

Rechtbank Gelderland  
Team bestuursrecht Arnhem  
Postbus 9030  
6800 EM Arnhem

Uw brief van : 18 augustus 2021  
Zaaknummer : ARN 21/1697 WBP  
Onderwerp : het beroep van P.H.M. Kemperman te Doetinchem

Edelachtbare heer, mevrouw,

Doetinchem, 9 september 2021

Op 22 maart 2021 heb ik een beroepschrift ingediend tegen het besluit van de gemeenteraad van Zevenaar van 11 februari 2021 op mijn bezwaarschrift van 14 september 2020 (aangevuld bij brief van 20 oktober 2020) tegen het besluit van de Enquêtecommissie P&O van 25 oktober 2017, zoals gepubliceerd in het Gemeenteblad van 12 augustus 2020, nr. 206781.

Volgens het op 12 augustus 2020 gepubliceerde besluit heeft de **Enquêtecommissie P&O** op 25 oktober 2017 besloten:

1. “Met toepassing van Artikel 15 lid 1, onder a en c van de Archiefwet tot het opleggen van geheimhouding op onderzoeksdocumenten, waarover de commissie geheimhouding heeft opgelegd, gedurende de maximale termijn van 75 jaar na datum van dit besluit (16 mei 2012), zoals bedoeld in artikel 15, lid 4 van de Archiefwet.
2. Deze geheime onderzoeksdocumenten met inachtneming van het bepaalde hierover in de Archiefwet over te brengen naar en te laten bewaren in het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg.”

In afwijking van het advies van de bezwaarschriftencommissie van 25 januari 2021 hebben Lam en Copier namens de gemeenteraad mijn bezwaar tegen het op 12 augustus 2020 gepubliceerde besluit van de enquêtecommissie van 25 oktober 2017 niet ontvankelijk verklaard. Dit om twee redenen: het besluit zou niet appellabel zijn, en ook zou mijn bezwaarschrift te laat zijn ingediend.

### Ontvankelijkheid

#### **Ad 1: “Besluit niet appellabel”**

De stelling van de gemeenteraad dat het besluit van 25 oktober 2017 van de Enquêtecommissie niet appellabel zou zijn, en geen “externe werking” heeft, is pertinent onjuist. In het bestuursrecht geldt immers allereerst het uitgangspunt dat bezwaar en

beroep openstaat tegen besluiten als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna ook: Awb), tenzij is voorzien in een uitdrukkelijke uitzondering. Een dergelijke uitzondering geldt niet voor besluiten waarbij beperkingen zijn gesteld aan de openbaarheid van archiefbescheiden als bedoeld in artikel 15, lid 1 van de Archiefwet.

Het besluit van de Enquêtecommissie om beperkingen aan de openbaarheid te stellen is derhalve een appellabel Awb-besluit van algemene strekking in de zin van artikel 3:1, lid 1 van de Awb. In dit verband verwijs ik ook naar de brochures van het Nationaal Archief (“Open tenzij”) en de VNG (“Beperkt waar het moet”) waarin eveneens wordt aangegeven dat een beperkingenbesluit als bedoeld in artikel 15, lid 1 van de Archiefwet een appellabel besluit is als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb.<sup>1</sup>

De gemeenteraad interpreteert niet alleen het systeem van de Archiefwet en de Awb foutief, maar om deze foutieve interpretatie te onderbouwen verwijzen zij op pagina 4 van hun besluit ten onrechte ook nog naar een passage uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 april 2017 (overigens met foute vindplaatsvermelding). Immers, hier draait het puur om het begrip ‘belanghebbende’ en of appellant als belanghebbende wordt aangemerkt, en niet om de vraag of een besluit op grond van artikel 15 van de Archiefwet op zich een appellabel besluit is.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> De VNG brochure zet dit helder uiteen op pagina 11-12. Het besluit waarmee een zorgdrager openbaarheidsbeperkingen aan archiefbescheiden stelt, is een zogenaamd ‘besluit van algemene strekking’ onder de Awb. Hierop zijn de algemene bepalingen over besluiten uit hoofdstuk 3 van de Awb van toepassing. Bij de bekendmaking van het besluit wordt een rechtsmiddelenclausule opgenomen waaruit blijkt door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar gemaakt kan worden, of beroep kan worden ingesteld. Op de publicatie is afdeling 3.6 Awb van toepassing.

<sup>2</sup> Omdat de vindplaats onjuist is vermeld hier ter toelichting de relevante uitspraken. Allereerst, zie Rb MNE, 8 februari 2016, ECLI:RBMNE:2016:637. In het aanvankelijk beperkingsbesluit was een te korte beperkingstermijn gesteld. De Rechtbank oordeelt dat een te korte beperkingstermijn geen reden is om artikel 15 lid 2 Archiefwet toe te passen. Derhalve zijn de stukken na afloop van de kortere termijn openbaar. De Minister is niet bevoegd alsnog beperkingen te stellen aan de openbaarheid voor genoemde archiefbescheiden. Vervolgens oordeelt de Afdeling (in ABRvS 5 april 2017: ECLI:NL:RVS:2017:929) dat appellant (journalist) geen belanghebbende is bij het besluit ex artikel 15, lid 1 Archiefwet, omdat het beperkingsbesluit op gelijke wijze alle personen raakt die de desbetreffende archiefbescheiden willen raadplegen of gebruiken. De Raad komt aan een inhoudelijke beoordeling in casu dus niet toe omdat de journalist niet ontvankelijk is in zijn beroep. Voor de desbetreffende journalist staat vervolgens alleen nog de weg van artikel 17 Archiefwet open om inzage in de stukken te zoeken.

Zie *idem*: Rb Gelderland, 8 september 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:5656: De Rechtbank concludeert dat verder op grond van artikel 15, lid 2 van de Archiefwet niet bevoegd was om na overbrenging van het archief van de Tweede Kamer naar het nationaal archief een beperking aan de openbaarheid te stellen ten aanzien van een specifiek inventarisnummer. Ook niet in geval van ‘vergissing’. De Archiefwet kent geen ‘hardheidsclausule’ of beoordelingsruimte. Het artikel mag niet ‘ruimer’ worden uitgelegd. De Minister was niet (meer) bevoegd

## Ad 2: Te laat bezwaar gemaakt tegen “het besluit”.

Ten tweede zou ik volgens de gemeenteraad te laat bezwaar hebben gemaakt.

Ook deze redenering van de gemeente is onjuist en onbegrijpelijk, en is bovendien ondeugdelijk onderbouwd.

Volgens artikel 1:3 lid 1 van de Awb wordt onder een besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Een besluit treedt niet in werking voordat het is **bekendgemaakt** (artikel 3:40 Awb).

Op de bekendmaking van een besluit tot het opleggen van beperkingen aan de openbaarheid op basis van artikel 15, lid 1 Archiefwet, is artikel 3:42, lid 1 en 2 Awb van toepassing.

Dus niet artikel 3:41 Awb zoals de gemeenteraad ten onrechte beweert.<sup>3</sup>

Echter, artikel 3:42, lid 2 van de Awb (zoals dat gold ten tijde van de publicatie van het besluit in 2020) schrijft voor: “De **bekendmaking** van besluiten van een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die niet tot één of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad, of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op andere geschikte wijze.”

Daarnaast bepaalt artikel 3:42, lid 3 van de Awb dat wanneer alleen van de zakelijke inhoud wordt kennisgegeven, het besluit tegelijkertijd ter inzage wordt gelegd. In de kennisgeving wordt vermeld waar en wanneer het besluit ter inzage ligt.

### **Aanvang bezwaar- en beroepstermijn.**

Ingevolge artikel 6:7 van de Awb bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift zes weken. Ingevolge artikel 6:8, lid 1 van de Awb vangt de bezwaar- en beroepstermijn aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgescreven wijze is **bekendgemaakt**. Het besluit van 25 oktober 2017 was tot 12 augustus 2020 niet op de voorgescreven wijze bekendgemaakt, **en de rechtsgevolgen waren derhalve ook niet ingetreden.**<sup>4</sup>

---

het beperkingsbesluit te nemen. Vervolgens (ABRvS, 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:928) stelt de Minister hoger beroep in. Geen inhoudelijke beoordeling want ook hier kan verweerder (journalist) niet worden aangemerkt als belanghebbende met een specifiek onderscheidend belang. In tegenstelling tot deze journalist, heb ik, zoals hierna wordt betoogd, wél een specifiek en onderscheidend belang.

<sup>3</sup> Op pagina 2 van de beslissing op bezwaar is ook nog ten onrechte vermeld dat de tekst van artikel 3:42 Awb daar wordt geciteerd, maar dit is toch echt de tekst van artikel 3:41 Awb!

<sup>4</sup> Zie in dit kader ook: Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 30 juni 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:5095 (“precariobelasting”).

Bekendmaking heeft immers een constitutieve werking en is noodzakelijk voor het intreden van rechtsgevolgen waarop het is gericht. De bekendmaking is bovendien bepalend voor het begin (en eind) van de bezwarentermijn.

“Mededelingen” in de vorm van een briefje van de beheerder van de archiefbewaarplaats, of anderszins, dat een verslag is overgebracht naar de archiefbewaarplaats, kunnen niet gelden als bekendmaking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Een ‘mededeling’ is immers géén **bekendmaking** zoals de wet die voorschrijft in artikel 3:42 Awb.<sup>5</sup>

Neemt u er verder ook nota van dat de jurisprudentie die de gemeenteraad aanhaalt *uitsluitend* betrekking heeft op besluiten die ingevolge artikel 3:41 Awb worden toegezonden of uitgereikt aan onder meer de aanvrager. Dit regime moet strikt worden onderscheiden van het regime van artikel 3:42 Awb dat van toepassing is op de besluiten van algemene strekking die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht.

Van belang is hier, dat de (rechtsgevolgen van) besluiten die vallen onder het regime van artikel 3:41 Awb in werking treden na uitreiking c.q. rechtstreekse toezending aan een aanvrager/belanghebbende(n).

Hiervan moeten nadrukkelijk worden onderscheiden de artikel 3:42 Awb-besluiten die door kennisgeving in een van overheidswege uitgegeven (elektronisch) blad in werking treden. Dat ik op 26 oktober 2018 een verzoek om inzage heb gedaan doet derhalve niets af aan het systeem van de Algemene wet bestuursrecht inzake het **in werking treden** van besluiten.

Bij mijn beroep heb ik ook een chronologisch overzicht gevoegd, waarin naar voren komt dat ik voortdurend op het verkeerde been werd en word gezet: soms zijn de stukken beslist wél naar de archiefbewaarplaats overgebracht, het volgende moment zijn ze weer teruggeven. Ondertussen blijken bepaalde besluiten niet te bestaan, of zijn ze lange tijd onvindbaar. (Zie bijvoorbeeld het niet ondertekende ‘bepalingen’besluit dat in 2017 zou zijn genomen door de Enquêtecommissie.)

---

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld: ABR 28 september 1995, JB 292. Idem ABR 16 maart 2005, NJB 226. Maar ook: Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, 13<sup>e</sup> druk, Den Haag 2005, p.577: “mededelingen, ter inzage leggingen, etc. moeten worden onderscheiden van de in de wet voorgeschreven bekendmakingen in artikelen 3:41 en 4:42 van de Awb”. Zie ook: toelichting MvT, PG, Awb I, p.230. De keuze voor de juiste methode van bekendmaking luistert nauw. In de jurisprudentie wordt de inwerkingtreding van een besluit krachtens artikel 3:40 Awb afhankelijk gesteld van de vraag of het besluit “op de voorgeschreven wijze” is bekendgemaakt. **Is gekozen voor de verkeerde methode van bekendmaking, dan kan van inwerkingtreding geen sprake zijn.** Zie Voorzitter ABR 22 augustus 1994, JB 1994, 291; en VZ.ABR 14 november 1994, JB 1994, 350.

**De beslissing op bezwaar is genomen op een onrechtmatige instructie van de gemeenteraad.**

Het raadsbesluit van 27 januari 2021, Z/20/1002604, documentnummer: INT/20/100264 bevat een onrechtmatige instructie. In dit raadsbesluit wordt mandaat verleend aan de commerciële huisadvocaten Lam en Copier van Hekkelman Advocaten, waarbij bij voorbaat de instructie is dat de bezwaren namens de gemeenteraad **uitsluitend ongegrond of niet-ontvankelijk** mogen worden verklaard. Gegrondverklaring wordt **bij voorbaat uitgesloten** bij deze mandaatverlening.

De gemeenteraad heeft dit besluit genomen om reden dat de geldende beslistermijn waarschijnlijk niet gehaald zou worden, waardoor de raad in gebreke zou kunnen worden gesteld vanwege het overschrijden van de beslistermijn en daardoor dwangsommen zou verbeuren.

De Algemene wet bestuursrecht laat in beginsel mandaat aan een niet-ondergeschikte toe. Echter, in dit geval kan mandaat niet worden toegestaan omdat het een beslissing op bezwaar betreft, waarin ook nog eens wordt afgeweken van het advies van de Adviescommissie voor bezwaarschriften. De Adviescommissie had geadviseerd om het bezwaar gegrond te verklaren en het bestreden besluit te herroepen met inachtneming van het door haar uitgebrachte advies.

Algemeen geldt dat een beslissing op bezwaar niet mag worden gemandateerd aan een niet-ondergeschikte.<sup>6</sup> In ABRvS 12 juli 2006 (ECLI:NL:RVS:2006:AY3707) heeft de Afdeling nog eens verduidelijkt dat het gaat om bijvoorbeeld personen van wie de onafhankelijke positie zich niet verdraagt met de bevoegdheid van de mandaatgever om op grond van artikel 10:6, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht per geval of in het algemeen instructies te geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid, zodat géén sprake is van een heroverweging die binnen de directe invloedssfeer van de mandaatgever plaatsvindt. Volgens ABRvS 4 april 2007, AB2007/196 en JB2007/101 vergt de heroverweging in het kader van de bezwaarschriftprocedure dat de beslissing op bezwaar binnen de directe invloedssfeer van het bestuursorgaan wordt genomen. De functie van de bezwaarschriftprocedure (beleidsvorming en interne controle) brengt immers met zich dat mandaat van de bevoegdheid om op bezwaar te beslissen niet mag worden verleend aan een niet-ondergeschikte.

Nu de beslissing op bezwaar is genomen door een gemandateerde niet-ondergeschikte (huisadvocaten Lam en Copier) waarbij ook nog wordt **afgeweken** van het advies van de Adviescommissie voor bezwaarschriften, klemt dit des te meer.

---

<sup>6</sup> Zie onder meer: CRvB 19 december 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4473, AB2018/113 en JB2018/40. Verder ook: ABRvS 22 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT7954.

De Adviescommissie voor bezwaarschriften had geadviseerd om het bezwaar gegrond te verklaren en het bestreden besluit te herroepen met inachtneming van het advies.

Met het onrechtmatige mandaatbesluit heeft de gemeenteraad een **integrale heroverweging van het primaire besluit bij voorbaat onmogelijk gemaakt**, nu de gemeenteraad vooraf en op onjuiste gronden heeft besloten, mijn bezwaar uitsluitend óf niet ontvankelijk óf ongegrond te laten verklaren - gegrondverklaring hoort niet tot de mogelijkheden - door de gemandateerden zonder integrale heroverweging van mijn bezwaar, nota bene (in feite uitsluitend) met als doel bij ingebrekestelling de betaling van een eventuele dwangsom te ontlopen wegens overschrijding van de beslistermijn. Dit is ernstig in strijd met artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht.

Een mandaatgever is weliswaar op grond van artikel 10:6, lid 1 Awb bevoegd om in het algemeen of per geval "instructies" te geven aan een gemandateerde, maar het kan niet zo zijn dat die instructies in strijd zijn met de wettelijke voorschriften, namelijk in strijd met artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht.

Bij het bovenstaande merk ik op dat de gemeenteraad op de hoorzitting bij de bezwarencommissie wel had verklaard dat ik als bezwaarmaker in het gelijk zou moeten worden gesteld, en dat een selectie - vernietigen, teruggeven van niet relevante stukken, of bewaren al dan niet onder beperkingen - van de diverse archiefstukken zou moeten plaatsvinden. Saillant dus dat volgens de gemeenteraad een inhoudelijke beoordeling van mijn bezwaar wél mogelijk was. Er was en is geen belemmering voor een inhoudelijke beoordeling en selectie en vernietiging van stukken die op mij betrekking hebben.

Het advies van de Adviescommissie d.d. 25 januari 2021 is **niet** aan de raad voorgelegd, was niet bij de raadsstukken gevoegd, en is in ieder geval niet in het besluitadvies over mandaatverlening, aan de raad meegenomen. (Ook de beslissing op bezwaar rept niet over het advies.)

De ondertekening van de beslissing op bezwaar is overigens ook in strijd met gemeentelijk beleid. Een krachtens mandaat genomen besluit vermeldt namens welk bestuursorgaan het besluit is genomen, en vermeldt tevens naam en functie van de mandaathouder ingevolge artikel 8, van het "Besluit mandaat-, volmacht- en machtiging Zevenaar 2020". Echter, de functievermelding ontbreekt in de beslissing op bezwaar. Hierdoor wordt het onmogelijk gemaakt om te achterhalen of de twee ondertekenaars Lam en Copier wellicht tijdelijk als ambtenaar bij de gemeente Zevenaar zijn gedetacheerd en ondergeschikten zijn, of dat zij in hoedanigheid van advocaat ondertekenen.

### **Onbevoegd beperkingenbesluit.**

Zoals hierboven reeds uiteengezet was er tot 12 augustus 2020 géén rechtsgeldig besluit, immers, het 'besluit' was nog niet op de voorgeschreven wijze bekendgemaakt.

Daar komt bij, dat de Enquêtecommissie helemaal niet bevoegd was om een besluit op grond van artikel 15 lid 1 van de Archiefwet te nemen. **De Archiefwet laat hier geen enkele twijfel over bestaan: het besluit is onbevoegd genomen.** Immers, slechts en uitsluitend de **zorgdrager** is bevoegd beperkingen aan de openbaarheid te stellen op grond van artikel 15, lid 1 van de Archiefwet. De zorgdrager voor gemeenten is het college van burgemeester en wethouders: zie artikel 30 Archiefwet, in samenhang met artikel 9 en 10 van het Archiefbesluit. Geen enkel ander orgaan is bevoegd om bij de overbrenging van archiefbescheiden beperkingen te stellen op grond van artikel 15 van de Archiefwet.

Het op 12 augustus 2020 bekendgemaakte besluit houdt in dat "De Enquêtecommissie gemeente Zevenaar besluit 'met toepassing van artikel 15, lid 1, onder a en c van de Archiefwet' tot het opleggen van geheimhouding." Echter, geheimhouding wordt niet in de Archiefwet geregeld, en kan niet met artikel 15 Archiefwet worden opgelegd, maar moet, ingevolge artikel 155a, lid 4 van de Gemeentewet (enquêtecommissie), via artikel 86 Gemeentewet worden geregeld.

De vraag is of dit beperkingenbesluit - dat apert door het verkeerde bestuursorgaan is genomen - enige gelding heeft. Daarvan lijkt hier geen sprake: "Het geheel ontbreken van een bevoegdheid brengt in beginsel met zich mee dat géén rechtsgevolgen in het leven kunnen worden geroepen" (ABRvS 3 november 2010, LJN BO 2719).

En een volstrekt onbevoegd verrichte handeling betekent niet dat, in het geval geen beroep wordt ingesteld, de handeling daarmee formele rechtskracht zou kunnen krijgen.

Het gevolg van het bovenstaande is dat er geen enkele openbaarheidsbeperking als bedoeld in artikel 15 van de Archiefwet is opgelegd, en dat de streekarchivaris/beheerder gebonden is aan reguliere besluitvorming op verzoeken. Bekrachtiging van het onbevoegde besluit door het college moet als 'detournement de pouvoir' worden beschouwd. (Zie ook mr. dr. C. Raat, "Contraexpertise Openbaarheidsbeperking door Enquêtecommissie, Een overzicht van het geldende recht en beantwoording van vragen" (8 februari 2021).)

### **Geen beperking openbaarheid mogelijk na overbrenging.**

Het besluit tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid op basis van artikel 15, lid 1 Archiefwet wordt na publicatie en na het verlopen van de bezwarentermijn ge-

voegd bij de verklaring van overbrenging. Zie artikel 10 Archiefbesluit. (En zie ook pagina 12 en 13 van de VNG Brochure “Beperkt waar het moet”.) De procedure omtrent het beperkingenbesluit moet dus zijn afgerond voordat archiefbescheiden kunnen worden overgebracht naar het streekarchief. Dit is hier niet het geval omdat de archiefbescheiden al in 2017 zijn overgebracht naar het streekarchief. Nadat stukken naar het streekarchief zijn overgebracht is het niet meer mogelijk om alsnog beperkingen aan de openbaarheid te stellen. Nu de stukken reeds waren overgebracht was geen beperking aan de openbaarheid meer mogelijk.<sup>7</sup>

### **Persoonlijk en specifiek belang, belanghebbende.**

In aansluiting op het vorenstaande merk ik verder nog op dat ik persoonlijk geschaad word in mijn belangen doordat documenten met (deels vervalste en deels te vernietigen) gegevens over mij (waaronder het onrechtmatige ‘rapport Bunt’ met vervalste psychologische oordelen over mijn persoonlijkheid<sup>8</sup>) voor de eeuwigheid aan het streekarchief worden overgedragen en daar blijvend worden bewaard zonder dat ik mij daartegen kan of heb kunnen verdedigen.

Zoals ik heb betoogd, is het besluit van de Enquêtecommissie van 25 oktober 2017 ondeugdelijk voorbereid, en word ik daardoor in mijn belangen geschaad.<sup>9</sup> Voor de concretisering van mijn persoonlijk belang verwijs ik naar mijn aanvullend bezwaarschrift van 20 oktober 2020 en de daarbij gevoegde bijlagen (bijlage 1: mijn brief van 1 november 2016 aan de gemeentelijke Ombudscommissie en bijlage 2: de rapportage van de Ombudscommissie van 9 februari 2017). Korthedshalve verzoek ik u een en ander als hier herhaald en ingelast te beschouwen en merk ik nog op dat de gemeenteraad in zijn beslissing op bezwaar ten onrechte op geen enkele wijze is ingegaan op de persoonlijke schade die mij is toegebracht doordat tal van onrechtmatige documenten met persoonlijke, privacygevoelige en vervalste gegevens over mij voor de eeuwigheid zijn overgebracht naar het Streekarchivariaat. Ook dit is een gebrek in de besluitvorming.

---

<sup>7</sup> Zie hierboven de jurisprudentie in noot 2 op pagina 2 van dit beroepschrift (o.a. ABRvS, 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:928 en ook: ABRvS 5 april 2017: ECLI:NL:RVS:2017:929).

<sup>8</sup> Mijn brief van 3 april 2009 aan burgemeester en wethouders van Zevenaar om het ‘rapport Bunt’ te diskwalificeren heeft bijna zes jaar later geleid tot de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 19 maart 2015 (ECLI:NL:CRVB:2015:948) waarbij de CRvB mij heeft gerehabiliteerd. De enquêtecommissie P&O is in 2016 ingesteld door de gemeenteraad van Zevenaar naar aanleiding van deze uitspraak van de CRvB over mijn verzoek om het rapport Bunt te diskwalificeren naar wijze van totstandkoming, inhoud, presentatie en uitkomsten.

<sup>9</sup> Zie ook: Nationaal Archief brochure, stappenplan voorbereiding beperkingen, stap 8. Het bezwaar kan ook tegen de onzorgvuldige voorbereiding van het besluit zijn gericht.



### **Strijd met zorgverplichting van artikel 3 Archiefwet.**

Op grond van artikel 3 van de Archiefwet zijn overheidsorganen verplicht de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden. Gegevens die niet verwerkt c.q. bewaard mogen worden, horen zeker niet voor de eeuwigheid te worden bewaard in een archiefbewaarplaats.<sup>10</sup>

Artikel 4, lid 2 van de Archiefwet bepaalt dat een regeling, waarbij een tijdelijk overheidsorgaan wordt ingesteld (i.c. de Enquêtecommissie) een voorziening inhoudt omtrent de bewaring van de archiefbescheiden na opheffing. Deze voorziening moet in ieder geval voldoen aan artikel 3 van de Archiefwet en de daarin neergelegde aspecten van de algemene zorgplicht. Artikel 18 van de Enquêteverordening is wat dat betreft in strijd met artikel 3 van de Archiefwet. Ook beschikte het Streekarchivaat De Liemers en Doesburg op het moment van overbrenging niet over een adequaat E-depot voor digitale stukken (zie zijn brief van 30 april 2019).<sup>11</sup>

Op grond van het vorenstaande verzoek ik u mijn beroep gegrond te verklaren en de gemeenteraad op te dragen alsnog een inhoudelijk besluit te nemen op mijn bezwaarschrift van 14 september 2020 (zoals aangevuld bij brief van 20 oktober 2020).

Hoogachtend,



mr. P.H.M. Kemperman  
Vancouverstraat 26  
7007 GB Doetinchem

---

<sup>10</sup> Zie o.a. Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 23 augustus 2017 (**ECLI:NL:RVS:2017:2232**).

<sup>11</sup> Nog daargelaten dat de Enquetecommissie de proportionaliteit en de grenzen van artikel 155b, lid 1 Gemeentewet niet in acht heeft genomen bij het opvragen van stukken, en hierbij ook op geen enkele wijze rekening heeft gehouden met de privacywetgeving.

## LIJST VAN BIJLAGEN

1. Nationaal Archief, Brochure “Open tenzij...”, december 2015, pagina 23, stap 8: De datum van publicatie is ingangsdatum bezwaartermijn. Pas nadat de procedure inzake artikel 15, lid 1 Archiefwet is afgehandeld kan (...) fysieke overbrenging van de archiefbescheiden worden ingepland.
2. Antwoord 2 september 2021 van het Nationaal Archief: een besluit openbaarheidsbeperkingen op basis van artikel 15 lid 1 Archiefwet is een besluit van algemene strekking.
3. VNG, “*Beperkt waar het moet*”, Handreiking voor het stellen van beperkingen aan de openbaarheid van overheidsinformatie bij overbrenging naar een archiefbewaarplaats onder de Archiefwet 1995, pagina 11-14.
4. Raadsvoorstel en raadsbesluit van 27 januari 2021, documentnummer: INT/20/100264 (Z/20/378967 en Z/20/378967). Mandaatvoorstel Besluit openbaarheidsbeperkingen.
5. *Raadsbesluit ‘Mandaatbesluit Besluit openbaarheidsbeperkingen’* van 27 januari 2021 (Z20/378967, documentnummer INT/20/1002604). De raad van de gemeente Zevenaar besluit tot mandateren bevoegdheid aan Lam en Copier, waarbij de instructie is dat de bezwaren uitsluitend ongegrond of niet ontvankelijk verklaard mogen worden.
6. Raadsinformatiebrief – nr. 2021-009, 26 januari 2021. “Lopende procedures raadsenquête”. (Zie in dit verband: contraexpertise mr dr. C. Raat.)
7. C. Raat, “Contraexpertise Openbaarheidsbeperking door Enquêtecommissie, Een overzicht van het geldende recht en beantwoording van vragen”, 8 februari 2021. (inzake Raadsinformatiebrief 26 januari 2021).
8. *Rapport ombudscommissie van 9 februari 2017: B en W hebben onzorgvuldig gehandeld en hebben de wettelijke normen overschreden*. De normen van transparantie en goede informatieverstrekking zijn overschreden. Daarnaast zijn de grondrechten van verzoeker niet gerespecteerd. Er is geen sprake geweest van belangenafweging (“redelijkheid”).

9. “Raad van State: *Archiefwet geen excuus voor privacyschending*”, door Mark Jansen, over uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2232: (<https://www.dirkzwager.nl/kennis/artikelen/raad-van-state-archiefwet-geen-excuus-voor-privacyschending/>)
10. Afwikkeling raadsenquête P&O chronologisch overzicht (van chaos rond overbrenging stukken naar het Streekarchief (2017-2019).
11. *Niet ondertekend* besluit van de Enquêtecommissie van 25 oktober 2017. “Opleggen geheimhouding en archivering onderzoeksdocumenten Enquêtecommissie.”
12. Brief van Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg, 27 november 2017: “Gezien het bovenstaande veronderstelt het dagelijks bestuur dat het SALD momenteel niet in staat is de overgedragen stukken te archiveren zoals wettelijk vereist. De gemeenteraad van Zevenaar wordt daarmee eigenaar van deze archieven, totdat het AB van het SALD antwoorden op de gestelde vragen heeft en een verantwoord besluit heeft kunnen nemen.”
13. Wob-verzoek Kemperman van 20 december 2017, aan raad gemeente Zevenaar. (Opvragen twee verhoorverslagen.)
14. Het antwoord van de gemeenteraad van 20 februari 2018: “De documenten van de enquêtecommissie die niet op grond van een besluit van de gemeenteraad zijn vernietigd, zijn (...) overgebracht naar de archiefbewaarplaats zoals bedoeld in de Archiefwet 1995.” (verzoek wordt teruggestuurd naar Kemperman)
15. Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg, 30 april 2019. “Om te kunnen voldoen aan wet- en regelgeving en duurzame bewaring van digitale informatie te kunnen realiseren, is een E-depot (een digitale archiefbewaarplaats) nodig. (...). Het streekarchief kan nog geen digitale bestanden ter overbrenging ontvangen.”
16. Raadsinformatiebrief – nr. 2021-026, 15 maart 2021 (beantwoording vraag over proces archiefbescheiden enquêtecommissie d.d. 27 januari 2021. Onjuiste advisering over bevoegdheden Enquêtecommissie door B en W.)

17. Raadsvoorstel en raadsbesluit van 24 maart 2021, documentnummer:  
INT/21/1017506 (Z/21/385445): Bekrchtiging van *geheimhouding* op de raads-  
voorstellen over het (gedeeltelijk) opheffen van openbaarheidsbeperkingen.
18. Raadsvoorstel en raadsbesluit van 24 maart 2021, documentnummer:  
INT/21/1017506 (Z/21/385445 en Z/20/378967). Bekrchtiging *geheimhouding*  
brief van Hekkelman Advocaten van 15 maart 2021.
19. Mijn verzoek van 3 april 2009 tot diskwalificatie van het “rapport Bunt”.  
De afwijzing van mijn verzoek door B en W heeft geleid tot de uitspraak van de  
Centrale Raad van Beroep van 19 maart 2015 (ECLI:NL:CRVB:2015:948). Deze  
uitspraak was de aanleiding voor het onderzoek van de Enquêtecommissie in  
2016-2018.

Kemperman

# Bijlage K1

## STAP 8. BESLUIT BEPERKINGEN OPENBAARHEID



Nadat de zorgdrager het advies van de algemene rijksarchivaris heeft ontvangen beoordeelt hij of dit aanleiding geeft om aanpassingen door te voeren. Hierna neemt hij zijn besluit over de openbaarheid van het archief. Dit besluit wordt vastgelegd in het definitieve BBO en gepubliceerd in de Staatscourant.

De datum van publicatie is de ingangsdatum van de bezwaartermijn. Bezwaren kunnen er zijn tegen een beperking van de openbaarheid, maar ook tegen openbaarheid. Pas nadat dit volledig is afgehandeld kan de controle van de materiële staat en de fysieke overbrenging van de archiefbescheiden worden ingepland. Zodra dit gerealiseerd is kan de VvO (zie bijlage 3) door de algemene rijksarchivaris of de rijksarchivaris in de provincie worden ondertekend en is de overbrenging afgerond.

Betrokkenen: Zorgdrager, Nationaal Archief.

Benodigdheden: Beslisdocument, archiefinventaris, adviesaanvraag, concept-BBO en motivatie van de beperkingen, advies ARA.

Resultaat: Besluit zorgdrager, definitief BBO, publicatie in de Staatscourant, overgebracht archief en getekend WO.

Ingekomen bij het  
24 JAN. 1970

6

755/247  
23 JAN. 1970  
No. 670/90

27 Jan '70

Naam:  
Prof M<sup>r</sup> Polak

hierbij vraag ik bevestiging voor anderszins dan de  
U aan de schied. Het gaat over het echtscheidingsover-  
bleef M<sup>r</sup> in de Courant van 16 Jan 70. Het bleef zelf  
is in geval. Ik ben al 21 jaar gescheiden tussen tafel  
en bed en leef nu al 27 jaar in een minnaars. Mijn  
ex vrouw heeft in het belang van mijn huwelijk al 2 x  
steunlijk gemeenschap, maar ik was in goede trouw.  
Ik was 27 jaar toen ik haar derde kind, dat was toen  
mijn eerste meisje. Subiet was zij al 6 jaar verhuwd ge-  
weest en een plan verkocht van drie jongen. Toen ik een  
paar jaar getrouwd was, hadden wij kennissen over de grond  
die vroeger moest toen naar "Lombestraat" voor F.B.C.  
Die Woensdagmiddag ging zij met die man  
naar Lombestraat en of was nog iemand uit de  
omgeving die ook daarheen moest en mij later aansprak dat  
ik moest uitkijken naar mijn vrouw die spreekte uite-  
drongen uit uit de trein. Zij gingen samen naar de rechtbank  
Arjen en deden med of die foto was was en onder het rijden  
hadden ze steunlijk gemeenschap. Ik heb haar daarvan  
aangesproken en heeft zij volmondig bevestigd. Zij heeft  
toen van 's avonds tot 's morgens op een op de kusschen liggen  
kunten of niet met mij son opson want ze was overvallen.

Kemperman

# Bijlage K2

# SD2109 021 status update - Besluit openbaarheidsbeperkingen

info@nationaalarchief.nl <info@nationaalarchief.nl>

Do 2-9-2021 14:08

Aan: pkemperman@hotmail.com <pkemperman@hotmail.com>



Nationaal Archief  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap



Status update - Melding nummer SD2109 021

Beste meneer, mevrouw,

U heeft onlangs een melding bij ons ingediend. Wij willen u hier graag over informeren.

**Onze reactie:**

Geachte heer Kemperman,

Het besluit waarmee een zorgdrager openbaarheidsbeperkingen aan archiefbescheiden stelt, is een zogenaamd 'besluit van algemene strekking' onder de Awb. Hierop zijn de algemene bepalingen over besluiten uit hoofdstuk 3 van de Awb van toepassing.

Dat betekent onder meer dat u het besluit laat publiceren op de in uw gemeente gebruikelijke wijze en in overeenstemming met de Awb, en u dient eventueel binnengekomen zienswijzen te beantwoorden.

Door VNG is hierover een Handreiking opgesteld: 'Beperkt waar het moet. Handreiking voor het stellen van beperkingen aan de openbaarheid van overheidsinformatie bij overbrenging naar een archiefbewaarplaats onder de Archiefwet 1995'. U kunt deze Handreiking vinden via:

[beperkt-waar-het-moet\\_20190726.pdf \(vng.nl\)](#)

Hopelijk heb ik uw vraag zo voldoende beantwoord.

Met vriendelijke groet,

Jeroen Padmos  
Adviseur Strategische Openbaarheid.

**Uw melding:**

Als burgemeester en wethouders van een gemeente een besluit nemen om beperkingen te stellen aan archiefbescheiden die worden overgedragen aan een archiefbewaarplaats, is dat besluit dan uitsluitend gericht aan de beheerder van de archiefbewaarplaats of kunnen ook (andere) belanghebbenden bezwaar maken?

Paul Kemperman

Voor ons is het erg belangrijk om onze dienstverlening te blijven verbeteren.  
Wij kunnen u daarom in de toekomst benaderen voor een klanttevredenheidsonderzoek.

Met vriendelijke groet,  
Contactcenter

.....  
Nationaal Archief  
Prins Willem-Alexanderhof 20 | Den Haag  
Postbus 90520 | 2509 LM | Den Haag

.....  
070-3315460  
info@nationaalarchief.nl  
<https://www.nationaalarchief.nl>  
.....



Kemperman

# Bijlage K3

# 3 Stappenplannen en checklists

Dit hoofdstuk beschrijft de rechtmatigheidseisen van de Archiefwet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor het stellen van openbaarheidsbeperkingen bij of na overbrenging, of het verlengen dan wel opheffen hiervan. De eerste paragraaf betreft de procesregels onder de Awb. De volgende paragrafen betreffen de inhoudelijke vereisten onder de Archiefwet. Elke paragraaf is voorzien van modelteksten, een stappenplan en een checklist.

In de bijlage van deze handreiking vindt u tevens een opsomming van bekendgemaakte besluiten omtrent openbaarheidsbeperkingen van overheidsorganen in 2017 en de eerste helft van 2018. Deze lijst bevat voorbeelden van zowel het stellen van openbaarheidsbeperkingen, als het verlengen hiervan en het opheffen voor afloop van de oorspronkelijke beperkingstermijn.

## 3.1 De procedure onder de Awb

Het besluit waarmee een zorgdrager openbaarheidsbeperkingen aan archiefbescheiden stelt, is een zogenaamd 'besluit van algemene strekking' onder de Awb. Hierop zijn de algemene bepalingen over besluiten uit hoofdstuk 3 van de Awb van toepassing.

### *Rechtsmiddelenclausule*

Bij de bekendmaking van het besluit wordt een rechtsmiddelenclausule opgenomen waaruit blijkt door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar gemaakt kan worden, of beroep ingesteld kan worden. De procedure voor het opstellen van de openbaarheidsbeperkingen (of de opheffing hiervan) moet een overzicht opleveren, waarmee bij de publicatie van het besluit redelijkerwijs kenbaar wordt gemaakt welke archiefbescheiden het betreft. Met andere woorden: een gemiddelde lezer moet kunnen begrijpen om welke categorieën archiefbescheiden het gaat. Als bijvoorbeeld het besluit een verwijzing naar nummers in een archieftoegang bevat, dan zal voor de lezer duidelijk moeten zijn waar die archieftoegang (online of op papier) beschikbaar is.

### *Publicatie*

Voor de bekendmaking van besluiten betekent dit dat de voorschriften voor bekendmaking onder afdeling 3.6 van de Awb van toepassing zijn. In het geval van gemeenten betekent dit dat het besluit in het online Gemeenteblad moet worden gepubliceerd. Volgens de gewijzigde wet elektronische bekendmaking wordt publicatie via de landelijke voorziening DROP beheerd door KOOP verplicht gesteld. Daarnaast kan het eventueel in een ander van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of een huis-aan-huisblad gepubliceerd worden. De besluit- en bekendmakingsverplichting geldt alleen bij het overbrengen van archiefbescheiden van de gemeente zelf, niet bij schenking van archieven van particulieren.

### **Stappenplan**

1. Zorg dat de aanduiding van de betreffende archiefbescheiden ergens kenbaar is. Bijvoorbeeld door de archieftoegang beschikbaar te stellen of een omschrijving voor te bereiden die bij het besluit kan worden gevoegd.
2. Stel vast, bijvoorbeeld in het Mandaatbesluit (of het Mandaatregister) of het Besluit Informatiebeheer, of iemand door B&W is gemandateerd om het besluit te nemen.
3. Bereid het besluit voor ter ondertekening door B&W of de gemandateerde, eventueel met de modellen gevoegd bij deze handreiking. Ga uit van de formulering van de bezwaarclausule zoals die door uw organisatie wordt gebruikt.
4. Laat het besluit publiceren op de in uw gemeente gebruikelijke wijze en in overeenstemming met de Awb, en beantwoord eventueel binnengekomen zienswijzen.
5. Voeg het besluit en een eventueel verslag van verwerkte zienswijzen bij de verklaring van overbrenging (zie paragraaf 3.2). Doe dit ook als het de besluiten ná overbrenging betreft, in het beheerdossier van het betreffende archief (zie paragrafen 3.3, 3.4 en 3.5).

## Checklist rechtmatigheidseisen

Volgens de Awb-procedure moet aan de volgende rechtmatigheidseisen worden voldaan:

Het besluit tot het stellen van de openbaarheidsbeperkingen is gepubliceerd in het online Gemeentebblad of een ander van overheidswege uitgegeven blad en eventueel in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad.	Awb artikel 3:42 lid 2
In het besluit is een rechtsmiddelenclausule opgenomen.	Awb artikel 3:45
De openbaarheidsbeperkingen worden in het besluit redelijkerwijs kenbaar gemaakt. Dit houdt tevens in dat de beperkingsgrond en de geldigheidsduur deugdelijk onderbouwd zijn.	Awb artikel 3:46

### 3.2 Het stellen van openbaarheidsbeperkingen

Voorafgaand aan de overbrenging van de archiefbescheiden moet er tijdig overleg worden gepleegd met de beheerder van de gemeentelijke archiefbewaarplaats: de gemeentearchivaris of de gemeentesecretaris. Het bepalen van de openbaarheidsbeperkingen en de voorwaarden die hierbij gelden maken onderdeel uit van het voorbereidend overleg.

#### *Strategisch informatieoverleg (SIO)*

Dit kan worden georganiseerd binnen het zogenoemde 'strategisch informatieoverleg' (SIO) genoemd in het Archiefbesluit 1995 en dat veel gemeenten hebben ingesteld. Het SIO bestaat minstens uit een overleg tussen archivaris en/of secretaris en de verantwoordelijke voor de informatiehuishouding. Vaak is dit vastgelegd in de Beheerregeling informatiebeheer.<sup>12</sup> De bespreking moet leiden tot een advies van de beheerder van de archiefbewaarplaats in het SIO of aan de zorgdrager. De zorgdrager is niet gehouden om dit advies over te nemen, maar een motivering is ook in geval van afwijking wel vereist.<sup>13</sup> Bij jongere archiefbescheiden is het logisch om de afspraken te maken in samenhang met de lokale uitvoering van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid en het gemeentelijk privacybeleid, en hierbij betrokken functionarissen te betrekken, zoals de functionaris voor de gegevensbescherming (FG).

#### *Particuliere archieven*

Als de gemeentelijke archiefbewaarplaats hiervoor is opengesteld, dan kunnen daar ook archieven van particulieren in worden opgenomen. Bij gemeenten zijn dit bijvoorbeeld plaatselijke verenigingen, kerken of invloedrijke personen of families. Ook dan worden afspraken over openbaarheidsbeperkingen gemaakt. Deze archieven vallen voorafgaand aan de opname in de archiefbewaarplaats niet onder de werking van de Archiefwet, omdat het hier geen overheidsorganen betreft. Als gevolg van de opname vallen ze echter wel onder de werking van de Archiefwet, omdat de beheerder ze dient te behandelen naar de eisen van de Archiefwet.

De beperkingen op openbaarheid en voorwaarden voor raadpleging van deze archieven moet een overeenkomst tussen de archiefdienst en de betreffende organisatie of familie worden geregeld. Het nemen van een besluit in de zin van de Awb is dan niet aan de orde. Hetzelfde geldt als de beheerder van de archiefbewaarplaats uit eigener beweging archieven opneemt, bijvoorbeeld van mensen die al overleden zijn, of verenigingen die al zijn opgeheven. Bij inbewaringgeving van archieven door een particuliere eigenaar blijft deze zelf verantwoordelijk voor de openbaarheid en voor eventuele datalekken, tenzij er een verwerkersovereenkomst wordt gesloten. In verband met de AVG is het ook nodig om een verwerkersovereenkomst te sluiten met de partij die het archief in bewaring heeft gegeven, als het betreffende archief persoonsgegevens bevat.<sup>14</sup> Om dit voor particuliere archieven werkbaar te houden, is schenking van het archief aan de gemeente vrijwel altijd de beste optie: in de schenkingsakte kunnen dan ook bepalingen worden opgenomen omtrent omgang met persoonsgegevens. In deze gevallen gelden die bepalingen als openbaarheidsbeperkingen onder artikel 16 lid 1 Archiefwet.

<sup>12</sup> Zie hiervoor de VNG model Archiefverordening en Beheerregeling informatiebeheer, beide te vinden op de VNG-website.

<sup>13</sup> Deze procedure is geregeld in artikelen 9 en 10 van het Archiefbesluit en artikel 15 lid 1 van de Archiefwet. Voor het opzetten van een 'strategisch informatieoverleg' hebben de koepels van de decentrale overheden in 2015 een handreiking uitgebracht, te vinden op de VNG-website.

<sup>14</sup> Theo Vermeer, forumdiscussie: "AVG en Archiefwet - bewaarnemingen", 17-20 december 2017. Te vinden op het online forum van BREED Netwerk. Zie ook hoofdstuk 5 (p. 14-15) van Paapst, 2018.

## Stappenplan

1. Bepaal de archiefbescheiden (dossiers, reeksen, werkprocessen etc.) waarop openbaarheidsbeperkingen moeten worden gesteld, op basis van de drie gronden onder artikel 15 lid 1 Archiefwet. Bepaal daarbij de onderbouwing en de duur van de openbaarheidsbeperking.
2. Stel een duidelijke verantwoording op over de gemaakte keuzes, om bij het besluit te voegen. De burger heeft recht op een toelichting. Bovendien staat u met een duidelijke toelichting sterker in uw schoenen bij een eventuele bestuursrechtelijke procedure.
3. Beschrijf deze bestanddelen aan de hand van hun beoogde inventarisnummer, of andere metagegevens waarmee zij kunnen worden geïdentificeerd.
4. Treed tijdig in overleg met de beheerder van de archiefbewaarplaats, onder andere over de rechtmatigheid van de openbaarheidsbeperkingen (werkingsduur en onderbouwing) en te stellen voorwaarden voor ont-heffing. Gebruik hiervoor indien voorhanden het strategisch informatieoverleg (SIO).
5. Dien na of lopende het overleg een formeel verzoek om advies in bij de beheerder van de archiefbewaar-plaats.
6. Betrek het advies bij het besluit tot het stellen van de openbaarheidsbeperkingen. Pas indien nodig de gronden, werkingsduur of toelichting aan. Let hierbij op de maximale termijn tot de archiefbescheiden 75 jaar oud zijn (zie volgende paragraaf).<sup>15</sup>
7. Doorloop verder het stappenplan tot het nemen van een besluit zoals weergegeven in paragraaf 3.1.
8. Voeg het besluit bij de verklaring van overbrenging.
9. Stel vast of de openbaarheidsbeperkingen correct in de archiefadministratie (archieftoegang en/of metage-gevens) zijn doorgevoerd.

## Checklist rechtmatigheidseisen

Bij het stellen van openbaarheidsbeperkingen gelden de volgende rechtmatigheidseisen:

Er is tijdig overleg gepleegd met de beheerder van de archiefbewaarplaats.	Archiefwet artikel 9 lid 2
Er is advies uitgebracht door de beheerder van de archiefbewaarplaats.	Archiefwet artikel 15 lid 1
Als openbaarheidsbeperkingen zijn gesteld op grond van onevenredige benadeling (artikel 15 lid 1 onder c Archiefwet), dan is geverifieerd dat deze geen betrekking hebben op milieu-informatie in archiefbescheiden.	Archiefwet artikel 15a
De gestelde openbaarheidsbeperkingen zijn duidelijk gerelateerd aan de archiefbescheiden die zij betreffen, bijvoorbeeld door aanduiding van kenbare inventarisnummers of metagegevens.	Archiefregeling artikel 19; Awb artikel 3:46
Het besluit tot het stellen van de openbaarheidsbeperkingen is na publicatie en verlopen van de bezwaartermijn gevoegd bij de verklaring van overbrenging.	Archiefbesluit artikel 10
Beschikking Gedeputeerde Staten bij beperking meer dan 75 jaar na einde dossier; zie volgende paragraaf	Archiefwet art. 15 lid 4

### 3.3 Het verlengen van openbaarheidsbeperkingen

Het verlengen van gestelde openbaarheidsbeperkingen van archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats zijn opgenomen en minder dan 75 jaar oud zijn (bijvoorbeeld van 30 naar 50 jaar), is ook een besluit in de zin van de Awb en moet dus ook weer volgens die regels worden gepubliceerd. Als een dergelijk geval zich voordoet, dan dient het volgende besluit van kracht te worden voordat de werkingsduur van het eerste besluit vervalt.

Voor de wet betreft het hier het stellen van een openbaarheidsbeperking op basis van nieuwe omstandigheden: anders zou de langere termijn bij de oorspronkelijke overbrenging al gesteld moeten zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij nieuwe wetgeving, of omdat het belang van openbare veiligheid alsnog langer aanleiding geeft voor beperking dan oorspronkelijk verwacht. Ook bij dergelijke besluiten is een duidelijke en steekhoudende motivering van groot belang. Door de nieuwe omstandigheden is lid 2 van artikel 15 van de

<sup>15</sup> Zie tevens de overwegingen omtrent de werking van de AVG na overbrenging op p. 6-8.

Archiefwet van toepassing. Het ligt hierbij ook in de rede om de beheerder van de archiefbewaarplaats om een formeel advies te vragen.

### *Machtiging van de provincie*

Het is voor B&W op grond van de Archiefwet niet toegestaan om eigenstandig een openbaarheidsbeperking te stellen voor archiefbescheiden die ouder zijn dan 75 jaar. Als B&W een openbaarheidsbeperking willen opleggen of verlengen tot langer dan 75 jaar, dan zal de beslissing hiertoe voorgelegd moeten worden aan Gedeputeerde Staten van de provincie. Dit is geregeld in artikel 15 lid 4 van de Archiefwet. Het is in een dergelijk geval aan de provincie om het besluit bekend te maken. Dit zal echt alleen in uitzonderlijke gevallen voorkomen, bijvoorbeeld bij persoonsdossiers van destijds minderjarigen. Als de openbaarheid wordt beperkt op grond van het belang van de Staat of zijn bondgenoten, dan moet de toepassing tot langer dan 75 jaar zelfs worden besloten door de ministerraad. Dat is eigenlijk al een indicatie dat deze categorie vrijwel alleen bij archieven van de Rijksoverheid zal voorkomen.

### Stappenplan

1. Bepaal de archiefbescheiden (inventarisnummers, of categorieën en waarden van metagegevens) waarvan openbaarheidsbeperkingen moeten worden verlengd. Bepaal daarbij de onderbouwing en de duur van de openbaarheidsbeperking.
2. Stel vast waarom de noodzaak voor de nieuwe termijn niet bekend had kunnen zijn, op het tijdstip van de oorspronkelijke overbrenging.
3. Stel op basis van stap 1 en 2 een duidelijke verantwoording op over de gemaakte keuzes, om bij het besluit te voegen. De burger heeft recht op een toelichting. Bovendien staat u met een duidelijke toelichting sterker in uw schoenen bij een eventuele bestuursrechtelijke procedure.
4. Treed opnieuw in overleg met de beheerder van de archiefbewaarplaats, onder andere over de rechtmatigheid van de openbaarheidsbeperkingen (nieuwe werkingsduur en onderbouwing) en te stellen voorwaarden voor ontheffing. Gebruik hiervoor indien voorhanden het strategisch informatieoverleg (SIO). Dien indien nodig een formeel verzoek om advies in bij de beheerder van de archiefbewaarplaats.
5. Stel vast of de uiteindelijke termijn langer is dan tot de betreffende archiefbescheiden 75 jaar oud zijn. Is dit het geval, dien dan een verzoek tot een besluit in bij Gedeputeerde Staten onder artikel 15 vierde lid Archiefwet. Ga in dit geval door bij stap 8 als het betreffende besluit is genomen.
6. Betrek het advies indien uitgebracht, bij het besluit tot het (opnieuw) stellen van de openbaarheidsbeperkingen. Pas indien nodig de gronden, werkingsduur of toelichting aan.
7. Doorloop verder het stappenplan tot het nemen van een besluit zoals weergegeven in paragraaf 1.
8. Voeg het besluit en eventueel het advies bij de oorspronkelijke verklaring van overbrenging. (Of een afschrift van het besluit van Gedeputeerde Staten bij een termijn langer dan 75 jaar.)
9. Pas de beschrijving in de archieftoegang of de metagegevens van de archiefbescheiden aan.

### Checklist rechtmatigheidseisen

Bij het verlengen van openbaarheidsbeperkingen gelden de volgende rechtmatigheidseisen:

Voor de verlenging van openbaarheidsbeperkingen (tot 75 jaar) is een volgend besluit genomen, voorafgegaan door een advies van de beheerder van de archiefbewaarplaats.	Archiefwet artikel 15 eerste en tweede lid
In geval van een verlenging vanaf 75 jaar hebben B&W een verzoek bij Gedeputeerde Staten ingediend voor het nemen van een besluit. Dit <b>tenzij</b> de beperking al geldt onder de werking van de AVG, via artikel 2a van de Archiefwet.	Archiefwet artikel 15 vierde lid
Als Gedeputeerde Staten een besluit moeten nemen, dan dient dit besluit bekend te worden gemaakt. Dit is een verplichting voor de provincie, maar zorg dat u later kunt terugvinden wanneer dit besluit bekend is gemaakt.	Algemene wet bestuursrecht afdeling 3.6

Kemperman

# Bijlage K4

\*Z049E5679  
B6\*



## Raadsvoorstel

Onderwerp	Mandaatbesluit Besluit openbaarheidsbeperkingen
Zaaknummer	Z/20/378967
Documentnummer	INT/20/1002604
Portefeuillehouder	L. van Riswijk
Portefeuille	Bedrijfsvoering
Behandelend ambtenaar/afdeling	E. Sloot
Telefoon	0316-595264
E-mail	e.sloot@zevenaar.nl

### 1. Samenvatting

Op 25 oktober 2017 heeft de Enquêtecommissie besloten tot het opleggen van beperkingen aan de openbaarheid ten aanzien van al hetgeen aan haar digitaal of analoog ter beschikking is gesteld en tot het overbrengen van de betreffende stukken naar het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg. Tegen het besluit tot het opleggen van openbaarheidsbeperkingen zijn twee bezwaarschriften ingediend. U moet als gemeenteraad (als rechtsopvolger van de Enquêtecommissie die is opgeheven) een besluit over de twee ingediende bezwaren nemen. De geldende beslistermijn zal, vanwege de in acht te nemen zorgvuldigheid, mogelijk niet gehaald worden. In dat geval kunt u in gebreke gesteld worden. Door middel van dit voorstel wordt aan u voorgesteld voor dat geval de bevoegdheid tot het nemen van besluiten op de bezwaren aan de huisadvocaat te mandateren. Het besluit op bezwaar zal dan een niet-ontvankelijkverklaring of ongegrondverklaring van de bezwaren inhouden.

### 2. Raadsvoorstel

1. de bevoegdheid tot het nemen van besluiten op de ingekomen bezwaren tegen het Besluit openbaarheidsbeperkingen van 25 oktober 2017 te mandateren aan onze huisadvocaat (mrs. T.E.P.A. Lam & M.J.O. Copier van Hekkelman Advocaten) voor het geval de gemeenteraad vanwege het overschrijden van de beslistermijn door bezwaarmakers in gebreke wordt gesteld;
2. waarbij de instructie zal zijn dat de bezwaren namens de gemeenteraad uitsluitend ongegrond of niet-ontvankelijk verklaard mogen worden.

### 3. Waarom naar de raad

In het Delegatiebesluit gemeente Zevenaar 2018 is wel de bevoegdheid gedelegeerd om een besluit tot verdaging, opschorting en/of verder verlenen van uitstel van de termijn om te beslissen op een bezwaarschrift namens de raad te kunnen nemen maar het mandaat aan een niet-ondergeschikte en het nemen van een besluit op het bezwaarschrift is hiermee niet geborgd. Dit maakt dat u als gemeenteraad hiervoor het mandaat moet verlenen aan onze huisadvocaat om dit besluit namens u te kunnen nemen.

Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (artikel 10:1 van de Awb). Een door de gemandateerde binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever (artikel 10:2 van de Awb). Mandaat aan een niet-ondergeschikte is ook mogelijk, mits de gemandateerde daarmee instemt (artikel 10:4 lid 1 van de Awb). Mandaatverlening moet schriftelijk gebeuren (artikel 10:5 lid 2 van de Awb).

#### **4. Doelstelling en beoogd resultaat**

De bevoegdheid tot het nemen en ondertekenen van de besluiten op de bezwaren tegen het Besluit openbaarheidsbeperkingen van 25 oktober 2017 te mandateren aan de huisadvocaat (mrs. T.E.P.A. Lam & M.J.O. Copier van Hekkelman Advocaten), voor het geval de gemeenteraad vanwege het overschrijden van de beslistermijn door bezwaarmakers in gebreke wordt gesteld.

#### **5. Argumenten en alternatieven**

##### **Argumenten**

*1.1. Door middel van dit mandaat kan er tijdig worden besloten op de bezwaren.*

Door middel van dit mandaatbesluit wordt geborgd dat, als u in gebreke wordt gesteld vanwege het overschrijden van de wettelijke beslistermijn, er alsnog binnen twee weken een besluit op de bezwaren genomen kan worden. Daarmee wordt voorkomen dat bezwaarmakers een beroepschrift bij de rechtbank (kunnen) indienen tegen het niet-tijdig nemen van het besluit op de bezwaren.

*2.1. Omdat een zorgvuldige besluitvorming in dit dossier wenselijk is kan bij een ingebrekestelling niet anders besloten worden.*

U zult, vanwege de in acht te nemen zorgvuldigheid, mogelijk niet binnen de wettelijke beslistermijn een besluit kunnen nemen. In dat geval kunt u door bezwaarmakers in gebreke worden gesteld. Waarop u binnen twee weken een besluit dient te nemen. Om in dat geval alsnog binnen twee weken een besluit te kunnen nemen, kunt u op dat moment niet anders dan de bezwaren niet-ontvankelijk of ongegrond verklaren.

##### **Alternatieven**

*1.1 en 2.1. Indien bezwaarmakers het niet eens zijn met het besluit kunnen zij in beroep bij de rechtbank.* Bezwaarmakers kunnen tegen de in mandaat genomen besluiten in beroep gaan bij de rechtbank.

#### **6. Hoe gaan we dat bereiken en is evaluatie nodig?**

De huisadvocaat wordt in kennis gesteld van uw besluit en gevraagd om in te stemmen met de mandaatverlening. Als u vervolgens in gebreke wordt gesteld, zal de huisadvocaat binnen twee weken een besluit op de bezwaren nemen. Tegen het besluit op de bezwaren staat beroep bij de rechtbank open.

#### **7. Klimaat en duurzaamheid**

N.v.t.

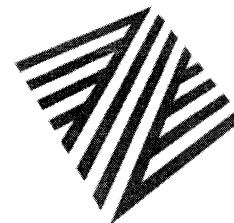
#### **8. Communicatie**

Bezwaarmakers zullen indien nodig de beslissing op hun bezwaar ontvangen van onze huisadvocaat.

#### **9. Kosten, baten en dekking**

De kosten voor de inzet van onze huisadvocaat worden gedekt uit het budget rechtskundig advies.





## 10. Bijlagen

N.v.t.

Volgorde	Documentnummer	Naam
----------	----------------	------

Burgemeester en wethouders van Zevenaar

De wnd. secretaris  
Danielle Jansen

De burgemeester  
Lucien van Riswijk

Kemperman

# Bijlage K5

# Raadsbesluit

**Onderwerp** Mandaatbesluit Besluit openbaarheidsbeperkingen  
**Zaaknummer** Z/20/378967  
**Documentnummer** INT/20/1002604

De raad van de gemeente Zevenaar;

overwegende dat

- de geldende beslistermijn, vanwege de in acht te nemen zorgvuldigheid, mogelijk niet gehaald zal worden; in dat geval de raad in gebreke gesteld kan worden;
- voor dat geval de bevoegdheid tot het nemen van besluiten op de bezwaren niet meer tijdig kan worden genomen door de raad;
- het besluit op bezwaar dan een niet-ontvankelijkverklaring of ongegrondverklaring van de bezwaren zal inhouden;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van Zevenaar:

Gelet op artikel 108 van de Gemeentewet en artikel 10:1, 10:2, 10:4, lid 1 en 10:5, lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht.

besluit:

1. de bevoegdheid tot het nemen van besluiten op de ingekomen bezwaren tegen het Besluit openbaarheidsbeperkingen van 25 oktober 2017 te mandateren aan onze huisadvocaat (mrs. T.E.P.A. Lam & M.J.O. Copier van Hekkelman Advocaten) voor het geval de gemeenteraad vanwege het overschrijden van de beslistermijn door bezwaarmakers in gebreke wordt gesteld;
2. waarbij de instructie zal zijn dat de bezwaren namens de gemeenteraad uitsluitend ongegrond of niet-ontvankelijk verklaard mogen worden.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Zevenaar, gehouden op 27 januari 2021.

De griffier  
W. van der Vlies

De burgemeester  
L.J.E.M. van Riswijk

Kemperman

# Bijlage K6

## RAADSINFORMATIEBRIEF – Nr. 2021-009

Aan de leden van de gemeenteraad

**Datum** 26 januari 2021  
**Zaaknummer** Z/20/378967/ADV/21/1006804  
**Onderwerp** Lopende procedures raadsenquête  
**Portefeuillehouder** L. van Riswijk

**Contactpersoon** E. Sloot  
**E-mail** E.Sloot@zevenaar.nl  
**Telefoon** -

Geachte leden van de gemeenteraad,

### Inleiding

Zoals u weet lopen er diverse procedures met betrekking tot de stukken van de raadsenquêtecommissie. Via deze raadsinformatiebrieven informeren wij u daarover.

### Kernboodschap

Zoals u in het raadsvoorstel ten behoeve van het mandaatbesluit Besluit openbaarheidsbeperkingen (met kenmerk Z/20/378967/INT/20/1002604) al heeft kunnen lezen, zijn er tegen het besluit van de Enquêtecommissie van 25 oktober 2017 twee bezwaarschriften ingediend. Het besluit regelt de overbrenging van – kort gezegd – alle documenten van de raadsenquêtecommissie naar Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg (hierna SALD) en stelt beperkingen aan de openbaarheid daarvan voor 75 jaar. Naast deze bezwaarprocedures lopen er nog meer procedures die verband houden met de stukken van de raadsenquêtecommissie.

Omdat er mogelijk bij u nog onduidelijkheid is over de verschillende rollen van het college, u als raad, de streekarchivaris en de wijze waarop onze huisadvocaat hierin participeert zetten wij dit voor u uiteen in deze raadsinformatiebrieven. Wij voegen de ter zake ontvangen adviezen in dit dossier als bijlage toe.

### Context

- Actueel maatschappelijk onderwerp/probleem
- Collegeprogramma
- Motie/amendement/toezegging
- Anders, namelijk informeren over actueel onderwerp.

## Inhoudelijke boodschap

### Inleiding

Er lopen verschillende procedures die betrekking hebben op de stukken van de raadsenquêtecommissie.

Het betreft samengevat de volgende procedures bij de raad en het college:

1. Verzoek om inzage in raadsenquêtестukken waarop openbaarheidsbeperkingen rusten bij het SALD;
2. Bezwaarprocedures tegen Besluit openbaarheidsbeperkingen van 25 oktober 2017;

en bij het college:

3. Bezwaarprocedures tegen Besluit openbaarheidsbeperkingen van het college van 17 november 2020;
4. Wob-verzoeken ter zake van de raadsenquêtестukken die nog onder het college berusten;

en bij het SALD:

5. Wob-verzoek;
6. AVG inzage verzoek en een verzoek tot beëindiging privacyschending.

Hierna informeren wij u uitgebreid over alle afzonderlijke lopende procedures.

### Lopende procedures raad en college

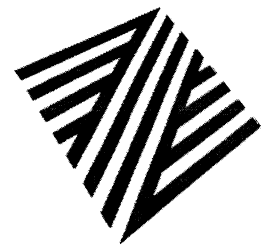
#### **Ad. 1: Verzoek om inzage in raadsenquêtестukken waarop openbaarheidsbeperkingen rusten bij het SALD**

- Op 2 maart 2020 is er bij het SALD een verzoek binnengekomen om inzage in de stukken die in 2017 door de raadsenquêtecommissie zijn overgedragen aan het SALD.
- Het verzoek is op 9 april 2020 door de streekarchivaris afgewezen. Op de stukken rusten op grond van het Besluit openbaarheidsbeperkingen van 25 oktober 2017 van de raadsenquêtecommissie namelijk openbaarheidsbeperkingen.
- Tegen de afwijzing van de streekarchivaris is in mei 2020 een bezwaarschrift ingediend.
- Het bezwaar is op 30 augustus 2020 door de streekarchivaris ongegrond verklaard.
- Begin oktober 2020 is tegen dit besluit op bezwaar beroep ingesteld bij de rechtbank. In deze procedure is nog geen zitting gepland.
- De streekarchivaris voert verweer in deze procedure. Hekkelman Advocaten (mr. T.E.P.A. Lam & mr. M.J.O. Copier) treedt op als advocaat-gemachtigde van de streekarchivaris.

De streekarchivaris heeft het verzoek om inzage in de raadsenquêtестukken afgewezen, omdat op deze stukken openbaarheidsbeperkingen rusten.<sup>1</sup> De streekarchivaris had geen ruimte om een andere beslissing te nemen. Hij moet de opgelegde openbaarheidsbeperkingen namelijk in acht nemen. Hem komt daarbij geen ruimte voor een belangenafweging toe.<sup>2</sup> Uit recente jurisprudentie van de Afdeling

<sup>1</sup> Artikel 17 van de Archiefwet: de archivaris stelt de archiefbescheiden aan de verzoeker ter raadpleging of gebruik beschikbaar met inachtneming van de aan de openbaarheid gestelde beperkingen.

<sup>2</sup> AbRS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2476.



bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat de streekarchivaris het verzoek daarom moet doorsturen naar het orgaan dat wel over (het opheffen van) de openbaarheidsbeperkingen gaat.<sup>3</sup> Dat is de zorgdrager. De streekarchivaris heeft het bezwaar- en beroepschrift op de afwijzing van het verzoek doorgestuurd naar het college.

Het college is zorgdrager. Het college zal echter als zorgdrager eerst degene moeten horen op wiens last de archiefbescheiden zijn overgebracht.<sup>4</sup> Degene op wiens last de archiefbescheiden zijn overgebracht is de enquêtecommissie (zie immers het besluit van 25 oktober 2017). De rechtsopvolger van de commissie is de gemeenteraad. Het één en ander betekent dat de gemeenteraad aan zet is om een inhoudelijk oordeel te vormen over de opgelegde openbaarheidsbeperkingen. Het college zal daarna, als zorgdrager van het archief, in lijn met het besluit van de gemeenteraad, formeel een besluit nemen over de bij besluit van 25 oktober 2017 opgelegde openbaarheidsbeperkingen. Daarbij zal bezien moeten worden of de openbaarheidsbeperkingen geheel of gedeeltelijk opgeheven kunnen/moeten worden.

Voor een uitgebreide onderbouwing van de hiervoor beschreven bevoegdheidsverdeling wordt verwezen naar het advies van onze huisadvocaat Hekkelman Advocaten en twee daarop uitgebrachte second opinions van mr. J.L.W. Broeksteeg van de Radboud Universiteit Nijmegen en prof. mr. dr. D.J. Elzinga van de Rijksuniversiteit Groningen die het advies onderschrijven. Het advies en de second opinions zijn bijgevoegd.

Kort gezegd: de gemeenteraad moet een inhoudelijk oordeel geven over de opgelegde openbaarheidsbeperkingen. Het college zal vervolgens in lijn met het oordeel van de gemeenteraad formeel een besluit nemen over de opgelegde openbaarheidsbeperkingen.

Aangezien de streekarchivaris het bezwaar- en beroepschrift op de afwijzing heeft doorgestuurd naar het college en alsnog een besluit wordt genomen over de opgelegde openbaarheidsbeperkingen heeft Hekkelman, als advocaat van de streekarchivaris, aan de rechtbank gevraagd het beroep tegen de afwijzing van het verzoek om inzage in het SALD zonder zitting af te doen.

#### **Ad. 2: Bezwaarprocedures tegen Besluit openbaarheidsbeperkingen van 25 oktober 2017**

Het Besluit openbaarheidsbeperkingen is op 25 oktober 2017 genomen en in augustus 2020 gepubliceerd in het Gemeenteblad.<sup>5</sup> Hoewel getwijfeld kan worden over de vraag of publicatie in het Gemeenteblad nodig is, is er zorgvuldigheids- en zekerheidshalve voor gekozen dit wel te doen.<sup>6</sup> In de Verklaring van Overbrenging (van de raadsenquêtstukken naar de archiefbewaarplaats) is vervolgens eveneens vermeld dat openbaarheidsbeperkingen gelden voor alle stukken. Op 15 en 16 september 2020 zijn twee pro forma bezwaren tegen het Besluit openbaarheidsbeperkingen ontvangen. Op 19 en 20 oktober 2020 zijn de gronden voor deze bezwaren aangevuld. Kort samengevat zien de bezwaren op:

<sup>3</sup> AbRS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4453; AbRS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2476.

<sup>4</sup> Artikel 15, derde lid, van de Archiefwet: de zorgdrager ten aanzien van de in de archiefbewaarplaats berustende archiefbescheiden, kan, gehoord degene op wiens last de archiefbescheiden zijn overgebracht, de ingevolge het eerste of het tweede lid aan de openbaarheid gestelde beperkingen opheffen, dan wel ten aanzien van een verzoeker buiten toepassing laten.

<sup>5</sup> Gemeenteblad 2020, 206781 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2020-206781.html>).

<sup>6</sup> In het advies van Hekkelman is weliswaar vermeld dat het besluit op de in de Awb voorgeschreven wijze bekend moet worden gemaakt alvorens er sprake kan zijn van inwerkingtreding. Hekkelman heeft ons nadien nader geadviseerd over dit specifieke onderwerp en concludeert dat bekendmaking in het Gemeenteblad niet nodig was.

- enerzijds het opleggen van openbaarheidsbeperkingen voor 75 jaar op alle stukken van de Enquêtecommissie waardoor ambtsmisdrijven buiten beeld zouden blijven en;
- anderzijds op de wijze waarop de stukken zijn overgedragen door de Enquêtecommissie, namelijk zonder enige screening of toetsing aan privacywetgeving en andere relevante wetgeving.

Op grond van de wet neemt het bestuursorgaan dat het Besluit openbaarheidsbeperkingen heeft genomen ook een beslissing op het daartegen ingediende bezwaar.<sup>7</sup> De raadsenquêtecommissie heeft het besluit genomen, maar de commissie is opgehouden te bestaan. De gemeenteraad is rechtsopvolger van de commissie en dient nu een beslissing op de bezwaren te nemen.

Voor een uitgebreide onderbouwing van de hiervoor beschreven bevoegdheidsverdeling wordt wederom verwezen naar het advies van onze huisadvocaat Hekkelman Advocaten en twee daarop uitgebrachte second opinions van mr. J.L.W. Broeksteeg en prof. mr. dr. D.J. Elzinga die het advies onderschrijven.

Hekkelman Advocaten (mr. T.E.P.A. Lam & mr. M.J.O. Copier) vertegenwoordigt de raad in de bezwarenprocedure en heeft ter hoorzitting van 13 januari 2021 het woord namens de gemeenteraad gevoerd. Zoals al in de beantwoording van de technische vraag van de fractie van Lokaal Belang is aangegeven, treedt normaliter Juridische zaken op als adviseur en verweerder namens de raad. Het college is namelijk op grond van het delegatiebesluit gemeente Zevenaar 2018 bevoegd om namens de raad verweer te voeren. Op 17 november 2020 heeft het college echter besloten om onze huisadvocaat het verweer te laten voeren namens de gemeenteraad. Omdat de bezwaren zien op een besluit waar het college niet eerder bemoeienis in heeft gehad, is het wenselijk om deze rol bij onze huisadvocaat te beleggen. De rol van onze huisadvocaat is ook besproken met het seniorenconvent. Het seniorenconvent heeft ingestemd met deze rolverdeling.

Kort gezegd: de gemeenteraad moet een beslissing op de bezwaren tegen het Besluit openbaarheidsbeperkingen nemen.

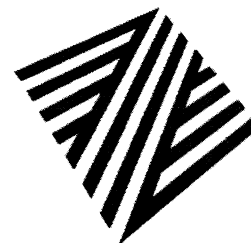
### **Conclusie ad 1. en ad 2. en terugblik**

Het onder ad 1. en ad 2. beschrevene komt erop neer dat de gemeenteraad een inhoudelijk oordeel moet vormen over de op de raadsenquêtestukken gelegde openbaarheidsbeperkingen. Het college moet als zorgdrager van het archief vervolgens formeel (in lijn met het oordeel van de gemeenteraad) een besluit over de opgelegde openbaarheidsbeperkingen nemen.

Het college heeft het seniorenconvent in november vertrouwelijk geïnformeerd over het feit dat de gemeenteraad een besluit moet nemen over de opgelegde openbaarheidsbeperkingen. Dat bleek uit het advies van onze huisadvocaat Hekkelman Advocaten. Het seniorenconvent had behoefte aan een second opinion op het advies. Zowel hoogleraar Elzinga van de Universiteit Groningen als hoogleraar Broeksteeg van de Radboud Universiteit hebben het eerder uitgebrachte advies van onze huisadvocaat bekeken. Dit heeft gezorgd voor een unaniem advies over de stappen die gezet moeten worden in dit dossier en een heldere uiteenzetting waar het gaat om de bevoegdheid van zowel college, raad als de streekarchivaris.

<sup>7</sup> Artikel 1:5 van de Algemene wet bestuursrecht: bezwaar is het gebruik maken van de bevoegdheid een voorziening tegen een besluit te vragen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.





Tijdens de besloten vergadering van 8 december 2020 van het seniorenconvent is vervolgens besloten om zeer zorgvuldig tot een herbeoordeling van de opgelegde openbaarheidsbeperkingen, die nodig is om hierover een besluit te nemen, over te gaan. Daarbij heeft het seniorenconvent besloten deze herbeoordeling en de voorbereiding van het raadsbesluit bij onze huisadvocaat Hekkelman Advocaten te beleggen. Afgesproken is (uiteraard) dat zorgvuldigheid en de privacy van betrokkenen voorop staat en, zodoende, dat zo min mogelijk personen inzage krijgen in de raadsenquêttestukken. Dit betekent dat de herbeoordeling wordt verricht door de streekarchivaris als beheerder van het archief en Hekkelman Advocaten. Hekkelman Advocaten zal de stukken enkel inzien als dat strikt noodzakelijk is. Documenten waarvan op voorhand valt te zeggen dat de openbaarheidsbeperkingen niet mogen worden opgeheven (bijvoorbeeld besloten verhoren), zal Hekkelman Advocaten niet inzien.

De herbeoordeling heeft tot gevolg dat de beslissing op de bezwaren tegen het Besluit openbaarheidsbeperkingen niet op tijd zal kunnen worden genomen. Bezwaarmakers hebben dan de mogelijkheid de gemeenteraad in gebreke te stellen. Daarom is tijdens het seniorenconvent besloten de huisadvocaat, voor dat geval, te mandateren een besluit op de bezwaren te nemen met daarbij de instructie tot niet-ontvankelijk- dan wel ongegrondverklaring. Het college heeft de gemeenteraad voorgesteld dit mandaatbesluit tijdens zijn vergadering van 27 januari 2021 te nemen.

Onder het kopje 'Borging privacy betrokkenen Enquête', verderop in deze brief, zullen wij nader ingaan op de wijze waarop de privacy van alle betrokkenen bij de beoordeling van de stukken van de Enquêtecommissie conform alle op dat punt geldende wetgeving geborgd is.

Onze huisadvocaten, mr. T.E.P.A. Lam en mr. M.J.O. Copier, hebben de hiervoor beschreven werkwijze tijdens de hoorzitting van 13 januari 2021 over de bezwaren tegen het Besluit openbaarheidsbeperkingen aan de bezwaarschriftencommissie en bezwaarmakers toegelicht.

Bij de herbeoordeling van de raadsenquêttestukken zijn ook derden betrokken die een directe rol hebben gespeeld bij de Enquête. De griffie heeft vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid alle betrokkenen bij de Enquête (telefonisch en/of per brief) geïnformeerd over het te doorlopen proces zodat iedereen weet hoe de beoordeling zal plaatsvinden en hoe zij daarin betrokken gaan worden.

## **Vervolg**

De (formele) vervolgstappen zijn:

- de streekarchivaris zal in lijn met de Archiefwet worden gevraagd om een advies over de opgelegde openbaarheidsbeperkingen;
- de verwachting is dat het raadsbesluit dat nu wordt voorbereid over het (gedeeltelijk) opheffen van de openbaarheidsbeperkingen eind maart in een besloten vergadering behandeld kan worden;
- het college zal vervolgens, in lijn met het standpunt van de raad, een voornemen van een besluit over de openbaarheidsbeperkingen nemen;
- (derde)belanghebbenden wordt de gelegenheid geboden een zienswijze op het voornemen naar voren te brengen;
- het college zal vervolgens, afhankelijk van de zienswijzen en gehoor hebbende de raad, een (definitief) besluit nemen over de openbaarheidsbeperkingen;
- (derde)belanghebbenden worden geïnformeerd over het (definitieve) besluit;
- de gemeenteraad neemt een besluit op de bezwaren tegen het Besluit openbaarheidsbeperkingen;

- het (definitieve) besluit van het college wordt namens de streekarchivaris ter beschikking van de rechtbank gesteld in de (mogelijk dan nog) lopende procedure tegen de afwijzing van het verzoek om inzage in het archief;
- voordat daadwerkelijk tot het opheffen van openbaarheidsbeperkingen wordt overgegaan, wordt aan (derde)belanghebbenden de mogelijkheid geboden een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen waarmee de openbaarmaking (voorlopig) kan worden tegengehouden hangende de op dat moment (eventueel) lopende procedures.

#### Lopende procedures college

Naast voornoemde zaken waar u als raad een actieve rol in heeft lopen er op dit moment ook andere zaken die verband houden met de Enquêtecommissie.

1. Wob-verzoek ter zake van de raadsenquêttestukken die nog onder het college berusten;
2. Bezwaarprocedures tegen Besluit openbaarheidsbeperkingen van het college van 17 november 2020.

#### ***Ad. 3: Bezwaarprocedures tegen Besluit openbaarheidsbeperkingen van het college van 17 november 2020***

Op 10 november 2020 heeft het college een besluit genomen over de enquêttestukken die nog onder het college berusten. Dit besluit is op 17 november 2020 bekend gemaakt. Tegen dit besluit zijn inmiddels twee pro forma bezwaarschriften ontvangen.

#### ***Ad. 4: Wob-verzoeken ter zake van de raadsenquêttestukken die nog onder het college berusten***

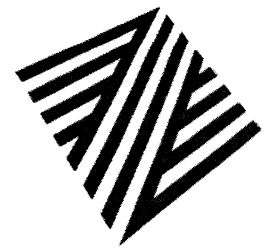
Op 16 november 2020 is er een Wob-verzoek binnengekomen waarin gevraagd wordt naar alle interne en externe communicatie, notities, etc. die direct of indirect gerelateerd zijn aan de enquête waarvoor het college bij besluit van 10 november 2020 heeft besloten om zaken eerder over te dragen aan het Streekarchief. Op 12 januari 2021 heeft het college hierop besloten.

Op 16 november 2020 is er nog een Wob-verzoek binnengekomen waarin om dezelfde informatie gevraagd wordt. Ook op dit verzoek is op 12 januari 2021 besloten.

#### Lopende procedure SALD

#### ***Ad. 5: Wob-verzoek SALD***

Naast de lopende beroepszaak is er op 19 januari 2021 ook een Wob verzoek bij het SALD binnengekomen. Dit verzoek ziet op openbaarmaking van de e-mail, agenda en het verslag van de bespreking van 9 november 2017 tussen het bestuur van het SALD en de voorzitter van de Enquêtecommissie en actuele stukken die met deze kwestie te maken hebben. Dit verzoek zal binnenkort door het SALD worden afgedaan.



## **Ad. 6: AVG inzage verzoek**

Op 21 januari 2021 heeft het SALD een verzoek tot beëindiging van de privacyschending en een verzoek op grond van artikel 15 AVG ontvangen. Dit verzoek ziet op alle over de verzoeker aanwezige stukken in het archief van het SALD. Dit verzoek zal door het SALD worden opgepakt.

### **Overige aspecten**

#### Borging privacy betrokkenen Enquête

Alle betrokkenen (college, streekarchivaris, huisadvocaat en het seniorenconvent) beseffen dat de herbeoordeling van de enquête stukken heel gevoelig ligt. Tegelijkertijd moet er uitvoering worden gegeven aan het gedane verzoek en is dit proces uiterst zorgvuldig en mede in overleg met de functionaris voor gegevensbescherming in gang gezet. Enkel de streekarchivaris en onze huisadvocaat hebben inzage in de inventarislijst en indien deze lijst onvoldoende duidelijkheid verschaft zal er sprake zijn van inzage in de stukken bij het SALD. Vervolgens zal onze huisadvocaat in nauwe samenwerking met de streekarchivaris een voorstel voor college en raad uitwerken om onder geheimhouding te besluiten over het al dan niet opheffen van de beperking die momenteel nog geldt op alle stukken die in 2017 zijn overgedragen naar het Streekarchivariaat. Indien nodig zullen belanghebbende(n) van de enquête om een zienswijze worden gevraagd. Hierna zal het college, na een zorgvuldige afweging van de zienswijzen en gehoord hebbende de raad, een besluit nemen.

NB Onze huisadvocaat verricht de in de vorige alinea bedoelde werkzaamheden als advocaat van het college en de raad. Voor zover onze huisadvocaat bij het verrichten van die werkzaamheden persoonsgegevens verwerkt (bijvoorbeeld door stukken bij het SALD in te zien), voldoet zij daarbij aan de voorwaarden van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG). Onze huisadvocaat voldoet daarnaast aan de andere voorwaarden van de AVG en de UAVG, niet in de laatste plaats vanwege het op haar op grond van de Advocatenwet rustende beroepsgeheim.

### **Communicatie en vervolgproces**

#### *Communicatie naar buiten*

Zie kopje vervolg.

#### *Vervolgproces*

Zie kopje vervolg.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Zevenaar, *o.*

  
Danielle Jansen  
secretaris

  
Lucien van Riswijk  
burgemeester

### **Bijlagen**

1. Advies Hekkelman Advocaten;
2. Advies dhr. Broeksteeg, Radboud Universiteit Nijmegen;
3. Advies dhr. Elzinga, Rijksuniversiteit Groningen.

## Bijlage 1

### **PERSOONLIJK EN VERTROUWELIJK**

Gemeentebestuur van Zevenaar  
t.a.v.  
Postbus 10  
6900 AA ZEVENAAR

Per e-mail : @zevenaar.nl

Nijmegen, 9 november 2020

**Ons kenmerk**  
Zevenaar/Raadsenquête  
20201261 - 2050508/1 - TL/

**Telefoonnummer**  
024 - 382 83 38

**E-mail**  
t.lam@hekkelman.nl  
m.copier@hekkelman.nl

**Faxnummer**  
024 - 382 83 88

**DIT ADVIES BEVAT PERSOONLIJKE BELEIDSOPVATTINGEN EN IS OPGESTELD TEN BEHOEVE VAN  
INTERN BERAAD**

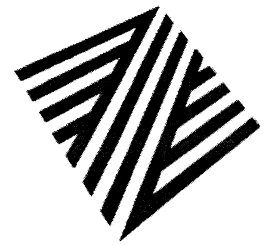
Geachte ,

U heeft ons onlangs gevraagd het gemeentebestuur van Zevenaar te adviseren over – kort gezegd – de verzoeken tot openbaarmaking van stukken van de raadsenquêtecommissie. Hierna treft u ons advies aan.

#### **o. Leeswijzer**

Dit advies is als volgt opgebouwd:

1. inleiding;
  - 1.1 opheffing Enquêtecommissie en archivering documenten;
  - 1.2 verzoek om inzage in archief;
  - 1.3 bezwaren en tegen besluit openbaarheidsbeperking;
2. vraagstelling;
3. managementsamenvatting;
4. beantwoording;
  - 4.1. algemene aspecten Archiefwet;
  - 4.2. bezwaar tegen Besluit openbaarheidsbeperkingen van 25 oktober 2017;
    - 4.2.1. wie neemt het besluit?;
    - 4.2.2. Awb-besluit? Gevolgen?;
    - 4.2.3. belanghebbendheid bij Besluit openbaarheidsbeperkingen;



- 4.2.4. wie neemt het besluit op bezwaar?;
- 4.3. beroep tegen besluit op bezwaar inzake afwijzing verzoek om inzage;
  - 4.3.1. wie neemt het besluit?;
  - 4.3.2. besluit?;
  - 4.3.3. doorzendplicht?;
- 4.4. verzoek om opheffing van openbaarheidsbeperking;
- 5. conclusie;
- 6. afsluiting.

## 1. *Inleiding*

### 1.1 *Opheffing Enquêtecommissie en archivering documenten*

Bij besluit van de raad van 25 april 2018 is de 'Enquêtecommissie gemeente Zevenaar' (hierna: 'de Enquêtecommissie') opgeheven.

In de 'Enquêteverordening gemeente Zevenaar 2014' (hierna: 'de Enquêteverordening') is (in artikel 18) vastgelegd dat de raad, na de beëindiging van het onderzoek, besluit dat de processenverbaal en de overige bescheiden van het onderzoek worden vernietigd, dan wel worden bewaard in het gemeentearchief. Bescheiden en aantekeningen, die op grond van een besluit van de Enquêtecommissie geheim dienen te worden gehouden, maken geen deel uit van dit archief. Ten aanzien van deze bescheiden en aantekeningen bepaalt de commissie waar deze worden bewaard en gedurende welke periode zij geheim zijn.

Op 25 oktober 2017 heeft de Enquêtecommissie besloten tot het opleggen van beperkingen aan de openbaarheid ten aanzien van al hetgeen aan haar (in de vergaderingen) digitaal of analoog ter beschikking is gesteld en tot het overbrengen van de betreffende stukken naar het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg. Het besluit luidt als volgt:

#### **Besluit**

**De Enquêtecommissie gemeente Zevenaar besluit:**

1. Met toepassing van Artikel 15, lid 1 onder a en c van de Archiefwet tot het opleggen van geheimhouding op onderzoeksdocumenten, waarover de commissie geheimhouding heeft opgelegd, gedurende de maximale termijn van 75 jaar na datum van dit besluit (16 mei 2012), zoals bedoeld in artikel 15, lid 4 van de Archiefwet.
2. Deze geheime onderzoeksdocumenten met in achtname van het bepaalde hierover in de Archiefwet over te brengen naar en te laten bewaren in het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg. |

In de 'Verklaring van Overbrenging' van 31 oktober 2017 brengt de Enquêtecommissie de betreffende documenten over naar het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg en verklaart de Streekarchivaris van het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg (hierna: 'de Streekarchivaris') dat hij de betreffende documenten in de archiefbewaarplaats heeft opgenomen.

Nadien is door diverse partijen (Stichting Doofpot, ) gevraagd om de beschikking te krijgen over de stukken van de Enquêtecommissie. Hierna bespreken wij (enkel) de nog lopende verzoeken.

### 1.2 *Verzoek om inzage in archief*

Op 2 maart 2020 heeft de Streekarchivaris van [ ] een verzoek om inzage in het archief van de enquêtecommissie Zevenaar ontvangen.

Bij besluit van 9 april 2020 heeft de Streekarchivaris dit verzoek afgewezen. Reden voor deze afwijzing is de opgelegde beperking aan de openbaarheid van de betreffende archiefdocumenten.

In de bezwaarprocedure heeft [ ] aangevoerd dat de openbaarheidsbeperking niet rechtsgeldig is, (mede) omdat het besluit tot het opleggen van de openbaarheidsbeperking niet bekendgemaakt is. Naar aanleiding van het bezwaar van [ ] is het besluit tot het opleggen van de openbaarheidsbeperking alsnog, namelijk op 12 augustus 2020, (in het Gemeentebled) bekendgemaakt.

Bij besluit van 30 augustus 2020 heeft de Streekarchivaris het bezwaar vervolgens ongegrond verklaard. heeft tegen dit besluit op bezwaar (pro forma) beroep ingesteld bij de rechtbank.

1.3 *Bezwaren en [ ] tegen besluit openbaarheidsbeperking*  
heeft bij brief van 15 september 2020 bovendien (pro forma) bezwaar gemaakt tegen het besluit van de Enquêtecommissie van 25 oktober 2017 tot het opleggen van de openbaarheidsbeperking, dat bekendgemaakt is op 12 augustus 2020. Ook de [ ] heeft, bij brief van 16 september 2020, bezwaar gemaakt tegen dit besluit.

## 2. *Vraagstelling*

Tegen deze achtergrond wilt u weten welke acties nu ondernomen moeten worden en wie daarvoor verantwoordelijk is.

## 3. *Managementsamenvatting*

**De raad voert verweer in de bezwaarprocedure tegen het Besluit openbaarheidsbeperkingen.**

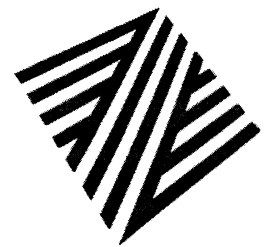
**De Streekarchivaris voert verweer in de beroepsprocedure tegen het besluit op bezwaar inzake de afwijzing van het verzoek om inzage in het archief.**

**De Streekarchivaris had het verzoek om inzage in het archief moeten aanmerken als een verzoek om opheffing en dit verzoek moeten doorzenden naar het college van burgemeester en wethouders. Het college van burgemeester en wethouders moet daar, nadat de raad is gehoord, een besluit over nemen. De inhoudelijke beoordeling van het verzoek is onzes inziens aan de raad.**

**Kort en goed: er moet een besluit worden genomen over de op de archiefbescheiden gelegde openbaarheidsbeperkingen. De inhoudelijke beoordeling van dit verzoek is aan de raad om te geven. Het verdient aanbeveling tussen de drie procedures afstemming te zoeken. In de beroepsprocedure tegen het besluit van de Streekarchivaris, alsmede de bezwaarprocedure tegen het Besluit openbaarheidsbeperkingen moet verwezen worden naar het besluit dat het college van burgemeester en wethouders, gehoord de raad, moet nemen.**

## 4. *Beantwoording*

Voordat wij ingaan op de beantwoording van de vraag, besteden wij, (mede) op uw verzoek aandacht aan enkele algemene aspecten, zoals de wijze van overbrenging, het verantwoordelijke orgaan en de verhouding tot de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: 'de Wob') van de Archiefwet.



#### 4.1. Algemene aspecten Archiefwet

De Archiefwet 1995 (hierna: 'de Aw') verplicht gemeenten om archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden.<sup>8</sup> De Archiefwet is uitgewerkt in het Archiefbesluit en de Archiefregeling.

Hoe gaat de overbrenging van archiefbescheiden in zijn werk? Overbrenging betekent dat de archiefbescheiden worden verplaatst, van de archiefruimte naar een archiefbewaarplaats, naar een andere beheerder en soms een andere toezichthouder.<sup>9</sup> Uit artikel 12 van de Aw blijkt dat de zorgdrager de archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen en ouder zijn dan twintig jaar overbrengt naar een archiefbewaarplaats. Daarnaast kan de zorgdrager op grond van artikel 13, eerste lid, van de Aw archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen en jonger zijn dan twintig jaar naar een archiefbewaarplaats overbrengen, wanneer naar het oordeel van de beheerder van de archiefbewaarplaats voldoende aanleiding bestaat hiervoor ruimte beschikbaar te stellen.

Aan de overbrenging gaat een proces van waardering en selectie vooraf. De resultaten van dat proces worden vastgelegd in een selectielijst. Selectielijsten zijn lijsten van categorieën van na een bepaalde termijn te vernietigen of te bewaren archiefbescheiden. De zorgdrager is verplicht tot het ontwerpen van selectielijsten.<sup>10</sup>

Op grond van artikel 14 van de Aw zijn archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten in beginsel openbaar. Bij de overbrenging van archiefbescheiden kan echter worden besloten tot het opleggen van bepaalde openbaarheidsbeperkingen. Dit is geregeld in artikel 15 van de Aw. De bevoegdheid tot het nemen van een beperkingsbesluit kan worden uitgeoefend tot het moment van overbrenging. In artikel 15, tweede lid, van de Aw is vastgelegd dat een openbaarheidsbeperking slechts in uitzonderlijke situaties kan worden gesteld ná de overbrenging. Openbaarheidsbeperkingen kunnen slechts voor bepaalde tijd worden aangebracht en vervallen in beginsel na 75 jaar, zo volgt uit artikel 15, vierde lid, van de Aw.

Het gevolg van het aanbrengen van een openbaarheidsbeperking staat in artikel 17, eerste lid, van de Aw. Op grond van dat artikel stelt de beheerder van de archiefbewaarplaats archiefbescheiden aan de verzoeker ter raadpleging of gebruik beschikbaar, met inachtneming van de openbaarheidsbeperkingen. Deze bepaling biedt de beheerder geen ruimte voor het maken van een belangenafweging.<sup>11</sup>

De openbaarheidsregimes van de Archiefwet en de Wob sluiten elkaar in beginsel uit. Documenten vallen onder de reikwijdte van de Wob zolang ze bij het bestuursorgaan 'berusten'.<sup>12</sup> De overgang van de Wob naar het openbaarheidsregime van de Archiefwet ligt bij het moment van overbrenging en de formele overdracht naar de archiefbewaarplaats.

In de uitspraak van 8 maart 2017 gaat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') in op de verhouding tussen de Archiefwet en de Wob.<sup>13</sup> De Afdeling oordeelt dat de Archiefwet,

<sup>8</sup> Zie artikel 3 van de Aw. Zie voor de definitie van archiefbescheiden artikel 1, aanhef en onder c, van de Aw.

<sup>9</sup> H.S. ten Cate, 'De verhouding tussen de Archiefwet en de Wob: cohesie of conflict?', *Gst.* 2019/134.

<sup>10</sup> Artikel 5 van de Aw.

<sup>11</sup> AbRS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4453.

<sup>12</sup> H.S. ten Cate, 'De verhouding tussen de Archiefwet en de Wob: cohesie of conflict?', *Gst.* 2019/134, p. 671.

<sup>13</sup> AbRS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:620.

anders dan de Wob, geen informatiestelsel maar een documentenstelsel bevat.<sup>14</sup> De openbaarheidsbeperkingen die ingevolge de Archiefwet mogelijk zijn, zijn dan ook niet aan de informatie in de documenten gekoppeld, maar aan het document in zijn geheel.

Verder voorziet de Wob in de artikelen 10 en 11 in meer mogelijkheden om de openbaarheid te beperken dan de Archiefwet, die slechts voorziet in de drie in artikel 15, eerste lid, van de Aw neergelegde beperkingen aan de openbaarheid.<sup>15</sup> Deze beperkingen komen volgens de Afdeling vrijwel overeen met enkele weigeringsgronden uit de Wob.<sup>16</sup>

In Hoofdstuk V van de Aw zijn specifiek de archiefbescheiden van gemeenten geregeld. Artikel 30, eerste lid, van de Archiefwet regelt dat burgemeester en wethouders overeenkomstig een door de gemeenteraad vast te stellen verordening, zorgdragen voor de archiefbescheiden van gemeentelijke organen.

In artikel 31 van de Aw is verder vastgelegd dat burgemeester en wethouders een gemeentelijke archiefbewaarplaats aanwijzen voor de bewaring van over te brengen archiefbescheiden van gemeentelijke organen.

Artikel 32 van de Archiefwet regelt tot slot dat de gemeentelijke archiefbewaarplaats wordt beheerd door een gemeentearchivaris of door de secretaris. Voor zover archiefbescheiden niet zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats, is de gemeentearchivaris, onder de bevelen van burgemeester en wethouders, belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet. Het derde lid bepaalt dat burgemeester en wethouders de gemeentearchivaris aanwijzen.

De gemeentearchivaris als bedoeld in artikel 32, derde lid, van de gemeente Zevenaar is de Streekarchivaris van het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg. Dit is geregeld in de Gemeenschappelijke Regeling Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg.

Tegen deze achtergrond zullen wij de gestelde vragen beantwoorden.

#### 4.2. *Bezwaar tegen Besluit openbaarheidsbeperkingen van 25 oktober 2017*

Wij zullen eerst ingaan op het besluit van de Enquêtecommissie om beperkingen aan de openbaarheid van de stukken te stellen en de daartegen gemaakte bezwaren.

##### 4.2.1. *Wie neemt het besluit?*

Bij besluit van 27 oktober 2017 heeft de Enquêtecommissie besloten (voor een termijn van 75 jaar) beperkingen aan de openbaarheid van de stukken te stellen (hierna: '*het Besluit openbaarheidsbeperkingen*'). Redenen voor de openbaarheidsbeperkingen waren de eerbiediging van de levenssfeer en het anderszins voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden (artikel 15, eerste lid en onder a en c, van de Aw).

In artikel 15, eerste lid, van de Aw is vastgelegd dat het de 'zorgdrager' is, die beperkingen aan de openbaarheid stelt:

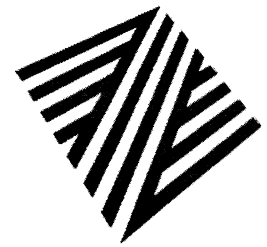
---

<sup>14</sup> AbRS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:620, r.o. 4.1.

<sup>15</sup> AbRS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:620, r.o. 4.1.

<sup>16</sup> Zie voor verschillen H.S. ten Cate, 'De verhouding tussen de Archiefwet en de Wob: cohesie of conflict?', *Gst.* 2019/134, p. 675.





"Bij de overbrenging van de in artikel 1, onder c 1° en 2°, bedoelde archiefbescheiden kan de zorgdrager, na advies van de beheerder van de archiefbewaarplaats, slechts beperkingen aan de openbaarheid stellen voor een bepaalde termijn en met het oog op:  
(...)".

De 'zorgdrager' is ingevolge artikel 1, aanhef en onder d, van de Awb:

*"degene die bij of krachtens de wet belast is met de zorg voor de archiefbescheiden;"*.

De zorgdrager binnen de gemeente is het college van burgemeester en wethouders (hierna: 'het college'). Een letterlijke lezing van bovenstaande artikelen zou tot gevolg hebben dat het college het Besluit openbaarheidsbeperkingen in dit geval had moeten nemen, en niet de Enquêtecommissie.

Wij denken echter dat de zorgdrager het Besluit openbaarheidsbeperkingen niet per se hoeft te nemen. Ook de Enquêtecommissie was daartoe bevoegd. Uit artikel 4 van de Aw blijkt namelijk dat bij een regeling overheidsorganen kunnen worden opgeheven. Die regeling houdt een voorziening in omtrent hun archiefbescheiden. Uit artikel 18 volgt dat de Enquêtecommissie besluit welke bescheiden en aantekeningen van het onderzoek geheim dienen te worden gehouden. De Enquêtecommissie was dan ook bevoegd het Besluit openbaarheidsbeperkingen te nemen.

Dat een besluit tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid van archiefbescheiden niet hoeft te worden genomen door de zorgdrager, blijkt ook uit onderstaande uitspraak van de Afdeling van 21 oktober 2020. In deze uitspraak werd het beperkingsbesluit genomen door de minister van Verkeer en Waterstaat. Zorgdrager voor het archief is de minister van OC&W.

*"6. Vast staat dat de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat bij het overbrengen van het archief van de Raad voor de Luchtvaart in 2010 beperkingen heeft gesteld aan de openbaarheid ervan. Verder is van belang dat de minister van OC&W de zorgdrager is voor het Nationaal Archief, dus ook voor de archieven van de Raad voor de Luchtvaart. In die hoedanigheid kan deze minister de in artikel 15, derde lid, van de Archiefwet neergelegde bevoegdheid die ziet op de gestelde beperkingen aan de openbaarheid van archiefbescheiden uitoefenen. De rijksarchivaris is de beheerder van het archief en is in die hoedanigheid op grond van artikel 17 van de Archiefwet bevoegd om besluiten te nemen over verzoeken om inzage."*<sup>17</sup>

#### 4.2.2. Awb-besluit? Gevolgen?

Het Besluit openbaarheidsbeperkingen is een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht: een 'schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling'. De publiekrechtelijke grondslag voor het nemen van dit besluit betreft in dit geval artikel 15 van de Aw (in samenhang gelezen met artikel 4 van de Aw en artikel 18 van de Enquêteverordering). Het rechtsgevolg van het Besluit openbaarheidsbeperkingen is dat er een beperking van de openbaarheid rust op de in het besluit genoemde archiefbescheiden.

Vergelijk op dit punt de uitspraak van de Afdeling van 5 april 2017:

*"2.2. Het beperkingsbesluit leidt er toe dat een beperking van de openbaarheid rust op de in het besluit genoemde archiefbescheiden. Dit heeft tot gevolg dat raadpleging of gebruik van deze archiefbescheiden tot 1 januari 2040, uitsluitend mogelijk is na voorafgaande toestemming van de zorgdrager voor de archiefbescheiden."*<sup>18</sup>

<sup>17</sup> AbRS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2476. Zie ook: AbRS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4453.

<sup>18</sup> AbRS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:929. Zie ook: H.S. ten Cate, 'De verhouding tussen de Archiefwet en de Wob: cohesie of conflict?', Gst. 2019/134.

Belangrijke gevolgen van de kwalificatie van het Besluit openbaarheidsbeperkingen als besluit in de zin van de Awb zijn voor dit geval 1) dat het op de in de Awb voorgeschreven wijze bekendgemaakt moet worden (omdat het anders niet in werking treedt<sup>19</sup>) en 2) dat daartegen door belanghebbenden bezwaar gemaakt kan worden.

4.2.3. Belanghebbendheid bij Besluit openbaarheidsbeperkingen  
en hebben op 15 respectievelijk 16 september 2020 bezwaar gemaakt tegen het Besluit openbaarheidsbeperkingen.

De vraag rijst of en/of als belanghebbende bij het Besluit openbaarheidsbeperkingen kwalificeren. Voor de toepassing van het belanghebbendebegrip in zaken over openbaarheidsbeperkingen geldt specifieke Afdelingsrechtspraak.

Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 5 april 2017:

*"2.3. Het beperkingsbesluit raakt op gelijke wijze alle personen die de desbetreffende archiefbescheiden willen raadplegen of gebruiken. [appellant sub 2] stelt dat hij journalist is, bronnenonderzoek doet en daarom geïnteresseerd is in het desbetreffende stuk. Ook stelt hij dat hij belanghebbende is omdat hij een verzoek tot inzage heeft gedaan voor het stuk.*

*De enkele stelling dat [appellant sub 2] journalist is en interesse heeft in het stuk is ontoereikend voor het oordeel dat hij zich in voldoende mate onderscheidt van anderen die in het kader van onderzoek of uit interesse inzage in het stuk verlangen of in de toekomst zullen verlangen. Het feit dat hij een verzoek heeft gedaan om het desbetreffende stuk in te zien, maakt dat niet anders. Dat verzoek zal overeenkomstig artikel 17 en, voor zover het een verzoek tot opheffing van de beperking betreft, op grond van artikel 15, zevende lid, van de Archiefwet moeten worden beoordeeld. Tegen een besluit op dat verzoek kan [appellant sub 2] rechtsmiddelen aanwenden.*

*[appellant sub 2] kan ten aanzien van het beperkingsbesluit derhalve niet aangemerkt worden als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Het betoog van de minister slaagt."*<sup>20</sup>

Uit deze rechtspraak volgt dat bezwaarmakers zich in voldoende mate moeten onderscheiden van anderen die (bijvoorbeeld in het kader van onderzoek of uit interesse) inzage in stukken (zullen) verlangen. In het verweerschrift zal (onder meer) uitgewerkt worden of en/of belanghebbende zijn bij het Besluit openbaarheidsbeperkingen. Ook zal worden gezien of en/of tijdig bezwaar hebben gemaakt.

4.2.4. Wie neemt het besluit op bezwaar?

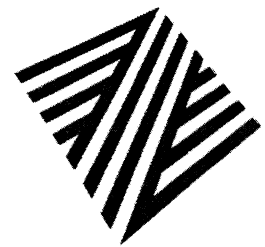
Op grond van de Awb is het bestuursorgaan dat het besluit waartegen bezwaar is gemaakt (het 'primaire besluit') heeft genomen, ook het bestuursorgaan dat op het bezwaar moet beslissen.<sup>21</sup> Het primaire besluit betreft in dit geval het Besluit openbaarheidsbeperkingen De Enquêtecommissie heeft dit primaire besluit genomen, en zou dus ook het besluit op bezwaar moeten nemen. De Enquêtecommissie is echter opgehouden te bestaan. De gemeenteraad dient, gelet op de systematiek van de Gemeentewet, de Archiefwet en de Enquêteverordening, nu het besluit op bezwaar te nemen. Belangrijkste argument daarvoor vinden wij, dat het de raad is die de Enquêtecommissie in het leven heeft geroepen en haar ook heeft opgeheven. Bovendien bestond de Enquêtecommissie uit raadsleden.

4.3. Beroep tegen besluit op bezwaar inzake afwijzing verzoek om inzage  
Hierna gaan wij in op het besluit op een verzoek om inzage in het archief.

<sup>19</sup> Artikel 3:40 van de Awb. Vergelijk: rechtbank Midden-Nederland 8 februari 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:63. In dit geval is het bekendmakingsregime van artikel 3:42 van de Awb van toepassing.

<sup>20</sup> AbRS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:929.

<sup>21</sup> Artikel 1:5, eerste lid, van de Awb.



#### 4.3.1. Wie neemt het besluit?

Op 2 maart 2020 heeft de Streekarchivaris van \_\_\_\_\_ een verzoek om inzage ontvangen. De grondslag voor het indienen van een dergelijk verzoek is artikel 17, eerste lid, van de Aw:

*"De beheerder van een archiefbewaarplaats stelt de daar berustende archiefbescheiden aan de verzoeker ter raadpleging of gebruik beschikbaar met inachtneming van de aan de openbaarheid gestelde beperkingen en overeenkomstig de artikelen 5 en 6 van de Wet hergebruik van overheidsinformatie."*

Op grond van artikel 17, tweede lid, van de Awb is de 'beheerder' immers bevoegd een verzoek tot raadpleging af te wijzen:

*"De beheerder is bevoegd een verzoek tot raadpleging of gebruik van archiefbescheiden af te wijzen, indien naar zijn oordeel de toestand van de archiefbescheiden zich daartegen verzet of deze aan de verzoeker niet veilig kunnen worden toevertrouwd."*<sup>22</sup>

De Streekarchivaris is, daar gaan wij vanuit, 'beheerder' en daarmee bevoegd om op het verzoek te beslissen. De Streekarchivaris heeft op 9 april 2020 dus terecht op het verzoek besloten.

#### 4.3.2. Besluit?

De Streekarchivaris heeft het verzoek van \_\_\_\_\_ afgewezen, omdat op de stukken openbaarheidsbeperkingen rusten. Deze afwijzing kwalificeert als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste en tweede lid, van de Awb waartegen rechtsmiddelen aangewend kunnen worden. Wij vermelden voor de volledigheid dat de Streekarchivaris geen ruimte toekomt om een belangenafweging te maken bij de vraag of inzage in de stukken verschaft moet worden als op de stukken openbaarheidsbeperkingen zijn gelegd.<sup>23</sup> De Streekarchivaris moet de opgelegde beperkingen in acht nemen.<sup>24</sup> De materiële vraag of op de stukken openbaarheidsbeperkingen rusten is dus niet aan hem om te beantwoorden. Wie daar wel over gaat, lichten wij in paragraaf 4.4 over het verzoek om opheffing van de openbaarheidsbeperkingen toe.

Bij besluit van 30 augustus 2020 heeft de Streekarchivaris het bezwaar vervolgens ongegrond verklaard. \_\_\_\_\_ heeft tegen dit besluit op bezwaar (pro forma) beroep ingesteld bij de rechtbank. De Streekarchivaris voert verweer in deze beroepsprocedure.

#### 4.3.3. Doorzendplicht?

Hiervoor bleek dat de Streekarchivaris niet gaat over de vraag of op de stukken al dan niet openbaarheidsbeperkingen rusten. De vraag rijst of op de Streekarchivaris dan niet de verplichting rust om het verzoek om inzage in dat geval tevens op te vatten als een verzoek om opheffing van de openbaarheidsbeperkingen. Hij zal het verzoek in dat geval moeten doorsturen naar het bestuursorgaan dat bevoegd is op het verzoek te beslissen (de 'zorgdrager', i.c. het college, waarover later meer).

Aanvankelijk leek een verplichting om het verzoek ook op te vatten als een verzoek om opheffing van de openbaarheidsbeperkingen niet uit de Afdelingsrechtspraak te volgen.<sup>25</sup> Uit twee Afdelingsuitspraken van recente datum volgt die verplichting (onder omstandigheden) echter wel uitdrukkelijk.

<sup>22</sup> Zie ook: AbRS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6514; ABRS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2476; rechtbank Arnhem 23 juli 2009, ECLI:NL:RBARN:2009:BJ6372.

<sup>23</sup> AbRS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4453.

<sup>24</sup> AbRS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2476.

<sup>25</sup> AbRS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:929.

Zie in de eerste plaats de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2019:

"13. Als de rijksarchivaris een besluit neemt op een verzoek om raadpleging van het CABR, moet hij ingevolge artikel 17, eerste lid, van de Archiefwet de aan de openbaarheid gestelde beperkingen in acht nemen. Deze bepaling biedt de rijksarchivaris geen ruimte voor het maken van een belangenafweging. Deze ruimte heeft de minister van OC&W wel als zorgdrager ten aanzien van het CABR, gehoord de minister van Justitie en Veiligheid op wiens last deze archiefbescheiden zijn overgebracht. Het is ook de minister van Justitie die de beperkingen heeft gesteld. De minister van OC&W kan op grond van artikel 15, derde lid, van de Archiefwet, gehoord de minister van Justitie en Veiligheid, de aan de openbaarheid gestelde beperkingen opheffen dan wel ten aanzien van de verzoeker buiten toepassing laten. Deze bepaling biedt uitdrukkelijk ruimte voor het afwegen van het belang van de gestelde beperkingen - in dit geval het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van degenen die in het CABR voorkomen - tegen het belang van de stichting bij raadpleging van het CABR. De stichting heeft nadrukkelijk gevraagd om van deze bevoegdheid gebruik te maken. Onder deze omstandigheden had de rijksarchivaris het verzoek om raadpleging van het CABR, voor zover daarbij om de toepassing van deze bevoegdheid is gevraagd, in zoverre moeten opvatten als een verzoek om het opheffen of buiten toepassing laten van de aan de openbaarheid gestelde beperkingen door de daartoe bevoegde minister van OC&W, gehoord de minister van Justitie en Veiligheid. Omdat een ander bestuursorgaan dan de rijksarchivaris hiertoe bevoegd is, rustte op de rijksarchivaris als ontvanger van het verzoek in zoverre een doorzendplicht. In afwachting van het besluit van het andere - in zoverre bevoegde - bestuursorgaan op het verzoek om het opheffen of buiten toepassing laten van de beperkingen wordt in een dergelijk geval de termijn voor het nemen van een besluit op het verzoek om raadpleging van het CABR opgeschort (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140)."<sup>26</sup>

Uit bovenstaande uitspraak volgt dat als om opheffing van de openbaarheidsbeperkingen wordt gevraagd, het verzoek moet worden doorgezonden.

Uit de uitspraak van de Afdeling van 21 oktober 2020 lijkt zelfs te volgen dat altijd een doorzendplicht geldt. In deze uitspraak staat:

"6.3. Omdat de rijksarchivaris niet het bevoegde orgaan is om de gestelde beperkingen aan de openbaarheid buiten toepassing te laten en de daarbij op grond van artikel 15, derde lid, van de Archiefwet vereiste belangenafweging te maken, diende de rijksarchivaris het bezwaarschrift van [wederpartij] door te sturen naar het bevoegde orgaan, de minister van OC&W.

6.4. Dit betekent dat de rechtbank het beroep van [wederpartij] terecht gegrond heeft verklaard en dat zij het besluit van 18 september 2018 van de rijksarchivaris terecht heeft vernietigd, maar dat de gronden die hebben geleid tot haar oordeel moeten worden verbeterd."<sup>27</sup>

In dit geval had de Streekarchivaris het verzoek dus ook moeten aanmerken als een verzoek om opheffing van de openbaarheidsbeperkingen en het moeten doorsturen aan het bestuursorgaan dat bevoegd is op dat verzoek te beslissen. heeft daar ook expliciet om gevraagd. Dat moet onzes inziens alsnog gebeuren.

Op dit verzoek gaan wij in de volgende paragraaf in.

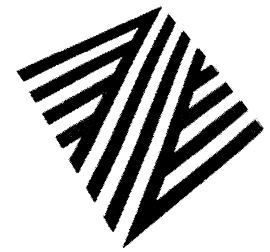
#### 4.4. Verzoek om opheffing van openbaarheidsbeperking

De mogelijkheid om de openbaarheidsbeperkingen op te heffen, is vastgelegd in artikel 15, derde lid, van de Aw. Daar staat:

"De zorgdrager ten aanzien van de in de archiefbewaarplaats berustende archiefbescheiden, kan, gehoord degene op wiens last de archiefbescheiden zijn overgebracht, de ingevolge het eerste of het tweede lid aan de openbaarheid gestelde

<sup>26</sup> AbRS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4453.

<sup>27</sup> AbRS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2476.



*bependingen opheffen, dan wel ten aanzien van een verzoeker buiten toepassing laten, indien het belang van de gestelde beperking niet opweegt tegen diens belang tot raadpleging of gebruik van de archiefbescheiden.”*

Uit bovenstaand artikellid blijkt dat de 'zorgdrager', gehoord degene op wiens last de archiefbescheiden zijn overgebracht, de openbaarheidsbeperkingen kan opheffen. Zoals eerder bleek, is het college de zorgdrager. Het college dient dus op het verzoek te beslissen. Het college moet eerst 'degene op wiens last de archiefbescheiden zijn overgebracht' horen. De Enquêtecommissie heeft opdracht gegeven de stukken naar het archief te brengen. De Enquêtecommissie is opgeheven. Het college dient daarom, wederom gelet op het stelsel van de Gemeentewet, de Archiefwet en de Enquêteverordening, de gemeenteraad te horen voorafgaand aan het nemen van het besluit over het opheffen van de openbaarheidsbeperkingen.

Wij wijzen er uitdrukkelijk op dat het college onzes inziens enkel *formeel* het bevoegd gezag is om op het verzoek te beslissen. De *inhoudelijke* afweging of de openbaarheidsbeperkingen kunnen worden opgeheven ligt bij de gemeenteraad.

#### 5. *Conclusie*

De raad voert verweer in de bezwaarprocedure tegen het Besluit openbaarheidsbeperkingen.

De Streekarchivaris voert verweer in de beroepsprocedure tegen het besluit op bezwaar inzake de afwijzing van het verzoek om inzage in het archief.

De Streekarchivaris had het verzoek om inzage in het archief moeten aanmerken als een verzoek om opheffing en dit verzoek moeten doorzenden naar het college. Het college moet daar, nadat de raad is gehoord, een besluit over nemen. De inhoudelijke beoordeling van het verzoek is onzes inziens aan de raad.

Kort en goed: er moet een besluit worden genomen over de op de archiefbescheiden gelegde openbaarheidsbeperkingen. De inhoudelijke beoordeling van dit verzoek is aan de raad om te geven. Het verdient aanbeveling tussen de drie procedures afstemming te zoeken. In de beroepsprocedure tegen het besluit van de Streekarchivaris, alsmede de bezwaarprocedure tegen het Besluit openbaarheidsbeperkingen moet verwezen worden naar het besluit dat het college, gehoord de raad, moet nemen.

#### 6. *Afsluiting*

Wij gaan ervan uit u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben. Neemt u desgewenst contact met ons op om de inhoud van dit conceptadvies te bespreken?

Met vriendelijke groet,  
Hekkelman Advocaten N.V.

Tycho Lam & Merel Copier  
advocaten

## **Bijlage 2**

-----Oorspronkelijk bericht-----

Van: Broeksteeg, J.L.W

Verzonden: dinsdag 24 november 2020 09:04

Aan: Merel Copier <[m.copier@hekkelman.nl](mailto:m.copier@hekkelman.nl)>

Onderwerp: advies zevenaar

Beste Merel,

Zoals beloofd ontvang je hierbij een reactie op je advies over de openbaarmaking van stukken van de raadsenquêtecommissie. In het bijzonder betreft het de vraag welk ambt bevoegd is om het besluit op bezwaar, gericht tegen een besluit openbaarheidsbeperkingen, genomen door de raadsenquêtecommissie, te nemen.

Het primaire besluit is een besluit openbaarheidsbeperkingen op grond van de Archiefwet, genomen door een raadsenquêtecommissie (ook wel: raadscommissie van onderzoek). De commissie is echter opgeheven. In jouw advies kom je tot de conclusie dat de gemeenteraad het besluit op bezwaar moet nemen, gelet op de systematiek van zowel de Gemeentewet, de Archiefwet en de Enquêteverordening. Je geeft daarbij als argumenten dat de raad de commissie heeft ingesteld en opgeheven én dat de commissie bestond uit raadsleden.

Daar is weinig tegen in te brengen. Ik deel dan ook jouw conclusie. Ik meen dat aan jouw redenering niog twee argumenten moeten worden toegevoegd.

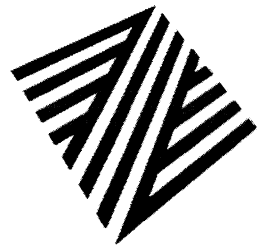
1. Je beroept je op de systematiek van de Gemeentewet, de Archiefwet en de Enquêteverordening. Ik zou daar de Awb aan toe willen voegen. Immers, de Awb veronderstelt dat tegen besluiten in de zin van deze wet bezwaar en beroep open staat. Op een bezwaar volgt een besluit op bezwaar. Indien de raad daartoe niet bevoegd zou zijn, welk ambt zou dat dan wel zijn? En zou die bevoegdheid alleen aan de enquêtecommissie toekomen, dan zou dat betekenen dat na opheffing van deze commissie geen enkel ambt meer bevoegd zou zijn. Dan zou er geen besluit op bezwaar genomen worden. Dat schaadt niet alleen de rechtsbescherming, dat miskent ook de systematiek van de Awb, waarin - zoals gezegd - na een bezwaar een besluit op bezwaar volgt.

2. Voor jouw opvatting valt steun te vinden in de parlementaire praktijk van de enquête. Art. 35 WPE 2008 bepaalt, dat na beëindiging van een enquête, (kort gezegd) alle enquêtedocumenten van rechtswege op de Kamer overgaan. Dat betekent dat de Kamer, na opheffing van de commissie, bevoegd is te besluiten over deze documenten. Dat is logisch. Als dat niet zo zou zijn, zouden deze documenten in een 'zwart gat' verdwijnen. Dat op lokaal niveau geen soortgelijke bepaling is opgenomen in de Enquêteverordening, betekent niet dat voornoemde regel niet geldt. Zoals gezegd, zij is logisch: er moet een ambt zijn dat beslist over deze documenten.

Kortom, ik deel jouw conclusie en denk dat er zelfs meer argumenten daarvoor te geven zijn.

vriendelijke groet,

Hansko Broeksteeg



vaksectie staatsrecht  
Radboud Universiteit

### Bijlage 3

#### ADVIES GEMEENTE ZEVENAAR INZAKE GEHEIMHOUDING BESCHIEDEN ENQUÊTECOMMISSIE

Prof. mr. D.J Elzinga

28-11-2020

#### *Vraagstelling:*

#### Casus

'Bij besluit van 25 april 2018 is de Enquêtecommissie gemeente Zevenaar opgeheven. In de 'Enquêteverordening gemeente Zevenaar 2014' (hierna: 'de Enquêteverordening') is (in artikel 18) vastgelegd dat de raad, na de beëindiging van het onderzoek, besluit dat de processenverbaal en de overige bescheiden van het onderzoek worden vernietigd, dan wel worden bewaard in het gemeentearchief. Bescheiden en aantekeningen, die op grond van een besluit van de Enquêtecommissie geheim dienen te worden gehouden, maken geen deel uit van dit archief. Ten aanzien van deze bescheiden en aantekeningen bepaalt de commissie waar deze worden bewaard en gedurende welke periode zij geheim zijn.

Op 25 oktober 2017 heeft de Enquêtecommissie besloten tot het opleggen van beperkingen aan de openbaarheid ten aanzien van al hetgeen aan haar (in de vergaderingen) digitaal of analoog ter beschikking is gesteld en tot het overbrengen van de betreffende stukken naar het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg. Het besluit luidt als volgt:

In de 'Verklaring van Overbrenging' van 31 oktober 2017 brengt de Enquêtecommissie de betreffende documenten over naar het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg en verklaart de Streekarchivaris van het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg (hierna: 'de Streekarchivaris') dat hij de betreffende documenten in de archiefbewaarplaats heeft opgenomen.

Nadien is door diverse partijen (Stichting Doofpot, ) gevraagd om de beschikking te krijgen over de stukken van de Enquêtecommissie.

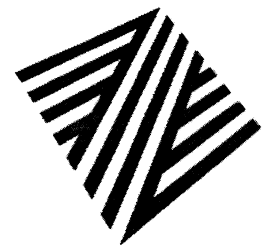
Begin dit jaar heeft een inwoner van onze gemeente verzocht om inzage in het archief van de enquêtecommissie. Bij besluit van 9 april 2020 is dit verzoek afgewezen. Reden voor deze afwijzing is de opgelegde beperking aan de openbaarheid van de betreffende archiefdocumenten.

In de bezwaarprocedure heeft de aangevoerd dat de openbaarheidsbeperking niet rechtsgeldig is, (mede) omdat het besluit tot het opleggen van de openbaarheidsbeperking niet bekendgemaakt is. Naar aanleiding van het bezwaar van deze inwoner is het besluit tot het opleggen van de openbaarheidsbeperking alsnog, namelijk op 12 augustus 2020, (in het Gemeenteblad) bekendgemaakt.

Bij besluit van 30 augustus 2020 heeft de Streekarchivaris het bezwaar vervolgens ongegrond verklaard. De heeft tegen dit besluit op bezwaar beroep ingesteld bij de rechtbank. En daarnaast heeft deze inwoner bij brief van 15 september 2020 bovendien bezwaar gemaakt tegen het besluit van de Enquêtecommissie van 25 oktober 2017 tot het opleggen van de openbaarheidsbeperking, dat bekendgemaakt is op 12 augustus 2020. Ook de heeft, bij brief van 16 september 2020, bezwaar gemaakt tegen dit besluit.

Ter afdoening van dit beroepschrift en voornoemde bezwaren hebben wij advies ingewonnen bij onze huisadvocaat, Hekkelman. Zij hebben onder meer aangegeven dat de Streekarchivaris het verzoek om inzage in het archief moet aanmerken als een verzoek om opheffing en dit verzoek door moet zenden naar het college van burgemeester en wethouders. Waarna het college daar, nadat de raad is gehoord, een





besluit over moet nemen. Wij zijn van mening dat de inhoudelijke beoordeling van het verzoek aan de raad is.

Kort en goed onze conclusie is dat er een besluit moet worden genomen over de op de archiefbescheiden gelegde openbaarheidsbeperkingen. De inhoudelijke beoordeling van dit verzoek is aan de raad om te geven. De burgemeester heeft het seniorenconvent vertrouwelijk bijgepraat over dit advies. Zij delen deze lijn echter niet en zijn van mening dat het "enquêterecht" prevaleert boven de Archiefwet en dat het nooit zo kan zijn dat het college nu als zorgdrager (artikel 15, eerste lid, van de Archiefwet) moet worden aangemerkt. De raad wil dat er onder geen beding stukken bekeken gaan worden en er al dan niet een herbeoordeling zal plaatsvinden. Daarnaast vindt de huidige gemeenteraad niet dat zij, vanwege rechtsopvolging, nu een besluit zal moeten nemen op de ingekomen bezwaren.

Het seniorenconvent heeft de burgemeester gevraagd om advies bij u in te winnen. Wij zouden dus graag van u vernemen hoe u aankijkt tegen de rol van de gemeenteraad in deze lopende kwesties? En of de raad vanwege de rechtsopvolging, ondanks de eerder ingestelde enquêtecommissie, zich nu moet houden aan de 'reguliere' bepalingen zoals deze volgen uit o.a. de Archiefwet.<sup>28</sup>

*Beantwoording:*

Bij de beantwoording van de vraagstelling wordt niet een schets gegeven van de precieze gang van zaken, deze wordt bekend verondersteld en is tot in de detail weergegeven in het advies van Hekkelman-advocaten. In dit advies ligt het accent op de hoofdvraag: is de Archiefwet hier het dominerende wettelijke document of kan de stelling worden verdedigd dat de Gemeentewet - met daarin vervat het enquêterecht - als organieke wet domineert boven de Archiefwet.

*'Lex specialis derogat legi generali'? of 'Lex superior derogat legi inferiori'?*

Er is in dit geval een redenering op te zetten, waarbij het uitgangspunt is dat de Gemeentewet als organieke wet zou moeten domineren boven de bepalingen van de Archiefwet. Als uitwerking van de Grondwet bevat de Gemeentewet immers de algemene en organieke ordening van de bevoegdheden tussen de gemeentelijke bestuursorganen. Op het punt van het recht van onderzoek is er een uitsluitende competentie van de gemeenteraad, uitgewerkt in een onderzoeks- of enquêteverordening van de gemeenteraad. In concreto betekent dit dat een enquêtecommissie besluiten kan nemen over de aard en de bestemming van de bescheiden die onder het beslag van de commissie liggen, inclusief de vraag of deze bescheiden al dan niet openbaar gemaakt kunnen worden. Om op dit punt doorzettingsmacht te hebben, zou deze boven-schikking van de organieke wetgeving een formeel aanknopingspunt moeten hebben. Het adagium - Lex superior derogat legi inferiori (De hogere wet gaat voor de lagere wet) - moet een aanknopingspunt in het recht hebben om te kunnen overtuigen en om in rechte overeind te kunnen worden gehouden. De conclusie moet echter zijn dat een dergelijk aanknopingspunt in het Nederlands recht formeel niet bestaat. Andere landen - zoals bijvoorbeeld Oostenrijk - kennen een speciale status toe aan de organieke wetgeving, zodat er een tussencategorie ontstaat tussen wetten in formele zin en de Grondwet. Hoewel in ons land materieel de organieke wetgeving wel als een soort kader dient voor de bijzonder wetgever, is er formeel geen hogere status van de Gemeentewet ten opzichte van andere wetten, zoals de Archiefwet. In rechte kan dus niet worden volgehouden dat de Gemeentewet - met daarin het enquêterecht - een hogere status heeft dan de Archiefwet en daarmee ontvalt de rechtsgrond aan de redenering dat onder alle omstandigheden en in alle opzichten het enquêterecht domineert ten opzichte van bepalingen uit de Archiefwet. Desondanks kan wel in rechte worden volgehouden dat na opheffing van een onderzoekscommissie - zoals in dit geval - er een terugval is naar de gemeenteraad om inhoudelijk te oordelen over de vraag of de opgelegde geheimhouding van de gearhiveerde bescheiden

---

<sup>28</sup> Aldus de letterlijk vraagstelling, zoals aangeleverd door de gemeente Zevenaar.

van de onderzoekscommissie zich geheel of gedeeltelijk leent voor een opheffing van de aangebrachte geheimhouding. In dat verband kan een parallel worden getrokken - zoals ook Broeksteeg betoogt in zijn second opinion bij het advies van Hekkelman-advocaten - met de voorziening die bestaat voor het nationale recht van enquête. Broeksteeg brengt dat als volgt onder woorden: Voor deze opvatting 'valt steun te vinden in de parlementaire praktijk van de enquête. Art. 35 WPE 2008 bepaalt, dat na beëindiging van een enquête, (kort gezegd) alle enquêtedocumenten van rechtswege op de Kamer overgaan. Dat betekent dat de Kamer, na opheffing van de commissie, bevoegd is te besluiten over deze documenten. Dat is logisch. Als dat niet zo zou zijn, zouden deze documenten in een 'zwart gat' verdwijnen. Dat op lokaal niveau geen soortgelijke bepaling is opgenomen in de Enquêteverordening, betekent niet dat voornoemde regel niet geldt. Zoals gezegd, zij is logisch: er moet een ambt zijn dat beslist over deze documenten'. Met andere woorden: de gemeenteraad van Zevenaar komt een materieel oordeel toe over de vraag of de betreffende geheimhouding wel of niet moet of kan worden opgeheven. Maar daarbij dient zich de complicatie aan dat het college als 'zorgdrager' van archivering op basis van de Archief- en Gemeentewet het formeel bevoegde bestuursorgaan is.

In het advies van Hekkelman-advocaten wordt een sluitend overzicht gegeven van strekking en consequenties van de bepalingen uit de Archiefwet. Overtuigend is de redenering dat de betreffende archivaris geen zelfstandig oordeel toekomt over de vraag of openbaarheid kan worden betracht ten aanzien van de bedoelde bescheiden. Onder deze omstandigheden is een doorverwijzing van verzoeken van deze aard naar de gemeentelijke bestuursorganen geboden. En dan rijst vervolgens welk bestuursorgaan hier welke bevoegdheid heeft.

*Lex specialis derogat legi generali ( de speciale wet heeft voorrang op de algemene wet)*

In de Archiefwet is het begrip 'zorgdrager' cruciaal. Artikel 30, eerste lid, van de Archiefwet regelt dat burgemeester en wethouders overeenkomstig een door de gemeenteraad vast te stellen verordening, zorgdragen voor de archiefbescheiden van gemeentelijke organen. In artikel 31 van de Archiefwet is verder vastgelegd dat burgemeester en wethouders een gemeentelijke archiefbewaarplaats aanwijzen voor de bewaring van over te brengen archiefbescheiden van gemeentelijke organen. Het feit dat het college 'zorgdrager' is betekent niet dat deze zorgdrager nu ook in eerste aanleg moet beslissen over de vraag welke bescheiden openbaar zijn en welke niet. In het advies van Hekkelman-advocaten wordt daarbij verwezen naar jurisprudentie van de Afd. bestuursrechtspraak van de Raad van State. Uit die jurisprudentie vloeit voort dat de Enquête-commissie bevoegd was om tot de langjarige geheimhouding te besluiten. Dit betekent echter niet dat daardoor de commissie - en na opheffing de gemeenteraad - de 'zorgdrager' is geworden, zoals bedoeld in de Archiefwet. Wel dient conform de Awb (Artikel 1:5, eerste lid) een besluit op bezwaar te worden genomen door de gemeenteraad - na opheffing van de commissie de rechtsopvolger - en wel omdat het primaire besluit tot geheimhouding door de commissie is genomen en nu is gegaan naar de raad. Het college is echter op basis van de Archiefwet bevoegd om formeel te besluiten over een verzoek tot openbaarmaking. Hier geldt derhalve het adagium - de speciale wet heeft voorrang op de algemene wet -. Er zijn geen rechtsgronden om dit adagium in deze casus te doorbreken. Er zijn echter goede gronden om de commissie - en nu de gemeenteraad - het materiële oordeel toe te staan of er termen zijn om die geheimhouding deels of geheel op te heffen. In de bestuurspraktijk zal in vrijwel alle gevallen het college het materiële oordeel van de gemeenteraad volgen en dan zijn er ook geen motieven om de bevoegdheid van de 'zorgdrager' te betwisten. Alleen indien het college de intentie zou hebben om iets anders te beslissen dan de raad, ontstaat een ingewikkelde situatie. Dat is echter theorie en zal zich niet voordoen, maar indien wel dan ontstaat de formele positie dat het oordeel van het college primeert.

Kemperman

# Bijlage K7



**Contraexpertise Openbaarheidsbeperking door Enquêtecommissie**

*Een overzicht van het geldende recht en beantwoording van vragen*

© Mr. dr. Caroline Raat

Staats- en bestuursrechtelijk onderzoek, opleiding en advies

Voorschoten, 8 februari 2021

Dit rapport mag door belanghebbende en zijn gemachtigden vrijelijk worden gebruikt

Dit rapport mag door belanghebbende worden gepubliceerd, maar niet zonder toestemming van auteur door derden

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding en vraagstelling

Op 25 oktober 2017 heeft de Enquêtecommissie van de gemeenteraad van Zevenaar besloten tot oplegging van geheimhouding en archivering van onderzoeksdocumenten voor de duur maximale van 75 jaar als bedoeld in art. 1, vierde lid, van de Archiefwet. Dit besluit (Besluit openbaarheidsbeperkingen) is eerst op 12 augustus 2020 bekendgemaakt. De toelichting bij de termijn van 75 jaar is: “Documenten die langer dan 20 jaar bewaard moeten worden, worden op grond van de Archiefwet na deze periode van het gemeentelijke archief overgebracht naar het Streekarchivariaat. De Liemers en Doesburg. Documenten die overgaan naar het streekarchivariaat worden niet vernietigd. Omdat de documenten van de enquêtecommissie gelet op het belang ervan langer dan 20 jaar bewaard moeten blijven (op grond van de Archiefwet) is het raadzaam de geheimhouding op te leggen voor de maximale periode van 75 jaar na datum van dit besluit (16 mei 2012). Er wordt van uitgegaan dat betrokken personen op dat moment niet meer in leven zijn.”

Op 2 maart 2020 is er bij het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg (SALD) een verzoek binnengekomen om inzage in de stukken die in 2017 door de raadsenquêtecommissie zijn overgedragen aan het SALD. Dit is op 9 april 2020 door de streekarchivaris afgewezen. Tegen de afwijzing van de streekarchivaris is in mei 2020 een bezwaarschrift ingediend. Het bezwaar is op 30 augustus 2020 door de streekarchivaris ongegrond verklaard. De streekarchivaris had volgens de raadsinformatiebrief d.d. 26 januari 2021 geen ruimte om een andere beslissing te nemen. Hij moet de opgelegde openbaarheidsbeperkingen namelijk in acht nemen. Hem komt daarbij geen ruimte voor een belangenafweging toe.

Volgens het college in zijn raadsinformatiebrief moet de gemeenteraad inhoudelijk oordelen over het verzoek om opheffing van de openbaarheidsbeperkingen. Ook zou de gemeenteraad een beslissing op bezwaar moeten nemen. Volgens het college was de Enquêtecommissie bevoegd orgaan tot het opleggen van de openbaarheidsbeperkingen. Daartoe heeft het college zich beroepen op advies van advocaten, die op hun beurt informeel te rade gingen bij dr. mr. Broeksteeg en dr. mr. Elzinga, beide staatsrecht deskundigen en geen bestuursrechtjuristen. De vraag is of de stelling van de advocaten klopt.

### Beantwoording vragen

#### 2.1 Alleen college was bevoegd tot openbaarheidsbeperking

Op grond van art. 30, eerste lid, van de Archiefwet dragen overeenkomstig een door de gemeenteraad vast te stellen verordening, welke aan gedeputeerde staten wordt medegedeeld, burgemeester en wethouders zorg voor de archiefbescheiden van de gemeentelijke organen.<sup>1</sup> Dit betekent dat het college van B&W zorgdrager is als bedoeld in art. 1, aanhef en onder d, van de Archiefwet. Hieruit volgt dat alleen dit college op grond van art. 15, eerste lid, van de Archiefwet tot beperking van de openbaarheid kan besluiten. Dit is in Zevenaar niet gebeurd. Het besluit van de Enquêtecommissie is onbevoegd genomen.

In het advies van de advocaten staat op p. 13: “De ‘zorgdrager’ is ingevolge artikel 1, aanhef en onder d, van de Awb [moet zijn Archiefwet, CR]: “degene die bij of krachtens de wet belast is met de zorg voor de archiefbescheiden;”. De zorgdrager binnen de gemeente is het college van burgemeester en wethouders (hierna: ‘het college’). Een letterlijke lezing van bovenstaande artikelen zou tot gevolg hebben dat het college het Besluit openbaarheidsbeperkingen in dit geval had moeten nemen, en niet de Enquêtecommissie. Wij denken echter dat de zorgdrager het Besluit openbaarheidsbeperkingen niet per se hoeft te nemen. Ook de Enquêtecommissie was daartoe bevoegd. Uit artikel 4 van de Aw blijkt namelijk dat bij een regeling overheidsorganen kunnen worden opgeheven. Die regeling houdt een

---

<sup>1</sup> In 2017 had de gemeente Zevenaar geen door de raad vastgestelde Archiefverordening, maar een die door het college (in 2006) was vastgesteld. Pas in 2018 heeft de gemeenteraad een Archiefverordening vastgesteld.

voorziening in omtrent hun archiefbescheiden. Uit artikel 18 volgt dat de Enquêtecommissie besluit welke bescheiden en aantekeningen van het onderzoek geheim dienen te worden gehouden. De Enquêtecommissie was dan ook bevoegd het Besluit openbaarheidsbeperkingen te nemen.”

Artikel 4 van de Archiefwet luidt:

1. Een regeling, waarbij overheidsorganen worden opgeheven, samengevoegd of gesplitst, dan wel waarbij een of meer taken van een overheidsorgaan worden overgedragen aan een ander overheidsorgaan, houdt een voorziening in omtrent hun archiefbescheiden.
2. Een regeling, waarbij een tijdelijk overheidsorgaan wordt ingesteld, houdt een voorziening in omtrent de bewaring van de archiefbescheiden na zijn opheffing.

Hieruit volgt op geen enkele wijze dat een ander dan de in de wet aangewezen zorgdrager (het college) als zorgdrager / beslissingsbevoegd orgaan bedoeld in art. 15 van de Archiefwet kan besluiten tot openbaarheidsbeperking. Er staat in artikel 4 van de Archiefwet slechts dat er een regeling voor de archiefbescheiden moet zijn ten aanzien van opheffen overheidsorganen: “Artikel 4 voorziet zowel in gevallen van overdracht van taken tussen de verschillende overheden, als in gevallen van actieve afstoting van overheidsactiviteiten aan de particuliere sector, beëindiging van de overheidsbetrokkenheid (passieve afstoting) en de omzetting van overheidsactiviteiten in een privaot- of publiekrechtelijke vorm. Voorkomen moet worden dat een situatie ontstaat, waarin de overheid niet meer in staat is over het tot dan gevoerde beleid verantwoording af te leggen.” (MvT II, 22 866, nr. 3, p. 7)

Deze regels zijn vooral bedoeld voor provinciale of gemeentelijke herindeling. In dit geval heeft het college als zorgdrager nimmer – op welke manier dan ook – zijn bevoegdheid op grond van de Archiefwet overgedragen aan de Enquêtecommissie, en ook niet aan de gemeenteraad. Art. 4 is dan ook niet relevant voor de voorliggende rechtsvraag.

De uitspraken van de ABRvS die in de notitie worden aangehaald, gaan niet over de vraag of een ander dan de zorgdrager bevoegd is tot het nemen van beslissingen op grond van art. 15 van de Archiefwet. De overweging die in het advies van de advocaten wordt aangehaald bevestigt dit juist: de Minister was de zorgdrager en bevoegd tot besluitvorming over de openbaarheidsbeperking en de opheffing ervan. De Rijksarchivaris dus niet. Vertaalt naar de gemeente: het college was zorgdrager en bevoegd tot besluitvorming over openbaarheidsbeperking en de opheffing ervan. De Enquêtecommissie dus niet.

Verder wordt in het advies verwezen naar een artikel 18, waarmee bedoeld wordt art. 18 van de Enquêteverordening Zevenaar 2014. Deze bepaling luidt:

1. Na de beëindiging van het onderzoek van een door hem ingestelde commissie besluit de raad, dat de processen-verbaal en de overige bescheiden van het onderzoek worden vernietigd, dan wel gedurende een door hem te bepalen periode worden bewaard in het gemeentearchief.
2. Bescheiden en aantekeningen, die ingevolge een besluit van de commissie geheim dienen te worden gehouden, maken geen deel uit van dit archief.
3. De commissie bepaalt waar de in het tweede lid bedoelde bescheiden worden bewaard en gedurende welke periode zij geheim zijn.

Deze bepaling gaat over bewaring in het gemeentearchief, en niet in een archiefbewaarplaats op grond van de Archiefwet. In casu heeft de gemeenteraad een dergelijk besluit overigens niet genomen. Artikel 18, derde lid, van deze lokale verordening is onverbindend, nu deze niet is gebaseerd op bevoegdheidsoverdracht uit hogere wetgeving. De Archiefwet geeft geen regels op grond waarvan gemeentelijke organen kunnen besluiten om een andere zorgdrager aan te wijzen dan die in de Archiefwet zelfs staan genoemd. In het geval van gemeenten het college van B&W.

De vergelijking door Broeksteeg met de praktijk (dus niet het wettelijk recht) van de parlementaire enquête gaat niet op. A. zijn Kamer en enquêtecommissie op grond van art. 1:1 van de Awb geen bestuursorganen (Broeksteeg spreekt van ambten; echter in het bestuursrecht gaat het om

bestuursorganen), de gemeenteraad en de enquêtecommissie zijn dat wel; B. is er bij gemeentes op grond van de Archiefwet geen sprake van een 'zwart gat', omdat het college de zorgdrager is en C. gaat het ook daar niet om de vraag wie bevoegd was tot het opleggen van openbaarheidsbeperkingen.

De theorie van Elzinga dat de Gemeentewet als organieke wet boven de Archiefwet gaat is A: irrelevant, omdat er in de Gemeentewet geen regels zijn gesteld over besluitvorming over archiefbescheiden en een lokale verordening niet boven de Archiefwet kan gaan en B: twijfelachtig nu auteur zelf erkent dat in Nederland er geen regel bestaat dat organieke wetten boven reguliere wetten in formele zin gaan. Zeker nu de Algemene wet bestuursrecht is gebaseerd op art. 107 van de Grondwet komt deze ook zwaarwegende betekenis toe.

#### **Geen gelding, geen gepretendeerde of reparabele bevoegdheid**

De vraag is of dit besluit – dat apert door het verkeerde bestuursorgaan is genomen – nog enige gelding heeft. Daarvan lijkt hier sprake: "Het geheel ontbreken van een bevoegdheid brengt in beginsel met zich dat geen rechtsgevolgen in het leven kunnen worden geroepen. Zie ABRvS 3 november 2010, LJN BO2719: het Openbaar Ministerie beschikt ter zake van het penitentiair- en strafdossier waarvan appelland vernietiging verzoekt niet over een in het publiekrecht geregelde bevoegdheid om daarover een besluit te nemen." (De Poorter, Kluwer T&C art. 1:3 Awb).

Het gevolg hiervan is dat er geen enkele openbaarheidsbeperking als bedoeld in art. 15 van de Archiefwet is opgelegd en dat de streekarchivaris gehouden is tot reguliere besluitvorming op verzoek. Bekrachtiging van het onbevoegde besluit door het college zou als détournement de pouvoir kunnen worden beschouwd.

Ook indien er sprake is van een besluit op gepretendeerde bevoegdheid genomen – quod non – betekent dat niet dat deze evidente fout bij de beslissing over opheffing moet worden voortgezet. Daarvoor is geen enkele aanwijzing in het geldende recht te vinden. Dit betekent dat het college het bevoegde orgaan zou zijn, en niet de gemeenteraad.

Kemperman

# Bijlage K8



**Rapportage van de ombudscommissie  
van de gemeente Zevenaar**

## **Klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zevenaar**

### Voorgeschiedenis

De gemeenteraad van Zevenaar heeft op 27 januari 2016 een aantal personen benoemd tot leden van de Enquêtecommissie gemeente Zevenaar. De griffier wordt aangewezen als secretaris van deze commissie. De commissie wordt vervolgens belast met een onderzoek naar het P&O-beleid van de gemeente Zevenaar. Centraal staat de vraag, naar aanleiding van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 19 maart 2015 waarin het college een tekortschieten in de zorgplicht is verweten, of het huidige P&O-beleid voldoende waarborgen biedt voor een veilig werknemersklimaat. De raad wil dit mede onderzocht zien vanuit een blik naar het verleden, door te bezien wat de mogelijke oorzaak van het tekortschieten in zorgplicht is geweest en welke veranderingen zich in de tussentijd hebben voorgedaan. De commissie is opgedragen de onderzoeksopdracht nader uit te werken en neer te leggen in een Plan van Aanpak. Op 29 juni 2016 heeft de gemeenteraad het Plan van Aanpak goedgekeurd.

Op 11 augustus 2016 heeft verzoeker een klacht ingediend bij burgemeester en wethouders van de gemeente Zevenaar. Verzoeker beklagt zich erover dat zijn volledige personeelsdossier aan de enquêtecommissie van de gemeente Zevenaar is verstrekt zonder dat verzoeker hiervan op de hoogte is gesteld of toestemming is gevraagd.

Op 18 oktober 2016 heeft beklagde de klacht kennelijk ongegrond verklaard. Beklagde voert als argument hiervoor aan, dat de enquêtecommissie het dossier heeft gevorderd en beklagde op grond van art. 155b lid 1 Gemeentewet verplicht is hieraan gevolg te geven. Omdat het een vordering betreft, is niet vereist om verzoeker hiervan vooraf op de hoogte te stellen dan wel toestemming te vragen. De vordering van de enquêtecommissie is namelijk een zwaar dwangmiddel, waarbij het onderzoeksbelang zwaarder weegt dan het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Van schending van een behoorlijkheidsnorm, zoals bedoeld in de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale Ombudsman, is volgens beklagde geen sprake.

### Inhoud klacht:

Verzoeker beklagt zich over de onrechtmatige verwerking van zijn persoonsgegevens door burgemeester en wethouders van Zevenaar door zijn volledige personeelsdossier vanaf 1975 en aanverwante stukken zonder hem hierover te informeren en zonder zijn toestemming beschikbaar te stellen aan de enquêtecommissie. Naar aanleiding van het Plan van aanpak van de enquêtecommissie dat verzoeker op de website van de gemeente aantrof en naar aanleiding van uitlatingen van de enquêtecommissie rees in augustus 2016 bij verzoeker het vermoeden dat zijn volledige dossier zonder dit te anonimiseren aan de commissie ter hand was gesteld. Dit was al gebeurd voordat de gemeenteraad op 29 juni 2016 had besloten de bedoelde enquête te laten plaatsvinden. Het betreft een enorme hoeveelheid privacygevoelige gegevens over verzoeker vanaf 1975, dat zonder screening of belangenafweging zowel in hardcopy als digitaal beschikbaar is gesteld aan de enquêtecommissie die een onderzoek instelt naar het personeelsbeleid van de gemeente Zevenaar over de jaren 2002-2015. Verzoeker heeft daarvoor geen toestemming gegeven, zou dat ook nooit doen en is daarover niet geïnformeerd. Verzoeker acht dit ontoelaatbaar en in strijd met het transparantiebeginsel van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

Uit het Plan van aanpak heeft verzoeker afgeleid dat het eindrapport van de enquêtecommissie een lijst van gehanteerde documenten bevat, welke in beginsel openbaar zijn. De enquêtecommissie kan besluiten de aan haar overgelegde documenten niet openbaar te maken, maar deze moeten dan wel ter inzage gelegd worden voor de gemeenteraad. Er is echter geen waarborg voor zijn privacy, wat betekent dat in de nabije

toekomst steeds meer personen kennis kunnen nemen van zijn complete personeelsdossier en van allerlei andere strikt persoonlijke gegevens. Verzoeker vreest dat zijn gegevens op straat komen te liggen, zoals dat al eens eerder is gebeurd. Verzoeker acht het handelen van burgemeester en wethouders in strijd met art. 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, art. 10 Grondwet, art. 17 van het Internationaal Verdrag inzake de burgerrechten en politieke rechten en tal van artikelen uit de Wbp: zorgvuldighedsnormen, de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en tevens de beveiligingsmaatregelen die een behoorlijke, zorgvuldige en veilige verwerking van persoonsgegevens moeten waarborgen.

Verzoeker beschouwt het beschikbaar stellen van zijn personeelsdossier over een periode van meer dan 40 jaar ten behoeve van een openbare enquête niet alleen een grove inbreuk op zijn privacy en zijn persoonlijke levenssfeer die volstrekt buitenproportioneel, beschadigend en onrechtmatig is, maar bovendien niet noodzakelijk. De enquêtecommissie zou ook heel goed op andere wijze kunnen worden geïnformeerd over het door de gemeente gevoerde personeelsbeleid. Er is geen rekening gehouden met de emotionele, maatschappelijke en persoonlijke gevolgen van deze ingrijpende en met de wet strijdige handelswijze. Een aantal documenten is bovendien onbetrouwbaar voor de waarheidsvinding, wat is bevestigd door de Centrale Raad van Beroep.

Verzoeker vraagt de ombudscommissie zijn klacht gegrond te verklaren en aan burgemeester en wethouders te adviseren om het beschikbaar stellen van zijn personeelsdossier en aanverwante documenten aan de enquêtecommissie ongedaan te maken en de inbreuk op zijn privacy te herstellen.

Verzoeker heeft zijn verzoek op 17 november 2016 aangevuld. Hierin licht hij zijn grieven nogmaals toe.

#### Standpunt beklagde

Beklaagde heeft slechts in reactie op de uitnodiging voor de hoorzitting laten weten niet te zullen verschijnen voor de ombudscommissie omdat ten aanzien van het in handen stellen van het dossier aan de enquêtecommissie al een bezwaarprocedure aanhangig is. Daarnaast is er geen verdere toelichting te geven, dan dat op grond van artikel 155b lid 1 Gemeentewet beklagde verplicht is om gehoor te geven aan de vordering van de Onderzoekscommissie en dat op die grond werkafspraken zijn gemaakt met die commissie.

#### Ontvankelijkheid

Artikel 81p Gemeentewet geeft aan dat de gemeenteraad de behandeling van verzoekschriften, zoals bedoeld is in artikel 9:18 lid 1 van de Awb, kan opdragen aan een gemeentelijke ombudscommissie.

Op grond van art. 9:18 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft een ieder het recht de Ombudscommissie schriftelijk te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde gelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen.

In artikel 9:20 Awb is bepaald dat alvorens een verzoek tot onderzoek wordt voorgelegd aan een Ombudscommissie er eerst een klacht bij het betrokken bestuursorgaan wordt ingediend, tenzij dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd. Op 11 augustus 2016 heeft verzoeker de klacht voorgelegd aan burgemeester en wethouders van Zevenaar. Op 18 oktober 2016 hebben burgemeester en wethouders hun oordeel over de klacht gegeven. De klacht is kennelijk ongegrond verklaard omdat burgemeester en wethouders verplicht zijn op grond van art. 155b lid 1 Gemeentewet om gevolg te geven aan een vordering van de enquêtecommissie,

Op grond van art. 27 van de Verordening bezwaarschriften- en ombudscommissie Zevenaar is de klacht 1 november 2016 voorgelegd aan de ombudscommissie.

De Ombudscommissie is bevoegd om over de klacht van verzoeker te oordelen.

#### Overig wettelijk kader

Op grond van artikel 9:27 Awb doet de ombudscommissie op verzoek onderzoek of het bestuursorgaan zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen en kan zij aanbevelingen doen.

Artikel 9:36 Awb geeft aan dat bij het opstellen van het rapport artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur in acht zal worden genomen en dat er aangegeven zal worden welke vereiste van behoorlijkheid is geschonden indien niet behoorlijk jegens verzoeker is gehandeld. Verder wordt het rapport verstuurd aan het bestuursorgaan, degene op wie het verzoek betrekking heeft en verzoeker. Indien een aanbeveling wordt gedaan dan wordt daarop door burgemeester en wethouders binnen een redelijke termijn gereageerd.

#### Hoorzitting

Op grond van de Verordening bezwaarschriften- en Ombudscommissie Zevenaar (hierna te noemen Verordening) is het verzoek voorgelegd aan de Ombudscommissie van de gemeente Zevenaar.

Verzoeker en beklagde zijn uitgenodigd om hun standpunt mondeling toe te lichten op de hoorzitting van 7 december 2016. Verzoeker heeft zich daarbij laten bijstaan. Beklaagde is met voorafgaand bericht niet verschenen.

Tijdens de hoorzitting en de beraadslaging waren de voorzitter en twee leden van de Ombudscommissie aanwezig. Als secretaris van de Ombudscommissie heeft een secretaris van de gemeente Duiven opgetreden.

Tijdens de hoorzitting is (samengevat) het volgende aan de orde gesteld. Verzoeker heeft aangegeven dat zijn volledige personeelsdossier (met een gewicht van 28 kilo), zonder belangenafweging of het weglakken van zijn gegevens, is verstrekt, inclusief valse verslagen en allerlei privacygevoelige gegevens, zoals bijvoorbeeld pensioengegevens en zijn bsn. In het kader van het onderzoek door de enquêtecommissie is het verstrekken van al deze gegevens niet nodig. Bovendien zijn gegevens verstrekt van voor de periode van onderzoek.

#### Reactie op verslag van bevindingen

Artikel 9:35 Awb geeft aan dat alvorens het onderzoek te beëindigen de commissie zijn bevindingen schriftelijk meedeelt aan het bestuursorgaan, degene op wiens gedraging het verzoek betrekking heeft en verzoeker. De ombudscommissie geeft hun de gelegenheid zich binnen een gestelde termijn omtrent de bevindingen te uiten. Op 9 januari 2017 zijn de bevindingen aan hen toegestuurd en werd de gelegenheid geboden binnen twee weken te reageren.

Zowel verzoeker als beklagde hebben op 11 januari 2017 aangegeven geen opmerkingen te hebben over het verslag van bevindingen.

#### Beoordeling van de klacht

De ombudscommissie onderzoekt of het bestuursorgaan zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Bij de behoorlijkheidstoetsing hanteert de ombudscommissie de lijst met behoorlijkheidsnormen zoals deze wordt toegepast door de Nationale Ombudsman. Deze lijst is als bijlage 1 bij dit rapport gevoegd.

Ter beoordeling ligt de vraag voor of burgemeester en wethouders van Zevenaar zich onbehoorlijk hebben gedragen door zowel digitaal als in hard copy het volledige

personeelsdossier van verzoeker te verstrekken aan de enquêtecommissie van Zevenaar zonder verzoeker daarvan in kennis te stellen of zijn toestemming te vragen.

De ombudscommissie gaat uit van de feiten zoals hiervoor beschreven in de voorgeschiedenis. Kort weergegeven heeft de gemeenteraad besloten tot het instellen van een enquêtecommissie, die onderzoek doet naar het p&o-beleid van de gemeente.

Kennelijk heeft de enquêtecommissie in het kader van het onderzoek het personeelsdossier van verzoeker opgevraagd. Beklaagde heeft vervolgens op grond van artikel 155b lid 1 Gemeentewet inzage gegeven in alle documenten van het personeelsdossier, omdat beklagde verplicht is om gehoor te geven aan de vordering van de Onderzoekscommissie. Verzoeker beklagt zich erover dat dit zonder zijn medeweten en/of toestemming is gebeurd.

De klacht betreft een concrete gedraging van het college en de ombudscommissie is daarom van oordeel dat er geen besluit was waartegen klager bezwaar had kunnen maken. Er was daarom geen reden voor de ombudscommissie om de klacht niet in behandeling te nemen.

De ombudscommissie beoordeelt de gedraging zoals reeds aangegeven aan de hand van de lijst met behoorlijkheidsnormen zoals deze wordt toegepast door de Nationale Ombudsman.

Allereerst constateert de ombudscommissie dat verzoeker niet door beklagde is gehoord tijdens de interne klachtprocedure. De ombudscommissie acht dit onzorgvuldig en in strijd met de normen "luisteren naar de burger" zodat deze zich gehoord en gezien voelt en een "goede voorbereiding", waardoor niet alle informatie verzameld is om een weloverwogen beslissing te nemen.

Het is de ombudscommissie niet duidelijk geworden op welke wijze de persoonlijke informatie aan de enquêtecommissie is verstrekt. Wel heeft de burgemeester in een brief aan klager excuses aangeboden voor het feit dat er informatie over een langere periode is verstrekt dan de enquêtecommissie heeft verzocht.

De ombudscommissie constateert daarom dat beklagde zonder afweging het volledige personeelsdossier ter inzage heeft gegeven aan de enquêtecommissie en dat beklagde daarbij het gesprek niet is aangegaan met verzoeker noch hem heeft geïnformeerd hierover. Beklaagde heeft kennelijk geen afweging gemaakt of het verstrekken van de documenten of delen daarvan (zoals hoog privacygevoelige informatie) noodzakelijk was in het kader van het onderzoek van de enquêtecommissie. Beklaagde heeft zich hiertoe op het standpunt gesteld dat zij gehouden was om te voldoen aan de vordering van de enquêtecommissie. Ook dit acht de ombudscommissie onzorgvuldig. Immers, de wettelijke verplichting tot het voldoen aan het verzoek neemt niet weg dat beklagde ook acht moet slaan op de waarborg van privacy voor klager. De normen van "transparantie" en "goede informatieverstrekking" zijn overschreden, nu verzoeker niet geïnformeerd is over het verstrekken van zijn gegevens. Daarnaast zijn de grondrechten van verzoeker niet gerespecteerd, aangezien zijn privacy geschonden is door het verstrekken van naar de mening van de ombudscommissie niet noodzakelijke persoonsgegevens, zoals een bsn. Er is geen sprake geweest van een belangenafweging ("redelijkheid").

**Conclusies**

Gelet op het voorgaande verklaart de ombudscommissie de klacht van verzoeker gegrond.

**Aanbevelingen**

De ombudscommissie geeft burgemeester en wethouders van Zevenaar in overweging:  
Om klager te informeren over de wijze van verstrekking van de persoonsgegevens aan de enquêtecommissie en transparant te zijn over de risico's van het schenden van zijn privacy.

Zevenaar, 9 februari 2017

De ombudscommissie van Zevenaar.

de secretaris,                      de voorzitter,



bijlagen:

1. lijst met behoorlijkeidnormen van de nationale ombudsman

Kemperman

# Bijlage K9

## Raad van State: Archiefwet geen excuus voor privacyschending

Bij sommige overheden leeft nog wel eens de indruk dat de Archiefwet een rechtvaardiging vormt om, ongeacht de omstandigheden, persoonsgegevens voor archiefdoeleinden te mogen verwerken. Een uitspraak van de Raad van State van 23 augustus 2017 laat zien dat dit niet zo is.

Auteur artikel **Mark Jansen**  
Gepubliceerd **20 september 2017**  
Laatst gewijzigd **25 april 2019**

Bij sommige overheden leeft nog wel eens de indruk dat de Archiefwet een rechtvaardiging vormt om, ongeacht de omstandigheden, persoonsgegevens voor archiefdoeleinden te mogen verwerken. Een uitspraak van de Raad van State van 23 augustus 2017 laat zien dat dit niet zo is.

### **Verwijderverzoek na handhavingsverzoek bij IGZ**

De kwestie gaat over het volgende. Een vrouw had een handhavingsverzoek ingediend bij de inspectie voor de gezondheidszorg (IGZ). In dat kader waren bij haar aanvullende (medische) gegevens opgevraagd.

IGZ besloot uiteindelijk niet handhavend op te treden. De vrouw verzocht daarop haar gegevens te verwijderen. Dat weigerde de IGZ, met een beroep op de Archiefwet.

### **Rechtbank geeft vrouw gelijk**

De vrouw stapt - nadat ze ongelijk krijgt na het indienen van een bezwaarschrift - naar de rechter. En de rechtbank geeft de vrouw gelijk.

De rechtbank oordeelt, samengevat, dat er geen grond is gezondheidsgegevens in archieven te bewaren en dat het bewaren ook overigens niet noodzakelijk is. Zie over details mijn eerdere blogbericht in deze kwestie.

### **Raad van State: specifieke wettelijke grondslag vereist**

De inspectie gaat in hoger beroep bij de Raad van State. De Raad van State benadrukt allereerst dat voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens een specifieke wettelijke grondslag aanwezig moet zijn:

*4.1. Ingevolge artikel 23, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wbp is het verbod om persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid te verwerken niet van toepassing voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit bij wet wordt bepaald dan wel het College ontheffing heeft verleend. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling blijkt dat de zinsnede «bij wet bepaald» met zich brengt dat de verwerking van een gevoelig gegeven alleen mogelijk is indien bij formele wet daarin is voorzien. Een zodanige verwerking moet in de Wbp of in een formele wet uitdrukkelijk zijn geregeld (Kamerstukken II 1997-1998, 25 892, nr. 3, p. 125).*

### **Raad van State: Archiefwet is niet een dergelijke bepaling**

Vervolgens toetst de Raad van State of er een wettelijke grondslag is voor de IGZ om de gegevens te bewaren.



De Raad van State constateert dat dit niet het geval is. Op de details van die redenering ga ik niet volledig in.

Met name de volgende passage in de uitspraak valt mij op:

*Ingevolge artikel 3 van de Archiefwet zijn de overheidsorganen verplicht de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden. Naar het oordeel van de Afdeling vormt deze algemene bepaling niet een zelfstandige grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 23, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wbp, nu aan de bewaarplicht van de Archiefwet pas wordt toegekomen als gegevens in overeenstemming met de Wbp worden verwerkt.*

De Raad van State zegt in feite dat persoonsgegevens alleen mogen worden gearchiveerd als ze voorafgaand aan die archivering ook mochten worden verwerkt.

### **Raad van State: publicatie in Staatscourant over bewaartermijn onvoldoende**

De uitspraak gaat verder met de vraag of de vrouw dan toestemming heeft gegeven voor het bewaren van haar gegevens. Ook die vraag wordt ontkennend beantwoord.

De Raad van State benadrukt in dat kader allereerst dat er stevige eisen worden gesteld aan een toestemmingsverklaring, wil deze rechtsgeldig zijn (vrij vertaald: *informed consent*, de consument moet snappen waarvoor hij/zij nu precies toestemming geeft).

Vervolgens analyseert de Raad van State of ergens uit blijkt dat de vrouw wist dat haar gegevens 10 jaar zouden worden bewaard. De enige aanwijzing die daarvoor gevonden wordt is dat die informatie in de Staatscourant te vinden was. Overigens blijkt nergens uit dat de vrouw vooraf wist dat haar gegevens langdurig zouden worden bewaard. Ook van een geldige toestemming voor archivering is dus geen sprake.

### **Conclusie: archieven schonen, of wettelijke regeling nodig**

Voor overheden geldt dus dat zij bij het archiveren van gegevens zich steeds de vraag moeten stellen of zij de gegevens überhaupt op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens mochten verwerken. Gegevens die niet verwerkt hadden mogen worden, horen ook niet in een archief thuis.

Voor alle toezichthouders die mogelijk te maken krijgen met bijzondere persoonsgegevens (bij bijvoorbeeld handhavingsverzoeken) ligt een wettelijke regeling meest voor de hand. Als de enige wettelijke grond waarop toezichthouders dergelijke gegevens mogen verwerken immers de toestemming van de betrokkene zou zijn, dan ontstaat de wat wonderlijke situatie dat een betrokkene door het intrekken van die toestemming een reeds in gang gezette handhaving kan frustreren. Het is dus de vraag of de wetgever snel met reparatiewetgeving komt.

### **Onder de AVG vermoedelijk niet wezenlijk anders**

Het voorgaande wordt onder de AVG vermoedelijk niet wezenlijk anders, zij het dat er wel een paar accentverschillen zijn.

Artikel 5 onder b en onder e AVG bepaalt dat de verdere verwerking voor archiefdoeleinden in het algemeen belang, niet in strijd met de regels van doelbinding. Het "verdere" in die bepaling impliceert al dat de oorspronkelijke verwerking wel rechtmatig moet zijn.

Voor bijzondere persoonsgegevens wordt in artikel 9 lid 2 onder j AVG een uitzondering getroffen voor archieven in het algemeen belang. Die bepaling lijkt op het huidige artikel 23 Wbp (zij het dat het niet verwijst naar een nog te treffen wettelijke maatregel). Het artikel lijkt echter geen algemene grondslag te geven voor verwerking voor archiefdoeleinden.

In artikel 13 en 14 AVG (informatieplichten) is bepaald dat verstrekken van informatie niet nodig is wanneer dat onevenredig veel inspanning zou vergen, in het bijzonder bij verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang. Een wonderlijke bepaling, want ik zou denken dat als je toch al transparant bent, dat het dan een kleine moeite is - en dus geen onevenredige inspanning kost - om ook te vertellen dat gegevens voor archiefdoeleinden worden verwerkt. Dit artikel lijkt aldus nauwelijks een excuus om de betrokkene niet te informeren over archivering.

Het recht om vergeten te worden is niet van toepassing op archiefinformatie, aldus artikel 17 lid 3 onder d AVG. In lid 3 van artikel 89 AVG staat vervolgens dat in nationaal recht ook van de andere rechten dan de hiervoor genoemde rechten kan worden afgeweken die aan de betrokkene worden toegekend. Naar mijn verwachting doen al die uitzonderingen op de rechten van betrokkene er niet aan af dat de oorspronkelijke verwerking wel rechtmatig moet zijn geweest (en dat de betrokkene in dat kader zo nodig zijn correctierecht inroept). Anders zou archiveren het perfecte privacy-excuus zijn en dat staat haaks op de door de AVG vereiste "passende waarborgen" bij archivering.

Artikel 89 AVG geeft ten slotte de algemene regels voor archivering in het algemeen belang. Hoofdregel is dat er passende waarborgen moeten zijn getroffen bij archivering. Ik verwacht dat de Nederlandse regering van oordeel is dat de Archiefwet die passende waarborgen kent. Door artikel 89 AVG heeft het Hof van Justitie naar mijn verwachting vanaf 25 mei 2018 het laatste woord over (de privacy-aspecten van) onze Archiefwet.

#### **Mogelijk stevige sancties**

De Autoriteit Persoonsgegevens zou dus overheidsarchieven kunnen onderzoeken op de rechtmatigheid van de daarin verwerkte persoonsgegevens. Vervolgens zouden hele stevige boetes opgelegd kunnen worden (10/20 mio). Dat is alleen anders in de Nederlandse overheid ervoor kiest in de wet te bepalen dat aan overheden geen boetes kunnen worden opgelegd (zie artikel 83 lid 7 AVG). De vraag is natuurlijk wel of het zo ver komt en of de AP de beperkte handhavingscapaciteit niet anders zal aanwenden.

#### **Conclusie: stop niet zomaar alles in uw archief**

De conclusie is uiteindelijk kort en simpel: verwerk niet meer persoonsgegevens dan noodzakelijk voor uw taken en normale bedrijfsvoering en archiveer vervolgens niet meer gegevens dan noodzakelijk voor het archief

Vindplaats: <https://www.dirkzwager.nl/kennis/artikelen/raad-van-state-archiefwet-geen-excuus-voor-privacyschending/>

Kemperman

# Bijlage K10

## Afwikkeling raadsenquête P&O (chronologisch overzicht)

- a. 17 november 2017  
Raadsvoorstel over opheffing enquêtecommissie wordt van raadsagenda afgevoerd.
- b. 27 november 2017  
Brief van Streekarchivaat aan voorzitter enquêtecommissie (stond op lijst ingekomen stukken van gemeenteraad).  
Inhoud brief: Streekarchief is niet in staat stukken te archiveren; de gemeenteraad Zevenaar wordt daarmee eigenaar van de archieven totdat AB van Streekarchief antwoorden op gestelde vragen heeft.
- c. 20 december 2017  
Wob-verzoek Kemperman aan gemeenteraad  
Verzoek: verslagen van niet openbare verhoren van Wicherson en Weijens toe te zenden.
- d. 21 december 2017  
Uit notulen AB Streekarchief  
Op basis van de inventarislijst zal een splitsing gemaakt moeten worden naar de te vernietigen, te bewaren en geheime archieven. De archiefstukken inclusief de digitale stukken liggen momenteel in de archiefbewaarplaats. De aan onze streekarchivaris overgedragen stukken dienen gezien het bovenstaande niet als ontvangen te worden beschouwd.
- e. 20 februari 2018  
Reactie B&W van Zevenaar op Wob-verzoek van 20 december 2017  
Documenten zijn met inachtneming van het bepaalde in de enquêteverordening overgebracht naar de Archiefbewaarplaats. De inhoud van de brief van het Streekarchief van 27 november 2017 waarnaar u in uw verzoek verwijst, maakt niet dat geen sprake is geworden van het overbrengen van documenten naar de archiefbewaarplaats. Op deze documenten is Wob niet van toepassing. Daarom sturen wij uw verzoek niet door.
- f. 7 februari 2018  
Vragen D66 over Wob-verzoek van Kemperman van 20 december 2020  
Antwoord B&W: Wob is niet van toepassing.
- g. 25 april 2018  
Raadsbesluit tot opheffing enquêtecommissie.
- h. 9 juli 2018  
Uit notulen AB Streekarchief.  
Volgens de heer Tromp (gemeentesecretaris Zevenaar) zijn de stukken toch wel aan het Streekarchief overgedragen. Hierdoor kunnen Wob-verzoeken worden geweigerd en berust er op de stukken een embargo tot de stukken de ouderdom van 75 jaar hebben bereikt aangezien de stukken de persoonlijke levenssfeer kunnen raken van mogelijk nog in leven zijnde personen.

- i. 26 oktober 2018  
Mail van Kemperman aan Streekarchief.  
Zou ik een kopie van mijn verhoor door enquêtecommissie kunnen ontvangen.
  - j. 9 november 2018  
Reactie Streekarchief  
Inhoud reactie: Verslag van verhoor wordt niet verstrekt want stukken van enquêtecommissie hebben een beperking van de openbaarheid van 75 jaar.
  - k. 14 januari 2019  
Bezwaar van Kemperman tegen besluit Streekarchivaris van 9 november 2018.
  - l. 11 februari 2019  
Hoorzitting over bezwaarschrift van 14 januari 2019  
De heer Koster bevestigt dat er een inventarislijst is van de stukken die de enquêtecommissie aan het Streekarchivariaat heeft overgedragen.
  - m. 19 maart 2019  
Beslissing op bezwaar: besluit van 9 november 2018 wordt gehandhaafd.
  - n. 24 juni 2019  
Kemperman mocht geanonimiseerde en geschoonde inventarislijst inzien bij Streekarchief. Kopie of foto maken werd niet toegestaan.
  - o. 19 mei 2020  
De Streekarchivaris deelt aan de heer Sweeren mee dat het Streekarchief niet in bezit is van een beperkingenbesluit van de enquêtecommissie.
- 9 september 2021

Kemperman

# Bijlage K11

Besluit Enquêtecommissie gemeente Zevenaar

Gemeente Zevenaar  
Kerkstraat 27  
Postbus 10  
6900 AA Zevenaar

(0316) 595 111  
gemeente@zevenaar.nl  
www.zevenaar.nl

datum : 25 oktober 2017  
:  
:  
onderwerp : Oplegging geheimhouding en archivering onderzoeksdocumenten  
Enquêtecommissie  
:  
:

### **Besluit**

De Enquêtecommissie gemeente Zevenaar besluit:

1. Met toepassing van Artikel 15, lid 1 onder a en c van de Archiefwet tot het opleggen van geheimhouding op onderzoeksdocumenten, waarover de commissie geheimhouding heeft opgelegd, gedurende de maximale termijn van 75 jaar na datum van dit besluit (16 mei 2012), zoals bedoeld in artikel 15, lid 4 van de Archiefwet.
2. Deze geheime onderzoeksdocumenten met in achtneming van het bepaalde hierover in de Archiefwet over te brengen naar en te laten bewaren in het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg.

### **Toelichting**

Met het uitbrengen van het eindrapport "Raadsenquête P&O Zevenaar" en de bespreking van het rapport in de gemeenteraad, zijn de werkzaamheden voor de Enquêtecommissie gemeente Zevenaar beëindigd en kan deze worden opgeheven. Voordat tot opheffing kan worden overgegaan, zal de commissie op grond van artikel 18, lid 1 en 2 van de 'Enquêteverordening gemeente Zevenaar 2014' (hierna: de verordening) nog een besluit moeten nemen over de plaats waar onderzoeksdocumenten waarover de commissie geheimhouding heeft opgelegd, bewaard moeten worden en de periode gedurende welke zij geheim zijn.

In de Archiefwet worden in het eerste lid van artikel 15 een aantal gronden benoemd waarop geheimhouding kan worden opgelegd. Het gaat daarbij vooral om de gronden die staan onder a en c, te weten:

- a. de eerbieding van de persoonlijke levenssfeer en
- c. het anderszins voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke of rechtspersonen dan wel van derden.

In de Archiefwet zijn zogenaamde selectielijsten opgenomen die dwingend voorschrijven hoe lang bepaalde documenten bewaard moeten blijven en wanneer deze vernietigd moeten worden.

Documenten die langer dan 20 jaar bewaard moeten worden, worden op grond van de Archiefwet na deze periode van het gemeentelijke archief overgebracht naar het Streekarchivariaat De Liemers en

Doesburg. Documenten die overgaan naar het streekarchivariaat worden niet vernietigd. Omdat de documenten van de enquêtecommissie gelet op het belang ervan langer dan 20 jaar bewaard moeten blijven (op grond van de Archiefwet) is het raadzaam de geheimhouding op te leggen voor de maximale periode van 75 jaar na datum van dit besluit (16 mei 2012). Er wordt van uitgegaan dat betrokken personen op dat moment niet meer in leven zijn.

Mocht iemand na 75 jaar een (voorheen geheim) document willen opvragen dan zijn de stukken in principe openbaar, maar vindt nog wel toetsing aan de Wet Bescherming Persoonsgegevens plaats. Mochten bijvoorbeeld personen op dat moment nog in leven zijn of mochten anderzijds personen beschadigd kunnen worden, dan zal de informatie wellicht geanonimiseerd verstrekt moeten worden.

De commissie heeft op al hetgeen in de vergaderingen van de commissie en op al datgene dat aan haar digitaal of analoog ter beschikking is gesteld geheimhouding opgelegd. Mitsdien kan het gehele archief van de commissie digitaal en analoog aan het streekarchivariaat worden overgedragen.

De Enquêtecommissie gemeente Zevenaar,

In vergadering bijeen op 25 oktober 2017,  
namens deze,

mr. H.R. Westra, secretaris

mr. F.W. van Dijk, voorzitter



Kemperman

# Bijlage K12

# Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg

De voorzitter van de enquêtecommissie  
De heer F. van Dijk  
Postbus 10  
6900 AA ZEVENAAR

Postbus 100  
6980 AC Doesburg  
T (0313) 481 319  
E [sald@freeter.nl](mailto:sald@freeter.nl)

Administratie  
Postbus 10  
6900 AA Zevenaar  
T (0316) 595 326  
E [gemeente@zevenaar.nl](mailto:gemeente@zevenaar.nl)

datum : 27 november 2017  
zaaknummer : Z/17/292856 / UIT/17/808628  
onderwerp : Archieven enquêtecommissie  
contactpersoon : S. van Hall

Geachte heer Van Dijk,

Door de enquêtecommissie onderzoek P&O zijn archieven van deze op te heffen commissie overgedragen aan de streekarchivaris van het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg (SALD).

De gemeente Zevenaar heeft op 9 november een mail gekregen van de Interbestuurlijk Toezichthouder Archieven over de ontstane situatie. Het dagelijks bestuur van het streekarchivariaat is op 27 november 2017 bijeen geweest om deze kwestie door te nemen. Hierbij was eveneens de heer B.H.M. te Vaarwerk, bovengenoemde Interbestuurlijk Toezichthouder Archieven van de provincie Gelderland aanwezig.

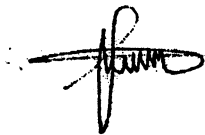
De archieven zijn deels digitaal. Overbrenging van digitale bestanden vereist de aanwezigheid van een e-depot. Het SALD heeft nog geen e-depot voorziening.

Voordat tot een goede archivering gekomen kan worden dienen er nog diverse vragen beantwoord te worden:

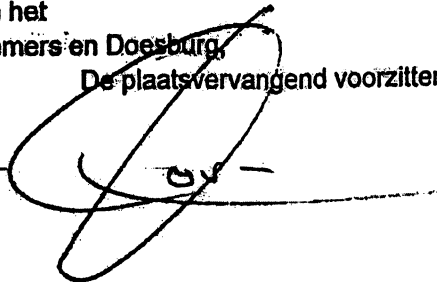
- Gelden openbaarheidsbeperkingen voor het hele archief?
- Welke termijn is afgesproken?
- Is er een specificatie gemaakt van de overgebrachte analoge en digitale bescheiden? En is deze aan de verklaring van overbrenging toegevoegd?
- Is er uit het archief nog vernietigd (zowel analoge als digitale archieven) en is daarvan een verklaring opgemaakt met de specificatie als bijlage?

Gezien het bovenstaande veronderstelt het dagelijks bestuur dat het SALD momenteel niet in staat is de overgedragen stukken te archiveren zoals wettelijk is vereist. De gemeenteraad van Zevenaar wordt daarmee eigenaar van deze archieven, totdat het AB van het SALD antwoorden op de gestelde vragen heeft en een verantwoord besluit heeft kunnen nemen.

Hoogachtend,  
Het dagelijks bestuur van het  
Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg,  
De secretaris, De plaatsvervangend voorzitter,



mr. S.E.G. Wierma



drs. J. Goossen

c.c.: de raad van de gemeente Zevenaar

Kemperman

# Bijlage K13

De raad van de gemeente Zevenaar  
Postbus 10  
6900 AA Zevenaar

Onderwerp: Wob-verzoek

Geachte raad,

Doetinchem, 20 december 2017

Uit de aan u toegezonden brief van het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg van 27 november 2017 (zaaknummer Z/17/292856/UIT/17/808628) blijkt dat het Streekarchivariaat niet in staat is de bescheiden van de enquêtecommissie te archiveren en dat u daarmee eigenaar bent geworden van deze archieven.

In verband hiermee verzoek ik u op grond van de Wet openbaarheid van bestuur de verslagen van de verhoren van de enquêtecommissie met de heer F. Weijens (voormalig sectordirecteur Middelen) van 7 december 2016 en met de heer R. Wicherson (voormalig sectordirecteur Ruimte) van 9 december 2016 geanonimiseerd openbaar te maken en mij een afschrift te doen toekomen.

Hogachtend,

  
Mr. P.H.M. Kemperman

Vancouverstraat 26  
7007 GB Doetinchem

Kemperman

# Bijlage K14

De heer P.H.M. Kemperman  
Vancouverstraat 26  
7007GB DOETINCHEM

**datum** 20 februari 2018  
**uw brief van** 20 december 2017  
**zaaknummer** Z/17/295547 /UIT/18/820974  
**onderwerp** Wob verzoek nav archivering raadsenquête inzage in verhoren enquetecommissie F. Weijens en R. Wicherson  
**contactpersoon** Erwin Geldorp

Beste meneer Kemperman,

In uw brief van 20 december 2017 heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur de gemeenteraad gevraagd enkele verslagen van verhoren van de enquêtecommissie geanonimiseerd openbaar te maken. Over uw verzoek informeren wij u als volgt.

De enquêtecommissie waarnaar u verwijst in uw verzoek is een bestuursorgaan zoals bedoeld in de Wet openbaarheid van bestuur. Om die reden is het een bevoegdheid van de genoemde commissie om een beslissing te nemen op uw verzoek.

In dat verband noemen wij dat volgens de Wet openbaarheid van bestuur een verzoek dat betrekking heeft op gegevens in documenten die berusten bij een ander bestuursorgaan dan dat waarbij het verzoek is ingediend, de verzoeker naar dat orgaan wordt verwezen of het verzoek wordt doorgezonden.

De documenten van de enquêtecommissie die niet op grond van een besluit van de gemeenteraad zijn vernietigd, zijn met inachtneming van het bepaalde in de "Enquêteverordening gemeente Zevenaar 2014" overgebracht naar de archiefbewaarplaats zoals bedoeld in de Archiefwet 1995. Daarbij is door de enquêtecommissie aangegeven gedurende welke periode de overgebrachte documenten geheim zijn. Voor zover sprake zou zijn van het bestaan van de door u genoemde verslagen van de enquêtecommissie, dan maken deze deel uit van de naar de archiefbewaarplaats overgebrachte documenten zoals hiervoor genoemd. De inhoud van de brief van het Streekarchivariaat waarnaar u in uw verzoek verwijst, maakt niet dat geen sprake is geworden van het overbrengen van documenten naar de archiefbewaarplaats.

Op de openbaarmaking van de door u gewenste documenten geldt niet meer het openbaarheidsregime van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) maar van de Archiefwet 1995. Dit betekent dat de betreffende documenten worden beheerd door de aangewezen archivaris bij het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg. Omdat de Wob niet van toepassing is, vinden wij geen aanleiding om uw Wob-verzoek door te sturen naar de enquêtecommissie of een ander bestuursorgaan, maar sturen wij u uw verzoek terug.

Voor raadpleging of voor het beschikbaar krijgen van documenten zoals bedoeld in de Archiefwet 1995 kunt u zich wenden tot het Streekarchivariaat. Het Streekarchivariaat is op maandag t/m vrijdag te bereiken op telefoonnummer 0313-481319 of via [sald@freeler.nl](mailto:sald@freeler.nl).

Vertrouwende u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

namens de gemeenteraad,



Erwin Geldorp  
griffier



Ella Schadd-De Boer  
burgemeester



Kemperman

# Bijlage K15

# Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg

De gemeenteraad van Zevenaar  
Postbus 10  
6900 AA ZEVENAAR

Postbus 100  
6980 AC Doesburg  
T (0313) 481 319  
E [sald@freeler.nl](mailto:sald@freeler.nl)

Administratie  
Postbus 10  
6900 AA Zevenaar  
T (0316) 595 326  
E [gemeente@zevenaar.nl](mailto:gemeente@zevenaar.nl)

datum : 30 april 2019  
zaaknummer : Z/19/322591 / UIT/19/897473  
onderwerp : Intentieverklaring t.b.v. deelname project E-depot Liemers en  
Doesburg  
contactpersoon : Alex Koster

Geachte leden van de Raad,

## Inleiding

Omdat de samenleving en de overheid snel digitaliseren, moeten de gemeenten zorgen voor duurzaam beheer en toegankelijkheid van digitale overheidsinformatie, waarbij goed moet worden nagedacht over de langdurige bewaring van digitaal materiaal. Gemeenten kunnen op (korte) termijn niet meer garanderen dat hun digitale bescheiden beschikbaar en vindbaar zullen blijven, terwijl hier wel een wettelijke verplichting voor bestaat (Archiefwet 1995). De gemeentelijke digitale systemen (DMS en RMA) zijn daartoe niet uitgerust. Daar ligt voor u als gemeente dus een opgave. Maar ook ons streekarchivariaat kan geen digitale bestanden ter overbrenging ontvangen, omdat ook zij hier nog niet klaar voor zijn. Dit betekent dat zowel uw gemeente als het streekarchivariaat op termijn op dit onderdeel niet voldoen aan de wettelijke verplichtingen zoals beschreven in de Archiefwet.

## E-depot

Om te kunnen voldoen aan wet- en regelgeving en duurzame bewaring van digitale informatie te kunnen realiseren, is een E-depot (een digitale archiefbewaarplaats) nodig. Zo'n E-depot kan voorzien in de wettelijke verplichting om digitale bescheiden te bewaren, zowel voor uw gemeente als voor de bewaring op langere termijn (bijvoorbeeld ten behoeve van ons streekarchivariaat). Maar een E-depot – een digitale archiefbewaarplaats – is niet op korte termijn gebouwd of gevonden. En om de informatie van de gemeente in zo'n E-depot te kunnen krijgen, moet de informatie voldoen aan een aantal randvoorwaarden.

Deze randvoorwaarden zijn onontbeerlijk, los van welk E-depot in de toekomst de digitale informatie van de gemeente gaat beheren, maar realisatie ervan kost tijd. Vandaar dat het streekarchivariaat De Liemers en Doesburg hier een start mee wil gaan maken, zodanig dat ook de afzonderlijke gemeenten gaan voldoen aan de wettelijke eisen

Inmiddels zijn er twee oriënterende bijeenkomsten geweest met vertegenwoordigers van de bij het streekarchivariaat aangesloten gemeenten. Een van de conclusies daarbij was dat er, onder de regie van het streekarchivariaat, een projectleider aangetrokken dient te worden om een projectplan, om deze digitalisering daadwerkelijk uit te voeren, op te stellen.

## Intentie uitspraak

De reden dat wij de gemeenten vragen deel te nemen, is dat het E-depot binnen afzienbare tijd onmisbaar zal zijn om de digitale archiefbescheiden van de deelnemende gemeenten op een goede manier op te slaan en te ontsluiten.

Onder andere de noodzaak voor digitale archivering op lange termijn, heeft ons bewogen u te benaderen voor dit project.

Deelname betekent uiteraard een investering in tijd en kosten. Voor de precieze kosten dient er eerst een projectplan te worden opgesteld. Deelname aan het project levert de gemeente veel op, namelijk:

- Het grootste voordeel is vanzelfsprekend gelegen in het feit dat u nieuwe digitale bescheiden ook digitaal mag bewaren en er geen papier meer bewaard hoeft te worden.
- Werkzaamheden die door iedere gemeente uitgevoerd moeten worden om aan te kunnen sluiten op een E-depot, kunnen in gezamenlijkheid uitgevoerd worden. Hierbij wordt kennis gedeeld en dat levert tijdswinst op. (Nu meedoen levert een voorsprong op in kennis en vaardigheden.)
- Wanneer de gemeente zou wachten met deze – op termijn hoe dan ook noodzakelijke - werkzaamheden loopt de hoeveelheid digitale informatie op en wordt het in de toekomst moeilijker deze achterstand weer in te halen. Het feit dat de gemeenten Duiven en Westervoort (1stroom) en Zevenaar al analoge archiefbescheiden aan het vervangen zijn (substitutie), betekent dat deze op relatief korte termijn digitaal duurzaam opgeslagen moeten worden. Bij de gemeente Doesburg is de intentie voor die vervanging al uitgesproken.
- Door aan het project deel te nemen, is er ruimte om invloed uit te oefenen op de eisen die aan een E-depot gesteld worden. Anderen die rol laten vervullen, kan betekenen dat er keuzes worden gemaakt die wellicht lastiger aansluiten op de eigen processen, hetgeen hogere kosten met zich mee kan brengen.

Een voordeel voor de bij het streekarchivariaat aangesloten gemeenten is dat al overal met hetzelfde zaakstelsel/DMS wordt gewerkt. In het zaakstelsel/DMS kan al rekening worden gehouden met keuzes die nodig zijn om alles wat er aan de voorkant ingaat, er in een E-depot weer goed uitkomt. Door hier juist nu gelijktijdig over na te denken zal aanpassingen en kosten in de toekomst schelen.

Indien alle deelnemers akkoord gaan met deze intentieverklaring, kan de volgende stap worden gezet. Voor dit eerste gedeelte van het project E-depot onderscheiden we drie fasen:

1. Aanstellen projectleider en komen tot een projectinitiatief (kosten en tijd volgen zodra projectleider in beeld is)
2. Komen tot een projectplan (kosten en tijd n.n.b.)
3. Uitvoering van het projectplan (kosten en tijd n.n.b.)

We vragen uw gemeente een intentie uitspraak om een projectleider te zoeken om fase 1 te kunnen starten. Als de tijd en kosten voor deze eerste fase in beeld zijn, kunt u aangeven of u al dan niet wilt deelnemen aan dit project.

Met vriendelijke groet,

Het dagelijks bestuur van het  
Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg,  
De secretaris, De voorzitter,



Michel Tromp



Johannes Goossen

Kemperman

# Bijlage K16

## RAADSINFORMATIEBRIEF – Nr. 2021-026

Aan de leden van de gemeenteraad

**Datum** 15 maart 2021  
**Zaaknummer** Z/21/385105 /ADV/21/1016845  
**Onderwerp** Beantwoording van vraag over proces archiefbescheiden enquêtecommissie  
d.d. 27-01-2021  
**Portefeuillehouder** L. van Riswijk

**Contactpersoon** E. Geltink  
**E-mail** e.geltink@zevenaar.nl  
**Telefoon** 0316 - 595111

Geachte leden van de gemeenteraad,

### Inleiding

In de raadsvergadering van 27 januari 2021 is gesproken over het mandaatbesluit Besluit openbaarheidsbeperkingen. In deze vergadering is u toegezegd inzage te geven in de verantwoordelijkheden van de enquêtecommissie van de gemeenteraad van de gemeente Zevenaar en/of het college van b&w in het proces, ten aanzien van het overbrengen van de stukken en de publicatie van het opleggen van openbaarheidsbeperkingen op deze stukken. Het college beschrijft in deze raadsinformatiebrieven hoe de overdracht aan het archief heeft plaatsgevonden en wie daarvoor verantwoordelijkheid droeg.

### Context

- Actueel maatschappelijk onderwerp/probleem
- Collegeprogramma
- Motie/amendement/toezegging
- Anders, namelijk informeren over actueel onderwerp.

### Inhoudelijke boodschap

*Beschrijving gang van zaken gedurende de raadsenquête*

In 2014 is de enquêtecommissie van de gemeenteraad van de gemeente Zevenaar een onderzoek gestart naar het personeelsbeleid van de voormalige gemeente Zevenaar.

Na het afronden van het onderzoek zijn alle analoge en digitale stukken van de commissie door de enquêtecommissie overgedragen aan het Streekarchief De Liemers en Doesburg (hierna: het streekarchief).

In de enquêteverordening gemeente Zevenaar 2014 is door de Raad vastgelegd hoe hij omgaat met het archief na afronding van het onderzoek. Artikel 18<sup>1</sup> stelt dat de raad verantwoordelijk is voor het archiveren.

Op 25 oktober 2017 heeft de enquêtecommissie besloten<sup>2</sup> tot het opleggen van beperkingen aan de openbaarheid ten aanzien van al hetgeen aan haar ter beschikking is gesteld en tot het overbrengen van de betreffende stukken naar het streekarchief. Reden voor de openbaarheidsbeperkingen waren het eerbiedigen van de levenssfeer en het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken (rechts)personen of derden.

Met de 'Verklaring van Overbrenging' van 31 oktober 2017 heeft de enquêtecommissie de documenten naar het streekarchief overgebracht en verklaart de streekarchivaris dat hij de documenten in de archiefbewaarplaats heeft opgenomen.

*Hoe moet de archivering conform wetgeving verlopen.*

In Hoofdstuk V van de Archiefwet<sup>3</sup> zijn specifiek de archiefbescheiden van gemeenten geregeld. Hierin staat dat het college van b&w volgens een door de gemeenteraad vast te stellen verordening zorgdraagt voor het archief van gemeentelijke organen en hiervoor een archiefbewaarplaats aanwijst.

Bij besluit van 27 oktober 2017 heeft de enquêtecommissie besloten beperkingen aan de openbaarheid van de stukken te stellen. Hoewel in de Archiefwet het college van b&w als zorgdrager staat beschreven, hoefde de zorgdrager in dit geval het besluit tot openbaarheidsbeperkingen niet perse te nemen. Ook de enquêtecommissie was daartoe bevoegd. Uit de archiefwet<sup>4</sup> blijkt namelijk dat bij een regeling (verordening) overheidsorganen kunnen worden opgeheven. Uit artikel 18 van de enquêteverordening blijkt dat de enquêtecommissie besluit welke stukken van het onderzoek geheim dienen te worden gehouden. De enquêtecommissie was dan ook bevoegd het Besluit openbaarheidsbeperkingen te nemen.

*Publicatie van het besluit van overbrenging*

In de bezwaarprocedure tegen het besluit van de streekarchivaris geen inzage in de stukken van de raadsenquêtecommissie te verstrekken, is aangevoerd dat het besluit van 25 oktober 2017 ten onrechte niet conform de daarvoor geldende wettelijke eisen is gepubliceerd. Naar aanleiding van het bezwaar is, op 12 augustus 2020, het besluit alsnog gepubliceerd in het Gemeenteblad. De kennisgeving heeft geen juridische gevolgen<sup>5</sup>. Het is dus niet zo dat het besluit pas in werking treedt na bekendmaking of dat vanaf dat moment pas de bezwaartermijn gaat lopen. De kennisgeving in het Gemeenteblad is alleen bedoeld om derden over het besluit van de openbaarheidsbeperkingen te informeren.

---

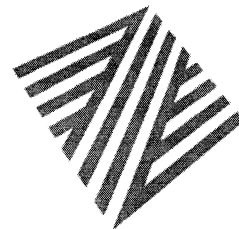
<sup>1</sup> Art. 18 van de enquêteverordening gemeente Zevenaar 2014

<sup>2</sup> Besluit van enquêtecommissie d.d. 25 oktober 2017

<sup>3</sup> Archiefwet art 30, 31 en 32


<sup>4</sup> Art 4 van de Archiefwet

<sup>5</sup> Onderbouwing die ten grondslag ligt aan het feit dat het publiceren geen juridische gevolgen heeft.

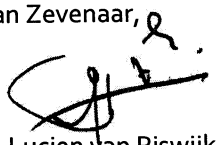


Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Zevenaar,



Daniëlle Jansen  
secretaris



Lucien van Riswijk  
burgemeester

Bijlage bij RIB:

Voetnoot 1: Artikel 18 enquêteverordening gemeente Zevenaar 2014

1. Na de beëindiging van het onderzoek van een door hem ingestelde commissie besluit de raad, dat de processenverbaal en de overige bescheiden van het onderzoek worden vernietigd, dan wel gedurende een door hem te bepalen periode worden bewaard in het gemeentearchief.
2. Bescheiden en aantekeningen, die ingevolge een besluit van de commissie geheim dienen te worden gehouden, maken geen deel uit van dit archief.
3. De commissie bepaalt waar de in het tweede lid bedoelde bescheiden worden bewaard en gedurende welke periode zij geheim zijn.

Voetnoot 2: Besluit enquêtecommissie gemeente Zevenaar 25-10-2017

1. Met toepassing van artikel 15 lid 1 onder a en c van de Archiefwet tot het opleggen van geheimhouding op onderzoeksdocumenten, waarover de commissie geheimhouding heeft opgelegd, gedurende de maximale termijn van 75 jaar na datum van dit besluit, zoals bedoeld in artikel 15, lid 4 van de Archiefwet.
2. Deze geheime onderzoeksdocumenten met in achtneming van het bepaalde hierover in de Archiefwet over te brengen naar en te laten bewaren in het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg.

Voetnoot 3: Archiefwet art 30 lid 1, 31 en 32

*Artikel 30. lid 1*

1. Overeenkomstig een door de gemeenteraad vast te stellen verordening, welke aan gedeputeerde staten wordt medegedeeld, dragen burgemeester en wethouders zorg voor de archiefbescheiden van de gemeentelijke organen.

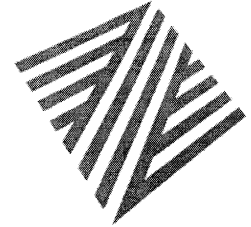
*Artikel 31.*

Voor de bewaring van de op grond van artikel 12, eerste lid en artikel 13, eerste lid over te brengen archiefbescheiden van de gemeentelijke organen wijzen burgemeester en wethouders een gemeentelijke archiefbewaarplaats aan.

*Artikel 32.*

1. De gemeentelijke archiefbewaarplaats wordt beheerd door een gemeentearchivaris, die in het bezit dient te zijn van een diploma archivistiek of, zo geen zodanige archivaris mocht zijn aangewezen, door de secretaris.
2. Ten aanzien van het beheer van de archiefbescheiden van de gemeentelijke organen, voorzover deze archiefbescheiden niet zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats, is, onder de bevelen van burgemeester en wethouders, met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet belast de gemeentearchivaris. Met betrekking tot dit toezicht stelt de gemeenteraad een verordening vast, welke aan gedeputeerde staten wordt medegedeeld.
3. Burgemeester en wethouders wijzen de gemeentearchivaris aan. De aanwijzing eindigt van rechtswege met ingang van de datum dat de uitoefening van de functie van gemeentearchivaris geen onderdeel meer uitmaakt van de werkzaamheden van de betreffende ambtenaar.





Voetnoot 4: Archiefwet artikel 4. Lid 1

Een regeling, waarbij overheidsorganen worden opgeheven, samengevoegd of gesplitst, dan wel waarbij een of meer taken van een overheidsorgaan worden overgedragen aan een ander overheidsorgaan, houdt een voorziening in omtrent hun archiefbescheiden.

Voetnoot 5: Onderbouwing die ten grondslag ligt aan het feit dat het publiceren van het besluit openbaarheidsbeperkingen geen juridische gevolgen heeft

Het Besluit openbaarheidsbeperkingen heeft geen externe werking (jegens bijvoorbeeld burgers), maar enkel interbestuurlijke werking. Op grond van het bestreden besluit moet de beheerder van de archiefbewaarplaats (bij verzoeken om inzage) de betreffende openbaarheidsbeperkingen in acht nemen. Dat volgt uit de Archiefwet. Zie artikel 17, eerste lid, van de Archiefwet:

*"De beheerder van een archiefbewaarplaats stelt de daar berustende archiefbescheiden aan de verzoeker ter raadpleging of gebruik beschikbaar met inachtneming van de aan de openbaarheid gestelde beperkingen en overeenkomstig de artikelen 5 en 6 van de Wet hergebruik van overheidsinformatie."*

En ook artikel 18, tweede lid, van de Archiefwet:

*"De beheerder van een archiefbewaarplaats is, met inachtneming van de aan de openbaarheid gestelde beperkingen, bevoegd archiefbescheiden voor een bepaalde tijd uit te lenen aan een instelling, mits een deskundig beheer en een veilige bewaring zijn gewaarborgd. Aan een zodanige uitlening kunnen voorwaarden worden verbonden."*

Het bestreden besluit is dus enkel tot de beheerder gericht en wordt, in de systematiek van de Archiefwet, bij de overbrengingsverklaring aan hem bekendgemaakt.

De externe werking van het bestreden besluit krijgt pas gestalte op het moment dat een verzoek om inzage in het archief bij de beheerder wordt ingediend en de beheerder het verzoek afwijst omdat hij de openbaarheidsbeperkingen in acht moet nemen. De afwijzing van het verzoek is gericht tot de verzoeker en heeft (daarmee) wél externe werking. Daarom staat tegen de afwijzing van het verzoek bezwaar en beroep open.

Omdat het Besluit openbaarheidsbeperkingen enkel tot de beheerder is gericht, is het bekendmakingsregime van artikel 3:41 van de Awb van toepassing. Uit de Archiefwet volgt dat bij de overbrenging beperkingen aan de openbaarheid worden gesteld. Het Besluit openbaarheidsbeperkingen is bij de overbrengingsverklaring dus, overeenkomstig de Awb in samenhang gelezen met de Archief, aan de beheerder bekendgemaakt. Op dat moment treedt het besluit in werking en begint de bezwaartermijn te lopen. Het feit dat het bestreden besluit in augustus 2020 in het Gemeenteblad is gepubliceerd doet hieraan niet af.

Kemperman

# Bijlage K17

\*Z04BF09C8  
02\*



## Raadsvoorstel

<b>Onderwerp</b>	Bekrachtiging geheimhouding brief van Hekkelman advocaten van 15 maart 2021
<b>Zaaknummer</b>	Z/21/385445
<b>Documentnummer</b>	INT/21/1017506
<b>Portefeuillehouder</b>	L. van Riswijk
<b>Portefeuille</b>	Juridische Zaken
<b>Behandelend ambtenaar/afdeling</b>	W. van der Vlies
<b>Telefoon</b>	0316-595551
<b>E-mail</b>	w.vandervlies@zevenaar.nl

### 1. Samenvatting

Het Seniorenconvent heeft Hekkelman Advocaten gevraagd om het besluit voor te bereiden omtrent de door de Enquetecommissie opgelegde openbaarheidsbeperkingen. Hekkelman Advocaten heeft naar aanleiding van deze vraag een brief gezonden aan het Seniorenconvent. Om te voorkomen dat er onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden ontstaat is het openbaar maken van deze brief aan het Seniorenconvent in strijd met het openbaar belang. De gemeenteraad wordt verzocht de geheimhouding op grond van artikel 25 Gemeentewet (Gw) en artikel 10, lid 2 onder g Wet openbaarheid van Bestuur (Wob) te bekrachtigen.

### 2. Raadsvoorstel

Geheimhouding te bekrachtigen ten aanzien van de inhoud van de brief van Hekkelman Advocaten van 15 maart 2021 met kenmerk Zevenaar/Bezwaren raadsenquête 20201261 - 2085905/1 – MC.

### 3. Waarom naar de raad

De burgemeester kan op grond van artikel 25, tweede lid, van de Gw op grond van een belang, genoemd in artikel 10 lid 2 van de Wob, geheimhouding opleggen ten aanzien van de stukken die hij aan de raad of leden van de raad overlegt. De opgelegde verplichting tot geheimhouding moet in de eerstvolgende vergadering worden bekrachtigd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de raad haar opheft.

### 4. Doelstelling en beoogd resultaat

Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden

### Argumenten en alternatieven

#### Argumenten

*Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden (artikel 10 lid 2, onder g Wet openbaarheid van bestuur)*  
Deze uitzonderingsgrond is van toepassing als in geval van een gerechtelijke procedure voorkomen moet worden dat de wederpartij via de Wob meer informatie kan krijgen dan op grond van het procesrecht wordt voorzien.

### **Alternatieven**

De gemeenteraad kan uiteraard besluiten om de geheimhouding niet te bekrachtigen. Daarmee zal de informatie echter openbaar worden met inachtneming van de bepalingen uit de Algemene verordening gegevensbescherming en de Wet openbaarheid van bestuur.

#### **5. Hoe gaan we dat bereiken en is evaluatie nodig?**

n.v.t.

#### **6. Klimaat en duurzaamheid**

n.v.t.

#### **7. Communicatie**

#### **8. Kosten, baten en dekking**

n.v.t

#### **9. Bijlagen**

n.v.t.

Burgemeester en wethouders van Zevenaar

De gemeentesecretaris  
Danielle Jansen

De burgemeester  
Lucien van Riswijk

## Raadsbesluit

**Onderwerp** Bekrchtiging geheimhouding brief van Hekkelman advocaten van 15 maart 2021  
**Zaaknummer** Z/21/385445  
**Documentnummer** INT/21/1017506

De raad van de gemeente Zevenaar;

overwegende dat ;

het Seniorenconvent Hekkelman Advocaten heeft gevraagd om het besluit voor te bereiden omtrent de door de Enquetecommissie opgelegde openbaarheidsbeperkingen;

Hekkelman Advocaten betreffende dit verzoek een brief aan het Seniorenconvent heeft geschreven;

onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de raadsenquête betrokken natuurlijke of rechtspersonen dan wel van derden voorkomen moet worden;

gelezen het voorstel van de burgemeester van Zevenaar:

Gelet op artikel 25 lid 2, van de Gemeentewet en artikel 10, lid 2 onder g van de Wet openbaarheid van bestuur.

besluit:

1. Geheimhouding te bekrachtigen ten aanzien van de brief van Hekkelman Advocaten van 15 maart 2021 met kenmerk Zevenaar/Bezwaren raadsenquête 20201261 - 2085905/1 – MC

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Zevenaar, gehouden op 24 maart 2021

De griffier  
W.M. van der Vlies

De burgemeester  
L.J.E.M. van Riswijk

Kemperman

# Bijlage K18

\*Z047DDACD3C

\*



## Raadsvoorstel

Onderwerp	Bekrachten van geheimhouding op de raadsvoorstellen t.b.v. het al dan niet geheel of gedeeltelijk opheffen van de openbaarheidsbeperkingen
Zaaknummer	Z/20/378967
Documentnummer	INT/21/1009747
Portefeuillehouder	L. van Riswijk
Portefeuille	Juridische zaken
Behandelend ambtenaar/afdeling	W. van der Vlies
Telefoon	0316-595551
E-mail	w.vandervlies@zevenaar.nl

### 1. Samenvatting

Om te komen tot een beslissing over het al dan niet geheel of gedeeltelijk opheffen van de beperkingen zoals bij besluit van 25 oktober 2017 opgelegd op de stukken van de Enquêtecommissie wordt u een raadsvoorstel voorgelegd. Voor dit voorstel geldt dat het belang van openbaarmaking van de informatie uit dit voorstel en de onderhavige documenten minder zwaar weegt dan de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Mede om deze reden wordt u middels dit voorstel geadviseerd om de door het college opgelegde geheimhouding te bekrachtigen.

### 2. Raadsvoorstel

Geheimhouding te bekrachtigen ten aanzien van de inhoud van de stukken behorende tot de afhandeling van de heroverweging van de openbaarheidsbeperkingen zoals deze zijn opgelegd door de Enquêtecommissie (Z/20/378967/INT/21/1010106) en de bijbehorende lijst zoals deze vertrouwelijk ter inzage zal liggen bij het SALD met kenmerk Z/20/378967/INT/21/1012329.

### 3. Waarom naar de raad

Het college kan op grond van artikel 25, tweede lid van de Gemeentewet op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, geheimhouding opleggen ten aanzien van de stukken die zij aan de raad of leden van de raad overleggen. De opgelegde verplichting tot geheimhouding moet in de eerstvolgende vergadering worden bekrachtigd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de raad haar opheft.

### 4. Doelstelling en beoogd resultaat

Het eerbiedigen van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen door als gemeenteraad geheimhouding op te leggen aangaande de inhoud en de uitkomst van de heroverweging die zal plaatsvinden op de stukken waar vooralsnog volledige openbaarheidsbeperkingen op van toepassing zijn, zoals opgelegd door de Enquêtecommissie in lijn met artikel 15, eerste lid en onder a en c, van de Archiefwet.

### 5. Argumenten en alternatieven

#### Argumenten

*Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 lid 2 onder e Wet openbaarheid van bestuur)*



De gemeenteraad is bevoegd om op grond van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van alle betrokkenen geheimhouding op te leggen op stukken waarbij het persoonlijk belang van betrokkene zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking.

Omdat de gemeenteraad een inhoudelijk oordeel moet geven over de opgelegde openbaarheidsbeperkingen en het nemen van een beslissing over het al dan niet geheel of gedeeltelijk opheffen van de openbaarheidsbeperkingen de persoonlijke belangen van betrokkenen raakt is het advies om geheimhouding op te leggen.

*Het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie (artikel 10 lid 2 onder f Wet openbaarheid van bestuur)*

Omdat het hier om een gevoelige kwestie gaat is het wenselijk dat betrokkene die belang hebben bij het geheel of gedeeltelijke opheffen van de openbaarheidsbeperkingen als eerste kennis kunnen nemen van dit voornemen en ook in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze naar voren te brengen. Mede daarom is geheimhouding ook gewenst op documenten waar de openbaarheidsbeperkingen mogelijk geheel of gedeeltelijk voor gaan vervallen.

*Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de raadsenquête betrokken natuurlijke of rechtspersonen dan wel van derden (artikel 10 lid 2 onder g Wet openbaarheid van bestuur).*

Bij besluit van 27 oktober 2017 heeft de Enquêtecommissie besloten (voor een termijn van 75 jaar) beperkingen aan de openbaarheid van de stukken te stellen (hierna: 'het Besluit openbaarheidsbeperkingen'). Redenen voor de openbaarheidsbeperkingen waren de eerbiediging van de levenssfeer en het anderszins voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden (artikel 15, eerste lid en onder a en c, van de Aw). Deze argumenten zullen voor veel van de onderhavige documenten nog steeds op gaan en vinden dus ook een grondslag in artikel 10 lid 2, onder g Wet openbaarheid van bestuur.

#### **Alternatieven**

De gemeenteraad kan uiteraard besluiten om de geheimhouding niet te bekrachtigen. Daarmee zal de informatie echter openbaar worden met inachtneming van de bepalingen uit de Algemene verordening gegevensbescherming en de Wet openbaarheid van bestuur.

#### **6. Hoe gaan we dat bereiken en is evaluatie nodig?**

Nadat het college een definitief besluit heeft genomen over de openbaarheidsbeperkingen, afhankelijk van de zienswijzen en gehoord hebbende de raad, zullen de stukken waar de openbaarheidsbeperkingen geheel of gedeeltelijk voor worden opgeheven alsnog openbaar worden gemaakt. De stukken waarop de openbaarheidsbeperkingen in stand blijven daarvoor blijft de geheimhouding van kracht.

#### **7. Klimaat en duurzaamheid**

n.v.t.

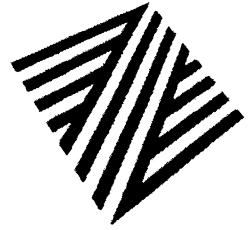
#### **8. Communicatie**

Alle onderhavige stukken zullen bij het SALD blijven. Raadsleden kunnen deze stukken onder geheimhouding inzien na overleg met de streekarchivaris en onder strikte voorwaarden.

#### **9. Kosten, baten en dekking**

N.v.t.





**10. Bijlagen**  
N.v.t.

De gemeenteraad van Zevenaar

De griffier

W.M. van der Vlies

De burgemeester

L.J.E.M. van Riswijk

# Raadsbesluit

Onderwerp Opleggen van geheimhouding  
Zaaknummer Z/20/378967  
Documentnummer INT/21/1009747

De raad van de gemeente Zevenaar;

overwegende dat

de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking;

het in deze kwestie wenselijk is dat betrokkene als eerste kennis kan nemen van de informatie en dat mede daarom geheimhouding wenselijk is;

onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de raadsenquête betrokken natuurlijke of rechtspersonen dan wel van derden voorkomen moet worden;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van Zevenaar:

Gelet op artikel 25 lid 2 van de Gemeentewet en artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur.

besluit:

1. Geheimhouding te bekrachtigen ten aanzien van de inhoud van de stukken behorende tot de afhandeling van de heroverweging van de openbaarheidsbeperkingen zoals deze zijn opgelegd door de Enquêtecommissie (Z/20/378967/INT/21/1010106) en de bijbehorende lijst zoals deze vertrouwelijk ter inzage zal liggen bij het SALD met kenmerk Z/20/378967/INT/21/1012329.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Zevenaar, gehouden op 24 maart 2021.

De griffier  
W.M. van der Vlies

De burgemeester  
L.J.E.M. van Riswijk

Kemperman

# Bijlage K19

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zevenaar

Postbus 10

6900 AA Zevenaar

Onderwerp: verzoek tot diskwalificatie van het rapport Bunt

Geacht college,

Doetinchem, 3 april 2009

Naar aanleiding van het verslag van de raadsvergadering van 18 februari jl. verzoek ik u om op zo kort mogelijke termijn te besluiten om het rapport Bunt te diskwalificeren naar wijze van totstandkoming, inhoud, presentatie en uitkomsten. Een kopie van deze brief zend ik aan de gemeenteraad.

Hoogachtend,



mr. P.H.M. Kemperman  
Vancouverstraat 26  
7007 GB Doetinchem