

## Woord vooraf

Met veel plezier heb ik aan dit onderzoek gewerkt. Het zoeken naar verbanden, aanbrengen van structuur en oplossen van puzzels is waarom ik in de wetenschap ben gaan werken. Dit onderzoek bood me bovendien de kans om antwoorden te zoeken op vragen die me als studerend medewerker bij de De Brauw Blackstone Westbroek al hadden beziggehouden. Toen ik daar mocht meedenken over de processtrategie voor een belangenorganisatie, worstelden we met de vraag of we naar de bestuursrechter of de burgerlijke rechter moesten, met een individuele procespartij of met een belangenorganisatie, en of we ons dan zouden richten op de regel of de individuele uitvoering daarvan. Dit proefschriftonderzoek bood me de gelegenheid om te abstraheren van die ene zaak naar het bredere fenomeen van procederende belangenorganisaties. Het resultaat daarvan ligt nu voor u, maar was niet tot stand gekomen zonder de aansporingen, inspanningen en steun van een heel aantal mensen.

Allereerst mijn promotoren: Ymre Schuurmans en Jerfi Uzman. Als masterstudent raakte ik al geïnspireerd door Ymres oratie over de spanning tussen de individuele focus van het bestuursprocesrecht en de bovenindividuele focus van maatschappelijke kwesties. Bij Jerfi volgde ik een tutorial over *public interest litigation* en leerde ik zelf na te denken over, in plaats van enkel te herhalen, wat ons tijdens de rechtenopleiding was aangeleerd. Na mijn masterscriptie, geschreven onder begeleiding van Ymre en met Jerfi als tweede lezer, begonnen we aan het avontuur van het proefschrifttraject. Ik ben jullie veel dank verschuldigd voor jullie begeleiding, waarin ik alle vrijheid kreeg om mijn eigen weg te vinden, maar ook de handvatten om tijdens dat proces niet (te erg) te verdwalen. Bedankt voor jullie vertrouwen, de inspirerende en gezellige overleggen, en jullie aansporing om naar de Verenigde Staten te gaan.

*A special word of gratitude for Scott Cummings. I cannot thank you enough for your warm welcome at UCLA, for supervising my research, and for guiding me through the enormous amount of literature on public interest litigation in the US. You are a great inspiration, and I am grateful for your constructive and thought-provoking feedback on my drafts.* Caelesta Braun, bedankt, niet alleen voor het delen van je bestuurskundige expertise, maar ook voor je samenwerking over de grenzen van onze vakgebieden heen. Ik hoop dat we samen nog veel meer te weten gaan komen over procederen als lobbystrategie.

Dan zijn er nog de mensen die me op het juiste moment het juiste zetje gaven. Tijdens mijn bachelor politicologie doceerde Hans-Martien ten Napel het vak 'Recht'. Hij spoorde mij aan iets juridisch te gaan doen, wat uiteindelijk

leidde tot mijn keuze voor rechtsgeleerdheid als tweede opleiding. Toen ik vervolgens dacht de advocatuur in te willen gaan, was het Wim Voermans die me overhaalde om voor de universiteit te gaan werken: eerst als student-assistent, en later als promovenda. Wim, zonder jouw enthousiasme en doorzettingsvermogen had dit boek er niet gelegen, en had ik mijn 'thuis' in de academie niet ontdekt.

Verder wil ik de leescommissie – bestaande uit Tom Barkhuysen, Bart Jan van Ettekoven, Rob van Gestel, Ingrid Leijten en Rianka Reinhout – bedanken voor hun stimulerende commentaren en waardevolle feedback. Rani Badloe, Daan Kuipers en Tahari Nusaiba, bedankt voor het controleren van de literatuurverwijzingen, en Anne-Marie Krens voor de vormgeving van het manuscript. Judith Budde en Annemieke van Garling, van Uitgeverij Paris, bedankt voor het fijne contact en de mooie uitgave van dit boek.

Daarnaast wil ik mijn (oud-)collega's van de afdeling Staats- en Bestuursrecht bedanken. Ik mag mij gelukkig prijzen met zo'n gezellig en betrokken team. Jullie zorgden ervoor dat het solitaire en serieuze proces van het schrijven van een proefschrift werd afgewisseld met de nodige gezelligheid en humor. In het bijzonder bedank ik Heleen, die altijd bereid was mijn teksten te lezen, over ideeën te sparren of om het juist over alles behalve het onderzoek te hebben. Bedankt Georgina, Joost, Esmée, Joyce en alle andere (oud-)promovendi voor het delen in de PhD-perikelen. Mijn (oud-)kamerogenoten Clara, Roel en Tarlach bedank ik voor de fijne werkomgeving. Met mijn toekomstige kamergenoot Gert Jan hoop ik nog vele internationale congressen te kunnen combineren met road trips. Als jij voor de snacks zorgt, dan regel ik de auto!

Tot slot: lieve Bram, met jouw steun durf ik altijd weer een sprong in het diepe te wagen. Het in een relatie gelijktijdig werken aan een proefschrift komt met voor- en nadelen, die ik met niemand liever had willen ontdekken dan met jou (al was het maandenlang samen thuiswerken in coronatijd misschien weer net iets te veel van het goede). Ik beloof dat ik vanaf nu iets minder over procederende belangenorganisaties zal praten, en iets meer zal luisteren naar jouw 'cyber-dingetjes'.

# 1 Inleiding

## 1.1 AANLEIDING

Belangenorganisaties spelen een belangrijke rol binnen de democratische samenleving. Door belangen te aggregeren, articuleren en behartigen kunnen belangenorganisaties een (essentiële) schakel vormen tussen burger, samenleving en politiek.<sup>1</sup> In hun strategieën voor bovenindividuele belangenbehartiging beperken belangenorganisaties zich niet tot de politieke arena, maar wint ook de juridische arena aan populariteit. Zo dagvaardde Urgenda in 2013 namens huidige en toekomstige generaties de Nederlandse Staat, omdat deze te weinig zou doen aan het tegengaan van klimaatverandering. In 2019 volgde het baanbrekende arrest van de Hoge Raad, op grond waarvan de Nederlandse Staat de uitstoot van broeikasgassen in 2020 met 25% dient te verminderen ten opzichte van 1990.<sup>2</sup> Dit juridische succes inspireerde niet alleen klimaatorganisaties wereldwijd om soortgelijke procedures te starten,<sup>3</sup> maar richtte ook binnen Nederland de schijnwerper op de rechter als bondgenoot in klimaatactivisme.<sup>4</sup>

Niet alleen de klimaatzaak illustreerde de potentie van de rechtsgang als middel om maatschappelijke, sociale of politieke verandering te kunnen realiseren. Wie meer voorbeelden zoekt, hoeft de krant maar open te slaan. Belangenorganisaties vormen de drijvende kracht achter veel van de meest spraakmakende rechtszaken tegen de Nederlandse overheid van de afgelopen jaren. Illustratief zijn de stikstofzaken van milieuorganisaties als Mobilisation for the Environment (MOB),<sup>5</sup> de rechtszaak van Vluchtelingenwerk Nederland over de kwaliteit van de vluchtelingenopvang in Ter Apel,<sup>6</sup> en de procedures

- 
- 1 Braun 2022; Baumgartner & Leech 1998; Berry & Wilcox 2018. Zie uitgebreid hfdst. 5.
  - 2 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006. Eerder kwamen de rechtbank en het gerechtshof tot eenzelfde uitkomst (zij het via verschillende redeneringen): Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145; Hof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591.
  - 3 Zie de database op [climatecasechart.com](https://climatecasechart.com) voor een overzicht van klimaatzaken wereldwijd.
  - 4 Zie bijv. de klimaatzaak van Milieudefensie tegen Shell (Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337).
  - 5 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604; F. Schraevesande, 'Met control F door de vergunningen: zo wint Johan Vollenbroek keer op keer zijn rechtszaken', *NRC* 7 september 2022.
  - 6 Rb. Den Haag 6 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10210; Hof Den Haag 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

van mensenrechtenorganisaties als het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) en Privacy First over de (on)toelaatbaarheid van risico-profilering in de uitvoeringspraktijk en bij de Marechaussee.<sup>7</sup> Ook tijdens de coronacrisis wisten belangenorganisaties veelvuldig de rechtsgang te vinden. Zo procedeerden brancheorganisaties als Koninklijke Horeca Nederland (KHN) over de corona(steu)maatregelen<sup>8</sup> en richtte Viruswaarheid haar pijlen op de avondklok.<sup>9</sup>

Dergelijke procedures brengen allerlei juridische vragen en spanningen met zich mee, bijvoorbeeld rondom de rol van de rechter, de verhoudingen binnen de trias en het toepasselijke (vaak mensenrechtelijke) kader.<sup>10</sup> De rol van de belangenorganisaties die deze procedures initiëren blijft in het Nederlandse juridische debat echter nog onderbelicht. Dat geldt ook – en misschien wel vooral – in het bestuursrecht. Weliswaar is in de loop der jaren het nodige geschreven over de belanghebbendheid van belangenorganisaties op grond van artikel 1:2, derde lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb),<sup>11</sup> maar inzicht in het *fenomeen* van procederende belangenorganisaties vraagt om een breder, interdisciplinair perspectief. Binnen het burgerlijk recht is wel meer vanuit een onder andere rechtssociologisch perspectief naar de rol van belangenorganisaties in het recht gekeken, maar deze analyses beperken zich veelal tot procedures die betrekking hebben op massaschade.<sup>12</sup> Dit onderzoek beoogt het Nederlandse juridische debat over de legitimiteit en effectiviteit van belangenorganisaties die procederen tegen de overheid te verbreden en te verdiepen door inzichten samen te brengen vanuit verschillende disciplines die zich bezighouden met de strategieën, functies en eigenschappen van belangenorganisaties, zoals de politicologie, bestuurskunde en rechtssociologie.

### 1.1.1 Strategisch procederende belangenorganisaties: (n)iets nieuws?

Dat belangenorganisaties rechtszaken voeren is in Nederland op zichzelf niets nieuws. Al vanaf de jaren '70 zijn in de bestuursrechtelijke en civielrechtelijke jurisprudentie volop voorbeelden te vinden van belangenorganisaties die de gang naar de rechter weten te vinden.<sup>13</sup> Wel lijkt het afgelopen decennium het aantal *high profile*-rechtszaken dat wordt gevoerd door of met betrokkenheid

---

7 Rb. Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:1878; Hof Den Haag 14 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:173.

8 Rb. Den Haag (vzr.) 17 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10092; Rb. Den Haag 9 november 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:11457.

9 Hof Den Haag 26 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:285.

10 Zie o.a. Schutgens 2020; Boogaard 2016; Van Gestel & Loth 2015; Leijten & Van Terwisga 2021.

11 Zie o.a. De Poorter & Van Heusden 2017; Scheltema 2011a; Schlössels 2002; Polak 1999.

12 Zie hfdst. 4.

13 Zie hfdst. 2 en 3.

van belangenorganisaties toe te nemen.<sup>14</sup> Zij kunnen worden beschouwd als (veelal succesvolle) voorbeelden van strategisch procederende belangenorganisaties. Dat is een subcategorie van de procederende belangenorganisaties, waarbij de juridische procedures niet op zichzelf staan, maar onderdeel uitmaken van een bredere strategie gericht op het creëren van verandering die het individuele geval of de concrete casus overstijgt.<sup>15</sup> Deze verandering kan juridisch van aard zijn (bijv. gericht op het scheppen van precedent), maar ook politiek (bijv. gericht op het beïnvloeden van beleidskeuzes) of sociaal (bijv. gericht op het creëren van bewustzijn).<sup>16</sup>

Hoewel het begrip ‘strategisch procederende belangenorganisaties’ pas recentelijk haar intrede deed in de Nederlandse juridische literatuur, is het geen nieuw fenomeen. Zo moeten bijvoorbeeld de procedures die Milieudefensie in de jaren ‘70 en ‘80 voerde tegen de komst van de kerncentrale in Borssele en de inwerkingtreding van uraniumverrijkingsinstallaties worden gezien tegen de achtergrond van de anti-kernenergiebeweging van die tijd.<sup>17</sup> Ook het in de jaren ‘80 opgerichte Clara Wichmann Instituut zet zich via strategische proefprocessen in voor het verbeteren van de rechtspositie van vrouwen. Zij zou uiteindelijk de bekendste eiser worden in de rechtszaak uit 2010 tegen de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) over het passief kiesrecht van ‘de SGP-vrouwen’.<sup>18</sup> Het fenomeen strategisch procederende belangenorganisaties is kortom net zo oud als het beroepsrecht voor belangenorganisaties, maar

- 
- 14 Hoewel verschillende auteurs opmerken dat sprake is van een toename of een opkomst, bestaat hier geen empirisch onderzoek naar. Wie zoekt op begrippen als ‘strategisch procederen’ en ‘public interest litigation’ in databases als LegalIntelligence ziet wel over de jaren een toename in het gebruik van deze begrippen. Hetzelfde geldt voor het aantal rechtszaken dat via [rechtspraak.nl](http://rechtspraak.nl) kan worden gevonden waarin melding wordt gemaakt van art. 3:305a BW of art. 1:2 lid 3 Awb. Ook via database LexisNexis kan een toename worden gevonden van krantenartikelen die vermelding maken van rechtszaken van belangenorganisaties over de afgelopen jaren. Hoewel dergelijke bevindingen niet de empirische conclusie kunnen dragen dat sprake is van een toename, lijkt het er in ieder geval wel op.
- 15 Een vrije en op belangenorganisaties toegespitste vertaling van de definitie van Van der Pas 2021, p. 126: ‘Strategic litigation is (the intention of) legal action through a judicial mechanism in order to secure an outcome, either by an affected party or on behalf of an affected party. The legal action is used as a means to reach objectives, which consist of creating change (e.g. legal, political, social) beyond the individual case or individual interest. To effectuate this change, certain tactical (strategic) choices based on the circumstances are made by the litigants in the process.’ Zie ook Ramsden & Gledhill 2019. Strategisch procederen valt, in ieder geval binnen de Europese context, onder de paraplueterm *legal mobilization*, waarmee wordt geduid op het gebruik van recht op een expliciete, zelfbewuste manier door het inroepen van een formeel institutioneel mechanisme; Lehoucq & Taylor 2020, p. 186.
- 16 Van der Pas 2021, p. 124-127. Binnen strategisch procederen kunnen eventueel subcategorieën worden aangebracht, zoals strategisch procederen voor mensenrechten (*strategic human rights litigation*). Zie bijv. Duffy 2018.
- 17 KB 8 september 1975, nr. 16; KB 28 april 1981, nr. 61.
- 18 Inmiddels bekend als Bureau Clara Wichmann; [clara-wichmann.nl/geschiedenis](http://clara-wichmann.nl/geschiedenis); HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549; ABRvS 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9493.

lijkt het afgelopen decennium wel aan een opmars bezig. Niet alleen neemt het aantal voorbeelden en vermeldingen ervan toe, maar ook lijken belangenorganisaties zich in toenemende mate (expliciet) toe te leggen op en te professionaliseren in strategisch procederen als instrument in hun gereedschapskist voor bovenindividuele belangenbehartiging.<sup>19</sup>

Vanaf circa 2013, het jaar waarin Urgenda haar klimaatzaak startte, begint deze ontwikkeling goed zichtbaar te worden. Zo startte bijvoorbeeld Vluchtelingenwerk Nederland in dat jaar met de Commissie Strategisch Procederen, waarmee zij in aanvulling op de politieke lobby via de rechtsgang strijdt voor rechtvaardig asielbeleid.<sup>20</sup> In samenwerking met asieladvocaten en wetenschappers selecteert de Commissie Strategisch Procederen belangrijke, principiële zaken die het belang dienen van een hele groep vluchtelingen, die vervolgens worden uitgeprocedeerd tot in de hoogste (Europese) instantie.<sup>21</sup> In 2014 startte het NJCM met het Public Interest Litigation Project (PILP), dat de mogelijkheden van strategisch procederen op het gebied van mensenrechten in Nederland verkent.<sup>22</sup> De dossiers van het PILP zijn veelzijdig: van Afghaanse 1F'ers, het uitsterfbeleid voor woonwagenkampen, treinen zonder toilet, de Sleepwet en isolatie in vreemdelingendetentie tot etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee, wapenexport en het recht op betoging.<sup>23</sup> Belangenorganisaties kunnen kwesties voordragen bij het PILP, dat onderzoekt en afweegt of een kwestie tot een zaak kan leiden en hier vervolgens een coördinerende rol in speelt. Daarnaast startte het NJCM eind 2015 met Pro Bono Connect, dat maatschappelijke organisaties in contact brengt met advocatenkantoren die gratis juridische hulp willen verlenen.<sup>24</sup> De opkomst van strategisch procederende belangenorganisaties in Nederland staat niet op zichzelf, maar past in de wereldwijde opkomst van *public interest litigation*.

### 1.1.2 De wereldwijde opkomst van *public interest litigation*

Met de term *public interest litigation* (PIL) worden juridische procedures aangeduid die betrekking hebben op onderwerpen die van breed maatschappelijk belang zijn en die worden gevoerd met het oog op een betere, rechtvaardigere wereld.<sup>25</sup> Het fenomeen PIL vindt haar oorsprong in de Verenigde Staten (VS), waar in 1954 de Supreme Court in de baanbrekende procedure van *Brown v. Board of Education of Topeka* oordeelde dat rassensegregatie op scholen

19 Zie bijvoorbeeld de Commissie Strategisch Procederen van Vluchtelingenwerk Nederland, en het Public Interest Litigation Project en Pro Bono Connect van het NJCM.

20 vluchtelingenwerk.nl/wat-wij-doen/successen-voor-het-programma-strategisch-procederen.

21 vluchtelingenwerk.nl/nl/over-ons/strategisch-procederen-strijdend-tot-de-hoogste-rechters.

22 pilpnjcm.nl.

23 Zie pilpnjcm.nl/themas/ voor een overzicht van alle dossiers.

24 Zie probonoconnect.nl.

25 Chen & Cummings 2013; Cummings & Rhode 2009; zie uitgebreid hfdst. 6.

onconstitutioneel is.<sup>26</sup> Deze zaak, die gecoördineerd, ondersteund en gefinancierd werd door de National Association for the Advancement of Colored People (NAACP), vormde een belangrijke drijvende kracht achter de opkomst en ontwikkeling van de Amerikaanse burgerrechtenbeweging. De juridische successen van organisaties als de NAACP, maar bijvoorbeeld ook de American Civil Liberties Union (ACLU), bleken een bron van inspiratie voor andere belangenorganisaties om de gang naar de rechter te (blijven) gebruiken als een manier om *constitutional values* te beschermen en promoten.<sup>27</sup>

Ook gaf de opkomst van PIL een enorme impuls aan het wetenschappelijk onderzoek. Al in de jaren '70 schreven bekende auteurs als Abraham Chayes en Owen Fiss over de opkomst van PIL<sup>28</sup> vanuit onze moderne, toenemend gereguleerde samenleving waarin overheidsingrijpen op allerlei terreinen de belangen van burgers raakt. Het fenomeen PIL moet volgens hen worden beschouwd als een rechtssociologische realiteit, die niet meer zal verdwijnen. Het is daarom vooral zaak om kritisch te doordenken hoe de rol van de rechter, het procesrecht en de toegang tot de rechter moeten worden beoordeeld en waar nodig aangepast met het oog op de specifieke eigenschappen van PIL-procedures. Naast juridische onderzoeken naar de rol van de rechter ontstond ook een meer rechtssociologische onderzoekstraditie naar de rol van de belangenorganisaties die deze procedures ondersteunen, financieren en coördineren.<sup>29</sup> Zo is inmiddels veel bekend over de strategieën die Amerikaanse belangenorganisaties gebruiken voor bovenindividuele belangenbehartiging, de relatie tussen belangenorganisaties en de groep waarvoor zij opkomen en de mate waarin juridische successen ook daadwerkelijk bijdragen aan het realiseren van sociale verandering.<sup>30</sup>

Inmiddels is PIL een wereldwijd bekend en erkend fenomeen, dat in sommige landen zelfs expliciet in de grondwet is opgenomen.<sup>31</sup> Ook binnen de Europese context lijkt PIL inmiddels een rechtssociologische realiteit, waarmee zeker het afgelopen decennium de wetenschappelijke aandacht voor de rol van belangenorganisaties in Europa is toegenomen. Dat geldt zowel voor procedures voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) als het

---

26 *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347, U.S. 483, 495 (1954). Overigens betreft dit een samenvoeging met vier andere zaken over scholensegregatie waarbij de NAACP was betrokken, namelijk *Briggs v. Elliott*, *Bolling v. Sharpe*, *David v. County School Board* en *Belton (Bulah) v. Gebhart*.

27 Zie o.a. Chayes 1976; Fiss 1979; Feldman 1992. Bij *constitutional values* gaat het om de impliciete en expliciete waarden en principes die ten grondslag liggen aan de constitutie.

28 In onderzoeken naar de rol van de rechter is het overigens gebruikelijk om te spreken van *public law litigation* (PLL), als een model dat wordt afgezet tegen het klassieke model van *adjudication*; zie hfdst. 6.

29 Chen & Cummings 2013.

30 Zie hfdst. 6.

31 Zie art. 32 van de Indiase Constitutie voor PIL bij de *Supreme Court* en art. 226 van de Indiase Constitutie voor PIL bij de *High Court* en art. 38(d) van de Zuid-Afrikaanse Constitutie; Brickhill 2018; Swanepoel 2016; Budlender, Marcus & Ferreira 2014.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), maar ook voor individuele lidstaten.<sup>32</sup> Nu PIL van oudsher toch vooral wordt geassocieerd met progressieve en liberale waarden en daarmee onderdeel is geworden van een politiek en controversieel frame,<sup>33</sup> wordt binnen de Europese context vaak de voorkeur gegeven aan het begrip ‘strategisch procederen’.<sup>34</sup> Daarin ligt het accent nog steeds op het realiseren van verandering, maar maakt het voor de definitiekwestie niet uit vanuit welke ideologie deze verandering wordt nagestreefd.<sup>35</sup> In lijn daarmee hanteer ik in dit onderzoek ook de term strategisch procederen en gebruik ik PIL alleen in een Amerikaanse context.

### 1.1.3 De unieke Nederlandse juridische en politieke context

Hoewel Nederland in vergelijking met andere landen niet uniek is in de opkomst van strategisch procederen, biedt het Nederlandse rechtssysteem wel een bijzondere juridische context met unieke *legal opportunity structures* (LOS). LOS worden binnen de rechtssociologie beschouwd als een belangrijke verklarende factor in de opkomst en het succes van strategisch procederen in een land. Zo blijkt:

[...] with near unanimity, that the extent of access significantly shapes the emergence and progress of legal action. They focus on the mechanics of the judicial process that shape access to the court, including what may be litigated, who can litigate and where and when such litigation can occur. [...] the LOS represents the degree of openness or accessibility of a legal system to the social and political goals and tactics of individuals and/or collective actors’.<sup>36</sup>

Binnen de LOS wordt onderscheid gemaakt tussen grofweg drie dimensies die relevant zijn voor actoren die overwegen strategisch te procederen: 1) toegang tot de rechter, 2) het juridische (materiële) kader en 3) de ‘ontvankelijkheid’ van rechters.<sup>37</sup> Vooral de procedurele regels rondom toegang tot de rechter blijken een belangrijke factor in het verklaren van de opkomst en successen

32 Zie bijv. Cichowski 2007; Fjellborg 2023; Passalacqua 2021; De Schutter 2006; Goldston 2006.

33 Zie hfdst. 6.

34 Van der Pas 2021.

35 De al sinds halverwege de vorige eeuw gevoerde normatieve discussie over de betekenis van ‘public interest’ in *public interest litigation* is nog altijd niet beslecht. Welke belangen daaronder vallen, hoe moet worden omgegaan met conflicterende belangen en wie deze mag claimen, zijn vragen die – in ieder geval in Amerika – onderwerp zijn geworden van een politiek beladen discussie. Daarmee is de invulling van het concept PIL in zekere zin afhankelijk geworden van het normatieve frame van degene die het gebruikt. Strategisch procederen biedt een neutraal alternatief. Zie hfdst. 6 en Van der Pas 2021, p. 127.

36 Vanhala 2012, p. 526-527.

37 Van der Pas 2023; De Fazio 2012.



van strategisch procederen.<sup>38</sup> In veel landen werpen de regels rondom *standing* belangrijke barrières op om als collectief toegang te kunnen krijgen tot de rechter. Zelfs in de VS – de geboorteplaats van PIL en bekend om haar *class action* – is het slechts beperkt mogelijk voor een belangenorganisatie om als procespartij op te treden en is het zelfs in het geheel niet mogelijk om los van belanghebbende individuen in rechte algemene belangen te kunnen behartigen.<sup>39</sup> Bijzonder is dat juist het Nederlandse rechtsstelsel daarentegen zeer ruime bepalingen kent die de toegang van belangenorganisaties tot de rechter regelen, namelijk voor het bestuursrecht artikel 1:2, derde lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb) en voor het burgerlijk recht artikel 3:305a Burgerlijk Wetboek (BW). Belangenorganisaties die aan de voorwaarden uit deze bepalingen voldoen, kunnen opkomen voor collectieve belangen (in de zin van gebundelde belangen van een groep personen) en algemene belangen (van de samenleving als geheel).

Nu in de internationale literatuur verruiming van de ontvankelijkheidsregels voor collectieven wordt beschouwd als een belangrijke stap om de toegang tot de rechter en (daarmee) de effectiviteit van strategisch procederen te vergroten, rijst de vraag in hoeverre de Nederlandse bepalingen inderdaad garant staan voor effectieve toegang tot de rechter. Hoe werken de vereisten uit artikel 1:2, derde lid, Awb en artikel 3:305a BW uit? Welke belangenorganisaties mogen naar binnen en welke belangenorganisaties worden buiten de deur gehouden? Zeker nu de recente introductie van de massaschadevergoeding in het civiele recht via de Wet Afwikkeling Massaschade in Collectieve Actie (WAMCA) heeft geleid tot een ingrijpende herziening van het gehele civiele collectieve actieregime, rijst de vraag wat de gevolgen zijn van de nieuwe ontvankelijkheidsvereisten op het gebied van representativiteit, transparantie en *good governance* voor de toegang van belangenorganisaties tot de burgerlijke rechter als restrechter.

Naast de vraag *wie* toegang heeft tot de rechter is ook relevant *waarover* vervolgens kan worden geprocedeerd. Ook op dat punt is Nederland een interessante casus, omdat het type overheidshandelen waartegen kan worden opgekomen relatief beperkt is. Zo kan in het bestuursrecht op grond van artikel 8:3 Awb niet worden opgekomen tegen algemene regels,<sup>40</sup> terwijl juist algemene regels bij uitstek grote groepen burgers raken. In de woorden van Schutgens:

‘Juist bij algemene regels kunnen belangenorganisaties [...] bij uitstek een zinvolle rol spelen. Regels raken open categorieën personen en de argumenten voor onverbindend verklaring luiden voor grote groepen betrokkenen hetzelfde.’<sup>41</sup>

---

38 Vanhala 2012, p. 527.

39 Zie hfdst. 6.

40 Algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels.

41 Schutgens 2017, p. 114.

Dat roept de vraag op wat de implicaties zijn van de beperking van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming tot – kort gezegd – individuele uitvoeringsbesluiten voor de effectiviteit van het beroepsrecht van belangenorganisaties. In dat verband is veelzeggend dat veel van de meest spraakmakende rechtszaken van belangenorganisaties tegen de overheid niet zijn gevoerd bij de bestuursrechter, maar bij de burgerlijke rechter als restrechter. Zo illustreren de klimaatzaak van Urgenda en de asielzaak van Vluchtelingenwerk Nederland dat de civiele rechtsgang een belangrijk onderdeel uitmaakt van de LOS voor strategisch procederen in Nederland. Tegelijkertijd heeft de Hoge Raad in onder andere het *Paspoort*-arrest deze ‘restroute’ beperkt waar het gaat om algemene regels. Kort gezegd is een belangenorganisatie niet-ontvankelijk als voor de individuele personen voor wie zij opkomt een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat, bijvoorbeeld via exceptieve toetsing over de band van een individueel uitvoeringsbesluit.<sup>42</sup> Daar is in de literatuur kritisch op gereageerd.<sup>43</sup> De vraag rijst of dergelijke individuele procedures in termen van effectiviteit gelijkwaardig zijn aan bovenindividuele procedures van belangenorganisaties over de wetgeving zelf. Bovendien leidt de complexiteit van de rechtsmachtverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter nog altijd tot verrassende en soms ogenschijnlijk willekeurige uitkomsten, waarbij belangenorganisaties soms naar de bestuursrechter, soms naar de burgerlijke rechter en vaak bij geen van beide terecht kunnen als het gaat om algemene regels.<sup>44</sup>

Ook de vraag *waarop* belangenorganisaties een beroep kunnen doen levert in Nederland een tamelijk uniek antwoord op.<sup>45</sup> Waar in de internationale literatuur over strategisch procederen constitutionele toetsing, constitutionele hoven en constitutionele waarden vaak een hoofdrol spelen, wordt de Nederlandse rechtsbescherming tegen de overheid juist gekenmerkt door het Grondwettelijk toetsingsverbod uit artikel 120 Grondwet.<sup>46</sup> Op basis van deze bepaling mag de rechter wetgeving in formele zin niet toetsen aan de Grondwet. Hoewel meermaals het initiatief is genomen tot afschaffing van artikel 120 Grondwet en ook de huidige regering deze wens heeft uitgesproken,<sup>47</sup> is het oordeel over de grondwettigheid van wetgeving in formele zin anno 2023 nog altijd voorbehouden aan het parlement. Als gevolg baseren belangenorganisaties hun procedures veelal op internationale verdragsbepalingen en/of Euro-

---

42 HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296.

43 Zie o.a. Schutgens 2017, p. 100; HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296, AB 2016/267, m.nt. G.A. van der Veen & C.N.J. Kortmann; JB 2015/125, m.nt. J.J.J. Sillen.

44 Zie bijv. HR 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1049; Hof Den Haag 7 mei 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:915; Hof Den Haag 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

45 Zie bijv. Claes e.a. 2021.

46 Zie o.a. Uzman 2018.

47 Zie o.a. de Kamerbrief ‘Hoofdpijnenbrief constitutionele toetsing’ van 1 juli 2022 (rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/01/kamerbrief-over-hoofdpijnen-constitutionele-toetsing).

pese regels. Terwijl de mogelijkheid om als belangenorganisaties zelf bij de Europese gerechten zaken aanhangig te maken zeer beperkt is,<sup>48</sup> kan een beroep op internationale of Europese bepalingen bij de Nederlandse rechter potentieel vergaande gevolgen hebben buiten Nederland. Ook op dit punt is de klimaatzaak van Urgenda illustratief: Urgenda kon bij de Nederlandse rechter bepalingen uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) invoeren die een belangenorganisatie voor het EHRM niet had kunnen invoeren. Dat roept niet alleen vragen op over de rol van de Nederlandse rechter in dat soort procedures (hoe moet rechtsvorming er in dit soort zaken uitzien, als de EHRM-jurisprudentie door haar concrete, individuele in steek weinig houvast geeft voor een abstracte, bovenindividuele zaak?),<sup>49</sup> maar in termen van LOS ook over de potentieel grensoverstijgende implicaties van Nederlandse procedures door belangenorganisaties.<sup>50</sup> Zo riep de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties op het Nederlandse voorbeeld te volgen:

‘The recognition by the highest Dutch court that the Netherlands’ human rights obligations provide a legal basis to compel stronger and more rapid action by the Government is vitally important. This landmark ruling provides a clear path forward for concerned individuals in Europe – and around the world – to undertake climate litigation in order to protect human rights, and I pay tribute to the civil society groups which initiated this action.’<sup>51</sup>

Als in Nederland door de ruime toegang van belangenorganisaties en de brede mogelijkheden om internationale en Europese regels in te roepen de toon kan worden gezet voor procedures wereldwijd, dan zou dat in termen van LOS belangrijke implicaties kunnen hebben voor de effectiviteit van procederende belangenorganisaties in Nederland.

Naast *legal opportunity structures* spelen ook de *political opportunity structures* (POS) een potentieel belangrijke rol in de keuze van belangenorganisaties om de gang naar de rechter te overwegen. Procederen vormt immers slechts één van de mogelijke strategieën die een belangenorganisatie kan gebruiken om bovenindividuele belangen te behartigen, naast bijvoorbeeld het klassieke lobbyen. De mate waarin een belangenorganisatie al dan niet toegang heeft tot het politieke of bestuurlijke besluitvormingsproces zou een verklaring kunnen vormen voor de keuze om zich al dan niet tot de rechter te wenden.<sup>52</sup>

---

48 Art. 35 EVRM staat belangenorganisaties in de weg bij toegang tot het EHRM en bij het HvJ EU spelen de zogenoemde Plaumann-criteria (uit HvJ EG 15 juli 1963, ECLI:EU:1963:17 (*Plaumann & Co./Commissie*)).

49 Leijten & Van Terwisga 2021.

50 Kuiper-Slendeboek 2019.

51 [ohchr.org/en/press-releases/2019/12/bachelet-welcomes-top-courts-landmark-decision-protect-human-rights-climate](https://ohchr.org/en/press-releases/2019/12/bachelet-welcomes-top-courts-landmark-decision-protect-human-rights-climate).

52 Zie hfdst. 5.