

Rechtbank Arnhem

Zitting: 28 juli 2010

Aanvang: 11.10 uur

Procedurenummer:

09 / 2741 WOB 195

PLEITNOTITIES

Namens bezwaarde:

de heer B.J.S.A.A.F. de Winter,
woonachtig te Ede (hierna: “**De Winter**”)

Advocaat/gemachtigde:

mr. I.E.M. Scholten-Verheijen

Tegen verweerder:

de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
(hierna: “**VNG**”)

Advocaat/gemachtigde:

mr. J.P. Hoogland

Inzake:

de weigering van het verzoek tot openbaarmaking van documenten met betrekking tot het actieplan ‘Nederland Open in Verbinding’ op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Edelachtbare Vrouwe,

Inleiding

1. 'Overheidsinformatie is openbaar, tenzij...' Dat is het uitgangspunt van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). In theorie. Hoe anders is de praktijk!
2. Op 12 februari 2009 deed De Winter bij de VNG een verzoek om openbaarmaking van documenten die te maken hebben met het actieplan 'Nederland Open in Verbinding' (NOiV). De behandeling van dit verzoek is ontaard in een ware hetze tegen De Winter. Niet alleen weigerde de VNG aan het verzoek te voldoen. Zij adviseerde ook haar leden (de gemeenten) waar De Winter eenzelfde verzoek had neergelegd. Dit advies hield allereerst in om de beslissing op het verzoek tot de maximale termijn te verdagen.¹ Vervolgens overlaadde de VNG haar leden met munitie om negatief op het verzoek te kunnen beslissen.²
3. Ook adviseerde de VNG haar leden om toch vooral leges in rekening te brengen voor het behandelen van de Wob-verzoeken van De Winter.³ In een daarover aanhangig gemaakte procedure kreeg De Winter van de rechter gelijk: er bestaat geen wettelijke grondslag voor het heffen van leges voor werkzaamheden in verband met een Wob-verzoek.⁴ Onder de kop 'Gemeente is geen onbetaalde loopjongen' adviseert de VNG haar leden 'ondanks de uitspraak gewoon door te gaan met het heffen van leges bij Wob-verzoeken'.⁵
4. Wat een simpel verzoek om openbaarmaking van overheidsdocumenten al niet teweeg kan brengen... Tegelijkertijd pretendeert de VNG op haar website groot voorstander te zijn van transparantie in het openbaar bestuur. Hieruit blijkt eens te meer dat theorie en praktijk niet altijd gelijk op gaan.
5. De vraag die hier vandaag centraal staat is echter niet of de VNG *bereid* is documenten over een bestuurlijke aangelegenheid openbaar te maken, maar of zij daartoe *verplicht* is. In het hiernavolgende zal ik betogen dat het antwoord op die vraag 'ja' is. Ter onderbouwing van (A) de stelling dat de VNG valt onder de Wet openbaarheid van bestuur ga ik in op de volgende aspecten:
 - I. Wie of wat is en doet de VNG?
 - II. Het WOB-verzoek
 - III. De VNG: een bestuursorgaan
 - VI. de VNG handelt onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan
 - V. de VNG is anderszins verplicht overheidsinformatie te verschaffen

¹ Zie productie 19.

² Zie productie 20.

³ <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=96470>.

⁴ Uitspraak rechtbank 's-Gravenhage (AWB 09/7151 WOB) inz. De Winter / gemeente Kaag en Braassem, 28 april 2010, LJN: BM4074.

⁵ <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=97961>.

Vervolgens zal ik ingaan op (B) het argument van de VNG dat zij niet beschikt over de gevraagde documenten.

A. De VNG valt onder de Wob

I. Wie of wat is en doet de VNG?

6. De VNG is een vereniging naar burgerlijk recht.⁶ De leden van de vereniging zijn - uitsluitend - gemeenten en gewesten (intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ter behartiging van het lokale overheidsbestuur).⁷ De leden betalen jaarlijks een contributie ten behoeve van de verenigingskas.⁸ De VNG wordt dus - grotendeels - betaald uit algemene middelen (belastinggeld).
7. De vereniging kent een algemene vergadering, bestaande uit haar leden. De gemeenten en gewesten brengen middels een vertegenwoordiger naar rato van het aantal inwoners van de bevolking stemmen uit in de algemene vergadering. De algemene vergadering wijst een registeraccountant aan teneinde de jaarrekening en het jaarverslag van het bestuur te onderzoeken, en stelt de jaarrekening vast. Daarnaast is de algemene vergadering bevoegd zich uit te spreken over het gevoerde bestuursbeleid.⁹ Wijziging van de statuten kan slechts plaatshebben door een besluit van de algemene vergadering.¹⁰
8. Het bestuur van de VNG heeft een voorzitter en een vice-voorzitter. Beide functies worden bekleed door een burgemeester. Voorts bestaat het bestuur uit de voorzitters van de vaste beleidscommissies en elf leden. Deze posten kunnen uitsluitend worden bezet door burgemeesters, wethouders, raadsleden, secretarissen en griffiers van de gemeenten en de gewesten.¹¹
9. Voorts kent de VNG een directieraad; deze leidt het bureau van de vereniging. De leden van de directieraad zijn in dienst bij de VNG op basis van arbeidsvoorwaarden, die zoveel mogelijk overeenkomen met de voor vergelijkbare functionarissen van het Rijk geldende maatstaven.¹² Ook voor het overige personeel geldt dat de algemene arbeidsvoorwaarden zoveel mogelijk overeenkomstig de voor rijkspersoneel geldende regelingen worden aangegaan.¹³
10. De VNG stelt zich ten doel:
 - collectieve en individuele bijstand van haar leden bij de vervulling van hun bestuurstaken;

⁶ Artikel 1 Statuten.

⁷ Artikel 5 Statuten.

⁸ Artikel 27 Statuten.

⁹ Artikelen 8 - 14 Statuten.

¹⁰ Artikel 33 Statuten.

¹¹ Artikel 16 Statuten; zie ook <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=58519>.

¹² Artikelen 28-29 Statuten.

¹³ Artikel 30 Statuten.

- het voor haar leden of groepen van leden maken van afspraken met andere overheden;
- behartiging van de belangen van haar leden; zowel waar het gaat om door hen uitgevoerde bestuurs- en beheerstaken als daarmee samenhangende voorwaarden, tarieven en prijzen voor producten en diensten, alsmede daaraan gerelateerde kosten en voorwaarden.¹⁴

11. Wat doet de VNG nu precies? Artikel 3 van de Statuten somt een groot aantal werkzaamheden van de VNG op waarmee zij haar doel tracht te bereiken. In het beroepschrift is daar al uitvoerig op ingegaan. In de praktijk houdt de VNG zich actief bezig met zowel het maken van beleid als het uitvoeren daarvan. Zij is een essentiële spil tussen haar leden en andere overheden, contractspartijen en burgers. In die zin vormt zij een essentieel onderdeel binnen de beleidsketen. Zo beaamde staatssecretaris Bijleveld in haar toespraak voor de opening van het nieuwe pand van de VNG: *‘De binnenkant verandert maar de buitenkant blijft steeds hetzelfde: een cruciale schakel tussen 441 gemeenten en de centrale overheid in Den Haag. De VNG is als representant van het lokale bestuur een onmisbare partner voor de regering.’* En ook: *‘Ik wil dan ook benadrukken dat ik veel respect heb voor de manier waarop de VNG en de gemeenten als medeoverheden (onderstr.adv.) met het rijk samenwerken, (...).*¹⁵

II. Het WOB-verzoek

12. De Winter heeft de VNG verzocht hem documenten te openbaren die verband houden met het actieplan “Nederland Open in Verbinding” (NOiV)¹⁶, respectievelijk het “Nationaal Uitvoeringsplan” (NUP).¹⁷

13. Artikel 3 lid 1 van de Wob luidt:

‘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.’

14. De VNG betwist niet:

- dat het NOiV/NUP een bestuurlijke aangelegenheid betreft;
- dat informatie hieromtrent is neergelegd in documenten;
- dat de VNG een actieve en invloedrijke rol speelt bij de bepaling en de uitvoering van het beleid, zowel als deelnemende partij in de Stichting ICTU¹⁸ als ook als lid van de Bestuurlijke en Ambtelijke Regiegroep en als dagelijks bestuur van de Bestuurlijke Regiegroep dienstverlening en e-overheid;

¹⁴ Artikel 2 Statuten.

¹⁵ Productie 34.

¹⁶ Productie 3.

¹⁷ Productie 16.

¹⁸ Productie 33.

- dat zij voor de uitvoering van het NUP ten behoeve van haar leden handelt in opdracht van BZK en daarvoor van hen financiële middelen ontvangt;
 - dat de gemeenten en BZK zijn aan te merken als bestuursorganen in de zin van artikel 1:1 lid 1 onder a Awb.
15. De VNG stelt zich op het standpunt dat zij niet kan worden aangemerkt als een bestuursorgaan (artikel 1a, lid 1, onder d. Wob) noch als een instelling, dienst of bedrijf dat werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan (artikel 1a, lid 1, onder c. Wob). Op deze twee aspecten ga ik hier nader in.

III. De VNG: een bestuursorgaan

16. Naar het oordeel van De Winter is de VNG aan te merken als een b-orgaan in de zin van artikel 1:1, lid 1, onder b, Awb. Meer in het bijzonder dient de VNG te worden aangemerkt als een private rechtspersoon bekleed met openbaar gezag zonder wettelijke grondslag. Onder openbaar gezag moet worden verstaan de publiekrechtelijke bevoegdheid tot het bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten.¹⁹
17. Of een private rechtspersoon een publieke taak uitvoert hangt af van het antwoord op de vraag of er sprake is van ‘overwegende overheidsinvloed’. Dit moet worden getoetst aan de hand van de volgende in de jurisprudentie ontwikkelde criteria:²⁰
- (1) er is sprake van een inhoudelijke relatie (nauwe betrokkenheid van het bestuursorgaan bij de uitvoering van een overheidstaak);
 - (2) er is sprake van een financiële relatie tussen de overheid en de privaatrechtelijke rechtspersoon (beschikbaar stellen van overheidsgelden).
- Wanneer aan één van deze voorwaarden is voldaan, kan reeds worden aangenomen dat er sprake is van een private rechtspersoon, die een publieke taak uitvoert.²¹

Ad (1) Inhoudelijk criterium

18. De VNG stelt dat van een verkregen mandaat of delegatie van bevoegdheden door de leden aan de VNG geen sprake is. De Winter bestrijdt dit standpunt. Anders dan de VNG stelt is De Winter hier in zijn beroepschrift al uitvoerig op ingegaan. Ik noem nog een aantal essentiële punten:
- De VNG maakt bestuurlijke afspraken met andere overheden²², al dan niet in de vorm van convenanten²³, waaraan gemeenten de facto zijn gebonden;
 - De VNG onderhandelt namens haar leden met de vakbonden over de arbeidsvoorwaarden van gemeenteambtenaren;

¹⁹ PG Awb I, p. 133.

²⁰ ABRvS 30 november 1995 (Stichting Silicose).

²¹ ABRvS 12 november 1998, *JB 1998/283*, *AB 1999*, 30 (Stichting WEW); ABRvS 28 februari 2000, *JB 2000/12*, *AB 2000*, 188 (Stichting Jeugdzorg Groningen); ABRvS 11 november 2006, *AB 2007*, 81.

²² Zie als voorbeeld productie 29.

²³ Zie als voorbeeld Productie 28.

- De VNG stelt modelverordeningen vast die materieel de regels bepalen die in een groot aantal gemeenten gelden;
 - De VNG zit aan bestuursstafels, waar andere belangenorganisaties niet aan komen (zoals bijvoorbeeld het ambtelijk overleg in de Wob-groep van BZK).
19. Voor zover er - strikt juridisch gezien - geen sprake zou zijn van een formeel mandaat of delegatie van bevoegdheden door de leden aan de VNG, dan neemt dat niet weg dat de VNG toch als bestuursorgaan kan worden aangemerkt. Het artikelsgewijs commentaar op artikel 1 lid 1 onder b Awb meldt daarover:
- 'Problemen ontstaan indien geen duidelijke grondslag voor de bestuursbevoegdheid in de vorm van attributie of delegatie valt aan te wijzen. Soms wordt dan toch uit de aard en/of de herkomst van de taak en de (indirecte) zeggenschap van een [minister] over de taakuitoefening afgeleid dat het om een publiekrechtelijke bevoegdheid moet gaan en dat dus de [stichting of het orgaan van de stichting] een bestuursorgaan moet zijn. Daarbij kan een rol spelen dat het wenselijk is dat tegen de beslissingen van de [stichting] in kwestie beroep op de bestuursrechter openstaat.'*²⁴
20. Van belang daarbij is nauwe betrokkenheid van het bestuursorgaan, dat zich onder meer kan uiten door invloed op de wijze van besteding van de geldmiddelen, invloed krachtens de statuten op haar beheer en zeggenschap bij de wijziging van de statuten.²⁵ Zo kan, gezien de nauwe betrokkenheid van de gemeenten bij de uitvoering van taken door de VNG, worden geoordeeld dat de VNG - onder meer bij de beoordeling van een Wob-verzoek - openbaar gezag uitoefent. Omdat die beslissingen neerkomen op het uitoefenen van een overheidstaak, zijn ze aan te merken als besluiten in de zin van artikel 1:3, lid 1 Awb.

Ad (2) Financieel criterium

21. Uit de jurisprudentie volgt dat wanneer de bekostiging van een organisatie 'in overwegende mate uit de algemene middelen' plaatsvindt, mag worden aangenomen dat zij een publieke taak uitvoert.²⁶ De VNG wordt in grote mate gefinancierd uit lidmaatschapsgelden van haar leden, alsmede uit subsidies van onder meer centrale overheden (belastinggeld).
22. Wanneer wij de VNG aan deze toets - inhoudelijk en financieel criterium - onderwerpen kan niet anders dan geconcludeerd worden dat de VNG moet worden aangemerkt als een bestuursorgaan in de zin van de Awb. Immers, de gemeenten oefenen invloed uit op de samenstelling en benoeming van het bestuur, op de financiën en via goedkeuring van besluiten. Gelet op de Statuten alsmede de taken en bevoegdheden zoals de VNG deze in praktijk uitoefent en de wijze waarop zij gefinancierd wordt, is evident dat zij voldoet aan de criteria zoals ik die hiervoor uiteengezet heb.

²⁴ T&C Algemene wet bestuursrecht, zesde druk, p. 10.

²⁵ ABRvS 12 november 1998, AB 1999, 30.

²⁶ ABRvS 27 augustus 2003, JB 2003/288, AB 2004, 10 (Stichting Patiënten Fonds).

23. Het moge duidelijk zijn dat De Winter de argumenten die de VNG in het verweerschrift op dit punt aanvoert, bestrijdt. Wat betreft de door de VNG aangehaalde uitspraak van de rechtbank Haarlem merkt De Winter op dat de vraag of een organisatie is aan te merken als b-orgaan, in iedere specifieke situatie afzonderlijk moet worden beoordeeld. De onderhavige situatie is niet te vergelijken met die in genoemde uitspraak.
24. Daarenboven dient in ogenschouw te worden genomen dat de reikwijdte van de wob verder gaat dan het begrip bestuursorgaan.²⁷ Dit blijkt ook uit het volgende.

III. De VNG handelt onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan

25. Ook een organisatie die handelt onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, dient in het kader van de Wob als bestuursorgaan te worden aangemerkt. Voor zover niet kan worden geoordeeld dat de VNG strikt formeel is aan te merken als een bestuursorgaan in de zin van de Awb, dan dient toch zeker te worden aangenomen dat zij haar werkzaamheden verricht onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan.
26. De VNG is opgericht door een bestuursorgaan respectievelijk een verzameling van bestuursorganen. Zij is opgericht ten behoeve van het behartigen van hun belangen bij de vervulling van hun bestuurstaken en het voor hen maken van afspraken met andere overheden. Wanneer de overheid een tussenpersoon inzet - een private onderneming die overheidsgeld te verdelen krijgt maar daarbij gebonden is aan de wil van die overheid - mag er geen ander rechtsregime gelden dan in geval die overheid zelf de uitvoering van die presterende taak ter hand neemt. Ook hiervoor gelden de argumenten dat de leden van de VNG zowel inhoudelijk als financieel een grote mate van invloed hebben op de VNG.
27. In het kader van het NUP heeft bovendien het volgende te gelden. Ten behoeve van de uitvoering van het NUP is de Stichting ICTU opgericht, een samenwerkingsverband van *overheidsorganisaties*. Een van deze organisaties is de VNG. De VNG is bevoegd om één van de bestuurders te benoemen en wordt als zodanig een 'benoemende *overheidsorganisatie*' genoemd. Het vermogen van de stichting wordt nagenoeg uitsluitend gevormd door bijdragen van de Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en andere lichamen waaraan een deel van de *overheidstaak* is opgedragen. Tot slot moet het bestuur van de stichting zich gedragen naar de *aanwijzingen van de Minister* betreffende de algemene lijnen van het te voeren beleid. Ook in dit licht kan de VNG als beleidsbepalende partij binnen ICTU niet met droge ogen volhouden dat zij bij de uitvoering van het NUP niet handelt onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan!²⁸

²⁷ MvT Wob, TK 1986-1987, 19859, nr. 3, p. 8; Nota naar aanleiding van het eindverslag, TK 1988-1989, 19859, nr. 9, p. 8-9.

²⁸ Zie Statuten Stichting ICTU, productie 33, artikelen 1, 3, 4 en 6.

VI. *Anderszins verplichting VNG tot verstrekken van overheidsinformatie*

28. Het uitgangspunt van de Wob is dat overheidsdocumenten openbaar moeten zijn, tenzij... Voor zover de VNG niet formeel kan worden aangemerkt als een bestuursorgaan, noch als een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instantie, en zij daardoor niet onder de Wob zou vallen - hetgeen De Winter bestrijdt -, dan geldt het volgende.
29. Bij de VNG bevinden zich voorbereidende, strategische en tactische stukken en verslagen van besprekingen die niet in die vorm bij de gemeenten aanwezig zijn. Materieel gezien heeft de VNG daarmee documenten onder zich die moeten worden aangemerkt als 'documenten die informatie bevatten over een bestuurlijke aangelegenheid' en derhalve vallen onder de Wob. Deze documenten zouden voor openbaarmaking in aanmerking moeten komen en voor het publiek beschikbaar dienen te zijn.
30. Echter, de gemeenten beschikken er niet over - althans niet in alle gevallen - en kunnen de documenten daarom niet openbaar maken. En de VNG stelt zich op het standpunt dat zij als organisatie niet onder de Wob valt en daarom niet verplicht is de documenten openbaar te maken. Op deze wijze blijven de documenten in kwestie voor altijd verborgen. De burger kan hierdoor zijn 'recht om te weten wat de overheid doet' niet uitoefenen. Op deze wijze worden doel en uitgangspunt van de Wob miskend.
31. Onder meer om aan deze in de praktijk ontstane 'mistige situatie'²⁹ een einde te maken, heeft Prof. Van der Meulen (hier als deskundige aanwezig) in opdracht van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties een voorontwerp opgesteld voor een 'nieuwe Wob': de Algemene wet overheidsinformatie (Awo).³⁰ Prof. Van der Meulen heeft ten behoeve van het opstellen van het voorontwerp diverse stakeholders geconsulteerd. Onder meer vertegenwoordigers van bestuursorganen die - naar zijn mening - onder de huidige Wob vallen althans zouden moeten vallen, waaronder de VNG.³¹ Op basis van dit voorontwerp bestaat er geen enkele twijfel: de VNG heeft de verplichting om zich onder haar bevindende overheidsinformatie openbaar te maken. De Awo is op dit punt slechts een formele codificatie van de in de praktijk ontstane situatie.
32. Dit is ook in lijn met internationale aanbevelingen en verdragen. Zo wordt in de Memorie van Toelichting bij de Awo verwezen naar de Aanbeveling van de Raad van Europa inzake de toegang tot officiële documenten:
'Een ieder heeft volgens de Aanbeveling recht op toegang tot officiële documenten. Begrenzingsen van dit recht moeten precies worden omschreven bij wet, proportioneel zijn en noodzakelijk in een democratische samenleving voor de

²⁹ Zie productie 22, p. 6.

³⁰ Zie producties 22-24.

³¹ Verslag symposium betreffende het voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie, 19 mei 2006.

bescherming van de nationale veiligheid, openbare veiligheid, voorkoming, opsporing of vervolging van strafbare feiten, commerciële en economische belangen, gelijkwaardigheid van partijen in rechterlijke procedures, de natuur, toezicht en controle, economische belangen van de staat en vertrouwelijkheid van het overleg binnen of tussen openbare autoriteiten gedurende de voorbereiding van een aangelegenheid. De uitzonderingsgronden kunnen volgens de Aanbeveling opzij worden gezet door zwaarwegende openbare belangen bij ontsluiting'.³²

33. De uitgangspunten en overwegingen in de Aanbeveling zijn overgenomen in het Verdrag van Tromsø.³³ Nederland was voorzitter bij de totstandkoming van dit verdrag. Naar verluidt staat dit verdrag op het punt om geratificeerd te worden.
34. Het aan burgers onthouden van het recht op toegang tot overheidsinformatie is bovendien in strijd met artikel 10 EVRM. Op grond van dit artikel heeft eenieder recht op vrijheid van meningsuiting, waaronder geschaard wordt het recht om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. De enige beperkingen die daarbij hebben te gelden zijn die, die bij wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van ... etc.
35. Resumerend is het doel van alle openbaarheidswetgeving de behartiging van het recht van de burger in de democratische samenleving om te weten wat de overheid doet, teneinde te kunnen participeren in het publieke debat. Het uitgangspunt daarbij is dat alle overheidsinformatie openbaar is, tenzij een van de uitzonderingsgronden van toepassing is.
36. De VNG doet het voorkomen dat zij deze beginselen onderschrijft en transparantie hoog in het vaandel heeft. Niettemin stelt zij zich bijzonder formeel op en wijst zij het Wob-verzoek van De Winter af op de grond dat zij niet als bestuursorgaan kan worden aangemerkt.
37. Ook in reactie op het wetsvoorstel Awo heeft zij grote bezwaren geuit tegen het - bij wet - van toepassing verklaren van de openbaarheidsverplichting op organen of instellingen, die voor een substantieel deel met publieke middelen worden gefinancierd of waar één of meer overheidsorganen overwegende zeggenschap uitoefenen.³⁴ Zij heeft daarbij benadrukt dat dit grote gevolgen zou hebben voor haar informatiepositie en een grote lastenverzwaring met zich zou brengen, waardoor meer publieke middelen worden besteed aan het behandelen van inzageverzoeken.³⁵
38. De opstelling van de VNG strookt in het geheel niet met hetgeen zij met de mond belijdt. Het doet bijna vermoeden dat de VNG wat heeft te verbergen. Dit valt

³² Productie 24, p. 6.

³³ Productie 30.

³⁴ Producties 25 en 26.

³⁵ Productie 26, p. 4-5.

overigens niet uit te sluiten, gelet op het feit dat uit bijvoorbeeld de ‘Gateway-review’ van het NUP blijkt dat de VNG steken heeft laten vallen: *‘Veel respondenten hebben bovendien specifiek kritiek op de te weinig proactieve houding van de VNG in het traject tot nu toe en ook op de geringe profilering van de VNG ten aanzien van onderwerpen die gezamenlijkheid en standaardisatie veronderstellen.’*³⁶

39. Of is het de VNG er uitsluitend om te doen zelf niet de ‘loopjongen’ te worden, maar de administratieve last neer te leggen bij haar leden?³⁷ Voor zover dit al mogelijk zou zijn - niet alle bij de VNG beschikbare informatie is op te vragen bij de gemeenten - is dit in strijd met haar eigen doelstellingen. Nota bene staan in de Statuten van de VNG (artikel 3) de volgende taken omschreven:

h. het verlenen van diensten aan haar leden en, voor zover daartoe dienstig, aan derden;

j. het verzorgen van documentatie en voorlichting voor en over het haar leden rakende overheidsbestuur.

Daarop volgend kan dan de vraag worden gesteld wat de VNG doet met al dat belastinggeld waarmee zij, middels contributie van haar leden, wordt gefinancierd...

40. De enorme weerstand die De Winter bij de VNG ondervindt naar aanleiding van zijn verzoeken tot openbaarmaking van documenten over bij de gemeenten spelende bestuurlijke aangelegenheden, is dan ook onbegrijpelijk. Niet voor niets wordt in het voorontwerp Awo benoemd dat er een mentaliteitsverandering dient plaats te vinden: *‘Veeleer is het standpunt betrokken dat een juiste ‘state of mind’ bij de betrokken organen de sleutel vormt tot verbetering van de cultuur van openbaarheid.’*³⁸

41. Hoe het ook zij; er is hier sprake van een casus waarin publiekrechtelijke normen zouden moeten gelden die tot de competentie van de bestuursrechter zouden moeten behoren.³⁹ De VNG vervult een publieke taak bij het namens de gemeenten informeren van de burgers over de bij de gemeenten spelende bestuurlijke aangelegenheden. Zij heeft feitelijke en juridische zeggenschap over deze informatie. Tegen beslissingen op een verzoek tot openbaarmaking van documenten aangaande bestuurlijke aangelegenheden, waarover de VNG welhaast moet beschikken, dient bestuursrechtelijke rechtsbescherming open te staan.

B. Beschikbaarheid documenten bij de VNG

42. In haar verweerschrift werpt de VNG nog een niet eerder aangevoerd argument op: *‘Naast de door de VNG op de website geplaatste stukken waren en zijn geen verdere stukken meer beschikbaar. Dit houdt verband met de recente renovatie van het kantoorpand van de VNG waardoor de VNG onlangs twee malen van*

³⁶ Zie producties 31 en 32.

³⁷ Zie voetnoot 4.

³⁸ Productie 22, p. 6.

³⁹ Zie ook: J.A.F. Peters, *Privaat bestuur? Privaat bestuur!*, VAR-adviezen over de plaats en normering van privaatrechtelijke organisaties, NTB 2008, 4-5.

kantoorlocatie is gewisseld. Voorafgaand aan de renovatie is besloten over te stappen naar van een “papieren” naar een “digitale” organisatie. Daartoe heeft een verregaande schoning van archieven plaatsgevonden waarbij stukken die niet langer relevant of noodzakelijk werden geacht, zijn vernietigd.’

43. In de ogen van De Winter is dit een onacceptabel argument. Het is ongeloofwaardig, oncontroleerbaar en in strijd met de zorgvuldigheid die van een organisatie als de VNG mag worden verwacht.
44. Op de VNG rust de verplichting zich actief op te stellen bij het verstrekken van informatie. Zij kan immers het best beoordelen welke informatie er over het betrokken onderwerp aanwezig is. Dit legt een bijzondere verantwoordelijkheid bij haar organisatie. De wetgever heeft erop vertrouwd dat de overheid en aan haar gelieerde organisaties niet in de verleiding komen om onwelgevallige informatie niet te verstrekken. Bovendien is de VNG op grond van de Archiefwet gehouden om de onder haar berustende overheidsinformatie in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren.
45. Als waarborg is er de mogelijkheid van beroep op de bestuursrechter. Deze maakt deze waarborgfunctie waar door het beginsel dat overheidsinformatie openbaar is zwaar te wegen. De vernietiging van de documenten kan in dit licht worden beschouwd als obstructie (en is onder de Awo zelfs strafbaar!). Het Wob-verzoek van De Winter dateert van 12 februari 2009, dus ruim vóór de verhuizing van de VNG. Door van de vernietiging eerst melding te maken in het verweerschrift, heeft de VNG willens en wetens aan De Winter het recht ontnomen om de vernietiging van de betreffende documenten te stuiten met een voorlopige voorziening.
46. Met het door de VNG opgevoerde argument kan ieder verzoek om openbaarmaking van overheidsinformatie om zeep geholpen worden. Dit is niet alleen in strijd met het doel van de openbaarheidswetgeving - meer in het bijzonder met het recht van burgers op informatie, zoals verwoord in artikel 10 EVRM -; het versterkt ook het beeld dat de VNG transparantie van overheidsinformatie in de praktijk helemaal niet zo onderschrijft als zij doet geloven.

Conclusie

47. Naar het oordeel van De Winter dient de VNG, als bestuursorgaan en in elk geval als organisatie die werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van bestuursorganen, op grond van de Wob de bij haar berustende overheidsdocumenten openbaar te maken. Ik verzoek u daarom erin te voorzien dat de VNG alsnog de gevraagde documenten aan De Winter openbaar maakt.
48. Voorts verzoek ik u de VNG te veroordelen in de kosten van deze procedure.

* * *