



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**Ontvankelijkheid. Representativiteitstoets bij ideële stichting.
Verklaring voor recht als opmaat voor een
schadevergoedingsvordering**

Stolk, R.; Gaag, H.W. van der

Citation

Stolk, R., & Gaag, H. W. van der. (2024). Ontvankelijkheid. Representativiteitstoets bij ideële stichting. Verklaring voor recht als opmaat voor een schadevergoedingsvordering. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2024(6), 257-267. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3763830>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3763830>

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

motiveerd en dat de NZa de feiten en belangen onvoldoende zorgvuldig had onderzocht.

5. Wat zijn de gevolgen van dit geconstateerde zorgvuldigheids- en motiveringsgebrek? Het CbB oordeelt dat de nieuwe Beleidsregel prestatiebeschrijvingen voor farmaceutische zorg met de wijziging niet rechtmatig kan worden vastgesteld. Het CbB stelt de Prestatielijst bij de prestatiebeschrijvingsbeschikking farmaceutische zorg buiten werking en bepaalt tegelijkertijd dat de intrekking van de eerdere Prestatielijst bij de prestatiebeschrijvingsbeschikking farmaceutische zorg (TB/REG-22620-01) ongedaan wordt gemaakt. Anders gezegd, die geldt weer gewoon. Het CbB ziet bij wijze van voorlopige voorziening geen andere mogelijkheid dan de NZa op te dragen een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen. Tot die tijd geldt hetzelfde declaratiesysteem als tot 2023.

6. Is dit een terechte voorlopige voorziening van het CbB? Ik meen van wel. Het CbB geeft nauwkeurig aan wat de tekortkomingen zijn van het besluit tot wijziging van de Beleidsregel prestatiebeschrijvingen voor farmaceutische zorg. Die gebreken zijn er in verschillende opzichten. Het CbB beschrijft precies wat de NZa moet wijzigen om een nieuwe Beleidsregel wel rechtmatig te laten zijn. Dat is nog geen eenvoudige opgave, gelet op de kritiek van het CbB.

Totdat er een nieuwe Beleidsregel is, geldt dus nog het tot 2023 bestaande systeem. Dat impliceert voor alle partijen een omslag. Apothekers zullen daar niet verdrietig om zijn. Voor de NZa is dit wel een belangrijke les, ook voor de toekomst: alvorens regels te wijzigen, moet er goed onderzoek worden verricht en dient het aangepaste besluit zorgvuldig te zijn gemotiveerd.

A.C. Hendriks

AB 2024/34

RECHTBANK DEN HAAG

6 september 2023, nr. C-09-637977-HA ZA 22-941
(Mrs. D.R. Glass, J.L.M. Luiten, J.J. Kuipers)
m.nt. R. Stolk & H. van der Gaag*

Art. 3:305a lid 2, lid 5 en lid 6 BW

ECLI:NL:RBDHA:2023:14320

De Stichting Roma, Sinti en Reizigers dient woonwagenebwoners op de wachtlijst te mobiliseren om aannemelijk te maken dat zij over voldoende steun beschikt. De Stichting moet

bij een verklaring voor recht als opmaat voor schadevergoeding aan het strenge ontvankelijkheidsregime van art. 3:305a BW voldoen.

Ten aanzien van Woonwagenebwoners B geldt het volgende. Gezien de definities van de Stichting (zie 2.2) betreft dit alle personen die in Nederland op een woonwagenlocatie wonen buiten de Gemeente of niet (meer) op een woonwagenlocatie wonen in Nederland maar wel de wens hebben naar een woonwagenlocatie terug te keren en waarvan de ouders of (over)grootouders op een woonwagenlocatie hebben gewoond en die (opnieuw) in een woonwagen in de Gemeente willen wonen. Het gaat in potentie om een heel grote groep personen. De rechtbank is van oordeel dat een aantal van slechts 36 steunbetuigingen onvoldoende is om onder de gegeven omstandigheden te voldoen aan het representativiteitsvereiste.

Hetzelfde geldt om de navolgende redenen voor Woonwagenebwoners C. Volgens de Stichting stonden er in 2020 195 personen op de wachtlijst voor een woonwagenstandplaats in de gemeente Den Haag. Het volgt niet uit de stukken hoeveel personen er thans op de wachtlijst staan, maar het ligt niet voor de hand dat deze groep veel groter of kleiner is geworden, zodat de rechtbank er van uitgaat dat de groep Woonwagenebwoners C ongeveer 195 belanghebbenden omvat. Het kan slechts worden vastgesteld dat deze collectieve actie door zes van de 195 belanghebbenden wordt ondersteund. Dat is naar het oordeel van de rechtbank te weinig. Het had, mede gelet op de aard en de beperkte omvang van de groep, op de weg van de Stichting gelegen om Woonwagenebwoners C te mobiliseren, en voor de rechtbank inzichtelijk te maken dat zij binnen deze groep over voldoende steun beschikt. [...]

Naast het feit dat het aan de rechter is om ambtshalve te toetsen of in een concreet geval een uitzondering op de ontvankelijkheidseisen moet gelden, onderkent de wetgever het risico dat een collectieve actie kan worden gebruikt als opmaat voor een (collectieve) schadevergoedingsactie. Anders dan bij vordering I ziet vordering II niet op een algemene kwalificatie van het handelen van de Gemeente. Indien de onder II gevorderde verklaring voor recht wordt toegewezen, staat het onrechtmatig handelen van de Gemeente jegens Woonwagenebwoners A vast, en kunnen de (individuele) Woonwagenebwoners A in beginsel in afzonderlijke (collectieve) vervolgproudures schadevergoeding vorderen. Vordering II vormt daarmee voor Woonwagenebwoners A een eerste en essentiële stap (een opmaat) voor een vordering tot schadevergoeding.

* H. van der Gaag is universitair docent en onderwijs- en onderzoeksmedewerker bij de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

Vonnis in de zaak van:
 Stichting Sinti, Roma en Reizigers, te Den Haag,
 eisende partij, advocaat: mr. T. Hendriks te Amsterdam,
 tegen
 Gemeente Den Haag, te Den Haag, gedaagde partij,
 advocaat: mr. G.A. van der Veen te Rotterdam.

1 De procedure

- 1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:
- de dagvaarding van 8 november 2022 met producties 1 tot en met 12;
 - het tussenvonnis van 4 januari 2023 waarbij een mondelinge behandeling is bevolen;
 - de conclusie ex artikel 1018c lid 5 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) van de Gemeente met producties 1 tot en met 3;
 - de antwoordakte van de Stichting tevens houdende een wijziging van eis met producties 13 tot en met 16;
 - de akte overlegging productie 17 van de Stichting;
 - de akte overlegging productie 18 van de Stichting.
- 1.2. De mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden op 27 juni 2023. In het rechtbankdossier bevinden zich de aantekeningen die de griffier tijdens de zitting heeft gemaakt.
- 1.3. Ten slotte is de datum voor het vonnis bepaald op heden. Het vonnis heeft alleen betrekking op de ontvankelijkheid van de Stichting.

2 Waar gaat de zaak over?

- 2.1. Deze zaak is een zogeheten collectieve actie. Daarin wil de Stichting als belangenbehartiger, samengevat, opkomen tegen het uitsterfbeleid van de Gemeente dat er toe leidt dat er steeds minder woonwagenstandplaatsen in de Gemeente komen. Door dat beleid worden woonwagenbewoners die in de Gemeente een woonwagenstandplaats willen krijgen gedupeerd.
- 2.2. De Stichting stelt dat zij opkomt voor woonwagenbewoners. Woonwagenbewoners definieert de Stichting als “personen die in Nederland op een woonwagenlocatie wonen of daar niet (meer) wonen maar wel de wens hebben naar een woonwagenlocatie terug te keren en waarvan de ouders of (over)grootouders op een woonwagenlocatie hebben gewoond” (hierna: (de) Woonwagenbewoners). De Stichting onderscheidt voor deze procedure de navolgende drie groepen:
1. Woonwagenbewoners die thans in een woonwagen wonen in de Gemeente (hierna: Woonwagenbewoners A);

2. Woonwagenbewoners die thans niet (meer) in een woonwagen in de Gemeente wonen, maar dat (opnieuw) willen (hierna: Woonwagenbewoners B);
3. Woonwagenbewoners die niet (meer) in een woonwagen wonen in de Gemeente, maar dat (opnieuw) willen en op de wachtlijst van de Gemeente staan (hierna: Woonwagenbewoners C).
- 2.3. De Stichting beoogt met deze procedure dat de Gemeente haar uitsterfbeleid wijzigt, zodat er weer meer woonwagenstandplaatsen in de Gemeente komen en de wachttijd voor een woonwagenstandplaats gelijkgetrokken wordt met de wachttijd voor een sociale huurwoning.
- 2.4. In deze fase van de procedure gaat het niet om de inhoud van de zaak. Eerst moet worden beslist of het oude of het sinds 1 januari 2020 geldende recht over collectieve acties van toepassing is en of de Stichting kan worden ontvangen in haar vorderingen. De vraag of de Gemeente haar beleid moet wijzigen, wordt nu nog niet beoordeeld.

3 Het geschil

- 3.1. De Stichting vordert na wijziging van eis dat de rechtbank bij vonnis uitvoerbaar bij voorraad:
- I. voor recht verklaart dat de gemeente door haar woonwagenbeleid niet aan te passen en/althans door niet feitelijk over te gaan tot het realiseren c.q. uitbreiden van het aantal woonwagenstandplaatsen, in strijd handelt met het discriminatieverbod en/althans artikel 8 EVRM;
- II. voor recht verklaart dat de gemeente door haar (uitsterf)beleid niet aan te passen en/althans door niet feitelijk over te gaan tot het realiseren c.q. uitbreiden van het aantal woonwagenstandplaatsen, onrechtmatig handelt jegens alle Woonwagenbewoners, althans jegens Woonwagenbewoners A en/althans jegens Woonwagenbewoners B en/althans jegens Woonwagenbewoners C;
- III. de Gemeente gebiedt om met onmiddellijke ingang te stoppen met het voeren van een woonwagenbeleid dat in strijd is met het discriminatieverbod en/althans artikel 8 EVRM en/althans onrechtmatig is;
- IV. de Gemeente gebiedt om met onmiddellijke ingang, dan wel binnen een termijn die uw rechtbank in goede justitie zal vermenen te behoren, een beleid te hanteren dat erop gericht is om te voorzien in voldoende woonwagenstandplaatsen voor Woonwagenbewoners B en/althans Woonwagenbewoners C;
- V. de Gemeente gebiedt om binnen een termijn van één jaar, dan wel een termijn die uw rechtbank in goede justitie zal vermenen te bepa-

len, woonwagenstandplaatsen te realiseren en aan te bieden aan Woonwagengebouders C;

VI. De Gemeente gebiedt om binnen één jaar na het in deze zaak te wijzen eindvonnis, althans een datum die uw rechtbank in goede justitie geraden acht, de gemiddelde wachttijd voor een woonwagenstandplaats te hebben verminderd tot maximaal het niveau van de gemiddelde wachttijd voor een woning in de sociale sector in de gemeente Den Haag;

VII. de Gemeente veroordeelt in de kosten van dit geding, te vermeerderen met de nakosten ten belope van EUR 157 zonder betekening, dan wel EUR 239 in het geval van betekening, een en ander te voldoen binnen veertien dagen na dagtekening van het vonnis, en – voor het geval voltoening van de (na)kosten niet binnen die termijn plaatsvindt – te vermeerderen met de wettelijke rente over de (na)kosten te rekenen vanaf veertien dagen na dagtekening van het vonnis.

3.2. Aan haar vordering legt de Stichting in het kort gezegd het volgende ten grondslag. De Gemeente heeft jarenlang ten aanzien van woonwagenstandplaatsen een uitsterfbeleid gehanteerd. Uit meerdere uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het College van de Rechten van de Mens (hierna: het CRM) volgt dat een dergelijk uitsterfbeleid in strijd is met de mensenrechten van Woonwagengebouders, waaronder artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 7 en 7a van de Algemene Wet Gelijke Behandeling. Ook in het Beleidskader gemeentelijke woonwagen- en standplaatsenbeleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken uit 2018 (het Beleidskader) is onderkend dat het uitsterfbeleid niet langer voldoet, en dat in gemeenten waar in de voorgaande jaren een afbouwbeleid is gehanteerd wat betreft het aantal standplaatsen, een inhaalslag nodig is. De Gemeente is dus gehouden om haar beleid te wijzigen en aanvullende woonwagenstandplaatsen te realiseren, in ieder geval tot dat de gemiddelde wachttijd voor een woonwagenstandplaats gelijk is aan de gemiddelde wachttijd voor een woning in de sociale sector in Den Haag. De Gemeente heeft echter niets, althans veel te weinig, ondernomen om haar beleid aan te passen. De Gemeente heeft daarmee jegens alle Woonwagengebouders onrechtmatig gehandeld.

3.3. De Gemeente heeft, overeenkomstig artikel 1018c lid 5 Rv, tot op heden haar verweer beperkt tot de ontvankelijkheid van de Stichting.

3.4. Op de stellingen van partijen wordt hierna, voor zover nodig, nader ingegaan.

4 De beoordeling

Welk collectieve actie-regime is van toepassing?

4.1. De dagvaarding bevat vorderingen in een collectieve actie. De eerste vraag die rechtbank moet beantwoorden is of op deze collectieve actie het nieuwe regime (artikel 3:305a (nieuw) Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) en titel 14a Rv) en/of het oude regime (artikel 3:305a BW (oud)) van toepassing is.

4.2. De Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (hierna: WAMCA) is met ingang van 1 januari 2020 in werking getreden. Uit artikel 119a lid 2 Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek volgt, kort gezegd, dat de bepalingen van de WAMCA van toepassing zijn op collectieve acties die (i) worden ingesteld na inwerkingtreding van de WAMCA en (ii) ten aanzien van gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden op of na 15 november 2016. Uit de parlementaire geschiedenis kan verder worden afgeleid dat, indien er sprake is van een reeks gebeurtenissen die zowel vóór als na 15 november 2016 hebben plaatsgevonden, het recht van toepassing is zoals dat gold op het moment dat de laatste gebeurtenis waarop de vordering betrekking heeft, heeft plaatsgevonden (*Kamerstukken II*, 2018/2019, 34 608, nr. 13).

4.3. De dagvaarding dateert van 8 november 2022. De Stichting stelt in haar dagvaarding dat de Gemeente, kort na de intrekking van de Woonwagenwet in 1999, met betrekking tot het aantal woonwagenstandplaatsen een uitsterfbeleid heeft gevoerd. Waar er in 2000 nog 343 woonwagenstandplaatsen waren, was dit aantal in 2010 teruggebracht tot 233. Volgens de Stichting had in ieder geval de uitspraak van het CRM in 2014, danwel de publicatie van het Beleidskader in 2018, voor de Gemeente aanleiding moeten zijn om haar beleid te heroverwegen. De Stichting stelt in dit verband dat er sprake is van een voortdurende onrechtmatige toestand die zal blijven voortduren totdat de Gemeente haar beleid heeft aangepast.

4.4. De Stichting heeft in haar antwoordakte verduidelijkt dat, hoewel het onrechtmatig handelen van de Gemeente mogelijk al speelt sinds de afname van het aantal woonwagenstandplaatsen vanaf het jaar 2000, zij in het kader van deze procedure uitsluitend beoordeelt wil zien of de Gemeente *op dit moment* in strijd met de mensenrechten handelt door haar beleid niet aan te passen. Op die situatie is de WAMCA van toepassing, zodat de rechtbank de vorderingen zal beoordelen aan de hand van de WAMCA.

De voorwaarden voor ontvankelijkheid

4.5. Op grond van artikel 1018c lid 5 Rv vindt inhoudelijke behandeling van de collectieve vor-

dering slechts plaats indien en nadat de rechter heeft beslist:

a. dat de Stichting voldoet aan de ontvankelijkheidseisen van artikel 3:305a lid 1 tot en met 3 BW of dat niet aan deze eisen behoeft te worden voldaan op grond van lid 6 van dit artikel;

b. dat de Stichting voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het voeren van deze collectieve vordering efficiënter en effectiever is dan het instellen van een individuele vordering, doordat de te beantwoorden feitelijke en rechtsvragen in voldoende mate gemeenschappelijk zijn, het aantal personen tot bescherming van wier belangen de vordering strekt voldoende is en, indien de vordering strekt tot schadevergoeding, dat zij alleen dan wel gezamenlijk een voldoende groot financieel belang hebben;

c. dat niet summierlijk van de ondeugdelijkheid van de collectieve vordering blijkt op het moment waarop het geding aanhangig wordt.

4.6. Artikel 3:305a BW bepaalt verder dat een stichting ontvankelijk is in een rechtsvordering die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen (collectieve vordering), indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1. zij behartigt deze belangen ingevolge haar statuten (lid 1),

2. deze belangen zijn voldoende gewaarborgd (lid 1, uitgewerkt in lid 2),

3. de bestuurders betrokken bij de oprichting van de stichting, en hun opvolgers, hebben geen rechtstreeks of middellijk winst oogmerk, dat via de stichting wordt gerealiseerd (lid 3 sub a),

4. de rechtsvordering heeft een voldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer (lid 3 sub b),

5. de stichting heeft in de gegeven omstandigheden voldoende getracht het gevorderde door het voeren van overleg met de verweerder te bereiken (lid 3 sub c),

6. de stichting stelt bestuursverslagen en jaarrekeningen op (lid 5).

4.7. De rechtbank moet zo nodig ambtshalve toetsen of aan de uit artikel 1018c lid 5 Rv jo 3:305a BW voortvloeiende eisen is voldaan.

Belangenbehartiging volgens statuten van de Stichting

4.8. Uit artikel 3:305a lid 1 BW volgt dat een stichting alleen een rechtsvordering kan instellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voor zover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt. De rechtbank overweegt dat uit artikel 3 lid 1 van de statuten van de Stichting volgt dat de Stichting ten doel heeft het behartigen van de belangen van “alle Sinti en Roma en (andere) woonwagen-

bewoners in Nederland”. Uit lid 2 van hetzelfde artikel uit de statuten volgt dat de Stichting dit doel tracht te bereiken door (i) zoveel mogelijk in overleg met alle betrokkenen op te treden als vertegenwoordiger van de Sinti- en Roma- en woonwagenbewoner gemeenschappen tegenover overheidsorganisaties en (ii) te fungeren als koepel van lokale organisaties met een vergelijkbare doelstelling. Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat aan de statuteneis is voldaan.

De representativiteitseis/waarborgvereiste (artikel 3:305a lid 1 en lid 2, aanhef, BW)

4.9. Artikel 3:305a lid 2, aanhef, BW bepaalt dat de belangen van de personen tot bescherming van wier belangen de rechtsvordering strekt, voldoende gewaarborgd zijn, wanneer de stichting voldoende representatief is, gelet op de achterban en de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen.

4.10. Het doel van de representativiteitseis in de WAMCA is te voorkomen dat een belangenbehartiger kan procederen zonder de ondersteuning van een achterban. Bij aanvang moet daarom duidelijk zijn dat een belangenbehartiger kwantitatief gezien voor een voldoende groot deel van de groep getroffen gedupeerden opkomt. Wat genoeg is, verschilt per geval en kan alleen bepaald worden in relatie tot het totaal aantal gedupeerden (*Kamerstukken II*, 2016–2017, nr. 3, p. 19).

4.11. Partijen zijn het er over eens dat de Stichting zich al geruime tijd inzet voor de belangen van Woonwagenbewoners, in het bijzonder binnen de Gemeente, dat zij in de afgelopen jaren meermaals contact met de Gemeente heeft gehad over het woonwagenstandplaatsbeleid, en dat de Stichting nauw betrokken is geweest bij het indienen van een klacht tegen de Gemeente bij het CRM.

4.12. De Stichting heeft een aantal steunbetuigingen in het geding gebracht ter onderbouwing van haar stelling dat zij voldoet aan de representativiteitseis voor de Woonwagenbewoners A, B en C (productie 12 (8), productie 15 (155) en productie 18 (14)). De Stichting heeft echter nagelaten om een duidelijke uitsplitsing te maken naar de verschillende groepen die zij zelf onderscheid, terwijl dit wel op haar weg had gelegen.

De rechtbank heeft de steunbetuigingen ditmaal coulantehalve zelf beoordeeld. Daaruit komt het volgende beeld naar voren.

4.13. Het overgrote deel van de steunbetuigingen is — zoals blijkt uit de woonadressen — afkomstig van woonwagenbewoners die al in een woonwagen in de Gemeente wonen (Woonwagenbewoners A): 135. Uit de overige steunbetui-

gingen op zes na blijkt onvoldoende of de steunbetuigers behoren tot groep B of C. Er zijn acht verklaringen van steunbetuigers die voorheen op de Straatnaam in een woonwagen hebben gewoond en nu in een woning wonen (productie 12). Onduidelijk is of deze steunbetuigers op de wachtlijst staan om in aanmerking te komen voor een woonwagenstandplaats. Slechts één steunbetuiger verklaart dat en uit één steunbetuiging zou kunnen worden afgeleid dat deze steunbetuiger op de wachtlijst staat en eveneens behoort tot de groep Woonwagbewoners C, zodat dit aantal beperkt is tot 2. De overige van deze acht steunbetuigingen kunnen slechts worden geschaard onder Woonwagbewoners B. Datzelfde geldt voor alle overige in het geding gebrachte steunbetuigingen omdat uit de adressen blijkt dat deze steunbetuigers niet in een woonwagen wonen, maar slechts vier van hen hebben kenbaar gemaakt dat zij op de wachtlijst staan. Om die reden schaar de rechtbank van deze steunbetuigers vier onder Woonwagbewoners C, en de overige steunbetuigers onder Woonwagbewoners B. Het totaal aantal steunbetuigingen van Woonwagbewoners B komt daarmee op 36, en het aantal steunbetuigingen van Woonwagbewoners C op 6.

4.14. Gezien het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat de Stichting voldoet aan de representativiteits eis voor Woonwagbewoners A.

4.15. Ten aanzien van Woonwagbewoners B geldt het volgende. Gezien de definities van de Stichting (zie 2.2) betreft dit alle personen die in Nederland op een woonwagen locatie wonen buiten de Gemeente of niet (meer) op een woonwagen locatie wonen in Nederland maar wel de wens hebben naar een woonwagen locatie terug te keren en waarvan de ouders of (over-)grootouders op een woonwagen locatie hebben gewoond en die (opnieuw) in een woonwagen in de Gemeente willen wonen. Het gaat in potentie om een heel grote groep personen. De rechtbank is van oordeel dat een aantal van slechts 36 steunbetuigingen onvoldoende is om onder de gegeven omstandigheden te voldoen aan het representativiteitsvereiste.

4.16. Hetzelfde geldt om de navolgende redenen voor Woonwagbewoners C. Volgens de Stichting stonden er in 2020 195 personen op de wachtlijst voor een woonwagenstandplaats in de gemeente Den Haag. Het volgt niet uit de stukken hoeveel personen er thans op de wachtlijst staan, maar het ligt niet voor de hand dat deze groep veel groter of kleiner is geworden, zodat de rechtbank er van uitgaat dat de groep Woonwagbewoners C ongeveer 195 belanghebbenden omvat. Het kan slechts worden vastgesteld dat deze collectieve actieve door zes van de 195 belangheb-

benden wordt ondersteund. Dat is naar het oordeel van de rechtbank te weinig. Het had, mede gelet op de aard en de beperkte omvang van de groep, op de weg van de Stichting gelegen om Woonwagbewoners C te mobiliseren, en voor de rechtbank inzichtelijk te maken dat zij binnen deze groep over voldoende steun beschikt. Dat de Stichting zich in het verleden reeds heeft ingezet ten behoeve van de belangen van woonwagbewoners in Den Haag, en dat zij al op meerdere momenten met de gemeente in overleg is getreden, is op zichzelf onvoldoende om de balans ten gunste van de Stichting te laten doorslaan. Om die reden zal de Stichting niet-ontvankelijk worden verklaard in haar vorderingen ten aanzien van Woonwagbewoners B en C. Dit betekent dat de Stichting niet-ontvankelijk wordt verklaard in vorderingen II voor zover het betreft Woonwagbewoners B en C en vorderingen IV en V.

Toepasselijkheid van het lichte regime op grond van artikel 3:305a lid 6 BW?

4.17. De Stichting beroept zich in het kader van de ontvankelijkheid op de uitzondering van artikel 3:305a lid 6 BW. Op grond van die bepaling hoeft de Stichting niet te voldoen aan de vereisten van artikel 3:305a lid 2, subonderdelen a tot en met e en lid 5 BW, wanneer de rechtsvordering wordt ingesteld met een ideel doel en een zeer beperkt financieel belang of wanneer de aard van de vordering van de rechtspersoon als bedoeld in lid 1 of van de personen tot bescherming van wier belangen de rechtsvordering strekt, daartoe aanleiding geeft.

4.18. Uit de parlementaire geschiedenis kan worden afgeleid dat de achtergrond van het lichte ontvankelijkheidsregime erin is gelegen dat de wetgever het niet opportuun heeft geacht om indringende ontvankelijkheidseisen te stellen aan een rechtspersoon die opkomt voor een collectief belang, omdat bepaalde collectieve acties naar hun aard niet aan de nieuwe ontvankelijkheidsvoorwaarden zouden kunnen voldoen. Het is uiteindelijk aan de rechter om ambtshalve te toetsen of in een concreet geval een uitzondering op de ontvankelijkheidseisen moet gelden (*Kamerstukken II*, 2016–2017, 34 608, nr. 3, p. 28). In antwoord op Kamervragen heeft de minister aangegeven dat het maken van een uitzondering gepast kan zijn wanneer een representatieve belangenorganisatie een andere vordering instelt dan een schadevergoeding en er een maatschappelijk belang mee is gemoeid (*Kamerstukken II*, 2017–2018, 34 608, nr. 6, p. 21).

4.19. In verband met vorderingen I, III en VI overweegt de rechtbank als volgt.

De Gemeente heeft niet weersproken dat de Stichting met deze vorderingen een ideel doel

nastreeft, namelijk het doel dat de Gemeente een beleid voert dat in overeenstemming is met de mensenrechten van woonwageneigenaren. De rechtbank ziet geen aanleiding om op dit punt ambtshalve anders te oordelen. De rechtbank is verder van oordeel dat met betrekking tot deze vorderingen zowel aan de zijde van de Stichting als de Gemeente sprake is van een zeer beperkt financieel belang. De Gemeente heeft er weliswaar op gewezen dat met een verplichting tot het realiseren van ongeveer 100 woonwageneigenaarsplaatsen aanzienlijke kosten gemoeid zijn, maar de rechtbank gaat daaraan voorbij. Uit de hierboven aangehaalde wetsgeschiedenis leidt de rechtbank af dat de wetgever met het begrip “*zeer beperkt financieel belang*” heeft bedoeld het financieel belang dat gemoeid is met de schadevergoeding, en niet dat ook acht moet worden geslagen op (andere) financiële gevolgen die voortvloeien uit toewijzing van de vordering (in vergelijkbare zin: rechtbank Den Haag, 26 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2022:535).

4.20. Het voorgaande betekent dat met betrekking tot vorderingen I, III en VI het lichte ontvankelijkheidsregime van toepassing is. De rechtbank zal daarom toetsing aan de vereisten van artikel 3:305a lid 2, subonderdelen a tot en met e, en lid 5 BW achterwege laten.

4.21. Dan resteert vordering II. Deze vordering luidt dat voor recht wordt verklaard dat de Gemeente onrechtmatig handelt jegens Woonwageneigenaren A en C door het uitsterfbeleid niet aan te passen althans door niet feitelijk over te gaan tot het realiseren van woonwageneigenaarsplaatsen.

4.22. De rechtbank is van oordeel dat voor deze vordering geen uitzondering op de ontvankelijkheidseisen als bedoeld in artikel 3:305a lid 6 BW kan worden gemaakt en ligt dat als volgt toe.

4.23. In dit verband is ten eerste van belang dat de Parlementaire Geschiedenis van de WAMCA (*Kamerstukken II*, 2017–2018, 34 608, nr. 6) vermeldt:

op p. 16:

In de nieuwe tekst van artikel 3:305a BW komt de laatste zin van het huidige lid 3, waarin is opgenomen dat een collectieve actie niet kan strekken tot schadevergoeding te voldoen in geld, te vervallen. Daarmee wordt de weg geopend naar een collectieve schadevergoedingsactie waarbij een bedrag in geld kan worden gevorderd. Om te voorkomen dat deze actie of een andere collectieve actie als opmaat voor een collectieve vordering tot schadevergoeding onbehandelbaar wordt of ten onrechte wordt gebruikt, of lichtvaardig of uitsluitend met het doel de wederpartij te schaden, zijn nadere regels nodig voor ontvankelijk-

heid (artikel 305a lid 2, subonderdelen a tot en met e en lid 5 BW; toevoeging rechtbank).

en op p. 21:

Het feit dat uitsluitend een verklaring voor recht door een belangenorganisatie wordt gevraagd, als opmaat naar een collectieve schadevergoedingsactie, zou overigens geen reden zijn om een uitzondering als bedoeld in lid 6 van toepassing te verklaren. Omdat de grond voor het maken van een uitzondering zowel kan liggen in de aard van het gevorderde als in de aard van de rechtspersoon die vordert of zijn achterban, voorziet lid 6 in een uitzonderingsmogelijkheid in al deze gevallen indien daartoe aanleiding bestaat. Het is uiteindelijk aan de rechter om ambtshalve te toetsen of in een concreet geval een uitzondering op de ontvankelijkheidseisen moet gelden.

4.24. Ook de Juristengroep die de minister aanbevelingen heeft gedaan, heeft in dit verband het volgende opgemerkt:

“De ontvankelijkheidseisen van artikel 3:305a BW en de bijzondere procedurevoorschriften van Titel 14A moeten volgens de Juristengroep in beginsel gelden voor elke collectieve actie, ongeacht of daarin schadevergoeding wordt gevorderd of niet. Achtergrond hiervan is dat veel collectieve acties waarin uitsluitend een verklaring voor recht wordt gevraagd een opmaat (kunnen) zijn voor een (collectieve) schadevergoedingsactie” (*Kamerstukken II*, 2017–2018, 34 608, nr. 6, p. 31).

4.25. Naast het feit dat het aan de rechter is om ambtshalve te toetsen of in een concreet geval een uitzondering op de ontvankelijkheidseisen moet gelden, onderkent de wetgever het risico dat een collectieve actie kan worden gebruikt als opmaat¹ voor een (collectieve) schadevergoedingsactie. Anders dan bij vordering I ziet vordering II niet op een algemene kwalificatie van het handelen van de Gemeente. Indien de onder II gevorderde verklaring voor recht wordt toegewezen, staat het onrechtmatig handelen van de Gemeente jegens Woonwageneigenaren A vast, en kunnen de (individuele) Woonwageneigenaren A in beginsel in afzonderlijke (collectieve) vervolgproucedures schadevergoeding vorderen. Vordering II vormt daarmee voor Woonwageneigenaren A een eerste en essentiële stap (een opmaat) voor een vordering tot schadevergoeding.

4.26. Hoewel de Stichting (pas) ter zitting heeft betoogd dat deze verklaring voor recht slechts wordt gevorderd als pressiemiddel zodat Woonwageneigenaren C daadwerkelijk bij de Gemeente kunnen afdwingen — eventueel in individuele procedures — dat zij een standplaats krijgen toegewezen, is vordering II hiertoe niet

¹ Van Dale: een eerste begin, = inzet, aanzet.

beperkt en ruim geformuleerd, ook jegens Woonwageneigenaren A, voor wie geldt dat zij bij dat persiemedel geen belang (meer) hebben, zodat een toewijzing van vordering II voor hen uitsluitend een opmaat kan zijn voor schadevergoeding.

4.27. In dit verband is nog van belang dat de Stichting – zo stelt zij zelf – (slechts) een wijziging van het uitsterfbeleid beoogd en daarvoor is toewijzing van vordering I voldoende, zodat daarnaast, voor het bereiken van het door de Stichting beoogde doel, toewijzing van vordering II niet nodig is.

4.28. Gezien het voorgaande ziet de rechtbank geen aanleiding om in verband met vordering II een uitzondering op de ontvankelijkheidseisen te maken. In verband met deze vordering dient de Stichting dan ook aan alle in artikel 3:305a lid 2 en 5 BW genoemde ontvankelijkheidsvereisten te voldoen. Nu de Stichting niet voldoende heeft toegelicht dat zij beschikt over (i) een toezichthoudend orgaan, (ii) passende en doeltreffende mechanismen voor de deelname aan of vertegenwoordiging bij de besluitvorming van de personen tot bescherming van wier belangen de rechtsoordering strekt, (iii) voldoende middelen om de kosten voor het instellen van een rechtsoordering te dragen of (vi) een algemeen toegankelijke internetpagina, zal de rechtbank de Stichting niet-ontvankelijk verklaren in verband met vordering II.

Gelijksoortigheidsvereiste (artikel 3:305a lid 1 BW; artikel 1018c lid 5 sub b Rv)

4.29. Aan de eis van 'gelijksoortige belangen van andere personen' is voldaan indien de belangen ter bescherming waarvan de rechtsoorderingen strekken zich lenen voor bundeling, zodat een efficiënte en effectieve rechtsobescherming ten behoeve van de belanghebbenden kan worden bevorderd. Aldus kan immers in één procedure worden geoordeeld over de door de rechtsoordering aan de orde gestelde geschilpunten en vorderingen, zonder dat daarbij de bijzondere omstandigheden aan de zijde van de individuele belanghebbenden betrokken behoeven te worden. In dat kader schrijft artikel 1018c lid 1 Rv voor dat de dagvaarding waarmee de collectieve vordering wordt ingesteld onder meer omschrijft op welke gebeurtenis of gebeurtenissen de vordering betrekking heeft, de personen tot bescherming van wier belangen de vordering strekt en de mate waarin de te beantwoorden feitelijke en rechtsovragen gemeenschappelijk zijn. Daarbij is ook de afbakening van de 'nauw omschreven groep' personen in de zin van artikel 1018e lid 2 Rv van belang. Benadeelden kunnen immers slechts als één (sub)groep worden beschouwd

voor zover hun individuele vorderingen zich voor een gezamenlijke beoordeling lenen.

4.30. Met vordering I beoogt de Stichting een uitspraak van de rechter te verkrijgen over de aanvaardbaarheid van het woonwagenbeleid van de Gemeente in het licht van het discriminatieverbod en artikel 8 EVRM (vordering I). De vorderingen III en VI bouwen op vordering I voort. Deze vorderingen komen er, in het kort gezegd, op neer dat de Gemeente wordt veroordeeld om haar beleid te wijzigen, in die zin dat de Gemeente wordt verplicht om te bewerkstelligen dat de gemiddelde wachttijd voor een woonwagenstandplaats gelijk is aan de gemiddelde wachttijd voor een woning in de sociale sector in Den Haag.

4.31. Volgens de Stichting zijn de belangen van Woonwageneigenaren A voldoende gelijksoortig. Het woonwagenbeleid van de Gemeente is discriminatoir, in strijd met de mensenrechten en onrechtmatig. Het discriminatoir handelen van de Gemeente kan worden vastgesteld, zonder dat acht hoeft te worden geslagen op de specifiek omstandigheden van de afzonderlijke Woonwageneigenaren A. Rechtsobescherming door de bundeling van belangen is bij uitstek efficiënt en effectief, juist omdat het in deze collectie actie draait om het recht om als groep een bepaalde cultuur te mogen uitoefenen. De rechtbank overweegt als volgt.

4.32. De vraag of het huidige beleid van de Gemeente in strijd is met het discriminatieverbod en/of artikel 8 Europees verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) kan worden beantwoord zonder acht te hoeven slaan op de bijzondere omstandigheden aan de zijde van de individuele belanghebbenden. Vordering I leent zich dus in voldoende mate voor een abstracte toetsing, zodat het gelijksoortigheidsvereiste daaraan niet in de weg staat. Datzelfde geldt voor de algemeen geformuleerde geboden van vorderingen III en VI.

4.33. Uit het voorgaande volgt dat vorderingen I, III en VI voldoende gelijksoortig zijn en de Stichting in verband met die vorderingen ontvankelijk kan worden verklaard.

Overige ontvankelijkheidseisen

4.34. De Stichting heeft in de dagvaarding verder toegelicht dat is voldaan aan het vereiste van artikel 3:305a lid 3 aanhef en onder a BW dat de bestuurders betrokken bij de oprichting van de rechtsopersoon en hun opvolgers geen winstoogmerk hebben dat via de rechtsopersoon wordt gerealiseerd. De Gemeente heeft dit niet betwist. De rechtbank ziet geen aanleiding hierover ambtshalve anders te oordelen. De vorderingen hebben voorts de in artikel 3:305a lid 3 aanhef en onder b BW vereiste voldoende nauwe band met

de Nederlandse rechtssfeer. Het betreft immers de rechtmatigheid van het huidige woonwagengebeleid van een gemeente in Nederland. Verder is ook in voldoende mate gebleken van het in artikel 3:305a lid 3 aanhef en onder c BW vereiste overleg over de vordering voordat tot dagvaarding is overgegaan. Ten slotte is de rechtbank van oordeel dat de (resterende) vorderingen van de Stichting niet summierlijk ondeugdelijk zijn in de zin van artikel 1018c lid 5 sub c Rv.

Tussenconclusie

4.35. Al het voorgaande leidt tot de conclusie dat de Stichting niet ontvankelijk zal worden verklaard in haar vorderingen II, IV en V. De Stichting kan worden ontvangen in haar vorderingen I, III, en VI.

Volgstappen

4.36. Op grond van de procedureregels voor collectieve vorderingen die zijn neergelegd in artikel 1018e, 1018f en 1018g Rv moet de rechter een aantal beslissingen nemen voordat de zaak verder inhoudelijk wordt beoordeeld. Het gaat om de volgende punten:

- aanwijzen van een exclusieve belangenbehartiger (art. 1018e lid 1 Rv);
- beoordelen wat de collectieve vordering precies inhoudt, voor welke nauw omschreven groep personen de exclusieve belangenbehartiger de belangen in deze collectieve vordering behartigt en of de aan een bepaalde plaats gebonden aard van de collectieve vordering aanleiding geeft voor behandeling van de zaak bij een ander gerecht (art. 1018e lid 2 Rv);
- vaststellen van de termijn voor zogenoemde *opt-out* (en eventueel *opt-in*) vaststelt (art. 1018f lid 1 en 5 Rv), waarbij de rechter in ieder geval een of meer nieuwsbladen aanwijst waarin de relevante informatie voor de *opt-out* / *opt-in* wordt aangekondigd (art. 1018f lid 3 Rv);
- indien er personen tot de nauw omschreven groep behoren die geen woonplaats of verblijf in Nederland hebben en een voor Nederland bindende internationale of Unieregeling geen wijze van aankondiging voorschrijft, aankondiging gelasten op een door hem te bepalen wijze (art. 1018f lid 3 Rv); en
- een termijn voor het beproeven van een schikking stelt (art. 1018g Rv).

4.37. Deze voorschriften gelden ook voor vorderingen die niet zien op schadevergoeding maar op een meer algemeen of ideëel belang. Naar de letter van de wet moet dat dus ook in deze zaak gebeuren. De wettelijke regels zijn echter niet toegesneden op een collectieve procedure die een beleidswijziging beoogt te bewerkstelligen, zoals in de onderhavige zaak aan de orde is. In

een dergelijk geval kan namelijk geen sprake zijn van een situatie waarin sommige mensen wel en anderen niet gebonden zijn aan de uitspraak: als de vorderingen worden toegewezen leidt dat tot een beleidswijziging waaraan iedereen die het aangaat gebonden is. Dat maakt dat de rechtbank van oordeel is dat in deze zaak voor de vorderingen I, III en VI geen toepassing kan (en hoeft te) worden gegeven aan de hiervoor genoemde voorschriften uit artikel 1018e lid 2 en 1018f Rv die zien op (het benaderen van) de nauw omschreven groep personen van wie de belangen worden behartigd en het bieden van de zogenoemde *opt-out*-mogelijkheid.

4.38. Het is dan tevens de vraag of het in verband met vorderingen I, III en VI nodig is en zin heeft om de Stichting als exclusief belangenbehartiger aan te wijzen en een termijn voor het beproeven van een schikking te stellen. Het aanwijzen van een exclusief belangenbehartiger is bedoeld om duidelijk te maken wie van de belangenorganisaties die voor een bepaalde gebeurtenis een collectieve vordering hebben ingediend, de leiding heeft in de procedure en daarvoor verantwoordelijk is. Hij is ook degene met wie een verweerder tot een schikking kan komen voor de hele groep; al hun belangen worden vanaf dat moment immers behartigd door de daartoe aangewezen exclusieve belangenbehartiger. In deze zaak, waar geen sprake is van meerdere belangenorganisaties die zich met een collectieve vordering gemeld hebben voor dezelfde gebeurtenis en het gaat om de verenigbaarheid van het woonwagengebeleid van de Gemeente met onder andere artikel 8 EVRM en het discriminatieverbod, dient de aanwijzing van een exclusieve belangenbehartiger en het stellen van een termijn voor het beproeven van een schikking naar het oordeel van de rechtbank geen redelijk doel terwijl het wel tot verdere vertraging van de zaak leidt. Daarbij neemt de rechtbank ook in aanmerking dat de Gemeente op de mondelinge behandeling van 27 juni 2023 heeft aangegeven dat zij de uitbreiding van het aantal woonwagenstandplaatsen wel in onderzoek heeft, maar dat zij zich op dit moment nog niet kan committeren aan een concreet aantal nieuwe woonwagenstandplaatsen. Het ligt gellet op deze omstandigheid niet voor de hand dat de Gemeente en de Stichting tot een minnelijke regeling kunnen komen. De rechtbank zal deze voorschriften dan ook buiten toepassing laten en direct overgaan tot de inhoudelijke beoordeling.

4.39. De zaak zal op de rol van 1 november 2023 worden gezet voor het nemen van een (inhoudelijke) conclusie van antwoord aan de zijde van de Gemeente.

4.40. Iedere verdere beslissing wordt aangehouden.

5 De beslissing

De rechtbank

5.1. verklaart de Stichting niet-ontvankelijk in vordering II, IV en V;

5.2. bepaalt dat de zaak weer op de rol zal komen van 1 november 2023 voor het nemen van een conclusie van antwoord aan de zijde van de Gemeente;

5.3. houdt iedere verdere beslissing aan.

Noot

1. Deze tussenuitspraak betreft de ontvankelijkheid van de Stichting Sinti, Roma en Reizigers (de Stichting), die namens woonwagenbewoners opkomt tegen het uitsterfbeleid van de gemeente Den Haag. Toen in 1999 het woonwagenbeleid werd gedecentraliseerd, vormde het uitsterfbeleid één van de beleidsopties in de Handreiking van het Rijk voor gemeenten. De VN-Commissie tegen Rassendiscriminatie, de Europese Commissie inzake Racisme en Tolerantie en de Ombudsman hebben sindsdien gewaarschuwd voor de mogelijke inbreuk van het uitsterfbeleid op de mensenrechten van Sinti, Roma en Reizigers. In 2018 heeft het Ministerie van Binnenlandse zaken in een beleidskader onderkend dat het uitsterfbeleid niet langer voldoet en een inhaalslag nodig is in de gemeenten waar zij is gehanteerd. De Stichting verwijt de gemeente Den Haag dat zij door jarenlang afbouwbeleid schaarste en lange wachtlijsten heeft gecreëerd (vgl. de annotatie van Damen bij ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2113, AB 2023/301, over het woonwagenbeleid en de gang van zaken binnen de gemeente Haarlem). In 2020 oordeelde het College voor de Rechten van de Mens dat de gemeente verboden onderscheid maakt jegens woonwagenbewoners op grond van ras. Alle niet-afdwingbare uitspraken en adviezen hebben volgens de Stichting echter niet geleid tot beëindiging van het Haagse uitsterfbeleid. Om de gemeente tot beleidsverandering aan te sporen, is de Stichting een civiele procedure gestart. In deze annotatie bespreken wij hoe de ontvankelijkheidsvereisten uit de Wet Afwikkeling Massaschade in Collectieve Actie (WAMCA) de effectiviteit van algemeenbelangacties als deze in de weg kunnen zitten. Volledigheidshalve vermelden wij dat annotator Stolk in een eerdere fase van deze procedure op verzoek van en in gesprek met het PILP (die de Stichting bijstaat) informatie heeft verschaft uit haar proefschriftonderzoek naar de toepassing van de representativiteitseis door de civiele rechter.

2. Belangenorganisaties benaderen in toenemende mate de rechter om onrechtmatig be-

leid aan te vechten. Ten opzichte van de bestuursrechter beschikt de burgerlijke rechter daartoe over ruimere uitspraakbevoegdheden, zoals de verklaring voor recht, het verbod en gebod. Dat stelt belangenorganisaties in de gelegenheid om via hun vorderingen in belangrijke mate richting te kunnen (proberen) te geven aan de door hun beoogde wijziging van overheidsbeleid. Denk bijvoorbeeld aan het CO₂-reductiebevel (HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006), de opdracht om de asielen(nood)opvang te verbeteren (Hof Den Haag 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429) en het discriminatieverbod bij controles door de Koninklijke Marechaussee (Hof Den Haag 14 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:173). In onderhavige zaak probeert de Stichting door een combinatie van vorderingen (verklaringen voor recht en bevelen) de gemeente Den Haag haar woonwagenbeleid aan te laten passen. Zij blijkt echter door een vrij strikte WAMCA-toepassing niet-ontvankelijk in een (groot) deel van haar vorderingen.

3. Artikel 3:305a BW biedt belangenorganisaties de mogelijkheid om bij de civiele rechter een rechtsvordering in te stellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen. Sinds de invoering van de WAMCA in 2020 is het ontvankelijkheidsregime voor procedures van belangenorganisaties ingrijpend veranderd. Hoewel de WAMCA en het daarin geregelde ontvankelijkheidsregime zijn vastgesteld met het oog op massaschadeacties, geldt het nieuwe regime óók voor procedures van belangenorganisaties die *niet* zien op schadevergoeding. Zeker het met het oog op massaschadeacties vormgegeven representativiteitsvereiste laat zich niet makkelijk toepassen op ideële acties, hetgeen tot wisselende toepassing in de praktijk leidt (T.M. Sweerts & J.F. Hackeng, 'Eén voor allen en allen door één', *NTBR* 2022/33, p. 284–294). In de onderhavige zaak onderscheidt de Stichting – waarschijnlijk juist met het oog op de door de WAMCA gevraagde nauw afgebakende groep personen – in haar achterban drie subgroepen: woonwagenbewoners die a) in een woonwagen wonen, b) niet (meer) in een woonwagen wonen, maar dat wel willen en niet op de wachtlijst staan en c) die wel op de wachtlijst staan. De rechter richt zich bij de representativiteitstoets uitsluitend op de steunbetuigingen die de Stichting in het kader van de WAMCA heeft opgehaald. Nu deze vooral afkomstig blijken uit groep a, en maar beperkt uit groep b en c, meent de rechter dat alleen ten aanzien van groep a aan het representativiteitsvereiste is voldaan.

4. De kwantitatieve invulling die aan het representativiteitsvereiste wordt gegeven, past niet bij het type belang dat de Stichting behartigt. Algemeenbelangacties vragen ook een kwalitatieve

invulling, die erkent dat algemene belangen meer zijn dan de som der delen en dat een concrete, nauw afgebakende achterban veelal ontbreekt (R. Stolk, 'De algemeenbelangactie in strijd met het algemeen belang', *NJB* 2023/970). Zo hadden de expertise van de stichting, erkenning door anderen (bijvoorbeeld als gesprekspartner) en eerdere werkzaamheden van de stichting (zoals eerdere (klacht)procedures) tot een ander oordeel kunnen leiden, met meer oog voor de achterban als een *gemeenschap* en minder als een bundeling van losse individuen. Dat de Stichting volgens de rechter zélf verantwoordelijk is voor het mobiliseren van haar achterban voor steunbetuigingen, miskent bovendien hoe moeilijk dat bij kwetsbare groepen binnen de samenleving kan zijn. Is een belangrijke legitimatie achter de algemeenbelangactie nu niet juist dat het belangenorganisaties in staat stelt te procederen namens groepen in de samenleving die het om financiële, mentale en/of sociale redenen nalaten om zelf juridische actie te ondernemen (waaronder ook moet worden begrepen het ondersteunen van een algemeenbelangactie)? Een dergelijke redenering gaat in het bijzonder op voor de Roma-, Sinti- en Reizigersgemeenschap, die in de Tweede Wereldoorlog met grootschalige deportaties werd geconfronteerd, en sindsdien met overheden die hun manier van leven tegenwerkten. Dat heeft onder andere geleid tot wantrouwen richting de overheid en lage bereidheid tot registratie. Samen met factoren als analfabetisme en digibetisme maakt dit het lastig voor belangenorganisaties om binnen deze groep individuele steunbetuigingen op te halen in het kader van de WAMCA. Een (te) sterke focus op individuele steunbetuigingen staat effectieve toegang tot de rechter in de weg, zeker bij algemene belangen die zich beter op collectief dan individueel niveau laten mobiliseren.

5. De implicaties van de representativiteitstoets zijn groot: door de focus op individuele steunbetuigingen in alle drie de subgroepen, is de Stichting niet-ontvankelijk ten aanzien van de delen van haar vorderingen die zien op groep b en c. Dat terwijl de procedure er juist op was gericht deze personen weer aan een standplaats in de gemeente te krijgen. Bovendien lijkt de afbakening van de vorderingen tot groep a, die het gevolg is van deze representativiteitstoets, ook weer implicaties te hebben voor het type ontvankelijkheidsregime dat moet worden toegepast op de Stichting. De WAMCA kent twee ontvankelijkheidsregimes: een zware en een lichte. Het zware ontvankelijkheidsregime van artikel 3:305a, vijfde lid, onderdeel a tot en met e BW, en artikel 3:305a, vijfde lid, BW, bevat ontvankelijkheidsvereisten die zien op *good governance* en

transparantie, zoals het moeten hebben van een toezichthouder of het publiceren van een jaarrekening. Deze eisen zijn (opnieuw) vooral in het leven geroepen met het oog op massaschadeacties. Als een rechtsvordering wordt ingesteld met een ideëel doel en een zeer beperkt financieel belang, of wanneer de aard van de vordering daartoe aanleiding geeft, kan de rechter op grond van het zesde lid een belangenorganisatie ontvankelijk verklaren, zonder dat aan deze zware eisen hoeft te zijn voldaan.

Dat maakt de vraag wanneer sprake is van een ideëel doel, bijzonder relevant. Het feit dat de Stichting opkomt voor mensenrechten, zich niet richt op schadevergoeding en bovendien opkomt voor een kwetsbare groep binnen de samenleving zou de verwachting kunnen rechtvaardigen dat op haar het lichte regime van toepassing is. Deze tussenuitspraak illustreert echter de complexiteit van de WAMCA en de koppeling die zij legt tussen type vordering en inhoud van de ontvankelijkheidstoets. Zo oordeelt de rechter bijvoorbeeld dat het lichte regime van toepassing is ten aanzien van de 'algemene' verklaring voor recht dat de gemeente onrechtmatig handelt, maar dat het strenge regime van toepassing is ten aanzien van de 'specifieke' verklaring voor recht dat zij onrechtmatig handelt *jegens de woonwagengebouwen*. Deze afbakening van de laatste vordering tot alleen woonwagengebouwen (groep a) is het gevolg van de representativiteitstoets, waardoor de vordering niet meer ziet op mensen die graag in een woonwagen zouden willen wonen (en al dan niet op een wachtlijst staan). De rechter overweegt dat deze laatste vordering bij toewijzing resulteert in de vaststelling van de onrechtmatigheid ten aanzien van een concrete groep personen, waarmee zij een opstap zou kunnen vormen naar een massaschadeactie. Het verweer van de Stichting dat de vordering 'enkel' dient als pressiemiddel, zodat individuele woonwagengebouwen bij de gemeente de toewijzing van een standplaats kunnen afdwingen, doet daar niet aan af. Als de vordering wordt toegewezen, staat het onrechtmatig handelen tegen groep a vast. De personen uit groep a wonen al in een woonwagen en hebben geen belang bij een pressiemiddel. Daarom vormt de vordering volgens de rechtbank de eerste en essentiële stap voor een schadevergoedingsactie. Nu sprake is van een mogelijke opmaat tot een schadevergoedingsactie, geldt de uitzondering uit het zesde lid niet. De Stichting moet kortom voldoen aan het zware ontvankelijkheidsregime. Zij voldoet daar (zoals veel ideële belangenorganisaties) niet aan en is dus ook ten aanzien van deze vordering niet-ontvankelijk.

Voor de vorderingen die overblijven (de algemene verklaring voor recht en bevelen te stoppen

met discriminerend woonwagenbeleid en de wachttijd terug te dringen) geldt het lichtere regime. De Stichting is daarom ten aanzien van deze vorderingen wél ontvankelijk.

6. Voor de effectiviteit van ideële procedures is een strenge toepassing van de WAMCA nadelig. De wijze waarop de civiele rechter in dit geval de ontvankelijkheidsvereisten van de WAMCA uitlegt, kan belangenorganisaties voor een dilemma plaatsen: een specifiek geformuleerde en dwingendere vordering is effectiever om een onbuigzame overheid tot verandering te brengen, maar daarbij loopt de belangenorganisatie tegen de WAMCA aan. Een algemener en minder dwingend geformuleerde vordering zal eerder ontvankelijk zijn, maar is moeilijker te monitoren en handhaven in het geval van niet-naleving door de overheid. Het strenge ontvankelijkheidsregime is goed te begrijpen vanuit het op massaschadeacties gerichte WAMCA, maar vormt ten opzichte van het oude 3:305a-regime wel degelijk een verzwaring van de ontvankelijkheidsdrempel voor ideële belangenorganisaties. Deze uitspraak illustreert dat dit des te meer het geval kan zijn als belangenorganisaties zich met specifiekere vorderingen tot de rechter wenden. En dat terwijl kan worden beargumenteerd dat juist bij een onbuigzame overheid de rechterlijke uitspraak voldoende gedetailleerd en specifiek moet zijn om eenvoudig (niet-)naleving te kunnen vaststellen (zie bijv. K. Roach & G. Budlender, 'Mandatory Relief and Supervisory Jurisdiction?' *South African Law Journal* 2005/122, p. 345–350).

7. Deze zaak illustreert bovendien dat ideële belangenorganisaties voor hoge investeringen kunnen komen te staan als zij de gang naar de civiele rechter kiezen. Niet alleen vraagt het flinke investeringen door de ontvankelijkheidshoepels van het zware regime te kunnen springen, maar ook levert een overheid die verweer voert op ontvankelijkheid, een uitgebreide, kostbare en tijdrovende tussenuitspraak met bijbehorende proceskosten op, terwijl er nog geen inhoudelijk verweer hoeft te worden gevoerd. Daarmee heeft de op massaschadeacties gerichte WAMCA 'indirect' forse implicaties voor de toegang van ideële organisaties tot de rechter en voor de effectiviteit van hun procedures. Uiteraard speelt naast de effectiviteit ook het aspect van de legitimiteit. De vraag of, in hoeverre en onder welke omstandigheden belangenorganisaties via hun vordering in bepaalde mate invloed zouden moeten kunnen uitoefenen op en richting moeten kunnen geven aan de door hen beoogde beleidsverandering, vraagt binnen de democratische rechtsstaat zeker om aandacht. Op dit moment lijkt echter de WAMCA-toepassing, die vooral vormgegeven is met massaschadeacties in het achterhoofd en waar algemeenbelangacties in

de wetsgeschiedenis nauwelijks een rol van betekenis hebben gespeeld, feitelijk al knopen voor ons door te hakken.

R. Stolk & H. van der Gaag