

## AB 2021/41

## AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

9 december 2020, nr. 201902715/1/R3

(Mr. J. Hoekstra)

m.nt. T. Groot\*

Art. 1:2 lid 1 en 3, 8:1, 8:6, art. 2 bijlage 2 Awb

Module Ruimtelijke ordening 2020/8459

ABkort 2021/5

ECLI:NL:RVS:2020:2919

**Bestemmingsplan voor woningen. Belanghebbendheid stichting zonder zakelijk recht met alternatief woningbouwplan.**

*De Afdeling stelt vast dat de stichting haar belang bij het bestreden besluit niet kan ontlenen aan een eigendomsrecht of ander zakelijk recht op het perceel of op gronden in de omgeving van het perceel. De enkele omstandigheid dat de stichting betrokken is geweest bij de ontwikkeling van een alternatief plan voor achttien huurwoningen op het perceel, is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende om als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb te worden aangemerkt. Hoewel de Afdeling eerder heeft overwogen dat een voorkeursrecht in combinatie met nog andere bijkomende relevante omstandigheden grond kan opleveren voor het hebben van een concreet en economisch belang bij een besluit en daarmee van het zijn van belanghebbende daarbij (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:300 en 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:187), is van een voorkeursrecht en dergelijke bijkomende omstandigheden in dit geval geen sprake.*

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting "De Grijpvogel", te Oldeberkoop, gemeente Ooststellingwerf, appellante, en

De raad van de gemeente Ooststellingwerf, verweerder.

**Procesverloop**

In het besluit van 26 februari 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Wolvegasterweg 10, Oldeberkoop" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de stichting beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De stichting heeft nadere stukken ingediend.

\* T. Groot is advocaat bij de sectie bestuursrecht van Stijl Advocaten.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 oktober 2020, waar de stichting, vertegenwoordigd door gemachtigde, en de raad, vertegenwoordigd door drs. B. Pijlman, zijn verschenen.

**Overwegingen***Inleiding*

1. Het plan voorziet in de realisering van maximaal drie vrijstaande woningen, dan wel maximaal twee vrijstaande woningen en één woongebouw met daarin maximaal zes woningen op de locatie van het voormalige buurthuis De Blughut aan de Wolvegasterweg 10 in Oldeberkoop (hierna: het perceel). Bedrijf 1 is de projectontwikkelaar van de voorziene woningen.

2. De stichting heeft zich vanaf eind 2013 ingezet om op het perceel huisvesting voor in het bijzonder senioren te ontwikkelen. Zij heeft daartoe namens de projectgroep "Wonen op de Bult" op 29 februari 2016 bij het college van burgemeester en wethouders van Ooststellingwerf een plan met dezelfde naam ingediend voor het aldaar realiseren van achttien huurwoningen voor in het bijzonder senioren. De stichting kan zich er niet mee verenigen dat in het bestemmingsplan de realisering van deze achttien huurwoningen niet is mogelijk gemaakt, maar wel het plan van bedrijf 1, bestaande uit het ter plaatse realiseren van drie vrijstaande woningen, dan wel twee vrijstaande woningen en één woongebouw.

*Ontvankelijkheid*

3. De raad stelt zich op het standpunt dat het beroep van de stichting niet-ontvankelijk is, omdat de stichting geen belang heeft bij het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan.

In de eerste plaats stelt de raad dat de stichting niet kan worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), omdat de stichting geen eigenaar, zakelijk gerechtigde of gebruiker is van grond of opstallen in het plangebied of in de omgeving van het plangebied. Het perceel is eigendom van de gemeente en in 2015 is een proces tot verkoop van het perceel gestart, waarbij zowel de stichting als bedrijf 1 zich als geïnteresseerde partijen hebben gemeld. Door de gemeente is na een afwegings- en besluitvormingsproces besloten om met bedrijf 1 te onderhandelen over de verkoop van het perceel. Volgens de raad richt het beroep van de stichting zich in hoofdzaak op het voornoemde verkoopproces en de uitkomst daarvan.

Daarnaast kan de stichting volgens de raad niet worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, omdat de stichting krachtens haar statutaire doel-

stelling en blijkens haar feitelijke werkzaamheden geen rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt.

3.1. Uit artikel 8:1 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, volgt dat uitsluitend belanghebbenden bij de Afdeling beroep kunnen instellen tegen het bestreden besluit.

Artikel 1:2, eerste lid, van de Awb luidt:

"Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

Artikel 1:2, derde lid, van de Awb luidt:

"Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen."

3.2. De Afdeling stelt vast dat de stichting haar belang bij het bestreden besluit niet kan ontnemen aan een eigendomsrecht of ander zakelijk recht op het perceel of op gronden in de omgeving van het perceel. De enkele omstandigheid dat de stichting betrokken is geweest bij de ontwikkeling van een alternatief plan voor achttien huurwoningen op het perceel, is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende om als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb te worden aangemerkt. Hoewel de Afdeling eerder heeft overwogen dat een voorkeursrecht in combinatie met nog andere bijkomende relevante omstandigheden grond kan opleveren voor het hebben van een concreet en economisch belang bij een besluit en daarmee van het zijn van belanghebbende daarbij (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:300 en 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:187), is van een voorkeursrecht en dergelijke bijkomende omstandigheden in dit geval geen sprake.

3.3. Voor zover de stichting opkomt voor een algemeen belang dat zij beoogt te behartigen, overweegt de Afdeling het volgende.

Voor het beantwoorden van de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb, is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt. Met artikel 1:2, derde lid, van de Awb heeft de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis (*Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, p. 32-35*) veilig willen stellen dat organisaties als belanghebbende kunnen opkomen, mits een algemeen of collectief belang dat zij zich statutair ten doel stellen te behartigen en waar-

voor zij zich daadwerkelijk inzetten, bij het besluit rechtstreeks is betrokken.

3.4. De doelstelling van de stichting is blijkens artikel 2, eerste lid, van haar statuten:

"a. het bevorderen van kleinschalige economische, sociale en culturele ontwikkelingen in de provincie Friesland;

b. het bevorderen van het nemen van initiatieven ook door anderen in dezelfde geest en voorts alles wat daarmee in de meest uitgebreide zin van het woord verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn. De met nadruk niet commerciële stichting biedt een platform om kennis te delen en deskundigheid te verdiepen, een gelegenheid tot verbinding, tot inspireren en geïnspireerd te raken. Het platform staat in beginsel open voor iedereen die het doel van de stichting onderschrijft en dit wil ondersteunen;

c. het verrichten van alle verdere handelingen, die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn."

3.5. De stichting heeft op de zitting desgevraagd toegelicht dat zij valt aan te merken als een "initiatiefstichting", die zowel eigen initiatieven ontplooit als de ontplooiing van initiatieven van anderen bevordert. De stichting kan worden gezien als een soort netwerkorganisatie die projectgroepen ondersteunt bij initiatieven, door bijvoorbeeld het faciliteren van daarbij aan de orde komende financiële transacties en overeenkomsten. Volgens de stichting moet haar statutaire doelstelling breed worden opgevat en kan onder het bevorderen van kleinschalige economische, sociale en culturele ontwikkelingen ook woningbouw worden begrepen.

Om haar statutaire doel te bereiken verricht de stichting feitelijke werkzaamheden. Zo zet zij zich in voor het behoud en de restauratie van gevelstenen met het gemeentewapen van Ooststellingwerf, is zij betrokken bij het onderhouden van publieke kunstwerken en organiseert zij een filosofiegroep. Over het plan "Wonen op de Bult", dat ziet op de realisering van achttien huurwoningen op het perceel waarop het bestemmingsplan betrekking heeft, heeft de stichting naar voren gebracht dat zij in dat verband fungeerde als een 'facilitaire startstichting' en dat haar betrokkenheid bij dit plan onder meer bestond uit het organiseren van informatiebijeenkomsten, het namens de projectgroep "Wonen op de Bult" bij de gemeente indienen van dat plan en het terzake aanvragen van subsidie bij de provincie. De stichting heeft te kennen gegeven dat na aanvaarding van dit plan door het gemeentebestuur voor de verdere ontwikkeling, bouw en exploitatie van die huurwoningen en de

daarbij aan de orde komende grondtransacties een specifieke rechtspersoon zou worden opgericht, en waarna de faciliterende rol van de stichting zou zijn uitgespeeld.

3.6. Hoewel de doelstelling van de stichting is gericht op het behartigen van algemene belangen als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb en het perceel is gelegen in de provincie Friesland en dus binnen het in de statuten omschreven werkgebied van de stichting, is de Afdeling van oordeel dat de stichting niet als belanghebbende bij het bestreden besluit in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb kan worden aangemerkt. Weliswaar is de stichting betrokken geweest bij een plan dat zag op de bouw van achttien huurwoningen voor in het bijzonder senioren op het perceel, maar niet is gebleken dat de stichting door het bestreden besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in een belang wordt geraakt dat zij in het bijzonder behartigt. Daarvoor vindt de Afdeling de statutaire doelstelling van de stichting, bezien ook in samenhang met de hiervoor beschreven feitelijke werkzaamheden van de stichting, onvoldoende onderscheidend.

3.7. Gelet op het voorgaande is de conclusie dat de stichting niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb kan worden aangemerkt.

4. Het beroep is niet-ontvankelijk. Dit betekent dat het beroep niet inhoudelijk zal worden behandeld.

5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verklaart het beroep niet-ontvankelijk.

### Noot

1. In deze annotatie beperk ik mij tot een bespreking van de toepassing van artikel 1:2 lid 1 Awb op een appellant zonder zakelijk rechten (r.o. 3.2). Bij belanghebbendheid in de zin van dit artikelid wordt in de literatuur steevast melding gemaakt van de 'OPERA-vereisten'. Daarmee worden de volgende vereisten bedoeld: objectief, persoonlijk, eigen, *rechtstreeks geraakt* en actueel belang. Een rechtstreeks geraakt belang wil zeggen dat er een voldoende nauw causaal verband moet bestaan tussen het bestreden besluit en de belangenaantasting. Zo kan een intentieovereenkomst van een projectontwikkelaar met een gemeente ertoe leiden dat rechtstreeks belang moet worden aangenomen (ABRVs 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3776, *ABkort* 2014/401

en ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:235, *AB* 2015/132).

2. Blijkens r.o. 3.2 van de hier geannoteerde uitspraak kan bij een appellant zonder zakelijk recht verder "een voorkeursrecht in combinatie met nog andere bijkomende relevante omstandigheden grond (...) opleveren voor het hebben van een concreet en economisch belang bij een besluit en daarmee van het zijn van belanghebbende daarbij". De Afdeling verwijst hierbij naar ABRvS 23 januari 2019 ECLI:NL:RVS:2019:187, *ABkort* 2019/82 en ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:300, *AB* 2020/174, *TBR* 2020/35. In de uitspraak van 23 januari 2019 is sprake van een raamovereenkomst en allonge tussen een projectontwikkelaar en de gemeente Rotterdam, waarin onder meer een voorkeursrecht is vastgelegd met het oog op specifieke verwervings- en ontwikkelingsrechten. Op grond van deze overeenkomst wordt een masterplan opgesteld. Ook is in de raamovereenkomst een aantal essentiële elementen al concreet uitgewerkt, waaronder de te nemen vervolgstappen, het daarvoor geldende tijdpad, een taakverdeling en een kostenverdeling. Voor die uitwerking heeft de projectontwikkelaar bovendien al investeringen gedaan. De Afdeling oordeelt dat de overeenkomsten verder strekken dan slechts het verschaffen van een voorkeursrecht op het verwerven van gronden. Volgens de Afdeling heeft de projectontwikkelaar daarom een concreet en economisch belang bij een wijziging van het planologisch regime dat op de betreffende gronden rust. De Afdeling concludeert dat de projectontwikkelaar een rechtstreeks belang heeft en belanghebbende is bij de vaststelling van het bestemmingsplan, nu er een reële kans bestaat dat hij door dit plan in zijn belangen kan worden geschaad.

In de uitspraak van 29 januari 2020 is appellant geen eigenaar van gronden in het plangebied en heeft hij geen contractuele relatie met de eigenaar van de gronden (de gemeente Woudrichem). Ook anderszins heeft appellant geen titel ten aanzien van die gronden. Desalniettemin kan hij volgens de Afdeling als belanghebbende worden aangemerkt. Appellant is namelijk al geruime tijd in onderhandeling met de gemeente om de gronden aan te kopen. Verder voert appellant al geruime tijd overleg over de inrichting van de gronden en zou hem op ambtelijk niveau zijn toegezegd dat hij de gronden mocht kopen. Ook zouden de besprekingen de aanleiding voor de gemeente hebben gevormd voor het opstellen van een ontwerpplan, waarin de door appellant gewenste woning was opgenomen. Daarbij is door het gemeentebestuur aan appellant een voorkeurspositie gegeven. Gelet op dit samenstel van omstandigheden is de Afdeling van oordeel

dat appellant een concreet en economisch belang heeft bij het bestreden bestemmingsplan.

3. Anders dan in de twee uitspraken genoemd onder 2, is in de hier geannoteerde uitspraak géén sprake van een voorkeursrecht in combinatie met nog andere bijkomende relevante omstandigheden. Ook kan stichting De Grijpvogel haar belang bij het bestreden bestemmingsplan niet ontlenen aan een eigendomsrecht of ander zakelijk recht op het perceel of op gronden in de omgeving daarvan. De enkele omstandigheid dat de stichting betrokken is geweest bij de ontwikkeling van een alternatief plan voor achttien huurwoningen op het perceel, is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende om als belanghebbende te worden aangemerkt. Er is daarvoor 'meer' nodig. Dat kan niet alleen worden afgeleid uit de uitspraken genoemd onder 2, maar ook uit ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3887, ABkort 2016/6, ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:878, ABkort 2016/150 en ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2451. Hieruit volgt namelijk dat de enkele omstandigheid dat een appellant zich in een bepaalde gemeente wenst te vestigen en daarover in bespreking is met het gemeentebestuur, onvoldoende is voor het aannemen van een rechtstreeks bij een besluit betrokken belang. Kortom, de hier geannoteerde uitspraak is in lijn met de bestaande rechtspraak over belanghebbendheid bij voorkeursrechten (zie 2) en die over de niet-belanghebbendheid van appellanten zonder zakelijk rechten met vestigingswensen, die daarover slechts in bespreking zijn met de gemeente (zie 3).  
T. Groot

## AB 2021/42

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

11 november 2020, nr. 201906841/1/R1  
(Mrs. B.J. van Ettekoven, R. Uylenburg, B.P.M. van Ravels)  
m.nt. A.G.A. Nijmeijer

Art. 3.1 Wro; art. 8:69a Awb

Module Ruimtelijke ordening 2020/8452  
Milieurecht Totaal 2020/7196  
NJB 2020/2824  
ABkort 2020/540  
ECLI:NL:RVS:2020:2706

### Overzichtsuitspraak relativiteitsvereiste in het omgevingsrecht. Bestemmingsplanprocedure.

*Het relativiteitsvereiste is voor het bestuurs(proces) recht neergelegd in artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). De Afdeling ziet, gelet op de in de rechtspraak levende behoefte daaraan, aanleiding eerst een overzicht op hoofdlijnen te geven van haar oordelen met betrekking tot de toepassing van artikel 8:69a van de Awb in het omgevingsrecht.*

*Artikel 8:69a van de Awb bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Het hierna onder 4.1 tot en met 11.6 gegeven overzicht pretendeert geen volledigheid, maar bevat een selectie van in eerdere uitspraken neergelegde oordelen over kwesties die zich in de praktijk van de toepassing van deze bepaling voordoen. Deze overzichtsuitspraak is een momentopname en beoogt geenszins de rechtsontwikkelingen bij de toepassing van artikel 8:69a van de Awb te bevriezen. Daarbij is van belang dat een belangrijk deel van de rechtspraak over de toepassing van artikel 8:69a van de Awb een casuïstisch karakter heeft.*

Uitspraak in het geding tussen:

Appellant, te Amsterdam,

en

De raad van de gemeente Amsterdam, verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 10 juli 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Twiske Zuid II" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft appellant beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Appellant en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 juli 2020, waar appellant, vergezeld van gemachtigde, en de raad, vertegenwoordigd door T.H. van Essen en S. Visser, zijn verschenen.

### Overwegingen

#### Inleiding

1. Deze zaak gaat over het beroep van appellant tegen het bestemmingsplan "Twiske Zuid II". Het beroep van appellant wordt besproken onder 12 tot en met 22. Appellant voert een aantal beroepsgronden aan (zie onder 18 en 19) die raken aan het relativiteitsvereiste. Dit is met appellant ter zitting besproken.