

JB 1996/44 Rechtbank Amsterdam, 04-10-1995, AWB 95/9275 VRWET Bestuursorgaan.

Aflevering 1996 afl.

College President Rechtbank Amsterdam

Datum 4 oktober 1995

Rolnummer AWB 95/9275 VRWET

Rechter(s) Mr. Van Os van den Abeelen

I. W. te A.,
verzoeker,

Partijen tegen
de Stichting Volksbond Amsterdam te Amsterdam,
verweerder.

Trefwoorden Bestuursorgaan.

Regelgeving [Awb](#) - 1:1 lid 1 onder a en b ; [1:3](#) ; [8:1](#) ; [8:81](#)

» Samenvatting

Samenvatting

De Stichting is een particuliere stichting: in het stichtingsbestuur is de overheid niet vertegenwoordigd, noch is de overheid betrokken geweest bij de oprichting van de stichting. Voorts rust op de Stichting geen opvangplicht voor asielzoekers. Zij belast zichzelf met opvang en advisering op een wijze waarbij niet kan worden gesproken van openbaar gezag. De Stichting heeft ook geen publiekrechtelijke taak van de overheid, die door de overheid vervuld moet worden, aan zich getrokken. De overheid heeft evenmin financiële bemoeienis met de stichting noch heeft zij zeggenschap in het bestuur van de stichting. Mitsdien is geen sprake van een bestuursorgaan in de zin van art. 1:1 lid 1 onder a of b Awb.

[beslissing/besluit](#)

» Uitspraak

Uitspraak

1. Aanduiding bestreden besluiten

1 Besluit van verweerder van 13 september 1995;

2 besluit van verweerder van 21 september 1995.

2. Ontstaan en loop van het geding

Bij het bestreden besluit sub 1 heeft verweerder verzoeker tot 21 september 1995 te 17.00 uur geschorst, en wel in die zin dat hem tot die datum en dat tijdstip de toegang tot het opvangtehuis de Abri is ontzegd. Blijkens dat besluit is hiertoe besloten omdat verzoeker personeel van het opvangtehuis met fysiek geweld heeft bedreigd.

Bij het bestreden besluit sub 2 heeft verweerder verzoeker vervolgens definitief de toegang tot het opvangtehuis ontzegd, zulks in verband met agressief gedrag ten opzichte van personeel van het opvangtehuis.

Tegen beide besluiten heeft mr J. Wollenstein, advocaat te Amsterdam, namens verzoeker op 27 september 1995 een bezwaarschrift ingediend.

Bij brief van 28 september 1995 heeft mr Wollenstein voornoemd zich namens verzoeker tot de president van de rechtbank gewend met het verzoek om een voorlopige voorziening te treffen.

Verweerder heeft desgevraagd de op de zaak betrekking hebbende stukken ter griffie ingezonden.

Het verzoek is op 4 oktober 1995 ter zitting behandeld. Verzoeker is in persoon verschenen, bijgestaan door mr J. Wollenstein voornoemd. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door haar directeur, P.M. van Roozendaal. Voorts is verschenen A.F. Weenink, werkzaam bij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA).

3. Motivering

Primair ligt de vraag voor of verweerder een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is.

Verweerder zelf meent van niet, en stelt zich op het standpunt dat de hier aan de orde zijnde beslissing slechts in een civiel kort geding aan de orde kan worden gesteld. Verzoeker stelt zich daarentegen op het standpunt dat verweerder wel een bestuursorgaan in de zin van de Awb is en dat besluiten afkomstig van verweerder vatbaar zijn voor bezwaar en beroep zoals in deze wet geregeld.

Overwogen wordt als volgt.

Ingevolge het bepaalde in artikel 8:1 van de Awb kan een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen bij de rechtbank. Artikel 8:81 van de Awb bepaalt vervolgens voorzover van belang dat indien tegen een besluit van de rechtbank beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de rechtbank, bezwaar is gemaakt, de president van de rechtbank die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening kan treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

Blijkens artikel 1:3 van de Awb wordt onder een besluit verstaan een schriftelijk besluit van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Artikel 1:1, eerste lid van de Awb bepaalt daarnaast dat onder een bestuursorgaan wordt verstaan:

a een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of

b een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed. Onder beheer van de Stichting Volksbond Amsterdam wordt in een aantal tehuizen waaronder de Abri-gespecialiseerde opvang geboden. De Abri is een gespecialiseerd opvang- en observatiehuis voor asielzoekers met psychosociale problemen.

De Stichting Volksbond Amsterdam is een particuliere stichting; in het stichtingsbestuur is de overheid niet vertegenwoordigd, noch is de overheid betrokken geweest bij de oprichting van de stichting.

Vaststaat derhalve dat de stichting in ieder geval geen orgaan van een rechtspersoon is als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onder a van de Awb.

Bezien dient voorts te worden of de Stichting Volksbond Amsterdam met enig openbaar gezag als bedoeld onder b van genoemd artikellid is bekleed.

Het COA, is een bestuursorgaan die bij wet in het leven is geroepen en is belast met -kort gezegd- de opvang van asielzoekers. Blijkens de gedingstukken en het verhandelde ter zitting moet worden vastgesteld dat van enige formele relatie tussen de stichting en de COA geen sprake is. Voor de

stichting c.q. het tehuis de Abri -in tegenstelling tot het COA- bestaat dan ook geen opvangplicht voor asielzoekers. De tijdelijke opvang die de Abri biedt aan de hierboven genoemde categorie van asielzoekers doet dan ook niet af aan c.q. treedt niet in de plaats van de opvangplicht van de COA.

De opvang van asielzoekers is een zorg van de overheid. Hoewel de stichting zichzelf belast heeft met de opvang van en advisering omtrent een bepaalde groep van asielzoekers en in dat opzicht ook een duidelijke maatschappelijke functie vervult, kan dit naar voorlopig oordeel evenwel niet gelijkgesteld worden met het bekleden van openbaar gezag. Evenmin kan worden gesteld dat de stichting een publiekrechtelijke taak, die feitelijk door de overheid zou moeten worden vervuld, naar zich toe heeft getrokken. In ieder geval is geen sprake van een zelfstandige taak die feitelijk tot de bemoeienis van de overheid zou dienen te worden gerekend.

Voorts is gebleken dat de overheid ook geen enkele bemoeienis met de financiering van de kosten van verblijf van asielzoekers in de Abri heeft. De financiering van deze kosten vindt plaats door middel van een declaratiesysteem bij een zorgverzekeraar, met wie door de stichting een overeenkomst speciaal voor deze groep van asielzoekers is afgesloten. Daar komt bij dat de enige controle op het functioneren van de stichting en het onder haar verantwoordelijkheid ressorterende opvanghuis de Abri geschiedt via verantwoording naar het stichtingsbestuur, waarin -zoals hierboven reeds overwogen- de overheid niet participeert en derhalve in dat opzicht ook geen zeggenschap heeft en invloed kan uitoefenen.

Gelet op voorgaande overwegingen moet dan ook voorshands worden geoordeeld dat de Stichting Volksbond Amsterdam ook geen bestuursorgaan is als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onder b van de Awb. Tegen beslissingen van de stichting kan derhalve niet met gebruikmaking van de in de Awb neergelegde rechtsmiddelen worden opgekomen, zodat daartegen slechts de weg openstaat van een civielrechtelijk kort geding.

Beslist wordt als volgt.

4. Beslissing

De president,

- verklaart het verzoek om een voorlopige voorziening niet-ontvankelijk.

» Noot

'Gewone rechtspersonen als bestuursorgaan'

De vraag of een 'gewone rechtspersoon' kan worden gekwalificeerd als bestuursorgaan is onder vigeur van de Awb reeds in enkele geschillen aan de orde geweest. Men vergelijk: President Rechtbank Amsterdam 13 april 1994, Awb-katern '94, 100 en RAwb '94, 18, alsmede Rechtbank Maastricht 26 april 1995, JB'95/116 en (in hoger beroep) Abr 13 november 1995, JB'95/336 beide met noot van F.A.M. Stroink. Stroink heeft ook in Rechtspraak bestuursrecht 1994/1995, p. 201-209, een annotatie aan dit thema gewijd. In JB'95/297 gaat J.A.F. Peters in het artikel 'Bestuursorganen in de Awb, kanttekeningen bij een opmerkelijke inhoud', in op de problematiek van de 'gewone rechtspersoon'. De algemene benadering lijkt te zijn dat we in elk geval van een bestuursorgaan kunnen spreken als het orgaan in kwestie beschikt over publiekrechtelijke bevoegdheden op wettelijke grondslag. In het geval van een 'gewone rechtspersoon', die handelingen verricht welke geen basis vinden in een zodanige publiekrechtelijke bevoegdheid, kan niettemin sprake zijn van een bestuursorgaan. Of dit zo is moet worden bepaald aan de hand van een tweetal criteria: a. staat de rechtspersoon onder aanmerkelijke overheidsinvloed, en b., oefent de rechtspersoon een overheidstaak uit. Voor elk van deze criteria kunnen we vervolgens weer bepaalde indicaties onderscheiden. Wat het criterium onder a (overheidsinvloed) betreft moeten we dan denken aan betrokkenheid van de overheid bij (1) oprichting van de rechtspersoon, (2) samenstelling van het bestuur, en (3) bij opstelling van een reglement voor de werkzaamheden van het bestuur. Het is overigens goed om op te merken dat indien op grond van deze indicaties sprake is van een evidente overheidsinvloed op die basis kan worden geconcludeerd dat sprake is van een bestuursorgaan in de zin van art. 1:1 lid 1 onder a Awb (ik kom daar op terug). Wat

het tweede criterium onder b. (overheidstaak) betreft lijken een viertal indicaties relevant: (1) neemt de rechtspersoon uitdrukkelijk een overheidstaak op zich (al dan niet bevestigd van overheidswege), (2) wordt de taakuitoefening bekostigd met overheidsmiddelen, (3) is de taakuitoefening door de rechtspersoon wellicht een 'noodgreep' omdat het volgen van de publiekrechtelijke weg teveel vertraging zou meebrengen en (4) bestaat er zeggenschap of toezicht van overheidswege op het inhoudelijke beleid van de rechtspersoon. In het geval van de Volksbond, in de onderhavige uitspraak, concludeert de president dat geen sprake is van een bestuursorgaan. Wat de indicaties voor overheidsinvloed betreft is niet voldaan aan overheidsbetrokkenheid bij de oprichting of bij de bestuursaanstelling. De president verbindt hieraan de conclusie dat geen sprake is van een bestuursorgaan in de zin van art. 1:1 lid 1 onder a Awb. Vervolgens wordt bezien of wellicht wel wordt voldaan aan de indicaties voor de uitoefening van een overheidstaak, zodanig dat op grond van art. 1:1 lid 1 onder b Awb (openbaar gezag) toch van een bestuursorgaan kan worden gesproken. Voorop staat dat in elk geval geen sprake is van een verplichting zijdens de Volksbond om asielzoekers op te vangen.

Er is evenmin sprake van het uitdrukkelijk aan zich trekken van een publiekrechtelijke overheidstaak. Ook is er geen overheidsfinanciering en evenmin is sprake van inhoudelijke zeggenschap. Eigenlijk is in casu sprake van een uitgemaakte zaak, maar onduidelijk blijft toch welke indicaties nu eigenlijk welk gewicht hebben. Het lijkt er op dat het begrip bestuursorgaan 'strategisch' wordt gebruikt: het label wordt positief toegepast als de rechter van mening is dat het handelen in kwestie, de betrokken belangen of de desbetreffende rechtsverhouding zijn ingrijpen verlangt. Meer jurisprudentie, met name in hoger beroep, zou tot een 'klare lijn' moeten leiden. Maar als in hoger beroep de 'maatschappelijke aanvaardbaarheid' van het alsnog negatief beslissen op een eerdere positieve beantwoording van de vraag of sprake is van een bestuursorgaan een (doorslaggevende) rol kan gaan spelen, zoals Stroink in zijn noot onder JB 1995/337 suggereert (ongetwijfeld doelend op de zogenoemde 'ereschuld' van de overheid jegens oud-mijnwerkers), dan zal het nog wel even wachten zijn voor de 'klare lijn' echt helder is.

MAH