

TBR 2024/143

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 20-3-2024, No. 202205175/1/R1, [ECLI:NL:RVS:2024:1139](#)

(Nuancering relativiteitsvereiste bij belangenorganisaties)

(Mr. D.A. Verburg, mr. M. Soffers en mr. G.O. van Veldhuizen)

Awb: art. 1:2 lid 3, art. 8:69a

Belangenorganisatie. Niet-belanghebbende. Relativiteitsvereiste. Varkens in Nood-rechtspraak:

Met noot J. Wieland, Red.

Inleiding

2. Het plan voorziet in de bouw van drie vrijstaande woningen op het perceel [locatie] te Heiloo (hierna: het perceel). Het plangebied ligt bij de kruising tussen de Westeweg en de Schipperslaan. Aan de oostzijde van het plangebied ligt de spoorlijn Castricum-Alkmaar. Het plangebied is een voormalig bedrijfsterrein en ligt op dit moment braak. [bedrijf] is de eigenaar van het perceel en ook de initiatiefnemer van dit project. Zij zet zich al langere tijd in voor de ontwikkeling van woningbouw op het perceel.

3. De bewonersvereniging kan zich niet verenigen met het plan en heeft daarom beroep ingesteld. De bewonersvereniging bestaat uit verschillende omwonenden in het gebied "Zandzoom". Zij komt op voor de belangen van haar leden, voor zover het gaat om de leefkwaliteit, de inrichting en de veiligheid van hun woonomgeving en het bevorderen van de gemeenschapszin van hen die wonen of (vrijwillige) werkzaamheden verrichten binnen of in de nabijheid van het gebied Zandzoom. Daarnaast zet zij zich in voor het behoud van de cultuurhistorische, landschappelijke en ecologische waarden in de omgeving, de zogeheten groene ring om het dorp Heiloo en omliggende gemeenten. Volgens de bewonersvereniging is het bestemmingsplan in strijd met een goede ruimtelijke ordening vastgesteld.

Ontvankelijkheid beroep bewonersvereniging

4. De raad en [bedrijf] stellen zich op het standpunt dat het beroep van de bewonersvereniging niet-ontvankelijk is. Volgens hen is de bewonersvereniging geen belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), omdat het perceel geen onderdeel uitmaakt van het werkgebied van de bewonersvereniging, namelijk de groene ring om het dorp Heiloo en omliggende gemeenten. Ook voert zij geen feitelijke werkzaamheden uit anders dan optreden in deze juridische procedure.

4.1. Bij uitspraak van 4 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:953](#), onder 4.3 tot en met 4.8, heeft de Afdeling - tegen de achtergrond van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, [ECLI:EU:C:2021:7](#) - overwogen dat aan degene die bij een besluit geen belanghebbende is in de zin van

artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, maar die wel een zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerpbesluit op basis van de in het nationale omgevingsrecht gegeven mogelijkheid daartoe, in beroep niet zal worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is.

4.2. De Afdeling stelt vast dat het besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Daartegen konden zienswijzen naar voren worden gebracht door een ieder. De bewonersvereniging heeft een zienswijze ingediend tegen het ontwerpbesluit. De Afdeling ziet daarom aanleiding om het beroep van de bewonersvereniging tegen het voorliggende besluit ontvankelijk te achten. Dit neemt echter niet weg dat het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging van het bestreden besluit in de weg kan staan.

Relativiteitsvereiste

5. De bewonersvereniging heeft beroepsgronden aangevoerd over de gevolgen voor het woon- en leefklimaat van het perceel Westergweg 370b, de vaststelling van de plangrens, nut en noodzaak van de voorziene ontwikkelingen, de milieueffectrapportage, strijd met provinciaal beleid, de lintbebouwing, stikstof, beschermde diersoorten, afwatering in het plangebied, de verwachte verkeerstoename en rechtsonzekerheid.

5.1. 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.

5.2. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

5.3. Bij de beantwoording van de vraag of voor de hiervoor genoemde beroepsgronden geldt dat deze niet kunnen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit omdat artikel 8:69a van de Awb hieraan in de weg staat, is van belang vast te stellen of het beroep strekt tot de bescherming van de belangen waarvoor de bewonersvereniging in rechte op kan komen. Daarbij wordt voorop gesteld dat bij de toepassing van het relativiteitsvereiste aan de procedurele normen over het recht op inspraak een zelfstandige betekenis toekomt. Zie daarvoor ook de uitspraak van 15 februari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:606](#), onder 7.8. Dit betekent dat bij een belangenorganisatie die een zienswijze heeft ingediend het relativiteitsvereiste niet aan vernietiging in de weg staat bij een door haar ingeroepen procedurele norm over het recht op inspraak. Voor zover een beroep wordt gedaan op een procedurele norm of een formeel beginsel van behoorlijk bestuur die niet betrekking heeft op inspraak, of wanneer wordt aangevoerd dat in strijd met een materiële norm is gehandeld, staat de relativiteit wél in de weg aan vernietiging als die norm niet strekt tot bescherming van de behartigde belangen.

De hiervoor aangeduide beroepsgronden van de bewonersvereniging gaan niet over het inspraakrecht, maar zijn materiële beroepsgronden. Om die reden moet alsnog worden beoordeeld welke belangen de bewonersvereniging volgens haar statutaire doelstellingen in het bijzonder behartigt.

5.4. 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.

- Zij tracht dit doel onder meer 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.’

5.5. De Afdeling heeft in de uitspraak van 1 februari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:425](#), onder 7.3, geoordeeld dat voor de toepassing van het relativiteitsvereiste niet van belang is of een belangenorganisatie feitelijke werkzaamheden heeft verricht in relatie tot haar statutaire doelstelling(en) in de periode tussen haar oprichting en het einde van de beroepstermijn. De Afdeling ziet aanleiding haar rechtspraak op dit punt te nuanceren. Als het beroep van een belangenorganisatie die volgens haar statuten één of meer algemene belangen behartigt, ontvankelijk is omdat zij een zienswijze naar voren heeft gebracht, geldt het volgende. In zulke gevallen wordt in het kader van het relativiteitsvereiste naast de statutaire doelstellingen mede van belang geacht of zo’n belangenorganisatie enige feitelijke werkzaamheden heeft verricht die invulling geven aan één of meer van de algemene belangen die zij volgens haar statuten behartigt. Dit betekent dat een belangenorganisatie niet kan opkomen voor de algemene belangen die zij volgens haar statuten behartigt als zij in het geheel geen feitelijke werkzaamheden heeft verricht. Het betekent niet dat een belangenorganisatie die meerdere algemene belangen behartigt alleen kan opkomen voor een specifiek algemeen belang als zij feitelijke werkzaamheden voor dat algemene belang heeft verricht.

De Afdeling heeft in de uitspraak van 31 januari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:373](#), geoordeeld dat de bewonersvereniging geen feitelijke werkzaamheden ten behoeve van de algemene doelen waarvoor zij opkomt heeft uitgevoerd. De Afdeling ziet in deze zaak geen aanleiding hier anders over te oordelen. Daarbij betreft de Afdeling dat de bewonersvereniging ook op de zitting desgevraagd geen feitelijke werkzaamheden heeft kunnen benoemen die leiden tot een ander oordeel. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de bewonersvereniging niet kan opkomen voor de algemene belangen zoals in haar statuten staan vermeld.

5.6. De bewonersvereniging komt daarnaast op voor de belangen van haar individuele leden bij een goede kwaliteit van hun leefomgeving. De Afdeling overweegt dat de aangevoerde beroepsgronden niet strekken ter bescherming van deze belangen. Uit de lijst van leden die de bewonersvereniging bij de Afdeling heeft ingediend, komt namelijk naar voren dat de leden allen op meer dan 300 meter van het plangebied wonen. De afstanden

zijn, mede gelet op de aard en omvang van de in het plan voorziene ontwikkeling, te groot om te kunnen concluderen dat het plan gevolgen zal hebben voor de leefomgeving van de leden.

5.7. De Afdeling concludeert dat de normen waarop de bewonersvereniging zich in de onderbouwing van de onder 5 aangeduide beroepsgronden beroept, niet strekken tot de bescherming van de belangen waarvoor zij in deze procedure kan opkomen.

5.8. Gelet hierop staat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste in de weg aan vernietiging van het bestreden besluit naar aanleiding van de hiervoor onder 5 aangeduide beroepsgronden. De Afdeling zal deze beroepsgronden daarom niet inhoudelijk bespreken.

Conclusie

6. Het beroep is ongegrond. (*Enz., enz., Red.*)

Noot

1. Deze uitspraak is een signalering waard, omdat de Afdeling daarin haar rechtspraak over de toepassing van het relativiteitsvereiste in het geval van beroepen van belangenorganisaties in situaties waarin zij via de Varkens in Nood-rechtspraak belanghebbende zijn, nuanceert.

2. Centraal in deze uitspraak staat een beroep van (wederom; vgl. ABRvS 31 januari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:373](#), [TBR 2024/105](#)) bewonersvereniging Zandzoom tegen (dit keer) een besluit van de raad van Heiloo tot vaststelling van een bestemmingsplan dat voorziet in de bouw van drie vrijstaande woningen. De bewonersvereniging bestaat uit verschillende omwonenden in het gebied 'Zandzoom'. De vereniging komt volgens haar statuten op voor de belangen van haar leden, voor zover het gaat om de leefkwaliteit, de inrichting en de veiligheid van hun woonomgeving en het bevorderen van de gemeenschapszin van hen die wonen of werkzaamheden verrichten binnen of in de nabijheid van het gebied Zandzoom. Daarnaast zet zij zich in voor het behoud van de cultuurhistorische, landschappelijke en ecologische waarden in de omgeving, de zogeheten groene ring om het dorp Heiloo en omliggende gemeenten. Volgens de bewonersvereniging is het bestemmingsplan in strijd met een goede ruimtelijke ordening vastgesteld. Daartoe voert zij onder meer beroepsgronden aan die zien op de gevolgen voor het woon- en leefklimaat, de vaststelling van de plangrens, nut en noodzaak van de voorziene ontwikkeling, de milieueffectrapportage, strijd met provinciaal beleid, beschermde diersoorten, afwatering in het plangebied en verwachte verkeerstoename.

3. De eerste vraag die in beroep voorligt, is of de bewonersvereniging belanghebbende is. Dat is volgens de gemeenteraad en de initiatiefnemer niet het geval, omdat het perceel waarop het plan betrekking heeft geen deel uitmaakt van het werkgebied van de vereniging, namelijk de groene ring om het dorp Heiloo en omliggende gemeenten. Voor belangenorganisaties zoals de bewonersvereniging geldt op grond van artikel 1:2 lid 3 Awb dat, om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt, sprake moet zijn van (1) een rechtspersoon die (2) een algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt (3) en dat belang blijkens zijn (3a) statutaire doelstelling en (3b) feitelijke werkzaamheden behartigt. In de eerdere uitspraak over de bewonersvereniging Zandzoom (ABRvS 31 januari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:373](#), [TBR 2024/105](#)) was criterium 3b een onneembare horde voor de

bewonersvereniging. De Afdeling oordeelde namelijk dat de bewonersvereniging geen feitelijke werkzaamheden heeft verricht ten aanzien van haar statutaire doelstelling en daarom niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb kon worden aangemerkt bij het in die uitspraak voorliggende plan. Voorts overwoog de Afdeling dat, voor zover de bewonersvereniging moest worden geacht een bundeling van individuele belangen van haar leden tot stand te hebben gebracht, dit evenmin kon leiden tot belanghebbendheid, omdat de verschillende leden in die zaak allen te ver van het plangebied af woonden om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt. In de hier afgedrukte uitspraak komt de bewonersvereniging (nog geen twee maanden later) zonder kleerscheuren langs de belanghebbende-drempel. Dat heeft de bewonersvereniging te danken aan de Varkens in Nood-rechtspraak (HvJ EU 14 januari 2021, [ECLI:EU:C:2021:7](#) en ABRvS 4 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:953](#)). Op grond van die rechtspraak is een partij die een zienswijze heeft ingediend tegen een ontwerpbestemmingsplan of een ander ontwerp-Aarhus-besluit in beroep ontvankelijk. Daarbij is niet relevant of die partij belanghebbende is en dat in artikel 8:1 Awb is bepaald dat uitsluitend een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. De bewonersvereniging wordt nu dus 'gered' door het feit dat zij een zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerpbestemmingsplan.

4. Daarna struikelt de bewonersvereniging echter alsnog, omdat het relativiteitsvereiste de volgende onneembare hindernis blijkt te zijn. Op grond van dit vereiste, neergelegd in artikel 8:69a Awb, vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of rechtsbeginsel is, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Dit betekent dat moet worden nagegaan of het beroep strekt tot de bescherming van de belangen waarvoor de bewonersvereniging op *kan* komen. In dat kader moet *alsnog* (want dit keer niet in het kader van de vraag of de bewonersvereniging belanghebbende is) worden beoordeeld welke belangen de bewonersvereniging volgens haar statutaire doelstellingen in het bijzonder behartigt (criterium 3a). In een eerdere uitspraak (1 februari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:425](#)) oordeelde de Afdeling dat de vraag of een belangenvereniging ook feitelijke werkzaamheden heeft verricht ten aanzien van haar statutaire doelstelling (criterium 3b) voortvloeit uit artikel 1:2 lid 3 Awb en daarom niet van belang is voor toepassing van het relativiteitsvereiste. Dat oordeel nuanceert de Afdeling in de hier afgedrukte uitspraak.

5. De Afdeling overweegt dat als het beroep van een belangenorganisatie die volgens haar statuten één of meer algemene belangen behartigt, ontvankelijk is *omdat* zij een zienswijze naar voren heeft gebracht (dus op grond van de Varkens in Nood-rechtspraak), in het kader van het relativiteitsvereiste *naast* de statutaire doelstelling (criterium 3a) *mede* van belang wordt geacht of zo'n belangenorganisatie enige feitelijke werkzaamheden heeft verricht die invulling geven aan één of meer van de algemene belangen die zij volgens haar statuten behartigt (criterium 3b). Het waarom van deze nuancering, volgt niet uit de uitspraak. Ik vermoed echter dat de Afdeling de beroepsmogelijkheden van zuivere procedeerclubs aan banden heeft willen leggen. De vraag rijst echter of hier niet vooral sprake is van het onnodig ingewikkeld maken van een procedurekwestie en of het middel dan dus niet erger is dan de kwaal. Interessant is vervolgens de toevoeging dat deze nuancering niet betekent dat een belangenorganisatie die meerdere algemene belangen behartigt, alleen kan opkomen voor een specifiek algemeen belang als zij feitelijke werkzaamheden voor *dat* algemene belang heeft verricht. Voldoende lijkt te zijn

dat er *enige* feitelijke werkzaamheden zijn verricht ter invulling van een of meer algemene belangen die de belangenorganisatie behartigt. Er lijkt aldus sprake van een soort 'criterium 3b-light'. De toets van feitelijke werkzaamheden lijkt in de context van de relativiteitsbeoordeling immers iets lichter te zijn dan bij de beoordeling of een belangenorganisatie belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb. Omdat de bewonersvereniging in dit geval ten behoeve van geen van de algemene belangen waarvoor zij opkomt, feitelijke werkzaamheden heeft verricht én de aangevoerde materiële beroepsgronden ook niet strekken tot bescherming van de belangen van haar individuele leden bij een goede kwaliteit van hun leefomgeving, komt de Afdeling niet toe aan een inhoudelijke beoordeling van die beroepsgronden.

6. Helemaal verrassend is deze uitspraak niet. In de Varkens in Nood-uitspraak van 4 mei 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:953](#)) overwoog de Afdeling immers al dat te voorzien is dat de beroepsgronden van degene die als niet-belanghebbende toegang tot de bestuursrechter verkrijgt, vaak vanwege het in artikel 8:69a Awb neergelegde relativiteitsvereiste niet tot vernietiging van het bestreden besluit zullen kunnen leiden. Dat is ook logisch: als de geschonden norm waarop een belangenvereniging zich beroept wel strekt tot bescherming van haar belangen, dan zou zij immers moeten worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb. Wel belangrijk om te zien is dat als een belangenorganisatie uitsluitend met dank aan de Varkens in Nood-rechtspraak over de belanghebbende-drempel komt, bij de daaropvolgende toepassing van het relativiteitsvereiste niet alleen wordt gekeken naar de belangen die de belangenorganisatie volgens haar statuten behartigt, maar tevens naar de feitelijke werkzaamheden die zij ter invulling van de behartiging van die belangen uitvoert. Daarmee schuift de belanghebbende-vraag vrijwel geheel - zij het in een iets lichtere vorm - door naar de relativiteits-vraag, met als enig verschil dat een negatieve beantwoording van die vraag dan niet tot niet-ontvankelijkheid leidt, maar tot ongegrondverklaring van het beroep. De verruiming van de beroepsmogelijkheden die de Varkens in Nood-rechtspraak heeft gecreëerd, wordt daarmee in belangrijke mate weer tenietgedaan. Eén varken in de open procesrechtelijke modderpoel maakt zo beschouwd dus nog geen zomer.

J. Wieland