2023

 a.k.veldkamp@student.rug.nl – S3704505 – Begeleiders: Herman Bröring en Charlotte Pavillon

Als publiek procedeert voor de publieke zaak

Een intern-rechtsvergelijkende studie naar de algemeenbelangactie binnen het Privaat- en Bestuursrecht

Anne Veldkamp

H1. Inleiding 0

1.1 Procederen op grond van een algemeen belang 0

1.2 De algemeenbelangactie 1

1.3 Hoofd-, deelvragen en leeswijzer 3

1.4 Verdere afbakening 5

1.5 Verhouding tot eerder onderzoek 7

1.6 Methodologie: interne rechtsvergelijking 8

1.7 Terminologie 9

1.7.1 Belangen 10

1.7.2 Groepsbelang en algemene belangen 10

1.7.3 Mogelijke verwarring 13

H2. De algemeenbelangactie en haar spanningsvelden 15

2.1. De functie van de algemeenbelangactie 15

2.1.1 De rol van de algemeenbelangactie bij de rechtshandhaving 16

2.1.2 Het belang van aanvullende bescherming van stemloze en kwetsbare belangen 17

2.1.3 Handhaving van normen door een algemeenbelangactie: privaatrechtelijke benadering 18

2.1.4 Handhaving van normen door een algemeenbelangactie: bestuursrechtelijke benadering 20

2.2. De bezwaren tegen de algemeenbelangactie 22

2.2.1 Onaanvaardbare inmenging in de politiek 22

2.2.2 Misbruik van de algemeenbelangactie 23

2.2.3 Tijd en geld 24

2.3 De waarde van de algemeenbelangactie gewogen 24

2.4 Tussenconclusie 26

H3 Rechtsmachtverdeling bestuurs- en burgerlijke rechter 27

3.1 Bevoegdheid burgerlijke rechter en bestuursrechter 27

3.2 Bevoegdheidsafbakening ten aanzien van wetgeving en beleidsregels 28

3.3 Tussenconclusie 30

H4. De ontvankelijkheidsvereisten in het burgerlijk recht 32

4.1 Rechtsvorm 32

4.2 Statutaire doelomschrijving 33

4.3 Beschermde belangen 34

4.3.1 Belangen van andere personen 34

4.3.2 Gelijksoortige belangen 36

4.3.3 Efficiënte en effectieve behandeling 37

4.4 Ontplooide feitelijke activiteiten 37

4.5 Voorprocedure 38

4.6 Representativiteit 39

4.6.1 Wettekst 39

4.6.2 Totstandkoming 40

4.6.3 Receptie in de literatuur 42

4.6.4 Interpretatie door de rechtspraak 44

4.6.5. Tussenconclusie 46

4.7 Governancevereisten 47

4.8 Tussenconclusie 49

H5. De ontvankelijkheidsvereisten in het bestuursrecht 51

5.1 Rechtsvorm 52

5.2 Statutaire doelomschrijving 53

5.3 Beschermde belangen 55

5.4 Ontplooide feitelijke activiteiten 55

5.5 Voorprocedure 57

5.6 Representativiteitsvereiste 58

5.7 Tussenconclusie 59

H6. Vergelijking 59

6.1 Rechtsvorm 60

6.1.1 Informele verenigingen 60

6.1.2 Rechtspersonen met winstoogmerk 61

6.2 Statutaire doelomschrijving 62

6.3 Beschermde belangen 63

6.4 Feitelijke werkzaamheden 64

6.5 Representativiteit 65

6.6 Governancevereisten 66

6.7 Voorprocedure 67

7. Conclusie 69

7.1 Samenvatting 69

7.2 Aanbevelingen 72

7.2.1 Vervang het respresentativiteitsvereiste door governancevereisten 72

7.2.2 Een nieuwe interpretatie van het representativiteitsvereiste 73

7.3 Discussie en vervolgonderzoek 75

Aangehaalde literatuur 77

Jurisprudentielijst 90

# H1. Inleiding

## 1.1 Procederen op grond van een algemeen belang

Nederland wemelt van belangenorganisaties die rechtszaken voeren om maatschappelijke, sociale of politieke verandering te bewerkstelligen.[[1]](#footnote-2) Dit leidt soms tot een doorbraak: Urgenda dwong de staat zijn klimaatbeleid aan te scherpen, Bureau Clara Wichmann dwong de SGP vrouwen toe te laten tot de kieslijst en Mobilisation for the Environment ontregelde heel Nederland door succesvol te procederen tegen het Programma Aanpak Stikstof.[[2]](#footnote-3) Belangenorganisaties voeren deze rechtszaken soms in het kader van een vooropgezette strategie om de door hen gewenste verandering te bewerkstelligen.[[3]](#footnote-4) Zelfs als zij bot vangen bij de rechter, zijn zij wel in staat het thema op de maatschappelijke agenda te zetten dankzij de media-aandacht. Voorbeelden zijn de rechtszaak van Viruswaarheid tegen de avondklok, de rechtszaak van Stichting Majority Perspective tegen Zwarte Piet en de rechtszaak van Vluchtingenwerk Nederland om de leefomstandigheden van de vluchtingen in Ter Apel te verbeteren[[4]](#footnote-5)

Het Nederlandse recht geeft belangenorganisaties ruim toegang tot de rechter door hun de mogelijkheid te geven een ‘algemeenbelangactie’ te entameren.[[5]](#footnote-6) Een dergelijke actie kan zich richten tegen de overheid of tegen particulieren. De legitimiteit van de algemeenbelangactie is omstreden in de juridische literatuur en in het parlement.[[6]](#footnote-7) Het breekt namelijk met het klassieke doel van het procesrecht om individuele rechtsbescherming te bieden. Daarnaast staat zij op gespannen voet met het uitgangspunt dat de behartiging van algemene belangen een taak is die uitsluitend de overheid dient uit te oefenen. Ook de positiefrechtelijke vormgeving van de algemeenbelangactie is geen rustig bezit. Zo is de wettekst van de privaatrechtelijke regeling in 2019 aangescherpt en heeft de Tweede Kamer in 2023 opgeroepen om de mogelijkheden te onderzoeken tot nog verdere aanscherping.[[7]](#footnote-8) De nieuwe wettekst uit 2019 en de ophef daarover in de Tweede Kamer hebben ook tot hernieuwde discussie geleid in de juridische literatuur.[[8]](#footnote-9)

## 1.2 De algemeenbelangactie

Een algemeenbelangactie houdt in dat een belangenorganisatie op eigen naam procedeert ter behartiging van algemene belangen.[[9]](#footnote-10) Er bestaat een bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke variant van de algemeenbelangactie. In het privaatrecht is de algemeenbelangactie geregeld in artikel 3:305a BW en in het bestuursrecht in artikel 1:2 lid 3 Awb.[[10]](#footnote-11) De wettekst luidt als volgt:

|  |  |
| --- | --- |
| Artikel 1:2 lid 3 Awb[[11]](#footnote-12)  | Artikel 3:305a lid 1 BW[[12]](#footnote-13)  |
| *“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.”* | *“Een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid kan 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.* |

Bij bestudering van de privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke wettekst springen een aantal verschillen in het oog: in het bestuursrecht kunnen alle rechtspersonen procederen, maar in het privaatrecht zijn dit slechts stichtingen en verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid. De bestuursrechtelijk procederende belangenorganisatie moet feitelijke activiteiten ontplooien, maar de privaatrechtelijke niet. Het bestuursrechtelijke artikel noemt ‘algemene en collectieve belangen’, terwijl het privaatrechtelijke artikel de term ‘gelijksoortige belangen van andere personen’ bezigt. Waarom bestaan deze verschillen? En zijn deze verschillen bezwaarlijk in het licht van de rechtseenheid?

## 1.3 Hoofd-, deelvragen en leeswijzer

In deze scriptie onderzoek ik hoe de verschillen tussen de privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke ontvankelijkheidsvereisten voor een algemeenbelangactie verklaard kunnen worden. Mijn hoofdvraag is dan ook:

*Hoe zijn de verschillen in de ontvankelijkheidsvereisten van de algemeenbelangactie in het bestuurs- en privaatrecht te verklaren?*

De eerste stap ter beantwoording van deze vraag is het schetsen van het spanningsveld waarbinnen de algemeenbelangactie zich bevindt. Ik ga in op de belangen en beginselen die zijn afgewogen bij de vorming van het positieve recht met betrekking tot de privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke algemeenbelangactie. De functie van de algemeenbelangactie binnen de democratische rechtsstaat en proceseconomische overwegingen komen dan onder andere aan bod. Aan de hand van deze waarden kan ik een normatief kader opstellen en zo duiden waarom het huidige recht is zoals het is. Dit brengt mij tot de volgende deelvraag, die ik behandel in hoofdstuk 2.

*Deelvraag 1: welke belangen en beginselen liggen ten grondslag aan de privaatrechtelijke en de bestuursrechtelijke algemeenbelangactie?*

Vervolgens komt het positieve recht aan bod. Voordat ik de ontvankelijkheidsvereisten bespreek, ga ik in op de rechtsmachtsverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter. Zo wordt immers duidelijk of een belangenorganisatie met een wens te procederen aan de privaatrechtelijke of aan de bestuursrechtelijke ontvankelijkheidsvereisten moet voldoen. Dit brengt mij tot de volgende deelvraag, die centraal staat in hoofdstuk 3.

*Deelvraag 2: in welke gevallen dient een belangenorganisatie te voldoen aan de privaatrechtelijke ontvankelijkheidsvereisten en in welke gevallen aan de bestuursrechtelijke?*

Hierna bespreek ik de inhoud van de ontvankelijkheidsvereisten. Hiertoe bespreek ik de ontvankelijkheidsvereisten uit beide rechtsgebieden en vergelijk ik ze. Dit leidt tot de volgende deelvragen, die ik in hoofdstuk 4, 5 en 6 behandel.

*Deelvraag 4: aan welke ontvankelijkheidsvereisten dient een belangenorganisatie te voldoen om een privaatrechtelijke algemeenbelangactie te entameren?*

*Deelvraag 5: aan welke ontvankelijkheidsvereisten dient een belangenorganisatie te voldoen om een bestuursrechtelijke algemeenbelangactie te entameren?*

*Deelvraag 6: welke verschillen bestaan er tussen de ontvankelijkheidsvereisten van de algemeenbelangactie in het bestuursrecht en die in het privaatrecht?*

Bij het bespreken van de verschillen in hoofdstuk 6 bespreek ik ook of de verschillen tussen de privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke regelingen verklaaard kunnen worden. Hierbij grijp ik terug op het normatieve kader dat ik in hoofdstuk 2 heb geschetst. Zodoende formuleer ik een antwoord op mijn hoofdvraag. Met een samenvatting, aanbevelingen en een bespreking van de mogelijkheden voor vervolgonderzoek kom ik in hoofdstuk 7 tot een afronding.

In de rest van mijn inleiding komen de volgende onderwerpen aan bod: als eerste baken ik het onderwerp verder af (paragraaf 1.4), vervolgens besteed ik aandacht aan de verhouding tot eerder onderzoek (paragraaf 1.5), bespreek ik de methodologie (paragraaf 1.6) en komt de gebezigde terminologie aan bod (paragraaf 1.7).

## 1.4 Verdere afbakening

De in paragraaf 1.3 geïntroduceerde hoofdvraag is veelomvattend. Wegens een beperkte hoeveelheid tijd en woorden is het noodzakelijk om deze hoofdvraag verder af te bakenen. In deze paragraaf bespreek ik daarom wat ik buiten beschouwing laat in mijn scriptie.

Ten eerste beperk ik me tot de ontvankelijkheidsvereisten die gelden bij een algemeenbelangactie. Ik bespreek dus niet alle procesregels inzake een algemeenbelangactie. Hiermee sluit ik ten eerste de procesregels over de inhoudelijke behandeling van de algemeenbelangactie uit. Voorbeelden hiervan zijn hoe bewijs kan worden gelegeverd, hoe een schikking kan worden getroffen of hoe derde-belanghebbenden bij de procedure betrokken kunnen worden. Ook behandel ik niet de processuele regels die gelden in de ontvankelijkheidsfase, maar geen ontvankelijkheidsvereiste vormen. Hierdoor blijven bijvoorbeeld de aanwijzing van een exclusieve belangenbehartiger en de inschrijving in het centraal register voor collectieve vorderingen buiten beschouwing.

 Ten tweede zal ik geen empirisch onderzoek uitvoeren ter beantwoording van mijn hoofdvraag. De door mij gehanteerde methode is uitsluitend juridisch-dogmatisch van aard. Ik zal wel empirisch onderzoek aanhalen dat is uitgevoerd door andere onderzoekers betrekken in mijn scriptie. Ook behandel ik wel veel lagere rechtspraak, waardoor toch een beeld ontstaat van *law in action*.

 Ten derde ga ik niet in op grensoverschrijdende algemeenbelangacties. Ik beperk mij tot Nederlandse belangenorganisaties die voor de Nederlandse rechter procederen over Nederlandse aangelegenheden. De Europees- en internationaalrechtelijke dimensie van dit onderwerp zijn onderzoekswaardig, maar vallen buiten het bestek van mijn scriptie.[[13]](#footnote-14)

Ten vierde bespreek ik alleen algemeenbelangacties van belangenorganisaties die zijn opgericht naar het privaatrecht. Ik ga dus niet in op belangenbehartiging in rechte door publiekrechtelijke rechtspersonen. Als zij een algemeenbelangactie voeren, is het wettelijk kader namelijk anders. Publiekrechtelijke rechtspersonen en bestuursorganen procederen namelijk op grond van respectievelijk artikel 3:305b BW en 1:2 lid 2 Awb. Ik behandel wel de algemeenbelangacties die worden gevoerd door privaatrechtelijke rechtspersonen die zijn opgericht door publiekrechtelijke rechtspersonen. Zij procederen immers ook op basis van artikel 3:305a BW en 1:2 lid 3 Awb.

Ten vijfde wil ik duidelijk maken dat deze scriptie gaat over de procesvorm van de algemeenbelangactie en niet over procederen voor algemene belangen. Het is voor belangenorganisaties immers ook mogelijk algemene belangen onder aandacht van de rechter te brengen zonder de procesvorm van de algemeenbelangactie.[[14]](#footnote-15) Een belangenorganisatie kan bijvoorbeeld een particulier zoeken die een individueel belang heeft bij een kwestie die aan een algemeen belang raakt.[[15]](#footnote-16) Amnesty International zou dan bijvoorbeeld iemand moeten zoeken die gediscrimineerd is door de marechaussee in plaats van op eigen naam tegen de marechaussee te procederen.[[16]](#footnote-17)

## 1.5 Verhouding tot eerder onderzoek

De algemeenbelangactie heeft zowel in het bestuurs- als in het privaatrecht pennen in beweging gebracht. Literatuur over artikel 3:305a BW en over 1:2 lid 3 Awb is dan ook in overvloed beschikbaar.[[17]](#footnote-18) Hierin zijn zowel vragen over de legitimiteit van de algemeenbelangactie als vragen over haar positiefrechtelijke vormgeving uitgebreid aan bod gekomen.[[18]](#footnote-19)

Er is minder geschreven over de vergelijking tussen de privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke algemeenbelangactie. Dit onderwerp duikt naar mijn weten voor het eerst op in de literatuur in 1997. Toen schreef Van der Velde een pleidooi van vijf pagina’s voor het gelijktrekken van de bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke regeling.[[19]](#footnote-20) In 2014 werd het onderwerp opgepakt door Wiggers-Rust in opdracht van het WODC.[[20]](#footnote-21) Zij schreef een rapport waarin zij in tachtig pagina’s onderzoekt hoe artikel 1:2 lid 3 Awb en artikel 3:305a BW geharmoniseerd kunnen worden. Haar rapport gaat over de algemeenbelangactie en over de groepsactie.[[21]](#footnote-22) Mijns inziens verdient dit rapport actualisering en aanvulling. Ten eerste is de privaatrechtelijke regeling in 2019 gewijzigd door de invoering van een representativiteitsvereiste. Ten tweede hebben algemeenbelangacties na 2014 een hoge vlucht genomen door rechtszaken met enorme politieke impact zoals de Urgendazaak en de stikstofzaken. Dit heeft geleid tot nieuwe discussie en literatuur over de wenselijkheid en vormgeving van de algemeenbelangactie in de wetenschap en in het parlement. Ten derde verdient het rapport aanvulling omdat het tamelijk positiefrechtelijk is georiënteerd. Een bespreking van de rol van de algemeenbelangactie in de democratische rechtsstaat is een waardevolle aanvulling die in deze scriptie aan bod komt.

## 1.6 Methodologie: interne rechtsvergelijking

In dit onderzoek hanteer ik een juridisch-dogmatische en intern-rechtsvergelijkende methode. In hoofdstuk 2, 3, 4 en 5 pas ik de juridisch-dogmatische methode toe om de algemeenbelangactie in het privaat- en bestuursrecht te schetsen. Ik bespreek elk ontvankelijkheidsvereiste aan de hand van de wettekst, de literatuur en de relevante jurisprudentie. Alle privaatrechtelijke jurisprudentie staat uitgewerkt in bijlage 1 en de bestuursrechtelijke jurisprudentie in bijlage 2. Ik beschrijf in beide bijlages onder andere welke belangenorganisatie procedeert in naam van welk belang, wie de verweerder is en wat opvalt aan het oordeel van de rechter voor 21 privaatrechtelijke algemeenbelangacties en 21 bestuursrechtelijke algemeenbelangacties. In de privaatrechtelijke jurisprudentielijst staan in ieder geval alle algemeenbelangacties die zijn geëntameerd na invoering van de nieuwe wettekst in 2019.[[22]](#footnote-23)

De methodologie van hoofdstuk 6, waarin ik een interne rechtsvergelijking toepas, verdient enige toelichting. Een interne rechtsvergelijking houdt in dat een onderzoeker een aanverwant leerstuk in twee rechtsgebieden in kaart brengt, waarna een gerichte vergelijking plaatsvindt.[[23]](#footnote-24) Het doel hiervan is niet alleen om verschillen en overeenkomsten te achterhalen, maar vooral ook om deze te verklaren en te bezien in hoeverre zij zijn te rechtvaardigen.[[24]](#footnote-25) Huisman en Van Ommeren schrijven dat de interne rechtsvergelijking nuttig is omdat zo niet voor elk rechtsgebied opnieuw het wiel uitgevonden hoeft te worden.[[25]](#footnote-26) Oplossingen uit één rechtsgebied werken wellicht ook in een ander rechtsgebied. Wiggers-Rust schrijft dat interne rechtsvergelijking ook de rechtseenheid kan bevorderen.[[26]](#footnote-27) Rechtseenheid zorgt voor een logische samenhang tussen regels. Deze systematiek zorgt ervoor dat vergelijkbare gevallen gelijk behandeld worden.[[27]](#footnote-28) Rechtseenheid bevordert zo dus rechtsgelijkheid. Daarnaast zorgt systematiek ook voor voorspelbaarheid van het recht. De rechtszekerheid is er dus mee gebaat.[[28]](#footnote-29) Het is daarom belangrijk dat het privaatrecht en bestuursrecht alleen verschillen, als het karakter van het rechtsgebied dit verschil noodzakelijk maakt.[[29]](#footnote-30) De machtspositie van de overheid en de eenzijdigheid waarmee zij de rechtspositie van burgers bepaalt, is één van die karaktertrekken die verschillen rechtvaardigen.

De interne rechtsvergelijking kent haar uitdagingen. Bepalingen uit verschillende rechtsgebieden functioneren immers in verschillende stelsels van rechtsbescherming, die alle hun eigen karakteristieken hebben.[[30]](#footnote-31) Juridische concepten, rechtsfiguren en rechtsverschijnselen kunnen verschillen per rechtsgebied.[[31]](#footnote-32) Daarom zal ik in paragraaf 1.7 uitgebreid aandacht besteden aan de gebezigde terminologie. Daarnaast moet een interne rechtsvergelijker zich bewust zijn dat het recht meer is dan ‘*law in the books’*.[[32]](#footnote-33) Hoe het recht in de praktijk wordt toegepast, kan verschillen van hoe het recht wordt beschreven in de wet en literatuur. Daarom betrek ik veel lagere rechtspraak bij mijn onderzoek. Zoals genoemd in paragraaf 1.4 voer ik echter geen empirisch onderzoek uit, waarbij ik bijvoorbeeld procederende belangenorganisaties interview. In hoofdstuk 7 bepleit ik dat zodanig empirisch onderzoek waardevol vervolgonderzoek zou kunnen zijn.

## 1.7 Terminologie

Aangezien deze scriptie de algemeenbelangactie betreft, is het nodig om het begrip ‘algemeen belang’ en enige aangrenzende begrippen te definiëren en af te bakenen. Als eerste behandel ik de term ‘belang’. Daarna komen de groepsbelangen en algemene belangen aan bod.[[33]](#footnote-34) Ten slotte bespreek ik de verwarring waar deze en aanverwante begrippen toe kunnen leiden.

### 1.7.1 Belangen

De juridische literatuur heeft opgemerkt dat de term ‘belang’ tamelijk vaag is.[[34]](#footnote-35) Een eenduidige juridische definitie is dan ook niet voorhanden.[[35]](#footnote-36) Van Buuren schrijft dat het gaat om een triviaal begrip dat niet bevredigend kan worden omschreven met andere, wel duidelijke begrippen.[[36]](#footnote-37) Een tamelijk open, neutrale definitie is daarom gepast. Ik sluit daarom aan bij de definitie die wordt gegeven in Van Dale, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*.* Deze definitie luidt: *iets dat iemand raakt, doordat zijn voordeel, zijn voorspoed ermee gemoeid is.*[[37]](#footnote-38)

Niet alle belangen verschaffen toegang tot de rechter. Zowel het privaatrecht als het bestuursrecht stellen hiervoor aanvullende eisen. De deur naar de burgerlijke rechter staat alleen open als de burger een *voldoende* belang heeft in de zin van artikel 3:303 BW.[[38]](#footnote-39) In het bestuursrecht moet het belang zodanig zijn dat er sprake is van een belanghebbende op grond van artikel 1:2 Awb. De vaste rechtspraak vereist hiertoe onder andere dat de burger een eigen, persoonlijk en objectief bepaalbaar belang heeft.[[39]](#footnote-40) Een deel van de belangen die toegang geven tot de bestuursrechter betreffen rechten. Voorbeelden zijn subjectieve vermogensrechten, fundamentele rechten of persoonlijkheidsrechten. Het is echter ook mogelijk dat een belang wel in rechte te handhaven is, maar zelf geen recht betreft. Een voorbeeld hiervan is het concurrentiebelang dat een onderneming heeft bij de verlening van de vergunning aan een concurrent.

### 1.7.2 Groepsbelang en algemene belangen

Een belang dat meerdere personen aangaat, is een groepsbelang of een algemeen belang. Een groepsbelang is een verzameling van parallelle particuliere belangen van een duidelijk omlijnde groep personen.[[40]](#footnote-41) Hier worden particuliere belangen gebundeld die ook in rechte afdwingbaar zijn door individuele personen. Een voorbeeld is het geldelijk belang van consumenten die een dieselauto bij Volkswagen hebben gekocht die minder zuinig was dan was voorgespiegeld.[[41]](#footnote-42) Zij kunnen gezamenlijk procederen in het privaatrecht op grond van artikel 3:305a BW in het kader van een groepsactie.

Een algemeen belang is meer dan de som der delen van een groepsbelang. Het betreft namelijk de verwezenlijking van maatschappelijk onderschreven doelen voor de gemeenschap als geheel. Een algemeen belang raakt de voorkeuren van grote diffuse groepen mensen in de samenleving of zelfs iedereen. Een algemeen belang is doorgaans niet in rechte afdwingbaar door individuele personen wegens het ontbreken van een individualiseerbaar, persoonlijk element.[[42]](#footnote-43) Een voorbeeld van een algemeen belang is het belang van het behoud van de Nederlandse taal.[[43]](#footnote-44) Schutgens en Sillen benadrukken dat een algemeen belang een diffusere, grotere groep aangaat dan een groepsbelang.[[44]](#footnote-45) Kruithof hanteert een vergelijkbare definitie, waarin de grootte van de groep centraal staat. [[45]](#footnote-46) Volgens hem treft een algemeen belang *iedereen*, terwijl een groepsbelang slechts een in omvang beperkte, duidelijk omlijnde groep aangaat.

Verburgh schrijft dat de term ‘algemeen belang’ vrij onhanteerbaar is.[[46]](#footnote-47) Schutgens en Sillen geven ook toe dat een harde grens tussen groepsbelangen en algemene belangen niet te trekken is.[[47]](#footnote-48) Des te meer een algemeen belang wordt toegepast op een specifiek geval, des te meer de individuele belangen op de voorgrond treden en het algemeen belang vervaagt. De instandhouding van de Veluwe is een algemeen belang, de instandhouding van een stuk groen tussen twee huizen is een groepsbelang, maar op hoeveel vierkante meter natuur de grens ligt tussen een groepsbelang en een algemeen belang is lastig vast te stellen. Barbiers meent zelfs dat het onderscheid tussen algemene belangen en groepsbelangen zo vaag is dat niet zinvol is om een grens proberen te trekken.[[48]](#footnote-49) Het betreft volgens hem tenslotte allebei diffuse belangen van anderen. Mijns inziens is het onderscheid tussen algemene belangen en groepsbelangen wel relevant. De groepsactie en algemeenbelangactie kennen immers beide hun eigen dynamiek die in bepaalde situaties vraagt om een andere benadering. Zo loopt de algemeenbelangactie eerder het risico de politiek in de wielen te rijden en is bij een groepsactie de kans op ongewenste belangenbehartiging aanzienlijker.[[49]](#footnote-50)

Meestal is het bovendien gemakkelijk te bepalen of een belangorganisatie procedeert in naam van een groepsbelang of in naam van een algemeen belang. Hiervoor zijn de volgende twee praktische gezichtspunten van belang. Een algemeenbelangactie kan ten eerste nooit een vordering in geld ten behoeve van de achterban betreffen. Het doel van de vordering is dan immers de financiële genoegdoening van de benadeelden en niet de bevordering van een algemeen belang.[[50]](#footnote-51) De algemene belangen verdwijnen dan naar de achtergrond. Ten tweede pogen algemeenbelangacties veranderingen te bewerkstelligen in de toekomst en gaan groepsacties vaak over de rechterlijke afhandeling van zaken in het verleden. Het doel van een algemeenbelangactie is immers het bevorderen van een algemeen belang in de toekomst; bakkeleien over het verleden helpt dit algemene belang niet verder.

### 1.7.3 Mogelijke verwarring

Spraakverwarring ligt op de loer bij het spreken over belangen. Ten eerste is *het* algemeen belang niet hetzelfde als *een* algemeen belang.[[51]](#footnote-52) *Een* algemeen belang is één maatschappelijk onderschreven doel, terwijl *het* algemeen belang het resultaat is van de bijeenraping en afweging van alle relevante doelen.[[52]](#footnote-53) Een voorbeeld: als de Tweede Kamer dient te beslissen of een lid tijdelijk moet worden geschorst, dient hij een afweging te maken tussen algemene belangen zoals de waardigheid van de Tweede Kamer, de vrijheid van meningsuiting en de vertegenwoordigingsfunctie van de Tweede Kamer. Het resultaat van deze afweging zal vervolgens, althans aldus de Tweede Kamer, in *het* algemeen belang zijn.[[53]](#footnote-54)

Een ander punt van mogelijke verwarring is het begrip ‘collectieve belangen’. In het bestuursrecht geldt dit als een synoniem voor groepsbelangen, terwijl in het privaatrecht de term ‘collectieve belangen’ een paraplubegrip is voor groepsbelangen en algemene belangen.[[54]](#footnote-55) Dit begrip zal ik daarom vermijden. Artikel 3:305a lid 6 BW bezigt de term ‘ideële doelen’. De strekking van deze term is niet geheel duidelijk. De discussie daaromtrent zal ik verder bespreken bij de bespreking van de ontvankelijkheidsvereisten voor de privaatrechtelijke algemeenbelangactie in paragraaf 4.7. Wegens de onduidelijkheid zal ik deze term alleen gebruiken bij de behandeling van artikel 3:305a lid 6 BW. Daarnaast is ook de term public interest litigationgangbaar als synoniem voor procederen voor een algemeen belang.[[55]](#footnote-56) Deze term zal ik ook niet gebruiken, omdat het meeromvattend is dan de term ‘algemeenbelangactie’. Het omvat immers ook rechtszaken die niet zijn gegoten in de procesvorm van de algemeenbelangactie. Een individuele rechtszaak kan immers ook gevolgen hebben voor algemene belangen zonder dat een belangenorganisatie op eigen titel procedeert.[[56]](#footnote-57)

Ten slotte wil ik duidelijk maken dat procederen in algemeenbelangzaken niet hetzelfde is als het procederen in politiek gevoelige zaken.[[57]](#footnote-58) Het is namelijk mogelijk om een politieke gevoelige zaak voor de rechter te krijgen zonder de procesvorm van de algemeenbelangactie. Een voorbeeld hiervan is de uitzetting van minderjarige asielzoekers die lange tijd in Nederland hebben gewoond.[[58]](#footnote-59) Het onderwerp van politieke gevoelige rechtszaken is dus breder dan alleen de discussie over de de procesvorm van de algemeenbelangactie.

# H2. De algemeenbelangactie en haar spanningsvelden

De algemeenbelangactie is geen rustig bezit. Zowel in de literatuur als in het parlement heeft de wenselijkheid van de algemeenbelangactie uitgebreid ter discussie gestaan.[[59]](#footnote-60) In dit hoofdstuk behandel ik de belangen en beginselen die aan deze discussie ten grondslag leggen. Tegen deze achtergrond kan ik in de hoofdstukken 4 en 5 de positiefrechtelijke vormgeving van de algemeenbelangactie duiden en in hoofdstuk 6 de verschillen tussen de privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke ontvankelijkheidsvereisten bespreken. Het debat over de privaatrechtelijke en het debat over de bestuursrechtelijke algemeenbelangactie vinden over het algemeen langs dezelfde lijnen plaats. Ik behandel daarom steeds een onderdeel uit het legitimiteitsdebat en leg vervolgens uit in hoeverre dat onderdeel relevant is voor het privaatrecht dan wel het bestuursrecht. Ik bespreek eerst de functie van de algemeenbelangactie (paragraaf 2.1) en vervolgens de bezwaren tegen de algemeenbelangactie (paragraaf 2.2). Hierbij heb ik in het bijzonder aandacht voor de manier waarop er anders gedacht wordt in het bestuursrecht dan in het privaatrecht. Dat is immers van belang om in hoofdstuk 6 de verschillen tussen de privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke regeling te begrijpen. Ten derde maak ik de balans op door de voor- en nadelen van de algemeenbelangactie af te wegen (paragraaf 2.3). Ik sluit het hoofdstuk af met een tussenconclusie (paragraaf 2.4).

## 2.1. De functie van de algemeenbelangactie

De algemeenbelangactie dient zowel in het privaat- als in het bestuursrecht ter bevordering van het naleven van normen die kwetsbare en stemloze belangen beschermen. Dit leg ik verder uit in paragraaf 2.2.1. In paragraaf 2.2.2 benadruk ik het belang van deze functie ten aanzien van kwetsbare en stemloze belangen. In paragraaf 2.2.3 en 2.2.4 komt vervolgens aan bod in hoeverre deze functie verenigbaar is met het bestuursprocesrecht dan wel het burgerlijk procesrecht.

### 2.1.1 De rol van de algemeenbelangactie bij de rechtshandhaving

Het procesrecht dient ertoe om aanspraken ontleend aan het materiële recht af te dwingen.[[60]](#footnote-61) De algemeenbelangactie versterkt deze functie.[[61]](#footnote-62) Belangenorganisaties kunnen de overheid en particulieren namelijk door middel van de algemeenbelangactie in rechte wijzen op hun materieelrechtelijke verplichtingen en vervolgens aan de rechter een remedie vragen voor de schending van het recht. Dit draagt bij aan het verwezenlijken van het doel van de rechtsnorm in kwestie. De stikstofzaken tussen de overheid en Mobilisation for the Environment illustreren dit.[[62]](#footnote-63) De Nederlandse overheid schond een Europese rechtsregel uit de Habitatrichtlijn door vergunningen te verlenen terwijl de stikstofuitstoot te hoog was. Mobilisation for the Environment kon deze schending onder de aandacht van de rechter brengen doordat zij een algemeenbelangactie kon entameren. De rechter bood vervolgens een remedie door de verlening van de vergunning te vernietigen. Zo werd bijgedragen aan het vervullen van het doel van de rechtsnorm: de instandhouding van de natuur.

 Voor zover een algemeenbelangactie ziet op grondrechten, volgt het belang van een effectief rechtsmiddel om het materiële recht te handhaven uit het EVRM.[[63]](#footnote-64) De toegang tot een rechter in een civiele zaak moet namelijk ‘praktisch en doeltreffend’ zijn onder artikel 6 EVRM.[[64]](#footnote-65) Daarnaast vloeit uit artikel 13 EVRM voort dat de drempel voor het handhaven van grondrechten laag moet zijn. In de kern zien deze artikelen op de aanwezigheid van effectieve rechtsmiddelen in de nationale procedure. [[65]](#footnote-66) Ruimhartige toegang tot de rechter voor belangenorganisaties sluit hier goed bij aan.

Als een belangenorganisatie procedeert tegen een overheidsbesluit inzake een milieuaangelegenheid volgt het belang van toegang tot de rechter ook uit het verdrag van Aarhus.[[66]](#footnote-67) Het is geratificeerd door Nederland, door de Europese Unie en is ingevlochten in de Europese milieueffectrapportagerichtlijn.[[67]](#footnote-68) Verheij schrijft dat het verdrag de geest ademt dat een ruime toegang tot de rechter wenselijk is om de handhaving van het objectieve milieurecht te waarborgen.[[68]](#footnote-69) Zo bepaalt artikel 9 lid 2 sub b van het Verdrag dat het betrokken publiek ruim toegang tot de rechter dient te hebben bij overheidsbeslissingen inzake milieukwesties. Ook bepaalt de considerans dat door een ruime toegang tot de rechter de rechtmatige belangen van het publiek worden beschermd en dat op deze manier het objectieve recht ook in de praktijk toepassing vindt.

### 2.1.2 Het belang van aanvullende bescherming van stemloze en kwetsbare belangen

De rechtshandhavende functie van de algemeenbelangactie is in het bijzonder van belang ten aanzien van stemloze belangen zoals milieu- en dierbelangen, en ten aanzien van kwetsbare belangen zoals die van bijstandsgerechtigden, analfabeten en asielzoekers.[[69]](#footnote-70) Er is namelijk niet altijd iemand die in zijn particuliere belangen wordt getroffen bij milieu- en dierenbelangen.[[70]](#footnote-71) Een particulier kan hierdoor natuur- en dierenbelangen niet onder de aandacht van de rechter brengen. Een kapvergunning voor een bos zonder omwonenden zou hierdoor bijvoorbeeld door niemand in rechte kunnen worden aangevochten. Kwetsbare personen kunnen juridisch gezien wel terecht bij de rechter, maar ondervinden veel praktische obstakels bij de gang naar de rechter in de vorm van financiële, psychologische en sociale barrières.[[71]](#footnote-72)

Stemloze en kwetsbare belangen zijn hiernaast vaak slachtoffer van onrechtmatig beleid van de overheid.[[72]](#footnote-73) Het rechtsstatelijk besef schiet ten aanzien van deze belangen tekort.[[73]](#footnote-74) Voorbeelden van onrechtmatig beleid ten aanzien van stemloze belangen zijn de onrechtmatige Programmatische Aanpak Stikstof (PAS-regeling) en het niet-beperken van de CO2-uitstoot.[[74]](#footnote-75) Voorbeelden van onrechtmatig beleid ten aanzien van kwetsbare groepen zijn de toeslagenaffaire, de tijdelijke asielstop en het Systeem Risico Indicatie dat fraude met sociale voorzieningen op moest sporen.[[75]](#footnote-76) Stolk schrijft dat de algemeenbelangactie een manier is om deze, te vaak ongehoorde belangen alsnog een stem te geven in het besluitvormingsproces.[[76]](#footnote-77) Schutgens en Sillen menen dat de overheid moeite heeft om milieurechten en recht van minderheden na te leven, omdat deze rechten langetermijndoelstellingen inhouden.[[77]](#footnote-78) Zij schrijven dat het behartigen van deze belangen weinig stemmen oplevert ten tijde van verkiezingen en de overheid het daarom nalaat deze belangen op passende wijze te behartigen. Ook zij zien een rol weggelegd voor de algemeenbelangactie om deze langtermijndoelstellingen alsnog te realiseren.[[78]](#footnote-79)

### 2.1.3 Handhaving van normen door een algemeenbelangactie: privaatrechtelijke benadering

De privaatrechtelijke algemeenbelangactie dient dus ter aanvullende handhaving van privaatrechtelijke normen die kwetsbare en stemloze belangen beschermen. Maar dient een privaatrechtelijke rechtsgang wel een instrument te zijn ter bevordering van algemene belangen? Is een privaatrechtelijke algemeenbelangactie in dit licht wel gepast?

 Er zijn inderdaad doorgaans geen algemene belangen betrokken bij de toepassing van privaatrechtelijke normen.[[79]](#footnote-80) Een burger die een vordering int, betreft in beginsel bijvoorbeeld een situatie waar louter particuliere belangen spelen. Toch reguleren privaatrechtelijke normen soms ook situaties waar algemene belangen nauw bij betrokken zijn. Zo gebruikt de overheid al van oudsher privaatrechtelijke instrumenten om haar publieke taak uit te voeren.[[80]](#footnote-81) Zij gebruikt bijvoorbeeld het leerstuk van de erfpacht om een goede volkshuisvesting en goede ruimtelijke ordening te bevorderen.[[81]](#footnote-82) Ook het handelen van private entiteiten kan een weerslag hebben op algemene belangen. Voorbeelden zijn het veroorzaken van klimaatverandering door Shell of het slecht behandelen van dieren door een puppyhandelaar.[[82]](#footnote-83)

 Materiële privaatrechtelijke normen die nauw verbonden zijn met algemene belangen kennen een lange geschiedenis. Al sinds het einde van de 19e eeuw zijn publieke tendensen waarneembaar in het privaatrecht, met name binnen de functionele rechtsgebieden zoals het arbeidsrecht, gezondheidsrecht en milieurecht.[[83]](#footnote-84) In deze rechtsgebieden spelen niet alleen puur individuele belangen een rol, maar ook algemene belangen zoals het tegengaan van werkloosheid, het bevorderen van de volksgezondheid en bescherming van het milieu. Deze ontwikkeling heeft zich doorgezet onder invloed van het Europees recht, waarin vaak publiekrechtelijke doelen in materiële privaatrechtelijke regels worden gegoten.[[84]](#footnote-85) Ook de toegenomen aandacht voor grondrechten in horizontale verhoudingen, ook wel constitutionalisering van het privaatrecht genoemd, leidt tot een toegenomen aandacht voor algemene belangen binnen het materiële privaatrecht.[[85]](#footnote-86)

De privaatrechtelijke algemeenbelangactie is de processuele kant van de medaille van de hierboven beschreven vermaatschappelijking van het materiële privaatrecht.[[86]](#footnote-87) Doordat er steeds meer materiële normen zijn die over algemene belangen gaan, zijn instrumenten nodig die juist de naleving van die normen verzekeren. Zoals beschreven in paragraaf 2.2.1 is de algemeenbelangactie daar geschikt voor. De algemeenbelangactie is dus goed in te passen in het privaatrecht.

### 2.1.4 Handhaving van normen door een algemeenbelangactie: bestuursrechtelijke benadering

Algemene belangen zijn omnipresent in het bestuursrecht. Het materiële bestuursrecht is immers het rechtsgebied dat de overheid het juridische instrumentarium biedt om algemene belangen te behartigen en zo de samenleving te reguleren.[[87]](#footnote-88) Het bestuursprocesrecht is echter in de eerste plaats gericht op het bieden van individuele rechtsbescherming (*recours subjectif*).[[88]](#footnote-89) Het heeft tot doel de burger een middel te bieden om zijn particuliere belangen in rechte te behartigen bij overheidsingrijpen. Het *recours subjectif* wordt in het klassieke wetenschappelijke discours gecontrasteerd met het *recours objectif*. [[89]](#footnote-90) Bij het *recours objectif* staat het algemene rechtsstatelijke belang van de handhaving van rechtmatig bestuur centraal: het objectieve recht dient te worden gehandhaafd.[[90]](#footnote-91) Volgens de wetgever was het *recours objectif* niet langer een zelfstandige functie van de bestuursrechtelijke procedure onder de Algemene wet bestuursrecht.[[91]](#footnote-92)

De algemeenbelangactie is een vreemde eend in de bijt in het bestuursprocesrecht gelet op de prominente rol van het *recours subjectif*.[[92]](#footnote-93) De algemeenbelangactie dient immers niet de particuliere belangen van de rechtszoekende, maar algemene belangen. In hoeverre is hier ruimte voor in een bestuursrechtelijk systeem met individuele rechtsbescherming als primair doel? Teunissen meent dat hier geen ruimte voor is.[[93]](#footnote-94) Hij schrijft dat de algemeenbelangactie niet past in het bestuursprocesrecht en dient te worden afgeschaft. De inrichting van de Nederlandse procedure is immers afgestemd op individuele rechtsbescherming en niet op handhaving van het objectieve recht.[[94]](#footnote-95) Schreuder-Vlasblom schrijft dat de bestuursrechtelijke rechtsweg is opengesteld voor individuele belangen om tegenwicht te bieden tegen het machtige bestuur.[[95]](#footnote-96) Een beroepsrecht voor belangenorganisaties past hier niet bij.

In navolging van Assink meen ik dat er wel ruimte is voor de algemeenbelangactie in een stelsel van bestuursprocesrecht dat primair gericht is op individuele rechtsbescherming. Assink schrijft dat er zowel elementen van het *recours objectif* als het *recours subjectif* aanwezig kunnen zijn in een rechtssysteem.[[96]](#footnote-97) De twee *recours* zijn volgens hemslechts eendimensionale ideaaltypen om de rechtsstatelijke functie van het bestuursprocesrecht te karakteriseren. De *recours* sluiten elkaar niet uit en kunnen elkaar zelfs versterken. Deze opvatting is ook terug te vinden in de bestuursrechtelijke handboeken. Konijnenbelt en Van Male spreken van een accentverschuiving en niet van een afschaffing van het *recours objectif*.[[97]](#footnote-98) Bröring e.a. menen dat het feit dat de nadruk meer komt te liggen op individuele rechtsbescherming, niet afdoet aan het belang van het toezicht op de naleving van bestuursrechtelijke normen.[[98]](#footnote-99)

Assink meent zelfs dat het *recours objectif* revitalisering behoeft.[[99]](#footnote-100) Andere controlemechanismen waarborgen volgens hem de rechtmatigheid van individuele besluiten onvoldoende. Hij wijst op een gebrek aan rechtsstatelijk besef bij de overheid, op volksvertegenwoordigers die op macroniveau controleren en op openbaarmaking van informatie die vertroebeld en incidenteel is, waardoor de geopenbaarde informatie te ongestructureerd en onsystematisch is voor een effectieve controle op het bestuur. Extra controle door de rechter op de rechtmatigheid van besluiten is daarom wenselijk.[[100]](#footnote-101) Assink acht onder andere de algemeenbelangactie een geschikt middel om het *recours objectif* te revitaliseren.[[101]](#footnote-102) Hij ziet hiervoor meerdere redenen. Ten eerste breidt de algemeenbelangactie het zaaksaanbod bij de bestuursrechter uit: hij behandelt dan immers ook rechtszaken in naam van stemloze belangen zoals die van de natuur.[[102]](#footnote-103) Ten tweede hebben algemeenbelangacties een preventieve en opvoedende werking voor het openbaar bestuur. De bestuursrechter kan bestuursorganen immers krachtig bij de rechsstatelijke les houden.[[103]](#footnote-104)

De bestuursrechtelijke algemeenbelangactie is concluderend goed in te passen in het bestuursprocesrecht. De algemeenbelangactie sluit aan bij het *recours objectif* en is zodoende een waardevolle invulling op het Nederlandse stelsel dat primair op individuele rechtsbescherming is gericht.

## 2.2. De bezwaren tegen de algemeenbelangactie

De algemeenbelangactie is wisselend ontvangen in de juridische literatuur. In deze paragraaf bespreek ik de vier voornaamste belangen en beginselen die zijn opgeworpen tegen de algemeenbelangactie. Ten eerste staat het bezwaar van een mogelijk vergaande inmenging van de rechter in de politiek centraal. Als tweede komt het risico van misbruik van de algemeenbelangactie aan bod. Ten derde stip ik aan dat de algemeenbelangactie alle betrokken partijen tijd en geld kost. In paragraaf 2.3 kom ik vervolgens tot de tussenconclusie dat alleen legitieme belangenorganisaties toegang tot de rechter dienen te hebben, maar dat er veel meningsverschil bestaat wanneer een belangenorganisatie voldoende legitiem is om toegang tot de rechter te verkrijgen.

### 2.2.1 Onaanvaardbare inmenging in de politiek

Een mogelijk risico van de algemeenbelangactie is dat procederende belangenorganisaties op een onacceptabele manier de politieke besluitvorming doorkruisen. Dit standpunt vindt men voornamelijk terug in de politieke arena. Illustratief is de opschudding over de algemeenbelangactie na het Urgenda-arrest in de Tweede Kamer. Eén Kamerlid zei: “Wij [de Tweede Kamer] controleren het kabinet en niet clubs als Urgenda, gesponsord en gesubsidieerd door de Postcodeloterij en ga zo maar door!”[[104]](#footnote-105) Een ander Kamerlid vroeg aan de staatssecretaris van Economische Zaken: “Wie gaat er over het klimaatbeleid, vindt u? U als bewindspersoon of de klimaatactivisten van Urgenda?”[[105]](#footnote-106)

Mijns inziens ziet deze kritiek meer op het inhoudelijk oordeel van de rechter dan op de processuele weg daarnaartoe. Het feit dat belangenorganisaties terecht kunnen bij de rechter zegt immers nog niets over hoe de rechter inhoudelijk omgaat met de relevante algemene belangen.[[106]](#footnote-107) Dit kan hij zeer terughoudend doen om het democratisch primaat van de politiek te respecteren. Pas als de rechter stoutmoedig te werk gaat, komt hij in het vaarwater van de politiek en loopt hij het gevaar als een politieke actor te worden gezien.[[107]](#footnote-108) De ophef over het Urgenda-arrest in de Tweede Kamer ging mijns inziens in de eerste plaats over de inhoud van het oordeel van de rechter dat de staat onrechtmatig handelde en niet zozeer dat hij dit deed in het kader van een algemeenbelangactie.

### 2.2.2 Misbruik van de algemeenbelangactie

De algemeenbelangactie kent een risico op misbruik. Een oneigenlijke algemene belangenbehartiger zou de procesvorm kunnen gebruiken voor geldelijk gewin in plaats van voor het behartigen van algemene belangen.[[108]](#footnote-109) Het bestuur van de belangenorganisatie zou zichzelf bijvoorbeeld ruime vergoedingen kunnen uitkeren met het geld dat het verdient aan de algemeenbelangactie. Dit risico lijkt een grotere rol te spelen in het privaatrecht dan in het bestuursrecht. In het bestuursrecht staat immers de vernietiging van een besluit in beginsel centraal. In het privaatrecht kan een vordering echter in beginsel alle vormen aannemen, waaronder de vordering tot betaling van een geldsom. In hoeverre er in dat nog geval sprake is van een algemeenbelangactie en hoe groot het risico op misbruik daadwerkelijk is gelet op de huidige positiefrechtelijke vormgeving, bespreek ik verder in paragraaf 4.5.1.

### 2.2.3 Tijd en geld

De algemeenbelangactie kost, net zoals alle andere rechtszaken, alle betrokken partijen geld. De procederende belangenorganisatie moet de proceskosten betalen en had dit geld ook op een andere wijze kunnen inzetten voor het belang dat zij behartigt. De verwerende partij, die er niet voor heeft gekozen in rechte betrokken te worden, moet zijn advocaatkosten betalen. Daarnaast moet gemeenschapsgeld worden aangewend om de rechtspraak te bekostigen.[[109]](#footnote-110)

Een juridische procedure betekent ook onzekerheid voor de gedaagde partij. Zijn rechtspositie blijft immers onduidelijk tot het oordeel van de rechter. Dit is voornamelijk in het bestuursrecht een probleem. De juridische procedure vertraagt daar immers de besluitvorming van een bestuursorgaan en beperkt zo de slagvaardigheid van het bestuur.[[110]](#footnote-111) Dit heeft aanzienlijke nadelige effecten voor derde-belanghebbenden. De toekomst van hun vergunningsplichtige projecten is immers onzeker en de uitvoering van hun projecten is in ieder geval aanzienlijk vertraagd.[[111]](#footnote-112) Dit probleem is des te prangender voor projecten van groot publiek belang zoals duurzame energieprojecten om de energietransitie mogelijk te maken. Het is belangrijk dat deze vergunningen in hoog tempo worden verleend.[[112]](#footnote-113)

## 2.3 De waarde van de algemeenbelangactie gewogen

Zoals beschreven in paragraaf 2.1 en 2.2 heeft de algemeenbelangactie een functie door stemloze en kwetsbare in rechte te beschermen. Algemeenbelangacties kosten echter tijd en geld, kennen een risico op misbruik en kunnen ertoe leiden dat de rechter zich in politiek vaarwater begeeft. De consensus in de literatuur is daarom dat de algemeenbelangactie voor sommige belangenorganisaties open zou moeten staan, maar niet voor alle.[[113]](#footnote-114) Het kaf moet van het koren worden gescheiden om te zorgen dat de belangenorganisatie de rechtsgang ‘waard’ is.[[114]](#footnote-115) Er bestaat echter geen consensus over welke vereisten hiertoe gesteld zouden moeten worden en hoe streng deze vereisten moeten worden toegepast. Schutgens en Sillen bepleiten dat in ieder geval een ondergrens moet worden gesteld die kansloze, chicaneuze en onnodig hinderlijke rechtszaken voorkomen.[[115]](#footnote-116) Ook belangen die in strijd zijn met de openbare orde zouden niet in rechte te behartigen moeten zijn volgens hen. Stolk bepleit dat een belangenorganisatie in ieder geval goed in staat moet zijn om de door haar beschermde belangen op een passende en bekwame manier in rechte te behartigen.[[116]](#footnote-117) Van Ettekoven meent dat een belangenorganisatie een bepaald aantal leden zou moeten hebben om toegang tot de rechter te verdienen.[[117]](#footnote-118)

Een geheel andere opvatting is die van Tak en Teunissen.[[118]](#footnote-119) Zij menen dat geen enkele belangenorganisatie over de legitimiteit beschikt om algemene belangen te behartigen. Volgens hen neemt het staatsbestel namelijk als uitgangspunt dat het aan de democratische gelegitimeerde overheid is om te bepalen hoe algemene belangen behartigd moeten worden en welke beslissingen dientengevolge moeten worden genomen. Belangenorganisaties hebben deze democratische legitimatie niet en kunnen daar ook nooit over beschikken, ongeacht organisatievorm of achterban.[[119]](#footnote-120) Zij achten het daarom een gotspe dat belangenorganisaties functioneren als een ‘schaduwoverheid’ of een ‘pseudo-Openbaar Ministerie’.[[120]](#footnote-121) Andere auteurs delen deze vergaande opvatting niet.[[121]](#footnote-122) Zij zien de in paragraaf 2.2.1 beschreven functie van de algemeenbelangactie in en achten het daarom acceptabel dat sommige belangenorganisaties procederen in naam van een algemeen belang. Dat betekent echter niet dat Jan en alleman toegang tot de rechter verdient op het moment dat hij zich verenigt in een belangenorganisatie.

## 2.4 Tussenconclusie

Concluderend kennen de spanningsvelden van de algemeenbelangactie in het bestuurs- en in het privaatrecht grotendeels dezelfde dynamiek. In beide rechtsgebieden poogt de algemeenbelangactie in rechte een stem te geven aan stemloze of kwetsbare belangen, maar dienen belangenorganisaties de rechtsgang op een of andere manier ‘waard’ te zijn. Hierbij is de ondergrens dat kansloze en onnodig hinderlijke rechtszaken in ieder geval voorkomen dienen te worden. Er zijn enkele elementen die eigen zijn aan het bestuurs- dan wel het privaatrecht. In het bestuursrecht zijn de drempels om te procederen namelijk erg laag, waardoor het risico op lichtzinnig geëntameerde acties groter is. Ook beperkt de algemeenbelangactie de slagvaardigheid van het bestuur, waardoor extra kritisch moet worden gekeken of een rechtsgang wenselijk. Het privaatrecht kent juist zijn eigen dynamiek als het gaat over misbruik van de algemeenbelangactie. Het risico op oneigenlijke algemene belangenbehartigers die acties instellen om geld te verdienen is in het privaatrecht namelijk groter.

# H3 Rechtsmachtverdeling bestuurs- en burgerlijke rechter

In dit hoofdstuk staat de rechtsmachtverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter centraal. Welke rechter bevoegd is, bepaalt immers aan welke ontvankelijkheidsvereisten een algemene belangenbehartiger moet voldoen. Moet een belangenorganisatie met een wens te procederen naar de bestuursrechter en daarom aan de bestuursrechtelijke ontvankelijkheidsvereisten voldoen? Of dient hij de privaatrechtelijke weg te begaan? In hoofdstuk 4 en 5 ga ik vervolgens in op de inhoud van de ontvankelijkheidsvereisten.

Ik bespreek eerst de algemene regels over de bevoegdheidsafbakening tussen de bestuurs- en burgerlijke rechter. Daarna besteed ik aandacht aan de problematiek op het gebied van de rechtsmachtverdeling die voortkomt uit het procederen tegen wetgeving en beleidsregels. Ik sluit het hoofdstuk af met een tussenconclusie.

## 3.1 Bevoegdheid burgerlijke rechter en bestuursrechter

De rechterlijke macht heeft op grond van artikel 112 Grondwet de bevoegdheid om te oordelen over geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen. De Hoge Raad heeft overwogen dat dit betekent dat zodra de eiser een regel van burgerlijk recht inroept, de rechterlijke macht en daarmee de burgerlijk rechter bevoegd is.[[122]](#footnote-123) De burgerlijke rechter zal zich dus in een algemeenbelangactie bevoegd verklaren als de belangenorganisatie zich beroept op een leerstuk van burgerlijk recht, bijvoorbeeld de onrechtmatige daad.[[123]](#footnote-124) Het maakt dan niet uit of de wederpartij een particulier of een overheidsinstelling is.

Toch zijn er twee situaties waarin de rechtsgang bij de burgerlijke rechter niet openstaat. Dit is ten eerste als de rechter het gevorderde rechterlijk bevel interpreteert als een wetgevingsbevel. Zoals volgt uit de Trias Politica is de rechter tot wetgeven immers niet bevoegd.[[124]](#footnote-125) Een belangenorganisatie kan dit probleem vermijden door subsidiair een verklaring van recht te vorderen.[[125]](#footnote-126) Op deze manier kan de rechter in ieder geval een verklaring van recht uitspreken als hij zich onbevoegd acht om een rechterlijk bevel uit te spreken. Een voorbeeld hiervan is een LGBT-belangenorganisatie die vorderde dat de Arubaanse staat het geregistreerd partnerschap moest openstellen voor homostellen.[[126]](#footnote-127) De rechter wees deze vordering af omdat het een wetgevingsbevel inhield, maar verklaarde wel voor recht dat de huidige regeling onrechtmatig was. Ten tweede zal de burgerlijke rechter de belangenorganisatie niet-ontvankelijk verklaren als er een andere deugdelijke rechtsgang openstaat.[[127]](#footnote-128) Dit is bijvoorbeeld het geval als de belangenorganisatie kan procederen bij de bestuursrechter.

De bestuursrechter is bevoegd om te oordelen over bepaalde soorten besluiten.[[128]](#footnote-129) Het begrip ‘besluit’ houdt in dat het moet gaan om beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.[[129]](#footnote-130) Een belangenorganisatie kan bij de bestuursrechter echter niet ageren tegen beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften.[[130]](#footnote-131) Het gevolg is dat belanghebbenden die tegen bestuurswetgeving of beleidsregels willen opkomen de hogere drmpel naar de burgerlijke rechter moeten nemen door het instellen van een onrechtmatigedaadsactie.[[131]](#footnote-132)

## 3.2 Bevoegdheidsafbakening ten aanzien van wetgeving en beleidsregels

In bepaalde gevallen is de bestuursrechter toch bevoegd om te oordelen over de rechtmatigheid van bestuurswetgeving of beleidsregels; de bestuursrechter kan namelijk exceptief toetsen.[[132]](#footnote-133) Exceptieve toetsing houdt in dat de rechter een algemeen verbindend voorschrift toetst in het kader van een procedure tegen een ander besluit dat wel appellabel is en genomen is op grond van het bestreden algemene verbindende voorschrift.[[133]](#footnote-134) Een voorbeeld hiervan is dat de bestuursrechter de rechtmatigheid van de paspoortwet zal toetsen als een burger een bestuursrechtelijke procedure entameert nadat de verlening van zijn paspoort is geweigerd.

Het leerstuk van exceptieve toetsing heeft soms tot gevolg dat de burger alleen naar de bestuursrechter kan en soms dat de burger naar de burgerlijke rechter en naar de bestuursrechter kan. Dit hangt af van de vraag of de wetgeving direct of indirect werkt.[[134]](#footnote-135) Direct werkende wetgeving crëeert rechten en plichten voor de burger zonder dat een verder besluit nodig is, terwijl indirect werkende wetgeving pas rechten en plichten schept na een uitvoeringsbesluit. Een voorbeeld van direct werkende wetgeving is het verbod om zonder kapvergunning een boom te kappen. Dit roept immers verplichtingen voor de burger in het leven zonder dat een uitvoeringsbesluit nodig is. De verlening van een bijstandsuitkering is een voorbeeld van indirect werkende wetgeving. Iemand verkrijgt namelijk pas het recht op bijstand nadat het college van burgemeester en wethouders het uitvoeringsbesluit heeft genomen om wel of geen uitkering toe te kennen. Het is wanneer de burger een uitvoeringsbesluit nodig heeft weinig bezwaarlijk voor hem om een dergelijk besluit uit te lokken en vervolgens daartegen te procederen. De burgerlijke rechter zal de eiser daarom niet-ontvankelijk verklaren als hij een burgerlijke procedure begint tegen indirect werkende wetgeving.[[135]](#footnote-136) De burgerlijke rechter meent in dat geval dat de burger eerst een besluit kan uitlokken en vervolgens tegen dat besluit kan procederen in het bestuursrecht. Bij direct werkende wetgeving moet de burger echter het risico van een sanctie opzoeken om de bestuursrechter exceptief te laten toetsen. Dit is te bezwarend voor de burger. Hij hoeft in dat geval daarom geen sanctie uit te lokken. Er staat direct beroep bij de burgerlijke rechter open tegen direct werkende wetgeving. Daarnaast kan de burger er toch voor kiezen om alsnog een sanctie uit te lokken en vervolgens procederen bij de bestuursrechter.[[136]](#footnote-137) Deze lijn van de Hoge Raad is te begrijpen vanuit de specialisatiegedachte.[[137]](#footnote-138) De bestuursrechter is de meeste gerede rechter om te oordelen over bestuursrecht en bestuurswetgeving. Beoordeling door de bestuursrechter verdient dus de voorkeur.

De Hoge Raad past de bovenstaande lijn ook toe op belangenorganisaties.[[138]](#footnote-139) De burgerlijke rechter ontvangt belangenorganisaties niet als zij procederen tegen indirect werkende wetgeving.[[139]](#footnote-140) Ook van hen verwacht de Hoge Raad dat zij een uitvoeringsbesluit uitlokken en vervolgens bestuursrechtelijk beroep in stellen tegen dat besluit. Deze jurisprudentielijn maakt het voor belangenorganisaties echter onmogelijk om te procederen tegen bepaalde soorten indirect werkende wetgeving, omdat belangenorganisaties niet altijd in staat zijn om een uitvoeringsbesluit uit te lokken.[[140]](#footnote-141) Een belangenorganisatie zelf kan bijvoorbeeld geen bijstandsuitkering aanvragen. In bepaalde gevallen kunnen belangenorganisaties wel verzoeken om handhaving en zo een appellabel besluit uitlokken. Ik heb, net zoals Schutgens en Sillen, twijfels bij deze jurisprudentie.[[141]](#footnote-142) Het resultaat dat er een categorie regelingen is waartegen belangenorganisaties niet kunnen procederen staat op gespannen voet met het doel van de artikelen 1:2 lid 3 Awb en 3:305a BW: het mogelijk maken dat belangenorganisaties een algemeenbelangactie kunnen entameren. Het doel van de algemeenbelangactie, de behartiging van stemloze en kwetsbare belangen in rechte, wordt zodoende niet bereikt wat betreft indirect werkende wetgeving. Helemaal onmondig blijven deze belangen bij indirect werkende wetgeving echter niet. Er zijn immers altijd burgers die een besluit kunnen uitlokken en vervolgens daartegen kunnen procederen. Ook voor belangenorganisaties kan in dat geval nog een rol zijn weggelegd. Zij kunnen de burgers bijvoorbeeld in rechte steunen door hen te vertegenwoordigen.

## 3.3 Tussenconclusie

Concluderend kan een belangenorganisatie bij de burgerlijke rechter procederen als zij zich beroept op een regel van burgerlijk recht. De burgerlijke rechter is echter niet bevoegd als hij de vordering uitlegt als een wetgevingsbevel. Daarnaast zal hij de belangenorganisatie niet-ontvankelijk verklaren als zij ook terecht kan bij de bestuursrechter. Dit is het geval als de belangenorganisatie wenst te ageren tegen een besluit, niet inhoudende een beleidsregel of een algemeen verbindend voorschrift. De bestuursrechter heeft wel de mogelijkheid beleidsregels of algemeen verbindende voorschriften exceptief te toetsen, als de belangenorganisatie een verzoek tot handhaving indient of een uitvoeringsbesluit uitlokt. Bij indirect werkende wetgeving moet de belangenorganisatie dan naar de bestuursrechter en bij de direct werkende wetgeving kan de belangenorganisatie terecht bij de burgerlijke rechter. Ook kan zij soms een sanctie uitlokken en vervolgens procederen bij de bestuursrechter. Ik ben vervolgens tot de conclusie gekomen dat bij indirect werkende wetgeving waar de belangenorganisatie niet in staat is een uitvoeringsbesluit uit te lokken er een gat lijkt te bestaan in de procesbevoegdheid van belangenorganisaties.

# H4. De ontvankelijkheidsvereisten in het burgerlijk recht

In dit hoofdstuk staat het positieve recht met betrekking tot de ontvankelijkheidsvoorwaarden van de privaatrechtelijke algemeenbelangactie centraal. Ik bespreek de volgende ontvankelijkheidsvereisten: belangenorganisaties moeten een bepaalde rechtsvorm hebben (paragraaf 4.1), een voldoende specifieke statutaire doelomschrijving hebben (paragraaf 4.2), kunnen alleen opkomen voor bepaalde beschermde belangen (paragraaf 4.3), hoeven geen feitelijke activiteiten te ontplooien (paragraaf 4.4), dienen te overleggen met de wederpatij voorafgaand aan de algemeenbelangactie (paragraaf 4.5), dienen representatief te zijn (paragraaf 4.6) en hebben te maken met governancevereisten (paragraaf 4.7).[[142]](#footnote-143) Ik sluit de paragraaf af met een tussenconclusie (paragraaf 4.8).

 Voordat ik de inhoud van de ontvankelijkheidsvereisten bespreek, zou ik eerst aandacht willen besteden aan het moment waarop de rechter de ontvankelijkheidsvereisten bespreekt. Artikel 1018c lid 5 Rv bepaalt namelijk dat de rechter de ontvankelijkheidsvereisten uit artikel 3:305a lid 1 t/m 3 BW behandelt in een preliminaire fase waarin hij toetst of de zaak geschikt is om als collectieve procedure voortgang te vinden.[[143]](#footnote-144) Ook beoordeelt de rechter of de ingestelde vordering niet summierlijk ondeugdelijk is. Door het aanbrengen van een zodanige voorfase heeft de rechter de mogelijkheid om ongeschikte zaken weg te filteren en een uiteindelijk vruchteloze inhoudelijke behandeling te vermijden.[[144]](#footnote-145)

## 4.1 Rechtsvorm

Een belangenorganisatie heeft slechts toegang tot de burgerlijke rechter als zij de rechtsvorm van een stichting of van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid bezit volgens artikel 3:305a lid 1 BW. Volledige rechtsbevoegdheid houdt in dat de vereniging bij notariële akte is opgericht en dus een formele vereniging is.[[145]](#footnote-146)

De regering verdedigde haar keuze voor deze rechtspersonen door te stellen dat het moeilijk denkbaar is dat een procederende algemene belangenbehartiger een andere rechtsvorm zou aannemen dan een vereniging of stichting.[[146]](#footnote-147) Dit is mijns inziens echter niet geheel ondenkbaar. Bedrijven richten zich vaker op de behartiging van algemene belangen in naam van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het is goed mogelijk dat een maatschappelijk bewust bedrijf een algemeenbelangactie zou willen entameren. Ook richt de overheid vaak privaatrechtelijke rechtspersonen anders dan een vereniging of stichting op die een publiek doel dienen. Van der Velde wijst bijvoorbeeld op regionale ontwikkelingsmaatschappijen die de rechtsvorm van een NV of BV bezitten, maar een expliciet publiek doel hebben.[[147]](#footnote-148) Hij meent dat het wenselijk zou zijn om deze organisaties ook de bevoegdheid te geven een algemeenbelangactie te entameren.

De uitsluiting van informele verenigingen is per amendement in de wet gekomen.[[148]](#footnote-149) De indieners betoogden dat de verweerder op deze manier makkelijker proceskosten kon verhalen en dat de oprichting van ad-hocprocedeerclubs zou worden beperkt. De procederende rechtspersonen zouden hierdoor professioneler zijn. Jongbloed relativeert deze argumenten.[[149]](#footnote-150) Hij verwacht niet dat verenigingen lichtzinnig een procedure starten omdat procederen in het privaatrecht erg duur is. Daarnaast zijn de bestuurders bij een formele vereniging niet aansprakelijk, waardoor het verhalen van de proceskosten juist moeilijker is dan bij een informele vereniging.

## 4.2 Statutaire doelomschrijving

Artikel 3:305a lid 1 BW bepaalt dat een belangenorganisatie alleen een vordering kan instellen ter zake van algemene belangen die zij ingevolge haar statuten behartigt. De belangen in de statuten moeten dus overeenkomen met de belangen waarvoor de belangenorganisatie procedeert. Hiernaast moet het doel in de statuten niet te algemeen zijn geformuleerd.[[150]](#footnote-151) Het behartigen van *het* algemeen belang is in ieder geval te breed om ontvankelijk te zijn. Politieke partijen zijn hierdoor niet-ontvankelijk. Het vereiste van een voldoende specifieke statutaire doelstelling waarborgt dat de belangenorganisatie daadwerkelijk begaan is met het algemene belang dat in het geding is en dat belang op een passende en bekwame manier in rechte kan behartigen. De vereniging Natuurmonumenten zou bijvoorbeeld ongeschikt zijn om te procederen voor het behoud van een beroemd stadsgezicht. De rechtspraak problematiseert dit vereiste veelal niet; zeker als belangenbehartiging door een belangenorganisatie zorgt voor effectieve en efficiënte rechtsbescherming van het belang dat in het geding is.[[151]](#footnote-152)

## 4.3 Beschermde belangen

Artikel 3:305a lid 1 BW stelt regels over welke belangen een belangenorganisatie kan behartigen bij de rechter. De belangen moeten gelijksoortig zijn en moeten belangen *van andere personen* betreffen. Artikel 1018c lid 5 sub b Rv voegt hieraan toe dat een collectieve vordering een efficiëntere en effectievere manier is om de belangen te behartigen dan het instellen van een individuele vordering. Ik behandel in deze paragraaf eerst het onderdeel ‘van andere personen’, vervolgens het gelijksoortigheidsvereiste en ten slotte het vereiste uit artikel 1018c lid 5 sub b Rv dat een collectieve vordering een meerwaarde moet hebben ten opzichte van het instellen van individuele vorderingen.

### 4.3.1 Belangen van andere personen

Volgens artikel 3:305a BW lid 1 is het slechts mogelijk om belangen van andere personen te behartigen bij de rechter. In deze paragraaf bespreek ik welke belangen vallen onder ‘belangen van andere personen’. Ik bespreek eerst de opvatting van de regering ten tijde van de totstandkoming van artikel 3:305a BW en vervolgens hoe de rechtspraak dit vereiste toepast.

 De regering meende bij de totstandkoming van artikel 3:305a dat onder ‘belangen van anderen’ in de eerste plaats particuliere belangen vallen.[[152]](#footnote-153) Dit zijn bijvoorbeeld iemands vermogensrechtelijke belangen. Deze particuliere belangen kunnen volgens de regering ook het belang betreffen dat één persoon heeft bij een algemeen belang. Onder ‘belangen van anderen’ schaart de regering dan bijvoorbeeld het belang dat één iemand heeft bij het behoud van de natuur. Het procederen ten behoeve van algemene belangen komt volgens de regering dus neer op het procederen voor gebundelde particuliere belangen. Dit vloeit voort uit de aard van het burgerlijk recht volgens de regering. Het burgerlijk recht gaat namelijk over de relatie tussen rechtssubjecten onderling en niet over algemene belangen.[[153]](#footnote-154) Het particuliere belang hoeft niet zodanig te zijn dat aan die particulier een rechtsvordering toekomt volgens de regering. Een *voldoende* belang in de zin van artikel 3:303 BW hoeft dus niet aanwezig te zijn. De regering schrijft dat het kan gaan om de belangen van een onbepaalbare, zeer grote groep personen. Procederen voor zeer algemene, abstracte belangen, of voor belangen van dieren en het milieu zonder dat er ook een direct particulier belang in het geding is, mag echter niet.[[154]](#footnote-155)

 De civiele rechter hanteert een soepelere aanpak. Hij redeneert dat stemloze belangen zoals dierenwelzijn en het klimaat de gebundelde belangen zijn van alle Nederlanders.[[155]](#footnote-156) Schutgens en Sillen komen dan ook tot de conclusie dat belangenorganisaties kunnen opkomen voor alle algemene belangen.[[156]](#footnote-157) Een algemeen belang komt namelijk per definitie neer op de gebundelde belangen van een onbepaalde grote groep Nederlanders. Dit ‘woordenspelletje’ zorgt ervoor dat de algemeenbelangactie verenigbaar is met het, door de wetgever gehuldigde, uitgangspunt van de rechtsbescherming van civielrechtelijke rechtssubjecten. Het miskent wel de aard van de algemene belangenbehartiging: opkomen voor algemene belangen en niet het opkomen voor belangen van personen.[[157]](#footnote-158) Bovendien komt deze formulering de leesbaarheid van artikel 3:305a lid 1 BW niet ten goede. Uit de wettekst zelf valt namelijk niet af te leiden dat belangenorganisaties kunnen opkomen voor alle algemene belangen.

Opvallend genoeg is het ook mogelijk om op te komen voor belangen van personen die niet zitten te wachten op behartiging van hun zaak.[[158]](#footnote-159) Een markant voorbeeld hiervan is de SGP-zaak, waarin bureau Clara Wichman een vordering instelde voor de belangen van SGP-vrouwen.[[159]](#footnote-160) Het bureau Clara Wichman bepleitte met succes dat de SGP haar vrouwelijke leden discrimineerde door te weigeren hen op de kieslijst te zetten. Bureau Clara Wichman kreeg echter geen steun van de SGP-vrouwen. Sterker nog, de meeste SGP-vrouwen zetten zich af tegen deze ‘feministische krijgsmars’.[[160]](#footnote-161)

### 4.3.2 Gelijksoortige belangen

Artikel 3:305a lid 1 BW bepaalt ook dat de behartigde belangen gelijksoortig moeten zijn. Dit vereiste is per amendement in de definitieve wettekst gekomen.[[161]](#footnote-162) Het snijdt hout voor groepsacties, waarin de particuliere belangen zodanig met elkaar moeten overeenkomen dat de gezamenlijke behandeling in één rechtszaak mogelijk is.[[162]](#footnote-163) Het gelijksoortigheidsvereiste speelt geen rol bij algemeenbelangacties.[[163]](#footnote-164) Een algemeen belang wordt immers gevormd door de bundeling van identieke belangen op particulier niveau. Het gaat dan bijvoorbeeld over het belang dat elke Nederlander heeft bij goed onderwijs. De belangen op particulier niveau komen dus per definitie overeen en zijn dus altijd gelijksoortig. Er wordt daarom automatisch voldaan aan het gelijksoortigheidsvereiste bij algemeenbelangacties. Dit besef lijkt niet geheel te zijn ingedaald in de rechtspraak. In een aantal zaken probeert de rechter dit vereiste alsnog toe te passen.[[164]](#footnote-165) Welk toetsingskader hij precies gebruikt en voornamelijk welke algemene belangen niet gelijksoortig zijn, maakt hij niet duidelijk. De rechtbank Rotterdam overwoog bijvoorbeeld dat de belangen van alle tegenstanders van een nieuw taalbeleid op school voldoende gelijksoortig waren, omdat zij allemaal bedenkingen hadden tegen het nieuwe beleid.[[165]](#footnote-166)

### 4.3.3 Efficiënte en effectieve behandeling

Artikel 1018c lid 5 sub b Rv stelt als aanvullend ontvankelijkheidsvereiste dat het voeren van een collectieve vordering efficiënter en effectiever moet zijn dan het instellen van een individuele vordering. Het artikel bepaalt dat aan dit vereiste wordt voldaan als de feitelijke vragen en rechtsvragen in voldoende mate gemeenschappelijk zijn en als de belangenorganisatie de belangen behartigt van een groep mensen die groot genoeg is.[[166]](#footnote-167) Deze bepaling dient te verzekeren dat het voeren van een collectieve vordering een meerwaarde heeft ten opzichte van het instellen van meerdere individuele vorderingen.[[167]](#footnote-168) De wetgever heeft het nut en de werking van dit vereiste alleen toegelicht voor groepsacties.[[168]](#footnote-169) Mijns inziens speelt dit vereiste, net zoals het gelijksoortigheidsvereiste, geen rol bij algemeenbelangacties. Een algemene belangenbehartiger komt immers altijd op voor de belangen van een grote diffuse groep, die algemene gemeenschappelijk onderschreven doelen betreffen. Dit komt treffend overeen met de eisen uit artikel 1018c lid 5 sub b Rv. Daarom zal elke algemeenbelangactie aan dit vereiste voldoen.[[169]](#footnote-170)

## 4.4 Ontplooide feitelijke activiteiten

Het is niet vereist dat een belangenorganisatie feitelijke activiteiten ontplooit ter behartiging van het belang waarvoor zij in rechte opkomt. In het voorontwerp van artikel 3:305a BW stond dit vereiste wel.[[170]](#footnote-171) Een enkele keer komt dit vereiste toch voor in de rechtspraak bij de bespreking van de ontvankelijkheid van de belangenorganisatie, al lijkt er zelden of nooit een civiele algemeenbelangactie op af te stuiten.[[171]](#footnote-172) Ook gebruikt de rechter de feitelijke werkzaamheden van een belangorganisatie soms om een té algemeen belang in de statuten alsnog te specificeren.[[172]](#footnote-173)

## 4.5 Voorprocedure

Een belangenorganisatie is slechts ontvankelijk als zij voldoende getracht heeft de zaak door overleg op te lossen.[[173]](#footnote-174) De wettekst bepaalt dat een verzoek tot overleg met een termijn van twee weken hiervoor in ieder geval voldoende is. Dit geeft uiting aan het idee dat een minnelijke oplossing de voorkeur verdient boven een geschil bij de rechter.[[174]](#footnote-175) De Raad voor de Rechtspraak heeft ten tijde van de totstandkoming afgeraden dit vereiste in te voeren.[[175]](#footnote-176) De bepaling zou tot onnodig debat over de ontvankelijkheid leiden en partijen verplichten tot meer procedurele stappen met alle kosten en verwikkelingen van dien. Soms betwist de verweerder inderdaad dat er voldoende overleg heeft plaatsgevonden.[[176]](#footnote-177) Bovendien vermoed ik dat één uitnodiging tot overleg doorgaans niks oplost als het conflict zodanig geëscaleerd is dat de belangenorganisatie bereid is een algemeenbelangactie te entameren. In de door mij bestudeerde jurisprudentie heeft de rechter slechts éénmaal een belangenorganisatie niet-ontvankelijk verklaard omdat er onvoldoende overleg had plaatsgevonden. Dit was de belangenorganisatie Majority Perspective die in rechte een bevel vorderde om Zwarte Piet te ontdoen van alle racistische stereotyperende kenmerken bij de intocht van Sinterklaas. Majority Perspective had de gemeente toen slechts een termijn van twee werkdagen gegeven.[[177]](#footnote-178) De rechtbank overwoog dat Majority Perspective in een veel te laat stadium haar eisen bekend had gemaakt en de gemeente door het stellen van een te korte termijn geen gelegenheid had gegeven op haar standpunten te reageren.[[178]](#footnote-179)

## 4.6 Representativiteit

In deze paragraaf staat het representativiteitsvereiste uit artikel 3:305a lid 2 BW centraal. Ik bespreek dit vereiste in vijf deelparagrafen. Als eerste behandel ik de wettekst, ten tweede de totstandkoming, ten derde de receptie in de literatuur, ten vierde de interpretatie door de rechtspraak en ten slotte geef ik een tussenconclusie.

### 4.6.1 Wettekst

De aanhef van lid 2 van artikel 3:305a BW bepaalt de belangen voldoende gewaarborgd zijn bij een belangenorganisatie als de organisatie representatief is gelet op haar achterban en de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen. Met het representativiteitsvereiste wordt dus voldaan aan het vereiste uit artikel 3:305a lid 1 BW dat bepaalt dat de belangen voldoende gewaarborgd moeten zijn bij de belangenorganisatie. Het representativiteitsvereiste is dus het toetsingskader.

Lid 6 van artikel 3:305a BW bepaalt dat de rechter een belangenorganisatie ontvankelijk kan verklaren zonder dat de belangenorganisatie aan de vereisten van lid 2, onderdelen a tot en met e, hoeft te voldoen als de belangenorganisatie een ideëel doel nastreeft en een zeer beperkt financieel belang heeft. Er gelden zo dus minder ontvankelijkheidsvereisten voor organisaties die een ideëel doel nastreven.[[179]](#footnote-180) Hoeft een belangenorganisatie dan ook niet meer te voldoen aan het representativiteitsvereiste uit de aanhef van lid 2 van artikel 3:305a BW?[[180]](#footnote-181) Men zou de eerste komma in ‘lid 2, onderdelen a tot en met e, en lid 5’ kunnen lezen als een aanduiding van een opsomming. Lid 2 en de onderdelen a tot en met e worden dan dus aan de kant gezet. Taalkundig lijkt deze interpretatie niet voor de hand te liggen. De wetgever had in dat geval immers ook kunnen volstaan door alleen lid 2 te noemen. Het representativiteitsvereiste lijkt op grond van de wettekst dus ook van toepassing op ideële acties.

### 4.6.2 Totstandkoming

Het representativiteitsvereiste is ingevoerd in 2019 met de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (hierna: WAMCA).[[181]](#footnote-182) De WAMCA veranderde in de eerste plaats de regels voor groepsacties. De wetswijziging gaf claimorganisaties namelijk de mogelijkheid schadevergoeding te vorderen ten behoeve van hun achterban. Ook introduceerde de wetgever met de WAMCA extra ontvankelijkheidsvereisten om te verzekeren dat een claimorganisatie handelt in het belang van haar achterban. Dit is nodig omdat de claimorganisatie door middel van de massaclaim de mogelijkheid krijgt om de schadelijders te binden aan de door haar uitgelokte uitspraak.[[182]](#footnote-183) Het representativiteitsvereiste was één van deze nieuwe vereistenom ongewenste belangenbehartiging te voorkomen. Het representativiteitsvereiste vereist een bepaalde relatie tussen belangenorganisatie en de achterban en voorkomt zo dat de claimorganisatie haar eigen belangen dient.[[183]](#footnote-184) De regering wilde aanvankelijk vorderingen met een ideëel doel vrijstellen van de nieuwe, strengere ontvankelijkheidsvereisten voor groepsacties.[[184]](#footnote-185) De Tweede Kamer nam in de laatste fase van de behandeling van de WAMCA echter een amendement aan dat het representativiteitsvereiste toch van toepassing verklaarde op vorderingen met een ideëel doel.[[185]](#footnote-186) De indieners vreesden namelijk dat claimorganisaties het instellen van een ideële vordering als sluiproute zouden gebruiken om onder het representativitsvereiste uit te komen.[[186]](#footnote-187) Is het inderdaad mogelijk om geld te verdienen aan het instellen van een ideële vordering?

Lid 6 van artikel 3:305a BW bepaalt dat een vordering in geld niet mogelijk is bij een ideële actie. Toch kan de betaling van geld wel een rol spelen bij een ideële actie. Zo kan een belangenorganisatie een dwangsom vorderen ter naleving van rechterlijk bevel en zodoende geld verdienen aan de actie. Ik denk echter dat deze weg te onzeker is voor claimstichtingen om hun verdienmodel van te maken. Het is immers een grote gok dat de wederpartij het bevel van de rechter niet zal naleven. De rechter is bovendien terughoudend met het opleggen van een dwangsom aan publiekrechtelijke rechtspersonen.[[187]](#footnote-188) Een belangenorganisatie kan ook geld verdienen door eerst een verklaring voor recht te vorderen en later een rechtszaak te beginnen waarin wel geld wordt gevorderd.[[188]](#footnote-189) De algemeenbelangactie is dan een opmaat voor een groepsactie. Mijns inziens is deze processtrategie niet zo bezwaarlijk omdat de belangenorganisatie bij de actie waarin wel geld wordt gevorderd alsnog moet voldoen aan het representativiteitsvereiste. Bovendien bepaalt lid 6 van artikel 3:305a BW dat de rechter bepaalde ontvankelijkheidsvereisten waaronder het representativiteitsvereiste buiten beschouwing *kan* laten. Als de rechter vermoedt dat hij met een claimstichting te maken heeft, kan hij op basis van deze discretionaire bevoegdheid dus alsnog het representativiteitsvereiste toepassen. Concluderend meen ik in navolging van Bauw dat de Tweede Kamer het gevaar van de hierboven beschreven sluiproute overschatte.[[189]](#footnote-190)

### 4.6.3 Receptie in de literatuur

Het is niet meteen helder hoe de representativiteit van een belangenorganisatie beoordeeld moet worden in het kader van een algemeenbelangactie.[[190]](#footnote-191) De indieners van bovengenoemd amendement legden dit niet uit in hun toelichting.[[191]](#footnote-192) De Afdeling advisering van de Raad van State schreef eerder dat het representativiteitsvereiste een onvoldoende helder omlijnd en uitgekristalliseerd begrip is om in de rechtspraktijk toe te passen.[[192]](#footnote-193) Verschillende juridische auteurs hebben toch een interpretatie proberen te geven aan het representativiteitsvereiste. Ik bespreek eerst de aanbeveling van Schutgens en Sillen om de toepassing van het representativiteitsvereiste achterwege te laten. Daarna komt een kwantitatieve interpretatie van het representativiteitsvereiste aan bod. Als laatste behandel ik de kwalitatieve interpretatie.

 Schutgens en Sillen menen dat het representativiteitsvereiste niet is te operationaliseren voor algemeenbelangacties.[[193]](#footnote-194) Lid 2 van artikel 3:305a BW bepaalt immers dat de rechter de representativiteit moet beoordelen met inachtneming van de achterban van de belangenorganisaties.[[194]](#footnote-195) Bij een groepsorganisatie valt te onderzoeken of een claimorganisatie gedragen wordt door de duidelijk omlijnde groep gedupeerden. Voor een algemeenbelangactie bestaat deze duidelijk omlijnde groep echter niet. Algemene belangen gaan immers grote, niet duidelijk afbakenbare groepen aan. Van een achterban is daarom niet te spreken. Schutgens en Sillen raden de rechter daarom af om werk te maken van de invulling van het representativiteitsvereiste.

Een kwantitatieve interpretatie van het representativiteitsvereiste houdt in dat de achterban van een belangenorganisatie een bepaald aantal leden moet hebben. Algemene belangen betreffen immers de belangen van alle Nederlanders gezamenlijk en met meer leden is de belangenorganisatie representatiever voor de Nederlandse samenleving als geheel.[[195]](#footnote-196) Een voorbeeld van een representatieve organisatie is volgens deze opvatting de ANWB, die veel betalende leden heeft. Aan een zodanige ‘kwantitatieve’ benadering zitten de nodige nadelen. Ten eerste sluit een zodanige representativiteitsbenadering slecht aan bij de waarde van de algemeenbelangactie in de democratische rechtsstaat. Die waarde ligt immers in het feit dat stemloze en kwetsbare belangen beschermd worden en niet in dat de belangen van een grote groep georganiseerde Nederlanders bij de rechter wordt behartigd.[[196]](#footnote-197) Ten tweede miskent deze opvatting dat een belangengenorganisatie naar haar aard niet representatief kan zijn voor de Nederlandse samenleving.[[197]](#footnote-198) Dat zijn immers alleen de democratisch gekozen organen, die daarom een monopolie hebben op het behartigen van *het* algemeen belang. Een belangenorganisatie behartigt per definitie een, niet-representatief, deelbelang. Een zuivere kwantitatieve benadering van representativiteit is dus niet mogelijk, tenzij de vordering wordt ingesteld door een democratisch gekozen orgaan zelf.[[198]](#footnote-199) Ten derde valt praktisch gezien een zodanige grens lastig te trekken zonder de rechtsvormende taak van de rechter te buiten te gaan.[[199]](#footnote-200) Ieder getal zou een willekeurige keuze van de rechter inhouden, omdat het onmogelijk is te verdedigen waarom de rechter niet heeft gekozen voor een net hoger of net lager getal.

Stolk pleit daarom voor een kwalitatieve benadering: is de belangenorganisatie goed in staat is om het desbetreffende belang te behartigen?[[200]](#footnote-201) Bij een bevestigend antwoord zou de rechter tot de conclusie moeten komen dat de belangenorganisatie representatief is ten opzichte van het deelbelang dat zij behartigt. Bij deze beoordeling kunnen factoren als expertise, ervaring en middelen een rol spelen.[[201]](#footnote-202) Steun van een deel van de samenleving kan ook belangrijk zijn in deze beoordeling, maar is niet noodzakelijk voor representativiteit. Mijns inziens sluit deze benadering goed aan bij het doel van de algemeenbelangactie: het adequaat opkomen voor niet-gehoorde algemene belangen. Bovendien ondervangt een zodanige interpretatie het risico van de algemeenbelangactie dat onbekwame, illegitieme belangenorganisaties een zee aan algemeenbelangacties entameren. Ik zou willen toevoegen aan het betoog van Stolk dat een kwalitatieve opvatting van het representativiteitsvereiste een analoge interpretatie is van hoe het representativiteitsvereiste al wordt toegepast op groepsacties. Bij groepsacties bevordert het representativiteitsvereiste immers de band tussen de belangenorganisatie en hetgeen waarvoor zij opkomt (een omlijnde groep claimanten). Bij een algemeenbelangactie komt een belangenorganisatie op voor algemene belangen (en niet voor personen). Daarom moet de band tussen die belangen en de belangenorganisatie onderzocht worden bij de beoordeling van de representativiteit. Een nadeel van de kwalitatieve interpretatie is dat zij wel erg ver verwijderd is van de wettekst van artikel 3:305a lid 2 BW. Daar staat immers dat de belangenorganisatie representatief moet zijn *gelet op haar achterban*. Dit lijkt te impliceren dat er een achterban in de vorm van mensen het relevante beoordelingskader is.

### 4.6.4 Interpretatie door de rechtspraak

Het is onduidelijk hoe de rechtspraak het representativiteitsvereiste interpreteert.[[202]](#footnote-203) Op basis van de door mij bestudeerde jurisprudentie neem ik twee stromingen in de rechtspraak waar. Soms wordt het representativiteitsvereiste in het geheel buiten beschouwing gelaten (paragraaf 4.6.3.1). Andere keren moet de algemene belangenbehartiger duidelijk maken dat zij representatief is aan de hand van een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve gezichtspunten (paragraaf 4.6.3.2).

*4.6.4.1 Het representativiteitsvereiste wordt niet toegepast*

In verschillende rechtszaken overweegt de rechter dat het representativiteitsvereiste niet van toepassing is op ideële acties.[[203]](#footnote-204)Hauvast schrijft dat dit een foute interpretatie is die haar oorzaak vindt in de ongelukkige koppeling van artikel 3:305a BW aan artikel 1018c lid 5 sub a Rv.[[204]](#footnote-205) Artikel 1018c lid 5 sub a Rv bepaalt namelijk dat de rechter moet beoordelen of een belangenorganisatie voldoet aan ‘artikel 3:305a, eerste tot derde lid, of dat niet aan deze vereisten behoeft te worden voldaan op grond van artikel 3:305a lid 6. De zinssnede ‘of dat niet aan deze vereisten behoeft te worden voldaan’ wekt de indruk dat de rechter ook lid 2, waar het representativiteitsvereiste staat, buiten beschouwing mag laten.[[205]](#footnote-206) Een andere mogelijkheid is dat de rechter het representativiteitsvereiste zo lastig te operationaliseren vindt dat hij het simpelweg niet doet. De heersende opvatting in de literatuur is in ieder geval dat het representativiteitsvereiste wel op een manier toepassing moet vinden.[[206]](#footnote-207) De Tweede Kamer heeft per amendement het representativiteitsvereiste immers bewust van toepassing verklaard op algemeenbelangacties.[[207]](#footnote-208)

*4.6.4.2. Het representativiteitsvereiste wordt wel toegepast*

In drie rechtszaken toetst de rechter wel expliciet of de algemene belangenbehartiger representatief is.[[208]](#footnote-209) Zo overweegt de rechtbank dat de FNV en CNV voldoen aan het representativiteitsvereiste.[[209]](#footnote-210) Ter staving van dit oordeel verwijst de rechtbank naar zowel kwalitatieve als kwantitatieve gezichtspunten. Van belang was zowel de staat van dienst van de belangenorganisatie en de grootte van haar achterban.

Stichting Protect Everybody, die in kort geding vorderde de rechter te bevelen de coronamaatregelen te doen herleven, was echter niet representatief.[[210]](#footnote-211) Zij kon niet onderbouwen wie hun achterban was en werden daarom niet-ontvankelijk verklaard. De 23 steunbetuigingen die zij ter zitting overlegde waren niet genoeg. Hiermee lijkt de rechtbank te kiezen voor een tamelijk kwantitatieve benadering. Ik vermoed echter dat de rechtbank de stichting ook niet-ontvankelijk had verklaard als de rechtbank een kwalitatieve toets had toegepast. Naar mijn weten heeft de stichting Protect Everybody een zeer beperkte trackrecord en geen bijzondere kennis en kunde op het gebied van volksgezondheid.

Stichting Viruswaarheid trof hetzelfde lot; zij werd niet-ontvankelijk verklaard na een tamelijk kwantitatieve beoordeling.[[211]](#footnote-212) Haar achterban was echter een stuk groter dan die van stichting Protect Everybody. Een adhesieverklaring van 300 000 Nederlanders was onvoldoende om duidelijk te maken wat de achterban van Viruswaarheid was. Het hof ging ook niet mee met de stelling dat de achterban van Viruswaarheid bestond uit alle Nederlanders. Hoe Viruswaarheid wel aan het representativiteitsvereiste had kunnen voldoen, licht het hof niet toe. Mijns inziens toont de zaak van Viruswaarheid de gebreken van een kwantitatieve benadering. Er zijn goede redenen om Viruswaarheid niet ontvankelijk te verklaren (oproepen tot tribunalen, niet erkennen van de parlementaire democratie, strafbare feiten door het bestuur), maar van een gebrek aan sympatisanten getuigt Viruswaarheid in ieder geval niet. Ik meen dat het gerechtshof te ver gaat door Viruswaarheid niet-ontvankelijk te verklaren. Viruswaarheid verkondigde namelijk de mening van een aanzienlijk deel van de Nederlanders over de coronamaatregelen en fungeerde voor hen als een spreekbuis. Ze had dus wel een achterban en werd door een deel van Nederland gezien als legitiem. Schutgens en Sillen menen ook dat een inhoudelijke beoordeling de best begaanbare weg was geweest.[[212]](#footnote-213)

### 4.6.5. Tussenconclusie

Samenvattend is het onduidelijk hoe het representativiteitsvereiste moet worden toegepast. De wetsgeschiedenis geeft weinig aanknopingspunten, de literatuur is verdeeld en ook de rechtspraak geeft geen helder beeld.[[213]](#footnote-214) Zodanige onduidelijkheid is funest voor de rechtszekerheid. Dit is ook de reden dat de regering in 1992 geen representativiteitsvereiste wilde invoeren.[[214]](#footnote-215) Een belangenorganisatie weet nu niet hoe zij kan voldoen aan het representativiteitsvereiste.[[215]](#footnote-216) Dit ontmoedigt haar om een algemeenbelangacties te entameren en doet zodoende afbreuk aan de functie van de algemeenbelangactie om in rechte stemloze en kwetsbare belangen te behartigen. Ook de rechtsgelijkheid loopt gevaar bij een vereiste dat zo lastig te operationaliseren is. Verschillende rechters kunnen het respresentativiteitsvereiste immers op zeer uiteenlopende manieren interpreteren. Dit is in het bijzonder problematisch in het kader van een algemeenbelangactie gelet op haar politiek gevoelige karakter. Dat sommige belangenorganisaties makkelijker toegang krijgen tot de rechter dan anderen kan namelijk de schijn wekken dat de rechter een voorkeur heeft voor bepaalde belangen. Dit doet afbreuk aan zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid.

## 4.7 Governancevereisten

Belangenorganisaties moeten in beginsel voldoen aan een aantal governancevereisten om ontvankelijk te zijn onder artikel 3:305a BW.[[216]](#footnote-217) Zij moeten bijvoorbeeld een algemeen toegankelijke internetpagina te hebben en zij moeten de personen wier belangen zij behartigen betrekken bij de interne besluitvorming.[[217]](#footnote-218) De governancevereisten dienen te verzekeren dat de belangenorganisatie geschikt is om voor de door haar behartigde belangen in rechte op te komen. Ook verplichten de governancevereisten de belangenorganisatie tot openbaarheid waardoor zij gecontroleerd kan worden.[[218]](#footnote-219) De vereisten sluiten daarmee aan bij het streven om alleen legitieme, bekwame belangenbehartigers toegang tot de rechter te verschaffen.

Lid 6 van artikel 3:305a BW bepaalt dat de rechter een organisatie die een vordering met een ideëel doel instelt en een beperkt financieel belang heeft ontvankelijk kan verklaren zonder dat de belangenorganisatie voldoet aan de governancevereisten.[[219]](#footnote-220) Alle algemeenbelangacties lijken aan deze cumulatieve vereisten te voldoen. Een ideëel doel is immers een doel dat is gericht op de verwezenlijking van een ideaal.[[220]](#footnote-221) Dit sluit goed aan bij de definitie die ik eerder heb gegeven van een algemeen belang. Dat was namelijk de verwezenlijking van maatschappelijk onderschreven doelen voor de gemeenschap als geheel. Wel lijken ideële doelen meer te omvatten dan de doelen nagestreeft door algemeenbelangacties. De minister geeft namelijk als voorbeeld dat de vordering van omwonenden van een fabriek die in strijd met een milieuvergunning lozingen in de rivier uitvoert, tot het stoppen met deze lozingen, een ideëel doel nastreeft.[[221]](#footnote-222) Aangezien deze vordering in de eerste plaats gemotiveerd is door het eigen belang van de omwonenden zou ik deze vordering niet aanmerken als een algemeenbelangactie. De rechter rekt de betekenis van ideële doelen ook tamelijk ver op. Zo was een bewonersvereniging die huurvermindering vorderde voor haar huurders ontvankelijk onder lid 6.[[222]](#footnote-223) Het moge duidelijk zijn dat het motief om te procederen louter het financiële belang van de huurders was en niet het algemene belang van goede volkshuisvesting.[[223]](#footnote-224) Een ander voorbeeld is stichting BREIN. Zij heeft de taak om intellectuele eigendomsrechten te handhaven voor de bij haar aangesloten rechthebbenden. Zij behartigt dus commerciële belangen. Toch heeft de rechter al tweemaal overwogen dat de stichting BREIN een ideëel doel nastreeft en een beperkt financieel belang heeft en daarom niet hoeft te voldoen aan de governancevereisten.[[224]](#footnote-225)

 De rechter *kan* het lichte regime uit lid 6 toepassen, maar hoeft dit niet: het is een discretionaire bevoegdheid. De regering legt verder niet uit hoe de rechter toepassing moet geven aan deze bevoegdheid. De regering vermeldt slechts dat de keuze of lid 6 moet worden toegepast ‘uiteindelijk aan de rechter is’.[[225]](#footnote-226) Dit komt de rechtszekerheid niet ten goede. Op deze manier weet een belangenorganisatie immers niet of zij alsnog moet voldoen aan de governancevereisten. Peters en Van Wees bepleiten daarom een wetswijziging. Het toepassen van de uitzondering van lid 6 zou niet langer een discretionaire bevoegdheid van de rechter moeten zijn, maar de norm.[[226]](#footnote-227) De rechtspraak heeft tot nu toe altijd gebruik gemaakt van zijn discretionaire bevoegdheid om de governancevereisten aan de kant te zetten als de algemene belangenbehartiger aan de vereisten van lid 6 voldeed.[[227]](#footnote-228)

De regering vond het niet gerechtvaardigd om een al te strenge toets in te voeren voor ideële rechtsvorderingen.[[228]](#footnote-229) Ik heb in hoofdstuk 2.3 echter geconstateerd dat alleen bekwame, professionele belangenorganisaties toegang zouden moeten krijgen tot de rechter. Ik denk dat een aantal van de governancevereisten bij uitstek geschikt zijn om dit doel te bereiken. Dit idee werk ik verder uit tot een aanbeveling in paragraaf 7.2.1.

## 4.8 Tussenconclusie

Concluderend dient een algemene belangenbehartiger die wenst te procederen in het privaatrecht te voldoen aan verschillende ontvankelijkheidsvereisten. Zij moet een stichting of formele vereniging zijn en zij kan alleen opkomen voor het belang dat zij krachtens haar statuten behartigt. De belangenorganisatie kan voor elk algemeen belang in rechte opkomen, omdat een algemeenbelangactie altijd ziet op gelijksoortige belangen van anderen die efficiënter en effectiever collectief in rechte behartigd kunnen worden dan door middel van het instellen van een individuele vordering. Hiernaast moet de belangenorganisatie proberen het conflict door middel van overleg op te lossen. De belangenorganisatie moet ook de hobbel van het representativiteitsvereiste nemen. Ondanks de uitgebreide bespreking in paragraaf 4.6 blijft de betekenis van dit vereiste onduidelijk, met alle gevolgen voor de rechtszekerheid van dien. Aan de governancevereisten hoeft een algemeenbelangactie niet te voldoen. De rechter kan ideële vorderingen namelijk uitzonderen van deze vereisten. In de praktijk doet de rechter dit ook.

# H5. De ontvankelijkheidsvereisten in het bestuursrecht

In dit hoofdstuk bespreek ik de ontvankelijkheidsvoorwaarden van een bestuursrechtelijke algemeenbelangactie. Ik hanteer hierbij dezelfde indeling als bij de bespreking van de privaatrechtelijke algemeenbelangactie. De volgende onderwerpen komen daarom aan bod: belangenorganisaties moeten een rechtspersoon zijn (paragraaf 5.1), een voldoende specifieke statutaire doelomschrijving hebben (paragraaf 5.2), kunnen opkomen voor alle algemene belangen (paragraaf 5.3), moeten feitelijke activiteiten ontplooien (paragraaf 5.4) en moeten een voorprocedure doorlopen (paragraaf 5.5).[[229]](#footnote-230) Een algemene belangenbehartiger hoeft niet representatief te zijn, maar in de literatuur is wel voor de invoering van een zodanig vereiste gepleit (paragraaf 5.6). Er gelden ook geen governancevereisten voor algemene belangenbehartigers. Aangezien de invoering van zodanige vereisen ook niet is bepleit in de literatuur zal ik hier geen verder aandacht aan besteden. Ik rond dit hoofdstuk af met een tussenconclusie.

 Soms hoeft een algemene belangenbehartiger niet te voldoen aan de vereisten die ik dit hoofdstuk beschrijf. De rechter verklaart namelijk ook een niet-belanghebbende ontvankelijk als het beroep is ingesteld tegen een omgevingsrechtelijk besluit dat is voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en de niet-belanghebbende een zienswijze heeft ingediend.[[230]](#footnote-231) De algemene belangenbehartiger hoeft daarom niet te voldoen aan de vereisten uit artikel 1:2 lid 3, die ik in de rest van dit hoofdstuk bespreek, als de belangenbehartiger gebruik heeft gemaakt van zijn inspraakrechten. De Afdeling heeft dit besloten naar aanleiding van het Varkens in Nood-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waarin het Hof oordeelde dat niet-belanghebbenden niet zonder meer kunnen worden uitgesloten van toegang tot de rechter als bedoeld in art. 9 lid 3 van het Verdrag van Aarhus.[[231]](#footnote-232) Het gevolg hiervan is dat de in 2005 afgeschafte getrapte actio populair weer terug is in het omgevingsrecht.[[232]](#footnote-233) Het betreft echter een tijdelijke regeling totdat de wetgever met een oplossing komt.[[233]](#footnote-234) Het relativiteitsvereiste uit artikel 8:69a Awb kan echter een succesvol beroep nog wel in de weg staan.[[234]](#footnote-235) De geschonden rechtsnorm moet strekken tot bescherming van de (statutaire) belangen van de belangenorganisatie.

## 5.1 Rechtsvorm

Artikel 1:2, derde lid, Awb bepaalt dat de algemeenbelangactie in het bestuursrecht alleen openstaat voor rechtspersonen.[[235]](#footnote-236) Hieronder vallen stichtingen, formele verenigingen, informele verenigingen, maar ook BV’s en NV’s.[[236]](#footnote-237) De praktijk leert dat bijna alleen stichtingen en verenigingen gebruik maken van artikel 1:2, derde lid, Awb.[[237]](#footnote-238) Toch zijn er ook enkele zaken geweest waarin een besloten vennootschap een algemeenbelangactie entameerde. Een voorbeeld is een door de overheid opgericht besloten vennootschap die verantwoordelijk is voor de sociale werkvoorziening. [[238]](#footnote-239) Het rechtsvormvereiste leidt in de praktijk zo nu en dan tot discussie als de rechter moet beoordelen of hij met een informele vereniging van doen heeft.[[239]](#footnote-240) De rechter kan het bestaan van een informele vereniging immers niet achterhalen door een notariële akte te raadplegen, maar moet inhoudelijk de organisatiestructuur van de belangenorganisatie beoordelen. De Afdeling hanteert drie cumulatieve vereisten om vast te stellen dat een organisatie een informele vereniging is.[[240]](#footnote-241) Ten eerste moet de belangenganisatie een ledensubstraat hebben dat bijvoorbeeld blijkt uit de ledenadministratie. Het heffen van contributie is een belangrijke indicatie hiervoor, maar is niet vereist.[[241]](#footnote-242) Ten tweede het moet gaan om een organisatorisch verband dat is opgericht voor een bepaald doel, zodat sprake moet zijn van regelmatige ledenvergaderingen, een bestuur en een samenwerking die op enige continuïteit is gericht. Ten derde moet de groep als eenheid deelnemen aan het rechtsverkeer. Entiteiten zoals spontaan opgerichte actiecomités en werkgroepen die niet aan deze vereisten voldoen vallen daarom buiten de boot. De wetgever achtte het rechtspersoonlijkheidsvereiste in het belang van de rechtszekerheid.[[242]](#footnote-243) Op deze manier weet het bestuur met wie het van doen heeft.

## 5.2 Statutaire doelomschrijving

Een belangenorganisatie kan alleen opkomen voor een belang dat zij krachtens haar doelstelling in het bijzonder behartigt.[[243]](#footnote-244) De rechter beoordeelt dit aan de hand van de statuten van de belangenorganisatie.[[244]](#footnote-245) De belangen in de statuten moeten dus overeenkomen met de belangen waarvoor de belangenorganisatie procedeert. Zo verklaarde het College van Beroep voor het bedrijfsleven Greenpeace niet-ontvankelijk toen zij procedeerde tegen de uitvoer van wapens naar Rusland, omdat het bevorderen van natuurbehoud het statutaire doel van Greenpeace was.[[245]](#footnote-246) De woorden ‘in het bijzonder’ brengen tot uitdrukking dat het doel van de belangenorganisatie voldoende specifiek moet zijn.[[246]](#footnote-247) Dit vereiste kent een territoriale en functionele dimensie, die een zekere samenhang vertonen.[[247]](#footnote-248) De territoriale dimensie houdt in dat de rechter een belangenorganisatie die lokaal opereert eerder ontvankelijk verklaart dan een landelijke belangenorganisatie. De lokale organisatie behartigt namelijk specifiekere belangen. Bij de functionele dimensie staat centraal hoe breed de statutaire doelstelling op zichzelf genomen is. De doelstelling ‘bevorderen van gelijkheid’ is bijvoorbeeld breder dan de doelstelling ‘het bevorderen van gelijkheid tussen mannen en vrouwen’.[[248]](#footnote-249) De bestuursrechter past dit vereiste soepeler toe bij groepsacties dan voor algemeenbelangacties.[[249]](#footnote-250) De proceseconomie is er immers mee gebaat als belanghebbenden gezamenlijk een vordering instellen.[[250]](#footnote-251)

De bestuursrechter lijkt het ‘in het bijzonder’-criterium voor algemeenbelangacties tamelijk serieus te toetsen.[[251]](#footnote-252) De doelstelling van politieke partijen is in ieder geval te breed; zij behartigen immers *het* algemeen belang. Zo kon afdeling Bilthoven van GroenLinks niet procederen tegen een aan Schiphol verleende vergunning, omdat haar statutaire doelstelling te breed was.[[252]](#footnote-253) De rechter verklaart daarnaast plaatselijke actiegroepen, dorpsraden en buurtverenigingen dikwijls niet-ontvankelijk als zij het welzijn van de plaatselijke bevolking in algemene zin bevorderen.[[253]](#footnote-254) Landelijke milieuorganisaties lijken de toets over het algemeen te doorstaan. Milieudefensie en coöperatie Mobilisation for the Environment, die allebei veel bestuursrechtelijke procedures entameren, zijn ontvankelijk.[[254]](#footnote-255) Het is dan ook niet nodig dat de statuten vermelden welke dier- en plantsoort de belangenorganisatie beschermt.[[255]](#footnote-256) Als een belangenorganisatie naast het milieu ook aanverwante belangen in haar statuten heeft opgenomen, loopt zij wel het risico niet-ontvankelijk te worden verklaard. Dit lot trof Stichting Leven met de Aarde.[[256]](#footnote-257) Zij behartigde naast milieubelangen, ook de veiligheid in Nederland en het belang van het behoud van het cultureel erfgoed.[[257]](#footnote-258)

## 5.3 Beschermde belangen

Artikel 1:2 lid 3 Awb bepaalt dat algemene en collectieve belangen worden beschouwd als de eigen belangen van rechtspersonen als zij die krachtens hun doelstellingen en feitelijke werkzaamheden behartigen. Hierbij moet het dus gaan gebundelde individuele belangen, in de woorden van artikel 1:2 lid 3 Awb zijn dat collectieve belangen, of om algemene belangen. Opkomen voor strikt individuele belangen is daarom niet mogelijk in het kader van dit artikel.[[258]](#footnote-259) De desbetreffende algemene en collectieve belangen worden – door wetsduiding – als ‘eigen’ (‘hun’) belangen van de betrokken rechtspersoon beschouwd.[[259]](#footnote-260) Dit verschaft de belangenorganisaties vervolgens toegang tot de rechter als de beschermde algemene belangen in het geding zijn.[[260]](#footnote-261)

## 5.4 Ontplooide feitelijke activiteiten

Artikel 1:2, derde lid, Awb vereist dat de belangenorganisatie haar doelen blijkens haar feitelijke werkzaamheden behartigt.[[261]](#footnote-262) De Afdeling vult het begrip ‘feitelijke werkzaamheden’ tamelijk streng in.[[262]](#footnote-263) Het louter in rechte opkomen tegen besluiten kan in ieder geval niet worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden.[[263]](#footnote-264) De Afdeling vat het ‘louter in rechte opkomen’ ruim op.[[264]](#footnote-265) Het naar voren brengen van zienswijzen, het indienen van handhavingsverzoeken en het verrichten van literatuuronderzoek zijn verbonden aan de beroepsprocedure en dus niet aan te merken als feitelijke werkzaamheden.[[265]](#footnote-266) Het organiseren van lezingen, aankaarten van problemen bij de overheid en de deelname aan overleggen om oplossingen voor problemen te bewerkstelligen zijn wel te beschouwen als feitelijke werkzaamheden.[[266]](#footnote-267) Voor groepsacties is de Afdeling minder streng.[[267]](#footnote-268) De bundeling van individuele belangen in één rechtszaak is immers efficiënter dan het afzonderlijk optreden van een groot aantal individuele personen. De Afdeling verwijst hierbij expliciet naar het Nieuwe Meer-arrest, waarin de Hoge Raad overwoog dat een effectieve rechtsbescherming gebaat was met een bundeling van belangen.[[268]](#footnote-269)

 De Graaf, Jans en Tolsma zijn kritisch op deze lijn van de Afdeling.[[269]](#footnote-270) Zij schrijven dat het niet de rechter de rechtsbescherming zodoende in vergaande mate inbeperkt. Daarnaast menen zij dat de strenge ontvankelijkheidsvereisten op gespannen voet staan met de geest van het verdrag van Aarhus.[[270]](#footnote-271) Het verdrag van Aarhus erkent namelijk de zelfstandige waarde van de inspraak- en rechtsbeschermingsprocedures, terwijl uit de uitspraak van de Afdeling lijkt te volgen dat procederen een ‘tweederangs activiteit’ van milieuorganisaties is. Alleen feitelijke activiteiten anders dan procederen verschaffen milieuorganisaties immers procesbevoegdheden. De Graaf, Jans en Tolsma vinden het hiernaast ironisch dat de Afdeling ten aanzien van groepsacties aansluiting zoekt bij het Nieuwe Meer arrest.[[271]](#footnote-272) De Hoge Raad overwoog in dat arrest immers dat de effectieve rechtsbescherming gebaat was bij de bundeling van het belang dat elke burger heeft bij een goed milieu, terwijl de Afdeling met zijn nieuwe lijn juist geen ruimte wil bieden voor de bundeling van milieubelangen.

Konijnenbelt verdedigt de lijn van de Afdeling.[[272]](#footnote-273) Hij vindt dat als het vereiste van feitelijke werkzaamheden daadwerkelijk iets om het lijf wil houden, er werkzaamheden buiten het in rechte opkomen tegen besluiten vereist moeten zijn. Konijnenbelt meent ook dat de huidige lijn ‘in de verste verte’ niet strijdig is met het Verdrag van Aarhus.[[273]](#footnote-274) Het Verdrag van Aarhus geeft de nationale wetgever namelijk de mogelijkheid om eisen te stellen aan de belangenorganisaties die toegang krijgen tot de rechter.

Het vereiste van feitelijke werkzaamheden geeft mijns inziens uiting aan de in paragraaf 2.2.1 beschreven notie dat de belangenorganisatie de rechtsgang ‘waard’ moet zijn. De belangenorganisatie moet immers bewijzen dat zij daadwerkelijk betrokken is bij het belang dat zij in rechte wenst te behartigen door te laten zien dat zij zich ook buiten rechte inzet voor dat belang. De algemeenbelangactie verwordt op deze manier niet tot een beroepsrecht voor Jan en alleman.

## 5.5 Voorprocedure

Een belangenorganisatie kan geen beroep instellen bij de bestuursrechter als haar redelijkerwijs verweten kan worden dat zij niet de verplichte voorprocedure heeft gevolgd volgens artikel 6:13 Awb. Een belangenorganisatie moet dus met de voorprocedure meedoen om bij de rechter ontvankelijk te zijn. De voorprocedure bestaat uit het instellen van bezwaar of uit het indienen van zienswijzen.[[274]](#footnote-275) Ten aanzien van het indienen van zienswijzen heeft het Europese Hof van Justitie heeft in het Varkens in Nood-arrest overwogen dat artikel 6:13 Awb bij milieuaangelegenheden in strijd is met artikel 9 lid 2 van het Verdrag van Aarhus.[[275]](#footnote-276) De bestuursrechter mag een belangenorganisatie niet de toegang weigeren omdat zij geen zienswijze heeft ingediend tijdens de uniformele openbare voorbereidingsprocedure.[[276]](#footnote-277) Bij alle omgevingsrechtelijke zaken die zijn voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure geldt artikel 6:13 Awb dus niet meer en hoeft een belangenorganisatie dus niet mee te doen aan de bestuursrechtelijke voorprocedure.

Buiten het omgevingsrecht vindt artikel 6:13 Awb nog wel toepassing. Dat betekent dat de belangenorganisatie bezwaar moet maken of een zienswijze moet indienen. Bij bezwaar geeft de belangenorganisatie aan waarom zij het niet eens is met genomen besluit. Hierna wordt de belangenorganisatie in beginsel gehoord. [[277]](#footnote-278) Als het bestuursorgaan meent dat de belangenorganisatie ontvankelijk is, heroverweegt het bestuursorgaan vervolgens de rechtmatigheid en doelmatigheid van het bestreden besluit op grond van het bezwaarschrift.[[278]](#footnote-279) In het enkele geval dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is verklaard buiten het omgevingsrecht moet de belangenorganisatie een zienswijze indienen om in een later stadium ontvankelijk te zijn.[[279]](#footnote-280) De procedure begint met een openbare kennisgeving van het ontwerpbesluit waarna het bestuursorgaan het ontwerpbesluit ter inzage legt.[[280]](#footnote-281) Belanghebbenden kunnen vervolgens zienswijzen naar voren brengen.[[281]](#footnote-282) Ten slotte neemt het bestuursorgaan een definitief besluit, waartegen direct beroep open staat bij de bestuursrechter.

 Bröring e.a. onderscheiden twee hoofdfuncties van de bezwaarfunctie: rechtsbescherming en verlengde besluitvorming.[[282]](#footnote-283) Het biedt burgers namelijk een manier om zich tegen een besluit te verzetten en bestuursorganen de mogelijkheid om nogmaals het besluit te beoordelen op rechtmatigheid en doelmatigheid. Bröring e.a. noemen ook vier nevenfuncties.[[283]](#footnote-284) Ten eerste biedt de bezwaarprocedure compensatie voor mandaat. Het bestuursorgaan moet zelf namelijk besluiten op het bezwaar tegen een besluit dat in mandaat is genomen. Ten tweede heeft de bezwaarprocedure een leerfunctie. Het bestuursorgaan kan immers worden geconfronterd met zijn eigen fouten. Ten derde heeft het bezwaar een filterfunctie. Zaken kunnen wellicht definitief in bezwaar worden afgedaan waardoor ze geen rechterlijke behandeling behoeven. Ten vierde kan de bezwaarfase verduidelijken wat precies de geschilpunten en argumenten van beide partijen zijn. Als de zaak vervolgens bij de rechter komt is het geschil direct duidelijk.

## 5.6 Representativiteitsvereiste

Het bestuursrecht kent geen representativiteitsvereiste. In de literatuur is niettemin wel gepleit om een representativiteitsvereiste in te voeren.[[284]](#footnote-285) Dit menen onder andere De Poorter en Van Heusden.[[285]](#footnote-286) Zij vinden dat alleen algemene belangenbehartigers met ‘enige massa’ procesbevoegd zouden moeten zijn. Een algemeenbelangactie draait volgens hen namelijk om bovenindividuele belangenbehartiging, die gerechtvaardigd zou moet worden door de steun van de individuen. Ook Van Ettekoven heeft gepleit voor de invoering van een representativiteitsvereiste.[[286]](#footnote-287) Hij schrijft dat een belangenorganisatie het geluid van een groep burgers met voldoende grootte moet vertolken om toegang tot de rechter te verdienen. Stolk verzet zich juist tegen de invoering van een representativiteitsvereiste in het bestuursrecht. [[287]](#footnote-288) Volgens haar past een representativiteitsvereiste niet bij de algemeenbelangactie omdat een link met de vertegenwoordiging van individuen juist ontbreekt. Afhankelijk van de vormgeving staat een representativiteitsvereiste ook op gespannen voet met het Verdrag van Aarhus dat de toegang tot de rechter van het betrokken publiek waarborgt inzake milieuaangelegenheden.[[288]](#footnote-289) Zo overwoog het Hof van Justitie dat de nationale wetgever niet kon vereisen det een milieuorganisatie ten minste tweeduizend leden moest hebben om procesbevoegd te zijn.[[289]](#footnote-290)

## 5.7 Tussenconclusie

Samenvattend dient een belangenorganisatie met een wens te procederen in het bestuursrecht aan een aantal ontvankelijkheidsvereisten te voldoen. Zij moet een rechtspersoon zijn en zij kan alleen opkomen voor het belang dat zij krachtens haar statuten behartigt. Dit statutaire doel moet voldoende zijn afgebakend. Verder moet de belangenorganisatitie feitelijke activiteiten ontplooien anders dan het voeren van rechtszaken. De belangenorganisatie moet ook bezwaar hebben ingesteld om ontvankelijk te worden verklaard. Een zienswijze indienen is bij omgevingsrechtelijke zaken niet meer verplicht. Een representativiteitsvereiste kent het bestuursrecht niet, alhoewel de invoering hiervan wel in de literatuur is bepleit.

# H6. Vergelijking

In dit hoofdstuk vergelijk ik de ontvankelijkheidsvereisten van de bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke algemeenbelangactie. De verschillen tussen beide rechtsgebieden staan hierbij centraal.[[290]](#footnote-291) Ook poog ik de verschillen tussen beide rechtsgebieden te verklaren. Ik grijp hierbij terug op de in hoofdstuk 2 besproken beginselen en belangen. Ik behandel in dit hoofdstuk de ontvankelijkheidsvereisten in dezelfde volgorde als in de hoofdstukken 4 en 5. Dat betekent dat ik aandacht besteed aan de rechtsvorm, de statutaire doelomschrijving, de beschermde belangen, de feitelijke werkzaamheden, de representativiteit en het overleg.

## 6.1 Rechtsvorm

Een opvallend verschil tussen de privaat- en bestuursrechtelijke regeling is de rechtsvorm die de belangenorganisatie behoort te hebben om een algemeenbelangactie te entameren. In het bestuursrecht kunnen alle rechtspersonen procederen, terwijl de procesbevoegdheid in het privaatrecht is voorbehouden aan stichtingen en formele verenigingen.

### 6.1.1 Informele verenigingen

De informele vereniging is wel ontvankelijk in het bestuursrecht, maar niet in het privaatrecht. De wetgever motiveerde zijn keuze om informele verenigingen uit te sluiten in het privaatrecht door te stellen dat ad-hocprocesclub niet procesbevoegd zouden moeten zijn.[[291]](#footnote-292) Dit zou de professionaliteit van de procederende algemene belangbehartiger ten goede moeten komen. Deze overweging sluit goed aan bij de het in paragraaf 2.3 besproken uitgangspunt dat een belangenorganisatie zich gevestigd moet hebben als een respecteabele en legitieme belangenorganisatie. In het bestuursrecht lijkt de afweging van de wetgever anders te zijn uitgevallen. De wetgever heeft namelijk gekozen om ook informele verenigingen de bevoegdheid te geven een algemeenbelangactie te entameren. In het bestuursrecht prevaleert dus het belang van een ruime toegang tot de rechter boven de wens om een bepaalde professionaliteit van de algemene belangenbehartiger te wensen. Wiggers-Rust meent dat dit terecht is.[[292]](#footnote-293) Zij vindt dat het belangrijk is om in het bestuursrecht tamelijk spontaan georganiseerde groepen de ruimte te geven om te procederen tegen een besluit. Soms moet daar namelijk snel gehandeld worden en is er geen tijd om langs de notaris te gaan; bezwaar moet immers in beginsel gemaakt worden binnen zes weken. Deze overweging speelt volgens haar geen rol in het privaatrecht.

### 6.1.2 Rechtspersonen met winstoogmerk

Rechtspersonen met winstoogmerk kunnen wel procederen in naam van een algemeen belang in het bestuursrecht, maar niet in het privaatrecht. De wetgever heeft de rechtspersonen met winstoogmerk uitgesloten in het pirvaatrecht omdat hij het moeilijk denkbaar achtte dat organisaties met winstoogmerk in naam van het algemeen belang zouden willen procederen in het privaatrecht.[[293]](#footnote-294) Het is Van der Velde niet duidelijk waarom deze redenering geen toepassing vindt in het bestuursrecht.[[294]](#footnote-295) Ook mij blijft het onduidelijk waarom de wetgever meende dat rechtspersonen met winstoogmerk wel voor algemene belangen zouden willen procederen in het bestuursrecht, maar niet in het privaatrecht.

Van der Velde meent daarom dat de rechtseenheid met zich brengt dat de regelingen gelijk zouden moeten worden getrokken. Hij bepleit ook rechtspersonen met winstoogmerk de bevoegdheid te geven een privaatrechtelijke algemeenbelangactie. Hij meent namelijk dat het wel denkbaar is dat rechtspersonen met winstoogmerk een algemeenbelangactie willen entameren – in tegenstelling tot wat de wetgever dacht. Van der Velde wijst onder andere op rechtspersonen die zijn opgericht door de overheid zoals regionale ontwikkelingsmaatschappijen.[[295]](#footnote-296) Een voorbeeld uit de jurisprudentie van een BV die wenste te procederen was een door de overheid opgerichte BV die verantwoordelijk was voor de sociale werkvoorziening in Utrecht.[[296]](#footnote-297) Ik zou aan het betoog van Van der Velde willen toevoegen dat maatschappelijk verantwoord ondernemen een steeds belangrijkere rol in de samenleving speelt.[[297]](#footnote-298) Het is dus niet ondenkbaar dat organisaties met winstoogmerk een privaatrechtelijke algemeenbelangactie zouden willen entameren. De rechtsvorm van een organisatie zegt mijns inziens onvoldoende over in hoeverre zij betrokken is bij de behartiging van bepaalde algemene belangen. Een inhoudelijke beoordeling, bijvoorbeeld in de vorm van het vereiste van feitelijke werkzaamheden of representativiteit, is mijns inziens de gewezen weg om te bepalen of een organisatie daadwerkelijk zo nauw betrokken is bij het door haar behartigde algemene belang om ontvangen te worden in haar vordering.

## 6.2 Statutaire doelomschrijving

Zowel de bestuursrechter als de burgerlijke rechter vereist een voldoende specifieke doelstelling. In het bestuursrecht lijkt dit vereiste tamelijk streng te worden toegepast. Voornamelijk lokale actiegroepen, dorpsraden en buurtverenigingen die het welzijn van de plaatselijke bevolking in algemene zin bevorderen ondervinden hier de nadelige gevolgen van.[[298]](#footnote-299) De privaatrechtelijke jurisprudentie problematiseert dit vereiste echter niet.[[299]](#footnote-300) Wat is de verklaring voor dit verschil?

 Ik vermoed dat de bestuursrechter niet zozeer een andere toetsingsmaatstaf hanteert, maar simpelweg vaker wordt geconfronteerd met belangenbehartigers met een zeer brede statutaire doelstelling. De bestuursrechter moet daardoor vaker het vereiste van de statutaire doelstelling gebruiken om algemene belangenbehartigers de deur te wijzen. Dit ligt dus aan een verschil in zaaksaanbod. In het bestuursrecht lijken meer organisaties te procederen met een brede doelstelling dan in het privaatrecht.[[300]](#footnote-301) In het bestuursrecht procederen vaak lokale actiegroepen, dorpsraden en buurtverenigingen die opkomen voor de het welzijn van de plaatselijke bevolking.[[301]](#footnote-302) Door hun territoriale afbakening wekken zij al de interesse van omwonenden en verkrijgen zij leden en belangstellenden. Een functionele afbakening hebben zij vermoedelijk niet nodig voor een betrokken achterban. In het privaatrecht procederen juist grote landelijke organisaties. Zij hebben een duidelijk afgebakend functioneel doel nodig om herkenbaar te zijn voor mogelijke leden. Een tweede mogelijke verklaring voor een verschil in zaaksaanbod is dat belangenorganisaties die procederen in het privaatrecht een slag professioneler zijn en hierdoor met meer zorg hun statuten hebben opgesteld. Zij hebben bij het opstellen van de statuten dan al rekening gehouden met de mogelijke gevolgen voor hun procesbevoegdheid. Een derde verklaring is dat in het privaatrecht procederende belangenorganisaties de kans hebben om hun statuten aan te passen voordat zij een algemeenbelangactie entameren. Deze mogelijkheden zijn in het bestuursrecht beperkt, omdat de belangenorganisatie daar gebonden is aan een tamelijk korte beroepstermijn.

## 6.3 Beschermde belangen

De privaatrechtelijke wettekst bepaalt voor welke belangen een belangenorganisatie in rechte kan opkomen. Het moet gaan om gelijksoortige belangen van andere personen, die zich lenen voor een efficiënte en effectieve gezamenlijke behandeling bij de rechter. Zoals besproken in paragraaf 3.3 komt dit neer op alle algemene belangen. Voor ‘belangen van andere personen, die zich lenen voor een efficiënte en effectieve gezamenlijke behandeling bij de rechter’ kan dus ‘algemene belangen’ worden gelezen. De bestuursrechtelijke wettekst bezigt gewoon de term ‘algemene belangen’. Waarom maakt de privaatrechtelijke wettekst hier zoveel meer woorden aan vuil?

De wetgever heeft bij de invoering van artikel 3:305a BW in 1994 geen onderscheid gemaakt tussen algemene belangen en groepsbelangen en beide belangen onder ‘belangen van anderen’ geschaard.[[302]](#footnote-303) Deze keuze houdt verband met het oordeel van de regering dat het burgerlijk recht gaat over de relatie tussen rechtssubjecten onderling en niet over algemene belangen.[[303]](#footnote-304) Hierdoor wilde de regering niet de term ‘algemene belangen’ in haar wetsvoorstel opnemen en besloot in plaats hiervan te kiezen voor de overkoepende term ‘belangen van anderen’. Het gevolg hiervan is dat alle vereisten die gelden voor groepsacties in beginsel ook gelden voor algemeenbelangacties. Hierdoor zijn vereisten die niet toepasbaar zijn op algemeenbelangacties – bijvoorbeeld het gelijksoortigheidsvereiste – formeel wel van toepassing op algemeenbelangacties. In het bestuursrecht liep de wetgever niet tegen hetzelfde probleem aan. Het bestuursrecht gaat namelijk niet alleen over de relatie tussen privaatrechtelijke rechtssubjecten maar ook over de behartiging van algemene belangen door de overheid. Ik vermoed dat de wetgever daarom wel gewoon de term ‘algemene belangen’ in de bestuursrechtelijke wettekst wilde opnemen.

## 6.4 Feitelijke werkzaamheden

In het bestuursrecht procederende belangenorganisaties dienen te voldoen aan het vereiste van feitelijke werkzaamheden. Algemene belangenbehartigers mogen niet louter procederen, maar moeten activiteiten ondernemen zoals het organiseren van lezingen, het aankaarten van problemen bij de overheid of het deelnemen aan overleggen. Dit criterium kent geen wettelijke privaatrechtelijke tegenhanger.[[304]](#footnote-305)

Het vereiste van feitelijke werkzaamheden geeft uitdrukking aan de notie dat van een procederende belangenorganisatie kan worden verwacht dat zij beschikt over een zekere legitimiteit. Het verrichten van de feitelijke werkzaamheden laat zien dat de belangenorganisatie begaan is het met haar statutair beschermde belang en de rechtsgang daarom ‘waard’ is. De belangenorganisatie heeft bovendien bepaalde kennis en kunde vergaard die van belang kunnen zijn bij het in rechte behartigen van haar statutaire belang bij het verrichten van de feitelijke werkzaamheden werkzaamheden. Zoals besproken in paragraaf 2.3 speelt de notie dat alleen legitieme belangenorganisaties welkom zijn bij de rechter ook een rol in het privaatrecht. Waarom heeft het privaatrecht dan niet gekozen om dit uitgangspunt te waarborgen door middel van een vereiste van feitelijke werkzaamheden?

Ik vermoed dat dit verband houdt met de kosten van een privaatrechtelijke algemeenbelangactie. Procederen in het privaatrecht is aanzienlijk duurder dan procederen in het bestuursrecht. De griffiekosten zijn hoger in het privaatrecht, er is een verplichte procesvertegenwoordiging en het risico van een proceskostenveroordeling is groter. Ik vermoed dat niet-professionele belangenorganisaties zich door deze kosten laten afschrikken. Lichtzinnig geëntameerde acties zijn dus niet te verwachten zijn in het privaatrecht.[[305]](#footnote-306) Het privaatrecht heeft het vereiste van feitelijke werkzaamheden dus niet zozeer nodig om niet-legitieme belangenbehartigers te weren.[[306]](#footnote-307) De feitencomplexen uit de jurisprudentie lijken dit beeld te bevestigen.[[307]](#footnote-308) In het privaatrecht procederen grote, gevestigde organisaties zoals Amnesty International, terwijl in het bestuursrecht meer lokale organisaties procederen.

Een andere mogelijke verklaring voor het bestaan van het vereiste van feitelijke werkzaamheden in het bestuursrecht ligt in de vertragende werking van bestuursrechtelijke algemeenbelangacties. Zoals besproken in paragraaf 2.2.3 speelt dit principe wel een rol in het bestuursrecht, maar niet in het privaatrecht. Dit vormt een extra reden voor de bestuursrechter om streng te zijn in de ontvankelijkheidsfase zodat projecten met een mogelijk groot publiek belang niet te veel vertraging oplopen en de gevolgen voor derde-belanghebbenden beperkt blijven. In het privaatrecht bestaat dit bezwaar niet. Daar hoeft de wederpartij haar activiteiten pas te staken als de rechter dit beveelt.

## 6.5 Representativiteit

De privaatrechtelijke algemeenbelangactie kent een vereiste van representativiteit. Dit criterium bestaat niet in het bestuursrecht. De regering was voornemens om het representativiteitsvereiste alleen in te voeren voor niet-ideële acties.[[308]](#footnote-309) Het representativiteitsvereiste diende hierbij te verzekeren dat de claimstichting daadwerkelijk de belangen van haar achterban behartigde.[[309]](#footnote-310) Ongewenste belangenbehartiging moest voorkomen worden.[[310]](#footnote-311) Het representativiteitsvereiste is per amendement ook van toepassing verklaard op de privaatrechtelijke algemeenbelangactie, omdat de indieners vreesden dat claimorganisaties een groepsactie zouden insteken als een ideële actie om zo onder het representativitsvereiste uit te komen.[[311]](#footnote-312) Het representativiteitsvereiste moest daarom ook bij deze oneigenlijke ideële acties verzekeren dat de band tussen de achterban en de claimstichting goed was. Het was volgens de indieners dus zo lastig te bepalen voor welke belangenbehartigers het representativiteitsvereiste moest komen te gelden dat het vereiste voor de zekerheid voor elke belangenbehartiger moest komen te gelden.

 De hierboven beschreven redenering heeft geen toepassing gevonden in het bestuursrecht. Ik vermoed dat de wetgever het risico op ongewenste belangenbehartiging in het bestuursrecht kleiner achtte. Bij een privaatrechtelijke procedure kan een claimorganisatie namelijk geld verdienen aan haar belangenbehartiging door een deel van het geld te houden. Bij een bestuursrechtelijke procedure speelt deze financiële prikkel een beperkte rol doordat niet een geldvordering centraal staat, maar de vernietiging van een besluit. Hierdoor heeft de wetgever het in het bestuursrecht nooit aanvullende vereisten − zoals het representativiteitsvereiste − ingevoerd om een passende behartiging van een groepbelang te verzekeren, laat staat deze vereisten ook van toepassing te verklaren voor algemeenbelangacties om de ontduiking van zodanige vereisten te voorkomen.

## 6.6 Governancevereisten

De wens bepaalde governancevereisten te stellen aan belangenorganisaties valt te verklaren aan de hand van het principe dat alleen professionele, kundige belangenorganisaties ontvankelijk zouden moeten zijn. De governancevereisten moeten echter niet zo streng zijn dat de toegang tot de rechter te veel beperkt wordt. Voorbeelden van deze governancevereisten zijn dat een belangenorganisatie voldoende middelen moet hebben, een internetpagina moet hebben en voldoende ervaring en deskundigheid ten aanzien van het instellen en voeren van de rechtsvordering moet hebben.[[312]](#footnote-313)

 Zowel in het bestuursrecht als in het privaatrecht hoeft een organisatie die een algemeenbelangactie instelt niet te voldoen aan governancevereisten. In het bestuursrecht hoeft geen enkele belangenbehartiger te voldoen aan governancevereisten en in het privaatrecht hebben algemene belangenbehartigers een vrijstelling van deze vereisten omdat hun vordering een ideële vordering betreft. De wetgever stelde ten aanzien van het privaatrecht dat hij het niet gerechtvaardigd vond om al te zware eisen te stellen aan ideële vorderingen.[[313]](#footnote-314) In dit geval prevaleerde blijkbaar de toegang tot de rechter boven de wens om illegitieme organisaties te weren. Ik vermoed dat hetzelfde geldt voor het bestuursrecht waar de invoering van governancevereisten niet eens overwogen is.

## 6.7 Voorprocedure

Een in het privaatrecht procederende algemene belangenbehartiger is slechts ontvankelijk als hij heeft getracht het gevorderde te bereiken door middel van overleg met de verweerder. Het bestuursrecht kent een ander voortraject in de vorm van de bezwaarprocedure of de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Bij de bezwaarprocedure wordt de belangenbehartiger in beginsel gehoord en heroverweegt het bestuursorgaan vervolgens de rechtmatigheid en doelmatigheid van het besluit. Als het bestuursorgaan een besluit voorbereidt met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure moet de belangenbehartiger een zienswijze indienen om in beroep ontvankelijk te zijn. Dit is niet meer het geval voor omgevingsrechtelijke besluiten naar aanleiding van het Varkens in Nood-arrest.[[314]](#footnote-315) De belangenorganisatie is dan ook ontvankelijk als zij geen zienswijze heeft ingediend.[[315]](#footnote-316)

 De bestuursrechtelijke voorprocedure stelt aanzienlijk meer voor dan de privaatrechtelijke. In het privaatrecht hoeft de belangenorganisatie slechts te verzoeken tot overleg, terwijl een belangenorganisatie in het bestuursrecht een wettelijk geregelde procedure moet doorlopen waarin zij een bezwaarschrift moet indienen, bepaalde termijnen dient te respecteren en in beginsel gehoord wordt. Dit is te begrijpen aan de hand van het publiekrechtelijke karakter van de verschillende functies van de voorprocedure. Het idee dat de voorprocedure een rechtsbeschermingsfunctie heeft is bijvoorbeeld eigen aan het bestuursrecht. In het privaatrecht redeneert men niet dat een belangenorganisatie op enige wijze rechtsbescherming verkrijgt door met de wederpartij te overleggen. Ook de functie van verlengde besluitvorming past beter in het bestuursrecht thuis dan in het privaatrecht. De privaatrechtelijke procedure is immers bij uitstek contentieus. In het bestuursrecht dient het bestuursorgaan echter het algemeen belang te behartigen en besluit het met inachtneming van de belangen van de bezwaarmaker. Het idee dat de wederpartij door het verplicht stellen van een voorprocedure zo tot een nieuwe inzichten komt past dus beter bij het bestuursrecht. Ook de notie dat mandaat gecompenseerd moet worden in bezwaar heeft geen privaatrechtelijk equivalent. Dat de privaatrechtelijke voorprocedure minder om het lijf heeft, valt concluderend goed te begrijpen.

# 7. Conclusie

In dit hoofdstuk kom ik tot een afronding. Eerst vat ik mijn bevindingen samen (paragraaf 7.1), vervolgens doe ik een tweetal aanbevelingen (paragraaf 7.2) en ten slotte doe ik een drietal suggesties voor vervolgonderzoek (paragraaf 7.3).

## 7.1 Samenvatting

In mijn scriptie stond de volgende hoofdvraag centraal:

*In hoeverre zijn de verschillen in de ontvankelijkheidsvereisten van de algemeenbelangactie in het bestuurs- en privaatrecht te verklaren?*

Ik zal in dit hoofdstuk antwoord geven op deze hoofdvraag aan de hand van de bevindingen uit de vorige hoofdstukken. De eerste stap ter beantwoording van de hoofdvraag heb ik in hoofdstuk 2 gezet. Ik ben toen tot de conclusie gekomen dat de spanningsvelden van de algemeenbelangactie in het bestuurs- en in het privaatrecht grotendeels dezelfde dynamiek kennen. De literatuur is over het algemeen van mening dat zowel de bestuursrechtelijke als de privaatrechtelijke algemeenbelangactie een legitieme procesvorm is die een waarde heeft in de democratische rechtsstaat doordat zij aan kwetsbare en stemloze belangen een stem geeft. Ook de bezwaren tegen de algemeenbelangactie komen overeen. Daarom meent zowel de privaatrechtelijke als bestuursrechtelijke literatuur dat de belangenorganisatie over een zekere legitimiteit moet beschikken zodat zij haar rechtsgang ‘waard’ is. Toch zijn er enkele elementen eigen aan het bestuurs- dan wel het privaatrecht. In het bestuursrecht is het risico op niet-professionele lichtzinnige acties groter dan in het privaatrecht, omdat de drempels om te procederen erg laag zijn. Ook heeft de bestuursrechtelijke algemeenbelangactie als aanvullend nadeel dat zij de slagvaardigheid van het bestuur beperkt en onzekerheid met zich brengt voor derde-belanghebbenden.

Vervolgens heb ik in hoofdstuk 3 de rechtsmachtsverdeling tussen de burgerlijke en bestuursrechter besproken. De bestuursrechter oordeelt over beschikkingen en concretiserende besluiten van algemene strekking. De burgerlijke rechtsgang staat open in de andere gevallen. Wel lijkt er een gat te bestaan in de procesbevoegdheid van belangenorganisaties als het gaat om indirect werkende wetgeving waarbij de belangenorganisatie geen uitvoeringsbesluit kan uitlokken.

 Ondanks de in hoofdstuk 2 geconstateerde overeenkomsten ten aanzien van de functie van de algemeenbelangactie is in hoofdstuk 4 en 5 duidelijk geworden dat beide rechtsgebieden op een aantal punten aanzienlijk verschillen. Ik heb in hoofdstuk 6 deze verschillen proberen te verklaren. Als eerste is het verschil in rechtsvorm van procederende belangenorganisaties aan bod gekomen. In het bestuursrecht kunnen namelijk alle rechtspersonen procederen en in het privaatrecht slechts stichtingen of formele verenigingen. Het eerste verschil is dus de uitsluiting van informele vereniging in het privaatrecht. De wetgever vond informele verenigingen onvoldoende professioneel om privaatrechtelijke algemeenbelangacties te entameren. In het bestuursrecht prevaleerde echter het belang van een ruime toegang tot de rechter. De wetgever vond het belangrijk om ook tamelijk spontaan georganiseerde actieverenigingen toegang tot de rechter te geven. Het tweede verschil is de uitsluiting van rechtspersonen met winstoogmerk in het privaatrecht. In beide rechtsgebieden entameren rechtspersonen met winstoogmerk nauwelijks algemeenbelangacties. De wetgever besloot in het privaatrecht daarom om hen in het geheel niet procesbevoegd te maken.

 Ten tweede is aan bod gekomen dat de bestuursrechter meer belangenorganisaties niet-ontvankelijk verklaart op grond van het vereiste van een voldoende specifieke statutaire doelstelling dan de burgerlijke rechter. Ik vermoed dat de oorzaak hiervan ligt in het zaaksaanbod. Er procederen meer organisaties met een brede statutaire doelstelling in het bestuursrecht in het privaatrecht. In het bestuursrecht procederen namelijk vaker lokale organisaties die het welzijn van de bevolking in brede zin behartigen. Bovendien zijn de belangenorganisaties meestal minder professioneel waardoor wellicht minder moeite is gestoken in het goed afbakenen van de statuten.

 Ten derde lijkt de privaatrechtelijke wettekst meer eisen te stellen aan de aard van het behartigde belang. De wettekst bepaalt immers dat het moet gaan om gelijksoortige belangen van anderen die zich lenen voor bundeling, terwijl een belangenbehartiger in het bestuursrecht op kan komen voor alle algemene belangen. Bij nadere bestudering blijkt echter dat de omvangrijke privaatrechtelijke wettekst erop neerkomt dat een belangenorganisatie voor alle algemene belangen kan opkomen. Het verschil in de wettekst te verklaren aan de hand van de opvatting van de wetgever dat het privaatrecht gaat om de belangen van rechtssubjecten en niet om algemene belangen. De wetgever koos er daarom bij het opstellen van artikel 3:305a BW voor om algemene belangen en groepsbelangen onder dezelfde noemer te scharen. Een aantal ontvankelijkheidsvereisten die relevant zijn voor groepsacties, maar lastig toepasbaar zijn op algemeenbelangacties zijn hierdoor formeel ook van toepassing op algemeenbelangacties.

 Ten vierde is gebleken dat het bestuursrecht wel het vereiste van feitelijke werkzaamheden kent, maar het privaatrecht niet. Het vereiste van feitelijke werkzaamheden geeft uitdrukking aan de notie dat alleen belangenorganisaties met bepaalde mate van legitimiteit − die zij verkrijgt door haar statutaire belang op passende wijze te behartigen − ontvankelijk moeten zijn. In het privaatrecht is de noodzaak om illegitieme belangenorganisaties te weren met behulp van extra ontvankelijkheidsvereiste echter niet zo groot. Lichtzinnig geëntameerde acties zijn namelijk niet te verwachten vanwege de hoge kosten die privaatrechtelijk procederen met zich brengt. Bovendien is het in juist in het bestuursrechtrecht wenselijk chicaneuze belangenorganisaties te weren wegens de onzekerheid en vertraging die hun beroep met zich brengt voor het openbaar bestuur en derde-belanghebbenen.

 Ten vijfde kent het privaatrecht een representativiteitsvereiste. Dit vereiste kent geen bestuursrechtelijk equivalent. Het representativiteitsvereiste is ingevoerd om ongewenste belangenbehartiging te voorkomen bij groepsacties. De wetgever heeft het vereiste ook van toepassing verklaard voor ideële acties, omdat in de preliminaire fase moeilijk te beoordelen zou zijn of de vordering ideëel van aard is. In het bestuursrecht gaat deze redenering niet op. Het risico van ongewenste belangenbehartiging is namelijk kleiner doordat het lastiger is om geld te verdienen aan een bestuursrechtelijke procedure.

 Ten zesde hoeft zowel de privaatrechtelijke als de bestuursrechtelijke algemene belangenbehartiger niet te voldoen aan governancevereisten. In zoverre verschilt het privaatrecht dus niet van het bestuursrecht.

 Ten zevende kent het bestuursrecht een uitgebreidere voorprocedure dan het privaatrecht. In het privaatrecht hoeft een belangenorganisatie alleen trachten het geschil door middel van overleg op te lossen, terwijl in het bestuursrecht de belangenorganisatie eerst bezwaar moet maken of een zienswijze moet indienen – met uitzondering van omgevingsrechtelijke besluiten waarin de uniformele openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is verklaard. Dit valt te begrijpen doordat de wetgever met de bezwaarfase de bezwaarmaker rechtsbescherming heeft willen bieden en het bestuursorgaan de mogelijkheid van verlengde besluitvorming. In het privaatrecht was het doel louter om de partijen tot een minnelijke oplossing te laten komen.

## 7.2 Aanbevelingen

In mijn scriptie heb ik uitgebreid aandacht besteed aan het privaatrechtelijke representativiteitsvereiste. Het is duidelijk geworden dat dit vereiste is omgeven met onduidelijkheid. Dit brengt aanzienlijke rechtsonzekerheid met zich voor belangenorganisaties en belemmert zo de toegang tot de rechter. De huidige situatie is daarom onwenselijk. In deze paragraaf doe ik twee aanbevelingen ten aanzien van het representativiteitsvereiste. Ten eerste bepleit ik het representativiteitsvereiste te schrappen voor algemeenbelangacties en te vervangen door een aantal governancevereisten. Ten tweede stel ik — zolang het representativiteitsvereiste geldt voor algemeenbelangacties — een nieuwe interpretatie voor die inhoudt dat de rechter bij de beoordeling van het representativiteitsvereiste kijkt naar de feitelijke werkzaamheden van de belangenorganisatie.

### 7.2.1 Vervang het respresentativiteitsvereiste door governancevereisten

Het is wenselijk regels te stellen die waarborgen dat een procederende belangenorganisatie professioneel genoeg is om met kennis en kunde haar statutaire belang in rechte te behartigen.[[316]](#footnote-317) Deze notie komt onder andere tot uiting komt in de vorm van het representativiteitsvereiste. Een organisatie met de steun van een bepaalde achterban heeft meer massa en zal daardoor waarschijnlijk beter in staat zijn haar statutaire belangen op een passende wijze kan behartigen. Ik meen echter dat het representativiteitsvereiste niet een passend vereiste is om dit doel te bereiken. Ten eerste is het representativiteitsvereiste zeer lastig te operationaliseren, wat leidt tot rechtsonzekerheid voor de belangenorganisatie en zo de toegang tot de rechter onnodig belemmert. Ten tweede lijkt de regel van representativiteit mij te beperkend voor belangenorganisaties die niet een duidelijk aanwijsbare achterban hebben, maar wel op een bekwame wijze een algemeen belang behartigen. Stichtingen, die geen leden hebben, ondervinden hier bijvoorbeeld de nadelen van. Mijns inziens is het daarom het beste de wet te wijzigen en het representativiteitsvereiste af te schaffen voor algemeenbelangacties.[[317]](#footnote-318)

Mijns inziens zijn governancevereisten beter in staat om te waarborgen dat de belangenorganisatie bekwaam en professioneel is zonder de toegang tot de rechter aanzienlijk te beperken. De wetgever zou bijvoorbeeld kunnen vereisen dat de belangenbehartiger voldoende middelen heeft, een internetpagina met bepaalde informatie voor het betrokken publiek heeft en voldoende ervaring en deskundigheid ten aanzien van het instellen en voeren van de rechtsvordering bezit.[[318]](#footnote-319) Deze vereisten maken duidelijk dat de belangenorganisatie bepaalde moeite heeft gestoken in het behartigen van haar statutaire belang en voldoende kennis en kunde heeft op het gebied van haar statutaire belang. Dit maakt waarschijnlijk dat de belangenorganisatie ook in rechte bekwaam is haar statutaire belang te behartigen.

### 7.2.2 Een nieuwe interpretatie van het representativiteitsvereiste

Het representativiteitsvereiste is voor nu echter een feit. De vraag rijst wat een zinvolle representativiteitsbeoordeling bij algemeenbelangacties is. In deze paragraaf doe ik een voorstel voor een nieuwe, mijns inziens passende interpretatie van het representativiteitsvereiste aan de hand van een intern-rechtsvergelijkende interpretatie. Ik meen dat de rechter bij de beoordeling van het representativiteitsvereiste zou moeten kijken naar de feitelijke werkzaamheden van de belangenorganisatie.[[319]](#footnote-320) Hiermee convergeert het representativiteitsvereiste en het vereiste van feitelijke werkzaamheden. Ik zal drie argumenten geven voor een zodanige interpretatie.

Ten eerste past een representativiteitsvereiste dat analoog geïnterpreteerd wordt naar het vereiste van feitelijke werkzaamheden bij een kwalitatieve duiding van representativiteit.[[320]](#footnote-321) Het gaat dan niet om het aantal leden van een belangenorganisatie, maar om factoren die de kennis en kunde van een belangenorganisatie aannemelijk maken. Het vereiste van feitelijke werkzaamheden laat zien dat de belangenorganisatie actief is op het terrein van haar statutaire belang en zodoende kennis en kunde op dit terrein heeft vergaard. Zoals betoogd in paragraaf 4.5.2 zie ik twee duidelijke voordelen van een een kwalitatieve interpretatie. Ten eerste sluit het goed aan bij de functie van de algemeenbelangactie: het effectief behartigen van stemloze en kwetsbare belangen. Een kwalitatieve interpretatie zorgt dat de belangenorganisatie juist hiertoe goed in staat is. Een tweede argument dat pleit voor een kwalitatieve interpretatie is dat een zodanige uitleg analoog is aan de interpretatie die de wetgever heeft gegeven aan het representativiteitsvereiste in groepsacties. De rechter onderzoekt dan immers de band tussen de belangenorganisatie en datgeen waarvoor zij opkomt: bij groepsacties is dat een specifieke achterban en bij een algemeenbelangactie zijn dat de algemene belangen zelf. Door te vereisen dat een belangenorganisatie feitelijke werkzaamheden heeft verricht, wordt duidelijk dat de belangenorganisatie begaan is het met verdedigde belang, een bepaalde expertise heeft verkregen op het gebied van dat belang en voldoende middelen heeft om werkzaamheden uit te voeren ter behartiging van dit belang met een bepaalde mate van continuïteit.

Ten tweede bevordert een uitleg van het representativiteitsvereiste dat overeenkomt met het vereiste van feitelijke werkzaamheden de rechtszekerheid. Zoals beschreven in paragraaf 4.5 is het geheel onduidelijk hoe en hoe streng de rechter het representativiteitsvereiste moet toepassen. Het is voor belangenorganisaties daarom niet duidelijk hoe ze kunnen voldoen aan het representativiteitsvereiste. Deze onduidelijkheid kan leiden tot (de schijn van) willekeur. Het is bijvoorbeeld moeilijk te begrijpen dat de rechter Viruswaarheid (met 300 000 steunverklaringen) niet-ontvankelijk verklaarde, maar Stichting Pax (zonder overlegde steunverklaringen) wel.[[321]](#footnote-322) Duidelijkheid over het representativiteitsvereiste is dus broodnodig. Over het vereiste van feitelijke werkzaamheden is in het bestuursrecht een uitgebreide jurisprudentielijn ontwikkeld die deze duidelijkheid kan verschaffen.

Ten derde beperkt een uitleg van het representativiteitsvereiste aan de hand van het vereiste van feitelijke werkzaamheden de toegang tot de rechter van belangenorganisaties niet te veel. Het is immers ook voor kleine organisaties mogelijk om lezingen te organiseren, overleggen bij te wonen en demonstraties te organiseren. Dit heeft als voordeel dat een breed scala aan belangen bij de rechter behartigd kan worden. Ook ligt het niet voor de hand de beroepsbevoegdheid van belangenorganisaties in vergaande mate te beperken gelet op de wetsgeschiedenis. De wetgever had een vergaande beperking immers niet voor ogen met de invoering van het representativiteitsvereiste.[[322]](#footnote-323)

## 7.3 Discussie en vervolgonderzoek

In deze scriptie heb ik aan de hand van een juridisch-dogmatische methode de algemeenbelangactie in het privaat- en bestuursrecht vergeleken. In deze paragraaf bespreek ik drie beperkingen van mijn onderzoek en doe ik suggesties welk vervolgonderzoek passend is om deze tekortkomingen te mitigeren.

 Ten eerste heb ik in mijn scriptie vermoedens geuit aan de hand van de door mij bestudeerde jurisprudentie. Ik heb bijvoorbeeld geschreven dat de jurisprudentie de indruk wekte dat er meer niet-professionele belangenorganisaties procederen in het bestuursrecht dan in het privaatrecht. Ook vermoedde ik dat de statutaire doelomschrijvingen van in het bestuursrecht procederende organisaties breder geformuleerd waren, omdat zij vaker lokaal opereerden. Om deze stellingen hard te maken moet een onderzoeker de belangenorganisaties die terug te vinden zijn in de jurisprudentie over artikel 3:305a en artikel 1:2 lid 3 Awb systematisch categoriseren en verder analyseren door bijvoorbeeld online informatie over deze belangenorganisaties te verzamelen.[[323]](#footnote-324)

 Ten tweede heb ik de groepsactie grotendeels buiten beschouwing gelaten. De groepsactie is net zoals de algemeenbelangactie gebaseerd op de artikelen 3:305a BW en 1:2 lid 3 Awb. Zoals is gebleken in deze scriptie bestaat er een wisselwerking tussen de groepsactie en de algemeenbelangactie. Een voorbeeld hiervan is het representativiteitsvereiste. Dit vereiste werd ook op de privaatrechtelijke algemeenbelangactie van toepassing verklaard, omdat de Tweede Kamer vreesde dat de soepelere ontvankelijkheidsvereisten voor algemeenbelangacties zouden kunnen worden gebruikt om een groepsactie te entameren en schadevergoeding te vorderen. Het zou daarom interessant zijn de groepsactie in het bestuurs- en privaatrecht te vergelijken en aan de hand hiervan de bevindingen in mijn scriptie verder te duiden.

 Ten derde heb ik in deze scriptie duidelijk gemaakt dat niet alle ontvankelijkheidsvereisten geheel zijn uitgekristalliseerd. Voornamelijk de strekking en het doel van het representativiteitsvereiste, dat in 2019 met de WAMCA is ingevoerd, is onduidelijk. Er is gedurende de afgelopen drie jaar slechts een beperkte hoeveelheid (lagere) rechtspraak over dit onderwerp verschenen. Ik vermoed dat meer jurisprudentie, waaronder wellicht uitspraken van de Hoge Raad, een duidelijker beeld zullen schetsen over het representativiteitsvereiste. Het lijkt mij dan ook interessant om tegen die tijd de representativiteit in het kader van een algemeenbelangactie opnieuw te onderzoeken.

# Aangehaalde literatuur

**Assink 2022**

B. Assink, *Het recours objectif, een herwaardering* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2022.

**Baas, e.a. (red.), Rechtspleging en rechtsbescherming (SteR nr. 24) 2015/21.2**

R. Baas, e.a. (red.), Rechtspleging en rechtsbescherming. Liber amicorum voor prof. dr. Leny E. de Groot-van Leeuwen(Staat en Recht nr. 24), Deventer: Wolters Kluwer 2015.

**Barbiers, *NTBR* 2020/35**

D.L. Barbiers, ‘Beoordeling van schadevergoedingsvorderingen door de rechter in collectieve actie’, *NTBR* 2020/35, afl. 8.

**Barkhuysen e.a., *AB Klassiek* 2022**

T. Barkhuysen e.a. (red.), *AB Klassiek. Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

**Bauw, *AA* 2023, p. 434-440**

E. Bauw, ‘Vechten tegen windmolens. Het representativiteitsvereiste bij ideële vorderingen als idee-fixe’, *AA* 2023, p. 434-440.

**Bauw 2017**

E. Bauw, *Politieke processen. Over de rol van de civiele rechter in de democratische rechtsstaat* (oratie Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2017.

**Bleeker, *NTBR* 2018/20**

T. Bleeker, ‘Voldoende belang in collectieve acties: drie maal artikel 3:303 BW’, *NTBR* 2018/20, afl. 5.

**Boogaard & Schutgens, *O&A* 2019/21**

G. Boogaard & R.J.B. Schutgens, ‘Na ons de zondvloed? Over de Urgenda-zaak en het beginsel van constitutionele hoffelijkheid bij de oplegging van dwangsommen aan de Staat’, *O&A* 2019/21, afl. 2.

**Van Boom & Weber, *WPNR* 2017, p. 291-299**

[W.H. van Boom](http://www.professorvanboom.eu/) & [F. Weber](https://www.jura.uni-hamburg.de/ueber-die-fakultaet/personenverzeichnis/weber-franziska.html), ‘Collectief procederen. Ontwikkelingen in Nederland en Duitsland’, *WPNR* 2017, afl. 7145, p. 291-299.

**Bosselaar, *JBPr* 2022/38**

M.J. Bosselaar, annotatie bij Hof Den Haag 19 april 2022, [ECLI:NL:GHDHA:2022:643](https://opmaat-sdu-nl.proxy-ub.rug.nl/book/ECLI_NL_GHDHA_2022_643), *JBPr* 2022/38, afl. 3.

**Bovend’Eert, *NJB* 2022/404**

P. Bovend’Eert, ‘Integriteit in het parlement. De eerste ervaringen met de gedragscodes voor Kamerleden’, *NJB* 2022/404, afl. 7.

**Braun 2022**

C. Braun, Ongekende belangen: Over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit (oratie Leiden), Leiden: Leiden University Press 2022.

**Bröring e.a. 2022a**

H.E. Bröring e.a., *Bestuursrecht 1. Systeem, Bevoegdheid, Bevoegdheidsuitoefening, Handhaving,* Den Haag: Boom Juridisch 2022.

**Bröring e.a. 2022b**

H.E. Bröring e.a., *Bestuursrecht 2. Rechtsbescherming tegen de overheid,* Den Haag: Boom Juridisch 2022.

**Brunner, *NJ* 1994/139**

C.J.H. Brunner, annotatie bij Hoge Raad 18 december 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0808, *NJ* 1994/139, afl. 8.

**Budlender, Marcus & Ferreira 2014**

S. Budlender, G. Marcus & N. Ferreira, *Public Interest Litigation and Social Change in*

*South Africa: Strategies, tactics and lessons*, Washington: The Atlantic Philanthropies 2014.

**Van Buuren 1978**

P.J.J. van Buuren, *Kringen van belanghebbenden* (diss. Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 1978.

**Chayes, *Harvard Law Review* 1976, p. 1281-1316**

A. Chayes, ‘The Role of the Judge in Public Law Litigation’, *Harvard Law Review* (89) 1976, p. 1281-1316.

**Cherednychenko 2007**

O.O. Cherednychenko, *Fundamental rights, contract law and the protection of the weaker party: a comparative analysis of the constitutionalizing of contract law, with an emphasis on risky financial transactions* (diss. Utrecht), München: Sellier European Law Publishers 2007.

**Collins 2011**

H. Collins, ‘The constitutionalization of European private law as a path to social justice?’, in: H.W. Micklitz, *The Many Concepts of Social Justice in European Private Law*, Cheltenham: Elgar Publishing 2011.

**Cunningham, *Journal of the Indian Law Institute* 1987, p. 494-523**

C.D. Cunningham, ‘Public interest litigation in Indian Supreme Court: a study in the light of American experience’, *Journal of the Indian Law Institute* (29) 1987, p. 494-523.

**Damen, *AB* 2012/80**

L.J.A. Damen, annotatie bij ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5109, *AB* 2012/80, afl. 14.

**Dijkshoorn, *NJB* 2012/2467**

W. Dijkshoorn, ‘Het privaatrecht is niet geschikt om het algemeen belang te dienen. Nou en?’, *NJB* 2012/2467, afl. 43.

**Van Doorn, *GS Bijzondere overeenkomsten*, art. 7:908 BW**

C.J.M. van Doorn, ‘Opt out’-mogelijkheid’, in: S.E. Bartels (red.), Groene Serie Bijzondere overeenkomsten, Deventer: Wolters Kluwer.

**Van Ettekoven 2009**

B.J. van Ettekoven, ‘Bestuursrechtspraak voor Jan & Alleman? Op weg naar een stelsel van subjectieve rechtsbescherming’, in: B.J. Schueler e.a. (red), *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht*, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2009.

**Frenk 1994**

N. Frenk, *Kollektieve akties in het privaatrecht* (diss. Utrecht), Deventer: Wolters Kluwer 1994.

**Van Gestel & Loth, *AA* 2019, p. 647-655**

R.A.J van Gestel & M.A. Loth, ‘Voorbij de trias politica; over de constitutionele betekenis van `public interest litigation’’, *AA* 2019, afl. 9, p. 647-655.

**De Graaf, Jans & Tolsma, *NJB* 2009, 394**

K. de Graaf, J. Jans & H Tolsma, ‘Napleiten?’, *NJB* 2009, afl. 8, 394.

**De Graaf, Jans & Tolsma, *NJB* 2009, 60**

K. de Graaf, J. Jans & H. Tolsma, ‘Milieuorganisaties door de mangel. De wetgever gepasseerd?’, *NJB* 2009, afl. 2, 60.

**De Graaf & Jans, *M en R* 2008/105**

K. de Graaf & J. Jans, annotatie bij ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3913, *M en R* 2008/105, afl. 10.

**Groenendijk 1981**

C.A. Groenendijk, *Bundeling van belangen bij de burgerlijke rechter,* Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1981.

**Hautvast, *Maandblad voor ondernemingsrecht* 2022, p. 81-87**

T.S.F. Hautvast, ‘Representativiteit onder de WAMC’, *Maandblad voor ondernemingsrecht* 2022, afl. 3-4, p. 81-87.

**Heldeweg, Schlössels & Seerden, *R.M. Themis* 2000, p. 43-58.**

M.A. Heldeweg, R.J.N. Schlössels & R.J.G.H. Seerden, ‘De kwadratuur van de algemeenbelangactie: Over de legitimiteit van algemeen belangacties in democratisch-rechtsstatelijk en rechtsvergelijkend perspectief’, *R.M. Themis* 2000, afl. 1, p. 43-58.

**Huisman & Van Ommeren, Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen (HSB) 2019**

P.J. Huisman & F.J. van Ommeren, Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen. Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen op de grens van publiek- en privaatrecht (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2019.

**Huisman, Van Ommeren & Vonck 2021**

P.J. Huisman, F.J. van Ommeren & F.J. Vonck, *Verkenning van de (meer)waarde van erfpacht bij gemeentelijke beleidsrealisatie,* Amsterdam: Vrije Universiteit 2021 (memo voor de gemeente Amsterdam).

**Jansen, Swinnen & Tweehuysen, *NTBR* 2023/16**

K. Jansen, K. Swinnen & V. Tweehuysen, ‘De rol van publieke doelen en belangen in het privaatrecht’, *NTBR* 2023/16, afl. 5.

**Jansen 2022**

K. Jansen, *Stoomwals en wegbereider: hoe Europa ons aansprakelijkheidsrecht beïnvloedt* (oratie Rotterdam), Den Haag: Boom Juridisch 2022.

**Jongbloed, in: *GS Vermogensrecht*, art. 3:305a**

A.W. Jongbloed, ‘Artikel 305a. Vorderingsrecht privaatrechtelijke belangenorganisaties’, in: J. Hijma (red.), *Groene Serie Vermogensrecht*, Deventer: Wolters Kluwer.

**Katan, *JBPr* 2022/13**

B.M. Katan, annotatie bij Rb. Midden-Nederland 2 juni 2021, EclI:NLRBMNE:2021:2142, *JBPr* 2022/13, af. 1.

**Konijnenbelt, *NJB* 2009, 393**

W. Konijnenbelt, ‘Gemangelde milieuorganisaties’, *NJB* 2009, afl. 8, 393.

**Van der Kooij & Wijnberg, *JBPr* 2022/31**

D.A. van der Kooij & I.J.F. Wijnberg, annotatie bij Rb. Amsterdam 29 december 2021, [ECLI:NL:RBAMS:2021:7647](https://opmaat-sdu-nl.proxy-ub.rug.nl/content/ECLI_NL_RBAMS_2021_7647), *JBPr* 2022/31, afl. 2.

**Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014**

W. Konijnbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2014.

**Koster, *Bb* 2017/76**

H. Koster, ‘Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen en de UN Guiding Principles on Business and Human Rights’, *Bb* 2017/76, afl. 22.

**Kruithof 2021**

M. Kruithof, ‘Privaatrechtelijke facetten van algemeenbelangacties bij de Belgische justitiële rechter’, in: *Preadviezen 2020-2021 van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 155-207.

**Langelaar-Verhoeks & Waterman, *Trouw* 12 april 2010**

M. Langelaar-Verhoeks & G. Waterman, *Trouw* 12 april 2010 (raadpleegbaar via trouw.nl, laatst geraadpleegd op 27 november 2023).

**Van Male 1992**

R.M. van Male, ‘Enkele aspecten van het begrip belanghebbende in de Algemene wet bestuursrecht’, in: *preadvies VAR-reeks 108*, Alphen aan den Rijn: W.E.J. Tjeenk Willink 1992

**McCormick, *King’s Inns Student Law Review* 2014, p. 133-148**

C. McCormick, ‘Public Interest Litigation in the United Kingdom: Enemy of the State?’, *King’s Inns Student Law Review* 2014, afl. 4, p. 133-148.

**Van Mierlo, T&C Burgerlijke Rechtsvordering, commentaar op art. 1018e Rv (online, 1 september 2023)**

A.I.M. van Mierlo, T&C Burgerlijke Rechtsvordering, commentaar op art. 1018e Rv (online, 1 september 2023.

**Nieuwenhuis, *AA* 1986, p. 638**

J.H. Nieuwenhuis, annotatie bij Hoge Raad 17 juni 1986, ECLI:NL:HR:1986:AD3741, *AA* oktober 1986, p. 638.

**Van Ommeren, *NJB* 2022/2697**

F.J. van Ommeren, ‘Op zoek naar een rechtsstatelijke cultuur’, *NJB* 2022/2697, afl. 38.

**Den Outer, *De Correspondent* 3 mei 2021**

J. den Outer, ‘Onze planeet leefbaar houden? Geef bossen en rivieren rechten’, *De Correspondent* 3 mei 2021 (raadpleegbaar via decorrespondent.nl, laatst geraadpleegd op 27 november 2023).

**Peters & Van Wees, *TOP* 2022, afl. 4, p. 25-30**

F.M. Peters en A.J. van Wees, ‘Wachten op Godot – de problematische toepasbaarheid van de WAMCA op ideële zaken’, *TOP* 2022, afl. 4, p. 25-30.

**Van der Plas, *NIPR* 2019, p. 537-552**

C.G. van der Plas, ‘De collectieve actie 2.0 in grensoverschrijdende zaken: het territoriaal ontvankelijkheidsvereiste onder de loep’, *NIPR* 2019, afl. 3, p. 537-552.

**Polak, *JBplus* 1999/1**

J.E.M. Polak, ‘De procesbevoegdheid van collectiviteiten in het bestuursrecht’, *JBplus* 1999/1, p. 3-14.

**Polak *NJB* 2022/1755**

J.E.M. Polak, ‘De polsstok van een rechter in de repressieve samenleving’, *NJB* 2022/1755, afl. 26.

**De Poorter, in: *T&C Algemene wet bestuursrecht*, art. 1:2 Awb (online, 1 september 2023)**

J.C.A. de Poorter, in: *T&C Algemene wet bestuursrecht,* art. 1:2 Awb (online, 1 september 2023).

**De Poorter & Van Heusden, *JBplus* 2017, p. 63-82**

J.C.A. de Poorter & L.A. van Heusden, ‘Bovenindividuele belangenbehartiging. Naar een aanscherping van het beroepsrecht voor belangenorganisaties door een vereiste van representativiteit’, *JBplus* 2017, afl. 0, p. 63-82.

**De Poorter 2003**

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 Juridisch 2003.

**Rijpkema, *NJB* 2013/2364**

B. Rijpkema, ‘Minder rechten voor meer subjecten’, *NJB* 2013/2364, afl. 40.

**Rogier, *Gst.* 2012/50**

L.J.J. Rogier, annotatie bij ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5109, *Gst.* 2012/50, afl. 7369.

**Van Schaick, *TCR* 2023, p. 67-74**

B. van Schaick, ‘Instrumentalisering van burgerlijk procesrecht’, *TCR* 2023, afl. 3, p. 67-74.

**Schlössels 1998**

R.J.N. Schlössels, *Het specialiteitsbeginsel. Over de structuur van bestuursbevoegdheden, wetmatigheid van bestuur en beleidsvrijheid,* Den Haag: SDU uitgevers 1998.

**Schlössels 2004**

R.J.N. Schlössels, *De belanghebbende. Monografiën Algemene wet bestuursrecht,* Deventer: Wolters Kluwer 2004.

**Schlössels & Zijlstra, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat (HSB) 2017**

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2017.

**Schreuder-Vlasblom 2017**

M. Schreuder-Vlasblom, Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure (Recht en Praktijk nr. SB3), Deventer: Wolters Kluwer 2017

**Schutgens 2017**

R.J.B. Schutgens, ‘Rechtsbescherming tegen algemene regels: tijd om de Awb te voltooien’, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 95-143.

**Schutgens & Sillen 2021**

R.J.B. Schutgens & J. Sillen, ‘Algemeenbelangacties bij de burgerlijke rechter’, in: *Preadviezen 2020-2021 van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 155-207.

**Scheltema & Scheltema 2013**

M.W. Scheltema & M. Scheltema, Gemeenschappelijk recht. Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2013.

**Seerden, *JB* 1996/39**

R.J.G.H Seerden, annotatie bij ABRvS 28 november 1995, *JB* 1996/39, afl. 0.

**Stolk, *NJB* 2023/970**

R. Stolk, ‘De algemeenbelangactie in strijd met het algemeen belang?’, *NJB* 2023/970, afl. 14.

**Stolk, *NTB* 2020/204**

R. Stolk, ‘Wie zijn zij…?! De representativiteit van procederende belangenorganisaties’, *NTB*2020/204, afl. 8.

**Stolk 2018**

R. Stolk, ‘De legitimiteit van strategisch procederende belangenorganisaties’ (Preadviezen Jonge VAR-reeks nr. 16), Den Haag: Boom Juridisch 2018, p. 9-64.

**Sweert & Hackeng, *NTBR* 2022/33**

T.M. Sweerts & J.F. Hackeng, ‘Eén voor allen en allen door één: over representativiteit in het collectieve actierecht’, *NTBR* 2022/33, afl. 8.

**Tak 2019**

A.Q.C. Tak, *Van rechtsbescherming naar machtsbescherming. Volumen I: inleiding en organisatie*, Tilburg: Wolf Legal Publishers 2019.

**Tak 1997**

A.Q.C. Tak, *De overheid in het burgerlijk recht,* Den Haag: VUGA 1997.

**Teunissen, *NJB* 2008, p. 1224-1230**

J.M.H.F. Teunissen, ‘De ironie van de SGP-vrouwenzaak. Schrap de algemeen belang-actie uit 3:305a BW’, *NJB* 2008, afl. 25, p. 1224-1230.

**Teunissen, *Gst.* 2003/17**

J.M.H.F. Teunissen, ‘De algemeen belangorganisatie als bestuursrechtelijk (pseudo)Openbaar Ministerie?’, *Gst.* 2003/17, afl. 7179.

**Teunissen 1996**

J.M.H.F. Teunissen, *Het burgerlijk kleed van de staat* (diss. Maastricht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1996.

**Tweehuysen, *AA* 2020/438**

V. Tweehuysen, ‘Poten om op te staan’, *AA* 2020/438, afl. 5.

***Van Dale* 2015**

*Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal*, Utrecht: Van Dale Lexicografie

2015.

**Van der Velde, *NJB* 1997, p. 1705-1709**

W.R. van der Velde, ‘Het collectief actierecht in het civiele en in het bestuursrecht’, *NJB* 1997, afl. 37, p. 1705-1709.

**Verburgh 1975**

M.J.P. Verburgh, *Privaatrecht en kollektief belang. Verdediging van kollektieve belangen via de burgerlijk rechter* (oratie Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1975.

**Verheij 2006**

N. Verheij, ‘Uit zuinigheid naar relativiteit. Naar een Schutznormvereiste in het bestuursrecht’, in: A.W. Heringa e.a. (red.), *Het bestuursrecht beschermd. Liber amicorum F.A.M. Stroink*, Den Haag: SDU Uitgevers 2006.

**Vos, *Bw-Krant Jaarboek* 2005/21**

B.J. Vos, ‘Constitutionalisering: een overschat vraagstuk?’, *Bw-Krant Jaarboek* 2005/21, p. 287-304.

**Uzman & Boogaard, *O&A* 2020/4**

J. Uzman & G. Boogaard, ‘De Guldemond/Noordwijkerhout van het wetgevingsbevel?’, *O&A* 2020/4, afl. 1.

**Wiggers-Rust, *NJB* 2017/1645**

L.F. Wiggers-Rust, ‘Interne rechtsvergelijking. Een ‘must’ in de meergelaagde rechtsorde’, *NJB* 2017/1645, afl. 30.

**Wiggers-Rust 2014**

L.F. Wiggers-Rust, *Collectieve acties*, Den Haag: WODC 2014.

**Wiggers-Rust, *NJB* 2013, p. 1374-1393**

L.F. Wiggers-Rust, ‘Roeien tegen de stroom in? Over de verhouding tussen privaatrecht en bestuursrecht’, *NJB* 2013, afl. 21, p. 1374-1393.

**Wiggers-Rust 2011**

L.F. Wiggers-Rust, *Belang, belanghebbende en relativiteit in bestuursrecht en privaatrecht: eenheid en verschil, in het bĳzonder bĳ milieubelangen* (diss. Nijmegen), Den Haag: Boom Juridisch 2011.

**Van Wijmen 1981**

R.E. van Wijmen, *Recht, belang en rechtsbescherming*, 's-Gravenhage: Vuga-uitgeverij 1981.

**Wissink, *TCR* 2021, p. 1-14**

P. Wissink, 'De preliminaire ontvankelijkheidsbeslissing onder de WAMCA: hoe ‘inhoudelijk’ mag de voorfase zijn?', *TCR* 2021, afl. 1. p. 1-14.

**Ypinga & Tingen, *BR* 2021/56**

J.H.N. Ypinga & J. Tingen, ‘De Varkens in Nood-saga: de impact van het Verdrag van Aarhus op het Nederlandse omgevingsrecht’, *BR* 2021/56, afl. 7.

# Jurisprudentielijst

EHRM 23 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0223JUD4339509 (*De Tommaso/Italië*).

EHRM 20 november 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1120JUD 33197/09 (*Alexandre/Portugal*).

HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7.

HvJ EU 15 oktober 2009, ECLI:EU:C:2009:631.

Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*).

Hoge Raad 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1049, *AB* 2016/268.

Hoge Raad 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296, *JB* 2015/125 (*Privacy First c.s./Staat*).

Hoge Raad 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM2314, *JB* 2010/174.

Hoge Raad 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4547 (*De Staat en SGP/Clara Wichmann c.s*.)

Hoge Raad 26 februari 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK5756, *JBPr* 2010/30.

Hoge Raad 18 december 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0808, *NJ* 1994, 139, m.nt. M. Scheltema.

Hoge Raad 28 februari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0527 (*Changoe/Staat*).

Hoge Raad 27 juni 1986, ECLI:NL:HR:1986:AD3741, *NJ* 1987/743, m.nt. W.H. Heemskerk (*De Nieuwe Meer*).

**Hoge Raad 31 december 1915,** ECLI:NL:HR:1915:AG1773, ***NJ* 1916, 407.**

ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1530, *AB* 2022/272.

ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786.

ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2620.

ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1947.

ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (*ongeldigverklaring van het Programma Aanpak Stikstof als grondslag voor vergunningen*).

ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604 (*ongeldigverklaring van het Programma Aanpak Stikstof als grondslag voor vergunningen*).

ABRvS 12 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1370.

ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:465.

ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2700.

ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5109, *Gst.* 2012/50, m.nt. L.J.J. Rogier.

ABRvS 31 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ0258, *AB* 2012/80, m.nt. L.J.A. Damen.

ABRvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9672 (*Buurtplatform Randwyck*).

ABRvS 28 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG3360.

ABRvS 22 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG1156.

ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3913 (*Stichting openbare ruimte*).

ABRvS 18 maart 2008, ABRVS:NL:RVS:2008:BC6404.

ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6406, *AB* 2009/201 (*Comité Behoud Havezathe Heeckeren*).

ABRvS 30 mei 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6009, *Gst.* 2008, 75, m.nt. W.P. Adriaanse.

ABRvS 21 februari 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:AZ8999](https://opmaat-sdu-nl.proxy-ub.rug.nl/book/ECLI_NL_RVS_2007_AZ8999), JB 2007/72 (*Dorpsraad Zwaanshoek*).

ABRvS 2 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH8965, *AB* 2003, 393, m.nt. A. van Hall.

ABRvS 16 oktober 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE8789, *JB* 2003/4 (*Aanwijzingsbesluit Schiphol*).

ABRvS 26 mei 1997, ECLI:NLRVS:1997:ZF2789, *AB* 1997, 336.

ABRvS 11 september 1976, ECLI:NL:RVS:1976:AT2313 (*milieugroep Venray*).

CRvB 31 oktober 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AF0226, *AB* 2003, 62.

CBb 22 juni 2017, ECLI:NL:CBB:2017:203, *AB* 2017/285.

CBb 16 december 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BG7034.

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

Hof Den Haag 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

Hof Amsterdam 11 oktober 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:2874.

Hof Den Haag 19 april 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:643.

Hof Den Haag 26 februari 2021, [ECLI:NL:GHDHA:2021:285](https://new.navigator.nl/document/ideab1a6c3e5f94161a648fdfe78a6cb31#--ext-id-6d3ea564-560e-4182-b11e-138cf9e968e4).

Hof Den Haag 18 december 2015, ECLI:NLGHDHA:2015:3586.

Hof ’s-Gravenhage 23 februari 2007:ECLI:NLGHSGR:2007:AZ9246.

Hof Arnhem 8 juni 1993, ECLI:NL:GHARN:1993:AH4319.

Rb. Den Haag 23 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:14097.

Rb. Den Haag 10 augustus 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:8059.

Rb. Amsterdam 13 juli 2022, rolnummer: C/13/692040 (raadpleegbaar in het register collectieve vorderingen onder “Collectieve vordering tegen Temper B.V.”).

Rb. Den Haag 6 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3182.

Rb. Den Haag 9 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1747.

Rb. Den Haag 26 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:535.

Rb. Amsterdam 29 december 2021, rolnummer: C/13/688682 (raadpleegbaar in het register collectieve vorderingen onder “Collectieve vordering tegen Oracle Nederland B.V., SFDC Netherlands B.V., Oracle Corporation, Oracle America, Inc. en Salesforce.com”).

Rb. Den Haag 23 november 2011, ECLI:NL:RBDHA:2021:12810.

Rb. Midden-Nederland 2 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2142, *JBPr* 2022/13.

Rb. Den Haag, 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337 (*Klimaatzaak tegen Royal Dutch Shell*).

Rb. Den Haag 19 mei 2021, rolnummer: C/09/589067 (raadpleegbaar in het register collectieve vorderingen onder “Collectieve vordering tegen de staat der Nederlanden (Het ministerie van Defensie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, in het bijzonder de Koninklijke Marechaussee).

Rb. Amsterdam 3 maart 2021, rolnummer: C/13/681190 (raadpleegbaar in het register collectieve vorderingen onder “Collectieve vordering tegen Volkswagen”).

Rb. Amsterdam 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5271.

GEA Aruba 27 mei 2020, ECLI:NL:OGEAA:2020:239, [*NJF* 2020/301](https://new.navigator.nl/document/ide5653dff54f944b69cf772f5b34245c2).

Rb. Den Haag 5 februari 2020, [ECLI:NL:RBDHA:2020:865](https://new.navigator.nl/document/id89ea28c3676b463e95c9a0dab55daa31#--ext-id-1290fa9a-5b55-42f7-ab65-451a35ef32c4).

Rb. Noord-Holland 14 november 2018, ECLI:NL:RBHNO:2018:10193 (*Stichting Majority Perspective/Gemeente Zaandam c.s*.).

Rb. Midden-Nederland 6 juli 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:3117 (*Beter Onderwijs Nederland/Universiteiten Maastricht en Twente*).

Rb. Midden-Nederland 22 juni 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:3355 (*bescherming ‘grote grazers’*).

Rb. Den Haag 30 januari 2013, ECLI:NLRBDHA:2013:BY9845 (*Milieudefensie/Shell)*.

Rb. Rotterdam 24 november 2010, ECLI:NL:RBROT:2010:BP2355.

Rb. Alkmaar 24 mei 2007, ECLI:NL:RBALK:2007:BA5569 (*zieke pups*).

Rb. ’s-Gravenhage 13 maart 2006, ECLI:NLRBSGR:2006:AV4486.

Rb. ’s Hertogenbosch 31 januari 2006, ECLI:NL:RBSHE:2006:AV0673.

US Supreme Court 22 juni 1973, 410 U.S. 113 (*Roe v Wade).*

US Supreme Court 17 mei 1954, 347 U.S. 348 (*Brown v Board of Education*).

1. Stolk 2018, p. 2. Stolk schrijft dat het zelfs gaat om een wereldwijde trend. Hierbij verwijst zij naar India, het Verenigd Koninkrijk, Zuid-Afrika en de Verenigde Staten. Zie: Budlender, Marcus & Ferreira 2014; Cunningham, *Journal of the Indian Law Institute* 1987, p. 494-523; McCormick, *King’s Inns Student Law Review* 2014, p. 133-148; Chayes, *Harvard Law Review* 1976, p. 1281-1316. [↑](#footnote-ref-2)
2. Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*); Hoge Raad 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4547 (*De Staat en SGP/Clara Wichmann c.s*.); ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604 (*ongeldigverklaring van het Programma Aanpak Stikstof als grondslag voor vergunningen*). [↑](#footnote-ref-3)
3. Stolk, *NJB* 2023/970. Zo leidt het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten het Public Interest Litigation Project waarbinnen strategisch wordt geprocedeerd op het gebied van mensenrechten. Zie voor meer informatie de webpagina: ‘Public Interest Litigation Project’, NJCM.nl. Vluchtelingenwerk Nederland heeft een Commissie Strategisch Procederen, waarin zij strijdt voor een rechtvaardiger asielbeleid. Zie de webpagina: ‘Strategisch Procederen: strijdend tot de hoogste rechters’, vluchtelingenwerk.nl. [↑](#footnote-ref-4)
4. Hof Den Haag 26 februari 2021, [ECLI:NL:GHDHA:2021:285](https://new.navigator.nl/document/ideab1a6c3e5f94161a648fdfe78a6cb31#--ext-id-6d3ea564-560e-4182-b11e-138cf9e968e4); Rb. Noord-Holland 14 november 2018, ECLI:NL:RBHNO:2018:10193 (*Stichting Majority Perspective/Gemeente Zaandam c.s.*); Hof Den Haag 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429. [↑](#footnote-ref-5)
5. In vergelijking met andere rechtsstelsels is het Nederlandse recht ruimhartig. Zie: Heldeweg, Schlössels & Seerden, *R.M. Themis* 2000, p. 43-58. Zo verbiedt de Grondwet van de Verenigde Staten belangenorganisaties om *pro se* in rechte op te komen voor algemene belangen. Zie: Schutgens & Sillen 2021, p. 182. In Duitsland kan een milieuorganisatie alleen procederen als zij is erkend door het ministerie voor milieuzaken. Zie: Stolk 2018, p. 26. [↑](#footnote-ref-6)
6. Zie voor kritiek uit de literatuur: Tak 1997, p. 218 e.v.; Teunissen 1996, p. 301. Voor kritiek uit het parlement: *Handelingen II* 2022/23, nr. 50, item 3; *Kamerstukken II*, 31200, nr. 19. [↑](#footnote-ref-7)
7. *Stb.* 2019, 130. *Handelingen II* 2022/23, nr. [55, item 12](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20222023-55-12.html). [↑](#footnote-ref-8)
8. Naar aanleiding van deze discussie zijn bijvoorbeeld de volgende artikelen en preadviezen geschreven. Zie: Schutgens & Sillen 2021; Stolk, *NJB* 2023/970; Sweert & Hackeng, *NTBR* 2022/33. [↑](#footnote-ref-9)
9. Zie paragraaf 1.4 voor een verdere begripsafbakening. [↑](#footnote-ref-10)
10. Overigens zijn ook de artikelen uit titel 14 van boek 3 van het Wetboek van Rechtsvordering van belang voor de ontvankelijkheid van belangenorganisaties in het privaatrecht. [↑](#footnote-ref-11)
11. Artikel 1:2 lid 3 Awb moet in samenhang worden gelezen met artikel 1:2 lid 1 Awb en artikel 8:1 Awb. In artikel 1:2 lid 1 Awb staat dat degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken belanghebbende is. In artikel 8:1 Awb staat vervolgens dat een belanghebbende beroep kan instellen bij de bestuursrechter. [↑](#footnote-ref-12)
12. In de rest van artikel 3:305a BW worden de ontvankelijkheidsvereisten verder uitgewerkt en aangevuld. Ook staan er een aantal aanvullende bepalingen in titel 14 van boek 3 van het Wetboek van Rechtsvordering. [↑](#footnote-ref-13)
13. Zo betoogt Van der Plas dat het door artikel 3:305a BW gestelde vereiste van een band met de Nederlandse rechtssfeer in strijd is met het Europees recht. Zie: Van der Plas, *NIPR* 2019, p. 537-552. Ook de rechtbank Midden-Nederland betwijfelt ernstig of het vereiste van een voldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer in overeenstemming is met beginselen van EU-recht. Zie: Rb. Midden-Nederland 2 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2142, *JBPr* 2022/13. [↑](#footnote-ref-14)
14. Schutgens & Sillen 2021, p. 182. [↑](#footnote-ref-15)
15. De ervaringen uit de Verenigde Staten illustreren met rechtszaken zoals Roe v. Wade en Brown v. Board of Education dat ook de procesvorm van het behartigen van een individu grote politieke gevolgen kan hebben. Zo schrijven Schutgens & Sillen. Zie: Schutgens & Sillen 2021, p. 182; US Supreme Court 22 juni 1973, 410 U.S. 113 (*Roe v Wade);* US Supreme Court 17 mei 1954, 347 U.S. 348 (*Brown v Board of Education*). [↑](#footnote-ref-16)
16. ##  In dit geval koos Amnesty International ervoor om op eigen naam te procederen. Zie: Hof Den Haag 14 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:173.

 [↑](#footnote-ref-17)
17. Zo schrijft ook Stolk 2018, p. 22 en 31. [↑](#footnote-ref-18)
18. Bijvoorbeeld door Stolk, die promoveert op procederende belangenorganisaties. Van haar hand is het preadvies ‘De legitimiteit van strategisch procederende belangenorganisaties’, waarin zij de legitimiteit van de algemeenbelangactie in het bestuurs- en privaatrecht behandelt. Zie: Stolk 2018. Ook Schutgens en Sillen hebben recent de wenselijkheid en positiefrechtelijke vormgeving van de privaatrechtelijke algemeenbelangactie uitgebreid onderzocht in een preadvies. Zie: Schutgens & Sillen 2021. [↑](#footnote-ref-19)
19. Van der Velde, *NJB* 1997, p. 1705-1709. [↑](#footnote-ref-20)
20. Wiggers-Rust 2014. [↑](#footnote-ref-21)
21. Bij een groepsactie worden parallelle particuliere belangen van een duidelijk omlijnde groep personen in rechte behartigd. Het verschil tussen een groepsactie en een algemeenbelangactie komt verder aan bod bij de bespreking van de terminologie in paragraaf 1.7. [↑](#footnote-ref-22)
22. Alle collectieve acties na de invoering van de WAMCA worden gepubliceerd in het centraal register voor collectieve vorderingen (art. 3:305a lid 7 BW). Het is dus met zekerheid te stellen dat ik alle algemeenbelangacties behandel in bijlage 1. [↑](#footnote-ref-23)
23. Baas, e.a. (red.), Rechtspleging en rechtsbescherming (SteR nr. 24) 2015/21.2.1. [↑](#footnote-ref-24)
24. Huisman & Van Ommeren, *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen (HSB)* 2019/1.4. [↑](#footnote-ref-25)
25. Huisman & Van Ommeren, *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen (HSB)* 2019/1.4. Wegens de toenemende vervlechting van het bestuurs- en privaatrecht is de vergelijking tussen deze twee rechtsgebieden passend. Zo schrijft: Wiggers-Rust, *NJB* 2017/1645. [↑](#footnote-ref-26)
26. Wiggers-Rust 2014, p. 7. Ook de wetgever onderschrijft het belang van rechtseenheid. Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3 (MvT), p. 14. [↑](#footnote-ref-27)
27. Scheltema & Scheltema 2013, par. 1.2.3. [↑](#footnote-ref-28)
28. Scheltema & Scheltema 2013, par. 1.2.3. [↑](#footnote-ref-29)
29. Scheltema & Scheltema 2013, par. 1.2.3. [↑](#footnote-ref-30)
30. Seerden, *JB* 1996/39, onder 5. [↑](#footnote-ref-31)
31. Baas, e.a. (red.), Rechtspleging en rechtsbescherming (SteR nr. 24) 2015/21.2.1. [↑](#footnote-ref-32)
32. Baas, e.a. (red.), Rechtspleging en rechtsbescherming (SteR nr. 24) 2015/21.2.1. [↑](#footnote-ref-33)
33. Dit onderscheid is gangbaar in het schrijven over belangen en wordt al van oudsher gemaakt. Zie: Schutgens & Sillen 2021, p. 158; Frenk 1994, p. 6. [↑](#footnote-ref-34)
34. Wiggers-Rust 2011, p. 17. [↑](#footnote-ref-35)
35. Er zijn veel verschillende definitie omhanden. Zie voor een aantal definities: Van Wijmen 1981, p. 124; Van Male 1992, p. 22; Schutgens & Sillen 2021, p. 158. [↑](#footnote-ref-36)
36. Van Buuren 1978, p. 20. [↑](#footnote-ref-37)
37. *Van Dale* 2015*,* p. 346. Wiggers-Rust, die haar proefschrift over belangen in bestuursrecht en privaatrecht heeft geschreven, kiest bijvoorbeeld ook voor deze definitie. Zie: Wiggers-Rust 2011, p. 18. [↑](#footnote-ref-38)
38. Het vereiste van voldoende belang is een ambigu leerstuk dat men in de rechtspraktijk met regelmaat vergeet toe te passen. Zie: Bleeker, *NTBR* 2018/20. Het wordt wel omschreven als ‘vluchtig en kameleontisch’. Zie: Frenk 1994, p. 35-36. [↑](#footnote-ref-39)
39. Zie voor alle vereisten om als belanghebbende te worden aangemerkt: Bröring 2022a, p. 102 e.v. [↑](#footnote-ref-40)
40. Dit is ook definitie die Schutgens & Sillen hanteren. Zie: Schutgens & Sillen 2021, p. 159. [↑](#footnote-ref-41)
41. Rb. Amsterdam 3 maart 2021, rolnummer: C/13/681190 (raadpleegbaar in het register collectieve vorderingen onder “Collectieve vordering tegen Volkswagen”). Deze uitspraak is niet vindbaar met behulp van de reguliere zoekmachine op rechtspraak.nl en heeft geen ECLI-nummer. Het kan wel gevonden worden in het register collectieve vorderingen op rechtspraak.nl. Dit is ook het geval voor een aantal andere uitspraken die ik in mijn scriptie behandel. Ik zal naar die uitspraken verwijzen door het rolnummer te noemen en te noemen onder welk kopje de uitspraak vindbaar is in het register collectieve vorderingen. [↑](#footnote-ref-42)
42. Dit vertaalt zich naar het bestuursrechtelijke vereiste van ‘persoonlijk belang’ dat vereiste dat iemand zich onderscheidt van de amorfe massa. Zie: Bröring 2022a, p. 108 e.v. Ook het privaatrecht lijkt dit vereiste te stellen. Zo verklaarde de rechter de individuele eisers in de zaak Milieudefensie/Shell niet-ontvankelijk, omdat zij geen voldoende concreet eigen belang hadden. Rb. Den Haag, 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337 (*Klimaatzaak tegen Royal Dutch Shell*). [↑](#footnote-ref-43)
43. Dit algemene belang stond ter discussie in: Rb. Midden-Nederland 6 juli 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:3117 (*Beter Onderwijs Nederland/Universiteiten Maastricht en Twente*). [↑](#footnote-ref-44)
44. Schutgens & Sillen 2021, p. 159. [↑](#footnote-ref-45)
45. Kruithof 2021, p. 80. [↑](#footnote-ref-46)
46. Verburgh 1975, p. 10. [↑](#footnote-ref-47)
47. Schutgens & Sillen 2021, p. 159. Schlössels schrijft dat het onderscheid tussen beide onduidelijk is en niet geproblematiseerd wordt door de rechtspraak. Zie: Schlössels 2004, p. 112 [↑](#footnote-ref-48)
48. Barbiers, *NTBR* 2020/35, noot 17. [↑](#footnote-ref-49)
49. Het risico op ongewenste belangenbehartiging en het risico op politieke inmenging behandel ik in respectievelijk paragraaf 2.2.2 en 2.2.3. [↑](#footnote-ref-50)
50. De zaak van The Privacy Collective betreft een vordering tot schadevergoeding wegens een privacyschending. Als The Privacy Collective slechts een bevel had gevorderd om de privacyschending een halt toe te roepen was hun vordering mijns inziens te kwalificeren geweest als een algemeenbelangactie. Rb. Amsterdam 29 december 2021, rolnummer: C/13/688682 (raadpleegbaar in het register collectieve vorderingen onder “Collectieve vordering tegen Oracle Nederland B.V., SFDC Netherlands B.V., Oracle Corporation, Oracle America, Inc. en Salesforce.com”). [↑](#footnote-ref-51)
51. Zie voor een uitgebreide analyse over verschillende visies op het begrip ‘het algemeen belang’: Schlössels 1998, p. 74 e.v; Wiggers-Rust 2011, p. 18 e.v. [↑](#footnote-ref-52)
52. Groenendijk 1981, p. 53 e.v. [↑](#footnote-ref-53)
53. Recentelijk is voor het eerst een Kamerlid geschorst. Zie hierover: Bovend’Eert, *NJB* 2022/404. [↑](#footnote-ref-54)
54. Schutgens & Sillen 2021, p. 160. Hoewel het lijkt alsof dit een interessant verschil is tussen het privaat- en bestuursrecht, ligt dit verschil slechts in de aanduiding van de belangen. Het verdient daarom geen nadere beschouwing. [↑](#footnote-ref-55)
55. Zie bijvoorbeeld Van Gestel & Loth, *AA* 2019, p. 647-655. [↑](#footnote-ref-56)
56. De beroemde rechtszaak Roe v. Wade waarin het Amerikaanse gerechtshof oordeelde dat het verbod op abortus ongrondwettig was, betrof een zaak waarin iemand op eigen naam procedeerde. Ze werd wel gesteund door een belangenorganisatie. Zie: US Supreme Court 22 juni 1973, 410 U.S. 113 (*Roe v Wade).* [↑](#footnote-ref-57)
57. Met politiek gevoelige zaken bedoel ik zaken waarin de rechter zich op het terrein begeeft dat traditioneel aan de politieke ambten is voorbehouden. [↑](#footnote-ref-58)
58. Een voorbeeld is de volgende zaak waar de aanvrager van de verblijfsvergunning 15 jaar en 4 maanden was in plaats van 15 jaar: ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1530, *AB* 2022/272. [↑](#footnote-ref-59)
59. Zie voor kritiek uit de literatuur: Teunissen, *NJB* 2008, p. 1224-1230; Tak 1997, p. 218 e.v.; Teunissen 1996, p. 301. Zie voor kritiek uit het parlement: *Handelingen II* 2022/23, nr. 50, item 3; *Kamerstukken II*, 31200, nr. 19. [↑](#footnote-ref-60)
60. Zie voor een bespreking en nuancering hiervan in het kader van het privaatrecht: Van Schaick, *TCR* 2023, p. 67-74. Zie voor het bestuursrecht de tweescheid tussen het recours subjectif en het recours objectif: Bröring e.a. 2022b, p. 40. [↑](#footnote-ref-61)
61. Schutgens & Sillen 2021, p. 181. Assink 2022, p. 221 e.v. [↑](#footnote-ref-62)
62. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (ongeldigverklaring van het Programma Aanpak Stikstof als grondslag voor vergunningen). [↑](#footnote-ref-63)
63. Peters & Van Wees, *TOP* 2022, afl. 4, p. 25-30. [↑](#footnote-ref-64)
64. EHRM 23 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0223JUD4339509 (*De Tommaso/Italië*), r.o. 151; EHRM 20 november 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1120JUD 33197/09 (*Alexandre/Portugal*), r.o. 51 en 54. [↑](#footnote-ref-65)
65. Peters & Van Wees, *TOP* 2022, afl. 4, p. 25-30. [↑](#footnote-ref-66)
66. Voluit: Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus, 25-06-1998. [↑](#footnote-ref-67)
67. Nederland heeft dus naast een internationaalrechtelijke verplichting ook een Europeesrechtelijke verplichting om het verdrag van Aarhus na te leven als Nederland uitvoering geeft aan Europese wetgeving. Het verdrag van Aarhus krijg hierdoor tanden. Het Hof van Justitie kan namelijk oordelen over de Nederlandse uitvoering van het verdrag, waarop mogelijk sancties vanuit de Europese Unie kunnen volgen. [↑](#footnote-ref-68)
68. Verheij 2006, p. 109. Verheij noemt het verdrag van Aarhus zelfs een typische uiting van milieufundamentalisme. [↑](#footnote-ref-69)
69. Stolk schrijft dat de legitimiteit van de algemeenbelangactie ligt in het feit dat belangen die anders stemloos zouden blijven alsnog behartigd worden. Zie: Stolk, *NJB* 2023/970. [↑](#footnote-ref-70)
70. Een mogelijke oplossing is het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan natuur en dieren. Zie bijvoorbeeld: Den Outer, *De Correspondent* 3 mei 2021; Rijpkema, *NJB* 2013/2364. [↑](#footnote-ref-71)
71. Stolk, *NJB* 2023/970. [↑](#footnote-ref-72)
72. Stolk *NJB* 2023/970. Braun schrijft in haar oratie dat bepaalde belangen in het bestuurlijk besluitvormingsproces structureel niet gehoord worden. Zie: Braun 2022. [↑](#footnote-ref-73)
73. Van Ommeren schrijft dat het versterken van het rechtsstatelijk besef noodzakelijk is. Zie: Van Ommeren, *NJB* 2022/2697. Assink schrijft dat het essentieel is het juridisch-rechtsstatelijk besef van bestuursorganen te revitaliseren. Zie: Assink 2022, p. 203. Zie ook: Polak *NJB* 2022/1755. [↑](#footnote-ref-74)
74. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (*ongeldigverklaring van het Programma Aanpak Stikstof als grondslag voor vergunningen*); Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*). [↑](#footnote-ref-75)
75. Rb. Den Haag 23 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:14097; Ongekend onrecht, bijlage bij: [*Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 3](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35510-3.html?idp=https%3A%2F%2Fengine.surfconext.nl%2Fauthentication%2Fidp%2Fmetadata); Rb. Den Haag 5 februari 2020, [ECLI:NL:RBDHA:2020:865](https://new.navigator.nl/document/id89ea28c3676b463e95c9a0dab55daa31#--ext-id-1290fa9a-5b55-42f7-ab65-451a35ef32c4). [↑](#footnote-ref-76)
76. Stolk *NJB* 2023/970. [↑](#footnote-ref-77)
77. Schutgens & Sillen 2021, p. 182. [↑](#footnote-ref-78)
78. Schutgens & Sillen 2021, p. 182. [↑](#footnote-ref-79)
79. Dijkshoorn betoogt dat het privaatrecht gaat over de bescherming van private belangen en daarmee over *specifieke* claimanten die in een *specifieke* situatie aan de rechter om een *specifieke* oplossing vragen. Hij is niet te spreken over hoe het privaatrecht het handhavingstekort van het publieke domein moet oplossen. Zie: Dijkshoorn, *NJB* 2012/2467. [↑](#footnote-ref-80)
80. Zie hierover: Huisman & Van Ommeren, *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen (HSB)* 2019/1.1. [↑](#footnote-ref-81)
81. De gemeente Amsterdam past deze constructie veelvuldig toe. Zie daarover: Huisman, Van Ommeren & Vonck 2021. [↑](#footnote-ref-82)
82. Rb. Den Haag 30 januari 2013, ECLI:NLRBDHA:2013:BY9845 (*Milieudefensie/Shell*); Rb. Alkmaar 24 mei 2007, ECLI:NL:RBALK:2007:BA5569 (*zieke pups*). [↑](#footnote-ref-83)
83. Jansen, Swinnen & Tweehuysen, *NTBR* 2023/16. [↑](#footnote-ref-84)
84. Jansen 2022, p. 20. Voorbeelden hiervan zijn het bevorderen van de werking van de interne markt of het beschermen van consumenten. [↑](#footnote-ref-85)
85. Zie uitgebreid over de constitutionalisering van het materiële privaatrecht. Zie: Cherednychenko 2007; Collins 2011, p. 133-166; Vos meent echter dat de constitutionalisering van het privaatrecht een overschat leerstuk betreft. Zie: Vos, *Bw-Krant Jaarboek* 2005/21. [↑](#footnote-ref-86)
86. Schutgens en Sillen schrijven dat de algemeenbelangactie goed past in de vermaatschappelijking van het privaatrecht: Schutgens & Sillen 2021, p. 157. [↑](#footnote-ref-87)
87. Dit sluit aan bij de definitie van Konijnenbelt en Van Male van het bestuursrecht. Zie: Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 1. [↑](#footnote-ref-88)
88. De wetgever omschrijft dit als primair doel van het bestuursprocesrecht. Zie: *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 35. [↑](#footnote-ref-89)
89. Bröring e.a. 2022b, p. 40. [↑](#footnote-ref-90)
90. Bröring e.a. 2022b, p. 40. [↑](#footnote-ref-91)
91. *Kamerstukken II* 1991-1992, 22495, nr. 3, p. 35. [↑](#footnote-ref-92)
92. Assink 2022, p. 221 e.v; Teunissen, *Gst.* 2003/17. [↑](#footnote-ref-93)
93. Teunissen, *Gst.* 2003/17. [↑](#footnote-ref-94)
94. Teunissen, *Gst.* 2003/17. [↑](#footnote-ref-95)
95. Schreuder-Vlasblom 2017/2.1.3.5. [↑](#footnote-ref-96)
96. Assink 2022, p. 8. [↑](#footnote-ref-97)
97. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 558. [↑](#footnote-ref-98)
98. Bröring e.a. 2022b, p. 42. [↑](#footnote-ref-99)
99. Assink 2022, p. 187 e.v. [↑](#footnote-ref-100)
100. Assink 2022, p. 194 e.v [↑](#footnote-ref-101)
101. Assink 2022, p. 221 e.v. [↑](#footnote-ref-102)
102. Dit sluit aan bij de opvatting van Van Buuren. Hij schreef dat de kring van beroepsgerechtigden zo moet zijn dat er voor elk betrokken belang een organisatie of een persoon kan procederen. Zie: Van Buuren 1978, p. 117. [↑](#footnote-ref-103)
103. Assink 2022, p. 221 e.v. [↑](#footnote-ref-104)
104. *Handelingen II* 2022/23, nr. 50, item 3, p. 11. [↑](#footnote-ref-105)
105. *Aanhangsel Handelingen II* 2020/21, nr. 3807. Om deze reden heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen, waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken hoe het representativiteitsvereiste kan worden aangescherpt zodat meer belangenorganisaties niet-ontvankelijk worden verklaard. Zie: *Handelingen II* 2022/23, nr. [55, item 12](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20222023-55-12.html). [↑](#footnote-ref-106)
106. Schutgens & Sillen 2022, p. 192. [↑](#footnote-ref-107)
107. Zie hierover bijvoorbeeld de oratie van Bauw getiteld ‘Politieke processen. Over de rol van de civiele rechter in de democratische rechtsstaat’. Bauw 2017. [↑](#footnote-ref-108)
108. Hier vreesde bijvoorbeeld de Tweede Kamer voor: *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 14. Zie verder over deze vrees: Bauw, *AA* 2023, p. 434-440. [↑](#footnote-ref-109)
109. De Raad voor de Rechtspraak maakte zich ten tijde van de wijziging van artikel 3:305a BW in 2019 zorgen over de uitvoerbaarheid en kosten. Dit advies betrof zowel groepsacties als algemeenbelangacties. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3 (MvT). [↑](#footnote-ref-110)
110. Van Buuren 1978, p. 119. [↑](#footnote-ref-111)
111. Overigens heeft het instellen van bezwaar en beroep in beginsel geen schorsende werking blijkens art. 6:16 Awb. Toch is uitvoering geven aan de plannen risicovol, aangezien de onderliggende vergunning nog door de rechter vernietigd kan worden. [↑](#footnote-ref-112)
112. Daarom stelt de Europese Commissie met de Europese Green Deal voor om het verlenen van vergunningen voor hernieuwbare energiebronnen te versnellen en vergemakkelijken. Dit is het voorstel voor een verordening van de raad tot vaststelling van een kader om de uitrol van hernieuwbare energie te versnellen met het nummer COM/2022/591. [↑](#footnote-ref-113)
113. Zie bijvoorbeeld Schutgens & Sillen 2021, p. 180 e.v.; Stolk 2018, p. 33; Heldeweg, Schlössels & Seerden, *R.M. Themis* 2000, p. 43-58. [↑](#footnote-ref-114)
114. Van Buuren 1978, p. 130. [↑](#footnote-ref-115)
115. Schutgens & Sillen 2021, p. 184. [↑](#footnote-ref-116)
116. Stolk, *NJB* 2023/970. [↑](#footnote-ref-117)
117. Van Ettekoven 2009, p. 95 e.v. [↑](#footnote-ref-118)
118. Teunissen, *NJB* 2008, p. 1224-1230; Tak 1997, p. 218 e.v.; Teunissen 1996, p. 301. De opvatting van Tak en Teunissen over de algemeenbelangactie zijn onderdeel van de Maastrichtse school. [↑](#footnote-ref-119)
119. Teunissen 1996, p. 301 e.v. [↑](#footnote-ref-120)
120. Brunner, *NJ* 1994/139; Teunissen, Gst. 2003/17. [↑](#footnote-ref-121)
121. Zo schrijft ook Stolk: Stolk 2018, p. 33. Zie hierover ook Schutgens & Sillen 2021, p. 181. [↑](#footnote-ref-122)
122. **Hoge Raad 31 december 1915,** ECLI:NL:HR:1915:AG1773, ***NJ* 1916, 407.** [↑](#footnote-ref-123)
123. Dit is ook wel de leer van Ali Baba genoemd: als de burger de juiste toverspreuk uitspreekt (onrechtmatige daad), dan gaat de poort naar de rechterlijke macht open. Zie: Nieuwenhuis, *AA* 1986, p. 638. [↑](#footnote-ref-124)
124. De rechter lijkt na het *Urgenda*-arrest het verwezenlijken van beleidsdoelen echter minder snel als een wetgevingsbevel te interpreteren. Zie: Uzman & Boogaard, *O&A* 2020/4. [↑](#footnote-ref-125)
125. Schutgens & Sillen 2021, p. 170. [↑](#footnote-ref-126)
126. GEA Aruba 27 mei 2020, ECLI:NL:OGEAA:2020:239, [*NJF* 2020/301](https://new.navigator.nl/document/ide5653dff54f944b69cf772f5b34245c2). [↑](#footnote-ref-127)
127. Hoge Raad 28 februari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0527 (*Changoe/Staat*). [↑](#footnote-ref-128)
128. Art. 8:1 Awb. [↑](#footnote-ref-129)
129. Art. 1:3 Awb. [↑](#footnote-ref-130)
130. Art. 8:3 lid 1 sub a Awb. [↑](#footnote-ref-131)
131. Bröring e.a. 2022a, p 115. [↑](#footnote-ref-132)
132. Schutgens 2017, p. 95. [↑](#footnote-ref-133)
133. Hierbij moet de rechter wel andere beperkingen van zijn toetsingsbevoegdheid in acht nemen. De rechter zal bijvoorbeeld in ieder geval niet treden in de grondwettigheid van formele wetgeving (art. 120 Gw). [↑](#footnote-ref-134)
134. Schutgens 2017, p. 99 e.v. [↑](#footnote-ref-135)
135. Hoge Raad 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM2314, *JB* 2010/174; Hoge Raad 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296, *JB* 2015/125 (*Privacy First c.s./Staat*). [↑](#footnote-ref-136)
136. Hoge Raad 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1049, *AB* 2016/268. [↑](#footnote-ref-137)
137. Schutgens & Sillen 2021, p. 177. [↑](#footnote-ref-138)
138. Hoge Raad 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296, *JB* 2015/125 (*Privacy First c.s./Staat*), r.o. 3.4.1. [↑](#footnote-ref-139)
139. Schutgens & Sillen 2021, p. 177. [↑](#footnote-ref-140)
140. Als een individu voor wier belangen de belangenorganisatie opkomt een uitvoeringsbesluit uitlokt, zal de belangenorganisatie daar ook niet tegen kunnen procederen. Er is dan immers geen sprake van een bovenindividueel belang. [↑](#footnote-ref-141)
141. Schutgens & Sillen 2021, p. 178. [↑](#footnote-ref-142)
142. Ik laat het vereiste van een voldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer ex artikel 3:305a lid 3 sub c buiten beschouwing. Zoals besproken in paragraaf 1.5 ziet mijn scriptie namelijk alleen op een zuiver intern Nederlandse situatie. [↑](#footnote-ref-143)
143. Wissink, *TCR* 2021, p. 1-14. [↑](#footnote-ref-144)
144. Wissink, *TCR* 2021, p. 1-14. Wissink schetst de problematiek die een dergelijk onderscheid tussen een preliminaire en een inhoudelijke fase met zich brengt. Sommige inhoudelijke overwegingen zijn immers van grote relevantie bij de ontvankelijkheidsfase. [↑](#footnote-ref-145)
145. Art. 2:27 BW. [↑](#footnote-ref-146)
146. *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, nr. 3 (MvT), p. 20. [↑](#footnote-ref-147)
147. Van der Velde, *NJB* 1997, p. 1705-1709. [↑](#footnote-ref-148)
148. *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, nr. 14. [↑](#footnote-ref-149)
149. Jongbloed, in: *GS Vermogensrecht*, art. 3:305a BW, aant. 13.3. [↑](#footnote-ref-150)
150. Schutgens & Sillen 2021, p. 168. [↑](#footnote-ref-151)
151. Jongbloed, in: *GS Vermogensrecht*, art. 3:305a BW, aant. 17.2. [↑](#footnote-ref-152)
152. *Kamerstukken II*, 1991/92, 22 486, nr. 3 (MvT), p. 21 e.v. [↑](#footnote-ref-153)
153. *Kamerstukken II*, 1991/92, 22 486, nr. 3 (MvT), p. 21 e.v. Wiggers-Rust schrijft dat de Hoge Raad dit dogmatische strenge standpunt al voor de totstandkoming van artikel 3:305a BW niet deelde. Hij had namelijk overwogen dat belangenorganisaties op eigen naam konden opkomen voor alle algemene belangen. Zie: Wiggers-Rust 2014, p. 47 e.v; Hoge Raad 18 december 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0808, *NJ* 1994, 139 m.nt. M. Scheltema. [↑](#footnote-ref-154)
154. *Kamerstukken II*, 1991/92, 22 486, nr. 3 (MvT), p. 21 e.v.. Waar de regering precies de grens wilde leggen, welk belang té algemeen was, blijft onduidelijk. [↑](#footnote-ref-155)
155. Zie over het klimaat: Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*). Zie over dieren: Rb. Midden-Nederland 22 juni 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:3355 (*bescherming ‘grote grazers*’); Rb. ’s-Gravenhage 13 maart 2006, ECLI:NL:RBSGR:2006:AV4486; Hof ’s-Gravenhage 23 februari 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:AZ9246. [↑](#footnote-ref-156)
156. Schutgens & Sillen 2021, p. 173. Wel schrijven zij dat het theoretisch denkbaar is dat sommige algemene belangen in strijd met de openbare orde zijn in de zin van artikel 2:20 BW en daardoor niet gehandhaafd kunnen worden via art. 3:305a BW. Als voorbeeld noemen zij ‘de bestrijding van homoseksualiteit’ als algemeen belang. [↑](#footnote-ref-157)
157. Stolk, *NJB* 2023/970. [↑](#footnote-ref-158)
158. Schutgens & Sillen 2021, p. 171. [↑](#footnote-ref-159)
159. Hoge Raad 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4547 (*De Staat en SGP/Clara Wichmann c.s*.) [↑](#footnote-ref-160)
160. Langelaar-Verhoeks & Waterman, *Trouw* 12 april 2010. [↑](#footnote-ref-161)
161. *Kamerstukken II* 1993/94, 22486, nr. 16. [↑](#footnote-ref-162)
162. Wissink schrijft dat het gelijksoortigheidsvereiste voor groepsacties ongelukkig is geformuleerd. Volgens hem is het niet zozeer de vraag of de belangen gelijksoortig zijn, maar of de vorderingen dat zijn. Zie: Wissink, *TCR* 2021, p. 1-14. [↑](#footnote-ref-163)
163. Schutgens en Sillen 2021, p. 168. De indieners van het amendement gaan dan ook alleen in op waarom het gelijksoortigheidsvereiste noodzakelijk is in het kader van een groepsactie. Zie: *Kamerstukken II* 1993/94, 22486, nr. 16. [↑](#footnote-ref-164)
164. Hof Den Haag 19 april 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:643; Rb. Rotterdam 24 november 2010, ECLI:NL:RBROT:2010:BP2355. [↑](#footnote-ref-165)
165. Rb. Rotterdam 24 november 2010, ECLI:NL:RBROT:2010:BP2355, r.o. 4.17. [↑](#footnote-ref-166)
166. Art. 1018c lid 5 Rv noemt ook dat het financieel belang van de benadeelden groot genoeg moet zijn als de vordering strekt tot schadevergoeding. Zoals besproken in paragraaf 1.7.2 kan een algemeenbelangactie uit zijn aard echter niet leiden tot schadevergoeding. Dit vereiste kan dus niet worden toegepast op de algemeenbelangactie. [↑](#footnote-ref-167)
167. Van Mierlo, *T&C Burgerlijke Rechtsvordering*, commentaar op art. 1018e Rv (online, 1 september 2023). [↑](#footnote-ref-168)
168. *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3 (MvT), p. 39. Ook de aanbeveling van de juristengroep waarop dit ontvankelijkheidsvereiste gebaseerd is, rept niet over algemeenbelangacties. Zie: Bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3. [↑](#footnote-ref-169)
169. Naar mijn weten is dan ook geen enkele algemene belangenbehartiger op grond van dit vereiste niet-ontvankelijk verklaard. Zie bijvoorbeeld: Rb. Amsterdam 13 juli 2022, rolnummer: C/13/692040 (raadpleegbaar in het register collectieve vorderingen onder “Collectieve vordering tegen Temper B.V.”). [↑](#footnote-ref-170)
170. *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, nr. 3, p. 20. [↑](#footnote-ref-171)
171. Schutgens & Sillen noemen de volgende rechtszaken waarin het vereiste van feitelijke werkzaamheden toch een rol speelde: Rb. Den Haag 30 januari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BY9845 (*Milieudefensie/Shell*); Hof Den Haag 18 december 2015, ECLI:NLGHDHA:2015:3586; Rb. ’s Hertogenbosch 31 januari 2006, ECLI:NL:RBSHE:2006:AV0673. Zie: Schutgens & Sillen 2021. Het blijft in deze zaken echter onduidelijk in het kader van welk ontvankelijkheidsvereiste de feitelijke werkzaamheden werden besproken. [↑](#footnote-ref-172)
172. Zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 6 juli 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:3117 (*Beter Onderwijs Nederland/Universiteiten Maastricht en Twente*). [↑](#footnote-ref-173)
173. Art. 3:305a lid 3 sub c BW. [↑](#footnote-ref-174)
174. Schutgens & Sillen 2021, p. 173. Zij wijzen op artikel 6:82 en 8:90 lid 2 BW die ook uiting geven aan deze notie. [↑](#footnote-ref-175)
175. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3 (MvT). [↑](#footnote-ref-176)
176. Het overlegvereiste stond onder andere ter discussie in deze twee rechtszaken: Rb. Midden-Nederland 2 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2142; Rb. Amsterdam 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5271. [↑](#footnote-ref-177)
177. Rb. Noord-Holland 14 november 2018, ECLI:NL:RBHNO:2018:10193 (*Stichting Majority Perspective/Gemeente Zaandam c.s*.). [↑](#footnote-ref-178)
178. Rb. Noord-Holland 14 november 2018, ECLI:NL:RBHNO:2018:10193 (*Stichting Majority Perspective/Gemeente Zaandam c.s*.), r.o. 6.9. [↑](#footnote-ref-179)
179. De precieze strekking van lid 6 bespreek ik verder in paragraaf 4.7. [↑](#footnote-ref-180)
180. De lagere rechtspraak beantwoordt deze vraag verrassend genoeg soms bevestigend. Zie onder andere: Rb. Amsterdam 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5271. Rb. Den Haag 26 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:535. Rb. Den Haag 19 mei 2021, rolnummer: C/09/589067 (raadpleegbaar in het register collectieve vorderingen onder “Collectieve vordering tegen de staat der Nederlanden (Het ministerie van Defensie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, in het bijzonder de Koninklijke Marechaussee). Dit bespreek ik verder in paragraaf 4.5.3. [↑](#footnote-ref-181)
181. *Stb.* 2019, 130. Overigens werd het representativiteitsvereiste in de oudere rechtspraak ook al af en toe toegepast. De status van het representativiteitsvereiste was toen tamelijk onduidelijk. Zie: Van der Kooij & Wijnberg, *JBPr* 2022/31. In 2010 heeft de Hoge Raad expliciet overwogen dat representativiteit niet vereist is voor ontvankelijkheid. Zie: Hoge Raad 26 februari 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK5756, *JBPr* 2010/30. [↑](#footnote-ref-182)
182. Bauw, *AA* 2023, p. 434-440. Benadeelden hebben op grond van art. 7:908 lid 2 BW wel de mogelijkheid om zich door middel van een uitdrukkelijk daarop gerichte verklaring te onttrekken aan de verbindendheid van de door de claimstichting uitgelokte uitspraak: de zogenaamde ‘opt out’-mogelijkheid. Van Doorn, in: *GS Bijzondere overeenkomsten*, art. 7:908 BW, aant. 2.1. [↑](#footnote-ref-183)
183. Jongbloed, in: *GS Vermogensrecht*, art. 3:305a BW, aant. 18.1. [↑](#footnote-ref-184)
184. *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3 (MvT), p. 1 en 2. [↑](#footnote-ref-185)
185. *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 14. [↑](#footnote-ref-186)
186. Van Boom en Weber hebben om deze reden het oorspronkelijke wetsvoorstel bekritiseerd. Zij meenden dat het in de ontvankelijkheidsfase niet mogelijk is ‘de bokken van de schapen te scheiden’. Zij schrijven dat claimcowboys op deze manier toch een toegang tot de rechter kunnen vinden. Zie: Van Boom & Weber, *WPNR* 2017, p. 291-299. [↑](#footnote-ref-187)
187. Dit heet ook wel het principe van constitutionele hoffelijkheid. Zie hierover: Boogaard & Schutgens, *O&A* 2019/21. [↑](#footnote-ref-188)
188. De minister van Justitie en Veiligheid schetst deze route. Zie: *Kamerstukken II* 2017/18, 34608, nr. 6. [↑](#footnote-ref-189)
189. Bauw, *AA* 2023, p. 434-440. [↑](#footnote-ref-190)
190. Stolk, *NTB* 2020/204. [↑](#footnote-ref-191)
191. *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 14. [↑](#footnote-ref-192)
192. *Kamerstukken II* 2011/12, 33126, nr. 4, p. 2 [↑](#footnote-ref-193)
193. Schutgens & Sillen 2021, p. 185. [↑](#footnote-ref-194)
194. Art. 3:305a lid 2 BW bepaalt ook dat de rechter moet kijken naar de omvang van de vertegenwoordigde vordering. Dit gezichtspunt valt echter niet te rijmen met de aard van een algemeenbelangactie. Daarin gaat het immers niet om de omvang van een vordering in geld. [↑](#footnote-ref-195)
195. Deze opvatting vond weerklank bij de Tweede Kamer. *Handelingen II* 2022/23, nr. [55, item 12](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20222023-55-12.html). Ook is in de literatuur wel eens gepleit voor een toets die onder andere ‘poppetjes tellen’ omvat. Zie bijvoorbeeld: Van Ettekoven 2009, p. 95 e.v. [↑](#footnote-ref-196)
196. Stolk, *NJB* 2023/970. [↑](#footnote-ref-197)
197. Stolk, *NJB* 2023/970. [↑](#footnote-ref-198)
198. Algemeenbelangacties ingesteld door publiekrechtelijke rechtspersonen vallen zoals besproken in paragraaf 1.4 buiten het bestek van deze scriptie. [↑](#footnote-ref-199)
199. Dit is de reden dat Schutgens en Sillen de kwantitatieve opvatting afschieten. Zie: Schutgens & Sillen 2021, p. 185. [↑](#footnote-ref-200)
200. Stolk, *NJB* 2023/970. [↑](#footnote-ref-201)
201. Peters en Van Wees schrijven ook dat organisaties met veel kennis, kunde en een goede trackrecord ontvankelijk dienen te zijn. Zie: Peters & Van Wees, *TOP* 2022, afl. 4, p. 25-30. [↑](#footnote-ref-202)
202. Stolk, *NJB* 2023/970. [↑](#footnote-ref-203)
203. Rb. Amsterdam 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5271. Rb. Den Haag 26 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:535. Rb. Den Haag 19 mei 2021, rolnummer: C/09/589067 (raadpleegbaar in het register collectieve vorderingen onder “Collectieve vordering tegen de staat der Nederlanden (Het ministerie van Defensie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, in het bijzonder de Koninklijke Marechaussee). [↑](#footnote-ref-204)
204. Hautvast, *Maandblad voor ondernemingsrecht* 2022, p. 81-87. [↑](#footnote-ref-205)
205. Deze redenering overtuigt mij niet. Als de rechter lid 2 buiten toepassing laat, omdat artikel 1018c lid 5 sub a BW bepaalt dat moet worden voldaan aan lid 1 tot en met 3 van artikel 3:305a BW of dat moet worden voldaan aan lid 6, kan de rechter ook de ontvankelijkheidsvereisten van het eerste lid buiten toepassing laten. Hierdoor zou de rechter bijna alle representativiteitsvereisten kunnen later vervallen. [↑](#footnote-ref-206)
206. Schutgens & Sillen 2021, p. 183. Stolk, *NJB* 2023/970; Bauw, *AA* 2023, p. 434-440. Sweert & Hacking, *TOP* 2021/2. Bosselaar, *JBPr* 2022/38; Hautvast, *Maandblad voor ondernemingsrecht* 2022, p. 81-87. [↑](#footnote-ref-207)
207. *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 14. [↑](#footnote-ref-208)
208. Rb. Amsterdam 13 juli 2022, rolnummer: C/13/692040 (raadpleegbaar in het register collectieve vorderingen onder “Collectieve vordering tegen Temper B.V.”); Hof Den Haag 19 april 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:643; Rb. Den Haag 23 november 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:12811, r.o. 3.7. Soms oordeelt de rechter ook zonder verdere onderbouwing dat de belangenorganisatie representatief is. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de stichting Pax: Rb. Den Haag 23 november 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:12810. [↑](#footnote-ref-209)
209. Rb. Amsterdam 13 juli 2022, rolnummer: C/13/692040 (raadpleegbaar in het register collectieve vorderingen onder “Collectieve vordering tegen Temper B.V.”). [↑](#footnote-ref-210)
210. Rb. Den Haag 23 november 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:12811, r.o. 3.7. [↑](#footnote-ref-211)
211. Hof Den Haag 19 april 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:643. Bosselaar verdedigt wel het arrest van het hof: Bosselaar, *JBPr* 2022/38. [↑](#footnote-ref-212)
212. Schutgens & Sillen 2021, p. 186. [↑](#footnote-ref-213)
213. Opvallend genoeg meent de minister van Rechtsbescherming dat deze duidelijkheid wel bestaat. Hij schrijft aan de Tweede Kamer dat ‘algemeen erkend wordt dat de representativiteit van de belangenorganisaties indringend getoetst wordt’. *Kamerstukken II* 2022/23, 36169, nr. 39. De minister onderbouwt dit verder niet. Wel heeft de minister er politiek baat bij om te concluderen dat het representativiteitsvereiste streng wordt ingevuld. Zo kan hij namelijk de kritiek ondervangen dat de wet gewijzigd moet worden om het representativiteitsvereiste nog strenger in te vullen. [↑](#footnote-ref-214)
214. *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, nr. 3 (MvT), p. 21. [↑](#footnote-ref-215)
215. Dit schrijven ook Peters en Van Wees. Zie: Peters & Van Wees, *TOP* 2022, afl. 4, p. 25-30. [↑](#footnote-ref-216)
216. Deze governancevereisten staan opgenoemd in artikel 3:305a lid 2, onderdelen a tot en met f BW. De eisen zijn gebaseerd op de claimcode voor stichtingen en verenigingen die als doel hebben te komen tot collectief schadeverhaal. *Kamerstukken II* 2017/18, 34608, nr. 3 (MvT), p. 7 e.v. [↑](#footnote-ref-217)
217. Art. 3:305a lid 2 sub b en d BW. [↑](#footnote-ref-218)
218. *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3 (MvT), p. 20 e.v. [↑](#footnote-ref-219)
219. De rechter kan een belangenorganisatie ook onder het lichte regime van lid 6 ontvankelijk verklaren als de aard van de vordering of de aard van de beschermde personen dit rechtvaardigt. De betekenis hiervan blijft onduidelijk. De enige toelichting uit de wetsgeschiedenis en het voorbeeld dat een belangenorganisatie die aanpassing van algemene voorwaarden vordert onder deze noemer ontvankelijk is. *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3 (MvT), p. 29. Het lijkt mij dat een zodanige belangenorganisatie ideële belangen behartigt en een beperkt financieel belang heeft en daarom sowieso ontvankelijk zou zijn onder lid 6. De rechter heeft eenmaal overwogen dat de aard van de vordering aanleiding was om het lichte regime van lid 6 toe te passen. De rechter motiveerde deze keuze niet. Rb. Den Haag 9 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1747. [↑](#footnote-ref-220)
220. *Van Dale* 2015, p. 1654. Overigens kan het woord ‘ideëel’ ook onstoffelijk betekenen. Deze betekenis lijkt mij minder voor de hand te liggen omdat in dat geval veel overlap zou bestaan met het tweede vereiste uit lid 6 dat de belangenorganisatie een beperkt financieel belang moet hebben. De wetsgeschiedenis wijst ook niet in deze richting. De minister associeert ‘ideëel’ met maatschappelijk. *Kamerstukken II* 2017/18, 34608, nr. 6, p. 21. [↑](#footnote-ref-221)
221. *Kamerstukken II* 2017/18, 34608, nr. 6, p. 21. [↑](#footnote-ref-222)
222. Hof Amsterdam 11 oktober 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:2874. [↑](#footnote-ref-223)
223. Het gerechtshof overwoog zelfs dat de bewonersvereniging onder lid 6 huurvermindering kon vorderen. Lid 6 bepaalt inderdaad alleen dat schadevergoeding niet mogelijk is en rept niet over huurvermindering. Toch staat deze overweging op gespannen voet met het doel van de governancevereisten: zodra er financiële belangen van gedupeerden zijn, verzekeren dat de belangenorganisatie legitiem is en goed in staat om deze belangen beschermen. Het maakt mijns inziens dan niet uit of het om schadevergoeding of huurvermindering gaat. Zie: Hof Amsterdam 11 oktober 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:2874, r.o. 3.12. [↑](#footnote-ref-224)
224. Rb. Den Haag 10 augustus 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:8059; Rb. Midden-Nederland 2 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2142. Katan is ook kritisch over het oordeel van de rechtbank om BREIN ontvankelijk te verklaren onder het lichte regime van lid 6. Zie: Katan, *JBPr* 2022/13. [↑](#footnote-ref-225)
225. *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3 (MvT), p. 28. [↑](#footnote-ref-226)
226. Peters & Van Wees, *TOP* 2022, afl. 4, p. 25-30. [↑](#footnote-ref-227)
227. Alle collectieve acties worden gepubliceerd in het centraal register voor collectieve vorderingen (art. 3:305a lid 7 BW). Het is dus met zekerheid te stellen dat de rechter altijd zijn discretionaire bevoegdheid heeft toegepast. [↑](#footnote-ref-228)
228. *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3 (MvT), p. 8. [↑](#footnote-ref-229)
229. In hoofdstuk 4 heb ik kort aandacht besteed aan het feit dat de burgerlijke rechter de ontvankelijkheidsvereisten behandelt in een preliminaire fase. Een dergelijke voorfase bestaat niet in het bestuursrecht. [↑](#footnote-ref-230)
230. ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786. Ik ga verder in op wat de uniformele openbare voorbereidingsprocedure inhoudt in paragraaf 5.5 [↑](#footnote-ref-231)
231. HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7. [↑](#footnote-ref-232)
232. Barkhuysen e.a., *AB Klassiek* 2022/44.4.1.4. [↑](#footnote-ref-233)
233. ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, r.o. 4.8. [↑](#footnote-ref-234)
234. Bröring e.a. 2022, p. 151. [↑](#footnote-ref-235)
235. Theoretisch kunnen publiekrechtelijke rechtspersonen ook procederen op grond van 1:2, derde lid, Awb, maar in de praktijk is de doelstelling van publiekrechtelijke rechtspersonen vaak te algemeen. Schlössels 2004, p. 109. [↑](#footnote-ref-236)
236. In artikel 2:1 BW, 2:2 BW en 2:3 BW zijn alle soorten rechtspersonen te vinden. [↑](#footnote-ref-237)
237. Bröring e.a. 2022a, p. 125. [↑](#footnote-ref-238)
238. CRvB 31 oktober 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AF0226, *AB* 2003, 62. [↑](#footnote-ref-239)
239. De Poorter, in: *T&C Algemene wet bestuursrecht*, art. 1:2 Awb (online, 1 september 2023). [↑](#footnote-ref-240)
240. De vereisten volgen uit: ABRvS 11 september 1976, ECLI:NL:RVS:1976:AT2313 (*Milieugroep Venray*); ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6406, *AB* 2009/201 (*Comité Behoud Havezathe Heeckeren*). Zie voor een uitgebreide bespreking van deze vereisten: De Poorter & Van Heusden, *JBplus* 2017, p. 63-82. [↑](#footnote-ref-241)
241. ABRvS 12 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1370. [↑](#footnote-ref-242)
242. Parl. Gesch. Awb I, MvT, p. 149-150. [↑](#footnote-ref-243)
243. Art. 1:2 lid 3 Awb. [↑](#footnote-ref-244)
244. De Poorter & Van Heusden, *JBplus* 2017, p. 63-82. [↑](#footnote-ref-245)
245. CBb 16 december 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BG7034. [↑](#footnote-ref-246)
246. Bröring e.a. 2022a, p. 126. [↑](#footnote-ref-247)
247. Schlössels & Zijlstra, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat (HSB) 2010/4.4.24. [↑](#footnote-ref-248)
248. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven verklaarde Proefprocessenfonds Clara Wichmann dan ook ontvankelijk. Zie: CBb 22 juni 2017, ECLI:NL:CBB:2017:203, *AB* 2017/285. [↑](#footnote-ref-249)
249. Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 1 (HSB)* 2017/147; ABRvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9672 (*Buurtplatform Randwyck*). [↑](#footnote-ref-250)
250. Zo overweegt de Afdeling ook in: ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3913 (*Stichting openbare ruimte*), r.o. 2.3. [↑](#footnote-ref-251)
251. Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 1 (HSB)* 2017/147. Zij verwijzen onder andere naar de volgende rechtspraak: ABRvS 10 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG6412; ABRvS 21 februari 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:AZ8999](https://opmaat-sdu-nl.proxy-ub.rug.nl/book/ECLI_NL_RVS_2007_AZ8999), JB 2007/72 (*Dorpsraad Zwaanshoek*); ABRvS 30 mei 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6009, *Gst.* 2008, 75, m.nt. W.P. Adriaanse. [↑](#footnote-ref-252)
252. ABRvS 16 oktober 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE8789, *JB* 2003/4 (*Aanwijzingsbesluit Schiphol*). Ook de plaatselijke afdeling van de SGP ving bot bij de bestuursrecht. De doelomschrijving ‘de beginselen van Gods Woord tot meerdere erkenning brengen’ was te breed. ABRvS 26 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:ZF2789, *AB* 1997, 336. [↑](#footnote-ref-253)
253. ABRvS 21 februari 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:AZ8999](https://opmaat-sdu-nl.proxy-ub.rug.nl/book/ECLI_NL_RVS_2007_AZ8999), JB 2007/72 (*Dorpsraad Zwaanshoek*); ABRvS 30 mei 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6009, *Gst.* 2008, 75, m.nt. W.P. Adriaanse. [↑](#footnote-ref-254)
254. ABRvS 2 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH8965, *AB* 2003, 393, m.nt. A. van Hall; ABRvS 28 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG3360. [↑](#footnote-ref-255)
255. De Afdeling heeft dit wel in de volgende uitspraak gesuggereerd: ABRvS 31 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ0258, *AB* 2012/80, m.nt. L.J.A. Damen. De Afdeling lijkt deze lijn, onder toejuiching van de annotatoren Damen en Rogier, snel weer te hebben verlaten. Zie: Rogier, *Gst.* 2012/50; Damen, *AB* 2012/80. [↑](#footnote-ref-256)
256. ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:465. [↑](#footnote-ref-257)
257. Haar doelstelling luidde: “Het bevorderen van, toezien op en de handhaving van de naleving van regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, natuurwetgeving en milieuwetgeving, de bescherming en het verbeteren van natuur, landschap, ruimtelijke ordening en milieu en het streven naar stilte (het streven naar lawaai-arme situaties) en veiligheid in Nederland en de overige landen van de Europese Unie, het behoud van cultureel erfgoed, het bevorderen van het openbaar vervoer, het streven naar een duurzame samenleving, het oplossen en voorkomen van milieuproblemen en voorts al hetgeen met een en ander rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin des woords”. [↑](#footnote-ref-258)
258. Schlössels 2004, p. 113. [↑](#footnote-ref-259)
259. Wiggers-Rust 2014, p. 17. [↑](#footnote-ref-260)
260. Art. 1:2 lid 1 jo. 8:1 Awb. [↑](#footnote-ref-261)
261. Van Buuren meende dat alle werkzaamheden naar hun aard feitelijk zijn. Het begrip ‘feitelijke werkzaamheden’ is dus enigszins dubbelop. Zie: Van Buuren 1978, p. 130 e.v. [↑](#footnote-ref-262)
262. De Graaf, Jans & Tolsma, *NJB* 2009, 60. De in 2008 ingezette lijn heeft zich ontwikkeld tot bestendige jurisprudentie van de Afdeling. Zie bijvoorbeeld de recentere uitspraken: ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2620; ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2700. [↑](#footnote-ref-263)
263. ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3913 (*Stichting openbare ruimte*). [↑](#footnote-ref-264)
264. De Graaf, Jans & Tolsma, *NJB* 2009, 60. [↑](#footnote-ref-265)
265. De Graaf, Jans & Tolsma, *NJB* 2009, 60; ABRvS 22 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG1156. [↑](#footnote-ref-266)
266. ABRvS 28 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG3360. [↑](#footnote-ref-267)
267. ##  ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3913 (*Stichting openbare ruimte*), r.o. 2.3; ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1947, r.o. 14.2.

 [↑](#footnote-ref-268)
268. Hoge Raad 27 juni 1986, ECLI:NL:HR:1986:AD3741, *NJ* 1987/743, m.nt. W.H. Heemskerk (*De Nieuwe Meer*); ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3913 (*Stichting openbare ruimte*), r.o. 2.3. [↑](#footnote-ref-269)
269. De Graaf, Jans & Tolsma, *NJB* 2009, 60. De Graaf & Jans, *M en R* 2008/105. [↑](#footnote-ref-270)
270. De Graaf, Jans & Tolsma, *NJB* 2009, 60. [↑](#footnote-ref-271)
271. De Graaf, Jans & Tolsma, *NJB* 2009, 60. [↑](#footnote-ref-272)
272. Konijnenbelt, *NJB* 2009, 393. [↑](#footnote-ref-273)
273. Konijnenbelt, *NJB* 2009, 393. [↑](#footnote-ref-274)
274. Art. 7:1 Awb. In uitzonderingssituaties moet de belangenorganisatie administratief beroep instellen in plaats van bezwaar. Het gaat dan om een procedure bij een ander (‘hoger’) bestuursorgaan. Zie hierover: Bröring e.a. 2022b, p. 188. [↑](#footnote-ref-275)
275. HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7. Zie over de impact van dit arrest op het Nederlandse omgevingsrecht: Ypinga & Tingen, *BR* 2021/56. [↑](#footnote-ref-276)
276. ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786. [↑](#footnote-ref-277)
277. Art. 7:2 jo. 7:3 Awb. [↑](#footnote-ref-278)
278. Bröring e.a. 2022b, p. 158 e.v. [↑](#footnote-ref-279)
279. Bröring e.a. 2022a, p. 344. De uniformele openbare voorbereidingsprocedure wordt gevolgd als dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald ex 3:10 lid 1 Awb. [↑](#footnote-ref-280)
280. Art. 3:11 jo 3:12 Awb [↑](#footnote-ref-281)
281. Art. 3:16 lid 1 Awb. [↑](#footnote-ref-282)
282. Bröring e.a. 2022b, p. 156. Tak is kritisch op in hoeverre de bezwaarschriftprocedure deze functies waar kan maken. Zie: Tak 2019, p. 158 e.v. [↑](#footnote-ref-283)
283. Bröring e.a. 2022b, p. 157. [↑](#footnote-ref-284)
284. De Poorter & Van Heusden, *JBplus* 2017, p. 63-82. [↑](#footnote-ref-285)
285. De Poorter & Van Heusden, *JBplus* 2017, p. 63-82. [↑](#footnote-ref-286)
286. Van Ettekoven 2009, p. 94 e.v. [↑](#footnote-ref-287)
287. Zo schrijft ook Stolk. Zie: Stolk, *NTB* 2020/204. [↑](#footnote-ref-288)
288. Bröring e.a. 2022a, p. 125. De Poorter en Van Heusden menen overigens dat dit niet het geval is zolang de toegang voor de belangenorganisaties daarmee feitelijk niet onmogelijk wordt gemaakt. Zie: De Poorter & Van Heusden, *JBplus* 2017, p. 63-82. [↑](#footnote-ref-289)
289. HvJ EU 15 oktober 2009, ECLI:EU:C:2009:631. [↑](#footnote-ref-290)
290. Gelet op het uitgangspunt van rechtseenheid zijn in de eerste plaats de verschillen tussen het bestuurs- en privaatrecht besprekenswaardig. De rechtseenheid brengt immers met zich dat het bestuursrecht en het privaatrecht eenzelfde regeling hebben, tenzij de aard van de rechtsgebieden een andere regeling rechtvaardigt. Zie voor een uitgebreidere bespreking van het belang van rechtseenheid paragraaf 1.6. [↑](#footnote-ref-291)
291. *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, nr. 14 (MvT). [↑](#footnote-ref-292)
292. Wiggers-Rust 2014, p. 69. [↑](#footnote-ref-293)
293. *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, nr. 3. (MvT), p. 20. [↑](#footnote-ref-294)
294. Van der Velde, *NJB* 1997, p. 1705-1709. [↑](#footnote-ref-295)
295. Van der Velde, *NJB* 1997, p. 1705-1709. [↑](#footnote-ref-296)
296. CRvB 31 oktober 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AF0226, *AB* 2003, 62. [↑](#footnote-ref-297)
297. Koster, *Bb* 2017/76 [↑](#footnote-ref-298)
298. Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 1 (HSB)* 2017/147. [↑](#footnote-ref-299)
299. Jongbloed, in: *GS Vermogensrecht*, art. 3:305a BW, aant. 17.2. [↑](#footnote-ref-300)
300. Deze conclusie trek ik op basis van de door mij bestudeerde jurisprudentie. Empirisch onderzoek is de gewezen weg om deze stelling hard te maken. [↑](#footnote-ref-301)
301. Zie ter illustratie: ABRvS 21 februari 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:AZ8999](https://opmaat-sdu-nl.proxy-ub.rug.nl/book/ECLI_NL_RVS_2007_AZ8999), JB 2007/72 (*Dorpsraad Zwaanshoek*); ABRvS 30 mei 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6009, *Gst.* 2008, 75, m.nt. W.P. Adriaanse. [↑](#footnote-ref-302)
302. *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, nr. 3 (MvT), p. 28. [↑](#footnote-ref-303)
303. *Kamerstukken II*, 1991/92, 22 486, nr. 3 (MvT), p. 21 e.v. [↑](#footnote-ref-304)
304. Overigens betoog ik in paragraaf 6.5 dat het representativiteitsvereiste mijns inziens zo geïnterpreteerd moet worden dat het hetzelfde inhoudt als het vereiste van feitelijke werkzaamheden. [↑](#footnote-ref-305)
305. Zo schrijft ook Jongbloed. Zie: Jongbloed, in: *GS Vermogensrecht*, art. 3:305a BW, aant. 13.3. [↑](#footnote-ref-306)
306. Schutgens en Sillen hebben geen aanwijzingen gezien dat de burgerlijke rechter overspoeld wordt met kansloze, chicaneuze of onnodig hinderlijke zaken. Zie: Schutgens & Sillen 2021, p. 184. [↑](#footnote-ref-307)
307. Tot dit oordeel kom ik op basis van de door mij bestudeerde jurisprudentie. Er is empirisch onderzoek nodig om hard te maken dat de bestuursrechter meer last ondervindt van kansloze en onnodig hinderlijke algemeenbelangacties dan de burgerlijke rechter. Ik ga verder in op deze mogelijkheid tot vervolgonderzoek in paragraaf 7.2. [↑](#footnote-ref-308)
308. *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3 (MvT), p. 1 & 2. [↑](#footnote-ref-309)
309. *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3 (MvT), p. 19. [↑](#footnote-ref-310)
310. Hautvast, *Maandblad voor ondernemingsrecht* 2022, p. 81-87 [↑](#footnote-ref-311)
311. *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 14. [↑](#footnote-ref-312)
312. Art. 3:305a lid 2 sub c, d & e BW. [↑](#footnote-ref-313)
313. *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3 (MvT), p. 8. [↑](#footnote-ref-314)
314. Zo besloot de Afdeling naar aanleiding van het antwoord op de prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Zie: ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786; HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7. [↑](#footnote-ref-315)
315. Heeft de belangenorganisatie wel een zienswijze ingediend? Dan verklaart de bestuursrechter haar beroep ontvankelijk zonder dat de belangenorganisatie een bepaalde rechtsvorm, een voldoende specifieke statutaire doelstelling of feitelijke werkzaamheden hoeft te hebben. Dit staat verder uitgewerkt in de inleidende paragraaf van hoofdstuk 5. [↑](#footnote-ref-316)
316. Deze algemene notie heb ik besproken in paragraaf 2.3. [↑](#footnote-ref-317)
317. Hoe deze wetswijziging precies moet worden vormgegeven laat ik in het midden. De uitzondering op het representativiteitsvereiste opnemen in lid 6 van artikel 3:305a, waarin vorderingen met een ideëel doel worden vrijgesteld van bepaalde ontvankelijkheidsvereisten, lijkt mij niet aan te raden. Onder vorderingen met een ideëel doel worden namelijk opvallend genoeg ook acties geschaard die duidelijk zijn te kwalificeren als een groepsactie. Voorbeelden hiervan zijn: Rb. Den Haag 10 augustus 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:8059; Rb. Midden-Nederland 2 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2142; Hof Amsterdam 11 oktober 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:2874. [↑](#footnote-ref-318)
318. Deze governancevereisten gelden nu ook al voor vorderingen die niet vallen onder art. 3:305a lid 6 BW. Ze staan in art. 3:305a lid 2 sub c, d en e 3:305a BW. [↑](#footnote-ref-319)
319. De burgerlijke rechter heeft de feitelijke werkzaamheden van de belangenorganisatie enkele keren beoordeeld in het kader van het representativiteitsvereiste. Zie bijvoorbeeld: Rb. Amsterdam 13 juli 2022, rolnummer: C/13/692040 (raadpleegbaar in het register collectieve vorderingen onder “Collectieve vordering tegen Temper B.V.”). Rb. Den Haag 23 november 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:12810. [↑](#footnote-ref-320)
320. Hierbij contrasteer ik een kwalitatieve interpretatie van een kwantitatieve interpretatie. Dit onderscheid is van de hand van Stolk. Stolk, *NJB* 2023/970. Dit onderscheid is verder aan bod gekomen in paragraaf 5.5 [↑](#footnote-ref-321)
321. Hof Den Haag 19 april 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:643. Rb. Den Haag 23 november 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:12810. [↑](#footnote-ref-322)
322. Het doel dat uit de toelichting blijkt is immers slechts het voorkomen van misbruik van de algemeenbelangactie. *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 14. [↑](#footnote-ref-323)
323. Deze aanpak heeft als nadeel dat in de bestuursrechtelijke jurisprudentie de procederende organisatie soms wordt geanonimiseerd tot ‘appellant’. Ook is de kans groot dat voornamelijk de belangrijke, professionele algemeenbelangacties zijn terug te vinden op rechtspraak.nl, waardoor de belangenorganisaties die op rechtspraak.nl terug te vinden zijn niet representatief zijn. [↑](#footnote-ref-324)