

3.7 De bestuurlijke maatregel^{*)}

3.7.1. Inleiding

Een bestuurlijke maatregel is een besluit van algemene strekking waarbij elders omschreven normen voor een bepaalde tijd of plaats of op een bepaald object van toepassing worden verklaard, maar dat geen zelfstandige normstelling bevat.

De bestuurlijke maatregel wordt ook wel aangeduid als administratieve maatregel. Soms wordt de term „annex besluit van algemene strekking” gebruikt.¹⁾ Belinfante spreekt van een „concrete norm”, welk begrip hij definieert als een administratiefrechtelijke rechtshandeling waardoor aan een algemeen verbindend voorschrift concrete inhoud en praktische toepasbaarheid naar tijd en plaats kan worden gegeven.²⁾

De bestuurlijke maatregel is een subcategorie binnen de categorie besluiten van artikel 1:3, eerste lid, Awb; voor het alomvattende begrip besluit zij verder verwezen naar § 3.2. in deze editie. Als niet voldaan is aan de criteria om een besluit aan te nemen, kan er ook geen sprake zijn van een bestuurlijke maatregel. Peters bespreekt bijvoorbeeld de vraag of alle verkeersbesluiten van artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994 als besluit in de zin van de Awb zijn aan te merken.³⁾

Anders dan de beschikking, gedefinieerd in artikel 1:3, tweede lid, Awb, maar gelijk de overige besluiten van algemene strekking, te weten het algemeen verbindende voorschrift („a.v.v.”), de beleidsregel en het plan, is de bestuurlijke maatregel in de Awb niet gedefinieerd. Het ware op zijn minst handig geweest indien dat wel was gebeurd, omdat bijvoorbeeld het onderscheid tussen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels enerzijds en de overige besluiten van algemene strekking anderzijds hieronder van belang zal blijken voor de rechtsbescherming en het onderscheid tussen bestuurlijke maatregelen en zaaksgerichte beschikkingen voor de wijze van bekendmaking.

In literatuur en rechtspraak is ook wel onderscheid gemaakt naar constitutieve en concretiserende besluiten van algemene strekking. Een constitutief besluit van algemene strekking is dan een besluit waarbij de inwerkingtreding, intrekking of goedkeuring van een algemeen verbindend wordt bepaald. Met een concretiserend besluit van algemene

^{*)} Mr. R.S. Wertheim is docent bestuursrecht bij de Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen en advocaat te Zwolle bij Nysingh advocaten-notarissen N.V.

¹⁾ Zie bijvoorbeeld J.B.J.M. ten Berge/F.C.M.A. Michiels, *Besturen door de overheid*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, p. 153.

²⁾ A.D. Belinfante, *Kort begrip van het administratief recht*, Samsom: Alphen ald Rijn 1968, p. 36.

³⁾ Th. Peters, „Het verkeersbesluit: recht voor bestuurders of bestuursrecht?”, NTB 2002, p. 12-17.

strekking wordt een a.v.v. dat formeel al in werking is, nader naar plaats, tijd of object van toepassing wordt verklaard.⁴⁾ De terminologie vindt men terug in bijvoorbeeld ABRvS 6 maart 2002.⁵⁾ Hier ging het om (de intrekking van) besluiten tot aanwijzing van gebieden waar het raamprostitutieverbod uit de betreffende APV niet gold:

„Een van de eigenschappen van een algemeen verbindend voorschrift is dat dit zelfstandige rechtsnormen bevat en verder strekt dan het bepalen van de werkingssfeer van een reeds bestaande algemeen verbindende norm. Het aanwijzingsbesluit kan geen algemeen verbindend voorschrift zijn, nu dit niet meer inhoudt dan de onttrekking van een bepaald gebied aan de werking van het in de APS neergelegde verbod op raamprostitutie. Het ontbeert derhalve zelfstandige normstelling. Het moet worden gezien als een concretiserend besluit van algemene strekking.”

In de literatuur worden soms alleen de concretiserende besluiten van algemene strekking onder het begrip bestuurlijke maatregel geschaard, bijvoorbeeld door De Haan⁶⁾, maar niet door Ten Berge. Laatstgenoemde auteur schaaft zowel de concretiserende als de constitutieve besluiten van algemene strekking onder de term annexe besluiten van algemene strekking en stelt het laatste begrip op één lijn met administratieve maatregelen.⁷⁾ Ook Belinfante schaaft „besluiten tot inwerkingtreding van wetten” onder „concrete normen”.⁸⁾

Hieronder zal de bestuurlijke maatregel preciezer van enkele andere besluitsoorten worden afgebakend, te weten het a.v.v., de beschikking en het plan. Daarna zullen enkele gevolgen van de kwalificatie als bestuurlijke maatregel nader besproken worden.

3.7.2. Afbakening met het algemeen verbindende voorschrift

De bestuurlijke maatregel onderscheidt zich van het a.v.v. doordat hij geen zelfstandige normstelling bevat. Met een bestuurlijke maatregel worden slechts *elders* omschreven normen van toepassing verklaard, te weten normen die in een algemeen verbindend voorschrift zijn opgenomen. Zie bijvoorbeeld ABRvS 13 januari 2000:⁹⁾

⁴⁾ Zie Ten Berge, *a.w.*, p. 153-154.

⁵⁾ AB 2003, 227 m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, JB 2002/117.

⁶⁾ P. de Haan, Th.G. Drupsteen & R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Deel 1, Ontwikkeling, Organisatie, Instrumentarium*, Deventer: Kluwer 2001, p. 80; zie aldaar ook noot 331.

⁷⁾ Ten Berge, *a.w.*, p. 153.

⁸⁾ Belinfante 1968, p. 37.

⁹⁾ JB 2000, 27 m.nt. J.M.E. Derks onder JB 2000/23, Gst. 2000, 7112, 6 m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens.

„De aanwijzing van de plaats van de Bloemenmarkt en de aanwijzing van de grenzen waarbinnen en de dagen en uren waarop de Bloemenmarkt wordt gehouden, strekken tot het bepalen van de werkingssfeer van reeds bestaande algemeen verbindende normen, neergelegd in de Verordening op de Straathandel en bevatten geen zelfstandige normstelling.”

De bestuurlijke maatregel leent zich dus, anders dan een a.v.v., ook niet voor herhaalde toepassing. Hij heeft een eenmalige werking, namelijk het in een bepaald geval van toepassing verklaren van elders geregelde voorschriften. Als een bestuurlijke maatregel bijvoorbeeld elders omschreven normen op een bepaald gebied van toepassing verklaart, behoeft men vervolgens voor de regels die in dat gebied gelden, niet telkens naar de bestuurlijke maatregel te kijken, doch slechts naar het op dat gebied van toepassing verklaarde a.v.v. Als een a.v.v. nog niet concreet genoeg is en een ter uitvoering van zo'n a.v.v. genomen besluit in wezen meer is dan het louter van toepassing verklaren van het a.v.v., is zo'n besluit geen bestuurlijke maatregel, maar ook zelf een a.v.v. Het van toepassing verklaren in het besluit ter uitvoering van het a.v.v. geschiedt bijvoorbeeld soms onder allerlei voorwaarden en nadere regels, zodat dat besluit ook een a.v.v. is; tot het nemen van zo'n besluit moet het a.v.v. dan uiteraard wel de bevoegdheid geven. De grens is in de rechtspraak echter niet altijd duidelijk.

Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 mei 2002.¹⁰⁾

„Bij het aanwijzingsbesluit hebben burgemeester en wethouders ter uitvoering van het bepaalde in de Verordening parkeerbelastingen 2000 in samenhang met de Parkeerverordening Zandvoort fiscale gebieden, zoals terreinen en weggedeelten, alsmede tijdvakken aangewezen, waar parkeren bij een parkeermeter of een parkeerautomaat slechts tegen betaling van de parkeerbelasting is toegestaan. (...) 2.4. Voorts hebben burgemeester en wethouders bij het aanwijzingsbesluit (...) ter uitvoering van het bepaalde in de Parkeerverordening Zandvoort bepaald gedurende welke dagen en uren mag worden geparkeerd door houders van de in die verordening onderscheiden categorieën vergunningen. Het aanwijzingsbesluit heeft in zoverre een regelend karakter. Het besluit moet (...) dan ook worden aangemerkt als een algemeen verbindend voorschrift, dat, gelet op artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Awb, evenmin vatbaar is voor beroep en bezwaar.”

Volgens annotator Stroink is deze uitspraak onder andere in strijd met de hierboven besproken uitspraak ABRvS 13 januari 2000.¹¹⁾

¹⁰⁾ JB 2002/171 m.nt. F.A.M. Stroink.

¹¹⁾ JB 2000/27 m.nt. J.M.E. Derks.

Ook in ABRvS 28 februari 2000 werd tot een a.v.v. geconcludeerd.¹²⁾ Het ging hier om een besluit waarbij het aantal plaatsen op de Amsterdamse Albert Cuypmarkt, de opstelling en indeling van de plaatsen en de afmetingen ervan werden vastgesteld. Dit besluit beruiste op artikel 3.2, eerste lid, van de plaatselijke Verordening op de straat-handel, dat aan B&W de bevoegdheid gaf dat aantal plaatsen e.d. vast te stellen. De Afdeling overwoog:

„Het betreft hier niet een besluit waarin nader naar tijd, plaats en/of object de toepasselijkheid van de in de Verordening reeds besloten liggende normen wordt bepaald, maar de vaststelling van zelfstandige normen. Dit besluit heeft een algemeen karakter nu de daarin besloten liggende normen de toetsingsmaatstaf vormen voor iedere aanvraag om verlening van een vergunning tot het innemen van een standplaats op de onderhavige markt, als bedoeld in artikel 3.1 van de Verordening en zich dus voor herhaalde toepassing lenen. Het besluit moet worden aangemerkt als de vaststelling van nadere regels met betrekking tot een door de gemeenteraad in een verordening aangewezen onderwerp als bedoeld in artikel 156, derde lid, van de Gemeentewet.”

In de rechtspraak wordt over het algemeen een besluit dat zich presenteert als a.v.v. en in ieder geval ten dele als zodanig is aan te merken, niet gesplitst in delen die wel en delen die niet als zodanig (doch bijvoorbeeld als bestuurlijke maatregel) zijn aan te merken. Als het orgaan dat het a.v.v. heeft vastgesteld, zelf in dat a.v.v. al een afgeronde beslissing over bijvoorbeeld de territoriale gelding van dat a.v.v. heeft genomen, deelt die beslissing in het karakter van het a.v.v. De beslissing over het geldingsgebied maakt met andere woorden deel uit van de normstelling. Vergelijk, zij het iets anders geformuleerd, in deze zin M. Schreuder-Vlasblom onder ABRvS 17 augustus 1999.¹³⁾

Zo werd in het Besluit wijziging RTB de Regeling toelating bestrijdingsmiddelen 1995 (Rtb) in die zin gewijzigd dat voor de verlenging van de toelating van bepaalde bestrijdingsmiddelen een afwijkende aanvraagprocedure werd geïntroduceerd. Het Besluit wijziging RTB gaf tevens aan voor welke bestrijdingsmiddelen die afwijkende procedure gold. Het eerste element was zonder meer een algemeen verbindend voorschrift. Over het laatste element zou men kunnen twifelen, omdat daarin slechts de nieuwe procedure op de desbetreffende bestrijdingsmiddelen van toepassing werd verklaard, maar in CBB 16 december 2003 werd geoordeeld:

„Het college overweegt hieromtrent dat het bij het Besluit wijziging Rtb gaat om voorschriften betreffende de indiening en de behandeling van een specifieke cate-

¹²⁾ JB 2000/114 m.nt. J.M.E. Derks.

¹³⁾ AB 1999, 412.

gorie aanvragen voor de verlenging van toelating van bestrijdingsmiddelen. Op grond van deze voorschriften worden bedoelde aanvragen behandeld op een wijze die afwijkt van, casu quo beperkter is dan, de standaardprocedure die in de Rtb is voorzien. In het — nieuwe — art. 7a lid 1 Rtb zijn hieromtrent regels gegeven. Waar het gaat om regels voor de behandeling van bedoelde aanvragen, kan worden gesproken van instructienormen die zich richten tot het bestuursorgaan dat is belast met de uitvoering van de Rtb, namelijk het CTB. Het college is in verband met vorenomschreven karakter van genoemde bepalingen van oordeel dat het hier gaat om een samenstel van algemeen verbindende voorschriften. Hieraan doet niet af dat het toepassingsbereik van de onderhavige procedurevoorschriften is beperkt tot een bepaalde groep verlengingsaanvragen, casu quo bestrijdingsmiddelen.”¹⁴⁾

In de uitspraak ABRvS 27 oktober 2004 werd geoordeeld over een beroep tegen de (ministeriële) Regeling tarieven luchtvaart 2002:

„Reeds omdat de Regeling tarieven deze zelfstandige rechtsnormen bevat, is sprake van een besluit houdende algemeen verbindende voorschriften. Voorzover onderdelen van de Regeling tarieven geen zelfstandige normstelling inhouden, delen zij in het normstellende karakter van voornoemde bepalingen.”¹⁵⁾

Als uit het desbetreffende wettelijke stelsel volgt dat naast het besluit met zelfstandige normstelling (het a.v.v.) een *afzonderlijk* besluit zonder een dergelijke normstelling moet of kan worden genomen, zal dat afzonderlijke besluit wel als bestuurlijke maatregel zijn aan te merken. Aldus hangt het van de (al dan niet bewuste) keuze van de wetgever af of een (onderdeel van een) besluit als bestuurlijke maatregel valt aan te merken.

De bestuurlijke maatregel zal vaak door een ander bestuursorgaan worden genomen dan het orgaan dat het a.v.v. stelde. Noodzakelijk is dat echter niet.

In het Frequentiebesluit wordt bijvoorbeeld, in het kader van de regeling voor het verdelen van frequentieruimte door middel van veilingen of vergelijkende toetsen, een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de onderwerpen die bij ministeriële regeling geregeld moeten worden (artikelen 4, 6 en 8) en het besluit waarbij een nadere keus tussen veiling en vergelijkende toets e.d. wordt gemaakt (artikel 3). Hoewel de ministeriële regeling en het laatste besluit door hetzelfde orgaan, de minister, worden vastgesteld, is dat besluit niet opgenomen in de ministeriële regeling en bevat het geen zelfstandige

¹⁴⁾ AB 2004, 73 m.nt. J.H. van der Veen onder AB 2004, 74.

¹⁵⁾ JB 2004/391.

normstelling; het heeft slechts tot gevolg dat (procedurele) bepalingen uit (de wetgeving krachtens) de Telecommunicatiewet van toepassing worden. De rechter kan zo'n besluit daarom zonder veel moeite — en zonder veel uitleg — als bestuurlijke maatregel kwalificeren:

„(...) in het wettelijke systeem (wordt) een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de in een ministeriële regeling neer te leggen onderwerpen en de onderwerpen, die ingevolge art. 3 Frequentiebesluit bekend gemaakt moeten worden. Naar het oordeel van het college kan niet gezegd worden dat de beslissing om te veilen en de afbakening van de te veilen kavels en de bepaling van de duur voor welke deze worden uitgegeven van zodanige aard is, dat deze niet anders dan in de vorm van een algemeen verbindend voorschrift genomen kan worden. De bekendmaking (...) kan dan ook niet als een algemeen verbindend voorschrift worden aangemerkt.”¹⁶⁾

Het enkele feit dat een besluit gehuld is in de jas van een algemene maatregel van bestuur (a.m.v.b.) of een ministeriële regeling, is nochtans niet voldoende om te concluderen tot een algemeen verbindend voorschrift. Van belang is of dat besluit al dan niet een zelfstandige normstelling bevat.

Dit standpunt lijkt ook het CBB in te nemen in zijn uitspraak van 5 september 2002,¹⁷⁾ maar zijn overwegingen laten ruimte voor het standpunt dat aan de uiterlijke verschijningsvorm van een besluit toch enige betekenis toekomt. Het CBB oordeelde namelijk over het (Koninklijke) Besluit van 27 november 2001, houdende aanwijzing van zand- en lössgronden en uitspoelingsgevoelige gronden, als volgt:

„Ingevolge het bepaalde in art. 1 lid 1 onderdelen aa en ac Meststoffenwet dienen kaarten, waarop zand- en lössgronden, respectievelijk uitspoelingsgevoelige gronden worden aangeduid, te worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. (...)
Vast staat dat het Besluit, ter zake waarvan de Raad van State is gehoord, een algemene maatregel van bestuur is, als bedoeld in art. 1 lid 1 onderdelen aa en ac Meststoffenwet. Wat de bekendmaking daarvan betreft, is ter zitting komen vast te staan dat het Besluit, met de daarbij als bijlagen behorende kaarten, in het Staatsblad is geplaatst, waarmee is voldaan aan de in art. 3 aanhef en onder b Bekendmakingswet voorziene wijze van bekendmaking van algemene maatregelen van bestuur.

¹⁶⁾ CBB 18 juli 2001, AB 2002, 261 m.nt. G. Cartigny, JB 2001/236 m.nt. M.G.W.M. Peeters.

¹⁷⁾ AB 2002, 391 m.nt. J.H. van der Veen.

Het Besluit presenteert zich derhalve in alle opzichten, dat wil zeggen: naar vorm (algemene maatregel van bestuur), wijze van totstandkoming (Raad van State gehoord) en wijze van bekendmaking (plaatsing in het Staatsblad), als een algemeen verbindend voorschrift. Het college is evenwel van oordeel dat dit niet doorslaggevend is voor de beantwoording van de in de aanhef van deze rubriek geformuleerde vraag, maar dat de inhoud van het Besluit hiervoor bepalend is. Aldus dient te worden beoordeeld of het Besluit naar zijn inhoud algemeen verbindende voorschriften bevat.”

Zie voor de aan deze zaak voorafgaande uitspraak in voorlopige voorziening Pres. CBB 11 februari 2002.¹⁸⁾

Vergelijk in dit verband de opmerking van Prakke dat het begrip a.m.v.b. veelal in formele zin opgevat wordt en dat een a.m.v.b. geen algemene regeling (een a.v.v.) behoeft in te houden.¹⁹⁾ Doorslaggevend is voor een a.m.v.b. dus de wijze van totstandkoming, niet het rechtskarakter van het daarin vervatte besluit. Een a.m.v.b. kan dus een bestuurlijke maatregel zijn.

In de rechtspraak wordt een besluit dat geen zelfstandige normstelling bevat, soms zozeer met een a.v.v. waaraan het uitvoering geeft, verknoopt geoordeeld dat het zelf als algemeen verbindend voorschrift moet worden aangemerkt. Dit wordt wel aangeduid als het verknooptheids criterium. De reikwijdte ervan is overigens niet helemaal duidelijk.

Zie voor het verknooptheids criterium a contrario bijvoorbeeld CBB 16 december 2003.²⁰⁾ In deze uitspraak werd niet het standpunt van het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen („CTB”; „college”) gevolgd dat het CTB-besluit prioritering werkzame stoffen 2002 moest worden aangemerkt als algemeen verbindend voorschrift omdat het nauw verknoopt was met artikel 25d, eerste lid, Bestrijdingsmiddelenwet 1962. Volgens deze bepaling is — kort gezegd — een bestrijdingsmiddel, waarvan de werkzame stof of stoffen door het college zijn aangewezen, van rechtswege toegelaten of geregistreerd met ingang van het in het derde lid bedoelde tijdstip. Het CBB oordeelde:

„Weliswaar heeft een aanwijzing, naast een concrete werking ten aanzien van één of meer bestrijdingsmiddelen, in dier voege algemene strekking dat daaruit ter zake van het gebruik rechtsgevolgen voortvloeien die gelden voor een niet identificeerbare groep van personen, doch een aanwijzing op grond van art. 25d strekt

¹⁸⁾ JB 2002/107 m.nt. F.A.M. Stroink.

¹⁹⁾ Van der Pot-Donner/L. Prakke, J.L. de Reede & G.J.M. van Wissen, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, p. 569.

²⁰⁾ AB 2004, 74 m.nt. J.H. van der Veen, JB 2004/94.

niet tot precisering van die rechtsgevolgen of van algemeen geldende normen die in dit artikel zijn vervat.

Derhalve treft geen doel hetgeen verweerder, ten betoge van het algemeen verbindend karakter van de in het geding zijnde aanwijzing, naar voren heeft gebracht aangaande het verknoopt zijn van deze aanwijzing met het algemeen verbindend bepaalde in art. 25d.”

Het CTB-besluit prioritering werkzame stoffen 2002 had met andere woorden slechts tot strekking elders omschreven rechtsgevolgen op de aangewezen stoffen van toepassing te verklaren.

Expliciet was de uitspraak CBB 8 februari 2001.²¹⁾ Volgens het eerste lid van artikel 30 van de Diergeneesmiddelenwet (DGW) was het verboden diergeneesmiddelen af te leveren; volgens het tweede lid gold dit verbod niet voor het afleveren aan personen, behorende tot door de minister van LNV aangewezen groepen, voor wat betreft de daarbij aangewezen diergeneesmiddelen. Over het in de zogeheten Kanalisatieregeling neergelegde besluit van de minister oordeelde het CBB:

„In (...) de Kanalisatieregeling is nader bepaald welke groepen personen en welke diergeneesmiddelen onder de uitzonderingsbepaling van artikel 30, tweede lid, (...) DGW vallen. Deze bepalingen zijn zodanig met elkaar verknoopt, dat besluiten tot vaststelling of wijziging van artikel 5 van de Kanalisatieregeling delen in het rechtskarakter van de daaraan ten grondslag liggende uitzonderingsbepaling.”

Ook de CRvB hanteert het verknooptheidscriterium. In diens uitspraak van 23 mei 2002 ging het om de weigering bepaalde functies op grond van het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp) aan te wijzen als functies waaraan een leeftijdsgrens van 60 jaar was verbonden (een zogenaamde flo-functie).²²⁾ De CRvB overwoog over de aard van zo'n aanwijzingsbesluit als volgt:

„Zo'n besluit tot aanwijzing als flo-functie behelst weliswaar geen zelfstandige rechtsnorm, doch beperkt zich evenmin tot het bepalen van de werkingssfeer van elders gestelde normen naar plaats of tijd. Het is zodanig met de inhoud van het Barp en de Regeling verknoopt dat het daarvan niet los kan worden gezien en moet dan ook worden beschouwd als onderdeel van een samenstel van algemeen verbindende voorschriften.”

²¹⁾ LJN AB0036.

²²⁾ JB 2002/193, TAR 2002, 141, AB 2002, 279 m.nt. A.M.L. Jansen.

Uit de voorbeelden wordt de precieze strekking van het verknoptheids criterium niet duidelijk.

De ABRvS heeft voor concretiserende besluiten van algemene strekking (zie § 3.7.1) het verknoptheids criterium inmiddels uitdrukkelijk afgezworen. Om te beoordelen of een besluit een concretiserend besluit van algemene strekking, een bestuurlijke maatregel, is, is dus voortaan, althans in gevallen die tot de rechtsmacht van de ABRvS behoren, nog slechts van belang of zo'n besluit al of niet een zelfstandige normstelling bevat en niet of het verknoppt is met een a.v.v. Zie ABRvS 28 juli 2004;²³⁾

„Het besluit tot het vaststellen van de peildatum voor de betrokken woningen is een concretiserend besluit dat de toepasselijkheid van in de Huisvestingsverordening en de Regeling neergelegde normen naar tijd en plaats bepaalt. Het verknoptheids criterium, zoals genoemd in de wetsgeschiedenis, ziet alleen op inwerkingtredings-, intrekings- en goedkeuringsbesluiten. Tegen het vaststellingsbesluit stond derhalve bezwaar open voor een belanghebbende.”

Omdat het peildatumbesluit geen inwerkingtredings-, intrekings- of goedkeuringsbesluit was, kwam het verknoptheids criterium dus niet in beeld.

De Afdeling heeft zich wellicht laten inspireren door Zijlstra. Hij heeft met een beroep op de wetsgeschiedenis bepleit dat het verknoptheids criterium slechts zou moeten worden toegepast voor de besluiten die in artikel 8:2, onder b en c, Awb worden genoemd als besluiten waartegen geen beroep kan worden ingesteld, te weten besluiten:

- inhoudende de intrekking of de vaststelling van de inwerkingtreding van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel, of
- inhoudende de goedkeuring van een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel of de intrekking of de vaststelling van de inwerkingtreding van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel.

Dit zijn dus de in § 3.7.1 als constitutief aangemerkte besluiten van algemene strekking. Uit de wetsgeschiedenis leidt Zijlstra af dat tegen besluiten houdende aanwijzing van gebieden en tijden e.d. (dus de hierboven genoemde concretiserende besluiten) wel beroep moet kunnen worden ingesteld en dat deze dus niet met een beroep op het verknoptheids criterium als algemeen verbindend voorschrift aangemerkt zouden moeten worden.²⁴⁾ Het verknoptheids criterium zou met andere woorden niet moeten gelden voor concretiserende besluiten en alleen de in artikel 8:2, onder b en c, Awb genoemde

²³⁾ Gst. 2005, 23 m.nt. A.P. Klap, JB 2004/315.

²⁴⁾ Zie S.E. Zijlstra, „Recente jurisprudentie over het begrip algemeen verbindend voorschrift”, JBplus 2002, p. 170-180, p. 179.

constitutieve besluiten zouden dus als (per definitie) met een a.v.v. verknoopte besluiten aangemerkt moeten worden. In ABRvS-zaken is dit dus reeds de geldende leer.

Voor de duidelijkheid zij er nogmaals op gewezen dat als de aanwijzing van gebieden en tijden e.d. in het a.v.v. zelf is vervat, die aanwijzing volgens de rechtspraak, zoals hierboven is aangetoond, deelt in het rechtskarakter van het a.v.v. In zo'n geval staat tegen die elementen van het a.v.v. dus geen beroep open, omdat tegen a.v.v.'s geen beroep openstaat. De discussie over de gelding van verknooptheidscriterium speelt dus slechts als er afzonderlijk van het a.v.v. een besluit is genomen. Zo'n afzonderlijk besluit is dus een bestuurlijke maatregel als het geen zelfstandige normstelling bevat. In ieder geval volgens de recente rechtspraak van de ABRvS kan zo'n besluit dan niet toch wegens „verknoptheid” met een a.v.v. zelf een a.v.v. worden.

3.7.3. Afbakening met de beschikking

Een bestuurlijke maatregel is een besluit van algemene strekking en is dus gericht tot een onbepaalde groep personen. Een beschikking is ingevolge artikel 1:3, tweede lid, Awb een besluit dat niet van algemene strekking is; zij is met andere woorden gericht tot een of meer bepaalde personen. Het al dan niet gericht zijn tot een of meer bepaalde personen is derhalve in beginsel bepalend voor het onderscheid tussen besluiten van algemene strekking en beschikkingen.²⁵⁾

Niettemin wordt soms ook een besluit dat betrekking heeft op één bepaalde zaak, één bepaald object, als beschikking aangemerkt, hoewel het niet gericht is tot een of meer bepaalde personen. Het gaat dan gevallen waarin „aan de hand van in de desbetreffende wet genoemde eigenschappen of hoedanigheden de juridische status van een concreet object wordt bepaald”, aldus Damen.²⁶⁾ Gesproken wordt dan van zaaksgerichte beschikkingen. Een voorbeeld is de onbewoonbaarverklaring van een woning in de zin van artikel 29, eerste lid, Woningwet.²⁷⁾ De verwijzingen in de handboeken naar uitspraken over zaaksgerichte beschikkingen betreffen veelal oudere uitspraken.²⁸⁾ Dit is wellicht te verklaren uit het feit dat onder de voorganger van de Awb, de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob), slechts tegen beschikkingen en niet

²⁵⁾ Vgl. in deze zin J.H. van Kreveld & G.A. van der Veen, *Systeem en algemene begrippen van de Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 155.

²⁶⁾ L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht, Deel 1*, Den Haag: BJu 2005, p. 251-252. Vgl. ook Van Wijk/W. Konijnenbelt & R.M. Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier juridisch 2005, p. 183.

²⁷⁾ Voorbeeld ontleend aan Van Wijk/W. Konijnenbelt & R.M. van Male, t.a.p. Zie de annotatie van R.M. van Male & C. Riezebos onder ARRS 21 april 1992, AB 1992, 664 voor andere voorbeelden.

²⁸⁾ Zie bijvoorbeeld Damen, t.a.p., en Van Wijk/W. Konijnenbelt & R.M. van Male, a.w., p. 183-184.

tegen besluiten van algemene strekking bezwaar openstond.²⁹⁾ Voor de rechtsbescherming bood het begrip zaaksgerichte beschikking dus soelaas. Niettemin is ook onder de Awb het onderscheid tussen bestuurlijke maatregelen en beschikkingen relevant. Zie verder § 3.7.5 over de voorbereiding en de bekendmaking van bestuurlijke maatregelen.

3.7.4. Afbakening met het plan

Plannen zijn er in vele soorten en maten, variërend van het bestemmingsplan van artikel 10, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, via het frequentieplan van artikel 3.1., eerste lid, van de Telecommunicatiewet tot het waterhuishoudingsplan van artikel 7, eerste lid, van de Wet op de waterhuishouding. Het begrip plan is niet strak omlijnd. Plannen zijn niet altijd op rechtsgevolg gericht en zijn in zoverre dus niet altijd als besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb aan te merken. Voor zover zij wel op rechtsgevolg gericht zijn, worden zij soms als bundel beschikkingen gezien, soms als één besluit van algemene strekking (niet zijnde een a.v.v. of een beleidsregel).³⁰⁾ Een plan kan ook a.v.v.'s omvatten.³¹⁾

Wanneer het plan als besluit van algemene strekking, niet zijnde een a.v.v. of een beleidsregel, is te kwalificeren, rijst de vraag in hoeverre het plan verschilt van de bestuurlijke maatregel, die immers ook een besluit van algemene strekking is. Van belang is hier met name dat, in de woorden van De Haan, de kern van elk plan gevormd wordt door beleidsvoornemens³²⁾ en een plan de vorming, afstemming, toetsing of uitvoering van beleid dient.³³⁾ Ter uitvoering van beleid kan een bestuurlijke maatregel uiteraard ook dienen, maar hij mist het meer omvattende karakter van een plan. De bestuurlijke maatregel verklaart immers slechts eenmalig elders omschreven rechtsgevolgen van toepassing.

3.7.5. Betekenis kwalificatie bestuurlijke maatregel voor diverse onderwerpen

Het rechtskarakter van een besluit kan van invloed zijn op verschillende in de Awb geregelde onderwerpen. Hieronder zal aandacht besteed worden aan enkele daarvan, te weten het aanvragen van bestuurlijke maatregelen in relatie tot de rechtsbescherming, de voorbereiding, de bekendmaking en de belanghebbendheid. Deze onderwerpen worden

²⁹⁾ Vergelijk ook Van Wijk/W. Konijnenbelt & R.M. Van Male 2005, p. 186 e.v.

³⁰⁾ Vgl. Damen a.w., p. 269-271.

³¹⁾ Zie De Haan 2001, p. 359-362, m.n. 362, en P. de Haan, Th.G. Drupsteen & R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Deel 2, Bestuurshandelingen en waarborgen*, Deventer: Kluwer 1998, p. 75. Zie verder de §§ 3.4 en 3.6 in deze uitgave.

³²⁾ De Haan, Drupsteen & Fernhout 1998, p. 75.

³³⁾ De Haan, Drupsteen & Fernhout 2001, p. 365-368.

in deze bundel afzonderlijk besproken en zullen hieronder daarom slechts worden behandeld voor zover dat voor de bestuurlijke maatregel in het bijzonder van belang is.

Aanvraag; rechtsbescherming

Bestuurlijke maatregelen zullen veelal ambtshalve genomen worden. Zij kunnen niettemin ook aangevraagd worden. De afwijzing van een aanvraag om een bestuurlijke maatregel is echter geen besluit, omdat zo'n afwijzing niet op rechtsgevolg is; zij brengt immers geen „verandering in de wereld van het recht” teweeg. Tegen zo'n afwijzing staat niettemin beroep open op grond van artikel 6:2, onder a, Awb, dat de schriftelijke weigering een besluit te nemen gelijkstelt met een besluit, althans voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep. De afwijzing van een aanvraag om een beschikking te nemen is wel een besluit. Dit volgt uit artikel 1:3, tweede lid, in fine, Awb. Hiertegen staat beroep open ingevolge artikel 8:1, eerste lid, Awb, zonder de omweg van artikel 6:2, onder a, Awb. Tegen de afwijzing van een aanvraag om een algemeen verbindend voorschrift staat ingevolge artikel 8:2, onder a, Awb geen beroep open; artikel 6:2, onder a, Awb wordt in de rechtspraak niet van toepassing geacht.³⁴⁾

Tegen een besluit tot toewijzing van een aanvraag om een bestuurlijke maatregel staat beroep open op de voet van de hoofdregel van artikel 8:1, eerste lid, Awb.

Op grond van die bepaling staat uiteraard ook beroep open tegen ambtshalve genomen bestuurlijke maatregelen, behoudens eventuele daarop gemaakte wettelijke uitzonderingen.

Vorbereiding

Aangezien de bestuurlijke maatregel geen beschikking is, behoeven belanghebbenden voorafgaand aan het nemen van een bestuurlijke maatregel niet op grond van afdeling 4.1.2 Awb („De voorbereiding”) gehoord te worden. Wel geldt voor het bestuursorgaan de plicht om bij de voorbereiding van de bestuurlijke maatregel de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren (artikel 3:2 Awb) en om de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af te wegen (artikel 3:4, eerste lid, Awb). Om daaraan te voldoen is het doorgaans niet onverstandig belanghebbenden voorafgaand aan het nemen van een bestuurlijke maatregel te horen. Zie bijvoorbeeld de (pre-Awb)uitspraak Vz. AGRS 30 november 2002:

³⁴⁾ Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 maart 2002, AB 2002, 168 m.nt. A. van Hall en de in § 3.7.2 besproken uitspraak CRvB 23 mei 2002, AB 2002, 279 m.nt. A.M.L. Jansen.

„Hoewel verweerders aan hun overlegplicht, voor zover deze uit de wegenverkeerswetgeving voortvloeit, hebben voldaan, is de voorzitter voorshands van oordeel dat het in dit specifieke geval uit een oogpunt van zorgvuldigheid tevens op de weg van verweerders had gelegen om vooraf met verzoekster in overleg te treden.

Een dergelijk overleg had verweerders meer inzicht kunnen verschaffen in aard en omvang van het nadeel dat verzoekster als gevolg van een geslotenverklaring voor vrachtwagens zal ondervinden. Verder had aandacht kunnen worden besteed aan de vraag of het door verweerders beoogde doel wellicht ook met een minder vergaande maatregel kan worden bereikt. Nu dit overleg achterwege is gebleven, is de voorzitter er vooralsnog niet van overtuigd dat de belangen van verzoekster, die door de maatregel meer dan andere ondernemers wordt benadeeld, vooraf voldoende bij de besluitvorming zijn betrokken.”³⁵⁾

Zie in gelijke zin Vz. AGRS 4 augustus 1993.³⁶⁾

Bekendmaking

Zoals in § 3.7.3 is aangegeven, is het al dan niet gericht zijn tot een of meer bepaalde personen in beginsel bepalend voor het onderscheid tussen besluiten van algemene strekking en beschikkingen. Bekendmaking van bestuurlijke maatregelen dient dus te geschieden op de voet van artikel 3:42 Awb. Volgens het eerste lid van dit artikel geschiedt de bekendmaking van besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, 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. Indien alleen van de zakelijke inhoud wordt kennisgegeven, wordt het besluit tegelijkertijd ter inzage gelegd; in de kennisgeving wordt vermeld waar en wanneer het besluit ter inzage ligt, aldus het derde lid. Bekendmaking mag blijkens het tweede lid, niet elektronisch geschieden, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Zonder juiste bekendmaking treedt een bestuurlijke maatregel gelet op artikel 3:40 Awb niet in werking. Zie voor een voorbeeld Pres. CBB 23 maart 2001.³⁷⁾ Hier was in de Gooi en Eemlander slechts bij tijd en wijle aankondiging gedaan van openstelling van winkels op een zon- of feestdag, maar was de bestuurlijke maatregel waarbij voor het jaar 2001 twaalf zon- en feestdagen als winkeldag waren aangewezen, niet als zodanig op de voet van artikel 3:42 Awb bekendgemaakt. De met de bestuurlijke maatregel beoogde rechtsgevolgen waren volgens de Pres. CBB dan ook niet ingetreden.

³⁵⁾ AB 1993, 124 m.nt. P.J. Stolk onder AB 1993, 125.

³⁶⁾ AB 1994, 70.

³⁷⁾ AB 2001, 160 m.nt. J.H. van der Veen.

In § 3.7.3 is besproken dat sommige besluiten niet tot een of meer personen gericht zijn, maar toch niet als besluit van algemene strekking (en dus in ieder geval ook niet als bestuurlijke maatregel) zijn te kwalificeren, te weten de zaaksgerichte beschikkingen. Ook deze lijken daarom bekendgemaakt te moeten worden op de voet van artikel 3:42 Awb, maar in ABRvS 1 september 2004,³⁸⁾ is geoordeeld dat de bekendmaking van een besluit tot aanwijzing tot beschermd monument overeenkomstig artikel 3:41, eerste lid, Awb dient plaats te hebben.

Belanghebbendheid

Tegen bestuurlijke maatregelen staat op grond van artikel 8:1, eerste lid, Awb beroep open, althans voor belanghebbenden. Bij bestuurlijke maatregelen zijn er vaak meer personen die enige betrokkenheid bij zo'n besluit claimen dan bij beschikkingen. In de rechtspraak wordt echter niet iedereen met een vage betrokkenheid bij de desbetreffende bestuurlijke maatregel als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, Awb aangemerkt. Om belanghebbende te zijn dient men immers een persoonlijk, dat wil zeggen van de amorphe massa (van overige vermeend door het besluit getroffen), te onderscheiden belang te hebben.³⁹⁾ Principieel verschilt de uitleg van het belanghebbendebegrip bij bestuurlijke maatregelen niet van de gewone criteria voor belanghebbendheid.

³⁸⁾ JB 2004,1349.

³⁹⁾ Vgl. R.J.N. Schlössels, *De belanghebbende*, Deventer: Kluwer 2004, p. 73, onder verwijzing naar J.C.A. de Poorter, *De belanghebbende. Een onderzoek naar de betekenis van het belanghebbendebegrip in het bestuurs(proces)recht* (diss. Tilburg), Den Haag: BJu 2003, p. 188-189. Zie ook de noot van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder ABRvS 9 maart 2005, AB 2005, 251, waarin de Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde over de belanghebbendheid bij een besluit tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied. Zie ook Pres. CBB 23 maart 2001, AB 2001, 160 m.nt. J.H. van der Veen.