



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Procederende belangenorganisaties in de polder: een interdisciplinair perspectief op de toegang tot de rechter

Stolk, R.

Citation

Stolk, R. (2024, April 23). *Procederende belangenorganisaties in de polder: een interdisciplinair perspectief op de toegang tot de rechter*. Meijers-reeks. Uitgeverij Paris, Zutphen. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3748024>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3748024>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

2 | Belangenorganisaties bij de bestuursrechter

2.1 INLEIDING

In dit beschrijvende hoofdstuk staat de effectiviteit van de toegang van belangenorganisaties tot de bestuursrechter centraal. Daarin ligt de focus met name op de ontvankelijkheid van belangenorganisaties in het bestuursrecht. Allereerst zal op hoofdlijnen het karakter van het bestuursprocesrecht worden geschetst als de context waarbinnen belangenorganisaties toegang zoeken tot de bestuursrechter. Een ruime toegang tot de bestuursrechter past immers niet naadloos in een bestuursprocesrechtelijk stelsel dat individuele rechtsbescherming (*recours subjectif*) als hoofddoel heeft. Vervolgens zal de ontwikkeling van het beroepsrecht van belangenorganisaties door de tijd in kaart worden gebracht. Belangenorganisaties kunnen in het bestuursrecht immers al sinds de jaren '70 opkomen voor algemene en collectieve belangen, maar deze mogelijkheid werd pas in algemene zin gecodificeerd bij de inwerkingtreding van de Awb in 1994. Sindsdien bepaalt artikel 1:2, derde lid, Awb dat rechtspersonen die algemene en collectieve belangen krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen ook als belanghebbende kunnen worden aangemerkt. In dit hoofdstuk zal uitgebreid worden stilgestaan bij de verschillende vereisten en hun toepassing in de rechtspraak, om inzicht te krijgen in de mogelijkheden en belemmeringen onder artikel 1:2, derde lid, Awb.

Een analyse van artikel 1:2, derde lid, Awb biedt echter nog geen compleet beeld van de toegang van belangenorganisaties tot de bestuursrechter. Daarvoor blijken ook andere procedurele bepalingen relevant. De belangrijkste is artikel 8:3 Awb, op grond waarvan geen beroep openstaat tegen algemene regels. Nu juist algemene regels bij uitstek grote groepen burgers op gelijksoortige wijze raken, rijst de vraag wat de implicaties zijn van het individuele uitvoeringsbesluit als 'toegangsticket' tot de bestuursrechter. Dan blijkt het voor belangenorganisaties die actief zijn op terreinen waar besluiten in de regel derdenwerking hebben (zoals het omgevingsrecht) een stuk makkelijker om toegang te kunnen krijgen tot de bestuursrechter dan op terreinen die worden gekenmerkt door tweepartijengeschillen (zoals het vreemdelingenrecht en het sociaal domein).

Nu kortom niet alle belangenorganisaties toegang hebben tot de bestuursrechter, wordt vervolgens gekeken naar alternatieve routes waarmee belangenorganisaties indirect toch algemene of collectieve belangen kunnen behartigen

in individuele procedures met individu-overstijgende implicaties. Zo zal worden ingegaan op de recent ingevoerde regeling voor het leveren van input als *amicus curiae* en op de mogelijkheid om via proefprocessen individuele procespartijen te ondersteunen met juridische, financiële en/of feitelijke kennis. Tot slot wordt kort stilgestaan bij de Europeesrechtelijke dimensie. Nu belangenorganisaties doorgaans geen toegang hebben tot de Europese gerechten, zijn zij voor de effectuering van het Europese recht immers afhankelijk van de toegang tot de nationale gerechten.

2.2 KARAKTER VAN HET BESTUURSPROCESRECHT

Het beroepsrecht voor belangenorganisaties past niet naadloos binnen het op individuele rechtsbescherming geënte Nederlandse bestuursprocesrecht. Nu dat directe en indirecte implicaties heeft voor zowel de legitimiteit als de effectiviteit ervan, biedt deze paragraaf een korte schets van het karakter van en relevante ontwikkelingen binnen het Nederlandse bestuursprocesrecht. Zij vormen de bredere achtergrond waartegen de toegang van belangenorganisaties tot de bestuursrechter moet worden begrepen.

2.2.1 Individuele rechtsbescherming versus handhaving van het objectieve recht

In de literatuur wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen twee ideaaltypen bestuursprocesmodel, namelijk het *recours subjectif* en het *recours objectif*.¹ Ruime toegang van belangenorganisaties tot de rechter past goed binnen een zuiver *recours objectif*.² Daarin staat het bestuursprocesrecht in dienst van handhaving van het objectieve recht in het algemene belang van de publieke rechtsgemeenschap.³ Belangenorganisaties zijn in zo'n model bij uitstek geschikt om als 'onbezoldigde rijksverklikkers' de rechter te wijzen op gevallen waarin het bestuur haar boekje te buiten is gegaan.⁴ Waar in een *recours objectif* weinig tot geen eisen worden gesteld aan de hoedanigheid van appellant,⁵ staat in een zuiver *recours subjectif* juist de rechtspositie van appellant centraal. Het procesrecht moet in een *recours subjectif* individuele rechtsbescherming bieden door middel van het beschermen van de subjectieve rechten van appel-

1 Assink 2022; Schreuder-Vlasblom 2017, p. 45 e.v.; De Waard 2015, p. 10-12; Schlössels & Zijlstra 2010, p. 1099 e.v.; Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 557 e.v.

2 Zie uitgebreid Assink 2022.

3 De Poorter & De Graaf 2011, p. 10-12.

4 Verheij 1992, p. 136; Assink 2022, p. 221 e.v.

5 De Poorter & De Graaf 2011, p. 16.

lant.⁶ Nu belangenorganisaties niet procederen over de eigen rechtspositie, maar over die van anderen of zelfs de samenleving als geheel, past hun beroepsrecht niet naadloos in een *recours subjectif*.⁷

Het doel dat de wetgever met het bestuursprocesrecht voor ogen heeft, zal kortom in belangrijke mate de aard en inrichting van een bestuursprocesrechtelijk stelsel bepalen.⁸ In 1994 heeft de Nederlandse wetgever bij de invoering van de Awb gekozen voor individuele rechtsbescherming als hoofddoel van het bestuursprocesrecht.⁹ Daaruit volgt volgens de wetgever niet dat handhaving van het objectieve recht in het geheel geen rol meer speelt, maar het is niet langer een zelfstandige of primaire taak van het Nederlandse bestuursprocesrecht. Dat tegelijkertijd toch werd gekozen voor codificatie van het algemene beroepsrecht voor belangenorganisaties die algemene en collectieve belangen behartigen, heeft in de literatuur veel vragen opgeroepen.¹⁰ In de bestuursrechtelijke literatuur is de keuze van de Awb-wetgever voor het *recours subjectif* zelfs het meestgenoemde argument tégen (ruime) toegang voor belangenorganisaties tot de bestuursrechter.¹¹ De wetgever zelf is echter nooit expliciet ingegaan op de verenigbaarheid van artikel 1:2, derde lid, Awb met de op individuele rechtsbescherming gerichte aard van het bestuursprocesrecht.

De Awb is overigens geen voorbeeld van een zuiver *recours subjectif*, maar kent nog altijd kenmerken van een *recours objectif*. Het Nederlandse bestuursprocesrecht wordt dan ook wel aangeduid als mengvorm.¹² Dat heeft (ook) implicaties voor de procespositie van belangenorganisaties. Zo vormt bijvoorbeeld het besluit (en met name de beschikking) als toegangsticket tot de bestuursrechter een belangrijk kenmerk van het *recours objectif* en tevens een belangrijke beperking van het type overheidshandelen waartegen belangenorganisaties in beroep kunnen. De aard van het vernietigingsberoep brengt bovendien met zich mee dat de bestuursrechter beperkt is in de remedies die hij kan bieden.¹³ De beperking van de toegang tot de rechter tot belanghebbenden is daarentegen een typisch kenmerk van een *recours subjectif*, dat maakt dat niet zomaar iedere belangenorganisatie toegang heeft tot de bestuursrechter, maar dat zij kritisch wordt beoordeeld op haar eigen belanghebbendheid.

6 Marseille & Tolsma 2016, p. 54 e.v.; Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 557; Schlössels & Zijlstra 2010, p. 1099; Schueler 2009, p. 8.

7 Damen e.a. 2016, p. 122-123; Schlössels 2002, p. 115 e.v.; Teunissen 2003, par. 4; Schreuder-Vlasblom 2017, p. 263. Dat geldt met name voor algemene belangen en in mindere mate voor collectieve belangen, nu deze laatste categorie (steeds meer) wordt beschouwd als bundeling van individuele belangen (par. 2.3.6; hfdst. 4).

8 De Poorter 2003, p. 82; De Poorter & De Graaf 2011, p. 15.

9 *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 35; Damen e.a. 2016, p. 127, 144.

10 Zie o.a. Damen e.a. 2016, p. 122-123; Schlössels 2002, p. 115 e.v.; Teunissen 2003, par. 4; Schreuder-Vlasblom 2017, p. 263.

11 Zie hfdst. 4.

12 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 1100-1101; Schreuder-Vlasblom 2017, p. 49; Scheltema 2011b, p. 317.

13 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 1100-1101; De Poorter & De Graaf 2011, p. 24.

Belangenorganisaties moeten immers laten zien dat zij het belang waarvoor zij beweren op te komen ook (voldoende afgebakend) in hun statutaire doelstellingen hebben neergelegd en bovendien via feitelijke werkzaamheden zich inzetten voor de behartiging van dit belang. Mede daarom wordt in de literatuur door voorstanders van artikel 1:2, derde lid, Awb wel betoogd dat de toegang van belangenorganisaties tot de bestuursrechter in die zin ook is 'gesubjectieerd' en dus wel past bij de aard van het bestuursprocesrecht. In de woorden van Schueler:

'Het moet voldoende duidelijk zijn voor welk belang de belangenorganisatie opkomt. Als aan die voorwaarde is voldaan, kan dat gespecificeerde algemene belang worden beschouwd als het eigen belang van de organisatie. Het daaraan verbonden beroepsrecht is in een subjectief model goed in te passen.'¹⁴

Hoe het ook zij, sinds de invoering van de Awb is het bestuursprocesrecht steeds verder gesubjectieerd.¹⁵ Deze subjectivering is herhaaldelijk aangegrepen om het beroepsrecht van belangenorganisaties opnieuw ter discussie te stellen, zoals toen de *actio popularis* werd afgeschaft in het omgevingsrecht.¹⁶ Waar eerdere 'subjectiveringsmaatregelen' (zoals de afschaffing van de *actio popularis* en de invoering van het relativiteitsvereiste) juist werden beschouwd als beperkend en potentieel bedreigend voor de (effectieve) toegang van belangenorganisaties tot de bestuursrechter, wordt in meer recente subjectiveringstendensen en -pleidooien door sommigen juist een belangrijke rol weggelegd voor belangenorganisaties.¹⁷ Het gaat dan bijvoorbeeld om de beweging naar intensievere toetsing (ook van algemene regels), meer maatwerk en het loslaten van het besluitbegrip.¹⁸ In dergelijke voorstellen gaat weliswaar meer aandacht uit naar de rechtspositie van appellant, maar wordt vanuit het perspectief van effectieve rechtsbescherming óók steeds meer gewezen op de toegevoegde waarde van betrokkenheid van belangenorganisaties.¹⁹

Dit alles laat zien dat het beroepsrecht voor belangenorganisaties een wat ambivalente positie inneemt in ons bestuursprocesrecht.²⁰ Dat kan – naast de tussenvorm tussen *recours subjectif* en *recours objectif* – ook (en waarschijnlijk vooral) te maken hebben met de betekenis die wordt toegekend aan het concept 'individuele rechtsbescherming'.²¹ Wie meer nadruk legt op het individuele

¹⁴ Schueler 2009, p. 24-25.

¹⁵ Denk aan de afschaffing van de *actio popularis* in het omgevingsrecht, de invoering van het relativiteitsvereiste over de gehele breedte van het bestuursrecht en de verbreding van de mogelijkheden tot het passeren van gebreken; Schueler 2009.

¹⁶ Zie bijv. Teunissen 2003; Van Buuren 2003a; Van Buuren 2003b.

¹⁷ Zie hfdst. 4.

¹⁸ Zie bijv. Van den Berge e.a. 2020.

¹⁹ Zie bijv. Esser & Becker 2021; hfdst. 4.

²⁰ Van Heusden 2022, p. 239 e.v.

²¹ Zie over de invulling van het *recours subjectif* en de betekenis(sen) van individuele rechtsbescherming Esser 2019; zie ook Assink 2022.

aspect, zal menen dat belangenorganisaties weinig te zoeken hebben in een *recours subjectif*. Wie echter meer nadruk legt op rechtsbescherming, kan menen dat belangenorganisaties een potentieel belangrijke bijdrage kunnen leveren aan efficiënte en effectieve rechtsbescherming. Wie dat laatste echter weer te ver doortrekt, zal het verwijt krijgen dat collectieve rechtsbescherming het karakter begint te krijgen van rechtsbescherming van het bredere publiek en daarmee van een objectieve rechtmatigheidscontrole en dus een *recours objectif*. Zonder duidelijke houvast bij de invulling van het begrip ‘individuele rechtsbescherming’ blijken er kortom verschillende benaderingen achter schuil te kunnen gaan die kunnen leiden tot verschillende – en soms zelfs tegenstrijdige – opvattingen over de verenigbaarheid van een beroepsrecht voor belangenorganisaties met het *recours subjectif* als hoofddoel van het bestuursprocesrecht. De rest van dit hoofdstuk en de bespreking van het normatieve debat in hoofdstuk 4 zullen in ieder geval laten zien dat de ambivalente positie van belangenorganisaties in het bestuursprocesrecht de nodige spanningen en uitdagingen met zich meebrengt.

2.2.2 Rechtsontwikkeling, rechtseenheid en de maatschappelijke rol van de rechter

Naast de verdergaande subjectivering is ook een tendens zichtbaar waarin juist meer aandacht uitgaat naar de zaakoverstijgende implicaties van (individuele) procedures. Het gaat dan om de toegenomen aandacht voor rechtsontwikkeling en rechtseenheid. Zo is met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht per 2013 artikel 8:10a toegevoegd aan Afdeling 8.1.2 Awb, op basis waarvan de meervoudige kamer van de ABRvS, Centrale Raad van Beroep (CRvB) of het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) met het oog op de rechtseenheid of rechtsontwikkeling een zaak kan verwijzen naar een zogenoemde grote kamer, waarin ook leden van andere rechtscolleges vertegenwoordigd zijn.²² Ook de in artikel 8:12a Awb ingevoerde mogelijkheid om als meervoudige of grote kamer te verzoeken om een conclusie van een advocaat-generaal (A-G) is bedoeld om de rechtsontwikkeling en rechtseenheid te bevorderen. Een conclusie betreft een niet-bindend advies over de wijze waarop een beroep zou moeten worden afgedaan, waarbij de A-G het geschil bovendien in een bredere context kan plaatsen, verschillende richtingen kan verkennen, aandacht kan besteden aan jurisprudentie van andere hoogste rechters en zo de bestuursrechter breed kan informeren. In dit rijtje zou ook de herhaaldelijk bepleitte prejudiciële procedure in het bestuursrecht passen, waarbij een lagere rechter in een bij hem aanhangige procedure een rechtsvraag kan stellen aan de hoogste bestuursrechter.²³ Dat kan bijvoorbeeld uitkomst bieden als eenzelfde

22 Stb. 2012, 682.

23 Zie bijv. Barkhuysen & Schuurmans 2013; Blankenstein 2020.

(rechts)vraag in veel vergelijkbare gevallen speelt. Tot een algemene prejudiciële procedure in het bestuursrecht is het (nog) niet gekomen,²⁴ maar de ABRvS kan ervaring met het instrument opdoen op grond van de Tijdelijke wet Groningen, die de rechtbank Noord-Nederland de bevoegdheid geeft om prejudiciële vragen te stellen aan de ABRvS.²⁵

Ook de recent ingevoerde figuur van *amicus curiae* in artikel 8:12b Awb past in het streven naar het bevorderen van rechtsontwikkeling en rechtseenheid. Deze figuur maakt het mogelijk voor derden die geen procespartij zijn en ook geen belanghebbende hoeven te zijn om schriftelijke opmerkingen te kunnen indienen naar aanleiding van een specifieke zaak. Op deze manier kunnen derden, zoals belangenorganisaties, de rechter informatie verschaffen bij het beantwoorden van bepaalde (rechts)vragen, bijvoorbeeld door de boven-individuele of maatschappelijke implicaties van een zaak te benadrukken.²⁶

Deze focus op rechtsontwikkeling en rechtseenheid kan in sommige opzichten bepaalde procedures meer ‘objectiveren’, in die zin dat de voorliggende individuele zaak in dienst lijkt te komen te staan van beantwoording van de bredere (rechts)vraag en het verkrijgen van inzicht in de zaakoverstijgende implicaties. Illustratief is de zaak over een Leeuwardense uitweg.²⁷ De bestuursrechter besloot een conclusie van de A-G te vragen over de principiële rechtsvraag of het meldingenstelsel met beperkte rechtsbescherming de rechterlijke toets doorstaat, of dat (uitblijvende) reacties op meldingen toch als een appellabel besluit moeten worden aangemerkt. Hoewel de zaak procedureel gaat over de specifieke uitweg op de Leeuwardense Buorren en de invloed daarvan op de beschikbare parkeerplaatsen, doet deze casus nauwelijks ter zake:²⁸

‘Bij de beantwoording van deze (rechts)vraag zal de Afdeling, mede aan de hand van de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal, ook ingaan op het in deze procedure niet aan de orde zijnde geval dat naar aanleiding van een melding wordt besloten de uitweg te verbieden en het geval waarin een reactie op de melding uitblijft.’²⁹

Nu belangenorganisaties zich bij uitstek bezighouden met de individu-overstijgende implicaties van overheidshandelen, lijkt een dergelijke ontwikkeling in het bestuursprocesrecht gunstig te kunnen uitpakken voor de effectiviteit

24 Blankenstein 2020; Barkhuysen & Schuurmans 2013; Giesen & Ortlep 2017.

25 Zie Rb. Noord-Nederland 28 april 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:1736, waarin de rechtbank voor het eerst prejudiciële vragen stelt aan de ABRvS over de vergoeding van fysieke mijnbouwschade; Conclusie A-G Snijders 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2590; ABRvS 27 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3617.

26 Zie uitvoerig par. 2.5.2.

27 Schuurmans 2015, p. 10; ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:14.

28 Schuurmans 2015, p. 10.

29 ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:14, r.o. 4.

van procederende belangenorganisaties. Zoals in paragraaf 2.5.2 zal worden uitgewerkt, blijkt dit effect echter beperkt. De bovengenoemde instrumenten betreffen vooral *top-down* instrumenten waarbij op initiatief van de (hoogste) bestuursrechter(s) instrumenten kunnen worden ingezet die vooral dienstbaar zijn aan het werk van de rechter zelf. Zij verruimen – bij de huidige beperkte inzet – nauwelijks de mogelijkheden om als belangenorganisatie zélf *bottom-up* zaakoverstijgende implicaties aan de bestuursrechter voor te leggen. Bestuursrechter en belangenorganisaties zullen in bepaalde gevallen de zaakoverstijgende implicaties van individuele procedures vanuit een ander perspectief benaderen: waar de bestuursrechtelijke instrumenten zich vooral richten op het bevorderen van de rechtsontwikkeling en rechtseenheid, houden belangenorganisaties zich vooral bezig met het realiseren of vergroten van (effectieve) rechtsbescherming. Enkel waar deze (duidelijk) overlappen en de bestuursrechter de keuze maakt een dergelijk instrument in te zetten, bieden instrumenten voor rechtsontwikkeling en rechtseenheid ook mogelijkheden voor belangenorganisaties op het gebied van (effectieve) rechtsbescherming. Kortom: het bovenindividuele perspectief lijkt inderdaad een steeds grotere rol te gaan spelen in het bestuursprocesrecht, maar levert door de *top-down* en selectieve inzet van instrumenten voor rechtseenheid en rechtsontwikkeling slechts beperkte kansen voor belangenorganisaties.

Naast toegenomen aandacht voor rechtsontwikkeling en rechtseenheid is ook sprake van toegenomen aandacht voor de maatschappelijke rol van de rechter. Rechtseenheid en rechtsontwikkeling kunnen onderdeel uitmaken van de maatschappelijke rol van de rechter,³⁰ maar onder de maatschappelijke rol van de rechter komt ook het bieden van efficiënte en effectieve rechtsbescherming meer expliciet naar voren.³¹ Het gaat dan bijvoorbeeld om de effectiviteit van rechtspraak, de toegankelijkheid van rechtspraak en problemen in de vertaalslag van ‘echte geschillen’ naar ‘juridische geschillen’. Zeker naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagenaffaire is de bestuursrechter een meer actieve rol gaan spelen, bijvoorbeeld door het actief opvragen van informatie uit de praktijk en het in kaart brengen van zogenoemde buikpijndossiers.³² Hoewel binnen de literatuur belangenorganisaties steeds vaker als potentieel onderdeel van de oplossing lijken te worden beschouwd,³³ ligt de focus toch vooral op het verbeteren van de effectiviteit van geschilbeslechting in individuele procedures. De rol die belangenorganisaties daarbij kunnen spelen en de wijze waarop individuele rechtsbescherming zich verhoudt tot bijvoorbeeld

30 Neem bijvoorbeeld de invoering van de *amicus curiae*, die de rechtsontwikkeling en rechtseenheid moet bevorderen en daarmee volgens de memorie van toelichting bijdraagt aan de maatschappelijke rol van de rechter.

31 Zie bijv. De Poorter 2021.

32 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 2021; Raad voor de Rechtspraak 2021.

33 Zie hfdst. 4.

collectieve rechtsbescherming krijgt – in vergelijking tot bijvoorbeeld het burgerlijk recht³⁴ – nog relatief weinig aandacht.

2.3 DE BELANGENORGANISATIE ALS BELANGHEBBENDE

Het startpunt van een beoordeling van de toegang van belangenorganisaties tot de bestuursrechter is zonder twijfel artikel 1:2, derde lid, Awb. Op grond van deze bepaling kunnen belangenorganisaties onder voorwaarden als belanghebbende worden aangeduid. Dat is belangrijk, nu op grond van artikel 8:1 Awb alleen belanghebbenden in beroep kunnen bij de bestuursrechter. Het is best bijzonder dat belangenorganisaties in het Nederlandse bestuursrecht op basis van een wettelijke regeling als belanghebbende kunnen worden aangemerkt. Nederland vervult daarmee in zekere zin een voortrekkersrol. De stap van de ‘klassieke’ appellant die opkomt voor het eigen, individuele belang naar de belangenorganisatie als appellant die opkomt voor de belangen van anderen of zelfs de samenleving als geheel is immers voor best wel wat rechtsstelsels een brug te ver.³⁵ Opvallend is dat artikel 1:2, derde lid, Awb bovendien een algemene regeling betreft en niet beperkt is tot bepaalde deelreinen, rechten of onderwerpen.³⁶ Bovendien worden er geen opvallend hoge eisen gesteld aan belangenorganisaties om als belanghebbende te kunnen worden aangeduid.³⁷ In deze paragraaf zal eerst in vogelvlucht de historische ontwikkeling van het beroepsrecht van belangenorganisaties worden weergegeven. Vervolgens zullen de vereisten uit artikel 1:2, derde lid, Awb een voor een worden afgelopen, om zicht te krijgen op zowel de mogelijkheden als de beperkingen die uit deze bepaling voortvloeien voor de toegang van belangenorganisaties tot de bestuursrechter.

2.3.1 Ontwikkeling

Tot de jaren '70 waren belangenorganisaties in de regel niet-ontvankelijk.³⁸ Zo waren bijvoorbeeld milieuorganisaties als de Vereniging tot Behoud van de Waddenzee en middenstandsorganisaties niet-ontvankelijk in hun beroep.³⁹

³⁴ Zie hfdst. 3 en 4.

³⁵ Zie bijv. hfdst. 6 voor een bespreking van de veel beperktere mogelijkheden voor belangenorganisaties in de Verenigde Staten.

³⁶ Zoals bij *public interest standing* in bijvoorbeeld de Verenigde Staten, maar ook in België wel het geval is.

³⁷ Vgl. bijvoorbeeld met art. 3:305a BW, waarin ruim 20 ontvankelijkheidsvereisten staan opgenomen voor belangenorganisaties.

³⁸ Van Male 1992, p. 55; Van Buuren 1978, p. 112-116 (met een kortdurende uitzondering in de jaren '30; Van Buuren 1978, p. 113).

³⁹ KB 9 januari 1969, AB 1969/444; CBb 25 november 1965, SEW 1965/165.

Met name met betrekking tot milieuorganisaties leidde dit tot kritiek vanuit zowel de wetenschap als de politiek.⁴⁰ Het zou onwenselijk zijn dat bepaalde belangen, zoals het belang van de Waddenzee, niet in een bestuursrechtelijke procedure zou kunnen worden behartigd. Daarom werd bij de behandeling van een aantal bijzondere wetten op het terrein van het omgevingsrecht gepleit voor erkenning van de belanghebbendheid van belangenorganisaties. Zo werd bij de parlementaire behandeling van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (1969) een motie ingediend om in plaats van 'belanghebbende' te spreken van 'belanghebbenden', omdat ook organisaties voor een leefmilieu belanghebbend zouden moeten kunnen zijn.⁴¹ Dit amendement redde het niet, maar een jaar later werd bij de invoering van de Wet inzake de luchtverontreiniging (1970) wel een opening gecreëerd voor belangenorganisaties. De regering vond een beroepsrecht voor 'een ieder' te ver gaan, maar was wel bereid in artikel 85 te regelen dat ook 'ten aanzien van [...] privaatrechtelijke organisaties de belangen met het oog waarop zij in het leven zijn geroepen, als hun belangen [worden] beschouwd'.⁴² Tijdens de mondelinge behandeling lichtte de staatssecretaris toe dat hieraan een vrij ruime reikwijdte toekomt. Zo hoeft het voorkomen of beperken van luchtverontreiniging niet uitsluitend het doel van de belangenorganisatie te zijn, maar moet het doel wel redelijkerwijs binnen het kader van de organisatie vallen. Ook beroepsverenigingen van artsen, biologen of huismoeders zouden er volgens de staatssecretaris onder kunnen vallen, maar 'een organisatie van bridgende huismoeders zou ik er niet toe willen rekenen'.⁴³

Na de Wet inzake de luchtverontreiniging introduceerden ook andere bijzondere regelingen een beroepsrecht voor belangenorganisaties. In artikel 97 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (voorganger van de Wet milieubeheer) komt bijvoorbeeld dezelfde formulering terug.⁴⁴ Omdat bepalingen inzake onder andere beroep ook van toepassing werden verklaard op andere milieuwetten, werden belangenorganisaties binnen een groot deel van het omgevingsrecht ontvankelijk geacht in hun beroepen.

Buiten het omgevingsrecht komt de kwestie voor het eerst op bij de behandeling van het Wetsvoorstel Wet Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob). Daar blijkt het in algemene zin vastleggen van een beroepsrecht voor belangenorganisaties nog een stap te ver. In artikel 7 wordt de belanghebbendheid beperkt tot 'degene die door een beschikking rechtstreeks in zijn belang is getroffen'. Deze beperking leidde in de Kamer tot discussie, zij het (opnieuw) vanuit een omgevingsrechtelijk perspectief. Om te garanderen

40 Van Male 1992, p. 55, onder verwijzing naar het preadvies van Hoogendijk-Deutsch. Zie daarvoor Hoogendijk-Deutsch 1976, p. 35.

41 Van Buuren 1978, p. 62.

42 Zie voor een uitgebreide bespreking Van Buuren 1978, p. 63.

43 *Handelingen II* 1969/70, p. 3959.

44 Voorheen art. 62 (zie *Stb.* 1979, 442), maar door invoeging van een ander hoofdstuk in 1981 zijn de artikelen 62 tot en met 66 vernummerd; *Kamerstukken II* 1979/80, 14818, nr. 8, p. 4.

dat bijvoorbeeld de Vereniging tot Behoud van de Waddenzee als belanghebbende kan kwalificeren, werd voorgesteld om artikel 7 als volgt te amenderen: 'als rechtstreeks in zijn belang getroffen wordt ook aangemerkt de rechtspersoon, die zich de behartiging van belangen, die door de beschikking worden getroffen, in het bijzonder heeft aangetrokken'.⁴⁵ Voor de vaststelling hiervan zouden dan de statuten van de rechtspersoon kunnen worden geraadpleegd.⁴⁶ Uiteindelijk redde het amendement het niet: de vrees overheerste dat het voorstel in de praktijk tot een veel ruimere werking zou leiden waarbij belangenorganisaties hun beroep op politieke argumenten zullen baseren en daarmee bij het verkeerde orgaan aankloppen.⁴⁷ Wel was de minister bereid toe te zeggen dat artikel 7 'buigzaam' en 'ruimhartig' zal worden geïnterpreteerd, omdat in onze gecompliceerde samenleving ruimhartige rechtsbescherming van belang is.⁴⁸ Deze ruime interpretatie is niet expliciet terug te vinden in de memorie van toelichting bij de Wet Arob, maar de Kroon en de Afdeling Rechtspraak ontvangen sindsdien belangenorganisaties in hun beroep als zij door de bestreden beschikking rechtstreeks in een belang worden getroffen dat zij blijkens hun statuten en feitelijke werkzaamheden beogen te behartigen.⁴⁹

In 1994 werd met de invoering van de Awb de belanghebbendheid van belangenorganisaties voor het gehele bestuursrecht geregeld in artikel 1:2, derde lid, Awb. Op basis van deze bepaling wordt de mogelijkheid om als belanghebbende te worden aangemerkt uitgebreid tot rechtspersonen die algemene en collectieve belangen krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. In de memorie van toelichting wordt niet expliciet stilgestaan bij de legitimiteit en ratio van een algemene invoering van het beroepsrecht voor belangenorganisaties voor het gehele bestuursrecht. Ook wordt niet ingegaan op de vraag hoe deze mogelijkheid zich verhoudt tot individuele geschilbeslechting als uitgangspunt van de Awb. Artikel 1:2, derde lid, Awb is kortom zonder slag of stoot en zonder dogmatische onderbouwing ingevoerd, maar betreft 'simpelweg' een codificatie van een beroepsmogelijkheid die – in de woorden van de minister – 'in grote delen van het bestuurs(proces)recht al praktijk' is en bovendien aansluit bij de eisen die in de jurisprudentie worden gesteld aan belangenorganisaties.⁵⁰

Anno 2023 ziet artikel 1:2, derde lid, Awb er nog altijd hetzelfde uit als toen zij werd ingevoerd. Dat betekent overigens niet dat het zich ook al die jaren in rustig vaarwater heeft bevonden. Met name rond de eeuwwisseling liepen de gemoederen hoog op naar aanleiding van het kritische rapport

45 *Kamerstukken II* 1973/74, 11279, nr. 20.

46 *Handelingen II* 1973/74, nr. 11279, p. 4581.

47 *Handelingen II* 1973/74, nr. 11279, p. 4588-4589.

48 *Handelingen II* 1973/74, nr. 11279, p. 4590-4591; Van Kreveld & Scheltema 1976, p. 269.

49 KB 8 september 1975, nr. 16 (*Kerncentrale Borssele*).

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

Bestuur in geding van de werkgroep-Van Kemenade.⁵¹ In dit rapport werd gewaarschuwd voor juridisering van het openbaar bestuur en politisering van de rechtspraak, hetgeen onder andere zou worden veroorzaakt door de (te) ruime mogelijkheden om als belangenorganisatie tegen overheidsbesluiten op te kunnen komen bij de bestuursrechter. In reactie riepen verschillende politici op tot beperking of zelfs afschaffing van het beroepsrecht van (met name) algemene belangenbehartigers. Hun procedures, en vooral die van milieuorganisaties, zouden leiden tot vertragingen, uitstel en afstel bij allerlei grote (infrastructurele) projecten. Zo zocht de VVD-fractie in 2002 steun voor haar initiatiefwetsvoorstel op grond waarvan belangenorganisaties geen beroepsmogelijkheden hebben indien er bij een zaak ook al individuele belanghebbenden zijn en diende toenmalig Kamerlid Rutte in datzelfde jaar een motie in om 'niet direct belanghebbenden' het beroepsrecht te ontnemen, waarbij hij sprak van 'beroepsmatige probleemmakers'.⁵² Uiteindelijk besloot de regering om per 2005 de *actio popularis* (het beroepsrecht voor 'een ieder') binnen het omgevingsrecht af te schaffen, maar het beroepsrecht van belangenorganisaties onaangetast te laten.⁵³ Waar de wetgever artikel 1:2, derde lid, Awb ongewijzigd liet, scherpste de ABRvS in 2008 wel haar jurisprudentie aan met betrekking tot de vereisten van statutaire doelstellingen en feitelijke werkzaamheden voor algemene belangenbehartigers (par. 2.3.6).

In reactie op de recente juridische successen van milieuorganisaties als MOB in de stikstofzaken en Urgenda in de klimaatzaak is het debat in het parlement over de wenselijkheid van procederende belangenorganisaties opnieuw opgeblaaid. Zo stemde in 2023 een Kamermeerderheid voor een motie om nadere representativiteitsvereisten te stellen aan belangenorganisaties die procederen tegen de overheid. Nu deze motie naar haar tekst enkel ziet op het civielrechtelijke artikel 3:305a BW,⁵⁴ heeft deze (vooralsnog) geen gevolgen voor artikel 1:2, derde lid, Awb. Ook voor artikel 3:305a BW zijn de gevolgen vooralsnog beperkt. De minister heeft aangegeven geen uitvoering te geven aan de motie, omdat de representativiteitskwestie ook onderdeel zal uitmaken van de algemene evaluatie van de WAMCA in 2025.⁵⁵ Bovendien benadrukte de minister dat toegang tot de rechter een groot goed is en dat milieuorganisaties een bijzondere positie innemen bij het behartigen van stemloze belangen.

In de ontwikkeling van de belanghebbendheid van belangenorganisaties in het bestuursrecht vallen twee aspecten in het bijzonder op. De eerste is de sterk omgevingsrechtelijke focus op belangenorganisaties. Hoewel artikel 1:2, derde lid, Awb inmiddels onderdeel uitmaakt van het algemene bestuurs-

51 Van Kemenade & Versteden 1997.

52 *Kamerstukken II* 2002/03, 28600, XI, nr. 73; *Kamerstukken II* 2007/08, 31200, nr. 19.

53 Zie hfdst. 4 voor de discussie over deze keuze in de literatuur.

54 Zie hfdst. 4.

55 Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 17 april 2023, met kenmerk 4529729.

procesrecht, betreft zij feitelijk een voortzetting van bijzondere regelingen en jurisprudentie die met name zagen op belangenorganisaties in het omgevingsrecht en meer specifiek op milieuorganisaties. Daarmee lijkt een breder, algemeen perspectief op de rol van belangenorganisaties in het bestuursrecht te ontbreken. Zoals in het vervolg van dit hoofdstuk zal blijken, is het omgevingsrecht nog altijd het primaire terrein waarop belangenorganisaties in het bestuursrecht procederen. Milieuorganisaties hebben daarin per 2001 een beschermde positie, nu het Verdrag van Aarhus, waar zowel Nederland als de Europese Unie partij bij is, de toegang van milieuorganisaties tot de rechter inzake milieuaangelegenheden waarborgt.

Naast de omgevingsrechtelijke focus is opvallend dat nauwelijks is stilgestaan bij de theoretisch-dogmatische inbedding van artikel 1:2, derde lid, Awb in het op individuele geschilbeslechting geënte bestuursprocesrecht. Ook de doelstellingen die ermee moeten worden gediend zijn, zeker in vergelijking met het burgerlijk recht, slechts zeer summierlijk geëxpliciteerd. Bovendien is weinig houvast geboden met betrekking tot de invulling van kernconcepten als algemene en collectieve belangen. In de kern is weliswaar duidelijk dat artikel 1:2, derde lid, Awb moet bijdragen aan efficiënte en effectieve bescherming van belangen van groepen en stemloze belangen, maar wat dat precies omvat blijft op veel punten onduidelijk. In hoofdstuk 4 zal blijken dat er in de literatuur (soms expliciet, maar veelal impliciet) verschillende uitgangspunten en benaderingen bestaan om invulling te geven aan het beroepsrecht voor belangenorganisaties. In het vervolg van deze paragraaf zullen de verschillende vereisten met betrekking tot de belanghebbendheid worden afgelopen.

2.3.2 Belanghebbendheid

Op grond van artikel 8:1 Awb kunnen enkel belanghebbenden een bestuursrechtelijke procedure initiëren.⁵⁶ Daarmee is belanghebbendheid een belangrijke eerste drempel voor de toegang tot de bestuursrechter en dus een belangrijk aspect van de effectiviteit van procederende belangenorganisaties. Belanghebbendheid is in algemene zin geregeld in artikel 1:2 Awb. Het eerste lid bepaalt dat onder belanghebbende wordt verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Dit is verder uitgewerkt in de jurisprudentie, op basis waarvan het belang objectief bepaalbaar, persoonlijk, eigen, rechtstreeks geraakt en actueel moet zijn. Belanghebbenden op basis van artikel 1:2, eerste lid, Awb zijn kortom de ‘klassieke’ individuele belanghebbenden die opkomen

56 Zie voor een uitzondering in het omgevingsrecht naar aanleiding van het *Varkens in Nood*-arrest ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, op basis waarvan ook niet-belanghebbenden toegang hebben tot de bestuursrechter.

voor hun eigen belangen.⁵⁷ Nu belangenorganisaties in de zin van dit onderzoek niet opkomen voor de eigen belangen,⁵⁸ maar voor collectieve of algemene belangen, kunnen zij niet als belanghebbenden worden aangeduid op basis van het eerste lid.⁵⁹ Het derde lid biedt uitkomst en betreft een uitbreiding op het eerste lid, zodat ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede worden beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

In deze paragraaf worden de verschillende vereisten van artikel 1:2, derde lid, Awb uitgelicht en de toepassing ervan in de jurisprudentie besproken. Hierbij zal blijken dat in de rechtspraktijk en literatuur het omgevingsrecht sterk oververtegenwoordigd is en verreweg de meeste aandacht uitgaat naar milieuorganisaties. Nu dit proefschrift niet is afgebakend tot milieuorganisaties, maar juist belangenorganisaties in algemene zin betreft, ligt het niet voor de hand om zeer gedetailleerd en uitvoerig in te gaan op vraagstukken die specifiek zien op milieuorganisaties. Dat zou qua omvang waarschijnlijk nóg een proefschrift opleveren en bovendien grotendeels een herhaling van zetten opleveren (er is immers al veel geschreven over de belanghebbendheid van milieuorganisaties). Ik beperk mij daarom tot hoofdlijnen en licht de aspecten uit die ook vanuit een algemener perspectief relevant zijn.

2.3.3 Rechtspersoonlijkheid

Het eerste vereiste uit artikel 1:2, derde lid, Awb betreft rechtspersoonlijkheid. Dat betekent dat een belangenorganisatie een stichting of vereniging (al dan niet met beperkte rechtsbevoegdheid) moet zijn om toegang tot de bestuursrechter te kunnen krijgen.⁶⁰ De ratio achter het vereiste van rechtspersoonlijkheid is volgens de memorie van toelichting gelegen in het idee dat een organisatie kenbaar moet zijn in het rechtsverkeer: 'de rechtszekerheid vereist dat alle betrokkenen, waaronder het bestuur, moeten kunnen weten met wie zij van doen hebben'.⁶¹ Hoewel het vereiste in de meeste gevallen vrij *straightforward* is in termen van toepassing, blijkt deze moeilijker toepasbaar als het

57 Ook individuen kunnen op basis van art. 1:2 lid 1 Awb niet opkomen voor collectieve of algemene belangen, zie bijv. ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1990.

58 Belangenorganisaties kunnen, net als individuele burgers of bedrijven, wel op basis van lid 1 kwalificeren als belanghebbende als hun eigen belang in het geding is, bijvoorbeeld als hun subsidieaanvraag wordt afgewezen of als zij als eigenaar van een pand worden geconfronteerd met een onwettige bestemmingsplanwijziging.

59 Zie voor uitzonderingen par. 2.3.3.3.

60 In theorie zijn andere rechtsvormen niet uitgesloten, maar een besloten vennootschap (B.V.) en naamloze vennootschap (N.V.) zullen in de regel procederen over hun eigen belangen en daarmee onder de 'klassieke' belanghebbende van art. 1:2 lid 1 Awb vallen.

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

gaat om de vraag in hoeverre lossere, meer fluïde of *ad-hoc*samenwerkingsverbanden kwalificeren als een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid (informele vereniging).

2.3.3.1 Stichting en vereniging

Het gaat bij belangenorganisaties in de zin van artikel 1:2, derde lid, Awb in de praktijk om stichtingen en verenigingen (eventueel met beperkte rechtsbevoegdheid). Dit zijn immers bij uitstek de rechtsvormen die algemene en collectieve belangen beogen te behartigen. De stichting is de rechtsvorm die typisch bedoeld is voor ideële doelstellingen en de vereniging voor de gezamenlijke ontplooiing van maatschappelijke activiteiten. Een stichting heeft wel een bestuur, maar geen leden.⁶² Een vereniging heeft wel leden, die vervolgens het bestuur kiezen. Uit dit verschil in organisatievorm volgt de aanname dat verenigingen een meer democratisch karakter hebben dan stichtingen (hfdst. 4).

Voor de meeste belangenorganisaties zal het vereiste van rechtspersoonlijkheid geen probleem zijn, zeker niet als zij toch al een stichting of vereniging zijn voordat ze überhaupt beslissen om de gang naar de rechter in te zetten. Er gaan immers best wel wat voordelen gepaard met het zijn van stichting of vereniging, bijvoorbeeld met betrekking tot aansprakelijkheid, kenbaarheid, belastingen, het verrichten van rechtshandelingen en het aanvragen van subsidies en vergunningen. Dergelijke voordelen zullen voor de grote, geprofessionaliseerde, gemobiliseerde en 'duurzame' belangenorganisaties in de regel makkelijk opwegen tegen de kosten van oprichting bij de notaris.⁶³ Voor hen zal het vereiste van rechtspersoonlijkheid dus geen barrière opwerpen. Er zijn echter ook tal van belangenorganisaties die niet zijn opgericht bij de notaris, bijvoorbeeld omdat ze in alle snelheid *ad hoc* zijn opgericht naar aanleiding van een specifieke gebeurtenis of omdat het relatief kleinschalige, losse of informele samenwerkingsverbanden betreffen.⁶⁴ Willen zij toegang krijgen tot de bestuursrechter, dan zullen zij moeten kwalificeren als vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid.

2.3.3.2 Vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid

Blijkens de memorie van toelichting voldoen ook verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid (informele verenigingen)⁶⁵ aan het vereiste van rechtspers-

⁶² Uiteraard kan een stichting wel donateurs hebben.

⁶³ Afhankelijk van de notaris en de complexiteit van de stichting kost oprichting van een stichting of vereniging tussen de €400 en €1000 aan notariskosten en ongeveer €50 aan inschrijfkosten bij de Kamer van Koophandel; kvk.nl/informatiebank/de-stichting/.

⁶⁴ Zie hfdst. 5.

⁶⁵ Zoals bedoeld in art. 2:26 BW.

soonlijkheid. Om als zodanig te kwalificeren, moeten deze belangenorganisaties voldoende herkenbaar zijn in het rechtsverkeer:

‘Indien zich echter een spontaan georganiseerde actiegroep aandient, die niet als vereniging is georganiseerd, kan een dergelijke – ongestructureerde – actiegroep als zodanig niet als belanghebbende in de zin van de Awb optreden. Daarvoor bestaat in het rechtsverkeer goede reden. De rechtszekerheid vereist dat alle betrokkenen, waaronder het bestuur, moeten kunnen weten met wie zij van doen hebben.’⁶⁶

Om als vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid te kunnen worden aangemerkt, moet blijkens vaste rechtspraak aan drie cumulatieve criteria zijn voldaan: 1) er moet een ledenbestand zijn, 2) het moet gaan om een organisatorisch verband dat is opgericht voor een bepaald doel, zodat sprake moet zijn van regelmatige ledenvergaderingen, een bestuur en een samenwerking die op enige continuïteit is gericht, en 3) de organisatie dient als eenheid deel te nemen aan het rechtsverkeer.⁶⁷ Een analyse van de toepassing van deze criteria laat zien dat er, in de woorden van Adriaanse, best een aantal ‘juridische voetangels en klemmen [...] gestrooid liggen op het pad van rechtzoekende buurtgroepen etc.’⁶⁸

Neem bijvoorbeeld het vereiste van een ledenbestand. De ABRvS hanteert als indicatoren voor het bestaan hiervan of wordt beschikt over een ledenadministratie en of contributie wordt geheven.⁶⁹ Wat precies als ledenadministratie te gelden heeft, is echter niet helemaal duidelijk en lijkt casuïstisch te worden toegepast. Zo is het Comité Behoud Havezate Heeckeren, dat opkomt voor het monumentale karakter van een koetshuis, geen belanghebbende bij de vrijstelling en bouwvergunning voor acht zorgappartementen in het koetshuis, omdat een lijst met personen die het Comité ondersteunen niet voldoende wordt geacht om van een ledenadministratie te kunnen spreken.⁷⁰ In het geval van Tegen Wind Geldermalsen zijn 250 personen die zich door ondertekening van een formulier hebben gecommitteerd aan haar doelstelling wel voldoende.⁷¹ Hetzelfde geldt voor de indicator van contributie. Zo blijkt het per eenmalige brief oproepen aan bewoners om een eenmalige financiële bijdrage te leveren van € 35 om in de kosten te voorzien van de beroepsprocedure niet genoeg om te spreken van contributie.⁷² Het Comité Woonboten Prinsengracht, dat nauwelijks onkosten maakt en daarom geen aanleiding ziet om contributie te heffen, kan daarentegen wel worden aangemerkt als een vereni-

⁶⁶ *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 35.

⁶⁷ ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6406.

⁶⁸ ABRvS 28 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ5717, *Gst.* 2006/31, m.nt. W.P. Adriaanse.

⁶⁹ ABRvS 5 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO0208.

⁷⁰ ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6406.

⁷¹ ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1838.

⁷² ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2141.

ging met beperkte rechtsbevoegdheid.⁷³ In laatstgenoemde zaak benadrukt de ABRvS dat ledenadministratie en contributie weliswaar indicaties zijn, maar geen vereisten zijn voor de aanwezigheid van een ledenbestand. Er *kan* dus soepel mee worden omgegaan, zoals onder andere blijkt uit een procedure van Modelvliegclub VCM.⁷⁴ In deze procedure overweegt de ABRvS dat sprake is van een ledenbestand, omdat deelname aan modelvliegen enkel openstaat voor degenen die worden voorgedragen en dat VCM de luchtverkeersleiding een lijst verstrekt met personen die gerechtigd zijn om te vliegen. Er wordt weliswaar geen contributie geheven, maar de aan de activiteiten verbonden kosten worden hoofdelijk omgeslagen.⁷⁵

De casuïstische aard van de jurisprudentie rondom verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid maakt het lastig om te voorspellen wanneer een actiegroep, buurtcomité of samenwerkingsverband nu precies wel of niet als belanghebbende zal worden aangemerkt. De vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid heeft dan weliswaar het voordeel dat zij gratis en aan de keukentafel kan worden opgericht, maar een strikte toepassing van de criteria vergt toch wel enig juridisch inzicht. Ook in termen van organisatie- en/of documentatievermogen wordt er wel iets gevraagd van verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid. Zo leidt de ABRvS het bestaan van een informele vereniging bijvoorbeeld af uit statuten, reglementen of verklaringen ondersteund met bewijsstukken, zoals jaarrekeningen of verslagen van ledenvergaderingen.⁷⁶

De vraag rijst in hoeverre in alle gevallen écht aan alle criteria moet worden voldaan om de door de wetgever verlangde herkenbaarheid in het rechtsverkeer te kunnen garanderen. Zo zijn er voorbeelden van belangenorganisaties die wel degelijk bekend zijn bij het bestuursorgaan, daar zelfs financiële bijdragen van ontvangen, maar toch niet-ontvankelijk zijn omdat zij niet herkenbaar zouden zijn in het rechtsverkeer. Illustratief zijn twee procedures over burgerinitiatieven, waarin het enkele feit dat zij een financiële bijdrage vanuit hun gemeenten ontvangen onvoldoende wordt geacht om te kunnen spreken van contributie. Zo kwalificeert Bewonersorganisatie Minervaplein, betrokken bij het groenbeheer, een veilige leefomgeving en verkeerszaken rondom een school, niet als vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid, onder meer omdat zij volledig afhankelijk is van de jaarlijkse financiële bijdrage van de gemeente.⁷⁷ Om vergelijkbare redenen is een werkgroep die activiteiten onderneemt ten behoeve van het wijkbeheer, die niet over andere financiële

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

74 ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1646.

75 Zie voor een analyse van alle criteria voor een informele vereniging in deze procedure de annotatie van T. Groot bij ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:213, AB 2020/137.

76 Zie voor een overzicht en bespreking de annotatie van T. Groot bij ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:213, AB 2020/137.

77 Rb. Utrecht 23 september 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BK8269.

middelen in de vorm van contributie of andere financiële bijdragen beschikt dan een financiële bijdrage van de gemeente, geen belanghebbende.⁷⁸

In dat soort gevallen, waarin al sprake is van een duidelijke relatie tussen bestuursorgaan en belangenorganisatie (bijvoorbeeld via het verstrekken van financiële vergoedingen aan een bepaalde organisatie of door het voeren van overleggen met een bepaalde organisatie) staat het wettelijke vereiste van rechtspersoonlijkheid in zekere zin in de weg aan het realiseren van de doelstelling achter dit vereiste (namelijk toegang tot de bestuursrechter voor in het rechtsverkeer herkenbare entiteiten) en de doelstelling achter artikel 1:2, derde lid, Awb (namelijk effectieve en efficiënte rechtsbescherming). Om te illustreren dat ook de ABRvS zelf wel eens lijkt te worstelen met het vereiste van rechtspersoonlijkheid, wordt in de volgende paragraaf wat uitgebreider stilgestaan bij de casus van een Facebookactiegroep die strikt genomen niet voldoet aan de vereisten voor vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid, maar desalniettemin kenbaar wordt geacht in het rechtsverkeer.

2.3.3.3 *Andere entiteiten: de Facebookactiegroep als belanghebbende?*

De procedure waarin de vraag speelt of een Facebookactiegroep die opkomt voor de belangen van surfers kan worden aangemerkt als belanghebbende betreft een bestemmingsplan dat voorziet in de transformatie van een voormalige zeearm van de Noordzee tot een eilandenarchipel met ruimte voor onder andere recreatieverblijven, detailhandel en horeca.⁷⁹ De Facebookactiegroep vreest onder andere voor de gevolgen van het plan voor de windcondities van het surfgebied, de beschikbare parkeerplekken voor surfers en de toegankelijkheid van het surfstrand. De ABRvS moet van verschillende belangenorganisaties beoordelen of zij als belanghebbende kunnen worden aangemerkt. Voor bijvoorbeeld de Vereniging tot Behoud Natuurmonumenten in Nederland en de Vereniging Zeeuwse Milieufederatie levert dit geen problemen op: zij kwalificeren zonder twijfel als rechtspersonen in de zin van artikel 1:2, derde lid, Awb. Voor de Facebookactiegroep Save our Surfspot/Brouwerseiland NEE ligt dat anders. Zij heeft volgens de ABRvS geen rechtspersoonlijkheid en kan dus ook niet worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, derde lid, Awb.⁸⁰

Normaliter zou een dergelijke overweging leiden tot niet-ontvankelijkheid, zoals in de hiervoor aangehaalde voorbeelden. In het geval van de Facebookactiegroep gebeurt er echter iets opmerkelijks. De ABRvS oordeelt dat de Facebookactiegroep wél als belanghebbende kan worden aangemerkt op grond

⁷⁸ ABRvS 29 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ4043.

⁷⁹ ABRvS 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1399.

⁸⁰ Opvallend is dat de ABRvS niet expliciet de vereisten afloopt voor een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid, maar gelijk constateert dat de Facebookactiegroep geen rechtspersoonlijkheid heeft.

van artikel 1:2, *eerste* lid, Awb. Zij overweegt hiertoe dat onder de woorden ‘degene wiens’ uit artikel 1:2, eerste lid, Awb ook ‘andere entiteiten’ dan rechtspersonen kunnen vallen, mits zij herkenbaar zijn in het rechtsverkeer. Volgens de ABRvS is de Facebookactiegroep inderdaad als entiteit herkenbaar in het rechtsverkeer en dus belanghebbende bij het bestemmingsplan. Daartoe overweegt de bestuursrechter als volgt:

‘Uit de stukken die de Actiegroep heeft ingezonden en het verhandelde ter zitting volgt dat de Actiegroep een samenwerkingsverband is van personen die eenzelfde doel nastreven. De Actiegroep presenteert zich naar buiten als een eenheid, met name via haar facebookpagina en door middel van collectieve acties. De beslissingen van de Actiegroep worden genomen door een kerngroep van vijf leden die fungeert als bestuur. De Actiegroep is verder gevormd rondom de facebookpagina met acht kernleden. Voor het overige kunnen leden van de facebookgroep kennisnemen van de informatie op de facebookpagina. Verder heeft de Actiegroep verscheidene activiteiten georganiseerd, waaronder een demonstratie voor het behoud van de surflocatie en de verkoop van promotiemateriaal om de kosten van de groep te dekken. Ook heeft de Actiegroep deelgenomen aan inspraak en overleg over Brouwerseiland; hierbij is de Actiegroep door het bevoegd gezag uitgenodigd om deel te nemen aan inspraak en overleg over Brouwerseiland. Onder deze omstandigheden is de Actiegroep naar het oordeel van de Afdeling als entiteit herkenbaar in het rechtsverkeer.’⁸¹

Hiermee merkt de ABRvS een belangenorganisatie die een collectief of algemeen belang behartigt aan als ‘andere entiteit’ in de zin van artikel 1:2, eerste lid, Awb en laat zij daarmee feitelijk een belangenorganisatie binnen die strikt genomen niet voldoet aan artikel 1:2, derde lid, Awb.⁸² Onduidelijk is in hoeverre deze uitspraak daadwerkelijk de toegang tot de bestuursrechter in algemene zin verruimt. Annotator Groot lijkt er in ieder geval een bredere lijn in te zien:

‘De Afdeling laat in het geval van de Actiegroep het klassieke criterium van “herkenbaar in het rechtsverkeer” mijns inziens terecht mee-evolueren in het digitale tijdperk van internet en social media. Het ziet ernaar uit dat de Afdeling de toch wat klassieke eisen van het hebben van een formele bestuursstructuur, reglement, statuten en/of een ledenbestand moderniseert om een club als de Actiegroep, de hobbel van belanghebbendheid te laten nemen.’⁸³

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

82 Een dergelijke redenering is slechts een paar keer eerder voorbijgekomen. Zo oordeelde de ABRvS in 2008 of Recyle Netwerk, een coalitie van (milieu)organisaties, bij gebrek aan rechtspersoonlijkheid zou kunnen kwalificeren als ‘andere entiteit’: ABRvS 22 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG1144. In 2011 werd Zorg in Duizel, die pas drie maanden na afloop van de (rechtstreekse) beroepstermijn werd opgericht en ingeschreven bij de Kamer van Koophandel, aangemerkt als ‘andere entiteit’: ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5687.

83 ABRvS 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1399, AB 2019/326, m.nt. T. Groot.

De ABRvS zelf verwijst in haar overwegingen naar een ander voorbeeld, dat zich mijns inziens niet laat vergelijken met de Facebookactiegroep, omdat het gaat om een belangenorganisatie die opkomt voor het *eigen* belang. Zo oordeelde de ABRvS dat Occupy Rotterdam belanghebbende is bij de tegen haar gerichte besluiten over beëindiging van haar demonstratie op het bordes van het WTC-gebouw aan het Beursplein, waar demonstranten een tentenkamp hadden opgezet.⁸⁴ In bezwaar was geoordeeld dat Occupy Rotterdam geen belanghebbende is vanwege het ontbreken van rechtspersoonlijkheid. De ABRvS oordeelt echter dat onder de woorden 'degene wiens' uit artikel 1:2, eerste lid, Awb ook andere entiteiten belanghebbende kunnen zijn. In de memorie van toelichting bij deze bepaling staat immers dat belanghebbendheid op basis van het eerste lid niet beperkt is tot natuurlijke personen en rechtspersonen.⁸⁵ Nu het ook voor andere entiteiten mogelijk kan zijn om bijvoorbeeld een vergunning of subsidie aan te vragen, zoals vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid, maatschappen en doelvermogens, moeten zij ook als belanghebbende kunnen worden aangemerkt in procedures daarover. Nu de brieven van de burgemeester van Rotterdam gericht zijn aan Occupy Rotterdam, lijkt het mij in lijn met de redenering uit de memorie van toelichting om Occupy Rotterdam als 'andere entiteit' als belanghebbende aan te duiden op grond van artikel 1:2, eerste lid, Awb. Occupy Rotterdam heeft immers een eigen belang bij het mogen voortzetten van de door haar georganiseerde demonstratie.

Ondanks dat bij de Facebookactiegroep sprake is van een andere situatie, namelijk een belangenorganisatie die opkomt voor een bovenindividueel belang, benoemt de ABRvS dat niet en verwijst zij in haar uitspraak expliciet naar de *Occupy Rotterdam*-uitspraak. Daarmee wordt een fundamenteel verschil tussen belanghebbendheid op grond van het eerste lid respectievelijk belanghebbendheid op grond van het derde lid miskend en wordt een belangenorganisatie die niet voldoet aan de vereisten uit het derde lid 'via een achterdeur' alsnog binnengehaald via het (daarvoor niet bedoelde) eerste lid. De reden daarvoor lijkt te liggen in het gegeven dat rechtspersoonlijkheid wordt vereist met het oog op herkenbaarheid in het rechtsverkeer, maar dat de criteria voor vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid op dat punt soms hun doel voorbij kunnen schieten. De ABRvS komt immers tot het oordeel dat de Facebookactiegroep als entiteit herkenbaar is in het rechtsverkeer. Anders gezegd: als de ratio achter de vereisten voor verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid herkenbaarheid in het rechtsverkeer is, dan is het wel vreemd dat een belangenorganisatie niet aan deze vereisten voldoet, maar tóch als 'andere entiteit' wel herkenbaar is in het rechtsverkeer. Vermoedelijk moet deze uitspraak worden begrepen als een behoefte van de bestuursrechter om in bepaalde gevallen ook moderne, lossere samenwerkingsverbanden toegang te kunnen

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

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

verschaffen tot de bestuursrechter. Feit is immers dat de wijze waarop mensen zich organiseren aan verandering onderhevig is en dat indicatoren als lidmaatschap en contributie niet naadloos passen op moderne organisatievormen als burgerinitiatieven, Facebookgroepen of crowdfundingacties.⁸⁶

2.3.3.4 Tijdstip van het ontstaan van rechtspersoonlijkheid

Een vraag die vooral speelt bij *ad-hoc*organisaties die naar aanleiding van een specifiek besluit worden opgericht, betreft het tijdstip van het ontstaan van rechtspersoonlijkheid. Vaste jurisprudentie is dat een belangenorganisatie nog geen rechtspersoonlijkheid hoeft te hebben ten tijde van het primaire besluit, maar dat zij uiterlijk rechtspersoonlijkheid moet hebben verkregen op de laatste dag van de bezwaartermijn.⁸⁷ Hiervoor baseert de ABRvS zich op de jurisprudentie voor belanghebbendheid onder het eerste lid, waarbij volgens vaste rechtspraak wordt voldaan aan het belangvereiste als het belang weliswaar nog niet bestond ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, maar wel tijdens de bezwaartermijn. De ABRvS ziet geen reden om onderscheid te maken tussen natuurlijke en rechtspersonen.⁸⁸ Tijdens de beroepstermijn kan geen belanghebbendheid meer ontstaan, tenzij sprake is van rechtstreeks beroep. Vanuit het perspectief van rechtszekerheid is dit een logisch vereiste, omdat uiterlijk in de bezwaarfase de betrokken actoren zullen moeten weten met wie men te maken heeft.

Tegelijkertijd kan tijdige oprichting bij belangenorganisaties vanuit het oogpunt van effectiviteit wel een uitdaging blijken. Als de reden waarom personen zich willen verenigen juist gelegen is in en dus pas ontstaat naar aanleiding van het bestreden besluit, dan dringt de tijd: binnen de bezwaartermijn van zes weken moet men dan immers op de hoogte geraken van het besluit, contact met elkaar opnemen, de belangen bundelen, een organisatiestructuur bedenken, langs de notaris (of minimaal voldoen aan de vereisten voor een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid) en daarna als collectief in bezwaar. Als mensen elkaar gemakkelijk weten te vinden via al bestaande structuren (zoals een vereniging van eigenaren of een buurtvereniging) dan kunnen een stuk sneller knopen worden doorgehakt en actie worden ondernomen dan in situaties waarin het besef deel uit te maken van een groep nog moet ontstaan *nadat* een besluit is genomen dat de belangen van deze groep raakt. Gezien de korte bezwaartermijn moet een dergelijke groep zich dan vlug weten te mobiliseren. Zo was de Vereniging voor Behoud Oude Bomen niet-ontvankelijk in haar beroep tegen onder andere een kapvergunning, omdat

⁸⁶ Zie hfdst. 5 en 7.

⁸⁷ ABRvS 28 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ5717; ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:602.

⁸⁸ Zie hierover uitgebreider de annotatie van W.P. Adriaanse bij ABRvS 28 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ5717, *Gst.* 2006/31.

de oprichting op het relevante tijdstip nog niet compleet was: er bestond nog discussie over de bevoegdheidsverdeling en de doelstelling.⁸⁹

Hierbij doet zich een verschil voor tussen collectieve en algemene belangen. Bij een collectief belang kan, indien de rechtspersoonlijkheid niet snel genoeg wordt gerealiseerd, in de regel relatief eenvoudig worden teruggevallen op de belanghebbendheid van individuele leden en zo alsnog een bestuursrechtelijke procedure tegen het bestreden besluit worden gestart (zie hieronder). Voor algemene belangen geldt echter dat de bescherming ervan volledig afhankelijk is van het bestaan van een rechtspersoon, omdat in de regel geen individuele belanghebbenden zijn aan te wijzen.⁹⁰

2.3.3.5 Terugvallen op belanghebbendheid individueel 'lid'

Waar niet wordt voldaan aan het vereiste van rechtspersoonlijkheid, kan eventueel worden teruggevallen op de belanghebbendheid van individuele leden (of in de woorden van Groot: een beroep dat wordt toegerekend aan de individuele leden).⁹¹ In de bestuursrechtspraak lijkt hier in de regel pragmatisch mee om te worden gegaan. Zo is in de procedure van de Vereniging tot Behoud van het Westerdok (die niet als vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid blijkt te kwalificeren) een individueel lid wel belanghebbende. Dit individuele lid had het beroepschrift namens de 'vereniging' getekend en ter zitting verklaard tevens te hebben beoogd op eigen naam beroep in te stellen.⁹² Hetzelfde geldt voor de procedure van 'Stop Gas in Loon', die de ABRvS behandelt als een groep natuurlijke personen die als individuele belanghebbenden beroep hebben ingesteld en zichzelf aanduiden met de term 'Stop Gas in Loon'.⁹³ In de procedure van de Vereniging van Deelgenoten Texel laat de ABRvS zelfs buiten beschouwing of zij kwalificeert als een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid, nu duidelijk is dat de achterban bestaat uit personen die individueel belanghebbende zijn.⁹⁴

Voor collectieve belangenbehartigers die de belangen bundelen van individuele belanghebbenden vormt het bij gebrek aan rechtspersoonlijkheid toerekenen van het beroep aan de individuele leden een effectieve oplossing. Voor de inhoud van de procedure is immers irrelevant of de belangenorganisatie als procespartij optreedt of één of meerdere individuele leden. Toch blijkt ook weer niet volledig te kunnen worden vertrouwd op deze 'achterdeur'. Zo oordeelt de ABRvS in een procedure van een bewonersgroep dat de door de

89 ABRvS (vzr.) 20 april 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AN6534.

90 Een extra moeilijkheid voor *ad hoc* opgerichte algemene belangenbehartigers is dat zij ook tijdig aan het vereiste van feitelijke werkzaamheden zullen moeten voldoen, nu procedeeclubs worden geweerd; par. 2.3.6.

91 ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:490, AB 2020/172, m.nt. T. Groot.

92 ABRvS 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1646.

93 ABRvS 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048.

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

bewonersgroep genoemde individuele personen evenmin ontvankelijk kunnen worden geacht, nu zij geen zienswijze tegen het ontwerpplan naar voren hebben gebracht en daarmee niet hebben voldaan aan onder andere artikel 6:13 Awb.⁹⁵ De niet-ontvankelijkheid van de bewonersgroep is volgens de ABRvS geen omstandigheid waarin de individuele belanghebbende redelijkerwijs kan worden verweten dat hij niet tijdig zijn zienswijze naar voren heeft gebracht. Wie volledig zeker wil zijn van toegang tot de bestuursrechter doet er dus nog altijd goed aan om – bij twijfel over het bestaan van rechtspersoonlijkheid – minimaal één individueel lid zelf in bezwaar en beroep te laten gaan. Dat is tegelijkertijd een weinig efficiënte route, die afdoet aan de voordelen van collectieve acties onder artikel 1:2, derde lid, Awb en bovendien dubbele kosten met zich mee kan brengen.

2.3.3.6 Rechtspersoonlijkheid: vorm boven inhoud?

Het vereiste van rechtspersoonlijkheid zal in de meeste gevallen geen problemen opleveren. Bij lossere, informelere en/of *ad-hocsamenwerkingsverbanden* werpt het echter wel degelijk een barrière in de toegang tot de rechter. De jurisprudentie is op dit punt wat casuïstisch van aard en laat zien dat er tal van voorbeelden te vinden zijn van actiegroepen, comités en samenwerkingsverbanden die de horde van vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid niet (tijdig) weten te nemen. Dat roept de vraag op in hoeverre strikte toepassing van het vereiste van rechtspersoonlijkheid wel in alle gevallen te rechtvaardigen valt, met het oog op de daarmee te realiseren doelstellingen. Schiet zij in bepaalde gevallen niet haar doel voorbij, bijvoorbeeld als er goede redenen zijn om aan te nemen dat entiteiten wel degelijk kenbaar zijn in het rechtsverkeer (omdat zij als overlegpartner optreden of gefinancierd worden door het bestuursorgaan) of als ze ertoe bijdraagt dat er ook individueel moet worden geprocedeerd, terwijl (duidelijk) sprake is van een bundeling van individuele belanghebbenden (waarbij kenbaarheid in het rechtsverkeer geen issue is)?

Het roept ook de vraag op of concepten als lidmaatschap en contributie nog wel passend zijn in een tijd waarin mensen steeds minder vaak lid worden van organisaties en contributie betalen, maar hun steun steeds vaker betuigen door *likes* en *crowdfunding*. In hoofdstuk 4 zal blijken dat de sociaalwetenschappelijke benadering van belangenorganisaties, juist om dergelijke redenen, meer gericht is op hun inhoud en doelstellingen dan op hun (rechts)vorm. In hoofdstuk 7 zullen voorstellen voor de toekomst worden gedaan. Voor hier beperk ik mij tot de constatering dat de relatief goed georganiseerde, relatief vermogende en relatief duurzame samenwerkingsverbanden vaak prima uit de voeten zullen kunnen met een vereiste van rechtspersoonlijkheid, maar dat het kan wringen bij belangenorganisaties die niet of minder over dergelijke

95 ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7245.

eigenschappen beschikken. Vaak zal het dan gaan om buurtcomités, wijkorganisaties, (kleinschalige) burgerinitiatieven, stuurgroepen, werkgroepen en actiegroepen.

2.3.4 Algemeen of collectief belang

Onder artikel 1:2, derde lid, Awb is het voor belangenorganisaties mogelijk om op te kunnen komen voor algemene en collectieve belangen. De beide typen belangen worden expliciet genoemd in artikel 1:2, derde lid, Awb, maar worden er niet in gedefinieerd en er worden blijkens de wettekst ook geen verschillende vereisten aan gesteld. Toch is het onderscheid tussen de twee typen belangen wel relevant. Het bepaalt immers voor welke soorten belangen belangenorganisaties in rechte kunnen opkomen. Bovendien worden in de rechtspraak wél verschillende eisen gesteld aan belangenorganisaties die opkomen voor algemene belangen respectievelijk collectieve belangen (par. 2.3.6). Ook speelt het onderscheid tussen collectieve en algemene belangen een prominente rol binnen het legitimiteitsdebat (hfdst. 4).

Tot een algemeen geaccepteerde definitie komen van de twee verschillende typen belangen is nog niet zo makkelijk. De wijze waarop verschillende typen belangen worden benaderd, blijkt zowel binnen als tussen de verschillende disciplines te verschillen en ook door de tijd heen aan verandering onderhevig. Daar zal meer uitvoerig op worden ingegaan in hoofdstuk 4, bij de analyse van het legitimiteitsdebat, en in hoofdstuk 7, waar tot een conceptuele afbakening wordt gekomen. Voor het onderhavige hoofdstuk volstaat het om collectieve belangen te definiëren als de gezamenlijke belangen van (bijna) alle leden van een min of meer gesloten groep personen die dezelfde hoedanigheid gemeen hebben, zoals buurtbewoners of werknemers van een bedrijf.⁹⁶ Waar dergelijke groepsbelangen betrekking hebben op individualiseerbare personen, zijn algemene belangen juist niet individualiseerbaar. Zij vormen een facet van ieders bestaan en worden ook wel ‘stemloze belangen’ genoemd, zoals de belangen van het milieu, klimaat, planten en dieren, maar ook bijvoorbeeld belangen van kunst en cultuur, zoals het monumentenbelang.⁹⁷ Het is voor een individu niet mogelijk om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt op basis van een algemeen belang, nu dat individu zich ten aanzien van dat algemene belang niet voldoende persoonlijk zal onderscheiden van de rest van de samenleving.

Waar een collectief belang precies omslaat in een algemeen belang is moeilijk aan te wijzen. Is bijvoorbeeld het fietsbelang een collectief of een algemeen belang? En hoe zit het met het consumentenbelang? Of het belang van ouderen? Om deze reden wordt ook wel gesproken van een gradueel

⁹⁶ Damen e.a. 2016, p. 124; Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 76.

⁹⁷ Damen e.a. 2016, p. 123; De Poorter 2003, p. 117.

onderscheid tussen collectieve en algemene belangen.⁹⁸ Om tot uitdrukking te brengen dat belangenorganisaties eenzijdig opkomen voor de behartiging van een bepaald (deel)belang en niet voor hét algemeen belang, wordt bovendien wel gesproken van ‘ideële belangen’ in plaats van algemene belangen.⁹⁹ In het onderhavige hoofdstuk wordt echter terminologie uit artikel 1:2, derde lid, Awb gevolgd, om spraakverwarring met het burgerlijk recht te voorkomen. Zoals in hoofdstuk 3 en 4 zal blijken, wordt in artikel 3:305a BW sinds 2020 immers gesproken van ideële vorderingen, maar is de invulling ervan niet helemaal gelijk aan de bestuursrechtelijke benadering.

Uit de jurisprudentie volgt dat de statuten (en bij een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid eventueel ook de feitelijke werkzaamheden) leidend zijn voor de kwalificatie van een belang als collectief of algemeen.¹⁰⁰ Het is overigens ook mogelijk om een dubbele doelstelling te hebben. Daarbij kan worden gedacht aan leefbaarheidsclubs, die opkomen voor een combinatie van de belangen van bewoners in een specifieke buurt en het milieu in die buurt.¹⁰¹ In dat geval loopt de bestuursrechter voor beide soorten belangen de daarvoor geldende vereisten af.¹⁰²

Het is voor een beoordeling van de belanghebbendheid van een belangenorganisatie niet relevant of het collectieve of algemene belang dat de belangenorganisatie behartigt gerechtvaardigd of behartigingswaardig is.¹⁰³ Zo oordeelde de ABRvS dat een belangenorganisatie ten onrechte niet-ontvankelijk is verklaard, omdat het irrelevant is of het tegengaan van de verhuizing van een ziekenhuis een rechtens te respecteren belang zou zijn.¹⁰⁴ De ontvankelijkheidstoets dient zich te beperken tot de vraag of het bestreden besluit het in de statuten neergelegde algemene of collectieve belang aantast. Hieruit wordt afgeleid dat ook eenzijdige of niet-realistische belangen kunnen vallen onder de reikwijdte van artikel 1:2, derde lid, Awb en dat het voor de ontvankelijkheidstoets niet uitmaakt of de belangenbehartiging redelijk kan worden geacht.¹⁰⁵

Tot slot dient te worden opgemerkt dat een collectieve belangenbehartiger in een procedure ook daadwerkelijk moet opkomen voor het groepsbelang en niet slechts de belangen kan behartigen van een individueel lid. Zo kan de Stichting Jonge Balie, die de belangen behartigt en bevordert van de uitoeffe-

98 Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 47; Schlössels 2004, p. 112; De Poorter 2003, p. 118; Schueler 2003, p. 25.

99 Zie bijv. De Poorter 2003, p. 116.

100 De Poorter & Van Heusden 2017, par. 3.1.

101 De Poorter & Van Heusden 2017, par. 3.1.

102 Zie bijv. ABRvS 26 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2067; ABRvS 12 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH6318.

103 Damen e.a. 2016, p. 126.

104 ABRvS 20 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI1203.

105 ABRvS 20 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI1203, AB 2004/278, m.nt. F.R. Vermeer, par. 3.

ning van het beroep van advocaat en procureur niet als collectieve belangenbehartiger worden aangemerkt bij een beschikking gericht tegen een individuele advocaat/stagiaire.¹⁰⁶ Ook de Vereniging van Recreatieondernemers Nederland is geen belanghebbende bij een besluit om een zeedennenbos te vervangen door een open duinlandschap, nu dit slechts twee van haar leden rechtstreeks in hun belangen treft.¹⁰⁷ Dat de Vereniging blijkens haar statuten ook rechtsoverdringen instelt namens één of meer leden om op die manier haar doelstellingen te bereiken, doet daar niet aan af. Collectieve belangenbehartigers die de belangen van een individueel lid in rechte willen behartigen, kunnen dus niet zelf als procespartij optreden, maar hooguit als gemachtigde van het individuele lid (par. 2.5.3).

2.3.5 In het bijzonder behartigen

Op grond van artikel 1:2, derde lid, Awb dient de belangenorganisatie het algemene of collectieve belang *in het bijzonder* te behartigen. Dit betekent dat het om een voldoende specifiek belang moet gaan.¹⁰⁸ De woorden ‘in het bijzonder’ hebben met name tot doel om politieke partijen te weren.¹⁰⁹ Wil een belangenorganisatie toegang hebben tot de bestuursrechter, dan moet zij zich dus inzetten voor één of enkele specifieke collectieve of algemene belangen, maar niet een ‘totaalpakket’ of algemene visie op hoe de samenleving eruit zou moeten zien. Uit de jurisprudentie blijkt dat wat voor een politieke partij geldt, ook geldt voor een daaraan gelieerde rechtspersoon. Zo voldoet de Stichting Ondersteuning Zuid-Hollandse Statenfractie Partij voor de Dieren niet aan het ‘in het bijzonder’-criterium en is zij dus geen belanghebbende bij een vergunning voor het uitvoeren van herstelmaatregelen in twee Natura 2000-gebieden.¹¹⁰

Met de opkomst van *one issue* partijen rijst wel de vraag in hoeverre het ‘in het bijzonder’-criterium ook aan hen kan worden tegengeworpen. Zij zijn tot nu toe in de rechtspraak niet als belanghebbende aangemerkt. Zo is de Klimaatpartij geen belanghebbende op grond van artikel 1:2, derde lid, Awb:

‘Het betoog van De Klimaatpartij dat die jurisprudentië niet op haar van toepassing is omdat zij een zogenoemde “one-issue-partij” is, slaagt niet. Daartoe is alleen al redengevend dat de onderwerpen klimaat, milieu en de daarbij volgens De Klimaatpartij noodzakelijke armoedebestrijding vanwege de veelomvattendheid van die onderwerpen niet kunnen worden aangemerkt als één focuspunt. Dat De

106 ABRvS 17 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX2120.

107 ABRvS 10 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG6403.

108 De Poorter & Van Heusden 2017, par. 3.1.

109 *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 35 (MvT).

110 ABRvS (vzr.) 11 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8735; niet gepubliceerd op rechtspraak.nl, maar wel vindbaar in *JB* 2012/147, m.nt. R.J.N. Schlössels.

Klimaatpartij zich met name voor de genoemde onderwerpen wil inzetten bij de behartiging van het algemeen belang, betekent daarom niet dat zij rechtstreeks in haar belang wordt getroffen door een besluit dat zich daarmee niet zou verdragen.¹¹¹

Uit deze overweging volgt niet helemaal duidelijk of alle *one issue* partijen per definitie niet-ontvankelijk zijn of dat in dit geval doorslaggevend is dat de Klimaatpartij een te brede doelstelling heeft, maar dat in theorie een *one issue* partij met een striktere doelstelling wel belanghebbende zou kunnen zijn. De rechtbank Midden-Nederland hakte in eerste aanleg explicieter de knoop door:

‘De bewuste uitsluiting van politieke partijen als belanghebbende in bestuursrechtelijke procedures door de wetgever is ook op Klimaatpartij van toepassing. Politieke partijen worden immers opgericht om te kunnen deelnemen aan verkiezingen voor zetels in vertegenwoordigende organen die een algemeen belang behartigen. Dat Klimaatpartij zich als een partij met één focuspunt opstelt maakt dit niet anders.’¹¹²

Belangenorganisaties en politieke partijen kunnen weliswaar veel gemeen hebben en er bestaan van oudsher ook nauwe banden tussen bepaalde belangenorganisaties en bepaalde politieke partijen,¹¹³ maar vanuit trias-overwegingen wordt het beroepsrecht van belangenorganisaties dus beperkt tot belangenorganisaties die 1) een specifiek belang behartigen en 2) dat belang niet ook in het politieke proces beogen te behartigen via verkiesbaarheid als politieke partij of daaraan gelieerde organisatie. Een dergelijke redenering is in lijn met de memorie van toelichting, waarmee met de woorden ‘in het bijzonder’ een algehele uitsluiting lijkt te zijn beoogd van de toegang van politieke partijen als algemeenbelangbehartigers tot de bestuursrechter.¹¹⁴

111 ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3833.

112 Rb. Midden-Nederland 15 april 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:1969.

113 Zie hfdst. 5.

114 *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 35 (MvT). Zie ook annotator A.G.A. Nijmeijer bij ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3833, *AB* 2020/4; zie voor een kritischere benadering annotator R.J.N. Schlössels bij ABRvS 11 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8735, *JB* 2012/147, die het gekunsteld vindt ‘om rechtspersonen met een specifieke doelstelling als potentieel “belanghebbende” de pas af te snijden omdat zij direct of indirect politiek actief zijn (en via verkiezingen verantwoording afleggen). De benadering kan bovendien leiden tot nieuwe knelpunten. Stel bijvoorbeeld dat een gevestigde belangenorganisatie (bijv. Greenpeace of ROVER) deel wil nemen aan de verkiezingen en zich – al dan niet via een nauw verwante organisatie – mede zou vormen tot een politieke organisatie. Betekent dit dat de organisatie hierdoor de mogelijkheid verliest om de processuele mogelijkheden van art. 1:2 lid 3 Awb te benutten?’. Mij dunkt dat belanghebbendheid per zaak dient te worden beoordeeld en een belangenorganisatie dan dus inderdaad haar belanghebbendheid kan verliezen. Schlössels stelt verder dat algemeenbelangacties altijd een politiek

2.3.6 Statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden

Dat een belangenorganisatie een collectief of algemeen belang in het bijzonder behartigt, moet blijken uit haar statutaire doelstelling(en) en feitelijke werkzaamheden. Uit de jurisprudentie blijkt dat de vereisten van statutaire doelstellingen en feitelijke werkzaamheden als communicerende vaten met elkaar in verbinding staan.¹¹⁵ Zo kan een breed of algemeen geformuleerde statutaire doelstelling nader worden afgebakend indien deze afbakening kan worden afgeleid uit de feitelijke werkzaamheden.¹¹⁶ Om zogenoemde ‘procedeerclubs’ te weren, worden sinds 2008 strengere eisen gesteld aan algemene belangenbehartigers.¹¹⁷ Zo werd de Stichting Openbare Ruimte niet als belanghebbende aangemerkt, omdat haar statutaire doelstelling veel te ruim is. Schlössels vat deze in zijn annotatie samen als:

‘[...] het opkomen voor algemene belangen in de sfeer van natuur en milieu, duurzaamheid, ruimtelijke ordening en dierenwelzijn op lokaal, nationaal en mondiaal niveau en wel in het belang van “alle levende wezens” en het verrichten van alle verdere handelingen die hiermee “in de ruimste zin” verband houden of hiervoor “bevorderlijk kunnen zijn”’.¹¹⁸

Een ander voorbeeld van een belangenorganisatie met een te ruime doelstelling is de Stichting Leven met de Aarde, die als doelstelling heeft:

‘Het bevorderen van, toezien op en de handhaving van de naleving van regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, natuurwetgeving en milieuwetgeving, de bescherming en het verbeteren van natuur, landschap, ruimtelijke ordening en milieu en het streven naar stilte (het streven naar lawaai-arme situaties) en veiligheid in Nederland en de overige landen van de Europese Unie, het behoud van cultureel erfgoed, het bevorderen van het openbaar vervoer, het streven naar een duurzame samenleving, het oplossen en voorkomen van milieuproblemen en voorts al hetgeen met een en ander rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin des woords.’¹¹⁹

karakter hebben en het onderscheid met (one issue) partijen daardoor überhaupt al wat gekunsteld is. Dit komt uitgebreider ter sprake in hfdst. 4 en 7.

115 Zie voor een uitgebreide bespreking van de jurisprudentie op dit punt De Poorter & Van Heusden 2017, par. 3.1.

116 Zie bijv. ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5108.

117 ABRvS 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD2647; ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3912.

118 ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3912, JB 2008/239, m.nt. R.J.N. Schlössels.

119 ABRvS 2 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK5060 en opnieuw in ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:465. Zie voor meer voorbeelden De Poorter & Van Heusden 2017, par. 3.1.

Sinds 2008 wordt dus strenger gelet op het vereiste van statutaire doelstellingen om belangenorganisaties met te vage of ruime doelstellingen te weren. Het statutaire doel mag niet zo veelomvattend en onvoldoende onderscheidend zijn dat geen sprake is van een rechtstreeks betrokken belang.¹²⁰ In 2011 ontstond even de indruk dat een milieuorganisatie in haar statuten specifieke dier- of plantensoorten zou moeten opnemen om aan het vereiste van voldoende specifieke statutaire doelstellingen te voldoen. De voorzieningenrechter oordeelde toen dat de Moordrechtse Milieuvereniging de Zuidplaspolder geen belanghebbende is, aangezien uit de statuten niet blijkt 'dat zij zich het belang van de bescherming van in de bij voormeld besluit verleende ontheffing genoemde diersoorten heeft aangetrokken'.¹²¹ In 2012 nam de ABRvS met een tweetal uitspraken afstand van deze lijn: 'Een dergelijk vereiste zou leiden tot verdergaande beperkingen [...] dan de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis voor ogen heeft gehad'.¹²²

Waar Damen in 2011 nog vreesde dat de jurisprudentie van de ABRvS met betrekking tot artikel 1:2, derde lid, Awb door een onduidelijke, wisselende toepassing het karakter van een 'flipperkast' begon te krijgen en de rechtszekerheid van belangenorganisaties in het gedrang is, oordelen De Poorter en Van Heusden in 2017 naar aanleiding van een uitgebreid jurisprudentieonderzoek dat inmiddels de grenzen zijn getrokken van wat de bestuursrechter beschouwt als een toelaatbare statutaire doelstelling, maar dat de inkleuring daarvan niet in algemene zin is te beschrijven en dient plaats te vinden aan de hand van indicatoren als de territoriale en functionele begrenzing van de doelstelling.¹²³ De statutaire doelstellingen dienen (in samenhang gezien) functioneel en territoriaal te zijn begrensd.¹²⁴ Illustratief voor de onderlinge samenhang is het oordeel van de ABRvS over de belanghebbendheid van de SlijtersUnie.¹²⁵ De ABRvS overweegt dat de doelstelling van de SlijtersUnie weliswaar in territoriaal opzicht onbegrensd is, maar dat duidelijk is dat de doelstelling in functioneel opzicht beperkt is. Op basis daarvan is de SlijtersUnie belanghebbende op grond van artikel 1:2, derde lid, Awb bij een verzoek tot handhaving. Eenzelfde redenering ging op voor de Fietzersbond en Wandelnet.¹²⁶

Naast het vereiste van statutaire doelstellingen is voor algemene belangenbehartigers ook de eis van feitelijke werkzaamheden in 2008 aangescherpt voor belangenorganisaties die algemene belangen behartigen. Het voorbereiden en voeren van gerechtelijke procedures gelden niet langer als feitelijke werk-

120 ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3912.

121 ABRvS (vzr.) 31 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ0258.

122 ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5108; ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5109.

123 Annotatie van L.J.A. Damen bij ABRvS (vzr.) 31 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ0258, AB 2011/160; De Poorter & Van Heusden 2017, par. 3.1.

124 De Poorter & Van Heusden 2017, par. 3.1.

125 ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3453.

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

zaamheden.¹²⁷ Zo moeten belangenorganisaties die enkel procederen tegen overheidsbesluiten tot doel hebben (de zogenoemde procedeerclubs) buiten de deur worden gehouden. Het doen van onderzoek, het overleggen met burgers, bestuurders en andere belangenorganisaties, het organiseren van bijeenkomsten en acties, het bijhouden van een website, het bijhouden van registers, het verspreiden van geschriften en nieuwsbrieven voldoen bijvoorbeeld wel aan het vereiste van feitelijke werkzaamheden.¹²⁸ In de literatuur werd in eerste instantie geschokt gereageerd op de strengere jurisprudentielijn voor algemene belangenbehartigers. Gevreesd werd dat deze het, in combinatie met de afschaffing van de *actio popularis*, voor milieuorganisaties wel erg moeilijk zou maken om nog naar de bestuursrechter te kunnen. Deze vrees blijkt achteraf grotendeels ongegrond. Belangenorganisaties blijken in de praktijk goed in staat om in te spelen op de strengere criteria: zij zorgen over het algemeen dat hun statutaire doelstellingen adequaat zijn afgebakend en dat zij voldoende feitelijke werkzaamheden verrichten.¹²⁹

Waar de algemene belangenbehartiger door middel van feitelijke werkzaamheden moet laten zien dat zij het geclaimde algemeen belang daadwerkelijk behartigt, hebben collectieve belangenbehartigers wat gemakkelijker toegang tot de bestuursrechter. Zo oordeelt de ABRvS in een procedure van Buurtplatform Randwyck dat voor collectieve belangenbehartigers de enkele bundeling van individuele belangen al geldt als de vereiste feitelijke werkzaamheid.¹³⁰ In het verleden vereiste de Afdeling nog expliciet dat het bij collectieve belangen dient te gaan om een ‘bovenindividueel belang’, oftewel:

‘[...] een aan de statutaire doelstelling ontleend collectief belang, dat door een besluit direct wordt of dreigt te worden aangetast, waarbij het belang los kan worden gezien van dat van individuele leden, en waarvan de behartiging trekken dient te vertonen van behartiging van bovenindividuele belangen’.¹³¹

Het onderscheid tussen belangen van individuele of enkele leden en een bovenindividueel belang valt echter lastig te maken, waardoor de ABRvS in 2006 oordeelde dat ‘een belangenorganisatie die voor het belang van haar leden opkomt, daarmee opkomt voor een collectief belang, tenzij het tegendeel blijkt’.¹³² Hoewel hiermee in eerste instantie niet zozeer de eis van bovenindividueel belang, maar wel de eis van bewijs daarvoor is losgelaten,¹³³ lijkt

127 ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3912.

128 De Poorter & Van Heusden 2017, par. 3.1; overigens lijken ‘incidentele’ feitelijke werkzaamheden niet voldoende, ABRvS 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD2647.

129 Zie bijv. Van Ettekoven 2009, p. 94; De Poorter & Van Heusden 2017, par. 3.

130 ABRvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9672; ABRvS 23 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM8803.

131 ABRvS 25 mei 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT6162, AB 2005/234, m.nt. A. van Hall.

132 ABRvS 23 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY6762; Van Ettekoven 2009, p. 90.

133 De Poorter & Visser 2008, p. 29 e.v.

het er in latere jurisprudentie op dat het vereiste van bovenindividueel belang als zodanig (steeds verder) is losgelaten.¹³⁴ Dit leidt tot steeds meer focus op de bundeling van belangen.

De ABRvS sluit met deze focus op bundeling van belangen naar eigen zeggen aan bij het arrest van de Hoge Raad.¹³⁵ Dat lijkt mij een vergissing die waarschijnlijk is ingegeven door de afwijkende terminologie tussen het bestuursrecht en het burgerlijk recht.¹³⁶ *De Nieuwe Meer* gaat over een milieubelang, wat in het bestuursrecht duidelijk een algemeen belang is. De Hoge Raad spreekt weliswaar van een bundeling, maar dat kan worden verklaard vanuit het gegeven dat het burgerlijk recht – in tegenstelling tot het bestuursrecht – geen volledig los van individuen vast te stellen belang erkent (zie hfdst. 3). Het gaat in *De Nieuwe Meer* kort gezegd om een bundeling van moeilijk te bundelen individuele belangen in plaats van concrete individuele belangen. Daarmee betreft *De Nieuwe Meer* (juist!) een heel andere situatie dan bij de collectieve belangen van een concreet aanwijsbare groep waar deze jurisprudentie van de ABRvS op ziet.

De ABRvS ziet de rechtvaardiging voor collectieve belangenbehartigers in hun bijdrage aan effectieve rechtsbescherming:

‘[...] door haar optreden in rechte een bundeling van rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken individuele belangen tot stand brengt waarmee effectieve rechtsbescherming gediend kan zijn, in vergelijking met het afzonderlijke optreden van een groot aantal individuele natuurlijke personen dat door het bestreden besluit rechtstreeks in hun belangen wordt getroffen’.¹³⁷

Hoewel goed kan worden betoogd dat de effectieve rechtsbescherming gediend is bij bundeling van gelijksoortige individuele krachten (‘samen staat men sterker’), lijkt het argument van de ABRvS eerder te slaan op de rechtseconomische efficiëntie van het bundelen van vergelijkbare bezwaren van een grote groep personen in één juridische actie om vele losse (individuele) procedures te voorkomen. Voor de gebundelde belangen geldt weliswaar niet dat *alle* leden belanghebbende moeten zijn, maar het is ook weer niet voldoende als geen van de leden als belanghebbende kwalificeert. Zo is een vereniging van omwonenden van luchthaven Twente geen belanghebbende bij het bestemmingsplan ‘Luchthavengebied Noord’, omdat de omwonenden op ongeveer 250

134 Van Ettekoven 2009, p. 91.

135 HR 27 juni 1986, ECLI:NL:HR:1986:AD3741, AB 1987/173.

136 Zie hierover ook de verbazing bij o.a. annotator A.T. Marseille bij ABRvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9672, AB 2009/336.

137 Zie bijv. ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6878; ABRvS 8 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3969; ABRvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9672; ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1626; ABRvS 30 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7017; ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3911 (*Stichting Openbare Ruimte*). Met deze formulering sluit de ABRvS uitdrukkelijk aan bij HR 27 juni 1986, ECLI:NL:HR:1986:AD3741 (*De Nieuwe Meer*).

meter afstand wonen, geen zicht hebben op deze gronden en de vereniging niet aannemelijk heeft gemaakt dat de ruimtelijke uitstraling dusdanig is dat de belangen van de bewoners die zij vertegenwoordigt rechtstreeks bij het besluit zijn betrokken.¹³⁸

Overigens kunnen bovenindividuele belangen, ondanks de verschuiving naar bundeling van belangen, nog steeds worden behartigd in het bestuursrecht, maar lijken zij door de bestuursrechter meer als algemeen belang te worden behandeld. Zo werd het belang van de Fietzersbond van oudsher bestempeld als een collectief (bovenindividueel) belang.¹³⁹ Blijkens haar statuten komt zij (onder andere) op voor het belang van de kwaliteit en de veiligheid van het fietsen en ruimte voor de fiets en fietsers. Dit is een voorbeeld van een belang dat het belang van de individuele leden overstijgt. De individuele leden zullen in de meeste gevallen ook niet individueel als belanghebbende kunnen kwalificeren puur op basis van het zijn van fietser (dat is immers niet echt een persoonlijk belang dat iemand onderscheidt van de massa). Desalniettemin kan de Fietzersbond nog steeds als belanghebbende worden aangemerkt, maar moet zij net als een algemene belangenbehartiger wel voldoen aan het vereiste van feitelijke werkzaamheden.¹⁴⁰

2.3.7 Rechtstreeks geraakt belang

Belangenorganisaties die naar de bestuursrechter willen, moeten niet alleen voldoen aan artikel 1:2, derde lid, Awb, maar ook aan het vereiste van een rechtstreeks geraakt belang dat volgt uit artikel 1:2, eerste lid, Awb. Dit vereiste vormde al de achtergrond waartegen enkele van de hierboven besproken vereisten moet worden gezien. Zo moet het algemene of collectieve belang dat de belangenorganisatie behartigt wel *rechtstreeks* worden geraakt door het bestreden besluit, hetgeen moet worden beoordeeld tegen het licht van de doelstellingen en feitelijke werkzaamheden (par. 2.3.6). Het vereiste staat bovendien in de weg aan de behartiging van louter de belangen van een individueel lid. De belangenorganisatie kan dan blijkens de statuten wel de belangen van alle leden behartigen, maar dat belang wordt niet *rechtstreeks* geraakt door een besluit dat enkel het belang van een individueel lid raakt (zie par. 2.3.4). De belangenorganisatie vervult dan eigenlijk meer de functie van rechtsbijstandsverlener. In dat geval kan zij bijvoorbeeld als gemachtigde optreden voor het individu dat op basis van artikel 1:2, eerste lid, Awb opkomt voor zijn eigen belang bij het bestreden besluit. Naast gevallen waarin het de belangenorganisatie expliciet te doen is om het juridisch bijstaan van een individueel lid, zijn er ook gevallen denkbaar waarin de belangenorganisatie

138 ABRvS 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1869.

139 Zie bijv. ABRvS 8 september 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ9953.

140 Bijv. ABRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3727.

een individuele procedure wil aangrijpen om indirect de belangen van de bredere achterban te behartigen. Het is de belangenorganisatie in dat geval niet zozeer te doen om de belangen van dat individuele lid, maar om het bestreden besluit dat symbool staat voor een breder probleem en waarbij de uitspraak in de individuele procedure precedentwerking zal hebben voor vergelijkbare, toekomstige gevallen. Ook in dat geval staat het vereiste van een rechtstreeks belang eraan in de weg dat de belangenorganisatie op grond van artikel 1:2, derde lid, Awb als belanghebbende kan worden aangemerkt.¹⁴¹ Nu deze beperking vooral voortkomt uit de beperking tot het individuele uitvoeringsbesluit als 'toegangsticket' tot de bestuursrechter, zal hier in paragraaf 2.4 uitgebreid bij worden stilgestaan.

2.3.8 Verdrag van Aarhus en de bijzondere positie van milieuorganisaties

Als het gaat om toegang van belangenorganisaties tot de rechter nemen milieuorganisaties een bijzondere positie in. Enerzijds is het beroepsrecht voor belangenorganisaties vooral ingevoerd met het oog op milieuorganisaties als beschermers van stemloze belangen en anderzijds zijn het juist de milieuorganisaties die als algemene belangenbehartigers bij uitstek controversieel zijn (hfdst. 4). Eenzelfde soort dubbele positie hebben milieuorganisaties in procedureel opzicht. De bestuursrechter stelt immers wat hogere ontvankelijkheidsvereisten aan algemene belangenbehartigers (par. 2.3.6) en tegelijkertijd waarborgt het Verdrag betreffende toegang tot de informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: het Verdrag van Aarhus)¹⁴² de toegang van milieuorganisaties tot de rechter inzake milieukwesties. Nu het Verdrag van Aarhus specifiek ziet op milieuorganisaties, wordt in dit algemene onderzoek naar belangenorganisaties niet heel uitvoerig ingegaan op het Verdrag van Aarhus. Tegelijkertijd moet het niet onvermeld blijven, juist omdat milieuorganisaties in het Nederlandse bestuursprocesrecht een oververtegenwoordigde positie innemen en daarmee van groot belang zijn voor de rechtspraak en het debat in de literatuur (hfdst. 4).

Het Verdrag van Aarhus trad in werking op 30 oktober 2001 en betreft een verdrag van de Europese economische commissie van de Verenigde Naties, waar Nederland partij bij is en sinds 17 februari 2005 ook de Europese Unie (EU). Het Verdrag van Aarhus creëert procedurele rechten, onder andere door een ruime toegang tot de rechter te bevorderen voor milieuorganisaties. Daarvoor is met name artikel 9 relevant.¹⁴³ Tegelijkertijd schrijft Aarhus niet speci-

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

142 Verdrag betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden; *Trb.* 2001, 73.

143 Van Wolferen & Eliaonionio 2020, p. 154; Weaver 2018, p. 208.

fiek voor hoe deze toegang eruit dient te zien en laat het ruimte voor de verschillende procesrechtelijke stelsels van lidstaten. Niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van het nationaal recht, worden in ieder geval geacht voldoende belang te hebben in de zin van artikel 2, vijfde lid, Verdrag van Aarhus.¹⁴⁴ Voor de kwalificatie van milieuorganisatie kan blijkens de *Implementation Guide* onder andere worden gekeken naar de statuten dan wel werkzaamheden van de organisatie.¹⁴⁵ Wat betreft de nationale vereisten geldt dat de ruimte hiervoor wordt begrensd door het doel van het Verdrag van Aarhus, waarbij het erom gaat dat 'effective judicial mechanisms should be accessible to the public, including organizations, so that its legitimate interests are protected and the law is enforced'.¹⁴⁶ Niet enkel de juridische mogelijkheden zoals vastgelegd in de wet, maar ook de toepassing hiervan in de praktijk is relevant.¹⁴⁷ Beperkingen in de rechtsbescherming mogen niet de doeltreffendheid van de procedure aantasten.¹⁴⁸ Zij moeten in overeenstemming zijn met de beginselen van het Verdrag van Aarhus, zoals non-discriminatie en het vermijden van technische en financiële belemmeringen, en mogen bovendien niet politiek gemotiveerd of te belastend zijn.¹⁴⁹

Nu Nederland al voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Aarhus een behoorlijk ruime toegang tot de bestuursrechter had gerealiseerd voor milieuorganisaties, was het lange tijd de vraag of het Verdrag van Aarhus Nederland überhaupt tot aanpassing verplicht. Artikel 1:2, derde lid, Awb leek met andere woorden Aarhus-*proof*. Zeer recentelijk oordeelde het HvJ EU in een prejudiciële procedure echter dat de verplichting om een zienswijze in te dienen tegen een ontwerpbesluit alvorens tegen het besluit in beroep te kunnen bij de bestuursrechter een te hoge belemmering vormt voor milieuorganisaties.¹⁵⁰ Een niet-gouvernementele organisatie (ngo) die behoort tot het betrokken publiek in de zin van artikel 2, vijfde lid, van het Verdrag van Aarhus kan op grond van artikel 9, tweede lid niet worden tegengeworpen dat zij niet heeft deelgenomen aan de inspraakfase om toegang te krijgen tot de bestuursrechter. Daarop oordeelde de ABRvS in de *Varkens in Nood*-uitspraak dat artikel 6:13 Awb niet langer kan worden tegengeworpen aan milieuorganisaties die geen zienswijze hebben ingediend.¹⁵¹

In een latere procedure oordeelde de ABRvS dat voor omgevingsrechtelijke besluiten die worden voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingspro-

144 Kingston, Heyvaert & Cavoski 2017, p. 178.

145 Ebbesson e.a. 2014, p. 57-58.

146 Preamble van het Verdrag par. 18.

147 Germany ACCC/C/2008/31; ECE/MP.PP/C.1/2014/8, 4 juni 2014, par. 65.

148 Bijv. United Kingdom ACCC/C/2008/33; ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, 24 september 2010, par. 125.

149 Ebbesson e.a. 2014, p. 58.

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

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

cedure de toegang tot de bestuursrechter óók openstaat voor niet-belanghebbenden, mits zij een zienswijze hebben ingediend.¹⁵² Dat betekent in feite een terugkeer van de *actio popularis* voor een groot deel van het omgevingsrecht. Het betekent ook dat milieuorganisaties in die gevallen dus niet meer hoeven te voldoen aan de vereisten van artikel 1:2, eerste en derde lid, Awb. De ABRvS merkt overigens wel op dat niet-belanghebbenden over het algemeen zullen vastlopen op de inhoudelijke beoordeling vanwege het ontbreken van relativiteit (par. 2.3.9). Of het relativiteitsvereiste Aarhus-*proof* is, staat overigens nog niet vast.¹⁵³

Inmiddels ligt er een concept-wetsvoorstel om de Awb te wijzigen naar aanleiding van de *Varkens in Nood*-jurisprudentie.¹⁵⁴ De voorgestelde wijzigingen betekenen – kort gezegd – dat artikel 6:13 Awb zal worden aangepast, zodat met betrekking tot de verplichte voorprocedure een uitzondering zal gelden voor een groot deel van de omgevingsrechtelijke besluiten, en dat artikel 8:1 Awb zal worden aangepast, zodat ook niet-belanghebbenden die wél hebben deelgenomen aan de voorbereidingsprocedure toegang zullen hebben tot de bestuursrechter.¹⁵⁵

2.3.9 Relativiteitsvereiste

Sinds 2013 geldt in het gehele bestuursrecht een relativiteitsvereiste bij de bestuursrechter, neergelegd in artikel 8:69a Awb. Dit vereiste houdt in dat een belanghebbende zich niet met succes kan beroepen op schending van een rechtsregel die of een rechtsbeginsel dat kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Er zal op deze plaats niet uitvoerig worden ingegaan op het relativiteitsvereiste,¹⁵⁶ omdat zij strikt genomen niet ziet op de ontvankelijkheid, maar een obstakel kan vormen bij de inhoudelijke beoordeling. Bij de invoering ervan verwachtten de meeste auteurs dat het relativiteitsvereiste bij belangenorganisaties voor weinig proble-

¹⁵² ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953.

¹⁵³ Zie bijv. annotator Backes bij HvJ EU 12 mei 2011, C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289, AB 2011/212 (*Trianel*) en De Poorter 2010, p. 52 die menen dat milieuorganisaties weinig last zullen ondervinden van het representativiteitsvereiste vanwege de bovenindividuele aard van de belangen waarvoor zij opkomen, terwijl De Graaf, Jans & Tolsma 2009 juist menen dat het relativiteitsvereiste wel degelijk een beperking van de beroepsmogelijkheden voor milieuorganisaties met zich meebrengt.

¹⁵⁴ ABRvS 22 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7113.

¹⁵⁵ Zie o.a. Van der Veen 2022; Adriaanse 2022.

¹⁵⁶ Zie voor een uitgebreid overzicht van de toepassing van het relativiteitsvereiste, ook in procedures van belangenorganisaties, de overzichtsuitspraak ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706.

men zal zorgen, omdat zij zich toch vaak zullen beroepen op regels die beogen het algemene of collectieve belang waarvoor zij opkomen te beschermen.¹⁵⁷

Voor belangenorganisaties geldt dat wordt voldaan aan het relativiteitsvereiste, wanneer zij opkomen voor algemene belangen of collectieve belangen die zij, gelet op de statutaire doelstellingen en feitelijke werkzaamheden behartigen, en die geheel of ten dele samenvallen met de belangen die de norm beoogt te beschermen.¹⁵⁸ Belangenorganisaties kunnen zich op grond van het relativiteitsvereiste echter niet met succes beroepen op een norm die niet beoogt de belangen van de belangenorganisatie te behartigen. Zo kan een belangenorganisatie die opkomt voor de bescherming van vogels zich niet beroepen op normen ter bevordering van een goede verkeersafwikkeling in een gebied.¹⁵⁹ Een belangenorganisatie die opkomt voor de natuur- en cultuurlandschappelijke waarden van een gebied kan zich niet met succes beroepen op normen die strekken tot bescherming van de fysieke leefomgeving.¹⁶⁰ Net als bij een 'klassieke' belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, Awb kan de bestuursrechter dan niet op die grond tot vernietiging van het bestreden besluit overgaan.

Het relativiteitsvereiste heeft in zekere zin de functie van algemene belangenbehartigers als beschermers van 'stemloze belangen' in het bestuursrecht relatief gezien versterkt. Waar individuele belanghebbenden zich vóór invoering van het relativiteitsvereiste nog wel konden beroepen op bijvoorbeeld regels die zien op de bescherming van planten en dieren, is dat sinds de invoering van het relativiteitsvereiste vaak niet meer mogelijk.¹⁶¹ Dat maakt milieuorganisaties in feite de enige beschermers van dergelijke stemloze milieubelangen bij de bestuursrechter, omdat zij als enige nog dergelijke normen kunnen inroepen.

2.4 VOOR BEROEP VATBAAR OVERHEIDSHANDELEN: APPELLABELE BESLUITEN

Naast belanghebbendheid vormt het type overheidshandelen waartegen kan worden opgekomen een belangrijk bepalend aspect voor de toegang van

157 Zie bijv. annotator Backes bij HvJ EU 12 mei 2011, C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289, AB 2011/212 (*Trianel*) en De Poorter 2010, p. 52. De Graaf, Jans & Tolsma 2009 menen juist dat het relativiteitsvereiste wel degelijk een beperking van de beroepsmogelijkheden voor milieuorganisaties met zich meebrengt.

158 ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, r.o. 6.6-6.11.

159 ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2505.

160 ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:345.

161 Er gelden echter uitzonderingen. Zie o.a. ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, r.o. 10.51: 'De individuele belangen van een natuurlijke persoon bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, kunnen echter zo verweven zijn met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen in de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van zijn belangen.'

belangenorganisaties tot de bestuursrechter. Waar de belanghebbendheid van belangenorganisaties vooral mogelijkheden creëert, blijkt de bestuursrechtelijke focus op het individuele uitvoeringsbesluit de toegang tot de bestuursrechter voor belangenorganisaties aanzienlijk te beperken. Met name de uitsluiting van beroep tegen algemene regels heeft grote implicaties voor de effectiviteit van belangenorganisaties: het zijn immers juist algemene regels die vanwege hun algemene, open werking typisch raken aan de belangen van groepen of de samenleving als geheel. De mogelijkheid van exceptieve toetsing, waarbij de rechter over de band van een voor beroep vatbaar besluit de achterliggende regel toetst, blijkt veelal geen uitkomst te bieden voor belangenorganisaties, omdat zij veelal geen belanghebbende zijn bij het wel voor beroep vatbare individuele uitvoeringsbesluit. Zoals in deze paragraaf zal blijken, leiden dergelijke *design*-keuzes indirect tot het gevolg dat artikel 1:2, derde lid, Awb vooral een rol speelt in het omgevingsrecht, maar veel minder in bijvoorbeeld het vreemdelingenrecht of sociaal domein. Dat maakt de in de literatuur breed gedeelde oproep tot afschaffing van artikel 8:3 Awb direct relevant voor de effectiviteit van procederende belangenorganisaties in het *gehele* bestuursrecht.¹⁶² De bestuursrechtelijke uitsluiting van beroep tegen algemene regels is in termen van effectiviteit des te problematischer, nu ook de civielrechtelijke 'restroute' slechts zeer beperkt mogelijkheden biedt om als belangenorganisatie over algemene regels te procederen (hfdst. 3).

2.4.1 Het besluitbegrip, de beschikking en de uitsluiting van beroep tegen algemene regels

Met de invoering van de Awb is ervoor gekozen de rechtsmacht van de bestuursrechter te beperken tot besluiten, onder andere in het belang van een duidelijke rechtsmachtverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter (zie ook hfdst. 3). Het besluit wordt in artikel 1:3 Awb gedefinieerd als een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Daarmee omvat het een relatief brede categorie van overheidshandelingen, namelijk beschikkingen, beleidsregels, algemeen verbindende voorschriften en concretiserende besluiten van algemene strekking. Toch durfde de Awb-wetgever het niet aan om bij de invoering van de Awb beroep open te stellen tegen al deze besluiten. Artikel 8:3 Awb sluit algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels (hierna: algemene regels) uit van beroep bij de bestuursrechter. Daarmee blijven algemene regels het terrein van de burgerlijke rechter als restrechter.¹⁶³ Bestuursrechtelijk beroep staat in beginsel alleen

¹⁶² Zie ook Van Heusden 2022, p. 239 e.v.

¹⁶³ Zoals in hfdst. 3 zal blijken, staat deze restroute – kort gezegd – niet open voor belangenorganisaties die willen opkomen tegen algemene regels, terwijl er individuele bestuursrechtelijke rechtsbescherming mogelijk is.

open tegen beschikkingen en concretiserende besluiten van algemene strekking.¹⁶⁴

Artikel 8:3 Awb heeft in de woorden van Schuurmans en Voermans een ‘zwalkende ontwikkeling’ doorgemaakt.¹⁶⁵ Zo zou de beperking in eerste instantie slechts van korte duur zijn: na een periode van vijf jaar zou artikel 8:3 Awb vervallen.¹⁶⁶ De gedachte was, blijkens de memorie van toelichting, dat de invoering van de Awb al zoveel vernieuwing en verandering met zich meebracht, dat bestuursrechters eerst maar eens moesten wennen aan de Awb voordat zij ook zouden worden geconfronteerd met een uitbreiding van hun rechtsmacht tot algemene regels en de daarmee gepaard gaande (extra) procedures en nieuwe procedurele vragen.¹⁶⁷ Van uitstel kwam echter afstel.¹⁶⁸ Hoewel in de literatuur een pleidooi klinkt voor afschaffing ervan,¹⁶⁹ staat artikel 8:3 Awb nog altijd in de weg aan beroep tegen algemene regels bij de bestuursrechter. Slechts in een beperkt aantal gevallen wordt in bijzondere wetgeving afgeweken van artikel 8:3 Awb en staat toch beroep open tegen algemeen verbindende voorschriften, met als bekendste uitzondering bestemmingsplannen.¹⁷⁰

De uitsluiting van beroep tegen algemene regels geldt weliswaar in algemene zin, maar heeft voor belangenorganisaties in het bijzonder implicaties. Zo zijn het juist de van beroep uitgesloten algemene regels die open categorieën personen raken en daarmee bij uitstek collectieve en algemene belangen in de zin van artikel 1:2, derde lid, Awb kunnen raken.¹⁷¹ Mede daarom wordt artikel 8:3 Awb door belangenorganisaties genoemd als belangrijke beperking van hun mogelijkheden onder artikel 1:2, derde lid, Awb.¹⁷² De bestuursrechter blijft toch hoofdzakelijk een beschikkingenrechter, waarbij het object van het geschil de concrete, individuele toepassing van algemene regels

164 Al kan in bijzondere wetgeving worden afgeweken van art. 8:3 Awb. Zie art. 8:4 en 8:5 Awb voor meer van beroep uitgesloten besluiten. Deze worden hier buiten beschouwing gelaten, omdat met betrekking tot belangenorganisaties de in art. 8:3 Awb neergelegde beperking vanwege de bovenindividuele aard van algemene regels de meest relevante is voor dit onderzoek.

165 Schuurmans & Voermans 2010, p. 811-815, die deze ontwikkeling uitvoerig beschrijven.

166 *Kamerstukken II* 1992/93, 22495, nr. 19.

167 *Kamerstukken II* 1992/93, 22495, nr. 3, p. 92-95.

168 *Kamerstukken II* 1996/97, 25383, nr. 1, p. 31; *Kamerstukken II* 2003/04, 29279, nr. 16, p. 13.

169 Zie bijv. Schuurmans & Voermans 2010; Voermans 2017; Schutgens 2017; Barkhuysen 2012; zie uitgebreid hfdst. 4.

170 Art. 8.2 Wet ruimtelijke ordening, maar zie voor andere voorbeelden ook bepaalde algemeen verbindende voorschriften op basis van de Wet Luchtvaart, de Elektriciteitswet, de Gaswet, de Wet geneesmiddelenprijzen en de Wet op de architectentitel.

171 Zie Schutgens 2017, p. 114.

172 Zie bijv. Privacy First, die afschaffing van art. 8:3 Awb bepleit in haar input voor de rapportage ‘De Staat van de Grondrechten’ en het Nationaal Actieplan Mensenrechten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: privacyfirst.nl/aandachtsvelden/wetgeving/item/660-input-privacy-first-bij-nederlandse-staat-van-de-grondrechten.html.

betreft. Het is precies dit concrete, individuele toepassingsbereik dat de beschikking maar beperkt relevant maakt voor belangenorganisaties: enkel wanneer een beschikking naar haar aard rechtstreeks de belangen van anderen of de samenleving kan raken, vormt deze voor een belangenorganisatie een toegangsticket tot de bestuursrechter. In de overige gevallen niet.

2.4.2 Het appellabele besluit: als er (n)iets te bundelen valt ...

Voor zover voor beroep vatbare besluiten niet enkel de belangen van één individu rechtstreeks raken, maar naar aard óók rechtstreeks algemene of collectieve belangen kunnen raken, levert artikel 8:3 Awb niet per se een probleem op voor belangenorganisaties. Het is dan ook niet geheel verrassend dat het omgevingsrecht sterk oververtegenwoordigd is in de in dit hoofdstuk aangehaalde jurisprudentie. Het omgevingsrecht wordt immers gekenmerkt door besluiten waarbij derde-belanghebbenden zijn aan te wijzen, zoals een omgevingsvergunning. Dat betekent dat er in het omgevingsrecht voor collectieve belangenbehartigers daadwerkelijk iets te bundelen valt rondom een appellabel besluit. Bovendien kunnen dergelijke besluiten vanwege hun impact op de omgeving ook rechtstreeks raken aan algemene belangen, zoals de belangen van dieren en planten. Het omgevingsrecht kent daarbovenop belangrijke afwijkingen van artikel 8:3 Awb, zoals de mogelijkheid van beroep tegen bestemmingsplannen op grond van artikel 8.2 Wet ruimtelijke ordening.¹⁷³ Zo kunnen belangenorganisaties, ondanks artikel 8:3 Awb, in het omgevingsrecht toch relatief makkelijk procederen bij de bestuursrechter.

Voor de terreinen van het bestuursrecht die worden gekenmerkt door tweepartijen-geschillen en waarbij veelal *geen* sprake is van derde-belanghebbenden, is het een heel ander verhaal, zoals in het vreemdelingenrecht en het sociaal domein. Bij besluiten die zien op een verblijfsvergunning, een uitkering of een terugvordering valt vaak niets te bundelen. Als individuele uitvoeringsbesluiten enkel rechtstreeks raken aan het individuele belang van degene tot wie zij gericht zijn, is het per definitie niet mogelijk om in een procedure rondom een dergelijk besluit belangen te bundelen. Dat geldt ook als in de individuele procedure (rechts)vragen moeten worden beantwoord die van belang zijn voor personen in vergelijkbare situaties. Dat belangenorganisaties belang hebben bij de precedentwerking van een uitspraak in een individueel geval, maakt volgens vaste rechtspraak nog niet dat hun collectieve belang ook *rechtstreeks* is betrokken bij het individuele uitvoeringsbesluit (par. 2.4.3).¹⁷⁴

¹⁷³ Maar zie ook bepaalde algemeen verbindende voorschriften op basis van de Wet Luchtvaart, de Elektriciteitswet, de Gaswet, de Wet geneesmiddelenprijzen en de Wet op de architectentitel.

¹⁷⁴ ABRvS 28 februari 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5092.

Uiteindelijk is de aard van het type besluit en de daaruit voortvloeiende aanwezigheid dan wel afwezigheid van derde-belanghebbenden de beslissende factor. Zo kan een vreemdelingenorganisatie in het vreemdelingenrecht niet procederen over de afwijzing van een verzoek om de zaak van een bepaalde vreemdeling opnieuw te bezien en een verblijfsvergunning af te geven (omdat een direct geraakt collectief belang ontbreekt),¹⁷⁵ maar kan Vluchtelingenwerk Nederland wel procederen over een besluitmoratorium voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak (omdat deze direct de belangen raakt van een specifieke groep vluchtelingen).¹⁷⁶ Ook de Kunstenbond, die opkomt voor de belangen van de medewerkers van het Metropole Orkest, kan als belanghebbende worden aangemerkt bij een besluit tot subsidieverlening dat personele gevolgen zal (kunnen) hebben voor het Metropole Orkest.¹⁷⁷

2.4.3 Exceptieve toetsing vaak geen mogelijkheid door ontbreken rechtstreeks belang

Een 'indirecte' manier om in het bestuursrecht toch te kunnen procederen over algemene regels betreft de mogelijkheid van exceptieve toetsing. Daarbij kan de bestuursrechter zich in een procedure over een wel voor beroep vatbaar besluit uitlaten over de eventuele onrechtmatigheid van de achterliggende algemene regel. De mogelijkheid van exceptieve toetsing biedt voor belangenorganisaties echter maar beperkt uitkomst wanneer zij willen procederen tegen algemene regels. Niet alleen is men voor exceptieve toetsing afhankelijk van de bereidheid daartoe van de bestuursrechter en is de toetsing vaak beperkt,¹⁷⁸ maar ook hier speelt het probleem dat er wel iets te bundelen moet zijn rondom het voor beroep vatbare besluit om überhaupt als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt in een procedure waarin eventueel exceptief kan worden getoetst. Een aantal voorbeelden maakt dit duidelijk. De eerste betreft een verzoek tot voeging van de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen in een bestuursrechtelijke procedure over de afwijzing van een door de pleegouders gewenste financiële vrijstelling.¹⁷⁹ De vereniging voerde aan dat het willen bevorderen van een landelijk uniforme uitleg van de Wet op de jeugdhulpverlening een rechtstreeks bij het besluit op bezwaar betrokken (collectief) belang is. De ABRvS oordeelt echter dat:

175 ABRvS 22 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7113.

176 ABRvS 8 oktober 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN7532. Een besluitmoratorium is een besluit waarbij voor een bepaalde categorie asielzoekers (uit een bepaald land of een bepaalde regio) de termijn voor het nemen van een asielbeslissing wordt verlengd. Zie art. 43 Vreemdelingenwet.

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

178 Van Heusden 2022, p. 49 e.v.

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

‘van een – van het individuele belang van de pleegmoeder te onderscheiden – collectief belang [...] niet [kan] worden gesproken, aangezien het uitsluitend betreft de vaststelling van de individuele aanspraken van de moeder’.¹⁸⁰

In een procedure over een beschikking kan náást een individueel belang niet ook sprake zijn van een eigenstandig collectief belang. In de woorden van annotator Schreuder-Vlasblom:

‘Wil men een rechtstreeks belang hebben bij een beschikking dan moet *dat* belang, net als de rechtstoepassing in de beschikking, lopen via de casus waarom het gaat. Het belang moet dus primair bij het geval betrokken zijn.’¹⁸¹

Het obstakel waar de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen tegenaan loopt is dat haar belang het geheel van wetstoepassingen betreft, waardoor het naar zijn aard niet rechtstreeks betrokken is bij één individuele wetstoepassing. Dit betekent dat de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen in deze kwestie in het geheel geen toegang heeft tot de bestuursrechter: tegen de Wet op de jeugdhulpverlening staat in het bestuursrecht immers geen beroep open op grond van artikel 8:3 Awb en bij de individuele toepassing ervan is de belangenorganisatie geen belanghebbende.

De Vereniging Officiële Coffeeshops te Maastricht stuit op eenzelfde probleem wanneer zij bij de bestuursrechter wil opkomen tegen het zogenoemde Damoclesbeleid. Dat betreft de discretionaire bevoegdheid die burgemeesters hebben om op grond van artikel 13b van de Opiumwet woningen of lokalen te sluiten als daar drugs worden verkocht, afgeleverd, verstrekt of daartoe aanwezig zijn. Tegen de Opiumwet zelf en de daarop gebaseerde beleidsregels van bestuursorganen staat op grond van artikel 8:3 Awb geen beroep open. Er kan enkel worden geprocedeerd over individuele sluitingen van coffeeshops, maar daar is de Vereniging Officiële Coffeeshops te Maastricht dan weer geen belanghebbende bij.¹⁸² Een dergelijke sluiting treft immers enkel de individuele (eigenaar van de) coffeshop rechtstreeks in zijn belang en niet (ook) het collectieve belang van alle coffeshophouders in Maastricht. Dat een individuele procedure via precedentwerking van invloed kan zijn op toekomstige procedures en dat het collectief een belang heeft bij een oordeel over het Damoclesbeleid doet daar niet aan af.

Daarmee moet het in het bestuursrecht bij een collectief belang om meer gaan dan een bundeling van belangen die *feitelijk* en indirect bij een bestreden besluit zijn betrokken: het moet gaan om een bundeling van belangen die *rechtstreeks* bij het bestreden besluit is betrokken. Daarvoor moet een besluit dan wel (een zekere mate van) derdenwerking hebben en dat is bij beschikkin-

180 ABRvS 28 februari 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5092, r.o. 2.5.

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

182 ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2171.

gen lang niet altijd het geval. Nu belangenorganisaties in dergelijke gevallen niet als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt, biedt de mogelijkheid van exceptieve toetsing voor hen ook geen uitkomst. Hoewel artikel 1:2, derde lid, Awb op zichzelf dus relatief brede toegang tot het bestuursrecht lijkt te verschaffen aan belangenorganisaties, zorgt de uitsluiting van beroep tegen algemene regels uit artikel 8:3 Awb in combinatie met het vereiste van een rechtstreeks belang uit artikel 1:2, eerste lid, Awb ervoor dat belangenorganisaties die willen opkomen tegen algemene regels toch in veel gevallen geen toegang hebben tot de bestuursrechter.

2.4.4 Geen beroep tegen structurele uitvoeringspraktijken

Naast algemene regels staat ook geen beroep open tegen overheidshandelen dat überhaupt niet kwalificeert als besluit, zoals feitelijk handelen of nalaten. Dat betekent dat er allerlei soorten overheidshandelen zijn die potentieel grote groepen burgers kunnen raken, maar waar in het bestuursrecht niet door belangenorganisaties tegen kan worden opgekomen. Een voorbeeld dat de afgelopen jaren veel aandacht heeft gekregen is de uitvoeringspraktijk. Structurele gebreken in de uitvoeringspraktijk en institutioneel onrecht kunnen als zodanig niet worden aangevochten bij de bestuursrechter. Zo had een belangenorganisatie niet kunnen procederen over de kinderopvangtoeslagenaffaire. Over de relevante wettelijke bepalingen kan immers niet (direct) worden geprocedeerd, een belangenorganisatie is geen belanghebbende bij een individueel terugvorderingsbesluit en de structurele uitvoeringspraktijk (inclusief het werken met 'zwarte lijsten') bij de Belastingdienst is ook niet appellabel. Hoewel de bestuursrechtspraak een tendens laat zien om voorbij het individuele uitvoeringsbesluit ook kritisch(er) te zijn op de uitvoeringspraktijk,¹⁸³ is deze op zichzelf niet voor beroep vatbaar en kunnen belangenorganisaties enkel als gemachtigde optreden van individuele procespartijen en hopen dat de bestuursrechters bereid zijn mee te gaan in het individu-overstijgende perspectief (par. 2.5.3).

Een andere optie is de civiele rechtsgang, waar belangenorganisaties in toenemende mate de uitvoeringspraktijk aan de kaak proberen te stellen. Zo kwamen Stichting Radar, het NJCM en Amnesty International (met succes) bij de burgerlijke rechter op tegen etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee.¹⁸⁴ Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), Platform Burgerrechten, Privacy First en Stichting KDVP procedeerden (met succes) bij de burgerlijke rechter over het risicoprofileringssysteem SyRI (Systeem Risico Indicatie).¹⁸⁵ Inmiddels heeft dezelfde coalitie van belangenorganisaties aangekon-

183 Esser & Becker 2023.

184 Hof Den Haag 14 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:173.

185 Rb. Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865.

digd een civiele procedure te starten over de werkwijze van de zogeheten Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI), waarin verschillende bestuursorganen samenwerken om risicosignalen te delen.¹⁸⁶ De civielrechtelijke rest-route en de beperkingen daarvan zullen in hoofdstuk 3 uitgebreid aan bod komen.

2.5 ALTERNATIEVE ROUTES EN INDIRECTE TOEGANG

Tot zo ver is in dit hoofdstuk enkel gekeken naar de mogelijkheden en belemmeringen om als belangenorganisatie zelf als procespartij een procedure te initiëren bij de bestuursrechter. Dat is echter niet de enige manier waarop belangenorganisaties toegang tot de rechter proberen te krijgen. Uit rechtssociologisch onderzoek naar de juridische strategieën van belangenorganisaties blijkt dat belangenorganisaties op verschillende manieren de rechtsgang inzetten voor de behartiging van de belangen waarvoor zij opkomen. Veelal wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte toegang van belangenorganisaties tot de rechter.¹⁸⁷ Bij directe toegang gaat het om procedures waar de belangenorganisatie zélf het initiatief neemt om een procedure te starten. Dat kan zijn door zelf als procespartij op te treden, maar ook door een individu in rechte te vertegenwoordigen, bijvoorbeeld als gemachtigde of via een voor de belangenorganisatie werkzame advocaat. Bij indirecte toegang gaat het om betrokkenheid van belangenorganisaties in reeds lopende procedures. Zo kan een belangenorganisatie bijvoorbeeld advocaten en/of procespartijen in bestaande zaken ondersteunen door informatie of financiële middelen te verschaffen. Belangenorganisaties kunnen ook proberen indirecte toegang te verkrijgen tot reeds lopende procedures door als derde te interveniëren of als *amicus curiae* op te treden.

In deze paragraaf wordt gekeken naar de procedurele mogelijkheden die belangenorganisaties hebben om – anders dan als procespartij – betrokken te zijn bij juridische procedures voor de bestuursrechter. Soms zullen belangenorganisaties noodgedwongen op andere wijzen moeten proberen toegang te krijgen tot de bestuursrechter, bijvoorbeeld wanneer zij zelf niet als belanghebbende kwalificeren. Soms kiezen belangenorganisaties er echter bewust voor om niet zelf als procespartij op te treden, maar om een individuele procespartij te ondersteunen. De keuze voor het ondersteunen van een individuele procespartij kan soms voordelen hebben boven het als belangenorganisatie als procespartij optreden: zo kan een individuele procespartij een ‘abstracte’ kwestie

186 vpro.nl/argos/lees/onderwerpen/artikelen/2022/organisaties-achter-SyRI-verbod-spannen-nieuwe-rechtszaak-aan-om-profileren-burgers.html.

187 Zie bijv. Van der Pas 2023, die ingaat op de betrokkenheid van belangenorganisaties in het migratierecht; zie voor een uitvoerige bespreking van strategieën van belangenorganisaties hfdst. 6.

een gezicht geven, laten zien dat de kwestie zeer individualiseerbare implicaties heeft en een procedure in de beeldvorming minder politiek gevoelig maken. Het is ook mogelijk dat een ander al een procedure aanhangig heeft gemaakt, die (bedoeld of onbedoeld) implicaties zal kunnen hebben voor het algemene of collectieve belang waar de belangenorganisatie voor opkomt. Ook in dergelijke gevallen kunnen belangenorganisaties proberen hun belangen in de procedure voor het voetlicht te brengen. In deze paragraaf wordt gekeken naar de mogelijkheden en beperkingen met betrekking tot verwijzing en voeging (als derde), de (informele) *amicus curiae* en het proefproces. Tot slot zal kort worden stilgestaan bij de toegang tot de nationale rechter als voorwaarde voor effectuering van het Europese recht.

2.5.1 Verwijzing en voeging (als derde)

Ondanks de focus op individuele geschilbeslechting kent de Awb naast artikel 1:2, derde lid, Awb nog een aantal regelingen voor effectieve en doelmatige afhandeling van zaken die iets met elkaar gemeen hebben, waaronder verwijzing en voeging (als derde).

2.5.1.1 Verwijzing

Verwijzing is geregeld in artikel 8:13 Awb en biedt de rechter de mogelijkheid om – in afwijking van de relatieve competentieregeling van artikel 8:7 Awb – individuele procedures die bij haar aanhangig zijn gemaakt ter verdere behandeling te verwijzen naar de rechtbank waar één of meer daarmee samenhangende procedures lopen. Een voorbeeld van verwijzing bieden de procedures rondom de zogenoemde Vogelaarheffing, op grond waarvan alle woningcorporaties een heffing moeten betalen om de leefbaarheid in achterstandsbuurtten te verbeteren. Een groot aantal corporaties besloot in beroep te gaan. Nu de Vogelaarheffing op grond van artikel 8:3 Awb niet voor beroep vatbaar is, moesten de corporaties op individuele basis in beroep over hun individuele heffingsbesluiten van het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Dat leidde tot 145 beroepen ingediend bij verschillende rechtbanken tegen de verschillende heffingsbesluiten. Op basis van artikel 8:13 Awb zijn al deze beroepen naar de rechtbank Utrecht verwezen.¹⁸⁸

Het voordeel is dat op deze manier een gelijklopende uitspraak in eerste aanleg kan worden verkregen en procedures tegen gelijksoortige besluiten doelmatig kunnen worden afgedaan. Tegelijkertijd is het vooral een instrument in handen van de rechter, die daarvoor wel (tijdig) moet doorhebben dat er bij verschillende rechtbanken procedures spelen over dezelfde (rechts)vraag

188 ABRvS 2 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3143, AB 2012/156, m.nt. A.J. Metselaar.

en/of dezelfde feiten en bovendien tot verwijzing moet willen overgaan. Verwijzing biedt geen ingang voor een belangenorganisatie die de individuo-verstijgende (rechts)vraag beantwoord wil zien. Zij blijft afhankelijk van de inzet van het instrument door de rechter en de proceskeuzes van (individuele) partijen. Bij dergelijke procedures kunnen belangenorganisaties hooguit als gemachtigde of 'informeel' achter de schermen een rol spelen door het ondersteunen van individuele procespartijen (par. 2.5.3). Bovendien is artikel 8:13 Awb met name geschikt voor procedures over besluiten van bestuursorganen van de centrale overheid, en lijkt zij van beperktere betekenis als diverse bestuursorganen belast zijn met de uitvoering van eenzelfde regeling.

2.5.1.2 Voeging

Voeging is geregeld in artikel 8:14 Awb, op basis waarvan de bestuursrechter zaken over hetzelfde of een verwant onderwerp ter behandeling kan voegen. In termen van effectiviteit gelden voor belangenorganisaties die toegang zoeken tot de bestuursrechter gelijksoortige beperkingen als voor verwijzing op grond van artikel 8:13 Awb (par. 2.5.1.1): belangenorganisaties zijn zelf geen procespartij, blijven afhankelijk van de proceskeuzes en strategieën van de individuele partijen en de welwillendheid van de rechter. Bovendien blijven het formeel gezien individuele procedures over individuele uitvoeringsbesluiten waarbij op voorhand onduidelijk is of en hoe het bovenindividuele perspectief een rol speelt.

2.5.1.3 Voeging als derde

Artikel 8:26 Awb regelt de mogelijkheid om als derde te voegen. Op basis van deze bepaling kan de bestuursrechter ambtshalve, op verzoek van een partij of op eigen verzoek, belanghebbenden in de gelegenheid stellen als partij aan het geding deel te nemen. Vanwege de vereiste belanghebbendheid biedt deze bepaling enkel een mogelijkheid voor belangenorganisaties die op zichzelf al kwalificeren als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, derde lid, Awb. Een voorbeeld is de bestuursrechtelijke *SGP*-zaak, waarbij Bureau Clara Wichmann op basis van artikel 8:26 Awb als partij tot het geding tussen de SGP en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt toegelaten. Clara Wichmann is volgens de *ABRvS* belanghebbende op grond van artikel 1:2, derde lid, Awb bij de afwijzing van subsidie aan de SGP, omdat deze rechtstreeks raakt aan de doelstellingen van Clara Wichmann met betrekking tot het tegengaan van discriminatie tegen vrouwen en het bevorderen van deelname van vrouwen aan het openbare en publieke leven door middel van passief kiesrecht.¹⁸⁹

189 ABRvS 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9493.

Vanwege het vereiste van belanghebbendheid biedt deze bepaling geen alternatief voor belangenorganisaties die geen belanghebbende zijn. Zo zou LTO Nederland, die de belangen van Nederlandse boeren en tuinders behartigt, zich niet als derde kunnen voegen in de stikstofzaken van MOB, omdat het collectieve belang van LTO niet rechtstreeks wordt geraakt door individuele handhavingsbesluiten of vergunningen. Toen privacyorganisatie Privacy First probeerde op grond van artikel 8:26 Awb als derde deel te nemen aan een individuele bestuursrechtelijke procedure waarin de Paspoortwet exceptief zou worden getoetst, werd zij ook buiten de deur gehouden. Opmerkelijk is dat als reden werd aangevoerd dat Privacy First wordt verweten dat zij zich niet eerder tot de bestuursrechter heeft gewend,¹⁹⁰ terwijl zij sowieso niet-ontvankelijk zou zijn geweest bij gebrek aan belanghebbendheid. Het is de vraag of de motivering in die griffiersbrief weloverwogen verwoord is, nu deze de mogelijkheid van voeging als belangenorganisatie niet categorisch uitsluit, terwijl het vaste rechtspraak is dat belangenorganisaties in dergelijke situaties niet als belanghebbende worden aangeduid (par. 2.4.3).¹⁹¹

2.5.2 *Amicus curiae*¹⁹²

Een in het bestuursprocesrecht betrekkelijk nieuwe figuur is de *amicus curiae*. De *amicus curiae* (letterlijk: 'vriend van de rechtbank') is vooral bekend in Angelsaksische rechtssystemen¹⁹³ en bij internationale organisaties zoals het EHRM en de World Trade Organization. Het instrument biedt derden de kans om, door middel van het indienen van een schriftelijk stuk, relevante informatie of eigen inzichten over een voorliggende zaak aan de rechter te presenteren, zonder dat zij zelf partij zijn. In het Nederlandse bestuursprocesrecht is in 2017 voor het eerst geëxperimenteerd met de *amicus curiae*. Inmiddels is zij wettelijk verankerd in artikel 8:12b Awb. In deze paragraaf zal worden stilgestaan bij de opkomst, vormgeving en effectiviteit van de *amicus curiae* en de praktijk van de 'informele *amicus curiae*'.

2.5.2.1 Opkomst *amicus curiae*

De figuur van *amicus curiae* werd in Nederland voor het eerst geïntroduceerd bij de invoering van de prejudiciële procedure in het civiele en fiscale recht. Op grond van artikel 392 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

190 Beslissing van de meervoudige kamer van de ABRvS 15 oktober 2015, privacyfirst.nl/images/stories/PDFs/besluit_RvS_15oktober2015_ext.pdf en ABRvS van 29 oktober 2015, privacyfirst.nl/images/stories/PDFs/besluit_RvS_29oktober2015_ext.pdf.

191 Schuurmans & Stolk 2017, p. 9.

192 Voor deze paragraaf is gebruikgemaakt van passages uit Stolk, Schuurmans & Esser 2019, p. 9-19.

193 Zie hfdst. 6 voor een bespreking van de *amicus curiae* bij de Amerikaanse Supreme Court.

(Rv) kunnen rechters in een procedure op verzoek van partijen of ambtshalve een rechtsvraag stellen aan de Hoge Raad, indien een antwoord op deze vraag nodig is om op de eis of het verzoek te beslissen en rechtstreeks van belang is voor – kort gezegd – soortgelijke procedures die om dezelfde (rechts)vraag draaien en waarin soortgelijke feiten centraal staan.¹⁹⁴ In artikel 393, tweede lid, Rv is bepaald dat de Hoge Raad ook anderen dan partijen binnen een daartoe te bepalen termijn in de gelegenheid kan stellen om schriftelijke opmerkingen te maken. Met name De Poorter heeft in de bestuursrechtelijke literatuur gepleit voor invoering van de *amicus curiae*, omdat inbreng van derden de hoogste bestuursrechters zou ondersteunen in hun rechtsvormende taak en bijdraagt aan het borgen van rechtseenheid.¹⁹⁵ In 2017 heeft de ABRvS in drie verschillende zaken geëxperimenteerd met de inzet van de *amicus curiae*.¹⁹⁶ Zo heeft in één zaak een brede internetconsultatie plaatsgevonden, waarbij eenieder kon reageren op de rechtsvraag die aan de advocaat-generaal (A-G) was voorgelegd.¹⁹⁷ In de andere twee zaken zijn personen en organisaties gericht aangeschreven en om inbreng verzocht.¹⁹⁸

Naar aanleiding van deze experimenten en de positieve evaluatie daarvan is de *amicus curiae* in 2021 wettelijk verankerd in artikel 8:12b Awb.¹⁹⁹ Op basis van artikel 8:12b Awb kunnen de hoogste bestuursrechters in een bij hun in behandeling zijnde procedure anderen dan partijen in de gelegenheid stellen om schriftelijke opmerkingen te maken. Blijkens de memorie van toelichting beoogt het dat ook anderen dan de bij een rechtszaak betrokken partijen de gelegenheid kunnen krijgen om in die zaak inbreng te leveren en zo als ‘meedenkers’ een bijdrage te leveren aan de rechtsontwikkeling. ‘Door de inbreng van anderen dan partijen kan de rechter een beter, breder inzicht krijgen op de mogelijke maatschappelijke gevolgen van een te nemen beslissing’.²⁰⁰ Daarmee draagt de figuur van *amicus curiae* volgens de wetgever bij aan maatschappelijk effectieve rechtspraak.²⁰¹ Dat maakt de *amicus curiae* ook een potentieel interessant instrument voor belangenorganisaties die zelf

194 Voor het strafrecht wordt een vergelijkbare procedure voorgesteld.

195 Zie o.a. De Poorter 2015.

196 Hiertoe maakte de ABRvS gebruik van art. 8:45 lid 1 Awb.

197 Zaak over het rechtskarakter van de bestuurlijke waarschuwing, ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1449, wat leidde tot 25 reacties, Conclusie A-G R.J.G.M. Widdershoven 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:249, r.o. 2.5.

198 Zaak over grondexploitatiekosten, ABRvS 16 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:903 waarin zes instanties zijn aangeschreven; zaak over exceptieve toetsing van een algemeen verbindend voorschrift, Conclusie A-G R.J.G.M. Widdershoven 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557, r.o. 1.16, waarbij een staatssecretaris is aangeschreven (die zaak is nogal atypisch, omdat de procespositie van de staatssecretaris onduidelijk is en deze in feite als pseudo-verweerder lijkt te participeren).

199 De Poorter, Van Heusden & De Lange 2018.

200 *Kamerstukken II* 2019/20, 35550, nr. 33, p. 1.

201 *Kamerstukken II* 2019/20, 35550, nr. 33, p. 1; *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, nr. 425.

geen bestuursrechtelijke procedure kunnen (of willen) initiëren, omdat zij als amicus input kunnen leveren in een al lopende procedure.

2.5.2.2 Inzet *amicus curiae* top-down of ook bottom-up?

De mogelijkheid om op te treden als *amicus curiae* staat op grond van artikel 8:12b Awb open voor 'anderen dan partijen'. Daaronder kan van alles vallen, van bedrijven tot belangenorganisaties en van overheden tot bezorgde burgers. Nu belangenorganisaties in een heel aantal kwesties geen toegang tot de bestuursrechter hebben, biedt de *amicus curiae* een potentieel interessante mogelijkheid om alsnog aandacht te vragen bij de bestuursrechter voor het bovenindividuele belang dat zij behartigen, bijvoorbeeld in een individuele procedure die illustratief is voor een breder probleem dat wordt gedeeld door de achterban van de belangenorganisatie. Zo kunnen belangenorganisaties in procedures waarvan het belang uitstijgt boven de specifieke belangen van procespartijen de bestuursrechter wijzen op de implicaties van een bepaalde (rechts)vraag voor groepen in de samenleving of de samenleving als geheel. Eind 2022 is op grond van artikel 8:12b Awb voor het eerst de mogelijkheid opengesteld om als *amicus curiae* te kunnen participeren in een zaak. Het betrof een procedure waarin de vraag speelt hoe voor het aanbrengen van spouwmuurisolatie met het oog op de Wet natuurbescherming moet worden onderzocht of er eventueel vleermuizen aanwezig zijn in de spouwmuur. De ABRvS heeft in deze procedure via een achttal vragen meer informatie opgehaald over spouwmuurisolatie en de mogelijkheden tot onderzoek naar de aanwezigheid van vleermuizen. Naast het gericht uitnodigen van een aantal specifieke organisaties heeft de ABRvS via haar website voor iedereen de mogelijkheid geopend om te kunnen reageren op één of meerdere vragen.²⁰²

Om de hoogste bestuursrechters zoveel mogelijk de ruimte te laten om ervaring op te doen met het instrument, betreft artikel 8:12b Awb een zeer summiere regeling, die verder moet worden uitgewerkt in procesreglementen.²⁰³ Vanuit het perspectief van belangenorganisaties kleven er twee belangrijke beperkingen aan artikel 8:12b Awb. De eerste is dat de inzet van de *amicus curiae* alleen mogelijk is op uitnodiging van de bestuursrechter en niet op eigen initiatief van de belangenorganisatie. De tweede beperking is dat de amicus alleen door de hoogste bestuursrechters in een meervoudige of grote kamer kan worden ingezet. Deze twee beperkingen zijn verklaarbaar vanuit de ratio achter artikel 8:12b Awb, namelijk het bevorderen van rechtsontwikkeling en

202 ABRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2969; voor een overzicht van de vragen en een beschrijving van de procedure: raadvanstate.nl/actueel/nieuws/december/meedenkers-vleermuizen-spouwmuren/.

203 *Kamerstukken II* 2019/20, 35550, nr. 33, p. 5. Zie voor een uitgebreide bespreking Barkhuysen & Jak 2020, p. 367-373; art. 15a-15e van de Procesregeling van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

rechtseenheid. Daarmee betreft de *amicus curiae* vooral een instrument dat *top-down* door de bestuursrechter kan worden ingezet en veel minder (of alleen indirect) een instrument dat belangenorganisaties zelf *bottom-up* kunnen inzetten.

Deze benadering past misschien bij de oorspronkelijke inzet van de *amicus curiae* als ‘vriend van de rechter’, maar minder bij de rol die de *amicus curiae* inmiddels speelt in rechtsstelsels die hier veel ervaring mee hebben, zoals de Verenigde Staten (hfdst. 6). Daar wordt naast rechtsontwikkeling juist ook gewezen op de bijdrage die een *amicus curiae* als ‘vriend van partijen’ kan leveren aan (effectieve) rechtsbescherming. Deze functie lijkt bij de Nederlandse invoering van de *amicus curiae* nauwelijks een rol te hebben gespeeld, waardoor ook de opzet van de *amicus curiae* weinig dienend is aan het bevorderen van effectieve rechtsbescherming van zowel vertegenwoordigde als onvertegenwoordigde partijen in procedures met individu-overstijgende implicaties. Deze *design*-keuze heeft belangrijke implicaties voor de effectiviteit van het instrument voor belangenorganisaties.

Zo zijn belangenorganisaties afhankelijk van de bestuursrechter voor de inzet van de *amicus curiae* in een specifieke zaak en kunnen zij onder deze regeling niet op eigen initiatief een *amicus*brief indienen. Blijkens de memorie van toelichting is de wetgever geen voorstander van amici die op eigen initiatief brieven kunnen indienen in procedures:

‘De regering is geen voorstander van een regeling waarbij anderen dan partijen zich in elke procedure geheel uit eigen beweging kunnen aanmelden als *amicus curiae* [...]. Hoewel de gedachte op het eerste gezicht misschien sympathiek klinkt, zou dit een veel te grote belasting opleveren van de rechtspraak [...] en zou dit grote risico’s opleveren voor de doorlooptijden [...]. Het instrument van de *amicus curiae* in de hoogste bestuursrechtspraak is niet bedoeld als generiek instrument voor alle procedures, maar alleen voor die procedures waarbij dat instrument naar het oordeel van het betrokken rechtscollège een duidelijke meerwaarde kan hebben.’²⁰⁴

Wat daar ook van zij,²⁰⁵ door deze keuze wordt de effectiviteit van het instrument voor belangenorganisaties flink beperkt. Alleen als de bestuursrechter zich bewust is van de individu-overstijgende implicaties van een bestuursrechtelijke procedure en bovendien welwillend is om hierbij de figuur van *amicus curiae* open te stellen, kan een belangenorganisatie potentieel gebruikmaken van de mogelijkheden onder artikel 8:12b Awb. Dan moet deze organisatie overigens wel gericht worden uitgenodigd of moet sprake zijn van een open consultatie. Artikel 8:12b Awb en de memorie van toelichting laten de keuze voor hoe de *amicus* wordt ingezet bewust aan de bestuursrechter: hij kan een

204 *Kamerstukken II* 2019/20, 35550, nr. 33, p. 14.

205 De normatieve dimensie van deze vraag komt in hfdst. 4, 7 en 8 aan de orde.

open (internet)consultatie houden die toegankelijk is voor iedereen, maar hij kan er ook voor kiezen om zelf specifieke amici uit te nodigen. In dat laatste geval biedt de figuur van *amicus curiae* alleen een mogelijkheid voor belangenorganisaties die worden uitgenodigd (en dus op het netvlies van de bestuursrechter staan). Bovendien zijn belangenorganisaties afhankelijk van de eventuele vraagstelling van de hoogste bestuursrechter: alleen als die samenvalt met de insteek van de belangenorganisatie biedt de amicus een mogelijkheid, maar anders niet. Nu belangenorganisaties juist ook een rol kunnen vervullen bij 'vergeten' belangen of 'onbewuste' implicaties, kan deze afhankelijkheid van de bestuursrechter worden gezien als een flinke beperking. Om diezelfde reden is het ook een flinke beperking dat de inzet van de *amicus curiae* enkel mogelijk is in procedures bij de hoogste bestuursrechters en dan alleen als zij in behandeling zijn bij een meervoudige of grote kamer. Zoals de toeslagenaffaire illustreert, kunnen ook procedures op het niveau van de rechtbanken belangrijk zijn in het inzichtelijk maken van de omvang van een probleem (hfdst. 7). Uiteraard kunnen er allerlei redenen zijn die de beperking van de inzet van de *amicus curiae* tot de hoogste bestuursrechters rechtvaardigen (naast rechts-eenheid en rechtsontwikkeling kan ook worden gedacht aan het in tijd zo kort mogelijk houden van de eerstelijnsprocedures),²⁰⁶ maar voor dit hoofdstuk is vooral relevant dat de inzet van de *amicus curiae* in het bestuursrecht een beperkte is.

Daar waar de bestuursrechter echter besluit het instrument (breed) in te zetten, biedt het wel degelijk mogelijkheden voor belangenorganisaties. Dan gaat het onder andere om belangenorganisaties die anders geen toegang zouden hebben tot de bestuursrechter. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om belangenorganisaties die zelf geen belanghebbende zijn bij een individueel uitvoeringsbesluit, maar waarbij het rechterlijk oordeel over de achterliggende algemene regel of uitvoeringspraktijk wel relevant is voor de achterban van de belangenorganisatie. Zeker als een individuele procespartij geen of gebrekkige juridische bijstand heeft kan een belangenorganisatie als *amicus curiae* bijdragen aan een vorm van ongelijkheidscompensatie en bovendien proberen te voorkomen dat één ongunstig uitgeprocedeerde procedure door middel van precedentwerking een ongunstig effect zal hebben op latere procedures over gelijksoortige kwesties. Naast gevallen waarin belangenorganisaties de eisende partij zullen willen ondersteunen met informatie of gevallen waarin belangenorganisaties de rechter willen wijzen op niet-vertegenwoordigde belangen, kan de *amicus curiae* ook een uitkomst bieden voor belangenorganisaties die de verwerende partij (en dus het bestuursorgaan) willen steunen met informatie.²⁰⁷ Zeker in de huidige complexe samenleving ligt het voor de hand dat ook de overheid niet over alle relevante kennis en informatie

206 Barkhuysen & Jak 2020, p. 370.

207 Zie hfdst. 6, waarin het steunen van overheidspartijen een belangrijke functie van de *amicus curiae* in de Verenigde Staten blijkt te zijn.

beschikt. Waar belangenorganisaties in het politieke en bestuurlijke besluitvormingsproces een belangrijke rol spelen in termen van informatievoorziening,²⁰⁸ kunnen belangenorganisaties als *amicus* in juridische procedures tegen dergelijke besluiten de overheid van (nadere) informatie en onderbouwing voorzien.

Weliswaar kunnen belangenorganisaties die parallelle belangen hebben aan ofwel het belang van eiser ofwel het belang van verweerder hun input ook via onderling overleg in de procedure inbrengen, maar de figuur van *amicus curiae* maakt juist dat een belangenorganisatie daarbij niet afhankelijk is van onder andere de welwillendheid van de desbetreffende procespartij (afhankelijk van de vormgeving) op transparante wijze haar input kan leveren. Tot slot biedt de *amicus curiae* belangenorganisaties in termen van effectiviteit een goedkope, snelle en toegankelijke manier om indirecte toegang te krijgen tot de bestuursrechter, zonder griffiegelden en proceskosten te hoeven betalen. Dergelijke voordelen doen zich in het Nederlandse bestuursrecht echter maar op kleine schaal voor, nu de inzet van de figuur (zeer) incidenteel en niet structureel is. Dat maakt de effectiviteit ervan voor belangenorganisaties in algemene zin beperkt.

2.5.2.3 Informele *amicus curiae*

Los van bovengenoemde wettelijke regeling om input te leveren als *amicus curiae* treden belangenorganisaties al langer ‘informeel’ op als (ongevraagde) *amicus curiae*. De website van het PILP biedt verschillende voorbeelden: van een zeer brede *amicus*brief ter ondersteuning van procedures over gebiedsverboden bij en na demonstraties²⁰⁹ tot een *amicus*brief van de NJCM-werkgroep Vreemdelingenrecht in de hoger beroepen rondom de sluiting van een gezinsopvanglocatie en verspreiding van de asielkinderen.²¹⁰ Ook Privacy First, die bij de burgerlijke rechter zelf niet-ontvankelijk bleek in een procedure over de opslag van biometrische data onder de Paspoortwet,²¹¹ besloot als *amicus curiae* het gehele procesdossier integraal door te sturen naar de bestuursrechter bij wie de Paspoortwet door middel van exceptieve toetsing over de band van individuele paspoortaanvragen voorlag.²¹² Er worden zelfs *amicus*briefen online aangeboden die individuele eisers kunnen gebruiken ter versterking van de eigen procedure. Zo biedt het Transgender Netwerk Nederland in samenwerking met Bureau Clara Wichmann online een *amicus*brief aan die

208 Zie hfdst. 5 over de rol van belangenorganisaties in het politieke proces.

209 pilpnjcm.nl/wp-content/uploads/2021/04/Amicus-brief-gedragsaanwijzing-def.pdf.

210 pilpnjcm.nl/dossiers/asielkinderen-almelo-interventie/.

211 HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296. Zie hfdst. 3 voor een uitvoerige bespreking van deze zaak.

212 privacyfirst.nl/rechtszaken-1/item/951-hoge-raad-schuift-paspoortproces-door-naar-raad-van-state.html.

openbaar is en te gebruiken is voor iedereen die verwikkeld is in een procedure over geslachtsregistratie.²¹³

Deze praktijk van informele *amicus curiae* onderstreept dat onder belangenorganisaties een bredere behoefte bestaat aan de figuur van *amicus curiae* dan wat het huidige bestuursprocesrecht aan mogelijkheden biedt. Tegelijkertijd is niet duidelijk wat er met de input van informele amici gebeurt. Het staat op gespannen voet met de lijdelijkheid van de rechter als deze informatie zou gebruiken uit 'spontaan ingestuurde' brieven die niet zijn ingebracht door de procespartijen zelf. Waarschijnlijk zullen dergelijke 'informele' *amicus*brieven dan ook door een individuele procespartij zelf worden ingebracht.

2.5.3 Proefprocessen²¹⁴

Belangenorganisaties die zelf geen toegang hebben tot de bestuursrechter kunnen er ook voor kiezen individuen bij te staan in 'proefprocessen'. Hierbij treedt de belangenorganisatie zelf niet op als procespartij, maar initieert, coördineert en ondersteunt zij (eventueel ook als gemachtigde) een individuele procedure in een poging om de rechter te bewegen tot het doen van een uitspraak die van breder belang is voor groepen in de samenleving. Belangenorganisaties kunnen op deze manier de procederende burger bijstaan met financiering, kennis en ervaring.²¹⁵ Hoewel uitspraken zelden expliciet vermelden dat het gaat om een proefproces, laat het aantal vermeldingen van proefprocessen in mediaberichten zien dat vanuit de maatschappij een veel grotere hoeveelheid zaken als proefproces wordt bestempeld.²¹⁶ Zo 'adopteerde' bijvoorbeeld de FNV, die kritisch de tewerkstelling van bijstandsgerechtigden als tegenprestatie voor de uitkering volgt, een procedure van een individuele bijstandsgerechtigde.²¹⁷ Organisatie Ieder(in) spande zich in om een proefproces op te zetten over de vergoeding van huishoudelijke hulp onder de Wmo 2015.²¹⁸ Vluchtelingenwerk Nederland selecteert via de Commissie Strategisch Procederen belangrijke, principiële zaken die indirect het belang dienen van een hele groep vluchtelingen en procedeert deze indien nodig uit tot bij de hoogste (Europese) instantie.²¹⁹ Ook de Bond voor Belastingbetalers,²²⁰ de Stichting Autobelangen,²²¹ de Stichting Belangenbehartiging

213 transgendernetwerk.nl/amicus-brief/.

214 Deze paragraaf bevat passages uit Schuurmans & Stolk 2017, p. 6-15.

215 Schuurmans 2015, p. 15.

216 Schuurmans & Stolk 2017, par. 2.2.

217 'FNV neemt procedure bijstandsgerechtigde over', ravage-webzine.nl/2015/12/28/proefproces-wegens-dwargarbeid/.

218 'Wmo-oordeel rechter nodig', *Gelders Dagblad* 3 februari 2015.

219 vluchtelingenwerk.nl/nl/over-ons/strategisch-procederen-strijdend-tot-de-hoogste-rechters.

220 Tegen de vermogensrendementsheffing, bondvoorbelastingbetalers.nl/nav5092#nav731=6883.

Nederlandse Gepensioneerden in het Buitenland,²²² de Nederlandse Vereniging van Journalisten²²³ en vakbonden van ambtenaren²²⁴ vormen voorbeelden van belangenorganisaties die zich actief met proefprocessen inlaten.

Proefprocessen zijn overigens niet alleen een substituuut voor belangenorganisaties die zelf geen toegang hebben tot de bestuursrechter; zij kunnen ook een heel bewuste keuze zijn van een belangenorganisatie. Zo kan een proefproces een bepaalde kwestie een gezicht geven en laten zien dat deze kwestie niet alleen abstract van aard is, maar ook impact heeft op individuele levens. Zeker voor strategisch procederende belangenorganisaties is niet alleen de rechter de ontvanger van die boodschap, maar ook bijvoorbeeld de media en daarmee indirect de politiek, de samenleving of de achterban van de belangenorganisatie. Een proefproces biedt ook opties voor belangenorganisaties die zelf liever niet als procespartij optreden, bijvoorbeeld omdat zij vrezen voor imago schade of verslechterde relaties met hun maatschappelijke of politieke gesprekspartners. De informele route van het proefproces biedt echter ook een aantal belangrijke belemmeringen. Zo kan de belangenorganisatie afhankelijk zijn van diverse (onzekere) factoren, zoals de welwillendheid van de griffie, de rechter, het bestuursorgaan, en het vermogen en de wil van de individuele burger om de hele rit uit te zitten.

In het Nederlandse bestuursprocesrecht zijn zaaktoedeling en zaakselectie immers overgelaten aan de rechtspraak, waarbij doorgaans op de griffie het principe van *first in, first out* zal gelden.²²⁵ De eerst binnenkomende zaak op de griffie is niet per definitie de zaak die de belangenorganisatie of het bestuur voor het proefproces op het oog heeft. Maar ook in die eerste toevallig binnenkomende zaak kan dezelfde principiële vraag spelen, waarbij mogelijk die zaak als rechtsvormend wordt aangegrepen. Hoe krijgt een belangenorganisatie haar zaak tot proefproces gepromoveerd en als eerste op de zittingsagenda? De belangenorganisatie kan daarbij proberen samen te werken met het bestuursorgaan, dat meer mogelijkheden heeft met betrekking tot agendering en selectie van een proefproces. In bepaalde gevallen zullen bestuursorganen zelf immers ook een belang kunnen hebben bij een proefproces. Door bereidwillig mee te werken aan een proefproces kunnen zij snel duidelijk krijgen

221 Tegen de afschaffing van de vrijstelling van de motorrijtuigenbelasting voor oldtimers, vrijstellingoldtimer.nl/nieuws/nieuwsbrieven/302-nieuwsbrief-57-22-september-2014.

222 Over zorgkosten in de lidstaten, ncaportugal.com/wp/2014/10/23/oproep-sbngb/.

223 'NJV lokt proces uit over drones', *NRC Handelsblad* 14 april 2015; kesselsadvocaten.nl/kessels-blogt-proefproces-vliegen-met-drones-doorjournalisten/, waarbij een journalist zonder de benodigde provinciale vergunning gaat vliegen teneinde een boete uit te lokken; nadien zijn de regels gewijzigd.

224 Over tegemoetkomingen voor reis-, huisvestings- en voedingskosten, marechaussee-vereniging.nl/inhoud/nieuws/proefproces-eigenhuishoudingupdate-5-juli-verzoek-afgewezen.

225 Schuurmans & Stolk 2017, p. 12.

of bepaalde (beleids)regels de rechterlijke toets doorstaan.²²⁶ Gaat het bijvoorbeeld om een gewenst proefproces teneinde de handhavingspraktijk van het bestuursorgaan aan een rechterlijke toets te onderwerpen, dan valt een dergelijk proefproces voor het bestuursorgaan vrij gemakkelijk te registreren. Het bestuursorgaan kan een zaak selecteren waarin het als eerste tot handhaving overgaat.²²⁷ Bij besluiten op aanvraag of periodieke heffingen is meer regie nodig om 'de juiste zaak' als eerste aan de rechter voorgelegd te krijgen.²²⁸ Het bestuursorgaan neemt dan bijvoorbeeld alleen in die betreffende zaak een beslissing op bezwaar en houdt andere zaken aan, totdat een rechterlijke uitspraak is verkregen.²²⁹ Een zekere mate van regie is dus mogelijk als het bestuursorgaan een uitvoeringstaak op rijksniveau uitvoert, maar bij gedecentraliseerde besluitvorming kan het gerecht gemakkelijk een besluit van een orgaan van een andere gemeente of provincie aangrijpen om een rechtsvormende uitspraak te doen. Waarschijnlijk kan dan alleen informeel overleg tussen bestuur en gerecht verzekeren dat 'de juiste zaak' als eerste als proefproces wordt geagendeerd. Als het lukt om een door een belangenorganisatie, eventueel in samenwerking met het bestuursorgaan, geselecteerd proefproces als eerste te laten binnenkomen, kan deze de functie van pilot vervullen. Anders kan het lastig zijn om een proces als proefproces geagendeerd te krijgen. Het is dan primair het gerecht dat bepaalt welke zaak eerst wordt behandeld en of de rechtsoverwegingen zeer op de casus worden geënt dan wel worden geformuleerd als richtinggevend voor de bredere uitvoeringspraktijk. Wil de belangenorganisatie invloed hebben, dan moet zij weten welke zaak van welke eiser als eerste dient. Dat is geen gemakkelijk toegankelijke informatie.

Enmaal bij de rechter is de belangenorganisatie afhankelijk van de rechter. Deze moet wel bereid zijn in te gaan op de aspecten die de individuele zaak overstijgen, en deze bovenindividuele implicaties of principiële vragen ook in zijn uitspraak behandelen. Zo startte de Stichting Animal Rights een proefproces tegen een individuele schapenhouder, omdat zij kritisch is op het achterliggende handhavingsbeleid van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Animal Rights meent dat de NVWA te weinig doet tegen dierenhouders die hun dieren onvoldoende beschermen tegen aanvallen van wolven. Op zitting gaf de rechter aan de verwachtingen te willen temperen en zich alleen te richten op handhaving in dit individuele geval en niet op handhaving of het ontbreken daarvan in bredere zin.²³⁰

Dit is bovendien een voorbeeld van een proefproces waar de belangenorganisatie zowel het bestuursorgaan als de 'proefpersoon' niet aan haar kant heeft

226 Zie bijv. Rb. Amsterdam 14 juli 2007, ECLI:NL:RBAMS:2007:BB0246.

227 Zie bijv. Rb. Amsterdam 14 juli 2007, ECLI:NL:RBAMS:2007:BB0246.

228 Schuurmans 2013.

229 Met de invoering van dwangsommen is het wel lastiger geworden om een cohort van besluiten aan te houden.

230 rtvdrenthe.nl/nieuws/15602236/rechter-in-proefproces-wolfwerende-rasters-waarom-richt-animal-rights-zich-op-drentse-schapenhouder.

staan. De individuele schapenhouder op wie het handhavingsverzoek betrekking heeft, zat immers niet op de procedure te wachten en de NVWA wil dierenhouders meer tijd geven om zich aan te passen op het toch nog recente fenomeen van de wolf in Nederland. Voor Animal Rights is dit echter de enige mogelijke rechtsgang: er staat immers geen beroep open tegen het beleid van de NVWA, dus om een rechtsgang te creëren zal moeten worden geprocedeerd over afwijzingen van handhavingsverzoeken die betrekking hebben op individuele bedrijven. Ook als een individuele procespartij juist wel bereid is het gezicht te zijn van een proefproces, is de belangenorganisatie op allerlei manieren afhankelijk van het individu. Zo is het voor de belangenorganisatie van belang dat de individuele omstandigheden van de belanghebbende niet leidend zijn en moet worden voorkomen dat deze de aandacht weghouden van de bredere kwestie. Hier kan invloed op worden uitgeoefend door als belangenorganisatie actief op zoek te gaan naar een geschikte procedure en bijbehorende eiser. Als er echter al individuele procedures zijn gestart, is dit niet altijd meer een optie en is de belangenorganisatie afhankelijk van de welwillendheid en geschiktheid van het desbetreffende individu en diens casus om de procedure als 'proefproces' te kunnen 'adopter'. Zelfs na een uitgebreid selectieproces is echter niet gegarandeerd dat het individuele belang van eiser en het bovenindividuele belang van de groep gedurende alle fasen in het proces hetzelfde vergen. Het kan bijvoorbeeld voor een individuele belanghebbende aantrekkelijk zijn om te schikken, waar het voor de belangenorganisatie juist zaak kan zijn om tot aan de hoogste rechterlijke instantie door te procederen om de gewenste richtinggevende uitspraak te krijgen. Hiernaast kan een proefproces zwaar drukken op de schouders van 'het gezicht van' een grotere maatschappelijke kwestie. Proefprocessen kunnen immers gepaard gaan met de nodige (sociale-)media-aandacht, politieke of bestuurlijke pressie, en druk vanuit de achterban. Belangenorganisaties zijn voor het slagen van een proefproces dus mede afhankelijk van de individuele omstandigheden, het doorzettingsvermogen en de 'lange adem' van de individuele eiser.

2.5.4 Toegang tot Europese rechters via nationale (bestuurs)rechters

Dit proefschriftonderzoek heeft enkel betrekking op belangenorganisaties die (willen) procederen bij de nationale rechter. Toch is het volledigheidshalve goed om op deze plaats kort te benoemen dat de toegang van belangenorganisaties tot de nationale (bestuurs)rechter belangrijk is voor de mate waarin belangenorganisaties zich op Europees recht kunnen beroepen, omdat het nauwelijks mogelijk is om als belangenorganisatie een rechtszaak te initiëren bij de Europese gerechten. Zo zijn belangenorganisaties op grond van artikel 34 EVRM in de regel niet-ontvankelijk bij het EHRM, als zij niet zélf het slachtoffer zijn van een mensenrechtenschending. Ook belangenorganisaties waarbij zich onder de achterban individuele slachtoffers bevinden dan wel belangen-

organisaties die zijn opgericht met als enige doel het opkomen voor de belangen van een groep individuele slachtoffers, zijn niet-ontvankelijk.²³¹ Voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) geldt dat belangenorganisaties op grond van artikel 263, vierde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) enkel ontvankelijk zijn indien zij rechtstreeks en individueel worden geraakt. Deze strenge 'Plaumann-criteria' maken de directe toegang tot het HvJ EU zeer beperkt, ook (en zeker) voor belangenorganisaties.²³²

Daarmee zijn nationale belangenorganisaties, ook in kwesties over Europees recht, vooral aangewezen op de toegang tot nationale (bestuurs)rechters. Naast de algemene bevoegdheid van nationale rechters om te toetsen aan Europees recht,²³³ kunnen belangenorganisaties proberen om via de nationale rechter een zaak voor een Europees gerecht te krijgen. Zo kunnen (en moeten in beginsel hoogste) bestuursrechters in procedures waarin Unierechtelijke vraagstukken spelen prejudiciële vragen stellen aan het HvJ EU.²³⁴ Voor belangenorganisaties kan het inzetten op prejudiciële vragen een belangrijke strategie vormen, met name wanneer zij menen het Unierecht aan hun kant te hebben. De stikstofzaken zijn illustratief: in deze procedures stelde de ABRvS prejudiciële vragen aan het HvJ EU over – kort gezegd – de verenigbaarheid van het PAS met de Europese Habitatrichtlijn, waarna het arrest van het HvJ EU vergaande implicaties bleek te hebben voor het PAS en de ABRvS de achterliggende regeling onverbindend verklaarde.²³⁵ Zo blijken belangenorganisaties – weliswaar indirect via nationale procedures – in Europese gerechten soms een bondgenoot te kunnen vinden. In een onderzoek naar *legal mobilization* op Europees niveau wordt de mogelijkheid om via nationale procedures te procederen en prejudiciële vragen aan het HvJ EU gesteld te krijgen, genoemd als een belangrijk instrument voor strategisch procederende belangenorganisaties.²³⁶

231 Zie bijv. EHRM 18 juni 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0618JUD004860906 (*Nencheva e.a./Bulgarije*); EHRM 2 juli 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0609DEC007443514 (*Kalfagiannis en Pospert/Griekenland*); EHRM 14 december 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:1214JUD002391415 (*Genderdoc-M en M.D./de Republiek Moldavië*). De mogelijkheden om als belangenorganisatie als *amicus curiae* op te treden, zijn dan weer vrij ruim bij het EHRM. Zie Stolk, Schuurmans & Esser 2019; Van der Pas 2023.

232 HvJ EG 15 juli 1963, ECLI:EU:C:1963:17 (*Plaumann & Co./Commissie*). Ook de mogelijkheden om als *amicus curiae* te interveniëren bij het HvJ EU zijn beperkt; Van der Pas 2023.

233 Voor het EVRM via art. 93 en 94 van de Grondwet en voor het Unierecht via rechtstreekse werking (HvJ EG 5 februari 1963, ECLI:EU:C:1963:1 (*Van Gend & Loos*)) en voorrang (HvJ EG 15 juli 1964, ECLI:EU:C:1964:66 (*Costa/ENEL*)).

234 Hoogste rechters hoeven alleen geen prejudiciële vragen te stellen als over de juiste uitleg van de Unieregel geen twijfel mogelijk is (de zogenoemde *acte clair*; HvJ EG 6 oktober 1982, ECLI:EU:C:1982:335 (*Cilfit*)) of wanneer het HvJ EU de regel al een keer heeft uitgelegd (de zogenoemde *acte éclairé*, HvJ EG 27 maart 1963, ECLI:EU:C:1963:6).

235 HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882 (*PAS*); ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

236 Zie bijv. Passalacqua 2021.

Daarvoor moet een belangenorganisatie dan wel toegang hebben tot de nationale rechter én moet de nationale rechter bereid zijn daadwerkelijk prejudiciële vragen te stellen.²³⁷ Hoewel de toegang tot de bestuursrechter in Nederland voor belangenorganisaties relatief breed is, illustreert de zogenoemde 1F-zaak van het PILP dat de beide factoren barrières kunnen opleveren, ook in het Nederlandse bestuursrecht. De 1F-zaken hebben betrekking op de op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag afgewezen asielaanvragen van Afghaanse vluchtelingen die worden verdacht van oorlogsmisdaden. Deze afwijzingen zijn gebaseerd op een ambtsbericht, wat volgens het PILP in feite leidt tot een categorale afwijzing en niet tot de op grond van het Unierecht verplichte individuele beoordeling van de asielaanvragen van 1F'ers. De ABRvS heeft echter in de individuele procedures geen prejudiciële vragen gesteld. Volgens het PILP had dit wel moeten, omdat een arrest van het HvJ EU over de beoordeling van asielaanvragen in Duitsland laat zien dat het Nederlandse beleid onrechtmatig zou zijn.²³⁸ De belangenorganisatie kan zelf echter niet procederen bij de bestuursrechter, want er staat geen beroep open tegen het ambtsbericht dat kwalificeert als een beleidsregel. Zij kan bovendien niet als belanghebbende kwalificeren bij een afwijzing van een individuele 1F'er, omdat haar bovenindividuele belang niet rechtstreeks wordt geraakt door een dergelijk individueel uitvoeringsbesluit.²³⁹ Het PILP is uiteindelijk (zonder succes) een civiele procedure gestart waarin zij aanvoert dat het niet stellen van prejudiciële vragen door de ABRvS onrechtmatige rechtspraak is.²⁴⁰

Met betrekking tot het EHRM is het sinds 2018 met de inwerkingtreding van Protocol nr. 16 mogelijk om als hoogste (bestuurs)rechter *advisory opinions* te vragen over de interpretatie van het EVRM.²⁴¹ Hoewel het initiatief hiertoe vanuit de rechter dient te komen, kan dit voor bijvoorbeeld een mensenrechtenorganisatie een potentieel nuttig instrument zijn om bij de rechter op aan te sturen. Als de bestuursrechter in het geval van een *question of principle* een *advisory opinion* vraagt aan het EHRM, kan dit een extra procedure bij het EHRM zelf schelen en duidelijkheid geven over de interpretatie van het EVRM voor een groot aantal vergelijkbare (individuele) zaken. Het nadeel is dat het de procedure wel aanzienlijk kan vertragen, met name ook vanwege de hoge werkdruk en achterstanden bij het EHRM. Bovendien is de belangenorganisatie hiervoor afhankelijk van de rechter om het verzoek te doen en het EHRM om dit verzoek in behandeling te nemen.

Hoewel nog veel onbekend is, wordt op Europees niveau steeds meer empirisch onderzoek verricht naar de wijze waarop belangenorganisaties de

237 Van der Pas noemt afhankelijkheid van de nationale rechter met betrekking tot het inzetten van de prejudiciële procedure een beperking van de toegang tot het HvJ EU voor belangenorganisaties; zie ook Krommendijk 2022.

238 pilpnjcm.nl/dossiers/afghanen-1f-procedure/.

239 Of preciezer gesteld: het NJCM als rechtspersoon.

240 HR 2 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1538.

241 Valk 2019; Spronken 2019.

meerlagige rechtsorde gebruiken als onderdeel van strategisch procederen, bijvoorbeeld (en misschien wel met name) in het immigratierecht.²⁴² Het valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek om hier verder op in te gaan, maar omdat de nationale gerechten in zekere zin fungeren als de toegangspoorten tot de Europese gerechten, is hier kort stilgestaan bij de ‘Europese’ implicaties van het al dan niet hebben van toegang tot de nationale (bestuurs)rechter.

2.6 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk zijn de procedurele mogelijkheden en belemmeringen om als belangenorganisatie toegang te kunnen krijgen tot de bestuursrechter in kaart gebracht. De mate waarin procederen als strategie voor belangenorganisaties effectief is, is immers in belangrijke mate afhankelijk van welke belangenorganisaties wanneer, waartegen en onder welke voorwaarden toegang hebben tot de rechter. In dat verband is allereerst artikel 1:2, derde lid, Awb relevant, dat de belanghebbendheid van belangenorganisaties regelt. Op grond van deze bepaling kunnen belangenorganisaties die algemene of collectieve belangen behartigen onder voorwaarden worden aangemerkt als belanghebbende en dus toegang krijgen tot de bestuursrechter. Het bestaan van een dergelijk ruime bepaling is op zichzelf al bijzonder, omdat belangenorganisaties die in rechte mogen opkomen voor de belangen van anderen of de samenleving als geheel toch (enige) spanning opleveren met het uitgangspunt van individuele rechtsbescherming. Waar belangenorganisaties die slechts een bundeling van individuele belanghebbenden tot stand brengen (zoals een buurtvereniging) wat makkelijker verenigbaar lijken met een *recours subjectif*, is vooral de mogelijkheid om als belangenorganisatie op te kunnen komen voor belangen waarbij in beginsel geen individuele belanghebbenden zijn aan te wijzen (zoals het belang van fietsers bij een goed fietsnetwerk of het milieubelang) een flinke stap. De vraag naar de legitimiteit hiervan komt later in het proefschrift aan bod; in dit hoofdstuk ligt de focus op de effectiviteit en moet worden geconcludeerd dat het bestuursrecht met artikel 1:2, derde lid, Awb een in beginsel zeer ruime toegang van belangenorganisaties tot de bestuursrechter kent. Het betreft immers een zeer ruim geformuleerde bepaling, waarin relatief weinig eisen worden gesteld aan het type individu-overstijgende belang en aan de belangenorganisatie zelf.

Om procedeerclubs te kunnen weren, heeft de ABRvS in 2008 de vereisten van statutaire doelstellingen en feitelijke werkzaamheden aangescherpt, hetgeen op veel aandacht heeft mogen rekenen binnen de literatuur. Inmiddels lijkt de toepassing van deze vereisten in de jurisprudentie behoorlijk uitgekristalliseerd. Belangenorganisaties lijken over het algemeen goed in staat in te spelen

242 Zie bijv. Van den Eynde 2013; Cichowski 2007; Cichowski 2016; Van der Pas 2023; Passalacqua 2021.

op deze aangescherpte vereisten en hiermee uit de voeten te kunnen. Het vereiste van rechtspersoonlijkheid levert in verreweg de meeste procedures geen problemen op, nu het veelal stichtingen en verenigingen zijn die zich tot de bestuursrechter wenden. Dat geldt zeker voor de relatief goed georganiseerde en geprofessionaliseerde belangenorganisaties, die in de regel wel een bezoek aan de notaris zullen hebben gebracht. Daar waar het echter meer ad hoc, informele/laagdrempelige en/of moderne organisatievormen betreft, blijkt het vereiste van rechtspersoonlijkheid in de rechtspraak en rechtspraktijk wel vragen op te roepen. De vereisten voor een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid bieden slechts gedeeltelijk houvast, omdat de jurisprudentie een casuïstisch beeld laat zien als het gaat om bijvoorbeeld werkgroepen, stuurgroepen, buurtorganisaties en actiescomités. Zeker nu mensen zich in de huidige netwerksamenleving steeds meer 'fluïde' organiseren, zal de vraag naar de belanghebbendheid van bijvoorbeeld burgerinitiatieven en Facebookgroepen aan belang winnen en kan het vereiste van rechtspersoonlijkheid een potentiële barrière blijken in de toegang tot de bestuursrechter.

Voldoen aan de vereisten uit artikel 1:2, derde lid, Awb is echter geen garantie op toegang tot de bestuursrechter. Een belangrijke beperking is gelegen in het karakter van het bestuursprocesrecht, dat toch primair beschikkingenrecht is. Zo sluit artikel 8:3 Awb beroep uit tegen algemene regels, terwijl het juist algemene regels zijn die naar hun aard de belangen raken van (open) groepen binnen de samenleving. Dat daarover niet kan worden geprocedeerd bij de bestuursrechter is een belangrijke beperking voor belangenorganisaties die procedures willen voeren met een individu-overstijgende insteek. Waar voor individuen de mogelijkheid van exceptieve toetsing (enige) compensatie kan bieden voor het ontbreken van direct beroep tegen algemene regels, geldt voor belangenorganisaties dat zij vaak niet als belanghebbende zullen kwalificeren bij een individueel uitvoeringsbesluit over de band waarvan de achterliggende regel kan worden getoetst. Bij bijvoorbeeld een individuele afwijzing van een asielaanvraag zal een vluchtelingenorganisatie niet snel als belanghebbende kwalificeren. Het bovenindividuele belang van vluchtelingen wordt immers niet rechtstreeks geraakt door de afwijzing van een individuele asielaanvraag, maar door het geheel aan wetstoepassingen en dus eigenlijk de achterliggende (niet voor beroep vatbare) algemene regel of uitvoeringspraktijk.

Slechts indien een beschikking direct raakt aan de belangen van derden, valt er iets te bundelen en kan de belangenorganisatie als belanghebbende worden aangemerkt. Het is dan ook niet vreemd dat met name in het omgevingsrecht belangenorganisaties een grote rol spelen: niet alleen gelden daar enkele belangrijke uitzonderingen op artikel 8:3 Awb (zoals het bestemmingsplan), maar beschikkingen hebben in het omgevingsrecht vaak derdenwerking en/of een direct effect op algemene belangen als de natuur. Zo kan bijvoorbeeld een omgevingsvergunning rechtstreeks de belangen van verschillende omwonenden raken en/of het belang van biodiversiteit. Artikel 1:2, derde lid,

Awb biedt weliswaar een algemene procesrechtelijke regeling voor de belanghebbendheid van belangenorganisaties in het bestuursrecht, maar leidt via artikel 8:3 Awb in combinatie met het vereiste van een rechtstreeks geraakt belang uit artikel 1:2, eerste lid, Awb tot beperkte toepasbaarheid. Dat leidt tot een onevenwichtige afspiegeling van belangenorganisaties bij de bestuursrechter. Zo zullen buurtverenigingen en milieuorganisaties oververtegenwoordigd zijn, terwijl mensenrechtenorganisaties, vakbonden en brancheverenigingen in de regel moeilijk toegang zullen kunnen krijgen tot de bestuursrechter.

Daarmee is de toegang van belangenorganisaties tot de bestuursrechter ondanks de zeer ruime formulering van artikel 1:2, derde lid, Awb minder ruim dan het zich laat aanzien. De voorbeelden uit het omgevingsrecht laten weliswaar de potentie en mogelijkheden zien van procederende belangenorganisaties, maar hun relatieve oververtegenwoordiging in rechtspraak en literatuur verhult dat op veel andere terreinen belangenorganisaties slechts beperkt tot geen toegang hebben tot de bestuursrechter. Voor belangenorganisaties die niet zelf een procedure bij de bestuursrechter aanhangig kunnen (of willen) maken, zijn soms alternatieve routes mogelijk. Zo biedt de recent ingevoerde figuur van *amicus curiae* uit artikel 8:12b Awb belangenorganisaties de mogelijkheid om de bestuursrechter te wijzen op individu-overstijgende implicaties van een bepaalde procedure waar de belangenorganisatie zelf geen partij bij is. Deze mogelijkheid is echter beperkt tot procedures bij de meervoudige en grote kamer en bovendien enkel tot die procedures waarin de bestuursrechter de mogelijkheid openstelt. Daarbij is de belangenorganisatie sterk afhankelijk van de keuze van de bestuursrechter om de figuur in een bepaalde procedure in te zetten, de wijze van openstelling (gerichte of open uitnodiging) en de formulering van de vraagstelling. Dat maakt de figuur in het Nederlandse bestuursrecht vooral een *top-down* in te zetten instrument voor rechtsontwikkeling en rechtseenheid en veel minder een instrument dat belangenorganisaties *bottom-up* kunnen inzetten om de rechter te wijzen op de individu-overstijgende implicaties van bepaalde procedures.

Mede daarom bewandelen belangenorganisaties in de praktijk ook buitenwettelijke routes, bijvoorbeeld via het 'informeel' aanbieden van *amicus* brieven (vaak via procespartijen) of via het voeren van proefprocessen waarbij de belangenorganisatie een individuele procespartij ondersteunt met financiële middelen, kennis en informatie. Daarbij zijn belangenorganisaties dan wel afhankelijk van de individuele procespartij, de volgorde waarop procedures door de bestuursrechter worden behandeld en de bereidheid van de bestuursrechter en eventueel het bestuursorgaan om mee te gaan in de individu-overstijgende insteek. Belangenorganisaties die niet terechtkunnen bij de bestuursrechter, kunnen de civielrechtelijke rechtsgang overwegen. In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de procedurele mogelijkheden en beperkingen om als belangenorganisatie toegang te krijgen tot de burgerlijke rechter als restrechter. Dan zal blijken dat de civiele rechtsgang in beginsel ruime mogelijkheden biedt voor belangenorganisaties om individu-overstijgende

belangen te behartigen, maar dat belangenorganisaties tegelijkertijd wel aan strengere ontvankelijkheidsvereisten moeten voldoen (bijvoorbeeld met betrekking tot hun representativiteit) en dat het ook in het burgerlijk recht maar beperkt mogelijk is om als belangenorganisatie op te kunnen komen tegen algemene regels.