

VERBREDING VAN DE COLLECTIEVE BELANGENBEHARTIGING IN HET BESTUURSRECHT

Lessen uit de wet afwikkeling massaschade in collectieve actie

Lili Szuhai & Barthold den Hartog *

Samenvatting | Maatwerk en versterking van de rechtsbescherming van burgers staan hoog in de politieke agenda. Met een blik richting het civiele recht, wordt in dit artikel onderzocht of de rechtsbescherming in het bestuursrecht kan worden verbreed. Daarbij breken de auteurs een lans voor collectieve belangenbehartiging tegen beschikkingen, waarbij een collectieve belangenbehartiger namen meerdere individuele belanghebbenden in één procedure kan opkomen tegen meerdere beschikkingen zolang de feitelijke vragen en de rechtsvragen in voldoende mate gemeenschappelijk zijn.

Trefwoorden | [Rechtsbescherming], [Collectieve belangenbehartiging], [Artikel 1:2 lid 3 Anwb], [WAMCA], [Beschikking]

DOI | 10.54195/NTM.23181

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

1 Inleiding

Maatwerk en versterking van de rechtsbescherming van burgers staan hoog op de politieke agenda. De grondrechten van burgers zijn de laatste jaren in Nederland aan erosie onderhevig geweest, mede door het handelen van de overheid zelf. De Toeslagenaffaire – en de stropelijke afwikkeling daarvan – springt daarbij in het oog.

In het rapport *Blind voor mens en recht* concludeert de parlementaire enquêtecommissie dat de uitvoeringsorganisaties onrechtmatig hebben gehandeld en geen oog hebben gehad voor de desastreuze gevolgen van de besluitvorming.¹ Daarnaast signaleert de commissie dat de rechtspraak tekort is geschoten bij het bieden van rechtsbescherming aan burgers.² Het was voor burgers vaak onduidelijk waar een besluit op was gebaseerd en hoe zij zich daartegen moesten verweren.³ Daardoor zijn grondrechten van burgers geschonden.⁴ In niet mis te verstane woorden waarschuwt de commissie dat ‘zonder de juiste maatregelen, veranderingen en waarborgen (...) een volgend schandaal zomaar weer [kan] gebeuren.’⁵

De Toeslagenaffaire draaide bovenal om de verhouding tussen de wetgever en de rechtelijke macht. Maar de auteurs merken ook op dat in de literatuur wordt gesignaleerd dat collectieve belangenbehartiging tegen beschikkingen momenteel (te) beperkt is.⁶ Daarom breken de auteurs

■ Mr. L.E. Szuhai is advocaat bij Stibbe te Amsterdam en mr. W.G.E.B. den Hartog is jurist.

1 *Kamerstukken II* 2023/24, 35867, nr. 6, pp. 5 en 34-35.

2 *Kamerstukken II* 2023/24, 35867, nr. 6, pp. 5 en 34-35.

3 *Kamerstukken II* 2023/24, 35867, nr. 6, p. 53.

4 *Kamerstukken II* 2023/24, 35867, nr. 6, p. 7.

5 *Kamerstukken II* 2023/24, 35867, nr. 6, p. 7.

6 J.C.A. de Poorter, ‘Ongekend onrecht in de kinderopvangtoeslag en de rol van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’, *JBPlus* 2021.

in dit artikel een lans voor collectieve belangenbehartiging tegen beschikkingen. Dat zou de bescherming van grondrechten van burgers bij besluitvorming door uitvoeringsorganisaties ten goede kunnen komen. In het kader van de Toeslagenaffaire signaleerden Al Khatib en Linders bijvoorbeeld dat de besluitvorming mogelijk in strijd is geweest met het EVRM.⁷ In dit artikel wordt de Toeslagenaffaire aangehaald ter illustratie van de wenselijkheid van collectieve belangenbehartiging tegen beschikkingen.

Artikel 1:2 lid 3 Awb voorziet in collectieve belangenbehartiging door een rechtspersoon namens meerdere individuele belanghebbenden tegen één besluit.⁸ Hierbij valt te denken aan ondernemers in het centrum van een stad die gezamenlijk opkomen tegen een besluit dat de realisatie van grootschalige detailhandel beoogt.⁹ Het is daarentegen niet mogelijk om als collectieve belangenbehartiger zelfstandig namens meerdere individuele belanghebbenden op te komen tegen meerdere beschikkingen, dat wil zeggen tegen een besluit van niet-algemene strekking, gericht op een individu, zoals een besluit op een aanvraag. Stolk merkt op dat deze beperking onverminderd geldt als in de procedure tegen de beschikking rechtsvragen aan bod komen, die een breder bereik hebben en relevant zijn voor meer personen in vergelijkbare situaties.¹⁰ Zo kan een rechtspersoon bijvoorbeeld niet de bezwaren van meerdere ouders tegen de afwijzingen van de aanvragen om een kinderopvangtoeslag bundelen in één procedure en gelijktijdig opkomen tegen al die beschikkingen.

Het kabinet Schoof heeft volgens het regeerakkoord kennisgenomen van het rapport *Blind voor mens en beleid*.¹¹ De inzet van het kabinet is om ervoor te zorgen dat meer aandacht komt voor de werking van wetten voor burgers.¹² Een lerende overheid, die beleid en regelgeving voldoende evalueert, zou daarbij centraal moeten staan. Het kabinet benoemt verder dat burgers in staat moeten zijn om sneller en eenvoudiger een oplossing te vinden voor een juridisch probleem.¹³ In dat kader focust het kabinet zich op alternatieve geschillenoplossing en een vereenvoudiging van het civiele procesrecht.¹⁴

Deze ideeën zijn lovenswaardig. De auteurs menen dat er ook een belangrijke rol voor het bestuursrecht is weggelegd bij het versterken en vereenvoudigen van de rechtsbescherming van burgers. Met een blik richting het civiele recht, wordt in dit artikel onderzocht of de rechtsbescherming in het bestuursrecht kan worden verbreed.

De Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (hierna: WAMCA) biedt mogelijk een handvat. In tegenstelling tot in het bestuursrecht, is het in het civiele recht mogelijk om individuele belangen van verschillende belanghebbenden te bundelen. Op grond van de WAMCA kan een belangenbehartiger namelijk schadevergoeding vorderen namens meerdere gedupeerden. Hoewel een schadevergoeding normaliter concreet wordt berekend op basis van de individuele omstandigheden, wordt onder de WAMCA van die individuele omstandigheden geabstraheerd. Dat draagt bij aan de rechtsbescherming van gedupeerden.

7 A.A. al Khatib & T.M. Linders, 'Het EVRM als anker om een nieuwe toeslagenaffaire te voorkomen', *NJB* 2021.

8 ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3913, r.o. 2.3; ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1947, r.o. 14.2.

9 ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6496, r.o. 2.5.

10 R. Stolk, *Procederende belangenorganisaties in de polder: een interdisciplinair perspectief op de toegang tot de rechter*, (Meijers-reeks), Zutphen: Uitgeverij Paris 2024, p. 58.

11 Kabinet Schoof, *Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, september 2024, p. 83.

12 Kabinet Schoof, *Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, september 2024, p. 83.

13 Kabinet Schoof, *Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, september 2024, p. 84.

14 Kabinet Schoof, *Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, september 2024, p. 84.

Wij schetsen eerst kort het nut en de noodzaak van collectieve belangenbehartiging in het bestuursrecht (paragraaf 2). Daarna gaan wij achtereenvolgens in op de regeling voor collectieve belangenbehartiging in het bestuursrecht (paragraaf 3) en het civiele recht (paragraaf 4). Vervolgens onderzoeken we of, en zo ja, welke lessen het bestuursrecht uit het civiele recht kan trekken (paragraaf 5). We sluiten af met onze bespiegelingen (paragraaf 6).

2 Nut en noodzaak van collectieve belangenbehartiging in het bestuursrecht

Het rapport *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: WRR) bracht aan het licht dat wat de overheid van burgers verwacht niet altijd overlapt met wat zij kunnen of begrijpen. Dit laatste duidt de WRR als het 'doenvermogen' van burgers. Veel juridische benaderingen van beleid zijn gebaseerd op de vooronderstelling dat, als burgers het beleid of de wetgeving kennen, zij daar ook op een correcte manier naar kunnen handelen.¹⁵ De WRR pleit ervoor dat de overheid rekening moet houden met de verschillen in doenvermogen van burgers.¹⁶ Zo moet rekening worden gehouden met bijvoorbeeld een (tijdelijk) onvermogen of overbelasting van burgers.¹⁷ De overheid doet daarmee een beroep op de zelfredzaamheid van burgers, terwijl dit niet altijd van hen kan worden verwacht. Dit gaf het kabinet aanleiding om (meer) aan te sturen op een 'responsieve' overheid.¹⁸

Uitvoeringsorganisaties kunnen rekening houden met de zelfredzaamheid en het doenvermogen van burgers door in hun besluitvorming maatwerk te leveren.¹⁹ Uit meerdere onderzoeksrapporten blijkt echter dat uitvoeringsorganisaties vanwege efficiëntieredenen de (primaire) besluitvorming steeds verder hebben gestandaardiseerd en gedigitaliseerd.²⁰ Mede hierdoor komt het benodigde maatwerk vaak pas in de bezwaar- of beroepsfase aan bod.²¹ Met name bij uitvoeringsorganisaties die een grote hoeveelheid beschikkingen afgeven, kan het bovendien voorkomen dat er structurele problemen in de besluitvorming zijn.²²

Het bovenstaande illustreert hoe belangrijk het is dat belanghebbenden hun rechten kunnen doen gelden in de fase van bezwaar en beroep. Uit onderzoek blijkt dat burgers het procederen tegen een bestuursorgaan als complex ervaren.²³ Dan komt een collectieve belangenbehartiger goed van pas. Die neemt dikwijls een leidende rol in procedures en heeft veel kennis over een bepaald onderwerp, terwijl burgers over het algemeen minder proceservaring hebben en minder

15 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen – een realistisch perspectief op redzaamheid*, 2017, p. 140.

16 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen – een realistisch perspectief op redzaamheid*, 2017, p. 140.

17 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen – een realistisch perspectief op redzaamheid*, 2017, p. 136.

18 Consultatieversie Memorie van Toelichting Wet versterking waarborgfunctie Awb, p. 7.

19 Consultatieversie Memorie van Toelichting Wet versterking waarborgfunctie Awb, p. 6.

20 *Kamerstukken II* 2020/21, 35387, nr. 2, p. 10.

21 *Kamerstukken II* 2020/21, 35387, nr. 2, p. 10; ABTOPConsult, *Regels en ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte* (bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 29362, nr. 282), 2019, p. 54.

22 J.C.A. de Poorter, 'Legitimiteit en rechtsvorming door de hoogste algemene bestuursrechter', *SBR Wetenschap* 2023.

23 Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Een beschikkingenfabriek – een bloemlezing van citaten over procedures tussen burger en overheid en het procedeergedrag van de overheid*, 2019, p. 60.

middelen om kennis te vergaren over een complex, juridisch onderwerp.²⁴ Bovendien heeft een collectieve belangenbehartiger beter zicht op het structurele probleem waar de beschikking onderdeel van is, waardoor collectieve belangenbehartiging bevorderlijk voor de kwaliteit van de besluitvorming en regelgeving kan zijn.²⁵

3 Collectieve belangenbehartiging in het bestuursrecht

Voor de vraag wie kan opkomen tegen een besluit, is het belanghebbende begrip in de zin van de Awb van belang. Een belanghebbende is een (rechts)persoon die een individualiseerbaar belang heeft in relatie tot een besluit. Op grond van artikel 1:2 lid 1 Awb kwalificeert degene die een eigen, objectief bepaalbaar, actueel, persoonlijk en rechtstreeks bij het besluit betrokken belang heeft als belanghebbende. In artikel 1:2 lid 3 Awb is een verruiming ten opzichte van dit begrip opgenomen. Ook rechtspersonen die op grond van hun doelstellingen actief bepaalde algemene of collectieve belangen behartigen die bij een besluit rechtstreeks zijn betrokken, kunnen als belanghebbende worden aangemerkt.

In grote lijnen valt het onderscheid tussen algemene en collectieve belangenbehartiging als volgt te maken. Een algemeen belang ziet op een belang dat geen individuele belanghebbenden kent, zoals het belang om natuurgebieden in stand te houden.²⁶ Een collectief belang ziet op een bundeling van individuele belangen, zoals de belangen van meerdere omwonenden die overlast van een nabijgelegen bouwproject ondervinden. In beide gevallen is sprake van één besluit, zoals de voorgenomen vergunning om de bomen in het natuurgebied te kappen of de voorgenomen wijziging van het bestemmingsplan om het bouwproject te realiseren, waar één rechtspersoon tegen opkomt.

De rechtstoegang staat open voor de collectieve belangenbehartiger die met een bundeling van individuele belangen namens meerdere individuen opkomt tegen één en hetzelfde besluit.²⁷ De Afdeling heeft overwogen dat een dergelijke bundeling de effectieve rechtsbescherming ten goede komt, in vergelijking met het afzonderlijk optreden van een groot aantal individuele natuurlijke personen dat door het bestreden besluit rechtstreeks in hun belangen wordt getroffen.²⁸ De Afdeling verwees ter onderbouwing naar het *Nieuwe Meer*-arrest, waarin de Hoge Raad overwoog dat een effectieve rechtsbescherming gebaat is bij een bundeling van belangen.²⁹

De ontvankelijkheid van de collectieve belangenbehartiger is in beweging. Zo is het vereiste dat collectieve belangenbehartiging zou moeten draaien om een *bovenindividueel* belang – te onderscheiden van de betrokken individuele belangen – steeds meer losgelaten in de jurisprudentie van de Afdeling.³⁰ De Afdeling heeft overwogen dat vanuit het oogpunt van effectieve rechtsbescherming één procedure waarin de belangen van verschillende individuele belangheb-

24 T. Barkhuysen, 'Ruim baan voor belangenorganisaties', *NJB* 2012.

25 Barkhuysen 2012 (*supra* noot 24); R. Stolk, 'Wie zijn zij...?! De representativiteit van procederende belangenorganisaties', *NTB* 2020.

26 Zie voor een uitgebreidere bespreking o.a.: Stolk 2024 (*supra* noot 10), p. 175.

27 ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3913, r.o. 2.3; ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1947, r.o. 14.2.

28 ABRvS 24 juni 2009, AB 2009/336, ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1342, r.o. 2.4.3.

29 HR 27 juni 1986, ECLI:NL:HR:1986:AD3741; ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3913, r.o. 2.3.

30 Stolk 2020 (*supra* noot 25).

benden zijn gebundeld te verkiezen is boven verschillende, losse procedures.³¹ Stolk duidt treffend dat collectieve belangenbehartiging zo steeds meer wordt benaderd als de behartiging van een bundeling van individuele belanghebbenden in plaats van bovenindividuele belangen, terwijl algemene belangenbehartiging meer het karakter heeft van bovenindividuele belangen.³²

De ontvankelijkheid van een collectieve belangenbehartiger kent een belangrijke beperking. Een collectieve belangenbehartiger kan namelijk niet namens meerdere individuen opkomen tegen meerdere beschikkingen. Een beschikking is een op het individu gericht besluit, zoals een besluit op een aanvraag van kinderopvangtoeslag. In de situatie waarin meerdere ouders geconfronteerd zijn met vermeend onrechtmatige beschikkingen kan een collectieve belangenbehartiger niet namens al die ouders in één procedure opkomen tegen die beschikkingen. Volgens de Afdeling is het immers niet mogelijk om namens meerdere individuen tegen meerdere beschikkingen te procederen omdat bij beschikkingen sprake is van een individueel belang en niet van een collectief belang.³³ De auteurs menen dat dat argument niet doorslaggevend hoeft te zijn met het oog op de regeling voor collectieve belangenbehartiging in het civiele recht.

4 Collectieve belangenbehartiging in het civiele recht

In de afgelopen decennia is collectieve belangenbehartiging een grotere rol gaan spelen in het civiele recht. Dat is onder andere te verklaren doordat, zoals Jongbloed signaleert, steeds meer belangen zich lenen voor bundeling vanwege de standaardisering van rechtsrelaties.³⁴ Hij benoemt dat consumenten vaker gestandaardiseerde producten en diensten afnemen, die onder algemene voorwaarden worden verkocht.³⁵ Daardoor ontstaan identieke problemen als een verkoper tekortschiet.

Recentelijk is het regime voor collectieve belangenbehartiging gewijzigd. Op 1 januari 2020 werd de WAMCA ingevoerd en die wordt op dit moment geëvalueerd.³⁶ De WAMCA is in artikel 3:305a BW neergelegd en op grond van de WAMCA zijn er twee soorten procedures mogelijk. Een belangenbehartiger kan een procedure met een ideëel doel starten of een schadevergoedingsprocedure starten en schade vorderen namens meerdere gedupeerden. Voor het doel van dit stuk wordt enkel op de collectieve schadevergoedingsprocedure ingegaan.

Voor de inwerkingtreding van de WAMCA kon een belangenbehartiger op grond van de Wet Collectieve Afwikkeling Massaschade (hierna: WCAM) alleen een verklaring voor recht vorderen dat een partij schade had veroorzaakt.³⁷ Maar daarmee was de schade nog niet afgewikkeld. Er kon enkel een schikking worden getroffen als de schadeveroorzaker instemde met de vergoeding van de schade van de gedupeerden.³⁸ Als de schadeveroorzaker niet instemde met een collectieve schikking, dan moesten de gedupeerden alsnog in individuele procedures schadevergoeding vorderen.

31 ABRvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9672, r.o. 2.1.3.

32 Stolk 2024 (*supra* noot 10), p. 157.

33 ABRvS 28 februari 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5092, r.o. 2.5.

34 A.W. Jongbloed, GS Vermogensrecht, art. 3:305a BW, aant. 5.1.

35 A.W. Jongbloed, GS Vermogensrecht, art. 3:305a BW, aant. 5.1.

36 Evaluatie Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA), beschikbaar via www.wodc.nl.

37 A.W. Jongbloed, GS Vermogensrecht, art. 3:305a BW, aant. 3.2.

38 A.W. Jongbloed, GS Vermogensrecht, art. 3:305a BW, aant. 3.2.

De wetgever vond dit een onwenselijke situatie.³⁹ De (totale) kosten van al die individuele schadevergoedingsprocedures zijn vele malen hoger dan van een collectieve procedure. Bovendien zag een schadeveroorzaker zich geconfronteerd met vele honderden of tienduizenden individuele procedures. Al die procedures leidden ook tot een onevenredige belasting van de rechterlijke macht waarbij rechters tegenstrijdige vonnissen konden wijzen.⁴⁰ Met de invoering van de WAMCA en de mogelijkheid tot het vorderen van collectieve schadevergoeding is de collectieve afwikkeling van schade efficiënter en effectiever geworden.

Als tegenwicht tegen de mogelijkheid tot het vorderen van schadevergoeding, heeft de wetgever de belangenbehartiger aan een aantal ontvankelijkheidseisen onderworpen. Die eisen hebben onder andere betrekking op de representativiteit,⁴¹ het bestuur en de financiering van de belangenbehartiger⁴² en het feit dat de belangenbehartiger geen winstoogmerk mag hebben.⁴³ Deze ontvankelijkheidseisen en de onduidelijkheid omtrent de toetsing daarvan, hebben tot gevolg dat WAMCA-procedures op dit moment langdurig en kostbaar zijn.⁴⁴ Voor het doel van dit stuk wordt verder niet op deze ontvankelijkheidseisen ingegaan.

Alvorens een rechtbank een zaak inhoudelijk beoordeelt, onderzoekt de rechtbank of de zaak geschikt is voor een collectieve actie. Daarvan is sprake als

'het voeren van deze collectieve vordering efficiënter en effectiever is dan het instellen van een individuele vordering doordat de te beantwoorden feitelijke en rechtsvragen in voldoende mate gemeenschappelijk zijn, het aantal personen tot bescherming van wier belangen de vordering strekt, voldoende is en, [...] dat zij alleen dan wel gezamenlijk een voldoende groot financieel belang hebben.'⁴⁵

In de parlementaire stukken bij de WAMCA wordt een aantal voorbeelden genoemd. Zo kan een telefoonbedrijf ten onrechte geen duidelijk onderscheid hebben gemaakt tussen gebruikskosten en kosten van een telefoontoestel, waardoor klanten per saldo te veel betalen. Een ander voorbeeld dat wordt genoemd is een fabriek die door een fout giftige stoffen uitstootte waardoor omwonenden schade lijdten.⁴⁶

Ondertussen is duidelijker geworden hoe dat in de praktijk wordt getoetst. Een voorbeeld is de FNV die opkwam voor werknemers die onder een 'spaar uren-model' hadden gewerkt. Het ging om verschillende werknemers die op verschillende momenten hadden gewerkt. De rechtbank oordeelde dat de feitelijke vragen en rechtsvragen voldoende gemeenschappelijk waren

39 A.W. Jongbloed, GS Vermogensrecht, art. 3:305a BW, aant. 2.3.

40 A.W. Jongbloed, GS Vermogensrecht, art. 3:305a BW, aant. 2.3.

41 De vertegenwoordiger van de groep moet aantonen dat hij een collectieve actie instelt voor een voldoende aantal leden van de voorgestelde groep.

42 De belangenbehartiger moet kunnen aantonen dat ze zowel de ervaring als de deskundigheid heeft om collectieve acties in te stellen, ze moet een deugdelijke bestuursstructuur hebben (in de meeste gevallen inclusief een raad van toezicht), ze moet leden van de groep betrekken bij het besluitvormingsproces, ze moet over voldoende financiële middelen beschikken om een collectieve actie te financieren en ze moet transparant zijn over de salarissen die aan haar functionarissen worden betaald en de bijdragen die van de leden van de groep worden geëist (indien van toepassing).

43 Het directe of indirecte doel van de oprichters van de claimstichting en hun opvolgers mag niet zijn om winst te maken "via de vertegenwoordigende entiteit" (dat wil zeggen de stichting).

44 P. Veerman, L. Bryk & M.B. Hendrickx, *De obstakels van de WAMCA voor ideële acties*, Den Haag: Bureau Clara Wichmann & PILP 2024, p. 13.

45 Artikel 1018c lid 5 sub b Rv.

46 *Kamerstukken II 2017/18 34608*, nr. 6, Nota naar aanleiding van het verslag, p. 1.

en dat gegeven niet aan de ontvankelijkheid van FNV in de weg stond.⁴⁷ Een ander voorbeeld is een stichting die opkwam voor woonwagengewoners.⁴⁸ Die stichting procedeerde tegen het uitsterfbeleid dat een gemeente hanteerde ten aanzien van woonwagenvakken.⁴⁹ De rechtbank oordeelde dat de stichting ontvankelijk was omdat de vraag of het beleid van de gemeente in strijd was met het discriminatieverbod en/of artikel 8 EVRM kan worden beantwoord zonder acht te hoeven slaan op de bijzondere omstandigheden aan de zijde van de individuele belanghebbenden.⁵⁰

In een WAMCA-procedure kan dus van de individuele omstandigheden van de gedupeerden worden geabstraheerd als de feitelijke vragen en rechtsvragen in voldoende mate gemeenschappelijk zijn. Bovendien is het mogelijk om de schadevergoeding abstract te begroten. Dat is bijzonder want het uitgangspunt in het civiele recht is dat schade concreet wordt berekend op basis van de individuele omstandigheden.

Het materiële aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht is voor de WAMCA niet gewijzigd. Als op een partij een verplichting tot schadevergoeding rust, dan kan ook een collectieve vordering in de zin van artikel 3:305a BW worden ingesteld. Bovendien kan een belangenbehartiger een collectieve actie instellen terwijl een individuele gedupeerde ook zelf zou kunnen procederen.⁵¹

De wetgever noemt een aantal redenen waarom de schadevergoeding abstract kan worden begroot. Zo bepaalt artikel 6:97 BW dat de rechter de schade kan begroten op de wijze ‘die het meest met de aard ervan in overeenstemming is’.⁵² Volgens de wetgever laat artikel 6:97 BW ruimte om in geval van een collectieve schadevergoedingsactie de schade te begroten door middel van categorisering, hetgeen de praktijk was onder de WCAM. Volgens de wetgever kan door categorisering in geval van collectieve afwikkeling rekening worden gehouden met vragen van omvang van de schade, causaliteit, toerekening en eigen schuld, die afzonderlijk per groep van benadeelden worden beoordeeld.⁵³ Daarnaast is het, gelet op het grote aantal benadeelden bij een collectieve schadeafwikkeling, ondoenlijk en niet efficiënt om de individuele schade van elke benadeelde afzonderlijk te begroten.⁵⁴

5 Lessen uit de WAMCA voor collectieve belangenbehartiging in het bestuursrecht

In een WAMCA-procedure wordt op hoofdzakelijk twee momenten geabstraheerd. Ten eerste aan de ‘voorkant’, waar wordt getoetst of feitelijke vragen en rechtsvragen in voldoende mate gemeenschappelijk zijn, waarbij wordt geabstraheerd van de individuele, specifieke omstandigheden van betrokkenen en ten tweede aan de ‘achterkant’, door de schadevergoeding abstract

47 Rb. Oost-Brabant 3 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:5, r.o. 6.37.

48 Rb. Den Haag 6 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14320, r.o. 2.2.

49 Rb. Den Haag 6 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14320, r.o. 2.1.

50 Rb. Den Haag 6 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14320, r.o. 4.32.

51 Art. 1018m Rv voorziet in een samenloop regeling voor individuele en collectieve procedures. In het geval van samenloop, kan de individuele procedure tot 1 jaar geschorst worden.

52 *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3, p. 52.

53 *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, nr. 3, p. 5-6.

54 *Kamerstukken II* 2017/18, 34608, nr. 6, p. 16.

te begroten en het bereik van een rechterlijke uitspraak in effect te vergroten. Deze redeneertrant kan als gezichtspunt dienen voor collectieve belangenbehartiging in het bestuursrecht.

Volgens de Afdeling is het niet mogelijk om namens meerdere individuen tegen meerdere beschikkingen te procederen omdat bij beschikkingen sprake is van een individueel belang en niet van een collectief belang.⁵⁵ De WAMCA laat echter zien dat het mogelijk is om individuele belangen te bundelen en die individuele belangen collectief te behandelen zolang de feitelijke vragen en de rechtsvragen in voldoende mate gemeenschappelijk zijn. Ook in het bestuursrecht zou een collectieve belangenbehartiger namens meerdere belanghebbenden tegen meerdere beschikkingen kunnen procederen als de feitelijke vragen en rechtsvragen in voldoende mate gemeenschappelijk zijn. Dat heeft meerdere voordelen.

Een collectieve belangenbehartiger zou door te abstraheren van de specifieke en persoonlijke omstandigheden van de belanghebbenden, het structurele probleem in de besluitvorming kunnen aantonen. Dat heeft tot gevolg dat de bestuursrechter niet meer wordt geconfronteerd met een veelheid aan procedures over (nagenoeg) dezelfde rechtsvraag. Stolk signaleert in het algemeen dat met collectieve belangenbehartiging minder beslag wordt gelegd op de rechterlijke capaciteit dan met het voeren van individuele procedures.⁵⁶ Bovendien wordt het structurele probleem in de besluitvorming mogelijk eerder gesignaleerd waardoor toekomstige gevallen tijdig kunnen worden voorkomen. Die signaalwerking zorgt ervoor dat een bestuursorgaan een beter beeld heeft van hoe haar besluitvorming uitwerkt en waar het mogelijk wringt.

Het bovenstaande strookt met een voorstel van De Poorter om een correctie op de jurisprudentie van de Afdeling toe te passen waardoor collectieve belangenbehartiging tegen beschikkingen meer kans van slagen heeft.⁵⁷ De Poorter werpt op dat evident sprake is van een belang aan de zijde van een belangenorganisatie in situaties waarin een individuele beschikking primair het belang van de geadresseerde raakt, maar de uitkomst van de procedure tegen die beschikking het belang van de groep belanghebbenden betreft en als het gaat om een collectief belang dat door de belangenorganisatie wordt behartigd op basis van haar doelstellingen en feitelijke werkzaamheden.⁵⁸ De mogelijkheid voor een collectieve belangenbehartiger om op te komen tegen beschikkingen is ook in lijn met de tendens in de rechtspraak waarin de overheid wordt opgeroepen om rekening te houden met het doenvermogen en de zelfredzaamheid van de burger. Volgens de auteurs zou collectieve belangenbehartiging tegen beschikkingen ervoor kunnen zorgen dat burgers bij wie het aan maatwerk in de besluitvorming heeft geschort én die om welke reden dan ook (tijdelijk) over minder doenvermogen beschikken zodat zij niet zelfstandig een procedure kunnen starten, alsnog een bestuurlijke heroverweging tegemoet kunnen zien.

In de praktijk zien de auteurs een beroepschrift voor zich waarin een collectieve belangenbehartiger het structurele probleem in de besluitvorming in algemene zin uiteenzet en ter illustratie opneemt hoe dit de aangesloten belanghebbenden raakt. Daarbij denken de auteurs aan beschikkingen met motiveringsgebreken of beschikkingen waar een onzorgvuldige voorbereiding aan ten grondslag ligt. Een bestuursorgaan kan bijvoorbeeld ten aanzien van een bepaalde groep burgers met gemeenschappelijke identiteitskenmerken of een gemeenschappelijk problema-

55 ABRvS 28 februari 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5092, r.o. 2.5.

56 Stolk 2024 (*supra* noot 10), p. 160.

57 De Poorter 2021 (*supra* noot 6), p. 20; De Poorter 2023 (*supra* noot 22).

58 De Poorter 2021 (*supra* noot 6), p. 20.

tiek, bepaalde persoonlijke omstandigheden niet mee hebben genomen in de belangenafweging of hebben nagelaten om het besluit te voorzien van een deugdelijke motivering.

Aan de hand van het beroepsschrift zou de bestuursrechter het structurele probleem kunnen beoordelen. Als de bestuursrechter het beroep van de belangenbehartiger gegrond verklaard en de bestreden besluiten vernietigt, menen de auteurs dat het bestuursorgaan verder dient te gaan dan het enkel heroverwegen van de besluiten van de belanghebbenden die deelnamen aan de collectieve procedure. Volgens de auteurs mag van een bestuursorgaan worden verwacht dat die ook de belanghebbenden informeert die niet bij de procedure betrokken waren. Een collectieve belangenbehartiger zal zich namelijk inspannen om zoveel mogelijk belanghebbenden te benaderen, maar kan daar niet altijd volledig in slagen. Het bestuursorgaan beschikt daarentegen over de gegevens van de burgers ten aanzien van wie zij soortgelijke besluiten heeft genomen.

Als het gaat om een kleine groep belanghebbenden, zou een bestuursorgaan hen persoonlijk kunnen inlichten over de uitspraak van de bestuursrechter en kunnen voorstellen om in gesprek te gaan over een herziening van het eerdere besluit. Bij grotere groep belanghebbenden zou een brief van algemene strekking of een nieuwsbericht in landelijke, provinciale of gemeentelijke media met een oproep een mogelijkheid kunnen zijn.

6 Conclusie

Het gevaar van een nieuwe Toeslagenaffaire ligt onverminderd op de loer. Zo is in de literatuur signaleerd dat bij de besluitvorming van uitvoeringsorganisaties nog veel te winnen is als het gaat om rechtsbescherming. Het verbreden van de collectieve belangenbehartiging in het bestuursrecht, waardoor een collectieve belangenbehartiger namens meerdere individuele belanghebbenden kan opkomen tegen meerdere beschikkingen, zou daar een waardevolle bijdrage aan kunnen leveren.

Zoals toegelicht, is het volgens de Afdeling niet mogelijk om namens meerdere individuen tegen meerdere beschikkingen te procederen omdat bij beschikkingen sprake is van een individueel belang en niet van een collectief belang.⁵⁹ De WAMCA laat echter zien dat het mogelijk is om individuele belangen te bundelen en die individuele belangen collectief te behandelen zolang de feitelijke vragen en de rechtsvragen in voldoende mate gemeenschappelijk zijn. Daar staan strenge ontvankelijkheidseisen voor een collectieve belangenbehartiger tegenover, wat de procedures vooralsnog tijdrovend en kostbaar maakt.

De auteurs zien mogelijkheden om die redeneertrant toe te passen in het bestuursrecht. De (primaire) besluitvorming wordt namelijk steeds verder gestandaardiseerd, waardoor de feitelijke vragen en de rechtsvragen in beroepsprocedures steeds meer op elkaar gaan lijken. Ook in het bestuursrecht zou dus van de individuele omstandigheden van belanghebbenden kunnen worden geabstraheerd, waardoor de bestuursrechter het structurele probleem in de besluitvorming in één keer kan beoordelen. Indien de bestuursrechter oordeelt dat sprake was van een structureel probleem in de besluitvorming, zou van een bestuursorgaan kunnen worden verlangd dat die op zoek gaat naar belanghebbenden die niet deelnamen aan de procedure.

⁵⁹ ABRvS 28 februari 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5092, r.o. 2.5.

Collectieve belangenbehartiging tegen beschikkingen zou proceseconomisch efficiënter zijn dan het voeren van individuele procedures en kunnen bijdragen aan de effectieve rechtsbescherming van burgers, ongeacht hun doenvermogen. Met de waarschuwing van de parlementaire enquêtecommissie in het achterhoofd, rest ons nog te zeggen: een gewaarschuwd mens telt voor twee.