

Jan Reinier van Angeren*

56 | Het belanghebbendebegrip vanuit de advocaat

Bevordert dit begrip een slagvaardige en efficiënte procedure om te bepalen wie toegang heeft tot de bestuursrechter?

@JR_vanAngeren – Het begrip belanghebbende is in 25 jaar Awb enorm gejuridificeerd. Daarom functioneert het niet goed meer als toegangspoort tot de bestuursrechter. Dat moet na 25 jaar Awb beter kunnen! #belanghebbende#toegang#bestuursrechter

I. Inleiding

De Awb kent drie kernbegrippen: (i) bestuursorgaan, (ii) belanghebbende en (iii) besluit. Voor de advocaat is het belanghebbendebegrip het belangrijkste kernbegrip om vijf redenen. Ten eerste omdat rechtsbescherming bij de bestuursrechter alleen open staat voor belanghebbenden. Is de cliënt geen belanghebbende, dan volgt niet-ontvankelijkheid. Ten tweede omdat alleen een verzoek van een belanghebbende als een aanvraag om een besluit wordt aangemerkt. Ten derde omdat in de rechtspraak geen eenduidigheid bestaat over het begrip en er per sectorale wet altijd discussie ontstaat tot waar de grens van het belanghebbendebegrip moet worden getrokken. De andere twee kernbegrippen, besluit en bestuursorgaan, vormen ook voorwerp van jurisprudentie maar deze is vastomlijnder. Bij het begrip bestuursorgaan vormde de categorie b-organen lang een discussiepunt, maar sinds de uitspraak van de ABRvS van 17 september 2014 is er op dit punt meer rechtszekerheid gekomen.¹ Bij het besluitbegrip is het springende punt vaak het begrip ‘rechtsgevolg’, maar bij het belanghebbendebegrip zijn er meer ‘onzekerheden’ en kan er over de uitleg van dat begrip verschillend worden gedacht.² Ten vierde omdat het belanghebbendebegrip ook voorwerp kan zijn van rechtspolitiek. Sinds bijvoorbeeld de 1 oktober 2008 uitspraken (waarin de Afdeling een uitspraak deed in welke gevallen ‘processtichtingen’ als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt), worden aan rechtspersonen zwaardere

* Mr. J.R. van Angeren is advocaat bij Stibbe.

¹ ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394, AB 2015/130 m.nt. Hans Peters (Stichting Platform 31).

² Het is niet voor niets dat de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in zijn internetconsultatie van 1 augustus 2018 bij het concept wetsvoorstel Wet instituut mijnbouwschade Groningen speciaal aandacht vraagt voor het belanghebbendebegrip, zie Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen. Reactie van voorzitter van de ABRvS mr. B.J. van Ettehoven van 1 augustus 2018, www.internetconsultatie.nl.

eisen gesteld.³ Ook de afschaffing van de *actio popularis* in het omgevingsrecht had naast harmoniseren deels een rechtspolitiek doel: minder beroepen bij de bestuursrechter. Andersom gebeurt ook: de Afdeling heeft in de bekende Zwarte Piet zaak juist de rechtspolitieke keuze gemaakt om degenen die volgens de strikte criteria van de Afdeling niet belanghebbend waren, toch als belanghebbende aan te merken omdat met de uitspraak een zaaksoverstijgend maatschappelijk en juridisch belang was gemoeid.⁴ Ten vijfde omdat het belanghebbendebegrip een grote rol speelt bij de jurisprudentie over de taakverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter. Zo kunnen niet-belanghebbenden bij de burgerlijke rechter wel procederen tegen besluiten waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat,⁵ maar kunnen belanghebbenden die een uitvoeringsbesluit hadden kunnen uitlokken bij de burgerlijke rechter niet procederen tegen besluiten waarbij geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat (zoals algemeen verbindende voorschriften).⁶ Ook bij verzoeken om schadevergoeding is dat relevant. Zo geldt de formele rechtskracht van besluiten alleen ten opzichte van degene die als belanghebbende kan worden beschouwd bij het onrechtmatige besluit dat aanleiding is tot een verzoek om schadevergoeding.⁷

Voor de advocaat is het belanghebbendebegrip in het bijzonder van belang omdat het belanghebbendebegrip de toegang biedt tot de bestuursrechter. Bovendien heeft hij maar zes weken om namens zijn cliënt bestuursrechtelijke rechtsmiddelen aan te wenden. Maakt hij in het begin de verkeerde keuze of vergeet hij iemand die later mogelijk toch belanghebbende blijkt te zijn, dan is dat voor zijn cliënt fataal. Bij de introductie van het belanghebbendebegrip is het beperken van de toegang tot de bestuursrechter expliciet het doel van de wetgever geweest. Een zekere beperking ten opzichte van de ruimst mogelijke opvatting van belanghebbende is noodzakelijk om de uitvoering van de administratieve wetgeving en de in dat kader plaatsvindende procedures efficiënt en slagvaardig te kunnen doen verlopen, omdat met dat laatste dikwijls aanwijsbare belangen van individuen of bedrijven zijn gemoeid.⁸ In de bundel 25 jaar Awb is het dus goed om vanuit de advocatuur stil te staan bij de vraag of het belanghebbendebegrip bijdraagt aan efficiënte en slagvaardige procedures. Ik doe dat vanuit de elementen van de wettekst van artikel 1:2, eerste lid, Awb: (i) degene, (ii) wiens be-

³ ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3911, AB 2008/348, m.nt. F.C.M.A. Michiels (*Stichting Openbare Ruimte*).

⁴ ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, AB 2015/55, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder (*Zwarte Piet*).

⁵ HR 20 november 1987, ECLI:NL:PHR:1987:AD6026, NJ 1988/843, m.nt. M. Scheltema (*Montenegro*).

⁶ HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296, NJ 2016/262, m.nt. H.J. Snijders (*Privacy First c.s./Staat*); HR 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1049, NJ 2017/46, m.nt. T. Barkhuysen en M. Claessens (*SCAU/Universiteiten*).

⁷ B.J. van Ettekoven e.a., 'Overheidsaansprakelijkheid anno 2018: de stand van de rechtsontwikkeling', *O&A* 2018, afl. 2, p. 45 en de daar aangehaalde jurisprudentie.

⁸ *Kamerstukken II* 1989/90, 21221, 3, p. 32.

lang, (iii) rechtstreeks is betrokken (iv) bij een besluit. Ik kom daarbij tot de conclusie dat een slagvaardige en efficiënte procedure niet altijd gebaat is met de casuïstische jurisprudentie omtrent het belanghebbendebegrip. Met de introductie van het relativiteitsvereiste is er daarnaast ook minder behoefte om met het belanghebbendebegrip de toegang tot de bestuursrechter te beperken. Bovendien betekent het beperken van de toegang tot de bestuursrechter dat de burgerlijke rechter toegang zal bieden.

2. Degene

Het eerste wat een advocaat moet doen als een cliënt zich tot hem wendt om bestuursrechtelijke rechtsmiddelen aan te wenden is om te bezien namens wie hij die rechtsmiddelen moet aanwenden. Is het een natuurlijk persoon, dan is het van belang om de volledige voornaam en achternaam te vermelden. Is het een rechtspersoon, dan zal de Kamer van Koophandel uitsluitend moeten bieden en is het verstandig om meteen een uittreksel uit de Kamer van Koophandel aan te hechten aan het bestuursrechtelijke rechtsmiddel. De jurisprudentie op dit punt is weliswaar dat kennelijke schrijffouten door de vingers worden gezien, mits er maar geen misverstanden kunnen ontstaan. Zo werd een beroepschrift ingediend door Arriva Personenvervoer Nederland N.V. toch ontvankelijk geacht, terwijl bedoeld was beroep in te stellen namens Arriva Personenvervoer Nederland B.V., omdat de N.V. niet bestond en dus niet gebleken was dat een der partijen in de procedure hierdoor werd geschaad.⁹ Als een cliënt geen natuurlijk persoon of rechtspersoon is, kan deze toch onder ‘degene’ vallen. Het gaat erom dat sprake is van een entiteit, die herkenbaar is in het rechtsverkeer.¹⁰ Vennootschappen, niet rechtspersonen zijnde, zoals vennootschappen onder firma¹¹ of commanditaire vennootschappen, vallen daar in de regel onder. Bij andere entiteiten kan daar discussie over ontstaan. Cliëntenraden, zorgenheidsraden en medezeggenschapsraden worden niet snel als in het rechtsverkeer herkenbare entiteiten aangemerkt. Als zij wel als entiteit kenbaar zijn, worden zij uitsluitend ontvankelijk geacht bij besluiten ten aanzien waarvan zij instemmingsrechten hebben.¹² Samenwerkingsverbanden van personen die eenzelfde doel nastreven, zoals Occupy,¹³ zijn entiteiten die herkenbaar zijn in het rechtsverkeer. De criteria die de Afdeling toepast om te beoordelen of een entiteit herkenbaar is in het rechtsverkeer vertoont verwantschap met de criteria die de Afdeling hanteert om te beoordelen of

⁹ CBB 27 september 2005, ECLI:NL:CBB:2005:AU4030.

¹⁰ ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:680.

¹¹ ABRvS 13 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2152, AB 1996/312, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

¹² ABRvS 7 januari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO1277, AB 2005/20, m.nt. C.M. Bitter; ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1390, AB 2017/89, m.nt. J.R. van Angeren.

¹³ ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439, AB 2014/232, m.nt. H.D. Tolsma (*Occupy Rotterdam*).

een vereniging rechtspersoonlijkheid heeft. Toch zijn het twee verschillende vragen. Of een vereniging ingevolge artikel 2:26, eerste lid, BW *rechtspersoonlijkheid* heeft, ook al heeft zij geen notarieel vastgelegde statuten, beantwoordt de Afdeling aan de hand van drie criteria (i) er moet een ledenbestand zijn, (ii) het moet gaan om een organisatorisch verband, opgericht voor een bepaald doel met ledenvergaderingen en (iii) de organisatie moet als eenheid deelnemen aan het rechtsverkeer.¹⁴ De criteria die de Afdeling heeft geformuleerd bij de vraag of een entiteit *herkenbaar* is, zijn (i) het organiseren van activiteiten onder dezelfde naam, (ii) het zich naar buiten presenteren als een eenheid onder meer via een website en (iii) (h)erkenning van de entiteit door het bestuursorgaan, omdat besluiten aan de entiteit zijn gericht. Als advocaat van een dergelijke entiteit is het dus zaak om aan de hand van deze criteria, die niet cumulatief zijn, te beoordelen of is voldaan aan deze criteria. Het is daarbij een balans zoeken tussen betogen dat sprake is van een vereniging zonder statuten die bij notariële akte zijn vastgelegd, of een entiteit. Het argument dat ook een bundeling van belangen tot stand wordt gebracht, kan op grond van de jurisprudentie wel een rol spelen om te betogen dat geen feitelijke werkzaamheden behoeven te worden verricht,¹⁵ maar speelt bij de vraag of sprake is van een entiteit geen duidelijke rol. Toch zou ik menen dat ook bij de vraag of een samenwerkingsverband naar buiten toe herkenbaar optreedt van belang is of er een bundeling van belangen plaatsvindt waarmee effectieve rechtsbescherming gediend kan zijn.

Soms komt een cliënt bij een advocaat als het kwaad al is geschied en bijvoorbeeld al een bezwaar- of beroepschrift is ingediend zonder dat de interne bevoegdheidsregels in acht zijn genomen of dat een natuurlijk persoon zonder handtekening een bezwaar- of beroepschrift heeft ingediend. Wat kan een advocaat dan nog herstellen? Het ontbreken van handtekeningen is geen probleem. Er is geen rechtsregel die eist dat degene namens wie een zienswijze naar voren wordt gebracht, deze ondertekent.¹⁶ Eventueel kan dit worden hersteld. Als interne bevoegdheidsregels niet in acht zijn genomen bij het indienen van een bezwaar- of beroepschrift kan dat ook nog worden hersteld.¹⁷ Niet herstelbaar is het niet kenbaar maken van de identiteit van degene die beroep instelt of namens wie beroep wordt ingesteld. Deze moet kenbaar zijn vóór het verstrijken van de beroepstermijn.¹⁸ Dit kan een probleem opleveren als een cliënt wel een bestuursrechtelijk rechtsmiddel wil aanwenden, maar zijn identiteit niet kenbaar wil ma-

¹⁴ ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6406, AB 2009/201, m.nt. R. Ortlep (*Comité Behoud Havezathe Heeckeren*).

¹⁵ ABRvS 23 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM8803, AB 2010/247; ABRvS 27 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR3192, AB 2011/287.

¹⁶ ABRvS 4 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1967.

¹⁷ ABRvS 10 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1251; ABRvS 20 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9941.

¹⁸ ABRvS 20 juli 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT9632, AB 2005/341, m.nt. A.A.J. de Gier; CRvB 7 december 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AZ5218, TAR 2007/45; ABRvS 20 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2031.

ken ten opzichte van overige belanghebbenden. De Afdeling heeft dat nog niet aanvaard,¹⁹ maar mogelijk zou de advocaat – in gevallen waarbij er geen bezwaarschriftprocedure is – het beroepschrift mét vermelding van de naam met toepassing van artikel 8:29 Awb naar de bestuursrechter kunnen zenden met een uiteenzetting waarom de naam van de cliënt geheim moet worden gehouden en een versie van het beroepschrift zonder de naam naar het bestuursorgaan of andere partijen. Honoreert de bestuursrechter het verzoek niet, dan kan alsnog de afweging worden gemaakt of het beroep wordt doorgezet. Bevredigend is het niet helemaal, maar bij gebreke van een wettelijke regeling is dat het proberen waard.

3. Wiens belang

Bij dit gedeelte van de definitie zijn volgens de jurisprudentie vier aspecten van belang: (i) is het belang voldoende objectief, (ii) is het actueel, (iii) is het een eigen belang en (iv) is het een persoonlijk belang.²⁰

3.1 *Objectief belang*

Een gevoel van persoonlijke betrokkenheid levert geen objectief bepaalbaar belang op. Bijvoorbeeld een persoon die zich betrokken voelt omdat hij eigenaar is geweest van een pand en daarin vele jaren heeft gewoond en gewerkt, is onvoldoende objectief om belanghebbende te zijn bij een besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor het betrokken pand.²¹ Het is overigens wel de taak van de advocaat om te trachten dergelijke belangen te objectiveren.

Uit de jurisprudentie op het gebied van het omgevingsrecht was tot voor kort het begrip ‘objectief belang’ van belang om te oordelen of een belanghebbende die ver van de activiteit af woonde waarvoor vergunning was verleend toch nog een objectief belang kan hebben.²² Met de invoering van het begrip ‘gevolgen van enige betekenis’ heeft die jurisprudentie aan betekenis ingeboet. Voor het omgevingsrecht is het criterium ‘objectief belang’ nog wel van betekenis in bestemmingsplanzaken. De Afdeling neemt aan dat alleen eigenaren, dan wel anderszins gerechtigden van een perceel, een objectief belang hebben. Dit is voor advocaten van projectontwikkelaars een bekend probleem: de ontwikkelaar die eventueel uitvoering wenst te geven aan een ontwikkeling, maar die op het moment dat een bestemmingsplan wordt vastgesteld dat de uit te voeren ontwikkeling frustrereert nog geen eigenaar of anderszins zakelijk gerechtigde is, heeft volgens de Afdeling

¹⁹ ABRvS 2 mei 2001, *JM* 2001/105 m.nt. K. de Graaf. De Graaf doet ook de suggestie om art. 8:29 Awb analoog toe te passen.

²⁰ ABRvS 26 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2017.

²¹ ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1187.

²² ABRvS 8 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD6697, *JOM* 2008/601.

geen objectief bepaalbaar belang.²³ Een duidelijke motivering hiervoor geeft de Afdeling niet. Een motivering kan gelegen zijn in het standpunt dat de ontwikkelaar met de grondeigenaar (of zakelijk gerechtigde) tot overeenstemming moet komen en deze dan maar rechtsmiddelen moet aanwenden. Wel aanvaardde de Afdeling dat een ontwikkelaar die een intentieovereenkomst heeft gesloten met het gemeentebestuur en een overeenkomst met de grondeigenaar om gronden in het plangebied te verwerven, een objectief bepaalbaar belang heeft.²⁴ Voor de advocaat die wordt geconfronteerd met een ontwikkelaar die een bepaalde ontwikkeling op het perceel wenst en die het gemeentebestuur planologisch niet mogelijk maakt, doet zich een lastige situatie voor indien het gemeentebestuur geen intentieovereenkomst wenst aan te gaan omdat zij zelf ook grondeigenaar is. In het bijzonder in gevallen waarin de ontwikkelaar al vele gesprekken heeft gevoerd met het gemeentebestuur, op het verzoek van het gemeentebestuur onderzoeken zijn verricht over de planologische aanvaardbaarheid van een ontwikkeling en het gemeentebestuur alsnog besluit om de door de ontwikkelaar gewenste mogelijkheid planologisch niet mogelijk te maken, heeft deze toch geen objectief bepaalbaar belang. Deze situatie is onbevredigend. Er is ook eigenlijk geen goede verklaring voor.

3.2 *Actueel belang*

Bij de vraag of een belang voldoende actueel is, is van belang dat een voornemen of vrees meestal niet leidt tot het aannemen van een actueel belang.²⁵ Het is de taak van de advocaat om, indien hij optreedt voor een belanghebbende die toegang wil tot de bestuursrechter, te trachten die wens of dat voornemen concreter te maken, bijvoorbeeld door bestaande plannen die mogelijk zouden kunnen worden gekwalificeerd als onzekere toekomstige gebeurtenissen te concretiseren.

3.3 *Eigen belang*

Een persoon moet opkomen voor zijn eigen belangen. De advocaat is de persoon die als gemachtigde optreedt namens de betrokken persoon. De eigen belangen van die persoon, zijn cliënt, dient hij te verwoorden. Dat dit wel eens fout kan gaan volgt uit de uitspraak van de Afdeling waarbij een advocaat zélf een verzoek indiende op grond van de Wet openbaarheid van bestuur en vervolgens mede namens zijn cliënten tegen de gedeeltelijke afwijzing daarvan rechtsmiddelen aanwendde. Zijn cliënten waren evenwel geen belanghebbende omdat hij als

²³ ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2223 (*MGM Projectontwikkeling*); ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1581.

²⁴ ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:235, AB 2015/132, m.nt. T.E.P.A Lam.

²⁵ ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1370.

advocaat zelf een Wob-verzoek had ingediend en zijn cliënten niet.²⁶ Verder komt het weleens voor dat degene die beroep heeft ingesteld stelt dat zijn gezinsleden hinder ondervinden. Daarvoor kan degene die beroep heeft ingesteld evenwel niet optreden.²⁷

De aanduiding ‘een eigen belang’ wordt ook gebruikt bij het leerstuk van het ‘afgeleid belang’ en kan ook gelegen zijn in het feit dat het besluit de belanghebbende in een fundamenteel recht schaadt. Het belang dat de belanghebbende aan dat fundamentele recht ontleent is een *eigen* belang (dat wil zeggen: geen *afgeleid* belang). De belangrijke uitspraak is in dit verband de T-Mobile uitspraak van de Afdeling van 21 november 2007, waarin de Afdeling oordeelde dat T-Mobile toch belanghebbende was bij de bouwvergunning voor de zendmast waarvan zij niet de aanvrager was, omdat zij mogelijk in haar fundamentele recht dat is neergelegd in artikel 10 EVRM werd geschaad.²⁸ Het leerstuk van het afgeleid belang, dat de advocaat de nodige hoofdbreken oplevert, zal hierna nog uitgebreid aan de orde komen.

3.4 *Persoonlijk belang*

De eis dat het belang ‘persoonlijk’ moet zijn, levert voor de advocatuur veel onduidelijkheid op en is onderhevig aan heel wat verfijningen in de jurisprudentie.

In het omgevingsrecht was het lang zoeken naar de juiste invulling van dit criterium en mogelijk is de invulling ervan nog steeds niet uitgekristalliseerd. Dat heeft te maken met het feit dat het belanghebbendebegrip pas met ingang van 1 juli 2005 voor het gehele omgevingsrecht ging gelden.²⁹ Daarvoor gold voor bestemmingsplannen en milieuvergunningen het systeem van de getrapte ‘actio popularis’. Dat wil zeggen: een ieder kon een zienswijze indienen en vervolgens konden degenen die een zienswijze hadden ingediend verder in beroep. Doel van de afschaffing was om ook het omgevingsrecht en het milieurecht verder te harmoniseren en aan te laten sluiten bij de Algemene wet bestuursrecht.³⁰ Wel moest van de afschaffing en harmonisatie met de Awb het belangrijke signaal uitgaan dat het de regering ernst is met het terugdringen van onnodig beroep op de rechter.³¹

²⁶ ABRvS 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1189.

²⁷ ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4434, r.o. 2.1.

²⁸ ABRvS 21 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB8396, AB 2008/9, m.nt. B.W.N. de Waard.

²⁹ Wet van 24 januari 2002 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met de samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb), *Stb.* 2002, 54 in werking getreden met ingang van 1 juli 2005 (*Stb.* 2005, 282).

³⁰ *Kamerstukken II* 1997/98, 26024, 10, p. 77; *Kamerstukken II* 2003/04, 29200 XI, p. 13; *Kamerstukken II* 2003/04, 29421, 3, p. 3.

³¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29421, 3, p. 3.

In eerste instantie toonde de Afdeling zich soepel bij het belanghebbende-begrip in zaken waar het milieugevolgen betrof.³² Vaste afstandseisen werden niet gehanteerd, maar de vraag was of het aannemelijk is dat milieugevolgen als gevolg van de inrichting ter plaatse kunnen worden ondervonden. Het feit dat de milieugevolgen niet noemenswaardig merkbaar zijn, is niet een criterium voor de vraag of iemand belanghebbende is bij een besluit over een milieuvergunning of de handhaving ervan. Het criterium ‘objectief bepaalbaar’ uit het belanghebbende-begrip werd dus niet zodanig ingevuld dat de milieugevolgen zelf ‘objectief bepaalbaar’ moesten zijn, dat wil zeggen: of naar objectieve maatstaven bezien er milieugevolgen zouden zijn. Voor zaken waarin het niet ging om een milieuvergunning, maar om besluiten waarbij wel hinder werd veroorzaakt, bijvoorbeeld evenementenvergunningen, had de Afdeling wel aangesloten bij het criterium objectief bepaalbaar. Iemand die op 3,2 km afstand woonde van een festivalterrein ondervond weliswaar geluidshinder, maar het geluid was ‘niet erg luid’ zodat die persoon niet geraakt werd in een objectief bepaalbaar belang.³³ Hetzelfde gold voor bestemmingsplannen waarbij activiteiten werden toegestaan die hinder veroorzaakten. Iemand die op meer dan 1 km van een inrichting woont ondervond volgens de Afdeling naar objectieve maatstaven gemeten geen hinder van enige betekenis, zodat deze geen persoonlijk belang had bij het besluit.³⁴ Als iemand van mening was dat hij wel hinder ondervond, moest hij feiten en omstandigheden stellen waaruit dat volgde.

In tweede instantie wilde de Afdeling deze jurisprudentielijnen harmoniseren. Zij oordeelde dan ook dat bij besluiten tot verlening van een omgevingsvergunning voor milieu, waar dus milieugevolgen aan de orde waren, ook ging gelden dat degene die rechtsmiddelen aanwendt tegen een omgevingsvergunning voor milieu aannemelijk moet maken dat hij of zij als gevolg van de verleende vergunning ‘gevolgen van enige betekenis’ ondervindt. Het horen van lage bastonen op 5 km afstand is onvoldoende, zodat diegene geen belanghebbende is omdat deze niet wordt geraakt in een objectief bepaalbaar belang.³⁵ Kennelijk bedoelt de Afdeling dat als er sprake is van ‘gevolgen van enige betekenis’ er ook een objectief bepaalbaar belang is.

Het nadeel van dit criterium ‘gevolgen van enige betekenis’ is dat dit geen eenduidig begrip is en dat het niet goed voorspelbaar is wanneer de bestuursrechter nu wel of niet aanneemt dat sprake is van ‘hinder van enige betekenis’. Voor de advocaat in het omgevingsrecht lastig, en gelet op de gevolgen van het niet tijdig beroep instellen door een belanghebbende, ligt het voor de hand om zekerheids-halve bestuursrechtelijke rechtsmiddelen aan te wenden. Daarvoor geldt maar een termijn van zes weken, terwijl, mocht de hoogste bestuursrechter oordelen dat cliënt toch geen belanghebbende is, nog de mogelijkheid van een civiele pro-

³² ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7107.

³³ ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3812.

³⁴ ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4434.

³⁵ ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737.

cedure openstaat met verjaringstermijnen van vijf jaar of twintig jaar. Andersom kan niet.

In derde instantie heeft de Afdeling, gelet op de in de praktijk gerezen vragen over het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’, dit criterium verduidelijkt.³⁶ Voor de advocatuur is van belang dat de Afdeling heeft geoordeeld dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die een besluit toestaat in beginsel belanghebbende is. Stelt de advocaat dus terecht dat een cliënt rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt (uitzicht wordt ontnomen en een boom waarop hij uitkijkt wordt gekapt) dan behoeft hij geen nadere actie te ondernemen. Het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’ dient als correctie. Dit is dus anders dan voorheen en heeft belangrijke gevolgen voor de procespositie van belanghebbenden. Zij behoeven niet aan te tonen dat zij belanghebbenden zijn. Slechts als tijdens de procedure de vraag aan de orde is of ‘gevolgen van enige betekenis’ ontbreken en er dus aanleiding kan zijn om de correctie toe te passen, kan en mag van betrokkene worden gevraagd uit te leggen welke feitelijke gevolgen hij van de activiteit ondervindt of vreest te ondervinden. Dit is voor de advocatuur een belangrijk punt. In gevallen waarin de advocaat vermoedt dat de belanghebbendheid van zijn cliënt ter discussie kan worden gesteld, is het aan te bevelen om, voordat die discussie komt, materiaal te verzamelen om die uitleg te geven. Daarbij zal de advocaat bij gevolgen als geur, trilling, emissies, lichthinder, verkeershinder en dergelijke er niet aan ontkomen om de hulp van deskundigen in te roepen. Daarmee kan het dus voorkomen dat het bijna noodzakelijk wordt om de Stichting Advisering bestuursrechtspraak in te schakelen om te beoordelen of een bepaald milieugevolg wel of niet tot gevolgen van enige betekenis leidt. Een dergelijke situatie is onwenselijk. Als toepassing van het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’ ertoe moet leiden dat er uitgebreide deskundigenonderzoeken nodig zijn bij de vraag of iemand toegang krijgt tot de bestuursrechter, dan moet worden afgevraagd of de eis niet te streng is. Mogelijk is dat de Afdeling de lijn zal inzetten dat als uit een deskundigenonderzoek inderdaad van feitelijke gevolgen blijkt, daarmee ook sprake is van gevolgen van enige betekenis. Het blijft immers een correctie.

Gevolgen van enige betekenis ontbreken, aldus de Afdeling, indien de gevolgen wel zijn vast te stellen (door de bouw van een woontoren wordt inderdaad het uitzicht ontnomen, maar op 5 km afstand), maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van de betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht tot, planologische uitstraling van en milieugevolgen (onder andere geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren in onderlinge samenhang worden gezien. Enerzijds geven deze criteria houvast voor de praktijk, anderzijds geven deze criteria ook veel ruimte tot interpretatie en zijn zij voor de advocaat van belang. Hij heeft een grote gereedschapskist waarbij hij, al naar gelang het belang dat hij

³⁶ ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271.

vertegenwoordigt, uitgebreid kan betogen waarom iemand wel of geen belanghebbende is. Dat betekent ook dat de jurisprudentie omtrent het begrip ‘gevolgen van enige betekenis’ van belang blijft en casuïstisch blijft, waarbij afstandseisen toch weer een belangrijke rol blijven spelen: inwoners die zich op meer dan 1800 meter van de dichtstbijzijnde windturbines bevinden ondervinden geen hinder van enige betekenis,³⁷ een persoon die op 750 meter van een bedrijventerrein woont, waar ingevolge het bestemmingsplan maximaal milieucategorie 3.2 is toegestaan en waartussen zich de A15, de Betuweroute en stedelijke bebouwing bevindt ondervindt geen gevolgen van enige betekenis voor haar woon- en leefsituatie³⁸ en een persoon die op 3 kilometer van de geprojecteerde nieuwbouw woont, ondervindt geen gevolgen van enige betekenis.³⁹ Uit de uitspraken tot nu toe blijkt dat zicht hebben op het plangebied een belangrijk criterium blijft. Ook kan de Afdeling de verleiding niet weerstaan om met rekenformules te werken. Zo geldt bij windmolens dat voor personen op een afstand van tien keer de tiphoogte (gemeten vanaf de voet van de voor de desbetreffende persoon dichtstbijzijnde windturbine) er geen gevolgen van enige betekenis meer zijn te verwachten.⁴⁰ De Afdeling motiveert niet waarom zij voor die afstand heeft gekozen. Hoewel dit is toe te juichen vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, kan het aanleiding zijn tot allerlei casuïstiek. Moet de afstand worden gemeten vanaf het huis, of vanaf de perceelgrens waarop de persoon een zakelijk recht heeft? Advocaten van tegenstanders die verder wonen zullen mogelijk met rapporten komen waaruit blijkt dat hun cliënten toch gevolgen van enige betekenis ondervinden. In de desbetreffende uitspraak kwam de Afdeling tot het oordeel dat appellanten die op 2.105 meter en korter wel belanghebbenden zijn en degenen die op 2.105 en verder niet meer. Waarom moet iemand die op 2.106 meter van de windparken woont naar de civiele rechter en iemand op kortere afstand naar de bestuursrechter?

Een voor de advocatuur belangrijke andere categorie van ‘persoonlijke belangen’ betreft concurrenten. Vaste jurisprudentie is dat onder persoonlijke belangen ook concurrentiebelangen worden geschaard.⁴¹ Een concurrent is belanghebbende wanneer hij zich in hetzelfde marktsegment begeeft binnen hetzelfde verzorgingsgebied. Wieland heeft onderzocht of de marktafbakening die de bestuursrechter hanteert overeenkomt met de marktafbakening in het materiële mededingingsrecht. Hij concludeert dat als gevolg van de weinig gedetailleerde afbakening van de markt in het kader van de beoordeling van de belanghebbendheid de toegang tot de rechter ruimer is dan wanneer volgens de strengere

³⁷ ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1436.

³⁸ ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1398.

³⁹ ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1370.

⁴⁰ ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, AB 2018/364, m.nt. D. Sietses en H.D. Tolsma.

⁴¹ Zie hierover uitgebreid J. Wieland, *De bescherming van concurrentiebelangen in het bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017, p. 53-54.

regels van het materiële mededingingsrecht de markt zou worden afgebakend.⁴² Omdat de beoordeling in het mededingingsrecht een materiële is en de vraag naar het belanghebbendebegrip een formele is, leent de vraag of iemand belanghebbende is, en dus toegang heeft tot de bestuursrechter, zich niet voor een zeer gedetailleerde analyse en afbakening van de markt.⁴³ Ik ben dat met Wieland eens en ben van mening dat dit ook zou moeten gelden voor onderzoeken naar het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’. Het gaat hier om toegang tot de bestuursrechter, hetgeen een overzichtelijke en laagdrempelige rechtsgang op basis van de Algemene wet bestuursrecht moet zijn.⁴⁴ Daar blijft niet veel van over als uitvoerige deskundigenrapporten nodig zijn om te beoordelen of iemand toegang krijgt tot die overzichtelijke en laagdrempelige procedure. Een uitvoerig debat tussen deskundigen past ook niet bij een slagvaardige en efficiënte procedure, wat volgens de Awb-wetgever wel het doel van het hanteren van het belanghebbende-begrip is.

Het ontbreken van een gedetailleerde analyse betekent voor de advocatuur wel dat er rekening mee moet worden gehouden dat de bestuursrechter soms aanneemt dat er niet sprake is van hetzelfde marktsegment, terwijl dat wel voor de hand ligt. Zo oordeelde de Afdeling dat de Media Markt niet in hetzelfde marktsegment actief was als waarin een fietsexperience center actief was. Voor de Afdeling was bepalend dat de activiteiten van Media Markt zich qua doelgroep en aanbod in zodanig betekenende mate van die van het fietsexperience center onderscheidde, dat niet kan worden geoordeeld dat beide bedrijven in hetzelfde marktsegment actief zijn en daarmee concurrent van elkaar zijn. Het feit dat Media Markt elektrische fietsen en daaraan gerelateerde elektronische accessoires verkoopt maakt dit niet anders, nu is komen vast te staan dat dat een ondergeschikt onderdeel van het assortiment van Media Markt betreft.⁴⁵ Hoe de Afdeling weet dat het aanbod van de Mediamarkt qua doelgroep en aanbod afwijkt van het fietsexperience center volgt niet uit de uitspraak. Wat in dit verband ‘in zodanig betekende mate’ betekent en welk gedeelte ondergeschikt is, blijkt evenmin. Mogelijk dat de Afdeling meent dat het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’ uit het omgevingsrecht ook hier moet gelden. Een concurrent zou dan alleen belanghebbende zijn als de concurrentie die hij stelt te ondervinden ‘gevolgen van enige betekenis’ met zich brengt. Een aanknopingspunt daarvoor is mogelijk te vinden in een recente uitspraak waarin de Afdeling oordeelt dat een concurrent die werkzaam is in hetzelfde marktsegment en hetzelfde verzorgingsgebied, toch uitsluitend een rechtstreeks belang heeft bij een besluit afhankelijk van de aard van het besluit en de gevolgen die de concurrent daarvan onder-

⁴² Wieland 2017, p. 90-92.

⁴³ Wieland 2017.

⁴⁴ Aldus ook Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen. Reactie van voorzitter van de ABRvS mr. B.J. van Ettehoven van 1 augustus 2018, www.internetconsultatie.nl.

⁴⁵ ABRvS 17 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2015:1870.

vindt.⁴⁶ Vanuit de advocatuur bezien zou er dan dus een subjectief element bij komen waarin de advocaat, al naar gelang zijn positie, dus kan betogen dat de onderneming in kwestie wel of geen belanghebbende is. Dit kan leiden tot uitgebreide onderzoeken, alleen maar over de vraag welke gevolgen van het besluit te verwachten zijn en de gevolgen voor de betrokken onderneming, waarbij het alleen maar gaat om de formele vraag of iemand toegang heeft tot de bestuursrechter. Dat vind ik geen goede ontwikkeling, leidt tot onnodige juridificering en leidt al helemaal niet tot een efficiënte en slagvaardige procedure. Hier kan ook een vicieuze cirkel ontstaan. Als er verschillende deskundigenrapporten op tafel komen, kan de bestuursrechter tot het oordeel komen dat het te ingewikkeld is om op voorhand te oordelen of er wel of geen gevolgen van enige betekenis zijn, en dus de betrokken onderneming wel belanghebbend is omdat een procedure die toegang moet geven tot de rechter niet te ingewikkeld moet worden gemaakt.

4. Rechtstreeks betrokken

Dit criterium levert voor de advocatuur vaak problemen op en leidt ook tot verschil van inzichten tussen de eerstelijns rechters en de hoger beroepsrechters.⁴⁷ In het bijzonder omdat de bestuursrechter aanneemt dat het criterium van rechtstreekse betrokkenheid met zich meebrengt dat er geen afgeleid belang mag zijn. Een afgeleid belang is dan bijvoorbeeld een contractuele relatie tussen degene tot wie het besluit is gericht en degene die door het besluit mede wordt geraakt in zijn belangen.⁴⁸ De bestuursrechter acht een strikte toepassing van dat criterium in sommige gevallen ook te streng, in het bijzonder als de belangen van degene tot wie het besluit is gericht, tegengesteld of niet soortgelijk zijn aan die van degene die met de geadresseerde van het besluit een contractuele relatie heeft.⁴⁹ Het is onduidelijk wanneer sprake is van een niet parallel of niet soortgelijk belang. Het feit dat de geadresseerde van het besluit geen rechtsmiddelen aanwendt en degene die een contractuele verhouding heeft met de geadresseerde wel, betekent nog niet dat er daarmee sprake is van niet parallelle belangen.⁵⁰

4.1 Afgeleid belang

De bestuursrechter acht het criterium ook te streng als degene die een contractuele verhouding heeft met de geadresseerde in een eigen belang wordt getroffen.

⁴⁶ ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2001.

⁴⁷ Zie recent ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2101, AB 2018/304, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

⁴⁸ ABRvS 13 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9028, AB 2010/84, m.nt. B.W.N. de Waard en D.W.M. Wenders.

⁴⁹ ABRvS 30 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD8895.

⁵⁰ ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8675, JB 2010/118, m.nt. C.L.G.F.H. Albers.

Dat is bijvoorbeeld bij subsidiezaken het geval als degene tot wie het subsidiebesluit is gericht, die subsidie doorgeleidt naar een derde.⁵¹ Die derde wordt dan in een eigen belang getroffen. Hetzelfde geldt voor hypotheekhouders die worden geraakt in een zakelijk recht en er een reële mogelijkheid bestaat dat zij door het voorliggende besluit in hun aan dat recht ontleende belangen geschaad zullen worden en aldus belanghebbenden zijn.⁵² Mogelijk geldt hetzelfde voor degenen die een garantieovereenkomst hebben met degene tot wie het besluit is gericht, of een overeenkomst van borgtocht. Zij worden ook geraakt in hun rechten als een besluit, gericht tot hun contractspartner, voor die garantie of borgtocht nadelig is. Een partij die uitsluitend een overeenkomst heeft met degene die wel belanghebbende is, waardoor die partij wel in een financieel belang wordt getroffen, maakt die partij nog geen belanghebbende.⁵³ Het onderscheid dat degene die een zakelijk recht vestigt wel belanghebbende is, maar degene die door middel van een overeenkomst in een financieel belang wordt getroffen, niet, is eigenlijk niet goed verklaarbaar. Een rechtvaardiging ervoor is ook niet makkelijk te vinden. Eigenaren hebben in elk geval altijd toegang tot de bestuursrechter als voor hun eigendom een vergunning wordt aangevraagd.⁵⁴

Als laatste categorie waarbij het aannemen van een afgeleid belang te streng wordt geacht, is indien degene tot wie het besluit niet is gericht, wel als gevolg van het besluit wordt geraakt in een fundamenteel recht, bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting,⁵⁵ het fundamentele recht op arbeid⁵⁶ of het fundamentele recht op leven, werk of woning.⁵⁷ Niet als fundamenteel recht voor kinderen is aangemerkt het recht om een onderwijsrichting te kiezen, als bedoeld in artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM.⁵⁸

Ook bij dit criterium blijkt dus dat het voor de advocaat lang niet altijd duidelijk is wanneer wel en wanneer geen afgeleid belang wordt aangenomen.

4.2 *Te ver verwijderd verband*

Het begrip ‘afgeleid’ belang moet niet verward worden met de gevallen waarin het verband tussen het besluit en de gestelde belangschending te ver verwijderd is. Dat ondervond een onderneming die een hengelsportzaak exploiteerde. De onderneming had bestuursrechtelijke rechtsmiddelen aangewend tegen een besluit om een vergunning te verlenen aan beroepsvissers voor het vissen met maxi-

⁵¹ ABRvS 17 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX2089, *JB* 2006/211 (Stichting B.E.K.A.).

⁵² ABRvS 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2643, *JB* 2016/209.

⁵³ ABRvS 15 november 2017, ECLI:RVS:2017:3151, *JB* 2018/5.

⁵⁴ ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:RVS:2017:2863.

⁵⁵ ABRvS 21 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB8396, *AB* 2008/9, m.nt. B.W.N. de Waard.

⁵⁶ ABRvS 21 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:847, *AB* 2013/315.

⁵⁷ ABRvS 19 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7724, *AB* 2013/265, m.nt. T. de Jong en Y.E. Schuurmans.

⁵⁸ ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4695.

maal 2.500m staand want. Door het vissen met staand want binnen het gebied door beroepsvissers is het voor sportvissers de laatste jaren niet langer aantrekkelijk om in het gebied op zeebaars te vissen. Hierdoor komen er minder sportvissers in de winkel en daalt de omzet. De rechtbank oordeelde dat er sprake was van een afgeleid belang, maar de Afdeling oordeelde dat dit niet relevant is. Het gaat erom, aldus de Afdeling, dat het belang van de hengelsportonderneming als in een te ver verwijderd verband staand belang wordt aangemerkt niet wegens de relatie met de beroepsvissers, maar wegens een te ver verwijderd verband tussen het gestelde geschade belang en het bestreden besluit.⁵⁹ Ook bijvoorbeeld FNV ondervond dit. FNV had bestuursrechtelijke rechtsmiddelen aangewend tegen het marktanalyse besluit van de ACM inzake de 24-uurs zakelijke post. FNV stelde dat dit besluit grote financiële gevolgen heeft voor de postmarkt en dus slechtere arbeidsvoorwaarden zijn te verwachten voor postbezorgers. Het CBB oordeelde dat het marktanalysebesluit de voorwaarden en tarieven regelt in de verhouding tussen PostNL en de postvervoerders en geen directe gevolgen heeft voor de arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en de rechtspositie van werknemers bij PostNL. De effecten voor de werknemers zullen voortvloeien uit door PostNL te maken keuzes en niet rechtstreeks uit de verplichtingen die bij het marktanalysebesluit aan PostNL zijn opgelegd.⁶⁰ In diezelfde zaak werden leveranciers van frankeermachines evenmin als belanghebbenden aangemerkt, omdat de gevolgen van het marktbesluit eerst tot stand zullen komen via de contractuele relaties met hun klanten; daar was dus wel sprake van een ‘afgeleid’ belang.

Een te ver verwijderd verband tussen het gestelde geschade belang en het bestreden besluit wordt ook wel aangeduid als ‘onvoldoende oorzakelijk verband’. Dat ondervond een persoon die bestuursrechtelijke rechtsmiddelen aanwendde tegen het besluit tot toekenning van de graad van doctor aan een promovendus. De betrokken persoon stelde dat in het proefschrift onvoldoende aandacht is besteed aan zijn wetenschappelijke werk met betrekking tot rekenprogramma's, waardoor hij belangrijke opdrachten voor wetenschappelijke onderzoek misloopt. De Afdeling oordeelt dat deze persoon geen belanghebbende is gelet op het oorzakelijke verband tussen de toekenning van de graad van doctor als zodanig en het door hem gestelde belang bij vrijwaring van het op onvoldoende en onjuiste wijze presenteren van zijn wetenschappelijke werk.⁶¹

Uit deze recente uitspraken blijkt dat niet duidelijk is welke criteria de bestuursrechter toepast om te oordelen wanneer sprake is van een ‘te ver verwijderd verband’ dan wel dat het oorzakelijke verband ontbreekt. Voor de advocaat is ook dit dus enerzijds een gereedschap dat hij kan inzetten om te betogen, afhankelijk van de belangen die hij vertegenwoordigt, dat iemand wel of geen belanghebbende is. Anderzijds kan hij het risico niet nemen dat, indien hij geen bestuursrechte-

⁵⁹ ABRvS 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:952.

⁶⁰ CBB 22 december 2017, ECLI:NL:CBB:2017:508.

⁶¹ ABRvS 23 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1685.

lijke rechtsmiddelen aanwendt en meteen een procedure start bij de civiele rechter, de civiele rechter oordeelt dat zijn cliënt wel belanghebbende zou zijn geweest en zijn cliënt niet-ontvankelijk wordt verklaard. Gelet op de krappe zeswekentermijn wordt hij dus gedwongen om eerst de bestuursrechtelijke procedure te volgen, om duidelijkheid te krijgen welke rechter hij moet adieren. Het zou dus goed zijn als de hoogste bestuursrechters eens op een rijtje zetten welke factoren in aanmerking moeten worden genomen om te beoordelen of een verband tussen het gestelde geschade belang en het bestreden besluit te ver verwijderd is. Die kans wordt geboden omdat Raadsheer A-G Widderhoven inmiddels een conclusie heeft uitgebracht over dit onderwerp.⁶²

5. Conclusie

Het belanghebbendebegrip is 25 jaar geleden in de Awb gekomen om een slagvaardige en efficiënte procedure bij de bestuursrechter te bevorderen. Omdat er in het belanghebbendebegrip veel elementen zijn waarover verschillend kan worden gedacht en die een mate van beoordeling vergen, rijst de vraag of het belanghebbendebegrip dit doel heeft bereikt. Criteria als ‘gevolgen van enige betekenis’ of ‘te verwijderd verband’ of ‘afgeleid belang’ zijn voorwerp van casuïstische jurisprudentie. Bij eerste beschouwing kan worden afgevraagd of zoveel casuïstische jurisprudentie nodig is om burgers en bedrijven toegang te geven tot een overzichtelijke en laagdrempelige procedure die als slagvaardig en efficiënt kan worden beschouwd. Dit betekent dat zonder bijstand door een advocaat, die weet welke punten moeten worden aangevoerd om wel toegang te verkrijgen, de toegang tot de bestuursrechter voor een bepaalde categorie rechtzoekenden niet meer vanzelfsprekend is. Zeker als wordt bedacht dat in het civiele recht er niet zoveel discussie is over de vraag of iemand toegang moet hebben tot de civiele rechter.⁶³ Uitsluitend als iemand geen belang heeft, komt hem geen rechtsvordering toe, maar verder is de vraag of degene die dagvaardt wel toegang heeft tot de rechter geen onderwerp van casuïstische jurisprudentie. De bestuursrechter zou dan ook bij de vraag of iemand belanghebbende is altijd in ogenschouw moeten nemen dat het alleen maar gaat om de toegang tot de rechter en dat het belanghebbendebegrip dienstbaar is aan een slagvaardige en efficiënte procedure. Zou de bestuursrechter te streng zijn, dan loopt hij het risico dat partijen zich tot de civiele rechter moeten gaan wenden, die dan restrechter is voor geschillen waarvoor eigenlijk de bestuursrechter is geëquipeerd. De eerste 15 jaar na het verschijnen van de Awb speelde de zorg dat er te frequent een beroep werd

⁶² ECLI:NL:CRVB:2018:3474.

⁶³ Wel is er discussie over de vraag of de civiele procedure niet te kostbaar is en de drempel voor een burger te hoog is om naar de civiele rechter te gaan en of de procedure bij de burgerlijke rechter niet laagdrempelig(er) zou moeten zijn. Zie hierover A. Mein en F. de Meere, ‘Motieven van burgers om (niet) naar de rechter te gaan’, Raad voor de rechtspraak, *Research Memoranda*, nr. 3/2018.

gedaan op de bestuursrechter. Na 25 jaar kunnen we stellen dat de aandacht voor effectieve rechtsbescherming en vooral de introductie van het relativiteitsvereiste de zorg van het nodeloos beroep op de bestuursrechter en de daarmee samenhangende gepercipieerde vertraging in de besluitvorming wel heeft weggenomen. Mijn oproep aan de bestuursrechter voor de komende 25 jaar zou dus zijn om terug te gaan naar de basis en voor ogen te houden dat bij een slagvaardige en efficiënte bestuursrechtelijke procedure een zekere soepelheid hoort bij het aannemen van gevolgen van enige betekenis en verder te bezien of het criterium van het afgeleid belang kan worden verlaten. Als een contractspartij nadelige gevolgen ondervindt van een besluit van een bestuursorgaan moet hij dat gewoon aan de bestuursrechter kunnen voorleggen en niet gedwongen worden om – nadat hij een procedure bij de bestuursrechter heeft moeten voeren – het probleem aan de civiele rechter voor te leggen.