



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Representativiteit van mensenrechtenorganisaties: een kwestie van framing?

Stolk, R.; Loof, J.P.; Lawson, R.

Citation

Stolk, R. (2024). Representativiteit van mensenrechtenorganisaties: een kwestie van framing? In J. P. Loof & R. Lawson (Eds.), *Diverse mensen en gelijke rechten anno 2024: Essays ter gelegenheid van het emeritaat van prof. Titia Loenen als hoogleraar Mensenrechten en diversiteit* (pp. 183-188). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4194954>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4194954>

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

Rowie Stolk

1 SETTING THE TONE

Mensenrechtenorganisaties stappen steeds vaker naar de rechter om hun juridisch gelijk te halen op terreinen als klimaat,¹ asielopvang,² etnisch profileren³ en wapenexport.⁴ Dergelijke procedures hebben vaak partij-overstijgende gevolgen met potentieel grote maatschappelijke of politieke implicaties. Dit maakt ze onderwerp van stevig debat.⁵ Hoewel er al lange tijd politieke discussies worden gevoerd over de toegang van belangenorganisaties tot de rechter,⁶ hebben recentelijk voor het eerst twee moties, die de drempels voor deze toegang willen verhogen, daadwerkelijk een Kamermeerderheid gehaald.⁷

Een centraal punt in deze discussie betreft de representativiteit van de organisaties die algemeenbelangacties voeren. Wie zijn deze organisaties dat zij namens (groepen binnen) de samenleving in rechte mogen optreden? *Framing* speelt in dit debat een cruciale rol. Door selectief informatie te belichten of weg te laten, kunnen procespartijen worden gediskwalificeerd, wat de legitimiteit van de rechterlijke uitspraken in twijfel trekt. In mijn acht jaar bij de Leidse afdeling Staats- en Bestuursrecht, heb ik Titia leren kennen als iemand met een kritische blik, die zich zeer bewust is van dergelijke *framing* en snel door de selectieve presentatie van 'de feiten' heen prikt.⁸ Ik herinner mij in het

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

2 Gerechtshof Den Haag 22 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

3 Gerechtshof Den Haag 14 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:173.

4 Gerechtshof Den Haag 12 februari 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:191.

5 Zie voor een overzicht van het rechtswetenschappelijke debat R. Stolk, *Procederende belangenorganisaties in de polder: Een interdisciplinair perspectief op de toegang tot de rechter* (diss. Leiden), Zutphen: Uitgeverij Paris 2024, p. 153-208.

6 Zie voor een overzicht Stolk 2024, p. 28-32; 108-116.

7 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 169, nr. 37 en *Kamerstukken II* 2023/24, 36 169, nr. 41.

8 Overigens heeft Titia ook in algemene zin in haar wetenschappelijke werk laten zien dat juridische (mensenrechtelijke) kaders van invloed zijn op de wijze waarop bijvoorbeeld multiculturele kwesties worden *geframed*; M.L.P. Loenen, 'Framing headscarves and other multicultural issues as religious, cultural, racial or gendered: the role of human rights law', *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2012/4, p. 472-488.

bijzonder Titia's verontwaardiging over de wijze waarop 'de SGP-zaak van Clara Wichmann' werd *geframed* (par. 2). In deze bijdrage onderzoek ik hoe in een veranderend juridisch en politiek landschap (par. 3) *framing* opnieuw een belangrijke rol speelt in het debat over de representativiteit en daarmee ook de legitimiteit van procederende mensenrechtenorganisaties anno 2024.

2 CASUS: DE SGP-ZAAK VAN CLARA WICHMANN

De 'SGP-zaak van Clara Wichmann' uit 2010 is een duidelijk voorbeeld van hoe representativiteit een kwestie van *framing* kan worden, en hoe dat *frame* vervolgens leidend kan worden in de politieke, maatschappelijke en rechtswetenschappelijke debatten. De SGP-zaak betrof een algemeenbelangactie over de vraag of de Staatskundig Gereformeerde Partij (SGP) vrouwen binnen de eigen partij mocht uitsluiten van het passief kiesrecht. Clara Wichmann c.s. kwamen op voor het algemeen belang van alle burgers in Nederland bij handhaving van het grondrecht op gelijke behandeling door optreden van de staat tegen discriminatie jegens geslacht.⁹ De staat stelde dat Clara Wichmann c.s. niet-ontvankelijk zijn, omdat dat belang niet samenvalt met het belang van de groep waar deze zaak over gaat ('de SGP-vrouwen'), die zelf ook niet op deze zaak zitten te wachten. De Hoge Raad oordeelde echter dat dat niet afdoet aan het algemene karakter van het belang waar Clara Wichmann c.s. voor opkomen.

Dit arrest leidde tot verontwaardiging in de politiek, media en rechtswetenschap: hoe kon een progressieve vrouwenrechtenorganisatie zich het belang van 'de SGP-vrouwen' toe-eigenen, terwijl er zelfs niet één SGP-vrouw bereid was deze rechtszaak te steunen? Het was precies dit *frame* dat Titia in haar artikel 'De SGP-discussie revisited' bekritiseert.¹⁰ Zo wijst zij op de onvolledige voorstelling van de procespartijen. Zo werd Clara Wichmann 'nogal eens neergezet als de kwade genius achter de procedure en als een club van fanatieke feministen die zich onterecht bemoeit met zaken die haar niet aangaan'.¹¹ In werkelijkheid was de procedure echter aangespannen door een coalitie van organisaties, waaronder bijvoorbeeld 'ook een vereniging "van onbesproken gedrag" als het Nederlandse Juristen Comité voor de Mensenrechten'.¹²

Ook wijst Titia op de onjuistheid van de gewekte indruk (of veronderstelling) dat de SGP-achterban als een blok achter het vrouwenstandpunt van de

9 HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549.

10 M.L.P. Loenen, 'De SGP-discussie revisited', *NJB* 2010/1801.

11 Loenen 2010, par. 2.

12 En daarnaast, voor de volledigheid, ook Stichting Humanistisch Overleg Mensenrechten, de Nederlandse Vereniging voor Vrouwenbelangen, Vrouwenarbeid en Gelijk Staatsburgerschap en de Vereniging Vrouwennetwerk Nederland. In de rechterlijke uitspraken werden zij tezamen aangeduid als Clara Wichmann c.s.

SGP staat. Uit empirisch onderzoek volgt een veel genuanceerder beeld. Zo onderschreef een grote minderheid van de SGP-achterban (31%) het vrouwenstandpunt niet, en bleek in 2003 een ruime meerderheid van de SGP-jongeren (70%) voor het toelaten van vrouwelijke Kamerleden.¹³ Tot slot wordt het feit dat Clara Wichmann c.s. geen SGP-vrouw bereid hebben gevonden om een procedure te starten vaak gezien als tekenend voor het feit dat deze vrouwen niet op deze procedure zitten te wachten. In het verleden hebben individuele SGP-vrouwen echter ook al geprobeerd om het vrouwenstandpunt van de SGP juridisch open te breken. Een SGP-vrouw die aanvankelijk bereid leek mee te doen met de SGP-zaak, zou daar zelfs volgens *de Volkskrant* onder druk van het SGP-partijbestuur vanaf hebben gezien.¹⁴

3 EEN VERANDEREND JURIDISCH EN POLITIEK LANDSCHAP

Sinds de SGP-zaak in 2010 zijn er diverse juridische en politieke ontwikkelingen geweest op het gebied van algemeenbelangacties. Zo geldt sinds 2020 een representativiteitsvereiste voor belangenorganisaties die toegang zoeken tot de civiele rechter (art. 3:305a, tweede lid, aanhef, BW).¹⁵ Nu dit vereiste vooral is vormgegeven met het oog op massaschadeacties, is niet meteen duidelijk hoe deze zou moeten worden toegepast in algemeenbelangacties.¹⁶ Duidelijk is wel dat een strikte, kwantitatieve toepassing van het representativiteitsvereiste de toegang tot de rechter voor mensenrechtenorganisaties behoorlijk kan bemoeilijken. Zo werd het een Stichting voor Roma, Sinti en Reizigers aangerekend dat zij niet voor alle subcategorieën waarvoor zij opkwam over voldoende steunbetuigingen beschikte.¹⁷ De rechter overwoog dat mobilisatie van de achterban de verantwoordelijkheid is van de belangenorganisatie, maar leek daarmee weinig oog te hebben voor het gegeven dat deze doelgroep zich niet makkelijk laat mobiliseren in de vorm van steunbetuigingen voor een

13 B. Oomen e.a., *Recht op verschil? Perspectieven en effecten van de implementatie van gelijkebehandelingswetgeving onder orthodox-protestanten in Nederland*, Middelburg: Roosevelt Academy 2009, tabel 4.1 en p. 53.

14 'Vrouw ziet onder druk SGP-bestuur af van proefproces', *de Volkskrant*, 8 november 2002.

15 Ten tijde van Clara Wichmann c.s. vond het 'representativiteitsdebat' nog vooral plaats over de band van het vereiste van gelijksoortige belangen en de algemene legitimiteit van algemeenbelangacties.

16 T.M. Sweerts & J.F. Hackeng, 'Eén voor allen en allen door één: Over representativiteit in het collectieve actierecht', *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2022/33, p. 284-294; R. Schutgens & J. Sillen, 'Algemeenbelangacties bij de burgerlijke rechter', in: A. Wirtgen e.a. (red.), *De algemeenbelangactie en de civiele rechter* (Preadviezen 2020-2021 voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland), Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 155-208 en Stolk 2024, p. 108-116.

17 Rb. Den Haag 6 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14320.

rechtszaak.¹⁸ En dat misschien nu juist precies daarin de legitimatie van algemeenbelangacties moet worden gevonden: het in rechte collectief kunnen behartigen van kwetsbare, diffuse of stemloze belangen waarbij dat op individuele basis lastig of zelfs onmogelijk is.

Representativiteit is niet alleen een juridisch complex vraagstuk, maar staat ook hoog op de politieke agenda. Dat heeft vermoedelijk alles te maken met de vele rechtszaken die belangenorganisaties het afgelopen decennium voeren over allerlei maatschappelijke en politiek gevoelige kwesties. Tot tweemaal toe heeft recentelijk een Kamermeerderheid een motie aangenomen waarin de minister wordt gevraagd een striktere invulling van het representativiteitsvereiste te verkennen.¹⁹ Zo wordt onder andere voorgesteld te kijken naar eisen die betrekking hebben op de aanwezigheid van direct belanghebbenden in de achterban, de hoeveelheid (betalende) leden, en/of de wijze waarop ideële belangenbehartigers worden gefinancierd. Ook in het Hoofdlijnenakkoord van de op dit moment formerende partijen PVV, NSC, BBB en VVD staat dat zal worden onderzocht of en hoe nadere representativiteitsvereisten kunnen worden gesteld aan ideële organisaties.²⁰

Ook hier lijkt sprake van een *frame*. Nergens wordt expliciet genoemd dat het belangenorganisaties moeilijk moet worden gemaakt om toegang te krijgen tot de rechter. Ook wordt nergens gezegd dat alleen bepaalde groepen of belangen binnen de samenleving zouden moeten worden geweerd uit de rechterlijke arena. Het is alleen nodig dat de rechter zich ervan verzekert dat de belangenorganisatie wel echt representatief (en dus legitiem) is. Deze ogenschijnlijke neutrale formulering suggereert bijna dat nog steeds ieder type belang via een belangenorganisatie zou moeten worden kunnen behartigd, als deze organisatie maar representatief is. Tegelijkertijd wordt via de invulling van de representativiteitsvereisten in belangrijke mate sturing gegeven aan welke groepen en belangen binnen de samenleving nog op collectief niveau kunnen worden beschermd.²¹

Het mag op het eerste gezicht best redelijk klinken dat een belangenorganisatie wel over voldoende draagvlak binnen de maatschappij moet beschikken, maar is de rechter er niet juist ook voor minderheden en politiek impopulaire belangen? En steun vanuit de achterban meten door aantallen (betalende) leden is vast logisch bij een lidmaatschapsorganisatie die opkomt voor relatief vermogende leden, zoals een branche- of werkgeversorganisatie. Voor organisaties die echter opkomen voor diffuse groepen, waar sprake is van continue in- en uitstroom, en bovendien van kwetsbare mensen die over relatief weinig

18 Annotatie H. van der Gaag & R. Stolk bij Rb. Den Haag 6 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14320, AB 2024/34.

19 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 169, nr. 37 en *Kamerstukken II* 2023/24, 36 169, nr. 41.

20 *Hoop, Lef en Trots* (Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB), p. 18.

21 R. Stolk, 'De algemeenbelangactie in strijd met het algemeen belang? Over de representativiteit van algemene belangenbehartigers', *NJB* 2023/970.

middelen beschikken, is aan een vereiste van betalende leden niet te voldoen. De vluchtelingen in Ter Apel vormen geen nauw afgebakende groep en zijn geen lid van Vluchtelingenwerk Nederland. Van hen kan ook moeilijk een financiële bijdrage worden verlangd. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor een organisatie die opkomt voor dak- en thuislozen, of uitkeringsgerechtigden. Toch zijn het precies dit soort groepen die voor effectieve rechtsbescherming in belangrijke mate afhankelijk zijn van mensenrechtenorganisaties.²²

Ook het idee dat de Nederlandse staat geen organisaties zou moeten subsidiëren die vervolgens rechtszaken tegen haar voeren, wekt de suggestie dat procederen tegen de overheid misbruik van die publieke middelen zou zijn. Maar wat als het behartigen van de belangen van een kwetsbare groep of een stemloos belang precies de reden is dat deze organisaties subsidie ontvangen en daar, om bovengenoemde redenen, vaak ook van afhankelijk zijn? Procederende belangenorganisaties worden nu nog wel eens weggezet als 'beroepsmatige probleemmakers',²³ maar leggen zij via hun juridische procedures niet eigenlijk problemen die er al zijn bloot? Tot slot is er nog het voorstel dat belangenorganisaties in hun achterban in ieder geval mensen moeten hebben die écht persoonlijk geraakt zijn. Ook dat klinkt misschien best logisch: het recht is er toch niet om tegemoet te komen aan algemene gevoelens van bezorgdheid of paternalistische/idealistische neigingen om een bepaald mens- of wereldbeeld op te dringen? Toch zijn het ook hier weer precies de kwetsbare belangen die door een dergelijk 'neutraal klinkend' vereiste worden geraakt. Denk bijvoorbeeld aan het klimaat of de belangen van planten en dieren, die stemloos zijn. Of aan vormen van institutioneel onrecht (zoals institutionele discriminatie), die zich maar heel moeilijk door individuen laten aantonen.²⁴

4 CONCLUSIE

De representativiteit van procederende mensenrechtenorganisaties is een onderwerp dat hoog op de politieke agenda staat. En op zichzelf is daar niet zo veel mis mee. Wie is er nu tegen representatieve belangenbehartiging, of voor onrepresentatieve belangenbehartiging? Echter, de wijze waarop dit concept wordt ingevuld, kan in belangrijke mate bijdragen aan ongelijke toegang tot de rechter. Criteria of indicatoren die ogenschijnlijk neutraal klinken, werpen juist drempels op voor mensenrechtenorganisaties die opkomen voor kwetsbare, diffuse en stemloze groepen binnen de samenleving.

²² Stolk 2023.

²³ *Kamerstukken II* 2002/03, 28600, XI, nr. 73 en *Kamerstukken II* 2007/08, 31200, nr. 19.

²⁴ P.R. Rodrigues, 'Collectieve acties als structureel instrument tegen discriminatie', in: A.W. Jongbloed (red.), *Samen sterk: Over het optreden in rechte door groeperingen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, p. 91-103.

Daarom blijft het belangrijk om, zoals Titia dat in 2010 al deed, telkens op zoek te gaan naar de feiten en het *frame* langs de meetlat van de empirische werkelijkheid te leggen. Anders dreigen de groepen die ook in het politieke proces vaak al ondervertegenwoordigd zijn, ook in het recht bij voorbaat al te worden gediskwalificeerd.