesluit*

In ABRvS 3 december 1998, JB 1999, 13 m.nt. FAMS; AB 1999, 107 m.nt. FM; Rawb 1999, 68 m.nt. Widdershoven overweegt de Afdeling dat er geen reden (meer) is om een fictieve weigering wat de inhoud betreft gelijk te stellen met een uitdrukkelijk besluit. Het met toepassing van art. 6:2 sub b Awb maken van bezwaar of het instellen van beroep tegen het uitblijven van een beslissing, is primair te zien als een procedureel middel om een bestuursorgaan tot besluitvorming te bewegen. Het bestuursorgaan zal in het algemeen alsnog een reële beslissing dienen te nemen. Zie voor meer uitvoerig commentaar op deze uitspraak reeds de vorige aflevering van deze kroniek (NTB 1999/4, p. 103, 104).

De vraag is nu uiteraard in hoeverre de betrokkenen iets opschieten met de louter procedurele gelijkstelling van de fictieve beslissing aan een besluit. Het is denkbaar dat, als daar gronden voor zijn, zij een verzoek om schadevergoeding kunnen doen. Van de mogelijkheid dat schadevergoeding moet worden betaald, zal voor het bestuur een stevige prikkel uitgaan om tijdig te beslissen. Een belangrijke uitspraak vormt daarom ABRvS 3 juni 1999, NJB 1999, p. 1382, nr. 31; JBP 1999, 167 m.nt. EvdL. In deze uitspraak overweegt de Afdeling dat aangezien het gestelde schadeveroorzakende nalaten betrekking heeft op het niet tijdig nemen van een besluit, de beslissing op het verzoek om schadevergoeding moet worden aangemerkt als een zelfstandig schadebesluit.

Wie een verzoek doet om vergoeding van schade die is geleden door het niet tijdig nemen van een besluit, dient eerst op grond van art. 6:2 sub b Awb rechtsmiddelen aan te wenden tegen het niet tijdig nemen van dat besluit. De Afdeling overweegt in de zojuist genoemde uitspraak dat, indien tegen het gestelde schadeveroorzakende handelen of nalaten van het bestuursorgaan bij de bestuursrechter kon worden opgekomen, maar dit is nagelaten, in de procedure tegen het zelfstandige schadebesluit moet worden uitgegaan van de rechtmatigheid van dat handelen of nalaten, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden. Aldus gaat de Afdeling uit van de formele rechtskracht van de fictieve weigering. Voor een verzoek om schadevergoeding is het derhalve van belang dat tegen de fictieve wei-

gering tijdig rechtsmiddelen zijn aangewend.

Het belang van het tijdig ageren blijkt ook uit de jurisprudentie van het CBB, dat al wat langer de primair procedurele benadering van de fictieve beslissing kent. Deze rechter bestempelt de reactie van het bestuur op een verzoek om vergoeding van schade, veroorzaakt door het niet tijdig nemen van een besluit, niet als een besluit indien tegen de fictieve beslissing niet reeds tijdig bezwaar is gemaakt en/of beroep is ingesteld. Men zie CBB 18 december 1998, AB 1999, 217 m.nt. JHvdV; JB 1999, 74.

Men houde de verschillende redeneringen van deze rechters in het oog. Wanneer geen rechtsmiddelen tegen de fictieve beslissing zijn aangewend, erkent het CBB geen zelfstandig schadebesluit, terwijl de Afdeling in een dergelijk geval de reactie van het bestuur wel als zelfstandig schadebesluit bestempelt, maar in de procedure tegen dit besluit in beginsel uitgaat van de rechtmatigheid van de schadeoorzaak.

### a5. Uitgezonderde besluiten

Ingevolge art. 8:4 sub e Awb kan geen beroep worden ingesteld tegen een besluit inhoudende een beoordeling van het kennen of kunnen van een kandidaat of leerling die terzake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst, dan wel inhoudende de vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor die examinering of toetsing.

In ABRvS 16 april 1999, AB 1999, 230 m.nt. MSV; JB 1999, 135 wordt overwogen dat de weigering tot afgifte van een verklaring van geschiktheid door het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen geen uitgezonderd besluit is als bedoeld in bovengenoemde bepaling. Deze verklaring van geschiktheid vereist de beoordeling of de aanvrager voldoet aan de gestelde eisen ten aanzien van de lichamelijke en geestelijke geschiktheid tot het besturen van motorrijtuigen. De Afdeling baseert haar oordeel met name op de parlementaire geschiedenis van genoemd artikel en op omstandigheid dat deze besluiten geen beoordeling vergen van intellectuele of fysieke vaardigheden die door studie of oefening verkregen kunnen worden, maar dat er een medische beoordeling aan ten grondslag ligt.

Een student kan tegen de beoordeling van zijn scriptie administratief beroep instellen bij het College van Beroep voor de Examens van de universiteit. Tegen het besluit van dit college staat beroep open bij de bestuursrechter. Uit ABRvS 26 april 1999, AB 1999, 231 m.nt. MSV volgt dat het besluit van het college niet behoort tot de categorie van besluiten die op grond van art. 8:4 sub e van beroep zijn uitgesloten. Het 'kennen of kunnen' van de student staat niet direct ter beoordeling aan de rechter. Het beroep heeft betrekking op het besluit van het college. Dat het primaire besluit – de beoordeling door de docent – wel direct betrekking heeft op het 'kennen of kunnen' van de student, doet hier niet aan af, aldus de Afdeling. Zij zwijgt overigens i.c. over de vraag in hoeverre het besluit van het college betrekking heeft op het 'kennen of kunnen' van de student.

## b. Aanvraag en coördinatie

Het in aanbouw zijnde schadevergoedingsstelsel van de bestuursrechter roept zijn eigen vragen op. Een daarvan is in hoeverre een verzoek om schadevergoeding moet worden aangemerkt als een aanvraag om een zelfstandig schadebesluit. Uit ABRvS 31 mei 1999, AB 1999, 281 m.nt. AvH blijkt dat de Afdeling ervan uitgaat dat het van de formulering van het verzoek afhangt of de aansprakelijkstelling van een bestuursorgaan moet worden opgevat als een aanvraag om een zelfstandig schadebesluit dan wel als een verzoek om toekenning van schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad. Hoewel art. 7 van de Deltawet grote rivieren in beginsel een grondslag voor schadevergoeding bevatte, was daarop in casu geen uitdrukkelijk beroep gedaan. De Afdeling overwoog dat het bestuur in het verzoek om schadevergoeding noch een verzoek op grond van de wet, noch een verzoek tot het nemen van een zelfstandig schadebesluit op buitenwettelijke grondslag had hoeven te lezen, om vervolgens te concluderen dat het bestuur het verzoek om schadevergoeding als een privaatrechtelijke aansprakelijkstelling had mogen opvatten. Ook het CBB lijkt een strenge koers te varen met betrekking tot verzoeken om schadevergoeding. Uit een uitspraak van 25 mei 1999, ABkort 1999, 363 is af te leiden dat appellant uitdrukkelijk dient aan te geven dat geen civielrechtelijke aansprakelijkheid is beoogd.

In deze uitspraken wordt aldus een extra eis voor het erkennen van een zelfstandig schadebesluit geïntroduceerd: het verzoek moet duidelijk als een aanvraag tot het nemen van een zelfstandig schadebesluit worden geformuleerd. De vraag is of daarmee niet veel te hoge eisen aan de rechtzoekende worden gesteld, waardoor deze, zonder dit te willen, naar de – mede gelet op de verplichte procesvertegenwoordiging – kostbare civiele rechtsgang in drie instanties wordt verwezen. Met het oog op deze gevolgen verdient het volgens ons dan ook aanbeveling, dat bestuur (en bestuursrechter) een verzoek om schadevergoeding in beginsel aanmerken als aanvraag tot het nemen van een zelfstandig schadebesluit, tenzij duidelijk is dat het verzoek gericht is op schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad. Nog verder gaat B.M.J. v.d. Meulen in '(Ver)Ordening van zelfstandige schadebesluiten', Gst. 7101, p. 365-374, die voorstelt om in afwachting van een regeling in de Awb alvast op decentraal niveau schadevergoedingsverordeningen vast te stellen. Binnen het kader van zo'n verordening zou een verzoek om schadevergoeding dan als een aanvraag in de zin van de Awb zijn aan te merken; zelfs, aldus Van der Meulen, indien de belanghebbende slechts een civiele aansprakelijkstelling heeft beoogd.

De problematiek van onvoldoende gecoördineerde besluitvormingsprocedures vormt het onderwerp van het proefschrift van A. Bregman *Ruimtelijke plancoördinatie en projectbesluitvorming; naar maatwerk zonder versnippering* (Deventer: Kluwer 1999). Volgens de auteur wordt veel tijd verspild met de vele vergunningen die doorgaans nodig zijn voor de realisering van ruimtelijke projecten. Om dit bezwaar te ondervangen zou gestreefd moeten worden naar één vergunning voor ruimtelijke projecten. Bregman stelt met het oog daarop voor een afzonderlijke afdeling 'Integratie van besluitvorming' in de Awb op te nemen.

Tot welke vragen en problemen coördinatieregelingen kunnen leiden, blijkt ook uit ABRvS 13 augustus 1998, AB 1998, 202 m.nt. JSt. Ingevolge art. 52 lid 1 Woningwet was de beslissing omtrent de aanvraag om een bouwvergunning aangehouden, omdat ook nog een milieuvergunning was vereist. Aangezien niet binnen vijf weken na beëindiging van de aanhouding op de bouwaanvraag was beslist, rees de vraag of de bouwvergunning van rechtswege was verleend. De Afdeling stelde dat de afstemmingsregeling een procedureel karakter had, en dat niet in strijd met art. 46 lid 3 Woningwet van rechtswege een bouwvergunning kon worden verleend.

### c. Voorschriften en voorwaarden

Ingevolge art. 8.23 Wet milieubeheer kunnen voorschriften bij een milieuvergunning worden gewijzigd, aangevuld of ingetrokken in het belang van de bescherming van het milieu. Uit Vz. ABRvS 21 april 1998, Gst. 7098,8 m.nt. HvG blijkt dat een besluit tot wijziging van de vergunningvoorschriften niet mag leiden tot een grotere belasting van het milieu, aangezien dan niet kan worden gesproken van een besluit in het belang van de bescherming van het milieu. Het besluit van GS van Utrecht om de voorschriften bij een verleende vergunning te wijzigen, in die zin dat een ruimere geluidsbelasting werd mogelijk gemaakt, werd dan ook geschorst. Volgens de annotator wilden GS blijkbaar ambtshalve optreden, maar konden ze dit niet. In geval van een grotere belasting van het milieu staat de normale weg van de veranderingsvergunning (art. 8.1 Wm) open of eventueel de weg van een revisievergunning (art. 8.4 Wm). Deze vergunningen kunnen niet ambtshalve worden verleend.

### d. Wijziging, intrekking, vervallen

ABRvS 5 juli 1999, AB 1999, 280 m.nt. MSV heeft betrekking op het geval waarin het bestuursorgaan, op grond van de ingebrachte bezwaren, een gedoogbesluit herroept, door de bij het primaire besluit verleende gedoogverklaring in te trekken. Wij zouden menen dat het intrekken van een gedoogbesluit gericht is op rechtsgevolg – het bestuur verkrijgt immers weer de volledige bevoegdheid om handhavend op te treden, een bevoegdheid die het met de gedoogverklaring goeddeels uit handen had gegeven – en derhalve moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb. De Afdeling denkt hier echter anders over. De beslissing tot intrekking strekt ertoe 'dat (alsnog) wordt geweigerd' om te gedogen. En deze weigering is niet aan te merken als een besluit in de zin van de Awb, zo overweegt de Afdeling. Uit eerdere jurisprudentie is kenbaar dat de Afdeling de gedoogweigering 'in de regel' niet als besluit aanmerkt, waarbij zij echter uitdrukkelijk plaats laat voor uitzonderingen (zie ABRvS 12 juni 1997, AB 1997, 343 waarover eerder in deze NTB-kroniek afl. 1998/7, p. 226). Het lijkt ons echter niet juist de intrekking gelijk te stellen aan een weigering. Een

weigering brengt immers geen verandering teweeg in de wereld van het recht en is dus niet gericht op rechtsgevolg. De intrekking – dat wil zeggen: het met terugwerkende kracht ongedaan maken van een eerder verrichte rechtshandeling – is daarentegen wel gericht op rechtsgevolg en is derhalve aan te merken als een besluit.

In een uitspraak van 9 juli 1998, Gst. 7096,7 m.nt. CG stelt de president van het CBB dat in de art. 4:48 en 4:49 Awb (intrekking van onregelmatige subsidiebeschikkingen) het *beginsel* tot uitdrukking komt dat een bestuursorgaan, los van specifieke intrekkingbepalingen in enige bijzondere wet, niet de bevoegdheid kan worden ontzegd een begunstigende beschikking in te trekken indien deze onjuist is en de geadresseerde dit wist of behoorde te weten. De president concludeerde dat het besluit tot intrekking van een aanwezigheidsvergunning, die in strijd met zijn eigen beleid bleek te zijn verleend, geen grondslag in de Wet op de kansspelen had, maar wel in het genoemde beginsel, en derhalve bevoegd was genomen.

### e. Soorten besluiten

#### e1. Algemeen verbindende voorschriften

Zoals bekend, is de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels tot nader te bepalen datum uitgesteld. Daarmee is de discussie over de wenselijkheid van zo'n toetsing niet geluwd. In tegendeel: in zijn eerder (par. a3) aangehaalde dissertatie stelt Polak – in lijn met zijn eerdere publicaties over dit onderwerp, zie deze kroniek in NTB 1998/7, p. 232 – dat uitsluiting van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften bij de bestuursrechter in feite een weinig logische en kennelijk onbewuste keuze voor de burgerlijke rechter betekent. Deze kan zich immers in het kader van een vordering op grond van onrechtmatige daad over de verbindendheid van algemeen verbindende voorschriften uitspreken. Polak vindt de keuze voor de burgerlijke rechter onjuist en wijst op mogelijke consequenties. Zo acht hij het denkbaar dat de bestuursrechter in het kader van de exceptieve toetsing, naar aanleiding van een beroep tegen een op een regeling gebaseerde beschikking, tot een ander oordeel over de verbindendheid van die regeling komt dan de burgerlijke rechter in het kader van een rechtstreeks tegen de regeling gerichte vordering op grond van onrechtmatige daad. Een bijkomend argument voor toetsing door de bestuursrechter is het feit dat het onderscheid tussen (appellabele) beschikkingen en (niet-appellabele) algemeen verbindende voorschriften niet altijd scherp te trekken is. Polak wijst daarbij op ministeriële regelingen ter regulering van inkomens van bepaalde beroepsgroepen.

Ook Ph. Eijlander wijst in zijn artikel 'De discussie over het beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels', NTB 1999, p. 143 e.v., op besluiten die weliswaar in de gedaante van een algemeen verbindend voorschrift verschijnen, maar zonder nadere uitvoeringsbeschikking kunnen leiden tot onevenredig nadeel voor burgers. Ter illustratie voert hij de vergunningvervangen-

de algemene regels als bedoeld in art. 8.40 Wet milieubeheer aan. Waar voorheen voorschriften in een vergunning werden opgenomen, waartegen bezwaar en beroep kon worden ingesteld, is tegen de vergunningvervangende algemene regels geen beroep mogelijk (zie hierover ook P. Houweling, 'De lastige derde-belanghebbende in het milieurecht', in: F.C.M.A. Michiels (red.), *Recht op het doel af*, Deventer: Kluwer 1998). Eijlander spreekt in dat geval van een lacune in ons systeem van rechtsbescherming. Voor het overige lijkt hij echter niet geneigd de uitsluiting van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels als lacune te zien. Hij stelt dat betrouwbare informatie ontbreekt, die nodig is om tot een goede beoordeling te komen van de argumenten pro en contra toetsing door de bestuursrechter. Bovendien is Eijlander van mening dat bestuursrechtspraak zoveel mogelijk over concrete gevallen moet blijven gaan.

## e2. Beleidsregels en buitenwettelijke richtlijnen

Zoals bekend, zijn beleidsregels vaak moeilijk te onderscheiden van enerzijds algemeen verbindende voorschriften en anderzijds interne regelingen, zoals werkinstructies, en richtlijnen. In hun fraaie bijdrage 'De derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht en het ruimtelijk bestuursrecht', BR 1999, p. 273 e.v. schetsen Neerhof en Schlössels de problemen bij het benoemen van ruimtelijke ordeningsfiguren. Zo lijkt de beschrijving op hoofdlijnen weliswaar op een beleidsregel, maar is ze dit niet vanwege haar toetsingsfunctie ten aanzien van uitwerkings-, vrijstellings- of vergunningsbevoegdheden. Ook hogere ruimtelijke plannen, zoals PKB-en en streekplannen, zijn lastig te benoemen. Soms zijn plandelen op grond van wetsduiding bindend, en daarom geen beleidsregel. Voorzover deze binding er niet is, kunnen planonderdelen wellicht als beleidsregels worden aangemerkt. Probleem is dan echter dat andere bestuursorganen alleen aan deze beleidsregels zijn gebonden op grond van de wet (zie art. 4:81 lid 2 Awb), en dat de WRO zo'n grondslag niet bevat. De auteurs stellen zich op het standpunt dat PKB-en en streekplannen – gelet op de eenheid van het ruimtelijk beleid per overheidsniveau – wel beleidsregels kunnen inhouden voor de uitoefening van planologische bevoegdheden op hetzelfde overheidsniveau (en dat ongeacht het bevoegde bestuursorgaan), maar niet voor planologische bevoegdheden op een ander overheidsniveau. In het laatste geval is sprake van richtlijnen, ook als deze een wettelijke grondslag hebben. Enigszins gekunsteld lijkt de opvatting dat de toelichting bij een bestemmingsplan beleidsregels kan inhouden.

In het vreemdelingenrecht komen beleidsregels, ongeschreven beleid en werkinstructies vaak naast elkaar voor. De verhouding tussen deze fenomenen en de vraag wat in beleidsregels geregeld dient te worden, is in verschillende uitspraken aan de orde gekomen. Zo stelt de rechtbank 's-Gravenhage (rechtseenheidskamer) in twee uitspraken van 10 juni 1999, JV 1999, 161 en 162 m.nt. BKO, dat een IND-werkinstructie is aan te merken 'als een materiële beleidswijziging die een beperking inhoudt van de mogelijkheid tot het voldoen aan de vereisten voor toelating op grond van het langdurig-illegalenbeleid'. Volgens de

rechtbank had het op de weg van de staatssecretaris gelegen 'deze aanscherping van het beleid uitdrukkelijk neer te leggen in de Vreemdelingencirculaire'. Volgens de annotator kan echter niet zo makkelijk worden gesteld dat de werkinstructie een aanscherping van het beleid inhoudt. Bovendien vraagt hij zich af waarom beleid dat niet in een beleidsregel is neergelegd, niet door middel van een werkinstructie zou kunnen worden beëindigd. Beleidsregels kunnen echter niet door werkinstructies worden gewijzigd. De annotator zet ten slotte uiteen waarom werkinstructies geen beleidsregels zijn, zelfs niet indien ze op dezelfde wijze als beleidsregels worden bekendgemaakt: werkinstructies zijn niet bij besluit vastgesteld, er is immers geen externe werking beoogd.

Op het belang van beleidsregels en hun toegankelijkheid wijst M. Oosting in: 'De overheid in 1998, beoordeeld door de Nationale ombudsman', *Bestuurswetenschappen* 1999, p. 134-158. Volgens de ombudsman had de Pensioen- en Uitkeringsraad geen uitvoering gegeven aan zijn in art. 3:42 Awb neergelegde verplichting tot publicatie van zijn beleidsregels. Deze conclusie lijkt niet in overeenstemming met art. 3:42, dat wel aangeeft hoe beleidsregels moeten worden bekendgemaakt, maar niet dat beleidsregels moeten worden bekendgemaakt. De 'sanctie' op het niet bekendmaken is wel, dat beleidsregels niet in werking treden (art. 3:40 Awb). Verder kan men zich voorstellen dat het achterwege laten van de bekendmaking onbehoorlijk wordt geoordeeld.

In het preadvies van T. Zwart, 'De republiek der rechters?', in: *Het bestuursrecht als agenda voor het staatsrecht*, Staatsrechtconferentie 1998 (Deventer: Kluwer 1999) wordt de beleidsregelpraktijk in Nederland vergeleken met die in Frankrijk en Engeland. De stelling van Zwart dat beleidsregels bij ons zijn verworpen tot dwingende normen, en dat het bestuur door de gehechtheid van de rechter aan beleidsregels in een keurslijf wordt gedrongen, is door P.J. Boukema in zijn referaat *De bestuursrechter: tussen Scylla en Charybdis* bekritiseerd. Boukema wijst erop dat het bestuur zelf beslist of beleidsregels worden opgesteld.

### *Buitenwettelijke richtlijnen*

In een eerdere aflevering van deze kroniek (NTB 1998/7) werd ermee rekening gehouden dat buitenwettelijke richtlijnen in het milieurecht als gevolg van de uitspraak ABRvS 21 april 1998, 199 (m.nt. GJ) wellicht iets aan belang zouden inboeten. Uit Vz. ABRvS 17 juli 1998, AB 1999, 183 m.nt. JSt blijkt echter dat dergelijke richtlijnen nog steeds moeilijk te passeren zijn. De Brochure *Bedrijven en Milieu van de VNG*, met daarin een lijst van bedrijfstypen, is volgens de voorzitter een richtlijn die gemotiveerd buiten beschouwing zou kunnen worden gelaten. Er is echter momenteel geen andere lijst beschikbaar die op hetzelfde niveau staat, aldus de voorzitter. Hij stelt dan ook dat het bijzonder moeilijk is de VNG-lijst niet als uitgangspunt te kiezen.

Ook uit Vz. ABRvS 6 november 1998, AB 1999, 128 en ABRvS 26 november 1998, AB 1999, 129 m.nt. M.P. Jongma blijkt dat het niet gemakkelijk is om bij de verlening van milieuvergunningen van de normstelling in richtlijnen af te wijken. Het verschil met de eerder aangehaalde uitspraak is dat de richtlijnen in de laatste uitspraken door



B&W als vaste bestuurspraktijk werden gehanteerd. In beide uitspraken stelde de rechter dat de door B&W genoemde omstandigheden geen bijzondere omstandigheden zijn die een afwijking van de bestuurspraktijk rechtvaardigen.

### e3. Overige besluiten van algemene strekking

Dat het onderscheid tussen algemeen verbindende voorschriften en concretiserende besluiten van algemene strekking nog wel eens moeilijkheden oplevert, met alle consequenties vandien, blijkt uit Rb. Zutphen 25 februari 1999, JB 1999, 80 m.nt. ARN. Een besluit van de burgemeester, inhoudend dat voor het grondgebied van de gemeente buiten de daarbij aangewezen gebieden geen horecaexploitatievergunning is vereist zolang aan bepaalde vereisten is voldaan, werd door de rechter als een algemeen verbindend voorschrift aangemerkt. Ingevolge art. 8:2 Awb staat daartegen geen beroep op de bestuursrechter open. De uitspraak is terecht bekritiseerd: volgens de heersende opvattingen is sprake van een concretiserend besluit van algemene strekking, en tegen zo'n besluit kan wel beroep worden ingesteld.

### e4. Beschikkingen

Volgens de Rb. Amsterdam 26 februari 1999, JB 1999, 82 m.nt. ARN is de wijziging door B&W van de 'Verordening bepaling van de grenzen waarbinnen en de dagen en uren waarop markten worden gehouden' aan te merken als een besluit 'omtrent de juridische status van de Bloemenmarkt'. Dat betekent dat het besluit als *zaaksgerichte beschikking* wordt aangemerkt. De rechtbank komt tot dit oordeel, omdat de in te trekken bepalingen 'betrekking hebben op een concreet gebied, nl. de Bloemenmarkt, waarvan de hoedanigheid van essentiële betekenis is voor het nemen van het besluit'. Van een besluit omtrent de juridische status van de markt en daarmee van een *zaaksbeschikking* is echter geen sprake, nu er geen specifieke wettelijke criteria zijn op basis waarvan moet worden bepaald of een gebied als marktterrein geschikt is. In de jurisprudentie worden besluiten tot instelling of opheffing van markten daarom doorgaans als concretiserend besluit van algemene strekking aangemerkt: het gaat immers om concretisering naar tijd en plaats van een verordening. In Pres. Rb. Rotterdam 30 dec. 1998, Awb-katern 1999, 24 wordt de Jaarindeling krameriej als 'een *bundel beschikkingen* betreffende de individuele toewijzingen van marktplaatsen aan marktkoopliden' aangemerkt. Vraag is of de jaarindeling niet als plan moet worden beschouwd vanwege de te verwachten samenhang tussen deze toewijzingen. Voor de rechtsbescherming heeft het verschil niet direct consequenties; voor de wijze van bekendmaking wellicht wel. Persoonsgerichte beschikkingen worden immers ingevolge art. 3:41 Awb bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan de direct belanghebbenden. Gaat het daarentegen om besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, dan geschiedt de bekendmaking ingevolge art. 3:42 Awb door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze.

### e5. Plannen

Een van de lastigste vragen bij plannen is in hoeverre deze als besluit zijn aan te merken. Uit de jurisprudentie blijkt dat bekeken wordt of planonderdelen een voldoende mate van concreetheid bezitten om te worden aangemerkt als concrete beleidsbeslissing (zie hierover ook de onder e2 genoemde bijdrage van Neerhof en Schlössels, en eerder in deze NTB-kroniek aflevering 97/8, p. 330). De WRO is overigens onlangs aangevuld (Stb. 1999, 302) met een definitie van het begrip 'concrete beleidsbeslissing': een als zodanig door het bestuursorgaan aangegeven besluit in een planologische kernbeslissing, een streekplan of een regionaal structuurplan. Volgens Vz. ABRvS 30 maart 1999, BR 1999, p. 667 m.nt. M. Soppe en A. de Gier, kunnen de bestreden onderdelen uit het structuurplan 'Land over de Waal' niet als concrete beleidsbeslissingen worden aangemerkt, en zijn ze daarom geen besluiten als bedoeld in art. 9 lid 2 WRO, in samenhang met art. 1:3 Awb. In zijn uitspraak overweegt de voorzitter dat structuurplannen evenals streekplannen in beginsel een indicatief karakter hebben. De annotatoren zijn van mening dat de voorzitter beide planfiguren enigszins op één hoop gooit; vooral, omdat structuurplannen zelden voorkomen.

Uit ABRvS 9 juni 1998, M&R 1999, nr. 33 m.nt. Van Geest, blijkt dat de partiële herziening van het Structuurschema Militaire Terreinen (een PKB) voorzover deze betrekking heeft op het compagniesoefenterrein Oirschot voldoende bepaald is om als concrete beleidsbeslissing te worden aangemerkt. De omstandigheid dat de (hernieuwde) afweging heeft geleid tot een bestendiging van het structuurschema kon aan die conclusie niet afdoen, aldus de Afdeling. Voorzover de herziening echter betrekking heeft op het eenheidsoefenterrein Oirschot is geen sprake van een concrete beleidsbeslissing, en dus evenmin van een besluit.

### f. Meerzijdige (rechts)handelingen: overeenkomsten, convenanten etc.

Ingevolge art. 2 Huisvestingswet kan de gemeenteraad een huisvestingsverordening vaststellen. In zo'n verordening moeten in ieder geval regels worden opgenomen die erop gericht zijn minder draagkrachtigen in goedkope woningen te huisvesten. Art. 4 van de wet maakt het ook mogelijk dat de gemeente de huisvestingsproblematiek privaatrechtelijk aanpakt door overeenkomsten te sluiten met eigenaren van woonruimte. Zulke overeenkomsten dienen dan gelijke waarborgen te bevatten als de verordening. In ABRvS 18 februari 1999, AB 1999, 249 m.nt. FM is sprake van een gemengd publiekrechtelijk-privaatrechtelijk stelsel: voor de woningen van een woningstichting geldt geen publiekrechtelijke vergunningplicht. De stichting is blijkens de overeenkomst zelf belast met het toewijzen van haar woonruimte, maar dient daarbij wel de in de huisvestingsverordening neergelegde criteria in acht te nemen. Van deze criteria kan echter weer gemotiveerd worden afgeweken. Volgens de Afdeling zijn B&W gelet op deze afwijkingsmogelijkheid niet langer bevoegd om toepassing te geven aan de in de verordening opgenomen hardheidsclausule.