

Gst. 2008, 78: 78. ABRvS 16-1-08. Beschikking of een besluit van algemene strekking? Concretiserend besluit van algemene strekking. Algemeen verbindend voorschrift. Persoonsgebonden overgangsrecht. (Skarsterlân) m.nt. L.J.M. Timmermans.

Gst. 2008, 78: 78. ABRvS 16-1-08. Beschikking of een besluit van algemene strekking? Concretiserend besluit van algemene strekking. Algemeen verbindend voorschrift. Persoonsgebonden overgangsrecht. (Skarsterlân) m.nt. L.J.M. Timmermans.

Instantie: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Magistraten: Slump, Van Wagendonk, Roemers
Conclusie: -
Roepnaam: -
Awb art. 1:3 lid 2; Awb art. 8:2 aanhef en onder a; Huisvestingsverord. Skarsterlân art. 2.2; Huisvestingsverord. Skarsterlân art. 4.1

Datum: 16 januari 2008
Zaaknr: 200703288/1
LJN: BC2100
Noot: L.J.M. Timmermans

Essentie

|

Samenvatting

|

Snel naar: Partijen

|

Uitspraak

|

Noot

Essentie

Naar boven

Opname woonruimte op Lijst tweede Woningen Skasterlân per 7 juli 2005, een beschikking of een besluit van algemene strekking? Concretiserend besluit van algemene strekking. Algemeen verbindend voorschrift. Persoonsgebonden overgangsrecht. (Skarsterlân)

Samenvatting

Naar boven

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de lijst geen algemeen verbindend voorschrift is. Het individueel, persoonlijk en concreet benoemen van de overgangsgevallen betreft niet het vaststellen van een algemeen verbindend voorschrift. Een besluit waarin nader naar plaats, tijd of object de toepassing van een in een algemeen verbindend voorschrift besloten liggende norm wordt bepaald, kan zelf geen algemeen verbindend voorschrift zijn, omdat het geen zelfstandige normstelling inhoudt.

Met de vermelding van specifieke woningen met hun eigenaren op de lijst heeft de concretisering van de werkingssfeer van het overgangsrecht van de verordening tot individuele woningen en personen plaatsgevonden.

Partij(en)

Naar boven

Uitspraak op het hoger beroep van:

de raad van de gemeente Skarsterlân,

appellant, tegen de uitspraak in zaaknr. 06/2634 van de Rechtbank Leeuwarden van 5 april 2007 in het geding tussen:

[wederpartij]

tegen
appellant.
Uitspraak

Naar boven

1. Procesverloop

In zijn vergadering van 21 december 2005 heeft appellant (hierna: de raad), voor zover thans van belang, de Lijst Tweede Woningen Skarsterlân per 7 juli 2005 (hierna: de lijst) definitief vastgesteld.

Bij besluit van 26 september 2006 heeft de raad het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 5 april 2007, verzonden op 6 april 2007, heeft de rechtbank Leeuwarden (hierna: de rechtbank) het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, de bestreden beslissing op bezwaar vernietigd en bepaald dat de raad met inachtneming van de uitspraak een nieuw besluit moet nemen op het bezwaarschrift van [wederpartij]. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de raad bij brief van 8 mei 2007, bij de Raad van State ingekomen op 10 mei 2007, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 12 juli 2007 heeft [wederpartij] een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 november 2007, waar de raad, vertegenwoordigd door A.C. Teuben-Bokma, ambtenaar in dienst van de gemeente, en [wederpartij], vertegenwoordigd door [gemachtigde] en mr. A.C. Zillinger Molenaar, advocaat te Heerenveen, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1

Ingevolge artikel 2.2 van de Huisvestingsverordening Skarsterlân 2005 (hierna: de verordening) is het verboden om zonder onttrekkingsvergunning een woonruimte, aangewezen in artikel 2.1 geheel of gedeeltelijk aan de bestemming tot permanente bewoning te onttrekken. Onder onttrekking wordt in ieder geval verstaan het gebruiken van deze woonruimte voor een ander doel dan permanente bewoning.

Ingevolge artikel 4.1, eerste lid, is de vergunningplicht, genoemd in artikel 2.2, niet van toepassing in het geval de aldaar bedoelde woonruimte op de dag van de inwerkingtreding van de verordening in gebruik is anders dan voor permanente bewoning en deze woonruimte is opgenomen op de 'Lijst Tweede Woningen Skarsterlân per 7 juli 2005', welke lijst onderdeel van de verordening uitmaakt.

Ingevolge het tweede lid is de uitzondering zoals bedoeld in het vorige lid persoonsgebonden en geldt zij voor de rechthebbende op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening. In geval van overlijden van de rechthebbende wordt de ontheffing bovendien geacht te zijn verleend aan de erfgenaam in de eerste graad die door vererving, schenking of op andere wijze van rechtsopvolging eigenaar wordt/is geworden.

2.2

Vaststaat dat de woning van [wederpartij] aan de [locatie] te [plaats] met tien woningen van andere eigenaren op de lijst staat.

2.3

De raad heeft het bezwaar van [wederpartij] niet-ontvankelijk verklaard, omdat de lijst onderdeel is van een samenstel van algemeen verbindende voorschriften, waartegen ingevolge artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) juncto artikel 7:1, eerste lid, van de Awb geen bezwaar en beroep openstaat.

2.4

De raad komt op tegen het oordeel van de rechtbank dat de lijst een appellabel besluit is in de

zin van de Awb en geen algemeen verbindend voorschrift. De raad voert aan dat de lijst een algemeen verbindend voorschrift is, omdat deze zodanig verknoopt is met de verordening dat zij daarvan niet los gezien kan worden. De raad voert verder aan dat vaststelling van de lijst geen rechtsgevolg heeft, omdat dit pas intreedt indien [wederpartij] een vergunning moet aanvragen.

2.5

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de lijst geen algemeen verbindend voorschrift is. Het individueel, persoonlijk en concreet benoemen van de overgangsgevallen betreft niet het vaststellen van een algemeen verbindend voorschrift. Een besluit waarin nader naar plaats, tijd of object de toepassing van een in een algemeen verbindend voorschrift besloten liggende norm wordt bepaald, kan zelf geen algemeen verbindend voorschrift zijn, omdat het geen zelfstandige normstelling inhoudt.

Met de vermelding van specifieke woningen met hun eigenaren op de lijst heeft de concretisering van de werkingssfeer van het overgangsrecht van de verordening tot individuele woningen en personen plaatsgevonden. Gevolg van plaatsing van een woning op de lijst is, dat deze wordt aangewezen als woonruimte die wordt gebruikt voor een ander doel dan permanente bewoning. De rechtbank heeft terecht overwogen dat een rechtsgevolg van het vaststellen van de lijst is, dat voor [wederpartij] op het moment van inwerkingtreden van de verordening geen vergunningplicht geldt. Daarnaast heeft de rechtbank het feit dat [wederpartij], of haar erfgenaam in de eerste graad, bij verkoop van de woning als recreatiewoning een onttrekkingsvergunning zal moeten aanvragen evenzeer terecht als rechtsgevolg beschouwd.

Gezien het voorgaande is de rechtbank op goede gronden tot de conclusie gekomen dat de raad het bezwaar van [wederpartij] ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

2.6

Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.7

De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. *bevestigt* de aangevallen uitspraak;

II. *veroordeelt* de raad der gemeente Skarsterlân tot vergoeding van bij [wederpartij] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 644,00 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de gemeente Skarsterlân aan [wederpartij] onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald.

Met noot van L.J.M. Timmermans

Naar boven

Naschrift:

1

De raad van de gemeente Skarsterlân heeft op 29 juni 2005 op grond van art. 2 Huisvw de Huisvestingsverordening Skarsterlân 2005 vastgesteld. De verordening is gepubliceerd in de Jouster Courant van 6 juli 2005 en op 7 juli 2005 in werking getreden. Op grond van art. 2.2 Huisvestingsverordening is het verboden om zonder onttrekkingsvergunning een woonruimte als bedoeld in art. 2.1 van de verordening geheel of gedeeltelijk aan de bestemming tot permanente bewoning te onttrekken. In Hoofdstuk IV van de Huisvestingsverordening is voorzien in een overgangsbepaling. Art. 4.1 bepaalt het volgende:

Lid 1 De vergunningplicht, genoemd in artikel 2.2, is niet van toepassing in het geval de aldaar bedoelde woonruimte op de dag van de inwerkingtreding van deze verordening in gebruik is anders dan voor permanente bewoning en deze woonruimte is opgenomen op de 'Lijst Tweede Woningen Skarsterlân per 7 juli 2005', welke lijst onderdeel van deze verordening uitmaakt.

Lid 2 De uitzondering zoals bedoeld in het vorige lid is persoonsgebonden en geldt voor de rechthebbende op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening. In geval van overlijden van de rechthebbende wordt de ontheffing bovendien geacht te zijn verleend aan de erfgenaam in de eerste graad die door vererving, schenking of op andere wijze van rechtsopvolging eigenaar wordt/is geworden.

2

De raad heeft conform art. 4.1 de 'Lijst Tweede Woningen Skarsterlân per 7 juli 2005' vastgesteld. Op deze lijst is de woning opgenomen van de wederpartij. Gevolg is dat voor de wederpartij de onttrekkingsvergunningplicht niet geldt indien deze de woonruimte wenst te onttrekken aan de bestemming permanente woonruimte. Het tegen het besluit tot vaststelling van de Lijst ingediende bezwaar wordt door de raad niet-ontvankelijk verklaard omdat, volgens de raad, de Lijst dient te worden aangemerkt als een algemeen verbindend voorschrift, zodat daartegen op grond van art. 8:2 sub a jo. 7:1 lid 1 Awb geen bezwaar en beroep open staat. Volgens de rechtbank is dit standpunt van de raad onjuist: er zou wel sprake zijn van een appellabel besluit. De raad doet een beroep op het genaamde verknooptheids criterium. Tevergeefs echter, de Afdeling lijkt het besluit te kwalificeren als een concretiserend besluit van algemene strekking. Dit maakt de uitspraak interessant omdat recent twee publicaties zijn verschenen over het onderscheid algemeen verbindende voorschriften en concretiserende besluiten van algemene strekking waarin betoogd wordt dat het verknooptheids criterium sinds 2004 niet meer door de Afdeling wordt gebruikt. Het eerste artikel is van de hand van S.A.J. Munneke, 'De moeilijke grens tussen algemeen verbindende voorschriften en concretiserende besluiten van algemene strekking; een pleidooi voor minder samenhang', NTB 2008, 2, p. 11-19, m.n. p. 16. Het tweede artikel is van F.J. van Ommeren, 'Concretiserende besluiten van algemene strekking', JBplus 2008, p. 3-19, m.n. p. 14. Beide auteurs verwijzen naar ABRvS 28 juli 2004, Gst. 2005, 23 (m.nt. Klap), waar het gaat om een besluit genomen op basis van de Huisvestingsverordening van Amsterdam. Zie ook Vz. ABRvS 6 december 2006, Gst. 2007, 42 (m.nt. R.J.B. Schutgens), onder punt 2.

Het door de Afdeling enkele malen gehanteerde verknooptheids criterium betekent dat een besluit zodanig verband houdt met het algemeen verbindend voorschrift waarop het is gebaseerd, dat het in het rechtskarakter van het algemeen verbindend voorschrift deelt (Van Ommeren, a.w., p. 13). Gevolg is dat een besluit dat zich aandient als een concretiserend besluit van algemene strekking wordt aangemerkt als een algemeen verbindend voorschrift. De Afdeling formuleerde het in ABRvS 18 augustus 2000, JB 2000/295, als volgt: 'De regeling is zodanig verknoopt met het Verstrekkingsbesluit, dat deze hier niet los van kan worden gezien, zodat moet worden geoordeeld dat hier sprake is van een samenstel van algemeen verbindende voorschriften.' Bij een concretiserend besluit van algemene strekking gaat het om een besluit dat de werkingssfeer van een algemeen verbindend voorschrift nader bepaalt, bijvoorbeeld naar plaats of tijdstip, waarbij het besluit het karakter van zelfstandige normstelling ontbeert (zie ABRvS 13 januari 2000, JB 2000/27 (m.nt. Derks) onder JB 2000/23 en ABRvS 6 maart 2002, JB 2002/117). In ABRvS 22 mei 2002, JB 2002/171 (m.nt. F.A.M.S.) ging het om de aanwijzing van straten en gebieden waar het op grond van de Parkeerverordening verplicht was parkeerbelasting te betalen. De Afdeling concludeerde dat in casu geen sprake was van een concretiserend besluit, maar van een algemeen verbindend voorschrift. Stroink merkt op dat dit oordeel volgens hem haaks staat op eerdere

jurisprudentie, zoals de vermelde zaak van 13 januari 2002. Van Ommeren, a.w., p. 13 en Munneke, a.w., p. 17 geven aan dat op basis van de jurisprudentie vrijwel niet te voorspellen was wanneer een besluit van algemene strekking zodanig verknoopt is met het onderliggende algemeen verbindend voorschrift dat het besluit deelt in het karakter daarvan en mitsdien niet appellabel is.

3

In het onderhavige geval onderschrijft de Afdeling in r.o. 2.5 het oordeel van de rechtbank dat de Lijst geen algemeen verbindend voorschrift is. Een besluit waarin nader naar plaats, tijd of object de toepassing van een in een algemeen verbindend voorschrift besloten liggende norm wordt bepaald, kan volgens de Afdeling geen algemeen verbindend voorschrift zijn omdat het geen zelfstandige normstelling inhoudt. Door de vermelding van specifieke woningen met hun eigenaren op de lijst heeft de concretisering van de werkingssfeer van het overgangsrecht van de verordening tot individuele woningen en personen plaatsgevonden. Door het gebruik van de woorden 'geen zelfstandige normstelling inhoudt' en 'de concretisering van de werkingssfeer van het overgangsrecht' lijkt de Afdeling het besluit houdende vaststelling van de Lijst aan te merken als een concretiserend besluit van algemene strekking. Dit betekent dus een besluit van algemene strekking. In het verleden zag de Hoge Raad zich in het Vuurwerkerarrest, HR 26 november 1957, NJ 1958, 53, voor de vraag gesteld of een door de minister, op grond van een algemene maatregel van bestuur die weer was gebaseerd op een wet van 15 oktober 1885, vastgestelde lijst met vuurwerk, een vorm van verboden subdelegatie was. Deze vraag diende positief te worden beantwoord indien de lijst kon worden aangemerkt als een algemeen verbindend voorschrift. Volgens de Hoge Raad was dit het geval nu door de vaststelling van de lijst met bepaald type vuurwerk, door de minister bepaald werd voor welk vuurwerk het verboden was het te (doen) vervoeren. Een andere koers werd bewandeld in HR 11 januari 1977, NJ 1977, 467 (Bromfietshelm) waar de minister had te bepalen welke bromfietshelmen behoren tot een goedgekeurde soort. Hier betrof het, het aan de minister opdragen van uitvoering welke nodig was om aan het door de wetgever gegeven verbod de vereiste werking te verzekeren, namelijk het zonder passende helm met een (zijspan)motor deelnemen aan het verkeer. Dit laatste lijkt te duiden op een concretiserend besluit van algemene strekking (zie over beide arresten F.H. van der Burg, Regelgeving en bestuur, Zwolle: 1993, p. 162-163; P.J. Boon, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, Regelgeving in Nederland, Deventer: Kluwer 2005, p. 110-111).

4

In casu is de vraag waarom hier geen sprake is van een beschikking in de zin van art. 1:3 lid 2 Awb. Maakt dit overigens wat uit? Voor de rechtsbescherming in beginsel niet, omdat zowel een besluit van algemene strekking, zijnde een concretiserend besluit, als een beschikking appellabele besluiten zijn. Het maakt wel een verschil als het gaat om de afwijzing van een aanvraag om een beschikking versus een concretiserend besluit. Volgens art. 1:3 lid 2 Awb is een afwijzing van een aanvraag ook een beschikking en daarmee een besluit met als gevolg dat op de voorbereiding van dit besluit zowel Hoofdstuk 3 als Titel 4.1 Awb in acht moeten worden genomen en er natuurlijk bestuursrechtelijke rechtsbescherming mogelijk is. Voor de afwijzing van een aanvraag om een concretiserend besluit geldt dat er geen sprake is van een besluit, zodat hoofdstuk 3 Awb niet rechtstreeks van toepassing is. Wel dient rekening te worden gehouden met art. 3:1 lid 2 Awb waardoor hoofdstuk 3, afd. 3.2 tot en met 3.4 in beginsel van overeenkomstige toepassing zijn (L.J.A. Damen e.a., Bestuursrecht 1, 2e druk, Den Haag: BJu 2005, nr. 474). Rechtsbescherming tegen de afwijzing van een aanvraag om een besluit van algemene strekking is mogelijk via art. 6:2 sub a Awb. De wetgever heeft met de definitie van het begrip beschikking aansluiting gezocht bij de Arob-jurisprudentie. Wel wordt erop gewezen dat het begrip beschikking onder de Awb een andere functie vervult; het begrip is niet meer bepalend voor de vraag of beroep mogelijk is, maar het begrip is bepalend

om aan te geven op welke besluiten de bepalingen over beschikkingen van toepassing zijn (Parl. Gesch. Awb I, p. 155). Wat betreft de rechtsbescherming is het onderscheid beschikking/concretiserend besluit volgens Van Ommeren, a.w., p. 17, niet echt relevant meer, met als gevolg dat veelal in het midden wordt gelaten om welk type besluit het nu gaat. Hetzelfde lijkt in het onderhavige geval aan de orde te zijn. Uit het systeem van de Awb (en de Handboeken zoals Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, 13e druk, Den Haag: Elsevier juridisch 2005, nr. 6.35 en L.J.A. Damen e.a., Bestuursrecht 1, par. 5.2) volgt echter dat men alvorens zich te verdiepen in de vraag welk type besluit van algemene strekking voorligt, zich eerst dient te buigen over de vraag of het wel een besluit van algemene strekking is. Is dat niet het geval, dan is het een beschikking (een besluit dat niet van algemene strekking is met inbegrip van de afwijzing van de aanvraag daarvan). In dat geval komen we niet toe aan de vraag van zelfstandige normstelling of niet. De algemeenheid van een besluit wordt in de eerste plaats bepaald aan de hand van het adressaatscriterium (Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, a.w., nr. 6.36). Richt het besluit zich tot één bepaalde persoon of een bepaalde (gesloten) groep personen. Is dat het geval, dan is er sprake van een beschikking. Verder kan bepalend zijn of het besluit ziet op een bepaald object; in dat het geval kan sprake zijn van een beschikking. Andere criteria zijn de beperktheid van de werking van het besluit naar plaats, ruimte of tijd en of het besluit voor herhaalde toepassing vatbaar is (Van Ommeren, a.w., p. 9–10 en Munneke, a.w., p. 13). Als we deze criteria toepassen op het onderhavige besluit, namelijk tot vaststelling van de Lijst, dan kan er volgens mij maar één conclusie mogelijk zijn, er is sprake van een bundel beschikkingen (zie reeds eerder ARRvS 19 april 1982, AB 1982, 355 (m.nt. J.A.B.); Vz. ARRvS 5 maart 1992, AB 1992, 440; Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, a.w., 6.39; de 12e druk van Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, nr. 6.40 onder b en Damen e.a. Bestuursrecht 1, a.w., nr. 543). Volgens het overgangsrecht van art. 4.1 Huisvestingsverordening heeft de Lijst als gevolg dat voor de rechthebbende op de woonruimte en diens erfgenaam in de eerste graad, dat voor hun niet de vergunningplicht geldt. Dit recht is persoonsgebonden en geldt voor deze gesloten groep personen. Voldoende reden volgens mij om te bepalen dat sprake is van een appellabel besluit zijnde een beschikking. Een verdere verdieping in de verschillende type besluiten van algemene strekking die soms niet appellabel zijn vanwege art. 8:2 Awb, was dan ook overbodig.

L.J.M. Timmermans

Copyright © Kluwer 2012
Kluwer Online Research

Dit document is gegenereerd op 10-07-2012

Op dit document zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Kluwer van toepassing.