

Ministerie van Justitie en Veiligheid
T.a.v. Minister F. M. Weerwind
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Cc. Minister R.A.A. Jetten

Den Haag, 9 maart 2023

Betreft: Reactie maatschappelijke organisaties op motie Stoffer c.s. (nr. 36169-37)

Geachte minister Weerwind en minister Jetten,

Met deze brief wensen ondergetekende maatschappelijke organisaties hun zorgen te uiten over de [motie van het lid Stoffer c.s. \(nr. 36169-37\)](#).

Maatschappelijke organisaties vervullen zoals u weet een onmisbare rol binnen de democratische rechtsstaat. Ze vormen de hoeksteen van een pluriforme, levendige democratische samenleving. Door een effectieve vertegenwoordiging van belanghebbenden komen ze op voor de rechten van hun achterban, of voor het algemeen belang. Door hun geworteldheid en expertise zijn ze in staat om de overheid te wijzen op de negatieve effecten van wet- en regelgeving, of juist op het belang van de naleving daarvan. Maatschappelijke organisaties zien erop toe dat gemaakte afspraken en beloftes nagekomen worden. Een democratische samenleving kan naar onze diepe overtuiging daarom niet zonder deze functie van het maatschappelijk middenveld.

De motie Stoffer c.s. vraagt de regering om te *verkennen* of nadere vereisten met het oog op de representativiteit gesteld moeten worden aan belangenorganisaties die een ideële vordering instellen, niet om het al daadwerkelijk aanpassen van de wet. De wet zoals die nu is, is in lijn met de beginselen van de rechtsstaat. We vertrouwen er daarom op dat uit een eventuele verkenning zal blijken dat geen verdere actie noodzakelijk is. Binnen de democratische rechtsstaat dient het Nederlands maatschappelijk middenveld een beroep op rechtsbescherming vrij te staan indien daarmee een algemeen belang of de belangen van hun achterban worden behartigd. Een eventuele wetswijziging in lijn met de motie Stoffer c.s. zou een schending zijn van dit recht en een onacceptabele inperking vormen van de maatschappelijke ruimte.

Binnen een bredere context van toenemende druk op maatschappelijke organisaties en ruimte, zowel internationaal als in Nederland, vrezen we dat de motie het startsein vormt van een

proces waarbij ogenschijnlijk 'slechts' technische administratieve belemmeringen worden opgeworpen met als doel de toegang tot de rechter voor maatschappelijke organisaties - met volstrekt legitieme ideële doelen en werkwijzen - te beperken. De beginselen van de democratische rechtsstaat komen hierdoor op de tocht te staan.

We vertrouwen erop dat u in uw reactie op de motie de autoriteit van de Nederlandse rechterlijke macht bekrachtigt, door expliciet te benoemen dat de rechter in staat is en het vertrouwen van de politiek heeft om tot een onafhankelijk, niet-politiek gemotiveerd oordeel te komen in zaken waarin belangenorganisaties voor de rechten en gebundelde belangen van individuen opkomen.

Concreet verzoeken wij u, in reactie op de motie Stoffer c.s.:

- Te besluiten pas in 2025 bij de evaluatie van de Wet Afwikkeling Massaschade in Collectieve Aarde (WAMCA) verder onderzoek te doen naar de effectiviteit van de wettelijke toets op de representativiteit van belangenorganisaties die op grond van het huidige art. 3:305a BW ofwel een schadeclaim ofwel een ideële vordering indienen. Op dit moment zien wij geen aanleiding voor een meer indringende (wettelijke) toets zoals de motie Stoffer c.s. voorstelt. De representativiteitstoets is immers voldoende gewaarborgd in artikel 3:305a lid 2 BW voor zowel ideële vorderingen (de eerste zin) als voor schadeclaims (eerste zin én sub-onderdelen a tot en met e). In het kader van de ontvankelijkheid van belangenorganisaties gelden nog aanvullende eisen in lid 1 en 3 van artikel 3:305a BW alsook in de WAMCA bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De rechter kan op basis daarvan tot een gedegen oordeel komen over de representativiteit en daaraan gekoppelde ontvankelijkheid;
- Indien toch wordt besloten verder onderzoek in te stellen, te zorgen dat belangenorganisaties hierin in alle fasen en betekenisvol worden geconsulteerd.

In bijgevoegde annex geven we juridische argumenten voor deze verzoeken.

Uiteraard zijn wij graag bereid het bovenstaande verder toe te lichten en/of uw eventuele vragen naar aanleiding hiervan te beantwoorden.

Dank voor uw tijd en aandacht.

Met vriendelijke groet,



Michiel Servaes, algemeen directeur Oxfam Novib

Mede namens de volgende organisaties en netwerken:

Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF)

Breed Mensenrechten Overleg (BMO)

Goede Doelen Nederland

Partos

WO=MEN, Dutch Gender Platform

Plan International

Save the Children

SoortenNL

Netherlands Helsinki Committee

Milieudefensie

Wereld Natuur Fonds

PAX

IUCN NL

Greenpeace Nederland

Cordaid

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)

Stichting De Noordzee

Free Press Unlimited

CARE Nederland

Natuur en Milieufederaties

Justice & Peace Nederland

Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie (NIMD)

Vogelbescherming Nederland

Natuur & Milieu

Defence for Children - ECPAT

Amnesty International

Annex

Wetsgeschiedenis

Wij roepen in herinnering dat uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de representativiteit van belangenorganisaties al aan de orde is geweest.¹ Destijds overwoog u uitdrukkelijk de ontvankelijkheidseisen voor zuiver ideële belangenacties, waar de motie Stoffer c.s. op ziet, niet moeilijker te willen maken. Om die reden bevat artikel 3:305a lid 6 BW dan ook een uitzondering op de strenge ontvankelijkheidseisen van artikel 3:305a lid 2 BW. De minister merkte hierover het volgende op: "Lid 6 beoogt om voldoende ruimte te laten voor organisaties die nu een belangrijke rol spelen in het handhaven van collectieve belangen in collectieve acties en die per definitie niet zijn gericht op het verkrijgen van schadevergoeding. Het is niet de bedoeling om het deze organisaties met het wetsvoorstel onnodig moeilijk te maken hun werk voort te zetten." En daarbij: "heeft de rechter de keuze om vanwege de aard van de vordering af te wijken van de ontvankelijkheidseisen. Dit kan bijvoorbeeld gepast zijn, wanneer een representatieve belangenorganisatie een andere vordering instelt dan een schadevergoeding en er een maatschappelijk belang mee is gemoeid. Een beroep op deze uitzondering van de ontvankelijkheidseisen zal niet worden gehonoreerd als een verklaring voor recht wordt gevraagd als opmaat naar een collectieve schadevergoedingsactie."²

Wanneer het gaat om vorderingen die *niet zuiver ideëel van aard* zijn, geldt al een zwaarder ontvankelijkheidsregime, namelijk artikel 3:305a lid 2 sub-onderdelen a tot en met e BW. Kort gezegd moet de belangenorganisatie in dat geval een volledige en kostbaar opgetuigde stichting of vereniging zijn met toezicht en inspraak (lid 2 sub-onderdelen a en b), over voldoende middelen beschikken (sub-onderdeel c), transparant zijn (sub-onderdeel d), en voldoende expertise hebben (sub-onderdeel e).

Financiering geen onderdeel van representativiteit

Waar de motie Stoffer c.s. erop gericht lijkt de representativiteit van belangenorganisaties aan de orde te stellen die een ideële vordering willen instellen, dient het criterium van representativiteit volgens de indieners vooral in de derdenfinanciering tot uitdrukking te komen. Het is duidelijk dat de indieners van deze motie willen voorkomen dat belangenorganisaties een procedure met een ideëel doel kunnen starten met behulp van (overheids)geldverstrekkers. Het stellen van nadere vereisten rondom de (bron)financiering gaat lijnrecht in tegen de overwegingen van de wetgever tijdens de parlementaire behandeling van de huidige WAMCA, waarop juist de uitzondering van 3:305a lid 6 BW is gebaseerd. Bovendien geldt volgens de wetgever dus al dat een beroep op deze uitzondering van de ontvankelijkheidseisen niet zal worden gehonoreerd door de rechter als een verklaring voor recht wordt gevraagd als opmaat naar een collectieve schadevergoedingsactie (zie passage hierboven). Het verzoek in de motie om verkennend onderzoek te verrichten naar een meer indringende toets op representativiteit van belangenorganisaties die een ideële vordering instellen, wekt de indruk wettelijke drempels te willen inbouwen teneinde de toegang tot de rechter te beperken en te bemoeilijken. Dit zou een

¹ Zie [Kamerstukken II 2016-2017, 34608, nr. 3](#), p. 18-19.

² Zie [Kamerstukken II 2016-2017, 34608, nr. 6](#)

schending inhouden van de beginselen van een democratische rechtsstaat en fundamentele beginselen zoals vastgesteld in artikelen 6 en 13 EVRM, evenals artikel 9 Aarhus.

Juridisch kader

Indicaties voor de representativiteit van de belangenorganisatie zijn “*het aantal aangesloten gedupeerden en de omvang van hun vorderingen ten opzichte van het totaal aantal gedupeerden van een massa-gebeurtenis en de door hen gevorderde schadevergoeding.*”³

Voor elke collectieve vordering moet een belangenorganisatie dus al duidelijk maken voor wie zij opkomt. Echter betekent dit niet dat bijvoorbeeld een lijst met namen en andere gegevens van de achterban hoeft te worden overgelegd. Hoewel kwantitatief gezien op voorhand duidelijk moet zijn dat de organisatie voor een voldoende groot deel van de groep getroffen gedupeerden opkomt, verschilt per geval wat genoeg is en dit kan alleen bepaald worden in relatie tot het totaal aantal gedupeerden.

Met name bij de meer ideëel getinte belangen hoeft niet ieder lid van de samenleving evenveel waarde aan deze belangen te hechten en het is zelfs mogelijk dat de belangen waarvoor men met de procedure wenst op te komen, in botsing komen met de ideeën en opvattingen van andere groeperingen in de samenleving.

Het voorgaande laat zien dat er wel degelijk eisen worden gesteld door de wetgever aan belangenorganisaties, ook als het gaat om ideële vorderingen. De stelling in de motie Stoffer c.s. dat ‘de representativiteit van deze organisaties buitengewoon gering kan zijn’, vindt geen steun in het recht. Criteria voor representativiteit van de achterban kunnen formeel of substantieel zijn, of het mandaat betreffen (handelt de organisatie op basis van de directe wensen van de achterban?). Deze representativiteitscriteria - en de daaraan gekoppelde ontvankelijkheid in een procedure - staan echter los van de vraag waar de financiering vandaan komt. En dat is terecht. Als een rechter bij toetsing van de ontvankelijkheid vaststelt dat (i) een belangenorganisatie representatief is voor de achterban en (ii) deze achterban een belang bij de uitkomst van de procedure heeft, zal toegang tot het recht moeten worden verschaft. Dit mag dus niet worden beperkt op grond van de wijze van financiering van de procedure: dit is irrelevant voor de ontvankelijkheidsvraag.

Daar waar het gaat om vorderingen die *niet zuiver ideëel van aard* zijn, en kort gezegd een schadeclaim inhouden, geldt art. 3:305a lid 2 sub c BW. Dit bevat het ‘zeggenschapsvereiste’ dat rekening houdt met *third party financing* van een procedure. Hoewel uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever weloverwogen heeft besloten dit vereiste buiten toepassing te laten indien het gaat om vorderingen van ideële aard en wij die visie steunen, willen wij niettemin hierover nog het volgende aan u meegeven. Zeggenschap over de procedure moet, ongeacht waar de financiering vandaan komt, bij organisatie en achterban liggen. In lid 2 sub c is expliciet onderscheid gemaakt tussen de positie en belangen van de belangenorganisatie en achterban enerzijds versus die van de geldverstrekker anderzijds. Een geldverstrekker mag op procedureel vlak geen invloed uitoefenen omdat zij mogelijk een ander

³ Zie [Kamerstukken II 2016-2017, 34608, nr. 3](#)

belang heeft. Door dit onderscheid wordt belangenverstremgeling voorkomen: het risico dat de geldschieter bepaalt hoe de belangenorganisatie met de vordering omgaat. Hoewel het hier gaat om procesbelangen, is duidelijk dat er een verschil wordt gemaakt tussen de belangen van de achterban en de geldverstrekker.

Tot slot benadrukken wij dat ook bij vorderingen van ideële aard de andere leden van artikel 3:305a BW dwingend zijn voorgeschreven, zoals leden 1 en 3 net als de WAMCA bepalingen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Mede in deze bepalingen worden nadere eisen gesteld aan belangenorganisaties zoals eisen omtrent de rechtspersoon en het voeren van overleg alvorens een procedure te starten.

Concluderend, eventuele aanpassing van wetgeving op grond van deze motie zou een ongewenste inmenging van de wetgever opleveren in de toegang tot het recht voor rechtzoekenden. Het representativiteitsvereiste zou hierdoor op oneigenlijke gronden worden uitgebreid en de drempel wordt voor rechtzoekenden verhoogd: de wijze van financiering van een ideële vordering in rechte als voorwaarde voor ontvankelijkheid in een procedure belemmert de toegang tot het recht en *effective remedy* voor de achterban en schendt daarmee fundamentele beginselen vastgelegd in artikelen 6 en 13 EVRM en artikel 9 Aarhus.

Toegang tot rechter is beginsel van rechtsstaat

Het doel van belangenorganisaties is om - vaak in samenwerking met de overheid - maatschappelijke belangen te dienen en binnen die context waar nodig de overheid dan wel een bedrijf of andere (rechts)persoon te wijzen op de naleving van wet- en regelgeving. Een stap naar de rechter is daarbij een uiterst redmiddel. De overheid is recent meerdere keren op de vingers getikt door de rechter en kan daar belangrijke lessen uit trekken. Denk daarbij naast de Urgenda-zaak aan de SyRI-rechtszaak (NJCM) en rechtszaken gevoerd door vakbonden, Bureau Clara Wichmann en PAX for Peace.

Toegang tot de rechter vormt een belangrijk beginsel van de rechtsstaat en belangenorganisaties zijn bij uitstek in de positie om via de rechterlijke weg voor de gebundelde belangen van individuen (zaken die het individuele belang overstijgen) op te komen.

De stelling dat de rechter zich in het politieke domein begeeft is een aanval op de Nederlandse rechterlijke macht en ondermijnt de autoriteit en onafhankelijkheid van de rechter. De rechter toetst vanuit een onafhankelijke positie de uitvoering en naleving van vastgestelde regelgeving of gemaakte afspraken. Uit de motie spreekt wantrouwen tegen de rechterlijke macht. Door mogelijkheden tot procederen van rechtzoekende organisaties te belemmeren, probeert de motie op indirecte wijze de toetsende taak van de rechtsprekende macht in te perken. Het ontnemt de rechter de mogelijkheid uitspraak te doen over een (gedeeld) belang dat individuen of de Nederlandse samenleving rechtstreeks aangaat en te onderzoeken of onrecht is, dan wel wordt, aangedaan.

Tegen het op oneigenlijke gronden instellen van een (collectieve) vordering al dan niet van ideële aard bestaan al voldoende middelen in het recht: een organisatie kan bijvoorbeeld

misbruik van procesbevoegdheid worden tegengeworpen in de procedure (bijv. op grond van art. 3:13 BW). Het is dan aan de rechter om te oordelen of inderdaad in individuele gevallen sprake is van misbruik van recht, en deze taak moet ook uitsluitend aan de rechter worden voorbehouden.