



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Het vereiste van rechtspersoonlijkheid in een veranderende samenleving: over de toegang van informele(re) samenwerkingsverbanden tot de bestuursrechter

Stolk, R.

Citation

Stolk, R. (2025). Het vereiste van rechtspersoonlijkheid in een veranderende samenleving: over de toegang van informele(re) samenwerkingsverbanden tot de bestuursrechter. *Jurisprudentie Bestuursrecht Plus*, 2025(6), 71-92. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4261995>

Version: Publisher's Version

License: [Licensed under Article 25fa Copyright Act/Law \(Amendment Taverne\)](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4261995>

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

6. Het vereiste van rechtspersoonlijkheid in een veranderende samenleving

Over de toegang van informele(re) samenwerkingsverbanden tot de bestuursrechter

Mr. dr. R. Stolk

Belangenorganisaties die in beroep willen bij de bestuursrechter moeten rechtspersoonlijkheid hebben. Maar is het nog wel van deze tijd om alleen stichtingen en verenigingen (al dan niet met beperkte rechtsbevoegdheid) toe te laten tot de bestuursrechter, of zouden ook digitale, informele en fluïde samenwerkingsverbanden als belanghebbende moeten kunnen opkomen voor collectieve en algemene belangen? In deze bijdrage bespreek ik de achtergrond van het vereiste van rechtspersoonlijkheid en de wijze waarop dit wordt toegepast in de rechtspraak. Vervolgens analyseer ik hoe het vereiste spanningen oplevert bij moderne organisatievormen en met recente inzichten over de wijze waarop verschillende groepen binnen de samenleving zich organiseren. Ik sluit af met aanbevelingen voor de toekomst.

1. Inleiding

De wijze waarop mensen zich organiseren om gezamenlijke belangen te behartigen, is de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. Onder invloed van ontwikkelingen als ontzuiling, digitalisering, globalisering en individualisering organiseren mensen zich in toenemende mate op een meer flexibele wijze. De socioloog Zygmunt Bauman spreekt in dat verband ook wel van een *liquid modernity*, waarin sociale structuren steeds vluchtiger en veranderlijker worden.¹ Mensen zijn minder geneigd zich langdurig te verbinden aan vaste organisaties en zoeken in plaats daarvan meer flexibele en tijdelijke vormen van samenwerking. Dat leidt bijvoorbeeld tot afnemend lidmaatschap binnen formele structuren, zoals vakbonden, politieke partijen en verenigingen, en een toename in flexibelere, informelere en meer *ad hoc* samenwerkingsverbanden.² Denk bijvoorbeeld

aan de opkomst van online netwerken, een wereldwijde klimaatbeweging met een open en gedecentraliseerde structuur, of burgerinitiatieven binnen de netwerksamenleving.

Dergelijke organisatievormen hebben lang niet altijd rechtspersoonlijkheid. Dat kan belangrijke juridische implicaties hebben, waaronder voor de toegang tot de rechter. Op grond van art. 1:2 lid 3 Awb kunnen immers enkel rechtspersonen bij de bestuursrechter opkomen voor de algemene of collectieve belangen die zij blijken hun statuten en feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. Ook in het civiele recht is de toegang van belangenorganisaties op grond van art. 3:305a BW beperkt tot stichtingen en verenigingen. Past een dergelijk vereiste nog wel in een tijd waarin mensen zich in toenemende mate fluïde organiseren? Illustratief is Extinction Rebellion (XR), met organisatorische kenmerken die typerend zijn voor hedendaagse bewegingen: geen hiërarchische leiderschapsstructuur, maar netwerken van autonome, gedecentraliseerde groepen die sa-

1 Z. Bauman, *Liquid Modernity*, Cambridge: Polity Press 2000.

2 Zie voor een sociaalwetenschappelijke benadering van belangenorganisaties en de afnemende nadruk op rechtsvorm bijv. F.R. Baumgartner & B.L. Leech, *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics*

and *Political Science*, Princeton: Princeton University Press 1998, p. 30-31.

menwerken; besluitvorming via consensus en deliberatie; een sterke focus op *grassroots* organisatie; digitale mobilisatie en netwerken, en de bewuste keuze om af te zien van rechtspersoonlijkheid.³

Dat het ontbreken van rechtspersoonlijkheid bij moderne, digitale samenwerkingsverbanden tot ingewikkelde situaties kan leiden, bleek wel toen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) zich in 2019 over de ontvankelijkheid moest buigen van een door een Facebookactiegroep ingesteld beroep.⁴ Ook de in de rechtspraak ontwikkelde criteria voor een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid (ook wel informele vereniging genoemd) bleken toen geen uitkomst te bieden. Uiteindelijk besloot de Afdeling om deze groep niet op basis van het *derde* lid van art. 1:2 Awb, maar op basis van het *eerste* lid ontvankelijk te verklaren, omdat daarin niet het vereiste van rechtspersoonlijkheid wordt gesteld.

Waar het ontbreken van rechtspersoonlijkheid bij moderne samenwerkingsverbanden in sommige gevallen een heel bewuste en soms zelfs principiële keuze kan zijn, kan het ook een onbewuste keuze blijken. Denk bijvoorbeeld aan kleinschalige, informele en minder strak georganiseerde buurtcomités, burgerinitiatieven of actiegroepen.⁵ Zeker in een tijd waarin steeds meer bekend is over het doenvermogen van burgers, is het goed om eens te kijken naar de mate waarin het vereiste van rechtspersoonlijkheid blijkt geeft van een realistisch burger-

perspectief. In hoeverre kunnen verschillen tussen groepen in de mate van organisatievermogen, sociaal-economische positie en juridische kennis – onbedoeld – van invloed zijn op de mate waarin zij al dan niet toegang weten te realiseren tot de rechter? En hebben ontwikkelingen als ontzuiling, individualisering en globalisering er niet toe geleid dat deelname of lidmaatschap van een bepaalde groep minder vanzelfsprekend is geworden? Dat roept de vraag op in hoeverre de criteria voor een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid (voldoende) garanderen dat ook samenwerkingsverbanden die aan de keukentafel worden opgericht, toegang hebben tot de bestuursrechter.

In dit artikel onderzoek ik hoe rechtspersoonlijkheid als ontvankelijkheidsvereiste voor belangenorganisaties in de rechtspraktijk uitvalt en of dat wellicht aan herziening toe is. Daarvoor bespreek ik in par. 2 eerst de achtergrond van het vereiste, waarbij herkenbaarheid in het rechtsverkeer een belangrijke rol speelt. vervolgens analyseer ik in par. 3 hoe in de rechtspraak wordt omgegaan met het vereiste, en in het bijzonder met de criteria voor verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid. Daarna ga ik in par. 4 in op de spanningen die het vereiste van rechtspersoonlijkheid oplevert binnen de moderne samenleving. In par. 5 verken ik een aantal mogelijke oplossingsrichtingen, en in par. 6 sluit ik af met een conclusie.

2. Het vereiste van rechtspersoonlijkheid

Om als samenwerkingsverband gezamenlijke belangen te kunnen behartigen bij de bestuursrechter, moet worden voldaan aan de vereisten van art. 1:2 lid 3 Awb. Deze bepaling vormt een uitbreiding op het eerste lid, en bepaalt dat 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. Op basis van deze bepaling kunnen belangenorganisaties

3 Vergelijkbaar met moderne bewegingen als Occupy en Black Lives Matter. Zie over de (filosofie achter de) organisatie van XR extinctionrebellion.nl/over-xr.

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

5 Zie bijv. over (het ontbreken van) de rechtspersoonlijkheid van burgerinitiatieven E.M.M.A. Driessen, *Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid* (diss. Leiden), Den Haag: Boom 2024, hfdst. 8.

opkomen voor de gebundelde belangen van een afgebakende groep personen (collectieve belangen), zoals de belangen van de bewoners van een bepaalde wijk. Het is immers efficiënter om één collectieve procedure te voeren, dan dat een (potentieel) groot aantal individuen afzonderlijk in bezwaar en beroep moet gaan.⁶ Belangenorganisaties kunnen ook opkomen voor belangen die een facet vormen van ieders bestaan (algemene belangen), zoals milieu en kunst en cultuur.⁷ De ratio daarachter is dat ieder bij een besluit betrokken belang in rechte vertegenwoordigd dient te kunnen worden, óók belangen die stemloos zijn en ten aanzien waarvan individuen in de regel niet als belanghebbende kwalificeren.⁸ Nu de belanghebbendheid van belangenorganisaties een uitbreiding vormt op het idee dat men alleen kan opkomen voor de eigen, persoonlijke belangen, kent art. 1:2 lid 3 Awb enkele aanvullende waarborgen. Eén daarvan betreft het vereiste van rechtspersoonlijkheid.

2.1 Rechtspersoonlijkheid

Op grond van art. 1:2 lid 3 Awb en art. 3:305a BW kunnen enkel privaatrechtelijke rechtspers-

sonen in rechte opkomen voor de belangen van groepen of de samenleving als geheel.⁹ Er zijn verschillende soorten rechtspersonen,¹⁰ maar voor de behartiging van collectieve en algemene belangen liggen de vereniging en stichting het meest voor de hand. De stichting is de rechtsvorm die typisch is bedoeld voor ideële doelstellingen en de vereniging voor de gezamenlijke ontplooiing van maatschappelijke activiteiten (art. 2:285 BW). Een stichting heeft wel een bestuur, maar geen leden.¹¹ Een vereniging heeft wel leden, die vervolgens het bestuur kiezen (art. 2:26 BW). Een stichting heeft per definitie volledige rechtsbevoegdheid, maar een vereniging niet. Pas als de statuten van een vereniging zijn opgenomen in een notariële akte, dan is sprake van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid. Terwijl in het bestuursrecht naast stichtingen en verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid óók verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid toegang hebben tot de bestuursrechter, hebben die laatste géén toegang tot de civiele rechter.

2.2 De bestuursrechtelijke achtergrond

Voor de oorsprong van het vereiste van rechtspersoonlijkheid in het bestuursrecht moeten we terug naar vóór de invoering van de Awb. Al in de jaren '60 werd bij de behandeling van een aantal bijzondere wetten op het terrein van het omgevingsrecht gepleit voor de erkenning van belanghebbendheid van belangenorganisaties. Waar in 1969 een motie daartoe in het kader van de Wet verontreinig oppervlaktewateren nog sneuvelde, werd een jaar later bij invoering van de Wet inzake de luchtverontreini-

6 Zie bijv. de overweging van de ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6878; B.J. van Ettekoven, 'Bestuursrechtspraak voor Jan & Alleman? Op weg naar een stelsel van subjectieve rechtsbescherming', in: B.J. Schueler, B.J. van Ettekoven & J. Hoekstra, *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht* (Preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 37), Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2009, p. 91.

7 Overigens zijn er ook tussenvormen mogelijk; zie uitgebreid Stolk 2024, par. 2.3.4; 4.2.1.

8 Zie o.a. P.J.J. van Buuren, *Kringen van belanghebbenden: in het bijzonder in procedures tegen de overheid* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 1978, p. 117; M. Scheltema, 'Het beroepsrecht van organisaties die voor het algemeen belang opkomen: Wensen voor een goede vormgeving van deze zelfstandige actie', in: A.A.J. de Gier e.a., *Goed verdedigbaar: Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 149-157.

9 De mogelijkheden voor (organen van) publiekrechtelijke rechtspersonen om toegang te krijgen tot de rechter op basis van de belangen die zij vertegenwoordigen, zijn vastgelegd in art. 1:2 lid 2 Awb en art. 3:305b BW.

10 Naast verenigingen (met volledige of beperkte rechtsbevoegdheid) en stichtingen gaat het ook om coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen.

11 Uiteraard kan een stichting wel donateurs hebben.

ging een opening gecreëerd voor belangenorganisaties. De regering vond een beroepsrecht voor ‘een ieder’ te ver gaan, maar was wel bereid om in art. 85 van de betreffende wet 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’.¹² Waarom het precies om privaatrechtelijke organisaties moest gaan, werd niet verder toegelicht, maar zo deed in 1970 het vereiste van rechtspersoonlijkheid zijn intrede. Al snel volgden tal van andere bijzondere regelingen in het omgevingsrecht. Zo komt in art. 97 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (voorganger van de Wet milieubeheer) dezelfde formulering terug. Via het van toepassing verklaren van bepalingen inzake beroep op andere milieuwetten, werden privaatrechtelijke organisaties vervolgens in een groot deel van het omgevingsrecht ontvankelijk geacht in hun beroep.

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 art. 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 omgevingsrechtelijke perspectief. Om te garanderen dat bijvoorbeeld de Vereniging voor het Behoud van de Waddenzee als belanghebbende kan kwalificeren, werd voorgesteld om art. 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’.¹³ Hier wordt

voor het eerst het begrip rechtspersoon gebruikt, zoals dat in 1994 zou terugkomen in art. 1:2 lid 3 Awb.

De Awb-wetgever staat in de memorie van toelichting niet lang stil bij dit vereiste. Er wordt enkel vermeld dat naast stichtingen en verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid ook verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid voldoen aan het vereiste van rechtspersoonlijkheid. Het is echter niet de bedoeling dat ‘een spontaan georganiseerde actiegroep [...] die niet als vereniging is georganiseerd’ als belanghebbende kwalificeert. De Awb-wetgever ziet in het rechtsverkeer goede reden om ‘een dergelijke – ongestructureerde – actiegroep’ niet als belanghebbende aan te duiden: ‘de rechtszekerheid vereist dat alle betrokkenen, waaronder het bestuur, moeten kunnen weten met wie zij van doen hebben’.¹⁴

2.3 De invoering van het vereiste in civielrechtelijke context

In het civiele recht ligt de lat voor rechtspersoonlijkheid iets hoger. Op grond van art. 3:305a BW kunnen enkel stichtingen en verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid namens anderen een vordering instellen. Verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid zijn dus bij de bestuursrechter wel welkom, maar bij de civiele rechter niet. Die hogere drempel kon in het Voorontwerp vorderingsrecht belangenorganisaties, waarin art. 3:305a BW werd geïntroduceerd, mede daarom op de nodige kritiek rekenen.¹⁵ Uit de memorie van toelichting blijkt dat de Adviescommissie Burgerlijk Procesrecht kritisch was, omdat het vereiste van volledige rechtsbevoegdheid in de jurisprudentie niet werd gesteld, en bovendien al een aantal keer een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid ontvankelijk was verklaard.¹⁶ Het toenmalige Instituut Clara Wich-

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

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

14 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 35.

15 *Kamerstukken II* 1991/92, 22 486, nr. 3, p. 14-15.

16 *Kamerstukken II* 1991/92, 22 486, nr. 3, p. 14.

mann,¹⁷ dat opkomt voor de gelijke positie van vrouwen in de samenleving, toonde zich ook kritisch: 'vrouwen zijn doorgaans slecht georganiseerd en waar zij erin slagen zich te organiseren gaat het vaak om informele verenigingen die voor relatief korte tijd rond een bepaald belang worden opgericht'.¹⁸ Ook de Centrale Raad voor Milieuhygiëne vond het een ongelukkige keuze, omdat het vereiste van volledige rechtsbevoegdheid vooral voor plaatselijke en regionale milieugroeperingen een belemmering zou kunnen vormen. De Sociaal-Economische Raad toonde zich echter wel voorstander van de hogere drempel, omdat verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid 'een onduidelijke figuur betreft. Er kan immers twijfel over bestaan of een zich als vereniging aandienende groepering daadwerkelijk een rechtspersoonlijkheid-bezittende vereniging is; bovendien bezit de informele vereniging geen verifieerbare notariële akten'.¹⁹

In eerste instantie leidde de kritiek op het vereiste van volledige rechtsbevoegdheid ertoe dat deze woorden uit het wetsvoorstel werden geschrapt: ook informele verenigingen zouden dus toegang krijgen (of eigenlijk: behouden) tot de civiele rechter.²⁰ Art. 3:305a BW vereist immers statuten, waardoor ook een informele vereniging over statuten zou moeten beschikken, en dus relatief snel herkenbaar zou zijn in het rechtsverkeer.²¹ 'Een enkele losse actiegroep is daarom geen vereniging en voldoet zeker niet aan de concrete eis van statuten in art. 3:305a'.²² Ook daarin verschilt art. 3:305a BW van het bestuursrecht, waarin wordt gesproken over doelstellingen (in plaats van *statutaire* doelstellingen). Dat aan een vereniging geen oprichtingshandeling ten grondslag ligt,

zou niet een verschil in toegang tot de civiele rechter rechtvaardigen. Het enkele feit dat de vraag of sprake is van een informele vereniging wat meer twijfel met zich mee kan brengen, is inherent aan het rechtspersonenrecht, dat deze figuur immers heeft erkend.²³

Met het laten vervallen van het vereiste van volledige rechtsbevoegdheid werd beoogd 'om ook groeperingen die zich ad hoc organiseren om tegen een concrete onrechtmatige gedraging op te komen, de weg naar de rechter niet te onthouden. Veelal zal een organisatie zich na haar doel bereikt te hebben, opheffen. Het is dan verspilling van tijd, moeite en geld om eerst de statuten notarieel te laten vastleggen, hetgeen vooral onwenselijk is indien er een spoedeisend belang bij de zaak is'.²⁴ Toch zou uiteindelijk via het amendement van Soutendijk-van Appeldoorn en Korthals het vereiste van volledige rechtsbevoegdheid alsnog in art. 3:305a BW terechtkomen.²⁵ De indieners meenden dat de eis van een notariële akte zou voorkomen 'dat er op ad hoc basis allerlei verenigingen worden 'opgericht' om bepaalde procedures te voeren'.²⁶ Daarnaast wilden zij de mogelijkheden vergroten om proceskosten te kunnen verhalen, hetgeen bij volledig rechtsbevoegde verenigingen makkelijker is, nu zij zijn ingeschreven in het handelsregister en hun bestuurders dus bekend zijn.

2.4 Tussenconclusie

Uit bovenstaande wordt duidelijk dat de vraag of de toegang tot de rechter beperkt moet zijn tot rechtspersonen op zichzelf niet tot discussie

17 Nu: Bureau Clara Wichmann.

18 *Kamerstukken II* 1991/92, 22 486, nr. 3, p. 14.

19 *Kamerstukken II* 1991/92, 22 486, nr. 3, p. 14.

20 *Kamerstukken II* 1991/92, 22 486, nr. 3, p. 20.

21 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 486, nr. 5, p. 6.

22 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 486, nr. 5, p. 7.

23 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 486, nr. 5, p. 7.

24 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 486, nr. 5, p. 7.

25 *Kamerstukken II* 1993/94, 22 486, nr. 14.

26 Zie hierover ook R. Schutgens & J. Sillen, 'Algemeenbelangacties bij de burgerlijke rechter', in: A. Wirtgen e.a. (red.), *De algemeenbelangactie en de civiele rechter* (Preadviezen 2020-2021 voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 167-168.

heeft geleid. Zowel in de bestuurs- als in de civielrechtelijke context is het argument van herkenbaarheid in het rechtsverkeer doorslaggevend: men (verwerende partijen, derde-belanghebbenden en andere betrokkenen) moet weten met wie het van doen heeft. Waar wel discussie over bestaat is de vraag of aan die herkenbaarheid in het rechtsverkeer voldoende wordt voldaan door verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid. In het civiele recht valt die discussie in het nadeel van de informele vereniging uit; in het bestuursrecht in haar voordeel.

3. Rechtspraakanalyse

De vraag of sprake is van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of stichting levert in de rechtspraak over het algemeen geen issues op, nu het bestaan ervan simpelweg kan worden aangetoond via de notariële akte. Meer onzekerheid speelt er rondom de vraag wanneer in een concreet geval sprake is van een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid. Op basis van vaste jurisprudentie, waarbij de bestuursrechter zich aansluit bij art. 2:26 BW, is sprake van een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid als aan drie cumulatieve criteria is 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.²⁷ Deze criteria laten ruimte voor interpretatie. In deze paragraaf analyseer ik de wijze waarop de bestuursrechter invulling geeft aan deze criteria, om zo een beeld te krijgen van het soort samenwerkingsverband dat als informele vereniging toegang heeft tot de bestuursrechter. De zoekterm 'vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid' levert ruim 200 bestuursrechtelijke uitspraken op in rechtspraak.nl,

maar daarin worden lang niet altijd de criteria expliciet genoemd. Het toevoegen van de zoekterm 'ledenbestand' levert 64 uitspraken op waarin de bestuursrechter in ieder geval de criteria noemt, en deze (meestal) ook langsloopt.²⁸

In algemene zin laat de rechtspraak een casuïstisch beeld zien, waarbij het op voorhand soms moeilijk voorspellen is of een bepaald samenwerkingsverband als vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid zal worden aangemerkt. Dat heeft deels te maken met de aard van het vraagstuk, waarbij van geval tot geval moet worden vastgesteld of een samenwerkingsverband voldoende herkenbaar is in het rechtsverkeer, maar ook met het feit dat in de uitspraak vaak niet alle benodigde informatie staat vermeld. Zo blijkt niet altijd uit de uitspraak om wat voor samenwerkingsverband het gaat, en bestaan bovendien grote verschillen in omvang van de motivering: soms wordt slechts vermeld dat een bepaald samenwerkingsverband wel of niet aan de criteria voldoet (zonder de toepassing ervan weer te geven),²⁹ en soms worden (sommige) criteria juist minutieus nagelopen. De meeste uitspraken bevinden zich ergens in het midden, waarbij enige informatie wordt gegeven over het samenwerkingsverband, om vervolgens in algemene zin te concluderen dat wel/niet aan de criteria is voldaan. Dat maakt het lastig om al te stevige conclusies te verbinden aan een rechtspraakanalyse. Wel zal ik hieronder een algemene indruk geven per criterium.

28 En nog een klein aantal irrelevante uitspraken, bijvoorbeeld in belastingrechtelijke zaken over de vraag of een vereniging een materiële onderneming drijft. Haarlem 7 september 2007, ECLI:NL:RBDHAA:2007:BB3166.

29 Zie bijvoorbeeld rb Midden-Nederland 2 maart 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:834; ABRvS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:813; rb Oost-Brabant 26 juni 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2700.

27 ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6406; ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2141.

3.1 Ledenbestand

Het eerste vereiste waaraan wordt getoetst om te bepalen of sprake is van een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid, betreft een ledenbestand. Volgens vaste rechtspraak wordt hiervoor gekeken naar de aanwezigheid van een ledenadministratie en het heffen van contributie.³⁰ In sommige rechtbankuitspraken lijken ledenadministratie en contributie te worden beschouwd als cumulatieve vereisten. Zo lijken sommige uitspraken te suggereren dat aan de beide vereisten moet zijn voldaan, voordat kan worden gesproken van een ledenbestand.³¹ Dat is echter onjuist: de Afdeling heeft herhaaldelijk overwogen dat het gaat om indicaties, niet om vereisten:

‘Het heffen van contributie is, tezamen met het beschikken over een ledenadministratie, een belangrijke indicatie voor het aanwezig zijn van een ledenbestand. Uit de uitspraak van 8 juli 2015 volgt [...] niet dat het heffen van contributie een vereiste is om aangemerkt te kunnen worden als vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid, indien de aanwezigheid van een ledenbestand anderszins aannemelijk is gemaakt.’³²

Illustratief is de uitspraak over het Comité Woonboten Prinsengracht, dat zich verzet tegen een invaarverbod. Het Comité beschikt over een duidelijke ledenadministratie, bestaande uit een lijst met leden en adresgegevens, maar er wordt geen contributie geheven, omdat de leden uitsluitend bewoners van woonboten aan de Prinsengracht zijn en er nauwelijks kosten worden gemaakt. Onder die omstandigheden neemt de Afdeling aan dat sprake is van een ledenbestand, ondanks dat er

geen contributie wordt geheven.³³ Hieronder wordt de jurisprudentie met betrekking tot de indicatoren ledenadministratie en contributie afzonderlijk besproken.

3.1.1 Ledenadministratie

Als het gaat om de indicator ledenadministratie, blijkt dat het enkel overleggen van lijsten met sympathisanten onvoldoende is. De bestuursrechter zoekt bewijs van het bestaan van leden, wat (klaarblijkelijk) iets anders is dan het bestaan van steun voor de doelstelling of procedure van de vereniging. Het Comité Behoud Havezathe Heeckeren, dat zich verzet tegen de bouw van acht zorgappartementen, voldoet bijvoorbeeld niet aan het vereiste van ledenadministratie, omdat zij geen ledenlijst heeft overlegd, maar een lijst met personen die het Comité ondersteunen.³⁴ Een bewonersinitiatief dat 232 handtekeningen van sympathisanten bij haar handhavingsverzoek heeft gevoegd en waarbij 1152 mensen een digitale petitie hebben ondertekend, haalt de drempel ook niet. In de woorden van de rechtbank Midden-Nederland: ‘Dat wijst er inderdaad op dat veel mensen het verzoek om handhaving steunen, maar dat wil nog niet zeggen dat deze personen het ledenbestand van het bewonersinitiatief vormen.’³⁵

Ook het staan op de maillijst van een werkgroep,³⁶ of het blijken registratielijsten aanwezig zijn bij bijeenkomsten van een bewonersvereniging,³⁷ of aanmelding voor lidmaatschap door inzending van een formulier zonder dat

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

31 Rb Limburg 16 april 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:3341; zie ook het standpunt van het bestuursorgaan in ABRvS 12 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1370.

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

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

34 ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6406. Zie voor een vergelijkbare redenering rb Utrecht 15 februari 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BP4612.

35 Rb Midden-Nederland 24 november 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:5707.

36 Rb Limburg 25 september 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:8078.

37 Rb Den Haag 1 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:911.

daar enige verplichting aan verbonden is,³⁸ worden beschouwd als te vrijblijvend.³⁹ In dergelijke gevallen moeten de personen die zich hebben aangemeld eerder worden aangemerkt als sympathisanten dan als leden van een vereniging. Een jongerenvereniging die geen ledenadministratie heeft en in wisselende samenstelling in gesprekken met de gemeente opkomt voor het belang van voldoende woningbouw kan ook niet worden aangemerkt als informele vereniging.⁴⁰

Wel voldoende blijkt onder andere een ledenlijst met negen leden;⁴¹ een deelnemerslijst waarbij de deelnemers ermee instemmen dat hun gegevens in de lijst worden opgenomen en het samenwerkingsverband namens hen rechtsmiddelen aanwendt;⁴² stukken waaruit blijkt dat er een ledenbestand is van ongeveer 50 leden;⁴³ en een lijst van 28 leden die zich via ondertekening van een formulier hebben gecommitteerd aan de doelstelling van de Vereniging Prachtig Zuid.⁴⁴ Nu de motivering vaak minder uitvoerig is als de bestuursrechter van oordeel is dat wél sprake is van een ledenadministratie, blijft het lastig om er precies de vinger op te leggen waarin deze voorbeelden nu verschillen van in de vorige alinea genoemde zaken.

3.1.2 Contributie

Contributie is de tweede indicatie voor een ledenbestand. Hoewel het 'slechts' een indicatie betreft, lijkt in de rechtspraak wisselend gewicht te worden toegekend aan het al dan niet heffen van contributie. Zo wordt in de eer-

ste-aanlegrechtspraak soms (ten onrechte) contributie als een vereiste gesteld,⁴⁵ en speelt ook in de uitspraken van de Afdeling contributie soms een prominente(re) rol dan verwacht. Zo is het Marspoldercomité (dat zich verzet tegen een bestemmingsplan) geen informele vereniging, omdat geen contributie wordt geheven.⁴⁶ Het verzoek aan de bewoners van de Marspolder om een eenmalige financiële bijdrage van €35,- over te maken naar het rekeningnummer van een natuurlijk persoon, was onvoldoende om te kunnen spreken van contributie: los van de vraag of het rekeningnummer kan worden toegerekend aan het Marspoldercomité, is de Afdeling van oordeel dat deze betalingen niet los van het verzoek kunnen worden gezien en er dus geen sprake is van contributie. Dat lijkt een behoorlijk strenge toepassing van de indicatie contributie, zeker nu in de uitspraak geen enkele aandacht wordt besteed aan de vraag of sprake is van een ledenadministratie of anderszins het bestaan van een ledenbestand kan worden aangenomen.

Ook bij de voor sluipverkeer vrezende buurtgroep Schildersbuurt 'Pieter de Hooghlaan' acht de rechtbank Amsterdam het op basis van een lijst betalingen uit 2010 (het jaar waarin de project- en verkeersbesluiten zijn genomen) onvoldoende aannemelijk dat sprake is van contributie.⁴⁷ De jaarlijkse financiële bijdrage die een bewonersorganisatie ontvangt voor groenbeheer, een veilige leefomgeving en verkeerszaken rondom het schoolgebouw, is ook onvoldoende om te kunnen spreken 'van enige vorm van contributie'.⁴⁸ Kortom: incidentele

38 Rb 's-Gravenhage 9 april 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BM0842

39 Rb Limburg 25 september 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:8078.

40 ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:928.

41 ABRvS 16 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5961.

42 Rb Limburg 16 april 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:3341.

43 ABRvS 21 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3687.

44 ABRvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3034.

45 Al gaat dat in de rechtspraak nog wel eens mis, zie bijv. rb Limburg 16 april 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:334; rb Limburg 25 september 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:8078.

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

47 Rb Amsterdam 28 december 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BV2067.

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

en/of eenmalige betalingen, naar aanleiding van een specifiek besluit, lijken onvoldoende, evenals overheidsfinanciering als enige bron van financiering.

Op basis van de uitspraken waarin wél wordt voldaan aan contributie, is bij gebrek aan expliciete motivering opnieuw moeilijk vast te stellen waar dat hem precies in zit. Zo wordt bijvoorbeeld in algemene zin vastgesteld dat sprake is van ‘inkomsten in de vorm van contributie en donaties’⁴⁹ of het inzichtelijk maken van ‘de begroting, het kasboek en de contributieheffing’.⁵⁰ Ook blijkt het voldoende als leden regelmatig vrijwillig bijdragen in de kosten.⁵¹ De Afdeling acht de omstandigheid dat deze vereniging geen vastgestelde contributie van haar leden verlangt, daarom niet van belang. Vermoedelijk is het verschil gelegen in het herhaaldelijk financieel bijdragen van de leden, in tegenstelling tot een eenmalige inleg. Regelmatig wordt overigens niet expliciet getoetst aan contributie, met name als anderszins al bleek van een ledenbestand.⁵²

3.2 Organisatorisch verband

Naast een ledenbestand moet sprake zijn van 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.⁵³ Meermaals komt in de rechtspraak de situatie voorbij dat een entiteit bestaat uit mensen die gezamenlijk activiteiten ondernemen, bijvoorbeeld in de natuur, maar dat ‘enkel’ overleg wordt gevoerd voorafgaand of

tijdens deze activiteiten in het veld tussen de dan aanwezige deelnemers. Dat wordt niet voldoende geacht om te kunnen spreken van een organisatorisch verband.⁵⁴ Ook wanneer hiervan een kort verslagje wordt gemaakt en dat op de website wordt geplaatst, er sprake is van kerngroepen, en de gemachtigde bij gebrek aan een bestuur functioneert als ‘de spil van de organisatie’, blijkt dat onvoldoende: ‘Hoewel de rechtbank respecteert dat dit systeem voor de werkgroep goed functioneert en er geen behoefte is aan een traditionele verenigingsstructuur, kan niet anders dan worden geconstateerd dat de werkgroep, met het ontbreken van een regelmatige ledenvergadering en een bestuur, geen organisatorisch verband is.’⁵⁵ Een groep mensen uit Weert en omgeving die met de natuur bezig zijn, de natuur bestuderen, plant- en diersoorten inventariseren en aan natuurbeheer doen, kunnen ook niet worden aangemerkt als organisatorisch verband wanneer zij opkomen tegen een watervergunning voor gedeeltelijk dempen van een waterloop: ‘het betreft een echte [eiseres] [werkgroep? RS]: mensen die buiten aan de slag gaan en daarover met elkaar overleggen. Deze overleggen kunnen niet worden aangemerkt als een ledenvergadering die van de [eiseres] een organisatorisch verband maken.’⁵⁶

Wel wordt voldaan aan het vereiste van organisatorisch verband als sprake is van een ledenvergadering en bestuur, met een voorzitter, secretaris en ledenwervingsactie;⁵⁷ een jaarlijkse bijeenkomst, die een louter feestelijk ka-

49 Rb Den Haag 8 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15134.

50 ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3914.

51 ABRvS 21 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2151.

52 ABRvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3034.

53 Zie voor deze standaardoverweging o.a. ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6406; ABRvS 25 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:602; ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:928.

54 Zie bijv. rb Limburg 25 september 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:8078; rb Limburg 16 april 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:3341.

55 Rb Limburg 25 september 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:8078 (verweerder had de werkgroep overigens wel ontvankelijk verklaard in haar bezwaar).

56 Rb Limburg 11 mei 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:3151.

57 Rb Den Haag 8 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15134.

rakter overstijgt, omdat ook zaken met betrekking tot de organisatie aan de orde worden gesteld;⁵⁸ een regelmatig bijeenkomend bestuur van vijf leden;⁵⁹ een 35-jaar oude buurtvereniging met een huishoudelijk reglement, ledenlijst, jaarrekening, bestuur, regelmatige ledenvergaderingen en verslagen daarvan;⁶⁰ minimaal één- of tweemaal per jaar een ledenvergadering en meerdere keren per jaar een bestuursvergadering;⁶¹ en een bewonerscommissie die één keer in de zes weken een ledenvergadering organiseert waarbij notulen worden opgesteld, er sprake is van een bestuur en een huishoudelijk reglement.⁶²

3.3 Eenheid

Op grond van het laatste criterium moet de organisatie als eenheid deelnemen aan het rechtsverkeer. Vaak volgt, als eenmaal is vastgesteld dat aan de vereisten van ledenbestand en organisatorisch verband is voldaan, in één adem de vaststelling dat (daarmee dus) ook voldaan is aan dit laatste criterium.⁶³ In een tweetal kwesties blijkt de bestuursrechter wél wat uitvoeriger stil te staan bij de vereiste eenheid in het rechtsverkeer.

De eerste betreft de mate van zelfstandigheid. Dat speelt met name bij entiteiten die onderdeel uitmaken van nationale stichtingen of verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid, en op lokaal niveau actief zijn. Zo is de plaatselijke afdeling van de Gewestelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (GLTO) geen informele vereniging. GLTO afdeling Oudewater beschikt

weliswaar over een ledenbestand (ledenadministratie en contributie), een zekere organisatiegraad (met dagelijks bestuur en ledenvergaderingen), maar niet is gebleken dat zij over de daartoe noodzakelijke zelfstandigheid beschikt ten opzichte van GLTO. Op grond van het reglement dient een lokale afdeling immers bij de belangenbehartiging eventuele richtlijnen van het algemene bestuur van GLTO in acht te nemen.⁶⁴ Ook een Dorpenbeheerteam dat als orgaan van Stichting Bewoners Overleg Veendam activiteiten organiseert die passen bij de doelstellingen van deze stichting, en die zelf geen statuten heeft, is onvoldoende zelfstandig.⁶⁵ Voor cliëntenraden geldt volgens de Centrale Raad van Beroep dat zij vanwege hun functie als intern adviesorgaan van zorginstellingen niet als eenheid deelnemen aan het rechtsverkeer.⁶⁶

Een tweede punt is de vraag in hoeverre het instellen van bezwaar en beroep als 'eenheid' voldoende is. Meestal wordt gesteld van niet, omdat het vereiste dat de organisatie als eenheid moet deelnemen aan het rechtsverkeer nu juist een voorwaarde is om ontvankelijk te zijn in dat bezwaar of beroep. Toch lijkt het een enkele keer wel voldoende te zijn. Zo stelt de Afdeling dat de Vereniging Strandhuisjes voor Pettemers en de Vereniging Duurzaam Petten 'herkenbaar deelnemen aan het rechtsverkeer door bijvoorbeeld op hun naam zienswijzen naar voren te brengen en beroep in te stellen',⁶⁷ en volgt de Afdeling partijen in hun standpunt dat 'de Vereniging Prachtig Zuid, door bijvoor-

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

59 ABRvS 21 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3687.

60 ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:905.

61 Rb Midden-Nederland 6 december 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:5970; ABRvS 24 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4875; ABRvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3034.

62 Rb Haarlem 13 oktober 2009, ECLI:NL:RBHAA:2009:BK1616.

63 Zie bijv. ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1646.

64 Rb Utrecht 23 april 2004, ECLI:NL:RBUTR:2004:AO8935; overigens wordt deze afdeling wel aangemerkt als bestuurlijke entiteit, via welke route zij alsnog als belanghebbende kan worden aangemerkt, maar niet op grond van art. 1:2 lid 3 Awb.

65 ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3099; de ABRvS stelt overigens ook vast dat het beroep niet is ingesteld namens de stichting.

66 CRvB 3 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3117.

67 ABRvS 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3094.

beeld op eigen naam zienswijzen naar voren te brengen en beroep in te stellen, op kenbare wijze zelfstandig deelneemt aan het rechtsverkeer'.⁶⁸

In de (zeldzamere) gevallen dat een meer inhoudelijkere toets plaatsvindt, is bijvoorbeeld voldoende dat een organisatie via haar website, facebookpagina, en/of eigen emailadres als eenheid deelneemt aan het rechtsverkeer.⁶⁹ Ook wordt veelvuldig genoemd dat voldaan is aan het vereiste, omdat de organisatie deelneemt aan relevante overleggen, waaronder met het bestuursorgaan,⁷⁰ en zo nodig als collectief op besluiten reageert.⁷¹ Een bewonersorganisatie die 'geen samenhangende club mensen is', is echter 'te ongedefinieerd' om herkenbaar te zijn in het rechtsverkeer.⁷²

4. Spanningen

Op basis van de jurisprudentieanalyse concludeer ik, in navolging van Adriaanse, dat er best wat 'juridische voetangels en klemmen [...] gestrooid liggen op het pad van rechtzoekende buurtgroepen etc'.⁷³ De casuïstische en regelmatig weinig expliciete toepassing van de criteria voor informele vereniging maken het lastig voorspellen wanneer een samenwerkingsverband nu over voldoende 'organisatiegraad' beschikt om als belanghebbende op grond van art. 1:2 lid 3 Awb te kunnen worden aange-

merkt. Bovendien is het de vraag of de criteria voor een informele vereniging überhaupt nog wel passend zijn, nu zij zeker binnen de veranderende samenleving spanningen kunnen opleveren. Allereerst gaat het dan om 'nieuwe' manieren waarop mensen zich organiseren, bijvoorbeeld in digitaal verband. Daarnaast past de toepassing van het vereiste wellicht ook niet helemaal bij de toegenomen aandacht voor een realistisch burgerperspectief.

4.1 Moderne samenwerkingsverbanden

In een samenleving die wordt gekenmerkt door ontwikkelingen als digitalisering, mondialisering, individualisering en de netwerksamenleving,⁷⁴ roept een vereiste van rechtspersoonlijkheid voor de toegang tot de rechter toch wel enige vragen en spanningen op.⁷⁵ Ook de bestuursrechter lijkt daarmee te worstelen. Illustratief is de casus van de Facebookactiegroep Save Our Surfspot/Brouwerseiland NEE. Deze Facebookactiegroep van surfers stapte in 2019 naar de bestuursrechter om zich te verzetten tegen een bestemmingsplan dat voorziet in de transformatie van een voormalige zeearm van de Noordzee tot een eilandenarchipel met ruimte voor recreatieverblijven, detailhandel en horeca.⁷⁶ De groep surfers vreest onder andere voor de gevolgen van het plan voor de windcondities in het surfgebied, de beschikbare parkeerplekken voor surfers en de toegankelijkheid van het surfstrand. Helaas loopt de Afdeling de criteria voor een informele vereniging niet expliciet langs, maar komt de Afdeling in haar uitspraak gelijk tot het oordeel dat hieraan niet wordt voldaan: de Facebookactiegroep kan vanwege het ontbreken van rechtspersoonlijkheid dus niet worden aangemerkt als be-

68 ABRvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3034; zie bijv. ook rb Haarlem 13 oktober 2009, ECLI:NL:RBHAA:2009:BK1616

69 ABRvS 6 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4487; ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3914.

70 Zie bijv. ABRvS 24 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4875; ABRvS 21 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3687; ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5746;

71 ABRvS 8 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2762.

72 Rb Midden-Nederland 24 november 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:5707.

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

74 Zie voor de ontwikkeling naar de netwerksamenleving o.a. D.K. Jongkind, *Netwerksubsidies* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2025, hfdst. 2.

75 Driessen 2024, hfdst. 8.

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

langhebbende in de zin van art. 1:2 lid 3, Awb.⁷⁷ De Afdeling vindt echter een andere route om de Facebookactiegroep alsnog als belanghebbende aan te kunnen merken.

Zo onderzoekt de Afdeling of de Facebookactiegroep wellicht als belanghebbende in de zin van het *eerste* lid van art. 1:2 Awb kan worden aangemerkt. De woorden 'degene wiens' uit het eerste lid zijn blijkens de memorie van toelichting immers niet beperkt tot natuurlijke personen en rechtspersonen.⁷⁸ Aangezien het ook voor 'andere entiteiten' mogelijk kan zijn om een vergunning of subsidie aan te vragen, zoals vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid, maatschappen en doelvermogens, moeten zij ook als belanghebbende kunnen worden aangemerkt, mits zij herkenbaar zijn in het rechtsverkeer. Hoewel de ratio achter de criteria voor informele vereniging en 'andere entiteit' vergelijkbaar is (namelijk herkenbaarheid in het rechtsverkeer), valt de toets blijkbaar toch wat soepeler uit voor de laatste categorie. De Facebookactiegroep is volgens de Afdeling namelijk wél voldoende herkenbaar in het rechtsverkeer om als 'andere entiteit' op grond van art. 1:2 lid 1 Awb als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt.

Hoe zit dat nu precies? De Afdeling verwijst in haar uitspraak naar een eerdere uitspraak over de belanghebbendheid van Occupy Rotterdam. Dit was de lokale tak van een globale protestbeweging, die zich richtte tegen sociaal-economische ongelijkheid. Occupy beschikte niet over een centrale organisatiestructuur, maar was volgens de Afdeling wel degelijk belanghebbende bij de tegen haar gerichte besluiten over de beëindiging van haar demonstratie op het Beursplein, waar demonstranten een ten-

tenkamp hadden opgezet.⁷⁹ In bezwaar had het bestuursorgaan het beroep van Occupy Rotterdam nog niet-ontvankelijk verklaard, wegens het ontbreken van rechtspersoonlijkheid, maar de Afdeling gaat daar (terecht) niet in mee. Nu de brieven van de burgemeester zijn gericht aan Occupy Rotterdam, is het logisch om haar als 'andere entiteit' als belanghebbende aan te duiden op grond van art. 1:2 lid 1 Awb. Occupy Rotterdam heeft immers een *eigen* belang bij het mogen voortzetten van háár demonstratie.

Anders is dat bij de Facebookactiegroep: deze heeft geen eigen belang zoals vereist in art. 1:2 lid 1 Awb, maar komt duidelijk op voor het bovenindividuele belang van een groep surfers bij behoud van hun surfspot en valt daarmee onder de reikwijdte van het *derde* lid. Opmerkelijk is dan ook dat de Afdeling onder verwijzing naar de Occupy-uitspraak toch de Facebookactiegroep als belanghebbende aanmerkt op grond van het *eerste* lid. De Afdeling staat niet expliciet stil bij de vraag of het eerste lid wel passend is voor een entiteit die een bovenindividueel belang beoogt te behartigen (waarbij het bovendien de vraag is of de individuele surfers als belanghebbenden zouden kwalificeren). Wel staat de Afdeling uitvoerig stil bij de redenen waarom de Facebookactiegroep als 'andere entiteit' herkenbaar is in het rechtsverkeer. Zo is er sprake van *'een samenwerkingsverband 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*

⁷⁷ 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.

⁷⁸ *Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, p. 34.*

⁷⁹ ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439.

*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.*⁸⁰

Hoewel ik mij kan vinden in het oordeel dat deze Facebookactiegroep herkenbaar is in het rechtsverkeer, rijst wel de vraag waarom ze dat als ‘andere entiteit’ wel is, maar kennelijk niet is als vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid. Loopt immers de Afdeling in haar motivering niet in feite de vereisten voor beperkte rechtsbevoegdheid langs? Biedt de hierboven genoemde jurisprudentie niet de ruimte om via een dergelijke redenering wel beperkte rechtsbevoegdheid aan te nemen? En was het niet zuiverder geweest om de Facebookactiegroep toch onder het derde lid te scharen, wat de aangewezen bepaling is voor groepen die collectieve belangen behartigen?

Het is overigens niet de eerste keer dat de Afdeling een samenwerkingsverband bij gebrek aan rechtspersoonlijkheid besluit te toetsen aan het eerste lid van art. 1:2 Awb. Zo overweegde de Afdeling in 2008 dat Recycle Netwerk, een coalitie van (milieu-)organisaties, geen rechtspersoonlijkheid bezat op grond van het derde lid, waarna zij vervolgens toetste of Recycle Netwerk als ‘andere entiteit’ op grond van het eerste lid kon worden aangemerkt.⁸¹ Die vraag werd toen, met weinig onderbouwing, negatief beantwoord. In 2011 speelde de vraag of Zorg in Duizel als belanghebbende kon worden aangemerkt op basis van het derde lid. Aangezien deze organisatie pas drie maanden na afloop van de (rechtstreekse) beroepstermijn werd opgericht en ingeschreven bij de Kamer van

Koophandel, voldeed zij niet aan het vereiste van rechtspersoonlijkheid. In plaats daarvan kon zij volgens de Afdeling wel worden aangemerkt als ‘andere entiteit’ in de zin van het eerste lid.⁸²

De vraag is of de Afdeling via de Facebookactiegroep-uitspraak definitief de deur heeft opengezet voor moderne, digitale samenwerkingsverbanden. Is er nu groen licht gegeven voor Facebook-, Whatsapp- of Signalgroepen? En wellicht zelfs breder voor digitale, sociale netwerken die meer fluïde en informeel van aard zijn, en zich dus slecht verhouden tot het toch wat ‘starre’ vereiste van rechtspersoonlijkheid? Annotator Groot lijkt die vraag in ieder geval positief te beantwoorden, en in de uitspraak van de Facebookactiegroep een bredere lijn 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 hobbels van belanghebbendheid te laten nemen.’⁸³ Hoewel ik versoepeling ook positief zou waarderen, stapt Groot hier wel wat makkelijk over de vraag in hoeverre deze ‘pragmatische’ oplossing in de vorm van een ‘wisseltruc’ tussen het eerste en derde lid van art. 1:2 Awb vanuit juridisch perspectief wenselijk is (daarover meer in par. 5).

4.2 Moderne inzichten over burgerperspectieven en gelijke toegang tot de rechter

De ‘moderne’ samenleving brengt niet alleen nieuwe organisatievormen met zich, maar recentelijk ook een groeiend besef dat er grote verschillen bestaan in de rationaliteit en het

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

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

82 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.

(zelf)redzaam vermogen van mensen.⁸⁴ Daardoor kunnen mensen soms de weg kwijtraken in het bestuursrecht en de overheidsbureaucratie.⁸⁵ Ook (of wellicht juist) als het gaat om ontvankelijkheid, wordt niet zelden van de burger verwacht dat hij allerlei procedurele valkuilen voorziet en anticiperend handelt.⁸⁶ Doet hij dit niet, of onvoldoende, dan kan het bestuursrecht betrekkelijk hard zijn voor die burger. In het geval van toegang tot de rechter als collectief, kan een 'verkeerde' of te weinig gestructureerde vorm van samenwerking leiden tot niet-ontvankelijkheid van het beroep en dus geen toegang tot de rechter.

Zowel vanuit de wetenschap als de politiek is gepleit voor een realistisch burgerperspectief.⁸⁷ Dat betekent dat we kritisch moeten kijken of de eigenschappen die we aan burgers toeschrijven, wel realistisch zijn, omdat anders een nieuwe tweedeling dreigt tussen de *cans* en *can-nots*, aldus het Sociaal en Cultureel Planbureau.⁸⁸ De vraag in hoeverre het vereiste van rechtspersoonlijkheid wellicht ook blijkt geeft

van een onrealistisch burgerperspectief, laat zich niet eenvoudig beantwoorden. Wel meen ik dat er aanwijzingen zijn dat de criteria voor een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid vrij hoge eisen stellen aan de organisatorische vaardigheden van mensen, waar de één beter aan kan voldoen dan de ander. Zo is het vermoedelijk niet veel gevraagd van buurtbewoners in een villawijk om, wanneer zij hun krachten bundelen, dat te doen met een bestuur, regelmatige ledenvergaderingen, notulen bij te houden, contributie te heffen en een ledenadministratie aan te leggen, maar vraag ik me af in hoeverre dat ook opgaat voor buurtbewoners van kwetsbare wijken. Het vraagt immers een zekere taalvaardigheid (2,5 miljoen mensen zijn in Nederland laaggeletterd⁸⁹), organisatorisch vermogen, financiële draagkracht en wellicht ook juridische kennis om als collectief te voldoen aan de criteria voor een informele vereniging.⁹⁰

Op basis van de rechtspraakanalyse is het lastig om in te schatten in hoeverre daar al rekening mee wordt gehouden en waarom in het ene geval de criteria voor een informele vereniging wat soepeler lijken uit te vallen dan in het andere geval. In algemene zin is het wel opvallend hoeveel stappen een groep moet zetten om de drempel te halen, zeker als we bedenken dat de toegang van collectieven tot de bestuursrechter in de literatuur én rechtspraak zo vaak in verband wordt gebracht met voordelen op het gebied van efficiënte en effectieve rechtsbescherming.⁹¹ Toch wordt in het bestuursrecht nauwelijks stilgestaan bij de vraag of alle groepen zich wel zo makkelijk organiseren en of het vereiste van rechtspersoonlijkheid niet een disproportionele last oplevert voor groepen die

84 Zie o.a. M. Ippel, 'De mens als maatstaf voor de regels van het algemeen bestuursrecht', *NTB* 2018/63, p. 393-394; WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: WRR 2017.

85 Ippel 2018, p. 393.

86 Idem.

87 Zie bijv. de kabinetsreactie op het WRR-rapport, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: WRR 2017: Kamerstukken II 2017/18, 34775 VI, p. 9, en vanuit de wetenschap o.a. M. Scheltema, 'De burger in de rechtsstaat: Alice in Wonderland?', *NTB* 2016/33; L.J.A. Damen, 'Het menselijk tekort tegenover de (gedigitaliseerde) overheidsbureaucratie', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *In het nu... Over toekomstig bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 347-384; L.J.A. Damen, 'Van Awbmens naar responsieve burger?', in: 25 *Jaar Awb* 2019, p. 113-122.

88 Kamerstukken II 2016/17, 34696, 2 (Jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2016), p. 4; en: K. Putters, 'Pas op voor nieuwe tweedeling tussen 'cans' en 'can-nots'', NRC van 18 september 2017; K. Putters, Een lo-

kaal sociaal contract. Voorwaarden voor een inclusieve samenleving, Den Haag: SCP 2018, p. 29-30.

89 De Algemene Rekenkamer, *Aanpak van laaggeletterdheid*, Den Haag: 2016.

90 Vgl. Ippel 2018, p. 63.

91 Zie voor een uitgebreide analyse met verwijzingen Stolk 2024, par. 4.2.3; 4.4.

om verschillende redenen toch al kwetsbaar zijn.⁹²

Overigens zal een versoepeling (of zelfs afschaffing) van het vereiste van rechtspersoonlijkheid op zichzelf niet voldoende zijn om te compenseren voor structurele kwetsbaarheden op groepsniveau. Voor het realiseren van gelijke(re) toegang tot de rechter voor verschillende groepen binnen de samenleving is meer nodig. Denk bijvoorbeeld aan meer financiering voor en betere beschikbaarheid van sociale rechtshulp. Ook is van belang dat belangenorganisaties bredere toegang krijgen tot de bestuursrechter over de gehele breedte van het bestuursrecht. Art. 1:2 lid 3 Awb is als algemene bepaling weliswaar van toepassing op het gehele bestuursrecht, maar de werking ervan is in feite beperkt tot (vooral) het omgevingsrecht.⁹³ In het vreemdelingenrecht en het sociaal domein is de betekenis van art. 1:2 lid 3 Awb zeer beperkt, terwijl toch (juist) ook daar sprake is van kwetsbare groepen.

Dat verschil is gelegen in de aard van de appellabele besluiten: waar in het omgevingsrecht appellabele besluiten (omgevingsvergunningen, bestemmingsplannen) al snel *rechtstreeks* de belangen raken van groepen mensen (denk aan omwonenden) of de samenleving als geheel (denk aan milieu), geldt voor het vreemdelingenrecht en sociaal domein dat appellabele besluiten vaak enkel de geadresseerde *rechtstreeks* in zijn of haar belang raken, maar niet de groep waartoe deze behoort. Zo is een vluchtelingenorganisatie geen belanghebbende bij de afwijzing van een asielaanvraag van vluchteling X, ook niet wanneer deze afwijzing illustratief is voor een grotere groep personen die zich in een

soortgelijke positie bevinden als X.⁹⁴ Kort gezegd: vanwege de *design*-keuze voor het bestuursrecht als beschikkingenrecht, is de daadwerkelijke betekenis van belangenorganisaties effectief beperkt tot die deelgebieden van het bestuursrecht waarin besluiten naar hun aard derdenwerking hebben. Willen we belangenorganisaties daadwerkelijk in staat stellen om de belangen van kwetsbare groepen bij de bestuursrechter te behartigen, dan zal dus ook moeten worden gekeken naar bijvoorbeeld afschaffing van art. 8:3 Awb.⁹⁵ Daarmee zou beroep open komen te staan tegen algemene regels, die bij uitstek (grote) groepen mensen betreffen, en naar hun aard dus *rechtstreeks* collectieve en algemene belangen raken. Een andere optie is om belangenorganisaties wel als belanghebbende aan te merken in procedures waarin algemene regels exceptief worden getoetst, bijvoorbeeld via een versoepeling van (de uitleg van) het vereiste van rechtstreeks belang.

Wie gelijke(re) toegang voor verschillende groepen binnen de samenleving tot de bestuursrechter wil realiseren, zal dus aan verschillende knoppen moeten draaien. De knop van het vereiste van rechtspersoonlijkheid is er daar één van. Via versoepeling (of afschaffing) ervan kan één van de drempels worden verlaagd (of weggenomen) die moet worden overwonnen om als groep succesvol te kunnen mobiliseren in het bestuursrecht. Vanwege onder andere de kinderopvangtoeslagenaffaire is in het bestuursrecht de aandacht voor de positie van kwetsbare individuen de afgelopen jaren al sterk toegenomen, maar er valt nog veel te winnen als het gaat om aandacht voor structurele kwetsbaarheden op groepsniveau.⁹⁶

92 Al pleit Van Ettekoven 2009, p. 92 wel voor afschaffing van het vereiste van rechtspersoonlijkheid bij collectieven, maar dan vooral omdat het rechtseconomisch efficiënt is dat gebundelde belangen makkelijk toegang hebben tot de bestuursrechter.

93 Zie voor een uitgebreide analyse Stolk 2024, hfdst. 2.

94 ABRvS22november2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7113.

95 Zie voor een uitgebreider pleidooi Stolk 2024, hfdst. 2 en hfdst. 7.

96 Zie voor een uitvoeriger pleidooi Stolk 2024, hfdst. 7; zie ook Y.E. Schuurmans, *Van bestuursrechtelijke de-*

4.3 Wisselwerking

De twee bovengenoemde ontwikkelingen beïnvloeden ook elkaar. Dat mensen zich in het digitale tijdperk anders organiseren, blijkt namelijk vooral relevant als het gaat om de behartiging van de belangen van kwetsbare groepen.⁹⁷ Dat zit als volgt. Hoe belangenorganisaties zich organiseren wordt mede bepaald door het type belang dat zij behartigen. In het bestuursrecht zijn we gewend te denken in het door art. 1:2 lid 3 Awb gemaakte onderscheid tussen collectieve en algemene belangen: de belangen van een concreet afgebakende groep personen versus de belangen die een facet vormen van ieders bestaan. In sociaalwetenschappelijk onderzoek valt een ander onderscheid te vinden, zoals in bestuurskundig onderzoek over de democratische legitimiteit van belangenorganisaties. Waar in het bestuursrecht een combinatie van herleidbaarheid tot het individu en de afgebakendheid van de groep relevant worden geacht, maakt Halpin een onderscheid op basis van de mate waarin mensen (of belangen) zelf in staat zijn om te mobiliseren en hun stem te laten horen.⁹⁸ Dat leidt tot een onderscheid in organisaties die opereren vanuit een ‘representatieve’ versus een meer ‘solidaire’ logica. Dat onderscheid zal ik hieronder uitwerken, om vervolgens te laten zien hoe digitalisering en fluïde samenwerking met name relevant is voor groepen met een solidaire logica.

Bij belangenorganisaties die werken vanuit een representatieve logica, gaat het doorgaans om achterbannen die bestaan uit individuen die

prima in staat zijn om voor zichzelf op te komen en hun stem te laten horen. Dat soort capaciteiten stellen individuen in staat om zelf hun belangenbehartigers te kiezen (autoriseren) en verantwoordelijk te houden. Wanneer zij dat doen, zal de organisatievorm dus al snel gebaseerd zijn op een representatieve logica: de organisatie moet voorzien in de mogelijkheden voor autorisatie door de achterban en het afleggen van verantwoording aan de achterban. Bij deze ‘sterke’ link tussen vertegenwoordigden en vertegenwoordigers past een ‘klassieke’ en wat betreft lidmaatschap veelal gesloten organisatiestructuur, met een bestuur, algemene ledenvergadering, contributie, enzovoorts. Met andere woorden: een organisatiestructuur die goed past bij het vereiste van rechtspersoonlijkheid en ook bij de criteria voor een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid.

Als het echter gaat om groepen of belangen met minder capaciteit om te mobiliseren, hun stem te laten horen en voor zichzelf op te komen, dan ligt een dergelijke organisatievorm – die best wel wat vraagt van de mensen waar het om gaat – minder voor de hand. Organisaties die opkomen voor stemloze belangen (zoals milieubelangen of de belangen van toekomstige generaties) of kwetsbare groepen (zoals dak- en thuislozen, vluchtelingen en laaggeletterden) volgen daarom vaker een solidaire (in plaats van representatieve) logica. Dergelijke organisaties zetten zich weliswaar in voor stemloze belangen of kwetsbare groepen (de doelgroep), maar zijn voor hun support afhankelijk van een bredere ‘achterban’ van sympathisanten. Die sympathisanten behoren zelf niet noodzakelijkerwijs (en vaak ook helemaal niet) tot de doelgroep. In plaats van voor een verenigingsstructuur (met leden) wordt bij kwetsbare en stemloze belangen dan ook vaker gekozen voor stichtingen (zonder leden, maar met sympathisanten/donateurs). Stichtingen voldoen ook aan het vereiste van rechtspersoonlijkheid, maar kennen – in tegenstelling tot de vereniging – geen ‘informele’ variant. In die zin ligt

tailhandel naar maakindustrie (oratie: Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2015.

97 B. Fraussen & D. Halpin, ‘How do interest groups legitimate their policy advocacy? Reconsidering linkage and internal democracy in times of digital disruption’, *Public Administration* 2018/1, p. 23-35.

98 D. Halpin, ‘The participatory and democratic potential and practice of interest groups: between solidarity and representation’, *Public Administration* 2006/84, p. 919-940.

de drempel voor de behartiging van stemloze en kwetsbare belangen dus sowieso al ietsje hoger in het bestuursrecht: waar bij organisaties met een representatieve logica een organisatievorm in de richting van een vereniging voor de hand ligt, hebben zij ook de optie om zich – buiten de notaris om – als informele vereniging te organiseren, terwijl een stichting-vorm wat beter past bij organisaties met een solidaire logica, maar deze geen informele variant kent en dus altijd bij de notaris moet worden opgericht.

Ontwikkelingen als digitalisering beïnvloeden, zoals gezegd, de wijze waarop mensen zich organiseren. Uit bestuurskundig onderzoek volgt echter dat die invloed niet gelijk is voor de beide typen organisaties: groepen met een solidaire logica blijken beter in staat om voordeel te halen uit digitalisering, omdat het kansen biedt om bredere groepen mensen laagdrempelig en meer vrijblijvend aan te spreken.⁹⁹ De alomtegenwoordigheid en toegankelijkheid van digitale technologieën verlagen de kosten en de drempels voor participatie voor de leden van de achterban.¹⁰⁰ Zo verlaagt de drempel voor ‘lidmaatschap’ of ‘sympathisant’, en is eerder sprake van ‘volgers’ (*subscribers*).¹⁰¹ Door enkel het emailadres te registreren of via een druk op de knop kan men zich aansluiten bij het digitale netwerk. Meestal wordt ook geen contributie betaald. Wel kan bijvoorbeeld worden gevraagd om vrijwillige donaties of *crowdfunding* van specifieke acties. Hoewel de drempel voor ‘lidmaatschap’ erg laag ligt en financiële bijdragen zeer vrijblijvend zijn, kan wel degelijk sprake zijn van (zowel *online* als *offline*) participatie door de ‘leden’. Zo maakt digitalisering het makkelijker voor *subscribers* om hun goedkeuring (of afkeuring) te laten blijken voor specifieke standpunten,¹⁰² en kunnen volgers bijvoorbeeld op lokaal niveau samenkomen en in

wisselend verband activiteiten ondernemen die bijdragen aan het belang waarvoor zij zich inzetten.¹⁰³ Het meer informele karakter van digitale netwerken brengt met zich dat ‘leden’ zelf hun mate van betrokkenheid door de tijd heen kunnen bepalen. Dat past bij de moderne tijd, waarin mensen zich minder duurzaam koppelen aan één of enkele ‘formele’ structuren, maar van moment tot moment en van issue tot issue (*ad hoc*) bepalen tot welke groep zij (willen) behoren.¹⁰⁴ Dat maakt het steeds moeilijker om het klassieke onderscheid vol te houden tussen (actieve) leden en (passieve) donateurs of sympathisanten, zoals dat in de rechtspraak nu wel lijkt te worden gemaakt.¹⁰⁵

Nu juist organisaties die opkomen voor stemloze en kwetsbare belangen vaak afhankelijk zijn van ‘het bredere publiek’, blijken groepen die werken vanuit een solidaire logica beter in staat om voordeel te halen uit digitalisering. Als het recht dat met ‘starre’ en wellicht wat ‘ouderwetse’ vereisten voor beperkte rechtsbevoegdheid dan niet faciliteert, dan raakt dat in feite (opnieuw) vooral de meest kwetsbare groepen binnen de samenleving.

5. Herziening nodig?

Is het vereiste van rechtspersoonlijkheid aan herziening toe? In de meeste gevallen levert het vereiste geen problemen op: veel organisaties (en zeker de wat professionelere entiteiten) zijn immers georganiseerd als stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid, waarbij bewijs in de vorm van een notariële akte makkelijk kan worden geleverd. Lastiger wordt het bij de informeler georganiseerde samenwerkingsverbanden. De vereisten voor een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid blijken niet altijd eenduidig uit te pakken, en bovendien spanning op te leveren met nieuwe vormen, zoals digitale samenwerkingsverbanden.

⁹⁹ Fraussen & Halpin 2018.

¹⁰⁰ Idem, p. 28.

¹⁰¹ Fraussen & Halpin 2018, p. 27.

¹⁰² Idem, p. 32.

¹⁰³ Fraussen & Halpin 2018, p. 27.

¹⁰⁴ Bauman 2000.

¹⁰⁵ Idem, p. 31.

Daarom verken ik hieronder een aantal mogelijkheden voor herziening van het vereiste van rechtspersoonlijkheid.

5.1 *Motivering bestuursrechter*

De minst vergaande en meest makkelijk uitvoerbare optie betreft het consequent(er) en expliciet(er) motiveren door de bestuursrechter van het oordeel waarom in een bepaalde zaak wel/geen sprake is van een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid. Dit biedt zeker geen volledige oplossing voor alle genoemde knelpunten, maar zou wel leiden tot enige winst. De rechtspraakanalyse laat zien dat een motivering soms in het geheel ontbreekt, of dat de lezer van een uitspraak uit een opsomming van de relevante feiten zelf moet proberen te destilleren hoe deze zich verhouden tot de verschillende criteria. Voor de rechtseenheid en rechtszekerheid zou het bevorderlijk zijn als de bestuursrechter dit uitvoeriger motiveert. Niet alleen maakt dat het recht op dit punt – ondanks de casuïstische aard – hopelijk wat voorspelbaarder, maar het kan ook bijdragen aan bewustwording en het wegnemen van (ogenschijnlijke?) inconsistenties tussen uitspraken.

5.2 *Beroep toerekenen aan individuele belanghebbenden*

Een andere relatief eenvoudige oplossingsrichting betreft het terugvallen op de belanghebbendheid van individuele leden, wanneer het collectief niet voldoet aan de criteria voor informele vereniging. Deze oplossing beperkt zich tot collectieve belangen, waarbij sprake is van een bundeling van belangen van (onder meer) individuele belanghebbenden. Bij algemene belangen (zoals milieubelangen) of bovenindividuele groepsbelangen (zoals de belangen van fietsers) staat deze optie niet open, omdat vaak geen sprake zal zijn van individuele belanghebbenden (en bovendien het relati-

teitsvereiste van art. 8:69a Awb een blokkade kan opwerpen¹⁰⁶).

Het toerekenen van het beroep aan individuele belanghebbenden is niet nieuw: de bestuursrechter past deze pragmatische oplossing al vaker toe.¹⁰⁷ Zo kon in de procedure van de Vereniging tot Behoud van het Westerdok, die niet als vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid bleek te kwalificeren, een individueel lid wel als belanghebbende ‘verder’ procederen. Dit individu had het beroepsschrift namens de ‘vereniging’ getekend en verklaarde ter zitting tevens te hebben beoogd op eigen naam beroep in te stellen.¹⁰⁸ Hetzelfde geldt voor de procedure van ‘Stop Gas in Loon’, die de Afdeling behandelt als een groep natuurlijke personen die als individuele belanghebbenden beroep hebben ingesteld en zichzelf aanduiden met de term ‘Stop Gas in Loon’.¹⁰⁹ In de procedure van de Vereniging van Deelgenoten Texel laat de Afdeling 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.¹¹⁰ Zoals annotator Groot stelt, kan het toerekenen van beroep aan individuele belanghebbenden bijdragen aan het voorkomen van formalistische rechtspraak en het realiseren van effectieve rechtsbescherming.¹¹¹ Het is bovendien een weinig bezwaarlijke ‘kunstgreep’: voor de inhoud van de procedure is immers irrelevant of het collectief of één of meerdere individuele leden als procespartij optreedt.

¹⁰⁶ Zie ook ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:490, AB 2020/172, m.nt. T. Groot, nr. 4.

¹⁰⁷ ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:490, AB 2020/172, m.nt. T. Groot.

¹⁰⁸ ABRvS 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1646.

¹⁰⁹ ABRvS 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2048.

¹¹⁰ ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:490.

¹¹¹ ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:490, AB 2020/172, m.nt. T. Groot.

Ondanks de voordelen rekent de Afdeling niet consequent het beroep toe aan individuele belanghebbenden. Uit de rechtspraakanalyse blijkt dat deze optie lang niet altijd (expliciet) wordt verkent, of soms zelfs wordt afgewezen. Zo oordeelt de Afdeling in een procedure van een bewonersgroep dat de door de 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 art. 6:13 Awb.¹¹² De niet-ontvankelijkheid van de bewonersgroep is volgens de Afdeling 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 lijkt een weinig efficiënte route, die afdoet aan de voordelen van collectieve procedures onder art. 1:2 lid 3 Awb en die bovendien dubbele kosten met zich kan brengen. Het lijkt mij dus wenselijk(er) om bij gebrek aan rechtspersoonlijkheid te beoordelen in hoeverre (ook) sprake is van één of meer individuele belanghebbenden in de groep, waaraan het beroep kan worden toegerekend.¹¹³

5.3 Versoepeling vereisten voor informele vereniging

Een wat verdergaande optie is het versoepelen dan wel moderniseren van de criteria voor een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid. Zo zou voor een ledenbestand naast ledenadministratie en contributie (ook) kunnen worden gekeken naar bijvoorbeeld mailinglijsten,

likes, lidmaatschap van een digitaal netwerk, crowdfunding, donaties en financiële vergoedingen vanuit de overheid. Bij het vereiste van een organisatorisch verband zou wat minder strikt getoetst kunnen worden aan een bestuur, algemene ledenvergaderingen en notulen in klassieke zin, maar zou bijvoorbeeld ook kunnen worden gekeken naar digitale discussiefora, likes, digitale polls en meer ruimte worden geboden voor wisselende samenstellingen bij bijeenkomsten en het bestaan van lokale subgroepen. Bij het vereiste van eenheid in het rechtsverkeer kan worden gekeken naar de vraag of de groep als groep en onder één naam deelneemt aan het rechtsverkeer. Een andere optie kan zijn om minder te focussen op eenheid in het rechtsverkeer, en meer op kenbaarheid voor de betrokkenen bij de procedure, zoals het bestuursorgaan en (derde-)belanghebbenden. Zo had de Facebookactiegroep ook op grond van het derde lid als belanghebbende kunnen worden aangemerkt.

Via dergelijke versoepelingen (of modernisering) van de criteria voor vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid kan zowel voor collectieve als algemene belangen de drempel worden verlaagd om als informeler samenwerkingsverband toegang te kunnen krijgen tot de bestuursrechter. Dat is met name voor algemene belangen relevant: als gezegd ligt daar een 'klassieke' verenigingsstructuur vaak wat minder voor de hand, en zijn dergelijke belangen voor hun bescherming juist afhankelijk van 'het bredere publiek' dat zich via verschillende vormen voor dergelijke belangen kan inzetten. Eventueel kan ook worden gedifferentieerd tussen algemene en collectieve belangen. Bij collectieve belangenbehartigers geldt vanwege hun voordelen op het gebied van efficiënte rechtsbescherming al dat zij minder streng worden getoetst op vereisten als statutaire doelstellingen en feitelijke werkzaamheden. Vanwege de voordelen die collectieve belangenbehartigers met zich brengen op het gebied van efficiënte rechtsbescherming, kan worden

¹¹²ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7245.

¹¹³Denk ook aan figuren als de Amerikaanse *class action*, die volledig gedragen wordt door individuele belanghebbenden, en waar geen rechtspersoon aan te pas komt (in ieder geval niet als procespartij).

overwogen die lijn door te zetten bij het vereiste van rechtspersoonlijkheid, en bijvoorbeeld (nog) terughoudend(er) te toetsen aan de criteria voor informele vereniging.

Een belangrijke kanttekening bij versoepeling van de criteria voor informele vereniging is dat het eigenlijk niet aan de bestuursrechter is om de criteria voor een informele vereniging te versoepelen. Het betreft immers een civielrechtelijke figuur (art. 2:26 BW) en de bestuursrechter past 'simpelweg' de daarvoor geformuleerde criteria toe. Het zou vanuit het perspectief van rechtszekerheid en rechtseenheid onwenselijk zijn als de bestuursrechter eenzijdig een andere benadering zou kiezen. Vanwege de beperkte ruimte die de bestuursrechter hier heeft, ligt terugkoppeling (naar de wetgever dan wel civiele rechter) meer voor de hand.

5.4 Naar herkenbaarheid als vereiste

Een andere oplossingsrichting, die ook een wetswijziging vraagt, betreft het loslaten van het vereiste van rechtspersoonlijkheid, in ruil voor een 'rechtstreekse' toets aan het achterliggende doel: herkenbaarheid. Zoals de uitspraak in de zaak van de Facebookactiegroep laat zien, biedt die toets wellicht wat meer ruimte dan de 'starre' criteria voor een informele vereniging. Herkenbaarheid in het rechtsverkeer als vereiste zou dan niet langer enkel gelden voor 'andere entiteiten' op grond van art. 1:2 lid 1 Awb, maar ook voor belangenorganisaties op grond van art. 1:2 lid 3 Awb.

De memorie van toelichting biedt met betrekking tot het derde lid ook een aanknopingspunt voor een (nog) lichtere toets, omdat wordt gesproken over herkenbaarheid voor *betrokkenen* (in plaats van herkenbaarheid in het *rechtsverkeer*). Het gaat erom dat de direct betrokkenen, zoals het bestuursorgaan en (derde-)belanghebbenden, weten met wie zij van doen hebben. Indien een vereiste van herkenbaarheid op zodanige manier wordt ingevuld, kan het bijvoorbeeld wél voldoende zijn als een samenwerkingsverband (enkel) financiering ontvangt

vanuit een bestuursorgaan, of (vaste) overlegpartner is van dat bestuursorgaan. Dat lijkt me zowel voor algemene als collectieve belangenbehartigers goed te verdedigen. Bovendien zou een herkenbaarheidsvereiste als vervanging van het vereiste van rechtspersoonlijkheid tot gevolg hebben dat entiteiten als de Facebookactiegroep onder het derde lid van art. 1:2 Awb komen te vallen. Dat is zuiverder dan onder het eerste lid, zoals de Afdeling nu soms doet. Het gaat immers niet gaat om entiteiten die opkomen voor de eigen belangen, maar de belangen van anderen, en dat maakt de overige criteria van art. 1:2 lid 3 Awb nog steeds relevant.

De toegang tot de bestuursrechter wordt zo wel soepeler dan tot de civiele rechter, maar dat lijkt me goed verdedigbaar. Zo is er in het bestuursrecht met de korte termijnen voor bezwaar en beroep aanmerkelijk minder tijd om *ad hoc* als samenwerkingsverband te organiseren, terwijl de verjaringstermijnen in het civiele recht significant langer zijn (vijf tot twintig jaar). Verder is vanuit civielrechtelijke hoek ook wel enige kritiek te vinden op het vereiste van rechtspersoonlijkheid. Zo stelt Giesen dat niet goed valt in te zien waarom collectieve belangenbehartiging per se in de vorm van een rechtspersoon moet worden gegoten.¹¹⁴ Bovendien is het bestuursrecht (en meer specifiek het omgevingsrecht) bij uitstek het rechtsgebied waar wordt geprocedeerd door lokale en regionale samenwerkingsverbanden, die – in tegenstelling tot nationale organisaties – minder noodzaak en wellicht ook minder capaciteit hebben om zich op professionele wijze te organiseren.

5.5 Afschaffen van het vereiste

De meest vergaande optie is het volledig afschaffen van het vereiste van rechtspersoonlijk-

114I. Giesen, Mr. C. Assers's *Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. Procesrecht. 1. Beginselen van burgerlijk procesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015/202 Ad (i).

heid. Van Ettekoven pleit hiervoor ten aanzien van collectieve belangenbehartigers.¹¹⁵ De ratio achter collectieve procedures in het bestuursrecht wordt immers steeds meer gevonden in de bundeling van individuele belanghebbenden, wat bijdraagt aan efficiënte rechtsbescherming. De aard van een collectief beroep verschildt bij een bundeling ook weinig van dat van een individueel lid. Aangezien collectieve procedures weinig risico's met zich brengen, ook door individuen hadden kunnen worden gevoerd, en bovendien via de bundeling kunnen bijdragen aan efficiënte rechtsbescherming, lijkt het me goed verdedigbaar om ten aanzien van deze groep lagere ontvankelijkheidsvereisten te stellen. Dat gebeurt al via het vereiste van feitelijke werkzaamheden, dat bij collectieve belangen veel soepeler wordt uitgelegd dan bij algemene belangen. Ook het schrappen van het vereiste van rechtspersoonlijkheid bij collectieve belangenbehartigers haalt een (onnodige) drempel weg.

Anders is dat voor belangenorganisaties die niet (enkel) een bundeling tot stand brengen, maar (ook) opkomen voor bovenindividuele belangen van niet-belanghebbenden (zoals de Facebookactiegroep die opkomt voor surfers) of algemene belangen (zoals milieubelangen). Ook bij samenwerkingsverbanden die elementen van collectieve én algemene belangen combineren, zoals leefbaarheidsclubs, lijkt het wél wenselijk om toch enige eisen te stellen aan (minimaal) de herkenbaarheid van deze organisaties voor de betrokkenen. De aanwezigheid van direct belanghebbenden rechtvaardigt immers een wat intensievere beoordeling van waarom nu precies die entiteit zich de behartiging van het bovenindividuele of algemene belang mag aantrekken. Bij gebrek aan een rechtstreekse link met direct geraakte belanghebbenden, wordt al strenger gekeken naar de statutaire doelstellingen en feitelijke werkzaamheden van algemene belangenbeharti-

gers. Een toets aan (minimaal) herkenbaarheid bij betrokkenen past in die lijn.

6. Conclusie

Van oudsher moeten collectieven over rechtspersoonlijkheid bezitten om toegang te kunnen krijgen tot de bestuursrechter of de civiele rechter. Zo moet worden gegarandeerd dat organisaties die opkomen voor collectieve en algemene belangen herkenbaar zijn in het rechtsverkeer, en dus ook herkenbaar zijn voor de wederpartij en andere betrokkenen bij de procedure. Meestal is dat geen enkel probleem: veel organisaties zijn immers bij de notaris opgerichte stichtingen en verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid. In het bestuursrecht kunnen echter ook verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid als belanghebbende worden aangemerkt in de zin van art. 1:2 lid 3 Awb. Uit rechtspraakanalyse blijkt dat de criteria hiervoor vrij star zijn en bovendien een sterk casuïstische toepassing kennen. Hoewel er in de literatuur weinig aandacht wordt besteed aan het vereiste van rechtspersoonlijkheid, laat de jurisprudentie tal van voorbeelden zien waarin actiegroepen, werkgroepen, comités en andere samenwerkingsverbanden de horde van vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid niet (of niet tijdig) weten te nemen.

Dat doet de vraag rijzen in hoeverre het vereiste van rechtspersoonlijkheid gerechtvaardigd is, en rechtvaardig uitvalt. Die vraag is met name relevant in onze veranderende, moderne samenleving, waarin mensen zich op nieuwe en digitale manieren organiseren. In deze bijdrage is onderzocht of indicatoren als lidmaatschap en contributie nog wel passend zijn in een tijd waarin mensen steeds minder vaak lid worden van organisaties, maar hun steun steeds vaker betuigen door zich te *subscriben* voor een online netwerk, door *likes* en door *crowdfunding*. De criteria voor beperkte rechtsbevoegdheid lijken bovendien soms hun doel voorbij te schieten, bijvoorbeeld als er in de praktijk goede redenen zijn aan om aan te nemen dat

¹¹⁵ Van Ettekoven 2009, p. 92.

entiteiten wel degelijk herkenbaar zijn voor betrokkenen (bijvoorbeeld omdat zij door de overheid worden gefinancierd), of omdat zij een bundeling van individuele belanghebbenden tot stand brengen (en herkenbaarheid dus niet zo'n issue is). Niet voor niets wordt in sociaalwetenschappelijke literatuur over belangenorganisaties en belangenbehartiging vaak niet gekeken naar rechtsvorm, maar meer naar de inhoud, organisatie en doelstellingen van samenwerkingsverbanden.

Ook de bestuursrechter lijkt soms te worstelen met het vereiste van rechtspersoonlijkheid. Illustratief is het beroep van de Facebookactiegroep die namens een groep surfers opkomt voor het behoud van hun surfspot. Het vereiste van rechtspersoonlijkheid leidt ertoe dat de bestuursrechter ingewikkelde constructies moet bedenken om een dergelijk collectief toch toegang tot de bestuursrechter te bieden, in dit geval als 'andere entiteit' op grond van het *eerste* lid van art. 1:2 Awb. In deze bijdrage heb ik enkele voorstellen verkend om het bestuursrecht in onze *liquid modernity* flexibel en adaptief mee te laten bewegen met veranderende organisatievormen, om zo in staat te zijn sociale veranderingen bij te benen.

Een versoepeling kan bovendien wenselijk zijn vanuit het groeiend besef dat niet alle groepen binnen de samenleving even goed in staat zijn om zichzelf te organiseren. Relatief goed georganiseerde, vermogende en professionele samenwerkingsverbanden zullen vaak prima uit de voeten kunnen met een vereiste van rechtspersoonlijkheid, maar het kan wringen bij groepen die over minder organisatievermogen, financieel vermogen of juridische kennis beschikken. Het versoepelen of zelfs schrappen van het vereiste van rechtspersoonlijkheid kan zo bijdragen aan een meer inclusief bestuursprocesrecht.

Over de auteur

Mr. dr. R. Stolk

Mr.dr. Rowie Stolk is universitair docent staats- en bestuursrecht bij de Universiteit Leiden. Deze bijdrage is een bewerking van haar onderzoek naar het vereiste van rechtspersoonlijkheid in het kader van haar proefschrift; R. Stolk, *Procederende belangenorganisaties in de polder: Een interdisciplinair perspectief op de toegang tot de rechter* (diss. Leiden), Zutphen: Uitgeverij Paris bv 2024, par. 2.3.3; 3.4.2; 7.5.3.