

# uitspraak

---

## RECHTBANK ARNHEM

Sector bestuursrecht

registratienummer: AWB 09/2741

**uitspraak ingevolge artikel 8:77 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)**  
van 25 Aug. 2010

inzake

**B.J.S.A.A.F. de Winter**, eiser,  
wonende te Ede,

tegen

**Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)**, verweerster.

### 1. Aanduiding bestreden beslissing

Beslissing van verweerster van 29 mei 2009.

### 2. Procesverloop

Op 12 februari 2009 heeft eiser met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) verweerster verzocht om – samengevat weergegeven – verstrekking van documenten in de ruimste zin van het woord ten aanzien van de implementatie van het actieplan “Nederland Open in Verbinding”.

Bij beslissing van 14 april 2009 heeft verweerster aan eiser meegedeeld dat zij niet over de gevraagde documenten beschikt en dat de documenten waarover verweerster wel beschikt, openbaar zijn aangezien deze op haar website [www.vng.nl](http://www.vng.nl) zijn geplaatst. Voorts heeft verweerster meegedeeld dat zij niet is aan te merken als een bestuursorgaan, zodat de Wob niet op de VNG van toepassing is.

Bij de bestreden beslissing heeft verweerster eiser meegedeeld het door hem gemaakte bezwaar niet als bezwaarschrift in de zin van de Awb te behandelen.

Tegen deze beslissing is beroep ingesteld. Naar de door partijen ingebrachte stukken, waaronder een namens verweerster ingediend verweerschrift, wordt hier korthedshalve verwezen.

Het beroep is behandeld ter zitting van de rechtbank van 28 juli 2010. Eiser is daar in persoon verschenen, bijgestaan door mr. I.E.M. Scholten-Verheijen, advocaat te Amsterdam. Verweerster heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. J.P. Hoogland, advocaat te Den Haag, en K.A.M. Duijvelaar, werkzaam als beleidsmedewerker bij de VNG.

### 3. Overwegingen

Aan de bestreden beslissing heeft verweerster ten grondslag gelegd dat de VNG geen bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1, eerste lid, van de Awb. Tevens is verweerster van mening dat zij niet als een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, bedrijf of beroep als bedoeld in artikel 3 van de Wob is aan te merken. Tot slot stelt verweerster dat zij alle terzake doende en bij haar berustende documenten reeds openbaar heeft gemaakt.

Eiser heeft het standpunt van verweerster gemotiveerd bestreden. Op zijn stellingen zal de rechtbank, voor zover nodig, in het navolgende ingaan.

#### *wettelijk kader*

Ingevolge artikel 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 1:3, van de Awb wordt onder besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Ingevolge artikel 8:1, eerste lid, van de Awb kan een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen bij de rechtbank.

#### *Beoordeling*

Niet in geschil is dat de VNG niet is aan te merken als een bestuursorgaan zoals bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb.

Ten aanzien van de vraag of de VNG kan worden aangemerkt als een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb overweegt de rechtbank vooreerst dat hierbij van belang is of beslissingen van de VNG worden genomen ter uitoefening van enig openbaar gezag, met andere woorden, of aan de VNG een of meer overheidstaken zijn opgedragen en daarvoor de benodigde publiekrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend.

Hierbij is de doelstelling van de VNG, zoals vastgelegd in de statuten, relevant.

Dienaangaande is het volgende bepaald:

In artikel 2, eerste lid: De Vereniging heeft ten doel haar leden collectief en individueel bij te staan bij de vervulling van hun bestuurstaken.

In artikel 2, tweede lid, voor zover hier van belang: de Vereniging heeft voorts tot doel voor de leden of groepen van leden afspraken te maken met andere overheden over het arbeidsvoorwaardenbeleid in de overheidssector en overeenkomsten inzake arbeidsvoorwaarden van personeel in de sector gemeenten aan te gaan met werknemersorganisaties.

In artikel 2, derde lid: De Vereniging heeft tevens ten doel het behartigen van de belangen van haar leden welke samenhangen met de door hen uitgevoerde bestuurs- en beheerstaken alsook de met deze taken samenhangende:

- a. voorwaarden, tarieven en prijzen voor (onder andere energie gerelateerde) producten en diensten, alsmede;

- b. de overige aan het gebruik van hierboven genoemde produkten gerelateerde kosten en voorwaarden. Dit alles in de meest ruime zin des woords.

Ingevolge artikel 5, aanhef en eerste lid, onderdelen a en b van de statuten - voor zover hier van belang - kunnen leden van de Vereniging uitsluitend zijn: gemeenten en gewesten, waaronder wordt verstaan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

De rechtbank is van oordeel dat - nu niet in geschil is dat de VNG een privaatrechtelijke rechtspersoon is - uit de statuten van de VNG niet blijkt dat aan de VNG overheidstaken zijn opgedragen en daartoe aan haar publiekrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend. Het feit dat de VNG modelverordeningen ontwerpt, leidt evenmin tot het oordeel dat hiermee aan de VNG een overheidstaak is opgedragen, nu deze als advies voor de leden van de VNG beschikbaar zijn en de desbetreffende bestuursorganen deze zelf vrijwillig kunnen overnemen en - desgewenst op de lokale situatie toegespitst - nog moeten vaststellen. De feitelijke overheidstaak, namelijk de vaststelling van een verordening, blijft dus een bevoegdheid die is voorbehouden aan het bestuursorgaan.

In een dergelijke situatie dient ervan te worden uitgegaan dat er geen sprake is van een b-orgaan, tenzij bijzondere omstandigheden nopen tot een ander oordeel. Hiertoe dient nader te worden bezien wat de rol van de overheid is in relatie tot de VNG.

De verenigingstaken zijn niet van overheidswege geformuleerd. Verder is niet gebleken van overwegende invloed door de overheid op de vervulling van die taken, aangezien van een gebonden financiering geen sprake is. De enkele omstandigheid dat het bestuur van de VNG blijkens de statuten bestaat uit vertegenwoordigers, werkzaam bij overheidsorganen, leidt niet tot de conclusie dat de overheid daarmee invloed heeft op de vervulling van de taken van de VNG.

Onbestreden is dat de VNG als belangenbehartiger voor gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op eigen titel afspraken maakt met andere partijen, waaronder de rijksoverheid. Weliswaar is het van belang dat de VNG onder haar leden voldoende draagvlak heeft, hetgeen onder meer wordt gemeten door ledenraadplegingen, echter niet is gebleken dat de VNG de leden kan binden. Dit zou indruisen tegen de decentrale autonome bevoegdheden van de bestuursorganen.

Ten slotte zijn er geen aanknopingspunten te vinden voor een bevoegdheid van een overheidsorgaan om opdrachten of aanwijzingen te geven bij de uitvoering van de taken van de VNG in een individueel geval.

Anders dan eiser heeft betoogd, gaat de vergelijking met organisaties als Bureau Jeugdzorg, de HISWA en het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam N.V. niet op, aangezien aan deze privaatrechtelijke rechtspersonen wel publiekrechtelijke taken en bevoegdheden zijn opgedragen.

Nu gelet op het vorenoverwogene van bijzondere omstandigheden in het onderhavige geval naar het oordeel van de rechtbank geen sprake is, concludeert de rechtbank dat de VNG evenmin kan worden aangemerkt als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb.

Hieruit volgt dat de primaire beslissing van 14 april 2009 en de bestreden beslissing geen

besluiten zijn in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. De rechtbank is, gelet op het bepaalde in artikel 8:1, eerste lid, van de Awb, dan ook niet bevoegd om van het onderhavige beroep kennis te nemen.

In het kader van het onderhavige beroep is tevens de vraag aan de orde gekomen of de VNG is aan te merken als een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf, zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wob. De rechtbank is van oordeel dat deze vraag geen bespreking behoeft, omdat deze vraag niet relevant is voor de beslissing of verweerster bestuursorgaan is in de zin van de Awb en beroep tegen de bestreden beslissing openstaat. De beroepsgronden van eiser met betrekking tot de vraag of er nog meer documenten berusten bij de VNG en of deze al dan niet door haar openbaar gemaakt moeten worden, zal de rechtbank om dezelfde reden als hiervoor genoemd, passeren.

Er bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling van verweerster zoals bedoeld in artikel 8:75 van de Awb. Voor proceskostenveroordeling van eiser, waarom namens verweerster is verzocht, acht de rechtbank evenmin aanleiding, omdat van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht, zoals bedoeld in artikel 8:75, eerste lid, derde volzin, van de Awb, door eiser niet is gebleken.

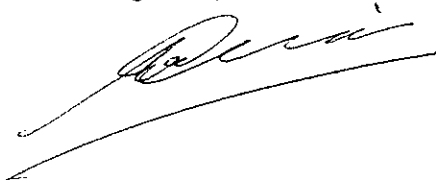
#### 4. Beslissing

De rechtbank

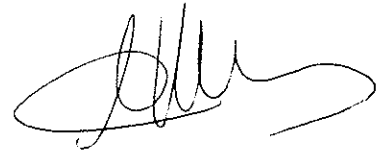
verklaart zich onbevoegd om van het beroep kennis te nemen.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.M.C. Schuurman-Kleijberg, rechter, in tegenwoordigheid van mr. M.W. Bolzoni, griffier.

De griffier,



De rechter,



Uitgesproken in het openbaar op: 26 AUG. 2010

*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: 26 AUG. 2010

Voor fotocopie conform

De Griffier van de  
Rechtbank Arnhem