

Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
Fax 038 425 48 88
overijssel.nl
postbus@overijssel.nl

RABO Zwolle 39 73 41 121

Stibbe N.V.
t.a.v. de heer mr. A.W. Bos
Postbus 75640
1070 AP AMSTERDAM

Inlichtingen bij
mw. mr. M. Prakken
telefoon 038 499 93 08
M.v.Dijk-Prakken@overijssel.nl
dhr. A.J. Breure
telefoon 038 499 93 05
AJ.Breure@overijssel.nl
fax 038 425 48 02

Toezending verslag van hoorzitting; bezwarenprocedure VGG

Geachte heer Bos,

Bijgaand zend ik u het verslag en een geluidsopname van de hoorzitting van 19 november 2012. U bent toen gehoord over het bezwaarschrift dat u namens de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters hebt ingediend tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van 20 juni 2012¹. Dat gaat over een verzoek om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur.

Ik deel u nu alvast mee, dat het – in verband met de feestdagen en de jaarlijkse sluiting van het Provinciehuis tussen Kerstmis en Nieuwjaarsdag - niet zal lukken om nog dit jaar een beslissing van Gedeputeerde Staten te verkrijgen. Die verwacht ik op zijn vroegst na medio januari 2013.

Ik ga er van uit dat ik u hiermee voldoende heb geïnformeerd. Als u vragen heeft, kunt u contact met mij opnemen. Ik ben bereikbaar via telefoonnummer 038 499 93 08 (niet op woensdag).

De secretaris voor de behandeling
van bezwaarschriften,


mw. mr. M. Prakken

Bijlagen

2

Datum verzending

07 DEC 2012

¹ kenmerk 2012/0153763

Verslag

van de openbare zitting op 19 november 2012 waarin belanghebbenden zijn gehoord door de Hoorcommissie Gedeputeerde Staten.

Onderwerp: Bezwaarschrift van de Vereniging Gelijkberechting Grondbezitters (VGG), gemachtigde mr. A.W. Bos, advocaat, tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Overijssel van 20 juni 2012, kenmerk 2012/0153763, over een verzoek om informatie (Wet openbaarheid van bestuur).

Hoorcommissie:	
voorzitter	de heer M.E. van den Heuvel MDR
gedeputeerde	mevrouw I.A. Bakker
secretaris	mevrouw mr. M. Prakken
namens bezwaarmakers:	de heer mr. A.W. Bos
vergezeld van	de heer O.O. Gorter, VGG
Informanten:	mevrouw H.T. Scholten-Huizendveld, team Beleidsontwikkeling en Realisatie
	mevrouw mr. M.A. Koenders, juridisch adviseur

De voorzitter opent de zitting, heet de aanwezigen welkom en vraagt of het akkoord is dat van de zitting een geluidsopname wordt gemaakt. Alle aanwezigen stemmen hiermee in. Een geluidsopname maakt onderdeel uit van dit verslag en is bijgevoegd.

De heer Bos bespreekt de zaak aan de hand van een gespreksnotitie. Deze is als bijlage bij dit verslag gevoegd. Hij maakt onderscheid tussen het algemene probleem van de bevoorrechte positie van de Terreinbeherende Organisaties (TBO) ten opzichte van zijn cliënten, de Vereniging Gelijkberechting Grondbezitters (VGG) en een aantal specifieke punten van bezwaar, onder meer de bewering dat bepaalde documenten niet bestaan, of niet onder het college berusten en de rol van het IPO.

Mevrouw Scholten wijst er op dat met betrekking tot de inhoud van de problematiek de uitspraak van de Europese rechter moet worden afgewacht. Mevrouw Koenders wijst er op dat Gedeputeerde Staten van Overijssel het verzoek zorgvuldig hebben getoetst.

De voorzitter deelt mee dat hij kennis heeft kunnen nemen van de inhoud van de stukken die gedeeltelijk openbaar zijn gemaakt. Naar zijn opvatting is er zorgvuldig te werk gegaan, en is het weglaten van bepaalde passages door Gedeputeerde Staten gemotiveerd.

Van de zijde van de provincie benadrukken de informanten dat er met betrekking tot de TBO's geen sprake is van adviseren, of van gestructureerd overleg. De organisaties wonen de vergaderingen van de provinciale adviesorganen soms bij, maar de provincies bespreken alleen de gang van zaken met deze organisaties.

Mevrouw Bakker informeert naar de rol van het IPO. Mevrouw Koenders geeft daarop antwoord door te wijzen op het verschil tussen de inhoud (de subsidiëring van de totstandkoming van de Ecologische Hoofdstructuur in Overijssel) en het recht op informatie (de Wet openbaarheid van bestuur). Verder delen mevrouw Koenders en mevrouw Scholten mee dat er geen documenten bij de provincie Overijssel aanwezig zijn die betrekking hebben op vergaderingen met de TBO's die gaan over deze bestuurlijke aangelegenheid.

De heer Bos maakt een opmerking over het belang van de gevoerde en nog te voeren procedures bij het Europese Gerecht. Naar zijn mening staat de onrechtmatigheid van de subsidieprocedure van de provincies daarmee vast. De voorzitter wijst er op dat de inhoudelijke gang van zaken tussen de provincie, de TBO's en de VGG niet aan de orde is. De motieven van waaruit om informatie is gevraagd, zijn niet van belang. Het gaat vandaag alleen om een verzoek om informatie. Hij deelt mee dat Gedeputeerde Staten aandacht zullen besteden aan de argumenten van de heer Bos en sluit de zitting.

secretaris,

mr. M. Prakken

2
0
-
1
1
-
2
0
1
1
2

1
0
6
5
9
4
/
0
0
0
0
0
2
9
6
5

Stibbe

Amsterdam Brussels Luxemburg Dubai Hong Kong London New York

Hoorzitting van de hoorcommissie

Gedeputeerde Staten

op maandag 19 november 2012 om 15.05u

aan de Luttenbergstraat 2 te Zwolle (Provinciehuis)

Kenmerk 2012/0248108 A12-085

TOELICHTING

van:

mr. A.W. Bos
advocaat te Amsterdam

inzake:

het bezwaar van

de **Vereniging** **Gelijkberechtigting**
Grondbezitters (VGG)

tegen:

het besluit van het **College van GS van**
Overijssel van 20 juni 2012 op het verzoek om
informatie van de VGG van 11 april 2012

2011-11-19 10:00:00

TOELICHTING**1. VOORAF**

- (1) Er zijn al veel argumenten gewisseld. Ik volsta hier met een meer algemene opmerking en enkele meer specifieke.

2. ALGEMENE OPMERKING

- (2) Deze Wob-procedure moet worden gezien in het kader van de het geschil tussen de VGG en de provincie Overijssel over de bevoordeling van de TBO's bij de realisering en het beheer van natuur.
- (3) TBO's werden decennialang bevoordeeld ten opzichte van andere particuliere grondeigenaren. Naar overtuiging van de VGG is dat in strijd met de EU-regels voor staatssteun. Bovendien heeft dit geleid tot schade bij de leden van de VGG.
- (4) De VGG heeft in 2009 een sommatiebrief gestuurd naar de provincies om de steunverstrekking te staken. De provincies hebben dit naast zich neergelegd omdat volgens hen van staatssteun geen sprake zou zijn.
- (5) De Europese Commissie heeft de VGG bij beschikking van 13 juli 2011 feitelijk gelijk gegeven omdat zij heeft geoordeeld dat de verstrekking van aankoopsubsidies aan onder meer TBO's wel staatssteun vormt. Hiermee staat vast dat de provincies in het verleden onrechtmatig hebben gehandeld.
- (6) Onder druk VGG zijn de provincies vanaf begin dit jaar gestopt met de verstrekking van onrechtmatige steun. Er heeft zich volgens de overheden ook een beleidswijziging voorgedaan: voortaan staat gelijkberechtiging voorop. De VGG is daarover verheugd.
- (7) In de praktijk klampen de TBO's zich echter aan hun bevoorrechte positie vast. Dat wordt klaarblijkelijk ook door de provincies gesteund. Twee voorbeelden:
- (i) De Provincies hebben samen met de TBO's beroep ingesteld tegen de beschikking van 13 juli 2011 van de Europese Commissie.
- (ii) De TBO's hebben een bevoorrechte positie waar het betreft de informatieverschaffing vanuit de provincies en de beïnvloeding van beleidskeuzes. Dit blijkt ook uit de stukken die wel zijn geopenbaard.
- (8) De VGG beoogt met haar Wob-verzoek onder meer inzicht te krijgen in de precieze reikwijdte van de positie van de TBO's en de vraag of de juridische ondersteuning van de TBO's niet opnieuw staatssteun oplevert. Dit dient niet alleen een eigen belang van haar leden maar juist ook het algemeen belang. Te denken valt aan het belang van:
- deugdelijke democratische besluitvorming;
 - de naleving van wet- en regelgeving; en

- een onbevooroordeeld en transparant handelen van de overheid.

- (9) Deze belangen raken de kern van de democratische rechtsstaat en liggen ook ten grondslag aan de Wet openbaarheid van bestuur ("Wob"). Openbaarheid maakt immers controle mogelijk op de aspecten als hiervoor genoemd en biedt daarmee een 'stok achter de deur'.
- (10) Juist in dit geval blijkt het elementaire belang van de Wob. De betrokken overheden – waaronder de provincie Overijssel – hebben decennialang onrechtmatig gehandeld door de TBO's op grote schaal te bevoordelen ten opzichte van anderen. Dit gebeurde grotendeels buiten de openbaarheid. Zo vond er onzichtbaar voor anderen jarenlang structureel overleg plaats tussen provincies en TBO's over de verdeling van gronden (zelfs middels het opstellen van zgn. 'eerstegegadigdenkaarten') en aankoopsubsidies. Ook werden tot voor kort op grote schaal gronden doorgeschoven zonder dat anderen daarvan in kennis werden gesteld, zelfs niet als zij vooraf hun interesse voor die gronden hadden laten blijken.
- (11) De VGG heeft hier slechts met moeite en na grote investeringen een vinger achter kunnen krijgen. Maar ook nu proberen de provincies nog informatie achter te houden. De VGG kan slechts gissen wat daarvan de achtergrond is. In elk geval kan wel worden opgemerkt dat de weigeringsgronden van de Wob er niet zijn om fouten/ouregelmatigheden uit het verleden te verbergen. Integendeel, de Wob is er juist om dergelijke zaken aan het licht te brengen.
- (12) De VGG vraagt u om bij uw herbeoordeling in bezwaar dit rechtsstatelijke belang van openbaarheid centraal te stellen.

3. SPECIFIEK OPMERKINGEN

3.1. Reikwijdte verzoek

- (13) Gewaakt moet worden voor een te beperkte uitleg van het verzoek (Daalder, p. 396).
- (14) Tekst van het verzoek laat duidelijk zien dat het de VGG niet alleen ging om alle documentatie over de relatie van de provincie met de TBO's m.b.t. de beroepsprocedure. Het verzoek is cumulatief:
- (1) *Alle documentatie over de relatie van uw provincie met de TBO's in het onderhavige dossier ~~de~~voornoemde beroepsprocedure bij het Hof van Justitie, waaronder nadrukkelijk begrepen alle correspondentie met de TBO's en verslagen van gesprekken met vertegenwoordigers van de TBO's daaromtrent.*
- (15) Hetgeen in bezwaar is aangevoerd, kan mede bepalend zijn bij de uitleg van de reikwijdte van het verzoek (ABRvS 24 september 2008, LJV BF2158, r.o. 2.4.2). In bezwaar is nog eens geëxpliciteerd dat het verzoek ook mede betrekking heeft op alle documentatie over de relatie met de TBO's in het gehele gelijkberechtigingsdossier.
- (16) Op zijn minst had het College moeten twijfelen. In dat geval: verplichting om de VGG te vragen haar verzoek te preciseren (art. 3 vierde lid Wob). Die precisering is nu in elk geval alsnog gegeven en moet in de beslissing op bezwaar worden meegenomen.

3.2. Documenten waarover de provincie niet zou beschikken (documenten over de communicatie tussen de provincie en de TBO's over de beroepsprocedure en declaraties van AKD)

(17) Het valt moeilijk te begrijpen dat de provincie niet over deze documenten beschikt:

- De provincie heeft op reguliere basis contact met de TBO's.
- De provincie is formeel opdrachtgever van AKD. Zie de scan uit een beleidsbrief van Drenthe:

Extern betrokkenen

- de gezamenlijke provincies: zijn opdrachtgever voor AKD
- AKD: zal de provincies vertegenwoordigen in de beroepszaken

- De provincies betalen gezamenlijk de rekening van AKD. Zie deze scan uit dezelfde brief:

Financiën

De kosten voor de inzet van AKD worden gezamenlijk gefinancierd door de provincies (€ 16.700,- per provincie). Dit wordt betaald uit proceskosten pMJP.

- AKD treedt ook op als advocaat van de provincies (niet van het IPO):

Van: van Nuland, Niels (AKD - Brussel) [mailto:nlvanNuland@akd.eu]
Verzonden: dinsdag 29 november 2011 12:10

Aan:

CC:

Onderwerp: Verslag gesprek Europese Commissie - natuursubsidies

Beste dame en heren,

Zoals u weet heeft afgelopen donderdag 24 november 2011 een gesprek bij de Europese Commissie plaatsgevonden. In mijn hoedanigheid als advocaat voor de Provincies heb ik dat gesprek mogen bijwonen. Ik zal hieronder een beknopt verslag geven van dit gesprek.

(18) In elk geval berusten de gevraagde documenten bij het IPO. Ook dan moet een besluit genomen worden over de openbaarmaking van deze documenten.

- Uitspraak Afdeling van 25 mei 2011 (AB 2011/233) over VNG (vergelijkbaar met IPO): verzoek richten tot bestuursorgaan waarbij die documenten behoren te berusten.
- Het Wob-verzoek van de VGG is gericht aan alle direct bij het IPO betrokken bestuursorganen, namelijk alle Colleges van GS van alle provincies. In elk geval bij één of meer van deze Colleges behoren de gevraagde documenten te berusten. Alle Colleges hebben echter geweigerd een besluit te nemen over de openbaarmaking. Dat zou tot de onaanvaardbare en onbegrijpelijke uitkomst leiden dat deze (overheids)documenten nooit opgevraagd zouden kunnen worden.
- Waarom sprake van een behoren te berusten (zie ook noot Kooper bij ABRvS 13

juli 2005 (*Gst.* 2005/138)), op grond waarvan GS deze documenten moet opvragen bij het IPO?:

- (a) Functionele relatie: Duidelijk is dat sprake is van een functionele relatie tussen de verschillende provincies en de gevraagde documenten. De documenten zijn rechtstreeks van invloed geweest op beleid en regelgeving van de provincies (vb: doorlevering gronden en aankoopsubsidies) (vgl. ook de definitie van bestuurlijke aangelegenheid in art. 1 lid 1 onder b Wob).
- (b) Werkzaam onder verantwoordelijkheid provincies: Het IPO wordt aangestuurd vanuit de provincies en is ook onder hun verantwoordelijkheid werkzaam. Zie de beschrijving van de organisatie van het IPO op haar website: <http://www.iponl/organisatie>. Het bestuur van het IPO bestaat uit twaalf gedeputeerden en één Commissaris van de Koningin. De algemene vergadering bestaat uit vierentwintig statenleden. Rechtstreekse invloed provincies blijkt ook uit het feit dat offertes en concepten vooraf door de afzonderlijke provincies zijn goedgekeurd. N.B. dit kan ook een argument zijn dat sprake is van een onder verantwoordelijkheid van GS werkzame instelling, dienst of bedrijf als bedoeld in art. 3 lid 1 Wob. In dat geval berusten de gevraagde documenten rechtstreeks onder GS. (vgl. par. 4.5.5 Daalder).
- (c) Frustreren werking Wob door documenten elders onder te brengen: deze situatie is feitelijk al aanwezig nu de provincies zich achter het IPO verschuilen. Een voorbeeld maakt dat inzichtelijk. Als de VGG maar één provincie zou hebben gesommeerd dan was er geen aanleiding geweest het IPO in te schakelen. Deze provincie zou dan individueel een advocaat hebben aangezocht en contact hebben opgenomen met de TBO's. In dat geval zouden GS van deze provincie zeker een besluit moeten nemen over openbaarmaking van de betreffende documenten. Niet valt te begrijpen dat dit anders is als – zoals in dit geval – twaalf provincies zijn gesommeerd en vervolgens het IPO wordt ingeschakeld om dit centraal en uniform af te handelen. Zou dit toch de uitkomst zijn dan levert dat een fundamentele inbreuk op het recht op informatie op, die ook in strijd is met art. 10 EVRM. Overheden kunnen zich in dat geval dan immers eenvoudig – namelijk middels inschakeling van een centraal overlegplatform – aan het systeem van de Wob onttrekken.

3.3. Overig

- (19) De VGG heeft zich op het standpunt gesteld dat de stukken opgesteld in het kader van het Vakberaad Grond en de Brede Adviesgroep Landelijk Gebied (BALG) niet kwalificeren als bestemd voor intern beraad omdat deze overleggen zijn aan te merken als gestructureerd overleg. Reden is dat ook de TBO's aan deze overleggen moededen, althans van het besprokene op de hoogte werden gesteld. Verweer van een aantal Colleges is dat de TBO's alleen aanwezig waren om informatie te verzamelen ten behoeve van beleidsvorming, maar de gedeelde informatie uitsluitend gebruikt zou kunnen worden door overheidspartijen. Dat overtuigt niet. De TBO's hebben door hun aanwezigheid immers – als externe partijen – kennis kunnen nemen van de gedeelde informatie (die daarna in verslagen is neergelegd). Hiernaast is niet gesteld dat de TBO's geen verslagen/agenda's hebben ontvangen. N.B. de

TBO's zijn gewone marktpartijen met een privaat karakter, net als de leden van de VGG. Er kan dus geen sprake zijn van documenten bestemd voor intern beraad.

- (20) Onduidelijk blijft hoe de in artikel 10 lid 2 onder b en g van de Wob genoemde belangen nu precies in het geding zijn en of, en zo ja hoe dit is afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Vergelijk ABRvS 23 juni 2010. AB 2010/274. De enkele stelling van het College dat een afweging is gemaakt, is onvoldoende.
- (21) Onevenredige benadeling (art. 10 lid 2 aanhef en onder g Wob). In het primaire besluit wordt gesteld dat het gaat om benadeling van haar procespositie in de procedure bij het Gerecht. Dergelijke benadeling valt moeilijk voor te stellen. Er liggen in die procedure immers slechts objectieveerbare (rechts)vragen voor: zijn TBO's ondernemingen, is sprake van een economisch voordeel, etc.? De feitelijke gang van zaken tot op heden is in die procedure bij het Gerecht niet aan de orde.
- (22) Openbaarmaking verzoekschrift is ook geweigerd wegens vermeende schade voor de procespositie van de provincies en de TBO's. Ook dat valt moeilijk te begrijpen; de verzoekschriften zijn immers al bekend bij het Gerecht en de Europese Commissie. Dat de verzoekschriften kunnen leiden tot een publiek debat zal geen invloed op de procedure hebben (en pleit overigens juist voor openbaarmaking).
- (23) Een aantal aspecten is voor de VGG moeilijk te controleren omdat zij geen kennis heeft kunnen nemen van de betreffende documenten (vb: evt. economisch nadeel, objectief/subjectief karakter van informatie, etc.). VGG vraagt uw College daar in bezwaar een nauwgezette beoordeling van te maken.

4. CONCLUSIE

Verzoek om het bezwaar van de VGG gegrond te verklaren, alsnog alle gevraagde informatie openbaar te maken en gemaakte proceskosten te vergoeden.

Advocaat