

MASTER'S THESIS

Het statutair belanghebbende-begrip: een pas de deux tussen de wetgever en de rechtspraak?

de Bruin, N.J.

Award date:
2021

[Link to publication](#)

General rights

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

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

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 21. Apr. 2025

Open Universiteit
www.ou.nl



Het statutair belanghebbende-begrip: een pas de deux tussen de wetgever en de rechtspraak?



Naam: N.J. de Bruin

Studentnummer: 835483331

Naam examiner : Dhr. mr. R. Ortlep

Onderwerp: Statutair belanghebbende

Aantal woorden: 13.733 (excl. voetnoten & literatuurlijst)

Inleverdatum: 5-9-2021

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 - Inleiding.....	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Probleemstelling, deelvragen en plan van aanpak.....	8
1.3 Afbakening.....	8
1.4 Opzet.....	9
Hoofdstuk 2 – Het belanghebbende-begrip.....	10
2.1 Inleiding.....	10
2.2 Het belanghebbende-begrip.....	10
2.2.1 Algemeen kader.....	10
2.2.2 Beperking aan het belanghebbende-begrip.....	11
2.2.3 Proces- en rechtsbelang.....	14
2.2.4 Het afgeleide belang.....	16
2.2.5 Nieuwe uitleg aan het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’.....	17
2.3 De statutair belanghebbende.....	18
2.3.1 Algemeen kader.....	18
2.3.2 Ontstaansgeschiedenis.....	19
2.4 Tussenconclusie.....	21
Hoofdstuk 3 - Jurisprudentie statutair belanghebbende.....	23

3.1 Inleiding.....	23
3.2 Nieuwe uitleg van de Afdeling aan de begrippen 'statutaire doelstellingen' en 'feitelijke werkzaamheden'	23
3.2.1 De Stichting Monumentenbehoud-uitspraak	23
3.2.2 De uitspraak inzake Stichting Openbare Ruimte.....	24
3.2.3 Verdere vormgeving aan het statutair belanghebbende-begrip.....	26
3.3 Verfijning van het statutair belanghebbende-begrip door de Afdeling	27
3.3.1 Tijdige oprichting en deelnemen aan de bestuursrechtelijke procedure....	27
3.3.2 Toegelaten rechtspersoonsvorm en eerder gevolgde procedure bij de civiele rechter.....	29
3.3.3 Voorwaarden aan artikel 1:2 lid 3 Awb.....	31
3.4 Tussenconclusie.....	32
Hoofdstuk 4 – Afwijkende toepassing van het (statutair) belanghebbende-begrip door de Afdeling.....	34
4.1 Inleiding.....	34
4.2 Afwijkende zienswijzen van de Afdeling op het belanghebbende-begrip.	34
4.2.1 Uitsluiting op basis van proceseconomische redenen.....	34
4.2.2 Oprekking van het leerstuk van het afgeleid belang en de formele rechtskracht	36
4.3 De uitspraken in de kwesties Zwarte Piet en Monstertruck	38
4.3.1 De Zwarte Piet-uitspraak.....	38

4.3.2 De Monstertruck-uitspraak	41
4.4 De jurisprudentie versus de bedoeling van de wetgever	43
4.5 Tussenconclusie.....	46
Hoofdstuk 5 – Slotbeschouwing	48
5.1 Conclusie.....	48
5.2 Aanbevelingen.....	50
Bronnenlijst.....	53
Literatuur	53
Kamerstukken / Handelingen.....	58
Jurisprudentie	58

Hoofdstuk 1 - Inleiding

1.1 Aanleiding

Om tot de bestuursrechter toegelaten te worden, dient een procespartij ingevolge artikel 8:1 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) als belanghebbende aangemerkt te kunnen worden. Het belanghebbende-begrip (artikel 1:2 Awb) vormt, net als de begrippen 'besluit' (artikel 1:3 lid 1 Awb) en 'bestuursorgaan' (artikel 1:1 Awb), een kernbegrip van de Awb.¹ Uit de memorie van toelichting (hierna: MvT) bij artikel 1:2 Awb blijkt dat appellanten dienen te voldoen aan bepaalde criteria om aangemerkt te kunnen worden als belanghebbende. Een belanghebbende is diegene die rechtstreeks door een besluit in zijn belang wordt getroffen. De belanghebbende dient zich te onderscheiden van anderen en een bijzonder belang aannemelijk te maken.² Een geadresseerde van een beschikking kan in elk geval aangemerkt worden als een direct belanghebbende.³ Indien een belanghebbende direct in zijn belang wordt getroffen door een besluit dat is gericht aan een andere entiteit, dan is diegene een derde-belanghebbende.

Ook entiteiten met rechtspersoonlijkheid die opkomen voor hun eigen belang kunnen als direct-belanghebbende toetreden tot een bestuursrechtelijke procedure. Een rechtspersoon kan ingevolge artikel 1:2 lid 3 Awb tevens in een bestuursrechtelijke procedure opkomen voor de belangen van anderen. In dat geval wordt gesproken van een statutair belanghebbende. Volgens Schlössels betreft dit een rechtspersoon die opkomt voor algemene of groepsbelangen. De rechtspersoon dient dit belang in het bijzonder te behartigen en dient ter behartiging van dat belang activiteiten te ontplooien.⁴ Algemene belangen worden beschouwd als de eigen, persoonlijke en objectief bepaalde belangen van de statutair belanghebbende.⁵ Volgens de MvT geldt het vereiste van het rechtstreekse belang dat voortvloeit uit artikel 1:2 lid 1 Awb

¹ Boorsma c.s., *NJB* 2016/1813, p. 2.538.

² Schlössels & Zijlstra 2017, p. 143.

³ *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 32.

⁴ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 160.

⁵ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 162.

evenzeer voor het derde lid. Het is dan ook noodzakelijk om zowel lid 1 als lid 3 in deze scriptie te behandelen.

Over het statutair belanghebbende-begrip doet de rechter soms uitspraken die als opmerkelijk zouden kunnen worden geclassificeerd, zoals in de Zwarte Piet-uitspraak.⁶ In deze uitspraak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) nieuwe argumenten gehanteerd, waardoor procespartijen, die strikt genomen geen belanghebbenden waren, toch als belanghebbenden tot het proces werden toegelaten.⁷ De ontwikkeling dat de rechtspraak lijkt af te wijken van de oorspronkelijke visie van de wetgever vormt de aanleiding van dit onderzoek. De voornoemde uitspraak wordt in samenhang met de Monstertruck-uitspraak nader besproken in hoofdstuk 4.

Het doel van dit onderzoek is om na te gaan of de uitleg van de bestuursrechter van artikel 1:2 lid 1 jo. lid 3 Awb nog voldoet aan de bedoelingen van de wetgever. In dit onderzoek ligt nadruk op rechtspersonen die in een bestuursrechtelijke procedure opkomen voor een algemeen belang. Hiervan is sprake indien het algemene belang het individu overstijgt. Hierbij is te denken aan de bescherming van natuurgebieden. Een collectief belang daarentegen, is een bundeling van gelijke individuele belangen.⁸ Het collectieve belang is in het bestuursprocesrecht niet snel onderwerp van discussie.⁹ Aan het collectieve belang wordt in deze scriptie daarom minder aandacht besteed.

Belangenorganisaties die zich opwerpen als statutair belanghebbenden halen tegenwoordig regelmatig het nieuws, zoals blijkt uit de Urgenda- en Viruswaanzin-uitspraken.¹⁰ Het aantal belangenorganisaties dat zich opwerpt voor een maatschappelijk belang groeit.¹¹ Dat is niet verwonderlijk, want uit onderzoek van De Groot-van Leeuwen en Laemers blijkt dat meer dan de helft van de Nederlandse

⁶ L. Hoogewerf, 'Voor Zwarte Piet telt de ontvankelijkheid niet', vandiepen.com 4 december 2014 (online publiek).

⁷ ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, r.o. 5, *JB* 2014/245, afl. 15, m.nt. R.J.B. Schutgens en Rb. Overijssel 28 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4792, r.o. 2.7, *JOM* 2015/1038.

⁸ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 151.

⁹ Stolk 2018, p. 27.

¹⁰ Resp. HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, NJ 2020/41, m.nt. J. Spier en Rb. Den Haag 24 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6856, JA 2020/135.

¹¹ *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, nr. 3, p. 2.

bevolking moeite heeft om voor haar belang in rechte op te komen. Het ontbreekt burgers aan specifieke kennis, zoals de relevante feiten en procedurele regels die nodig zijn in bestuursrechtelijke procedures.¹² Juridische teksten zijn voor veel burgers onbegrijpelijk, aangezien deze worden geschreven door universitair opgeleide mensen met jarenlange ervaring en een eigen vakjargon.¹³ Ook hoogopgeleide burgers met een goede maatschappelijke positie zijn niet altijd even zelfredzaam.¹⁴ Daarbij zijn burgers met gezondheidsproblemen fysiek minder in staat om voor hun eigen belang op te komen of hebben zij geen tijd om procedures te starten.¹⁵ Rechtspersonen kunnen namens dergelijke burgers in rechte opkomen.

Met een beroep op een vermeende snellere besluitvorming inzake infrastructurele projecten, hebben enkele politici in 2007 de toegang van rechtspersonen tot de bestuursrechter weten te beperken.¹⁶ Volgens Michiels kunnen de voorstellen van deze politici om voor rechtspersonen de toegang tot de bestuursrechter te beperken, schuren met het internationale recht en verdragen, zoals het Verdrag betreffende toegang tot informatie, de inspraak bij besluitvorming en de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de Verenigde Naties (hierna: het Aarhus-verdrag). Volgens Michiels zijn de voorstellen van de politici door het Aarhus-verdrag niet kansrijk in milieukwesties.¹⁷ Artikel 9 lid 2 van het Aarhus-verdrag stelt dat elk lid van het publiek recht heeft op toegang tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan. Hieruit vloeit voort dat ook het internationale recht zijn eigen merites ontwikkelt inzake het belanghebbende-begrip, waarmee de nationale wetgevers en rechters rekening dienen te houden. Zo heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ-EU) recentelijk artikel 6:13 Awb bekritiseerd in het Varkens in Nood-arrest.¹⁸ In Paragraaf 3.3 wordt hier nader op ingegaan.

¹² De Groot-van Leeuwen & Laemers 2010, p. 139 e.v.

¹³ De Groot-van Leeuwen & Laemers 2010, p. 135.

¹⁴ Bovens, Keizer & Tiemeijer 2017, p. 9.

¹⁵ De Groot-van Leeuwen & Laemers 2010, p. 139 e.v.

¹⁶ *Handelingen II* 2001/02, nr. 93, p. 5559, *Kamerstukken II* 2002/03, 28600 XI, nr. 73, p.11 en *Kamerstukken II* 2007/08, 29385, nr. 14.

¹⁷ ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:BF3911, AB 2008/348, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

¹⁸ HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7, AB 2021/200, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

Ook in de literatuur wordt al geruime tijd besproken dat de toegang van rechtspersonen tot de bestuursrechter moet worden beperkt. Zo stelde Teunissen in 2003 al dat statutair belanghebbenden geen democratische legitimatie hadden en dat hun daarom geen actierecht in het Nederlandse bestuursprocesrecht toekomt.¹⁹ De Poorter en Van Heusden hebben onder andere voorgesteld om bestuursrechtelijke procedures alleen open te stellen voor organisaties met voldoende omvang, representativiteit en expertise.²⁰ Tolsma is geen voorstandster van dit voorstel en stelt dat dergelijke voorwaarden kunnen leiden tot meer procedures.²¹

Het HvJ-EU overwoog in de zaak *Djurgården* uit 2009 dat een voorwaarde in het nationale recht kan zijn dat een belangorganisatie een minimumaantal leden moet hebben, maar geconcludeerd werd dat een aantal van 2000 te hoog was.²² Mijns inziens zijn 2000 of minder leden ten opzichte van een miljoenenbevolking nauwelijks representatief te noemen. Volgens Van Angeren is het ook ondoenlijk om te bepalen wat een voldoende aantal leden is.²³ Daarbij worden stichtingen uitgesloten, aangezien zij ingevolge artikel 2:285 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) geen leden mogen hebben. In mijn optiek is het instellen van een expertise-vereiste wel gewenst. Stichting Viruswaarheid (voorheen: Viruswaanzin) bestaat bijvoorbeeld uit twee personen, te weten een dansleraar en een jurist. Dat zijn tijdens een virusuitbraak niet de meest voor de hand liggende virologische specialisten. Desondanks procedeert de stichting ongevraagd namens de gehele Nederlandse bevolking. Uit onderzoek in juli 2021 blijkt dat nog altijd 62% van de Nederlandse bevolking achter de coronamaatregelen staat.²⁴

De bestuursrechter heeft een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van het statutair-belanghebbende-begrip. De bestuursrechter wordt wellicht te veel gedwongen om een inhoudelijke interpretatie te geven op artikel 1:2 lid 3 Awb en

¹⁹ Teunissen *Gst.* 2003/17, p. 19 e.v.

²⁰ De Poorter & van Heusden, *JBplus* 2017/0 (special Lex Michiels), p. 72.

²¹ Tolsma 2019, p. 129.

²² HvJ EU 15 oktober 2009, C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631, r.o. 47 en 48, *AB* 2009/382, m.nt. Ch.W. Backes (*Djurgården*).

²³ ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1984, *AB* 2019/382, m.nt. J.R. van Angeren.

²⁴ 'Draagvlak coronamaatregelen 2021', ioresearch.nl, p. 4.

deze hoeft niet gelijk te zijn aan de zienswijze van de wetgever toen het wetsartikel tot stand kwam. Deze scriptie heeft in de kern betrekking op de vraag of de criteria die de bestuursrechter heeft vastgesteld in afwijkende uitspraken recht doen aan de bedoelingen van de wetgever toen de desbetreffende wetsartikelen tot stand kwamen.

1.2 Probleemstelling, deelvragen en plan van aanpak

In deze scriptie staat de volgende probleemstelling centraal:

In hoeverre stemt de toepassing van het statutair belanghebbende-begrip van artikel 1:2 lid 3 Awb in de bestuursrechtspraak nog overeen met de bedoeling van de wetgever?

In het onderzoekstraject worden de volgende deelvragen behandeld:

1. Wat is een statutair belanghebbende en wat was de bedoeling van de wetgever met art. 1:2 lid 1 jo. lid 3 Awb?
2. Hoe is in de jurisprudentie invulling gegeven aan art. 1:2 lid 1 jo. lid 3 Awb?
3. Op welke wijze heeft de bestuursrechter het statutair belanghebbende-begrip in afwijkende zin toegepast ten opzichte van de bedoelingen van de wetgever?

Door middel van literatuur- en jurisprudentieonderzoek zijn in dit onderzoek de bovenstaande vragen beantwoord. Dit onderzoek is gebaseerd op de juridisch-dogmatische methode. De hoofdstukken zijn geschreven aan de hand van relevante regelgeving, parlementaire stukken, jurisprudentie en rechtswetenschappelijke literatuur.

1.3 Afbakening

In hoofdstuk 2 en 3 wordt respectievelijk besproken hoe de wetgever en bestuursrechtspraak vorm hebben gegeven aan het statutair belanghebbende-begrip en in hoofdstuk 4 worden enkele uitspraken behandeld, waarin de bestuursrechter tegen de wensen van de wetgever lijkt in te gaan. Het onderzoek beperkt zich tot de toegang van statutair belanghebbenden tot de bestuursrechter, waarbij de fase

waarin het bestuursorgaan een besluit neemt, buiten beschouwing blijft. Het betoog is beperkt tot rechtspersonen die opkomen voor een algemeen belang. Artikel 1:2 lid 2 Awb betreft politieke partijen en blijft ook buiten beschouwing. Zij behartigen weliswaar het algemene belang, maar worden niet door een besluit rechtstreeks in hun belangen getroffen. Het onderzoek beperkt zich verder tot de wijze waarop de bestuursrechter zich in de jurisprudentie afwijkend heeft uitgelaten over statutair belanghebbenden ten opzichte van de zienswijze van de wetgever.

1.4 Opzet

In hoofdstuk 2 staat de wetgever centraal en wordt ingegaan op het belanghebbende-begrip, zoals gecodificeerd in artikel 1:2 lid 1 en 3 Awb. Hierbij wordt ingegaan op de vragen wat een statutair belanghebbende is en wat de bedoelingen van de wetgever waren met dit artikel. Op enkele punten wordt ter verduidelijking of verdieping ingegaan op relevante jurisprudentie. In hoofdstuk 3 staat de bestuursrechter centraal en dan met name de jurisprudentie die vorm heeft gegeven aan het statutair belanghebbende-begrip. Hoofdstuk 4 gaat in op jurisprudentie waarin de bestuursrechter een afwijkend standpunt heeft ingenomen ten opzichte van de wetgeving en de heersende jurisprudentie. Deze scriptie wordt afgesloten met een slotbeschouwing en een conclusie, waarin de probleemstelling wordt beantwoord en enkele aanbevelingen worden gedaan.

Hoofdstuk 2 – Het belanghebbende-begrip

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de eerste deelvraag van het onderzoek, namelijk: *Wat is een statutair belanghebbende en wat was de bedoeling van de wetgever met art. 1:2 lid 1 jo. lid 3 Awb?* Om deze deelvraag te beantwoorden, wordt in paragraaf 2.2 allereerst ingegaan op artikel 1:2 lid 1 Awb. In paragraaf 2.3 komt vervolgens artikel 1:2 lid 3 Awb aan bod en wordt het statutair-belanghebbende-begrip besproken. In paragraaf 2.4 wordt tot slot een antwoord geformuleerd op de deelvraag.

2.2 Het belanghebbende-begrip

2.2.1 Algemeen kader

Zoals in de aanleiding is vermeld, vloeit het belanghebbende-begrip voort uit artikel 1:2 Awb en is het een van de kernbegrippen van de Awb. Artikel 1:2 lid 1 Awb betreft entiteiten die voor hun eigen belang opkomen. Dit eerste lid dient in samenhang met lid 3 gelezen te worden. Voor een goed begrip van artikel 1:2 lid 3 Awb, is het derhalve van belang inzicht te hebben in het eerste lid.

Belanghebbenden zijn natuurlijke of rechtspersonen die bij een besluit een bepaald belang vertegenwoordigen en daardoor de status van belanghebbende verkrijgen.²⁵ Het bestuursorgaan en de bestuursrechter dienen de belanghebbendheid ambtshalve te toetsen.²⁶ De belanghebbendheid vaststellen is een onderdeel van de vraag naar de ontvankelijkheid van de appellant en is derhalve een zaak van openbare orde.²⁷

Het belanghebbende-begrip is om twee redenen van belang. Ten eerste kan alleen een belanghebbende ingevolge artikel 8:1 jo. 7:1 Awb een bezwaar of beroep instellen tegen een besluit. Ten tweede dienen belanghebbenden op grond van

²⁵ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 135.

²⁶ ABRvS 4 juli 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AL2349, JB 2001/196.

²⁷ CRvB 13 december 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AU8104, JB 2006/45.

artikel 7:2 Awb in de gelegenheid te worden gesteld om bij de voorbereiding van een besluit hun zienswijze naar voren te brengen.²⁸

Bij de totstandkoming van artikel 1:2 Awb heeft de wetgever ervoor gekozen om de grenzen aan het belanghebbende-begrip in de Awb aan te laten sluiten bij de grenzen die de wetgever en de jurisprudentie reeds hadden getrokken in de Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen (AROB).²⁹ Voor een goed begrip van de eisen en voorwaarden die de wetgever stelt aan artikel 1:2 lid 1 Awb en het belanghebbende-begrip, moet dus worden teruggegrepen naar de AROB-jurisprudentie en meer specifiek naar de in deze paragraaf genoemde eisen die hierbinnen zijn ontstaan.

Uit de MvT blijkt dat de wetgever met artikel 1:2 Awb geen uitputtende algemene omschrijving van het belanghebbende-begrip voor ogen had. Zowel het bestuursorgaan als de bestuursrechter dient zelf invulling te geven aan het begrip 'belanghebbende'.³⁰ Uit deze MvT blijkt verder dat een belanghebbende zodanig bij het besluit betrokken dient te zijn dat deze een bijzondere positie inneemt ten opzichte van derden.³¹ Hierbij kan gedacht worden aan de geadresseerde van het besluit in kwestie.³²

2.2.2 Beperking aan het belanghebbende-begrip

De toegang tot de bestuursrechter is niet onbeperkt. Met "wiens belang rechtstreeks is betrokken" heeft de wetgever het belanghebbende-begrip begrensd om zodoende de uitvoering van de administratieve wetgeving efficiënt en slagvaardig te laten verlopen. Volgens de wetgever zijn diegenen aan wie een besluit is gericht en derden wiens belangen rechtstreeks worden geraakt door het besluit, per definitie belanghebbenden. Willekeurige belangstellenden, een subjectief gevoel hebben en zich niet onderscheiden van de massa vallen niet onder het belanghebbende-

²⁸ *Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 75.*

²⁹ *Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 32.*

³⁰ *Kamerstukken II 1990/91, 21221, nr. 8, p. 20 e.v.*

³¹ *Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 32.*

³² *Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 35.*

begrip.³³ In de Awb kunnen ook derden van wie de belangen geraakt worden door een besluit in rechte opkomen tegen dit besluit. In theorie is het mogelijk dat het belanghebbende-begrip alleen betrekking heeft op de normadressaat. Het spiegelbeeld hiervan is dat iedereen toegang heeft tot de bestuursrechter, een zogenoemde *actio popularis*.³⁴

Gezien de formulering van artikel 1:2 lid 1 Awb, is een verband tussen de beroepsgrond en de reden waarom een besluit werd aangevochten, niet vereist.³⁵ Zo geformuleerd lijkt het alsof iedereen toegang tot de bestuursrechter toekomt. Een beroepsrecht voor eenieder, oftewel een *actio popularis*, heeft in het milieu- en omgevingsrecht bestaan tot 1 juni 2005. De veronderstelling was dat deze getrapte versie van een *actio popularis* zou kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming.³⁶ Via deze procedure kon eenieder die in de openbare voorbereidingsprocedure een zienswijze had ingebracht, bezwaar inbrengen tegen een plan.³⁷ Uit Kamerstukken blijkt dat de *actio popularis* niet is afgeschaft in de verwachting dat het aantal beroepszaken zou afnemen, maar met de bedoeling om de hoeveelheid beroepszaken op het terrein van het omgevingsrecht terug te dringen. Wettelijke rechtsbeschermingsprocedures die het voor partijen zonder rechtstreeks belang mogelijk maakten om bij een besluit toe te treden tot bestuursrechtelijke procedures, werden onaanvaardbaar geacht. De regering was van mening dat het daarom aanvaardbaar was om in de gevallen waarin de *actio popularis* openstond, aansluiting te zoeken bij artikel 1:2 lid 3 Awb.³⁸

Door de wijze van formulering van het belanghebbende-begrip in de Awb, was het mogelijk om oneigenlijk gebruik te maken van de beroepsprocedure. Er hoefde namelijk geen verband te bestaan tussen een beroepsgrond en de reden om een besluit aan te vechten. Om hun eigen belang te dienen, konden burgers bijvoorbeeld besluiten aanvechten die feitelijk andere burgers in hun belang raakten. Zo verzetten de bewoners van een villawijk zich tegen een besluit om een woonwagencamp te

³³ *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 32.

³⁴ De Jong & Klap, *AA* 2019/2, p. 147.

³⁵ *Kamerstukken II* 2007/08, 29385, nr. 14.

³⁶ De Jong & Klap, *AA* 2019/2, p. 148.

³⁷ De Poorter, *BR* 2006/64, p. 63.

³⁸ *Kamerstukken II* 2003/04, 29421, nr. 3, p. 3.

vestigen in de directe omgeving van hun wijk. De bewoners waren van mening dat de toekomstige woonwagengedragers mogelijk geluidsoverlast zouden ondervinden van een in de omgeving gevestigd zwembad of gevestigde spoorlijn.³⁹

In de politiek was ook de nodige weerstand ontstaan tegen deze opzet van het belanghebbende-begrip. In 2007 verzocht de Tweede Kamer de regering om een relativiteitsvereiste op te nemen in de Awb.⁴⁰ Op 1 januari 2013 is dit ingevoerd in de Awb via artikel 8:69a Awb. Het doel van het relativiteitsvereiste was om de toegang van rechtspersonen tot de bestuursrechter te beperken. Het relativiteitsvereiste is inmiddels onderhevig aan twee beperkingen die de toegang van rechtspersonen tot de bestuursrechter juist weer verruimen. Deze worden in de volgende alinea's besproken.

Een strikte toepassing van artikel 8:69a Awb had tot gevolg dat het kon wringen met de materiële beginselen van behoorlijk bestuur.⁴¹ De Afdeling had in 2015 staatsraad advocaat-generaal (hierna: A-G) Widdershoven verzocht om een correctie op het relativiteitsbeginsel uit te werken, met als uitgangspunt de civielrechtelijke correctie-Langemeijer. De correctie-Langemeijer houdt in dat een handeling die in strijd is met een geschreven rechtsregel die niet de belangen van de eiser beschermt, tevens in strijd kan zijn met een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm die wel de belangen van de eiser beschermt.⁴² Op 2 september 2015 heeft Widdershoven zijn advies uitgebracht en adviseerde hij om het relativiteitsvereiste te corrigeren met als doel om de belangen van belanghebbende te beschermen.⁴³ Widdershoven formuleerde dit als volgt: "De schending van een wettelijke norm die niet de bescherming beoogt van de belangen van een belanghebbende, kan bijdragen tot het oordeel dat het

³⁹ ABRvS 19 maart 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF6004, AB 2003/191, m.nt. A.A.J. de Gier.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2007/08, 29385, nr. 14.

⁴¹ ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732, JB 2016/88 m.nt. R.J.N. Schlössels.

⁴² Concl. P.G. G.E. Langemeijer, HR 17 januari 1958, ECLI:NL:PHR:1958:AG2051, NJ 1961/568.

⁴³ Concl. A.G. R.J.G.M. Widdershoven, ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680, r.o. 4.12, BA 2016/10.

vertrouwensbeginsel of gelijkheidsbeginsel is geschonden.”⁴⁴ De correctie-Widdershoven werd voor het eerst toegepast in de SlijtersUnie-zaken.⁴⁵

Het HvJ-EU heeft de toepassing van de relativiteitsleer verder beperkt. In de Trianel-uitspraak heeft het HvJ-EU geoordeeld dat de relativiteitsleer wel op individuele burgers mag worden toegepast, maar niet op rechtspersonen. Rechtspersonen komen tenslotte niet op voor hun eigen belang, maar voor het algemene belang. De toepassing van het relativiteitsbeginsel is derhalve in strijd met het doeltreffendheidsbeginsel.⁴⁶ Het doeltreffendheidsbeginsel houdt in dat het nationale procesrecht de uitoefening van het Unierecht niet nagenoeg onmogelijk of uiterst moeilijk mag maken.⁴⁷ De Nederlandse wetgever concludeerde echter dat het relativiteitsvereiste op Europeesrechtelijke normen kan worden toegepast, waarbij het ruime beschermingsbereik van deze normen in acht dient te worden genomen. De beoordeling hiervan is in de handen gelegd van de bestuursrechter.⁴⁸ In het onderhavige geval betrof het een milieukwestie. Met het oog op het gelijkheidsbeginsel, is het mijns inziens onbevredigend als het relativiteitsbeginsel niet wordt toegepast op een statutair belanghebbende die opkomt voor een milieubelang, maar wel op een statutair belanghebbende die opkomt voor een andersoortig belang.

2.2.3 Proces- en rechtsbelang

Niet eenieder heeft dus toegang tot de bestuursrechter. Een belanghebbende dient zowel een proces- als een rechtsbelang te hebben. Een procesbelang houdt in dat de appellant enig belang dient te hebben bij hetgeen de appellant met de procedure wil bereiken. Om een rechtsbelang te hebben, dient sprake te zijn van een feitelijk belang.⁴⁹

⁴⁴ Concl. A.G. R.J.G.M. Widdershoven, ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680, r.o. 4.12, BA 2016/10.

⁴⁵ Van der Grinten & Feenstra, *Bb* 2017-22, p. 19.

⁴⁶ HvJ EU 12 mei 2011, C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289, *M&R* 2011/140 m.nt. Jans (*Trianel*).

⁴⁷ HvJ EU 16 december 1976, C-33/76, ECLI:EU:C:1976:188, (*Rewe-Landwirtschaftskammer fuer das Saarland*).

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2009/10, 32450, nr. 3, p. 21.

⁴⁹ De Poorter 2003, p. 137.

Het procesbelang is een proceseconomisch vereiste en vloeit voort uit artikel 3:303 BW. Volgens Schreuder-Vlasblom betreft het in de Awb een zelfstandige en ongeschreven ontvankelijkheidseis, aangezien artikel 1:2 Awb niet alleen toeziet op de toegang tot de bestuursrechter. Het heeft ook betrekking op de totstandkoming van besluiten en de eis dat het ingeroepen belang rechtstreeks bij het besluit betrokken is. In artikel 1:2 Awb wordt gesproken over 'getroffen' en hierin wordt de eis van een procesbelang gelezen.⁵⁰ Volgens de Hoge Raad (hierna: HR) dient een bezwaar, beroep of (incidenteel) hoger beroep niet-ontvankelijk te worden verklaard als de indiener van dat rechtsmiddel daarbij geen belang heeft. Daarvan is sprake als het aanwenden van het rechtsmiddel, ongeacht de gronden waarop het steunt, diegene niet in een betere positie kan brengen voor het bestreden besluit en eventuele bijkomende (rechterlijke) beslissingen.⁵¹

Als tijdig een beroep is ingesteld tegen een besluit inzake een evenement dat tijdens het beroep plaatsvindt en eindigt, kan geen sprake meer zijn van een procesbelang. De Afdeling is anderzijds van mening dat, als sprake is van een wederkerend evenement, de appellanten toch als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt en daarom ontvankelijk zijn.⁵²

Voor een rechtsbelang dient sprake te zijn van enig feitelijk bij het besluit betrokken belang. Aan dit feitelijk belang zijn eisen gesteld: het moet een eigen, persoonlijk, objectief bepaalbaar, actueel en rechtstreeks bij het besluit betrokken belang zijn:

- Een appellant kan alleen opkomen voor zijn eigen belang.⁵³ De appellant dient dit eigen belang aannemelijk te maken.⁵⁴ Opkomen voor het belang van een ander kan ingevolge artikel 2:1 lid 1 Awb slechts via een machtiging.
- Er moet sprake zijn van een persoonlijk belang. De appellant moet zich voldoende onderscheiden van eenieder of een grote groep mensen.⁵⁵

⁵⁰ Schreuder-Vlasblom 2017, p. 360.

⁵¹ HR 11 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:878, r.o. 3.4.2, *BNB* 2014/122, m.nt. A.O. Lubbers.

⁵² ABRvS 24 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU1396, r.o. 2.1.2, *Gst.* 2005/167, m.nt. L.M. Koenraad.

⁵³ ABRvS 26 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB4343, *ABkort* 2007/487.

⁵⁴ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 141.

⁵⁵ CBb 20 februari 2004, ECLI:NL:CBB:2004:AO5968, r.o. 5.2, *JB* 2004/166, m.nt. R.J.N.S. Schlössels.

- Het belang dient objectief bepaalbaar te zijn. Een louter subjectief gevoel van geraakt zijn door een besluit is onvoldoende.⁵⁶
- Het belang dient actueel te zijn. Een belang dat onzeker is of in de toekomst ligt, voldoet niet. Wanneer bijvoorbeeld het concurrentiebelang aan de orde wordt gesteld, is slechts een voornemen zonder begin van uitvoering en een onzeker, in de toekomst te verwachten gevolg onvoldoende om belanghebbendheid aan te nemen.⁵⁷

Ten slotte spreekt artikel 1:2 lid 1 Awb van een rechtstreeks betrokken belang. Vereist is een causaal verband tussen een besluit en de feitelijke belangen van de appellant. Het besluit hoeft de appellant niet in zijn belang te treffen.⁵⁸ Het mag geen afgeleid belang zijn.⁵⁹ Dit begrip wordt toegelicht in de volgende subparagraaf.

2.2.4 Het afgeleide belang

Bij een afgeleid belang wordt het belang van de appellant niet rechtstreeks getroffen, maar via een contractuele relatie met een gelijk belang. In beginsel dient de contractuele relatie volgens vaste jurisprudentie op te komen voor het getroffen belang.⁶⁰ Het is mogelijk dat de belangen van een appellant niet rechtstreeks bij de beschikking zijn betrokken. Via een rechtsverhouding tussen twee andere procespartijen wordt het belang van de appellant geraakt. Volgens de Afdeling is in een dergelijk geval sprake van een afgeleid belang.⁶¹ In het geval van tegengestelde belangen wordt geen afgeleid belang aangenomen.⁶² Dit geldt tevens voor gevallen waarbij internationale verdragen betrokken zijn. In 2006 bepaalde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) bijvoorbeeld dat werknemers kunnen opkomen tegen afwijzingen van vragen die de werkgever had ingediend.⁶³

⁵⁶ ABRvS 13 oktober 1986, ECLI:NL:RVS:1986:AH1485, AB 1988/194, m.nt. D.A. Lubach.

⁵⁷ ABRvS 29 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF1982, r.o. 5, Gsf. 1996/7040, m.nt. C.P.J. Goorden.

⁵⁸ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 150.

⁵⁹ ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7724, r.o. 4.1, AB 2013/265, m.nt. redactie.

⁶⁰ CRvB 26 november 1996, ECLI:NL:CRVB:1996:ZB6551, AB 1997/101, m.nt. F.J.L. Pennings.

⁶¹ ABRvS 9 juli 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5167, AB 1996/412.

⁶² De Poorter & Visser, Gsf. 2008/7, p. 32.

⁶³ EHRM 27 juli 2007, ECLI:CE:ECHR:2006:0727JUD001052302, r.o. 70, JB 2006/287, m.nt. R.J.N. Schlössels ('Coorplan-Jenni GmbH en Hascic v. Oostenrijk').

2.2.5 Nieuwe uitleg aan het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’

Inmiddels heeft de Afdeling bij de beoordeling van de belanghebbendheid bij omgevingsrechtelijke besluiten een verscherpt criterium ontwikkeld.⁶⁴ Oorspronkelijk beschouwde de Afdeling de mate van hinder niet als een relevant criterium.⁶⁵ Volgens de Afdeling konden bewoners en eigenaren van percelen wel automatisch als belanghebbende worden aangemerkt.⁶⁶ De appellant dient dan wel gevolgen van enige betekenis te ondervinden.⁶⁷ Dit criterium was echter niet duidelijk, aangezien het onderdeel ‘gevolgen van enige betekenis’ veel vragen oproep en feitelijk als open norm te beschouwen was, aldus Tolsma.⁶⁸ De Afdeling heeft in 2017 duidelijkheid gegeven over de invulling van dit criterium en veronderstelt thans dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Het criterium is niet van toepassing indien de belanghebbende geringe nadelen van het besluit ondervindt. In een dergelijk geval ontbreekt namelijk het persoonlijk belang.⁶⁹ In het geval van windmolenparken gaat de Afdeling er bijvoorbeeld van uit dat de gevolgen van enige betekenis met het oog op zicht-, geluid- of slagschaduw hinder voor het woon- en klimaatniveau te miniem zijn bij een afstand van meer dan tien keer de tiphoogte.⁷⁰ De tiphoogte is het hoogste punt van de wieken.⁷¹ Zodra er twijfel is over de belanghebbendheid van de appellant, dient deze het voordeel van de twijfel te krijgen, aldus de Afdeling.⁷² Kortom, inmiddels zijn er zoveel mitsen en maren dat Tolsma in haar annotatie mijns inziens terecht stelt dat de invulling van het belanghebbende-begrip onvoorspelbaar is geworden, mede door de introductie van het onderdeel ‘gevolgen van enige betekenis’.⁷³

⁶⁴ ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, AB 2016/256, m.nt. H.D. Tolsma.

⁶⁵ ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7107, r.o. 2.2, MT 2012/2558, m.nt. H.D. Tolsma.

⁶⁶ ABRvS 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:388, r.o. 3.1, M&R 2017/138, m.nt. V.M.Y. van 't Lam & P.J. van der Woerd.

⁶⁷ ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, r.o. 18.2, AB 2016/256, m.nt. H.D. Tolsma.

⁶⁸ ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, AB 2016/256, m.nt. H.D. Tolsma.

⁶⁹ ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, r.o. 3.2, AB 2017/348, m.nt. H.D. Tolsma.

⁷⁰ ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, r.o. 7, AB 2018/364, m.nt. H.D. Tolsma.

⁷¹ Windturbines: invloed op de beleving en gezondheid van omwonenden 2013, p. 13.

⁷² ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:499, r.o. 5.4, AB 2021/194, m.nt. H.D. Tolsma.

⁷³ ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:499, r.o. 5.4, AB 2021/194, m.nt. H.D. Tolsma.

2.3 De statutair belanghebbende

2.3.1 Algemeen kader

Rechtspersonen, zoals omschreven in artikel 2:3 BW, kunnen ingevolge artikel 1:2 lid 1 jo. lid 3 Awb in rechte opkomen tegen besluiten die de belangen van de organisatie niet rechtstreeks raken. Het kunnen zowel rechtspersonen zijn die zijn ingesteld krachtens publiekrecht als maatschappelijke rechtspersonen. Artikel 1:2 lid 3 Awb heeft volgens de wetgever voornamelijk betrekking op stichtingen en verenigingen. De wetgever wil al te informele rechtspersonen uitsluiten van het bestuursprocesrecht en vereist een minimale structuur in de vorm van een informele vereniging.⁷⁴ Dit is een vereniging zonder volledige rechtsbevoegdheid en deze beschikt volgens artikel 2:30 lid 1 BW niet over in een notariële akte opgenomen statuten.⁷⁵ De rechtszekerheid is gediend met de omstandigheid dat alle betrokkenen kunnen weten met wie zij te maken hebben.⁷⁶ De statutair belanghebbende dient in alle gevallen te voldoen aan de voorwaarden, zoals zijn omschreven in artikel 2:26 lid 1 BW.⁷⁷

Artikel 1:2 lid 3 Awb stelt het volgende: “ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen”. De wetgever heeft zich niet uitgelaten over de reden waarom artikel 1:2 lid 3 Awb ontwikkeld was en de vraag hoe en waarom een statutair belanghebbende een beroepsrecht toekomt.⁷⁸ Stolk veronderstelt dat de reden daarvoor is dat al vóór de invoering van de Awb beroepsmogelijkheden aanwezig waren voor rechtspersonen in het bestuursprocesrecht.⁷⁹

Uit de aard van het belang waarvoor een statutair belanghebbende stelt op te komen, blijkt of sprake is van een algemeen of collectief belang.⁸⁰ Het belang wordt

⁷⁴ *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 35.

⁷⁵ Asser/Rensen 2-III 2017/20-21.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 35.

⁷⁷ CBb 30 maart 1994, ECLI:NL:CBB:1994:ZG1128, r.o. 7.1, AB 1994/544.

⁷⁸ *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3.

⁷⁹ Stolk 2018, p. 21.

⁸⁰ Schreuder-Vlasbom 2017, p. 131.

vastgesteld aan de hand van de statuten van de statutair belanghebbende.⁸¹ Het onderscheid tussen een collectief of een algemeen belang is soms moeilijk te maken. Een milieubelang kan bijvoorbeeld algemeen van aard zijn, maar burgers kunnen ook zelf rechtstreeks geraakt worden door een milieubesluit en zo belanghebbende zijn hierbij.⁸² Collectieve belangen betreffen concrete gelijksoortige belangen van een gesloten groep personen die een statutair belanghebbende bundelt tot één belang.⁸³ Gedacht kan worden aan bewoners- en consumentenorganisaties. Rechtspersonen die zich inzetten voor het collectief belang worden sneller erkend als belanghebbende.⁸⁴ Volgens Peters is dit verklaarbaar, omdat “sprake is van concrete individuele belangen, waarvoor ook individueel in rechte zou kunnen worden opgekomen.”⁸⁵ De bundeling van individuele belangen volstaat om te voldoen aan het vereiste van feitelijke werkzaamheden.⁸⁶ Een algemeen belang heeft een individu-overstijgend karakter, bijvoorbeeld de bescherming van het leefmilieu.⁸⁷

2.3.2 Ontstaansgeschiedenis

Voor een goed begrip van het statutair-belanghebbende-begrip is het noodzakelijk om stil te staan bij de ontstaansgeschiedenis hiervan. Het statutair-belanghebbende-begrip betreft namelijk geen novum van de Awb, maar maakte al onderdeel uit van haar voorloper: de AROB. Diverse begrippen die tijdens de AROB-periode zijn ontstaan, zijn nog altijd van toepassing in de Awb.

Volgens artikel 7 AROB was een belanghebbende “de natuurlijke of rechtspersoon die door een beschikking rechtstreeks in zijn belang is getroffen.” Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel AROB deed de toenmalige minister van Justitie de toezegging aan het parlement dat hij wijzigingen zou bevorderen die de toegang van rechtspersonen tot de bestuursrechter zou vergroten, mits de bestuursrechter het onderdeel ‘rechtstreeks in zijn belang getroffen’ niet zo ruim zou interpreteren dat ook

⁸¹ ABRvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3328, AR 2016/3800, r.o. 10.3.

⁸² De Poorter 2003, p. 118.

⁸³ Stolk 2018, p. 7.

⁸⁴ Schuurmans & Stolk, *NTB* 2017/2, p. 7.

⁸⁵ ABRvS 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:857, AB 2017/192, m.nt. H. Peters.

⁸⁶ ABRvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9672, AB 2009/336, r.o. 2.1.3, m.nt. A.T. Marseille.

⁸⁷ De Poorter 2003, p. 116.

belangenorganisaties toegang tot de bestuursrechter toe zou komen.⁸⁸ De toenmalige Kroon vond in de toezegging van de minister aanleiding om rechtspersonen ontvankelijk te verklaren, mits zij rechtstreeks getroffen waren in een belang dat zij blijkens hun statuten en feitelijke werkzaamheden stellen te behartigen.⁸⁹ De Kroon is lange tijd de hoogste bestuurlijke autoriteit in Nederland geweest.⁹⁰ In het Benthem-arrest heeft het EHRM geoordeeld dat het Kroonberoep niet voldeed aan de eisen artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en is aan de Kroon als bestuurlijk orgaan een einde gekomen.⁹¹

Van Male merkt op dat het onderdeel 'rechtstreeks in zijn belang getroffen' dusdanig onduidelijk is dat de bestuursrechter veel ruimte heeft gekregen om een eigen ontvankelijkheidsbeleid te ontwikkelen.⁹² Koetser stelt dat uit de AROB-jurisprudentie blijkt dat de Afdeling rechtspersonen daarentegen niet te veel ruimte wilde geven.⁹³ Volgens De Poorter heeft de Afdeling bij de vraag naar de belanghebbendheid overwogen of de appellanten werden getroffen in hun belang als feitelijk gevolg van de beschikking.⁹⁴ Volgens De Poorter is de achterliggende gedachte van het vereiste 'feitelijke werkzaamheden' om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan om via rechtspersonen beroep in te stellen.⁹⁵

Met de komst van artikel 1:2 lid 3 Awb is de jurisprudentie die ontwikkeld was onder signatuur van artikel 7 AROB gecodificeerd.⁹⁶ Uit de MvT bij artikel 1:2 Awb blijkt dat de wetgever de omschrijving heeft gebaseerd op criteria, zoals de voormalige Kroon en de Afdeling deze sinds het midden van de jaren zeventig hanteerden.⁹⁷ Uit artikel 1:2 lid 3 Awb blijkt dat de wetgever stelt dat, door de komst van dit artikel, rechtspersonen kunnen optreden als belanghebbende, mits uit hun statuten blijkt dat zij een algemeen of collectief belang behartigen. Er moet een relatie zijn tussen het

⁸⁸ Van Krefeld & Scheltema 1976, p. 269.

⁸⁹ KB 8 september 1975, AB 1975/275 (*Kerncentrale Borssele*).

⁹⁰ Schlössels & Zijlstra 2019, p. 16.

⁹¹ EHRM 23 oktober 1985, ECLI:NL:XX:1985:AC9055, r.o. 43 en 44, m.nt. E.A. Alkema (Benthem-Staat).

⁹² Van Male 1992, p. 39.

⁹³ Koetser 1992, p. 136.

⁹⁴ De Poorter 2003, p. 107.

⁹⁵ De Poorter 2003, p. 182.

⁹⁶ De Poorter 2003, p. 109.

⁹⁷ *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 34.

belang dat iemand zegt te behartigen en de doelstelling van de statutair belanghebbende (het zogenaamde finaliteitsvereiste).⁹⁸ Ze dienen zich ten behoeve van het belang ook met feitelijke werkzaamheden in te zetten. De eis van rechtstreekse betrokkenheid blijft van toepassing.⁹⁹ Aangezien een statutair belanghebbende alleen kan opkomen voor een algemeen of collectief belang, is het uitgesloten dat hij opkomt voor een belang van de afzonderlijke leden van de statutair belanghebbende. Wel kan hij als zodanig optreden als het belang van alle leden in het geding is.

2.4 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is de eerste deelvraag behandeld: *Wat is een statutair-belanghebbende en wat was de bedoeling van de wetgever met art. 1:2 lid 1 jo. lid 3 Awb?* Uit de aanleiding is gebleken dat er aantoonbaar behoefte is aan rechtspersonen die opkomen voor het belang van de burger. De wetgever heeft hier in het bestuursrecht gehoor aan gegeven met artikel 1:2 lid 3 Awb.

De wetgever heeft het belanghebbende-begrip begrensd. Een belanghebbende dient een bijzondere positie in te nemen ten opzichte van anderen. Diegene aan wie een besluit is gericht of derden wiens belangen rechtstreeks worden geraakt door het besluit, zijn per definitie belanghebbenden. Aan dit feitelijk bij het besluit betrokken belang zijn eisen gesteld: het moet een eigen, persoonlijk, objectief bepaalbaar, actueel en rechtstreeks bij het besluit betrokken belang zijn. Het mag geen afgeleid belang zijn.

De wetgever heeft via artikel 1:2 lid 1 jo. lid 3 Awb rechtspersonen als omschreven in artikel 2:3 BW en opkomen voor een algemeen of collectief belang toegang tot de bestuursrechter verschaft. Er mag geen sprake zijn van spontaan georganiseerde belangengroepen. De statutair belanghebbende kan zo namens burgers opkomen tegen besluiten, ondanks dat deze de organisatie niet rechtstreeks raken. Een statutair belanghebbende dient zich daadwerkelijk in te zetten voor het belang

⁹⁸ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 167.

⁹⁹ *Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 34.*

waarvoor de statutair belanghebbende zegt op te komen en deze belangen dienen uit de statuten te blijken. Ook moet er een relatie zijn tussen het belang dat iemand zegt te behartigen en de doelstelling van de statutair belanghebbende.

Het relativiteitsvereiste beperkt de toegang tot de bestuursrechter, alhoewel de correctie-Widdershoven enige ruimte biedt. Een appellant kan zich niet op elke rechtsregel beroepen om voor een belang op te komen; een causaal verband tussen het getroffen belang en de rechtsregel is vereist. Deze beperkingen zijn gerechtvaardigd om zodoende de rechtspraak niet te zwaar te belasten. Het HvJ-EU heeft bepaald dat het relativiteitsvereiste niet mag worden toegepast op milieu-organisaties in Aarhus-zaken. Mijns inziens zal het relativiteitsvereiste daarom geen beletsel vormen voor de toegang van rechtspersonen tot de bestuursrechter.

Kortom, artikel 1:2 lid 1 jo. lid 3 Awb behelst rechtspersonen die opkomen voor een collectief of algemeen belang toegang te verschaffen tot de bestuursrechter met dien verstande dat de wetgever niet elke statutair belanghebbende deze toegang wilde verschaffen.

Hoofdstuk 3 - Jurisprudentie statutair belanghebbende

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de tweede deelvraag: *Hoe is in de jurisprudentie invulling gegeven aan art. 1:2 lid 1 jo. lid 3 Awb?* In paragraaf 3.2 wordt eerst de jurisprudentie besproken die vanaf 2004 invloed heeft uitgeoefend op de begrippen 'statutaire doelstellingen' en 'feitelijke werkzaamheden'. In 2004 deed de Afdeling uitspraak waarbij sprake was van een koerswijziging. Waar eerder een partij met dezelfde statuten werd toegelaten tot de bestuursrechter, verklaarde de Afdeling in deze uitspraak de Stichting Monumentenbehoud niet-ontvankelijk.¹⁰⁰ In paragraaf 3.3 worden vervolgens enkele uitspraken van de Afdeling besproken, waarmee verfijningen aan het belanghebbende-begrip zijn aangebracht. In paragraaf 3.4 wordt ten slotte een antwoord geformuleerd op de deelvraag.

3.2 Nieuwe uitleg van de Afdeling aan de begrippen 'statutaire doelstellingen' en 'feitelijke werkzaamheden'

3.2.1 De Stichting Monumentenbehoud-uitspraak

In de Stichting Monumentenbehoud-uitspraak gaf de Afdeling invulling aan de werking van het begrip 'statutaire doelstelling'. In 2003 besloot het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam (hierna: het college) een sloopvergunning te verlenen aan het gemeentelijke Ontwikkelingsbedrijf voor het voormalige HTS-gebouw. Stichting Monumentenbehoud Nederland tekende bij het college bezwaar aan tegen dit besluit, waarop het college de stichting niet-ontvankelijk verklaarde. De stichting stelde vervolgens beroep in bij rechtbank Amsterdam, die de stichting eveneens niet-ontvankelijk verklaarde. Een hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank bij de Afdeling volgde.¹⁰¹

De Afdeling stelde vast dat de stichting zichzelf als statutaire doelstelling had gesteld om de schoonheid en het historisch ruimtelijke karakter te beschermen van

¹⁰⁰ ABRvS 12 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ3771, AA 2005/54, m.nt. L.J.A. Damen.

¹⁰¹ ABRvS 12 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ3771, r.o. 1, AA 2005/54, m.nt. L.J.A. Damen.

Nederland in algemene zin en van cultuurmonumenten in het bijzonder. De Afdeling overwoog verder dat de statutaire doelstelling van de stichting te veelomvattend was en een te weinig onderscheidende werking had om een rechtstreeks bij het besluit betrokken belang van de stichting vast te kunnen stellen. De stichting merkte hierover op dat de statutaire doelstellingen van de stichting gelijk waren aan die van vereniging Bond Heemschut (hierna: Bond Heemschut) en dat deze vereniging wel ontvankelijk was verklaard. De Afdeling overwoog dat het gelijkheidsbeginsel in deze casus er niet toe kon leiden een onjuiste beslissing te volgen en dat de rechtbank de stichting terecht niet-ontvankelijk had verklaard.¹⁰²

Volgens Damen is de Afdeling hiermee afgeweken van voorgaande jurisprudentie¹⁰³ zonder een uitvoerige motivering. Het lijkt erop dat de stichting als ‘bemoeial de deur is geweest’, aldus Damen. Wat de stichting anders maakt dan Bond Heemschut, verklaarde de Afdeling niet. De Afdeling heeft niet duidelijk gemaakt of de stichting niet voldoet aan de territoriale of functionele dimensie.¹⁰⁴ Bij een territoriale dimensie is sprake van een geografische afbakening en een functionele dimensie ziet op het daadwerkelijke belang waarvoor de organisatie wil opkomen. Een te ruime formulering van deze dimensies kan tot gevolg hebben dat de organisatie in kwestie de toegang tot de bestuursrechter wordt ontzegd.¹⁰⁵ De Poorter stelt daarentegen dat de statutaire doelstelling van de stichting in zowel territoriale als functionele dimensie te veelomvattend is om belanghebbendheid aan te nemen. Doorslaggevend is dat de veelomvattende doelstelling geen steun vindt bij de feitelijke werkzaamheden.¹⁰⁶

3.2.2 De uitspraak inzake Stichting Openbare Ruimte

De Afdeling volgde in 2008 eenzelfde redenering in een geding tussen de Stichting Openbare Ruimte (hierna: SOR) en het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland (hierna: GS).¹⁰⁷ In deze casus had GS een vergunning verleend aan een

¹⁰² ABRvS 12 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ3771, r.o. 2.1, AA 2005/54, m.nt. L.J.A. Damen.

¹⁰³ Vgl. ABRvS 16 oktober 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE8789, JB 2003/4 m.nt. Peeters en ABRvS 2 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH8965, raadvanstate.nl.

¹⁰⁴ ABRvS 12 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ3771, AA 2005/54, p. 35, m.nt. L.J.A. Damen.

¹⁰⁵ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 165 e.v.

¹⁰⁶ De Poorter, *Ntb* 2008/7, p. 242.

¹⁰⁷ ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:BF3911, AB 2008/348, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

veehouderij om de veestapel uit te breiden in de omgeving van de Veluwe. Het bezwaar dat SOR hiertegen had ingediend, heeft het college ongegrond verklaard. Tegen deze ongegrondverklaring stelde de stichting beroep in bij de Afdeling.

De Afdeling stelde vast dat SOR zich als doelstelling had gesteld om te streven “naar een kwalitatief duurzame leefomgeving voor alle levende wezens, omvattende zowel de lokale, nationale als mondiale leefomgeving.” Bovendien had SOR zich als doel gesteld om, in de ruimste zin van het woord, handelingen te verrichten die verband hielden met de eerstgenoemde doelstelling. De Afdeling was van mening dat ook het statutaire doel van de SOR te veelomvattend was om onderscheidend te werken. Bovendien kon niet worden beoordeeld of het belang van SOR rechtstreeks bij het besluit betrokken was. Uit de feitelijke werkzaamheden van SOR bleek niet dat de stichting rechtstreeks in haar belangen zou zijn geraakt. De werkzaamheden van SOR bestonden hoofdzakelijk uit het initiëren en verzamelen van informatie ten behoeve van bestuursrechtelijke procedures, participeren in bestuursrechtelijke procedures, verzoeken indienen tot handhavend optreden en zienswijzen inbrengen over ontwerpbesluiten. De Afdeling overwoog in deze zaak dat louter opkomen tegen besluiten niet kon worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden.¹⁰⁸

Nieuw in deze SOR-uitspraak is dat de Afdeling de cumulatieve voorwaarden van artikel 1:2 lid 3 Awb anders beoordeelde. De Afdeling beoordeelde namelijk niet de cumulatieve eis dat de stichting belangen ‘in het bijzonder’ behartigde én de feitelijke werkzaamheden van de stichting, maar beoordeelde deze criteria afzonderlijk.¹⁰⁹ De statutaire doelstellingen waren te weinig onderscheidend en SOR had volgens De Graaf c.s. niet-ontvankelijk moeten worden verklaard, aangezien geen sprake was van alternatieve voorwaarden.¹¹⁰ Konijnenbelt is van mening dat de twee bepalingen, ‘doelstellingen’ en ‘feitelijke werkzaamheden’, niet strikt gescheiden hoeven te worden. Bij een vereniging met beperkte rechtspersoonlijkheid is dat ook niet mogelijk, nu een dergelijke vereniging geen schriftelijke statuten hoeft te hebben. De Afdeling kan daarom de conclusie trekken dat het statutaire doel te ruim is

¹⁰⁸ ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:BF3911, r.o. 2.3, AB 2008/348, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

¹⁰⁹ ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:BF3911, r.o. 2.3, AB 2008/348, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

¹¹⁰ De Graaf, Jans & Tolsma, *NJB* 2009/60, p. 81 e.v.

geformuleerd, maar mag hierna nog wel nagaan of een statutair belanghebbende blijkens haar feitelijke werkzaamheden opkomt voor relevante belangen.¹¹¹

3.2.3 Verdere vormgeving aan het statutair belanghebbende-begrip

De Afdeling besloot verder dat slechts een website en weblog onderhouden niet voldoende is om als statutair belanghebbende te worden aangemerkt.¹¹² Bovendien zijn af en toe een artikel plaatsen op een website en een beperkt aantal lezingen houden niet aan te merken als feitelijke werkzaamheden.¹¹³

Een statutair belanghebbende die in een eerdere gerechtelijke procedure aangemerkt was als belanghebbende, dient bedacht te zijn op de mogelijkheid dat zij deze status niet meer zal hebben in een latere procedure, indien geruime tijd geen relevante feitelijke werkzaamheden hebben plaatsgevonden. De statutair belanghebbende die stelt belanghebbende te zijn bij een besluit dient actief genoeg het betreffende belang te behartigen. Indien in een periode voorafgaand aan het indienen van een bezwaar tegen het besluit niet of nauwelijks activiteiten worden verricht, kan sprake zijn van een duurzame onderbreking van de feitelijke werkzaamheden, waaruit kan worden geconcludeerd dat de statutair belanghebbende geen belanghebbende is. Indien de continuïteit van de activiteiten ter beoordeling voorligt, kunnen ook werkzaamheden langer dan een jaar geleden van belang zijn.¹¹⁴ Voor de Afdeling is de periode tussen het moment waarop de feitelijke werkzaamheden worden uitgevoerd en het moment waarop het bezwaarschrift wordt ingediend, bepalend voor de vraag of de statutair belanghebbende ontvankelijk is. Bij de Stichting Leefbaar Buitengebied (hierna: SLB), besliste de Afdeling bijvoorbeeld dat de feitelijke werkzaamheden moesten hebben plaatsgevonden, voordat een bezwaarschrift was ingediend en dat slechts een groot aantal bezwaarschriften indienen niet te beschouwen is als feitelijke werkzaamheden. De Afdeling overwoog verder dat de periode waarin de stichting geen feitelijke werkzaamheden had verricht, te kort was om te spreken van een

¹¹¹ Konijnenbelt, *NJB* 2009/393, p. 496.

¹¹² ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4292, r.o. 6.2, *MRO* 2019/8116.

¹¹³ ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3431, r.o. 2.5, *AB* 2017/241, m.nt. H.D. Tolsma.

¹¹⁴ ABRvS 19 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4736, r.o. 8.1, *AB* 2015/73, m.nt. H.D. Tolsma.

‘duurzame onderbreking’ van deze feitelijke werkzaamheden. Deze periode duurde vier maanden en de conclusie kon volgens de Afdeling dan niet zijn dat SLB geen belanghebbende was.¹¹⁵

In een latere uitspraak heeft de Afdeling wederom de vraag moeten beantwoorden of SLB in deze zaak als belanghebbende diende te worden aangemerkt. De Afdeling overwoog dat het bij de beoordeling van de verrichte feitelijke werkzaamheden niet van belang is dat deze werkzaamheden specifiek zijn gericht op een soortenbescherming als bedoeld in de Wet natuurbescherming (hierna: Nbw).¹¹⁶ Uit hoofdstuk 3 Nbw blijkt dat de bescherming van planten en dieren hier centraal stond. De stichting had aangevoerd dat zij zich richt op de bescherming van beschermdediersoorten, zoals vleermuizen.¹¹⁷

3.3 Verfijning van het statutair belanghebbende-begrip door de Afdeling

3.3.1 Tijdige oprichting en deelnemen aan de bestuursrechtelijke procedure

Voor de rechtszekerheid is het van belang dat de statutair belanghebbende tijdig is opgericht. De statutair belanghebbende mag nog tijdens de bezwarenfase worden opgericht, maar zodra het besluit op bezwaar is genomen en de oprichting nog niet is voltooid, dan is de statutair belanghebbende te laat.¹¹⁸ De bestuursrechtspraak is echter relatief soepel. De bestuursrechter kenmerkt rechtspersonen in oprichting als belanghebbende indien het moment waarop de oprichting van de statutair belanghebbende een feit wordt, tevens de dag is waarop de beroepstermijn eindigt, mits deze statutair belanghebbende op dat moment tevens feitelijke werkzaamheden verricht ter behartiging van de statutaire belangen.¹¹⁹ Een statutair belanghebbende die na het primaire besluit wordt opgericht, kan nog wel tegen dit besluit in beroep gaan bij de Afdeling.¹²⁰ Volgens de Afdeling was het echter niet met het wettelijke systeem verenigbaar dat een statutair belanghebbende die wordt opgericht na de

¹¹⁵ ABRvS 19 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4736, r.o. 8.1, AB 2015/73, m.nt. H.D. Tolsma.

¹¹⁶ ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1082, r.o. 3.5. AB 2021/109, m.nt. H.D. Tolsma & R. Plu.

¹¹⁷ ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1082, r.o. 3, AB 2021/109, m.n. H.D. Tolsma & R. Plu.

¹¹⁸ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 163.

¹¹⁹ ABRvS 13 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3972, JB 2013/82.

¹²⁰ ABRvS 16 december 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AH6419, Gst. 1997-7061, m.nt. Boesveld.

termijn om zienswijzen in te dienen, nog wordt toegelaten tot de procedure.¹²¹

Volgens Peters doelt de Afdeling met 'het wettelijke systeem' op artikel 6:13 Awb.¹²²

Recentelijk heeft het HvJ-EU op verzoek van rechtbank Limburg ingevolge artikel 267 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) een prejudiciële beslissing genomen. Toen is bepaald dat artikel 6:13 Awb in milieukwesties in strijd is met de doelstelling van het Aarhus-verdrag. Kort samengevat stelde het HvJ-EU vast dat een milieuorganisatie die bij een milieubesluit als belanghebbende kan worden aangemerkt, op grond van artikel 6:13 Awb ontvankelijk moet worden verklaard als deze statutair belanghebbende niet eerder een zienswijze naar voren heeft gebracht. Het maakt daarbij niet uit of de statutair belanghebbende dat redelijkerwijs kan worden verweten.¹²³ De uitspraak maakt echter niet duidelijk of deze overweging ook van toepassing is op rechtspersonen die opkomen voor een ander belang dan milieukwesties. De nationale wetgever of de rechtspraak dienen hier een antwoord op te formuleren. Ook in dit geval zal mijns inziens het gelijkheidsbeginsel ertoe nopen dat ook deze nieuwe lijn toegepast wordt op rechtspersonen die opkomen voor andere belangen dan milieubelangen. Het is overigens opmerkelijk dat rechtbank Gelderland recentelijk de uitspraak van het HvJ-EU heeft toegepast op particulieren.¹²⁴ De Afdeling ging hierin mee en overwoog dat het oordeel van het HvJ-EU over de toegang tot de bestuursrechter geldt voor "het betrokken publiek" in het algemeen en derhalve ook voor particulieren. Wel dient sprake te zijn van besluiten waarop de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure is toegepast.¹²⁵ De Afdeling oordeelde tevens dat, zolang geen wetswijziging heeft plaatsgevonden, artikel 6:13 Awb niet aan belanghebbenden in 'Aarhus-besluiten' mag worden tegengeworpen.¹²⁶ Welke besluiten precies onder 'Aarhus-besluiten' vallen, moet per geval worden vastgesteld, aldus de Afdeling.¹²⁷ Op 4 mei 2021 heeft de Afdeling bepaald dat

¹²¹ ABRvS 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:146, r.o. 3.2, *JOM* 2013/633.

¹²² ABRvS 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:146, *AB* 2017/192, m.nt. H. Peters.

¹²³ HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7, r.o. 69, *AB* 2021/200, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

¹²⁴ Rb. Gelderland 25 februari 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:935, r.o. 6.5, *JOM* 2021/132 en Rb. Gelderland 25 februari 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:938, r.o. 6.5, *JOM* 2021/145.

¹²⁵ ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, r.o. 4.4, *rechtspraak.nl*.

¹²⁶ ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, r.o. 4.5, *rechtspraak.nl*.

¹²⁷ ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, r.o. 4.8, *rechtspraak.nl*.

eenieder die in milieurechtelijke procedures tijdens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gerechtigd was een zienswijze in te dienen en dat ook heeft gedaan, een beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Nieuw hieraan is dat dit ook geldt voor niet-belanghebbenden.¹²⁸ Deze zienswijze is in tegenspraak met artikel 8:1 Awb, waarin vastgelegd is dat alleen belanghebbenden beroep kunnen instellen bij de bestuursrechter. Volgens de Afdeling zal een niet-belanghebbende echter vaak het relativiteitsvereiste tegengeworpen krijgen.¹²⁹ De uitspraak van het HvJ-EU zal mijns inziens op het statutair belanghebbende-begrip weinig effect hebben. Het lijkt een voortzetting op de lijn die reeds met het Aarhus-verdrag was getrokken en meer specifiek met de Djurgården-uitspraak. In deze uitspraak besliste het HvJ-EU dat leden van het publiek in hoger beroep recht hebben op toegang tot een rechterlijke instantie, ongeacht de rol die zij wel of niet hebben gespeeld in de voorgaande procedures.¹³⁰

3.3.2 Toegelaten rechtspersoonsvorm en eerder gevolgde procedure bij de civiele rechter

Volgens artikel 2:1 lid 1 Awb kunnen, gelet op de woorden ‘degene wiens’, ook entiteiten zonder rechtspersoonlijkheid belanghebbenden zijn wanneer zij herkenbaar zijn in het rechtsverkeer. Deze entiteit dient wel over een bestuur te beschikken alsmede over statuten of reglementen, en moet zichtbaar zijn in het rechtsverkeer om als belanghebbende te worden aangemerkt.¹³¹ De Afdeling heeft hieraan een aantal cumulatieve eisen gesteld:¹³²

- Er moet sprake zijn van een samenwerkingsverband van personen die hetzelfde doel nastreven.
- Het samenwerkingsverband presenteert zich naar buiten toe als een eenheid.
- Beslissingen worden tijdens vergaderingen in consensus genomen.

¹²⁸ ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, r.o. 4.6, rechtspraak.nl.

¹²⁹ ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, r.o. 4.9, rechtspraak.nl.

¹³⁰ HvJ EU 15 oktober 2009, C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631, r.o. 38 en 39, AB 2009/382, m.nt. Ch.W. Backes (*Djurgården*).

¹³¹ ABRvS 22 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG1144, r.o. 2.1.1, JOM 2008/898.

¹³² ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439, r.o. 1.2, AB 2014/232, m.nt. H.D. Tolsma.

- Het samenwerkingsverband ontplooit diverse activiteiten.

De bestuursrechter stelt ook een aantal eisen aan een rechtspersoon met beperkte rechtsbevoegdheid in de zin van art. 2:26 BW:¹³³

- een ledenbestand dient beschikbaar te zijn;
- het betreft een organisatorisch verband dat is opgericht voor een bepaald doel, waarbij sprake moet zijn van regelmatige ledenvergaderingen, een bestuur en een samenwerking die op enige continuïteit is gericht;
- de organisatie neemt als een eenheid deel aan het rechtsverkeer.

Contributie heffen en beschikken over een ledenadministratie zijn belangrijke indicatoren dat een ledenbestand aanwezig is. Contributie heffen voor een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid is geen vereiste om aangemerkt te worden als belanghebbende.¹³⁴

Dat het bestuursorgaan een besluit aan de entiteit in kwestie had gericht, maakte deze entiteit extra herkenbaar.¹³⁵ Het is echter niet noodzakelijk dat een besluit aan de entiteit is gericht noch dat de samenwerking strak georganiseerd is. De samenwerking mag bijvoorbeeld ook gevormd worden rond een Facebookpagina.¹³⁶

Een partij is niet-ontvankelijk in een bestuursrechtelijke procedure indien de civiele rechter deze partij al eerder niet-ontvankelijk heeft verklaard. Zo had de HR Stichting Privacy First niet-ontvankelijk verklaard. De HR was van mening dat de stichting geen toegang tot de civiele rechter toekwam, nu een met voldoende rechtsbescherming omgeven bestuursrechtelijke weg openstond.¹³⁷ De HR paste hier het leerstuk van de formele rechtskracht toe.¹³⁸ Bij dit leerstuk dient de civiele rechter aan te nemen dat het oordeel van de bestuursrechter rechtmatig is. Op grond van artikel 8:26 Awb wilde de stichting vervolgens deelnemen aan de bestuursrechtelijke procedure die verschillende burgers hadden aangespannen. De

¹³³ ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6406, r.o. 2.3, *AB* 2009/201, m.nt. R. Ortlep.

¹³⁴ ABRvS 12 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1370, r.o. 6.4, *JB* 2016/122.

¹³⁵ ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439, r.o. 1.2, *AB* 2014/232, m.nt. H.D. Tolma.

¹³⁶ ABRvS 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1399, r.o. 63.1, *AB* 2019/326, m.nt. T. Groot.

¹³⁷ HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296, r.o. 3.3.5, *JB* 2015/125, m.nt. J.J.J. Sillen.

¹³⁸ HR 6 december 1986, ECLI:NL:PHR:1986:AC9347, r.o. 4, *AB* 1986/573, m.nt. F.H. van der Burg.

bestuursrechter verklaarde de stichting niet-ontvankelijk; niet omdat zij opkwam voor een belang dat niet rechtstreeks bij het besluit betrokken was, maar omdat zij zich niet eerder tot de bestuursrechter had gewend.¹³⁹

3.3.3 Voorwaarden aan artikel 1:2 lid 3 Awb

Een doelstelling hebben is een voorwaarde die artikel 1:2 lid 3 Awb aan rechtspersonen stelt. Het is niet noodzakelijk dat deze doelstelling op schrift staat. De doelstelling kan ook blijken uit de aard van de statutair belanghebbende.¹⁴⁰ Zo besliste de Afdeling in 2008 dat een vereniging van eigenaars (VvE) zonder meer opkomt voor de belangen van de eigenaren, waardoor zij belanghebbende is.¹⁴¹ Een statutair belanghebbende wordt niet rechtstreeks in haar belang geraakt, zodra de statutair belanghebbende de doelstelling niet omschreven heeft als het door haar gestelde belang.

De bestuursrechter gaat soepel om met het tijdstip van oprichting van een statutair belanghebbende, maar is volgens Schlössels c.s. inmiddels relatief onbuigzaam wat betreft de invulling van de statutaire doelstellingen.¹⁴² Door de toevoeging 'in het bijzonder' worden politieke partijen niet aangemerkt als statutair belanghebbende. Een politieke partij zet zich immers in voor het algehele algemeen belang en niet voor een algemeen belang in het bijzonder of collectief belang.¹⁴³ Volgens de Afdeling kan een politieke partij niet opkomen voor de bescherming van algemene of collectieve belangen. Het maakt daarbij niet uit dat zij rechtspersoonlijkheid bezit of dat er beroep openstaat voor belanghebbenden.¹⁴⁴ De Afdeling heeft de fracties van politieke partijen gelijkgesteld aan politieke partijen en ook zij kunnen derhalve niet opkomen voor algemene en collectieve belangen. Fracties ontberen bovendien rechtspersoonlijkheid.¹⁴⁵ Individuele fractieleden die zelf direct geraakt worden door een besluit, kunnen wel op eigen titel beroep instellen op grond van artikel 1:2 lid 1

¹³⁹ ABRvS 22 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1296, r.o. 3.3.1, *NJB* 2016/262, m.nt. H.J. Snijders.

¹⁴⁰ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 165 e.v.

¹⁴¹ ABRvS 5 maart 2008, ECLI:NL:RVS:BC5800, r.o. 2.8, *JB* 2008/92.

¹⁴² Schlössels & Zijlstra 2017, p. 165 e.v.

¹⁴³ *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 34 en 35.

¹⁴⁴ ABRvS 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9488, r.o. 2.1.3, *AB* 2008/18, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven.

¹⁴⁵ ABRvS 14 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1151, r.o. 3, *JG* 2015/36, m.nt. T. Barkhuysen & P.M.J.J. Swagemakers.

Awb en zo omzeilen dat een politieke partij of fractie geen belanghebbende kan zijn.¹⁴⁶

De Afdeling kiest soms ook voor pragmatische oplossingen. In een geding tussen de Vereniging van Deelgenoten Texel en het college van de gemeente Pijnacker-Nootdorp, verklaarde de Afdeling de vereniging niet-ontvankelijk. De Afdeling overwoog echter dat in deze kwestie feitelijk de bezwaren van direct omwonenden centraal staan en ingevolge artikel 1:2 lid 1 Awb kunnen deze omwonenden worden aangemerkt als belanghebbenden. De Afdeling liet de vereniging daarom verder buiten beschouwing en verklaarde de bewoners ontvankelijk.¹⁴⁷

3.4 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk stond de volgende deelvraag centraal: *Hoe heeft de bestuursrechter vormgegeven aan het statutair belanghebbende-begrip en welke grenzen dan wel ruimte heeft het bestuursrechtspraak via de jurisprudentie hieraan gesteld?*

Het bestuursorgaan en de bestuursrechter hebben de vrijheid gekregen om het belanghebbende-begrip uit artikel 1:2 lid 1 jo. lid 3 Awb zelf in te vullen. De bestuursrechter heeft met name betekenis gegeven aan het vereiste ‘feitelijke werkzaamheden’ en zich te richten op de statutaire doelstellingen van de statutair belanghebbende. De doelstellingen mogen niet te veelomvattend zijn en dienen een onderscheidende werking te hebben om een rechtstreeks bij het besluit betrokken belang van de statutair belanghebbende te kunnen vaststellen. In het geval van Stichting Monumentenbehoud kan wellicht geconcludeerd worden dat de Afdeling niet veel uitleg heeft gegeven over waarom deze stichting als niet-belanghebbende werd gekwalificeerd. De Afdeling stelt echter terecht dat het gelijkheidsbeginsel niet altijd kan leiden tot het volgen van een onjuiste beslissing uit het verleden. De Poorter stelt dat de statutaire doelstelling van de stichting in zowel territoriale als functionele dimensie te veelomvattend waren en daarom vonden deze doelstellingen geen steun bij de feitelijke werkzaamheden.

¹⁴⁶ ABRvS 14 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1151, JG 2015/36, m.nt. T. Barkhuysen en P.M.J.J. Swagemakers.

¹⁴⁷ ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:490, r.o. 3.1, AB 2020/172, m.nt. T. Groot.

De Afdeling beoordeelde in de SOR-uitspraak de cumulatieve eisen dat de statutair belanghebbende de belangen 'in het bijzonder' behartigt en de feitelijke werkzaamheden van de statutair belanghebbende, afzonderlijk. Dit wijkt af van de formulering van artikel 1:2 lid 3 Awb. Konijnenbelt betoogt terecht dat dit geen probleem hoeft te zijn. Bovendien is het niet onder alle omstandigheden mogelijk. Zodra een informele vereniging aan bepaalde eisen voldoet, kan een dergelijke rechtspersoon gekenmerkt worden als belanghebbende.

Voorts laat de Afdeling een meedenkende trend zien wat betreft de verwevenheid tussen rechtssubjecten. Dit is op zich geen nieuwe ontwikkeling¹⁴⁸, maar wel verdedigbaar. Het ligt voor de hand dat de bestuursrechter bij voldoende verwevenheid tussen de rechtspersoon en natuurlijke persoon, die laatste toelaat tot de procedure in plaats van de rechtspersoon of vice versa. De rechtspraak wordt zo minder belast en de burger hoeft geen rechterlijke procedure op te starten.

De bestuursrechter heeft het statutair belanghebbende-begrip vormgegeven door te bepalen dat de statutair belanghebbende tijdig dient te zijn opgericht. De statutaire doelstellingen van de statutair belanghebbende dienen niet te veelomvattend, maar wel onderscheidend te zijn. Voorts dienen de feitelijke werkzaamheden plaats te vinden, voordat het bezwaarschrift wordt ingediend en mag geen sprake zijn van een duurzame onderbreking van de werkzaamheden. Slechts bezwaarschriften indienen en websites onderhouden, beschouwt de bestuurder niet als feitelijke werkzaamheden.

¹⁴⁸ Vgl. ABRvS 8 november 1995, ECLI:NL:RVS:1995:ZF1837, *JB* 1995/335, m.nt. R.J.N. Schlössels.

Hoofdstuk 4 – Afwijkende toepassing van het (statutair) belanghebbende-begrip door de Afdeling

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de laatste deelvraag centraal: *Op welke wijze heeft de bestuursrechter het statutair belanghebbende-begrip in afwijkende zin toegepast en hoe verhoudt deze uitleg zich tot de bedoeling van de wetgever?* Hiervoor worden eerst in paragraaf 4.2 enkele uitspraken besproken waarin de rechtspraak een afwijkend standpunt heeft ingenomen ten opzichte van de reguliere jurisprudentie. In paragraaf 4.3 komen de Zwarte Piet- en Monstertruck-uitspraken aan bod. In paragraaf 4.4 wordt besproken hoe de uitleg van de rechter zich verhoudt tot de bedoeling van de wetgever. In paragraaf 4.5 wordt tot slot een antwoord geformuleerd op de deelvraag.

4.2 Afwijkende zienswijzen van de Afdeling op het belanghebbende-begrip.

4.2.1 Uitsluiting op basis van proceseconomische redenen

Ingevolge artikel 8:69 lid 1 Awb toetst de bestuursrechter de ontvankelijkheid ambtshalve. Toch beantwoordt de Afdeling om proceseconomische redenen soms de ontvankelijkheidsvraag niet. Zo zag de Afdeling er in september 2015 in een rechtszaak van af om de ontvankelijkheid te beoordelen van enkele appellanten, omdat de beroepsgronden in een ander procedure al inhoudelijk zouden worden behandeld. De Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en het Parcival College waren namelijk al ontvankelijk verklaard en volgens de Afdeling was er daarom geen belang meer om de ontvankelijkheid van de andere appellanten met gelijke beroepsgronden diepgaand te onderzoeken.¹⁴⁹ Welke positie de niet-ontvankelijk verklaarde appellanten wel konden innemen in de procedure, maakte de Afdeling echter niet duidelijk, aldus Tolsma.¹⁵⁰ Vanuit pragmatisch oogpunt bezien, is het buitensluiten van appellanten om proceseconomische redenen geen obstakel indien alle appellanten dezelfde beroepsgronden indienen. Zodra het beroep van een

¹⁴⁹ ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938, r.o. 5, JOM 2015/6290.

¹⁵⁰ Tolsma, *JBPLUS* 2017/1, p. 27.

appellant ongegrond wordt verklaard, is er geen noodzaak om de ontvankelijkheid van andere appellanten in dezelfde procedure nog te toetsen, volgens de Afdeling.¹⁵¹ Tolsma en De Vries waarderen de aanpak van de Afdeling om geen energie te steken in gedetailleerde casuïstische beoordelingen van de belanghebbendheid van mede-indieners.¹⁵² Volgens Peters verzekert artikel 8:1 Awb echter de toegang tot de bestuursrechter, ook indien al een andere appellant met gelijke grieven is toegelaten.¹⁵³

Mijns inziens wordt appellanten op deze wijze de toegang tot de bestuursrechter ten onrechte ontzegd. De toegang tot de rechter is via artikel 6 lid 1 van het EVRM in het Nederlandse rechtsstelsel verankerd.¹⁵⁴ Volgens het EHRM is artikel 6 EVRM ook van toepassing op het bestuursrecht.¹⁵⁵ De bestuursrechter dient, zoals eerder is aangegeven, de ontvankelijkheid ambtshalve te toetsen en doet uitspraak op hetgeen de procespartijen inbrengen. De regering stelt hierover dat de “toepassing van de regels inzake bevoegdheid en ontvankelijkheid van openbare orde is en daarmee niet ter vrije beschikking van partijen staat.”¹⁵⁶ In het onderhavige geval stelde de bestuursrechter dat beroepsgronden al inhoudelijk zouden worden behandeld, vanwege de ontvankelijkheid van andere appellanten. Op grond van artikel 8:14 Awb heeft de bestuursrechter de discretionaire bevoegdheid om zaken die samenhangen gevoegd te behandelen. Met ‘samenhangen’ wordt dan bedoeld dat sprake is van hetzelfde of een verwant onderwerp.¹⁵⁷ In mijn optiek kan het gevoegd behandelen van zaken een betere optie zijn dan appellanten zonder meer weg te sturen en hen afhankelijk te maken van hetgeen de ontvankelijk verklaarde appellant inbrengt. Bij een uitspraak van de Afdeling van 17 april 2019 bleek dat het maar liefst 111 potentiële belanghebbenden betrof.¹⁵⁸ Het spreekt voor zich dat het niet efficiënt is om alle 111 partijen met dezelfde beroepsgronden tot de rechtbank

¹⁵¹ ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:517, r.o. 32, *Men R* 2014/80, m.nt. M.A.A. Soppe.

¹⁵² ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1263, *AB* 2019/253, m.nt. H.D. Tolsma en D. de Vries.

¹⁵³ Resp. Tolsma, *JBPLUS* 2017/1, p. 38/39 en ABRvS 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:857, *AB* 2017/192, m.nt. H. Peters.

¹⁵⁴ Brenninkmeijer 1987, p. 71.

¹⁵⁵ EHRM 6 september 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0906JUD000502971, *NJ* 1979/327, m.nt. E.A. Alkema (*Klass e.a. vs. Duitsland*).

¹⁵⁶ *Kamerstukken II* 1992/93, 22495, nr. 6, p. 54.

¹⁵⁷ Schlössels & Zijlstra 2019, p. 267.

¹⁵⁸ ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1263, *AB* 2019/253, m.nt. H.D. Tolsma en D. de Vries.

toe te laten. Het is begrijpelijk dat de Afdeling daar niet in mee is gegaan. Slechts diegene met het meeste belang bij de procedure werd toegelaten en niet-ontvankelijk verklaard vanwege ongegronde beroepsgronden. Naar mijn mening hadden de appellanten zich vooraf kunnen verenigen om zodoende gezamenlijk een procedure te starten. Hierdoor wijkt deze casus af van de uitspraak van 2015, waarin hoe dan ook een stichting die opkwam voor het algemene belang ontvankelijk is verklaard.¹⁵⁹ In deze zaak van 2015 had de Afdeling de overige appellanten beter kunnen doorverwijzen naar deze stichting. Wellicht is dit als een cosmetische oplossing te beschouwen, maar de appellanten krijgen mijns inziens op deze wijze het gevoel dat zij serieus worden genomen en dat hun argumenten zijn gehoord en dat is iets waar burgers veel waarde aan hechten.¹⁶⁰

4.2.2 Oprekking van het leerstuk van het afgeleid belang en de formele rechtskracht

Zowel de civiele als de bestuursrechter past soms de leerstukken van het afgeleid belang en de formele rechtskracht ruimhartiger toe dan de wetgever wenst. Volgens de HR wegen de eisen van een doeltreffende rechtsbescherming van de burger zwaarder dan het oordeel van de bestuursrechter over de rechtmatigheid van het besluit. De HR wijkt dan af van het leerstuk van de formele rechtskracht. Appellanten die in een bestuursrechtelijke procedure niet-ontvankelijk worden verklaard op grond van een afgeleid belang, kunnen derhalve toch ontvangen worden door de civiele rechter.¹⁶¹ De HR liet eveneens een partij met een afgeleid belang toe tot een procedure, op basis van een mogelijke schending van een fundamenteel recht. In de T-Mobile-zaak overwoog de Afdeling dat, door de weigering om een bouwvergunning af te geven, T-Mobile kon worden geschaad in zijn aan een fundamenteel recht ontleend belang. T-Mobile had een voldoende eigen belang en kon zodoende als belanghebbende worden aangemerkt.¹⁶²

Ook de Kunstenbond had een afgeleid belang bij het subsidiebesluit ten behoeve van het Metropole Orkest, maar de Afdeling heeft de bond toch als belanghebbende

¹⁵⁹ ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938, r.o. 5, *JOM* 2015/6290.

¹⁶⁰ Scheltema, *NTB* 2016/33, p. 269.

¹⁶¹ HR 3 februari 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU3253, r.o. 3.3.1, *JB* 2019/139, m.nt. J.A.F. Peters.

¹⁶² ABRvS 21 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB8396, r.o. 2.3, *AB* 2008/9, m.nt. B.W.N. de Waard.

aangemerkt. Volgens de Afdeling kon de Kunstenbond worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb, maar niet in de zin van artikel 1:2 lid 1 Awb. De Afdeling stelde dat de Kunstenbond namelijk een afgeleid belang had, maar concludeerde uiteindelijk het volgende: “Het Metropole Orkest is de aanvrager en begunstigde van het besluit tot subsidieverlening. Het belang van de medewerkers van het orkest bij verlening van een hoger bedrag aan subsidie is een van het Metropole Orkest afgeleid belang dat is ontleend aan de contractuele relatie tussen hen en het Metropole Orkest. De medewerkers kunnen daarom in beginsel niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb worden aangemerkt. indien een reële mogelijkheid bestaat dat medewerkers van het Metropole Orkest door het subsidieverleningsbesluit worden geraakt in een aan het fundamenteel recht op arbeid ontleend belang, ter bescherming waarvan toegang tot de bestuursrechter hun niet mag worden onthouden.”¹⁶³ Van belang is derhalve dat er een fundamenteel recht in het spel is.

Peters stelt dat in het onderhavige geval wellicht geen beroep kan worden gedaan op een fundamenteel recht nu een individueel element ontbreekt.¹⁶⁴ Mijns inziens is deze zienswijze in algemene zin juist en kan deze scherper worden gesteld. Dat appellanten toegang tot de bestuursrechter toekomt, is niet in geding.¹⁶⁵ Het fundamentele recht op arbeid is echter een sociaal grondrecht en geen klassiek grondrecht. Dit behelst dat een inspanningsverplichting rust op de overheid, maar geen resultaatsverplichting. Het rechterlijk oordeel hangt af van alle omstandigheden van het geval. In het geval van het Metropole Orkest speelde mee dat het orkest voor 70% afhankelijk was van de subsidie en geen mogelijkheden had om andere bronnen van inkomsten te genereren. Nu het handhaven van de arbeidsbetrekkingen van de medewerkers van de Kunstenbond zo verweven zijn met de te verstrekken subsidie, is de uitspraak van de Afdeling te begrijpen. Het is echter niet uitgesloten dat een toekomstige appellant onder dezelfde omstandigheden, maar met voldoende

¹⁶³ ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1984, r.o. 5.3 en 5.4, AB 2019/382, m.nt. J.R. van Angeren.

¹⁶⁴ ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1984, AB 2019/382, m.nt. J.R. van Angeren.

¹⁶⁵ ABRvS 21 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:847, r.o. 4.1, AB 2013/315, m.nt. H.D. Tolsma.

andere mogelijkheden om inkomsten te genereren, niet als belanghebbende wordt toegelaten tot een procedure.

Waar een afgeleid belang in het spel is, is de Afdeling veelal minder streng. Dat is ook begrijpelijk. Appellanten met een afgeleid belang kunnen namelijk ook in hun rechtspositie worden geraakt. Het is in zo'n geval onbevredigend dat de appellant vanwege een afgeleid belang wordt buitengesloten. Zo was een subsidieaanvraag van de voetbalclub Alexandria 66' afgewezen en ging niet de club, maar de exploitant in beroep. De Afdeling besliste dat, hoewel sprake was van een contractuele relatie en dus van een afgeleid belang, het belang van de exploitant rechtstreeks bij het besluit betrokken was. Zo verschafte de Afdeling de exploitant toegang tot de beroepszaak.¹⁶⁶

Eenzelfde versoepeling is te vinden in een conclusie van A-G Widdershoven. In twee zaken concludeerde hij dat een zorgverlener en een verzekeringsmaatschappij onder voorwaarden als belanghebbenden konden procederen, ondanks dat het onderhavige besluit een andere normadressaat had.¹⁶⁷ Deze procespartijen hadden een direct belang bij de onderhavige bestuursrechtelijke procedures, aldus de Afdeling. Een appellant met een afgeleid doch direct belang de toegang tot de bestuursrechter ontzeggen, is naar mijn mening enigszins een aanslag op het rechtsgevoel. Ondanks deze versoepelingen, heeft de bestuursrechter het leerstuk van het afgeleid belang in de praktijk desalniettemin toegepast.¹⁶⁸

4.3 De uitspraken in de kwesties Zwarte Piet en Monstertruck

4.3.1 De Zwarte Piet-uitspraak

In de Zwarte Piet-uitspraak van 12 november 2014 deed de Afdeling een opmerkelijke uitspraak over de ontvankelijkheid van vermeende belanghebbenden. Voor de Sinterklaasintocht in 2013 had de burgemeester van Amsterdam een evenementenvergunning afgegeven aan Stichting Sint-Nicolaas Intocht. Hiertegen

¹⁶⁶ ABRvS 17 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX2089, r.o. 2.2.1, JB 2006/211.

¹⁶⁷ Concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven, CRvB 7 november 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3474, r.o. 10, BA 2018/339.

¹⁶⁸ CBb 29 oktober 2019, ECLI:NL:CBB:2019:539, r.o. 4.2, AB 2021/7, m.nt. J. Wieland.

hadden diverse partijen bezwaar aangetekend. Dit bezwaar verklaarde de burgemeester van Amsterdam op 30 oktober 2013 ongegrond, waarna de partijen in beroep gingen bij rechtbank Amsterdam.¹⁶⁹

De rechtbank beperkte de vraag of de partijen belanghebbende waren tot de vraag of de partijen zich tijdig kenbaar hadden gemaakt. Een aantal appellanten werd niet-ontvankelijk verklaard, omdat zij zich niet tijdig kenbaar hadden gemaakt.¹⁷⁰ De eisende partijen die wel ontvankelijk werden geacht, stelden dat de burgemeester van Amsterdam de vergunning ten onrechte had afgegeven. De figuur van Zwarte Piet zou fundamentele rechten aantasten en racisme in stand houden. Fundamentele rechten betreffen doorgaans grondrechten, zoals zijn omschreven in de grondwet (GW), en zijn tevens neergelegd in diverse verdragen.¹⁷¹ De appellanten beriepen zich onder andere op de artikelen 3 en 8 van het EVRM. Volgens de individuele appellanten zou het negatieve stereotype Zwarte Piet geen onderdeel moeten uitmaken van het Sinterklaasfeest.¹⁷² De burgemeester stelde daartegen dat het alleen toegestaan is om een evenementenvergunning te weigeren op gelimiteerde weigeringsgronden die verband houden met de begrippen 'orde' en 'veiligheid'. Volgens de rechtbank was er te weinig verband tussen de begrippen 'orde' en 'veiligheid' en de artikelen van het EVRM waarop de appellanten zich beriepen.¹⁷³ Nu de beroepsgronden van de eisende partijen geen ingang tot het proces verkregen, was er geen grond om de evenementenvergunning te weigeren.¹⁷⁴

De rechtbank overwoog verder dat de verlening van de bestreden evenementenvergunning leidt tot inbreuk op het privéleven van de eisers, maar dat de burgemeester niet zonder meer de evenementenvergunning zou moeten weigeren. De rechtbank was verder van mening dat de belangenafweging die de burgemeester maakte, niet volstond. Er was dan ook "geen grond om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten of om zelf in de zaak te

¹⁶⁹ Rb. Amsterdam 3 juli 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:3888, *JB* 2014/182, m.nt. J.G Brouwer.

¹⁷⁰ Rb. Amsterdam 3 juli 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:3888, r.o. 3.1 en 3.2, *JB* 2014/182, m.nt. J.G Brouwer.

¹⁷¹ Wolters 2013, p. 861.

¹⁷² Rb. Amsterdam 3 juli 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:3888, r.o. 4, *JB* 2014/182, m.nt. J.G Brouwer.

¹⁷³ Rb. Amsterdam 3 juli 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:3888, r.o. 10.4, *JB* 2014/182, m.nt. J.G Brouwer.

¹⁷⁴ Rb. Amsterdam 3 juli 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:3888, r.o. 5, *JB* 2014/182, m.nt. J.G Brouwer.

voorzien.”¹⁷⁵ De rechtbank liet vervolgens de ruimte aan de partijen om zich te wenden tot de hogere beroepsrechter en om het overleg over de vormgeving van de intocht tussen de partijen te continueren.¹⁷⁶ De rechtbank vernietigde het besluit en droeg de burgemeester op om binnen zes weken een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen de rechtbank in de uitspraak had overwogen.

Tegen de uitspraak stelden diverse partijen hoger beroep in bij de Afdeling. De Afdeling beoordeelde de vraag naar belanghebbendheid in het licht van artikel 1:2 Awb en betwijfelde of de procespartijen ontvankelijk verklaard moesten worden. Ze overwoog dat de Stichting Pietengilde was opgericht, nadat de vergunning was verleend. Wat betreft de individuele voor- of tegenstanders van Zwarte Piet trok ze in twijfel of deze partijen een voldoende objectief, actueel, eigen en persoonlijk belang hadden dat hen in voldoende mate onderscheidde van anderen. Desalniettemin besloot de Afdeling de zaak inhoudelijk te beoordelen, vanwege een zaaksoverstijgend maatschappelijk en juridisch belang. De Afdeling meende zo spoedig mogelijk een oordeel over deze zaak te moeten geven. De Afdeling had ter zitting vastgesteld dat alle partijen in deze zaak een oordeel verlangden en onderkende dat de partijen bij een volgende intocht in correct georganiseerde vorm wederom een procedure zouden starten, zonder dat de ontvankelijkheidsvraag dan nog aan orde zou zijn.¹⁷⁷ De bezwaarmakers hadden volgens Schutgens beter na de procedure een rechtspersoon kunnen oprichten en tegen een toekomstige evenementenvergunning wederom bezwaar kunnen aantekenen.¹⁷⁸ In mijn optiek is dit juist en ook niet onoverkomelijk, aangezien deze casus draaide om gevoelens van meer subjectieve aard. Het was wel voorzienbaar dat de partijen bij de volgende intocht wederom een procedure zouden starten. Het was daarom wellicht te billijken dat de Afdeling voor een efficiënte afdoening van de zaak heeft gekozen. Aan de andere kant is een consequente toepassing van rechtsbeginselen ook een groot goed.

¹⁷⁵ Rb. Amsterdam 3 juli 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:3888, r.o. 15.12 en 15.13, *JB* 2014/182, m.nt. J.G Brouwer.

¹⁷⁶ Rb. Amsterdam 3 juli 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:3888, r.o. 15.14, *JB* 2014/182, m.nt. J.G Brouwer.

¹⁷⁷ ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, r.o. 5, *JB* 2014/245, m.nt. R.J.B. Schutgens.

¹⁷⁸ ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, *JB* 2014/245, m.nt. R.J.B. Schutgens.

Het is interessant om de Zwarte Piet-uitspraak te beoordelen in het licht van de recente uitspraak van het HvJ-EU inzake artikel 6:13 Awb,¹⁷⁹ er tevens van uitgaande dat de uniforme openbare voorbereidingsfase van artikel 3:15 Awb in het onderhavige geval van toepassing was verklaard. Als de uitspraak zo wordt gelezen dat alle rechtspersonen die opkomen voor een algemeen belang toegang moeten krijgen tot de bestuursrechter, dan is het de vraag of dat ook geldt voor een te laat opgerichte statutair belanghebbende. In mijn optiek niet. Het HvJ-EU besliste slechts dat rechtspersonen op grond van artikel 6:13 Awb ook ontvankelijk moeten worden verklaard als ze niet eerder een zienswijze naar voren hebben gebracht.¹⁸⁰ Over het tijdstip van oprichting wordt niet gesproken. Artikel 2, punt 5 van het Aarhus-verdrag spreekt over het ‘betrokken publiek’ als zijnde de belanghebbende in de zin van de Awb en in mijn optiek is hier geen sprake van, nu de stichting in de voorprocedure nog niet was opgericht. Uit artikel 9 lid 3 van het Aarhus-verdrag blijkt dat rechtspersonen dienen te “voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria”. In subparagraaf 3.3.1 is gebleken dat de Nederlandse wetgever en rechtspraak een tijdige oprichting van de rechtspersoon vereisen. De stichting voldeed niet aan dit vereiste en de bij de hoger beroepszaak ingebrachte zienswijze stichting was bovendien nieuw. Mijns inziens kan in een dergelijk geval geen sprake zijn van een te laat ingediende zienswijze. Kortom, de stichting zou zich vandaag de dag niet kunnen beroepen op de uitspraak van het HvJ-EU.

4.3.2 De Monstertruck-uitspraak

De Zwarte Piet-uitspraak heeft navolging gekregen in de Monstertruck-uitspraak, waarbij rechtbank Overijssel een vergelijkbare redenering heeft gevolgd. Bij deze zaak waren gezinsleden betrokken die een evenement hadden bezocht waar een Monstertruck het publiek was ingereden, met dodelijk gevolg. De bezoekers van een evenement zijn ten tijde van een vergunningverlening geen belanghebbenden, aangezien zij zich onvoldoende onderscheiden van de amorfe massa. De rechtbank stelde dan ook vast dat de slachtoffers geen belanghebbenden waren in de zin van artikel 1:2 lid 1 Awb, doordat een persoonlijk belang dat rechtstreeks bij het besluit

¹⁷⁹ HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7, AB 2021/200, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

¹⁸⁰ HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7, r.o. 60, AB 2021/200, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

betrokken was, ontbrak.¹⁸¹ Belanghebbendheid kan ontstaan tot het moment waarop bezwaar kan worden ingediend.¹⁸² Opvallend bij deze uitspraak was dat de bezoekers pas na het ongeluk bezwaar maakten tegen de evenementenvergunning.¹⁸³ De rechtbank stelde “dat de tekst van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb er niet aan in de weg staat dat belanghebbendheid in de zin van deze bepaling ook binnen de voor het maken van bezwaar bedoelde termijn van zes weken na bekendmaking van het primaire besluit kan ontstaan.”¹⁸⁴ Kortom, de termijn om bezwaren in te dienen, was in dit geval nog niet verlopen en dan rijst de vraag of de rechtbank tot een ander oordeel was gekomen als deze wel was verlopen. Een individuele appellant kan buiten Aarhus-besluiten vooralsnog niet terugvallen op de recente uitspraak van het HvJ-EU en artikel 6:13 Awb kan hem dan wel worden tegengeworpen. Toeval speelt hier dus een rol.

De rechtbank overwoog dat sprake was van een bijzondere omstandigheid die vergeleken kon worden met de omstandigheden die zich voordeden in de Zwarte Piet-uitspraak. Tolsma stelt echter dat de omstandigheden niet vergelijkbaar zijn, omdat in Zwarte Piet-uitspraak zowel de eisers als verweerders een inhoudelijk oordeel wensten. De bezwaarmakers hadden na de procedure alsnog een belangenorganisatie kunnen oprichten en in de toekomst wederom bezwaar en beroep kunnen aantekenen.¹⁸⁵ De rechtbank rechtvaardigde haar benadering met drie argumenten. Ten eerste was sprake van fundamentele rechten, vanwege ernstige letsels die zijn toegebracht aan meerdere personen. Hierbij kan gedacht worden aan artikel 2 EVRM, waarin het recht op leven wordt gewaarborgd. Ten tweede is sprake van een zaaksoverstijgend belang, aangezien de uitspraak niet alleen van belang is voor de burgemeester van Haaksbergen, maar voor alle burgemeesters. Ten derde was het, naar het oordeel van de rechtbank, niet aanvaardbaar dat een strikte toepassing van artikel 1:2 lid 1 Awb ertoe zou leiden dat “het belang van de veiligheid van bezoekers naar aanleiding van de verlening van een evenementenvergunning in een bestuursrechtelijk geschil niet aan de orde zou

¹⁸¹ Rb. Overijssel 28 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4792, r.o. 2.3, JOM 2015/1038.

¹⁸² ABRvS 16 december 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AP7541, Gst. 1997-7061, m.nt. R. Boesveld.

¹⁸³ HR 20 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1409, AB 2020/1, m.nt. C.N.J. Kortmann.

¹⁸⁴ Rb. Overijssel 28 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4792, r.o. 2.5, JOM 2015/1038.

¹⁸⁵ Rb. Overijssel 28 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4792, AB 2016/12, m.nt. H.D. Tolsma.

kunnen komen.”¹⁸⁶ De rechtbank trok de conclusie “dat het bezwaar van eenieder van wie aannemelijk moet worden geacht dat hij in ernstige mate rechtstreeks getroffen is door het ongeval op 28 september 2014 en dat hij daarvan letsel heeft ondervonden, ontvankelijk had moeten worden geacht.”

Kortmann plaatst zijn twijfels bij de redenering van de rechtbank. Als de appellanten geen bezwaar hadden ingediend, dan zouden zij immers niet als belanghebbenden worden aangemerkt. De formele rechtskracht van de uitspraak zou hun dan worden tegengeworpen.¹⁸⁷ Naar mijn verwachting zal dit geen discussiepunt opleveren. Letselschadeadvocaten en belangenorganisaties zijn bereid om dergelijke belanghebbenden bij te staan en dat is in de onderhavige zaak ook gebeurd.¹⁸⁸ Mijns inziens zal het in de meeste gevallen niet zover komen dat de formele rechtskracht aan de appellanten zal worden tegengeworpen. Evenwel blijft het een punt van zorg dat niet-mondige burgers die bij minder nieuwswaardige gebeurtenissen betrokken raken, het risico lopen uitgesloten te worden van bestuursrechtelijke procedures.

4.4 De jurisprudentie versus de bedoeling van de wetgever

In het kader van artikel 1:2 lid 1 en lid 3 Awb valt in de Zwarte Piet-uitspraak op dat Stichting Pietengilde niet geheel voldoet aan het in de MvT omschreven vereiste dat een statutair belanghebbende geen spontaan georganiseerde actiegroep mag zijn.¹⁸⁹ Kortekaas stelt dat uit deze uitspraak blijkt dat een ad-hocgroepering onder omstandigheden toch als belanghebbende aangemerkt kan worden, mits deze zich kwalificeert als ‘informele’ vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid.¹⁹⁰ Dat is een correcte vaststelling, maar mijns inziens lijkt de stichting eerder een ad-hocgroepering die, om te kunnen procederen, snel is omgezet naar een stichting. In mijn optiek had de stichting niet als belanghebbende moeten worden gekenmerkt, aangezien dit niet overeenstemt met de eis van tijdige oprichting. Een opvallend detail bij deze bestuursrechtelijke procedure was namelijk dat de stichting pas was

¹⁸⁶ Rb. Overijssel 28 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4792, r.o. 2.7, JOM 2015/1038.

¹⁸⁷ Rb. Overijssel 28 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4792, r.o. 2.8, JOM 2015/1038.

¹⁸⁸ ‘Dossier Haaksbergen; de stand van zaken’, www.sapadvocaten.nl.

¹⁸⁹ *Kamerstukken II* 1992/93, 21221, nr. 3, p. 35.

¹⁹⁰ Kortekaas, in: *Omgevingsvergunning in de praktijk* 2011/5747, ‘Belanghebbende’, (online, actueel t/m 27 december 2019).

opgericht op 30 juli 2014 en dat de burgemeester van Amsterdam het besluit al had genomen op 30 oktober 2013.¹⁹¹ Dat is nog niet onoverkomelijk, maar daarbij had de rechtbank Amsterdam al voor de oprichting op 3 juli 2014 uitspraak gedaan in de beroepsprocedure.¹⁹²

De Afdeling had in het jaar 2000 reeds geconcludeerd dat, indien een rechtshandeling tot oprichting van rechtspersoon in de zin van artikel 2:26 lid 2 Awb nog niet voltooid is en er tevens geen sprake is van een vereniging met een beperkte rechtsbevoegdheid, de statutair belanghebbende niet aangemerkt kan worden als belanghebbende.¹⁹³ Volgens Peters was de stichting zonder meer niet-ontvankelijk.¹⁹⁴ Volgens de Afdeling werden de individuele appellanten, bestaande uit zowel voor- als tegenstanders van Zwarte Piet, niet rechtstreeks in hun persoonlijk belang geraakt. De individuele appellanten onderscheidden zich feitelijk niet van andere voor- en tegenstanders van Zwarte Piet. Morele of gevoelsmatige bezwaren leveren geen belanghebbendheid op.¹⁹⁵ Desondanks heeft de Afdeling hen als belanghebbenden toegelaten tot de procedure.¹⁹⁶ Schutgens is van mening dat deze redenering onjuist is. De bezwaarmakers beriepen zich weliswaar op een grondrecht, maar zij onderscheidden zich niet van andere Nederlanders en hun belang was daarom onvoldoende persoonlijk bepaald. Volgens Schutgens hadden ingevolge artikel 1:2 lid 3 Awb de onderhavige belangen beter behartigd kunnen worden door rechtspersonen. In zijn ogen had de Afdeling het besluit op bezwaar beter kunnen vernietigen op grond van niet-ontvankelijkheid.¹⁹⁷

Tolsma lijkt zich hierbij aan te sluiten en stelt dat een dergelijke, minder formalistische insteek niet strookt met de bestuursrechtelijke rechtsbescherming.¹⁹⁸ Weliswaar was het een pragmatische oplossing, maar er zijn knelpunten. Tolsma noemt hierbij het risico dat de bestuursrechter oordeelt over zaken die niet tot zijn

¹⁹¹ ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, r.o. 5, *JB* 2014/245, m.nt. R.J.B. Schutgens.

¹⁹² Rb. Amsterdam 3 juli 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:3888, *AB* 2014/283, m.nt. G. Boogaard en F.M.J. den Houdijker.

¹⁹³ ABRvS 20 april 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AN6534, r.o. 3.2, *AB* 2000/479, m.nt. L.J.A. Damen.

¹⁹⁴ ABRvS 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:857, *AB* 2017/192, m.nt. H. Peters.

¹⁹⁵ ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, *JB* 2014/245, m.nt. R.J.B. Schutgens.

¹⁹⁶ ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, r.o. 5, *JB* 2014/245, m.nt. R.J.B. Schutgens.

¹⁹⁷ ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, *JB* 2014/245, m.nt. R.J.B. Schutgens.

¹⁹⁸ Rb. Overijssel 28 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4792, *AB* 2016/12, m.nt. H.D. Tolsma.

rechtsmacht behoren en dat hij de artikelen 8:1, 7:1 en 1:2 Awb passeert, terwijl de bestuursrechter deze artikelen ambtshalve zou moeten toetsen. Een eventuele toepassing van de artikelen 8:69a, 6:13 en 8:88 Awb kan er bovendien in resulteren dat voorbij wordt gegaan aan de belangen van derden.¹⁹⁹ Schuurmans ziet het als een gebrek in het stelsel van rechtsbescherming. De bestuursrechter zou niet gedwongen moeten zijn om de bepalingen inzake de ontvankelijkheid te negeren, zodra een zaak zich aandient waarbij maatschappelijke en bovenindividuele belangen betrokken zijn.²⁰⁰ De Afdeling omschrijft een bovenindividueel belang als een collectief belang dat los staat van individuele leden.²⁰¹

Volgens Tolsma hebben de rechters in deze twee zaken een hardheidsclausule toegepast.²⁰² Een dergelijk evenredigheidsbeginsel is in de Awb echter niet opgenomen ten behoeve van de bestuursrechter. De Afdeling lijkt mijns inziens derhalve aansluiting te hebben gezocht bij de rechterscode van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR). In paragraaf 2.1 van deze code wordt gesproken over een mogelijke noodzaak voor de rechter om de grenzen van de wetgeving op te zoeken, zelfs wanneer dit wellicht controversieel is. De wetgever dient de bestuursrechter in mijn beleving in staat te stellen om een evenredigheidsbeginsel toe te passen in zaken waarin de burger onevenredig nadeel zou kunnen ondervinden, vanwege een strikte toepassing van de wet. Dit is bij punitieve sancties het geval op grond van artikel 6 lid 1 EVRM.²⁰³ De bestuursrechter zou dan kunnen concluderen dat een belanghebbende onevenredig nadeel ondervindt van een besluit of uitspraak, zonder de wensen van de wetgever te negeren. Tolsma stelt verder dat niet wordt verwacht dat appellanten zonder belang massaal tot bestuursrechtelijke procedures worden toegelaten.²⁰⁴ Tolsma is bovendien van mening dat de Zwarte Piet-uitspraak duidt op een fundamentele koerswijziging wat betreft het belanghebbende-begrip.²⁰⁵ De uitspraak heeft niet veel

¹⁹⁹ Tolsma, *JBPlus* 2017/1, p. 37-38.

²⁰⁰ Schuurmans 2015, p. 9.

²⁰¹ ABRvS 28 februari 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5092, r.o. 2.6, AB 2000/188, m.nt. M. Schreuder-Vlasblom.

²⁰² Rb. Overijssel 28 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4792, AB 2016/12, m.nt. H.D. Tolsma.

²⁰³ Olivier, AA 2014/5, P. 332.

²⁰⁴ Rb. Overijssel 28 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4792, AB 2016/12, m.nt. H.D. Tolsma.

²⁰⁵ Tolsma, *JBPlus* 2017/1, p. 35.

navolging gekregen en met betrekking tot het belanghebbende-begrip kan mijns inziens niet gesproken worden van een fundamentele koerswijziging.

4.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk stond de derde deelvraag centraal: Op welke wijze heeft de bestuursrechter het statutair belanghebbende-begrip in afwijkende zin toegepast en hoe verhoudt deze uitleg zich tot de bedoeling van de wetgever?

De Afdeling wijkt soms af van de strekking van het belanghebbende-begrip. Waar fundamentele rechten in het spel zijn, ligt dat voor de hand. Het is niet de bedoeling dat een procespartij geen beroep kan doen op fundamentele rechten, doordat een belang ontbreekt conform artikel 1:2 Awb of om proceseconomische redenen. Toegang tot de rechter is een dergelijk recht dat gewaarborgd wordt met artikel 8:1 Awb en artikel 6 EVRM. Ontvankelijke procespartijen om proceseconomische redenen geen toegang verlenen, is mijns inziens onredelijk. Aan de andere kant is het bij een grote hoeveelheid appellanten niet praktisch om hen allemaal toe te laten. Bij ongegronde beroepsgronden is dat ook niet nodig, maar als het beroep gegrond is, dan is het onredelijk om de appellanten buiten te sluiten. De bestuursrechter heeft de bevoegdheid om zaken die in lijn met elkaar liggen, gevoegd te behandelen. Dat is naar mijn mening een beter alternatief.

Wat betreft het afgeleide belang van rechtspersonen, zal het afhangen van alle omstandigheden van het geval. Dat de Kunstenbond werd toegelaten tot de bestuursrechter is verdedigbaar, nu het Metropole Orkest niet zelfstandig meer inkomsten kon genereren. Een niet-ontvankelijkheidsverklaring van de bond had de werknemers in kwestie mogelijk hun baan kunnen kosten. Het is enigszins discutabel of sprake was van een formeel fundamenteel recht. Aangezien een lid van een orkest een specifiek beroep uitoefent, is de uitspraak echter te begrijpen. In een vakgebied waarin voldoende vraag is naar werknemers en de werkgever voldoende mogelijkheden heeft om omzet te genereren, is het voorstelbaar dat de rechter tot een ander oordeel zal komen.

In het geval van de Zwarte Piet-uitspraak raakte het besluit de individuele appellanten niet persoonlijk. De Afdeling had de individuele appellanten derhalve niet-ontvankelijk moeten verklaren. De stichting had hetzelfde lot moeten ondergaan, nu bleek dat deze was opgericht vlak voor het hoger beroep. Het ligt minder voor de hand dat een ad-hocgroepering toegang tot de bestuursrechter krijgt, zoals Kortekaas heeft betoogd. De wetgever stelt namelijk in de MvT van artikel 1:2 Awb dat spontaan georganiseerde groeperingen moeten worden uitgesloten van bestuursrechtelijke procedures. Mijns inziens had de wetgever niet als doel om appellanten toegang te verschaffen tot de bestuursrechter, indien zij vlak voor de hoger beroepsprocedure snel een vereniging of stichting oprichten om zodoende aan de formele ontvankelijkheidseisen te voldoen.

Terecht stelt Tolsma dat deze wijze van ontvankelijk verklaren, knelt met de bestuursrechtelijke rechtsbescherming, nu deze ertoe kan leiden dat fundamentele wetsartikelen niet ambtshalve worden getoetst. Een beroep op maatschappelijke en bovenindividuele belangen lijkt bij de Zwarte Piet-uitspraak minder relevant. Volgens Schutgens hadden de bezwaarmakers beter een rechtspersoon kunnen oprichten om op een later tijdstip wederom bezwaar in te dienen. Deze weg lijkt niet onoverkomelijk in gevallen waarin het vermeende leed niet concreet is vast te stellen. Bij de Monstertruck-uitspraak ligt dit anders, aangezien hierbij sprake was van fysiek en mentaal leed en bovendien een fundamenteel recht. Enerzijds is een kritiekpunt bij deze uitspraak dat, als de appellanten na het ongeluk geen bezwaar hadden aangetekend, zij niet als belanghebbenden zouden zijn aangemerkt. Anderzijds zou het niet-ontvankelijk verklaren van de appellanten onder deze omstandigheden onbevredigend zijn geweest. Een evenredigheidsbeginsel toepassen zou dit gebrek kunnen oplossen, maar dit beginsel staat wettelijk niet ter beschikking aan de bestuursrechter.

Kortom, de Zwarte Piet-uitspraak voldoet niet aan de bedoelingen van de wetgever. De uitspraak is opmerkelijk, maar van een duidelijke koerswijziging is vooralsnog geen sprake. De Zwarte Piet-uitspraak heeft geen navolging gekregen in latere bestuursrechtelijke procedures waarbij de ontvankelijkheidsvraag in het geding was.

Hoofdstuk 5 – Slotbeschouwing

5.1 Conclusie

In de voorgaande hoofdstukken is onderzocht op welke wijze de bestuursrechter het statutair-belanghebbende-begrip heeft toegepast en of dit overeenstemt met de wensen van de wetgever. De vraag die hierbij centraal stond, luidt: *In hoeverre stemt de toepassing van het statutair-belanghebbende-begrip van artikel 1:2 lid 3 Awb in de bestuursrechtelijke rechtspraak nog overeen met de bedoeling van de wetgever?* In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op deze centrale vraagstelling.

Om deze vraag te beantwoorden, is de ontwikkeling van het statutair-belanghebbende-begrip belicht vanuit het perspectief van zowel de wetgever als de bestuursrechter. Deze zienswijzen zijn tegen elkaar afgewogen in drie deelvragen en de slotsom is dat de zienswijzen van de nationale wetgever en de bestuursrechter redelijk met elkaar overeenkomen. Desalniettemin is duidelijk geworden dat er aandachtspunten zijn.

De wetgever sluit ad-hocgroeperingen uit als belanghebbende, tenzij ze zijn geformeerd als ‘informele’ vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid. De Afdeling heeft hierop aangevuld dat de statutair belanghebbende opgericht mag zijn op dezelfde dag waarop de beroepstermijn eindigt. Zodra de termijn voor het indienen van zienswijzen is verstreken, dient de statutair belanghebbende door de bestuursrechter niet-ontvankelijk te worden verklaard. Dat ligt in lijn met artikel 6:13 Awb, maar het HvJ-EU heeft recentelijk bepaald dat dit artikel niet mag worden toegepast, zodra een milieubesluit in geschil is. Zo beschouwd, wijken de zienswijzen van de wetgever en bestuursrechter in dit kader niet wezenlijk van elkaar af.

De praktijk is echter anders. Stichting Pietengilde kan zonder meer als een ad-hocgroepering worden beschouwd. Deze stichting voldeed niet aan het tijdige oprichtingsvereiste, zoals de bestuursrechtspraak zelf heeft geformuleerd. Dat de stichting ontvankelijk is verklaard, was mijns inziens niet in overeenstemming met de zienswijze van de wetgever. De wetgever is namelijk van mening dat de rechtszekerheid gediend is dat procespartijen bekend zijn met wie zij van doen

hebben. Een (te) late toetreding tot een proces is hier mijns inziens niet mee te verenigen. Bovendien verzette zich niets ertegen dat de stichting al op enig moment opgericht had kunnen zijn. In deze zaak was sprake van gevoelens van subjectieve aard en geen onherstelbaar leed. De stichting had derhalve niet-ontvankelijk moeten worden verklaard.

In de Monstertruck-uitspraak was sprake van objectief te bepalen omstandigheden. Het was geen terugkerend geval, aangezien het een ongeval met dodelijk afloop betrof. Dat maakt deze zaak onvergelijkbaar met de Zwarte Piet-uitspraak. Een ander belangrijk onderscheidend punt met de Zwarte Piet-uitspraak is dat de rechtbank in de Monstertruck-uitspraak een beroep deed op de fundamentele rechten. In mijn optiek is het verdedigbaar dat de rechtbank de appellanten heeft gekenmerkt als belanghebbenden in deze procedure, ondanks dat zij nog geen belanghebbenden waren ten tijde van de vergunningverlening. Het is, gezien het toegebrachte leed, te prijzen dat de rechters in kwestie zich niet strikt formalistisch hebben opgesteld. Anderzijds stelt Kortmann terecht dat, als de belanghebbenden geen bezwaar hadden ingediend, zij niet als belanghebbenden konden worden aangemerkt.

Op diverse momenten is in het onderzoek naar voren gekomen dat uitspraken van het HvJ-EU in milieuzaken invloed hebben op het nationale bestuursrecht. Gezien het gelijkheidsbeginsel, is het mijns inziens onredelijk om nationale wetgeving en beginselen wel toe te passen op rechtspersonen die opkomen tegen een niet Aarhus-besluit.

In het toelaten van appellanten met een afgeleid belang is de rechtspraak relatief soepel. Dit schuurt weliswaar met het vereiste van de nationale wetgever dat een belang rechtstreeks bij een besluit betrokken moet zijn, maar is veelal verdedigbaar. Een appellant met een afgeleid belang kan in zijn belang worden geraakt en daardoor is het onbevredigend als de toegang tot de bestuursrechter wordt ontzegd.

Wat betreft het belanghebbende-begrip, liggen de wetgever en de bestuursrechtspraak derhalve niet geheel op één lijn. De bestuursrechter zou mijns inziens niet gedwongen moeten worden om bestaande wetsregels te omzeilen en zelf regels vast te stellen. Uit de Monstertruck-uitspraak, maar ook uit het vraagstuk

van het afgeleide belang, is gebleken dat er behoefte is aan een soort hardheidsclausule voor de bestuursrechter in de Awb. Zo kan de bestuursrechter uitspraken doen die niet geheel conform de wensen van de wetgever zijn maar dan op grond van een wettelijke basis. De rechtspraak heeft wat betreft de rechterscode hier inmiddels zelf in voorzien maar deze constructie komt toch gekunsteld op mij over.

5.2 Aanbevelingen

Ik zou ervoor willen pleiten dat binnen een statutair belanghebbende kennis of ervaring op het gebied van het vermeende belang aantoonbaar aanwezig moet zijn. Deze kan ook via derden worden ingebracht. De kennis is bijvoorbeeld te vergaren door (ingehuurde) medewerkers op te leiden of via de feitelijke werkzaamheden van de statutair belanghebbende. Een dergelijk vereiste zou de wetgever kunnen toevoegen aan artikel 1:2 lid 3 Awb. Een nadeel is dat wellicht kleinere, minder professionele rechtspersonen hierdoor worden buitengesloten. Vooral op lokaal niveau kan dit tot gevolg hebben dat besluiten niet of nauwelijks worden aangevochten. Dergelijke rechtspersonen zullen met name actief zijn in het omgevingsrecht. Een mogelijke overweging is om soepeler om te gaan met zaken waar het omgevingsrecht bij betrokken is, voor zover het Europese recht uitsluiting al niet voorkomt. Een striktere toepassing kan worden toegepast bij one-issuepartijen, zoals de Pietengilde of Viruswaarheid. Hoewel zij het anders doen voorkomen, komen dergelijke procespartijen op voor het belang van een beperkte groep mensen. Viruswaarheid doet dat zonder noemenswaardige kennis van zaken en de Pietengilde lijkt te zijn opgericht, omdat de twee oprichters wellicht doorhadden dat zij als individuele appellant zich niet zouden onderscheiden van de massa en niet-ontvankelijk zouden worden verklaard.

Voorts zou de wetgever kunnen overwegen om de aangehaalde uitspraken²⁰⁶ van het HvJ-EU in de nationale wetgeving uit te werken. De toegang voor rechtspersonen

²⁰⁶ HvJ EU 15 oktober 2009, C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631, HvJ EU 12 mei 2011, C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289 en HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7.

tot de bestuursrechter kan, vanwege het gelijkheidsbeginsel, niet alleen worden beperkt tot milieukwesties. De Afdeling geeft namelijk aan dat onderscheid tussen een 'Aarhus-besluit' en andere besluiten soms moeilijk te maken is. In het geval van artikel 6:13 Awb heeft de Afdeling al haar mening gevormd en laat zij artikel 6:13 Awb in milieukwesties buiten beschouwing. Het is noodzakelijk dat de wetgever een standpunt inneemt over de vraag of de uitspraak van het HvJ-EU alleen van toepassing is op rechtspersonen en milieukwesties. Dit verduidelijkt de zaak en kan voorkomen dat bij niet Aarhus-besluiten een ander besluit wordt genomen dan bij Aarhus-besluiten. Mijns inziens laat het HvJ-EU in zijn uitspraken voldoende ruimte voor de nationale wetgevers om de uitspraken zelf nationaal uit te werken, waardoor het bijvoorbeeld mogelijk is om ongewenste procespartijen geen toegang te verschaffen tot de bestuursrechter.

In aansluiting hierop en op de Zwarte Piet-uitspraak, lijkt het mij raadzaam dat de wetgever een duidelijk standpunt inneemt inzake het tijdig oprichten van een statutair belanghebbende. De omschrijving 'ad-hocgroeperingen' laat ruimte over voor interpretatie. Het is mijns inziens onwenselijk dat een statutair belanghebbende nog laat in de procedure wordt opgericht en vervolgens wordt toegelaten tot de procedure. Een dergelijk vereiste kan worden toegevoegd aan artikel 6:13 Awb en komt de algehele rechtszekerheid ten goede. De statutair belanghebbende hoeft nog niet te bestaan, voordat het besluit wordt genomen, maar zodra de bezwaartermijn is verstreken, mag worden aangenomen dat voldoende tijd is verstreken om de statutair belanghebbende te hebben opgericht. Volledige oprichting is wellicht een stap te ver, aangezien deze nu eenmaal onderhevig is aan diverse externe factoren. Hierbij kan gedacht worden aan de inschrijving bij de Kamer van Koophandel, waarbij de aanvrager geen invloed heeft op de snelheid van de afhandeling hiervan.

Op diverse momenten in het onderzoek is gebleken dat de bestuursrechter soms gedwongen wordt tot allerlei kunstgrepen, wellicht op basis van zijn eigen gedragscode. Een hardheidsclausule in de Awb voor de bestuursrechter is derhalve een welkome aanvulling en sluit aan bij een motie van de Tweede Kamer.²⁰⁷

²⁰⁷ *Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 37.*

Aansluiting lijkt hiervoor gezocht te zijn bij een recentelijk voorstel van Scheltema, waarin hij een aanvullend wetsartikel voorstelt ten behoeve van de bestuursrechter: artikel 3:4a Awb,²⁰⁸ alhoewel Scheltema pleit voor een differentiatie in de toepassing van rechtsregels.²⁰⁹ Mijn inziens is dat terecht, want een schuldenproblematiek vergt een andere aanpak dan kwesties die voortkomen uit het omgevingsrecht. Damen heeft een voorstel geponeerd dat in overweging zou kunnen worden genomen. Damen stelt een bestuursrecht voor van twee gestrengheden waarbij een onderscheid tussen het financiële bestuursrecht en het overige bestuursrecht, en tweepartijen- en meerpartijenverhoudingen wordt gemaakt.²¹⁰

Jensma heeft op 6 februari 2021, niet geheel ten onrechte, gesteld dat het risico bestaat dat de bestuursrechter met parlementaire goedkeuring te actief wetsregels naast zich neerlegt.²¹¹ Ingevolge artikel 8:77 lid 1, sub b heeft de bestuursrechter hoe dan ook een motiveringsplicht en een verscherpte motiveringsplicht met betrekking tot het toepassen van een hardheidsclausule. Hiermee kan een actieve rol van de bestuursrechter worden beperkt, aangezien de bestuursrechter dient in te gaan op de aangevoerde beroepsgronden. De bestuursrechter dient aan te kunnen geven waarom in de onderhavige zaak een evenredigheidsbeginsel wel of niet is toegepast.

Wellicht kan tevens worden overwogen dat, bij gerede twijfel over de toepassing van het evenredigheidsbeginsel, een bestuursorgaan wel onderbouwd zijn grieven kan uiten bij de Afdeling. Overigens kan bij de formulering van een (beperkte) hardheidsclausule worden overwogen om terug te vallen op artikel 52 lid 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Dit zou aansluiten bij de conclusie van A-G Widdershoven en Wattel van 7 juli 2021, mits deze conclusie gevolgd wordt. In deze gevallen werd het evenredigheidsbeginsel echter toegepast op bestuurlijke maatregelen.²¹²

²⁰⁸ Scheltema, *Regel/Maat* 2018-3, p. 128.

²⁰⁹ Scheltema, *Regel/Maat* 2018-3, p. 127.

²¹⁰ Damen, *NTB* 2020/2, p. 11.

²¹¹ Jensma, *NRC* 6 februari 2021, p. 12.

²¹² Concl. A.G. R.J.G.M. Widdershoven, ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468, r.o. 0.5, Omgevingsvergunning in de praktijk 2021/8533.

Bronnenlijst

Literatuur

Asser/Rensen 2-III 2017

G.J.C. Rensen, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk recht. 2. Rechtspersonen. Deel III, Overige rechtspersonen*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Boorsma c.s., *NJB* 2016/1813

A. Boorsma c.s., 'Kroniek van het algemeen bestuursrecht', *NJB* 2016/1813, afl. 35.

Bovens, Keizer & Tiemeijer 2017

M. Bovens, A.G. Keizer en W. Tiemeijer, 'Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op redzaamheid', *wrr.nl* 24 april 2017 (online publiek).

Brenninkmeijer 1987

A.F.M. Brenninkmeijer, *De toegang tot de rechter, een onderzoek naar de betekenis van onafhankelijke rechtspraak in een democratische rechtsstaat* (oratie Katholieke Universiteit Brabant), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987.

Damen, *NTB* 2020/2

L.J.A. Damen, 'Op naar een 2GST in het bestuursrecht!', *NTB* 2020/2, afl. 1.

De Graaf, Jans & Tolsma, *NJB* 2009/60

K. de Graaf, J. Jans en H. Tolsma, 'Milieuorganisaties door de mangel. De wetgever gepasseerd?', *NJB* 2009/60, afl. 2.

Van der Grinten & Feenstra, *Bb* 2017/22

J.H.A. van der Grinten & L.W. Feenstra, 'Voor de eerste keer een correctie-Widdershoven op het bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste', *Bb* 2017/22 afl. 5.

De Groot-van Leeuwen & Laemers 2010

L.E. de Groot-van Leeuwen en M.T.A.B. Laemers, 'De Awb en 'de burger'. Over goede bedoelingen en de lastige praktijk', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren; 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Draagvlak coronamaatregelen 2021

Draagvlak coronamaatregelen (rapport I&O research in opdracht van de NOS).

Hoogewerf 2014

L. Hoogewerf, 'Voor Zwarte Piet telt de ontvankelijkheid niet', www.vandiepen.com 4 december 2014 (online publiek).

Jensma, NRC 2021

F. Jensma, 'De Tweede Kamer is er uit, voortaan gelden alleen billijke wetten', *NRC* 6 februari 2021.

De Jong & Klap, AA 2019/02

K. de Jong en A. Klap, 'Het kneedbare belanghebbende begrip', *AA* 2019/02.

Koetser 1992

M.B. Koetser, *Belanghebbende volgens de rechtsprekende afdelingen van de Raad van State, VAR-reeks 108*, Alphen aan den Rijn 1992.

Konijnenbelt, NJB 2009/393

W. Konijnenbelt, 'Gemangelde milieuorganisaties?', *NJB* 2009/393, afl. 8.

Kortekaas, Omgevingsvergunning in de praktijk 2011

S.C. Kortekaas, *Omgevingsvergunning in de praktijk 2011/5747*, Overige rechtspersonen (online, actueel tot en met 27 december 2019).

Van Kreveld & Scheltema 1976

J.H. van Kreveld en M. Scheltema, *Parlementaire geschiedenis van de Wet Arob*, Groningen: H.D. Tjeenk Willink 1976.

Van Male 1992

R.M. van Male, *Enkele aspecten van het begrip belanghebbende in de Algemene wet bestuursrecht*, VAR-reeks 108, Alphen aan den Rijn 1992.

Olivier 2014

R. Olivier, 'Bestuurlijke boetes vol getoetst?', AA 2014/05.

De Poorter 2003

J.C.A. de Poorter, *De belanghebbende: Een onderzoek naar de betekenis van het belanghebbende-begrip in het bestuurs(proces)recht* (diss. Tilburg University), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2003.

De Poorter, BR 2006/64

J.C.A. de Poorter, 'Van actio popularis naar kringen van belanghebbende', BR 2006/64 afl. 4.

De Poorter & Visser, Gst. 2008/7

J.C.A. De Poorter en M.N. Visser, 'Het belanghebbende-begrip in beweging. Over recente ontwikkelingen in de jurisprudentie rond de uitleg van het begrip belanghebbende', Gst. 2008/7, afl. 7288.

De Poorter & van Heusden, JBplus 2017/0

J.C.A. de Poorter en L.A. van Heusden, 'Bovenindividuele belangenbehartiging', JBplus 2017/0.

Scheltema, NTB 2016

M. Scheltema, 'De burger in de rechtsstaat: Alice in Wonderland', NTB 2016/33 afl. 8.

Scheltema, *RegelMaat* 2018

M. Scheltema, 'Wetgeving in de responsieve rechtstaat', *RegelMaat* 2018-3.

Schuurmans 2015

Y.E. Schuurmans, *Van bestuursrechtelijke detailhandel naar maakindustrie* (oratie Universiteit Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2015.

Schuurmans & Stolk, *NTB* 2017/2

Y.E. Schuurmans en R. Stolk, 'Het proefproces als collectieve actie', *NTB* 2017/2, afl. 1.

Schlössels & Zijlstra 2017

R.J.N. Schlössels en S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Band 1 (HSB)*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Schlössels & Zijlstra 2019

R.J.N. Schlössels en S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Band 2 (HSB)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Schreuder-Vlasblom 2017

M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Stolk 2018

R. Stolk, 'De legitimiteit van strategisch procederende belangenorganisaties', in: R. Stolk e.a. (red.), *jonge VAR-reeks nr. 16*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2018.

Teunissen, *Gst.* 2003/17

J.M.H.F. Teunissen, 'De algemeen belangorganisatie als bestuurlijk (pseudo-)O.M.', *Gst.* 2003/17, afl. 7179.

Tolsma, *JBplus* 2017/1

H.D. Tolsma, 'De belanghebbende: koerswijzigingen belicht', *JBplus* 2017/1.

Tolsma 2019

H.D. Tolsma, 'Certificering van bovenindividuele belangenbehartigers?', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid, Bundel ter gelegenheid van het congres te Den Haag op 8 februari 2019, georganiseerd door Radboud Universiteit, Universiteit Leiden en Rijksuniversiteit Groningen*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Windturbines: invloed op de beleving en gezondheid van omwonenden 2013

Windturbines: invloed op de beleving en gezondheid van omwonenden 2013 (GGD informatieblad medische milieukunde).

Wolters 2013

P.T.J. Wolters, *Alle omstandigheden van het geval (onderneming en recht nr. 77)*, Deventer: Kluwer 2013.

Kamerstukken / Handelingen

Handelingen II 2001/02, nr. 93, p. 5559.

Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3.

Kamerstukken II 1990/91, 21221, nr. 8.

Kamerstukken II 1991/92, 22486, nr. 3.

Kamerstukken II 1991/92, 22495, nr. 3.

Kamerstukken II 1992/93, 22495, nr. 6.

Kamerstukken II 2002/03, 28600 XI, nr. 73.

Kamerstukken II 2003/04, 29421, nr. 3.

Kamerstukken II 2007/08, 29385, nr. 14.

Kamerstukken II 2009/10, 32450, nr. 3.

Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 37.

Jurisprudentie

ABRvS 13 oktober 1986, ECLI:NL:RVS:1986:AH1485.

ABRvS 8 november 1995, ECLI:NL:RVS:1995:ZF1837.

ABRvS 29 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF1982.

ABRvS 9 juli 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5167.

ABRvS 16 december 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AP7541.

ABRvS 28 februari 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5092.

ABRvS 20 april 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AN6534.

ABRvS 4 juli 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AL2349.

ABRvS 16 oktober 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE8789.

ABRvS 19 maart 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF6004.

ABRvS 2 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH8965.

ABRvS 12 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ3771.

ABRvS 24 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU1396.

ABRvS 17 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX2089.

ABRvS 26 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB4343.

ABRvS 21 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB8396.

ABRvS 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9488.

ABRvS 5 maart 2008, ECLI:NL:RVS:BC5800.

ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6406.

ABRvS 01 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3911.

ABRvS 22 oktober 2008, ECLI:NL:RVS;2008:BG1144.

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

ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7107.

ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7724.

ABRvS 13 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3972.

ABRvS 21 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:847.

ABRvS 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:146.

ABRvS 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:388.

ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:517.

ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439.

ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117.

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

ABRvS 14 april 2015, ECLILNL:RVS:2015:1151.

ABRvS 22 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1296.

ABRvS 16 September 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938.

Concl. A.G. R.J.G.M. Widdershoven, ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680.

ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732.

ABRvS 12 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1370.

ABRvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3328.

ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3431.

ABRvS 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:857.

ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271.

ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616.

ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2017:4292.

ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1263.

ABRvS 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1399.

ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1984.

ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:490.

ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1082.

ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786.

ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953.

ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:499.

Concl. A.G. R.J.G.M. Widdershoven, ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468.

CBb 30 maart 1994, ECLI:NL:CBB:1994ZG1128.

CBb 20 februari 2004, ECLI:NL:CBB:2004:AO5968.

CBb 29 oktober 2019, ECLI:NL:CBB:2019:539.

CRvB 26 november 1996, ECLI:NL:CRVB:1996:ZB6551.

CRvB 13 december 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AU8104.

Concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven, CRvB 7 november 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3474.

EHRM 6 september 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0906JUD000502971 (*Klass e.a. vs. Duitsland*).

EHRM 23 oktober 1985, ECLI:NL:XX:1985:AC9055, (Benthem-Staat).

EHRM 27 juli 2007, ECLI:CE:ECHR:2006:0727JUD001052302 (*'Coorplan-Jenni GmbH en Hascic v. Oostenrijk'*).

Concl. P.G. G.E. Langemeijer, HR 17 januari 1958, ECLI:NL:PHR:1958:AG2051.

HR 6 december 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9347.

HR 3 februari 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU3253.

HR 11 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:878.

HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296.

HR 20 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1409.

HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

HvJ EU 16 december 1976, ECLI:EU:C:1976:188 (*Rewe-Landwirtschaftskammer fuer das Saarland vs. Duitsland*).

HvJ EU 15 oktober 2009, ECLI:EU:C:2009:631 (*Djurgården*).

HvJ EU 12 mei 2011, ECLI:EU:C:2011:289 (*Trianel*).

HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7.

KB 8 september 1975, AB 1975/275.

Rb. Amsterdam 3 juli 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:3888.

Rb. Overijssel 28 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4794.

Rb. Den Haag 24 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6856.

Rb. Gelderland 25 februari 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:935.

Rb. Gelderland 25 februari 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:938.