

Redactionele bijdrage

239 De belanghebbende belangenorganisatie

mr. C.F. van Helvoirt¹

Op basis van artikel 1:2, lid 1 Algemene wet bestuursrecht (hierna: 'Awb') wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Ten aanzien van belangenorganisaties bepaalt artikel 1:2, lid 3 Awb dat als belangen van rechtspersonen mede beschouwd worden de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. Bij de beoordeling van de vraag of een belangenorganisatie kwalificeert als een belanghebbende in de zin van artikel 1:2, lid 3 Awb, dient dus gekeken te worden naar het in de statuten omschreven doel en de feitelijke werkzaamheden van die belangenorganisatie.

In het afgelopen jaar lijkt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') in meerdere uitspraken de kwalificatielast voor belangenorganisaties hoger te hebben gelegd. Niet zozeer ten aanzien van het statutaire doel. Daarvoor geldt nog steeds dat dit zowel in functioneel en territoriaal opzicht voldoende nauwkeurig moet zijn omschreven.² De bakens lijken te zijn ver-

zet voor wat betreft de beoordeling van de feitelijke werkzaamheden. Beoordeling van de feitelijke werkzaamheden was eerder slechts in twee situaties aan de orde. 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 te beoordelen of een vereniging die niet bij notariële akte is opgericht (de informele verenigingen) daadwerkelijk bestaat.³ In de hierna te bespreken uitspraken is daaraan in ieder geval 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 is dat aan de hand van de recente uitspraken verdedigbaar lijkt 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.

In zijn uitspraak van 26 maart 2008⁴ oordeelde de Voorzitter van de Afdeling ten aanzien van de Stichting Openbare Ruimte over de belanghebbendheid van deze organisatie bij een verleende vergunning krachtens artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998. De Voorzitter achtte niet boven alle twijfel verheven dat de doelstelling waarvoor de stichting volgens de statuten is opgericht zodanig ruim is, dat deze niet in het bijzonder is gericht op de behartiging van het belang waarvoor de stichting in die procedure optrad. De Afdeling heeft op 1 oktober 2008 in een 'drieluik' van uitspraken⁵ met betrekking tot deze stichting

¹ Kees van Helvoirt is advocaat bij Heekelman Advocaten N.V. te Nijmegen.

² Vgl. ABRvS 28 mei 2008, AB 2008, 238 met noot A.G.A. Nijmeijer.

³ Schlössels, R.J.N., *De belanghebbende*, Monografieën Algemene wet bestuursrecht, Kluwer Deventer 2004, p. 132 e.v.

⁴ Agr.r. 2008/5190, 5432 met noot D.W. Bruil.

⁵ ABRvS 1 oktober 2008, zaaknummers 200707921/1, 200709094/1 en 200801150/1, www.raadvanstate.nl.

de knoop doorgehakt. De Afdeling heeft geoordeeld dat het statutaire doel zo veelomvattend is dat het onvoldoende onderscheidend is om op grond daarvan te kunnen oordelen dat het belang van de stichting rechtstreeks bij de bestreden Natuurbeschermingswetvergunning betrokken is. Opmerkelijk is dat de Afdeling vervolgens de feitelijke werkzaamheden van de stichting beoordeelt. Gelet op het woord 'en' in artikel 1:2, lid 3 Awb had de Afdeling het kunnen laten bij de enkele constatering dat het statutaire doel onvoldoende onderscheidend is. De wettekst geeft immers blijk van cumulatieve voorwaarden, zodat strikt genomen niet aan de feitelijke werkzaamheden behoefte te worden toegekomen, in het geval het statutaire doel onvoldoende onderscheidend is.

Blijkbaar mag artikel 1:2, lid 3 Awb echter niet zo gelezen worden, aangezien de Afdeling vervolgens de feitelijke werkzaamheden onder de loep heeft genomen. Deze bestaan – kort samengevat – uit het initiëren van en het participeren in bestuursrechtelijke procedures op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet milieubeheer. Ten aanzien van deze werkzaamheden komt de Afdeling tot het oordeel dat het louter in rechte opkomen tegen een besluit als regel niet kan worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden in de zin van artikel 1:2, lid 3 Awb.

In gelijke zin oordeelde de Afdeling in de uitspraak van 28 mei 2008.⁶ In die kwestie was het statutaire doel van de Stichting Monumentenbehoud Nederland, zowel in functioneel als in territoriaal opzicht, zo veelomvattend dat het onvoldoende onderscheidend werkt om op grond daarvan te kunnen aannemen dat het belang van deze stichting rechtstreeks betrokken was bij de verleende sloopvergunning. Ook in die kwestie nam de Afdeling

vervolgens de feitelijke werkzaamheden in ogenschouw en kwam tot het oordeel dat de feitelijke werkzaamheden ook geen aanknopingspunten boden voor een inzichtelijke afbakening van de belangen die deze stichting in het bijzonder behartigt. De werkzaamheden bestonden uit het 'louter in rechte opkomen tegen besluiten' en overige incidentele werkzaamheden, waarvan de Afdeling van oordeel was dat deze werkzaamheden als regel niet kunnen worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden in de zin van artikel 1:2, lid 3 Awb.

In de uitspraken van 1 oktober 2008 voegt de Afdeling daaraan toe dat een andere uitleg met zich zou brengen dat het aanwenden van rechtsmiddelen reeds leidt tot belanghebbendheid, hetgeen erop zou neerkomen dat het beroepsrecht in feite voor een ieder open zou staan; de *actio popularis*.

Naar aanleiding van de hiervoor aangehaalde uitspraken zal overigens nog de nodige discussie gevoerd worden over de vraag of belangenorganisatie als belanghebbende kwalificeren, indien de belangenorganisatie opkomt voor een voldoende onderscheidend statutair belang, maar de feitelijke werkzaamheden enkel bestaan uit het in rechte opkomen tegen besluiten. Een voldoende onderscheidend statutair doel kan de redding zijn, doch zeker is dat niet. In de hierboven gememoreerde uitspraken lijkt de Afdeling niet uit te gaan van de cumulatieve voorwaarden van artikel 1:2, lid 3 Awb, doch de uitvoerige overwegingen ter zake de feitelijke werkzaamheden lijken niet zonder betekenis.

6 AB 2008, 238 met noot A.G.A. Nijmeijer.