

De belangenorganisatie tot op het hemd uitgekleeft?

De belanghebbende belangenorganisatie
mr. ing. C.F. (Kees) van Helvoirt¹

Dat een burger in rechte kan opkomen tegen de aan een naastgelegen intensieve veehouderij verleende milieuvergunning, moge duidelijk zijn. Niet ondenkbaar is immers dat hij milieugevolgen als gevolg van de vergunde activiteiten zal ondervinden, waardoor zijn belang rechtstreeks is betrokken bij het besluit tot vergunningverlening. Maar bij belangenorganisaties is dat vaak anders. Die ondervinden in de meeste gevallen niet direct de gevolgen van een verleende vergunning. Voor deze organisaties heeft de wetgever het belanghebbendenbegrip verruimd.

Fotografie Jet Budelman



- *Artikel 1:2, derde lid, Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de belangen van belangenorganisaties² mede beschouwd worden, de belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden behartigen.*

Alhoewel artikel 1:2, derde lid, Algemene wet bestuursrecht weinig aan duidelijkheid te wensen overlaat, is in het afgelopen jaar de belanghebbendheid van belangenorganisaties regelmatig in de rechtspraak aan de orde geweest. In deze bijdrage zal ik uiteenzetten wat het belanghebbendenbegrip van belangenorganisaties inhoudt en wat de laatste ontwikkelingen zijn.

Het statutaire doel

Een belangenorganisatie kan, naast haar 'eigen – direct getroffen – belangen', algemene en collectieve belangen behartigen, indien zij deze blijkens haar statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden 'in het bijzonder' behartigt.³ Het vereiste van een specifieke doelstelling verhindert dat rechtspersonen met een te algemene doelstelling als belanghebbende kunnen worden aange-

merkt. Zo is het vaste jurisprudentie dat politieke partijen geen algemene en collectieve belangen kunnen behartigen.⁴ Het statutaire doel, mag niet te ruim zijn geformuleerd en moet in functioneel en territoriaal opzicht voldoende nauwkeurig zijn omschreven.

Ter illustratie wijs ik in dit verband op de uitspraak van de bestuursrechter van 28 mei 2008, waar in deze de Stichting Monumentenbehoud Nederland niet als belanghebbende werd aangemerkt en niet-ontvankelijk werd verklaard. De betreffende stichting had bezwaar en beroep ingesteld tegen een verleende sloopvergunning. Ingevolge artikel 2 van de statuten stelt de stichting zich ten doel de bescherming van de schoonheid en het historisch-ruimtelijk karakter van Nederland in het algemeen en van cultuurmonumenten in het bijzonder. De bestuursrechter heeft ten aanzien van het statutaire doel overwogen dat de doelstelling zowel in functioneel als in territoriaal opzicht zo veelomvattend is dat zij onvoldoende onderscheidend werkt om op grond daarvan te kunnen aannemen dat het belang van de

Stichting rechtstreeks betrokken is bij de in het geding zijnde sloopvergunning.⁵

Feitelijke werkzaamheden

In de praktijk beoordeelde de bestuursrechter de feitelijke werkzaamheden slechts in twee situaties. In de eerste situatie werden de feitelijke werkzaamheden onder de loep genomen ter interpretatie van het statutaire doel of om de doelstelling nader af te bakenen. In de tweede situatie diende de beoordeling van de feitelijke werkzaamheden ertoe om vast te kunnen stellen dat een vereniging, die niet bij notariële akte is opgericht (de informele vereniging), daadwerkelijk bestaat.⁶

Zoals hierna zal blijken is daaraan onlangs een derde situatie toegevoegd. Namelijk de beoordeling van de feitelijke werkzaamheden, nadat is gebleken dat het statutaire doel onvoldoende nauwkeurig is omschreven. Een meer verstrekkende gevolgtrekking uit de recente rechtspraak is dat de feitelijke werkzaamheden niet eerst aan de orde zijn in de hiervoor omschreven situaties, maar

dat de beoordeling van de feitelijke werkzaamheden een cumulatieve vereiste betreft. Dus zoals de tekst van artikel 1:2, derde lid, Algemene wet bestuursrecht ook reeds doet vermoeden. Uit het woordje ‘en’ in ‘statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden’ volgt immers dat sprake is van cumulatieve eisen.⁷

Recente jurisprudentie

Als gezegd zijn in het afgelopen jaar een aantal uitspraken geweest, waarin de vraag aan de orde was of een belangenorganisatie als belanghebbende kon worden aangemerkt.

De eerste in het oog springende uitspraak betreft de hiervoor gememoreerde uitspraak van 28 mei 2008 inzake de Stichting Monumentenbehoud Nederland. De bestuursrechter heeft daarin geoordeeld dat het statutaire doel van deze stichting onvoldoende onderscheidend was. Ondanks dat de bestuursrechter het daar in beginsel bij had kunnen laten⁸, gaat hij toch nog in op de feitelijke werkzaamheden. De bestuursrechter heeft daarover het volgende overwogen: *‘De feitelijke werkzaamheden bieden evenmin aanknopingspunten voor een inzichtelijke afbakening van de belangen’* en dat *‘het louter in rechte opkomen tegen besluiten als regel niet kan worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden, in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb.’* Ik leid hieruit af dat de stichting wel belanghebbende zou zijn geweest, als uit haar feitelijke werkzaamheden zou zijn gebleken dat zij zich de belangen van het gebied, waarop het besluit betrekking had, bijzonder aantrok. Met andere woorden, een te ruime doelomschrijving kan worden geconcretiseerd op basis van de feitelijke werkzaamheden.

In recentere uitspraken heeft de Afdeling de in de uitspraak van 28 mei 2008 uitgezette lijn verder uitgewerkt. In een uitspraak van 1 oktober 2008⁹, betreffende de Stichting Openbare Ruimte, is geoordeeld dat deze stichting een zeer ruim omschreven statutaire doelstelling had. Zij stelt zich namelijk

ten doel het streven naar een kwalitatief duurzame leefomgeving voor alle levende wezens, omvattende zowel de lokale, nationale als mondiale leefomgeving. Geoordeeld werd dat ook deze statutaire doelstelling onvoldoende onderscheidend is. Vervolgens heeft de bestuursrechter onderzocht of de stichting feitelijke werkzaamheden verricht heeft, waaruit blijkt dat zij het bij het besluit rechtstreeks betrokken belang in het bijzonder behartigt. De Stichting heeft in dit kader aangevoerd dat haar werkzaamheden in hoofdzaak bestaan uit het initiëren van en het participeren in procedures op grond van de Natuurbeschermingswet en de Wet milieubeheer. Dat dat onvoldoende is, volgt reeds uit de uitspraak van 28 mei 2008. Ter nadere onderbouwing van dit oordeel werd nog overwogen dat *‘een andere uitleg zou betekenen dat voor de ontvankelijkheid van een bezwaar of beroep van een rechtspersoon in een geval als hier aan de orde, in zoverre voldoende is dat hij dergelijke rechtsmiddelen pleegt aan te wenden. De uitleg van de criteria van artikel 1:2 lid 3 Awb zou er dan op neerkomen dat het beroepsrecht in feite voor een ieder zou openstaan (actio popularis)’*. De Stichting heeft in de procedure verder nog gesteld dat zij handhavingsverzoeken indient en zienswijzen over ontwerpbesluiten naar voren brengt. Ook dat is volgens de bestuursrechter onvoldoende, omdat beide slechts dienen ter voorbereiding van het in rechte opkomen tegen besluiten. Datzelfde geldt voor het vergaren van informatie ten behoeve van bestuursrechtelijke procedures, het mondeling en schriftelijk informeren van derden over aanhangige of afgeronde procedures.

Meer geluk hadden de Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en de Stichting Gelderse Milieufederatie.¹⁰ De overwegingen in beide zaken zijn vergelijkbaar. Ik behandel hierna uitsluitend de uitspraak met betrekking tot de Stichting Gelderse Milieufederatie. De Gelderse Milieufederatie kwam op tegen een besluit van burgemeester en wethouders van Winterswijk om een

revisievergunning te verlenen voor een veehouderij. De statutaire doelomschrijving van de stichting is erg ruim: *‘de bevordering van natuurbehoud, landschapsbescherming en milieuzorg in de provincie Gelderland, alles in de meest ruime zin’*. Wat dat betreft is er weinig verschil met de statuten van de belangenorganisaties die hiervoor de revue passeerden. Het verschil betreft de feitelijke werkzaamheden. Ter zitting heeft de stichting aangegeven dat haar activiteiten op milieugebied in Gelderland onder meer betreffen het geven van cursussen en lezingen en het deelnemen aan klankbordgroepen en projectgroepen voor het opstellen van documenten en plannen over verschillende milieuonderwerpen. De bestuursrechter heeft overwogen dat het daarbij gaat om werkzaamheden die losstaan van juridische procedures of de voorbereiding daarvan. De Afdeling vervolgt: *‘Gezien de doelstelling en de feitelijke werkzaamheden [is de Afdeling van oordeel] dat de Gelderse Milieufederatie door het bestreden besluit rechtstreeks wordt getroffen in een belang dat zij in het bijzonder behartigt. Gelet hierop kan de Gelderse milieufederatie worden aangemerkt als een belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb’*.

De belangenorganisaties in het hemd gezet?

Het ‘nieuwe’ van de recente jurisprudentie is vooral de wijze waarop wordt omgegaan met de feitelijke werkzaamheden. Aan dit vereiste werd door de bestuursrechter tot medio 2008 nauwelijks aandacht geschonken. Uit de recente jurisprudentie blijkt dat sprake is van een volwaardig criterium, waaraan steeds en naast het vereiste van de doelomschrijving, voldaan moet zijn. Voorts is duidelijk dat het enkel bewandelen van juridische wegen, zoals inspraak rechtsbescherming en het indienen van verzoeken om handhavend op te treden, onvoldoende is. Het is duidelijk dat veel belangenorganisaties daardoor buiten de ontvankelijkheidsboot vallen en voor wat betreft het beroepsrecht tot op het hemd zijn uitgekled. ■

1. Kees van Helvoirt is advocaat bij Hekkelman Advocaten en Notarissen, vestiging Nijmegen en lid van de Koninklijke Nederlandse Vereniging van Rentmeesters. Deze bijdrage schrijft hij als lid van de Kennisclub “Bestuursrechtelijke schadevergoeding” van de Koninklijke Nederlandse Vereniging van Rentmeesters.
2. De wet spreekt van rechtspersonen. In de praktijk gaat het bij deze rechtspersonen om (informele) verenigingen en stichtingen.
3. Parl. Gesch. Awb I, memorie van toelichting, p. 149.

4. Ik verwijs naar AbRS d.d. 16 oktober 2002 (JB 2003, 4), waarin ten aanzien van een afdeling van Groen Links werd overwogen dat zij niet kwalificeerde als belanghebbende.
5. Vgl. AbRS 28 mei 2008, AB 2008, 238 met noot A.G.A. Nijmeijer
6. Schlössels, R.J.N. ‘De belanghebbende’, Monografieën Algemene wet bestuursrecht, Kluwer Deventer 2004, p.132 e.v.
7. Dit is overigens inmiddels ook bevestigd door de College

van beroep voor het bedrijfsleven in de uitspraak van 2 december 2008 (AB 2009, 12).
8. De criteria gelden immers cumulatief.
9. AbRS 1 oktober 2008, Gst. 2008, 141 en AB 2008, 348. In gelijke zin: AbRS 15 oktober 2008, JB 2008, 258 en AB 2008, 349 en AbRS 22 oktober 2008, AB 2008, 350 en ook AbRS 22 oktober 2008, JBa, 2008, 231 en Jba, 232.
10. AbRS 28 oktober 2008, AB 2008, 351, respectievelijk AbRS 26 november 2008, Jba 2008, 267..