

Afdeling bestuursrechtspraak van de
Raad van State
Nummer: **201009676/1/H3**

PLEITNOTITIES

van:

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

appellant,
advocaat/gemachtigde:
mr. I.E.M. Scholten-Verheijen

inzake het door appellant ingestelde hoger
beroep tegen de uitspraak van de
rechtbank Arnhem (hierna: "**de**
rechtbank"), sector bestuursrecht, van
26 augustus 2010, inzake de procedure
met reg.nr. AWB 09/2741 (hierna: de
"**bestreden uitspraak**")

Verweerder in deze zaak:
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
(hierna: "**VNG**")

advocaat/gemachtigde:
mr. J.P. Hoogland

I. Inleiding

1. De bestreden uitspraak heeft tot nogal wat commotie geleid. Er zijn in de Tweede Kamer zelfs vragen gesteld over de consequenties van de bestreden uitspraak.
2. Op de vraag of als gevolg van de bestreden uitspraak een onwenselijke lacune in de wetgeving ontstaat, antwoordt de Staatssecretaris: *'Van een lacune zou sprake zijn, indien bij de VNG documenten zouden berusten, die niet berusten bij bestuursorganen, maar die voor de burger onmisbaar zijn bij het effectief uitoefenen van zijn rechten.'*¹
3. Dat nu is hier precies het geval.

II. Documenten staan centraal

4. Centraal staan de documenten die een bestuurlijke aangelegenheid betreffen en bepalend zijn voor het beleid van gemeenten, maar op geen enkele wijze voor burgers toegankelijk zijn. Niet in geschil is dat er documenten bij de VNG aanwezig zijn, die op de bestuurlijke aangelegenheid in kwestie betrekking hebben. Ter zitting bij de rechtbank heeft de VNG dit nadrukkelijk erkend. Ook in het verweerschrift beaamt verweerder nog eens dat zij stukken onder zich heeft die betrekking hebben op bestuurlijke aangelegenheden.
5. Anders dan de VNG in het verweerschrift aanhaalt, gaat het niet om stukken die zijn te vinden op websites van bestuursorganen of door overheden aan de VNG worden toegezonden. De documenten in kwestie bevinden zich uitsluitend bij de VNG, en niet bij de gemeenten die het aangaat. Niettemin hebben zij betrekking op het beleid van de gemeenten, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan.

III. Instelling, dienst of bedrijf, werkzaam onder verantwoordelijkheid bestuursorgaan

6. De rechtbank komt in de bestreden uitspraak niet toe aan de vraag of de VNG is aan te merken als een *onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf*, zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wob. Terwijl dit nu juist de vraag is die beantwoording behoeft. Ook de VNG geeft in het verweerschrift aan:
'Een verzoek om informatie in het kader van de Wob staat of valt bij het antwoord op de vraag of de adressant van het verzoek om informatie kan worden aangemerkt als bestuursorgaan of als een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf als bedoeld in de Wob'.

¹ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2010-2011, nr. 30.

7. Uw Afdeling wordt dan ook verzocht zich uit te laten over de vraag of de VNG een bestuursorgaan, respectievelijk een onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf is, zoals bedoeld in artikel 3 van de Wob.
8. In het geval deze vraag bevestigend wordt beantwoord, vloeit uit de werking van artikel 3, eerste lid, van de Wob voort dat een beslissing moet worden genomen over de openbaarmaking en verstrekking van de relevante documenten die zich bij de VNG bevinden.
9. In een recente uitspraak van de rechtbank Arnhem is nog eens bevestigd dat onder 'werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan' in de zin van de Wob wordt verstaan² dat de betreffende instelling zich ingevolge haar 'statuut' dan wel 'bij nadere regeling' moet richten naar de opdrachten van een bestuursorgaan en die zeggenschap niet heel specifiek hoeft te zijn maar dat 'invloed op en betrokkenheid bij functioneren' al voldoende is.³
10. In het aanvullend beroepschrift is uitvoerig ingegaan op de mate waarin de leden van de VNG, veelal gemeenten (bestuursorganen), invloed kunnen uitoefenen op het functioneren van de VNG. Verweerder geeft zelf aan dat de verenigingsstructuur de mogelijkheid biedt tot algemene betrokkenheid van de leden en inspraak op institutioneel niveau. De gemeenten dragen daarbij collectief de verantwoordelijkheid voor het handelen van de VNG. Zij zijn gezamenlijk in staat om de vrijheid van de VNG om zelfstandig doelstellingen te realiseren, te beperken. De VNG is verantwoording verschuldigd aan het collectief van de gezamenlijke gemeenten.
11. Voorts ontvangt de VNG – anders dan zij stelt - substantiële bedragen voor de uitvoering van diverse beleidsprogramma's:
 - Programma 'In actie met burgers' (samenwerking BZK – VNG): een kleine 1,5 miljoen euro (2008-2009);
 - Programma's in het kader van 'Dienstverlening, regeldruk en informatiebeleid' (samenwerking BZK – VNG): EUR 718.000,- (2009-2010);
 - E-awareness diners voor lokale bestuurders in het kader van landelijke ICT-ontwikkelingen: EUR 87.000,- (logistieke kosten en organisatie; 2009-2010).⁴
12. Hieruit volgt dat er wel degelijke sprake is van wezenlijke overheidsinvloed van bestuursorganen op de VNG, zowel beleidsmatig als financieel.

² Onder verwijzing naar – zoals in de uitspraak opgenomen - de Memorie van Toelichting bij de Wob (kamerstukken II 1986/87, 19859, nr. 3, p. 24) en de jurisprudentie van de ABRvS (uitspraak van de ABRvS van 11 februari 1991, AB 1991/598).

³ Rb. Arnhem, 2 november 2010, AWB 09/1148, LJN: BO2950.

⁴ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2010-2011, nr. 30.

IV. Documenten uitsluitend bij de VNG

13. Een Wob-verzoek kan worden gedaan bij een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame *instelling, dienst of bedrijf*. Niet uitgesloten is dan ook dat het daarbij gaat om een private rechtspersoon, zoals de VNG.
14. De VNG stelt zich op het standpunt dat eerst wanneer derden – niet bestuursorganen – geproduceerde stukken over bestuurlijke aangelegenheden aan de overheid ter beschikking stellen, die stukken documenten in de zin van de Wob worden. De Winter bestrijdt dat standpunt. Daarbij dient in ogenschouw te worden genomen dat de VNG, gelet op haar taken en doelstellingen, niet zonder meer als een ‘gewone’ vereniging worden beschouwd. Het is immers een vereniging van gemeenten, bestuursorganen, voor wie zij afspraken maakt en convenanten sluit. Kortom, het beleid en de handelingen van de VNG hebben direct te maken met de vervulling van bestuurs- en beheerstaken van bestuursorganen; de VNG is bepalend voor het beleid van de Nederlandse gemeenten, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan.
15. De VNG stelt voorts dat die stukken door middel van een Wob-verzoek, bij het betreffende bestuursorgaan aan wie het ter beschikking is gesteld – maar niet bij de derde die de stukken heeft opgesteld – kunnen worden opgevraagd. Het punt is dat de documenten over bestuurlijke aangelegenheden, die zich bij de VNG bevinden, helemaal nooit aan de gemeenten ter beschikking worden gesteld.
16. De consequentie hiervan is dat de betreffende documenten, die een bestuurlijke aangelegenheid betreffen, helemaal nooit in de openbaarheid (kunnen) komen, als de redenering van de VNG wordt gevolgd. Op die manier zou alles wat bestuursorganen (de gemeenten) ‘onder de pet’ willen houden kunnen worden gesteld bij de VNG waar het dan dus ‘veilig’ is voor openbaarmakingsverzoeken. De rechtbank Rotterdam heeft al eens uitgesproken dat dit soort situaties geheel in strijd zijn met de geest en de strekking van de Wob.⁵
17. Eenzelfde soort situatie gold ten aanzien van opsporingsactiviteiten van de NMa: doordat de NMa niet de bevoegdheid had om privé-woningen te betreden, konden belastende documenten daar worden verborgen voor de NMa. Niet voor niets is aan die situatie in 2007 een einde gemaakt. Dit voorbeeld is ter illustratie van een situatie waarin het ongewenst is dat documenten in de verborgenheid blijven; dat is in de onderhavige kwestie zeker ook het geval.
18. De gemeenten beschikken niet over de informatie, terwijl de VNG de informatie niet onder zich heeft in de hoedanigheid van bestuursorgaan. Een ruime interpretatie van artikel 3 lid 1 Wob is aan de orde om dit soort ongewenste situaties te voorkomen.

⁵ Rb. Rotterdam, 2 december 1994, AWB 94/1019-R-F4.

V. Terughoudendheid bij openbaarmaking onbegrijpelijk

19. Anders dan in genoemd NMa-voorbeeld is dat - naar De Winter aanneemt - er geen sprake zou moeten zijn van documenten die als 'belastend' voor de VNG dan wel voor de gemeenten worden aangemerkt. De Winter begrijpt de terughoudendheid bij de VNG dan ook niet als het gaat om openbaarmaking van documenten, die een bestuurlijke gelegenheid betreffen. Wat valt er te verbergen?
20. Het is evenwel exemplarisch voor de houding van de VNG ten aanzien van de openbaarheid van informatie. Onlangs nog adviseerde de VNG haar leden om een rechterlijke uitspraak naast zich neer te leggen en onverminderd door te gaan met het heffen van leges voor de uitvoering van een Wob-verzoek. Ook in het verweerschrift krijgt De Winter nog eens een sneer, omdat hij de informatie die hij niet van de VNG kreeg alsnog heeft opgevraagd bij de gemeenten, *'met alle kosten voor de gemeenten van dien'*, aldus het verweerschrift. Dit was overigens niet nodig geweest als de VNG gewoon openheid van zaken had gegeven.
21. De Winter oefent uitsluitend een recht uit dat hem gegeven is. Aan het belang van een goede en democratische bestuursvoering dient groot belang te worden gehecht. Denk aan mogelijkheden van inspraak, participatie en andere betrokkenheid van burgers; hiervoor is openbaarheid van (overheids)informatie van groot belang. Daarbij dient het overheidsbeleid gereconstrueerd te kunnen worden. Met een organisatie als de VNG - die de facto tussen diverse bestuursorganen in staat, maar zich onttrekt aan transparantie - ontstaan hiaten in de lijn van het gevoerde beleid en kan een dergelijke reconstructie niet worden gemaakt. Dit is in strijd met artikel 10 EVRM.

VI. Conclusie

22. Bij de VNG (een onder verantwoordelijkheid van bestuursorganen werkzame instelling, dienst of bedrijf) berusten documenten die een bestuurlijke aangelegenheid betreffen. Deze aangelegenheid heeft betrekking op het beleid van de gemeenten, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan. De documenten bevinden zich uitsluitend bij de VNG en niet bij de gemeenten die het aangaat. De Wob is van toepassing op deze documenten; gelet op het algemeen belang van openbaarheid van informatie dienen deze documenten beschikbaar te zijn voor het publiek.
23. Appellant concludeert en verzoekt tot gegrondverklaring van het hoger beroep en tot vernietiging van de bestreden uitspraak. Voorts verzoekt appellant tot vergoeding van de proceskosten in (hoger) beroep.

* * *