



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Procederende belangenorganisaties in de polder: een interdisciplinair perspectief op de toegang tot de rechter

Stolk, R.

Citation

Stolk, R. (2024, April 23). *Procederende belangenorganisaties in de polder: een interdisciplinair perspectief op de toegang tot de rechter*. Meijers-reeks. Uitgeverij Paris, Zutphen. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3748024>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3748024>

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

1 | Inleiding

1.1 AANLEIDING

Belangenorganisaties spelen een belangrijke rol binnen de democratische samenleving. Door belangen te aggregeren, articuleren en behartigen kunnen belangenorganisaties een (essentiële) schakel vormen tussen burger, samenleving en politiek.¹ In hun strategieën voor bovenindividuele belangenbehartiging beperken belangenorganisaties zich niet tot de politieke arena, maar wint ook de juridische arena aan populariteit. Zo dagvaardde Urgenda in 2013 namens huidige en toekomstige generaties de Nederlandse Staat, omdat deze te weinig zou doen aan het tegengaan van klimaatverandering. In 2019 volgde het baanbrekende arrest van de Hoge Raad, op grond waarvan de Nederlandse Staat de uitstoot van broeikasgassen in 2020 met 25% dient te verminderen ten opzichte van 1990.² Dit juridische succes inspireerde niet alleen klimaatorganisaties wereldwijd om soortgelijke procedures te starten,³ maar richtte ook binnen Nederland de schijnwerper op de rechter als bondgenoot in klimaatactivisme.⁴

Niet alleen de klimaatzaak illustreerde de potentie van de rechtsgang als middel om maatschappelijke, sociale of politieke verandering te kunnen realiseren. Wie meer voorbeelden zoekt, hoeft de krant maar open te slaan. Belangenorganisaties vormen de drijvende kracht achter veel van de meest spraakmakende rechtszaken tegen de Nederlandse overheid van de afgelopen jaren. Illustratief zijn de stikstofzaken van milieuorganisaties als Mobilisation for the Environment (MOB),⁵ de rechtszaak van Vluchtelingenwerk Nederland over de kwaliteit van de vluchtelingenopvang in Ter Apel,⁶ en de procedures

1 Braun 2022; Baumgartner & Leech 1998; Berry & Wilcox 2018. Zie uitgebreid hfdst. 5.

2 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006. Eerder kwamen de rechtbank en het gerechtshof tot eenzelfde uitkomst (zij het via verschillende redeneringen): Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145; Hof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591.

3 Zie de database op climatecasechart.com voor een overzicht van klimaatzaken wereldwijd.

4 Zie bijv. de klimaatzaak van Milieudefensie tegen Shell (Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337).

5 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604; F. Schraevesande, 'Met control F door de vergunningen: zo wint Johan Vollenbroek keer op keer zijn rechtszaken', *NRC* 7 september 2022.

6 Rb. Den Haag 6 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10210; Hof Den Haag 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

van mensenrechtenorganisaties als het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) en Privacy First over de (on)toelaatbaarheid van risico-profilering in de uitvoeringspraktijk en bij de Marechaussee.⁷ Ook tijdens de coronacrisis wisten belangenorganisaties veelvuldig de rechtsgang te vinden. Zo procedeerden brancheorganisaties als Koninklijke Horeca Nederland (KHN) over de corona(steen)maatregelen⁸ en richtte Viruswaarheid haar pijlen op de avondklok.⁹

Dergelijke procedures brengen allerlei juridische vragen en spanningen met zich mee, bijvoorbeeld rondom de rol van de rechter, de verhoudingen binnen de trias en het toepasselijke (vaak mensenrechtelijke) kader.¹⁰ De rol van de belangenorganisaties die deze procedures initiëren blijft in het Nederlandse juridische debat echter nog onderbelicht. Dat geldt ook – en misschien wel vooral – in het bestuursrecht. Weliswaar is in de loop der jaren het nodige geschreven over de belanghebbendheid van belangenorganisaties op grond van artikel 1:2, derde lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb),¹¹ maar inzicht in het *fenomeen* van procederende belangenorganisaties vraagt om een breder, interdisciplinair perspectief. Binnen het burgerlijk recht is wel meer vanuit een onder andere rechtssociologisch perspectief naar de rol van belangenorganisaties in het recht gekeken, maar deze analyses beperken zich veelal tot procedures die betrekking hebben op massaschade.¹² Dit onderzoek beoogt het Nederlandse juridische debat over de legitimiteit en effectiviteit van belangenorganisaties die procederen tegen de overheid te verbreden en te verdiepen door inzichten samen te brengen vanuit verschillende disciplines die zich bezighouden met de strategieën, functies en eigenschappen van belangenorganisaties, zoals de politicologie, bestuurskunde en rechtssociologie.

1.1.1 Strategisch procederende belangenorganisaties: (n)iets nieuws?

Dat belangenorganisaties rechtszaken voeren is in Nederland op zichzelf niets nieuws. Al vanaf de jaren '70 zijn in de bestuursrechtelijke en civielrechtelijke jurisprudentie volop voorbeelden te vinden van belangenorganisaties die de gang naar de rechter weten te vinden.¹³ Wel lijkt het afgelopen decennium het aantal *high profile*-rechtszaken dat wordt gevoerd door of met betrokkenheid

7 Rb. Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:1878; Hof Den Haag 14 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:173.

8 Rb. Den Haag (vzr.) 17 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10092; Rb. Den Haag 9 november 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:11457.

9 Hof Den Haag 26 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:285.

10 Zie o.a. Schutgens 2020; Boogaard 2016; Van Gestel & Loth 2015; Leijten & Van Terwisga 2021.

11 Zie o.a. De Poorter & Van Heusden 2017; Scheltema 2011a; Schlössels 2002; Polak 1999.

12 Zie hfdst. 4.

13 Zie hfdst. 2 en 3.

van belangenorganisaties toe te nemen.¹⁴ Zij kunnen worden beschouwd als (veelal succesvolle) voorbeelden van strategisch procederende belangenorganisaties. Dat is een subcategorie van de procederende belangenorganisaties, waarbij de juridische procedures niet op zichzelf staan, maar onderdeel uitmaken van een bredere strategie gericht op het creëren van verandering die het individuele geval of de concrete casus overstijgt.¹⁵ Deze verandering kan juridisch van aard zijn (bijv. gericht op het scheppen van precedent), maar ook politiek (bijv. gericht op het beïnvloeden van beleidskeuzes) of sociaal (bijv. gericht op het creëren van bewustzijn).¹⁶

Hoewel het begrip ‘strategisch procederende belangenorganisaties’ pas recentelijk haar intrede deed in de Nederlandse juridische literatuur, is het geen nieuw fenomeen. Zo moeten bijvoorbeeld de procedures die Milieudefensie in de jaren ‘70 en ‘80 voerde tegen de komst van de kerncentrale in Borssele en de inwerkingtreding van uraniumverrijkingsinstallaties worden gezien tegen de achtergrond van de anti-kernenergiebeweging van die tijd.¹⁷ Ook het in de jaren ‘80 opgerichte Clara Wichmann Instituut zet zich via strategische proefprocessen in voor het verbeteren van de rechtspositie van vrouwen. Zij zou uiteindelijk de bekendste eiser worden in de rechtszaak uit 2010 tegen de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) over het passief kiesrecht van ‘de SGP-vrouwen’.¹⁸ Het fenomeen strategisch procederende belangenorganisaties is kortom net zo oud als het beroepsrecht voor belangenorganisaties, maar

-
- 14 Hoewel verschillende auteurs opmerken dat sprake is van een toename of een opkomst, bestaat hier geen empirisch onderzoek naar. Wie zoekt op begrippen als ‘strategisch procederen’ en ‘public interest litigation’ in databases als LegallIntelligence ziet wel over de jaren een toename in het gebruik van deze begrippen. Hetzelfde geldt voor het aantal rechtszaken dat via rechtspraak.nl kan worden gevonden waarin melding wordt gemaakt van art. 3:305a BW of art. 1:2 lid 3 Awb. Ook via database LexisNexis kan een toename worden gevonden van krantenartikelen die vermelding maken van rechtszaken van belangenorganisaties over de afgelopen jaren. Hoewel dergelijke bevindingen niet de empirische conclusie kunnen dragen dat sprake is van een toename, lijkt het er in ieder geval wel op.
- 15 Een vrije en op belangenorganisaties toegespitste vertaling van de definitie van Van der Pas 2021, p. 126: ‘Strategic litigation is (the intention of) legal action through a judicial mechanism in order to secure an outcome, either by an affected party or on behalf of an affected party. The legal action is used as a means to reach objectives, which consist of creating change (e.g. legal, political, social) beyond the individual case or individual interest. To effectuate this change, certain tactical (strategic) choices based on the circumstances are made by the litigants in the process.’ Zie ook Ramsden & Gledhill 2019. Strategisch procederen valt, in ieder geval binnen de Europese context, onder de paraplueterm *legal mobilization*, waarmee wordt geduid op het gebruik van recht op een expliciete, zelfbewuste manier door het invoeren van een formeel institutioneel mechanisme; Lehoucq & Taylor 2020, p. 186.
- 16 Van der Pas 2021, p. 124-127. Binnen strategisch procederen kunnen eventueel subcategorieën worden aangebracht, zoals strategisch procederen voor mensenrechten (*strategic human rights litigation*). Zie bijv. Duffy 2018.
- 17 KB 8 september 1975, nr. 16; KB 28 april 1981, nr. 61.
- 18 Inmiddels bekend als Bureau Clara Wichmann; clara-wichmann.nl/geschiedenis; HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549; ABRvS 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9493.

lijkt het afgelopen decennium wel aan een opmars bezig. Niet alleen neemt het aantal voorbeelden en vermeldingen ervan toe, maar ook lijken belangenorganisaties zich in toenemende mate (expliciet) toe te leggen op en te professionaliseren in strategisch procederen als instrument in hun gereedchapskist voor bovenindividuele belangenbehartiging.¹⁹

Vanaf circa 2013, het jaar waarin Urgenda haar klimaatzaak startte, begint deze ontwikkeling goed zichtbaar te worden. Zo startte bijvoorbeeld Vluchtelingenwerk Nederland in dat jaar met de Commissie Strategisch Procederen, waarmee zij in aanvulling op de politieke lobby via de rechtsgang strijdt voor rechtvaardig asielbeleid.²⁰ In samenwerking met asieladvocaten en wetenschappers selecteert de Commissie Strategisch Procederen belangrijke, principiële zaken die het belang dienen van een hele groep vluchtelingen, die vervolgens worden uitgeprocedeerd tot in de hoogste (Europese) instantie.²¹ In 2014 startte het NJCM met het Public Interest Litigation Project (PILP), dat de mogelijkheden van strategisch procederen op het gebied van mensenrechten in Nederland verkent.²² De dossiers van het PILP zijn veelzijdig: van Afghaanse 1F'ers, het uitsterfbeleid voor woonwagenkampen, treinen zonder toilet, de Sleepwet en isolatie in vreemdelingendetentie tot etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee, wapenexport en het recht op betoging.²³ Belangenorganisaties kunnen kwesties voordragen bij het PILP, dat onderzoekt en afweegt of een kwestie tot een zaak kan leiden en hier vervolgens een coördinerende rol in speelt. Daarnaast startte het NJCM eind 2015 met Pro Bono Connect, dat maatschappelijke organisaties in contact brengt met advocatenkantoren die gratis juridische hulp willen verlenen.²⁴ De opkomst van strategisch procederende belangenorganisaties in Nederland staat niet op zichzelf, maar past in de wereldwijde opkomst van *public interest litigation*.

1.1.2 De wereldwijde opkomst van *public interest litigation*

Met de term *public interest litigation* (PIL) worden juridische procedures aangeduid die betrekking hebben op onderwerpen die van breed maatschappelijk belang zijn en die worden gevoerd met het oog op een betere, rechtvaardigere wereld.²⁵ Het fenomeen PIL vindt haar oorsprong in de Verenigde Staten (VS), waar in 1954 de Supreme Court in de baanbrekende procedure van *Brown v. Board of Education of Topeka* oordeelde dat rassensegregatie op scholen

19 Zie bijvoorbeeld de Commissie Strategisch Procederen van Vluchtelingenwerk Nederland, en het Public Interest Litigation Project en Pro Bono Connect van het NJCM.

20 vluchtelingenwerk.nl/wat-wij-doen/successen-voor-het-programma-strategisch-procederen.

21 vluchtelingenwerk.nl/nl/over-ons/strategisch-procederen-strijdend-tot-de-hoogste-rechters.

22 pilpnjcm.nl.

23 Zie pilpnjcm.nl/themas/ voor een overzicht van alle dossiers.

24 Zie probonoconnect.nl.

25 Chen & Cummings 2013; Cummings & Rhode 2009; zie uitgebreid hfdst. 6.

onconstitutioneel is.²⁶ Deze zaak, die gecoördineerd, ondersteund en gefinancierd werd door de National Association for the Advancement of Colored People (NAACP), vormde een belangrijke drijvende kracht achter de opkomst en ontwikkeling van de Amerikaanse burgerrechtenbeweging. De juridische successen van organisaties als de NAACP, maar bijvoorbeeld ook de American Civil Liberties Union (ACLU), bleken een bron van inspiratie voor andere belangenorganisaties om de gang naar de rechter te (blijven) gebruiken als een manier om *constitutional values* te beschermen en promoten.²⁷

Ook gaf de opkomst van PIL een enorme impuls aan het wetenschappelijk onderzoek. Al in de jaren '70 schreven bekende auteurs als Abraham Chayes en Owen Fiss over de opkomst van PIL²⁸ vanuit onze moderne, toenemend gereguleerde samenleving waarin overheidsingrijpen op allerlei terreinen de belangen van burgers raakt. Het fenomeen PIL moet volgens hen worden beschouwd als een rechtssociologische realiteit, die niet meer zal verdwijnen. Het is daarom vooral zaak om kritisch te doordenken hoe de rol van de rechter, het procesrecht en de toegang tot de rechter moeten worden beoordeeld en waar nodig aangepast met het oog op de specifieke eigenschappen van PIL-procedures. Naast juridische onderzoeken naar de rol van de rechter ontstond ook een meer rechtssociologische onderzoekstraditie naar de rol van de belangenorganisaties die deze procedures ondersteunen, financieren en coördineren.²⁹ Zo is inmiddels veel bekend over de strategieën die Amerikaanse belangenorganisaties gebruiken voor bovenindividuele belangenbehartiging, de relatie tussen belangenorganisaties en de groep waarvoor zij opkomen en de mate waarin juridische successen ook daadwerkelijk bijdragen aan het realiseren van sociale verandering.³⁰

Inmiddels is PIL een wereldwijd bekend en erkend fenomeen, dat in sommige landen zelfs expliciet in de grondwet is opgenomen.³¹ Ook binnen de Europese context lijkt PIL inmiddels een rechtssociologische realiteit, waarmee zeker het afgelopen decennium de wetenschappelijke aandacht voor de rol van belangenorganisaties in Europa is toegenomen. Dat geldt zowel voor procedures voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) als het

26 *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347, U.S. 483, 495 (1954). Overigens betreft dit een samenvoeging met vier andere zaken over scholensegregatie waarbij de NAACP was betrokken, namelijk *Briggs v. Elliott*, *Bolling v. Sharpe*, *David v. County School Board* en *Belton (Bulah) v. Gebhart*.

27 Zie o.a. Chayes 1976; Fiss 1979; Feldman 1992. Bij *constitutional values* gaat het om de impliciete en expliciete waarden en principes die ten grondslag liggen aan de constitutie.

28 In onderzoeken naar de rol van de rechter is het overigens gebruikelijk om te spreken van *public law litigation* (PLL), als een model dat wordt afgezet tegen het klassieke model van *adjudication*; zie hfdst. 6.

29 Chen & Cummings 2013.

30 Zie hfdst. 6.

31 Zie art. 32 van de Indiase Constitutie voor PIL bij de *Supreme Court* en art. 226 van de Indiase Constitutie voor PIL bij de *High Court* en art. 38(d) van de Zuid-Afrikaanse Constitutie; Brickhill 2018; Swanepoel 2016; Budlender, Marcus & Ferreira 2014.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), maar ook voor individuele lidstaten.³² Nu PIL van oudsher toch vooral wordt geassocieerd met progressieve en liberale waarden en daarmee onderdeel is geworden van een politiek en controversieel frame,³³ wordt binnen de Europese context vaak de voorkeur gegeven aan het begrip ‘strategisch procederen’.³⁴ Daarin ligt het accent nog steeds op het realiseren van verandering, maar maakt het voor de definitiekwestie niet uit vanuit welke ideologie deze verandering wordt nagestreefd.³⁵ In lijn daarmee hanteer ik in dit onderzoek ook de term strategisch procederen en gebruik ik PIL alleen in een Amerikaanse context.

1.1.3 De unieke Nederlandse juridische en politieke context

Hoewel Nederland in vergelijking met andere landen niet uniek is in de opkomst van strategisch procederen, biedt het Nederlandse rechtssysteem wel een bijzondere juridische context met unieke *legal opportunity structures* (LOS). LOS worden binnen de rechtssociologie beschouwd als een belangrijke verklarende factor in de opkomst en het succes van strategisch procederen in een land. Zo blijkt:

‘[...] with near unanimity, that the extent of access significantly shapes the emergence and progress of legal action. They focus on the mechanics of the judicial process that shape access to the court, including what may be litigated, who can litigate and where and when such litigation can occur. [...] the LOS represents the degree of openness or accessibility of a legal system to the social and political goals and tactics of individuals and/or collective actors’.³⁶

Binnen de LOS wordt onderscheid gemaakt tussen grofweg drie dimensies die relevant zijn voor actoren die overwegen strategisch te procederen: 1) toegang tot de rechter, 2) het juridische (materiële) kader en 3) de ‘ontvankelijkheid’ van rechters.³⁷ Vooral de procedurele regels rondom toegang tot de rechter blijken een belangrijke factor in het verklaren van de opkomst en successen

32 Zie bijv. Cichowski 2007; Fjellborg 2023; Passalacqua 2021; De Schutter 2006; Goldston 2006.

33 Zie hfdst. 6.

34 Van der Pas 2021.

35 De al sinds halverwege de vorige eeuw gevoerde normatieve discussie over de betekenis van ‘public interest’ in *public interest litigation* is nog altijd niet beslecht. Welke belangen daaronder vallen, hoe moet worden omgegaan met conflicterende belangen en wie deze mag claimen, zijn vragen die – in ieder geval in Amerika – onderwerp zijn geworden van een politiek beladen discussie. Daarmee is de invulling van het concept PIL in zekere zin afhankelijk geworden van het normatieve frame van degene die het gebruikt. Strategisch procederen biedt een neutraal alternatief. Zie hfdst. 6 en Van der Pas 2021, p. 127.

36 Vanhala 2012, p. 526-527.

37 Van der Pas 2023; De Fazio 2012.

van strategisch procederen.³⁸ In veel landen werpen de regels rondom *standing* belangrijke barrières op om als collectief toegang te kunnen krijgen tot de rechter. Zelfs in de VS – de geboorteplaats van PIL en bekend om haar *class action* – is het slechts beperkt mogelijk voor een belangenorganisatie om als procespartij op te treden en is het zelfs in het geheel niet mogelijk om los van belanghebbende individuen in rechte algemene belangen te kunnen behartigen.³⁹ Bijzonder is dat juist het Nederlandse rechtstelsel daarentegen zeer ruime bepalingen kent die de toegang van belangenorganisaties tot de rechter regelen, namelijk voor het bestuursrecht artikel 1:2, derde lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb) en voor het burgerlijk recht artikel 3:305a Burgerlijk Wetboek (BW). Belangenorganisaties die aan de voorwaarden uit deze bepalingen voldoen, kunnen opkomen voor collectieve belangen (in de zin van gebundelde belangen van een groep personen) en algemene belangen (van de samenleving als geheel).

Nu in de internationale literatuur verruiming van de ontvankelijkheidsregels voor collectieven wordt beschouwd als een belangrijke stap om de toegang tot de rechter en (daarmee) de effectiviteit van strategisch procederen te vergroten, rijst de vraag in hoeverre de Nederlandse bepalingen inderdaad garant staan voor effectieve toegang tot de rechter. Hoe werken de vereisten uit artikel 1:2, derde lid, Awb en artikel 3:305a BW uit? Welke belangenorganisaties mogen naar binnen en welke belangenorganisaties worden buiten de deur gehouden? Zeker nu de recente introductie van de massaschadevergoeding in het civiele recht via de Wet Afwikkeling Massaschade in Collectieve Actie (WAMCA) heeft geleid tot een ingrijpende herziening van het gehele civiele collectieve actieregime, rijst de vraag wat de gevolgen zijn van de nieuwe ontvankelijkheidsvereisten op het gebied van representativiteit, transparantie en *good governance* voor de toegang van belangenorganisaties tot de burgerlijke rechter als restrechter.

Naast de vraag *wie* toegang heeft tot de rechter is ook relevant *waarover* vervolgens kan worden geprocedeerd. Ook op dat punt is Nederland een interessante casus, omdat het type overheidshandelen waartegen kan worden opgekomen relatief beperkt is. Zo kan in het bestuursrecht op grond van artikel 8:3 Awb niet worden opgekomen tegen algemene regels,⁴⁰ terwijl juist algemene regels bij uitstek grote groepen burgers raken. In de woorden van Schutgens:

‘Juist bij algemene regels kunnen belangenorganisaties [...] bij uitstek een zinvolle rol spelen. Regels raken open categorieën personen en de argumenten voor onverbindend verklaring luiden voor grote groepen betrokkenen hetzelfde.’⁴¹

38 Vanhala 2012, p. 527.

39 Zie hfdst. 6.

40 Algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels.

41 Schutgens 2017, p. 114.

Dat roept de vraag op wat de implicaties zijn van de beperking van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming tot – kort gezegd – individuele uitvoeringsbesluiten voor de effectiviteit van het beroepsrecht van belangenorganisaties. In dat verband is veelzeggend dat veel van de meest spraakmakende rechtszaken van belangenorganisaties tegen de overheid niet zijn gevoerd bij de bestuursrechter, maar bij de burgerlijke rechter als restrechter. Zo illustreren de klimaatzaak van Urgenda en de asielzaak van Vluchtelingenwerk Nederland dat de civiele rechtsgang een belangrijk onderdeel uitmaakt van de LOS voor strategisch procederen in Nederland. Tegelijkertijd heeft de Hoge Raad in onder andere het *Paspoort*-arrest deze ‘restroute’ beperkt waar het gaat om algemene regels. Kort gezegd is een belangenorganisatie niet-ontvankelijk als voor de individuele personen voor wie zij opkomt een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat, bijvoorbeeld via exceptieve toetsing over de band van een individueel uitvoeringsbesluit.⁴² Daar is in de literatuur kritisch op gereageerd.⁴³ De vraag rijst of dergelijke individuele procedures in termen van effectiviteit gelijkwaardig zijn aan bovenindividuele procedures van belangenorganisaties over de wetgeving zelf. Bovendien leidt de complexiteit van de rechtsmachtverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter nog altijd tot verrassende en soms ogenschijnlijk willekeurige uitkomsten, waarbij belangenorganisaties soms naar de bestuursrechter, soms naar de burgerlijke rechter en vaak bij geen van beide terecht kunnen als het gaat om algemene regels.⁴⁴

Ook de vraag *waarop* belangenorganisaties een beroep kunnen doen levert in Nederland een tamelijk uniek antwoord op.⁴⁵ Waar in de internationale literatuur over strategisch procederen constitutionele toetsing, constitutionele hoven en constitutionele waarden vaak een hoofdrol spelen, wordt de Nederlandse rechtsbescherming tegen de overheid juist gekenmerkt door het Grondwettelijk toetsingsverbod uit artikel 120 Grondwet.⁴⁶ Op basis van deze bepaling mag de rechter wetgeving in formele zin niet toetsen aan de Grondwet. Hoewel meermaals het initiatief is genomen tot afschaffing van artikel 120 Grondwet en ook de huidige regering deze wens heeft uitgesproken,⁴⁷ is het oordeel over de grondwettigheid van wetgeving in formele zin anno 2023 nog altijd voorbehouden aan het parlement. Als gevolg baseren belangenorganisaties hun procedures veelal op internationale verdragsbepalingen en/of Euro-

42 HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296.

43 Zie o.a. Schutgens 2017, p. 100; HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296, AB 2016/267, m.nt. G.A. van der Veen & C.N.J. Kortmann; JB 2015/125, m.nt. J.J.J. Sillen.

44 Zie bijv. HR 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1049; Hof Den Haag 7 mei 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:915; Hof Den Haag 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

45 Zie bijv. Claes e.a. 2021.

46 Zie o.a. Uzman 2018.

47 Zie o.a. de Kamerbrief ‘Hoofddlijnenbrief constitutionele toetsing’ van 1 juli 2022 (rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/01/kamerbrief-over-hoofddlijnen-constitutionele-toetsing).

pese regels. Terwijl de mogelijkheid om als belangenorganisaties zelf bij de Europese gerechten zaken aanhangig te maken zeer beperkt is,⁴⁸ kan een beroep op internationale of Europese bepalingen bij de Nederlandse rechter potentieel vergaande gevolgen hebben buiten Nederland. Ook op dit punt is de klimaatzaak van Urgenda illustratief: Urgenda kon bij de Nederlandse rechter bepalingen uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) invoeren die een belangenorganisatie voor het EHRM niet had kunnen invoeren. Dat roept niet alleen vragen op over de rol van de Nederlandse rechter in dat soort procedures (hoe moet rechtsvorming er in dit soort zaken uitzien, als de EHRM-jurisprudentie door haar concrete, individuele in steek weinig houvast geeft voor een abstracte, bovenindividuele zaak?),⁴⁹ maar in termen van LOS ook over de potentieel grensoverstijgende implicaties van Nederlandse procedures door belangenorganisaties.⁵⁰ Zo riep de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties op het Nederlandse voorbeeld te volgen:

‘The recognition by the highest Dutch court that the Netherlands’ human rights obligations provide a legal basis to compel stronger and more rapid action by the Government is vitally important. This landmark ruling provides a clear path forward for concerned individuals in Europe – and around the world – to undertake climate litigation in order to protect human rights, and I pay tribute to the civil society groups which initiated this action.’⁵¹

Als in Nederland door de ruime toegang van belangenorganisaties en de brede mogelijkheden om internationale en Europese regels in te roepen de toon kan worden gezet voor procedures wereldwijd, dan zou dat in termen van LOS belangrijke implicaties kunnen hebben voor de effectiviteit van procederende belangenorganisaties in Nederland.

Naast *legal opportunity structures* spelen ook de *political opportunity structures* (POS) een potentieel belangrijke rol in de keuze van belangenorganisaties om de gang naar de rechter te overwegen. Procederen vormt immers slechts één van de mogelijke strategieën die een belangenorganisatie kan gebruiken om bovenindividuele belangen te behartigen, naast bijvoorbeeld het klassieke lobbyen. De mate waarin een belangenorganisatie al dan niet toegang heeft tot het politieke of bestuurlijke besluitvormingsproces zou een verklaring kunnen vormen voor de keuze om zich al dan niet tot de rechter te wenden.⁵²

48 Art. 35 EVRM staat belangenorganisaties in de weg bij toegang tot het EHRM en bij het HvJ EU spelen de zogenoemde Plaumann-criteria (uit HvJ EG 15 juli 1963, ECLI:EU:1963:17 (*Plaumann & Co./Commissie*)).

49 Leijten & Van Terwisga 2021.

50 Kuiper-Slendeboek 2019.

51 ohchr.org/en/press-releases/2019/12/bachelet-welcomes-top-courts-landmark-decision-protect-human-rights-climate.

52 Zie hfdst. 5.

Dat roept de vraag op welke rol de Nederlandse POS spelen voor belangenorganisaties die binnen de Nederlandse context bovenindividuele belangen willen behartigen. Zo spelen belangenorganisaties binnen de Nederlandse politieke cultuur van oudsher een belangrijke rol binnen het poldermodel, waarin het voeren van overleg, het zoeken naar consensus en het bereiken van compromissen centraal staan.⁵³ Dat belangenorganisaties slechts selectief toegang hebben, wordt gerechtvaardigd vanuit het idee dat de geprivilegieerde belangenorganisaties (zoals de sociale partners) niet enkel de belangen van hun eigen achterban in strikte zin behartigen, maar ook de bredere belangen van (groepen binnen) de samenleving. Dat roept de vraag op in hoeverre dergelijke POS kunnen verklaren waarom belangenorganisaties ervoor kiezen om een rechtszaak te initiëren.

1.1.4 Nieuw leven in het democratisch-rechtsstatelijk legitimiteitsdebat

De opkomst van strategisch procederende belangenorganisaties vraagt niet alleen om meer inzicht in het fenomeen van procederende belangenorganisaties binnen haar politieke en juridische context, maar blaast ook nieuw leven in het debat over de democratisch-rechtsstatelijke legitimiteit van een actierecht voor belangenorganisaties. Al sinds de invoering van artikel 1:2, derde lid, Awb en artikel 3:305a BW in de jaren '90 betreft de toegang van belangenorganisaties tot de rechter een controversieel onderwerp, met uitgesproken voor- en tegenstanders.⁵⁴ De uiteenlopende reacties op de klimaatzaak van Urgenda laten zien dat het debat nog altijd niet is beslecht: moet de mogelijkheid om als Urgenda in rechte op te kunnen komen voor het klimaatbelang nu juist worden beschouwd als een bescherming of een bedreiging van de democratische rechtsstaat?⁵⁵

De argumenten binnen dat debat zijn ook nog altijd grotendeels dezelfde als in de jaren '90.⁵⁶ Critici vragen zich af of een beroepsrecht voor belangenorganisaties wel past binnen een *recours subjectif*. Valt zij wel te verenigen met het klassieke idee dat de rol van de rechter binnen de trias beperkt is tot het bieden van individuele rechtsbescherming in concrete gevallen? Horen die belangenorganisaties niet eigenlijk thuis in het politieke proces, in plaats van bij de rechter? Past het tegen de achtergrond van het Nederlandse poldermodel wel dat belangenorganisaties bij de rechter achteraf en eenzijdig het resultaat van een complex en soms zelfs moeizaam proces van consensus- en compro-

53 Visser & Hemerijck 1997; Visser 2016; Keune 2016; Blokland 2005; Ramlal 2011; Te Velde 2010; Te Velde & Voermans 2019; Voermans 2021. Zie uitgebreid hfdst. 5.

54 Hfdst. 4.

55 O.a. Schutgens & Sillen 2021; Schutgens 2020; Boogaard 2016; Van Gestel & Loth 2015; Bovend'Eert 2021; Lefranc 2018.

56 Zie voor een uitvoerig overzicht van de argumenten en literatuurverwijzingen hfdst. 4.

misvorming kunnen aanvechten? Voorstanders wijzen juist op de bijdragen die belangenorganisaties kunnen leveren aan efficiënte en effectieve rechtsbescherming. Is het niet juist goed dat potentieel veel gelijksoortige individuele procedures worden voorkomen? En beschikken belangenorganisaties niet meer dan individuen over kennis, ervaring en middelen, waardoor zij de *equality of arms* kunnen vergroten en kunnen bijdragen aan het creëren van een *level playing field* in procedures tegen de overheid? En is ook niet juist in een rechtsstaat die overheid gebonden aan het recht, wat belangenorganisaties beogen af te dwingen?

Dat het juridisch-wetenschappelijk debat nog niet heeft geleid tot een eenduidig antwoord omtrent de legitimiteit van het beroepsrecht van belangenorganisaties is op zich niet vreemd. De discussie raakt immers aan allerlei grote vraagstukken, bijvoorbeeld rondom democratie en rechtsstaat, macht en tegenmacht, en de functie van het procesrecht. Tegelijkertijd vragen de ontwikkelingen van het afgelopen decennium wel om meer visie op de wenselijke rol van belangenorganisaties in het recht. Illustratief is het vraagstuk rondom de representativiteit van procederende belangenorganisaties, waarin het draait om de vraag wie die belangenorganisaties precies zijn dat zij namens groepen in de samenleving of zelfs de samenleving als geheel mogen procederen.⁵⁷ Het bestuursrecht kent (nog) geen representativiteitsvereiste, maar daar wordt door verschillende auteurs wel voor gepleit, met name ten aanzien van algemene belangenbehartigers.⁵⁸ Het burgerlijk recht kent sinds 2020 dan weer wel een representativiteitsvereiste, maar daar is in de civielrechtelijke literatuur juist weer kritiek op geuit, zeker met betrekking tot algemene belangenbehartigers.⁵⁹ Niet alleen rijst dan de vraag waarom er vanuit de civielrechtelijke benadering anders tegen representativiteit wordt aangekeken dan vanuit de bestuursrechtelijke benadering, maar ook welke doelen een dergelijk vereiste zou moeten dienen, hoe deze zinvol zou moeten worden ingevuld en in hoeverre zij onderscheid moet maken tussen verschillende soorten belangenbehartigers en waarom. Uiteindelijk zal het startpunt voor het doordenken van deze vragen toch moeten worden gevonden in de legitimiteit en de ratio achter het actierecht voor belangenorganisaties: wat voor belangenorganisaties willen we precies toegang verschaffen tot de rechter en waarom?⁶⁰

Dit betreft niet enkel een academisch debat, maar leidde zeer recentelijk nog tot een politiek en maatschappelijk debat, toen een Kamermeerderheid begin 2023 instemde met een motie om nadere representativiteitsvereisten te verkennen voor algemene belangenbehartigers in het burgerlijk recht.⁶¹ De minister schoof deze kwestie echter op de lange baan, omdat representativiteit

57 Stolk 2023; Stolk 2020.

58 O.a. De Poorter & Van Heusden 2017; Van Ettekoven 2009.

59 Zie voor een overzicht van het civielrechtelijke debat Sweerts & Hackeng 2022.

60 Stolk 2020.

61 *Kamerstukken II* 2022/23, 36169, nr. 37.

zal worden meegenomen in de algemene evaluatie van de WAMCA in 2025.⁶² In de tussentijd bestaat nog altijd weinig houvast voor de burgerlijke rechters die een nauwelijks nader ingevuld representativiteitsvereiste moeten toepassen op ideële acties.⁶³ Kan dat via dezelfde redenering als bij collectieve acties of moet rekening worden gehouden met de bijzondere aard van ideële acties, en zo ja, hoe dan? Rechtvaardigt een ideële vordering nu eigenlijk een minder of meer intensieve toets aan representativiteit, of een heel andere invulling van representativiteit? Uiteindelijk vallen ook die vragen terug te leiden naar fundamentele voorvragen over de aard en legitimatie van bovenindividuele belangenbehartiging bij de rechter.⁶⁴

Hoog tijd dus om kritisch te reflecteren op het huidige Nederlandse juridische debat. Welke uitgangspunten liggen er ten grondslag aan de verschillende argumenten? Hoe verhoudt het Nederlandse juridische debat zich tot het internationale debat over de legitimiteit van PIL? Op wat voor aannames over belangenorganisaties zijn de argumenten (impliciet dan wel expliciet) gebaseerd? En in hoeverre komen deze overeen met de empirische werkelijkheid? Door het vraagstuk vanuit verschillende disciplines te benaderen, kan de toegang van belangenorganisaties tot de rechter worden geherwaardeerd in termen van legitimiteit.

1.2 DOEL EN ONDERZOEKSVRAAG

Dat de Nederlandse rechter in toenemende mate wordt geconfronteerd met belangenorganisaties van verschillende soorten en maten – van klimaatorganisaties tot vluchtelingenorganisaties en van brancheverenigingen tot vakbonden – brengt allerlei vragen en spanningen met zich mee. Vaak gaat het dan over de rol van de rechter,⁶⁵ maar dit proefschriftonderzoek richt zich juist op de belangenorganisaties die deze procedures initiëren. Meer specifiek richt het onderzoek zich op de *toegang* van belangenorganisaties tot de rechter in procedures tegen de overheid. Toegang tot de rechter vormt een belangrijke eerste voorwaarde om überhaupt individu-overstijgende belangen via de rechtsgang te kunnen behartigen. Om inzicht te kunnen krijgen in zowel de effectiviteit als de legitimiteit daarvan, is dit onderzoek zowel descriptief als normatief van aard. Bij effectiviteit gaat het om een analyse van de toegang in procesrechtelijke zin. De mate waarin belangenorganisaties toegang hebben tot de rechter in termen van LOS vormt een belangrijk aspect van de effectiviteit van procederen als strategie voor bovenindividuele belangenbehartiging. De focus van dit onderzoek ligt op de ontvankelijkheidsvraagstukken die specifiek

62 Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 17 april 2023, met kenmerk 4529729.

63 Sweerts & Hackeng 2022.

64 Stolk 2023.

65 O.a. Schutgens 2020; Boogaard 2016; Van Gestel & Loth 2015; Leijten & Van Terwisga 2021.

relevant zijn voor belangenorganisaties, zoals hun belanghebbendheid of het type overheidshandelen waartegen zij kunnen opkomen.

Bij legitimiteit gaat het om de normatieve dimensie van toegang. Naast legaliteit speelt dan ook de bredere vraag naar de wenselijkheid van toegang van belangenorganisaties tot de rechter in een democratische rechtsstaat. Het concept legitimiteit is een '*essentially contested concept*', waarbij het gebruik van de term onvermijdelijk leidt tot eindeloze discussies over de juiste invulling ervan door verschillende gebruikers.⁶⁶ Zo wordt het legitimiteitsvraagstuk verschillend benaderd vanuit verschillende disciplines. Dit onderzoek beoogt niet zozeer te komen tot een eenduidige definitie van legitimiteit, maar heeft juist tot doel het in brede zin inzichtelijk maken van het legitimiteitsdebat rondom procederende belangenorganisaties en vanuit de verscheidenheid aan normatieve en empirische inzichten kritisch te reflecteren op de verschillende uitgangspunten, argumenten en aannames in het Nederlandse procesrechtelijke debat. Is brede toegang van belangenorganisaties tot de rechter bijvoorbeeld een bedreiging of juist bescherming van de democratie? Zetten procederende belangenorganisaties in onze veranderende samenleving en binnen een veranderend politiek landschap klassieke opvattingen over de aard en functie van rechtsbescherming onder druk? Vraagt de trend naar maatschappelijk effectieve rechtspraak om ruimere toegang van belangenorganisaties tot de rechter? En wat is de betekenis van *access to justice* voorbij de individuele procespartij?

Bij een onderzoek naar procederende belangenorganisaties ligt een multidisciplinaire insteek voor de hand. Procederende belangenorganisaties bevinden zich immers op het grensvlak van allerlei (bredere) vraagstukken, zoals de verhouding tussen de rechter en de andere staatsmachten, tussen politiek en recht, tussen lobbyen en procederen en tussen belangenbehartiging en rechtsbescherming. Nederlandse juridische bronnen (wetgeving, jurisprudentie en literatuur) bieden daardoor slechts beperkt handvatten om de toegang van belangenorganisaties tot de rechter in algemene zin te kunnen beoordelen in termen van legitimiteit en effectiviteit. Daarom beoogt dit onderzoek om de inzichten uit relevante en aangrenzende disciplines samen te brengen, zoals het staatsrecht, het burgerlijk recht, de sociale wetenschap en de Amerikaanse rechtssociologische onderzoekstraditie. De verschillende disciplines die in dit onderzoek de *revue* passeren houden zich ieder met een ander aspect van procederende belangenorganisaties bezig. Zo richt het bestuursrechtelijk onderzoek zich met name op milieuorganisaties en andere belangenbehartigers in het omgevingsrecht; heeft civielrechtelijk onderzoek vooral betrekking op massa(schade)claims; ziet staatsrechtelijk onderzoek primair op de rol van de rechter en de verhoudingen binnen de trias; focust het sociaalwetenschappelijk onderzoek zich vooral op de rol van belangenorganisaties in het politieke

66 Hurrelmann, Schneider & Steffek 2007, p. 229 e.v.; Gallie 1956, p. 171-180.

besluitvormingsproces en wordt het internationale rechtswetenschappelijke en rechtssociologische onderzoek sterk gekleurd door de (specifiek) Amerikaanse ervaring en context. Door deze ‘verkokering’ te doorbreken en inzichten samen te brengen wordt beoogd het Nederlandse bestuursrechtelijke en civielrechtelijke debat over procederende belangenorganisaties te verrijken en tot een herwaardering van hun toegang tot de rechter te komen.

Bovenstaande leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Hoe kan de toegang van belangenorganisaties tot de bestuursrechter en de burgerlijke rechter als restrechter in procedures tegen de overheid worden gewaardeerd in termen van legitimiteit en effectiviteit?

1.3 ONDERZOEKSOBJECT EN AFBAKENING

Het object van het onderzoek betreft de toegang van belangenorganisaties tot de rechter. Het begrip belangenorganisaties komt echter niet voor in artikel 1:2, derde lid, Awb en artikel 3:305a BW. Wie belangenorganisaties benadert vanuit het perspectief van deze bepalingen, zal uitgaan van stichtingen en (informele) verenigingen die blijkens hun doelstellingen en feitelijke werkzaamheden collectieve of algemene belangen behartigen. Naast deze ‘juridische’ benadering bestaan er ook andere invullingen van het concept belangenorganisatie. Zo is het voor politicologen en bestuurskundigen met name relevant of een entiteit probeert publiek beleid te beïnvloeden (anders dan via verkiezingen).⁶⁷ In dat geval kunnen ook bewegingen (zonder rechtspersoonlijkheid) of bedrijven (die hun eigen belang behartigen) als belangenorganisaties worden aangemerkt. Nu de specifieke benadering implicaties kan hebben voor een beoordeling van de legitimiteit en effectiviteit van de toegang van belangenorganisaties tot de rechter, zullen in de verschillende hoofdstukken verschillende benaderingen worden besproken die corresponderen met de desbetreffende disciplines. Daar waar het niet wordt gespecificeerd, wordt met de term belangenorganisaties bedoeld op entiteiten die in rechte willen opkomen voor de belangen van groepen of de samenleving als geheel.

Het onderzoek betreft procederende belangenorganisaties in algemene zin, omdat beoogd wordt te komen tot een algemeen beoordelingskader voor procederende belangenorganisaties. Dat betekent dat procederende belangenorganisaties onder de reikwijdte van dit onderzoek vallen ongeacht het beleids terrein waarop zij actief zijn, het type belang waar zij voor opkomen, hun omvang, ervaring met het voeren van rechtszaken en het doel dat zij met hun procedures voor ogen hebben. Een algemeen perspectief past ook bij de procesrechtelijke insteek van het onderzoek, nu de toegang van belangenorganisaties

67 Zie hfdst. 5.

tot de rechter in algemene regelingen is vastgelegd. Differentiatie tussen verschillende soorten belangenorganisaties kan weliswaar relevant zijn voor een beoordeling van hun toegang tot de rechter, maar inzicht in de verschillende categorieën kan juist via een breed perspectief worden bereikt. Zo worden bijvoorbeeld collectieve en algemene belangen zowel binnen als tussen de verschillende disciplines anders gedefinieerd en benaderd.⁶⁸ Een algemene benadering draagt eraan bij dat dergelijke kernconcepten met meer precisie kunnen worden geduid en de implicaties van het onderscheid voor de toegang tot de rechter beter in kaart kunnen worden gebracht.

Verder richt het onderzoek zich op de *toegang* van belangenorganisaties tot de rechter, als belangrijke eerste voorwaarde om überhaupt bovenindividuele belangen via de rechtsgang te kunnen behartigen. Voor zover mogelijk wordt de vraag of en in hoeverre belangenorganisaties toegang (zouden moeten) hebben tot de rechter losgekoppeld van de vraag hoe de procedure er vervolgens inhoudelijk uit zou moeten zien.⁶⁹ Dat heeft meerdere redenen. De eerste is een praktische: in procedures van belangenorganisaties komen zoveel aspecten samen, dat het onmogelijk is om ze allemaal in één proefschrift recht te doen. De tweede is dat bij de ontvankelijkheid de meeste focus ligt op de belangenorganisaties zelf, terwijl in de inhoudelijke fase en bij de remedie met name de rol van de rechter op de voorgrond treedt. Tot slot vraagt een zinvolle reflectie op de rol van de rechter en de verhoudingen binnen de trias in dit soort procedures ook (en misschien wel eerst) inzicht in de doelstellingen, vormgeving en context van het beroepsrecht van belangenorganisaties. Hoewel dit onderzoek zich primair richt op ontvankelijkheid kan deze niet altijd los worden gezien van de inhoudelijke toets en de remedies. Waar relevant zal kort worden ingegaan op hun onderlinge samenhang.

Het onderzoek betreft enkel belangenorganisaties die procederen tegen de overheid. Belangenorganisaties kunnen in het burgerlijk recht weliswaar ook (juist) private entiteiten voor de rechter dagen, zoals de klimaatprocedure van Milieudefensie tegen Shell illustreert,⁷⁰ maar dergelijke procedures brengen specifieke spanningen en vragen met zich mee, die niet het onderwerp vormen van dit onderzoek. De term overheid wordt in dit onderzoek gebruikt als verzamelterm voor bestuursorganen en publiekrechtelijke rechtspersonen (zoals gemeenten, provincies en de Staat). In het bestuursrecht zal het dan in de regel gaan om bestuursorganen, maar in het burgerlijk recht om bijvoorbeeld de Staat. Waar relevant zal worden gespecificeerd welke ‘overheid’ precies wordt bedoeld en anders zal in brede zin worden gesproken over ‘de overheid’. Het onderzoek beperkt zich tot procedures die zien op overheids-

68 Zie hfdst. 4, 5 en 6.

69 Vgl. het onderscheid dat Loth & Van Gestel 2022 maken tussen de *input*- en *throughput*-legitimiteit van algemeenbelangacties.

70 Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337.

handelen in de vorm van wetgeving, regelgeving, beleid, de algemene uitvoeringspraktijk en individuele uitvoeringsbesluiten.

Het Nederlandse bestuurs- en burgerlijk (proces)recht betreffen qua disciplines de primaire focus van dit onderzoek. Dat betekent dat bij de bestudering van andere disciplines telkens de vraag leidend is wat de daaruit voortvloeiende inzichten voor het Nederlandse juridische debat kunnen betekenen. Wel kunnen door de wisselwerking en het multidisciplinaire karakter van dit onderzoek de bevindingen uiteraard ook relevant zijn voor andere disciplines.

1.4 ONDERZOEKSMETHODEN

Voor het eerste deel van het onderzoek, dat ziet op de juridische *status quo* in Nederland, is gebruikgemaakt van klassiek-juridische onderzoeksmethoden. Door middel van het analyseren van relevante wetgeving, wetsgeschiedenis, jurisprudentie en literatuur is de toegang van belangenorganisaties tot de bestuursrechter en burgerlijke rechter in kaart gebracht, evenals de waardering ervan in de juridische literatuur. Daarvoor is in LegalIntelligence gezocht op relevante zoektermen,⁷¹ waarna de bronnen via de ‘sneeuwbalmethode’ en publicatieoverzichten van relevante auteurs zijn aangevuld met bronnen van buiten LegalIntelligence (zoals preadviezen die alleen in de bibliotheek te vinden zijn).

Het tweede deel van het onderzoek betreft het interdisciplinaire gedeelte, waarin via literatuuronderzoek relevante inzichten uit de sociale wetenschap en de VS worden samengebracht. Binnen de sociale wetenschap bestaat een lange onderzoekstraditie naar de rol van belangenorganisaties binnen de democratische samenleving en belangenbehartiging in politieke en bestuurlijke besluitvormingsprocessen. Om een algemene indruk te krijgen van potentieel relevante thema’s, concepten en benaderingen, vormen politicologische en bestuurskundige overzichtswerken het startpunt van het literatuuronderzoek. Dit betreffen boeken en artikelen die de stand van de wetenschap samenvatten met betrekking tot belangenorganisaties in hun politieke context.⁷² Vervolgens is via de sneeuwbalmethode gezocht naar verdiepende literatuur die de in het eerste deel van het onderzoek gevonden uitgangspunten, argumenten en/of aannames in het legitimeitsdebat kunnen aanvullen, nuanceren of ontkrachten. Deze literatuur is aangevuld met literatuursuggesties die volgden uit gesprekken met wetenschappers uit de desbetreffende disciplines.

71 Namelijk (combinaties van en varianten op) art. 1:2 lid 3 Awb, art. 3:305a BW, belangenorganisatie, collectieve belangen, algemene belangen, ideële belangen, stichting, vereniging, informele vereniging, vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid, collectieve actie en algemeenbelangactie.

72 O.a. Berry & Wilcox 2018; Bunea & Baumgartner 2014; Baumgartner & Leech 1998.

Een vergelijkbare aanpak is gehanteerd met betrekking tot Amerikaanse literatuur over de rol van belangenorganisaties in het recht. De keuze voor een verkenning van de Amerikaanse literatuur is met name ingegeven door de rijke en vergevorderde Amerikaanse onderzoekstraditie naar PIL. Vanwege de vroege opkomst van PIL in de VS in de jaren '50 en de parallelle ontwikkeling van onderzoek naar PIL, is het Amerikaanse onderzoek internationaal toonaangevend. Nu dit proefschriftonderzoek zich primair richt op theorievorming met betrekking tot de rol van belangenorganisaties in het recht, is gebruikgemaakt van rechtssociologische handboeken en overzichtsartikelen die betrekking hebben op de rol van belangenorganisaties binnen PIL-procedures en de PIL-beweging als zodanig.⁷³ Vervolgens is via de sneeuwbalmethode gezocht naar verdiepende literatuur op thema's, concepten en benaderingen die de in het eerste deel van het onderzoek gevonden uitgangspunten, argumenten en/of aannames in het legitimizeitsdebat kunnen aanvullen, nuanceren of ontkrachten. Het Amerikaanse literatuuronderzoek is verricht tijdens een onderzoeksverblijf aan de University of California, Los Angeles (UCLA).

Om onderzoeksbevindingen te kunnen illustreren is tot slot gebruikgemaakt van praktijkvoorbeelden. Deze zijn ontleend aan de bestudeerde jurisprudentie, websites van belangenorganisaties (waarop bijvoorbeeld informatie kan worden gevonden over hun dossiers, (proces)strategieën en eigen duidingen) en mediaberichten (waarin bijvoorbeeld interviews met vertegenwoordigers van belangenorganisaties staan).

1.5 OPBOUW

Het onderzoek bestaat uit drie delen: een overzicht van de Nederlandse juridische *status quo* (Deel I), een interdisciplinaire verrijking (Deel II) en een herwaardering van de toegang van belangenorganisaties tot de rechter (Deel III).

Deel I betreft het klassiek-juridische gedeelte van dit onderzoek, waarin wordt onderzocht hoe de toegang van belangenorganisaties tot de rechter eruitziet in termen van effectiviteit en hoe deze in de literatuur wordt gewaardeerd in termen van legitimiteit. In hoofdstuk 2 en 3 staat de effectiviteit van de toegang van belangenorganisaties tot de bestuursrechter respectievelijk de burgerlijke rechter als restrechter centraal. Daarin wordt ingegaan op de procedurele mogelijkheden en belemmeringen om in Nederland als belangenorganisatie te kunnen procederen tegen de overheid. Hierbij gaat het niet alleen om de bepalingen die specifiek zien op de toegang van belangenorganisaties tot de rechter, maar ook om andere procedurele aspecten die in het bijzonder relevant kunnen zijn voor de toegang van belangenorganisaties tot de rechter,

73 O.a. Chen & Cummings 2013; Cummings & Rhode 2009.

zoals het type overheidshandelen waartegen kan worden opgekomen en de rechtsmachtverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter. Ook zal hierin kort worden stilgestaan bij 'indirecte' toegang tot de rechter, bijvoorbeeld via proefprocessen of als *amicus curiae*. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 geanalyseerd hoe in de staats-, bestuurs- en civielrechtelijke literatuur wordt gedacht over de legitimiteit van procederende belangenorganisaties en welke uitgangspunten, argumenten en aannames daaraan ten grondslag liggen.

Deel II betreft het interdisciplinaire deel. In hoofdstuk 5 worden theorieën, benaderingen en empirische gegevens uit politicologisch en bestuurskundig onderzoek besproken die het Nederlandse juridische debat over de legitimiteit en effectiviteit van de toegang van belangenorganisaties tot de rechter kunnen verrijken. Daarbij gaat het zowel om normatieve als empirische overzichten over de rol die belangenorganisaties spelen binnen de democratie en de toegang die zij hebben tot het politieke besluitvormingsproces. In hoofdstuk 6 staan belangenorganisaties in de Amerikaanse context van PIL centraal. Daarbij zal worden ingegaan op de opkomst, ontwikkeling en betekenis van PIL in de VS, alsmede de toegang die belangenorganisaties hebben tot de Amerikaanse federale gerechten en het Amerikaanse debat over de legitimiteit en effectiviteit van PIL.

In Deel III komt alles samen, in de vorm van een synthese en conclusie. In hoofdstuk 7 worden de inzichten uit de verschillende disciplines samengebracht om tot een herwaardering te komen van de toegang van belangenorganisaties tot de rechter in termen van legitimiteit en effectiviteit. In de conclusie wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord.

Dit onderzoek is afgesloten op 1 juni 2023. Met ontwikkelingen na deze tijd is, op een enkele uitzondering na, geen rekening gehouden.

Deel I

Status quo: de toegang van belangenorganisaties tot de rechter

Deel I betreft het klassiek-juridische gedeelte van dit onderzoek, waarin wordt onderzocht hoe de toegang van belangenorganisaties tot de rechter eruitziet in termen van effectiviteit en hoe deze in de literatuur wordt gewaardeerd in termen van legitimiteit.

In hoofdstuk 2 en 3 worden de procedurele mogelijkheden en belemmeringen in kaart gebracht om als belangenorganisatie in Nederland toegang te kunnen krijgen tot de bestuursrechter respectievelijk de burgerlijke rechter als restrechter. Daarin zal worden stilgestaan bij de vereisten uit de bepalingen die specifiek zien op de ontvankelijkheid van belangenorganisaties (voor het bestuursrecht artikel 1:2, derde lid, Awb en voor het burgerlijk recht artikel 3:305a BW). De vereisten uit deze bepalingen en de daarop gebaseerde jurisprudentie bepalen weliswaar in belangrijke mate welke organisaties binnen mogen en welke buiten de deur worden gehouden, maar bieden niet het volledige beeld. Daarvoor moet ook naar andere procedurele aspecten worden gekeken, zoals naar het type overheidshandelen waartegen belangenorganisaties kunnen opkomen en de overheid(sinstantie) waartegen zij kunnen procederen. Dan blijkt dat de ruime bepalingen die zien op de ontvankelijkheid van belangenorganisaties niet een-op-een garant staan voor ruime toegang tot de rechter: zeker op het gebied van algemene regels is de toegang van belangenorganisaties tot de beide rechters (zeer) beperkt, terwijl juist algemene regels bij uitstek grote en open groepen burgers kunnen raken.

Waar hoofdstuk 2 en 3 betrekking hebben op de effectiviteit, ziet hoofdstuk 4 op de legitimiteit van de toegang van belangenorganisaties tot de rechter. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe in de juridische literatuur wordt gedacht over de democratisch-rechtsstatelijke legitimiteit van het actie-recht van belangenorganisaties. Zowel binnen als tussen de staats-, bestuurs- en civielrechtelijke disciplines blijken naast overeenkomsten ook belangrijke verschillen te bestaan in de benadering van procederende belangenorganisaties. In dit hoofdstuk wordt op beschouwende wijze geanalyseerd welke uitgangspunten, argumenten en aannames ten grondslag liggen aan deze benaderingen en wat de implicaties ervan zijn voor een beoordeling van de legitimiteit van procederende belangenorganisaties.

Deel I biedt kortom een overzicht van de juridische *status quo* met betrekking tot de toegang van belangenorganisaties tot de Nederlandse rechter anno 2023. Door leemtes, spanningen en (vooralsnog) onbeantwoorde vraagstukken in kaart te brengen, vormt Deel I bovendien de opstap naar Deel II, waarin

vanuit interdisciplinair perspectief kritisch zal worden gereflecteerd op de uitgangspunten, argumenten en aannames uit Deel I.