



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De dwangsom in het algemeen belang? Pionieren met een klassiek rechtsmiddel in civiele algemeenbelangacties

Hanrath, L.I.A.; Nilwik, N.C.; Stolk, R.

Citation

Hanrath, L. I. A., Nilwik, N. C., & Stolk, R. (2025). De dwangsom in het algemeen belang?: Pionieren met een klassiek rechtsmiddel in civiele algemeenbelangacties. *Nederlands Juristenblad*, 100(26), 2110-2118. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4261997>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4261997>

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

De dwangsom in het algemeen belang?

Pionieren met een klassiek rechtsmiddel in civiele algemeenbelangacties

Laura Hanrath, Nikki Nilwik & Rowie Stolk¹

De dwangsom van € 10 miljoen in de stikstofzaak Greenpeace/de Staat bracht vele pennen in beweging over het staatsrechtelijk spanningsveld waarin dergelijke algemeenbelangacties de civiele rechter plaatsen. Deze bijdrage concentreert zich op de ingewikkelde balanceeract die van de civiele rechter wordt gevraagd wanneer belangenorganisaties in algemeenbelangacties tegen de Staat dwangsommen vorderen. Enerzijds past het de rechter in beginsel niet om dwangsommen aan de Staat op te leggen, maar anderzijds is het in het belang van eiser, de samenleving én de rechterlijke macht om een dwangmiddel te kunnen inzetten om naleving van rechterlijke uitspraken te realiseren. Hoe moet daarin de balans worden gevonden?

1. Inleiding

Het afgelopen decennium zijn civiele algemeenbelangacties tegen de overheid in rap tempo uitgegroeid tot een structureel onderdeel van het Nederlandse proceslandschap. Via dergelijke procedures kunnen belangenorganisaties in rechte opkomen voor collectieve of diffuse belangen die grote groepen burgers – of de samenleving als geheel – aangaan. Bekende voorbeelden zijn de klimaatzaak van Urgenda,² de procedure van Pax, the Rights Forum en Oxfam Novib over de export van wapens naar Israël³ en de rechtszaak van Vluchtelingenwerk Nederland over de asielnoodopvang in Ter Apel.⁴ In al deze voorbeelden stelde de rechter de belangenorganisaties in het gelijk: de Staat moet sneller de CO₂-uitstoot reduceren; stoppen met de levering van F35-onderdelen aan Israël; en samen met het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) de kwaliteit van de asielnoodopvang verbeteren. Maar wat als de Staat dat niet, of niet snel genoeg doet?

Zoals het bekende adagium 'recht hebben is nog geen recht krijgen' onderstreept, resulteert juridisch succes op papier niet altijd in daadwerkelijke naleving of uitvoering. Ook in algemeenbelangacties biedt het behalen van een formele juridische overwinning geen garantie voor het daadwerkelijk behalen van de gevraagde verandering of doelen aan de zijde van de overheid. Sterker nog: recentelijk kondigde de Staat bij voorbaat aan dat zij in de *Schiphol*-zaak een eventueel rechterlijk bevel over strenge geluidsnormen niet zal uitvoeren.⁵ In traditionele civiele

le geschillen tussen private partijen biedt de dwangsom uitkomst bij dergelijke niet-naleving: het introduceert een financiële prikkel die de gedaagde ertoe moet bewegen het rechterlijk bevel uit te voeren. Lange tijd werd aangenomen dat dit executiemiddel niet nodig is in algemeenbelangacties tegen de overheid. Rechters benadrukten stevast dat van de overheid mag worden verwacht dat zij rechterlijke uitspraken naleeft, waardoor een dwangsom niet nodig is. In recente jaren groeien echter de voorbeelden van een trage, terughoudende of zelfs weigerachtige overheid, waarmee die veronderstelling onder druk komt te staan.

Het is dan ook geen verrassing dat belangenorganisaties de rechter steeds vaker verzoeken om een bevel te verzwaren met een dwangsom. Zo vorderden Vluchtelingenwerk Nederland en Pax, Oxfam Novib en The Rights Forum in de hierbovengenoemde algemeenbelangacties een dwangsom, en verzocht Stichting Sinti, Roma en Reizigers in haar dagvaarding de rechter een dwangsom op te leggen aan de gemeente Den Haag om meer woonwagendstandplaatsen te realiseren.⁶ Begin 2025 deed de rechtbank in de procedure van Greenpeace wat het sinds de invoering van artikel 3:305a BW niet eerder gedaan had: het legde de Staat in een algemeenbelangactie een dwangsom op (hierna: de stikstofzaak).⁷ De rechtbank oordeelde dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering van stikstofgevoelige natuur niet te stoppen en legde daarbij ook een dwangsom op van € 10 miljoen als de

Begin 2025 deed de rechtbank wat het sinds de invoering van artikel 3:305a BW niet eerder gedaan had: het legde de Staat in een algemeenbelangactie een dwangsom op

Staat in 2030 de stikstofuitstoot onvoldoende heeft gereduceerd. Dat maakt Greenpeace, voor zover ons bekend, de eerste ideële belangenorganisatie die potentieel een dwangsom kan ontvangen van de overheid via een civiele algemeenbelangactie. Deze controversiële uitspraak bracht veel pennen in beweging: is het wel wenselijk dat een rechter een dwangsom oplegt aan de Staat, is die € 10 miljoen niet veel te hoog of juist te laag en wat te denken van het belastinggeld dat nu potentieel ten goede komt aan Greenpeace?

Nu het in de lijn der verwachting ligt dat belangenorganisaties als reactie op een stilzittende overheid de rechter steeds vaker om dwangsommen als uiterst presiësmiddel zullen vragen, verkennen wij in deze bijdrage de vraag hoe kan worden omgegaan met dwangsomvorderingen in algemeenbelangacties tegen de overheid. Daarvoor onderzoeken wij eerst de aard en functie van de dwangsom in traditionele civiele geschillen (par. 2). Vervolgens maken wij de vertaalslag naar de dwangsom in algemeenbelangacties, waarbij we kijken naar de implicaties van de 'gedaanteveranderingen' van de traditionele procespartijen naar ideële belangenorganisaties als eisers (par. 3), overheden als gedaagden (par. 4) en de civiele rechter als (deels) constitutionele rechter (par. 5). Wij sluiten af met een conclusie, waarin wij suggesties voor de toekomst verkennen (par. 6).

2. Dwangsom

Voordat we ingaan op de dwangsom in de specifieke context van algemeenbelangacties, staan we eerst kort stil bij het instrument van de civiele dwangsom. De dwangsom is geregeld in artikel 611a-h Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Deze betreffen de Nederlandse implementatie van internationaal recht: de Benelux

Overeenkomst houdende Eenvormige Wet betreffende de dwangsom.⁸ Op basis van artikel 611a Rv kan de rechter op vordering van eisende partij de wederpartij veroordelen tot betaling van een geldsom, als niet aan de hoofdveroordeling wordt voldaan. Uit de gemeenschappelijke memorie van toelichting volgt een aantal algemene kenmerken van de dwangsom.⁹

2.1. Wettelijke regeling en functies

De dwangsom is een indirect executiemiddel dat kan worden opgelegd in combinatie met een rechterlijk bevel of verbod. Ten opzichte van enkel een bevel levert het mede vorderen van een dwangsom een (noodzakelijk) middel om eiser tot naleving te prikkelen.¹⁰ Vanwege de 'lotsverbondenheid' met de hoofdveroordeling is de dwangsomveroordeling geheel accessoir aan en afhankelijk van de hoofdveroordeling.¹¹ Het is aan eiser om een dwangsom te vorderen, maar de rechter heeft vervolgens veel discretionaire ruimte: zij bepaalt of zij de dwangsom oplegt en met welke hoogte en termijn(en). De dwangsom vormt een middel om de veroordeelde op effectieve wijze te prikkelen tot naleving,¹² juist in gevallen waarin 'vrijwillige' naleving onzeker is. Als de rechter inschat dat het opleggen van een dwangsom zinvol is, stelt zij de hoogte van de dwangsom meestal dusdanig vast, dat het voor veroordeelde voordeliger is om gehoor te geven aan het bevel, dan de dwangsom te moeten betalen.¹³

Naast het individuele belang van eiser, hebben ook maatschappij en rechter belang bij naleving.¹⁴ De dwangsom kent dus ook een algemene preventieve functie: door in algemene zin naleving te bevorderen, wordt gezagsverlies van de rechter en diens bevelen voorkomen.¹⁵ Deze preventieve functie is goed zichtbaar in landen waarin dwangsommen ten goede komen aan de Staat¹⁶ of via de Staat aan de rechterlijke macht, zoals in het Verenigd Koninkrijk.¹⁷ In de Benelux komt de dwangsom echter 'ten volle' toe 'aan de partij die de veroordeling heeft verkregen' (artikel 611c Rv). Mede daarom komt hier de algemene preventieve werking van de dwangsom minder (expliciet) naar voren.

Dat de eiser de begunstigde is van de dwangsom wordt beschouwd als uitvloeisel van de civielrechtelijke partijautonomie: partijen mogen zelf beslissen 'of het gewenst is om gebruik te maken van mogelijkheden en dwangmiddelen voor een doeltreffende bescherming van diens belangen'.¹⁸ De Beneluxwetgever wilde dwangsommen niet ten gunste laten komen van de Staat, omdat dwangsommen tegen de Staat anders weinig effect zou-

Auteurs

1. Mr. L.I.A. Hanrath is promovenda, mr. N.C. Nilwik is buitenpromovenda en mr. dr. R. Stolk is universitair docent bij de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Nikki Nilwik is tevens wetenschappelijk medewerker bij Rubicon Impact & Litigation. Haar bijdrage aan dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

Noten

2. HR 20 december 2019,

ECLI:NL:HR:2019:2006.

3. Hof Den Haag 12 februari 2024,

ECLI:NL:GHDHA:2024:191.

4. Hof Den Haag 20 december 2022,

ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

5. A. Nadram, 'Staat waarschuwt recht-bank: bevel tot krimp Schiphol gaan we niet uitvoeren', *de Volkskrant* 30 januari 2024.

6. rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/RBDH-dagvaarding-collectieve-vordering-gemeente-den-haag.pdf.

7. Rb. Den Haag 22 januari 2025,

ECLI:NL:RBDHA:2025:578, r.o. 5.97.

8. *Trb.* 1974, 6; *Stb.* 1977, 184.

9. *Kamerstukken II* 1975/76, 13788, nrs. 1-4 (GMvT).

10. J.J. Van der Helm, *Het rechterlijk bevel en verbod*, Deventer: Wolters Kluwer 2019/2.

11. M.B. Beekhoven-van den Boezem, *De dwangsom in het burgerlijk recht* (diss. Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2007, p. 363 e.v.

12. GMvT, p. 16.

13. GMvT, p. 17.

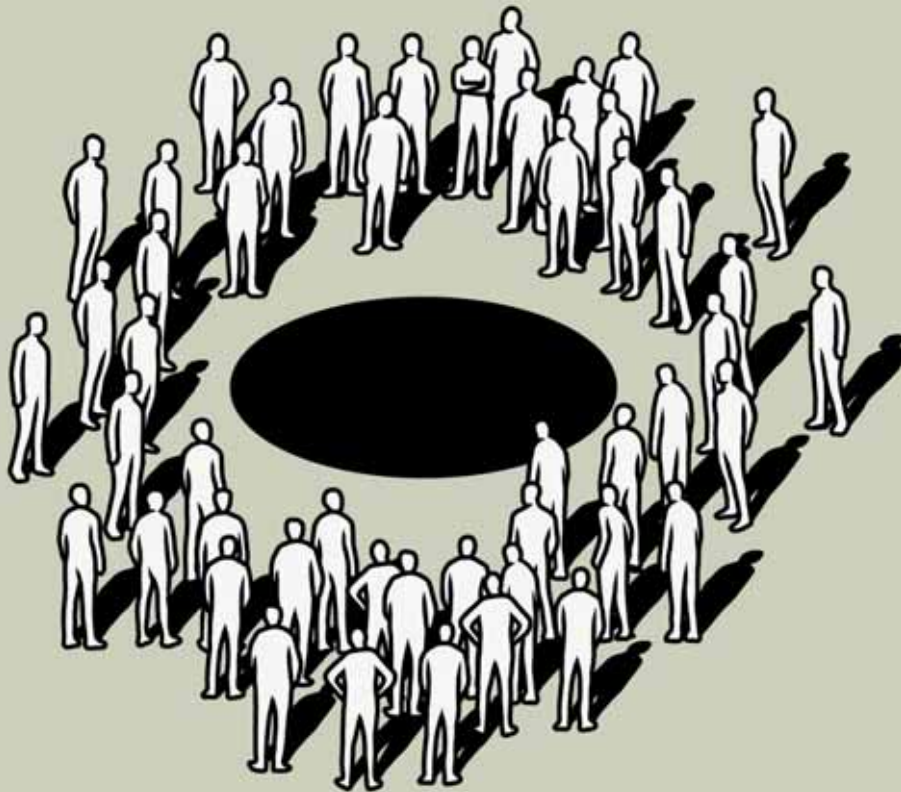
14. GMvT, p. 15-16.

15. Beekhoven-van den Boezem 2007, p. 55.

16. E. Gras, 'De dwangsom als sanctie op tegenover de overheid verboden eigenrichting', *NJB* 2009/1569, afl. 31.

17. De 'opbrengst' van *contempt of court fines* komt daar grotendeels ten goede aan de rechtspraak, bijvoorbeeld 'HM Courts & Tribunals Service, Trust Statement 2023-24' via: *assets.publishing.service.gov.uk*.

18. GMvT, p. 18-19; *Asser Procesrecht/Giesen* 7 2024/498.



© Hermann Mueller/Getty images

den hebben.¹⁹ Ook werd verwarring gevreesd over het doel van de dwangsom, wanneer deze niet naar eiser zou gaan.²⁰ Er is immers geen punitief karakter beoogd: de dwangsom is niet gericht op leedtoevoeging,²¹ al worden (hoge) dwangsommen in de media soms ten onrechte 'boetes' genoemd.²²

Door de vermogenstoename van de eiser kan worden gedacht dat de dwangsom (ook) een compensatoir karakter heeft.²³ Dat is onjuist: de Beneluxwetgever overweegt expliciet dat de dwangsom *niet* ziet op het vergoeden van schade.²⁴ Zij fungeert vooral als (noodzakelijke)²⁵ stok achter de deur in situaties waarin het voor eiser onmogelijk is om zonder medewerking van gedaagde het bevolen materiële resultaat te bereiken.²⁶ Eisers moeten dan hun toevlucht nemen tot de dwangsom als indirect dwangmiddel om gedaagde ertoe te bewegen aan het rechterlijk bevel te voldoen.

2.2. In de context van algemeenbelangacties

Dwangsommen creëren in essentie financiële prikkels tot nakoming van rechterlijke bevelen en verboden. De vermogenstoename bij eiser vormt een bij-effect, dat niet heel bezwaarlijk is in geschillen tussen particulieren, en bovendien bijdraagt aan een effectief handhavingssysteem.²⁷ Dwangsommen in algemeenbelangacties zijn niet wettelijk uitgesloten, maar worden in de wetsgeschiedenis niet genoemd. Dwangsommen tegen de Staat worden door de Beneluxwetgever expliciet als mogelijkheid

erkend en wenselijk geacht, maar de Beneluxwetgever zwijgt over de mogelijkheid en implicaties van dwangsommen in collectieve procedures tegen de Staat (in Nederland via artikel 3:305a Burgerlijk Wetboek (BW)).

De vraag hoe om te gaan met dwangsommen in algemeenbelangacties is kortom aan de praktijk overgelaten. Juist in algemeenbelangacties is de eiser vaak afhankelijk van de overheid om het resultaat van het rechterlijk bevel te kunnen bereiken (zoals het tegengaan van klimaatverandering, het realiseren van voldoende en passende vluchtelingenopvang, of stoppen met wapenleveranties). In dergelijke afhankelijkheidssituaties biedt een dwangsom uitkomst als middel om nakoming af te dwingen, waardoor het niet vreemd is dat nu ook in algemeenbelangacties die behoefte opkomt.

Vanwege de atypische aard van partijen in algemeenbelangacties brengen dwangsommen in deze context wel allerlei nieuwe vragen en spanningen met zich. De eiser wordt als gezegd een belangenorganisatie, die niet opkomt voor haar eigen belang, maar voor dat van een groep of de samenleving. Gedaagde is veelal de overheid (in een van haar hoedanigheden), die beschikt over een (meer of minder) democratisch mandaat, een wetgevingsprimaat en diepe zakken. Deze 'atypische' partijen en de partij-overstijgende insteek van algemeenbelangacties maken de rol van de civiele rechter ook deels constitutioneel.²⁸ Zowel legitimiteit als effectiviteit van dwangsommen komen in de context van algemeenbelangacties

Vallen ideële organisaties die dwangsommen vorderen nu ook ‘automatisch’ onder het soepele regime van het zesde lid, ondanks dat zij een financiële prikkel introduceren?

onder druk te staan. Hoe effectief is een dwangsom in de context van de overheid, die over ‘oneindig’ diepe zakken beschikt? Wat doet het met de legitimiteit van de dwangsom, als zij deze ontleent aan het bieden van een effectieve prikkel tot nakoming? Wat zijn de gevolgen van dwangsommen voor het algemene belang, en voor de groepen die niet naar de rechter gingen? En wat gebeurt er als de Staat niet nakomt? Zijn dit vragen waar de rechter rekenschap van mag of moet geven?

3. Belangenorganisaties als eiser en begunstigde van de dwangsom

Sinds de rechtbank in de stikstofzaak van Greenpeace voor het eerst sinds het bestaan van artikel 3:305a BW in een algemeenbelangactie een dwangsom oplegde aan de Staat, is veel geschreven over de verhouding tussen rechter en wetgever binnen de trias. Wij kiezen ervoor juist éérst uitgebreid stil te staan bij de ideële belangenorganisaties als ‘atypische’ eiser en begunstigde van de dwangsom. Zij geven immers het startschot voor de algemeenbelangactie door de Staat te dagvaarden en de vorderingen te formuleren. Zo geven belangenorganisaties in belangrijke mate richting aan algemeenbelangacties. De afgelopen jaren lijken zij er steeds vaker voor te kiezen om dwangsommen toe te voegen in het petitum. Een verklaring kan zijn dat de overheid zich inactiever of onwelwillender opstelt wat betreft het uitvoeren van rechterlijke bevelen.²⁹ Zo stelt Zegveld, advocaat van de belangenorganisaties in de *F-35*-zaak, dat een dwangsom de Nederlandse Staat kan aansporen meer te doen om de wapenexport naar Israël te stoppen.³⁰ De dwangsom functioneert dan als ultiem pressiemiddel.

3.1. De belangenorganisatie als eiser: waarborgen rondom de ontvankelijkheid

De afgelopen jaren is volop aandacht besteed aan de vraag of en in hoeverre extra waarborgen nodig zijn rondom de ontvankelijkheid van ideële belangenorganisaties.³¹ De vraag of de representativiteitseis voor ideële organisaties niet strenger zou moeten worden ingevuld, staat ook hoog op de politieke agenda.³² In het debat over de wense-

lijkheid van dwangsommen in algemeenbelangacties wordt echter nauwelijks aandacht besteed aan de vraag of het vorderen van dwangsommen wellicht extra waarborgen vraagt aan de zijde van ideële belangenorganisaties. Dat is opmerkelijk nu in het civiele recht met de inwerkingtreding van de Wet Afwikkeling Massaschade in Collectieve Actie (WAMCA) (waardoor artikel 3:305a BW is aangepast) in 2020 met het huidige artikel 3:305a BW juist verschillende ontvankelijkheidsregimes zijn geïntroduceerd, afhankelijk van het type vordering.³³

Zo kennen, kort gezegd, massaschadeacties strengere ontvankelijkheidsvereisten dan ideële acties, omdat bij massaschadeacties een perverse financiële prikkel kan uitgaan van de schadevergoeding waardoor financiële belangen van investeerders boven de belangen zouden kunnen worden gesteld van de gedupeerden waarvoor de belangenorganisatie opkomt.³⁴ Belangenorganisaties die vorderingen instellen (als opmaat) tot massaschadevergoeding, moeten voldoen aan de vereisten van artikel 3:305a lid 2 a t/m e en lid 5 BW (zoals een toezichthoudend orgaan, transparante internetpagina en gepubliceerde jaarrekening). Ideële belangenorganisaties kunnen hiervan worden vrijgesteld op grond van artikel 3:305a lid 6 BW, wanneer ‘de rechtsvordering wordt ingesteld met een ideëel doel en het een zeer beperkt financieel belang betreft, of wanneer de aard van de vordering of de personen tot bescherming van wier belangen de rechtsvordering strekt, daartoe aanleiding geeft’.³⁵ De rechtsvordering mag dan niet strekken tot schadevergoeding in geld. Wel moeten ook ideële organisaties voldoen aan het representativiteitsvereiste van artikel 3:305a lid 2 aanhef BW.

Vallen ideële organisaties die dwangsommen vorderen nu ook ‘automatisch’ onder het soepele regime van het zesde lid, ondanks dat zij een financiële prikkel introduceren? Die vraag wordt in de rechtspraak niet (expliciet) gesteld en daardoor (impliciet) bevestigend beantwoord: ideële belangenorganisaties die dwangsommen vorderen blijken ook onder het lichte regime van lid 6 te vallen. Dat is echter niet volledig vanzelfsprekend, nu het zesde lid naast een ideëel doel ook ‘een zeer beperkt financieel belang’ als voorwaarde stelt voor het lichtere

19. GMvT, p. 19.

20. GMvT, p. 19.

21. GMvT, p. 16; Beekhoven-van den Boezem 2007, p. 65-79.

22. Bijvoorbeeld ‘Rechter stelt Greenpeace in het gelijk: Staat moet stikstofdoel halen, anders miljoenenboete’, *BNNVara* 22 januari 2025; L. Diepeveen, ‘COA krijgt boete van 50.000 euro per dag dat aanmeldcentrum Ter Apel te vol zit’, *NRC* 30 oktober 2024.

23. Bijvoorbeeld M. Klungel, ‘COA betaalt

Westerwolde 100.000 euro vanwege overvolle nachtopvang Ter Apel’, *RTV Noord* 2 maart 2022.

24. GMvT, p. 16; Beekhoven-van den Boezem 2007, p. 81-87.

25. Van der Helm 2019/50.

26. *Asser Procesrecht/Steneker* 5 2023/668.

27. Boogaard & Schutgens, ‘Na ons de zondvloed’, *O&A* 2019/21, p. 58; Gras 2009, par. 2.2; Beekhoven-van den Boezem 2007, p. 246.

28. M.J. Vetzo, *Constitutioneel procesrecht*

(diss. Utrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2025, par. 1.2, hfdst. 2.

29. J.E.M. Polak, ‘Kroniek van 45 jaar bestuursrechtspraak’, *NTB* 2025/3, afl. 1, par. 5.4.

30. ‘Organisaties eisen dwangsom in zaak rond F-35 onderdelen voor Israël’, *nu.nl* 28 juni 2024.

31. O.a. R. Stolk, ‘De algemeenbelangactie in strijd met het algemeen belang?’, *NJB* 2023/970, afl. 14; D. Pistora & R. van Gestel, ‘Representativiteit van procederende

belangenorganisaties in algemeenbelangacties’, *AA* 2024, p. 660-671.

32. Zie o.a. *Kamerstukken II* 2022/23, 36169, nr. 37; *Hoop, Lef en Trots* (Hoofdpijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB), p. 18.

33. W.H. van Boom, ‘WCA -> WCAM -> WAMCA’, *Tvc* 2019, afl. 4, p. 157.

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

35. *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, nr. 3.

regime. Kennelijk beschouwt de rechter vorderingen tot dwangsommen, zelfs van een hoogte als in de stikstofzaak, niet als iets dat een zeer beperkt financieel belang overstijgt en dus toetsing aan het strengere ontvankelijkheidsregime rechtvaardigt.

Toch rijst de vraag of het niet gerechtvaardigd of zelfs wenselijks zou zijn om meer waarborgen in te bouwen bij dwangsommen vorderende ideële organisaties. Tegen de Staat kunnen dwangsommen in absolute zin immers al snel hoog oplopen, zoals de € 10 miljoen in de stikstofzaak.³⁶ Bij Urgenda werd zelfs de 'noodzakelijke' hoogte van een (hypothetische) dwangsom in de klimaatzaak geschat tussen de € 100 miljoen en € 2 miljard.³⁷ Enerzijds is het logisch dat bij massaschadeacties hogere eisen worden gesteld, nu daar perverse prikkels kunnen uitgaan van de hoge bedragen in combinatie met het hogere potentieel van schadevergoeding als verdienmodel. Voor dwangsom verbeurte moet immers eerst het bevel niet worden nagekomen – een situatie die de dwangsom juist tracht te voorkomen. Anderzijds is het opmerkelijk dat bij dwangsommen in algemeenbelangacties geen enkele aanvullende waarborgen gelden.

3.2. De belangenorganisatie als begunstigde van de dwangsom

Een belangenorganisatie als begunstigde van de dwangsom brengt spanningen met zich mee. Is het wel passend dat de belangenorganisatie de dwangsom ontvangt, terwijl zij 'slechts' het vehikel is dat de collectieve procedure mogelijk maakt ten behoeve van de groep waarvoor zij opkomt? Bij massaschadeacties moet de belangenorganisatie de massaschadevergoeding daarom (grotendeels) doorbetalen naar de leden van de achterban. Wat rechtvaardigt dan bij dwangsommen de vermogenstoename bij de belangenbehartiger in plaats van de mensen om wier belang het gaat?

Wij vinden die rechtvaardiging in een combinatie van de functie van de dwangsom en de aard van ideële belangenbehartiging. Wat betreft de functie van de dwangsom (het bieden van een financiële prikkel tot nakoming) is het belangrijker dát gedaagde moet betalen, dan wie het geld ontvangt. De dwangsom heeft immers geen compensatoire functie. Het gaat vooral om de dreiging van vermogensafname bij gedaagde (in casu de Staat). De vermogenstoename bij eiser is slechts bijeffect van de inrichting van ons dwangsommenstelsel.³⁸ Het doorrekenen van dat voordeel naar de groep voor wie de belangenorganisatie opkomt is bovendien bij ideële organisaties niet eenvoudig, weinig passend en ineffectief. Het betreft immers per definitie grote, open en diffuse groepen (zoals vluchtelingen, daklozen of kinderen), waarbij moeilijk is vast te stellen wie daar precies toe behoren en

per persoon zo weinig zou overblijven, dat het geld meer verschil kan maken op collectief dan individueel niveau.

Dat brengt ons bij de volgende vraag: mag de belangenorganisatie zelf weten wat zij met het geld doet?³⁹ In traditionele geschillen worden hieraan, in lijn met de aard en functie van de dwangsom, geen eisen gesteld. Dat is voor een belangenorganisatie (vooralsnog) niet anders. De belangenorganisatie is niet verplicht de dwangsom in te zetten voor het ideële doel waarvoor zij opkomt in de procedure.⁴⁰ Toch voelt dat blijkbaar onbevredigend, getuige de hoeveelheid (media-)aandacht die uitgaat naar de vraag wat ontvangers van dwangsommen vanuit de overheid met dat geld (dienen te) doen.⁴¹ Dit heeft niet alleen te maken met de atypische aard van eiser, maar ook met de afkomst van het geld uit publieke middelen (par. 4). Dat bij dwangsommen vanuit de overheid in feite belastinggeld wordt uitbetaald aan private belangenorganisaties, ligt gevoelig. Zo wijzen Goldstein & Kortmann zelfs op het risico dat de dwangsommen kunnen worden geframed als perverse prikkel, waarbij de rechter via de dwangsom belastinggeld laat toevloeien naar "linkse activisten" als de Staat weigert "links milieubeleid" uit te voeren.⁴²

Toch zien wij niet direct een probleem: de Benelux-wetgever heeft immers expliciet de mogelijkheid opengelaten dat óók de Staat dwangsommen verbeurt, en dus belastinggeld wordt uitgegeven in de vorm van dwangsommen aan private partijen.⁴³ Bovendien ligt het voor de hand dat ideële belangenorganisaties verbeurde dwangsommen inzetten voor hun ideële doelen. Dat is niet alleen PR-technisch logisch, maar belangenorganisaties mogen de verkregen dwangsommen ook slechts conform de statuten uitgeven.⁴⁴ Een snelle blik op de statuten van enkele procederende, ideële belangenorganisaties stelt wat dat betreft ook gerust: Vluchtelingenwerk heeft bepaald dat 'Het gerealiseerde vermogen zal zoveel mogelijk worden aangewend om de doelstelling van de stichting te verwezenlijken. De stichting zal voor haar bedrijfsvoering niet meer kapitaal aanhouden dan gebruikelijk is voor een Nederlandse fondsenwervende instelling. Het vermogen mag niet worden belegd in effecten'⁴⁵ en ook Milieudefensie en Oxfam Novib mogen niet meer vermogen aanhouden 'dan redelijkerwijs nodig is voor de continuïteit van de voorziene werkzaamheden ten behoeve van de doelstelling van de vereniging'.⁴⁶

Ideële organisaties starten bovendien niet lichtzinnig een algemeenbelangactie. Een snelle blik op de rechtspraak laat zien dat vooral grote, professionele organisaties algemeenbelangacties voeren tegen de overheid. Civielrechtelijke algemeenbelangacties zijn immers ontzettend duur en tijdrovend en leggen een flink beslag op de capaciteit van een belangenorganisatie. De meeste ideële organisaties die naar de civiele rechter gaan beschikken dan ook over een professionele organisatorische structuur, inclusief een raad van toezicht. Ook moeten deze organisaties financiële verantwoording afleggen over het eventuele gebruik van een dwangsom in een financieel jaaroverzicht, waardoor de kans wordt ingeperkt dat de financiële middelen worden ingezet op een manier die *niet* ten gunste komt van de achterban of ideële doelstelling. Opvallend is dan ook dat deze ideële organisaties in de regel vaak al zullen voldoen aan een groot deel van de extra waarborgen uit artikel 3:305a lid 2 a t/m e en lid 5

Dat bij dwangsommen vanuit de overheid in feite belastinggeld wordt uitbetaald aan private belangenorganisaties ligt gevoelig

BW, die in het geval van massaschadeacties moeten bijdragen aan een zorgvuldige omgang met het geld. Tot slot zullen ideële belangenorganisaties, die grotendeels afhankelijk zijn van donaties en subsidies, zich over het algemeen zeer bewust zijn van het belang van een zorgvuldige omgang met financiële middelen.

4. De Staat als de tot betaling van de dwangsom verplichte partij

De mogelijkheid van dwangsommen tegen de Staat is weliswaar expliciet opengelaten (par. 2),⁴⁷ maar in de wetgeschiedenis van zowel de dwangsom als de collectieve actie wordt niet stilgestaan bij de specifieke vragen en spanningen die de combinatie van dwangsommen tegen de Staat en algemeenbelangacties met zich brengen. In deze paragraaf focussen wij op de Staat, die zich vanwege haar publieke aard, wetgevingsprimaat en democratische legitimiteit onderscheidt als bijzondere dwangsomcrediteur. Vanuit de verhoudingen binnen de trias en meer specifiek het beginsel van constitutionele hoffelijkheid, legt de rechter in beginsel géén dwangsommen op aan de Staat, die erop wordt vertrouwd rechterlijke uitspraken na te komen. Is dwangsomoplegging dan toch te rechtvaardigen, en zo ja wanneer? En in hoeverre is het relevant dat de overheid dwangsommen betaalt uit publieke middelen, hetgeen beslag legt op (een deel van) de begroting en ten koste kan gaan van andere publieke belangen?

4.1. Constitutionele hoffelijkheid

Zoals de rechtbank het in de stikstofzaak verwoordt, worden 'aan overheden in beginsel geen dwangsommen opgelegd, omdat van hen wordt verwacht dat zij rechterlijke uitspraken ook zonder de dreiging daarvan uitvoeren', wat mede gegrond is op 'de veronderstelde constitutionele goede trouw van de overheid'.⁴⁸ Het beginsel van constitutionele hoffelijkheid moet ervoor zorgen dat de onderlinge verhoudingen in de trias niet (te veel) onder spanning worden gezet, doordat terughoudend gebruik wordt gemaakt van vergaande bevoegdheden, zoals de bevels- en in het verlengde daarvan de dwangsombevoegdheid.⁴⁹

Vanwege het wederkerige karakter van het beginsel⁵⁰ heeft de rechter in de stikstofzaak uiteindelijk ervoor

gekozen wél een dwangsom op te leggen. Zij zag hiervoor 'bijzondere aanleiding', onder andere omdat de overheid weinig actie heeft ondernomen om de wettelijke stikstofdoelen te behalen.⁵¹ Concreter gaat het over de verwijtbare onrechtmatigheid van het PAS en het schrappen van belangrijke stikstofmaatregelen. De rechter gaat echter niet expliciet in op de vraag waarom juist *deze* omstandigheden nopen tot een dwangsom.

In de literatuur is wel gesteld dat er naast aanwijzingen voor niet-nakoming door de Staat sprake moet zijn van een 'evidente schending van het recht'⁵² of verstrijking van de uitvoeringstermijn voordat dwangsommen aangewezen zijn.⁵³ Ook annotatoren van de stikstofzaak hechten waarde aan verschillende omstandigheden.⁵⁴ Wat het beginsel van constitutionele hoffelijkheid dus precies voorschrijft met betrekking tot dwangsommen in algemeenbelangacties zal zich vermoedelijk verder uitkristalliseren naarmate meer organisaties dwangsommen vorderen vanwege een passieve, langzame of onwelwillende overheid, waardoor de rechter vaker met deze vraag wordt geconfronteerd. Duidelijk is in ieder geval wel dat dwangsomoplegging aan de Staat geen lichtzinnige stap is, juist vanwege de bijzondere aard van de Staat als gedaagde en de verhoudingen tussen de wetgever en de rechter binnen de trias.

4.2. Dwangsom uit publieke middelen

Een ander lastig punt rondom dwangsommen in algemeenbelangacties is dat dwangsommen die de Staat verbeurt, ten laste gaan van de publieke middelen. Dat geldt natuurlijk ook voor schadevergoedingen binnen het overheidsaansprakelijkheidsrecht, maar in die context komt aan het belastinggeld-argument tot nu toe weinig gewicht toe.⁵⁵ Uit het compensatoire karakter van schadevergoedingen volgt immers de noodzaak dat het geld toekomt aan de gedupeerde(n), om hen zoveel mogelijk in de positie te brengen waarin zij zouden hebben verkeerd vóór de schadeveroorzakende gebeurtenis.⁵⁶ Deze functie ontbreekt bij de dwangsom, waar vanwege het preventieve karakter de focus ligt op betaling door de gedaagde en waarbij betaling aan eiser slechts een pragmatische keuze van de wetgever betreft.⁵⁷ Het feit dat bij dwangsommen

36. Al valt dat ten opzichte van de daadwerkelijke kosten van het oplossen van het stikstofprobleem en ten opzichte van de totale begroting erg mee, vgl: M. Niewold, 'Dwangsom van 10 miljoen als de staat geen werk maakt van stikstofaanpak: hoe werkt dat?', *RTL Nieuws* 23 januari 2025: 'Als minister Elco Heinen (Financiën) struikelt, valt het al uit zijn broekzak, bij wijze van spreken. Dit jaar staat er voor 457 miljard euro aan uitgaven in de rijksbegroting. 10 miljoen euro is dus een schijntje.'

37. Marjan Minnesma in de Buitenhof-uitzending van 27 juni 2021 (vpro.nl/buitenhof).

38. Boogaard & Schutgens 2019, p. 58.

39. Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578, *JB* 2025/73,

m.nt. S. Goldstein & C.J.N. Kortmann, p. 52.

40. S. Van Deursen, R. Van Gestel & E.R. De Jong, 'Rechter en wetgever in een 'chicken game'?', *NJB* 2025/1035, afl. 19, p. 1438.

41. Bijvoorbeeld '75.000 euro dwangsom per dag? Vandaag uitspraak over overvol azc Ter Apel', *RTL Nieuws* 30 oktober 2024.

42. Goldstein & Kortmann 2025, p. 493.

43. GMvT, p. 19.

44. R.J.B. Schutgens & J.J.J. Sillen, 'Algemeen belangacties bij de burgerlijke rechter', in: A. Wirtgen, *Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland. Preadviezen 2020-2021*, p. 207.

45. Art. 4 onder 2 Statuten.

46. Art. 6 lid 1 Statuten van Milieudefensie

(milieudefensie.nl/actueel); art. 3.2. Statuten van Oxfam Novib (oxfamnovib.nl).

47. GMvT, p. 19.

48. Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578, r.o. 5.95.

49. J.J.J. Sillen & J. Uzman, 'Constitutionele hoffelijkheid als eis voor een weerbare rechtstaat', in: R.J.N. Schlössels e.a., *Naar een weerbare rechtstaat*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 428-429.

50. Boogaard & Schutgens 2019, p. 56 en stelliger Schutgens & Sillen 2021, p. 204.

51. Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578, r.o. 5.96.

52. Schutgens & Sillen 2022, p. 205.

53. Boogaard & Schutgens 2019, p. 56.

54. Goldstein & Kortmann 2025 benadrukken het consequent nalaten van de Staat;

Ch.W. Backes & E.R. De Jong, *M en R*

2025/39 de verwijtbaarheid van het niet halen van de stikstofdoelen; R. Olivier *JM* 2025/37 dat het kabinet zelfs stappen in de verkeerde richting zet; en R. Ligvoet, *TvAR* 2025/8203 de omstandigheid dat het ging om een zelf opgelegde wettelijke verplichting (annotaties bij Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578).

55. Boogaard & Schutgens 2019, p. 58. In massaschadezaken tegen de overheid wordt het belastinggeld-argument wel gesignaleerd, bijvoorbeeld 'Geen oplossing datalek GGD? Dan massaclaim voor Kuipers', *BNR* 9 februari 2022.

56. Asser/Sieburgh 6-II 2021/31.

57. Gras 2009.

belastinggeld naar een private organisatie vloeit, *zonder* dat dit strikt noodzakelijk is, maakt dat belastinggeld-bezwaren in de context van dwangsommen meer op de voorgrond treden.

4.3. Het parlementaire budgetrecht

De bezwaren zien vooral op het budgetrecht, dat parlementaire betrokkenheid garandeert bij de vaststelling van de begroting (artikel 105 lid 1 Gw). Dit budgetrecht kent steeds meer een materiële invulling, waarbij daadwerkelijke zeggenschap over rijksbestedingen centraal staat, in plaats van louter het goedkeuren van begrotingen.⁵⁸ Dwangsommen leveren op twee punten spanningen op met dit budgetrecht.

Het budgetrecht kent allereerst een allocatiefunctie: belastinggeld moet worden bestemd door de volksvertegenwoordiging. De begroting moet een afspiegeling vormen van politieke afwegingen.⁵⁹ Nu belangenorganisaties verbeurde dwangsommen vrijelijk mogen besteden (par. 3.2), wordt de bepaling van de bestemming van belastinggeld onttrokken aan de volksvertegenwoordiging. De belangenorganisatie als begunstigde van de dwangsom levert daarom spanning op met de allocatiefunctie, die juist betekenisvolle parlementaire betrokkenheid over de wijze van besteding waarborgt.

Daarnaast kent het budgetrecht een autorisatiefunctie: er is parlementaire machtiging vereist voor de uitgavenmaxima op de begroting.⁶⁰ Hoe hoger de dwangsom, hoe sneller eventuele verbeurde ervan wordt gevoeld op de rijksbegroting. Omdat expliciet een uitgavenmaximum is geautoriseerd, wordt hiermee de kans groter dat betaling van de dwangsom gevolgen heeft voor de realisatie van andere beleidsdoelstellingen.⁶¹ Astronomische dwangsommen die zo'n significant beslag leggen op het vermogen van de schuldenaar dat andere schuldeisers geen verhaal meer kunnen halen, waren expliciet niet de bedoeling van de dwangsomwetgever.⁶² Vertaald naar de constitutionele context mag de dwangsom dus niet zo hoog zijn, dat substantieel minder budget overblijft voor uitvoering van andere beleidstaken.⁶³ Waar één dwangsom van € 10 miljoen dit effect misschien nog niet heeft, ligt dit wellicht anders als vaker naar de dwangsom wordt gegrepen bij een weigerachtige overheid.

5. De civiele rechter als (gedeeltelijk) constitutionele rechter

De unieke hoedanigheid van de eisende belangenorganisatie en de verwerende overheid vraagt ook om reflectie over de positie van de civiele rechter. Zoals Vetzo terecht opmerkt vindt ook bij de civiele rechter constitutionele rechtspraak plaats en rijst zeker in algemeenbelangacties de vraag 'hoe de rechter in de trias moet navigeren in het licht van die groeiende mogelijkheden om als constitutionele rechter op te treden'.⁶⁴ Binnen deze trias wordt de verhouding tussen rechter en wetgever onder andere beheerst door het eerder besproken beginsel van constitutionele hoffelijkheid, wat vergt dat de rechter in beginsel géén dwangsommen oplegt aan de Staat. Aan de andere kant ligt het doorgaans op het bordje van de rechter om eiser een effectieve prikkel en een executiemiddel te bieden (par. 2.1) als er (bijzondere) aanleiding bestaat voor de verwachting dat gedaagde niet zal naleven. Dat plaatst de

rechter in een ingewikkelde positie, waarin zij het eigenlijk nooit goed kan doen. Sluiten dwangsomoplegging en constitutionele hoffelijkheid elkaar uit? En in hoeverre vormt een dwangsom in een algemeenbelangactie tegen de Staat een effectieve prikkel?

5.1. Discretionaire ruimte

Vanwege het wederkerige karakter van het hoffelijkheidsbeginsel lijkt dwangsomoplegging aan de Staat niet op voorhand uitgesloten, als het wantrouwen in de Staat om bevelen na te leven terecht blijkt (par. 4.1). Volgens ons vereist een hoffelijke opstelling in zo'n geval wel dat de rechter met de dwangsom niet verder gaat dan strikt noodzakelijk. Vanwege de preventieve functie van de dwangsom beschikt de rechter over veel discretionaire ruimte om een dwangsom 'optimaal prikkelend' vorm te geven, bijvoorbeeld door zelf de hoogte en de termijnen vast te stellen, zonder gebonden te zijn aan de dwangsomvordering.⁶⁵ Deze inbreuk op de partijautonomie wordt gerechtvaardigd doordat de rechter ook *zelf* belang heeft bij het vormgeven van een effectieve dwangsom, omwille van de geloofwaardigheid van haar uitspraken.⁶⁶ De rechter dient zich dus niet alleen af te vragen *of* dwangsomoplegging indruist tegen de constitutionele hoffelijkheid, maar de rechter dient de constitutionele hoffelijkheid *ook* mee te laten wegen in de vraag hoe de dwangsom er dan uit moet zien om niet verder te 'escaleren' dan noodzakelijk.

De rechter dient de constitutionele hoffelijkheid ook mee te laten wegen in de vraag hoe de dwangsom er dan uit moet zien om niet verder te 'escaleren' dan noodzakelijk

5.2. Effectiviteit dwangsom

Normaal gesproken legt de rechter bij gebrek aan effectiviteit geen dwangsom op als zij inschat dat een dwangsom niet zal bijdragen aan de tenuitvoerlegging van het bevel, bijvoorbeeld omdat gedaagde het bevel onmogelijk kan uitvoeren. Dit doet de vraag rijzen hoe effectief dwangsommen tegen de Staat zijn, aangezien algemeenbelangacties vaak gaan over zeer complexe maatschappelijke problemen die zich niet eenvoudig laten oplossen. Zo stelde het COA, naar aanleiding van de dwangsommen die zij verbeurt vanwege de situatie in Ter Apel, 'dat het opleggen van een dwangsom niet bijdraagt aan het oplossen van het probleem'.⁶⁷ Ook rijst de vraag hoe effectief dwangsommen tegen de Staat zijn, omdat de overheid over zeer diepe zakken beschikt. Wordt de Staat dan wel voldoende geprikkeld?

De vraag naar de effectiviteit van de dwangsom is vooral relevant omdat de dwangsom in traditionele

geschillen haar legitimiteit in belangrijke mate ontleent aan haar effectiviteit.⁶⁸ De dwangsom moet kunnen fungeren als effectieve prikkel tot naleving, bijvoorbeeld door het dwangsombedrag zo vast te stellen dat naleven goedkoper is dan het betalen van de dwangsom.⁶⁹ Bij een bevel tegen de Staat zou de dwangsom op deze manier al snel exorbitant hoog worden. Gelet op de mogelijke gevolgen die een hoge dwangsom kan hebben op het budgetrecht en de balans in de trias, is bezinning noodzakelijk over de vraag wat bij de Staat geldt als effectieve prikkel tot naleving. Hierbij wordt terecht gekeken naar alternatieven: *structural remedies* die meer samenwerking tussen de staatsmachten bewerkstelligen, zoals tussentijds monitoren of interveniëren door de rechter, of nalevingsplan- en monitoringsplichten voor de Staat.⁷⁰ Omdat de rechter zich in de stikstofzaak toch geroepen voelde een dwangsom op te leggen, rijst echter ook de vraag of de rechter in algemeenbelangacties tegen de Staat haar discretionaire ruimte bij de dwangsom meer moet gebruiken.

Zo heeft de rechter bijvoorbeeld de mogelijkheid een termijn op te leggen waarbinnen niet-naleving van het bevel nog niet direct een dwangsom verbeurt.⁷¹ Daarnaast bestaat er geen onlosmakelijk verband tussen de geldwaarde van de hoofdveroordeling en de dwangsom.⁷² Het gaat erom dat van oplegging een prikkelend signaal uitgaat (als volgende stap op een escalatieladder (par. 5.1)). In dat geval *hoeft* de dwangsom ook niet (en zeker niet in eerste instantie)⁷³ astronomische proporties aan te nemen.⁷⁴

5.3. Tenuitvoerlegging

Een ander onderdeel van de effectiviteit van de dwangsom is diens rol als executiemiddel.⁷⁵ De afschrikking van de dwangsom komt door het feit dat eiser zich bij niet-betaling van het dwangsombedrag volledig kan verhalen op het vermogen van de schuldenaar. Veel goederen van de Staat zijn echter niet vatbaar voor beslag. Het gaat hierbij om bepaalde banktegoeden en goederen bestemd voor openbare dienst.⁷⁶ Onder een vergelijkbaar beslagverbod in België⁷⁷ lukte het slechts om over te gaan tot een haast symbolische executie van een diepvriezer en koffiezetapparaat van het ministerie, met een opbrengst van € 115.⁷⁸ Waar het uiteraard voor geen van de partijen wenselijk is dat het tot executie komt, verdient ook de tenuitvoerleg-

ging van een dwangsom in een algemeenbelangactie tegen de Staat nadere overdenking.

6. Conclusie en slotbeschouwing

De dwangsom van € 10 miljoen in de stikstofzaak *Greenpeace/de Staat* bracht veel pennen in beweging. De controverse volgt uit het staatsrechtelijk spanningsveld waarin dergelijke algemeenbelangacties de civiele rechter plaatsen. In onze bijdrage focussen wij op de ingewikkelde balanceeract die van de civiele rechter wordt gevraagd wanneer belangenorganisaties in algemeenbelangacties tegen de Staat dwangsommen vorderen. Enerzijds past het de rechter in beginsel niet om dwangsommen aan de Staat op te leggen, maar anderzijds is het in het belang van eiser, de samenleving én de rechterlijke macht om een dwangmiddel te kunnen inzetten om naleving van rechterlijke uitspraken te realiseren. Hoe moet daarin de balans worden gevonden?

In een rechtsstaat is ook de overheid gebonden aan het recht. Het individu-overstijgende karakter en de partij-overstijgende implicaties van algemeenbelangacties, kunnen het echter moeilijk maken om daar de grenzen tussen politiek en recht scherp te trekken. De wijze waarop de rechter deze balanceeract in de stikstofzaak invulde en motiveerde, schiet volgens velen staatsrechtelijk tekort. Hier sluiten wij ons bij aan. Van Deursen, Van Gestel & De Jong deden eerder al een voorzet voor de wetgever om het vraagstuk van passende remedies in algemeenbelangacties fundamentele en meer *out of the box* te doordelen.⁷⁹ Zij stellen daarbij alternatieve en innovatieve remedies voor die wellicht passender zijn dan dwangsommen. Wij onderschrijven de oproep tot fundamentele overdenking van passende remedies in algemeenbelangacties door de wetgever, maar zien op korte termijn ook een noodzaak voor meer 'smaken' voor de rechter. Een passieve houding vanuit de overheid ten aanzien van tal van maatschappelijke 'crises' zal belangenorganisaties ertoe blijven aanzetten dwangsommen te vorderen, waardoor de civiele rechter gedwongen zal blijven pionieren. Onze belangrijkste constatering is dat dé dwangsom niet bestaat, maar dat er wel knoppen bestaan om aan te draaien ten aanzien van de verschillende actoren, om een eventuele dwangsomoplegging beter te doen passen in de specifieke context van een algemeenbelangactie.

58. S.P. Poppelaars, *Het nationale budgetrecht en Europese integratie* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2018, hfdst. 5.

59. Poppelaars 2018 p. 19.

60. P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 445.

61. Onder de huidige begrotingsregels over budgetdiscipline geldt dat voor financiële tegenvallers dekking moet worden gezocht op de begroting waar zij zich voordoen, waardoor het geautoriseerde uitgavenmaximum de randvoorwaarde blijft, *Kamerstukken II* 2024/25, 36600, nr. 2, p. 7.

62. GMvT, p. 18.

63. Schutgens & Sillen 2021, p. 206.

64. Vetzo 2025, p. 542.

65. Beekhoven van der Boezem 2007, p. 129; BenGH 17 december 1992, *NJ* 1993/545 (*Colorcopy/Bisoux*).

66. Beekhoven van der Boezem 2007, p. 129; BenGH 17 december 1992, *NJ* 1993/545 (*Colorcopy/Bisoux*).

67. 'Grote uitdaging om Ter Apel onder 2.000 te brengen', *coa.nl/nieuws* 30 oktober 2024.

68. Beekhoven van den Boezem 2007, par. 8.3.2.

69. Voetnoot 13.

70. Van Deursen, Van Gestel & De Jong 2025, par 3 en 4; J. Spier, 'Urgenda: Beden-

eens iets anders dan dwangsommen', *NRC* 3 juli 2021.

71. Art. 611d lid 4 Rv.

72. A.W. Jongbloed, *De privaatrechtelijke dwangsom*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015/4751; HR 19 februari 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK6150, r.o. 3.4.

73. Een belangrijk aspect van het functioneren van de dwangsom, is dat zij *herhaalde*-lijk kan worden opgelegd, GMvT, p. 18.

74. Een symbolische dwangsom is niet zonder precedent, bijvoorbeeld Rb. Limburg, 27 oktober 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:9039.

75. Beekhoven van den Boezem 2007, par. 3.2

76. Art. 436 Rv. Het toepassingsbereik van dit beslagverbod is potentieel vrij groot: Snijders, *Overheidsprivaatrecht, bijzonder deel* (Mon. BW. nr. A26b) 2016/III.9.

77. E. Dirix & K. Broeckx, *Beslag* (Algemene praktische rechtsverzameling), Mechelen: Wolters Kluwer België 2010/185-186.

78. S. Romans, 'Deurwaarder neemt diepvries en koffiemachine in beslag op kabinet-De Moor', *De Tijd* 11 januari 2024; P. van Maele, 'Te koop: espressomachine en diepvrieskast van Nicole De Moor', *De Stan-daard* 21 maart 2025.

79. Van Deursen, Van Gestel & De Jong 2025.

Het is ook aan de wetgever zelf om na te denken over de rol van dwangsommen in algemeenbelangacties

Ten opzichte van klassieke civiele geschillen veranderen in deze context immers alle actoren van gedaante: de individuele eiser wordt een belangenorganisatie die een groep of zelfs de samenleving vertegenwoordigt, de gedaagde is de Staat waarbinnen de wetgever over het wetgevings- én begrotingsprimaat beschikt, en de civiele rechter krijgt een deels constitutionele rol. Door deze gedaantewisselingen wordt het principiële normatieve debat over de grenzen tussen politiek en recht in algemeenbelangacties aangewakkerd. Dit debat is nog volop in ontwikkeling en zal ook niet worden beslecht met deze bijdrage. Wel zien wij binnen de huidige grenzen van het stelsel op korte termijn ruimte voor verbetering, waarmee (in ieder geval gedeeltelijk) tegemoet kan worden gekomen aan de in de literatuur geuite kritiek en zorgen rondom dwangsommen in algemeenbelangacties. Zo hopen wij de pionierende actoren in deze procedures alvast meer houvast te geven in de zoektocht naar een betere balans tussen enerzijds gelegitimeerde rechterlijke terughoudendheid en anderzijds het bevorderen van effectieve naleving van rechterlijke uitspraken.

Daarvoor hebben wij allereerst gekeken naar de belangenorganisaties die de dwangsommen vorderen en eventueel ontvangen. Zij worden in het huidige debat nog wat onderbelicht. Dat is begrijpelijk, want in het debat over constitutionele hoffelijkheid gaat de aandacht vanzelfsprekend uit naar de wetgever en de rechter als belangrijke machten binnen de trias. Toch menen wij dat uit de aard van algemeenbelangacties (en met name de potentieel grote partij-overstijgende, maatschappelijke en politieke implicaties) volgt dat het gerechtvaardigd is ook meer aandacht te vestigen op de belangenorganisatie. Dit kan door bijvoorbeeld iets(!) hogere eisen te stellen aan belangenorganisaties die mogelijk een dwangsom kunnen ontvangen. Zo kan bovendien enigszins tegemoet worden gekomen aan het bezwaar dat een private organisatie via een dwangsom publieke middelen ter beschikking krijgt, waarbij de wetgever wat betreft de besteding ervan buiten spel is gezet. Voor deze aanvullende waarborgen kan inspiratie worden opgedaan bij het tweede (a t/m e) en vijfde lid van artikel 3:305a BW, waarin ontvankelijkheidseisen zijn geformuleerd voor belangenorganisaties die massaschadevergoeding claimen. Bij dwangsommen is een sterkere koppeling tussen ontvankelijkheidstoets en remedie immers ook denkbaar (al dan niet via het 'zeer beperkt financieel belang'-criterium uit het zesde lid). Zo lijkt het ons gerechtvaardigd dat belangenorganisaties laten zien dat zij over een interne organisatiestructuur beschikken die verantwoorde besteding van deze publieke middelen waarborgt en dat zij transparant zijn over deze

besteding, die bovendien moet worden ingezet voor het ideële belang dat zij in hun procedure behartigen. Hier zien wij ook een rol voor belangenorganisaties zelf, om proactief te communiceren over hun doelstellingen en intenties met de eventueel te verbeuren dwangsom. In bijvoorbeeld een Belgische klimaatzaak tegen de Staat gaf de eisende belangenorganisatie vantevoren al aan dat zij deze zou gebruiken om haar milieudoelstellingen te bevorderen.⁸⁰

Als gezegd vraagt een constitutioneel hoffelijke houding van de rechter om grote terughoudendheid bij het opleggen van dwangsommen aan de Staat, zeker in algemeenbelangacties. Als de rechter het toch gerechtvaardigd en noodzakelijk acht een dwangsom op te leggen vanwege een 'niet-hoffelijke' opstelling van de Staat, dan rechtvaardigt dat nog geen 'onhoffelijke' opstelling van de rechter. Juist in de wijze waarop de civiele rechter vervolgens gebruik maakt van haar discretionaire ruimte is hoffelijkheid geboden. De ruimte die de rechter heeft in het bepalen van de dwangsomhoogte en het moment waarop en de frequentie waarmee de dwangsom verbeurt, kan zij beter benutten dan in de stikstofzaak gebeurde. Zo dient de rechter (minimaal) uitvoerig te motiveren en telkens rekenschap te geven van haar positie binnen de trias én de staatsrechtelijke bezwaren die kleven aan de verschillende aspecten van dwangsommen in algemeenbelangacties, om deze zo hoffelijk mogelijk op te leggen.

Andersom is het aan de Staat om de rechter zo min mogelijk in deze positie te plaatsen, omdat dit het gezag van de rechterlijke macht en het vertrouwen in de overheid aantast als rechterlijke uitspraken (structureel) niet worden nageleefd. Het is ook aan de Staat om de rechter duidelijk(er) te informeren over de afwegingen die de rechter in het kader van dwangsomoplegging moet maken. Denk bijvoorbeeld aan de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het gevorderde bevel en de (directe) consequenties van dwangsomoplegging voor andere publieke doelen. Tot slot is het ook aan de wetgever zelf om na te denken over de rol van dwangsommen in algemeenbelangacties (en breder de toepasselijkheid van het 'traditionele' civiele procesrecht in constitutionele zaken als algemeenbelangacties). De Benelux-wetgever heeft dwangsomoplegging aan de Staat expliciet mogelijk willen maken, maar geeft weinig houvast om in het door ons beschreven spanningsveld te navigeren. Tot die tijd blijft het voor alle actoren (hopelijk hoffelijk) pionieren. •

⁸⁰. Cour d'appel Bruxelles 30 november 2023, nrs. 2021/AR/1589, 2022/AR/737 en 2022/AR/891, r.o. 288.