

**B.J.S.A.A.F. de Winter**  
**Amsterdamseweg 71**  
**6712 GH EDE**

**Telefoon: +316 5353 6508**  
**Fax: +31 318 89 02 44**  
**Mail: [brenno@dewinter.com](mailto:brenno@dewinter.com)**  
**Site: <http://dewinter.com/>**

**Openbaarheid van Bestuur**  
**Journalistiek**  
**Training**

Rechtbank Arnhem  
Sector Bestuursrecht  
Postbus 30160  
6803 AF ARNHEM

Betreft: Beroepsschrift tegen een Wob-beslissing op bezwaar  
Mijn kenmerk: Wob-20090027

Ede, 9 juli 2009

Zeer geachte rechters en griffiemedewerkers,

Ondergetekende, Brenno Johan Simon Aymard August Frans de Winter, geboren op 6 december 1971 en woonachtig op de Amsterdamseweg 71, 6712 GH te Ede (eiser) tekent beroep aan tegen de hierbij als productie 1 opgevoerde beslissing op bezwaar van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) kantoor houdend op Nassaulaan 12, 2514 JS te Den Haag (verweerster).

### **Versnelde behandeling**

**Gezien het maatschappelijke belang, de actualiteit van het dossier, het gebrek om op andere wijze democratische rechten uit oefenen en de besluitvorming rond het onderwerp verzoek ik om versnelde behandeling van dit beroepsschrift. De huidige situatie belemmert journalisten als mijzelf om het beginsel van real time controle toe te passen.**

In het kort komt de zaak hier op neer:

1. Op 12 februari 2009 heb ik bij de VNG een Wob-verzoek ingediend (productie 2) met als doel duidelijkheid te krijgen over de uitvoering van het Actieplan "Nederland Open in Verbinding" (NOiV) van Staatssecretaris Heemskerk van Economische Zaken (productie 3). Dit beleid vormt een onderdeel van een breder kader: het Nationaal Uitvoerings Programma (NUP) dat door zowel de VNG namens de gemeenten als het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is ondertekend;
2. Op 7 april 2009 heb ik de VNG een herinnering gestuurd teneinde een antwoord te verkrijgen (productie 4);
3. De VNG beantwoordt het schrijven op 14 april 2009 en stelt ongemotiveerd geen bestuursorgaan te zijn, maar toch in te willen gaan op vragen (productie 5);
4. In een gemotiveerd bezwaarschrift 25 mei 2009 (productie 6) voer ik verweer tegen het standpunt van de VNG dat het geen bestuursorgaan zou betreffen, waarom onafhankelijk van de status van de organisatiestructuur de Wob toch geldend is voor de VNG en waarop de beslissing inhoudelijk te kort schiet;
5. verweerster verwerpt het bezwaar in de reactie van 29 mei 2009 (productie 7). Daarbij wordt in het verweer niet nader onderbouwd waarom de VNG geen bestuursorgaan zou zijn. In het geheel ontbreekt het verweer wat ingaat op het hebben van verplichtingen onder de Wob uit hoofde van de rol in de keten van beleid;

6. De VNG opereert in de beleidsketen, stelt zich op als ware het een bestuursorgaan en houdt zich actief bezig met zowel het maken van beleid alsmede het uitvoeren ervan bezig houdt. Het is de gedraging die bepaalt of een organisatie als een bestuursorgaan kan worden aangemerkt;
7. In de reactie op het bezwaar verwijst de VNG zonder nadere gegevens naar een kennelijke uitspraak van de Rechtbank in Haarlem. Zoals later in dit beroepsschrift betoogt speelt die zaak niet rond de Vereniging van Nederlandse Gemeente, maar stond de rol van Vereniging Nederlandse Gemeenten International B.V. (hierna VNG I) centraal;
8. Daarnaast is de VNG in de hoedanigheid van belangenbehartiger van gemeenten dermate intensief bij het maken en uitvoeren van beleid betrokken dat het niet hoeven te voldoen aan verplichtingen onder de Wob effectief het controleren van de bestuursgang onmogelijk maakt.

### **De VNG als bestuursorgaan in het algemeen**

De VNG ontkent een bestuursorgaan te zijn en beroept zich voornamelijk op de privaatrechtelijke structuur van een vereniging. Voor een oordeel is dat echter niet bepalend, maar gaat het erom hoe een organisatie zich gedraagt. Zoals uit de navolgende punten blijkt, valt dat gedrag moeilijk anders te interpreteren als dat van een organisatie die met gezag en handelen naar de buitenwereld optreedt als bestuursorgaan:

9. In het schrijven van 14 april 2009 (productie 5) schrijft de VNG bij het ontkennen van het bestuursorgaan zijn: “Voor zover u in uw brief refereerde aan de Wet Openbaarheid van Bestuur merk ik nog op dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een vereniging met volledige rechtspersoon naar Burgerlijk recht is.” Het feit dat een organisatie een bepaalde rechtsvorm heeft volgens het Bw zegt weinig in bestuursrechtelijke termen. Hiervan zijn vele voorbeelden te vinden. Zo is de HISWA Vereniging privaatrechtelijk een vereniging met burgers als leden. Toch is het opgenomen in het register van Zelfstandige bestuursorganen (ZBO) vanwege de afgifte en registratie van fabriekscodes voor vaartuigen. Het Bureau Jeugdzorg in iedere stad is in bijna alle gevallen een stichting, terwijl het wel een bestuursorgaan is en daar op is ingericht. Zelfs als de privaatrechtelijke vorm een Besloten Vennootschap is, kan er sprake zijn van een bestuursorgaan. Dat bewijst het keuringsbedrijf Verispect BV dat als ZBO staat geregistreerd en nog sterker het gemeentelijk havenbedrijf van Rotterdam dat zich Havenbedrijf Rotterdam NV noemt gewoon een bestuursorgaan vallend onder de Wob is;
10. In het bestuursrecht is – zoals gesteld – bepalend hoe een organisatie zich gedraagt. Het privaatrecht heeft geen of nagenoeg geen invloed. Dit is door de wetgever bewust zo gedaan, omdat van bestuur meer mag worden verwacht. Dat laat onverlet dat het bestuursrecht wél een invloed op civielrechtelijke zaken kan hebben;
11. De VNG is een vereniging van bestuursorganen, waarbij alleen gemeenten en gewesten zich kunnen aansluiten. Gewesten zijn volgens algemene voorwaarden intergemeentelijke samenwerkingsverbanden;
12. Om de hoogte van de jaarlijkse lidmaatschapsbijdrage te bepalen is een staffel gemaakt, die is gebaseerd op het aantal inwoners dat bij een lokale overheid bij de burgerlijke stand is ingeschreven. Dit treft u aan op pagina 5 van productie 8;
13. De vereniging stelt zich ten doel om taken op zich te nemen, die samenhangen met het uitvoeren van openbaar bestuur. Artikel 2 van de Statuten (productie 9) stelt duidelijk onder punt 3: “De Vereniging heeft tevens ten doel het behartigen van de belangen van haar leden welke samenhangen met de door hen uitgevoerde bestuurs- en beheerstaken”
14. In diezelfde statuten blijkt uit artikel 3 punten a, d, e en k duidelijk dat er ruim invulling aan de bestuursrechtelijke doelen wordt gegeven door als bestuursorgaan naar buiten te treden;
15. Een voorbeeld van die invulling is dat verweerster met enige regelmaat als de verlengde arm van gemeenten optreedt; dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de vereniging

modelverordeningen maakt en daarmee vorm geeft aan het beleid van een decentraal bestuursorgaan. Deze concepten worden door veel gemeenten integraal overgenomen en worden zodoende door de raad verheven tot beleid. Daarbij gaat het niet alleen over dagelijkse operationele zaken zoals het heffen van belastingen. Ook zaken die de kern van het democratisch proces raken, zoals een inspraakverordening, vallen daaronder. Uit productie 10, een besluitenformulier van de gemeente Rijswijk van 12 december 2006, blijkt dit duidelijk. Het feit dat de VNG de verordening maakt en deze door andere gemeenten worden overgenomen speelt zo'n belangrijke rol dat dit samen met wetswijziging de kernredenering in de samenvatting vormt. Er is duidelijk sprake van een gezaghebbend orgaan. Dat deze situatie zich aandient signaleert zelfs de provincie Overijssel, die de VNG-verordening dan ook besluit over te nemen met als redenering: "De VNG heeft een model-inspraakverordening opgesteld. Veel gemeenten hebben dit model overgenomen. Met het oog op uniformiteit neemt de provincie Overijssel deze verordening ook grotendeels over." (productie 11). Het beleidsvoorbereidend handelen voert dan ook verder dan de rol van een gewone adviseur, het is beleidsvoorbereidend en wordt als gezaghebbend document overgenomen in brede kring;

16. In principe geldt de rol rond verordeningen breed. Zo blijkt de VNG een voortrekkersrol te nemen in het instellen van onafhankelijke bezwaarschriftencommissies. Hierover schrijft verweerster op de website: "De VNG is voorstander van een onafhankelijke bezwaarschriften-commissie. Wij bieden onze leden daartoe een modelverordening commissie bezwaarschriften aan. De verordening regelt de instelling van de onafhankelijke commissie en een aantal procedures en werkafspraken. Een groot deel van de gemeenten neemt deze verordening over."
17. Verweerster treedt met een zeer grote regelmaat in de beleidsketen en handelt als verlengde arm van gemeenten en gewesten. Daarbij verschijnt met enige regelmaat de kop "gemeenten pleiten" boven een nieuwsbericht op de site of persbericht. In de tekst blijkt vervolgens de VNG namens alle gemeenten naar buiten te treden. Dat gebeurt niet alleen in de media rond zeer recente thema's als Roma-zigeuners, jeugdwerkloosheid of de huisvestingswet, maar ook in stellingname richting Eerste of Tweede Kamer. Enkele voorbeelden daarvan zijn rond aanpassing de haalbaarheid van termijnen in een aangepaste Awb in het licht van dwangsommen richting bestuursorganen, zorgen rond Besluit omgevingsrecht (Bor) of het gratis parkeren voor invaliden met een invalide parkeerkaart;
18. Voor diverse dossiers voert de VNG "bestuurlijk overleg" met ministeries. Zo uitte verweerster zich publiekelijk ongelukkig met het uitnemen van geld door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit de WWB 65+-pot van gemeenten. Daarbij wordt als argument aangehaald dat op 14 mei 2009 bestuurlijk overleg tussen VNG en het Ministerie van SZW heeft plaatsgevonden. Juist dit soort overleg vormt een belangrijk onderdeel van bestuurlijk overleg, omdat hier ook afspraken worden gemaakt die in het toezien op beleid belangrijk is;
19. Verweerster heeft meerdere beleidsmedewerkers in dienst, kent op de website beleidsvelden waar het zich actief mee bezighoudt, zonder hiertoe iedere keer door gemeenten om te worden gevraagd;
20. Het zich gedragen als een bestuursorgaan doet de VNG ook in het "Actieprogramma Lokaal Bestuur", een gezamenlijk project van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG. Het bureau houdt kantoor bij het VNG Informatie Centrum. Het programma richt zich vooral op de kwaliteit van het openbaar bestuur en richt zich ook op die spelers: gemeenteraden, gemeentesecretarissen, burgemeesters, griffiers en wethouders. Daarbij richt het zich bijzonder op bestuurscultuur, de relatie tussen burger en bestuur, het functioneren van de gemeenteraad, kaderstelling, gemeentefinanciën, ambtelijke ondersteuning en de regierol van gemeenten. Zo worden in dit kader activiteiten ontwikkeld die vrij toegankelijk zijn voor de genoemde doelgroepen, maar ook in commerciële setting aanwezig zijn. Daarbij kan worden gedacht aan ondersteunende gesprekken, quick scans,

- conferenties, cursussen of workshops. Nog belangrijker is dat het actieprogramma zich nadrukkelijk richt op de hart van het bestuur, namelijk de verkiezingen voor de gemeenteraden van 2010 met een voorlichtende campagne voor bestuurders;
21. In de reactie op het bezwaarschrift van mijn hand volgt niet meer dan een beperkte aanduiding dat de VNG geen bestuursorgaan zou zijn, omdat de rechtbank in Haarlem hier uitspraak over zou hebben gedaan. Daarbij verwijst verweerster naar de uitspraak van de Rechtbank Haarlem, Sector Bestuursrecht bekend als zaak AWB06/6255 (productie 13). Zoals uit het vonnis blijkt was de VNG I de gedaagde partij en niet de VNG. Zij hebben dan ook geen verweer kunnen voeren, zoals dat in onderhavige zaak wel het geval is. Er is louter en alleen gekeken of een subsidie de ontvanger automatisch een bestuursorgaan maakt. Er wordt in het beroepsschrift van de gemeente Haarlem (productie 14) alleen onder kop 2 “Bevoegdheid van de rechtbank” op pagina 2 naar verwezen om de ontvankelijkheid van het beroepsschrift zeker te stellen door te schrijven: “De VNG wordt in de functie van subsidieverstrekker gezien als bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1 eerste lid onder b Algemene wet bestuursrecht. Het besluit tot afwijzing van de subsidie is gebaseerd op een door de Minister van Buitenlandse Zaken ingestelde subsidieregeling. Het is een besluit in de zin van de Awb en derhalve vatbaar voor beroep bij uw rechtbank.” Voorts komt de kwestie over de bestuursrechtelijke status van de VNG ook in de pleitnota (productie 15) van de Gemeente Haarlem ook niet meer voor. Dat verweerster in reactie op bezwaar hiermee schermt is op z'n zachtst gezegd nogal kort door de bocht te noemen. Van een juridisch-technische inhoudelijke behandeling is dan ook geen sprake, terwijl de status van de VNG I wel inhoudelijk wordt behandeld.

### **De VNG als bestuursorgaan bij het NUP in het bijzonder**

Mijn Wob-verzoek aan de VNG richt zich op het actieplan “Nederland Open in Verbinding” dat naast landelijk beleid in een overeenkomst met de gemeenten is vastgelegd als onderdeel van het “Nationaal Uitvoeringsprogramma” (NUP). Het plan is als productie 16 toegevoegd. Rond dit onderwerp wordt duidelijk dat de VNG zeer nadrukkelijk onderdeel van de beleidsketen uitmaakt uit diverse onderdelen:

22. De VNG onderhandelt namens gemeenten in dit dossier. Hierbij gaat het niet om triviale zaken, maar over het hart van de inrichting van de ICT-infrastructuur van alle vertegenwoordigde gemeenten. Zij moeten grote aanpassingen doen om dit in hun omgeving te verwerken met als doel landelijk beleid op lokaal niveau vorm te geven;
23. Een van de zaken uit het NUP is het 14+-nummer voor gemeenten om de bereikbaarheid naar de burger vergroot moet worden. Dit is een centraal telefoonnummer, waarbij een gemeente via het draaien van 14 + het kengetal van de gemeente te bereiken is. De aanvraagprocedure loopt via de VNG. Vervolgens plaatsen zij de aanvraag bij de OPTA, een bestuursorgaan vallend onder de Wob. Een rechtstreekse aanvraag van de gemeente bij de OPTA is niet mogelijk;
24. Op pagina 26 lezen we dat de VNG exclusief onderhandelt met het Ministerie van BZK en meewerkt aan bestuurlijke besluiten: “Uitgaande van de centrale rol die de GBA<sup>1</sup> speelt in de basisinfrastructuur van de e-overheid en het stelsel van basisregistraties in het bijzonder, zullen BZK en de VNG in een bestuurlijk besluit voor 1-12-2008 bezien hoe de verdere uitvoering van de modernisering van de GBA gerealiseerd kan gaan worden.”
25. Op pagina 53 wordt gesproken van een ambtelijk apparaat rond de aansturing van het beleid dat het NUP vormt als wordt beschreven: “Het ambtelijk secretariaat van de Bestuurlijke Regiegroep Dienstverlening en e-overheid is belegd bij het ministerie van BZK en de VNG.” Dit wordt overigens op de pagina's 55 herhaald;
26. De rol van gemeenten was ondergeschikt aan de rol van de VNG, zo blijkt uit een brief van verweerster welke in handen van eiser is gekomen. Dit vormt nu productie 17. Op 6 oktober 2008 verstuurt de VNG een brief met een verwijzing naar het principe-akkoord dat tussen

---

1 BAG: Basis Administratie Gemeenten

diverse partijen met het Ministerie van BZK is gesloten om uitvoering aan het beleid te geven. Gemeenten gaan stilzwijgend akkoord en alleen indien voor 13 november 2008 12:00 kenbaar wordt gemaakt niet akkoord te zijn, valt er nog onderuit te komen. Waar bij reguliere vertegenwoordiging het gebruikelijk is dat de opdrachtgever toestemming geeft voor het aangaan voor verregaande verplichtingen, volstaat nu de negatieve optie. Dit maakt duidelijk dat hier sprake is van een bijzondere verhouding, waarbij beleid gedelegeerd is.

### **De VNG als organisatie vallend onder de Wob**

27. Waar de VNG opereert als een koepelorganisatie van de gemeenten en gewesten (intergemeentelijke samenwerkingsverbanden), zijn de gewesten zelf ook koepelorganisaties om beleidstaken gezamenlijk op te pakken. De gewesten voeren geen debat over de vraag of zij bestuursorgaan zijn en beantwoorden Wob-verzoeken inhoudelijk. Bekende voorbeelden daarvan zijn de stadsregio Amsterdam en de stadsregio Rotterdam, waarbij ook vanuit gemeenten doorgeleiding van verzoeken plaatsvindt (productie 18);
28. Daarbij valt nog iets anders op en dat is de democratische legitimatie van de VNG. Waar gewesten vanuit Rijksoogpunt geen organen met een democratische legitimiteit zijn, omdat deze bestuursorganen niet door bijvoorbeeld verkiezingen tot stand zijn gekomen, vallen ze wel te controleren via de betrokken gemeenteraden en de Wob. Echter verweerster geeft geen enkele mogelijkheid tot democratische controle. Er is geen parlementaire controle mogelijk en ook buitenparlementaire controle bestaat niet. Bij een orgaan dat nadrukkelijk onderdeel uitmaakt van de beleidsketen door beleidsvoorbereidende handelingen te verrichten, wordt hier gehandeld volledig strijdig met de democratische beginselen van onze samenleving;
29. Curieus is dat verweerster zichzelf een rol toekent in de beleidsketen rond het beantwoorden van Wob-verzoeken gericht aan alle gemeenten. Deze verzoeken werden ingediend als gevolg van het uitblijven van informatie in de in dit beroepsschrift bepleitte zaak en de nieuwsgaring toch voortgang moest vinden. Op de verzoeken aan de gemeenten adviseert de VNG op 24 maart (productie 19) initieel te wachten met beantwoording of het verstrekken van informatie tot er een uitgebreider advies volgt. Dit beleidsdocument volgt op 27 maart (productie 20) en wordt ook daadwerkelijk opgevolgd door diverse gemeenten (productie 21). Door ondersteunend op te treden in de beleidsketen is verweerster de verlengde arm van gemeenten geworden;
30. In aanvulling op het vorig punt valt gedrag op te maken dat meer gemeenten het advies nadrukkelijk opvolgen. De wetgever vraagt in artikel 6 van de Wob nadrukkelijk dat niet alleen de eerste verlenging van de termijn met twee weken maar ook de meer exotische tweede verlenging van vier weken tijdens de eerste termijn gesteld dienen te worden. Daarbij is vooral voor de tweede verlenging een onderbouwing nodig, waarom niet binnen een maand tot een beslissing kan worden gekomen. De VNG stelt in het advies voor een tweede verlenging binnen een maand te vragen door te schrijven: "Wij adviseren u van deze termijnen gebruik te maken." Omdat de VNG verzuimt te melden dat voor de tweede verlenging de mededeling aan eiser in de eerste termijn moet worden gedaan, volgens bestuursrechtelijke principes onderbouwing behoeft en het uitgangspunt van de Wob is dat er verstrekt moet worden indien beschikbaar, verzuimen tientallen gemeenten dit ook daadwerkelijk te doen;
31. Ook speelt er een andere kwestie rond de Wob. Zelfs al zou de VNG geen bestuursorgaan zijn, dan ontslaat dit de organisatie niet van verplichtingen onder de Wob. Artikel 3 lid 1 stelt bewust dat meer organisaties dan bestuursorganen onder de Wob kunnen vallen: "Een ieder kan 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." In het kader van het NUP, wat duidelijk een bestuurlijke aangelegenheid is, vormt dit een belangrijk gegeven.
32. Bij verweerster berusten zonder enige twijfel een groot aantal documenten voor diverse

beleidsterreinen, die niet bij andere gemeentelijke bestuursorganen berusten. Voor zover dat wel het geval is, valt het soms niet of nauwelijks te achterhalen waar dat dan zou zijn. Er is dan ook geen mogelijkheid inzage in de vorming van beleid te krijgen zonder de VNG op de Wob aan te spreken;

33. Dat verweerster stelt geen bestuursorgaan te zijn en dus niet onder de Wob te vallen, is zo kort door de bocht dat de VNG dat zelf moet hebben beseft bij het opstellen van de duidelijk weldoordachte brieven. Zo zijn er geregeld (Europese) aanbestedingen, die al leiden tot verplichtingen onder de Wob;

Resumerend kom ik tot de slotsom dat de VNG een bestuursorgaan is en zich in ieder geval als een bestuursorgaan gedraagt. Het is dus ook niet meer dan logisch dat dit orgaan als een bestuursorgaan beoordeeld moet worden. Voor de onderwerpen in deze Wob-procedure onderhavige onderwerpen zal de VNG als bestuursorgaan opgevat moet worden, in ieder geval als een orgaan dat volgend is aan zowel de Wob als de Awb.

Al het bovenstaande in overweging nemend, verzoek ik u dan ook voor recht te verklaren dat de VNG kan worden aangemerkt als bestuursorgaan en tevens verzoek ik u voor recht te verklaren dat de VNG in onderhavig Wob-verzoek verplichtingen onder de Wob heeft. Daarom vraag ik u verweerster op te dragen alsnog het Wob-verzoek in behandeling te nemen en te komen tot een primaire beslissing. Tot slot verzoek ik u de VNG te veroordelen in de kosten van de procesgang tot nu toe. VNG had redelijkerwijs de verplichtingen onder de Wob moeten inzien en ook de bezwaarprocedure volgens geldende regels moeten uitvoeren. Het dekken van onnodig gecreëerde schade is dan ook niet meer dan billijk.

Met vriendelijke groet,

B.J.S.A.A.F. de Winter

Producties:

1. Omstreden beslissing Vereniging Nederlandse Gemeenten op het Wob-verzoek;
2. Tekst Wob-verzoek van 12 februari 2009;
3. Actieplan Nederland Open in Verbinding;
4. Herinnering aan de VNG (7 april 2009);
5. Reactie VNG op Wob-verzoek (14 april 2009);
6. Bezwaar aan VNG (25 mei 2009);
7. Afwijzing bezwaar VNG (29 mei 2009);
8. Statuten Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2007;
9. VNG Jaarverslag 2007;
10. Besluitformulier Gemeente Rijswijk van 12 december 2006 inzake inspraakverordening;
11. Inspraakverordening provincie Overijssel, besluit Raad van State 8 december 2004;
12. Folder Actieprogramma Lokaal Bestuur;
13. Uitspraak rechtbank Haarlem AWB06/6255;
14. Beroepsschrift gemeente Haarlem;
15. Pleitnota gemeente Haarlem;
16. Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en E-overheid;
17. Brief VNG over NUP aan gemeenten;
18. Doorgeleiding naar stadsregio Rotterdam van een Wob-verzoek;
19. Initieel procedureel advies inzake Wob-verzoek Nederland Open in Verbinding;
20. Uitgebreid advies met betrekking tot Wob-verzoek Nederland Open in Verbinding;
21. Brief Horst aan de Maas;