

## AB 2013/265: Subsidie voor noodopvang vreemdeling. Afgeleid belang. Toegang tot rechter bij fundamentele rechten. Geen causaliteit tussen besluit e...

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

<b>Instantie:</b>	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	<b>Datum:</b>	19 september 2012
<b>Magistraten:</b>	Mrs. H. Troostwijk, S.F.M. Wortmann, C.J. Borman	<b>Zaaknr:</b>	201111210/1/A2.
<b>Conclusie:</b>	-	<b>LJN:</b>	BX7724
<b>Noot:</b>	T. de Jong en Y.E. Schuurmans <sup>[1]</sup>	<b>Roepnaam:</b>	-
<b>Brondocumenten:</b>	ECLI:NL:RVS:2012:BX7724, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 19-09-2012		

**Wetgeving:** Art. 1:2 Awb

**Brondocument:** ABRvS, 19-09-2012, nr 201111210/1/A2.

### Essentie

Subsidie voor noodopvang vreemdeling. Afgeleid belang. Toegang tot rechter bij fundamentele rechten. Geen causaliteit tussen besluit en aantasting fundamenteel recht.

### Samenvatting

De SNP is de aanvrager en bij toewijzing de begunstigde van de subsidie. Weliswaar heeft appellant een financieel belang bij het al dan niet verstrekken van die subsidie, maar dit is een van de SNP afgeleid belang en maakt hem niet rechtstreeks belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb (...). Dit zou anders kunnen zijn als appellant door het besluit zou worden geraakt in een fundamenteel recht zoals het recht op leven, werk of woning, ter bescherming waarvan toegang tot de bestuursrechter hem niet onthouden zou mogen worden. In dit geval is niet gebleken van aantasting van een dergelijk fundamenteel recht door de weigering subsidie aan de SNP te verstrekken. (...)

Anders dan appellant heeft aangevoerd volgt uit de door hem aangehaalde jurisprudentie van het EHRM [over de tewerkstellingsvergunning, TdJ/YS] niet dat hij een rechtstreeks belang heeft bij het besluit over het verlenen van subsidie aan de SNP, zoals ook de rechtbank terecht heeft geoordeeld. De vergelijking met de uitspraak van de afdeling van 5 september 2007 in zaak nr. 200608727/1 gaat niet op. (...) Anders dan in deze uitspraak is het belang van appellant niet op één lijn te stellen met het belang van de SNP. Het belang van appellant ligt in het continueren van zijn verblijf in de huurwoning, terwijl het belang van de SNP ligt in het realiseren van noodopvang door middel van subsidie.

### Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van appellant sub 1A en appellant sub 1B (hierna tezamen en in enkelvoud: appellant), beiden wonend te Papendrecht, appellanten, tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Dordrecht van 16 september 2011 in zaken nrs. 11/908 en 11/909 in het geding tussen:

appellant

en

het college van burgemeester en wethouders van Papendrecht.

## Bewerkte uitspraak

---

### Uitspraak

---

#### Procesverloop

Bij besluit van 4 maart 2011 heeft het college een verzoek van de Stichting Noodopvang Papendrecht (hierna: de SNP) om financiële ondersteuning van appellant en zijn gezin gedeeltelijk afgewezen.

Bij besluit van 1 juli 2011 heeft het college het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 september 2011 heeft de voorzieningenrechter het door appellant daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 1 juli 2011 vernietigd, het bezwaar tegen het besluit van 4 maart 2011 niet-ontvankelijk verklaard en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 juni 2012, waar appellant, vertegenwoordigd door mr. J. Klaas, advocaat te Haarlem, en het college, vertegenwoordigd door mr. N.J.W. Visser en R. Leuris, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

#### Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:1, eerste lid, gelezen in verbinding met artikel 7:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) kan uitsluitend een belanghebbende tegen een besluit bezwaar maken. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Appellant bewoont een woning die wordt gehuurd door de stichting Leger des Heils. Nadat zijn verblijfsvergunning en de aan hem toegekende WWB-uitkering zijn ingetrokken, heeft onder meer de SNP voorzien in zijn onderhoud. Bij besluit van 4 maart 2011, gehandhaafd bij het besluit op bezwaar van 1 juli 2011, heeft het college het verzoek van de SNP om financiële ondersteuning van appellant en zijn gezin gedeeltelijk afgewezen omdat het gaat om een rijksaangelegenheid. Wel heeft het college in verband met winterse omstandigheden een eenmalige subsidie voor drie maanden toegekend ten behoeve van de opvang van appellant en zijn gezin. Dit laatste is niet in geschil.
3. De voorzieningenrechter heeft het besluit van 1 juli 2010 vernietigd en in de zaak voorzien door het bezwaar van appellant tegen het besluit van 4 maart 2011 niet-ontvankelijk te verklaren. De voorzieningenrechter heeft daartoe, onder verwijzing naar de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (hierna: de CRvB) van 16 oktober 2007, *LJN*: BB6594 ([www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)), en de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2011, in zaak nr. 201010000/1/H2 ([www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)), geoordeeld dat appellant geen belanghebbende is bij het besluit tot het weigeren van subsidie aan de SNP. Hierbij heeft de voorzieningenrechter overwogen dat dit besluit is gericht aan de SNP en dit besluit geen rechtstreekse gevolgen heeft voor de opvang van appellant en zijn gezin omdat de opvang is voortgezet.
4. Appellant betoogt dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft geoordeeld dat hij geen belanghebbende is bij het besluit van 4 maart 2011. Hij voert daartoe aan dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat hij rechtstreeks in zijn belang wordt geraakt door dit besluit, omdat zonder subsidie van het college niet langer in zijn opvang wordt voorzien. De verwijzing van de voorzieningenrechter naar de uitspraak van de CRvB gaat volgens appellant dan ook niet op. Voorts voert appellant aan dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat, anders dan in genoemde uitspraak van de Afdeling, de SNP de subsidie niet vrij, maar overeenkomstig de aan de subsidie verbonden verplichtingen kan gebruiken. Omdat de subsidieaanvraag ziet op opvang van appellant en zijn gezin, maakt dit hem tot belanghebbende.

Verder betoogt appellant dat uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) volgt, dat zijn belang op één lijn is te stellen met de belangen van de SNP.

4.1. De SNP is de aanvrager en bij toewijzing de begunstigde van de subsidie. Weliswaar heeft appellant een financieel belang bij het al dan niet verstrekken van die subsidie, maar dit is een van de SNP afgeleid belang en maakt hem niet rechtstreeks belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 7 juni 2006 in zaak nr. 200507120/1 en van 4 mei 2011 in zaak nr. 201010000/1/H2). Dit zou anders kunnen zijn als appelland door het besluit zou worden geraakt in een fundamenteel recht zoals het recht op leven, werk of woning, ter bescherming waarvan toegang tot de bestuursrechter hem niet onthouden zou mogen worden. In dit geval is niet gebleken van aantasting van een dergelijk fundamenteel recht door de weigering subsidie aan de SNP te verstrekken. Appellant en zijn gezin worden vanaf begin 2010 opgevangen zonder dat daarvoor, afgezien van de wintermaanden 2011, subsidie is aangevraagd bij of is toegekend door het college. Ook tijdens de bezwaartermijn is de opvang van appelland voortgezet. Hieruit kan worden afgeleid dat ook na afloop van de eenmalige subsidie voor de wintermaanden de opvang van appelland niet afhankelijk was van verstrekking van subsidie aan de SNP. Voorts is van belang dat het gaat om een weigering subsidie te verstrekken en dat aan subsidie verbonden verplichtingen over het gebruik, anders dan appelland betoogt, niet aan de orde kunnen zijn. Overigens is in hoger beroep vast komen te staan dat de opvang van appelland en zijn gezin nog steeds, zonder subsidie van het college, wordt voortgezet.

Anders dan appelland heeft aangevoerd volgt uit de door hem aangehaalde jurisprudentie van het EHRM niet dat hij een rechtstreeks belang heeft bij het besluit over het verlenen van subsidie aan de SNP, zoals ook de rechtbank terecht heeft geoordeeld. De vergelijking met de uitspraak van de Afdeling van 5 september 2007 in zaak nr. 200608727/1 (*AB 2008/4*, m.nt. B.W.N. de Waard; *red.*) gaat niet op. In deze uitspraak is de Afdeling tot het oordeel gekomen dat, mede gelet op de door appelland genoemde arresten van het EHRM, in dit geval het belang van de desbetreffende vreemdeling ten behoeve van wie een tewerkstellingsvergunning is aangevraagd op één lijn is te stellen met dat van de aanvragende werkgever, zodat ook die vreemdeling als belanghebbende bij het op een zodanige aanvraag te nemen besluit dient te worden aangemerkt. Anders dan in deze uitspraak is het belang van appelland niet op één lijn te stellen met het belang van de SNP. Het belang van appelland ligt in het continueren van zijn verblijf in de huurwoning, terwijl het belang van de SNP ligt in het realiseren van noodopvang door middel van subsidie. Van een rechtstreeks en onlosmakelijk verband tussen het besluit van 4 maart 2011 over de subsidie en de opvang van appelland is derhalve geen sprake.

Het betoog faalt.

5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.
6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

recht doende:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

---

## Noot

**Auteur:** T. de Jong en Y.E. Schuurmans<sup>[1]</sup>

1. Een vreemdelingenechtspaar zonder verblijfstitel zoekt met zijn acht kinderen opvang in de gemeente Papendrecht. Zij krijgen noodopvang van de stichting SNP, waarvoor die stichting een subsidie aanvraagt bij het college van B&W. De subsidieaanvraag wordt afgewezen, zij het dat een eenmalige bijdrage wordt verstrekt om in opvang te voorzien in drie koude wintermaanden. De vreemdelingen gaan tegen de afwijzing in

bezwaar, later in beroep, maar stranden bij de rechter omdat zij geen belanghebbende zijn. Immers, alleen een persoon of entiteit die een subsidie aanvraagt is belanghebbende bij de weigering van de subsidie in de zin van art. 1:2, lid 1, Awb. Personen die afhankelijk zijn van de met de subsidie te verrichten activiteiten hebben enkel een afgeleid belang. Die hoofdregel behoeft nauwelijks toelichting, want vormt sinds lange tijd vaste jurisprudentie. Opvallend aan bovenstaande uitspraak is dat het bepalen van de belanghebbendheid van het vreemdelingenechtpaar daarmee nog niet ten einde is. In navolging van de *T-mobile*-zaak expliciteert de Afdeling dat fundamentele rechten een aanpassing van ons nationale stelsel van toegang tot de rechter kunnen rechtvaardigen. Uiteindelijk loopt het voor de vreemdelingen stuk omdat causaal verband, tussen het besluit de subsidie af te wijzen en de aantasting van hun fundamentele recht op een woning, ontbreekt. In deze noot gaan wij allereerst in op het leerstuk van het afgeleid belang (par. 2). Daarna gaan we in op de *T-mobile*-zaak en hoe bovenstaande uitspraak zich verhoudt tot overige nationale jurisprudentie omtrent toegang tot de rechter bij een schending van een fundamenteel recht (par. 3 en 4). Vervolgens bezien wij in welke mate de jurisprudentie van het EHRM aanleiding geeft tot het oprekken van het belanghebbendebegrip (par. 5), in het bijzonder de jurisprudentie rond de tewerkstellingsvergunning (par. 6). We sluiten af met een aantal concluderende opmerkingen (par. 7).

2. Als hoofdregel kwalificeert dus alleen de aanvrager van een subsidie als belanghebbende in de zin van art. 1:2, lid 1, Awb (zie, naast de in r.o. 4.1 aangehaalde uitspraken, ook ABRvS 15 december 2004, *AB* 2005/254, m.nt. NV). Derden komen niet snel als belanghebbende in aanmerking, tenzij zij een tegengesteld belang aan de subsidieaanvrager hebben, zoals bijvoorbeeld concurrenten. Derden met een parallel belang aan de subsidieaanvrager, bijvoorbeeld werknemers, vissen in de regel achter het net omdat zij een 'afgeleid belang' hebben (W. den Ouden, M.J. Jacobs & N. Verheij, *Subsidierecht* (tweede druk), Deventer: Kluwer 2011, p. 202-204).

Iemand met een afgeleid belang heeft weliswaar belang bij een bepaald besluit, maar dat belang ontleent hij enkel aan het belang van een ander. Doorgaans bestaat tussen de direct-belanghebbende en de derde een contractuele relatie of een andere privaatrechtelijke rechtsbetrekking en ontleent de derde aan die constructie zijn belang. Het leerstuk van het parallelle afgeleide belang berust op de idee dat de direct-belanghebbende de meeste gerede procespartij is. Zij moet beslissen of zij tegen een besluit op wil komen. Betrokkene met het afgeleide belang moet dan maar (vooraf) contractuele afspraken maken over de wijze waarop de direct-belanghebbende ook de belangen van eerstgenoemde dient te behartigen. Daarnaast voorkomt toepassing van het afgeleid belang lastige causaliteitsvraagstukken. Of de derde door het bestreden besluit zal worden getroffen is lang niet altijd zeker, omdat dat mede afhangt van de wijze waarop partijen invulling geven aan hun contractuele relatie.

Om het leerstuk van het afgeleid belang is de laatste jaren veel te doen geweest (zie o.a. R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat* (zesde druk, De Haan/Drupsteen/Fernhout), Deventer: Kluwer 2010, p. 188-193; R.J.N. Schlössels, 'Belanghebbende en afgeleid belang', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *JBSelect*, Den Haag: Sdu 2009, p. 15 e.v.; B.W.N. de Waard, 'Afgeleid belang', *JB-plus* 2010, p. 62-80). De jurisprudentie laat hier en daar uitzonderingen op de hoofdregel toe, bijvoorbeeld omdat de derde persoonlijk een groter belang heeft bij het bestrijden van het besluit dan de direct-belanghebbende, of omdat beiden belangen hebben die zeer sterk met elkaar verweven zijn (zie o.a. CBb 11 januari 2000, *AB* 2000/180, m.nt. JHvdV en ABRvS 8 juni 2001, *AB* 2001/217, m.nt. AvH).

Toepassing van het leerstuk van het afgeleide belang in bovenstaande zaak levert een wat Kafkaëske situatie op. De SNP is niet meer dan een tussenschakel in deze zaak, die waarschijnlijk moet worden gebruikt omdat de Algemene subsidieverordening der gemeente Papendrecht 2003 bepaalt dat alleen aan door het college van B&W erkende instellingen subsidie kan worden verstrekt. De eenmalige subsidie is ook alleen bedoeld voor de noodopvang van appellanten. SNP is als tussenschakel niet een meer gerede procespartij om over de noodzaak van noodopvang te procederen. En dat de vreemdeling privaatrechtelijke afspraken kan maken over hoe zijn belang door SNP zal worden behartigd, is ook lastig voorstelbaar. Kortom, vanuit het oogpunt van rechtsbescherming is het onbevredigend als de vreemdelingen niet naar de rechter kunnen, terwijl voor hen een groot persoonlijk belang op het spel staat.

3. Dat groot persoonlijk belang kan meewegen, nu de Afdeling reeds eenmaal eerder procesbelang bij een dreigende schending van een fundamenteel recht heeft erkend. In de zogenaamde *T-mobile*-zaak bepaalde de Afdeling dat, ondanks dat sprake is van een afgeleid belang, een derde zelfstandig kan procederen omdat

hij in een fundamenteel recht dreigt te worden geraakt (ABRvS 21 november 2007, *AB* 2008/9, m.nt. De Waard, *JB* 2008/14, m.nt. Schlössels). In die *T-mobile*-zaak beroept de huurster van de zendmast zich erop dat de weigering de bouwvergunning te verlenen haar schaadt in haar aan art. 10 EVRM ontleende belang, omdat de mast essentieel zou zijn voor informatieverkeer in een landelijk dekkend netwerk. Omdat de aantasting feitelijk reëel wordt geacht, heeft huurster T-mobile een 'voldoende eigen belang'. Opvallend is dat de Afdeling in de hier besproken zaak niet aan deze *T-mobile*-uitspraak refereert. Ook valt op dat de zaak van de vreemdelingen direct op de ontvankelijkheid strandt, omdat de aantasting van hun woonrecht niet is vast komen te staan. In de *T-mobile*-zaak, echter, beziet de Afdeling bij de ontvankelijkheidsbeslissing enkel of er 'feitelijk een reële mogelijkheid bestaat' dat betrokkene in een fundamenteel recht wordt geraakt (zo ook Rb. Amsterdam 14 juni 2012, *LJN* BX4072). De beoordeling of de rechtsschending daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, wordt pas gemaakt bij de inhoudelijke behandeling van het beroep. Nu kan het natuurlijk lood om oud ijzer zijn waar de zaak strandt. Omdat is komen vast te staan dat de opvang van het vreemdelingenechtpaar ook na de gesubsidieerde wintermaanden is voortgezet, oordeelt de Afdeling het niet aannemelijk dat de gedeeltelijke afwijzing van de subsidieaanvraag het recht op een woning daadwerkelijk heeft aangetast. Zo kan vrij gemakkelijk worden vastgesteld dat causaliteit tussen besluit en belangaantasting ontbreekt. Toch zou het gezien het belang van rechtsbescherming onze voorkeur hebben gehad als het vreemdelingenechtpaar eerst als belanghebbende zou zijn aangemerkt en pas daarna een inhoudelijk oordeel over de daadwerkelijke belangaantasting zou hebben gekregen. Toepassing van het leerstuk van het afgeleide belang op deze casus sluit niet naadloos aan op de ideeën die aan dat leerstuk ten grondslag liggen. Bovenstaande uitspraak is overigens niet de eerste zaak waarin de overwegingen uit de *T-mobile*-zaak terugkomen. Zo oordeelde de Rb. 's-Hertogenbosch dat personen met een parallel belang aan de aanvrager van een kapvergunning belanghebbende zijn, mede vanwege hun potentieel geraakte eigendomsrecht (Rb. 's-Hertogenbosch 23 mei 2008, *LJN* BD3201). In ABRvS 21 augustus 2013, *ECLI:NL:RVS:2013:847* werd een werknemer als belanghebbende aangemerkt omdat de weigering hem als leidinggevende bij te schrijven op de Drank- en Horecawetvergunning (van de direct belanghebbende) zijn fundamentele recht op arbeid kon schenden, nu de weigering van belang was voor de mogelijke voortzetting van zijn dienstverband. De dreiging van een schending van een fundamenteel recht kan dus het leerstuk van het afgeleid belang terzijde zetten; deze kan echter niet het criterium van het 'persoonlijk belang' opzij zetten, zo oordeelde Rb. Zwolle-Lelystad 15 augustus 2011, *LJN* BR6248, *AB* 2012/90, m.nt. Brouwer & Schilder. Dat betrokkene mogelijk gefilmd gaat worden in het voor cameratoezicht aangewezen gebied, onderscheidt hem niet van overige bezoekers van dat gebied; geen 8 EVRM claim hielp daarbij.

4. Dat een potentiële schending van een fundamenteel recht kan leiden tot het ruimhartig uitleggen van nationale bepalingen inzake de toegang tot de rechter, is niet alleen voor de uitleg van art. 1:2 Awb relevant. In twee recente zaken garandeert de CRvB toegang via een ruime uitleg van het besluitbegrip ex art. 1:3 Awb (CRvB 2 mei 2012, *AB* 2013/173, m.nt. I. Sewandono en CRvB 9 mei 2012, *AB* 2013/172, m.nt. I. Sewandono). In beide zaken gaat het om het verzoek tot tijdelijke opvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Zoals bekend staat het koppelingsbeginsel zoals neergelegd in art. 10 Vw 2000 en art. 8 Wmo er in beginsel aan in de weg dat deze asielzoekers aanspraak kunnen maken op de sociale voorzieningen. Onder omstandigheden brengt art. 8 EVRM echter wel de plicht met zich om tijdelijk opvang te bieden aan niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen (o.m. CRvB 8 februari 2012, *ECLI:NL:CRVB:2012:BV3563*, r.o. 4.4). De Raad oordeelt dat zowel de beslissing om appellant wel of niet toe te laten tot de opvang als ook de beslissing om appellant wel of niet toe te laten tot opvang in natura, als ook het besluit dat appellant recht heeft op bekostiging van zijn tijdelijke opvang als een besluit in de zin van art. 1:3 Awb kan worden aangemerkt.
5. Had de EHRM-jurisprudentie voor de Afdeling aanleiding moeten zijn om het belanghebbendebegrip ruimhartiger uit te leggen? Zoals bekend omvat art. 6, eerste lid van het EVRM het recht op toegang tot de rechter (EHRM 21 februari 1975, *NJ* 1975/462, m.nt. Alkema (Grote Kamer) (*Golder t. Verenigd Koninkrijk*). Dit recht moet 'practical and effective' zijn (EHRM 9 oktober 1979, *NJ* 1980/376, m.nt. Alkema, par. 24 (*Airey t. Ierland*). Beperkingen op dit recht zijn toegestaan, mits dit de kern van het recht niet aantast (EHRM 24 oktober 1979, *NJ* 1980/114 (*Winterwerp t. Nederland*); EHRM 19 juni 2001, *ECHR* 2001/54, m.nt. Heringa (*Kreuz t. Polen*)). Het EHRM oordeelt niet snel dat de kern van het recht is aangetast. In de procedure voor het Straatsburgse Hof gaat het veel vaker om de vraag of de beperking toelaatbaar is (R. de Lange,

'Toegang tot de rechter in constitutioneel perspectief' in: L.J.J. Rogier & R. de Lange, *Toegang tot de rechter in het bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 18). Hoewel dus een beperking van het recht op toegang tot de rechter in beginsel toelaatbaar kan zijn, kan een te strikte toepassing van een toegang beperkende regel roet in het eten gooien (P. van Dijk, 'Right to a fair and public hearing (Article 6)' in: P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn & L. Zwaak (eds.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen–Oxford: Intersentia 2006, p. 573). Hierbij kan dan gedacht worden aan een te strikte hantering of incorrecte toepassing van termijnen voor het aanhangig maken van een procedure (EHRM 26 oktober 2000, zaaknr. 43269/98, par. 25–27 (*Leoni t. Italië*); EHRM 24 mei 2006, AB 2006/257, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik (*Liakopoulou t. Griekenland*)).

Ook de omstandigheid dat een in zijn belang geraakte persoon niet zélf mag procederen, kan onder art. 6 EVRM problematisch zijn. Het Hof overwoog in *Philis t. Griekenland* dat de kern van het recht op toegang tot de rechter was aangetast omdat klager niet zelf een beroep aanhangig kon maken, nu een professionele organisatie dit namens klager moest doen (EHRM 27 augustus 1991, zaaknr. 12750/87; 13780/88; 14003/88, (*Philis t. Griekenland*). Ingenieur Philis is verzeild geraakt in verschillende zakelijke conflicten met zijn cliënten over de hoogte van het bedrag dat zijn cliënten hem verschuldigd zijn. Hij wenst een vergoeding te krijgen voor de door hem ontworpen projecten. In Straatsburg klaagt hij dat hem toegang tot de rechter is geweigerd om deze vergoeding te krijgen. Naar Grieks recht is de professionele organisatie T.E.E. (Technical Chamber of Greece) in het leven geroepen om dit soort procedures namens de ingenieurs, en in dit geval dus ook namens klager, te starten. Ook de uiteindelijke uitbetaling van de toegewezen vergoeding aan de ingenieurs gaat via T.E.E. Achterliggende gedachte is dat met deze professionele organisatie de belangen van de ingenieurs beter worden beschermd, aldus de Griekse regering (par 58). Klager is dus volledig afhankelijk van het aanhangig maken van een procedure door T.E.E. en heeft bovendien geen enkele controle op het verdere verloop van de procedure en de wijze waarop T.E.E. zijn belangen behartigt. Het Hof komt daarom tot de slotsom dat '(...) *since the applicant was not able to institute proceedings, directly and independently, to seek the payment from his clients — even to the T.E.E. in the first instance — of fees which were owed to him, the very essence of his "right to a court" was impaired, and this could not be redressed by any remedy available under Greek law*' (par. 65). Wettelijke regelingen die betrokkenen dwingen om door een andere instantie in rechte te worden vertegenwoordigd, kunnen de kern van het recht op toegang tot de rechter dus belemmeren.

Het Hof hecht duidelijk veel waarde aan het recht op toegang tot de rechter en effectieve rechtsbescherming. Dit blijkt wel uit het feit dat de jurisprudentie van het Hof, ook in het geval dat artikel 6 EVRM *niet* van toepassing of geschonden is, voorbeelden bevat van andere verdragsbepalingen die een met het recht op toegang vergelijkbaar recht bieden (D. Vitkauskas & G. Dikov, *Protecting the right to a fair trial under the European Convention on Human Rights. Council of Europe human rights handbooks*, Council of Europe Strasbourg 2012, p. 25–26, te raadplegen via [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)). Via de positieve verplichtingen heeft het Hof onder de artikelen 2 en 3 EVRM de procedurele onderzoeksplicht ingelezen (o.a. EHRM 27 september 1995, zaaknr. 18984/91 (Grote Kamer) (*McCann e.a. t. Verenigd Koninkrijk*)), waarbij de toegankelijkheid van de procedure voor nabestaanden een belangrijk element is (o.m. EHRM 18 december 2008, zaaknr. 29971/04, par. 122 (*Kats e.a. t. Oekraïne*); EHRM 13 januari 2011, zaaknr. 10919/05, par. 48 (*Mikhalkova e.a. t. Oekraïne*). Ook onder art. 8 EVRM heeft het Hof de plicht voor de staten in het leven geroepen om te voorzien in effectieve rechtsmiddelen om besluiten aan te vechten (EHRM 19 augustus 2003, *EHRC* 2003/71, m.nt. Janssen (Grote Kamer) (*Hatton e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*)). Bij het inlezen van procedurele waarborgen in de materiële verdragsbepalingen onder art. 8 EVRM en art. 1 EP EVRM valt op dat die eisen niet beperkt zijn tot de rechterlijke fase; veel van deze procedurele eisen zien juist op de besluitvormingsfase (EHRM 17 december 2002, *NJ* 2004/632, m.nt. J. de Boer (*Venema t. Nederland*); EHRM 10 november 2004, zaaknr. 46117/99 (*Taskin t. Turkije*)).

6. In de onderhavige uitspraak oordeelt de Afdeling dat de door de appellante aangehaalde Straatsburgse jurisprudentie (EHRM 27 juli 2006, zaaknr. 62539/00 (*Jurisc en Collegium Mehrerau t. Oostenrijk*) en EHRM 27 juli 2006, *EHRC* 2006/122, m.nt. Schlössels; *JV* 2006/415, m.nt. Den Houdijker (*Coorplan – Jenni GmbH en Hascic t. Oostenrijk*)) niet van toepassing is. Ook de vergelijking met een eerdere uitspraak van de Afdeling (ABRvS 5 september 2007, 200608727/1) gaat niet op. In laatstgenoemde zaak ontbrak de mogelijkheid voor de vreemdeling om een aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning aan te vragen. Dit

recht was voorbehouden aan de werkgever. Hierin ziet de Afdeling echter geen reden om de vreemdeling niet als belanghebbende aan te merken. De Afdeling oordeelt in die zaak dat het belang van de vreemdeling op één lijn is te stellen met het belang van de werkgever. Hiermee heeft de Afdeling onder invloed van de genoemde Straatsburgse jurisprudentie haar koers gewijzigd door ook mogelijk te maken dat de werknemer op kan komen tegen de afwijzing van de aanvraag (zie ook De Waard 2010, p. 72). De Afdeling contrasteert de onderhavige zaak onder meer door te wijzen op de tegengestelde belangen van SNP en de vreemdelingen. Maar hebben SNP en de vreemdelingen in de kern niet beide hetzelfde belang? Namelijk dat door toekenning van de subsidie de opvang kan worden gerealiseerd? De ruimere koers bij de tewerkstellingsvergunning is waarschijnlijk enkel ingegeven door de specifieke Straatsburgse jurisprudentie op dat punt. In die Oostenrijkse zaken oordeelde het Hof kort gezegd dat de werknemer bij de aanvraag van een tewerkstellingsvergunning door de werkgever een afgeleid belang heeft. Dit leidt ertoe dat de werknemer ook het recht op toegang tot de rechter kan ontleen aan artikel 6, eerste lid, EVRM. In deze Oostenrijkse zaak ontbreekt het de werknemer naar nationaal recht aan een zelfstandige mogelijkheid om een verzoek voor een tewerkstellingsvergunning aan te vragen (vgl. de subsidieverordening in onderhavige zaak). Naar het oordeel van het Hof vormt dat slechts een procedurele barrière en doet dat geen afbreuk aan het recht dat ook de werknemer toekomt ten aanzien van de uitkomst van de aanvraag van de tewerkstellingsvergunning (par. 58). Daar komt bij dat in sommige gevallen een buitenlandse werknemer wel zelf een dergelijke procedure kan starten. Het feit dat de werknemer van buitenlandse origine is, lijkt voor het Hof geen belemmering om artikel 6 EVRM in deze zaak alsnog toe te passen.

Al met al leidt de casuïstisch jurisprudentie van het EHRM niet tot een bepaalde eenduidige invulling van het belanghebbendebegrip in de verdragstaten. Een schending van art. 6 of 8 EVRM in de hier geannoteerde zaak zal ook niet snel worden aangenomen. Waarschijnlijk zou het Hof overwegen dat naar nationaal recht nog altijd de civiele weg bewandeld kan worden door appellant, wat maakt dat het recht op toegang tot de rechter in de praktijk nog wel aanwezig is. Ook de Afdeling zelf ziet in art. 6 EVRM niet snel een belemmering om appellanten niet-ontvankelijk te verklaren (ABRvS 3 juli 2013, 201302195/1/A4 en 201300512/1/A4).

7. Bovenstaande uitspraak vormt een belangrijke bevestiging van de lijn die de Afdeling met de *T-mobile*-zaak heeft ingezet: toegang tot de rechter dient verzekerd te zijn bij de potentiële schending van een fundamenteel recht en daarvoor kan het nodig zijn het belanghebbendebegrip van art. 1:2 Awb anders uit te leggen. Het vreemdelingenechtpaar kwalificeert desondanks niet als belanghebbende omdat het causale verband ontbreekt. Begrijpelijk is dat jurisprudentie uit twee verschillende rechtsordes leidt tot verschillende criteria aan de hand waarvan de toegang tot de rechter wordt bepaald. Toegepast op deze concrete casus leveren die criteria echter een wat bevreemdende situatie op. Enerzijds kwalificeert het vreemdelingenechtpaar naar nationaal recht niet als belanghebbende omdat het een afgeleid *parallel* belang heeft, anderzijds vergt Straatsburgse jurisprudentie inzake de tewerkstellingsvergunning geen navolging omdat hun belang *niet voldoende op één lijn te stellen* is met de direct-belanghebbende. Dit casuïstische gepuzzel met parallelle, maar niet voldoende op één lijn te stellen belangen, vertroebelt het zicht op waar het in de kern om gaat: rechtsbescherming bieden aan kwetsbaren die in een fundamenteel recht dreigen te worden geraakt.

---

## Voetnoten

### Voetnoten

- [\*] Tess de Jong en Ymre Schuurmans zijn verbonden aan de Afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden, als promovenda respectievelijk universitair hoofddocent. Tess de Jong verricht promotieonderzoek naar het inlezen van procedurele waarborgen in materiële EVRM — bepalingen en de implicaties hiervan voor de Nederlandse bestuursrechtpraktijk.