UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Het kneedbare belanghebbendebegrip

de Jong, K.; Klap, A.

Publication date
2019
Document Version
Final published version
Published in
Ars Aequi
License
Other

Link to publication

Citation for published version (APA):
de Jong, K., & Klap, A. (2019). Het kneedbare belanghebbendebegrip. *Ars Aequi*, *68*(2), 147-154. https://arsaequi.nl/product/het-kneedbare-belanghebbendebegrip/

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

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:10 Nov 2026

Rode Draad 'Toegang tot het recht' arsaequi.nl/maandblad AA20190147

Het kneedbare belanghebbendebegrip

Klaske de Jong & Arnout Klap*

Om toegang te krijgen tot de bestuursrechter moet je belanghebbende zijn. Bij de invulling van het belanghebbendebegrip wordt gezocht naar optimale, niet naar maximale rechtsbescherming. Daarbij spelen zowel principiële en rechtspolitieke argumenten als efficiencyoverwegingen een rol. Als gevolg daarvan is de feitelijke invulling van het belanghebbendebegrip altijd aan verandering onderhevig.

1 Alleen toegang tot de rechter voor belanghebbenden!

Alleen wie een rechtstreeks belang heeft bij een besluit, kan beroep instellen bij de bestuursrechter (zie art. 8:1 Awb). Soms is meteen duidelijk wie dat is. Zo is de geadresseerde van een besluit meer dan wie ook daarbij betrokken. Hij of zij moet dit besluit in ieder geval aan de rechter kunnen voorleggen.

Je zou je een bestuursprocesrecht kunnen voorstellen waarin het daarbij blijft: alleen geadresseerden van een besluit zijn belanghebbenden en hebben toegang tot de rechter. Op deze manier heb je een duidelijk criterium, maar de vraag is of het ook rechtvaardig is. Als bijvoorbeeld een vergunning wordt verleend voor het oprichten van een windturbinepark, zouden direct-omwonenden in dat geval de rechtmatigheid van de vergunning niet kunnen aanvechten, ook al wordt hun woonomgeving ernstig aangetast. Omgekeerd is ook een stelsel denkbaar waarbij iedereen toegang tot de rechter heeft (zie hierover par. 2). Zo'n stelsel is eveneens duidelijk, maar niet werkbaar. Denk alleen al aan het extra aantal rechters dat zou moeten worden ingezet.

Volgens het bestuursprocesrecht van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dat het midden houdt tussen beide uitersten, kunnen de direct-omwonenden als belanghebbenden hun bezwaren aan de bestuursrechter voorleggen.[1] Op grond van artikel 1:2 lid 1 Awb is namelijk iedereen belanghebbende die bij een besluit een 'rechtstreeks betrokken belang' heeft. De eis van zo'n rechtstreeks betrokken belang dient om te voorkomen dat iedereen

* Mr.dr. K.A.W.M. de Jong is universitair docent bestuursrecht, mr.dr. A.P. Klap is universitair hoofddocent bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

1 Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7603: 'uit de beslissing op bezwaar blijkt dat bij de afwijzing van de aanvraag ook de aantasting van de individuele belangen van omwonenden en de inbreuk op de woon- en leefomgeving, daaronder begrepen het landschap en het uiterlijk aanzien van de omgeving bij verwezenlijking van het bouwplan, van belang zijn geweest'.

als belanghebbende moet worden aangemerkt en bezwaar en beroep kan instellen, ook als slechts sprake is van een verwijderd of indirect belang. Volgens vaste jurisprudentie is van een rechtstreeks belang sprake wanneer iemand een voldoende objectief bepaalbaar, actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks geraakt wordt door het bestreden besluit.

Wie de jurisprudentie over het belanghebbendebegrip van de laatste decennia bestudeert, ziet dat het begrip constant in beweging is

Wie de jurisprudentie over het belanghebbendebegrip van de laatste decennia bestudeert, ziet dat het begrip constant in beweging is, waarbij de invulling zowel door efficiencyoverwegingen als door principiële en rechtspolitieke argumenten is ingegeven. Dat is met name het geval waar het begrip kneedbaar is: bij de vraag of sprake is van een persoonlijk belang, bij de vraag of afgeleide belangen rechtstreeks betrokken belangen zijn, en bij de vraag in hoeverre algemene en collectieve belangen in rechte behartigd kunnen worden. De verklaring voor de voortdurende wijzigingen is simpel. Toegang tot de rechter is een groot, maar ook een kostbaar goed. Bovendien kan rechtsbescherming van degene die beroep heeft ingesteld ten koste gaan van het algemeen belang of van belangen van andere (rechts)personen.[2]

In dit artikel bespreken we een aantal ontwikkelingen in het belanghebbendebegrip: de actio popularis (par. 2), het relativiteitsvereiste (par. 3), de belanghebbendheid van rechtspersonen (par. 4), het rechtstreeks geraakte belang (par. 5) en het persoonlijke belang (par. 6). We bekijken steeds wat de reden is voor de ontwikkelingen en bespreken aan het slot van het artikel in hoeverre de ontwikkelingen gerechtvaardigde verschuivingen in de toegang tot de rechter opleveren (par. 7).

2 Iedereen toegang tot de rechter! (Of wordt dat toch wat inefficiënt en duur?)

De mate waarin burgers toegang hebben tot de rechter, is mede afhankelijk van het doel van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Als deze primair dient om toezicht te houden op de rechtmatigheid van de door bestuursorganen genomen besluiten, dan ligt het voor de hand om de kring van belanghebbenden zo ruim mogelijk te trekken: iedere burger mag ieder besluit voorleggen aan de rechter, zodat deze de rechtmatigheid ervan kan toetsen. In de praktijk is dat, los van de wenselijkheid ervan, niet goed uitvoerbaar.

Zo hadden de wetsontwerpen van Loeff uit 1905 ten doel bescherming te bieden tegen de schending van het publiekrecht door de overheid, maar wordt het beroep in de wetsvoorstellen alleen opengesteld voor 'een ieder die persoonlijke belangen heeft, welke rechtstreeks door het aangevallen besluit [...] worden getroffen'.[3] In het voorlopig verslag hebben enkele Kamerleden kritiek op het feit dat het doel van de rechtsbescherming de handhaving van het objectieve recht is, maar dat alleen toegang tot de rechter wordt verschaft wanneer men in zijn persoonlijke belang wordt getroffen.[4] De reden die de regering geeft voor deze beperking is een praktische: er is geen reden om besluiten aan de rechter voor te leggen als dit niet door de betrokkenen wordt verlangd. Als de rechter daadwerkelijk tot taak had toezicht te houden op de rechtmatigheid van alle besluiten, zou daarvoor een Openbaar Ministerie nodig zijn. Dit zou de bestuursrechtspraak onnodig duur en ingewikkeld maken.[5]

Tegenstanders van de actio popularis hadden steeds aangevoerd dat de toegang voor zo'n ruime kring van belanghebbenden zou leiden tot meer en langere procedures

In het omgevingsrecht heeft echter tot 1 juli 2005 de toegang tot de bestuursrechter wél opengestaan voor iedereen, de zogenaamde actio popularis. In de meeste gevallen was sprake van een getrapte actio popularis. Dit hield in dat iedereen zienswijzen tegen een ontwerpbesluit kon indienen en dat degenen die dat ook daadwerkelijk hadden gedaan vervolgens beroep konden instellen bij de bestuursrechter.[6] De reden hiervoor was, kort gezegd, dat dit de kwaliteit van de besluitvorming ten goede zou komen. Het feit dat iemands belang niet rechtstreeks bij een besluit was betrokken, mocht hieraan niet in de weg staan. Bovendien verwachtte men dat het vaststellen van iemands belanghebbendheid bestuurlijke taakverzwaring met zich zou brengen en mogelijk tot procedures louter

2 Zie B.J. Schueler, *Het zand in de machine. Over de noodzaak tot beperking van de rechtsbescherming* (oratie Amsterdam UvA), Deventer: Kluwer 2003.
3 *Kamerstukken II* 1904/05, 159, 2, art. 15.
4 *Kamerstukken II* 1914/15, 47, 1, p. 9-10.
5 Zie hierover K.A.W.M. de Jong, *Snel, eenvoudig en onkostbaar. Over continuïteit en verandering in de aard en de inrichting van het bestuursprocesrecht in de periode 1815 tot 2015*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.
6 Zie voor een overzicht van de soorten actio popularis en verwijzingen naar de relevante wetsartikelen A.A.J. de Gier, J. Robbe, Ch.W. Backes, *De actio popularis in het ruimtelijke ordenings- en het milieurecht. Een onderzoek naar de werking van de actio popularis in de praktijk en naar het gewicht dat aan de argumenten inzake de wenselijkheid van de actio popularis moet worden toegekend*, Utrecht: Centrum voor omgevingsrecht en beleid 1999, p. 4-16 (met dank aan Jan Robbe voor het verschaffen van het rapport). Het rapport is verwerkt in: A.A.J. de Gier & J. Robbe, 'De actio popularis in het ruimtelijk ordeningsrecht en het milieurecht (I) en (II)', *Gst*. 1999, afl. 7109, 1, p. 605-611, en *Gst*. 1999, afl. 7110, 2, p. 639-643.

over de ontvankelijkheid bij de rechter zou leiden. Tegenstanders van de actio popularis hadden steeds aangevoerd dat de toegang voor zo'n ruime kring van belanghebbenden zou leiden tot meer en langere procedures, die de besluitvorming zouden vertragen. Uit onderzoek naar de werking van de actio popularis in de praktijk bleek echter dat de ruime toegang tot de rechter niet leidde tot aanzienlijk meer procedures, maar evenmin tot verbetering van de besluiten.[7] Verder kwam naar voren dat bestuursorganen verwachtten dat de geringe lastenverlichting die de afschaffing van de actio popularis zou opleveren, teniet zou worden gedaan door de problemen die de afbakening van de kring van belanghebbenden zou opleveren.[8]

Uiteindelijk is de actio popularis in 2005 afgeschaft.[9] Niet omdat er te veel gebruik van werd gemaakt, maar omdat van de afschaffing een belangrijk signaal uitging 'dat het de regering ernst is met het terugdringen van onnodig beroep op de rechter en met de noodzakelijke stroomlijning van procedures op het terrein van het omgevingsrecht'.[10] De afschaffing werd dus vooral gerechtvaardigd met een rechtspolitiek argument, een argument dat paste in het dejuridiseringsstreven dat, mede naar aanleiding van het invloedrijke rapport *Bestuur in geding*, vanaf eind jaren negentig van de vorige eeuw in gang werd gezet.[11]

Het beperken van oneigenlijk (dus ongerechtvaardigd) beroep op de bestuursrechter speelde een belangrijke rol bij de invoering van het relativiteitsvereiste in 2013

3 Het relativiteitsvereiste: beperking van de toegang aan de poort of pas als je binnen bent?

Het beperken van oneigenlijk (dus ongerechtvaardigd) beroep op de bestuursrechter speelde ook een belangrijke rol bij de invoering van het relativiteitsvereiste in 2013.[12] Het belanghebbendebegrip verlangt slechts dat iemand *feitelijk* in zijn of haar belang wordt getroffen, bijvoorbeeld doordat een besluit tot verlies van uitzicht, geluids- of stankoverlast of ongewenste concurrentie leidt. Om belanghebbende te zijn is het niet nodig dat de aangevoerde belangen een rol kunnen spelen bij de vernietiging van het bestreden besluit. Het is daardoor mogelijk dat belanghebbenden gronden aanvoeren die niets met hun belangen te maken hebben of daar zelfs haaks op staan. Het voorbeeld dat ook in de parlementaire geschiedenis wordt genoemd is dat van de bewoners van een villawijk die zich in hun beroep tegen de komst van een woonwagenkamp beroepen op de overlast die de toekomstige bewoners zullen ondervinden van een nabijgelegen zwembad.[13] Het eigenlijke belang van de villabewoners is het behoud van hun onbebouwde omgeving, maar om dat te bereiken beroepen ze zich op een grond die dient om de toekomstige woonwagenbewoners tegen geluidsoverlast te beschermen.

Om zulk oneigenlijk gebruik van het bestuursprocesrecht tegen te gaan bevat artikel 8:69a Awb sinds 1 januari 2013 een relativiteitsvereiste.[14] Op grond hiervan mag de rechter een besluit niet vernietigen wanneer de eiser een beroep doet op schending van normen die niet beogen zijn belangen te dienen.[15] In het bestaande systeem past de rechter het relativiteitsvereiste toe in de fase van de toetsing van het besluit. Op dat moment staat de ontvankelijkheid van partijen (en dus ook hun belanghebbendheid) al vast. Er wordt immers inhoudelijk naar het besluit gekeken. Het relativiteitvereiste is bedoeld om te voorkomen dat belanghebbenden zich (kunnen) beroepen op 'oneigenlijke' gronden, dat wil zeggen gronden die niet strekken tot bescherming van hun belangen.

Bij de totstandkoming van de Awb en ook later bij de discussies over de invoering van een relativiteitsvereiste werd de vraag gesteld of de relativiteitstoets niet al in het kader van de belanghebbendetoets moest worden verricht. Dit zou betekenen dat iemand alleen belanghebbende is wanneer vaststaat dat de norm waar hij of zij een beroep op doet, dient ter bescherming van zijn of haar belangen. In het eerdergenoemde voorbeeld zouden de villabewoners in dat geval geen belanghebbenden zijn omdat de volgens hen geschonden geluidsnorm, niet dient om hun belangen te beschermen, maar de belangen van de woonwagenbewoners. Voor deze vroegtijdige toepassing van het relativiteitsvereiste is echter niet gekozen vanwege de drempel die dit zou opwerpen bij de toegang tot de rechter. In het kader van de ontvankelijkheid zou dan al inhoudelijk onderzoek moeten worden gedaan naar de aangevoerde bezwaren en het beschermingsbereik van de toepasselijke voorschriften.[16] Dit zou in strijd zijn met het principe van de laagdrempeligheid van het bestuursprocesrecht.[17]

7 Dit hing mede samen met het feit dat het in praktijk zeer weinig voorkwam dat niet-belanghebbenden argumenten aanvoerden die niet ook door belanghebbenden naar voren waren gebracht, zie p. 17-33 van het rapport.
8 Zie hierover verder par. 4 en par. 6.
9 Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, *Stb.* 2005, 282.
10 *Kamerstukken II* 2003/04, 29421, 3, p. 4.
11 Van Kemenade e.a. 1997. Het rapport heeft aanleiding gegeven tot opneming van een passage in het regeerakkoord van 1998 over nadere bezinning op de actio popularis (*Kamerstukken II* 1997/1998, 26024, 10, p. 77). Het onderzoek van De Gier, Robbe & Backes is verricht in opdracht van het ministerie van VROM ten behoeve van deze discussie.
12 Het relativiteitsvereiste werd in 2010 al voor een deel van het bestuursrecht ingevoerd in art. 1.9 van de Crisis- en herstelwet, *Stb.* 2010, 135.
13 Zie ABRvS 19 maart 2003, *AB* 2003/191 en *Kamerstukken II* 2009/10, 32127, 3, p. 49.
14 *Stb*. 2012, 682.
15 Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 maart 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA0085.
16 Zie o.a. J.C.A. de Poorter, *De belanghebbende: een onderzoek naar de betekenis van het belanghebbende-begrip in het bestuurs(proces)recht* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003. Zie voor een afwijzing door de wetgever ten tijde van de totstandkoming van de Awb: Parl.Gesch. Awb I, p. 152-153. Zie ook: J.C.A de Poorter, B.W.N. de Waard, A.T. Marseille & M.J. Zomer, *Herijking van het belanghebbendebegrip. Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?*, Den Haag: WODC 2004.
17 Dit is een van de vier karakteristieken van het bestuursprocesrecht, zie Parl.Gesch. Awb II, p. 173.

4 Belangenorganisaties

Van grote betekenis voor de ontwikkeling van het bestuursprocesrecht is voorts de mogelijkheid voor organisaties om op grond van het derde lid van artikel 1:2 Awb, op te komen voor algemene of collectieve belangen. Voorwaarde hierbij is dat zulke belangenorganisaties rechtspersoon zijn en dat de algemene of collectieve belangen waarvoor ze zeggen op te komen, krachtens hun statutaire doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder worden behartigd.

Van grote betekenis voor de ontwikkeling van het bestuursprocesrecht is de mogelijkheid voor organisaties om op grond van het derde lid van artikel 1:2 Awb, op te komen voor algemene of collectieve belangen

Volgens De Gier en Robbe hadden zulke belangenorganisaties aanzienlijk meer betekenis voor de rechtsbescherming in het omgevingsrecht dan de actio popularis, vooral omdat ze vaak succesvol procedeerden.[18] De auteurs wezen er destijds op dat het beoogde effect van de afschaffing van de actio popularis (querulanten buiten de deur houden) wel eens teniet kon worden gedaan door het optreden van belangenorganisaties, omdat het betrekkelijk gemakkelijk is om bijvoorbeeld een als 'stroman' fungerende stichting op te richten.[19] Het is dan ook niet verwonderlijk dat belangenorganisaties vaak onder een vergrootglas lagen en soms van 'oneigenlijk gebruik' van het beroepsrecht beticht werden, omdat de actio popularis niet voor niets was afgeschaft.[20]

Toch maakt het derde lid van artikel 1:2 Awb het mogelijk dat rechtspersonen voor algemene en collectieve belangen opkomen.[21] Voorwaarde daarbij is dat de behartigde belangen zo precies mogelijk in de statutaire doelstellingen worden verwoord en dat ze voldoende ('in het bijzonder') aansluiten bij de belangen die in concrete gevallen in het geding zijn. Daarmee moet worden voorkomen dat de statutaire doelstellingen zo ruim zijn dat een organisatie vrijwel altijd voor de bij een besluit betrokken algemene of collectieve belangen kan opkomen. Bovendien moeten er feitelijke werkzaamheden worden verricht ter ondersteuning van de doelstellingen om te voorkomen dat de belangenbehartiging alleen op papier bestaat.

Opmerkelijk is dat de wettekst spreekt van 'algemene *en* collectieve belangen', maar dat beide soorten belangen in de jurisprudentie worden onderscheiden en aan een verschillend regime worden onderworpen. De afgelopen tien jaar hebben hierin een aantal belangrijke verschuivingen plaatsgevonden. Daarom is het zinvol om beide soorten belangen apart te bezien.

4.1 Algemenebelangenbehartiging

Omdat algemene belangen vaak politiek gekleurd zijn, en het niet wenselijk werd geacht dat politieke partijen zich via de bestuursrechter[22] over deze belangen kunnen uitspreken, is de eis gesteld dat rechtspersonen in concrete gevallen alleen kunnen opkomen voor algemene belangen die ze op grond van hun statuten 'in het bijzonder' behartigen. Politieke partijen vallen dan buiten de boot, omdat ze in beginsel alle denkbare algemene belangen behartigen.[23] Het probleem was echter dat er ook veel algemeenbelangorganisaties zijn met zeer ruime doelstellingen die zich actief met de bestuurlijke besluitvorming bezighouden. Deze organisaties worden door sommigen positief gewaardeerd,[24] omdat ze voor 'stemloze' belangen (zoals milieubelangen) opkomen; belangen waarvoor natuurlijke personen vanwege het ontbreken van een persoonlijk belang doorgaans niet op kunnen komen. Door anderen worden ze echter negatief gewaardeerd, omdat diverse van deze organisaties weinig of geen[25] leden tellen en daardoor weinig personen vertegenwoordigen, maar zich wel opwerpen voor algemene belangen die in beginsel iedereen aangaan.[26]

Algemeenbelangorganisaties mochten geen 'papieren procedeerclubs' zijn. De Afdeling motiveerde dit onder verwijzing naar de afschaffing van de actio popularis

In 2008 overwoog de Afdeling daarom dat de statutaire doelstellingen zowel in functioneel als in territoriaal opzicht niet te veelomvattend mogen zijn en dat de feitelijke werkzaamheden niet mogen neerkomen op het louter voeren van juridische procedures.[27] Algemeenbelangorganisaties mochten geen 'papieren procedeerclubs' zijn. De Afdeling motiveerde dit onder verwijzing naar de afschaffing van de actio popularis.[28] Op het

18 De Gier & Robbe 1999, afl. 7109, par. 4 en afl. 7110, par. 6.
19 De Gier & Robbe 1999, afl. 7110, par. 4.
20 Zie bijv. J.M.H.F. Teunissen, 'De algemeen belangorganisatie als bestuursrechtelijk (pseudo-) Openbaar Ministerie?', *Gst.* 2003, afl. 7179, p. 61-69 die stelt dat zowel de actio popularis als algemene belangenbehartiging niet passen binnen het huidige procesrecht.
21 In zoverre houdt het derde lid een verruiming van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming in. Algemene en collectieve belangen zijn immers geen eigen, laat staan persoonlijke, belangen, zodat ze niet op grond van het eerste lid kunnen worden behartigd.
22 Zie nog onlangs ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3354: het beroep van Puur Noordwijk en D66 Noordwijk tegen de aanwijzing van een windparkgebied werd niet-ontvankelijk verklaard.
23 Dat geldt ook voor partijen als de Partij voor de Dieren of de Ouderenpartij.
24 Zie bijv. L.J.A. Damen, 'De algemeen belanghebbende terug naar "af"?', *Ars Aequi* 2005, p. 36, en Y.E. Schuurmans, *Van bestuursrechtelijke detailhandel naar maakindustrie* (oratie Leiden), 2015.
25 Denk aan stichtingen, die – gelet op art. 2:285 BW – geen leden kennen.
26 Zie naast Teunissen 2003, N. Verheij, 'Uit zuinigheid naar relativiteit', in: A.W. Heringa e.a., *Het bestuursrecht beschermd*, SDU: Den Haag 2006.
27 ABRvS 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD2647 en ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3912.
28 ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3912, r.o. 2.3.

eerste gezicht lijkt de algemenebelangenbehartiging daarmee behoorlijk aan banden te zijn gelegd.

Veel organisaties die algemene belangen behartigen hebben in reactie op de strenge lijn uit 2008 hun statuten zodanig aangepast dat deze mede betrekking hebben op het behartigen van de belangen van bewoners van een bepaald gebied. In de jurisprudentie wordt dan soms van collectievebelangenbehartiging uitgegaan.[29] Verder blijkt uit de jurisprudentie dat een ruime functionele doelomschrijving gecompenseerd kan worden door een beperkte territoriale doelomschrijving, en vice versa. Daarom werden de landelijk opererende Fietsersbond en Wandelnet belanghebbend geacht bij de sluiting van een onbewaakte spoorwegovergang.[30] Ook op het punt van de feitelijke werkzaamheden is er enige versoepeling opgetreden, doordat het voeren van overleg voorafgaand aan juridische procedures ter voorkoming daarvan wel als relevant geldt.[31] Zo bezien is het principiële argument van een ruime toegankelijkheid voor algemeenbelangorganisaties weer in evenwicht gebracht met efficiencyoverwegingen.

Ten aanzien van de collectieve belangen is de toegang tot de rechter versoepeld met het oog op efficiencyoverwegingen

4.2 Collectievebelangenbehartiging

Collectievebelangenbehartiging heeft meestal betrekking op groepsbelangen.[32] Van zulke belangenbehartiging was volgens vroegere jurisprudentie geen sprake als slechts enkele leden van een vereniging door een besluit werden geraakt. In dat geval was het belang van de vereniging 'als organisatie' niet in het geding.[33] Steeds moest worden bepaald waar het omslagpunt lag. Wanneer was het collectief belang 'als zodanig' in het geding?

In 2006 ging de Afdeling om: overwogen werd dat een belangenorganisatie die voor het belang van haar leden opkomt, '*daarmee* opkomt voor een collectief belang, tenzij het tegendeel blijkt'.[34] De reden voor deze soepele benadering is de aanname dat collectievebelangenbehartiging een 'bundeling' van rechtstreeks betrokken individuele belangen meebrengt, waarmee 'effectieve rechtsbescherming' gediend kan zijn, in vergelijking met het afzonderlijke optreden van een groot aantal individuele natuurlijke personen die door het bestreden besluit rechtstreeks in hun belangen worden getroffen. Ook op het punt van de feitelijke werkzaamheden is de jurisprudentie ten aanzien van collectieve belangen soepeler. Deze worden 'besloten geacht' in het tot stand brengen van de bedoelde belangenbundeling (oftewel het oprichten van de rechtspersoon).[35] Ten aanzien van de collectieve belangen is de toegang tot de rechter dus versoepeld met het oog op efficiencyoverwegingen.

5 Afgeleide belangen: irrelevant?

Het criterium van een rechtstreeks belang omvat niet alleen de logische eis dat er voldoende causaal verband bestaat tussen iemands belang en het besluit dat ter discussie staat, maar ook de eis dat dit belang geen afgeleid belang is. Daarmee wordt doorgaans bedoeld dat iemands belang niet mag zijn ontleend aan het belang van degene tot wie het besluit is gericht en die daarom als de direct-belanghebbende is aan te merken. Denk bijvoorbeeld aan een werknemer van een stichting die in dienst is genomen op basis van een aan de stichting verleende subsidie. Als deze subsidie wordt beëindigd, ontleent de werknemer zijn belang bij dit voor hem negatieve besluit aan het arbeidscontract met de stichting die de geadresseerde van het beëindigingsbesluit is. De werknemer wordt echter niet direct ontslagen als gevolg van dit besluit, maar door een beslissing van de stichting. Het gevolg daarvan is dat hem de toegang tot de bestuursrechtelijke rechtsbescherming wordt ontzegd.

De ratio achter het uitsluiten van afgeleide belangen is dat de geadresseerde van een besluit moet beslissen of dit besluit wordt aangevochten, niet degene die daarbij (slechts) een afgeleid belang heeft. Bovendien wordt vaak aangevoerd dat het niet nodig is dat iemand met een afgeleid belang zelfstandig moet kunnen opkomen voor zijn belang, omdat dit parallel loopt aan het belang van de geadresseerde van het besluit. Deze zal dan doorgaans ook zelf tegen het besluit opkomen. Toch is het de vraag of dat niet te makkelijk wordt aangenomen. Denkbaar is immers dat een subsidieontvanger de relatie met de subsidieverlener niet in gevaar wil brengen en daarom geen bezwaar tegen een negatief besluit maakt. In dat geval staat de afgeleid belanghebbende met lege handen.

De zojuist aangestipte ratio is echter niet aanwezig als sprake is van tegengestelde belangen. Het ligt immers niet voor de hand dat degene tot wie een besluit gericht is (en die dus de direct-belanghebbende is) de tegen-

29 Zie bijvoorbeeld ABRvS 8 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3969, waar de rechtbank van de statuten van algemene belangenbehartiging was uitgegaan en een vereniging niet-ontvankelijk had verklaard, terwijl de Afdeling de vereniging wel als belanghebbende zag omdat deze collectieve belangen behartigde.

30 ABRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3727.

31 ABRvS 19 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4736.

32 Een mooi voorbeeld is te vinden in ABRvS 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2645: een vakbond wordt belanghebbend geacht bij een verzoek om handhavend optreden tegen overtredingen van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

33 ABRvS 9 mei 1986, *AB* 1987/332.

34 ABRvS 23 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY6762.

35 ABRvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9672.

gestelde belangen zal behartigen van iemand die op grond van een (contractuele) relatie slechts een afgeleid belang heeft bij dat besluit. In de jurisprudentie wordt daarom sinds 2006 aangenomen dat tegengestelde belangen geen afgeleide belangen zijn. Zo is het belang van de huurder bij een besluit aan de verhuurder waardoor deze de huurprijs mag verhogen geen afgeleid belang. Daarom wordt de huurder in dat geval als (rechtstreeks) belanghebbende aangemerkt.[36]

De ratio achter het uitsluiten van afgeleide belangen is dat de geadresseerde van een besluit moet beslissen of dit besluit wordt aangevochten, niet degene die daarbij (slechts) een afgeleid belang heeft

Ook bij parallelle belangen lijkt er al enige tijd een kentering op gang te zijn. Zo werd de eigenaar van een pand dat als winkelpand was verhuurd belanghebbend geacht bij een verkeersbesluit dat ertoe leidde dat het pand via een andere route bevoorraad moest worden.[37] De huurder van het pand was vanzelfsprekend ook belanghebbende bij het besluit. Nog verder gaat de jurisprudentie waarin de belanghebbendheid gerelateerd wordt aan een aan het fundamentele recht op arbeid ontleend belang. Zo werd een kok belanghebbend geacht bij het aan zijn werkgever gerichte besluit, waarbij werd geweigerd de tewerkstellingsvergunning te verlengen die voor de te verrichten arbeid was vereist. Omdat er een reële mogelijkheid was dat hij door dat besluit in een aan het fundamentele recht op arbeid ontleend belang zou worden geschaad, diende de kok toegang tot de bestuursrechter te hebben. Hij had daarom een voldoende eigen belang bij het weigeringsbesluit.[38]

Ten aanzien van het afgeleid belang kan worden geconstateerd dat het aanvankelijke starre, dogmatische criterium is versoepeld. Niet alleen door het criterium niet tegen te werpen aan personen met tegengestelde belangen, maar ook (of vooral) door het niet toe te passen als dat ten koste kan gaan van fundamentele rechten. De conclusie van advocaat-generaal Widdershoven van eind 2018 bevestigt de soepelere benadering van afgeleide belangen. In de conclusie worden vijf vuistregels voorgesteld ter hantering van de afgeleidbelangleer. Op grond van deze vuistregels zou een afgeleid belang alleen nog aan een derde kunnen worden tegengeworpen als dit belang parallel loopt met dat van de direct-belanghebbende en uitsluitend via een contractuele relatie met deze direct-belanghebbende bij een besluit is betrokken.[39]

6 Persoonlijk belang

Bij het criterium van een persoonlijk belang, dat bij ruimtelijke besluiten vaak als lakmoesproef voor de belanghebbendheid fungeert, gaat het erom dat niet iedereen met enig miniem belang zich als belanghebbende tot de rechter kan wenden. Zo kan niet iedere inwoner van een gemeente een persoonlijk belang claimen bij een vergunning voor het kappen van een beeldbepalende boom. Heeft iemand echter vanuit zijn woning zicht op de boom, dan is zo'n persoonlijk belang wel aanwezig. Het gaat dus om de afstand waarbinnen de gevolgen van een besluit waarneembaar zijn. Welke afstand bepalend is, hangt af van de vergunde activiteit. Zo zal de te kappen boom doorgaans slechts op beperkte afstand waarneembaar zijn, terwijl de bouw van een torenflat vaak op grote afstand zichtbaar is[40] en wellicht ook nog andere gevolgen (als toename van verkeer en parkeerdruk) heeft. De afstand wordt daarom doorgaans gerelateerd aan de gevolgen van een vergunde activiteit. Bij het kappen van bomen wordt het zicht op de te kappen boom vaak als uitgangspunt genomen, terwijl het bij het verlenen van een evenementenvergunning voor een popconcert om de te verwachten geluidoverlast gaat.

In de praktijk leidde deze jurisprudentielijn ertoe dat een persoonlijk belang werd aangenomen zodra milieugevolgen, zoals verlies van uitzicht en geluids- of stankoverlast, ondervonden konden worden. De impact van dergelijke gevolgen bleef echter buiten beschouwing, ondanks pogingen van bestuursorganen om deze impact te betrekken bij het bepalen van een persoonlijk belang. Zo werden omwonenden op een afstand van 370 tot 635 meter van een veehouderij belanghebbend geacht bij handhaving van een milieuvergunning, omdat geluid kon worden waargenomen dat 'herkenbaar was als geluid afkomstig van de veehouderij'. Het standpunt van het college van burgemeester en wethouders dat de milieugevolgen 'niet noemenswaardig merkbaar' waren, werd als irrelevant terzijde geschoven: 'het is geen criterium voor de vraag of iemand belanghebbende is bij een besluit over een milieuvergunning of de handhaving daarvan'.[41]

36 ABRvS 17 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:282.
37 ABRvS 17 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX2089.
38 ABRvS 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1852; zie ook ABRvS 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2649 en ABRvS 21 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB8396, *JB* 2008/14.
39 CRvB 7 november 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3474.
40 In ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2346, gaat de Afdeling ervan uit dat de gevolgen van het zicht op een windpark een persoonlijk belang meebrengen indien woningen op een afstand van minder dan tien keer de tiphoogte van de windturbines liggen. Bij windturbines met een tiphoogte van 210,5 meter bedraagt de afstand waarbinnen nog een persoonlijk belang kan worden geclaimd dus 2.105 meter.
41 ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7107.

Bepalend voor een persoonlijk belang was of milieugevolgen konden worden ondervonden, niet of deze gevolgen ook een zeker gewicht hadden.

Eind 2016 heeft de Afdeling haar jurisprudentie op dit punt echter zonder veel omhaal van woorden aangescherpt. Aanleiding voor de uitspraak was het feit dat iemand belanghebbend werd geacht bij een vergunning voor een popfestival, terwijl hij op 3,2 kilometer van het festivalterrein woonde. Hoewel niet ter discussie stond dat in de tuin van appellant geluid te horen was dat van dit terrein afkomstig was, had een gemeenteambtenaar ter zitting verklaard dat het door hem waargenomen geluid 'niet erg luid' was. De Afdeling overwoog daarop dat niet aannemelijk was dat de appellant 'naar objectieve maatstaven gemeten',[42] als gevolg van het popfestival 'hinder van enige betekenis ondervindt'.[43] Deze formule is standaard geworden bij het bepalen van het persoonlijk belang bij ruimtelijke besluiten.[44]

In 2017 verduidelijkte de Afdeling haar nieuwe lijn door deze als correctie aan te merken op het uitgangspunt dat iemand die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een (activiteit die een) besluit (toestaat), in beginsel belanghebbende daarbij is.[45] Gevolgen van enige betekenis ontbreken, aldus de Afdeling, indien ze wel zijn vast te stellen 'maar dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt'. Verder wordt overwogen dat de rechtzoekende weliswaar niet zelf hoeft aan te tonen dat hij belanghebbende bij een besluit is, maar dat dat anders is wanneer de vraag aan de orde is of 'gevolgen van enige betekenis' ontbreken. In dat geval kan en mag volgens de Afdeling de rechtzoekende worden gevraagd uit te leggen welke feitelijke gevolgen hij van de activiteit ondervindt of vreest te zullen ondervinden. Dat betekent dat de burger uiteindelijk moet aantonen dat hij toegang tot de bestuursrechter verdient.

Op het eerste gezicht is het alleszins redelijk dat de mate waarin milieugevolgen of -hinder ondervonden worden, een rol moet kunnen spelen bij het bepalen van het persoonlijk belang. Toch is een kritischer oordeel mogelijk

Hoe moet de nieuwe lijn worden beoordeeld? Op het eerste gezicht is het alleszins redelijk dat de mate waarin milieugevolgen of -hinder ondervonden worden, een rol moet kunnen spelen bij het bepalen van het persoonlijk belang. Waarom zou iemand een persoonlijk (en dus van anderen te onderscheiden) belang bij een besluit hebben als de gevolgen ervan verwaarloosbaar klein zijn? Toch is een kritischer oordeel mogelijk. De nieuwe lijn kan immers meebrengen dat al bij het bepalen van de kring van belanghebbenden een beoordeling aan de hand van deskundigenrapporten plaatsvindt. Dat staat haaks op het doel van het belanghebbendebegrip, namelijk dat op een eenvoudige wijze wordt bepaald wie wel dan niet belanghebbende is. Nog kritischer kan men zijn over de consequentie dat rechtzoekenden zelf aannemelijk moeten maken dat ze gevolgen van enige betekenis ondervinden. Vooral omdat bestuursorganen zich vaak op het standpunt stellen dat de gevolgen van een besluit niet van enige betekenis zijn. Met Nijmeijer kan worden geoordeeld dat de correctie een *waardering* van de feitelijke gevolgen betreft en dat die waardering door het bestuursorgaan behoort te worden verricht en – in geval van beroep – vol door de rechter dient te worden getoetst. Tolsma wijst er bovendien op dat de nieuwe lijn niet goed aansluit bij ons stelsel van bestuursprocesrecht dat zich kenmerkt door laagdrempeligheid en relatief lage kosten. Vooral niet als de impact van de feitelijke gevolgen aan de hand van onderzoeksrapporten en/of deskundigenadviezen moet worden beoordeeld.[46]

7 Conclusie

Bij de invulling van het belanghebbendebegrip wordt gezocht naar optimale, niet naar maximale rechtsbescherming. Deze zoektocht houdt in dat geprobeerd wordt een evenwicht te vinden tussen enerzijds de roep om onnodige barrières weg te nemen en anderzijds de wens om ongebreidelde bemoeizucht en vertraging te voorkomen of tegen te gaan. Bij de zoektocht spelen zowel principiële en efficiencyoverwegingen als rechtspolitieke argumenten een rol. Dat brengt mee dat het evenwicht altijd voorlopig is. Het belanghebbendebegrip is als een perpetuum mobile.

Of de weergegeven ontwikkelingen aanleiding zijn voor een meer fundamentele herijking van het belanghebbendebegrip, zoals door Schlössels is bepleit, is de vraag.[47] Vooral omdat het begrip de nodige elasticiteit

42 Opmerkelijk is dat hieraan in deze zaak voldaan lijkt te zijn doordat de ambtenaar had verklaard het door hem waargenomen geluid niet als erg luid te hebben ervaren. Dat de geluidssterkte ook (objectief) gemeten is, blijkt niet uit de uitspraak.

43 ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3812.

44 ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737.

45 ABRvS 23 augustus 2017, *AB* 2017/348, m.nt. H.D. Tolsma; *TBR* 2017/160, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

46 Zie bijvoorbeeld ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737.

47 R.J.N. Schlössels, 'De freischwebende belanghebbende: variëren op "Kiki"?', *Gst.* 2017/28.

kent om in te kunnen spelen op nieuwe of onverwachte ontwikkelingen. Wij zien daarom geen oplossing in zijn voorstel om de relativiteitsnotie al bij het bepalen van de belanghebbendheid mee te nemen. Het simpele uitgangspunt van de feitelijke belanghebbendheid in combinatie met de flexibele invulling van het belanghebbendebegrip biedt volgens ons een mooi compromis tussen waarborg en efficiency bij de toegang tot de bestuursrechter.[48] In zijn pleidooi om 'aantasting van concrete (fundamentele) rechten' meer betekenis toe te kennen kunnen we ons wel vinden. Hiermee lijkt een begin te zijn gemaakt bij de invulling van het afgeleid belang.

Ook bij de Zwarte Pieten-uitspraak over de vergunningverlening voor de jaarlijkse Sinterklaasintocht speelden deze overwegingen een rol.[49] In deze uitspraak was de Afdeling bestuursrechtspraak van oordeel dat geen van de appellanten belanghebbende was, zodat niet-ontvankelijkheid van het hoger beroep voor de hand lag. Toch werd de rechtmatigheid van de vergunning beoordeeld. Reden: de zaak had een zaaksoverstijgend maatschappelijk en juridisch belang, dat ermee gediend was dat de hoogste algemene bestuursrechter op korte termijn duidelijkheid zou verschaffen over de rechtmatigheid van het besluit. Daarbij speelde mede een rol dat bij de kernvraag die de rechter moest beantwoorden (te weten: is de vergunning terecht verleend), de aantasting van grondrechten aan de orde was. In dit geval achtte de rechter het algemeen belang bij een uitspraak groter dan strikte handhaving van het belanghebbendebegrip. Dit is een interessante ontwikkeling die niet los te zien is van pleidooien voor een ruimere toegang tot de bestuursrechter zoals het loslaten van het besluitbegrip of de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften.[50]

48 A.T. Marseille, 'De spanning tussen waarborgen en efficiency bij de toegang tot de bestuursrechter', in: A.T. Marseille, A.D. Reiling & J.D.A. den Tonkelaar, *Toegang tot de rechter. Spanning tussen waarborgen en efficiency*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 11-32.
49 ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117.
50 Schuurmans 2015.

EEN STUDENT-ARTIKEL SCHRIJVEN

Een studentartikel schrijven
Ars Aequi biedt studenten de mogelijkheid een wetenschappelijk artikel te publiceren in een blad dat wordt gelezen door duizenden mede-studenten, wetenschappers en praktijkjuristen. De eisen waaraan een studentartikel moet voldoen en allerlei praktische tips en aanwijzingen vind je in de richtlijnen: *www.arsaequi.nl/pdf/studentartikelrichtlijnen.pdf*.

Artikel in plaats van scriptie
Aan de meeste universiteiten is het mogelijk in plaats van een scriptie een artikel voor Ars Aequi te schrijven. Vraag op jouw universiteit naar de mogelijkheden.

Ars Aequi-prijs
Is je artikel geplaatst in Ars Aequi, dan maak je kans op de Ars Aequi-prijs, bestaande uit een geldbedrag van € 1.000 en een diner met de jury en de redactie.

Meer informatie
Zie *www.arsaequi.nl/schrijvenvoormaandblad*.

Ars Aequi