

Jurisprudentie Bestuursrecht 2011/183

Aflevering	2011 afl. 10-11
College	Rechtbank Amsterdam
Datum	13 april 2011
Rolnummer	AWB 10/811 VEROR LJN BQ3933
Rechter(s)	mr. De Lemos Benvindo mr. Baldinger mr. Den Ouden [eiser 1] en [eiser 2], beiden wonende te [woonplaats], eisers,
Partijen	en de raad van de gemeente Weesp, verweerder, gemachtigde A.C. Kaandorp.
<u>Noot</u>	<i>H.P. Wiersema en J. Lautenbach</i>
Trefwoorden	Algemeen verbindend voorschrift, Concretiserend besluit van algemene strekking, Geen zelfstandige normstelling
Regelgeving	Awb - 7:1 ; lid 1 Awb - 8:2 ; lid aanhef en onder a en b

Naar het oordeel van de rechtbank bevat art. 4:6, derde lid, van de APV geen zelfstandige normstelling, maar wordt in deze bepaling het in art. 4:6, eerste lid, van de APV neergelegde verbod op geluidhinder geconcretiseerd en toegespitst op "het carillon". De rechtbank betreft hierbij dat de gemachtigde van verweerder ter zitting heeft verklaard dat zich in de gemeente Weesp slechts één carillon bevindt (het carillon in de Laurenskerk) en dat de opstellers van deze bepaling specifiek dit carillon op het oog hebben gehad. Het bepaalde in art. 4:6, derde lid, van de APV leent zich naar het oordeel van de rechtbank dan ook niet voor herhaalde toepassing.

Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat art. 4:6, derde lid, van de APV niet is aan te merken als een algemeen verbindend voorschrift. Verweerder heeft het bezwaar van eisers tegen de vaststelling van de inwerkingtreding van deze bepaling dan ook ten onrechte, onder verwijzing naar de art. 8:2, aanhef en onder b, en 7:1, eerste lid, van de Awb, niet-ontvankelijk verklaard.

[beslissing/besluit](#)

» Uitspraak *Procesverloop*

Bij brief van 12 oktober 2009 hebben eisers bezwaar gemaakt tegen onder meer het raadsbesluit van 24 september 2009 tot vaststelling van de inwerkingtreding van (artikel 4:6, derde lid, van) de Algemene Plaatselijke Verordening Weesp 2009 (hierna: de APV) met ingang van 8 oktober 2009.

Bij besluit van 7 januari 2010 heeft verweerder het bezwaar van eisers tegen de vaststelling van de inwerkingtreding van artikel 4:6, derde lid, van de APV niet-ontvankelijk verklaard (het bestreden besluit).

Eisers hebben tegen dit besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De rechtbank heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 oktober 2010. Eisers zijn verschenen, bijgestaan door hun gemachtigde. Verweerder is vertegenwoordigd door zijn gemachtigde.

Bij beslissing van 29 december 2010 heeft de rechtbank het onderzoek heropend en de zaak verwezen naar een meervoudige kamer.

De rechtbank heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 maart 2011. Eisers zijn verschenen, bijgestaan door hun gemachtigde. Verweerder is vertegenwoordigd door zijn gemachtigde en [vertegenwoordiger 1].

Overwegingen

1. Achtergrond

1.1. Op 24 september 2009 heeft verweerder in een raadsvergadering, onder intrekking

van de Algemene Plaatselijke Verordening 2005, met ingang van 8 oktober 2009 de APV vastgesteld en in werking laten treden.

1.2. Eisers hebben, kort samengevat en voor zover hier van belang, bezwaar gemaakt tegen het bepaalde in artikel 4:6, derde lid, van de APV.

1.3. Bij het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar van eisers niet-ontvankelijk verklaard, op de grond dat de APV moet worden beschouwd als een algemeen verbindend voorschrift waartegen geen bezwaar openstaat.

2. Juridisch kader

2.1. Op grond van artikel 7:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), voor zover hier van belang, dient degene aan wie het recht is toegekend tegen een besluit beroep op een administratieve rechter in te stellen, alvorens beroep in te stellen tegen dat besluit bezwaar te maken.

Op grond van artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Awb kan, voor zover hier van belang, geen beroep worden ingesteld tegen een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift.

Op grond van artikel 8:2, aanhef en onder b, van de Awb kan geen beroep worden ingesteld tegen een besluit, inhoudende de intrekking of de vaststelling van de inwerkingtreding van een algemeen verbindend voorschrift.

2.2. Op grond van artikel 4:6, eerste lid, van de APV is het verboden buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer of het Besluit toestellen of geluidsapparaten in werking te

hebben of handelingen te verrichten op een zodanige wijze dat voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt.

Op grond van artikel 4:6, tweede lid, van de APV kan het college van het verbod ontheffing verlenen.

Op grond van artikel 4:6, derde lid, van de APV is het klinken van het carillon, te weten het elk kwartier automatisch spelen van een melodie in combinatie met de tijdsaanduiding, geen geluidhinder in de zin van het eerste lid van dit artikel.

Op grond van artikel 4:6, vierde lid, van de APV geldt het verbod niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wet geluidhinder, de Zondagswet, het Vuurwerkbesluit of de Provinciale milieuverordening.

3. Standpunten van partijen

3.1. Eisers hebben aangevoerd dat het bezwaar zich niet richtte tegen de vaststelling van de APV als geheel, maar uitsluitend tegen de vaststelling van artikel 4:6, derde lid, van de APV. Dit artikellid heeft geen algemeen verbindend karakter, nu het ziet op een specifiek carillon in de gemeente. Verweerder heeft het bezwaar daarom ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard, aldus eisers.

3.2. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat artikel 4:6, derde lid, van de APV een algemeen verbindend voorschrift is, waartegen geen bezwaar en beroep open staat.

4. Beoordeling

4.1. In geschil is de vraag of verweerder het bezwaar van eisers terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard op de grond dat dit is gericht tegen de vaststelling van de inwerkingtreding van een algemeen verbindend voorschrift.

4.2. Een algemeen verbindend voorschrift is een naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende algemene regel, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleend. Naar vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) bevat een algemeen verbindend voorschrift zelfstandige normen, die zich voor herhaalde toepassing lenen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 25 februari 2009, te vinden op www.rechtspraak.nl, LJN: BH3994).

4.3. Naar het oordeel van de rechtbank bevat artikel 4:6, derde lid, van de APV geen zelfstandige normstelling, maar wordt in deze bepaling het in artikel 4:6, eerste lid, van de APV neergelegde verbod op geluidhinder geconcretiseerd en toegespitst op 'het carillon'. De rechtbank betreft hierbij dat de gemachtigde van verweerder ter zitting heeft verklaard dat zich in de gemeente Weesp slechts één carillon bevindt (het carillon in de Laurenskerk) en dat de opstellers van deze bepaling specifiek dit carillon op het oog hebben gehad. Het bepaalde in artikel 4:6, derde lid, van de APV leent zich naar het oordeel van de rechtbank dan ook niet voor herhaalde toepassing.

4.4. Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat artikel 4:6, derde lid, van de APV niet is aan te merken als een algemeen verbindend voorschrift. Verweerder heeft het bezwaar van eisers tegen de vaststelling van de inwerkingtreding van deze bepaling dan ook

ten onrechte, onder verwijzing naar de artikelen 8:2, aanhef en onder b, en 7:1, eerste lid, van de Awb, niet-ontvankelijk verklaard.

4.5. De rechtbank zal het beroep gegrond verklaren en het bestreden besluit vernietigen wegens strijd met het bepaalde in artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. Aangezien aan het tot stand komen van artikel 4:6, derde lid, van de APV geen kenbare belangenafweging ten grondslag heeft gelegen, ziet de rechtbank geen ruimte voor een finale beslechting van het geschil. De rechtbank zal daarom bepalen dat verweerder binnen zes weken na verzending van deze uitspraak een nieuw besluit op het bezwaar van eisers dient te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.

4.6. Op grond van het bepaalde in artikel 8:74, eerste lid, van de Awb dient verweerder het door eisers betaalde griffierecht ter hoogte van €150,- aan hen te vergoeden.

4.7. Voor een proceskostenveroordeling ziet de rechtbank geen aanleiding nu eisers zich in deze procedure niet hebben laten bijstaan door een professionele rechtsbijstandverlener.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat verweerder binnen zes weken na verzending van deze uitspraak een nieuw besluit op het bezwaar van eisers neemt met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat verweerder aan eisers het door hen betaalde griffierecht ter hoogte van €150,- vergoedt.

» Noot

1. De bovenstaande uitspraak is niet alleen juridisch interessant, er gaat ook een wereld van muzikale historie en lokale trots achter schuil. Een kijkje op de website van het Weesper carillon (www.carillonklanken.nl) leert bijvoorbeeld dat het beiaarden van klokken is ontstaan in de Zuidelijke Nederlanden, en dat het woord carillon een verbastering is van het woord 'quadrillon', dat vroeger de aanduiding was voor de vier klokjes die dienden om de uurslag aan te kondigen. Juristen in het omgevingsrecht zullen het volgende citaat van de toenmalige stadsbeiaard (1932), over hoe je het carillon het beste kunt horen, met vakidiotesque plezier lezen: "Het is mij meerdere malen opgevallen dat luisteraars zich meestal vlak onder of in de onmiddellijke nabijheid van den toren begeven en daar staan te luisteren. Op deze plaatsen is de bespeling allerminst mooi en goed te hooren. Zij, die het carillonspel in volle schoonheid willen hooren, begeven zich eens naar den Klompweg of 's Gravelandscheweg, al naar de windrichting is. Op zulk een afstand komt het klokkenspel volkomen tot zijn recht." En zoals de website vermeldt: "Een prima advies, maar helaas letterlijk niet meer van deze tijd. Wie nu naar de Klompweg of 's Gravelandseweg gaat om te luisteren, loopt grote kans het carillon helemaal niet meer te horen door de tijdens de spitsuren elke twee minuten overkomende vliegtuigen en de over het spoor denderende treinen. Was Weesp 75 jaar geleden nog een rustig, landelijk gelegen stadje met eens per uur een trein en sporadisch een vliegtuigje, nu

maakt het deel uit van de rumoerige Randstad en gaan de mooie carillonklanken helaas veelal verloren in bijgeluiden."

De nachtelijke carillonklanken uit de Laurenskerk in Weesp houden de gemoederen in Weesp kennelijk al bijna 27 jaar bezig. Tegen de voorganger van de in deze procedure aangevallen bepaling is in 2008 een burgerinitiatief gestart namens "Bewonersgroep Carillon 16 uur Aan". Verzocht werd destijds – tevergeefs – om die bepaling te wijzigen, met als doel de geluidsoverlast tussen 23.00 en 07.00 uur te beëindigen. De onderhavige "vaststelling" van een nieuwe – vrijwel gelijklopende – APV-bepaling, waarin het spelen van het carillon – "het eerste muzikale massamedium" – in de nachtelijke uren wordt aangeduid als "geen geluidshinder" (b)leek dan ook een uitgekende mogelijkheid om wederom een tegengeluid te laten horen.

Enkele belanghebbenden maken bezwaar tegen het raadsbesluit tot vaststelling van (de inwerkingtreding van) de APV Weesp 2009, en dan specifiek van art. 4:6, derde lid, van de APV. De gemeenteraad verklaart dit bezwaar niet-ontvankelijk op de grond dat bezwaar tegen een algemeen verbindend voorschrift (avv) – in zijn ogen de gehele APV – niet openstaat. De rechtbank Amsterdam stelt echter in beroep vast dat de (carillon)bepaling uit de APV geen avv behelst, omdat zij geen zelfstandige normstelling bevat, maar het in de APV neergelegde verbod op geluidshinder concretiseert en toespitst op "het carillon". Kennelijk duidt de rechtbank de bepaling als een concretiserend besluit van algemene strekking (b.a.s.), zonder dit met zoveel woorden te zeggen. De rechtbank betreft hierbij de omstandigheid dat er slechts één carillon in Weesp is en dat de opstellers van de bepaling specifiek ook dit carillon op het oog hebben gehad. De bepaling leent zich derhalve – volgens de rechtbank – ook niet voor herhaalde toepassing. De gemeenteraad heeft het bezwaar daarom volgens de rechtbank ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard.

2. Helaas is de uitspraak niet duidelijk over het object van het bezwaar van eisers: ziet dat op de vaststelling van de carillonbepaling, op de vaststelling van het moment van inwerkingtreding van die bepaling, of op beide beslissingen (die beide op 24 september 2009 zijn genomen)? De uitspraak wekt de indruk dat enkel bezwaar is gemaakt tegen de *vaststelling van de inwerkingtreding* van de carillonbepaling. De gemeenteraad betoogt bij de rechtbank echter dat het bezwaar niet-ontvankelijk is, op de grond dat de carillonbepaling zélf een avv is waartegen geen bezwaar en beroep open staat (in bezwaar was hij kennelijk van mening dat de *gehele* APV een avv was, iets dat naar onze mening het materiële karakter van de individuele *carillonbepaling* miskent: zie bijv. S.A.J. Munneke, *De moeilijke grens tussen algemeen verbindende voorschriften en concretiserende besluiten van algemene strekking; een pleidooi voor minder samenhang*, NTB 2008/1, p. 17-19; R. Kooper, *Opnieuw de concrete norm, Over havenatlassen en lijsten van tweede woningen*, Gst. 2009/63; Rb. Utrecht 31 augustus 1994, «JB» 1994/255). Met andere woorden: de gemeenteraad beroept zich bij de rechtbank op art. 8:2 onder a Awb, terwijl er – ook – sprake was van een geval ex art. 8:2 onder b Awb. De beslissing op bezwaar is kennelijk ook gestoeld op art. 8:2 onder b Awb (r.o. 4.4). Hier speelt het verschil tussen beroep tegen een avv, en beroep tegen een zogenaamd "constitutief besluit van algemene strekking" (J.B.M.B. ten Berge, R.J.G.M. Widdershoven, *Bescherming tegen de overheid*, Deventer: Tjeenk Willink 2001, p. 76). Voor de gemeenteraad lijkt dit onderscheid niet van belang. De karakterisering van de carillonbepaling als avv leidt er immers niet alleen toe dat beroep daartegen is uitgesloten, maar ook dat het besluit ter vaststelling van de inwerkingtreding daarvan in hetzelfde lot deelt, althans in beginsel. Het onderscheid kan in andere situaties wel degelijk van belang zijn. Dit zullen wij hierna uiteenzetten.

Een constitutief b.a.s. is geen avv, maar een zogenaamd aan het avv "annex" besluit van algemene strekking (Ten Berge & Widdershoven 2001, p. 76; Munneke, 2008, p. 17). Een dergelijk besluit wordt gekenmerkt door een algemene strekking, maar omdat het slechts eenmalig werking heeft bij en door de vaststelling van de inwerkingtreding van een avv, mist het het element "herhaalbaar rechtsfeit". In die laatste zin lijkt het dus meer op een beschikking en een concretiserend b.a.s., die beide concreet zijn naar rechtsfeit (vgl. Munneke 2008, p.13).

Van het constitutieve b.a.s. wordt niettemin gezegd dat het "zodanig verknoopt" is met de onderliggende avv, dat beroep daartegen zou neerkomen op een beroep tegen de achterliggende avv (Munneke 2008, p. 12; F.J. van Ommeren, 'Concretiserende besluiten van algemene strekking', «JBplus» 2008/1, p. 5; onder de Arob-jurisprudentie ook wel bekend als de "oplossingstheorie" of "ketentheorie": zie A.Q.C. Tak, *Het Nederlandse bestuursprocesrecht in theorie en praktijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 669). Dit is de reden dat beroep daartegen in de Awb is uitgesloten (art. 8:2, onder b (en c), Awb; de theoretische vraag kan overigens nog worden opgeworpen of een constitutief b.a.s. onder omstandigheden niet *zodanig* is verknoopt met het achterliggende avv. Er wordt immers niet gesproken van *volledige* verknooptheid. Er lijkt daardoor ruimte aanwezig voor een (nog) mindere mate van verknooptheid met het avv ("enigszins"?), waardoor beroep tegen het constitutieve b.a.s. wellicht niet neerkomt op beroep tegen het achterliggende avv).

Een bijzondere rechterlijke uitspraak over het constitutief b.a.s. is de uitspraak van de Afdeling van 27 oktober 2004 («JB» 2004/390). Het ging daar om een besluit tot algemeenverbindendverklaring van een cao. Een dergelijk besluit wordt naar vaste jurisprudentie gekarakteriseerd als constitutief b.a.s., dat dus zodanig is verknoopt met een avv dat beroep daartegen neerkomt op een rechtstreeks beroep tegen de onderliggende avv (bijv. ABRvS 1 oktober 1998, «JB» 1998/243, waarin overigens nog wordt opgemerkt dat de wetgever rechtstreeks beroep *vooralsnog* uitdrukkelijk heeft willen uitsluiten. Met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht lijkt dit definitief te worden (zie bijv. R.M. van Male, 'Een hardnekkig misverstand: bestuurswetgeving is niet toetsbaar door uitsluiting van beroep bij de bestuursrechter', *NTB* 2011/11)). De Afdeling overwoog in die uitspraak: "Het besluit is blijkens dictum VII daarvan voorwaardelijk en tot nader besluit niet van toepassing op een aantal daarbij concreet aangeduide ondernemingen . Nu het besluit in zoverre tot concreet aangeduide ondernemingen is beperkt, kan het in zoverre niet worden aangemerkt als noch op één lijn worden gesteld met besluiten die ingevolge artikel 8:2, in samenhang met artikel 7:1, van de Awb van bezwaar en beroep zijn uitgezonderd."

Helaas wordt ook in de Afdelingsuitspraak van 27 oktober 2004 enkel gezegd wat het besluit tot algemeenverbindendverklaring niet is, en niet wat het dan wél is. De Afdeling lijkt een uitzondering te formuleren op de constitutieve b.a.s.-leer, die in de richting gaat van de leer over concretiserende b.a.s.'en. Hierna hebben wij op basis van die uitspraak een aantal mogelijke theoretische benaderingen opgenomen, over hoe het besluit in die zaak te duiden:

(i) Het besluit is wel een b.a.s., maar geen *constitutief* b.a.s. (immers: "niet als zodanig kan worden *aangemerkt* én daarmee niet kan worden *gelijgesteld*"). Wellicht te duiden als een "b.a.s. met constitutieve en concretiserende elementen"?

(ii) Het besluit is een constitutief b.a.s. dat *zodanig* geconcretiseerd is en daardoor is "losgeknoopt" van het avv, dat beroep daartegen niet neerkomt op beroep tegen het achterliggende avv;

(iii) Het besluit is een samenstel van twee besluiten (vgl: "in *zoverre* niet worden aangemerkt"):

(a) een constitutief b.a.s. tot algemeenverbindendverklaring; en

(b1) een beschikking die een beperkte groep (rechts)personen tijdelijk uitsluit van de werking van het avv; óf

(b2) iets als een "concretiserend constitutief b.a.s." dat een beperkte groep (rechts)personen tijdelijk uitsluit van de werking van het avv.

De reden dat wij in de derde variant onder b een onderscheid maken is de volgende. De uitsluiting van specifieke ondernemingen behelst een beperking tot een gesloten groep (rechts)personen. Dit is nu een typisch kenmerk dat een beschikking onderscheidt van een concretiserend b.a.s. (Munneke 2008, p. 13-14). Anderzijds is de functie van deze uitsluiting constitutief van aard, zij bepaalt immers nader het van toepassing zijn van een avv (vgl. CBB 11 maart 2009, *Gst.* 2009/73; ABRvS 6 maart 2002, *AB* 2003/227). Wij neigen naar duiding (iii) in de combinatie met (a) en (b2). Deze variant maakt onderscheid naar de verschillende materiële effecten van het (samengestelde) besluit: enerzijds algemeen en anderzijds concreet. Beroep is mogelijk tegen de vaststelling dat de cao niet werkt ten opzichte van de aangeduide partijen, maar niet tegen de algemeenverbindendverklaring *an sich*, die gewoon constitutief b.a.s. is en dus niet-appellabel.

Een uitzondering als hiervoor beschreven doet zich niet voor in de onderhavige uitspraak van de rechtbank Amsterdam, waar naar onze mening sprake is van een "gewoon" constitutief b.a.s. Wel geeft de Afdelingsuitspraak stof tot nadenken over het constitutief b.a.s. en mogelijke varianten daarop. Wij hebben getracht hiervoor een balletje op te werpen. Wat buiten kijf staat, is dat de rechtzoekende altijd goed moet kijken naar de materiële aard van een besluit en dat het – op het eerste gezicht – constitutieve karakter kennelijk niet altijd doorslaggevend is.

3. Wat betreft de *concretiserende* aard van de carillonbepaling is het interessant om de redenering van de rechtbank eens nader te onderzoeken. Allereerst wordt geconstateerd dat het verbod op geluidhinder in de carillonbepaling wordt geconcretiseerd en toegespitst op "*het* carillon". Wat direct opvalt, is dat deze formulering lijkt te impliceren dat er slechts één carillon bedoeld *kan* worden. Ter versterking van dit standpunt neemt de rechtbank mee dat de gemeenteraad verklaard heeft dat er ook maar één carillon is in Weesp én dat de opstellers ook dit carillon op het oog hebben gehad.

De rechtbank neemt kennelijk de letterlijke bewoording als uitgangspunt (grammaticale uitleg) en betreft daarnaast dus het *oogmerk* van de opstellers (teleologische uitleg), althans wat betreft het object van de bepaling, en de feitelijke situatie. Het *vooropstellen* van het oogmerk bij *besluiten van algemene strekking* zoals die werden gekenmerkt in het pre-Awb-tijdperk, kan worden teruggevoerd op Steenbeek, wiens opvattingen mooi worden weergegeven en onderschreven in een lezenswaardige beschouwing van Tak: "Hij zoekt de 'strekking' in het rechtsgevolg, waarbij hij de b.a.s.-formule op een doel acht te duiden, dat wil zeggen, dat degene die het besluit neemt daarbij de bedoeling moet hebben een algemeen en niet individueel effect of een effect voor een bijzonder geval te bereiken. De strekking dient duidelijk te worden onderscheiden van de werking, aldus Steenbeek: de strekking ligt in de sfeer van het doel of de bedoeling, terwijl de werking ligt in de sfeer van de juridische

gelding." (A.C.Q. Tak, 'Besluiten van algemene strekking', Rechtsgeleerd magazijn *THEMIS* 1980/2, p. 136). Tak zelf komt tot de conclusie: "dat bepalend is in welke *mate* door het besluit behartiging van andere belangen (algemene) wordt beoogd dan (bijzondere) belangen van concrete personen. Anders gezegd: *een besluit is een b.a.s., indien en voorzover door dat besluit de behartiging wordt beoogd van algemene belangen van abstracte personen of groepen van abstracte personen.*" (Tak 1980, p. 138).

Het betrekken van het oogmerk van de opsteller van het besluit is onder omstandigheden in meer of in mindere mate relevant. Stel nu dat er niet stond "het carillon", maar "een carillon". Op dat moment zal de tekstuele uitleg van de bepaling wellicht niet zo eenvoudig kunnen worden gegeven. Kan dan worden volgehouden dat daadwerkelijk dat ene carillon in Weesp is bedoeld? Van een concretiserend b.a.s. is dan wellicht geen sprake meer. Dan worden toelichtingen door de opstellers daadwerkelijk relevant. De rechtbank zou wellicht het oogmerk van de opsteller kunnen laten prevaleren, ook al was er destijds maar één carillon.

Naar onze mening heeft het volgen van het oogmerk van de opsteller voordelen, onder meer in situaties als hierna beschreven. Stel dat er nu één carillon is, en een bepaling wordt vastgesteld waarin gesproken wordt van "het carillon". Het is verdedigbaar dat we dan te maken hebben met een concretiserend b.a.s. Als er na enkele jaren een tweede carillon bijkomt, kan de vraag rijzen of de bepaling nog wel toegespitst is op een specifiek object, of dat zij door de komst van een tweede carillon niet langer een concretiserend b.a.s. kán zijn. De feitelijke situatie sluit dan immers niet langer aan bij de bewoording van het besluit. Zonder het oogmerk van de opstellers in het vizier, lijkt de aard van het besluit te veranderen van concretiserend b.a.s. naar avv, met alle gevolgen – voor onder meer appellabiliteit – van dien. Bezwaren ingediend - binnen de termijn - in de periode vóór bouw van een tweede carillon tegen de carillonbepaling, zouden ontvankelijk zijn. De partij die pas hinder ondervindt van het tweede carillon, loopt echter aan tegen een avv. Meestal zal een bezwaartermijn tegen die tijd zijn verlopen, en speelt dit dus vooral ingeval de bepaling of de APV wordt gewijzigd of opnieuw vastgesteld.

Het oogmerk-criterium wordt in de rechtspraak en literatuur meestal niet als uitgangspunt genomen, maar hoogstens als aanvullend criterium. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de zoektocht naar objectieve maatstaven zoals "voor herhaalde toepassing vaatbaar", als criterium voor het vaststellen dat een besluit geen concretiserende werking heeft (zie bijv.: F.J. van Ommeren, 'Concretiserende besluiten van algemene strekking', «JBplus» 2008, p. 3-19). Dit is niet verwonderlijk, omdat het oogmerk van de opsteller best eens willekeurig kan zijn, bijvoorbeeld indien een "vergissing" ("het carillon" i.p.v. "een carillon") wordt "hersteld" door te verkondigen dat géén concrete werking was beoogd bij het opstellen. Ook kan een toelichting simpelweg ontbreken.

Bij de bespreking van het concretiserende b.a.s. mag overigens niet onopgemerkt blijven de interessante polemiek tussen Kooper en Munneke/Van Ommeren in 2009 (R. Kooper, 'De mythe van de concrete norm', *NJB* 2009/9, p. 553-556; F.J. van Ommeren, 'Aan de slag met concretiserende besluiten van algemene strekking', *NJB* 2009/20, p. 1283-1284, met naschrift van R. Kooper, p. 1284-1285; ABRvS 25 februari 2009, *Gst.* 2009/43 m.nt. S.A.J. Munneke; R. Kooper, 'Opnieuw de concrete norm, Over havenatlassen en lijsten van tweede woningen', *Gst.* 2009/63, met reactie van S.A.J. Munneke). Het voert te ver om hierop in te gaan, maar de discussie geeft zeker stof tot nadenken.

4. Ten slotte nog de milieurechtelijke kant van deze uitspraak: de vraag naar het rechtsgevolg dat de carillonbepaling – al dan niet – bewerkstelligt, en de daarmee samenhangende verbindendheid van deze APV-bepaling. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling is een carillon een inrichting (zie bijv. ABRvS 28 juni 2006, AB 2006/289 (carillon Stevenskerk te Nijmegen), en ABRvS 19 december 2001, «JM» 2002/54). Onder de huidige regelgeving kwalificeert een carillon als een type-B-inrichting als bedoeld in art. 1.2 van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (“Activiteitenbesluit”). In Afdeling 2.8 Activiteitenbesluit zijn algemene regels neergelegd ten aanzien van geluidshinder, specifiek ten aanzien van de maximaal toelaatbare geluidniveaus en langtijdgemiddelde beoordelingsniveaus veroorzaakt vanwege inrichtingen. Bij de bepaling van de geluidsniveaus, blijft buiten beschouwing "het *ten gehore brengen van onversterkte muziek* tenzij en voor zover daarvoor bij gemeentelijke verordening regels zijn gesteld" (art. 2.18, eerste lid, onder f, Activiteitenbesluit). Ten behoeve van het voorkomen van geluidshinder kunnen bij gemeentelijke verordening regels worden gesteld met betrekking tot het ten gehore brengen van onversterkte muziek (art. 2.18, vijfde lid, onder a, Activiteitenbesluit). Deze "uitzonderingen" zijn ingevoerd bij de wijziging van het Activiteitenbesluit per 1 januari 2008 (Stb. 2007, 415), en geven een "onbeperkte vrijheid" om onversterkte muziek ten gehore te brengen, behoudens beperkingen bij gemeentelijke verordeningen (TK 2008-2009, 29 383, nr. 128, p. 9). Reden hiervoor is volgens de wetgever dat het doorgaans (praktisch) niet mogelijk is om maatregelen te treffen ter beperking van het ten gehore brengen van muziekgeluid in de buitenlucht (Stb. 2007, 415, p. 206). Over deze regelgeving en de specifieke toepassing daarvan op carillons bestaat enige rechtspraak, die met name ziet op het ontbreken van een grondslag voor handhavend optreden door gemeenten (bijv. ABRvS 13 januari 2010, «JM» 2010/19 m.nt. Arents, en ABRvS 23 maart 2011, LJN: BP8760).

De rechtbank Amsterdam wijdt geen woord aan deze regelgeving en jurisprudentie, terwijl zij naar onze mening een heel ander licht op de zaak doet schijnen. De APV verbiedt het in werking hebben van toestellen of geluidsapparaten of het verrichten van handelingen buiten een inrichting, op zodanige wijze dat voor een omwonende of voor de omgeving geluidshinder wordt veroorzaakt (art. 4:6, eerste lid, APV). Dit verbod is dermate ruim geformuleerd, dat het niet kan worden aangemerkt als een regel ex art. 2.18, vijfde lid, onder a, Activiteitenbesluit. Daarin wordt immers expliciet gesproken over regels met betrekking tot het ten gehore brengen van onversterkte muziek. Die lezing wordt bevestigd in de uitspraak van de Afdeling van 23 maart 2011 (r.o. 2.1.3).

Rechtsgevolgen die rechtstreeks uit de wet volgen, volgen niet uit een besluit (Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtstaat*, Deventer: Kluwer 2010, p. 241; M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2011, p. 124-126; zie bijv. volgende jurisprudentie: Mededeling dat bedrijf valt onder de werking van het Besluit categorie A-inrichtingen Wet geluidshinder is geen besluit, omdat het al of niet zijn van A-inrichting rechtstreeks wordt bepaald door voornoemd bovenliggend Besluit (ARRS 22 juli 1987, AB 1987/406 m.nt. F.P.J.M. Otten); zie voorts onder meer ABRvS 24 oktober 2000, «JB» 2000/331; ABRvS 19 mei 2004, «JB» 2004/258; Rb. 's-Gravenhage 10 januari 2011, LJN: BP0739. Het zij opgemerkt dat de hier besproken situatie moet worden onderscheiden van de leer van de "gepretendeerde bevoegdheid" (zie o.a.: Schlössels & Zijlstra 2010, p. 243-245; Schreuder-Vlasblom 2011, p. 135-139; R. Ortlep, 'Het besluitbegrip: een verdampende theorie', Rechtsgeleerd magazine *THEMIS* 2008/6, p. 246-247).

Nu carillongeluid op grond van het Activiteitenbesluit niet is aan te merken als geluidshinder, en de carillonbepaling hierin geen enkele verandering brengt anders dan dit gegeven – in een

APV – meedelen, kan niet worden gezegd dat de carillonbepaling zelf enig rechtsgevolg bewerkstelligt, zodat geen sprake is van een besluit (art. 1:3, eerste lid, Awb). Beroep tegen deze bepaling is dan ook uitgesloten op grond van art. 8:1, eerste lid, Awb. Naar onze mening hadden gemeenteraad en bestuursrechter op die grond het bezwaar, respectievelijk het beroep, niet-ontvankelijk moeten verklaren.

De carillonbepaling bepaalt dat het klinken van het carillon – "het elk kwartier automatisch spelen van een melodie in combinatie met de tijdsaanduiding" – geen geluidhinder is, nota bene in de zin van het eerste lid van die bepaling, dat ziet op geluidhinder buiten een inrichting. Een carillon is echter zelf een inrichting (ABRvS 23 maart 2011). Niet in geschil in deze procedure is echter een andere bepaling uit de APV Weesp: art. 4:5, dat ziet op geluidhinder van onversterkte muziek *binnen* inrichtingen. Daar had de gewraakte carillonbepaling van art. 4:6, lid 3 beter in gepast. De carillonbepaling beoogt feitelijk het carillon uit te zonderen van de regels voor geluidhinder van versterkte muziek binnen inrichtingen. Nu de carillonbepaling die in deze zaak in geding is ziet op geluidhinder buiten een inrichting, volgt het rechtsgevolg dat deze bepaling beoogt te bereiken (geluid van de carillon is géén geluidhinder) ook al rechtstreeks uit het Activiteitenbesluit, en zou zij dus onverbindend moeten worden geacht.

5. Het decennialange gesteggel over het Weesper carillon is op 23 juni 2011 voorlopig beslecht door de gemeenteraad van Weesp. Die besloot tot nachtelijke carillonrust tussen 23.00 en 07.00 uur. De uitvoering van het besluit door B&W culmineerde in de plaatsing van een tijd klok vanaf 8 juli 2011. Het voorlopige laatste woord (www.rtvnh.nl/nieuws/59597/Carillon+Weesp+krijgt+tijd klok): "Overdag blijven de karakteristieke klanken van het klokkenspel in Weesp gewoon te horen, en misschien nog wel beter ook, want het carillon kreeg donderdag een grote onderhoudsbeurt."

H.P. Wiersema en J. Lautenbach, advocaat bij NautaDutilh NV