

ECLI	ECLI:NL:RVS:2016:1928
Datum uitspraak	13 juli 2016
Inhoudsindicatie	Bij brief van 24 augustus 2015 heeft het bestuur een verzoek van [partij] van 18 juni 2015 om openbaarmaking van informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) afgewezen.

Volledige tekst

201600025/1/A3.

Datum uitspraak: 13 juli 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het bestuur van de stichting Stichting Afwikkeling Maror-gelden Overheid (hierna: het bestuur), gevestigd te Amsterdam,
appellant,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam (hierna: de rechtbank) van 15 december 2015 in zaak nrs. 15/6906 en 15/7045 in het geding tussen:

[partij], wonend te [woonplaats],

en

het bestuur.

Procesverloop

Bij brief van 24 augustus 2015 heeft het bestuur een verzoek van [partij] van 18 juni 2015 om openbaarmaking van informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) afgewezen.

Bij brief van 30 september 2015 heeft het bestuur [partij] te kennen gegeven dat het door hem tegen de brief van 24 augustus 2015 ingediende bezwaarschrift niet als zodanig kan worden afgehandeld.

Bij uitspraak van 15 december 2015 heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, het door [partij] tegen de brief van 30 september 2015 ingestelde beroep gegrond verklaard, die brief als zijnde een besluit op het bezwaarschrift van [partij] vernietigd en het bestuur opgedragen met inachtneming van haar uitspraak een nieuw besluit op dat bezwaarschrift te nemen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het bestuur hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 juni 2016, waar [partij] en het bestuur, vertegenwoordigd door [voorzitter] van de Stichting Afwikkeling Maror-gelden Overheid, bijgestaan door mr. J.P. Heinrich, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [partij] heeft verzocht om informatie "in het kader van de bestuurlijke aangelegenheid 'Maror-gelden'", neergelegd in brieven en e-mails aan en van de stichting Stichting Maror-gelden Overheid (hierna: de SMO) en de stichting Stichting Afwikkeling Maror-gelden Overheid (hierna: de SAMO). Het bestuur heeft aan de afwijzing van 24 augustus 2015 ten grondslag gelegd dat het niet op grond van de Wob gehouden is stukken openbaar te maken, omdat het geen bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). In de brief van 30 september 2015 heeft het bestuur zich op het standpunt gesteld dat de afwijzing van 24 augustus 2015 geen beslissing van een bestuursorgaan is en daarom geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb waartegen bezwaar kan worden gemaakt. Volgens [partij] is het bestuur wel een bestuursorgaan.

2. Het bestuur betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat wordt voldaan aan het in de uitspraken van de Afdeling van 17 september 2014 ([ECLI:NL:RVS:2014:3379](#) en [ECLI:NL:RVS:2014:3394](#)) vermelde inhoudelijke vereiste voor het zijn van bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb, omdat de inhoudelijke criteria voor de door het bestuur te nemen beslissingen in beslissende mate door de minister van Financiën (hierna: de minister) zijn bepaald en de minister over een aantal sturings- en controle-instrumenten beschikt. Hiertegen voert het bestuur aan dat de minister geen invloed heeft op de wijze waarop het opereert. Volgens het bestuur is de inhoudelijke band met de minister beëindigd door een statutenwijziging op 23 december 2004, waarbij de eerder bestaande aanwijzingsbevoegdheid van de minister is vervallen en ook de naam van de stichting is veranderd. Voorts wijst het bestuur op een brief van de minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 21 november 2005 over onder meer de beëindiging van het overheidstoezicht op de verdeling van de joodse tegoeden door de SMO (Kamerstukken II, 2005/06, 25 839, nr. 39). De in de statuten neergelegde opdracht om bezwaar- en beroepschriften af te handelen, bekleedt het bestuur niet met openbaar gezag, omdat die opdracht geen wettelijk voorschrift is. Voorts hoeven er geen keuzes meer te worden gemaakt over de bestedingsrichting van de middelen en is het bestuur alleen nog met de afwikkeling van lopende verplichtingen belast. Het bestuur verstrekt sinds de statutenwijziging geen uitkeringen meer op basis van de Uitkeringsreglementen, maar houdt zich alleen bezig met het monitoren van lopende projecten en de afhandeling van eventuele daaruit voortvloeiende geschillen. Voorts heeft de rechtbank volgens het bestuur miskend dat de in de statuten neergelegde financiële verantwoordingsplicht uitsluitend het afleggen van financiële verantwoording achteraf betreft, hetgeen blijkt uit een door de rechtbank aangehaalde brief van de minister aan de voorzitter van de SAMO van 7 februari 2005. Uit een besluit van de minister van 19 september 2005, waarbij de SAMO een subsidie is toegekend, blijkt de inhoudelijke zelfstandigheid van het bestuur. Voorts geldt de financiële verantwoordingsplicht niet exclusief ten opzichte van de minister, maar in gelijke mate ten opzichte van het Centraal Joods Overleg (hierna: het CJO) en de Stichting Platform Israël (hierna: de SPI), aldus het bestuur.

Voorts betoogt het bestuur dat, mocht de Afdeling oordelen dat het wel een bestuursorgaan is, de rechtbank ten onrechte niet heeft beoordeeld of de informatie waarvan [partij]

openbaarmaking heeft verzocht betrekking heeft op werkzaamheden die onder de uitoefening van openbaar gezag vallen. Volgens het bestuur heeft het verzoek van [partij] geen betrekking op die werkzaamheden en is de Wob ook dan niet van toepassing.

2.1. 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, aanhef en onder b, van de Wob wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder bestuurlijke aangelegenheid verstaan: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan.

Ingevolge artikel 1a, eerste lid, aanhef en onder d, is de Wob van toepassing op andere bestuursorganen, voor zover niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, 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.

2.2. Volgens artikel 2 van de statuten van de SAMO heeft zij ten doel:

- a. het afhandelen van bezwaarschriften alsmede het verweer voeren in beroepen en het eventueel instellen van of verweer voeren in hoger beroepen, gericht tegen besluiten ten aanzien van de verdeling van de gelden welke door de rijksoverheid eenmalig ter beschikking zijn gesteld aan de Nederlands-joodse gemeenschap als erkenning van achteraf geconstateerde tekortkomingen in het rechtsherstel na de Tweede Wereldoorlog en in het overheidshandelen ter zake, zoals bedoeld in de brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de ministers van Volksgezondheid Welzijn en Sport en van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 21 maart 2000 (Kamerstukken II, 1999/00, 25 839, nr. 13), welke besluiten zijn genomen overeenkomstig de door het bestuur vastgestelde en door de minister goedgekeurde Uitkeringsreglementen;
- b. het uitoefenen van de financiële en bedrijfsmatige controle op de afwikkeling van meerjarige projecten als bedoeld in de Uitkeringsreglementen;
- c. het op basis van de Uitkeringsreglementen nemen van besluiten die in het kader van de afwikkeling van de verdeling van de hiervoor onder a vermelde gelden noodzakelijk zijn.

Volgens artikel 5, eerste lid, is het bestuur belast met het besturen van de SAMO.

Volgens het derde lid behoort, met inachtneming van het eerste lid, in het bijzonder tot de taak van het bestuur:

- a. het zo nodig horen van belanghebbenden over de te nemen beslissingen op bezwaarschriften;
- b. het zo nodig instellen en voeren van hoger beroepszaken en het voeren van verweer in beroep- en hogerberoepszaken;
- c. het controleren van de voortgang van projecten, waaronder meerjarenprojecten;
- d. het jaarlijks vaststellen van de begroting, het jaarplan en de overige jaarstukken;
- e. het op basis van de in artikel 2 vermelde Uitkeringsreglementen nemen van besluiten,

welke in het kader van de afwikkeling van de verdeling van de eveneens in artikel 2 vermelde gelden noodzakelijk zijn;

f. het desgevraagd periodiek afleggen van verantwoording alsmede het desgevraagd verstrekken van inlichtingen aan het CJO, de SPI en de minister over het beheer van de SAMO.

2.3. Zoals de rechtbank, in hoger beroep onbestreden, heeft geoordeeld, is de SAMO een privaatrechtelijke rechtspersoon en is het bestuur daarom geen bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb. In geschil is of het bestuur een bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b.

2.4. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de door het bestuur aangehaalde uitspraken van 17 september 2014 is ingevolge artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon een bestuursorgaan als dat orgaan met openbaar gezag is bekleed. Daarvoor is bepalend of aan dat orgaan een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten is toegekend. Openbaar gezag kan in beginsel slechts bij wettelijk voorschrift worden toegekend. Als een daartoe strekkend wettelijk voorschrift ontbreekt, is een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon in beginsel geen bestuursorgaan. Bij organen van privaatrechtelijke rechtspersonen die geldelijke uitkeringen of op geld waardeerbare voorzieningen aan derden verstrekken, kan zich evenwel een uitzondering op deze regel voordoen, waardoor die organen toch bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb zijn. Deze uitzondering doet zich voor als aan twee cumulatieve vereisten is voldaan.

Het eerste vereiste is dat de inhoudelijke criteria voor het verstrekken van geldelijke uitkeringen of voorzieningen in beslissende mate worden bepaald door een of meer bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb (hierna: het inhoudelijke vereiste). Dat bestuursorgaan of die bestuursorganen hoeven geen zeggenschap te hebben over een beslissing over een verstrekking in een individueel geval.

Het tweede vereiste is dat de verstrekking van deze uitkeringen of voorzieningen in overwegende mate, dat wil zeggen in beginsel voor twee derden of meer, wordt gefinancierd door een of meer bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb (hierna: het financiële vereiste).

2.5. Er is geen wettelijk voorschrift waarbij het bestuur openbaar gezag is toegekend. Gelet op de in artikel 2 van de statuten beschreven doelen moet de SAMO worden aangemerkt als een privaatrechtelijke rechtspersoon die geldelijke uitkeringen aan derden verstrekt als bedoeld in de uitspraken van 17 september 2014. Dat de SAMO alleen nog lopende verplichtingen afwikkelt en geen nieuwe uitkeringen meer verstrekt, maakt dat niet anders, omdat die afwikkeling voortbouwt op de verstrekking van uitkeringen door de SMO en daarvan niet los kan worden gezien.

Het bestuur kan derhalve een bestuursorgaan zijn. Daarvoor moet aan het inhoudelijke en het financiële vereiste worden voldaan. Zoals de rechtbank, in hoger beroep onbestreden, heeft geoordeeld, zijn de verstrekkingen waarop voormelde werkzaamheden van de SAMO betrekking hebben volledig door de minister gefinancierd, zodat aan het financiële vereiste is voldaan. In geschil is of ook aan het inhoudelijke vereiste wordt voldaan.

2.6. Zoals de rechtbank terecht heeft geoordeeld, blijkt uit de artikelen 2 en 5 van het statuut dat het bestuur beslissingen ten aanzien van uitkeringen neemt op basis van de door het

bestuur vastgestelde en door de minister goedgekeurde Uitkeringsreglementen. Niet in geschil is dat die Uitvoeringsreglementen de inhoudelijke criteria voor die beslissingen bevatten. De minister heeft die criteria in beslissende mate bepaald, omdat, naar niet in geschil is, uitsluitend hij daaraan zijn goedkeuring kon geven. Het vervallen van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister doet hieraan niet af, omdat deze bevoegdheid niet van invloed is op de bepaling van die criteria.

Uit het voorgaande volgt dat het bestuur een bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb, voor zover het gaat om het nemen van beslissingen ten aanzien van uitkeringen. Daarmee is het bestuur ook een bestuursorgaan in de zin van artikel 1a, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wob. De afwijzing van het Wob-verzoek van [partij] door het bestuur bij de brief van 24 augustus 2015 is derhalve een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb waartegen bezwaar openstond. Dat het Wob-verzoek mogelijk geen betrekking heeft op informatie over een het bestuur als bestuursorgaan betreffende aangelegenheid, kan er niet aan afdoen dat het bestuur een inhoudelijk besluit op het door [partij] gemaakte bezwaar moet nemen. In dat besluit kan het bestuur een oordeel geven over de vraag of dan wel in hoeverre de afwijzing van het Wob-verzoek moet worden gehandhaafd omdat het verzoek geen betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid.

De betogen falen.

3. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd. Het bestuur moet met inachtneming van deze uitspraak van de Afdeling een nieuw besluit op het door [partij] gemaakte bezwaar nemen.

Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

4. [partij] heeft de Afdeling ter zitting van de Afdeling verzocht bij wijze van voorlopige voorziening te bewerkstelligen dat de zijn Wob-verzoek betreffende stukken tijdelijk buiten het bereik van de SAMO worden geplaatst, omdat hij vreest dat de SAMO wordt ontbonden voordat het bestuur een nieuw besluit heeft genomen.

Naar het oordeel van de Afdeling bestaat geen aanleiding de gevraagde voorziening te treffen, omdat zowel het bestuur als de bij een eventuele ontbinding van de SAMO aan te wijzen bewaarder verplicht is voormelde stukken te bewaren. Er bestaan geen aanwijzingen dat aan deze verplichting niet zal worden voldaan.

Het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening moet derhalve worden afgewezen.

5. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. bepaalt dat tegen het door het bestuur van de stichting Stichting Afwikkeling Maror-gelden Overheid te nemen nieuwe besluit op het bezwaar van [partij] slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

III. wijst het verzoek van [partij] tot het treffen van een voorlopige voorziening af;

IV. bepaalt dat van het bestuur van de stichting Stichting Afwikkeling Maror-gelden Overheid een griffierecht van € 497,00 (zegge: vierhonderdzevenennegentig euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. T. Hartsuiker, griffier.

w.g. Vlasblom w.g. Hartsuiker
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 juli 2016

620.