

uitspraak

RECHTBANK ARNHEM

Sector bestuursrecht

registratienummer: AWB 08/5180

uitspraak ingevolge artikel 8:77 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

van **22 SEP. 2009**

inzake

B.J.S.A.A.F. de Winter, eiser,
wonende te Ede, vertegenwoordigd door mr. W. v. Holst

tegen

de Openbaar Vervoer Ambassadeur, verweerder,
vertegenwoordigd door mr. J. Dijkgraaf.

1. Aanduiding bestreden besluit

Besluit van verweerder van 29 oktober 2008.

2. Procesverloop

Op 13 oktober 2008 heeft eiser met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) verweerder verzocht om verstrekking van alle notulen, gespreksverslagen, briefwisselingen, faxwisselingen en e-mailwisseling met betrekking tot het rapport "De OV-chipkaart, de Reiziger en het Vertrouwen", in opdracht van verweerder geschreven door Adviesbureau Inno-V. Daarbij gaat het eiser slechts om informatie inzake hoofdstuk 3 in het rapport, de privacy.

Bij beslissing van 20 oktober 2008 is namens verweerder aan eiser meegedeeld dat verweerder niet is aan te merken als een bestuursorgaan, zodat de Wob niet op de Openbaar Vervoer Ambassadeur van toepassing is.

Bij het in rubriek 1 aangeduide besluit heeft verweerder het hiertegen ingediende bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 20 oktober 2008 gehandhaafd.

Tegen dit besluit is beroep ingesteld en door verweerder is een verweerschrift ingediend. Naar deze en de overige door partijen ingebrachte stukken wordt hier kortheidshalve verwezen.

Het beroep is behandeld ter zitting van de rechtbank van 20 augustus 2009. Eiser is aldaar in persoon verschenen, bijgestaan door mr. W. v. Holst. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. J. Dijkgraaf.

3. Overwegingen

Aan het bestreden besluit heeft verweerder ten grondslag gelegd dat de Openbaar Vervoer Ambassadeur geen bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1, eerste lid, van de Awb. Verweerder vervult de functie als een extern deskundige en adviseur, is onafhankelijk van de minister van Verkeer en Waterstaat (hierna: de minister) en er is geen sprake van een hiërarchische verhouding.

Eiser heeft het bestreden besluit gemotiveerd aangevochten. Op zijn stellingen zal de rechtbank in het navolgende ingaan.

In dit geding dient de rechtbank de vraag te beantwoorden of de Openbaar Vervoer Ambassadeur is aan te merken als een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, van de Awb of een onder verantwoordelijkheid van de minister werkzaam orgaan als bedoeld in artikel 1a, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob.

Ingevolge art. 1:1, eerste lid, van de Awb wordt onder bestuursorgaan verstaan:

- a een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
- b een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

Ingevolge artikel 1a, eerste lid, van de Wob is deze wet van toepassing op de volgende bestuursorganen:

- a onze ministers;
- b de bestuursorganen van provincies, gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie;
- c bestuursorganen die onder de verantwoordelijkheid van de onder a en b genoemde organen werkzaam zijn;
- d andere bestuursorganen, voor zover niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wob kan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

Allereerst komt de vraag aan de orde of de Openbaar Vervoer Ambassadeur een bestuursorgaan is als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a van de Awb.

Hiertoe is vereist dat de Openbaar Vervoer Ambassadeur krachtens publiekrecht is ingesteld dan wel dat sprake is van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon waarvan de Openbaar Vervoer Ambassadeur als een orgaan kan worden aangemerkt.

Uit de gedingstukken kan worden opgemaakt dat mevrouw Jeltje van Nieuwenhoven per 1 oktober 2006 voor twee jaar door de minister is benoemd als Openbaar Vervoer Ambassadeur. Daarna is zij weer voor twee jaar herbenoemd. De beslissing tot benoeming van de Openbaar Vervoer Ambassadeur is opgenomen in de brief van de minister van 26 april 2006 "Planologische Kernbeslissing Nota Mobiliteit" (TK 2005-2006, nr. 64). De functie behelst volgens de brief twee rollen:

1. De Openbaar Vervoer Ambassadeur is het gezicht van het openbaar vervoer en bevordert bij overheden en vervoerders dat de kansen en mogelijkheden van het openbaar vervoer

daadwerkelijk worden benut; daarbij richt zij zich op concessieoverstijgende zaken in het belang van de totale keten en de aansluiting tussen de verschillende netwerken, zodat de reiziger weet waar hij aan toe is qua informatievoorziening, kaartstelsel en toegankelijkheid.

2. Zij kan in (potentiële) conflictsituaties desgevraagd bemiddelen, ter voorkoming van zware en langdurige juridische procedures. Daarbij zal zij niet treden in de formele bevoegdheden van de decentrale overheden, van de bedrijven en van de minister zoals die zijn vastgelegd in de Wet personenvervoer 2000 en de Spoorwegwet. Hierbij staat de minister een informele weg voor, zij heeft juist niet gekozen voor een vervoerarbiter met vergaande bevoegdheden om conflicten te beslechten, omdat je dan in juridische sferen blijft.

De Openbaar Vervoer Ambassadeur is tevens onafhankelijk voorzitter van een commissie van wijzen bestaande uit onafhankelijke deskundigen.

De rechtbank is van oordeel dat de Openbaar Vervoer Ambassadeur geen bestuursorgaan is als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb. Hiertoe wordt overwogen dat de functie niet krachtens publiekrecht is ingesteld. Voor de instelling van de Openbaar Vervoer Ambassadeur bestaat geen publiekrechtelijke grondslag. Dat de Openbaar Vervoer Ambassadeur door de minister wordt benoemd, doet hieraan niet af. Uit de gedingstukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat zij als onafhankelijk extern adviseur haar taak vervult. Er kan dus niet worden gesproken van een onderdeel van de organisatie van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon of een daarin aangestelde functionaris.

Vervolgens dient te worden bezien of de Openbaar Vervoer Ambassadeur een bestuursorgaan is als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb. Bepalend hiervoor is of aan de Openbaar Vervoer Ambassadeur een of meer overheidstaken zijn opgedragen en daarvoor publiekrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend. Uit de hiervoor aangehaalde taakomschrijving kan worden opgemaakt dat aan de Openbaar Vervoer Ambassadeur geen concrete overheidstaak is toebedeeld, maar dat haar taak veeleer is beperkt tot het voeren van overleg met de verscheidene actoren in het veld van het openbaar vervoer, teneinde de communicatie tussen de verschillende partijen te verbeteren. Het feit dat de Openbaar Vervoer Ambassadeur zich te houden heeft aan de nota Mobiliteit op het punt van het openbaar vervoer, is op zichzelf onvoldoende om als bestuursorgaan in vorenbedoelde zin te worden aangemerkt. Voorts stelt de rechtbank vast dat de Openbaar Vervoer Ambassadeur niet de bevoegdheid heeft gekregen beslissingen te nemen die de rechtspositie van andere (rechts)personen wijzigen. Zij bezit geen formele bevoegdheid. Op grond hiervan kan niet worden gezegd dat zij een persoon of college is, die met enig openbaar gezag is bekleed.

De rechtbank concludeert dat de Openbaar Vervoer Ambassadeur niet kan worden aangemerkt als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, van de Awb.

Tenslotte kan de werking van de Wob voortvloeien uit de kwalificatie als zijnde een onder verantwoordelijkheid van de minister werkzame instelling, dienst of bedrijf als bedoeld in artikel 1a, eerste lid, aanhef en onder c van de Wob.

Hierbij is relevant de vraag of de minister opdrachten of aanwijzingen kan geven en/of de Openbaar Vervoer Ambassadeur zich moet richten naar de opdrachten of aanwijzingen van de minister. Zoals hiervoor al is overwogen, is de functionaris onafhankelijk. Ten aanzien

van de wijze waarop de Openbaar Vervoer Ambassadeur haar functie uitoefent, kan zij geen opdrachten en/of aanwijzingen krijgen van de minister. Zij kan haar functie uitoefenen op een wijze die haar goeddunkt. Niet alleen de minister, maar ook andere partijen in het openbaar vervoerveld kunnen de Openbaar Vervoer Ambassadeur verzoeken om als bemiddelaar op te treden. Naar het oordeel van de rechtbank moet een dergelijk verzoek worden gezien in het licht van de opdracht die aan de Openbaar Vervoer Ambassadeur is verstrekt als extern adviseur en moet dit worden onderscheiden van een opdracht die gegeven wordt in het kader van de rechtspositionele verhouding tussen de minister en een ambtenaar. Gelet hierop kan niet worden volgehouden dat de Openbaar Vervoer Ambassadeur onder verantwoordelijkheid van de minister haar taak vervult.

Dat de Openbaar Vervoer Ambassadeur adviezen kan geven aan de minister is evenmin doorslaggevend, nu dit er niet toe leidt dat zij ook beleid maakt. Het is aan de beleidsbepalende partijen wat zij met de adviezen doen. Evenmin is doorslaggevend dat de Openbaar Vervoer Ambassadeur in een publieke omgeving werkt met publieke middelen. Daarvóór moet immers de vraag of het orgaan krachtens publiekrecht is ingesteld bevestigend zijn beantwoord, hetgeen, zoals de rechtbank hiervoor heeft overwogen, niet het geval is.

Nu geen sprake is van een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, van de Awb en de Wob toepassing mist, zal de rechtbank zich onbevoegd verklaren.

Er bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling als bedoeld in artikel 8:75 van de Awb.

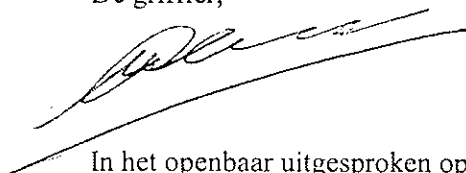
4. Beslissing

De rechtbank

verklaart zich onbevoegd om van het beroep kennis te nemen.

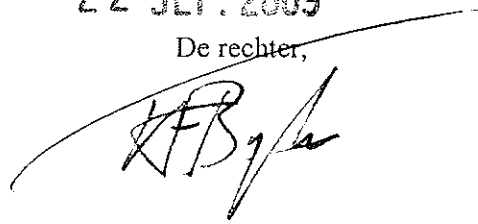
Deze uitspraak is gedaan door mr. W.F. Bijloo, rechter, in tegenwoordigheid van mr. M.W. Bolzoni, griffier, en in het openbaar uitgesproken op **22 SEP. 2009**

De griffier,



In het openbaar uitgesproken op: **22 SEP. 2009**

De rechter,



Tegen deze uitspraak staat voor belanghebbenden, behoudens het bepaalde in artikel 6:24 juncto 6:13 van de Awb, binnen 6 weken na de dag van verzending hiervan, hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA 's-Gravenhage.

Verzonden op: **22 SEP. 2009**

