



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Representativiteitsvereiste bij belangenorganisaties: onnodige drempel of onmisbare waarborg? Over het civielrechtelijke representativiteitsvereiste en het ontbreken daarvan in het bestuursrecht

Stolk, R.

Citation

Stolk, R. (2024). Representativiteitsvereiste bij belangenorganisaties: onnodige drempel of onmisbare waarborg? Over het civielrechtelijke representativiteitsvereiste en het ontbreken daarvan in het bestuursrecht. *Overheid & Aansprakelijkheid*, 2024(3), 72-87. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4175552>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4175552>

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

Representativiteitsvereiste bij belangenorganisaties: onnodige drempel of onmisbare waarborg?

Over het civielrechtelijke representativiteitsvereiste en het ontbreken daarvan in het bestuursrecht

O&A 2024/39

1. Inleiding

In 2020 heeft de toegang van belangenorganisaties tot de civiele rechter een flinke metamorfose ondergaan. Met de inwerkingtreding van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA)² werd de massaschadeactie in het civiele recht geïntroduceerd, wat gepaard ging met de introductie van nieuwe ontvankelijkheidsvereisten op het gebied van representativiteit, *good governance* en transparantie.³ Deze moeten lichtzinnig gebruik van massaschadeacties tegengaan, waarborgen dat belangenorganisaties daadwerkelijk de belangen van hun achterban behartigen (en niet vooral die van hun financiers en investeerders) en de gedaagde beschermen. Hoewel deze nieuwe ontvankelijkheidsvereisten zijn bedacht met het oog op massaschadeacties, gelden zij via het algemene artikel 3:305a BW voor alle procederende belangenorganisaties. Ook wanneer belangenorganisaties dus 'slechts' een verklaring voor recht, een bevel of een verbod vorderen, dienen zij in beginsel te voldoen aan deze nieuwe ontvankelijkheidsvereisten. Wel introduceert het zesde lid een wat soepeler regime voor belangenorganisaties die ideële vorderingen instellen: zij hoeven enkel aan de algemene representativiteitsvereiste uit artikel 3:305a, tweede lid, aanhef, BW te voldoen, maar niet aan de overige eisen die volgen uit sub a tot en met e.

Met de introductie van deze nieuwe waarborgen lijkt het civielrechtelijke ontvankelijkheidsregime bij belangenorganisaties steeds minder op dat in het bestuursrecht. Dat is vanuit de civielrechtelijke focus op massaschadeacties wellicht logisch te verklaren en te rechtvaardigen: het bestuursrecht kent deze immers niet. Tegelijkertijd zorgt de algemene toepasselijkheid van de nieuwe ontvankelijkheidsvereisten ervoor dat ook aan belangenorganisaties die geen schadevergoeding vorderen in het civiele recht, hogere ontvankelijkheidsvereisten worden gesteld dan in het bestuursrecht het geval is. Zo worden bijvoorbeeld mensenrechtenorganisaties, milieuorganisaties en vakbonden met uiteenlopende regimes geconfronteerd. Dat roept de vraag

op of en in hoeverre de nieuwe ontvankelijkheidsvereisten uit artikel 3:305a, tweede lid, BW ook in het bestuursrecht zouden moeten gelden. Daarbij richt ik me in deze bijdrage specifiek op de ontvankelijkheidsvereisten die zien op de representativiteit van belangenorganisaties. Ik benader representativiteit daarbij als een breed concept, waarbij het gaat om adequate behartiging van de belangen waarvoor de belangenorganisatie zegt op te komen. Of zoals het in het civiele recht in artikel 3:305a, eerste lid, BW wordt verwoord: de vraag of een belangenorganisatie de belangen van degenen voor wie zij opkomt voldoende waarborgt. De representativiteitsvraag omvat in mijn ogen dus méér dan alleen de vraag of er sprake is van voldoende draagvlak en een achterban van voldoende omvang, maar heeft ook betrekking op de andere aspecten uit artikel 3:305a, tweede lid, aanhef én sub a tot en met e, BW. Zou het niet wenselijk zijn om de bestuursrechtelijke en civielrechtelijke ontvankelijkheidsvereisten op dit punt zoveel mogelijk op elkaar aan te laten sluiten? En zo ja, hoe dan? Of kunnen de verschillen tussen de beide rechtsgebieden dit verschil in ontvankelijkheidstoets rechtvaardigen?

Deze vragen zijn des te actueler, nu de toegang van met name algemene belangenbehartigers tot de rechter hoog op de politieke agenda staat. Zo nam de afgelopen twee jaar een Kamermeerderheid tot tweemaal toe een motie aan, waarin wordt opgeroepen te verkennen of de civiele rechter een strengere invulling kan geven aan het representativiteitsvereiste bij ideële belangenbehartigers.⁴ Dit voornemen komt ook terug in het Hoofdlijnenakkoord van de coalitiepartijen PVV, VVD, NSC en BBB.⁵ De politieke wens om hogere drempels op te werpen voor de toegang van ideële belangenorganisaties tot de rechter vormt ongetwijfeld een reactie op de vele recente juridische successen van ideële belangenorganisaties, die vaak gepaard gaan met grote politieke implicaties. Denk bijvoorbeeld aan de klimaatzaak van *Urgenda*⁶ of de procedures over de asielnoodopvang van Vluchtelingenwerk Nederland.⁷ Hoewel dergelijke procedures zich niet beperken tot het civiele recht, beperken de moties en het Hoofdlijnenakkoord zich wel tot artikel 3:305a BW. Ook in het bestuursrecht is echter sprake van strategisch procederende belangenorganisaties, die de rechtsgang inzetten als

1 Mr. dr. R. (Rowie) Stolk is universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. Dit artikel is mede gebaseerd op haar proefschrift R. Stolk, *Procederende belangenorganisaties in de polder: Een interdisciplinair perspectief op de toegang tot de rechter* (diss. Leiden), Zutphen: Uitgeverij Paris 2024.

2 Wet tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering teneinde de afwikkeling van massaschade in een collectieve actie mogelijk te maken, *Stb.* 2019, 130.

3 Zie art. 3:305a lid 2 BW.

4 *Kamerstukken II* 2022/23, 36169, nr. 37 en *Kamerstukken II* 2023/24, 36169, nr. 41.

5 'Hoop, Lef en Trots: Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB', 2024, p. 18.

6 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

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

middel voor maatschappelijke, politieke of juridische verandering. Illustratief zijn de stikstofzaken van Mobilisation for the Environment, die grote gevolgen hebben voor het Nederlandse stikstofbeleid.⁸ Ook op dit punt rijst dus de vraag of en in hoeverre verschillen tussen het civielrechtelijke en bestuursrechtelijke ontvankelijkheidsregime bij belangenorganisaties te rechtvaardigen zijn.

Nu in het civiele recht en bestuursrecht deels sprake is van afwijkende terminologie en afwijkende benadering van de verschillende typen belangen die belangenorganisaties in rechte kunnen behartigen, kan een bespreking van de beide stelsels in één bijdrage mogelijk tot enige verwarring leiden. Daarom begint deze bijdrage in paragraaf 2 met een korte analyse van deze verschillen, waarna per rechtsgebied dat wordt besproken, zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de daarbinnen gebruikelijke terminologie. Vervolgens wordt in paragraaf 3 uiteengezet hoe – op hoofdlijnen – de huidige ontvankelijkheidstoets voor belangenorganisaties in het civiele recht (art. 3:305a BW) respectievelijk het bestuursrecht (art. 1:2 lid 3 Awb) eruitziet voor belangenorganisaties. In paragraaf 4 wordt dieper ingegaan op het concept ‘representativiteit’, door kort uiteen te zetten op welke verschillende manieren representativiteit invulling kan krijgen en hoe deze verschillende representativiteitsopvattingen doorwerken in verschillende indicatoren voor representativiteit. In paragraaf 5 analyseer ik vervolgens de representativiteitsopvattingen en representativiteitsvereisten in een civielrechtelijke context, om daarna in paragraaf 6 hetzelfde te doen voor de bestuursrechtelijke context. Paragraaf 7 sluit af met een conclusie.

2. Verschillen in terminologie en benadering

De twee artikelen die zien op de ontvankelijkheid van belangenorganisaties bij de civiele rechter en de bestuursrechter, zijn artikel 3:305a BW respectievelijk artikel 1:2, derde lid, Awb. Onder de beide bepalingen is het mogelijk om, kort gezegd, als belangenorganisatie bij de rechter op te komen voor: 1) de belangen van concreet afgebakende groepen; en 2) de belangen van open, diffuse groepen of zelfs de samenleving als geheel. Deze typen belangen worden binnen de beide rechtsgebieden echter wel (deels) anders aangeduid en benaderd. Om eventuele verwarring in dit artikel te voorkomen, sta ik daarom voor het bespreken van de ontvankelijkheidsvereisten in het civiele recht en het bestuursrecht eerst kort stil bij de verschillen in terminologie en benadering.

2.1 Civiele recht

Zo is het in het civiele recht gebruikelijk om te spreken over ‘collectieve acties’ als overkoepelende term voor alle procedures van belangenorganisaties op grond van artikel 3:305a BW. Daarbinnen wordt vervolgens onderscheid gemaakt tussen: 1) groepsacties; en 2) algemeenbelangacties. Bij

collectieve acties gaat het in algemene zin om een bundeling van tot personen te herleiden belangen. Deze focus op bundeling van belangen van civielrechtelijke rechtssubjecten is ook terug te zien in de formulering van artikel 3:305a BW, waarin wordt gesproken over rechtsvorderingen die strekken tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen. Uitgangspunt is dat belangenorganisaties onder artikel 3:305a BW enkel kunnen opkomen voor de gebundelde belangen van individuele personen die – in ieder geval in theorie – zelf ook een individuele actie zouden kunnen starten.⁹ De groepsacties vormen hiervan het meest duidelijke voorbeeld en betreffen in feite een optelsom van de belangen van een concreet afgebakende groep personen, die ook op individuele basis een (schade)procedure zouden kunnen starten. Denk bijvoorbeeld aan een bundeling van de belangen van personen die in jaar X bij bedrijf Y het gebrekkige product Z hebben gekocht en daardoor schade hebben geleden.

Naast de groepsactie is in de rechtspraak en door de wetgever erkend dat ook algemeenbelangacties mogelijk zijn. Vanwege de (theoretische) koppeling met civielrechtelijke rechtssubjecten, kunnen die algemene belangen wel enkel indirect worden beschermd, over de band van civielrechtelijke rechtssubjecten.¹⁰ Algemene belangen worden dan beschouwd als de belangen van grote, diffuse groepen personen en daarmee nog steeds als een tot personen te herleiden belang.¹¹ Zo behartigt een klimaatorganisatie in een civiele rechtszaak strikt gezien niet het klimaatbelang in abstracto, maar bijvoorbeeld het belang van alle Nederlanders bij het voorkomen van schade door klimaatverandering.¹² Illustratief is ook de uitspraak van de rechtbank Gelderland in een civiele procedure van Stichting Dierenrecht en Stichting Varkens in Nood. De beide stichtingen betogen dat zij niet opkomen voor de belangen van personen, maar voor het belang van dierenwelzijn. De rechtbank Gelderland oordeelt echter dat dierenwelzijn wel degelijk een aan personen toe te rekenen belang is en daarmee onder de reikwijdte van artikel 3:305a BW valt.¹³ Sommige auteurs beschouwen het onderscheid tussen groepsbelangen en algemene belangen als puur kwantitatief van aard: bij algemene belangen gaat het over fors grotere groepen (zoals alle inwoners van Nederland) dan bij groepsbelangen (zoals iedereen die in periode X investeerde in bedrijf Y o.b.v. een niet-kloppende prospectus Z).¹⁴ Anderen zien wel degelijk een kwalitatief verschil, omdat herleidbaarheid tot individuele rechtssubjecten de kern is van groepsbelangen, maar

8 Zie o.a. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

9 Zie o.a. Kamerstukken II 1991/92, 22486, nr. 3, p. 21 en Kamerstukken II 1992/93, 22486, nr. 5, p. 9.

10 Kamerstukken II 1991/92, 22486, nr. 3, p. 21 en Kamerstukken II 1992/93, 22486, nr. 5, p. 9.

11 Zie bijv. Rb. Gelderland 11 mei 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:6063.

12 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

13 Rb. Gelderland 11 mei 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:6063, r.o. 3.3-3.5.

14 Zie bijv. Frenk 1994, p. 9.

toch – in ieder geval praktisch – een stuk lastiger is bij algemene belangen.¹⁵

Sinds de WAMCA is in het zesde lid van artikel 3:305a BW ook de term ‘ideële vorderingen’ geïntroduceerd. Voor deze categorie geldt een soepeler ontvankelijkheidsregime. Er is echter geen definitie gegeven van wat precies een ideële vordering is. Vaak wordt deze categorie in de literatuur gelijkgesteld aan algemeenbelangacties, waarbij uit het zesde lid volgt dat vooral van belang is dat geen schadevergoeding mag worden gevorderd en bovendien de procedure ook niet als opzet tot een massaschadeactie kan worden beschouwd (het zesde lid spreekt van een ‘zeer beperkt financieel belang’). Ook procedures die niet gericht zijn op massaschade kunnen soms wel als opstap daartoe worden beschouwd (bijv. als de gevorderde verklaring voor recht de onrechtmatigheid ten aanzien van een concrete groep vaststelt).¹⁶ Daardoor is het voor de rechtspraak soms lastig op voorhand in te schatten wanneer iets precies wel en niet onder de categorie ‘ideële vordering’ valt. De grens tussen ideële acties en groepsacties die niet zien op schadevergoeding, valt in de praktijk niet altijd makkelijk te trekken, al heeft de civiele rechter recentelijk ook het onderscheid geïntroduceerd tussen ideële groepsacties en ideële algemeenbelangacties (zie par. 5.2).

2.2 Bestuursrecht

Waar artikel 3:305a BW spreekt van de bescherming van gelijksoortige belangen van andere *personen*, spreekt artikel 1:2, derde lid, Awb over de behartiging van algemene en collectieve *belangen*. In het bestuursrecht is de toegang van belangenorganisaties tot de rechter van origine bedoeld voor belangen die juist *niet* door individuele personen in rechte kunnen worden behartigd. Artikel 1:2, derde lid, Awb moest het mogelijk maken dat alle type belangen die bij een besluit zijn betrokken, ook bij de bestuursrechter kunnen worden beschermd.¹⁷ Het meest duidelijk is dat het geval bij de algemene belangen, die stemloos en naar hun aard niet tot personen herleidbaar zijn, zoals de belangen van planten en dieren. Waar in het civiele recht – in ieder geval in theorie – óók bij algemene belangen is vastgehouden aan de koppeling met individuele rechtssubjecten, is het in het bestuursrecht juist de afwezigheid van individuele belanghebbenden die algemene belangen typeert.¹⁸ Zelfs bij collectieve belangen gold in het bestuursrecht in eerste instantie dat zij enkel betrekking hadden op groepsbelangen die vanwege hun bovenindividuele karakter niet door individuele belanghebbenden konden worden behartigd. Waar

groepsbelangen in de civielrechtelijke benadering dus niet meer zijn dan de som der delen, moesten collectieve belangen in het bestuursrecht dat juist wel zijn. Zo schrijft Polak in 1999 op basis van jurisprudentieonderzoek dat bij collectieve belangenbehartigers het belang als organisatie in het geding moet zijn, waardoor bijvoorbeeld een plaatselijke ondernemersvereniging die de belangen van de aangesloten leden vertegenwoordigt niet-ontvankelijk werd verklaard.¹⁹ Tot 2006 was het vaste jurisprudentie dat een collectieve belangenbehartiger een belang moesten behartigen dat “los kan worden gezien van dat van de individuele leden, en waarvan de behartiging trekken dient te vertonen van behartiging van bovenindividuele belangen”.²⁰ Tegenwoordig lijkt de ABRvS deze eis van een bovenindividueel belang te hebben losgelaten en is het voldoende als een collectieve belangenbehartiger de gebundelde belangen van zijn leden behartigt.²¹

Daarmee zijn in het bestuursrecht in feite drie categorieën belangen ontstaan: de gebundelde collectieve belangen (die een optelsom betreffen van de belangen van individuele belanghebbenden in een concreet afgebakende groep, zoals de belangen van de bewoners van dezelfde flat), de bovenindividuele collectieve belangen (die nog steeds betrekking hebben op een groep, maar waarbij het groepsbelang méér is dan de som der individuele delen, zoals bij fietsers), en de algemene belangen (die stemloos zijn, zoals de belangen van planten en dieren). Ook hier geldt dat niet altijd op voorhand duidelijk is in welke categorie een bepaald belang precies valt. Zo worden bijvoorbeeld de belangen waar leefbaarheidsclubs voor opkomen veelal beschouwd als een combinatie van collectieve en algemene belangen. Het belang van groen in een wijk kan immers nauw samenhangen met de leefbaarheid van die wijk voor bewoners. Hier wordt in de praktijk pragmatisch mee omgegaan, waarbij de rechter de vereisten voor de beide typen belangen afloopt.²²

3. Ontvankelijkheid: overeenkomsten en verschillen

Wie artikel 3:305a BW en artikel 1:2, derde lid, Awb met elkaar vergelijkt, zal direct het verschil in omvang opvallen: artikel 1:2, derde lid, Awb betreft een vrij beknopte bepaling van slechts 29 woorden, terwijl artikel 3:305a BW met maar liefst 883 woorden opvallend uitgebreid is. De essentie is op hoofdlijnen echter gelijk: de beide bepalingen creëren een vergaande mogelijkheid voor belangenorganisaties om in rechte te kunnen opkomen voor de belangen van groepen of zelfs de samenleving als geheel. Daarmee vormen deze bepalingen een uitzondering op het uitgangspunt dat alleen rechtstreeks geraakte individuen zich tot de rechter kunnen wenden. Vanwege deze ruime mogelijkheden onder

15 Zie bijv. T. Hartlief, ‘Boekbespreking: N. Frenk, Kollektieve akties in het privaatrecht. Dissertatie: Universiteit Utrecht, 1904. Deventer: Kluwer 1994’, *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* 1998/6318, p. 388.

16 Zie bijv. Rb. Den Haag 6 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14320, AB 2024/34, m.nt. R. Stolk & H.W. van der Gaag.

17 Zie o.a. Van Buuren 1978, p. 117.

18 L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 1: Systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 123; J.C.A. de Poorter, *De belanghebbende: een onderzoek naar de betekenis van het belanghebbende-begrip in het bestuurs(proces)recht* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 117.

19 J.E.M. Polak, ‘De procesbevoegdheid van collectiviteiten in het bestuursrecht’, *JBplus* 1999/1, p. 6, waar ook andere voorbeelden worden genoemd.

20 ABRvS 25 mei 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT6162.

21 ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3911 en ABRvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9672.

22 De Poorter & Van Heusden 2017, par. 3.1.

artikel 1:2, derde lid, Awb en artikel 3:305a BW behoort Nederland niet alleen in Europa, maar zelfs wereldwijd tot de koplopers in het faciliteren van algemene toegang van belangenorganisaties tot de rechter.²³ Hieronder bespreek ik kort de ontvankelijkheidsvereisten in de beide stelsels, en de verschillen en overeenkomsten.

3.1 Artikel 1:2, derde lid, Awb

Artikel 1:2 Awb bepaalt wie in het bestuursrecht bij een besluit als belanghebbende kan worden aangemerkt en dus toegang heeft tot de bestuursrechter. Op grond van het eerste lid is een belanghebbende degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Voor belangenorganisaties, die niet opkomen voor hun eigen belangen, biedt artikel 1:2, derde lid, Awb een uitbreiding: "Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen." Hieronder loop ik de verschillende vereisten kort langs.

Allereerst het vereiste van rechtspersoonlijkheid. Deze wordt in het bestuursrecht breed opgevat: naast stichtingen en verenigingen kunnen ook verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid (ook wel bekend als informele verenigingen) als belanghebbenden worden aangemerkt.²⁴ Ook een aan de keukentafel opgericht buurtcomité, dat aan bepaalde voorwaarden voldoet, kan dus toegang hebben tot de bestuursrechter.²⁵ Deze rechtspersoon moet vervolgens een algemeen of collectief belang behartigen. Dat betekent dat een belangenorganisatie op basis van het derde lid niet kan opkomen voor de eigen (vermogensrechtelijke) belangen (daarvoor is immers art. 1:2 lid 1 Awb). Ook kan een organisatie niet slechts de belangen behartigen van een individu lid. De Vereniging van Recreatieondernemers Nederland is bijvoorbeeld geen belanghebbende bij een besluit om een zeedennenbos te vervangen door een open duinlandschap, omdat dit slechts twee van haar leden rechtstreeks in hun belangen treft.²⁶ Het collectieve of algemene belang waar de belangenorganisatie voor opkomt, moet blijkens artikel 1:2, eerste lid, Awb wel *rechtstreeks* door het bestreden besluit worden geraakt. De belangenorganisatie moet het collectieve of algemene belang bovendien in het bijzonder

behartigen. Dit betekent dat het om een voldoende specifiek belang moet gaan. Dit vereiste heeft met name tot doel om politieke partijen te weren.²⁷ Wil een belangenorganisatie toegang hebben tot de bestuursrechter, dan moet zij zich dus inzetten voor één of enkele specifieke collectieve of algemene belangen, maar niet een 'totaalpakket' of algemene visie op hoe de samenleving eruit zou moeten zien.

Dat de belangenorganisatie een collectief of algemeen belang behartigt, moet blijken uit de (statutaire) doelstellingen en feitelijke werkzaamheden. Uit de jurisprudentie blijken deze twee eisen als communicerende vaten met elkaar in verbinding te staan. Een breed of algemeen geformuleerde statutaire doelstelling kan bijvoorbeeld nader worden afgebakend indien deze afbakening kan worden afgeleid uit de feitelijke werkzaamheden.²⁸ Om zogenoemde 'procedeerclubs' te weren, worden sinds 2008 in de rechtspraak wat strengere eisen gesteld aan algemene belangenbehartigers.²⁹ Hun statutaire doelstelling mag niet zo veelomvattend of onvoldoende onderscheidend zijn dat geen sprake is van een rechtstreeks betrokken belang. De statutaire doelstellingen dienen (in samenhang gezien) territoriaal en functioneel te zijn begrensd.³⁰ Ook het vereiste van feitelijke werkzaamheden wordt voor algemene belangenbehartigers wat strenger uitgelegd. Het voorbereiden en voeren van gerechtelijke procedures zijn niet langer voldoende. Het doen van onderzoek, het overleggen met burgers, bestuurders en andere belangenorganisaties, het organiseren van bijeenkomsten en acties, het bijhouden van een website, het bijhouden van registers en het verspreiden van geschriften en nieuwsbrieven voldoen bijvoorbeeld wel aan het vereiste van feitelijke werkzaamheden.³¹ Waar de algemene belangenbehartiger door middel van feitelijke werkzaamheden moet laten zien dat hij het geclaimde algemeen belang daadwerkelijk behartigt, hebben collectieve belangenbehartigers wat gemakkelijker toegang tot de bestuursrechter. Voor hen geldt de enkele bundeling van individuele belangen al als de vereiste feitelijke werkzaamheid.³² Tot slot is voor deze bijdrage relevant dat artikel 1:2, derde lid, Awb geen (expliciet) representativiteitsvereiste kent.

3.2 Artikel 3:305a BW

Waar artikel 1:2, derde lid, Awb sinds de invoering ervan ongewijzigd is gebleven en sinds 2008 de rechtspraak zich ook in rustig vaarwater lijkt te begeven, is dat heel anders voor artikel 3:305a BW. Deze is met de invoering van de WAMCA in 2020 ingrijpend veranderd. Daarnaast is met de WAMCA

23 Er bestaat geen rechtsvergelijkend onderzoek dat de mogelijkheden in alle landen in kaart brengt, maar over het algemeen wordt Nederland wel aangeduid als voorloper en aantrekkelijk forum voor bijv. buitenlandse organisaties (zie bijv. <https://kvdli.com/en/expertise-industries/litigation-arbitration/class-actions>; www.debrauw.com/articles/class-actions-and-settlements-in-the-netherlands-2). De meeste landen werken met een beperkte of indirecte toegang voor belangenorganisaties, waarbij bijv. alleen op bepaalde terreinen of m.b.t. bepaalde thema's of rechten door belangenorganisaties kan worden geprocedeerd (bijv. *public interest standing*, in Zuid-Afrika en België), of waarbij het belang moet worden geformuleerd over de band van belanghebbende leden (zoals bij de Amerikaanse *representative associational standing*) of waarbij belangenorganisaties individuele belanghebbenden kunnen bijstaan in *class actions* (denk bijv. aan de Amerikaanse *class action*).

24 *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 35.

25 ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6406; zie voor een uitgebreidere analyse Stolk 2024, p. 33-40.

26 ABRvS 10 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG6403.

27 *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 35.

28 Zie voor een uitvoerige analyse De Poorter & Van Heusden 2017; zie bijv. ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5108.

29 ABRvS 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD2647; ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3912.

30 De Poorter & Van Heusden 2017, par. 3.1; zie bijv. ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3453; ABRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3727.

31 De Poorter & Van Heusden 2017, par. 3.1; overigens lijken 'incidentele' feitelijke werkzaamheden niet voldoende, ABRvS 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD2647.

32 ABRvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9672; ABRvS 23 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM8803.

een nieuwe titel 14A in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) geïntroduceerd. Deze beide regelingen zijn te uitvoerig om in deze bijdrage in hun totaliteit te bespreken, dus ik beperk me tot de hoofdlijnen, de bepalingen die het meest relevant zijn voor alle soorten collectieve acties en de bepalingen die het meest zien op representativiteit.

Op grond van artikel 3:305a, eerste lid, BW kan een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid een rechtsvordering instellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voor zover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt en deze belangen voldoende zijn gewaarborgd. Daarmee is al meteen duidelijk dat het civiele recht iets strengere eisen stelt aan de rechtspersoonlijkheid van belangenorganisaties: in tegenstelling tot het bestuursrecht zijn verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid in het civiele recht niet welkom.³³ Een ander verschil is dat artikel 3:305a, eerste lid, BW slechts één type belang noemt waarvoor een belangenorganisatie in rechte kan opkomen: de gelijksoortige *belangen van andere personen*. Dat is als gezegd de essentie van de collectieve actie, die blijkens de rechtspraak en wetsgeschiedenis vervolgens wel uiteenvalt in groepsacties en algemeenbelangacties. Het grote (theoretische) verschil met het bestuursrecht is dat algemene belangen in het civiele recht 'slechts' indirect, dus over de band van personen, kunnen worden behartigd.³⁴ In de praktijk is dit verschil minder groot, omdat de civiele rechter doorgaans bereid blijkt soepel om te gaan met de wijze waarop belangenorganisaties algemene belangen formuleren.³⁵ Verder moeten de belangen waarvoor de belangenorganisatie opkomt gelijksoortig zijn. Dit vereiste houdt in dat de belangen zich moeten lenen voor bundeling, zodat een efficiënte en effectieve rechtsbescherming kan worden bevorderd.³⁶ De belangen mogen dus niet zo veelsoortig of divers zijn dat zij zich niet meer voor bundeling lenen. De rechter moet kunnen oordelen over de rechtsvragen en feitelijke vragen "zonder dat daarbij de bijzondere omstandigheden aan de zijde van individuele belanghebbenden betrokken behoeften te worden".³⁷

Net als in het bestuursrecht wordt in het civiele recht naar de statutaire doelstellingen gekeken om te bepalen of een belangenorganisatie mag opkomen voor het belang dat zij in rechte wil behartigen. Waar in het bestuursrecht strengere eisen worden gesteld aan de statutaire doelstellingen bij algemene belangenbehartigers, lijkt dat in het civiele recht eerder omgekeerd. Daar heeft het vereiste sinds de invoering van de WAMCA aan belang gewonnen bij massaschadeacties, terwijl het bij algemeenbelangacties in

beginsel tot weinig problemen leidt.³⁸ Het vereiste van feitelijke werkzaamheden wordt niet expliciet gesteld in artikel 3:305a BW, al kan het worden gelezen in het woord 'behartigen'.³⁹ In de praktijk levert het in ieder geval nauwelijks problemen op, nu voldoen aan het overlegvereiste uit artikel 3:305a, derde lid, sub c, BW ook wordt genoemd als voldoende voor feitelijke werkzaamheden.⁴⁰ Op grond van dit vereiste is een belangenorganisatie enkel ontvankelijk indien zij "in de gegeven omstandigheden voldoende heeft getracht het gevorderde door het voeren van overleg met de verweerder te bereiken".⁴¹

Sinds 2013 staat in het eerste lid dat belangenorganisaties de belangen van de personen waarvoor zij opkomen, voldoende moeten waarborgen. Dit vormt een reactie op de door de regering geconstateerde sterke opkomst van claimstichtingen. Zo werd met name in de context van massaschades in de financiële sector soms getwijfeld aan de zuiverheid van de motieven van claimstichtingen, "die niet zelden louter commercieel gedreven zijn".⁴² Invoering van een representativiteitseis werd op dat moment nog onnodig geacht, omdat het doel ervan op hetzelfde neer zou komen als de 'voldoende-waarborgen-eis'.⁴³ Toen er bij de evaluatie ter voorbereiding op de introductie van de massaschadeactie in de WAMCA werd geconstateerd dat de voldoende-waarborgen-eis er in de praktijk niet toe had geleid dat de ontvankelijkheid van belangenorganisaties intensiever werd getoetst,⁴⁴ is er alsnog voor gekozen om dit vereiste nader te preciseren en versterken aan de hand van criteria op het gebied van representativiteit, good governance en transparantie.⁴⁵

Deze nieuwe ontvankelijkheidsvereisten moeten uitwassen voorkomen en de kwaliteit van de belangenbehartiging en geschiktheid van de belangenbehartiger waarborgen.⁴⁶ De representativiteitseis is neergelegd in artikel 3:305a, tweede lid, aanhef BW, waarin staat de belangen voldoende zijn gewaarborgd, wanneer de rechtspersoon voldoende representatief is, gelet op de achterban en de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen. Ook moet voor het oordeel dat de belangen voldoende zijn gewaarborgd, worden

33 *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, nr. 3, p. 14-15 en p. 23.

34 *Kamerstukken II* 1992/93, 22486, nr. 5, p. 9.

35 Het belang van dierenwelzijn wordt dan bijv. opgevat als een tot personen te herleiden belang: Rb. Gelderland 11 mei 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:6063, r.o. 3.3-3.5.

36 HR 26 februari 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK5756; HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4547.

37 HR 26 februari 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK5756.

38 Zie voor de toepassing van het vereiste in de context van massaschadeacties D.L. Barbiers, 'Beoordeling van schadevergoedingsvorderingen door de rechter in collectieve actie', *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2020/35, p. 253-254; P. Wissink, 'De preliminaire ontvankelijkheidsbeslissing onder de WAMCA: hoe "inhoudelijk" mag de voorfase zijn?', *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging* 2021/1, p. 3-4.

39 Al bestaat er onduidelijkheid over de vraag of het vereiste van feitelijke werkzaamheden überhaupt volgt uit art. 3:305a BW. Zie bijv. de discrepantie tussen de MvT (*Kamerstukken II* 1991/92, 22486, nr. 3, p. 21) en de nota naar aanleiding van het eindverslag (*Kamerstukken II* 1991/92, 22486, nr. 8, p. 3-4).

40 Zie bijv. Hof Den Haag 28 mei 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:CA0587, r.o. 2.4.

41 Uit art. 3:305a lid 3, sub c, BW volgt dat een termijn van twee weken na de ontvangst door verweerder van een verzoek tot overleg onder vermelding van het gevorderde daartoe in elk geval voldoende is.

42 *Kamerstukken II* 2011/12, 33126, nr. 3, p. 5.

43 *Kamerstukken II* 2011/12, 33126, nr. 3.

44 *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3, p. 18 en Tillema 2016, p. 339.

45 *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3, p. 18.

46 *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3, p. 7-8.

gekeken naar de vereisten uit artikel 3:305a, tweede lid, sub a tot en met f, BW. Bij sub a tot en met f gaat het er onder andere om dat een belangenorganisatie beschikt over een toezichthoudend orgaan, passende en doeltreffende mechanismen voor participatie van de achterban bij de besluitvorming, voldoende middelen om de rechtszaak te kunnen dragen, voldoende ervaring en deskundigheid, en een algemeen toegankelijke internetpagina (met daarop informatie over o.a. de statuten, de bestuursstructuur, het bestuursverslag, de bezoldiging van bestuurders en leden van het toezichthoudend orgaan, de doelstelling en werkwijzen en een overzicht van de stand van zaken in lopende procedures, inzicht in de berekening van evt. bijdragen van leden van de achterban en de wijze van (beëindiging) van aansluiting bij de belangenorganisatie). Op grond van het zesde lid kan de rechter een belangenorganisatie ontvankelijk verklaren, zonder dat aan de vereisten uit sub a tot en met e hoeft te zijn voldaan, wanneer de vordering wordt ingesteld met een ideëel doel en een zeer beperkt financieel belang of wanneer de aard van de vordering of van de personen tot bescherming van wier belangen de vordering strekt, daartoe aanleiding geeft. Bij toepassing van deze uitzondering mag de rechtsvordering niet strekken tot schadevergoeding in geld.

4. Het concept 'representativiteit'

Alvorens dieper in te gaan op nut en noodzaak van een representativiteitsvereiste in de civiel- en bestuursrechtelijke context, is het goed om eerst wat dieper in te gaan op het concept 'representativiteit'. Uit sociaalwetenschappelijk onderzoek naar de representatieve democratie volgt immers dat er een veelheid aan betekenissen en opvattingen schuilgaat achter deze term. De politiek filosoof Pitkin laat in haar bekende boek *The Concept of Representation* zien hoe zelfs de 'representatieve' democratie al op verschillende manieren kan worden benaderd.⁴⁷ Wie bijvoorbeeld een meer 'formele' opvatting van representativiteit heeft, zal de representativiteit van de Tweede Kamer beoordelen op basis van de procedure die haar samenstelling bepaalt (nl. verkiezingen). Wie meer waarde hecht aan 'beschrijvende' representativiteit, zal het belangrijk vinden dat Kamer een afspiegeling vormt van de samenleving, bijvoorbeeld als het gaat om kenmerken als geslacht, leeftijd, afkomst, religie en/of opleidingsniveau. Tot zover representativiteitsopvattingen waarbij representativiteit relatief makkelijk en objectief te toetsen is: is de aangewezen procedure gevolgd of heeft de vertegenwoordiger bepaalde kenmerken? Het nadeel is dat deze twee benaderingen eigenlijk geen inhoudelijke beoordeling betreffen van het daadwerkelijke handelen van de vertegenwoordiger. De aanname is vooral dat het volgen van de procedure of hebben van bepaalde kenmerken ertoe

bijdraagt dat de vertegenwoordiger zal handelen op een representatieve wijze.

Binnen een meer 'materiële' representativiteitsopvatting staat juist een beoordeling van dat handelen van de vertegenwoordiger centraal. Dat vraagt om een meer inhoudelijke beoordeling van representativiteit, waarbij eigenlijk altijd de juiste balans zal moeten worden gevonden tussen enerzijds het handelen 'in mandaat' van de achterban en anderzijds het handelen op 'onafhankelijke' basis. Bij representatie op basis van mandaat gaat het in de meest extreme vorm om de vraag of de vertegenwoordiger precies doet wat de achterban wil. Bij representatie op basis van onafhankelijkheid gaat het in de meest extreme vorm om de vraag of de vertegenwoordiger doet wat volgens zijn kennis en ervaring en onafhankelijke oordeel in het belang is van de achterban. Beide uitersten worden door Pitkin als onwenselijk gezien. Een vertegenwoordiger die precies doet wat de achterban wil, is eigenlijk geen vertegenwoordiger, maar puur een uitvoerder. Een vertegenwoordiger die volledig onafhankelijk bedenkt wat goed is voor de achterban, heeft geen enkele relatie tot die achterban, waardoor eigenlijk ook niet meer van vertegenwoordiging kan worden gesproken. Het antwoord ligt dus ergens in het midden, maar de vraag waar dan precies, is wat subjectief van aard en bovendien in de praktijk moeilijk meetbaar.

Het zal dus geen verrassing zijn dat we ook als het gaat om de representativiteit van procederende belangenorganisaties in de literatuur, de media, de politiek en de rechtspraak een veelheid aan (vaak impliciete) representativiteitsopvattingen en indicatoren voor representativiteit voorbij zien komen. Denk bijvoorbeeld aan de vraag ten opzichte van wie of wat de representativiteit van een belangenorganisatie dient te worden beoordeeld: de leden, de doelgroep, de bredere achterban, de donateurs, de samenleving of bepaalde waarden? Ook speelt de vraag welke indicatoren voor representativiteit passend zijn. Dient bijvoorbeeld sterk te worden gehecht aan procedures, bijvoorbeeld voor instemming en uittreding (zoals lidmaatschap of steunbetuigingen) of aan inspraak (zoals participatiemogelijkheden of een ledenparlement), of moeten juist expertise en ervaring van de belangenorganisatie gewicht in de schaal leggen? Het is precies deze veelheid aan opvattingen en invullingen die de Afdeling advisering van de Raad van State in 2011 nog deed adviseren om géén representativiteitsvereiste in te voeren in het civiele recht.⁴⁸ Gevreesd werd dat een representativiteitsvereiste gepaard zou gaan met willekeur en rechtsongelijkheid, omdat niet meteen helder is wat het begrip 'representativiteit' precies moet omvatten.⁴⁹

Tot een representativiteitsoordeel kan kortom nooit in abstracto worden gekomen. Een zinvolle invulling van representativiteit in de context van belangenorganisaties vraagt

47 H.F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press 1967; zie voor een meer empirische benadering bijv. ook J. Mansbridge, 'Rethinking Representation', *The American Political Science Review* 2003, p. 515-528.

48 Kamerstukken II 2011/12, 33126, nr. 4, p. 2.

49 Zie uitgebreid Stolk 2020.

allereerst om een normatief startpunt: wat legitimeert de toegang van belangenorganisaties tot de rechter? Daarna kan worden gezocht naar een representativiteitsinvulling die past bij de aard en functie van belangenorganisaties die in rechte belangen mogen behartigen. Een zinvolle invulling van representativiteit is er een die oneigenlijk gebruik van de rechtsgang door belangenorganisaties tegengaat, maar tegelijkertijd waarborgt dat de legitieme doelen van het actierecht van belangenorganisaties wel kunnen worden gerealiseerd. Om daartoe te komen, is eerst van belang dat duidelijk is welke doelen worden gediend met artikel 3:305a BW en artikel 1:2, derde lid, Awb, en welke vormen van 'misbruik' worden gevreesd. Vervolgens kan dan worden beoordeeld welke invulling van representativiteit hierbij past en hoe een representativiteitsvereiste zinvol kan worden ingevuld. Dan blijken er wel enige verschillen te bestaan tussen de civielrechtelijke en de bestuursrechtelijke context.

5. Representativiteit in een civielrechtelijke context

In deze paragraaf staat representativiteit in een civielrechtelijke context centraal. Via een analyse van de civielrechtelijke ratio achter artikel 3:305a BW kan worden bepaald 'wat' precies moet worden gewaarborgd via een representativiteitsvereiste en kan worden gekeken in hoeverre de huidige eisen op het gebied van representativiteit daarbij passen.

5.1 Representativiteit, groepsacties en massaschadeacties

De civiele collectieve actie draait van oudsher primair om de groepsactie. Algemeenbelangacties zijn weliswaar al sinds 1986 via het arrest *De Nieuwe Meer* mogelijk,⁵⁰ maar wie gaat kijken naar de wetgevingsoperaties rondom artikel 3:305a BW, ziet vooral een focus op de groepsacties. Artikel 3:305a BW kent verschillende, vaak aan elkaar verwante doelen die bijdragen aan efficiënte en effectieve rechtsbescherming. Zo kunnen collectieve acties bijdragen aan rechtsbescherming in het geval van strooischade.⁵¹ Zonder collectieve actiemogelijkheid zou één schadeveroorzaker (bijv. een bedrijf) telkens relatief geringe schades kunnen veroorzaken bij talloze individuen (bijv. consumenten), zonder dat deze daar op individuele basis effectief op kan worden aangesproken, omdat voor een enkel individu de kosten van een procedure (in termen van tijd, geld en risico) te hoog liggen in vergelijking met de geleden schade. Bij elkaar opgeteld kan het echter wel lonen om de procedure collectief te voeren. Het enkele bestaan van de collectieve actiemogelijkheid kan bovendien als stok achter de deur functioneren en zo bijvoorbeeld de positie van belangenorganisaties versterken om buiten de rechtsgang om

druk uit te kunnen oefenen op (potentiële) schadeveroorzakers.⁵² Van de collectieve actie kan zo ook een preventieve werking uitgaan, waarbij (potentiële) schadeveroorzakers hun handelen in lijn met het recht brengen om eventuele procedures te voorkomen.⁵³ Zo kunnen collectieve acties in essentie bijdragen aan de realisering van het materiële recht. Om die collectieve actie als stok achter de deur kracht bij te zetten,⁵⁴ is de afgelopen decennia stapsgewijs toegewerkt naar de introductie van de massaschadeactie, via de Wet collectieve afwikkeling massaschade (WCAM) in 2005 naar de WAMCA in 2020. Tegelijkertijd bestaat, zeker bij de wetgever, de vrees voor 'Amerikaanse toestanden'. Er moet worden "voorkomen dat de collectieve (schadevergoedings-)actie een vrijplaats wordt voor commercieel ingestelde organisaties, die de belangen van de personen voor wie zij opkomen op de tweede plaats hebben staan".⁵⁵ Om te garanderen dat de belangen van de achterban voldoende worden gewaarborgd, is een veelheid aan nieuwe ontvankelijkheidsvereisten geïntroduceerd, die – eigenlijk geheel in lijn met wat Pitkin bepleit – een veelzijdige invulling van het concept 'representativiteit' laat zien.

Allereerst is er de algemene representativiteitseis uit artikel 3:305a, tweede lid, aanhef, BW, die blijkens de wettekst en wetsgeschiedenis een wat kwantitatieve invulling heeft. Zo staat in de memorie van toelichting: "Op voorhand moet duidelijk zijn dat zij kwantitatief gezien voor een voldoende groot deel van de groep getroffen gedupeerden opkomt."⁵⁶ Wanneer dat het geval is, hangt af van de omstandigheden van het geval: "Wat genoeg is, verschilt per geval en kan alleen bepaald worden in relatie tot het totaal aantal gedupeerden. Dit kan bijvoorbeeld worden getoetst op basis van de bij een vereniging aangesloten leden of door middel van het aantal gedupeerden dat zich actief voor de vordering heeft aangemeld."⁵⁷ Dergelijke indicatoren voor representativiteit passen bij een 'formele' representativiteitsopvatting, waarbij de focus ligt op autorisatiemechanismen en waarvan het voordeel is dat zij relatief eenvoudig en objectief te toetsen zijn. Het nadeel is dat zij inhoudelijk gezien geen bewijs of garantie vormen voor materiële representativiteit: er wordt immers niet gekeken naar het handelen en de keuzes van de vertegenwoordiger, maar deze worden verondersteld in lijn te zijn met de wens van de achterban, omdat de achterban anders vast niet voor de vertegenwoordiger had gekozen of anders die steun wel weer had ingetrokken (bijv. via het opzeggen van het lidmaatschap of door gebruik te maken van de mogelijkheid om te *opt-outen*).

We weten echter dat een achterban niet altijd in staat is of de behoefte voelt om volledig geïnformeerde keuzes te

50 HR 27 juni 1986, ECLI:NL:HR:1986:AD3741.

51 *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, nr. 3, p. 2 en p. 22-23, en I.N. Tzankova, *Strooischade: Een verkennend onderzoek naar een nieuw rechtsfenomeen* (Allen & Overly-onderzoekssreeks, nr. 2), Den Haag: Sdu Uitgevers 2005.

52 *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, nr. 3, p. 18.

53 *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, nr. 3, p. 18.

54 Zie bijv. Dammingh & Van den Berg 2017, p. 86; Loth 2020, p. 162; Oudenaarden 2019 en Bauw & Voet 2017.

55 *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3, p. 18; en bovendien 'Amerikaanse toestanden' tegengaan, zoals *claimcowboys*, *blackmail settlements* en lichtvaardig gebruik; Van Osch 2018, p. 109 en Hartlief 2017.

56 *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3, p. 19.

57 *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3, p. 19.

maken over door wie hij zich wil laten vertegenwoordigen. Zeker bij een massaschadeactie kan het voor de individuen uit de achterban lastig in te schatten zijn welke juridische, complexe keuzes en strategieën daadwerkelijk in hun belang zijn. Dat vraagt om wat meer focus op materiële representativiteit en daarbij passende indicatoren. Die zien we terug in artikel 3:305a, tweede lid, sub a tot en met e, BW. Zo staat bijvoorbeeld in sub b dat de belangenorganisatie (kort gezegd) moet beschikken over mechanismen voor inspraak en participatie door haar achterban in de besluitvorming. Een dergelijke indicator past bij representativiteit op basis van mandaat, waarvoor interactie tussen achterban en vertegenwoordiger nodig is. Inspraak- en participatiemechanismen vergroten uiteraard de kans dat de belangenorganisatie ook daadwerkelijk doet wat de achterban wil. Tegelijkertijd is één van de redenen om belangenorganisaties procesbevoegd te maken nu juist ook dat zij vaak méér kennis, ervaring en middelen hebben dan hun achterban en daardoor beter in staat zijn om te bepalen hoe de procedure moet worden ingestoken. Zo vereist sub e bijvoorbeeld voldoende ervaring en deskundigheid, hetgeen belangrijke indicatoren voor representatie op basis van onafhankelijkheid zijn. Tot slot zien we ook vereisten die moeten bijdragen aan transparantie en het tegengaan van belangenverstrengeling. Zo vereist sub d een openbaar toegankelijke website, met daarop onder andere informatie over organisatiestructuur, bezoldiging en procedures. Ook dat soort informatie draagt bij aan het kunnen beoordelen van de mate waarin een vertegenwoordiger – naar alle waarschijnlijkheid – de belangen van de achterban dient.

Daarmee biedt artikel 3:305a, tweede lid, aanhef *en* sub a tot en met e, BW in feite een veelzijdige invulling van het concept 'representativiteit', waarbij formele en materiële representativiteit worden getoetst via een verscheidenheid aan indicatoren, hetgeen de kans zo groot mogelijk maakt dat de belangenorganisatie daadwerkelijk handelt in het belang van de achterban, en tegelijkertijd de 'meetbaarheid' (of juridisch gezien, 'toetsbaarheid') ervan niet te complex wordt. Hoewel in de wetsgeschiedenis wordt gesproken over waarborgen op het gebied van representativiteit, transparantie en good governance, kunnen deze dus in feite allemaal worden beschouwd als waarborgen die bijdragen aan representativiteit. Uiteraard is uit de specifieke mix van indicatoren wel op te maken dat deze vooral is opgesteld met massaschadeacties in het achterhoofd. Denk bijvoorbeeld aan de vereisten die zien op de bezoldiging van de bestuurders en leden van het toezichthoudend orgaan, of de zeggenschap over de rechtsovername: dergelijke vereisten moeten de invloed van perverse financiële prikkels die gepaard kunnen gaan met massaschadeacties zoveel mogelijk beperken. Het totaal aan vereisten op grond van artikel 3:305a, tweede lid, BW is bovendien best wel zwaar, waardoor van belangenorganisaties die eraan willen voldoen, veel wordt gevraagd in termen van professionalisering, financiering en organisatie. Representativiteitsvereisten lijken in de context van de massaschadeactie dus te doen waarvoor zij zijn bedoeld: kwalitatief hoogwaardige

massaschadeacties bevorderen die bijdragen aan efficiënte en effectieve rechtsbescherming, waarbij de belangen van de achterban zijn gewaarborgd, en misbruik, lichtzinnig gebruik en acties uit pure commerciële motieven worden tegengegaan.

5.2 Representativiteit en ideële acties

Waar middel en doel minder goed op elkaar aansluiten, is in de context van de civielrechtelijke algemeenbelangacties. Die procedures draaien niet om compensatie voor in het verleden gelede schade in de vorm van massaschadevergoeding, maar hebben vaak als insteek een toekomstige verandering van regels, beleid of handelen via een verklaring voor recht, bevel of verbod. De legitimiteit van algemeenbelangacties wordt in de civiele rechtspraak, wetsgeschiedenis en literatuur vooral gevonden in de efficiënte en effectieve rechtsbescherming van open en diffuse groepen personen, en de bescherming van kwetsbare groepen in de samenleving, vaak via een beroep op fundamentele rechten (waarbij het idee is dat uiteindelijk ook de samenleving in brede zin gediend is met naleving van fundamentele rechten). Het civielrechtelijke representativiteitsvereiste past minder goed bij dit type procedure. Sterker nog, het was oorspronkelijk zelfs de bedoeling om voor ideële organisaties op grond van artikel 3:305a, zesde lid, BW een uitzondering te laten gelden, waarbij de rechter in het kader van de ontvankelijkheidstoets kan beslissen om niet te toetsen aan heel artikel 3:305a, tweede lid, aanhef *en* sub a tot en met f, BW. Via een amendement is uiteindelijk besloten om de algemene representativiteitsvereiste, zoals vastgelegd in artikel 3:305a, tweede lid, *aanhef*, BW toch wél in algemene zin te laten gelden, óók bij algemeenbelangacties.⁵⁸ Zij moeten dus wel voldoen aan de riedel dat de rechtspersoon voldoende representatief moet zijn, gelet op de achterban en de omvang van de vertegenwoordigende vorderingen, maar zij hoeven niet te voldoen aan de vereisten uit sub a tot en met e. Deze wijziging werd niet ingegeven door de behoefte om tóch een (vorm van een) representativiteitsvereiste te laten gelden bij ideële belangenbehartigers, maar door de vrees dat buitenlandse claimbureaus die niet aan het vereiste voldoen, via de achterdeur van het zesde lid alsnog binnen zouden kunnen komen.⁵⁹

Vanwege deze focus op massaschadeacties is in het wetgevingsproces niet stilgestaan bij de vraag hoe het algemene representativiteitsvereiste uit de aanhef van het tweede lid in de context van algemene belangenbehartigers moet worden ingevuld. Ook in de rechtspraak lijkt men ermee te worstelen, hetgeen zich uit in een wisselende toepassing. Deze toepassing lijkt nog altijd in ontwikkeling, maar grofweg kan worden gesteld dat rechters het vereiste in eerste instantie nauwelijks toepasten bij algemene belangenbehartigers, vervolgens vrij strikt en kwantitatief toepasten,

58 Kamerstukken II 2018/19, 34608, nr. 14.

59 Kamerstukken II 2018/19, 34608, nr. 14.

en inmiddels meer flexibel en kwalitatief.⁶⁰ Dat het vereiste in eerste instantie bij veel algemeenbelangacties in het geheel niet werd toegepast, kwam wellicht omdat er door het 'late' amendement toch enige verwarring bestond over waar algemeenbelangacties nu precies van uitgezonderd waren (lang was immers gedacht dat het representativiteitsvereiste in het geheel niet zou gelden bij ideële vorderingen). Zo is Viruswaarheid in haar procedures tegen de coronavaccinatie(campagne) door de rechtbank niet (expliciet) getoetst op representativiteit.⁶¹ Toen eenmaal duidelijk was dat algemene belangenbehartigers wél in alle gevallen aan de aanhef van artikel 3:305a, tweede lid, BW moeten worden getoetst, volgde in eerste instantie een vrij strikte en kwantitatieve toepassing, waarbij het met name ging om 'poppetjes tellen'. De ideële belangenbehartiger moest bijvoorbeeld via steunbetuigingen laten zien dat hij kwantitatief de steun van een voldoende groot deel van de groep heeft. Zo werd Viruswaarheid door het gerechtshof wel getoetst op representativiteit, wat mede leidde tot haar niet-ontvankelijkheid.⁶² De ruim 300.000 adhesieverklaringen van Nederlandse burgers en bedrijven waren voor het gerechtshof niet voldoende: onduidelijk was wat die adhesieverklaring inhoudt en wie de burgers en bedrijven zijn die deze hebben ondertekend.

Een ander voorbeeld van een sterk kwantitatieve toepassing van het representativiteitsvereiste betreft de procedure van Stichting Sinti, Roma en Reizigers over het uitsterfbeleid van de gemeente Den Haag.⁶³ De Stichting beschikte weliswaar over steunbetuigingen, maar had deze onvoldoende uitgesplitst naar de verschillende groepen die zij zelf onderscheidt. De rechtbank doet dit vervolgens 'uit coulance' zelf en komt dan tot het oordeel dat de meeste steunbetuigingen afkomstig zijn van woonwageneigenaren die al in een woonwagen in de gemeente wonen. Deze 135 steunbetuigingen leiden tot het oordeel dat de stichting ten aanzien van deze subgroep voldoet aan het representativiteitsvereiste. Er zijn echter maar 36 steunbetuigingen van mensen die voorheen in een woonwagen hebben gewoond en nu in een woning wonen, en maar 4 waaruit expliciet blijkt dat diegene op een wachtlijst staat voor een woonwagenplek. Nu het bij deze laatste twee groepen in potentie om een heel grote groep personen gaat, vindt de rechtbank dat ten aanzien van deze groepen niet is voldaan aan het representativiteitsvereiste. Het had volgens de rechtbank "mede gelet op de aard en de beperkte omvang van de groep, op de weg van de Stichting gelegen om Woonwageneigenaren (...) te mobiliseren, en voor de rechtbank inzichtelijk te maken dat zij binnen deze groep over voldoende steun beschikt".⁶⁴ De rechtbank hecht vervolgens weinig belang aan meer kwalitatieve indicatoren voor representativiteit: "Dat de Stichting

zich in het verleden reeds heeft ingezet ten behoeve van de belangen van woonwageneigenaren 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."⁶⁵

Inmiddels lijkt het er echter op dat rechtbanken toch steeds vaker erkennen dat een dergelijke kwantitatieve invulling van representativiteit slecht past bij de aard van algemeenbelangacties. Steeds vaker zien we dan ook een meer kwalitatieve toepassing voorbijkomen, waarbij het gaat om de vraag of de algemene belangenbehartigers een adequate spreekbuis zijn voor het belang waarvoor zij in rechte willen opkomen. Illustratief is een recente uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland in een procedure van een drietal stichtingen tegen de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) over de verplichte gegevensaanlevering van cliënten in de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) aan de NZa. De rechtbank overweegt in deze zaak dat de wetgever bij representativiteit vooral gedacht heeft aan groepsacties, waarbij belanghebbenden duidelijk zijn te individualiseren. Dat is in algemeenbelangacties echter niet goed mogelijk, omdat het dan gaat om grote en diffuse groepen: in deze zaak de GGZ-cliënten. Die achterban verschilt per moment, door de in- en uitstroom van (m.n.) GGZ-patiënten en de behandelaren in de GGZ. Daarnaast zou het volgens de rechtbank: "ook praktisch bezwaarlijk zijn om hun achterban bij naam en toenaam te noemen. De cliënten in de GGZ vormen een kwetsbare groep, waardoor niet van de belangenorganisatie kan worden gevraagd nadere persoonsgegevens over deze groep te verzamelen en te verschaffen."⁶⁶ In algemeenbelangacties moet daarom geen waarde worden gehecht aan de kwantitatieve toets van het representativiteitsvereiste. Concreet betekent dat volgens de rechtbank dat "de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen (het aantal aanmeldingen bij de belangenorganisaties) ten opzichte van het totale aantal benadeelden niet relevant" is.⁶⁷

Een soortgelijke redenering is terug te zien in een eveneens recente uitspraak van de rechtbank Amsterdam in een procedure over misbruik van de economische machtspositie van een geneesmiddelenfabrikant. De rechtbank overweegt: "In het kader van een algemeen-belangactie is het voor de belangenorganisatie eigenlijk niet doenlijk om haar achterban met naam en toenaam te noemen, laat staan om duidelijk te maken dat het met het oog op haar representativiteit voldoende personen betreft. Van de belangenorganisatie kan bij een algemeen-belangactie wel worden verlangd dat zij duidelijk maakt dat zij een adequate spreekbuis is van de groep waarvoor wordt opgekomen."⁶⁸ Daar is bij de Stichting Farma ter Verantwoording aan voldaan, waardoor zij representatief wordt geacht. Hierbij acht de rechtbank van belang dat zij een klacht heeft ingediend bij de Autoriteit

60 Zie o.a. Sweets & Hackeng 2022, p. 287-289; Schrama & Bosselaar 2021, p. 24; Stolk 2023; Stolk 2024, p. 110 e.v. en Van der Helm 2024.

61 Rb. Den Haag 29 november 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:12992.

62 Hof Den Haag 31 augustus 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:1603.

63 Rb. Den Haag 6 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14320, AB 2024/34, m.nt. R. Stolk & H.W. van der Gaag.

64 Rb. Den Haag 6 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14320, r.o. 4.16.

65 Rb. Den Haag 6 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14320, r.o. 4.16.

66 Rb. Midden-Nederland 17 juli 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4106, r.o. 4.19.

67 Rb. Midden-Nederland 17 juli 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4106, r.o. 4.19.

68 Rb. Amsterdam 17 juli 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4255, r.o. 5.7.3.

Consument & Markt (ACM) en daarvoor gesprekken heeft gevoerd met relevante actoren (in dit geval wetgever, artsen, ziekenhuizen, apothekers en zorgverzekeraars), dat zij artikelen publiceert, webinars organiseert, mediaoptredens geeft en gastcolleges verzorgt op universiteiten. Nu de vordering direct in het verlengde ligt van de positie die deze organisatie in het maatschappelijk verkeer inneemt, acht de rechtbank haar voldoende representatief.⁶⁹ Ook in deze zaak concludeert de rechtbank: "Daar komt bij dat algemeen belangacties het toetsingselement "de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen" ten opzichte van het totaal aantal betrokkenen geen bruikbaar toetsingselement is, zodat slechts de toetssteen van "de achterban" resteert."⁷⁰ Ook hier betekent dat concreet dat de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen (het aantal aanmeldingen bij de belangenorganisaties) ten opzichte van het totale aantal benadeelden niet relevant wordt gevonden.

Opvallend is wel dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen twee soorten ideële vorderingen die onder de reikwijdte van het zesde lid kunnen vallen: ideële groepsacties en ideële algemeenbelangacties. Waar precies de grens ligt tussen de beide typen ideële vorderingen, is moeilijk te zeggen, maar in algemene zin lijkt het de rechter te doen om de mate van individualiseerbaarheid van het belang. Zo wordt de eerdergenoemde procedure van de Stichting Roma, Sinti en Reizigers door de rechtbank Midden-Nederland aangeduid als een ideële groepsactie.⁷¹ Zij valt wél onder de uitzondering van het zesde lid, maar kan geen 'zuivere' algemeenbelangactie worden genoemd. De Roma, Sinti en Reizigersgemeenschap in Den Haag wordt kennelijk beschouwd als een meer afgebakende en individualiseerbare groep personen dan de cliënten in de GGZ. Dat rechtvaardigt volgens de rechtbank dat in dat eerste geval een meer kwantitatieve aanpak is gevolgd, terwijl in het tweede geval een meer kwalitatieve aanpak is gehanteerd. Hoewel ik de verschuiving van een kwantitatieve naar een kwalitatieve invulling bij ideële algemeenbelangacties zeer toejuich, vind ik dat een kwantitatieve invulling ook bij ideële groepsacties ongelukkig kan uitpakken. Bij bijvoorbeeld de Roma, Sinti en Reizigers gaat het net als bij de GGZ-clieënten om een kwetsbare groep. Ook de Roma, Sinti en Reizigers zijn een moeilijk te mobiliseren groep: zij is in algemene zin wantrouwend naar de overheid, laat zich door onder andere haar traumatische verleden in de Tweede Wereldoorlog niet graag registreren op lijsten en kent bovendien relatief veel analfabetisme en digibetisme. Dit soort factoren maken het voor belangenbehartigers bijzonder lastig om individuele steunbetuigingen te verzamelen. Zeker bij kwetsbare groepen lijkt het mij dus in algemene zin goed om te kijken of er aanleiding bestaat voor een meer kwalitatieve invulling, hetgeen vaak het geval zal zijn. Zo kunnen belangenorganisaties met hun procedures blijven opkomen voor kwetsbare

groepen binnen de samenleving, ongeacht of deze groepen in meer of mindere mate diffuus van aard zijn.

Wel lijkt het me zinvol om nog eens verder na te denken over de vraag wanneer een belangenorganisatie nu precies een adequate spreekbuis is, zowel bij ideële groepsacties als bij ideële algemeenbelangacties. In de afweging tussen 'mandaat' en 'onafhankelijkheid' lijkt de huidige invulling behoorlijk dicht bij representativiteit op basis van onafhankelijkheid te liggen. Daar bestaan goede redenen voor, die ook in de rechtspraak terugkomen, maar het kan natuurlijk óók (en misschien wel juist) bij kwetsbare, open en diffuse groepen belangrijk zijn om als vertegenwoordiger in contact te staan met deze groepen. Het lijkt me, gezien de potentieel grote implicaties van algemeenbelangacties, niet onterecht om van belangenorganisaties te vragen dat zij laten zien dat hun procedure, voor zover mogelijk, wel op enige afstemming met hun achterban (of doelgroep) is gebaseerd. Aantallen steunbetuigingen zijn duidelijk niet een passende indicator daarvoor, maar enig contact en afstemming met mensen uit de achterban of hun 'vertegenwoordigers' (bijv. hulpverleners) wellicht wel. Dit vraagt wel om een flexibele toets, waarbij rekening wordt gehouden met de aard van de achterban en bijvoorbeeld ook de mate van mobilisatie, bereikbaarheid en belastbaarheid.

5.3 *Politieke wens: nadere representativiteitseisen bij ideële vorderingen*

De invulling van het representativiteitsvereiste ontwikkelt zich in de context van algemeenbelangacties dus steeds meer van een kwantitatieve naar een kwalitatieve. Die ontwikkeling lijkt mij zeer positief, maar tegelijkertijd precies niet wat de politiek op dit moment wil. Zo zijn in de afgelopen twee jaar twee moties met een Kamermeerderheid aangenomen waarin de wens wordt geuit om nadere vereisten te stellen aan de representativiteit van ideële belangenbehartigers.⁷² Deze wens komt ook terug in het Hoofdlinienakkoord van de regerende partijen.⁷³ Uit de tekst van de moties valt af te leiden dat die nadere eisen met name worden gezocht in de hoeveelheid (betalende) leden, de aanwezigheid van direct belanghebbenden onder de leden en de afwezigheid van overheidssubsidie als financieringsbron.

Een dergelijke invulling van het representativiteitsvereiste bij ideële vorderingen lijkt mij bijzonder onwenselijk.⁷⁴ Het past op geen enkele manier bij de ratio achter de algemeenbelangactie, namelijk efficiënte en effectieve rechtsbescherming van de belangen van open en diffuse groepen binnen de samenleving. Kenmerkend aan deze belangen is dat zij vaak kwetsbare groepen betreffen (vluchtelingen, kinderen,

69 Rb. Amsterdam 17 juli 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4255, r.o. 5.7.3-5.7.6.

70 Rb. Midden-Nederland 17 juli 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4106, r.o. 4.19.

71 Rb. Midden-Nederland 17 juli 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4106, r.o. 4.20.

72 *Kamerstukken II 2022/23*, 36169, nr. 37 (ook wel bekend als de motie-Stoffer) en *Kamerstukken II 2023/24*, 36169, nr. 41 (ook wel bekend als de motie-Van Dijk, waarin in feite wordt opgeroepen de motie-Stoffer uit te voeren).

73 'Hoop, Lef en Trots: Hoofdlinienakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB', 2024, p. 18.

74 Zie uitgebreid hierover Stolk 2023; zie bijv. ook Bauw 2023.

daklozen), moeilijk individualiseerbare belangen betreffen (privacy, gelijkheid) en stemloze belangen (milieu, klimaat). De voorgestelde nadere eisen zouden niet bijdragen aan een legitieme bescherming van dit soort belangen, maar de bescherming ervan juist bijzonder lastig of zelfs onmogelijk maken. Zo weten we uit sociaalwetenschappelijk onderzoek dat bij ideële belangen (betaald) lidmaatschap geen goede indicator is voor representativiteit.⁷⁵ Ideële belangen worden immers vaak behartigd door stichtingen, die – in tegenstelling tot verenigingen – geen lidmaatschap kennen. Maar belangrijker nog is dat ideële belangen moeilijker en minder duurzaam blijken te kunnen worden gemobiliseerd door de groepen die het betreft. Vanwege een verscheidenheid aan mentale, financiële, sociaaleconomische en organisatorische redenen zullen kwetsbare individuen minder snel hun eigen belangen behartigen door zich actief aan te sluiten bij een belangenorganisatie die voor hun belangen opkomt. Anders gezegd: lidmaatschapsorganisaties werken vooral goed voor ‘private’ of economische belangen, waarbij (relatief vermogende) leden verwachten direct voordeel te kunnen behalen uit hun lidmaatschap. Zo zijn de ANWB en Koninklijke Horeca Nederland typische lidmaatschapsorganisaties. Organisaties die de belangen van vluchtelingen, dak- en thuislozen of kinderen behartigen, zijn dat niet. Zij kunnen hun financiering niet zozeer zoeken bij hun ‘doelgroep’, maar zijn afhankelijk van donaties van derden of subsidie vanuit de overheid. Dat betekent dat eisen die zien op de aanwezigheid van betalende leden of de afwezigheid van overheidssubsidie in feite een groot deel van de ideële belangenbehartigers effectief de toegang tot de rechter onttrekken. De eis dat in de achterban direct belanghebbenden moeten zijn aan te wijzen, maakt tot slot bescherming van algemene belangen die naar hun aard slecht te individualiseren zijn, bijzonder lastig of zelfs onmogelijk.

Zo blijkt het representativiteitsvereiste voor politici in potentie een knop om aan te draaien om de toegang tot de rechter voor ideële belangenbehartigers te kunnen beperken (of in een ander politiek klimaat juist te versoepelen). Niet voor niets maken ideële belangenbehartigers zich op dit moment grote zorgen over hun procespositie. Eerst werden zij geconfronteerd met een (bijz.) ongunstige invulling van het representativiteitsvereiste door de civiele rechter en nu dat probleem ‘opgelost’ lijkt, bepleit de politiek een nóg ongunstigere invulling. In reactie op de moties heeft de minister toegezegd de evaluatie van de WAMCA een jaar naar voren te halen en daar dit najaar via een WODC-onderzoek mee te zullen beginnen.⁷⁶ De representativiteitseis in de context van algemene belangenbehartigers zal daar expliciet in worden meegenomen. Mijn hoop is dat daarin voldoende oog zal zijn voor de specifieke aard en uitdagingen van ideële belangenbehartiging. Anders dreigt het vereiste

om te slaan van een waarborg naar een bedreiging voor efficiënte en effectieve rechtsbescherming van kwetsbare belangen en groepen.

6. Representativiteit in een bestuursrechtelijke context

In deze paragraaf verschuift de analyse naar representativiteit in een bestuursrechtelijke context. Via een analyse van de bestuursrechtelijke ratio achter artikel 1:2, derde lid, Awb en de in de politiek, rechtspraak en literatuur geuite ‘zorgen’ kan worden bepaald of, en zo ja, in welke vorm een representativiteitsvereiste in het bestuursrecht zinvol zou zijn. Bij deze beoordeling spelen bovendien overwegingen mee die zien op de verschillende aard van het bestuursproces ten opzichte van de civiele procedure.

6.1 *Procederende belangenorganisaties in bestuursrechtelijke context*

Eerst is het, zeker voor de civielrechtelijke lezer, goed om te benadrukken dat het landschap van procederende belangenorganisaties er in het bestuursrecht wat anders uitziet dan in het civiele recht. Waar in het civiele recht op ongeveer ieder beleidsterrein belangenorganisaties als procespartij optreden, is dat in het bestuursrecht beperkter. Zo zijn er in het bestuursrecht minder ideële organisaties die zich als procespartij inzetten voor de (mensen)rechten van kwetsbare groepen, zoals vluchtelingenorganisaties of privacyorganisaties. Dat heeft vooral te maken met het ‘object’ van de bestuursrechtelijke procedure. Waar in het civiele recht over ongeveer ieder type (overheids)handelen kan worden geprocedeerd, is dat in het bestuursrecht beperkt tot besluiten, waarbij bovendien algemene regels⁷⁷ van beroep zijn uitgesloten (art. 8:1 en 8:3 Awb). Dat heeft tot gevolg dat bestuursrechtelijke procedures van belangenorganisaties vaak over ‘lokale’ kwesties gaan en zich bovendien vooral beperken tot het omgevingsrecht.⁷⁸

De terreinen van het bestuursrecht die zien op kwetsbare groepen (zoals het vreemdelingenrecht en het sociaal domein) worden namelijk getypeerd door een-op-eengeschillen, waarbij het object van het bestuursproces in de regel een individueel uitvoeringsbesluit (beschikking) is die in feite maar één persoon rechtstreeks raakt. Als bijvoorbeeld iemands aanvraag voor een uitkering of asiel wordt geweigerd, dan is alleen de aanvrager rechtstreeks in zijn belang geraakt en dus belanghebbende. Een belangenorganisatie die opkomt voor uitkeringsgerechtigden of asielzoekers, kan dan vaak niet als belanghebbende worden aangemerkt, omdat deze individuele weigering niet rechtstreeks (direct) raakt aan het collectieve of algemene belang van de organisatie. Zo is bijvoorbeeld de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen geen belanghebbende in een procedure

⁷⁵ Zie bijv. M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press 1965, waarin wordt beargumenteerd dat ideële belangen minder duurzaam en succesvol mobiliseren dan particuliere/economische belangen, omdat er in het laatste geval meer voordelen aan lidmaatschap zitten dan in het eerste geval.

⁷⁶ *Kamerstukken II 2023/24*, 36169, nr. 42.

⁷⁷ Daaronder worden verstaan avv's en beleidsregels. Tegen wetgeving in formele zin staat in het bestuursrecht bovendien geen beroep open, omdat de wetgever niet als bestuursorgaan kwalificeert (art. 1:1 Awb).

⁷⁸ Zie voor een uitgebreide analyse Stolk 2024, hfdst. 2.

over de afwijzing van een door een pleegmoeder gevraagde financiële vrijstelling. De ABRvS overweegt hiertoe dat “van een – van het individuele belang van de pleegmoeder te onderscheiden – collectief belang (...) niet [kan] worden gesproken, aangezien het uitsluitend betreft de vaststelling van de individuele aanspraken van de moeder”.⁷⁹ Dat deze individuele afwijzing illustratief is voor andere pleeggezinnen, en dat achterban van de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen een collectief belang heeft bij een uniforme uitleg van het relevante wettelijk kader, doet daar niets aan af. Hier wringt dat in het bestuursrecht geen beroep openstaat tegen algemene regels. Het zijn immers juist algemene regels die typisch grote groepen raken en niet zozeer één individueel uitvoeringsbesluit. De Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen heeft ten aanzien van de financiële vrijstelling dus geen toegang tot de bestuursrechter.⁸⁰ Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld een vluchtelingenorganisatie, die geen belanghebbende zal zijn bij de afwijzing van een individuele asielaanvraag, ook niet wanneer deze illustratief is voor of de individuele procedure via exceptieve toets of precedentwerking gevolgen kan hebben voor een grote groep vluchtelingen in een gelijksoortige positie.⁸¹ Heel soms is het overigens wel mogelijk om als mensenrechtenorganisatie toegang te krijgen tot de bestuursrechter, namelijk als een appellabel besluit naar zijn aard wél groepen kan raken. Zo was Vluchtelingenwerk Nederland bijvoorbeeld belanghebbende bij een besluitmoratorium⁸² voor asielzoekers uit Centraal-Irak, omdat deze direct de belangen raakt van deze specifieke groep vluchtelingen.⁸³

Een heel ander beeld ontstaat in de terreinen van het bestuursrecht die juist worden gekenmerkt door besluiten met derdenwerking, zoals het omgevingsrecht. Daar kunnen individuele uitvoeringsbesluiten naar hun aard wél rechtstreeks raken aan de belangen van anderen of zelfs de samenleving als geheel.⁸⁴ Denk bijvoorbeeld aan een omgevingsvergunning voor de bouw van een windturbine, waarbij omwonenden vrezen voor geluidshinder, verlies van het open uitzicht en hinder door slagschaduw, en een milieuorganisatie die vreest voor de nadelige gevolgen van de windturbine voor de lokale vleermuizenpopulatie. Dan is het wel mogelijk om de belangen van de omwonenden te bundelen in een buurtorganisatie: zij zouden namelijk zelf ook op individuele basis belanghebbende kunnen zijn en hun collectieve (groeps)belang wordt rechtstreeks geraakt door dat ene besluit om die ene windmolen te plaatsen. Ook de milieuorganisatie kan dan belanghebbende zijn, omdat

het belang van vleermuizen rechtstreeks wordt geraakt door die ene windmolen. Als een milieuorganisatie eenmaal binnen is bij de bestuursrechter via het toegangsticket van de omgevingsvergunning, kan zij vervolgens ook proberen de achterliggende algemene regel via exceptieve toets aan te vechten. Illustratief zijn de stikstofzaken van onder andere Mobilisation for the Environment, waarbij over de band van individuele handhavingsbesluiten en individuele vergunningen het achterliggende stikstofbeleid aan de bestuursrechter kon worden voorgelegd, met in dit geval zelfs onverbindendverklaring van het Programma Aanpak Stikstof tot gevolg.⁸⁵

Bestuursrechtelijke procedures van belangenorganisaties kunnen dus grote implicaties hebben op het niveau van wet-, regelgeving en beleid, maar dit is wel wat uitzonderlijker dan in het civiele recht.⁸⁶ Nu de bestuursrechter zich in essentie toch vooral bezighoudt met vernietigingsberoepen die zien op beschikkingen,⁸⁷ zien we juist bij de civiele rechter als restrechter de afgelopen decennia de meeste voorbeelden van *high profile* ideële rechtszaken van belangenorganisaties. Het is immers in het civiele recht dat kan worden geprocedeerd over wet- en regelgeving, structurele uitvoeringspraktijken en feitelijk nalaten door de overheid. Dat betekent natuurlijk niet dat bestuursrechtelijke procedures van belangenorganisaties geen impact hebben, maar die zien meestal meer op lokale projecten, zoals de verbreding van een snelweg, de komst van een nieuwbouwwijk of de aanleg van een zonnepark. Dat alles maakt dat in het bestuursrecht net wat andere zorgen spelen rondom de legitimiteit en representativiteit van belangenorganisaties.

Ook de verschillen in uitspraakbevoegdheid tussen de bestuursrechter en de civiele rechter zijn relevant in het kader van representativiteit. Bij de civiele rechter kan van alles worden gevorderd (massaschade, verklaring voor recht, bevel, verbod), waarbij bovendien via de formulering van de vordering best wel wat richting kan worden gegeven aan de door de belangenorganisatie gewenste uitkomst. In het bestuursrecht ligt dat anders: in beginsel vernietigt de rechter bij een gegrond beroep het bestreden besluit, waarna het bestuursorgaan opnieuw aan zet is. De bestuursrechter kan soms wel wat verdergaan, bijvoorbeeld door zelf in de zaak te voorzien, of (heel soms) door de achterliggende regel onverbindend te verklaren, maar toch is het belang van de vordering in het bestuursrecht wat minder groot. Waar in het civiele recht dus telkens representativiteit wordt beoordeeld ten aanzien van de vordering (en formulering van de vordering dus de representativiteitstoets kan beïnvloeden), ziet de ontvankelijkheidstoets in het bestuursrecht vooral op het belang waarvoor de belangenorganisatie beweert op te komen.

79 ABRvS 28 februari 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5092, r.o. 2.5.

80 Volledigheidshalve merk ik hier op dat ook geen toegang voor deze organisatie zou openstaan bij de civiele rechter, omdat voor de individuen waarvoor zij opkomt een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat; HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296.

81 Vgl. bijv. ABRvS 22 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7113.

82 Een besluitmoratorium is een besluit waarbij voor een bepaalde categorie asielzoekers (uit een bepaald land of een bepaalde regio) de termijn voor het nemen van een asielbeslissing wordt verlengd. Zie art. 43 Vreemdelingenwet.

83 ABRvS 8 oktober 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN7532.

84 Bovendien is in het omgevingsrecht sprake van een aantal belangrijke uitzonderingen op art. 8:3 Awb, zoals in het geval van bestemmingsplannen.

85 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

86 Zie voor een uitvoerige vergelijking Stolk 2024, hfdst. 2 en 3.

87 En concretiserende besluiten van algemene strekking.

6.2 Representativiteit en algemeenbelangprocedures

In de bestuursrechtelijke context is het logischer om een verhaal over representativiteit te beginnen bij de algemeenbelangprocedures. Het bestuursrecht heeft weliswaar geen expliciet representativiteitsvereiste, maar als het er één zou hebben, dan zou die vermoedelijk primair worden bedacht met het oog op algemene belangenbehartigers. Zij zijn in het bestuursrecht immers het meest controversieel.⁸⁸

De mogelijkheid om als belangenorganisatie op grond van artikel 1:2, derde lid, Awb op te kunnen komen voor algemene belangen is vooral gelegitimeerd vanuit het idee dat ook stemloze belangen in rechte dienen te kunnen worden beschermd. Via artikel 1:2, derde lid, Awb wordt met andere woorden gewaarborgd dat ieder rechtstreeks bij een besluit betrokken belang een vertegenwoordiger in rechte kan hebben, óók (juist!) wanneer dat belang niet op individuele basis kan worden behartigd. Veelvoorkomende algemene belangen die door belangenorganisaties in het bestuursrecht worden behartigd, zijn milieubelangen (zoals belangen van planten en dieren) en belangen van kunst en cultuur (zoals monumentenbelangen). Dat dergelijke belangen bij de bestuursrechter kunnen worden behartigd, ligt wel wat gevoelig. Dat heeft allereerst te maken met de functie van het procesrecht. In een op individuele geschilbeslechting gericht procesrecht (*recours subjectif*) zou het slecht passen dat algemene belangenbehartigers als een soort 'onbezoldigde rijksverklidders' de rechter wijzen op gevallen waarin het bestuur haar boekje te buiten is gegaan.⁸⁹ De afgelopen twintig jaar is in het bestuursrecht sprake van steeds verdergaande subjectivering, waarin steeds vaker de rechtspositie van individuele belanghebbenden centraal staat.⁹⁰ Algemene belangenbehartigers komen echter op voor belangen die niet in een subjectief of individueel recht te vangen zijn en bovendien niet of nauwelijks door één procespartij kunnen worden behartigd. In die behartiging van stemloze belangen wordt als gezegd de rechtvaardiging gevonden voor de bestuursrechtelijke algemeenbelangactie, maar het brengt ook het risico met zich mee dat artikel 1:2, derde lid, Awb in feite neerkomt op een soort *actio popularis* waarbij 'jan en alleman' zich 'willekeurig' belangen kunnen toe-eigenen, een stichting of (informele) vereniging kunnen oprichten en 'zomaar' toegang tot de bestuursrechtelijke procedure kunnen krijgen.

Daarbij speelt mee dat in het bestuursprocesrecht de wederpartij altijd een bestuursorgaan is, dat – in ieder geval in theorie – op (enige) democratische legitimatie kan rekenen. Meer dan in het civiele recht, waarin het van oudsher toch vooral gaat om de rechtsverhouding tussen particulieren,

is er in het bestuursrecht het besef dat bij bestuursrechtelijke procedures altijd algemene belangen betrokken zijn en de rechter niet te veel op de stoel van het bestuur mag gaan zitten. Een in de literatuur geuite zorg is dat algemene belangenbehartigers de rechter daar wel toe uitnodigen.⁹¹ Anderen menen dat het wel meevalt, omdat belangenorganisaties enkel het bestreden besluit ter toetsing op rechtmatigheid aan de bestuursrechter kunnen voorleggen, zonder dat deze de bestuurlijke besluitvorming hoeft te vervangen door een beslissing over wat het algemeen belang naar het oordeel van de rechtspersoon vermag.⁹² Toch blijft een gevoelig punt in de bestuursrechtelijke literatuur de gebrekkige democratische legitimiteit van belangenorganisaties, waardoor algemene belangenbehartigers enkel kunnen pretenderen op te komen voor een algemeen belang, zonder dat duidelijk is dat deze binnen de samenleving op voldoende draagvlak kan rekenen.⁹³ Het is dan ook in deze context dat in de bestuursrechtelijke literatuur wel eens wordt gepleit voor invoering van een representativiteitsvereiste bij algemene belangenbehartigers (zie hieronder).⁹⁴

Dan is er nog de zorg dat algemene belangenbehartigers via hun procedures in feite als private handhavers optreden, zonder de waarborgen die bij publieke handhaving komen kijken. Sommige auteurs spreken zelfs van algemene belangenbehartigers die als 'schaduwoverheid' of 'pseudo-Openbaar Ministerie' optreden en wijzen op de risico's van misbruik.⁹⁵ Handhavingsverzoeken en procedures van algemene belangenbehartigers (in het bestuursrecht vaak milieuorganisaties) kunnen bovendien ingrijpende gevolgen hebben voor de positie van particulieren, zoals de vergunninghouder die zijn vergunning kan verliezen of de ruimte daarbinnen beperkt kan zien worden.⁹⁶ Zelfs onder voorstanders van algemeenbelangacties in het bestuursrecht wordt begrip geuit voor de positie van de particuliere vergunninghouder, maar tegelijkertijd wordt er wel op gewezen dat dit primair het gevolg is van een bestuursorgaan dat onrechtmatige besluiten neemt, waarbij de belangenorganisatie en de rechter 'slechts' de bringer van slecht nieuws zijn.⁹⁷

Tot slot speelt in het bestuursrecht de zorg dat de toegang van algemene belangenbehartigers (en in iets mindere mate ook collectieve belangenbehartigers) tot de bestuursrechter bijdraagt aan juridisering van het openbaar bestuur en politisering van rechtspraak. Het argument dat procedures van (m.n.) algemene belangenbehartigers leiden tot veel vertragen, uitstel en afstel bij allerlei (infrastructurele) projecten, speelde een belangrijke rol rond de eeuwwisseling, in navolging van het kritische rapport *Bestuur in geding* van

88 Zie voor een uitgebreide literatuuranalyse Stolk 2024, hfdst. 4.

89 Verheij 1992, p. 136 en Assink 2022, p. 221 e.v.

90 Denk aan de afschaffing van de *actio popularis* in het omgevingsrecht, de invoering van het relativiteitsvereiste over de gehele breedte van het bestuursrecht en de verbreding van de mogelijkheden tot het passeren van gebreken; B.J. Schueller, 'Tussen te veel en te weinig. Subjectivering en finaliteit in de bestuursrechtspraak', in: B.J. Schueller, B.J. van Ettekoven & J. Hoekstra, *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht* (Preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 37), Instituut voor Bouwrecht 2009, p. 3-70.

91 O.a. Schreuder-Vlasblom 2003, p. 182-183; Schlössels 2004, p. 138 en Heldeweg, Schlössels & Seerden 2000, p. 54.

92 O.a. De Poorter & Van Heusden 2017, par. 5 en De Poorter 2003, p. 121.

93 Zie bijv. Schlössels 2004, p. 138.

94 Zie o.a. Van Ettekoven 2009, p. 94; De Poorter & Van Heusden 2017, par. 6 en Schlössels 2002, p. 107.

95 Teunissen 2003 en Schlössels 2002.

96 Teunissen 2003.

97 Jongsma & Michiels 2002, p. 2239.

de werkgroep-Van Kemenade.⁹⁸ Anno 2024 zien we deze discussie opnieuw opblaaien, bijvoorbeeld naar aanleiding van de stikstofzaken.⁹⁹ Door de procedures van milieuorganisaties (en ook collectieve belangenorganisaties) zouden bestuurders veel tijd en geld kwijt zijn aan bestuursrechtelijke procedures over besluiten, die genomen zijn op basis van democratisch gelegitimeerde processen en na (meer of minder uitgebreide) inspraakprocedures. Ook de 'trekkanen' zou voor belangenorganisaties wel erg groot zijn. Naarmate de besluitvorming complexer wordt – en de (juridische) deskundigheid van bestuursorganen niet in gelijke tred meegroeit – is het slechts een kwestie van 'het foutje opschoffen'.¹⁰⁰ In 2005 besloot de regering in reactie op het rapport van Van Kemenade de *actio popularis* in het omgevingsrecht af te schaffen, maar hield het artikel 1:2, derde lid, Awb in stand.

Drie jaar later, in 2008, was het de bestuursrechter die de teugels aantrok bij algemene belangenbehartigers, door hogere eisen te stellen aan de statutaire doelstellingen en feitelijke werkzaamheden. Doel hiervan is het tegengaan van 'procedeerclubs' of 'professionele beroepsklagers', die enkel procederen om het procederen, zand in de machine van de overheid strooien, en 'in de echte wereld' weinig doen voor het belang waarvoor zij beweren op te komen. Enigszins voorzichtig zou men kunnen stellen dat het vereiste van feitelijke werkzaamheden sindsdien bijdraagt – zij het op zeer beperkte en indirecte wijze – aan een materiële of kwalitatieve 'toets' op representativiteit bij algemene belangenbehartigers in het bestuursrecht.¹⁰¹ Zij moeten sinds 2008 aan de hand van hun activiteiten laten zien dat zij zich zin in bredere zin (dus buiten de procedure) inzetten voor het belang waarvoor zij beweren op te komen. Zo moet een algemene belangenbehartiger volgens vaste jurisprudentie laten zien dat hij méér doet dan enkel gerechtelijke procedures voeren en voorbereiden. De vaststelling wanneer hier precies aan wordt voldaan, is wat casuïstisch van aard, maar in algemene zin geldt dat de bestuursrechter de lat niet erg hoog legt. Uit jurisprudentieonderzoek van De Poorter en Van Heusden volgt dat als feitelijke werkzaamheden in ieder geval activiteiten gelden als het doen van onderzoek, het overleggen met bijvoorbeeld burgers, bestuurders en andere belangenorganisaties, het organiseren van bijeenkomsten en acties, het bijhouden van een website, het bijhouden van registers, en het verspreiden van geschriften en nieuwsbrieven.¹⁰² Vanwege de samenhang met het vereiste van statutaire doelstellingen zijn over het algemeen méér feitelijke werkzaamheden nodig, naarmate de statutaire afbakening ruimer is (en andersom).

In vergelijking met de civielrechtelijke (kwalitatieve) representativiteitseis bij algemene belangenbehartigers, is de toets aan feitelijke werkzaamheden een vrij beperkte. Het vaststellen of een algemene belangenbehartiger een adequate spreekbuis is voor het belang dat hij vertolkt, vraagt immers om meer (diverse) feitelijke werkzaamheden en een wat meer inhoudelijke beoordeling van die werkzaamheden. Tegelijkertijd is de bestuursrechtelijke toets aan feitelijke werkzaamheden ook weer wat strenger dan de civielrechtelijke representativiteitseis. Zo kunnen activiteiten die in het bestuursrecht kunnen worden beschouwd als voorbereiding van een juridische procedure, in het civiele recht juist weer wel bijdragen aan de conclusie dat de organisatie representatief is. Ik zou het persoonlijk best positief vinden als de bestuursrechter bij de invulling van het vereiste van feitelijke werkzaamheden iets meer aansluiting zou zoeken bij het civielrechtelijke (kwalitatieve) representativiteitsvereiste bij algemene belangenbehartigers. Dat zou betekenen dat het vereiste van feitelijke werkzaamheden iets minder wordt benaderd vanuit het 'negatieve' startpunt dat enkel procederen onvoldoende is en iets meer vanuit het positieve startpunt dat belangenorganisaties een adequate spreekbuis zouden moeten zijn voor het belang waarvoor zij opkomen. Zeker in het milieurecht zien we immers dat belangenorganisaties over een lange adem moeten beschikken om daadwerkelijke verandering voor elkaar te krijgen, zoals de vele stikstofzaken van Mobilisation for the Environment illustreren. Als overheden niet erg bereid zijn om hun beleid aan te passen of tot actie over te gaan, kan adequate belangenbehartiging ook vragen om voortdurende 'monitoring' en 'handhaving' van milieuorganisaties via diverse vervolgpcedures. Daarbij is het wellicht wat geforceerd om telkens te moeten laten zien dat er nog steeds feitelijke werkzaamheden plaatsvinden die niet samenhangen met het voorbereiden of voeren van deze procedures. Net als in de recente civielrechtelijke jurisprudentie zou dan (aanvullend) kunnen worden gekeken naar de kennis, ervaring en maatschappelijke positie van de belangenorganisatie (blijkend uit bijv. verrichte onderzoeken en erkenning van de organisatie als gesprekspartner van de overheid of samenwerkingen met andere organisaties op het beleidsterrein). Daarbij gaat het niet om cumulatieve criteria, maar om indicatoren die samen kunnen bijdragen aan het beeld dat een belangenorganisatie zich via de feitelijke werkzaamheden adequaat inzet voor het belang waarvoor zij beweert op te komen. Nu de civielrechtelijke jurisprudentie op dit punt nog wel in ontwikkeling lijkt, ben ik er wel voorstander van om eerst af te wachten hoe deze zich uitkristalliseert.

In de bestuursrechtelijke literatuur wordt soms voorgesteld om verder te gaan dan dat en ook daadwerkelijk een (expliciet) representativiteitsvereiste in te voeren. Opvallend is dat de meeste voorstellen daartoe sterk focussen op kwantitatieve criteria voor representativiteit, zoals (min.) aantallen leden of donateurs. Zo moet worden aangetoond dat de belangenorganisatie daadwerkelijk over enige massa beschikt en/of draagvlak heeft binnen de samenleving. Daar ben ik om grotendeels dezelfde redenen als in het civiele

98 Van Kemenade & Verstedden 1997.

99 Zie bijv. Raad voor de leefomgeving, *Met recht balanceren: Juridisering in de leefomgeving*, 2024.

100 Schreuder-Vlasblom 2017, p. 264 en Schlössels 2002, p. 124.

101 Zie voor een vergelijking tussen de civielrechtelijke representativiteitseis en het bestuursrechtelijke vereiste van feitelijke werkzaamheden ook Veldkamp 2024.

102 De Poorter & Van Heusden 2017, par. 3.1.

recht (par. 5.2) geen voorstander van. Bovendien lijkt het vaststellen van een draagvlak binnen de samenleving mij nu bij uitstek de essentie van het democratisch gelegitimeerde besluitvormingsproces, maar minder relevant bij de beoordeling of een algemene belangenbehartiger een adequate spreekbuis vormt voor een bepaald belang. We hebben in het bestuursrecht juist de fundamentele keuze gemaakt dat belangenorganisaties kunnen opkomen voor zuivere algemene belangen: dan gaat het er (dus) om dat je als organisatie laat zien dat je opkomt voor de belangen van planten of dieren, maar niet dat je laat zien dat je opkomt voor mensen die planten en dieren belangrijk vinden.

Een representativiteitsvereiste dat inhoudt dat een belang breed moet worden gedragen binnen de samenleving om rechtsbescherming te 'verdienen', staat ook op gespannen voet met de rol van de rechter binnen de democratische rechtsstaat. Is deze er niet bij uitstek om rechtsbescherming te bieden ten aanzien van minderheden of impopulaire belangen? Moest artikel 1:2, derde lid, Awb nu niet juist garanderen dat ieder belang (ongeacht de mate van politieke of bestuurlijke populariteit) een beschermer in rechte kan hebben? Dat algemeenbelangprocedures potentieel (grote) politieke implicaties kunnen hebben, rechtvaardigt niet dat de toegang tot de rechter 'gepolitiseerd' moet worden door te kijken welke belangenorganisaties behartigenswaardig belangen behartigen. De rechter dient zich te beperken tot de vraag of het desbetreffende belang *beschermenswaardig* is en die vraag dient in de inhoudelijke fase te worden beantwoord aan de hand van het geldende recht. In de ontvankelijkheidsfase zou bij belangenorganisaties naar mijn mening vooral de vraag moeten spelen of deze het belang adequaat behartigt. Dat er sprake is van een ledensubstraat of van donateurs is op zijn best een onvolledige indicator voor adequate belangenbehartiging; het wordt immers best lastig om zonder geld of achterban het desbetreffende adequaat te behartigen, maar het is wel erg willekeurig om daar een concreet aantal aan te verbinden. Het lijkt mij daarom beter om meer waarde toe te kennen aan kwalitatieve indicatoren, hetgeen ons terugbrengt bij een mogelijk iets robuustere toets op feitelijke werkzaamheden.

Verder dan dat zou ik in het bestuursrecht niet willen en durven gaan.¹⁰³ Dat heeft ook te maken met de (noodzakelijke) laagdrempeligheid van het bestuursrecht ten opzichte van het civiele recht. De snelle ontwikkelingen in het bestuursrecht en de korte termijnen dwingen belangenorganisaties tot snelle actie, waarbij het bovendien mogelijk moet blijven om zonder advocaat te procederen. Het is in het bestuursrecht altijd belangrijk gevonden dat ook verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid toegang kunnen hebben tot de bestuursrechter en belangenorganisaties ad hoc naar aanleiding van een specifiek besluit kunnen worden opgericht.

Daar past het niet bij dat al te hoge eisen worden gesteld aan de mate van professionalisering van een organisatie.

6.3 *Representativiteit en collectieve procedures*

Collectieve belangenbehartigers zijn in het bestuursrecht weinig controversieel. Zij worden vooral gewaardeerd om hun bijdrage aan rechtseconomische efficiëntie. Eén collectief bezwaar- of beroepsschrift is immers efficiënter dan potentieel vele individuele bezwaar- of beroepsschriften. Bovendien worden bij collectieve belangenbehartigers minder beren op de weg gezien dan bij algemene belangenbehartigers, omdat zij meer in het verlengde liggen van individuele geschilbeslechting. Bij aanwezigheid van individuele belanghebbenden binnen de achterban maakt het immers juridisch gezien niet zoveel uit of een individuele buurtbewoner een procedure start, of een collectief van buurtbewoners. Het is natuurlijk altijd denkbaar dat een collectieve belangenbehartiger in het bestuursrecht in feite één buurtbewoner is die beweert op te komen voor het belang van de hele buurt, terwijl de rest van de buurt helemaal geen probleem ziet in het bestreden besluit. Zelfs in dat worstcase-scenario maakt het voor het object van het bestuursproces in feite niet uit of dat een individu op individuele basis naar de rechter gaat, of als niet-representatieve collectieve belangenbehartiger. Het object van het bestuursproces blijft immers gelijk, namelijk het bestreden besluit. Ook de remedie blijft gelijk, namelijk – in beginsel – vernietiging. Een besluit wordt niet meer of minder vernietigd naarmate de groep in feite groter of kleiner blijkt dan de collectieve belangenbehartiger het doet voorkomen. Daarmee zijn de gevolgen van een potentieel niet-representatieve collectieve procedure in het bestuursrecht minder ingrijpend dan in het civiele recht, waar bijvoorbeeld het massaschadebedrag meegroeit met het aantal groepsleden en de groep bovendien gebonden is aan de rechterlijke uitspraak. Stel dat buurtbewoners om heel andere redenen dan de niet-representatieve wijkvereniging een probleem hebben met het bestreden besluit, kunnen zij ook altijd nog op individuele basis in beroep gaan en daarbij andere gronden aanvoeren of andere proceskeuzes maken dan deze wijkvereniging.

Waar ik in het civiele recht, en zeker bij massaschadeacties, het belang van een kwantitatief ingevuld representativiteitsvereiste wel zie, zie ik die minder in het bestuursrecht. De huidige ontvankelijkheidstoets bij collectieve belangenbehartigers lijkt mij dus volstaan. Natuurlijk zou men kunnen stellen dat de kwaliteit van de collectieve belangenbehartiging wel gebaat kan zijn bij – bij voorkeur – een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve eisen, maar ik vrees dat in het bestuursrecht dan al snel het kind met het badwater wordt weggegooid. Opnieuw acht ik hierbij van belang dat we in het bestuursrecht niet al te hoge eisen moeten stellen aan de professionalisering van belangenbehartigers en dat zeker collectieve belangenbehartigers vanwege hun rechtseconomische efficiëntie ook aan de keukentafel moeten kunnen worden opgericht. Tot slot zien we ook in het civiele recht dat een dergelijke veelomvattende representativiteitstoets simpelweg meer tijd kost en meer

¹⁰³ Overigens zou bij verdergaande representativiteitsvereisten bij milieuorganisaties ook rekening moeten worden gehouden met de eisen die het Verdrag van Aarhus stelt aan de toegang tot de rechter bij milieuorganisaties; zie daarover uitgebreid Veldkamp 2024.

vraagt van de partijen in termen van tijd, juridische expertise en daardoor ook vaak geld. Dat lijkt mij zeker in het bestuursrecht een onwenselijk offer om een waarschijnlijk weinig voorkomend en weinig ingrijpend 'probleem' op te willen lossen, ten koste van de zo gewaardeerde rechtseconomische efficiëntie.

7. Conclusie

Pleidooien voor een representativiteitsvereiste bij procederende belangenorganisaties komen vaak voort uit een bepaalde vrees. Denk bijvoorbeeld aan de vrees voor *claim-cowboys* in het civiele recht of de vrees voor procederclubs in het bestuursrecht. In de politiek lijkt het vooral de vrees om door de rechter in een door een belangenorganisatie geïnitieerde procedure te worden teruggefloten, met een doorkruising van de politieke wil tot gevolg. Vrees lijkt mij echter een slecht startpunt voor het denken over nut en noodzaak van een representativiteitsvereiste. Vanuit het denken over wat we *niet* willen, tuigen we al snel best wel ingrijpende mechanismen op, die vervolgens ten koste kunnen gaan van wat we nu juist *wel* willen. De civielrechtelijke ervaringen met het representativiteitsvereiste laten zien dat het vereiste zeker potentie heeft, maar dat een invulling die logisch is bij massaschadeacties dat niet is in de context van algemeenbelangacties. Het vereiste dreigt dan immers al snel om te slaan van een onmisbare waarborg naar een onnodig hoge drempel. Gelukkig lijkt de civiele rechter dit ook steeds meer te (h)erkennen en wordt in de context van algemeenbelangacties steeds vaker voor een kwalitatieve in plaats van een kwantitatieve invulling gekozen. Hierbij beoordeelt de civiele rechter vooral of de algemene belangenbehartiger een adequate spreekbuis is voor het belang waarvoor hij opkomt. Daarmee lijken nu zowel de massaschadeacties als de algemeenbelangacties door de civiele rechter aan een representativiteitseis te worden onderworpen die passend is bij hun verschillende aard.

Vanuit het idee dat onnodige verschillen tussen de civielrechtelijke en bestuursrechtelijke ontvankelijkheidsregimes zoveel mogelijk moeten worden voorkomen, kan het aantrekkelijk zijn om dan ook in het bestuursrecht een representativiteitsvereiste in te voeren. Toch zou ik daar terughoudend mee zijn. Artikel 3:305a BW en artikel 1:2, derde lid, Awb maken het weliswaar in essentie allebei mogelijk dat belangenorganisaties kunnen opkomen voor de belangen van groepen in de samenleving of de samenleving als geheel, maar er bestaan vervolgens wel belangrijke verschillen tussen de aard van het civiele proces en het bestuursproces, die enige verschillen rechtvaardigen. Zeker op het gebied van een representativiteitsvereiste zou in het bestuursrecht het kind wel eens met het badwater kunnen worden weggegooid. Om toch enigszins tegemoet te komen aan de in de bestuursrechtelijke literatuur geuite wens om een vorm van representativiteitsvereisten te stellen bij algemene belangenbehartigers, zou bijvoorbeeld wel een iets robuustere toets aan het vereiste van feitelijke

werkzaamheden mogelijk zijn, die past bij de aard en bijdraagt aan adequate algemene belangenbehartiging.

Mocht wellicht ooit artikel 8:3 Awb worden geschrapt en beroep tegen algemene regels in het bestuursrecht mogelijk worden, dan lijkt me dat een mooi moment om nut en noodzaak van een eventueel representativiteitsvereiste in het bestuursrecht weer eens kritisch te doordenken. Op dat moment beweegt het bestuursrecht qua mogelijkheden voor belangenorganisaties immers meer richting het civiele recht. Bovendien verwacht ik dan in het bestuursrecht een toename van allerlei soorten belangenorganisaties die we nu vooral in het civiele recht zien (zoals vluchtelingenorganisaties en privacyorganisaties). Wellicht zijn er tegen die tijd ook weer nieuwe lessen te trekken uit de civielrechtelijke ontwikkelingen rondom het representativiteitsvereiste, al hoop ik voor de rechtspraak eigenlijk vooral op wat rustiger vaarwater.