

uitspraak

RECHTBANK NOORD-HOLLAND

Zittingsplaats Alkmaar

Bestuursrecht

zaaknummer: HAA 23/6310

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 17 oktober 2024 in de zaak tussen

Vereniging voor Plaatselijke Politieke Groeperingen (VPPG), statutair gevestigd te Alkmaar, eiseres,

en

de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

(gemachtigden: mrs. A.H.G. van Herwijnen en M.A.N. Nommensen).

Inleiding

Eiseres heeft bij brief van 28 januari 2023 verweerder verzocht:

- artikel 3.3.4 van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers (hierna: het Rechtspositiebesluit) in te trekken en artikel 13 van het ingetrokken Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden (hierna ook: het oude Rechtspositiebesluit) te herstellen;
- eiseres te erkennen als beroepsvereniging;
- aan eiseres een subsidie te verstrekken en;
- haar een schadeloosstelling van 4 miljoen euro toe te kennen.

Bij primair besluit 13 april 2023 heeft verweerder - voor zover van belang - besloten:

- het verzoek tot intrekken van artikel 3.3.4 van het Rechtspositiebesluit en het herstellen van artikel 13 van het oude Rechtspositiebesluit af te wijzen;
- dat hij onbevoegd is te oordelen of eiseres een beroepsvereniging is in de zin van het Rechtspositiebesluit;
- dat eiseres niet heeft aangetoond dat zij in alle opzichten gelijk kan worden gesteld aan de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (hierna: NVVR) en dat daarom subsidieverlening niet aan de orde is en;
- dat gelet op het vorenstaande geen schadeloosstelling wordt toegekend.

Daarbij heeft verweerder aangegeven dat tegen de afwijzing van de subsidie onder

‘Subsidieregeling conform Nederlandse Vereniging voor Raadsleden’ bezwaar openstaat.

Eiseres heeft bij brief van 23 mei 2023 bezwaar gemaakt.

De bewaren van eiseres gericht tegen de weigering:

-om artikel 3.3.4. van het Rechtspositiebesluit te vervangen door artikel 13 van het oude Rechtspositiebesluit;

-om eiseres te erkennen als beroepsvereniging en;

-om aan eiseres een schadeloosstelling toe te kennen:

heeft verweerder bij besluit op bezwaar van 18 augustus 2023 (hierna: het bestreden besluit) niet ontvankelijk verklaard. Voor het overige heeft verweerder het bezwaar ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Bij uitspraak van 8 december 2023 (HAA 23/6454) heeft de voorzieningenrechter van deze rechtbank een verzoek om een voorlopige voorziening afgewezen.

Verweerder heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

De rechtbank heeft het beroep op 5 september 2024 op zitting behandeld. Namens eiseres zijn verschenen ing. A.J.G. Zinken en S.H.Y Bos-Klopper, respectievelijk voorzitter en bestuurder van de VPPG. Verweerder is verschenen bij gemachtigden voornoemd.

Beoordeling door de rechtbank

Aankondiging beslissing van de rechtbank

De rechtbank zal het beroep gegrond verklaren. In het hiernavolgende zal de rechtbank uitleggen hoe zij tot deze beslissing is gekomen.

Wettelijk kader

1.1 Artikel 3.3.4 van het Rechtspositiebesluit luidt: Indien een raadslid, een wethouder of de burgemeester als zodanig lid is van een voor ieder raadslid, iedere wethouder of iedere burgemeester toegankelijke, landelijk georganiseerde beroepsvereniging die blijkens haar statuten deskundigheidsbevordering of belangenbehartiging van de functie van raadslid, wethouder of burgemeester ten doel heeft of mede ten doel heeft, wordt de contributie van die beroepsvereniging ten laste van de gemeente vergoed, tenzij het college van burgemeester en wethouders van oordeel is dat de activiteiten van de vereniging onvoldoende invulling geven aan het in de eerste volzin bedoelde doel.

Artikel 5.2, zesde lid, van het Rechtspositiebesluit luidt: Het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden wordt ingetrokken.

Deze artikelen zijn in werking getreden op 1 januari 2019.

1.2 Artikel 7:1 eerste lid, aanhef, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) luidt: Degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken.

1.3 Artikel 8.3 aanhef en onder a, van de Awb luidt: Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit: a. inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel.

Inleiding

2. Eiseres is een beroepsvereniging voor plaatselijke politieke groeperingen. Zowel in de gemeenteraad gekozen volksvertegenwoordigers die lid zijn van een lokale politieke groepering als de hen ondersteunende lokale politieke groepering/vereniging (die zelfstandig is en onafhankelijk kan functioneren van welke regionale, provinciale en/of landelijke politieke organisatie of groepering dan ook) kunnen lid worden van de VPPG op voorwaarde dat de groepering/vereniging een zuiver democratisch karakter heeft en dit ook naar letter en geest uitdragen. Zij houdt zich onder andere bezig met ondersteuning, voorlichting en scholing van haar leden.

De meest verstrekkende beroepsgrond van eiseres

3. Het beroep van eiseres ziet op de rechtmatigheid van het bestreden besluit van 18 augustus 2023. De meest verstrekkende grief van eiseres ziet er op dat verweerder ten onrechte heeft geweigerd artikel 3.3.4 van het Rechtspositiebesluit in te trekken en artikel 13 van het oude Rechtspositiebesluit te herstellen. Eiseres heeft zich op het standpunt gesteld dat artikel 3.3.4 van het Rechtspositiebesluit onverbindend moet worden verklaard. In het hiernavolgende zal de rechtbank deze grief eerst bespreken.

Het standpunt van verweerder

4.1 Verweerder heeft zich dienaangaande in het primaire besluit van 13 april 2023 op het standpunt gesteld dat in artikel 13 van het oude Rechtspositiebesluit onduidelijk was wanneer sprake is van een beroepsvereniging en wie het bevoegde bestuursorgaan is om te bepalen of de contributie van de beroepsvereniging kan worden vergoed en dat dit in artikel 3.3.4 van het Rechtspositiebesluit is verduidelijkt. Gelet op het verduidelijkende karakter van het nieuwe artikel wijst verweerder het verzoek van eiseres af om artikel 13 van het oude Rechtspositiebesluit te herstellen ten koste van artikel 3.3.4. van het Rechtspositiebesluit. Daarmee zou een onduidelijke situatie worden gecreëerd die in de praktijk aanleiding gaf tot problemen in de toepassing van artikel 13 van het oude Rechtspositiebesluit, aldus verweerder.

4.2 In het bestreden besluit heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat het rechtspositiebesluit een algemeen verbindend voorschrift is en dat op grond van artikel 8:3 van de Awb daartegen geen beroep kan worden ingesteld en dat gelet op artikel 7:1, eerste lid, aanhef, van de Awb als er geen beroep open staat ook geen bezwaar kan worden gemaakt. Op grond hiervan heeft verweerder het bezwaar voor zover gericht tegen artikel 3.3.4. van het huidige Rechtspositiebesluit niet-ontvankelijk verklaard en kan herstel van artikel 13 van het oude rechtspositiebesluit niet worden gevorderd.

De door eiseres aangevoerde nadelige gevolgen van de wetwijziging

5.1 In het per 1 januari 2019 vervallen artikel 13 van het oude Rechtspositiebesluit was bepaald dat contributie van een beroepsvereniging waarvan een raadslid in verband met de uitoefening van de functie, lid is, wordt vergoed door de gemeente. Op grond van deze bepaling moest de gemeente een lid van de gemeenteraad die aangesloten was bij eiseres de door dit raadslid betaalde contributie aan eiseres vergoeden. Ingevolge de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 12 juli 2017 (ECLI:NL:RBNNE:2017:2578) kon eiseres op grond van het oude Rechtspositiebesluit worden aangemerkt als een beroepsvereniging.

5.2 Gelet op artikel 3.3.4 van het Rechtspositiebesluit kan eiseres evenwel niet langer worden aangemerkt als beroepsvereniging omdat zij niet een voor ieder raadslid

toegankelijke, landelijk georganiseerde beroepsvereniging is. Raadsleden die lid zijn van een landelijke opererende politieke partij en (dus) niet van een lokale politieke groepering kunnen geen lid van eiseres worden. Dat betekent dat raadsleden die lid zijn van een lokale politieke groepering en zijn aangesloten bij eiseres geen vergoeding van de gemeente kunnen krijgen van de contributie van hun lidmaatschap. Slechts de NVVR (gelieerd aan de VNG) voldoet aan alle criteria om als beroepsvereniging in de zin van artikel 3.3.4 van het Rechtspositiebesluit erkend te worden omdat zij - anders dan eiseres - een voor ieder raadslid toegankelijke, landelijk georganiseerde beroepsvereniging is. Zeer veel griffiers bij gemeenten hebben zonder de raadsleden te vragen de Raad collectief lid gemaakt van de NVVR. Hierdoor is eiseres veel contributie misgelopen. Door het wegvallen van de erkenning van eiseres als beroepsvereniging komt zij voorts niet in aanmerking voor een per boekjaar te verstrekken subsidie. Gelet op artikel 1, tweede lid, van de Subsidieregeling Pro ambtsdragers, griffiers, rekenkamers en rekenkamercommissies 2022-2024 komt uitsluitend de NVVR daarvoor in aanmerking, waardoor eiseres ook veel subsidie is misgelopen. Verder heeft eiseres er op gewezen dat de colleges van burgemeester en wethouders eigenstandig mogen beoordelen of de activiteiten van eiseres al dan niet voldoende invulling geven aan deskundigheidsbevordering en de belangenbehartiging van raadsleden waardoor eiseres bij verschil van inzicht wordt gedwongen om te procederen, hetgeen in strijd is met de ondergeschikte positie van het college ten opzichte van Raad. Kortom: door het mislopen van veel contributiegelden en subsidie is eiseres ernstig in de problemen gekomen omdat zij niet gelijk wordt behandeld als de NVVR. Artikel 3.3.4 van het Rechtspositiebesluit dient onverbindend te worden verklaard vanwege strijd met hogere regelgeving, zoals de in de Grondwet verankerde vrijheid van vereniging en met de algemene beginselen van de rechtsstaat. Bij het vorenstaande heeft eiseres er op gewezen dat raadsleden onafhankelijk moeten kunnen functioneren.

Bespreking van de rechtsfiguur exceptieve toetsing

6.1 Ingevolge artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb kan tegen een algemeen verbindend voorschrift geen beroep worden ingesteld. Deze bepaling staat evenwel niet in de weg aan de mogelijkheid van (de hierna nader te bespreken) exceptieve toetsing.

6.2 Eiser heeft aangevoerd dat artikel 3.3.4 van het Rechtspositiebesluit onverbindend dient te worden verklaard. Deze grief moet worden opgevat als een verzoek tot exceptieve toetsing van voornoemd artikel. Deze toetsing houdt in dat algemeen verbindende voorschriften die geen wet in formele zin zijn, door de rechter kunnen worden getoetst op rechtmatigheid, in het bijzonder op verenigbaarheid met hogere regelgeving. De rechter komt tevens de bevoegdheid toe te bezien of het betreffende algemeen verbindend voorschrift een voldoende deugdelijke grondslag biedt voor het in geding zijnde besluit. Bij die, niet rechtstreekse, toetsing van het algemeen verbindende voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer.

6.3 De intensiteit van die beoordeling is afhankelijk van onder meer de beslissingsruimte die het vaststellend orgaan heeft, gelet op de aard en inhoud van de vaststellingsbevoegdheid en de daarbij te betrekken belangen. Die beoordeling kan materieel terughoudend zijn als de beslissingsruimte voortvloeit uit de feitelijke of technische complexiteit van de materie, dan wel als bij het nemen van de beslissing politiek-bestuurlijke afwegingen kunnen worden of zijn gemaakt. In dat laatste geval heeft de rechter niet de taak om de

waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen wordt toegekend naar eigen inzicht vast te stellen. Wat betreft de in acht te nemen belangen en de weging van die belangen geldt dat de beoordeling daarvan intensiever kan zijn naarmate het algemeen verbindend voorschrift meer ingrijpt in het leven van de belanghebbende(n) en daarbij fundamentele rechten aan de orde zijn.

Moet artikel 3.3.4 van het Rechtspositiebesluit onverbindend worden verklaard?

7.1 Allereerst stelt de rechtbank vast dat het Rechtspositiebesluit een algemene maatregel van bestuur (AMVB) is en dus geen wet in formele zin (dat is een wet die tot stand gebracht wordt door regering en Staten-Generaal tezamen via de grondwettelijke wetgevingsprocedure). Dat betekent dat het door eiseres gewraakte artikel 3.3.4 van het Rechtspositiebesluit - dat artikel 13, derde lid van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden heeft vervangen - kan worden onderworpen aan exceptieve toetsing. Gelet op hetgeen eiseres heeft aangevoerd, zoals hiervoor besproken en verweerder ook in de kern niet heeft weersproken, ondervindt zij als gevolg van de wetswijziging aanzienlijk nadeel doordat zij niet langer wordt erkend als beroepsvereniging en heeft zij derhalve een voldoende concreet en direct geraakt belang bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van onrechtmatige wetgeving.

7.2 Uit de toelichting op artikel 3.3.4 van het Rechtspositiebesluit in
blijkt het volgende:

'Artikel 3.3.4 Beroepsvereniging In 2014 is mogelijk gemaakt dat de gemeente de contributie vergoedt indien een gemeentelijke politieke ambtsdrager in verband met de uitoefening van het ambt lid is van een beroepsvereniging. In de praktijk bleek er onduidelijkheid te bestaan over de vraag wat een beroepsvereniging is en wie beoordeelt of er sprake is van een beroepsvereniging: het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad of de ambtsdrager zelf. Daarom is in het onderhavige besluit deze aanspraak gepreciseerd. Enerzijds wordt het begrip beroepsvereniging nader ingevuld door te bepalen dat die beroepsvereniging een voor iedere ambtsdrager van die beroepsgroep toegankelijke, landelijk georganiseerde beroepsvereniging moet zijn die blijkens haar statuten de deskundigheidsbevordering en of belangenbehartiging van de functie van die beroepsgroep ten doel heeft of mede ten doel heeft. Verduidelijkt is verder dat het college van burgemeester en wethouders bepaalt of er sprake is van een beroepsvereniging. Deze vaststelling is namelijk een uitvoeringsbeslissing. Het artikel is zodanig geformuleerd dat de aanspraak voorop staat, maar dat het college de vergoeding van de contributie kan weigeren, indien het van oordeel is dat de activiteiten van de vereniging onvoldoende invulling geven aan het omschreven doel.'

7.3 Gelet op het dossier staat voor de rechtbank genoegzaam vast dat er in Nederland slechts twee verenigingen zijn waarin raadsleden zijn georganiseerd: de NVVR en de VPPG. Verweerder weet al langere tijd (ruim voor de wetswijziging) van het bestaan van eiseres. Beide verenigingen houden zich bezig met belangenbehartiging, advisering, begeleiding, scholing, etc. De rechtbank Noord-Nederland heeft in haar uitspraak van 12 juli 2017 (ECLI:NL:RBNNE:2017:2578) bepaald dat eiseres kan worden aangemerkt als beroepsvereniging in de zin van het destijds geldende artikel 13 derde lid, van het oude Rechtspositiebesluit, gelet op de naam van de vereniging en gelet op het feit dat ingevolge haar statuten de leden allen het beroep van raadslid uitoefenen. Voorts heeft de rechtbank in voornoemde uitspraak geoordeeld dat eiseres een professionaliseringsoogmerk heeft nu haar feitelijke werkzaamheden in betekende mate zijn gericht op professionalisering en is zij

geen politieke organisatie. De rechtbank stelt vast dat verweerder geen partij was in deze uitspraak; het ging om een uitspraak waarbij eiseres tegen de gemeente Weststellingwerf procedeerde. Uit het bezwaarschrift van eiseres van 28 januari 2023 (pagina 3 e.v.) leidt de rechtbank evenwel af dat verweerder destijds kennelijk (en dus nog voor de totstandkoming van artikel 3.3.4 van het Rechtspositiebesluit) op de hoogte is geraakt van de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 12 juli 2017 en heeft hij op grond daarvan geconcludeerd dat eiseres als beroepsvereniging moest worden aangemerkt.

7.4 Bij de toetsing van de wijze waarop door het regelgevende orgaan aan de hem toekomende beslissingsruimte inhoud is gegeven, kunnen, naast toetsing aan artikel 3:4 van de Awb en aan ongeschreven materiële beginselen als het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, ook het beginsel van zorgvuldige besluitvorming (artikel 3:2 van de Awb) en het beginsel van een deugdelijke motivering een rol spelen.

7.5 Vaststaat dat de vervanging van artikel 13 van het oude Rechtspositiebesluit door artikel 3.3.4 van het Rechtspositiebesluit ingrijpende gevolgen heeft voor eiseres en dat hierbij materiële beginselen als het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel in beeld zijn. Verweerder heeft bij het voorbereiden en nemen van het Rechtspositiebesluit de negatieve gevolgen daarvan voor eiseres niet, althans niet uitdrukkelijk, betrokken. De weging van het bij de wetswijziging betrokken belang van eiseres blijkt niet uit de motivering. Derhalve is de rechtbank van oordeel dat geen sprake is van een zorgvuldige besluitvorming en een deugdelijke motivering van (artikel 3.3.4 van) het Rechtspositiebesluit. In de hiervoor weergegeven motivering van de wijziging wordt slechts besproken dat criteria zijn ontwikkeld aan de hand waarvan kan worden bepaald wanneer sprake is van een beroepsvereniging en wie dat bepaalt. Nu daarbij de ingrijpende negatieve gevolgen voor eiseres niet zijn betrokken, kan de rechtbank niet beoordelen of er strijd is met de door eiseres aangevoerde hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De enkele strijd met deze formele beginselen kan echter niet leiden tot het onverbindend achten van het Rechtspositiebesluit. Het vorenstaande heeft als gevolg dat de rechtbank artikel 3.3.4 van het Rechtspositiebesluit buiten toepassing laat en het bestreden besluit vernietigt¹. Daarbij wijst de rechtbank er op dat het geoorloofd is dat achteraf wordt gemotiveerd dat de wetswijziging rechtmatig is en voldoet aan de hiervoor genoemde beginselen².

Conclusie

7.6 Gelet op het vorenstaande zal de rechtbank het bestreden besluit vernietigen wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb. Omdat verweerder met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen zich eerst zal dienen te buigen over de vraag of artikel 3.3.4 van het Rechtspositiebesluit onverminderd kan worden gehandhaafd dan wel wijziging van het artikel is geboden, om daarna opnieuw te beslissen op het bezwaar van eiseres komt de rechtbank aan de bespreking van de overige beroepsgronden niet toe. De rechtbank zal volstaan met een kale vernietiging; een bestuurlijke lus ligt gelet op de in het verschieft liggende, gelaagde besluitvorming en de complexiteit niet voor de hand.

¹ Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 12 februari 2020: ECLI:NL:RVS:2020:452.

² Vergelijk: de uitspraken van de Afdeling van 23 juni 2021: ECLI:NL:RVS:2021:1336 en 29 april 2020: ECLI:NL:RVS:2020:1157.

7.7 Het beroep is gegrond. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht van € 365,-- vergoedt. Eiseres heeft gevraagd om een vergoeding van reis- en verblijfkosten tot een bedrag van € 161.28. De verblijfkosten van € 102.60 zijn hotelkosten en houden verband met het feit dat Zinken in Echt woont. Deze kosten komen de rechtbank niet onredelijk voor. Datzelfde geldt voor de reiskosten van € 58.68 van Echt naar Alkmaar en retour. Bij het proceskostenformulier heeft eiseres een nota van € 288.59 gevoegd d.d. 3 mei 2016 van professor mr. A.Q.C. Tak inzake een door hem uitgebracht advies d.d. 3 mei 2026. Anders dan op het formulier staat, gaat het hier om deskundigenkosten. Eiseres heeft gevraagd verweerder te gelasten deze kosten te vergoeden. Dit advies is evenwel niet uitgebracht in het kader van deze procedure. Het advies is opgesteld lang voordat de aanvraag waarmee deze procedure is ingeleid, is ingediend en ook lang voordat de wetswijziging van kracht werd. Het verzoek van eiseres om verweerder te gelasten de nota van Tak te vergoeden, wordt afgewezen.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat verweerder het griffierecht van € 365,-- aan eiseres moet vergoeden;
- veroordeelt verweerder tot betaling van € 161.28 aan proceskosten aan eiseres.

Deze uitspraak is gedaan door mr. E.J. van Keken, rechter, in aanwezigheid van mr. J. Poggemeier, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 17 oktober 2024.

griffier

rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op: **17 OKT 2024**

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Voor eensluidend afschrift.
De griffier van de rechtbank
A. J. H. H. H. H.