

TBR 2024/105

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 31-1-2024, No. 202200885/1/R1, [ECLI:NL:RVS:2024:373](#) (Net opgerichte bewonersvereniging geen belanghebbende)

(Mr. H.J.M. Besselink, mr. C.H. Bangma en mr. A.B. Blomberg)

Awb: art. 1:2 lid 3

Net opgerichte bewonersvereniging. Bestemmingsplan. Geen feitelijke werkzaamheden. Geen belanghebbende. Niet-ontvankelijk. Aarhus:

Met noot J. Wieland, Red.

Inleiding

1. Op het perceel [locatie 2] is het bedrijf van [partij] gevestigd. Voor de op de locatie gevestigde bedrijfsactiviteiten zijn diverse opstallen aanwezig, zoals loodsen voor materieel en werkruimte, een kantoor, ruimte voor opslag en andere bedrijfsruimten. Het terrein is volledig voorzien van verharding. Omdat de huidige bedrijfsomvang en activiteiten niet meer passend zijn op deze locatie, wordt het bedrijf verplaatst. Het plan voorziet in een wijziging van de bedrijfsbestemming naar een woonbestemming. Op de vrijkomende gronden kunnen 45 grondgebonden woningen worden gebouwd.

Het plangebied ligt ten zuiden van de kern van Heiloo. Het plangebied wordt aan de zuidkant begrensd door de Nieuwelaan en aan de westkant door de Hoogeweg. Direct ten noorden van het perceel staat een woning. Aan de noordoost- en oostkant liggen agrarische gronden, die onderdeel zijn van het gebied "Zandzoom". Zandzoom is open en groen ingericht gebied. Het bestaat uit lintbebouwing te midden van weilanden, kleinschalige bedrijven en enkele clusters aan woningen.

Ontvankelijkheid

1.1. De raad en [partij] betogen dat de bewonersvereniging geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) en dat om die reden haar beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Zo is volgens de raad de doelstelling van de bewonersvereniging niet voldoende concreet. Verder wijst de raad erop dat de bewonersvereniging geen zienswijze heeft ingediend over het ontwerpplan en ook verstek heeft laten gaan bij de verschillende participatiemogelijkheden, zoals inloopbijeenkomsten in 2020. Tot slot betoogt de raad dat de vereniging geen feitelijke werkzaamheden verricht.

1.2. De bewonersvereniging stelt dat zij geen zienswijze heeft kunnen indienen, omdat zij in de periode dat het ontwerp van het plan ter inzage lag, nog niet was opgericht. Bovendien kan gelet op de uitspraak van de Afdeling van 14 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:768](#), het haar niet worden tegengeworpen dat zij geen zienswijze heeft

ingediend.

1.3. De Afdeling overweegt dat de bewonersvereniging geen zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerpbesluit tot vaststelling van het plan. Gelet op artikel 6:13 van de Awb zou het beroep van de bewonersvereniging dan ook niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. Maar de Afdeling heeft haar rechtspraak over de ontvankelijkheid van beroepen tegen omgevingsrechtelijke besluiten die zijn voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb gewijzigd. Aan belanghebbenden wordt in omgevingsrechtelijke zaken niet langer tegengeworpen dat zij geen zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerpbesluit. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 14 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:786](#). Voor het antwoord op de vraag of het beroep van de bewonersvereniging ontvankelijk is, is dus beslissend of zij belanghebbende is bij het besluit tot vaststelling van het plan. Voor het antwoord op de vraag of de bewonersvereniging belanghebbende is zijn de statutaire doelstelling en de feitelijke werkzaamheden van de bewonersvereniging bepalend (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1907](#)).

1.4. De Afdeling stelt voorop dat ten tijde van het verstrijken van de beroepstermijn de bewonersvereniging nog niet bij notariële akte was opgericht. Zij was naar het oordeel van de Afdeling toen wel al aan te merken als een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid.

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."

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling, onder meer de uitspraak van 26 januari 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP2116](#), moet bij de beoordeling of een dergelijke rechtspersoon feitelijke werkzaamheden verricht, worden uitgegaan van de feitelijke werkzaamheden die de rechtspersoon heeft verricht tot uiterlijk de dag voor het einde van de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld. Verder geldt dat het louter in rechte opkomen tegen besluiten als regel niet kan worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Evenmin kunnen als zodanig worden aangemerkt werkzaamheden die daarmee verband houden, zoals het indienen van zienswijzen over ontwerpbesluiten, het vergaren van informatie ten behoeve van bestuursrechtelijke procedures en het via de website informeren van derden over aanhangige of afgeronde procedures (vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 18 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:808](#)).

1.5. De bewonersvereniging heeft volgens artikel 2 van haar statuten tot doel:

"- Het behartigen van de belangen van de leden (voor zover deze belangen een gemeenschappelijk karakter hebben en bijdragen aan het in stand houden van de leef kwaliteit, inrichting en veiligheid van de woonomgeving en het bevorderen van de gemeenschapszin van hen die wonen of (vrijwillige) werkzaamheden verrichten binnen of in de nabijheid van het gebied Zandzoom, en daarbij zo nodig het fungeren als gesprekspartner in aangelegenheden met betrekking tot publieke en private partijen.

- Het behouden van de groene ring om het dorp Heiloo vanwege de ecologische waarden, het behouden en bevorderen van de natuur, de cultuurhistorische waarden, de landschappelijke waarden, de flora en fauna in Zandzoom, de kwaliteit van het milieu waaronder de lucht, de bodem en het water, alsmede de gezondheid van mensen en een goede ruimtelijke ordening in haar werkgebied en in dit verband bundelen en behartigen van de belangen van haar leden, alles in de ruimste zin van het woord.

- De bewonersvereniging dit doel onder meer tracht te bereiken door het organiseren van activiteiten vanuit de door de vereniging te benoemen commissies voor de bewoners en het deelnemen aan de activiteiten die door de bewoners van Zandzoom worden georganiseerd, het dienen als zogeheten aanspreekpunt voor overheden en instanties, het behartigen van de collectieve belangen, het ondersteunen van activiteiten voor de samenhang in de buurt, het verstrekken van informatie aan (aspirant-)leden en voorts met alle wettige middelen."

Anders dan de raad en [partij] hebben betoogd, acht de Afdeling deze doelomschrijving niet zodanig ruim, dat het gestelde belang onvoldoende onderscheidend zou zijn. Het geografisch werkterrein van de bewonersvereniging beperkt zich voorts tot het gebied Zandzoom rondom Heiloo en is daarmee voldoende concreet afgebakend. Verder stelt de Afdeling vast dat het plangebied op korte afstand van het gebied Zandzoom ligt, zodat de gevolgen van het plan de doelstelling van de bewonersvereniging kunnen raken.

1.6. Met betrekking tot de vraag of de bewonersvereniging feitelijke werkzaamheden heeft verricht of heeft kunnen verrichten die invulling hebben gegeven aan de algemene doelen waarvoor zij opkomt, overweegt de Afdeling als volgt.

De bewonersvereniging is volgens haar statuten opgericht op 29 november 2021. De termijn voor het instellen van beroep tegen het plan eindigde op 8 februari 2022. De bewonersvereniging is in de gelegenheid gesteld stukken over te leggen waaruit blijkt dat zij feitelijke werkzaamheden heeft uitgevoerd. De bewonersvereniging heeft dergelijke stukken niet overgelegd. De stelling van de bewonersvereniging dat zij heeft geklaagd over de werking van amfibieschermen bij het perceel van één van de leden, is niet verder onderbouwd. Verder is op de website van de bewonersvereniging enkel een samenvatting van de doelstellingen uit de statuten en informatie hoe men lid kan worden, weergegeven. De Afdeling acht dit alles onvoldoende om te concluderen dat sprake is van feitelijke werkzaamheden die er blijk van geven dat de bewonersvereniging haar statutaire doelstelling behartigde voor het verstrijken van de beroepstermijn.

1.7. De Afdeling ziet zich in deze zaak voor de aanvullende vraag gesteld of in dit geval de bewonersvereniging niet zou kunnen worden verweten dat zij geen feitelijke werkzaamheden heeft verricht. Als een niet-gouvernementele organisatie, zoals bedoeld in artikel 2, vijfde lid, van het Verdrag van Aarhus, net voor het verstrijken van de beroepstermijn is opgericht, heeft zij immers onvoldoende tijd om feitelijke werkzaamheden te verrichten. In dat geval kan dus niet worden geëist dat er direct voor het verstrijken van de beroepstermijn feitelijke werkzaamheden worden verricht.

In dit geval is de bewonersvereniging tien weken voor het verstrijken van de beroepstermijn opgericht. De Afdeling acht die periode niet dusdanig kort dat de bewonersvereniging in het geheel geen feitelijke werkzaamheden heeft kunnen uitvoeren. Overigens wijst de Afdeling er nog op dat ook niet gebleken is dat de bewonersvereniging in de periode tussen 8 februari 2022 en de zitting bij de Afdeling in deze zaak feitelijke werkzaamheden heeft verricht, behalve dat de bewonersvereniging juridische procedures heeft gevoerd. Het enkele gebrek aan tijd kan dus niet worden geacht de reden te zijn geweest voor het ontbreken van die feitelijke werkzaamheden.

1.8. Voor zover de bewonersvereniging, gelet op haar statuten, moet worden geacht een bundeling van

individuele belangen van haar leden tot stand te hebben gebracht, kunnen de in artikel 1:2, derde lid, van de Awb genoemde feitelijke werkzaamheden daarin op zichzelf besloten worden geacht. De Afdeling verwijst in dat verband naar haar uitspraak van 24 juni 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BI9672](#). De bewonersvereniging zou aan de behartiging van de belangen van haar leden echter alleen de hoedanigheid van belanghebbende kunnen ontlenen, als de belangen van meer dan één van die leden rechtstreeks bij het bestreden besluit zijn betrokken. Uit de lijst van leden die de bewonersvereniging bij de Afdeling heeft ingediend, komt naar voren dat de leden allen op meer dan 300 meter van het plangebied wonen. De desbetreffende afstanden zijn, mede gelet op de aard en omvang van de in het plan voorziene ontwikkeling, te groot om te kunnen concluderen dat zich bij de leden gevolgen van enige betekenis voordoen. Van andere omstandigheden dan de woonsituatie waaraan de leden mogelijk een belang zouden kunnen ontlenen, is niet gebleken. Dit betekent dat de bewonersvereniging ook in zoverre niet als belanghebbende kan worden beschouwd.

1.9. Het bovenstaande leidt de Afdeling tot de slotsom dat de bewonersvereniging geen belanghebbende is.

Conclusie

2. Het beroep is niet-ontvankelijk. (*Enz., enz., Red.*)

noot

1. Deze uitspraak draait om de vraag of een net opgerichte bewonersvereniging kan worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb bij de vaststelling van een bestemmingsplan. In het bijzonder gaat het daarbij om de vraag of de bewonersvereniging - die overigens pas tien weken voor het verstrijken van de beroepstermijn is opgericht - kan worden tegengeworpen dat zij geen feitelijke werkzaamheden heeft verricht die invulling geven aan de algemene doelen waarvoor zij volgens haar statuten opkomt.

2. Deze zaak gaat over het volgende. Bewonersvereniging Zandzoom heeft beroep ingesteld tegen de vaststelling van een bestemmingsplan dat een bedrijfsverplaatsing en de bouw van 45 woningen op de betreffende locatie mogelijk moet maken. In dat kader voorziet het plan in de wijziging van een bedrijfsbestemming in een woonbestemming. In beroep ligt uitsluitend de vraag voor of het beroep ontvankelijk is. Allereerst heeft de vereniging geen zienswijze ingediend tegen het ontwerpplan. Dat wordt in omgevingsrechtelijke (Aarhus)zaken echter niet langer tegengeworpen (ABRvS 14 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:786](#), AB 2021/201, m.nt. A.G.A. Nijmeijer & H.D. Tolsma). Vervolgens komt de vraag aan de orde of de bewonersvereniging op grond van artikel 1:2 lid 3 Awb belanghebbende is bij het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, omdat zij opkomt voor een algemeen of collectief belang.^[1] Om op grond van artikel 1:2 lid 3 Awb als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt, moet sprake zijn van (1) een rechtspersoon die (2) een algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt (3) en dat belang blijktens zijn (3a) statutaire doelstelling en (3b) feitelijke werkzaamheden behartigt. De doelstelling van de rechtspersoon moet dus ook uit de feitelijke werkzaamheden blijken. Als ondergrens geldt daarbij dat 'het louter in rechte opkomen tegen besluiten als regel niet kan worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb' (ABRvS 1 oktober 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BF3911](#), [TBR 2008/192](#), m.nt. A.G.A. Nijmeijer).

3. Het zijn vooral de feitelijke werkzaamheden die in deze zaak problemen opleveren. In de praktijk komt het nogal eens voor dat actiegroepen speciaal in het leven worden geroepen om een bepaald besluit tegen te houden. Dat lijkt ook hier het geval. Probleem is dan vaak dat er van feitelijke werkzaamheden nog niet veel sprake kan zijn geweest. Niettemin kunnen ook rechtspersonen die zijn opgericht na een primair besluit, maar vóór het verstrijken van de bezwaar- of beroepstermijn als belanghebbende worden aangemerkt. Het belang hoeft immers pas te bestaan binnen de bezwaar- of (als sprake is van rechtstreeks beroep) beroepstermijn (vgl. ABRvS 3 augustus 2005, [ECLI:NL:RVS:2005:AU0412](https://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2005/augustus/abrvs-2005-0412)). Bij de beoordeling of sprake is van feitelijke werkzaamheden waaruit de statutaire doelstelling van de rechtspersoon blijkt moeten dan dus ook de werkzaamheden worden meegenomen die zijn verricht tot het einde van de bezwaar- of beroepstermijn.

4. In de hier afgedrukte uitspraak bedroeg de termijn tussen het oprichten van de vereniging en het verstrijken van de beroepstermijn tien weken. De tijd om feitelijke werkzaamheden te verrichten was dus tamelijk beperkt. De bewonersvereniging stelt in die periode te hebben geklaagd over de plaatsing van amfibieschermen bij het perceel van één van de leden, maar dit is, zo volgt uit de uitspraak, niet onderbouwd. Voorts bevat de website van de vereniging enkel een samenvatting van de doelstellingen uit de statuten en informatie over hoe men lid kan worden. Al met al acht de Afdeling dit onvoldoende om te concluderen dat sprake is van feitelijke werkzaamheden die er blijk van geven dat de bewonersvereniging haar statutaire doelstelling (feitelijk) behartigde vóór het verstrijken van de beroepstermijn.

5. De Afdeling ziet zich vervolgens gesteld voor de vraag of in dit geval de vereniging niet zou kunnen worden verweten dat zij geen feitelijke werkzaamheden heeft verricht. Als een niet-gouvernementele organisatie, zoals bedoeld in artikel 2 lid 5 Verdrag van Aarhus, net voor het verstrijken van de beroepstermijn opgericht is, heeft zij immers onvoldoende tijd om feitelijke werkzaamheden te verrichten en kan dat dus ook niet worden geëist. Die drempel haalt de bewonersvereniging niet. De bewonersvereniging is tien weken voor het verstrijken van de beroepstermijn opgericht. De Afdeling acht die periode niet dusdanig kort dat de bewonersvereniging in het geheel geen feitelijke werkzaamheden heeft kunnen uitvoeren. Zij wijst er daarbij nog wel op dat ook niet gebleken is dat de bewonersvereniging in de periode na de termijn voor het instellen van beroep feitelijke werkzaamheden heeft verricht. Hieruit maak ik op dat op zich voldoende is dat tenminste een begin met de uitvoering van bepaalde feitelijke werkzaamheden moet zijn gemaakt voordat de beroepstermijn verstrijkt. Niet nodig lijkt te zijn dat die werkzaamheden dan ook al zijn afgerond. Maar ook deze drempel wordt in deze zaak niet gehaald. De Afdeling verklaart het beroep van de bewonersvereniging daarom niet-ontvankelijk.

6. Tot slot geldt dat wanneer een bewonersvereniging, gelet op haar statuten, moet worden geacht een bundeling van individuele belangen van haar leden tot stand te hebben gebracht, de in artikel 1:2 lid 3 Awb genoemde feitelijke werkzaamheden daarin op zichzelf besloten kunnen worden geacht.^[2] De achtergrond van die redenering is dat het uit een oogpunt van effectieve rechtsbescherming wenselijk is dat individuele belanghebbenden hun belangen gezamenlijk behartigen in plaats van ieder afzonderlijk (zie in die zin ook de noot van T. Groot onder ABRvS 30 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1399](https://www.ibrtracker.nl/docs/articles/2019/april/abrvs-2019-1399), AB 2019/326, m.n. pt. 8). Vereist is dan dat de vereniging (1) tot statutair doel moet hebben om een bundeling van individuele belangen van haar leden tot

stand te brengen en (2) de belangen van meer dan één van die leden rechtstreeks bij het in beroep bestreden besluit zijn betrokken. Immers, anders is geen sprake van een bundeling van individuele belangen. Zie onder meer ABRvS 24 juni 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BI9672](#), AB 2009/336 m.nt. A.T. Marseille en ABRvS 1 november 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4038](#). Ook deze drempel haalt de vereniging niet, nu alle leden op meer dan 300 meter van het plangebied wonen. Die afstand is naar het oordeel van de Afdeling te groot om te kunnen concluderen dat zich bij de leden gevolgen van enige betekenis voordoen.

7. De les die uit deze uitspraak kan worden getrokken, is dat als je een actiegroep speciaal in het leven roept om een bepaald besluit tegen te houden, je drie dingen kunt doen teneinde te voorkomen dat je in bezwaar of beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard vanwege het niet zijn van belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb. Het meest voor de hand ligt om tegelijk met het oprichten van een rechtspersoon ook feitelijke werkzaamheden te gaan verrichten. Organiseer informatieavonden, maak flyers of folders, begin een uitgebreide website, doe iets. Een tweede manier om niet-ontvankelijkverklaring te voorkomen, is het op een dusdanig korte termijn voor het verstrijken van de bezwaar- of beroepstermijn de rechtspersoon op te richten, dat je gelet op die korte termijn niet kan worden tegengeworpen dat je geen feitelijke werkzaamheden hebt verricht. Onzeker hierbij is wel hoe kort die termijn dan moet zijn. Tien weken is in elk geval niet kort genoeg. Deze weg is dus niet zonder risico's. Tot slot kun je ervoor zorgen dat je twee of meer leden vindt die dusdanig dicht bij het plangebied wonen, dat hun individuele belang rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken.

8. Tot besluit wijs ik er op dat nog geen twee maanden na de hier afgedrukte uitspraak, de Afdeling uitspraak heeft gedaan op een beroep van de bewonersvereniging tegen een ander bestemmingsplan (ABRvS 20 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1139](#)). Ook in die uitspraak speelde de vraag of de bewonersvereniging belanghebbende was. Die drempel haalde zij net, omdat de vereniging een zienswijze had ingediend en er daarom geen aanleiding bestond het beroep niet-ontvankelijk te verklaren (ABRvS 4 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:953](#)). Het beroep sneuvelde echter op het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a Awb. Al met al geen best track-record van de bewonersvereniging bij de bestuursrechter.

J. Wieland

-
- 1 Zie over het opkomen voor algemene of collectieve belangen bijvoorbeeld H.E. Bröring & K.J. de Graaf (red.), *Bestuursrecht 1*, Den Haag: BJu 2022, p. 124-131.
 - 2 Vgl. A.T. Marseille & J.R. van Angeren, 'Het belanghebbendebegrip vanuit de advocaat', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Kluwer 2019, p. 599-600.