



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).

Deel II

Verrijking: procederende belangenorganisaties tussen politiek en recht

Uit het voorgaande deel volgt dat de toegang van belangenorganisaties tot de Nederlandse rechter behoorlijk ruim is, maar met name op het gebied van algemene regels ook een aantal flinke beperkingen kent. Het Nederlandse juridische legitimitéitsdebat biedt geen eenduidig antwoord op de vraag in hoeverre belangenorganisaties toegang zouden moeten hebben tot de rechter in een democratische rechtsstaat. Een eenduidig beoordelingskader ontbreekt, wat wordt versterkt door verschillen in terminologie, definities, uitgangspunten en argumenten, die bovendien zijn gebaseerd op aannames waarvan niet altijd duidelijk is in hoeverre zij overeenkomen met de empirische werkelijkheid. Juist nu belangenorganisaties in toenemende mate, met potentieel grote politieke en maatschappelijke implicaties en met wisselend succes een beroep proberen te doen op de rechter, is het van belang dat het Nederlandse juridische debat zich verder ontwikkelt. In Deel II wordt beoogd om dit debat te verrijken met sociaalwetenschappelijke inzichten over de rol van belangenorganisaties binnen de democratie en met Amerikaanse rechtssociologische inzichten over de rol van belangenorganisaties binnen *public interest litigation*. Deze disciplines kennen een rijke onderzoekstraditie met betrekking tot belangenbehartiging door belangenorganisaties in zowel de politieke als de juridische arena, waarvan de meest relevante inzichten in dit deel zullen worden ontsloten. Zo kan vanuit interdisciplinair en internationaal perspectief kritisch worden gereflecteerd op het Nederlandse juridische debat. Waar nodig kunnen theoretische en normatieve uitgangspunten, argumenten en aannames worden geïnterpreteerd en/of aangevuld.

In Deel II worden procederende belangenorganisaties gezien op het grensvlak tussen politiek en recht. In hoofdstuk 5 wordt onderzocht hoe politicologische en bestuurskundige inzichten over de rol van belangenorganisaties in het politieke besluitvormingsproces meer inzicht kunnen geven in het fenomeen procederende belangenorganisaties. Dergelijke inzichten kunnen bijdragen aan een beter begrip, verklaring en waardering van procederende belangenorganisaties. Daarvoor zal worden gekeken naar onder andere de rol die belangenorganisaties spelen binnen het politieke besluitvormingsproces, de aard en eigenschappen van belangenorganisaties, strategieën van belangenbehartiging en de verschillende fora waarop belangenorganisaties hun belangen kunnen behartigen. Waar in hoofdstuk 5 de focus ligt op belangenorganisaties in een politieke context, verschuift in hoofdstuk 6 de focus naar belangenorganisaties in een juridische context, waarin zal worden gekeken naar de rol die

belangenorganisaties in de VS spelen binnen het fenomeen *public interest litigation*. De VS is niet alleen de geboorteplaats van *public interest litigation*, waarbij belangenorganisaties via de rechter politieke of maatschappelijke verandering proberen te realiseren,¹ maar kent bovendien een rijke rechtssociologische onderzoekstraditie die betrekking heeft op de rol van belangenorganisaties binnen *public interest litigation*. Op basis van relevante rechtssociologische inzichten kan kritisch worden gereflecteerd op de wijze waarop in het Nederlandse juridische debat wordt gedacht over de aard van bovenindividuele belangenbehartiging en de functies die procederende belangenorganisaties kunnen vervullen. Daarnaast kunnen inzichten uit de VS ons meer leren over de rol van het procesrecht in het faciliteren dan wel obstrueren van *public interest litigation*: het beroepsrecht voor belangenorganisaties is in de VS immers veel beperkter dan in Nederland, terwijl de mogelijkheden om te procederen over algemene regels veel ruimer zijn.

1 Met als hoogtepunt en meest bekende voorbeeld USSC 17 mei 1954, 347 U.S. 483 (*Brown v. Board of Education of Topeka*).

5 | Belangenorganisaties en het politieke proces: een sociaalwetenschappelijke verkenning

5.1 INLEIDING

Procederende belangenorganisaties vormen doorgaans geen geïsoleerd juridisch fenomeen, maar moeten worden begrepen binnen de bredere context van bovenindividuele belangenbehartiging. Daarin vormt de gang naar de rechter ‘slechts’ één van de mogelijke strategieën, naast bijvoorbeeld de traditionele lobby, het organiseren van demonstraties, het opzoeken van de media of het gebruikmaken van participatie- en inspraakmogelijkheden. Deze verschillende strategieën hoeven elkaar niet uit te sluiten: een belangenorganisatie kan eerst via lobbyen de mogelijkheden verkennen binnen het politieke proces, daarna via demonstraties of een mediastrategie proberen de onderhandelpositie te versterken en bij uitblijvend succes de gang naar de rechter instellen. Een rechterlijke uitspraak kan op haar beurt weer aanleiding geven tot media-aandacht, wat de mogelijkheden kan vergroten om invloed uit te oefenen op het politieke besluitvormingsproces.

Dat de gang naar de rechter in veel gevallen niet los kan worden gezien van de politiek-bestuurlijke mogelijkheden van belangenorganisaties illustreert het PILP. Op haar website laat zij weten enkel tot (het ondersteunen van) juridische procedures over te gaan als de betrokken belangenorganisaties kunnen laten zien dat zij alle politieke middelen hebben uitgeput en lobbyen geen succesvol resultaat geeft.¹ Ook de stikstofzaken² illustreren de wisselwerking tussen politiek en recht: toen de staatssecretaris bij de invoering van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niets had gedaan met een kritische brief van milieuorganisaties en de lobby van de intensieve veehouderij als te sterk werd ervaren, besloten deze milieuorganisaties ‘de regering bij de les te houden’ door juridische procedures te starten.³ De juridische successen die daarop volgden hebben op hun beurt weer geleid tot een sterkere positie van milieuorganisaties aan de onderhandelingstafel en implicaties gehad voor de besluitvorming in het stikstofdossier.

¹ pilpnjcm.nl/strategisch-procederen en pilpnjcm.nl/strategisch-procederen/werkwijze-zaken.

² ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

³ Y. Hofs, ‘Wat beweegt de man die met zijn procedures tegen het stikstofbeleid Nederland “op slot heeft gezet”?’, *de Volkskrant* 16 augustus 2019; F. Schraevesande, ‘Met control F door de vergunningen: zo wint Johan Vollenbroek keer op keer zijn rechtszaken’, *NRC* 7 september 2022.

Het zijn echter niet alleen procedures van algemene belangenbehartigers die (grote) politieke en maatschappelijke implicaties kunnen hebben. De rechtszaken van collectieve belangenbehartigers met betrekking tot de corona(steen)maatregelen illustreren dat ook collectieve procedures betrekking kunnen hebben op politieke (verdelings)vraagstukken en belangenafwegingen. Zo voerde brancheorganisatie KHN in aanvulling op contact met bewindspersonen en optreden in de media ook verschillende rechtszaken waarin zij de belangen van horecaondernemers behartigde.⁴ Naast het daadwerkelijk voeren van rechtszaken kan ook het dreigen met rechtszaken een strategie van belangenorganisaties zijn om te proberen de belangen van een bepaalde doelgroep hoger op de politieke agenda te krijgen.⁵

Om het fenomeen van procederende belangenorganisaties beter te kunnen begrijpen, verklaren en waarden in termen van legitimiteit en effectiviteit wordt in dit hoofdstuk over de grenzen van de juridische discipline heen gezocht naar inzichten in de politieke context van bovenindividuele belangenbehartiging. Met name de politicologie en bestuurskunde kennen een lange onderzoeksgeschiedenis met betrekking tot de rol van belangenorganisaties in het politieke proces. In dit hoofdstuk wordt vanuit deze onderzoeken kritisch gereflecteerd op het Nederlandse juridische debat, om zo inzichtelijk te maken hoe sociaalwetenschappelijke theoretische en empirische kennis zich verhoudt tot relevante juridische uitgangspunten, argumenten, concepten en aannames. Daarvoor zal onder andere worden verkend hoe binnen de sociaalwetenschappelijke literatuur wordt gekeken naar het democratische proces, de toegang van belangenorganisaties tot het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces, de aard en eigenschappen van belangenorganisaties, arena's en strategieën van belangenbehartiging en de representativiteit van belangenorganisaties.

5.2 BELANGENORGANISATIES IN SOCIAALWETENSCHAPPELIJKE CONTEXT

De sociaalwetenschappelijke onderzoekstraditie wordt gekenmerkt door een andere insteek dan de rechtswetenschap. Waar de rechtswetenschap zich – heel kort gezegd – bezighoudt met normen en normatieve oordelen, richt de sociale wetenschap zich – ook heel kort gezegd – op menselijke interacties en gedrag in de sociale werkelijkheid.⁶ Dat heeft tot gevolg dat de twee disciplines worden gekenmerkt door verschillen in onder andere insteek, benadering en

4 Zie voor een overzicht van de lobbyactiviteiten en rechtszaken khn.nl/lobby/khn-lobby/khn-lobby-resultaten-corona.

5 Zie bijv. A. van Dongen, 'Zorgpersoneel met long covid radeloos, vakbonden stellen ultimatum aan kabinet', *AD* 18 augustus 2022.

6 Zie bijv. Samuel 2008, voor discussie over het onderscheid tussen de rechtswetenschap en de sociale wetenschap.

methoden. Dat geldt zeker ook als het gaat om onderzoek naar belangenorganisaties. Zo is alleen al het concept 'belangenorganisatie' in een sociaalwetenschappelijke context veel meer omvattend dan in een juridische context, en is het sociaalwetenschappelijke onderzoek vooral empirisch van aard, terwijl het juridische onderzoek vooral normatief van aard is. De sociale wetenschap levert dan ook geen 'kant-en-klare' antwoorden op juridische vragen, maar biedt vanuit haar eigen 'frame' (dat wordt bepaald door de sociaalwetenschappelijke benaderingen, onderzoeksvragen, beoordelingskaders en methoden) inzicht in de empirische werkelijkheid en verklarende theorieën. Dat betekent dat voor de juridische lezer een vertaalslag noodzakelijk is van het sociaalwetenschappelijk onderzoek naar juridisch relevante inzichten. Dit hoofdstuk biedt deze vertaalslag. Daaraan voorafgaand is het nuttig om in deze paragraaf kort stil te staan bij de sociaalwetenschappelijke context waarbinnen belangenorganisaties worden onderzocht, zodat de juridische lezer weet tegen welke achtergrond en binnen welke traditie de bevindingen uit dit hoofdstuk moeten worden begrepen.

5.2.1 Politicologie en bestuurskunde

De sociale wetenschappen omvatten een breed scala aan onderzoeksdisciplines die zich in essentie bezighouden met de mens in zijn sociale omgeving. Voor onderzoek naar de rol van belangenorganisaties binnen de democratie en binnen het politieke besluitvormingsproces zijn vooral de maatschappijwetenschappen relevant, en meer specifiek de politicologie en de bestuurskunde. Zij houden zich bezig met het politieke en bestuurlijke proces en de instituties en actoren die daarbinnen een rol spelen. De rechtssociologie is ook relevant, maar omdat daarin meer aandacht uitgaat naar belangenorganisaties in het recht, zullen rechtssociologische inzichten vooral in hoofdstuk 6 ter sprake komen als het gaat om de empirische rol van belangenorganisaties in *public interest litigation* in de vs. In het onderhavige hoofdstuk ligt de focus op de rol van belangenorganisaties in het politieke proces en wordt dus vooral gekeken naar de politicologie en bestuurskunde. Zeker als het gaat om (empirisch) onderzoek naar belangenorganisaties laat de grens tussen de beide disciplines zich lastig trekken, omdat sprake is van grote overlap en samenwerking. Nu de nadruk in dit hoofdstuk ligt op het algemene beeld dat uit de bevindingen naar voren komt, zal ik alleen waar relevant het desbetreffende vakgebied expliciet benoemen en anders in algemene zin spreken van politicologie en bestuurskunde als 'sociale wetenschap'.

5.2.2 Van empirie naar theorie?

Waar de meeste rechtswetenschappers in normatieve zin schrijven over procederende belangenorganisaties, richten sociale wetenschappers zich veelal op empirische (vaak kwantitatieve) analyses van de wijze waarop belangenorganisaties belangen behartigen en toegang proberen te krijgen tot het politieke of bestuurlijke besluitvormingsproces.⁷ Omdat de realiteit in de regel complexer en minder geordend is dan juridische constructen, hebben de empirische, sociaalwetenschappelijke onderzoeken vanuit een veelheid aan benaderingen en methoden vaak betrekking op een afgebakend stukje van de werkelijkheid, bijvoorbeeld belangenorganisaties op een specifiek deelterrein, in een specifieke periode en/of een specifiek aspect van belangenbehartiging, etc.⁸ Om het juridische debat verder te brengen zijn echter vooral algemene conclusies interessant, waardoor het onvermijdelijk is dat ik in dit hoofdstuk de precieze en exacte natuur van de verschillende sociaalwetenschappelijke onderzoeken overstijg en mij richt op het algemene beeld dat naar voren komt. Zo is voor de rechtswetenschap bijvoorbeeld relevant dat sprake is van ongelijke toegang van belangenorganisaties tot het politieke proces, maar minder hoe deze ongelijke toegang er precies (tot achter de komma) uitziet.

Ook is het goed om kort te vermelden dat een groot deel van het sociaalwetenschappelijk onderzoek naar belangenorganisaties afkomstig is uit de VS. Daar is de basis gelegd voor de theorievorming over de rol van belangenorganisaties binnen de democratie. Hoewel er steeds meer onderzoek wordt verricht binnen een Europese en ook Nederlandse context, is het Amerikaanse onderzoek – zeker als het gaat om belangenorganisaties die zich richten tot de rechter als forum voor politieke verandering – nog steeds een belangrijke bron van inzichten. Om rekening te houden met politieke en culturele verschillen, is uiteraard waar mogelijk wel gebruikgemaakt van Europese en/of Nederlandse onderzoeken.

5.2.3 Andere invulling van het concept ‘belangenorganisatie’

In dit hoofdstuk wordt de sociaalwetenschappelijke invulling van het concept ‘belangenorganisaties’ gehanteerd. Deze is breder dan de juridische definitie van belangenorganisaties. Voor de juridische invulling geldt dat deze (al dan niet impliciet) volgt uit de artikelen die het beroepsrecht voor belangenorgani-

7 Pritoni & Vicentini 2020.

8 Zie bijv. Baumgartner & Leech 1998, p. 22, die in hun beschrijving van de ‘state of the discipline’ constateren: ‘that some parts of the literature on interest groups have developed into relatively cumulative enterprises where scholars build on the works of others and collectively reach some important conclusions. In other areas, we noted a troubling tendency for the body of accumulated findings to grow larger and larger without generating a series of coherent and well-confirmed conclusions’.

saties regelen. Een belangenorganisatie in de zin van artikel 1:2, derde lid, Awb of artikel 3:305a BW is – in essentie – een stichting of (informele) vereniging die opkomt voor de belangen van een groep (collectief belang) of de samenleving als geheel (algemeen belang). Alles wat geen rechtspersoonlijkheid heeft en/of opkomt voor het eigen belang is geen (juridisch relevante) belangenorganisatie. Vanuit sociaalwetenschappelijk perspectief is dat een beperkte invulling van het concept belangenorganisatie. Hoewel sprake is van een veelheid aan definities, hebben de meeste sociaalwetenschappelijke definities in de kern gemeen dat het moet gaan om een groep mensen met een zekere mate van organisatie die publiek beleid probeert te beïnvloeden, anders dan door zich verkiesbaar te stellen.⁹ Dat betekent dat ook bewegingen (zoals de vrouwenbeweging) kunnen kwalificeren als belangenorganisaties, terwijl zij duidelijk niet voldoen aan het juridische vereiste van rechtspersoonlijkheid. Ook (individuele) bedrijven kunnen kwalificeren als belangenorganisaties wanneer zij proberen – al dan niet via rechtszaken – om publiek beleid te beïnvloeden, terwijl zij juridisch gezien opkomen voor hun eigen belangen en niet de belangen van anderen of de samenleving als geheel. Een grote multinational die door middel van lobby probeert belastingbeleid te beïnvloeden om hogere winsten te kunnen realiseren, vormt vanuit sociaalwetenschappelijk perspectief net zo goed een voorbeeld van een georganiseerd deelbelang als een vreemdelingenorganisatie die probeert immigratiebeleid te beïnvloeden.¹⁰

Binnen deze brede categorie van belangenorganisaties wordt in sociaalwetenschappelijk onderzoek wel gedifferentieerd tussen verschillende typen belangenorganisaties. Door te differentiëren kan een beter beeld worden verkregen van de mogelijke verschillen die er bestaan tussen verschillende soorten belangenorganisaties, bijvoorbeeld met betrekking tot hun strategieën of toegang tot het besluitvormingsproces. Afhankelijk van het onderzoek zijn verschillende indelingen mogelijk, maar veelgenoemde categorieën zijn bedrijven, beroepsverenigingen, vakbonden, werkgeversverenigingen en *citizen groups*.¹¹ Soms wordt ook onderscheiden tussen belangenorganisaties die opkomen voor publieke versus private belangen. Belangenorganisaties die

9 Baumgartner & Leech 1998, p. 25 e.v. Zo gaat het vanuit een sociologische benadering vaak over 'a formally organized group, most of whose members – whether persons or organizations – are not financially compensated for their participation', die kunnen worden aangemerkt als belangenorganisaties wanneer zij proberen overheidsbesluiten te beïnvloeden. Zie bijv. Knoke 1986, p. 2. Economen en sociaal-psychologen hanteren definities als 'a collection of individuals who perceive themselves to be members of the same social category, share some emotional involvement in this common definition of themselves, and achieve some degree of social consensus about the evaluation of their group and of their membership in it', Tajfel & Turner 1986, p. 7-24. Overigens zal de definitie van belangenorganisaties binnen een specifiek onderzoek ook (mede) afhankelijk zijn van de beschikbare data, zoals beschikbare lijsten met geregistreerde lobbyisten.

10 Berry & Wilcox 2018, p. 6.

11 Zie bijv. Dür & Mateo 2016.

opkomen voor private belangen (in met name de VS ook wel *special interests* genoemd)¹² hebben een eigen (vaak economisch) belang bij het beleid dat zij proberen te beïnvloeden. Dit kunnen bedrijven zijn, maar ook werkgeversverenigingen of brancheorganisaties. Bij belangenorganisaties die publieke belangen behartigen gaat het bijvoorbeeld om *citizen groups*, waarbij de insteek een publiek goed is waarvan de realisatie niet enkel ten gunste komt aan de eigen leden, maar aan groepen in de samenleving of de samenleving als geheel. Een vergelijkbaar onderscheid is dat tussen *interest groups* en ngo's, waarbij *interest groups* ledenorganisaties zijn die opkomen voor particuliere belangen en ngo's vaak organisaties zijn zonder leden die opkomen voor ideële en publieke belangen.¹³

5.2.4 De verhouding tussen politieke partijen en belangenorganisaties

Net als in de rechtswetenschap vallen ook in de sociale wetenschap politieke partijen buiten de definitie van belangenorganisaties. Weliswaar proberen zowel politieke partijen als belangenorganisaties door middel van belangenarticulatie en -behartiging publiek beleid te beïnvloeden, maar er zijn ook belangrijke verschillen:

'Political parties are not only more oriented towards a broader range of policy fields than interest groups, they also seek public office by contesting elections, whereas interest groups are organized attempts at influencing public policy by those who do not stand for office.'¹⁴

Tegelijkertijd is in de praktijk wel degelijk sprake van overlap tussen politieke partijen en belangenorganisaties en bestaan van oudsher nauwe relaties tussen de twee. Zij worden daarom ook wel als communicerende vaten beschouwd (denk aan de nauwe banden tussen bijvoorbeeld vakbonden en sociaaldemocratische partijen en tussen agrarische organisaties en christendemocratische partijen).¹⁵ In Nederland was deze nauwe band met name zichtbaar tijdens de verzuiling, toen de relatie tussen belangenorganisaties en politieke partijen met name gebaseerd was op politiek-ideologische eensgezindheid. Ook voor andere westerse democratieën geldt dat veel politieke partijen zijn ontstaan vanuit sociale bewegingen en sommige partijen zelfs formeel zijn opgericht door belangenorganisaties.¹⁶ Politieke partijen kunnen belangenorganisaties gebruiken om te kunnen communiceren met hun achterban, informatie te

12 Vanwege hun overrepresentativiteit in het politieke proces is deze term ook onderdeel gaan uitmaken van een negatief frame.

13 Zie Baur 2011, p. 165.

14 Allern & Bale 2012, p. 10.

15 Braun 2016, p. 46.

16 Allern & Bale 2012, p. 8; Duverger 1972.

vergaren en financiële ondersteuning te krijgen.¹⁷ Omgekeerd gebruiken belangenorganisaties politieke partijen om toegang te krijgen tot en invloed te kunnen uitoefenen op het politieke besluitvormingsproces.

Waar het ontstaan van politieke partijen en belangenorganisaties vaak wordt verklaard aan de hand van sociaaleconomische, ideologische en religieuze scheidslijnen binnen de maatschappij, lijkt het vervagen van deze scheidslijnen in met name West-Europa te leiden tot het vervagen van de banden tussen politieke partijen en belangenorganisaties. Ook in Nederland is met de ontzuiling de band tussen politieke partijen en belangenorganisaties verzwakt. Met het wegvallen van de naast elkaar bestaande, duidelijk afgebakende, ideologische structuren, is het niet langer vanzelfsprekend dat het behoren tot een bepaalde zuil bepaalde van welke belangenorganisaties iemand lid was en op welke politieke partij iemand stemde. In de huidige, toenemend gereguleerde, complexe en ontzuilde samenleving bestaan aanzienlijk meer (sub)groepen en is daarom soms (op voorhand) minder duidelijk wie als vertegenwoordigers van welke maatschappelijke belangen optreden.¹⁸ Ik benader belangenorganisaties in dit hoofdstuk als van politieke partijen te onderscheiden – losstaande – entiteiten.

5.3 BELANGENORGANISATIES IN HET POLITIEKE PROCES: DE THEORIE

De stelling (of een variant daarop) dat belangenorganisaties een belangrijke rol spelen binnen de democratie vormt vaak het startpunt van sociaalwetenschappelijk onderzoek naar belangenorganisaties. Weliswaar wordt in het juridische debat ook wel eens gewezen op het belang van belangenorganisaties binnen de democratische samenleving, maar een (uitvoerige) onderbouwing ontbreekt. Ook speelt het als uitgangspunt of argument een weinig expliciete rol in het legitimiteitsdebat (zie hfdst. 4). Daarom wordt in deze paragraaf onderzocht hoe binnen de sociale wetenschap in normatieve en theoretische zin invulling wordt gegeven aan de rol die belangenorganisaties spelen in het politieke proces. Het pluralisme en het neocorporatisme vormen daarbij belangrijke benaderingen. Eerst wordt echter stilgestaan bij de sociaalwetenschappelijke benadering van het politieke proces, die bestaat uit een institutionele en een maatschappelijke pijler.

¹⁷ Allern & Bale 2012, p. 8.

¹⁸ Hendriks 2006, p. 186.

5.3.1 Het politieke proces: de institutionele én de maatschappelijke pijler

Als het gaat om het politieke proces, ligt binnen de rechtswetenschap meestal de focus op de ‘institutionele pijler’ van het politieke proces.¹⁹ Dat is het domein van de institutionele actoren, zoals politieke partijen, ministers en staatssecretarissen. Onderzoek naar deze pijler heeft veelal een institutionele, juridische of constitutionele insteek en is daarmee – vanzelfsprekend – ook het meest onderzochte deel van het politieke proces door rechtswetenschappers. In de jaren ‘50 ontstond binnen de sociale wetenschap het idee dat het politieke proces niet enkel kan worden begrepen vanuit de wet of specifieke staatsinrichting, maar dat ook zou moeten worden gekeken naar wat er zich daadwerkelijk afspeelt. Naast institutionele actoren blijken in de praktijk ook andere actoren een belangrijke rol te spelen, waaronder belangenorganisaties. Zij vormen de ‘maatschappelijke pijler’ van het politieke proces en sinds halverwege de 20ste eeuw een belangrijk onderzoeksobject van het sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar het functioneren van het politieke proces.

Dat belangenorganisaties een grote rol spelen in het politieke proces wordt niet alleen empirisch benaderd, maar ook normatief. Zo wijst bijvoorbeeld Braun op het belang van een veerkrachtige maatschappelijke democratie voor de kwaliteit van de democratische rechtsstaat:

‘In een democratische rechtsorde kan een sterke overheid niet zonder een sterke maatschappelijke democratie. [Dan vormt] het een noodzakelijke complement van de vertegenwoordigende democratie, zo concludeerde Herman Tjeenk Willink recent terecht nog.’²⁰

In dit hoofdstuk richt ik me hoofdzakelijk op het onderzoek met betrekking tot de maatschappelijke pijler. Dat is niet alleen het domein van de belangenorganisaties die het onderwerp vormen van dit onderzoek, maar ook het deel van het politieke proces waar in het juridisch debat over het beroepsrecht voor belangenorganisaties weinig aandacht naar uitgaat.

5.3.2 Pluralisme: belangenorganisaties cruciaal voor democratie

De meest bekende benadering van de rol van belangenorganisaties binnen het politieke proces is het pluralisme. Het pluralisme kwam in de jaren ‘50 en ‘60 in Amerika tot ontwikkeling en vormt een reactie op de tot dan toe hoofdzakelijk institutionele, juridische of constitutionele insteek van onderzoe-

19 Geïnspireerd op Rokkans onderscheid tussen de *two tiers of government: the parliamentary tier and the corporate tier*. Democratisch besturen staat volgens Rokkan gelijk aan een evenwichtsuitoefening tussen deze twee pijlers, Rokkan 1997.

20 Braun 2022, p. 5, onder verwijzing naar Tjeenk Willink 2022.

ken naar het politieke proces. Bekende pluralisten als Dahl en Truman betoogden dat het politieke proces het beste, of zelfs enkel, kan worden verklaard door te kijken naar de rol van belangenorganisaties daarbinnen.²¹

Deze benadering wordt naast het pluralisme ook wel aangeduid als de *group approach*, waarbinnen de diversiteit aan groepen binnen de samenleving centraal staat. James Madison beschreef in de *Federalist Papers* al hoe de neigingen van vrije mensen om groepen te vormen '*are sown in the nature of man*'. Het is volgens Madison onvermijdelijk dat mensen groepen (*factions*) vormen, om de verschillen tussen mensen uit te drukken.²² De strijd tussen deze groepen beschouwt Madison als de essentie van het Amerikaanse politieke proces.²³ Ook Truman begint zijn bekende boek *The Governmental Process* met de volgende constatering over het belang van groepen binnen de samenleving:

'In all societies of any degree of complexity the individual is less affected directly by society as a whole than differentially through various of its subdivisions, or groups.'²⁴

Het pluralisme gaat ervan uit dat al deze groepsbelangen door middel van mobilisatie worden gerepresenteerd in het politieke systeem. Een centraal element hierbij is de *group struggle*, waarbij de verschillende groepen binnen de samenleving op basis van een vrije en eerlijke competitie aan ideeën een bepalende kracht vormen binnen het politieke proces.

Hoewel pluralistische onderzoekers (oorspronkelijk) vooral beoogden de empirische realiteit te beschrijven,²⁵ hebben critici erop gewezen dat het pluralisme ook tot normatief ideaal lijkt te worden verheven.²⁶ Zo lijkt er binnen het pluralisme (soms expliciet, maar veelal ook impliciet) vanuit te worden gegaan dat de beste politieke uitkomsten ontstaan als een resultaat van de *group struggle*. In de woorden van Baumgartner en Leech:

'The best functioning democracy would not necessarily be the one with a certain constitutional structure but rather the one with the most balanced, active, and responsive group system.'²⁷

De overheid dient de samenleving op een dusdanige manier vorm te geven dat een veelheid aan concurrerende belangenorganisaties door middel van vrije en eerlijke competitie van ideeën de democratie kan beschermen.²⁸ De

21 Truman 1951; Dahl 1950; Dahl & Lindblom 1953.

22 Madison 1787.

23 Blokland 2005, p. 40.

24 Truman 1951, p. 15.

25 Baumgartner & Leech 1998, p. 51-53; Blokland 2005, p. 60.

26 Blokland 2005, p. 199-200.

27 Baumgartner & Leech 1998, p. 48.

28 Baumgartner & Leech 1998, p. 52.

staat is er niet is om uitkomsten te dicteren, maar om op basis van de strijd tussen de verschillende deelbelangen te bepalen wat het algemeen belang vergt.²⁹ Daarbij blijft het politieke primaat bij de overheid.³⁰

‘Government must have enough control to enter into the bargain, to set it aside, if necessary even to determine the decision. Anything less is an abdication of the democratic goal.’³¹

Met name in de jaren '50-'70 vormde het pluralisme het dominante paradigma binnen de politicologie.³² Vanaf de jaren '70 werd echter gewezen op de specifiek Amerikaanse politieke en maatschappelijke context waarbinnen het pluralisme tot ontwikkeling is gekomen. Zo wordt het Amerikaanse politieke systeem gekenmerkt door een meerderheidsstelsel en spelen belangenorganisaties binnen de Amerikaanse maatschappij traditioneel een grote rol in het waarborgen van machtspreiding en individuele vrijheid.³³ Vanwege de grote rol die maatschappelijke organisaties spelen in de Amerikaanse politiek en samenleving zou het pluralisme niet een-op-een van toepassing zijn op andere westerse democratieën. Dat leidde, zeker ook voor Nederland, tot het neocorporatisme als paradigmatisch alternatief voor het pluralisme.

5.3.3 Neocorporatisme: polderen met geprivilegieerde belangenorganisaties

Het neocorporatisme³⁴ wordt gekenmerkt door geïnstitutionaliseerde overlegstructuren tussen de overheid en geprivilegieerde belangenorganisaties.³⁵ Daarmee onderscheidt het zich op belangrijke punten van het pluralisme. Het gaat binnen het neocorporatisme immers uitdrukkelijk niet om vrije en open toegang tot het politieke proces, maar juist om overleg met een beperkt aantal geprivilegieerde maatschappelijke gesprekspartners. Ook de rol van de Staat is een andere. In de pluralistische benadering is deze rol beperkt tot bijna 'passieve' vaststeller en uitvoerder van wat uit de *group struggle* als algemeen belang naar voren komt, terwijl in de neocorporatistische benadering de Staat op veel 'actievere' wijze de samenwerking zoekt met belangenorganisaties

29 Blokland 2005, p. 123; Dahl & Lindblom 1953, p. 505-507.

30 Blokland 2005, p. 123.

31 Dahl & Lindblom 1953, p. 508.

32 Blokland 2005, p. 185.

33 Blokland 2005, p. 28; zie ook de analyse van De Tocqueville 1835/1840.

34 Vanwege de historische beladenheid van de term 'corporatisme' (geassocieerd met het fascisme en ook wel staatscorporatisme genoemd), wordt in de sociaalwetenschappelijke literatuur over de naoorlogse variant meestal 'neocorporatisme' als term gebruikt (ook wel liberaal corporatisme en *societal corporatism*).

35 Zie o.a. Berger 1981; Harrison 1980; Lehmbruch & Schmitter 1982; Schmitter & Lehmbruch 1979; Wilensky 1976; Wilson 1983.

en daar actief in intervenieert.³⁶ Hoewel ook het neocorporatisme in eerste instantie een beschrijving van de empirische realiteit betreft, wordt het vanuit normatief perspectief door aanhangers de meer verantwoorde wijze van belangenbehartiging genoemd.³⁷ In plaats van de pluralistische strijd tussen een veelheid aan specifieke deelbelangen, worden de geprivilegieerde gesprekspartners (vaak brede koepelorganisaties) in het neocorporatisme in ruil voor hun geprivilegieerde positie en bijbehorende invloed geacht ook het bredere algemene belang te behartigen (en niet slechts dat van de achterban in strikte zin).

Nederland is bij uitstek een voorbeeld van een neocorporatistisch land. Het poldermodel wordt primair geassocieerd met de Nederlandse buitenparlementaire praktijk van samenwerken en onderhandelingen tussen belangenorganisaties en overheid over de richting en uitvoering van het sociaaleconomisch beleid.³⁸ Een bekend onderdeel van het Nederlandse overlegmodel is de Sociaal-Economische Raad (SER), met daarin werkgevers, werknemers en kroonleden (door de regering benoemde deskundigen). Niet alleen adviseert de SER de regering en het parlement over het sociaaleconomisch beleid; zij faciliteert bijvoorbeeld ook akkoorden en convenanten. In de jaren '90 werd het poldermodel internationaal bekend als de *Dutch miracle* vanwege de hoge mate van effectiviteit van het Nederlandse sociaaleconomische beleid in vergelijking met andere landen.³⁹ Door de corporatistische verwevenheid van overheidsbelangen met die van de sociale partners (de werkgevers- en werknemersorganisaties) bleek het mogelijk om belangrijke hervormingen op de arbeidsmarkt en het socialezekerheidsstelsel door te voeren, zonder al te veel oppositie.⁴⁰

Hoewel het poldermodel sterk wordt geassocieerd met het sociaaleconomische domein, heeft in de Nederlandse traditie van het poldermodel de belangeninbreng bij de departementale voorbereiding in algemene zin het karakter van 'strongly institutionalized relationships between government and organizations for economic, social and other interests'.⁴¹ Het polderen vindt in de regel plaats achter gesloten deuren, met een zekere mate van geheimhouding en vertrouwelijkheid. Het gebrek aan transparantie biedt niet alleen ruimte voor conflictmanagement, maar ook voor compromisvorming waarbij naar de achterban toe het beeld kan worden volgehouden dat hard is gestreden voor de eigen standpunten.⁴² Dat gold zeker ten tijde van de verzuiling, toen de geïnstitutionaliseerde belangeninbreng onder meer plaatsvond via de vertegenwoordigers van de verschillende zuilen. Vandaag de dag hebben de zuilen

36 Vanderstraeten 1986, p. 671.

37 Wilson 1983, p. 112-113.

38 Visser & Hemerijck 1997, p. 66; Visser 2016, p. 73.

39 Visser & Hemerijck 1997.

40 Keune 2016, p. 9.

41 Timmermans 2015, p. 28; Ramlal 2011, p. 23-24.

42 Lijphart 1999.

plaatsgemaakt voor georganiseerde beleidsnetwerken en epistemische gemeenschappen.⁴³ Ramlal beschrijft in zijn onderzoek naar het wetgevingsproces dat in Nederland de voorbereiding van wetten en beleid in de praktijk grotendeels plaatsvindt 'in een min of meer duurzaam netwerk van relaties [...] tussen ministerie en belanghebbende partijen'.⁴⁴ Dit betekent een verschuiving van een verticaal georganiseerde samenleving naar een meer horizontaal georganiseerde samenleving, waarbij netwerken en geclusterde verbanden van personen en instanties met een bepaalde expertise en directe betrokkenheid bij specialistische beleidsonderwerpen worden betrokken bij de totstandkoming van beleid en regelgeving. Deze verschuiving is volgens De Swaan niet beperkt tot Nederland, maar een overgang die het gehele moderne westerse samenlevingstype betreft.⁴⁵

5.3.4 Gemene deler: representatieve belangeninbreng als voorwaarde voor legitimiteit

Ondanks de onderlinge verschillen speelt zowel binnen het pluralisme als het neocorporatisme de representativiteit van de belangeninbreng als zodanig een belangrijke rol. Waar de rechtswetenschap zich vooral bezighoudt met representativiteit van afzonderlijke belangenorganisaties ten opzichte van hun achterban, wordt representativiteit in de sociale wetenschap (ook) benaderd op systeemniveau: zijn in het politieke besluitvormingsproces alle betrokken belangen behartigd? Binnen het pluralisme wordt representativiteit geborgd door een open, vrije en eerlijke competitie van ideeën. Binnen het neocorporatisme moeten geprivilegieerde belangenorganisaties (vaak brede koepelorganisaties) leiden tot breed draagvlak binnen de samenleving, omdat zij naast de belangen van hun eigen achterban ook geacht worden het algemeen belang van de samenleving te dienen. Nu representativiteit kan worden beschouwd als een belangrijke voorwaarde voor de input legitimiteit van het politieke besluitvormingsproces,⁴⁶ rijst de vraag hoe het hiermee in de praktijk is gesteld. Als immers aan de voorkant van het politieke besluitvormingsproces problemen spelen rondom de representativiteit van de belangenbehartiging, dan kan dit effect hebben op de uitkomst van dat proces (en daarmee ook op de output legitimiteit).

43 Ramlal 2011, p. 24.

44 Ramlal 2011, p. 1.

45 De Swaan 1982.

46 In navolging van Schmidt 2013; Scharpf 1999. Zie ook Keune 2016, p. 11.

5.4 BELANGENORGANISATIES IN HET POLITIEKE PROCES: DE PRAKTIJK

Als de rol van belangenorganisaties in de praktijk zo is als het pluralistisch en het neocorporatistisch model veronderstellen, dan worden in het politieke besluitvormingsproces uiteindelijk alle deelbelangen (waaronder eigen, collectieve en algemene belangen) tegen elkaar afgewogen en leidt dit – ofwel via een *group struggle* ofwel (mede) via geïnstitutionaliseerde overlegstructuren – tot vaststelling van het algemeen belang. Als er echter één breed gedeelde conclusie is op basis van al het empirische sociaalwetenschappelijke onderzoek, dan is het wel dat de toegang tot het politieke proces ongelijk verdeeld is. Bepaalde belangenorganisaties blijken veel gemakkelijker toegang te hebben dan andere, wat onevenwichtige belangeninbreng tot gevolg kan hebben.

5.4.1 Elitisme: belangenorganisaties bedreiging voor democratie

De meest felle kritiek op het pluralisme kwam vanuit Amerika zelf, in de vorm van het elitisme. Vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw ontstond een golf aan veelal empirische onderzoeken waaruit bleek dat de toegang van belangenorganisaties tot het politieke proces ongelijk verdeeld is. De toegang tot de politieke arena bleek uit diverse onderzoeken beperkt tot een select aantal groepen, die door hun sterkere positie (vaak in termen van middelen) over grote politieke invloed en macht bleken te beschikken.⁴⁷ Deze constatering leidde tot het idee dat belangenorganisaties helemaal niet essentieel zijn voor het functioneren van de democratie, maar dat zij juist de hoogste idealen van de liberale democratie ondermijnen.⁴⁸ In plaats van een eerlijke en vrije competitie van belangen gaat het elitisme uit van een gesloten politiek systeem, dat wordt gedomineerd door particuliere deelbelangen (*special interests*) die nauwelijks concurrentie ondervinden en waar weinig ruimte bestaat voor publieke betrokkenheid.⁴⁹ Pluralisten werden steeds meer beschouwd als beschermers van deze status quo. In de woorden van Schattschneider: 'The flaw in pluralist heaven is that heavenly chorus sings with a strong upper-class accent'.⁵⁰

Waar belangenorganisaties vanuit het pluralisme de meest basale elementen van het representatieve democratische systeem verklaarden, werden zij met de opkomst van het elitisme ineens beschouwd als onderdeel van het probleem.⁵¹ Belangenorganisaties zouden de politiek afhouden van besluitvorming in het algemeen belang.⁵² Illustratief is een veelgeciteerde conclusie

47 Baumgartner & Leech 1998, p. 52.

48 Baumgartner & Leech 1998, p. 51, onder verwijzing naar Greenstone 1975, p. 244.

49 Baumgartner & Leech 1998, p. 57.

50 Baumgartner & Leech 1998, p. 54, onder verwijzing naar Schattschneider 1960, p. 35.

51 Olson 1982; Griffith 1939; Blaisdell 1941; Burns 1963; Lowi 1969; Chubb & Peterson 1989; Rauch 1994 [1960].

52 Baumgartner & Leech 1998, p. 86.

uit een radiospeech over lobbyen van toenmalig senator Hugo Black (die later benoemd zou worden bij de Supreme Court): 'Contrary to tradition, against the public morals, and hostile to good government, the lobby has reached such a position of power that it threatens government itself.'⁵³ Er werd in toenemende mate gewezen op het belang van sterke politieke partijen, machtige overheidsinstanties en een gezaghebbend rechtssysteem om politici en ambtenaren te helpen de krachten en invloeden van georganiseerde groepen te weerstaan.⁵⁴

De pluralistische redenering dat mensen zich wel zouden mobiliseren als hun belangen te erg in het gedrang komen en dat dus bij niet-georganiseerde belangen kennelijk sprake is van een relatieve tevredenheid met de *status quo* werd weinig overtuigend gevonden. Diverse onderzoeken lieten zien dat er verschillende barrières bestaan voor het succesvol en duurzaam mobiliseren van groepen binnen de samenleving. Aan de basis van deze kritiek staat Mancur Olsons invloedrijke boek *The Logic of Collective Action*.⁵⁵ Hierin beschrijft Olson dat individuen weliswaar in staat zijn om collectief te handelen om *private* goederen te verkrijgen, maar niet om *collectieve* (in de zin van publieke) goederen te realiseren: het zogenoemde dilemma van de collectieve actie. Gebaseerd op het economische uitgangspunt dat individuen zo veel mogelijk hun eigen belang nastreven, beredeneert Olson dat er twee redenen zijn waarom collectieve goederen niet tot stand zullen komen. Allereerst zijn collectieve goederen ondeelbaar, in de zin dat de beschikbare hoeveelheid van een publiek goed niet wordt verminderd als iemand het gebruikt (dat de één profiteert van de veiligheid die een dijk biedt, gaat niet ten koste van de veiligheid die een ander aan diezelfde dijk kan ontlelen). Ten tweede zijn collectieve goederen niet-uitsluitbaar, in de zin dat mensen niet van het goed kunnen worden uitgesloten als het eenmaal tot stand is gekomen (in een land omringd door dijken kan niemand worden uitgesloten van de veiligheid die deze dijken bieden). Hoewel het op collectief niveau van belang is om collectieve goederen (dijken, leger, wegen, gezondheidszorg, etc.) te realiseren, is het op individueel niveau juist rationeel om niet bij te dragen aan de totstandkoming van het collectieve goed (waarom zou een individu dat kan profiteren van de veiligheid van dijken en er niet van kan worden uitgesloten, besluiten ervoor te betalen?). Dit wordt ook wel het *freerider*- of vrijbuitersprobleem genoemd. De oplossing voor het probleem dat individuele rationaliteit leidt tot collectieve irrationaliteit vindt Olson in de Staat. De Staat moet ervoor zorgen dat collectieve goederen tot stand komen en blijven, door collectieve rationaliteit af te dwingen door bijvoorbeeld het betalen van belastingen te verplichten.

53 Baumgartner & Leech 1998, p. 84, onder verwijzing naar Black 1935, zoals geciteerd door Crawford 1939, p. 4.

54 Baumgartner & Leech 1998, p. 86.

55 Olson 1965.

Toegepast op belangenorganisaties betekent Olsons redenering dat groepen enkel succesvol mobiliseren indien het voor de individuele leden van de groep rationeel is om bij te dragen. Dat is enkel het geval bij private goederen, waarbij sprake is van een materiële prikkel om leden aan te trekken en niet-leden kunnen worden uitgesloten van het gebruik van het private goed of de private dienst. Nu ideële belangenorganisaties niet dergelijke materiële en selectieve voordelen bieden, ervaren zij ernstige belemmeringen voor succesvolle en duurzame mobilisatie.⁵⁶ McFarland vat de implicaties van Olsons theorie voor belangenorganisaties als volgt samen: 'Thus, in the world of interest group politics, according to the logic of collective action, the few defeat the many'.⁵⁷ Het zijn de kleine groepen, waarin leden samen opkomen voor de behartiging van hun eigen (vaak financiële) belangen, die consistent makkelijker en sneller zullen mobiliseren dan de vertegenwoordigers van algemene of ideële belangen.⁵⁸ Dit zal volgens Olson onvermijdelijk leiden tot economische achteruitgang als het politieke systeem overweldigd wordt door een groeiende en vraatzuchtige groep belangenorganisaties die enkel hun private belangen bepleiten.⁵⁹

Hoewel Olsons theorie een flinke klap uitdeelde aan het pluralisme, is zijn standpunt later wel genuanceerd.⁶⁰ In de praktijk zijn immers voorbeelden te vinden waarbij ideële belangenorganisaties wel degelijk het collectieveactiedilemma weten te overwinnen. Hoewel ideële belangenorganisaties doorgaans geen materiële prikkels kunnen bieden, kunnen zij volgens Clark en Wilson wel andersoortige prikkels gebruiken om leden of donateurs te werven.⁶¹ Zo kan sprake zijn van solidaire prikkels, die 'depend for their value on how the recipient appears in the eyes of others'.⁶² Hierbij gaat het bijvoorbeeld om sociale relaties met andere groepsleden, toegenomen status in de ogen van niet-leden, vriendschap, plezier of genoegen. Dergelijke solidaire prikkels kunnen door ideële belangenorganisaties vaak kosteloos of tegen lage kosten worden gerealiseerd.⁶³ Een ander voorbeeld van een niet-materiële prikkel zijn de zogenoemde doelgerichte prikkels, die betrekking hebben op het goede gevoel dat mensen kunnen krijgen van het deelnemen en bijdragen aan een doel waar zij in geloven.⁶⁴ Tot slot blijkt uit empirisch onderzoek dat indivi-

56 Baumgartner & Leech 1998, p. 69.

57 McFarland 2010, p. 41-42.

58 Olson 1982.

59 Olson 1982.

60 Zie voor een uitvoerig overzicht van argumenten en auteurs Lowery & Gray 2004, p. 166-167.

61 Baumgartner & Leech 1998, p. 71.

62 Wilson 1973, p. 40.

63 Baumgartner & Leech 1998, p. 69.

64 Clark & Wilson 1961; maar zie bijv. Salisbury 1969 voor het argument dat doelgerichte prikkels ook kunnen worden beschouwd als een collectief goed in de zin van Olsons theorie, omdat iemand een goed gevoel kan krijgen van het feit dat een belangenorganisatie een bepaald doel nastreeft, zelfs als diegene (strikt gezien) geen lid is van die groep.

duen systematisch hun eigen belang en aandeel in het bereiken van een collectief goed overschatten, waardoor de assumptie van Olson dat individuen op basis van volledige kennis rationaal besluiten niet deel te nemen aan een groep niet altijd opgaat.⁶⁵

Bovenstaande laat zien dat het pluralistisch ideaal van een open en vrije competitie tussen groepen niet erg realistisch is. Het collectieveactiedilemma wordt nog steeds beschouwd als een belangrijke verklaring voor waarom belangenorganisaties die private goederen of diensten proberen te realiseren zich makkelijker, succesvoller en duurzamer weten te mobiliseren dan belangenorganisaties die publieke goederen of diensten proberen te realiseren. Tegelijkertijd laat de praktijk wel degelijk voorbeelden zien van ideële belangenorganisaties die tot mobilisatie in staat blijken te zijn. Daarom werd in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw gezocht naar een meer realistische 'tussenvorm' tussen het pluralisme en het elitisme, om de rol van belangenorganisaties in de (met name Amerikaanse) politiek beter te kunnen duiden: het neopluralisme.

5.4.2 Neopluralisme: verscheidenheid zonder eerlijke representatie van alle belangen

Ten opzichte van het elitisme laat het neopluralistisch onderzoek zien dat bepaalde ideële organisaties op bepaalde beleidsterreinen wel degelijk als tegenwicht weten te functioneren ten opzichte van bijvoorbeeld grote bedrijven, onder andere door hun deelname in *issue networks* en (financiële) steun van patronen.⁶⁶ Het neopluralisme brengt in feite '*the best of both worlds*' samen. In tegenstelling tot het elitisme wordt wel uitgegaan van een veelheid aan belangenorganisaties die hun belangen proberen te behartigen in het politieke proces, waarbij bovendien sprake is van een verscheidenheid aan belangen.⁶⁷ Tegelijkertijd wordt in tegenstelling tot het pluralisme benadrukt dat dit niet in de buurt komt van een eerlijke representatie van alle belangen.⁶⁸ Binnen het neopluralisme is de benadering van het politieke proces gedifferentieerder, met meer aandacht voor bijvoorbeeld het bestaan van verschillende beleidsterreinen en verschillende fases van belangenbehartiging. Daarbij blijkt de mate waarin sprake is van een bias in de toegang voor belangenorganisaties genuanceerder te liggen en te verschillen per beleidsterrein en fase in de besluitvorming.⁶⁹ Deze meer realistische en genuanceerde benadering ligt ten grondslag aan het meeste hedendaagse empirische onderzoek dat in de VS wordt verricht naar de toegang van belangenorganisaties tot het politieke proces. In het

65 Moe 1980a; Moe 1980b; Moe 1981.

66 McFarland 2010, p. 42-44; Hecl 1978; Walker 1991.

67 McFarland 2004; Manley 1983.

68 McFarland 2007.

69 Lowery & Gray 2004, p. 169-170.

gegeven dat – afhankelijk van de context – in meer of mindere mate sprake is van ongelijke toegang, wordt vervolgens zowel een verklaring als een potentiële bron van legitimatie gevonden voor het fenomeen *public interest litigation* (zie hfdst. 6).

5.4.3 Het poldermodel in verval?

De constatering dat sprake is van ongelijke toegang voor belangenorganisaties tot het politieke proces heeft niet alleen geleid tot kritiek op het Amerikaanse pluralistische model, maar zet ook in toenemende mate het West-Europese neocorporatistische model onder druk. Dat is opvallend, omdat ongelijke toegang tot het politieke proces juist een kenmerk is van het neocorporatistisch model. Daarbinnen worden de geprivilegieerde belangenorganisaties geacht in ruil voor hun *seat at the table* niet enkel het belang van de eigen leden te behartigen, maar (ook) het bredere belang van de samenleving te representeren. Toch is ook binnen landen met een neocorporatistische traditie kritiek te vinden op deze ongelijke toegang, waarbij niet-democratisch gelegitimeerde en slechts een beperkte groep belangenorganisaties (vergaande) toegang heeft tot het politieke besluitvormingsproces, terwijl andere belangenorganisaties dit niet hebben. Toegepast op Nederland betekent dat dat (in toenemende mate) de input-legitimiteit van het poldermodel in twijfel wordt getrokken, terwijl van oudsher altijd sterk de output-legitimiteit van het poldermodel werd benadrukt.⁷⁰ *The Dutch miracle* droeg immers in grote mate bij aan een goed functionerende nationale economie en plaatste Nederland zelfs voorop in Europa.⁷¹ Tegenwoordig presteert Nederland sociaaleconomisch nog steeds wel goed, maar zeker niet meer uitzonderlijk in Europa. Nu bijvoorbeeld de vakbonden worden geconfronteerd met een alsmaar dalende organisatiegraad en daarmee gepaard gaande zorgen over hun representativiteit, gaat steeds meer aandacht uit naar de input-legitimiteit van het poldermodel.⁷² Dat geldt ook voor de werkgeversorganisaties, die weliswaar een hoge organisatiegraad hebben, maar de kritiek krijgen met name de belangen van het grootbedrijf te behartigen.⁷³ Naast de input-legitimiteit krijgt ook de throughput-legitimiteit van het poldermodel steeds meer aandacht, waarbij de kritiek zich vooral richt op het gebrek aan transparantie en verantwoordingsmechanismen.⁷⁴ De ‘herwaardering’ van het poldermodel vindt plaats tegen de achtergrond van een veranderend politiek landschap, waarin de aard en functie van het poldermodel zelf ook aan ontwikkeling onderhevig zijn. In de volgende drie

70 Keune 2016, p. 34; De Beer 2016, p. 108.

71 Braun 2016, p. 59.

72 De Beer 2016, p. 108.

73 Braun 2016, p. 58; Keune 2016, p. 34.

74 Keune 2016, p. 34; Braun 2016, p. 59.

deelparagrafen wordt verder ingegaan op deze thema's die (gedeeltelijk) kunnen verklaren waarom ook in een neocorporatistisch stelsel belangenorganisaties in toenemende mate lijken te kiezen voor een gang naar de rechter.

5.4.3.1 *Afnemende representativiteit en opkomst nieuwe belangengroepen*

De belangrijkste kritiek op het poldermodel betreft de afnemende representativiteit ervan. Het gaat dan om zowel de afnemende representativiteit van de geprivilegieerde belangenorganisaties zelf (bijvoorbeeld door afnemende organisatiegraad) als de representativiteit van de gerepresenteerde belangen als zodanig (bijvoorbeeld door de opkomst van nieuwe belangengroepen die niet van oudsher vertegenwoordigd zijn in het poldermodel). Zo speelt ook in neocorporatistische context de vrees dat niet alle bij een besluit betrokken belangen daadwerkelijk zijn vertegenwoordigd in het besluitvormingsproces.

Het Nederlandse poldermodel wordt van oudsher vooral geassocieerd met sociaaleconomische beleidsvorming. Hierbinnen spelen de sociale partners (vakbonden en werkgeversverenigingen) een kernrol. De representativiteit van de sociale partners staat tegenwoordig steeds meer onder druk. Zo hebben de vakbonden te maken met een alsmaar dalende organisatiegraad.⁷⁵ Ten opzichte van andere Europese landen behoort Nederland tot de landen met de laagste organisatiegraad en de sterkste daling.⁷⁶ In de tweede helft van de jaren '90 was de organisatiegraad nog 37%, terwijl deze in 2020 nog slechts een kleine 18% bedraagt.⁷⁷ De vakbonden worden bovendien geconfronteerd met een 'dubbel' representativiteitsprobleem. Naast de dalende organisatiegraad wordt erop gewezen dat de vakbeweging geen goede afspiegeling (meer) vormt van de Nederlandse bevolking. Zo blijkt uit cijfers van het CBS over de samenstelling van het lidmaatschap van vakbonden in 2019 dat bijvoorbeeld vrouwen (ca. 38%) en jongeren tot 25 jaar (3%) ondervertegenwoordigd zijn, terwijl mannen tussen de 45 jaar en AOW-leeftijd met bijna een derde het grootste deel uitmaken van de vakbondsleden.⁷⁸ Naast vrouwen en jongeren blijken ook flexwerkers, zzp'ers en mensen met een arbeidsbeperking sterk ondervertegenwoordigd te zijn.⁷⁹ De werkgeversorganisaties hebben wel een

75 [cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/43/ruim-100-duizend-minder-mensen-lid-van-de-vakbond](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/43/ruim-100-duizend-minder-mensen-lid-van-de-vakbond) (geraadpleegd op 04-05-2021); Gielen & Floris 2018. De organisatiegraad betreft het aandeel werknemers tussen de 15 en 64 jaar met betaald werk voor ten minste 12 uur per week dat lid is van een vakbond, [cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/organisatiegraad-werknemers](https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/organisatiegraad-werknemers).

76 De Beer & Berntsen 2019, p. 255.

77 De Beer & Berntsen 2019, p. 255; [cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/44/opnieuw-minder-vakbonds-leden-in-2021](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/44/opnieuw-minder-vakbonds-leden-in-2021).

78 [opendata.cbs.nl/statline/?dl=1332C#/CBS/nl/dataset/80598ned/table\(geraadpleegd op 04-05-2021\)](https://opendata.cbs.nl/statline/?dl=1332C#/CBS/nl/dataset/80598ned/table(geraadpleegd%20op%2004-05-2021)).

79 De Beer & Berntsen 2019, p. 255.

relatief hoge organisatiegraad, maar krijgen de kritiek met name de belangen van het grootbedrijf te behartigen.⁸⁰

Daarnaast wordt kritiek geuit op de feitelijke geslotenheid van het Nederlandse poldermodel. Waar bijvoorbeeld werknemers en werkgevers gerepresenteerd zijn in geïnstitutionaliseerde overlegorganen, geldt dat niet voor andere maatschappelijke belangen als het milieu- of klimaatbelang.⁸¹ Zelfs nieuwe belangengroepen binnen het sociaaleconomische domein, bijvoorbeeld voor zzp'ers of mensen met een arbeidsbeperking, worden geconfronteerd met een redelijk gesloten systeem. Vanwege hun verantwoordelijkheid voor het beleid wordt van geprivilegieerde belangenorganisaties binnen het poldermodel verwacht dat zij het algemeen belang behartigen en niet enkel opkomen voor de eigen deelbelangen van de achterban. Uit onderzoek naar de werking van het poldermodel blijkt dat dit met name mogelijk is als sprake is van factoren als een gedeelde normatieve visie en het ontwikkelen van een gemeenschappelijke probleemdefinitie.⁸² Deze voorwaarden kunnen tegelijkertijd juist de toegenomen kritiek op het poldermodel verklaren.⁸³ Belangenorganisaties met afwijkende ideeën en opvattingen kunnen vanuit deze gedachte immers makkelijk worden weggezet als onverantwoordelijk en irrationeel.⁸⁴ In die zin betreft het poldermodel een betrekkelijk gesloten politieke arena, die het moeilijk maakt voor nieuwkomers om een plaats te bemachtigen.⁸⁵

5.4.3.2 Ongelijke toegang en gebrekkige transparantie

Het poldermodel wordt van oudsher vooral geassocieerd met sociaaleconomische kwesties, maar (geprivilegieerde) belangenorganisaties spelen op allerlei terreinen een belangrijke rol in het politieke besluitvormingsproces. Het wetgevingsproces wordt wel beschreven als een uitruil van kennis en expertise vanuit belangenorganisaties tegenover toegang tot en invloed op het politieke proces van belangenafweging.⁸⁶ In dit proces van 'wetgevend onderhandelen' kunnen gemakkelijk bepaalde belangen over het hoofd worden gezien, met name als de belangeninbreng onvolledig is.⁸⁷ Nederland kent een lange traditie van belangeninbreng bij de departementale voorbereiding van wetgeving. Tegelijkertijd laat empirisch onderzoek zien dat ook daar sprake is van ongelijke toegang, waarbij meestal slechts een beperkte groep belangenorganisaties toegang heeft tot het besluitvormingsproces op het moment dat de meest belangrijke knopen worden doorgehakt.

80 Braun 2016, p. 58; Keune 2016, p. 34.

81 Hemerijck & Van der Meer 2016, p. 173.

82 Van der Zwan 2016, p. 156.

83 Van der Zwan 2016, p. 144-145.

84 Keune 2016, p. 15.

85 Voermans 2021, p. 57.

86 Ramlal 2011, p. X.

87 Stoter & Huls 2003; Stoter & Huls 2006.

Zo beschrijft Ramlal op basis van een case study hoe in de kiemfase van een wetsvoorstel, als de verschillende beleids- en wetgevingsopties in kaart worden gebracht en afgewogen en het wetsvoorstel op hoofdlijnen wordt vastgesteld, enkel intimi worden betrokken. Dat zijn belanghebbenden die een bijzondere positie in het beleidsveld of directe belangen hebben bij wijziging van wetgeving. Ramlal constateert dat dit doorgaans grote bedrijven, koepelorganisaties en/of instellingen met een zekere reputatie zijn:

‘Zij functioneren als eerste vertrouwde sparringpartner van het ministerie bij het bepalen van regeringsstandpunten. [...] Topambtenaren en bewindspersonen overleggen [...] met deze selecte kring van partijen om een eigen standpunt te bepalen. [...] Met deze partijen voert het ministerie informele een-op-eengesprekken over hun specifieke wensen en ideeën voor regelgeving en de stand van zaken in het beleidsveld.’⁸⁸

Na deze sparringssessies met intimi, als het ministerie er op hoofdlijnen uit is, volgt de coalitiefase waarin de *usual suspects* moeten worden overtuigd van het concept-wetsvoorstel. Dit zijn ‘enerzijds belanghebbende partijen met een enigszins vertrouwde contactrelatie zoals koepelorganisaties [...]. Dit zijn anderzijds ambtenaren uit meer verwijderde onderdelen van de rijksoverheid [...]’.⁸⁹ Deze fase ‘is bedoeld om consensus te zoeken met de belangrijkste spelers, ze te involveren en tot medestander van het wetsvoorstel te maken’.⁹⁰ Als het concept-wetsvoorstel grotendeels is uitgedacht en met de belangrijkste spelers is afgestemd, volgt de presentatiefase. Hierbij wordt het concept ter consultatie voorgelegd aan een grotere groep belanghebbenden. Partijen die niet tot de *inner circle* behoren krijgen formeel de mogelijkheid om input te leveren, bijvoorbeeld door middel van internetconsultatie. De *inner circle* en coalitiepartijen die bij de totstandkoming betrokken waren, laten in deze fase formeel per brief weten het wetsvoorstel te steunen.

Dit betekent dat slechts een kleine groep van belangenorganisaties toegang heeft tot het besluitvormingsproces op het moment dat de meest belangrijke knopen worden doorgemaakt. Hoe verder het wetgevingsproces vordert, hoe breder de belangeninbreng wordt, maar hoe meer het wetsvoorstel vaststaat en hoe kleiner de mogelijkheden om er nog iets wezenlijks aan te veranderen.⁹¹ Ramlal concludeert dat ministeries in de praktijk niet of weinig ontvankelijk blijken te zijn voor actieve (in de zin van ongevraagde) belangeninbreng:

88 Ramlal 2011, p. 270. Zie ook par. 5.5.1 voor onderzoek van de Open State Foundation waaruit blijkt dat de agenda van bewindslieden voor een onevenredig groot deel wordt gevuld door vertegenwoordigers van grote bedrijven.

89 Ramlal 2011, p. 271.

90 Ramlal 2011, p. 271.

91 Ramlal 2011, p. 272, 276.

‘Deze observatie bevestigt de vrees uit de wetenschappelijke literatuur dat hierdoor een relatief gesloten circuit bestaat, dat moeilijk toegankelijk is voor diegenen die van oudsher niet mee-vergaderen.’⁹²

Ook Timmermans concludeert dat het Nederlandse model van belangeninbreng semi-open, maar zeker niet daadwerkelijk open is voor publieke en private stakeholders.⁹³

Dit ‘in- en uitsluiten’ van belangenorganisaties is nadelig voor het evenwichtige karakter van de betrokkenheid van belanghebbende partijen bij de wetsvoorbereiding. Daarbij speelt ook gebrekkige transparantie: een belangrijk kenmerk van het poldermodel, omdat onderhandelingen, consensus- en compromisvorming zich moeilijk in de openbaarheid laten plaatsvinden. Het nadeel ervan is dat lastig te beoordelen is welke belangen waren vertegenwoordigd en door welke partijen, en hoe deze zijn meegenomen in het wetgevingsproces. Dit gebrek wordt volgens Ramlal in de praktijk ook onvoldoende gecompenseerd, omdat het ook voor het parlement lastig is om te kunnen beoordelen of alle betrokken belangen voldoende zijn meegewogen.⁹⁴

Dit beeld van ongelijke toegang en gebrekkige transparantie beperkt zich niet tot het wetgevingsproces, maar wordt in de sociaalwetenschappelijke literatuur in bredere zin genoemd als een probleem van het openbaar bestuur. Zo spreekt Braun van het probleem van ‘ongekende belangen’, waarbij zij twee soorten ongekende belangen onderscheidt:

‘De een ongekend in de betekenis van een groot economisch of partijpolitiek belang. Vaak tegengesteld aan het publieke belang maar wel bekend bij politiek en bestuur. De ander ongekend in de betekenis van onbekend, bewust of onbewust, bij politiek en bestuur maar juist van grote betekenis voor het publieke belang.’⁹⁵

Het feit dat sprake is van ongekende belangen en dit samenhangt met ongelijke toegang tot het politieke proces, kan in ieder geval gedeeltelijk verklaren waarom verschillende belangenorganisaties verschillende strategieën voor belangenbehartiging hanteren (zie par. 5.5).

5.4.3.3 *Het poldermodel in ontwikkeling: de opkomst van pragmatisch polderen*

Het poldermodel zelf heeft qua ontwikkeling ook niet stilgestaan.⁹⁶ Zo betrof ten tijde van de verzuiling polderen vooral een proces van compromisvorming,

⁹² Ramlal 2011, p. 275.

⁹³ Timmermans 2015, p. 27-28.

⁹⁴ Ramlal 2011, p. 276.

⁹⁵ Braun 2022, p. 4.

⁹⁶ Zie over de Nederlandse poldercultuur ook Te Velde 2010; Te Velde & Voermans 2019; Voermans 2021, p. 49 e.v.

terwijl het in de jaren '90 verschoof naar het zoeken van consensus.⁹⁷ Ook werd het in de jaren '70-'90 vooral gebruikt om maatschappelijk draagvlak te creëren voor politiek breed gedragen keuzes, waarbij polderen zou leiden tot sociale rust en stabiliteit en een betere maatschappelijke acceptatie van het parlementair al breed gedragen beleid.⁹⁸ Met de opkomst van minderheidskabinetten of kabinetten met een zwakke parlementaire basis, lijkt het polderen steeds meer te worden ingezet vanuit een omgekeerde politieke strategie. Daarbij biedt afstemming met belangenorganisaties dergelijke kabinetten een manier om te zorgen voor maatschappelijke steun, alvorens politieke partijen te verleiden om de maatschappelijke afspraken te steunen.⁹⁹

Dit hangt samen met de opkomst en toename van de zogenoemde *ad-hoc*akkoorden, die op specifieke thema's tot stand komen door middel van overleg en afspraken tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld. Dit wordt ook wel 'pragmatisch polderen' genoemd. Dit was bijvoorbeeld duidelijk zichtbaar in het kabinet-Rutte-Asscher:

'Door de politieke nood geboren [...], [werd] eerst voor specifieke hervormingen in maatschappelijke kringen steun [...] gezocht, waarna "ad hoc" politiek draagvlak werd gemobiliseerd bij de zogeheten "constructieve" oppositie en andere partijen in Tweede Kamer.'¹⁰⁰

Naast de 'gebruikelijke' sociale akkoorden die worden gesloten met de sociale partners, is op deze manier een veelheid aan akkoorden op andere terreinen gesloten (zoals een woonakkoord, zorgakkoord, techniekpact, energieakkoord, klimaatakkoord en onderwijsakkoord).¹⁰¹ In tegenstelling tot de sociale akkoorden binnen het klassieke poldermodel zijn deze niet enkel door middel van de formele, geïnstitutionaliseerde overlegstructuren met de sociale partners tot stand gekomen, maar juist ook door te overleggen met domein-specifieke maatschappelijke partijen en andere typen belangenorganisaties die actief zijn op het gebied van zorg, onderwijs, techniek, wonen, energie en klimaat.¹⁰² Deze 'nieuwe stijl ad hoc pragmatisch polderen' heeft niet enkel een de facto minderheidskabinet van breed maatschappelijk (en daarmee ook vaak politiek) draagvlak voorzien, maar heeft ook in belangrijke mate bijgedragen aan het doorbreken van een aantal politieke taboes, zoals het beperken van de hypotheekrenteaftrek en de verhoging van de AOW-leeftijd.¹⁰³

Daarmee vervult polderen steeds minder vaak de functie van het creëren van maatschappelijk draagvlak voor (breed) gedragen parlementaire keuzes,

97 Van der Zwan 2016, p. 146-147.

98 Hemerijck & Van der Meer 2016, p. 173.

99 Hemerijck & Van der Meer 2016, p. 173; De Beer 2016, p. 85.

100 Hemerijck & Van der Meer 2016, p. 169.

101 Hemerijck & Van der Meer 2016, p. 170, tabel 7.1.

102 Hemerijck & Van der Meer 2016, p. 185.

103 Hemerijck & Van der Meer 2016, p. 193.

maar wordt gepolderd om politieke impasses te doorbreken en maatschappelijk draagvlak te creëren waar het parlement daarna niet meer omheen kan. Als het initiatief tot polderen niet ligt bij het parlement, maar bij bewindslieden, maakt dat het mogelijk problematischer als het geprivilegieerde belangenorganisaties betreft die toegang krijgen tot het politieke proces waar anderen dat niet krijgen. Door diverse ontwikkelingen als ontzuiling,¹⁰⁴ de opkomst van een netwerksamenleving en de steeds complexere, toenemend gereguleerde maatschappij is bovendien minder duidelijk om wie het gaat bij die geprivilegieerde gesprekspartners. Van Holsteyn vat de kritiek op het poldermodel in een opiniestuk in *Trouw* als volgt samen:

‘Democratische politiek en besluitvorming veronderstelt zeker ook dat aan het begin van het proces inbreng is van betrokkenen, en dat zijn dan vaak veel of zelfs alle burgers. We kennen die vorm van inbreng en inspraak: algemene verkiezingen. Het democratische mandaat dat de vele actoren, de roemruchte sociale partners of het maatschappelijk middenveld hebben of claimen te hebben, steekt hoe dan ook buitengewoon bleek af bij het mandaat van gekozen volksvertegenwoordiging. De transparantie in de polder en de controle op de vele polderaars van Nederland is vervolgens buitengewoon zwak ontwikkeld, zo al aanwezig. Door een democratische bril bezien vertoont het poldermodel de trekken van een wangedrocht.’¹⁰⁵

Waar de één het poldermodel dood heeft verklaard, vindt de ander juist in het belang van polderen binnen de Nederlandse politieke en maatschappelijke cultuur een aanleiding om te zoeken naar een betere invulling ervan.¹⁰⁶ Welke gevolgtrekkingen precies moeten worden getrokken uit de kritiek op de legitimiteit en het functioneren van het poldermodel is waarschijnlijk meer een vraag voor de sociale wetenschap en de politiek dan voor de rechtswetenschapper. Ook de exacte omvang van de biases in de toegang van belangenorganisaties tot het politieke besluitvormingsproces betreft het terrein van de sociale wetenschap en laat zich door allerlei methodologische uitdagingen en beperkingen niet makkelijk in algemene zin vaststellen. Op deze plaats is vooral de constatering relevant dat het poldermodel met zich meebrengt dat

104 Voermans 2021, p. 53 e.v.: Ten tijde van de verzuiling kende Nederland een ‘systeem waarbij de samenleving was verkaveld over ideologisch en religieus verschillende groepen die weinig met elkaar deelden en waar alleen leiders of elites van die zuilen op pragmatische wijze zaken met elkaar deden aan de top. [...] Politiek was iets wat de voorlieden uit jouw zuil, jouw ideologische hoeders voor jou deden. Daar hoefde je je verder geen zorgen over te maken, en het was al helemaal beter als je je niet inliet met dat delicate spel van uitruilen op die ingewikkelde markt’.

105 J. van Holsteyn, ‘Niet “de polder” is in gevaar, dat gevaar voor onze democratie komt juist van het polderen’, *Trouw* 20 mei 2021.

106 Zo gaf minister-president Rutte in een interview met *Nieuwsuur* aan de problemen te onderkennen en in de toekomst bij grote maatschappelijke akkoorden de macht aan het parlement terug te geven door de Tweede Kamer voortaan eerst een mandaat te laten geven over de hoofdlijnen.

niet alle betrokken belangen altijd daadwerkelijk vertegenwoordigd zijn in het politieke besluitvormingsproces.

Deze vertegenwoordiging is van belang, omdat belangenorganisaties – in aanvulling op verkiezingen eens in de vier jaar – participeren als vertegenwoordigers van maatschappelijke belangen.¹⁰⁷ Tegelijkertijd worstelt ook het poldermodel met het gegeven dat in onze ontzuilde, steeds complexere en sterker gereguleerde samenleving steeds meer (sub)groepen bestaan en daardoor minder duidelijk is wie de vertegenwoordigers van welke maatschappelijke belangen zijn. Dat maakt dat bepaalde groepen zich in het politieke proces niet of ondervertegenwoordigd kunnen voelen en als gevolg daarvan op zoek kunnen gaan naar alternatieve strategieën voor belangenbehartiging. Het initiëren van rechtszaken kan worden beschouwd als een voorbeeld daarvan.

5.5 INDIRECTE TOEGANG: DE RECHTSGANG ALS (ALTERNATIEVE) STRATEGIE

Belangenorganisaties kunnen via verschillende strategieën en in verschillende arena's proberen hun belangen te behartigen. Belangenorganisaties die geen directe toegang hebben tot het politieke proces kunnen ook op andere, indirecte manieren proberen politieke en bestuurlijke besluitvormingsprocessen te beïnvloeden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het opzoeken van de media en het voeren van demonstraties. Ook het betreden van de juridische arena en het dreigen met of voeren van procedures kan worden gebruikt als een manier om indirecte toegang te realiseren tot politieke of bestuurlijke besluitvormingsprocessen. In deze paragraaf wordt gekeken hoe procederende belangenorganisaties passen binnen de sociaalwetenschappelijke inzichten over de strategieën van en belangenbehartiging door belangenorganisaties.

5.5.1 Insiders versus outsiders

Belangenorganisaties kunnen op tal van manieren proberen hun belangen te behartigen en publiek beleid te beïnvloeden: via beleidsmakers, de media, de samenleving en dus ook via de rechter. Nu alle vormen van belangenbehartiging kosten (in termen van tijd, geld en mankracht) met zich meebrengen, moeten belangenorganisaties keuzes maken. Daarbij blijkt het type organisatie van invloed te zijn op de gevolgde lobbystrategieën. Een klassiek onderscheid binnen de sociaalwetenschappelijke literatuur is dat tussen *inside* versus *outside* lobbyen.¹⁰⁸ Bij *inside* lobbyen gaat het om het 'klassieke' lobbyen. Oorspronke-

¹⁰⁷ Braun 2016, p. 52.

¹⁰⁸ Zie bijv. Dür & Mateo 2013; Dür & Mateo 2016; Schlozman & Tierney 1986; Dür e.a. 2015; Hojnacki e.a. 2015.

lijk verwijst het begrip 'lobby' naar de entreehal van het Britse Lagerhuis, waar degenen die geen onderdeel uitmaakten van de regering degenen die dat wel waren konden ontmoeten en hun zaak konden bepleiten.¹⁰⁹ Het gaat bij *inside* lobbyen dus om de strategieën van belangenorganisaties om via direct contact met beleidsmakers beleidskeuzes te beïnvloeden. Bij *outside* lobbyen gaat het daarentegen om meer indirecte manieren van beleidsbeïnvloeding waarbij druk kan worden uitgeoefend op beleidsmakers via bijvoorbeeld mediacampagnes of demonstraties.

Hoewel belangenorganisaties veelal gebruikmaken van een combinatie van verschillende strategieën, blijkt uit sociaalwetenschappelijk onderzoek dat het type belangenorganisatie een relevante factor is voor het type lobbystrategie. Zo maken belangenorganisaties die opkomen voor de particuliere (met name financiële) belangen van hun leden vaker gebruik van *insider* strategieën, terwijl belangenorganisaties die opkomen voor (wat zij beschouwen als) publieke en/of kwetsbare belangen vaker inzetten op *outsider* strategieën.¹¹⁰ Belangenorganisaties die opkomen voor particuliere belangen zijn doorgaans meer geïntegreerd in het politieke besluitvormingsproces dan andere belangenorganisaties. Zij weten zich bijvoorbeeld beter te mobiliseren en beschikken over relevante kennis en expertise ten aanzien van bepaalde, goed afgebakende beleidsterreinen waar beleidsmakers graag gebruik van maken. Daardoor hebben zij relatief gezien meer toegang tot het politieke besluitvormingsproces. Illustratief hiervoor is het onderzoek van de Open State Foundation, die op de website openlobby.nl alle afspraken in de agenda van bewindslieden (ministers en staatssecretarissen) met externe belangenorganisaties van najaar 2017 tot najaar 2020 op een rijtje heeft gezet.¹¹¹ Daaruit blijkt dat het gros (26,6%) van de externe afspraken met bedrijven is.¹¹² Een vijfde van de agenda's is bezet door vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, terwijl ngo's het met 7,8% van de tijd moesten doen. Van de groep van ruim honderd bedrijven heeft een 'elitegroep' van 17 grote ondernemingen¹¹³ nog meer toegang: in de praktijk hadden ze gemiddeld bijna twee keer per jaar een afspraak met een minister of staatssecretaris.

Minder toegang tot het politieke proces is echter niet de enige reden waarom ideële belangenorganisaties vaker gebruikmaken van *outsider* strategieën. Ideële belangenorganisaties hebben *outsider* strategieën ook nodig om hun achterban te (blijven) mobiliseren. Zichtbaarheid voor het brede publiek is een belangrijke voorwaarde voor ideële belangenorganisaties, die vanwege hun collectieve actieproblemen voor de voortdurende uitdaging staan om leden

109 Baumgartner & Leech 1998, p. 33.

110 Dür & Mateo 2016; Beyers 2004; Binderkrantz 2008; Binderkrantz & Krøyer 2012.

111 Zie ook Juffer 2021.

112 W. Dekker, 'Onderzoek naar transparantie bij overheid: grote bedrijven onevenredig vaak op de koffie bij de minister', *de Volkskrant* 6 april 2021.

113 Waaronder Ahold Delhaize, Air France-KLM, ABN AMRO, Facebook, ING, KPN, Rabobank, PostNL, Schiphol en Tata Steel.

en donateurs aan te trekken en ook binnen de samenleving aandacht te (blijven) vragen voor het publieke (deel)belang dat zij behartigen.¹¹⁴ Belangenorganisaties die opkomen voor particuliere belangen, daarentegen, zetten zich meestal in voor kwesties die direct van (financieel) belang zijn voor hun eigen leden. Deze leden (bijvoorbeeld bedrijven) beschikken zelf vaak ook al over relevante informatie en inzicht over het type kwestie waar de belangenorganisatie zich mee bezighoudt. Nu bij particuliere belangenorganisaties de lobbyresultaten vrij direct zichtbaar en voelbaar zijn voor de leden, zijn publieke optredens en mediacampagnes minder belangrijk voor dergelijke belangenorganisaties om bestaande leden te behouden en nieuwe leden aan te trekken.¹¹⁵

Zoals gezegd maken belangenorganisaties vaak gebruik van een combinatie van strategieën. Zo kunnen ook ideële belangenorganisaties *insider* strategieën gebruiken. Hun toegang tot beleidsmakers is weliswaar wat lastiger te realiseren dan bij particuliere belangenorganisaties, maar ook beleidsmakers geven meestal de voorkeur aan informatie uit een verscheidenheid aan bronnen. In hoeverre ideële belangenorganisaties *insider* strategieën kunnen gebruiken, blijkt onder andere afhankelijk van de institutionele context waarbinnen zij opereren. Zo bleek uit onderzoek op EU-niveau dat het voor ideële organisaties veel moeilijker is om toegang te krijgen tot de Europese Commissie dan tot het Europees Parlement.¹¹⁶ De Europese Commissie, die minder wordt gecontroleerd door andere instituties en het algemene publiek, faciliteert vooral toegang voor particuliere belangenorganisaties. Het Europees Parlement daarentegen bestaat uit verkozen beleidsmakers, die meer ontvankelijk blijken voor de argumenten van ideële belangenorganisaties.

Belangenorganisaties die niet kwalificeren als *insider* en dus niet in direct contact staan met beleidsmakers kunnen dit gebrek aan toegang proberen te compenseren door *outside* lobbystrategieën. Dat ook op indirecte wijze het besluitvormingsproces kan worden beïnvloed en bepaalde belangen toch kunnen worden vertegenwoordigd, kan in de praktijk echter slechts een gedeeltelijke compensatie vormen voor het gebrek aan toegang tot de ambtelijke onderhandelingsstafel. De gouden regel onder belangenvertegenwoordigers is immers er zo snel mogelijk bij zijn (*early timing*) omdat er dan nog 'zaken gedaan kunnen worden'.¹¹⁷ Tegelijkertijd moet de effectiviteit van *outsider* strategieën ook weer niet worden onderschat. Als het een belangenorganisatie lukt om via *outside* lobbyen voldoende maatschappelijke ophef te laten ontstaan, kan deze als zeer effectief gelden.¹¹⁸ Dat het belang waarvoor de belangenorganisatie zich hard maakt ook daadwerkelijk wordt gehoord, is echter bepaald geen zekerheid. Dat maakt *outside* lobbying in algemene zin een

114 Brennan 2009; Gais & Walker 1991; Binderkrantz 2008.

115 Dür & Mateo 2013; Dür & Mateo 2016; Lohmann 1998.

116 Beyers 2004.

117 Ramlal 2011, p. 272.

118 De Bruycker & Beyers 2019.

onzekere en vaak kostbare exercitie. Een gang naar de rechter kan daarom een logisch alternatief bieden.

5.5.2 De rechter als arena voor bovenindividuele belangenbehartiging

In de sociaalwetenschappelijke literatuur worden vaak drie arena's (*venues*) genoemd waar belangenorganisaties lobbyen: de politiek, de ambtenarij en de media.¹¹⁹ De eerste twee worden standaard in verband gebracht met *inside lobbying* en de laatste met *outside lobbying*. Steeds vaker wordt ook de juridische arena aan het rijtje toegevoegd.¹²⁰ Hoewel de koppeling daar wat lastiger te maken valt, wordt procederen toch vooral beschouwd als een *outsider* strategie.¹²¹ *Outsiders* kiezen vaker voor confronterende activiteiten als strategie voor belangenbehartiging, waarbij procederen ook als zo'n strategie wordt beschouwd.¹²² Ten opzichte van de 'traditionele' arena's wordt in de literatuur een aantal specifieke voor- en nadelen genoemd met betrekking tot de juridische arena. Het belangrijkste voordeel betreft de toegang. In de woorden van NeJaime:

'The access provided by courts distinguishes litigation from other institutional tactics. Courts generally have an obligation to hear and consider a group's grievance, even when lawmakers do not provide a forum.'¹²³

Hoewel de rechter inderdaad verplicht is toegang te bieden aan partijen die voldoen aan de regels voor ontvankelijkheid, kunnen juist deze regels (ook) bepaalde groepen buiten de deur houden (zie hfdst. 2 en 3). In dergelijke gevallen kunnen bijvoorbeeld proefprocessen over de band van individuele procespartijen uitkomst bieden, hoewel zij geen volledige compensatie bieden, zoals ook uit hoofdstuk 6 zal blijken.

Naast toegang wordt als voordeel ook genoemd dat de rechter neutraler is dan beleidsmakers, waardoor ook belangen die in het politieke proces als impopulair moeten worden beschouwd, door de rechter nog steeds kunnen worden beschermd:

'And because courts enjoy some degree of independence, they may advance the group's cause even when political actors and the general public remain relatively

119 Binderkrantz, Christiansen & Pedersen 2014; Binderkrantz & Krøyer 2012; Maloney, Jordan & McLaughlin 1994.

120 Timmermans e.a. 2019, p. 309-310.

121 Hofmann & Naurin 2020.

122 Binderkrantz & Krøyer 2012, p. 133.

123 NeJaime 2012, p. 665.

hostile. Ultimately, a single judicial decision, positive or negative, may exert significant influence on the process of social change.¹²⁴

Nadelen zijn dat procederen duur en tijdrovend kan zijn, specifieke juridische expertise vereist is en een belangenorganisatie er minder directe controle op kan uitoefenen, waardoor een verloren of negatief uitgekaste rechtszaak voor flinke *backlash* kan zorgen (zie hfdst. 6).

Een arena hoeft niet per se het eindstation te zijn voor de belangenbehartiging. Net zoals media-aandacht geen doel op zich hoeft te zijn, maar kan worden ingezet om politieke belangenafwegingen te beïnvloeden, kan ook een rechtszaak gericht zijn op de politieke implicaties ervan. Een rechtszaak kan functioneren als pressiemiddel, bijvoorbeeld om toch toegang te krijgen tot besprekingen of onderhandelingen of om een bepaald belang hoger op de agenda te krijgen. Het kan bovendien aan de achterban laten zien dat de belangenorganisatie zich daadwerkelijk hard maakt voor een bepaald belang, of eraan bijdragen dat de achterban zich mobiliseert. Dergelijke redenen zouden bijvoorbeeld kunnen verklaren waarom KHN tijdens de coronacrisis besloot te procederen over coronamaatregelen, terwijl vanuit juridisch perspectief duidelijk was dat de rechter niet zou gaan ingrijpen tijdens een nog lopend wetgevingsproces.¹²⁵ Om een belang van 'onbekend' naar 'bekend' te krijgen of om meer gewicht aan een bepaald belang toegekend te krijgen is immers niet altijd noodzakelijk dat een belangenorganisatie een rechtszaak ook daadwerkelijk wint. Ook een verloren rechtszaak of de enkele dreiging met een rechtszaak kan bijvoorbeeld al leiden tot media-aandacht en/of mobilisatie van de achterban, die op haar beurt weer kan leiden tot politieke aandacht.

Vanuit (vooral) rechtssociologisch onderzoek naar de juridische strategieën van belangenorganisaties in het kader van *legal mobilization* wordt veel waarde gehecht aan de LOS. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de ontvankelijkheidsregels, maar ook om de kosten van een procedure, de tijdspanne van een procedure en andere procedurele mogelijkheden en belemmeringen. Een combinatie van de mate van politieke toegang en de mate van juridische toegang kan (mede) verklarend zijn voor de keuze van belangenorganisaties om al dan niet een procedure te starten. Met name in Amerika en in toenemende mate op Europees niveau worden procederende belangenorganisaties onderzocht tegen deze achtergrond.¹²⁶

Met name door Amerikaanse auteurs is bepleit dat procederende belangenorganisaties kunnen bijdragen aan het functioneren van de democratie, in plaats van deze te bedreigen.¹²⁷ In de rechtszaal kunnen belangen worden beschermd die in het politieke proces niet of onvoldoende kunnen worden

124 NeJaime 2012, p. 665.

125 Rb. Den Haag 17 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10092.

126 Zie o.a. Vanhala 2012; Van der Pas 2023; De Fazio 2012.

127 Zie bijv. Graber 1993; Lovell 2003; Zemans 1983.

behartigd (zie hfdst. 6). Ook op Europees niveau gaat de afgelopen decennia steeds meer aandacht uit naar de wijze waarop belangenorganisaties de Europese gerechten en het Europese recht gebruiken om publiek beleid te proberen te beïnvloeden. Zo beschrijft Cichowski hoe een proces van supranationaal procederen gecombineerd met transnationale mobilisatie van belangenbehartigers de weg heeft geplaveid voor de ontwikkeling van en grote institutionele veranderingen met betrekking tot regels en procedures binnen de Europese Unie.¹²⁸ Nu directe toegang tot de Unierechter vaak niet mogelijk is, worden de meeste van deze procedures gevoerd voor de nationale rechter, waarbij wordt gehoopt of zelfs aangedrongen op het stellen van prejudiciële vragen door de nationale rechter aan de Unierechter.¹²⁹ Dergelijke procedures beschouwt Cichowski als een aanvulling of correctie op (gebreken in) het democratische proces:

‘Courts may provide a more responsive institutional form of democracy for the public than do traditional representative organizations. [...] To be clear, litigation and mobilization do not replace the importance of legislative and executive decision-making processes, but instead complement and enhance these equally important modes of democratic governance.’¹³⁰

Voor een goed begrip van het functioneren van de democratie op EU-niveau zou het zelfs noodzakelijk zijn om ook de interactie tussen rechters en samenleving te bestuderen:

‘Together, this study illustrates the importance of moving the debate about democracy and the EU, and even more generally in global governance, away from a discussion that is solely focused on electoral and executive deficiencies to one including the interaction between courts and society.’¹³¹

5.5.3 De maatschappelijke pijler als verklarende én legitimerende factor?

Hierboven is duidelijk geworden dat het functioneren van het politieke proces, en met name dat van de maatschappelijke pijler, een verklaring kan vormen voor waarom belangenorganisaties de gang naar de rechter initiëren. Zo kunnen belangenorganisaties die geen toegang hebben tot het politieke besluitvormingsproces eerder geneigd zijn een procedure te starten dan belangenorganisaties die wel toegang hebben. De vraag is of dit ook normatieve implicaties heeft voor de legitimiteit van het beroepsrecht voor belangenorganisaties. In het Nederlandse juridische debat wordt wel in toenemende mate gewezen

128 Cichowski 2007, p. 5-6.

129 Cichowski 2007, p. 26-27, 34; Bouwen & McCown 2007, p. 426.

130 Cichowski 2007, p. 6.

131 Cichowski 2007, p. 260.

op het belang van toegang van belangenorganisaties tot de rechter om (gedeeltelijk) te kunnen compenseren voor democratische gebreken, maar die hebben dan vooral betrekking op de institutionele pijler van het politieke proces (zie hfdst. 4). Vanuit sociaalwetenschappelijk perspectief zou een soortgelijke redenering kunnen worden gevolgd met betrekking tot de maatschappelijke pijler van het politieke proces. Dat de toegang van belangenorganisaties tot het politieke proces ongelijk is en daarbij bovendien sprake blijkt te zijn van een bias leidt tot het risico dat niet alle betrokken belangen in het besluitvormingsproces daadwerkelijk vertegenwoordigd zijn, met het risico op onevenwichtige besluitvorming tot gevolg. Dat kan naast een verklaring voor het fenomeen van procederende belangenorganisaties ook een potentiële legitimatie vormen voor het bestaan van hun beroepsrecht.

Het kan bovendien de vraag oproepen of dat beroepsrecht wel goed is vormgegeven, nu de bias in het politieke proces en de bias in het juridische proces deels blijken te overlappen. Waar bedrijfsbelangen vaak goed vertegenwoordigd blijken in het politieke proces kunnen bedrijven zich ook relatief gemakkelijk toegang verschaffen tot de rechter. Het gaat hierbij immers vaak om de eigen belangen van bedrijven, waardoor zij voor hun belanghebbendheid niet afhankelijk zijn van het beroepsrecht voor belangenorganisaties in de zin van artikel 1:2, *derde* lid, Awb, maar als 'klassieke belanghebbende' kunnen procederen op basis van artikel 1:2, *eerste* lid, Awb. Belangenorganisaties die opkomen voor ideële en/of kwetsbare belangen blijken daarentegen moeilijker of geen toegang te hebben tot het politieke proces en ervaren ook de meeste procedurele valkuilen in het juridische proces. Vanuit sociaalwetenschappelijk perspectief kunnen daarom vraagtekens worden gezet bij de inclusiviteit en representativiteit van het rechtssysteem met betrekking tot de toegang van belangenorganisaties tot de rechter.

5.6 REPRESENTATIVITEIT¹³²

Waar het in de sociaalwetenschappelijke literatuur over belangenorganisaties vooral gaat over representativiteit op systeemniveau, speelt de representativiteitskwestie in het juridische debat vooral op het niveau van één belangenorganisatie. Zo wordt in de bestuursrechtelijke literatuur gepleit voor invoering van een representativiteitsvereiste en kent het burgerlijk recht sinds 2020 een representativiteitsvereiste voor belangenorganisaties, waarbij het de vraag is hoe deze ten aanzien van verschillende soorten belangen precies moet worden toegepast. Representativiteit wordt daarbij vaak beschouwd als (een) voorwaarde voor legitimiteit. Want wie is Urgenda eigenlijk om op te komen voor het

132 Voor deze paragraaf is gebruikgemaakt van teksten uit Stolk 2020.

belang van *alle* Nederlanders?¹³³ Hoe valt te rechtvaardigen dat Bureau Clara Wichmann procedeert over het passief kiesrecht van SGP-vrouwen,¹³⁴ terwijl 'de SGP-vrouw' daar naar verluidt niet op zat te wachten?¹³⁵ En wie worden door welke agrarische organisatie vertegenwoordigd in de stikstofcrisis?¹³⁶ Tegelijkertijd blijft in het juridische debat nog onduidelijk wat precies wordt verstaan onder representativiteit en hoe representativiteit precies bijdraagt aan legitimiteit. Om daar meer grip op te krijgen, wordt in deze paragraaf gekeken naar de sociaalwetenschappelijke literatuur over het concept representativiteit. Met name het denken over representativiteit binnen de representatieve democratie vanuit de politieke theorie en politieke filosofie kan het juridische debat over de representativiteit van procederende belangenorganisaties van een meer theoretische onderbouwing voorzien.

De bekende auteur Pitkin definieert representatie als het op een bepaalde manier aanwezig maken van iets wat letterlijk of in feite niet aanwezig is.¹³⁷ Wat het concept zo complex maakt, is het ontbreken van een eenduidig beoordelingskader: de definitie is zo allesomvattend dat het talrijke verschillende en vaak onverenigbare implicaties en veronderstellingen kan omvatten.¹³⁸ Daarmee zijn invulling en beoordeling van representativiteit vooral afhankelijk van de visie van de beoordelaar.¹³⁹ Pitkin onderscheidt in haar onderzoek naar de representatieve democratie verschillende visies op representativiteit, waarvan met name formele representativiteit, beschrijvende en materiële representativiteit relevant zijn voor procederende belangenorganisaties.¹⁴⁰

5.6.1 Formele representativiteit

Bij formele representativiteit wordt veel waarde gehecht aan procedures die representatie autoriseren of daar verantwoording over laten afleggen (zoals verkiezingen).¹⁴¹ De meeste in de bestuursrechtelijke literatuur voorgestelde representativiteitsvereisten geven blijk van een formele visie op representativiteit (zie hfdst. 4). Het gaat dan vooral om vereisten die zien op lidmaatschap

133 De klimaatzaak leidde tot Kamervragen over invoering van een representativiteitsvereiste: *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, nr. 2971.

134 HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549; ABRvS 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9493.

135 De Blois 2011, p. 161.

136 Zie bijv. E. Hakkenes, 'Weerstand van alle kanten tegen nieuwe stikstofaankpak', *Trouw* 24 april 2020.

137 Pitkin 1967, p. 8.

138 Pitkin 1967.

139 Pitkin 1967, p. 9.

140 Pitkin onderscheidt hiernaast nog symbolische representativiteit, waarbij de focus ligt op redenen waarom iemand een bepaald persoon als zijn vertegenwoordiger accepteert, op overtuigingen die niet *per se* rationeel hoeven te zijn en het behagen van de achterban.

141 Pitkin 1967, p. 38-39.

(of varianten daarop) en autorisatie- of verantwoordingsmechanismen. Het voordeel van formele representativiteit is dat het doorgaans relatief makkelijk en objectief toetsbaar is: heeft een belangenorganisatie een X aantal leden of is procedure Y gevolgd? Het nadeel is dat een dergelijk criterium materieel geen bewijs vormt voor representativiteit, maar 'slechts' een indicator. Door de focus op formele criteria is niet belangrijk wie de vertegenwoordiger is, wat hij doet of hoe hij vertegenwoordigt, maar 'enkel' of hij aan formele criteria voldoet. Dat is nog niet zo problematisch bij verkiezingen als procedure om de volksvertegenwoordiging te kiezen, omdat deze procedure goed is doordacht, theoretisch is onderbouwd en is voorzien van allerlei waarborgen. Voor vereisten die zien op lidmaatschap of interne (democratische) organisatiestructuur van belangenorganisaties is dat echter vaak minder het geval.

5.6.1.1 *Lidmaatschap als indicator voor representativiteit*

In de bestuursrechtelijke voorstellen voor een representativiteitsvereiste speelt lidmaatschap een grote rol (zie hfdst. 4). Daarbij wordt doorgaans een vrij strikte interpretatie van lidmaatschap gehanteerd: er wordt gekeken hoeveel (betalende) personen formeel lid zijn van een belangenorganisatie. Een – in de bestuursrechtelijke literatuur wel erkend – bezwaar tegen lidmaatschap als criterium is dat dit stichtingen uitsluit. In tegenstelling tot verenigingen hebben stichtingen immers geen leden (met bijbehorende lidmaatschapsrechten). Juridisch betekent dit dat binnen verenigingen meer controle bestaat, omdat de leden stemrecht hebben in de ledenvergadering en gezamenlijk controle uitoefenen op het bestuur. In een stichting is dit niet het geval.¹⁴² Mede daarom is er wel voor gepleit om naast lidmaatschap in strikte zin ook te kijken naar sympathisantensubstraat (bijvoorbeeld een overzicht van donateurs).¹⁴³

Een tweede probleem met lidmaatschap als criterium is dat lidmaatschap een vertegenwoordiger niet altijd inhoudelijk autoriseert. Zo kunnen mensen lid worden van organisaties zonder veel van de organisatie af te weten, omdat de investering in tijd en geld doorgaans gering is. Als mensen eenmaal lid zijn van een belangenorganisatie, blijken zij op basis van hun ervaringen en wat hun het oplevert (*experiential research*) te besluiten of zij hun lidmaatschap willen behouden.¹⁴⁴ Rothenberg ontdekte bijvoorbeeld dat mensen die al lange tijd lid zijn van een belangenorganisatie vaak meer kennis hebben over de belangenorganisatie en haar doelen dan nieuwe leden.¹⁴⁵ Een andere reden waarom lidmaatschap niet altijd een vertegenwoordiger inhoudelijk autoriseert

142 Al hebben in de praktijk grotere stichtingen daarom vaak een Raad van Toezicht of een Raad van Commissarissen ingesteld.

143 Zie bijv. Schlössels 2002, p. 107, 121.

144 Rothenberg 1992, p. 23.

145 Rothenberg 1992.

kan zijn gelegen in de reden van het lidmaatschap. Wie bijvoorbeeld lid wordt van de ANWB om gebruik te kunnen maken van de wegenwachtsservice hoeft zich niet automatisch te identificeren met de autobelangen die de ANWB in het politieke proces behartigt. Dit lijkt misschien een uitzondering, maar in de praktijk bieden meer organisaties bepaalde voordelen aan leden, zoals boekjes met natuurwandelingen (bij een milieuvereniging), fietsroutes of gezamenlijke fietstochten (bij een fietsvereniging) en 'gratis' juridisch advies (bij een vakbond). Lidmaatschap zal dus vaak, maar niet altijd gelijkstaan aan het onderschrijven van de uitgangspunten van een belangenorganisatie.

Een derde probleem met lidmaatschap betreft het aantal waarnaar moet worden gestreefd. Het (impliciete) idee lijkt dat naarmate dit aantal hoger ligt, de belangenorganisatie representatiever zal zijn, wat bijdraagt aan haar legitimatie. In de bestuursrechtelijke literatuur zijn zelfs voorstellen gedaan voor absolute aantallen, geïnspireerd door het Duitse ontvankelijkheidsvereiste van 50.000 leden voor een nationaal opererende belangenorganisatie. Waar dit aantal misschien logisch kan zijn voor milieuorganisaties, geldt dat zeker niet voor bijvoorbeeld een organisatie die opkomt voor de mensenrechten van de circa 5.000 Roma en Sinti in Nederland. Dat zou wel kunnen worden ondervangen door in plaats van absolute aantallen een relatief aantal ten opzichte van de gehele achterban te vereisen, maar zeker bij diffuse en meer algemene belangen kan het lastig zijn om de omvang van de achterban te bepalen (zoals de toepassing van en discussie rondom het representativiteitsvereiste in het burgerlijk recht illustreert, par. 3.4.7).

Ook de betekenis van lidmaatschap zelf staat onder druk. Zo hebben politieke partijen, maar ook bijvoorbeeld vakbonden te maken met afnemend lidmaatschap. Binnen de sociaalwetenschappelijke literatuur wordt lidmaatschap (mede daarom) vaak breder gezien, alhoewel daarbinnen ook weer gradaties bestaan.¹⁴⁶ Zo is het voor sommigen voldoende om tot een bepaalde sociale of etnische groep binnen de samenleving te behoren. In dat geval is bijvoorbeeld iedere vrouw 'lid' van een vrouwenbeweging. Vaker wordt echter inzet in de vorm van tijd en/of geld vereist als noodzakelijke voorwaarde om te kunnen spreken van lidmaatschap van een belangenorganisatie. Deze definitie maakt lidmaatschap in ieder geval beter meetbaar, en ook meer van toepassing op stichtingen. Donateurs en vrijwilligers vallen dan ook onder de definitie van 'leden'. Een andere gehanteerde definitie vereist gevoelens van solidariteit of psychologische *commitment*. In dat geval wordt iemand die vindt dat Urgenda een goede stichting is die opkomt voor de zeer belangrijke waarde van een goed klimaat, beschouwd als 'lid' van de stichting Urgenda.

Kortom, in de huidige samenleving kan het voor een zinvolle invulling van lidmaatschap nodig zijn om het perspectief te verbreden van lidmaatschap in strikte zin naar bijvoorbeeld ook *crowdfunding*, *likes* op sociale media en

146 Baumgartner & Leech 1998, p. 30-31.

gevoel van verwantschap met de doelstellingen van een belangenorganisatie.¹⁴⁷ Met betrekking tot procederende belangenorganisaties geldt dat *crowdfunding* in opkomst is: zo kon men zonder lidmaatschap van Milieudefensie via *crowdfunding* de luchtkwaliteitsrechtszaken mede mogelijk maken.¹⁴⁸ Steeds meer belangenorganisaties maken inmiddels gebruik van de mogelijkheden tot *crowdfunding* en er zijn zelfs websites die *crowdfunders* en rechtszaken samenbrengen.¹⁴⁹ Op de website crowdsuing.nl kunnen mensen bijvoorbeeld rechtszaken *crowdfunderen* 'die voor iedereen van belang zijn of die een grote groep mensen treffen. Uitgesloten zijn individuele kwesties [...]. Het moet dus gaan om een algemeen belang'.¹⁵⁰ Uit gegevens van CrowdfundingCijfers blijkt dat in 2020 € 200.000 werd opgehaald voor 15 rechtszaken en dat in de eerste tien maanden van 2021 al € 600.000 voor 30 rechtszaken binnen was. CrowdfundingCijfers constateert dat de opkomst van *crowdfunding* vooral door de klimaatzaak van Urgenda is geïnspireerd. Daarbij is een verschuiving zichtbaar van *crowdfunding* van individuele procedures naar procedures met een bovenindividuele, maatschappelijke insteek:

'Nu gaat het over grotere thema's tegenover de overheid. [...] De meest voorkomende onderwerpen van deze acties zijn klimaat en corona, en dan specifiek de coronamaatregelen. En dan niet alleen tegenstanders, maar ook voorstanders.'¹⁵¹

Nu de samenleving steeds meer gedigitaliseerd is, minder fysiek geld wordt ingezameld en mensen bovendien steeds minder vaak duurzaam lid zijn van een belangenorganisatie, blijkt *crowdfunding* in opkomst als manier om steun te betuigen aan een bepaald doel. *Crowdfunding* wordt bovendien genoemd als manier om (financiële) drempels voor de gang naar de rechter weg te halen: 'Op deze manier kan een onderstroom in de maatschappij zijn stem laten horen'.¹⁵²

5.6.1.2 Interne organisatiestructuur als indicator voor representativiteit

Een veelgenoemd bezwaar tegen een (breed) beroepsrecht van belangenorganisaties is het zogenoemde legitimatiedeficit, waarmee wordt bedoeld dat (veel) belangenorganisaties geen democratische organisatiestructuur kennen (hfdst. 4).

147 Baumgartner & Leech 1998, p. 30-31.

148 milieudefensie.nl/actueel/milieudefensie-in-hoger-beroep-voor-gezonde-lucht.

149 Zie bijv. crowdsuing.nl; legalcrowd.eu; claimshare.com.

150 'Crowdsuing: rechtszaken bekostigen via crowdfunding', *Mr. Online* (mr-online.nl/crowdsuing-rechtszaken-bekostigen-via-crowdfunding/).

151 Interview met Gijsbert Koren van CrowdfundingCijfers, rtl nieuws.nl/editie/nl/artikel/5263098/crowdfunding-rechtszaken-populair-wim-van-dijk-psycholoog.

152 Interview met Gijsbert Koren van CrowdfundingCijfers, rtl nieuws.nl/editie/nl/artikel/5263098/crowdfunding-rechtszaken-populair-wim-van-dijk-psycholoog.

De aanname dat het met het democratisch gehalte van belangenorganisaties doorgaans slecht is gesteld, wordt vanuit sociaalwetenschappelijk onderzoek bevestigd: de interne democratie van belangenorganisaties is doorgaans aanmerkelijk slechter geregeld dan binnen de politieke democratie.¹⁵³ Deze empirische constatering wordt theoretisch onderbouwd door Michels, die met zijn *iron law of oligarchy* stelt dat (duurzame) interne democratie binnen groepen nagenoeg onmogelijk is.¹⁵⁴ Hoewel de theorie nauw wordt geassocieerd met de werking van politieke partijen, bepleit Michels dat uiteindelijk alle complexe organisaties zullen worden geleid door een kleine groep personen, die de machtsstructuren binnen de organisatie volledig of grotendeels zullen domineren. Dit is ook het geval als de organisatie in het begin wel democratisch wordt vormgegeven. Ten aanzien van politieke partijen meent Dahl dat verkiezingen kunnen compenseren voor deze machtsdominantie, maar sociologisch onderzoek laat zien dat belangenorganisaties zelden vrije, eerlijke en competitieve verkiezingen kennen.¹⁵⁵

Hoewel formele democratische structuren misschien ontbreken, kan de noodzaak tot het voortbestaan van de belangenorganisatie wel dwingen tot representatieve besluitvorming. Als een leider van een belangenorganisatie immers een kant opgaat waar de leden zich niet in kunnen vinden, dan zullen zij simpelweg besluiten het lidmaatschap van de belangenorganisatie op te zeggen, geen geld meer te doneren of geen tijd meer in de organisatie te steken. Deze benadering is tegelijkertijd bekritiseerd, omdat (in Amerika)¹⁵⁶ slechts 5% (of minder) van de leden meer betrokkenheid toont dan enkel het betalen van de lidmaatschapsgelden. Belangenorganisaties zijn sterk afhankelijk van de activiteiten en (financiële) steun van deze 5% 'activisten'. Daarom is wel bepleit dat 'there is more internal democracy from the standpoint of group activists than from the average contributor or member'.¹⁵⁷ Dit laat zien dat lidmaatschap op zichzelf niet volledig kan worden beschouwd als een mechanisme voor autorisatie vooraf dan wel voor verantwoording achteraf.¹⁵⁸

Dat een interne democratische organisatiestructuur geen garantie is voor representatieve besluitvorming kan worden geïllustreerd door vakbond FNV. Zo is in de media veel kritiek geuit op de rol van het ledenparlement, die de sleutel tot een zwaarbevochten pensioenakkoord in handen had. Kabinet en werkgevers stonden achter het pensioenakkoord, maar FNV's ledenparlement

153 Berry & Wilcox 2018; Blokland 2005, p. 123; Truman 1951.

154 Michels 1962; zie voor een overzicht van kritieken en nuances Leach 2005.

155 Dahl 1961, p. 102; zie Berry & Wilcox 2018, p. 69-71 voor manieren waarop belangenorganisaties kunnen proberen een democratischer besluitvormingsproces te hebben, zoals het afnemen van polls of het mogelijk maken van ledenparticipatie.

156 Maar gezien Amerikanen meer dan Europeanen (en dus Nederlanders) participeren in belangenorganisaties, is er geen reden om aan te nemen dat dit percentage hoger zou liggen voor Nederlandse belangenorganisaties.

157 McFarland 2010, p. 55-56.

158 Vgl. Pitkin 1967, p. 38-39.

bleek erg kritisch. Daarbij rees de vraag wie er dan eigenlijk in het ledenparlement zitten. Vakbondshistoricus en hoogleraar arbeidsrecht De Beer merkt op dat hij zelf ook 'opmerkelijk weinig' weet van de samenstelling ervan.¹⁵⁹ Het *AD* schreef erover: 'Tegenover de zeventien zetels die de afdeling Senioren (65-plussers) in het ledenparlement bezet, staat er ééntje voor FNV Jong. Ook de zelfstandigen moeten het doen met één zetel. Een schamele oogst voor de 1.237.700 zzp'ers die Nederland telt.'¹⁶⁰ Maar bijvoorbeeld hoe oud deze parlementsleden zijn, wil FNV niet vertellen: op de website staan enkel naam, pasfoto en sector. Volgens hoogleraar arbeidsmarkt Wiltthagen zullen weinig vakbondsleden hun vertegenwoordiger kennen: 'Alleen ervaren, zeer actieve kaderleden stellen zich kandidaat voor het ledenparlement. En alleen actieve leden stemmen. Zo krijg je een oververtegenwoordiging van oudere mensen die er belang bij hebben om het pensioenstelsel te houden zoals het is.'¹⁶¹ Dit voorbeeld betekent niet dat de interne organisatiestructuur irrelevant is, maar wel dat het net als andere formele criteria voor representativiteit het risico met zich meebrengt van schijnzekerheid.

5.6.2 Beschrijvende representativiteit

Bij beschrijvende representativiteit dient de vertegenwoordiger een afspiegeling te vormen van de groep die hij vertegenwoordigt.¹⁶² Vanuit dit perspectief is bijvoorbeeld problematisch dat het parlement wordt gedomineerd door hoger opgeleiden, terwijl dit percentage in de samenleving veel lager ligt. Beschrijvende representatie is lastig terug te vinden in de Nederlandse juridische literatuur, maar zal impliciet waarschijnlijk wel een rol spelen in het legitimiteitsdebat. Denk bijvoorbeeld aan de kritiek op het proefprocessenfonds Clara Wichmann, die (als onderdeel van een coalitie van mensenrechtenorganisaties) opkwam voor het belang van SGP-vrouwen, zonder dat zij een SGP-vrouw bereid kon vinden de zaak te voeren.¹⁶³

Binnen de Amerikaanse *class action* neemt beschrijvende representatie een explicietere en prominentere rol in (zie hfdst. 6). Daar moet de *class representative* zelf onderdeel uitmaken van de *class*. Het idee dat de *class representative*

159 A. van Dongen, 'Deze club van vakbondsveteranen beslist over jouw oude dag', *AD* 8 juni 2019.

160 A. van Dongen, 'Deze club van vakbondsveteranen beslist over jouw oude dag', *AD* 8 juni 2019.

161 A. van Dongen, 'Deze club van vakbondsveteranen beslist over jouw oude dag', *AD* 8 juni 2019.

162 Pitkin 1967, p. 61; vgl. Ankersmit 1987, p. 363 die ook wel spreekt van de 'mimetische representatietheorie'.

163 Overigens bleken er wel degelijk SGP-vrouwen te zijn die de zaak ondersteunden, maar die vanwege de gevoeligheid van de zaak niet het gezicht ervan wilden zijn. Zie bijv. Loenen 2010, par. 2.

daarmee automatisch in het belang zal handelen van de groep tot wie hij zelf behoort en bovendien over de relevante informatie over die groep beschikt, zijn twee van de kerneigenschappen die Pitkin toekent aan beschrijvende representativiteit. Als Clara Wichmann inderdaad geen SGP-vrouw bereid kon vinden om een zaak te voeren over het beleid van de SGP om vrouwen niet verkiesbaar te stellen, was een dergelijke zaak in Amerika dus hoogstwaarschijnlijk niet mogelijk geweest. Tegelijkertijd is de vraag in hoeverre Clara Wichmann de belangen van SGP-vrouwen behartigde of in meer algemene zin het fundamentele grondrecht op gelijke behandeling voor alle vrouwen binnen de samenleving. Naarmate meer sprake is van de behartiging van een algemeen of ideëel belang lijkt beschrijvende representativiteit als criterium minder voor de hand te liggen, omdat de achterban dan minder aanwijsbaar en definieerbaar is.

5.6.3 Materiële representativiteit

Formele en beschrijvende criteria voor representativiteit hebben als voordeel dat zij vaak objectief en makkelijk meetbaar zijn, maar als nadeel dat zij 'slechts' indicatoren voor representativiteit vormen en geen garantie bieden dat een belangenorganisatie daadwerkelijk representatief is en als zodanig handelt. Dat laatste noemt Pitkin materiële representativiteit.¹⁶⁴ Hierbij gaat het om een inhoudelijke beoordeling of een vertegenwoordiger door zijn handelen daadwerkelijk een bepaalde groep of waarde vertegenwoordigt.¹⁶⁵ Zeker nu in de regel een met voldoende waarborgen omklede procedure voor autorisatie vooraf of verantwoording achteraf bij belangenorganisaties ontbreekt (zie hierboven), is materiële representativiteit van belang bij procederende belangenorganisaties.¹⁶⁶ Een materiële representativiteitsbeoordeling op basis van het handelen van een belangenorganisatie biedt meer garantie dat *daadwerkelijk* sprake is van representativiteit, maar heeft als nadeel dat de toets bij gebrek aan eenduidige criteria lastiger en subjectiever is. Wat belangenorganisaties representatief maakt, moet worden gevonden in hun handelen en in de relatie tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde. De vertegenwoordigden kunnen leden of donateurs zijn, maar ook sympathisanten of zelfs onbewuste 'leden' van een bredere achterban of beweging. Aan de beoordeling van materiële representativiteit ligt een spanning ten grondslag die Pitkin de 'mandaat-onafhankelijkheidscontroversie' noemt.¹⁶⁷

De mandaat-onafhankelijkheidscontroversie betreft de spanning tussen enerzijds het idee dat vertegenwoordigers moeten handelen op basis van de

164 Pitkin 1967, p. 112.

165 Pitkin 1967, p. 112 e.v.

166 Pitkin 1967, p. 116.

167 Pitkin 1967, p. 144 e.v.

directe wensen van de achterban ('mandaat') en anderzijds het idee dat vertegenwoordigers vanuit een zekere afstand tot de achterban zelf invulling mogen geven aan hun taak als vertegenwoordiger, bijvoorbeeld vanuit specifieke expertise ('onafhankelijkheid'). Eisen die zien op de mogelijkheid tot input vanuit leden en de wijze waarop belangenorganisaties hiermee dienen om te gaan komen voort uit het idee dat de vertegenwoordiger naar de wensen van de achterban moet luisteren (mandaat). Aan de andere kant van het spectrum staan eisen die zien op ervaring, kennis en deskundigheid van de belangenorganisatie. Deze hangen vaak samen met het idee dat de belangenorganisatie daardoor inhoudelijk beter in staat is om een zaak te bepleiten dan de achterban (onafhankelijkheid). Of representativiteit op basis van mandaat of onafhankelijkheid moet plaatsvinden, is uiteindelijk een normatieve vraag waarbij het antwoord afhankelijk is van de rol die belangenorganisaties in het juridische proces dienen te vervullen.

De representativiteitsvoorstellen in de Nederlandse bestuursrechtelijke literatuur lijken voornamelijk gebaseerd op mandaat, oftewel het idee dat een belangenorganisatie moet handelen op basis van de directe wensen van de achterban. De achterban (of dat nu leden, donateurs of sympathisanten zijn) krijgt immers een prominente plek binnen de voorgestelde criteria. Dat is niet vreemd, want 'mandaat' is intuïtief de minst omstreden vorm van representatie. Zeker voor juristen is het logisch om op mandaat te focussen. Dit past het meest bij het procesrechtelijke uitgangspunt dat alleen de eigen belangen een procesingang kunnen bieden bij de rechter. Dat een belangenorganisatie mag opkomen voor de belangen van groepen in de samenleving of zelfs de samenleving als geheel zou vanuit dat perspectief enkel rechtvaardig kunnen zijn als duidelijk blijkt dat die groepen hier ook achter staan.

Deze focus op 'mandaat' is overigens ook duidelijk te herkennen in de Amerikaanse literatuur over representativiteit bij *class actions* (zie hierover uitvoerig hfdst. 6). Een belangrijke denker op dat gebied is de Amerikaanse rechtsfilosoof Luban, die weliswaar de voorkeur geeft aan mandaat, maar laat zien dat in sommige gevallen afstemming met de achterban simpelweg geen optie is. In dat soort gevallen mag de vertegenwoordiger volgens Luban de absoluut noodzakelijke afwegingen op onafhankelijke basis maken. Dat betekent dat naarmate een groep groter, wijdverspreider en minder gemobiliseerd is, steeds meer keuzevrijheid van de groep naar de belangenorganisatie mag worden overgeheveld, simpelweg omdat het onmogelijk is om in die situatie te voldoen aan het ideaalbeeld van mandaat.¹⁶⁸

Pitkin gaat echter een stap verder dan Luban en bepleit dat de mandaat-onafhankelijkheidscontroversie niet in het voordeel van mandaat moet worden beslecht, maar ergens in het midden tussen mandaat en onafhankelijkheid. Voor Pitkin vormt onafhankelijkheid niet slechts een substituut voor situaties

168 Luban 1988, p. 353.

waarin mandaat niet mogelijk is.¹⁶⁹ Zelfs binnen de representatieve democratie wordt erkend dat een bekwame vertegenwoordiger (juist) ook in staat moet zijn om meer onafhankelijke afwegingen te maken, bijvoorbeeld gebaseerd op expertise. Ruimte voor onafhankelijke afwegingen en keuzes van vertegenwoordigers kan kortom ook een inherente waarde hebben, los van situaties waarin mandaat praktisch onmogelijk is. Dat lijkt zeker met betrekking tot belangenorganisaties belangrijk, nu zij vaak meer expertise en middelen hebben dan de individuele leden van de achterban. In hoeverre in een bepaalde situatie aan representativiteit op basis van onafhankelijkheid zelfstandige waarde moet worden toegekend, is volgens Pitkin afhankelijk van verschillende factoren. Met betrekking tot belangenorganisaties is met name relevant in hoeverre het belang waarvoor zij opkomen los van de achterban kan worden vastgesteld en wie het meest geschikt is om het belang te behartigen.

5.6.3.1 In hoeverre is het belang los van de achterban vast te stellen?

De eerste factor betreft de vraag in hoeverre het belang los van de achterban valt vast te stellen. Dat noemt Pitkin ook wel het onderscheid tussen belangen die subjectief en objectief bepaalbaar zijn. Hierbij is sprake van een gradueel onderscheid, tussen wat Pitkin *wishes* en *welfare* noemt.¹⁷⁰ Bij *wishes* gaat het om de subjectieve, directe preferenties van de achterban: wat willen zij precies op dit moment? Aangezien de vaststelling hiervan input vanuit de achterban vereist, liggen criteria gebaseerd op mandaat voor de hand. Bij *welfare* gaat het om de langetermijnbelangen van de achterban: wat is goed voor hen? Het antwoord op deze vraag kan (tot op zekere hoogte) ook los van de directe inbreng van de achterban worden bepaald. Daar passen criteria bij die minder op de achterban focussen en meer op de eigenschappen van een belangenorganisatie die een onafhankelijke afweging mogelijk maken, zoals expertise, ervaring en transparantie.

Het is ook mogelijk dat de achterban geen interesse heeft in betrokkenheid bij iedere keuze die een belangenorganisatie maakt, net zoals de gemiddelde kiezer waarschijnlijk niet graag zou worden geraadpleegd bij ieder besluit dat een politicus moet nemen. In dat geval kunnen vertrouwen op de (kern)waarde en/of de expertise van de belangenorganisatie kan de basis voor representativiteit vormen. Mansbridge noemt dit 'gyroscopische representatie': belangenvertegenwoordiging waarbij de vertegenwoordiger als een gyroscoop rondom zijn eigen as (kernwaarde) draait, maar daarbij zijn eigen richting bepaalt.¹⁷¹ In dat geval liggen criteria die betrekking hebben op transparantie (over waardebeoordeling, strategie en werkwijze) en in- en uittreding van leden voor de hand.

169 Pitkin 1967; voor een vergelijkbaar betoog Mansbridge 2003, p. 515-528.

170 Pitkin 1967, p. 145, 166, 198-199.

171 Mansbridge 2003.

5.6.3.2 *Wie is meer geschikt om het belang te behartigen?*

De tweede factor betreft relatieve geschiktheid.¹⁷² Naarmate een belangenorganisatie meer kennis, ervaring, tijd of middelen heeft dan degenen die zij representeert, kan dit een meer onafhankelijke positie van de belangenorganisatie rechtvaardigen dan wanneer de achterban qua capaciteit relatief gelijk is aan de belangenorganisatie. Dit argument ligt impliciet ten grondslag aan het in het juridische debat verwoorde pleidooi voor een ruim beroepsrecht voor belangenorganisaties bij besluiten met een complexe technologische achtergrond.¹⁷³ Van een individu kan immers minder worden verwacht dan van een belangenorganisatie als het gaat om het begrijpen van algoritmes die ten grondslag liggen aan een bepaald besluit. Een vergelijkbare benadering ligt ten grondslag aan het argument dat belangenorganisaties vaak meer zicht hebben op structurele problemen in de uitvoeringspraktijk dan een individu. Belangenorganisaties volgen de voor hun relevante dossiers vaak nauwgezet en gedurende lange tijd. Zeker voor zwakkere groepen binnen de samenleving geldt vaak dat zij minder of niet gemobiliseerd zijn, waardoor belangenorganisaties mogelijk beter in staat zijn om hun stem effectief te laten horen.¹⁷⁴ Aangezien in dergelijke gevallen de capaciteit van belangenorganisaties de basis vormt voor de representatie, is het logisch om criteria te stellen die zien op deze ervaring, deskundigheid of middelen. Naarmate de belangenorganisatie een gelijk(waardig)ere positie heeft met de achterban en weinig aanleiding bestaat om te denken dat de belangenorganisatie 'het beter weet', kunnen de bij mandaat behorende criteria zinniger zijn.

5.6.4 Expertise als voorwaarde voor representativiteit?

Bij zowel de vraag of het belang los van de achterban is vast te stellen als de vraag wie meer geschikt is om het desbetreffende belang te behartigen, kan expertise een belangrijke rol spelen. In de bestuursrechtelijke literatuur wordt de expertise van belangenorganisaties steeds vaker genoemd als bron van legitimatie voor (uitbreiding van) het beroepsrecht van belangenorganisaties. Expertise wordt in het civielrechtelijke representativiteitsvereiste expliciet genoemd en ook in de bestuursrechtelijke voorstellen voor een representativiteitsvereiste wordt er aandacht aan besteed (zie hfdst. 4). Voor de invulling ervan worden meestal indicatoren genoemd, zoals hoe lang de organisatie al bestaat en of zij vaker (en met succes) dergelijke procedures heeft gevoerd. Een daadwerkelijk inhoudelijke beoordeling van de expertise staat meestal

¹⁷² Pitkin 1967, p. 211.

¹⁷³ Zie bijv. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2016, p. 13; Van der Sloot & Van Schendel 2020, p. 10.

¹⁷⁴ Zie bijv. Chen & Cummings 2013.

niet in dit rijtje, waarschijnlijk omdat het lastig te toetsen valt, maar ook omdat (zeker in de bestuursrechtelijke literatuur) vaak verondersteld wordt dat belangenorganisaties deskundig zijn op hun terrein.

Vanuit de sociale wetenschap wordt uitvoeriger aandacht besteed aan de expertise, deskundigheid en ervaring van belangenorganisaties. De informatie waarover een belangenorganisatie beschikt wordt daarbij beschouwd als een *access good* ofwel een valuta die een belangenorganisatie heeft om toegang te kunnen krijgen tot het politieke proces.¹⁷⁵ Doorgaans beschikken politici en ambtenaren immers niet zelf over alle benodigde kennis, waardoor zij afhankelijk zijn van onder andere belangenorganisaties om hen van de benodigde informatie te voorzien. Daarbij wordt in de sociaalwetenschappelijke literatuur vaak onderscheiden tussen twee typen informatie: politieke en technische informatie.

Bij politieke informatie gaat het om kennis vanuit de samenleving en met name de eigen achterban. Hierbij gaat het niet enkel om leden in strikte zin. Niet alle agrarische bedrijven zijn bijvoorbeeld lid van boerenorganisatie LTO, maar in de onderhandelingen over een stikstofakkoord zegt LTO wel het belang van agrariërs in algemene zin te vertegenwoordigen. In deze rol kan LTO politici voorzien van informatie over wat er speelt onder de achterban, hoe het draagvlak voor bepaalde maatregelen is en wat belangrijk is voor deze groep.¹⁷⁶ In het kader van de EU worden belangenorganisaties die politieke informatie verschaffen zelfs genoemd als compensatie voor het democratisch deficit.¹⁷⁷ In de rechtswetenschap zou een dergelijke redenering kunnen opgaan voor de *amicus curiae*, die de rechter informatie kan verschaffen over de maatschappelijke implicaties van een specifieke rechtszaak (zie hfdst. 2). Voor politici biedt dit een manier om hun electoraat te kunnen bedienen. Het is voor politici immers onmogelijk om de voorkeuren van alle individuele burgers te weten te komen (naast dat niet iedereen zijn stem uitbrengt tijdens verkiezingen geven verkiezingsuitslagen ook geen volledig inzicht in de specifieke wensen van burgers). De voorkeuren van burgers zijn in de woorden van Dahl vaak 'passive, unexpressed, inarticulate, unorganized', terwijl die van belangenorganisaties 'active, specific, articulate, organized' zijn.¹⁷⁸ Belangenorganisaties verschaffen met andere woorden niet alleen gebundelde informatie, maar kunnen deze ook explicieter, meer gestructureerd en beter onderbouwd aanleveren.¹⁷⁹ Blokland noemt belangenorganisaties daarom een compensatie voor een weldadige politieke onverschilligheid van burgers.¹⁸⁰

175 Bouwen & McCown 2007, p. 442-443.

176 Berry & Wilcox 2018, p. 6.

177 Cichowski 2007.

178 Dahl 1950, p. 53.

179 Blokland 2005, p. 65.

180 Blokland 2005, p. 58.

De tweede soort informatie die als *access good* kan kwalificeren is technische informatie. De overheid kan – zeker in de huidige complexe en sterk gereguleerde samenleving – vaak niet zelf beschikken over alle kennis en expertise die soms nodig is voor bepaalde dossiers. Politici moeten besluiten nemen over onderwerpen waar zij soms geen of weinig verstand van hebben.¹⁸¹ Met name de meer gespecialiseerde belangenorganisaties kunnen voor dit gebrek aan expertise aan de kant van politici compenseren. Zo financieren en/of verrichten veel belangenorganisaties onderzoek naar voor hun beleidsterrein relevante onderwerpen en volgen zij vaak al gedurende lange tijd nauwgezet de ontwikkelingen op het beleidsterrein.¹⁸² Belangenorganisaties kunnen bijdragen aan kwalitatief betere wetgeving en signalering dat wetgeving of wijziging noodzakelijk is. Bovendien werken belangenorganisaties vaak samen in coalities, wat voor de overheid bijdraagt aan efficiënte informatievergaring: het verkleint het aantal actoren waar de overheid mee hoeft te communiceren om aan informatie en een zo volledig mogelijk beeld te komen.

Uit het data-rapport van de Comparative Interest Group-Survey Project volgt dat Nederlandse belangenorganisaties onder andere aangeven conferenties met experts of andere *stakeholders* te organiseren (26% in ieder geval eens per drie maanden). 46% van de belangenorganisaties geeft aan onderzoek te verrichten; 24% geeft aan hier veel mee bezig te zijn.¹⁸³ 32% van de belangenorganisaties is mede-financier van onderzoek. Dit onderzoek wordt bij de meeste belangenorganisaties *in-house* uitgevoerd en in iets mindere mate door externen. 36% geeft aan in het afgelopen jaar een onderzoeksrapport of -brochure te hebben gepubliceerd en bijna 20% doet dit minimaal iedere drie maanden. 24% van de betaalde werknemers van belangenorganisaties heeft een achtergrond bij een onderzoeksinstituut of denktank.

Hoewel deze data vooral zien op belangenorganisaties in hun relatie tot de overheid kan een soortgelijke redenering ook worden toegepast op belangenorganisaties in het recht. Als zelfs beleidsmakers vaak niet over de benodigde informatie kunnen beschikken zonder betrokkenheid van belangenorganisaties, dan kunnen de expertise en ervaring van belangenorganisaties ook in rechtszaken een belangrijke rol vervullen. Deze kan tweeledig zijn, namelijk 1) in het 'ondersteunen' van individuen en het bijdragen aan *equality of arms* (ofwel door achter de schermen een individuele rechtszaak te ondersteunen ofwel door zelf te procederen en daarmee indirect bij te dragen aan individuele rechtsbescherming) en 2) door de rechter te voorzien van relevante informatie

181 Blokland 2005, p. 65.

182 Bouwen & McCown 2007.

183 Zie het 'Dutch survey data report' op cigsurvey.eu/data. De Nederlandse enquête is verspreid onder belangenorganisaties op basis van aanwezigheidslijsten bij publieke hoorzittingen van de Tweede Kamer tussen 2012 en 2014, aangevuld met belangenorganisaties in de Pyttersen Almanak, een register voor *civil society organizations* die zowel politiek actieve als inactieve groepen bevat. De *response rate* is 37,8%.

(bijvoorbeeld als *amicus*, maar ook als procespartij). Hierbij moet wel worden meegenomen dat belangenorganisaties in de rechtszaal, net als in het politieke proces, een bepaald (bovenindividueel) belang proberen te behartigen. Dat betekent dat onafhankelijkheid of objectiviteit van de informatie aangeleverd door belangenorganisaties niet mag worden verondersteld. Daarbij is nog wel de vraag of de rechter bij uitstek met dit soort type partijdigheid om kan gaan of dat de rechter de instrumenten mist om het type (maatschappelijke) kwestie waarover belangenorganisaties procederen te kunnen beoordelen.

5.6.5 Naar een zinvolle invulling van representativiteit

Om met betrekking tot belangenorganisaties tot een zinvolle invulling van representativiteit te komen, moet eerst duidelijk zijn waartoe een representativiteitsvereiste zou moeten dienen. Het antwoord op de vraag of en in welke vorm een representativiteitsvereiste wenselijk is, hangt nauw samen met de rol die we belangenorganisaties in het juridische stelsel willen toekennen. Verschillende legitimiteitsopvattingen zullen leiden tot verschillende invullingen van representativiteit. Bovendien laat het sociaalwetenschappelijk onderzoek naar het concept representativiteit zien dat meer differentiatie nodig is in het denken over belangenorganisaties en de aard van hun belangenbehartiging: een *one size fits all*-benadering volstaat niet. Zo zullen vereisten die zien op mandaat (zoals aantal leden en inspraakmogelijkheden) doorgaans meer passen bij collectieve belangenbehartigers en vereisten die zien op onafhankelijkheid (zoals expertise en ervaring) meer bij ideële belangenbehartigers. Toch is dat onderscheid niet absoluut. Voor een echt zinvolle invulling van representativiteit zal ook moeten worden gekeken naar andere factoren dan enkel collectief versus algemeen belang. Dan blijken ook factoren als de mate waarin een belang los van de achterban kan worden vastgesteld en de relatieve capaciteit van de belangenorganisatie ten opzichte van de individuele leden een rol te spelen. In het volgende hoofdstuk zal verder op het concept representativiteit worden ingegaan in de context van *public interest litigation* (hfdst. 6).

5.7 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is onderzocht hoe sociaalwetenschappelijke theoretische en empirische inzichten over de rol van belangenorganisaties in het politieke proces zich verhouden tot uitgangspunten en aannames in het Nederlandse juridische legitimiteitsdebat. Procederende belangenorganisaties betreffen immers geen geïsoleerd juridisch fenomeen, maar moeten (ook) worden begrepen tegen de bredere achtergrond van (bovenindividuele) belangenbehartiging in het politieke proces. Binnen dat politieke proces draait het niet alleen om de institutionele actoren, zoals politieke partijen, ministers en staatssecretarissen

(de institutionele pijler), maar spelen ook belangenorganisaties een belangrijke rol (de maatschappelijke pijler). Zij functioneren als een belangrijke intermediair tussen de samenleving en politiek, door belangen te articuleren, beleidsmakers van informatie te voorzien en ontwikkelingen op hun beleidsterrein kritisch te volgen. Dat belangenorganisaties een belangrijke rol spelen in het politieke proces betekent echter niet dat alle belangenorganisaties gelijke toegang hebben tot politieke en bestuurlijke besluitvormingsprocessen. Zo blijkt uit sociaalwetenschappelijk onderzoek dat belangenorganisaties die opkomen voor gebundelde private (financiële en/of economische) belangen in beginsel makkelijker en duurzamer mobiliseren en meer directe toegang hebben tot politici, ambtenaren en beleidsmakers dan belangenorganisaties die opkomen voor publieke (kwetsbare en/of ideële) belangen. Deze *bias* in de toegang tot het politieke proces kan ertoe leiden dat bepaalde belangen niet vertegenwoordigd zijn en dus ongekennd blijven. Onvolledige belangeninbreng kan het risico met zich meebrengen van onevenwichtige belangenafweging. Nu beleidsmakers voor hun informatiepositie mede afhankelijk zijn van de input van belangenorganisaties, kan dit bovendien gevolgen hebben voor de kwaliteit van de besluitvorming.

In Nederland is ongelijke toegang tot het politieke proces weliswaar één van de kenmerken van het poldermodel, maar ook daar bestaat het risico op onevenwichtige belangeninbreng en dus onevenwichtige belangenafweging. Het poldermodel wordt gekenmerkt door ruime toegang tot politieke en bestuurlijke besluitvormingsprocessen voor geprivilegieerde belangenorganisaties. Deze belangenorganisaties mogen optreden als (geïnstitutionaliseerde) maatschappelijke gesprekspartners van de overheid. Hun ruime toegang wordt geacht gepaard te gaan met een zekere verantwoordelijkheid om niet enkel de belangen van de eigen achterban in strikte zin te behartigen, maar ook oog te hebben voor het bredere algemene belang van de samenleving. De mate waarin het poldermodel bijdraagt aan legitieme besluitvorming, staat echter onder druk door factoren als afnemende representativiteit van de geprivilegieerde belangenorganisaties, de opkomst van nieuwe belangengroepen en gebrekkige transparantie. Deze brengen allemaal het risico met zich mee van ongekennde belangen. Met de opkomst van 'pragmatisch polderen' wordt het poldermodel (ook) ingezet om politieke impasses te doorbreken via het bereiken van maatschappelijk draagvlak in overleg tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld (vaak resulterend in *ad-hoc*akkoorden). Het is dan des te belangrijker dat alle belangen vertegenwoordigd zijn, terwijl door ontwikkelingen als de ontzuiling, de opkomst van de netwerksamenleving en de steeds complexere, toenemend gereguleerde maatschappij steeds meer (sub)groepen bestaan en daardoor op voorhand minder duidelijk is wie de vertegenwoordigers van welke maatschappelijke belangen zijn. Ook hier speelt dus het risico op onevenwichtige belangeninbreng, waarbij ook in Nederland geldt dat private belangenbehartigers bepaalde voordelen hebben ten opzichte

van publieke belangenbehartigers als het gaat om het krijgen van toegang tot het politieke proces.

In de ongelijke toegang tot politieke en bestuurlijke besluitvormingsprocessen kan zowel een verklaring als een mogelijke legitimatie worden gevonden voor belangenorganisaties die de gang naar de rechter initiëren. Belangenorganisaties die niet vertegenwoordigd zijn of zich niet gehoord voelen in het politieke proces, kunnen op zoek gaan naar alternatieve arena's en strategieën voor belangenbehartiging, waaronder (het dreigen met) het voeren van rechtszaken. De toegang van belangenorganisaties tot de rechter kan dan worden beschouwd als een manier om te garanderen dat potentieel ongehoorde of ongekende belangen binnen de representatieve democratie in ieder geval kenbaar kunnen worden gemaakt bij de rechter en daar – indien gerechtvaardigd – rechtsbescherming kunnen krijgen. Op dit moment geldt echter dat het type belang dat binnen het politieke proces het meest moeilijk kan worden behartigd (namelijk ideële en kwetsbare belangen), ook binnen het juridische proces op de meeste drempels stuit (zie hfdst. 2-4).

Naast representativiteit op het niveau van de belangeninbreng als zodanig biedt de sociaalwetenschappelijke literatuur ook inzichten over representativiteit op het niveau van individuele belangenorganisaties. Het denken over de representatieve democratie hangt immers nauw samen met het denken over de representativiteit van groepen. Wie bijvoorbeeld meer naar een directe democratie als ideaal neigt, zal het bijvoorbeeld van belang vinden dat belangenorganisaties precies doen wat (de meerderheid van) hun achterban wil. Wie de essentie van de representatieve democratie vindt in een afspiegeling van de samenleving, zal echter meer waarde hechten aan de samenstelling van het bestuur van een belangenorganisatie en de link tussen het belang waarvoor wordt opgekomen en de achterban/doelgroep. En wie de representatieve democratie waardeert om de zelfstandige afwegingen die politici mogen maken op basis van hun expertise en/of waarden, zal minder problemen hebben met belangenorganisaties die hetzelfde doen. Verschillende legitimiteitsopvattingen zullen dus leiden tot verschillende invulling van representativiteit, ook ten aanzien van procederende belangenorganisaties.

Wat in ieder geval duidelijk is, is dat een zinvolle invulling van representativiteit moet voortvloeien uit de redenen voor toekenning van een beroepsrecht aan belangenorganisaties. Nu daar verschillende redenen voor bestaan en belangenorganisaties kunnen opkomen voor verschillende soorten belangen, volstaat een *one size fits all*-benadering in ieder geval niet. Er is kortom meer differentiatie nodig: zo zullen vereisten die zien op mandaat (zoals aantal leden en inspraakmogelijkheden) doorgaans meer passen bij collectieve belangenbehartigers en vereisten die zien op onafhankelijk (zoals expertise en ervaring) meer bij ideële belangenbehartigers. Voor een echt zinvolle invulling van representativiteit zal ook moeten worden gekeken naar andere factoren dan enkel collectief versus algemeen belang. Dan blijken ook factoren als de mate waarin een belang los van de achterban kan worden vastgesteld en de relatieve

capaciteit van de belangenorganisatie ten opzichte van de individuele leden een rol te spelen.

In dit hoofdstuk zijn politicologische en bestuurskundige benaderingen en inzichten verkend die tot nu toe grotendeels buiten het Nederlandse juridische legitimizeitsdebat zijn gebleven. Nu deze sociaalwetenschappelijke inzichten veronderstellingen in het juridische debat onder druk zetten, nuanceren en aanvullen, dragen zij bij aan de herwaardering van het juridische legitimizeitsdebat in Deel III. In het volgende hoofdstuk wordt echter eerst nog een internationaal (met name rechtssociologisch) perspectief aan het debat toegevoegd, namelijk dat van de rol van belangenorganisaties in *public interest litigation* in de vs.