

uitspraak

RECHTBANK GELDERLAND

Zittingsplaats Arnhem

Bestuursrecht

zaaknummer: ARN 23/2243

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 05 MAART 2024

in de zaak tussen

P.H.M. Kemperman, uit Doetinchem, eiser

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zevenaar
(gemachtigde: mr. M.H.P. Bullens).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiser tegen de afwijzing van zijn verzoek tot verwijdering van alle stukken met gegevens over hem die de enquêtecommissie in 2017 heeft overgedragen aan het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg (het Streekarchivariaat).

1.1. Het college heeft eisers verzoek met het besluit van 6 oktober 2022 afgewezen. Met het bestreden besluit van 9 maart 2023 op het bezwaar van eiser is het college bij de afwijzing van eisers verzoek gebleven.

1.2. Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

1.3. De rechtbank heeft het beroep op 15 februari 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: eiser, de gemachtigde van het college en E.J.M. Sloot en E.B. Maris namens het college.

Totstandkoming van het besluit

2. Eiser was werkzaam als ambtenaar van de gemeente Zevenaar. In augustus 2005 is een bureau verzocht om het functioneren van de afdeling Handhaving van de gemeente Zevenaar in kaart te brengen met het doel de samenwerking te "ontstroeven" en te professionaliseren. Op 18 oktober 2005 zijn de bevindingen en voorstellen aan de hand van veertien sheets gepresenteerd. Een vijftiende sheet is toegespitst op de individuele medewerker en aan ieder van hen persoonlijk verstrekt. Deze sheets worden verder aangeduid als het "rapport Bunt".

-
- 2.1. Eiser heeft vervolgens tot de Centrale Raad van Beroep (CRvB) geprocedeerd over de schade die hij heeft geleden door het rapport Bunt.¹ De CRvB heeft – kort samengevat – geoordeeld dat het college kan worden aangerekend dat het zich zonder voorbehoud heeft geschaard achter de inhoud van het rapport Bunt en geen aanleiding heeft gezien om afstand te nemen van de daarin gemaakte subjectieve en onprofessionele kwalificaties jegens eiser. Het college heeft niet aannemelijk gemaakt dat het zich heeft ingespannen om vooraf waarborgen te scheppen aangaande het rapport Bunt en de vertrouwelijkheid ervan.
- 2.2. De gemeenteraad van de gemeente Zevenaar heeft naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB besloten om een enquêtecommissie in te stellen om onderzoek te doen naar het P&O beleid van de gemeente Zevenaar in de periode van 1 juni 2002 tot 31 december 2015. Na het uitbrengen van een eindrapport heeft de enquêtecommissie op 25 oktober 2017 besloten tot het opleggen van beperkingen aan de openbaarheid over al hetgeen aan haar digitaal of analoog ter beschikking is gesteld en tot het overbrengen van de betreffende stukken naar het Streekarchivariaat voor de duur van 75 jaar. Tegen dit besluit is bezwaar gemaakt en vervolgens beroep en hoger beroep ingesteld. De hoger beroepsprocedure is nog aanhangig bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling).
- 2.3. Gelijktijdig heeft de gemeenteraad, als rechtsopvolger van de enquêtecommissie, besloten dat er een herbeoordeling moet plaatsvinden van de onderzoeksdocumenten die naar het Streekarchivariaat zijn overgebracht. Op 13 juni 2023 is besloten op deze herbeoordeling (het heroverwegingsbesluit). Daarbij is besloten dat een deel van de overgebrachte onderzoeksdocumenten wordt vernietigd en dat voor een deel van de te bewaren onderzoeksdocumenten de opgelegde openbaarheidsbeperkingen worden opgeheven op het moment dat het besluit onherroepelijk is. Voor de resterende documenten blijven de openbaarheidsbeperkingen bestaan. Dit besluit is ingebracht in de hiervoor genoemde hoger beroepsprocedure bij de Afdeling en is dus op dit moment nog niet onherroepelijk.
- 2.4. Eiser heeft op 20 juli 2022 verzocht om alle digitale en papieren stukken met gegevens over hem die de enquêtecommissie in 2017 aan het Streekarchivariaat heeft overgedragen, te vernietigen (het verwijderingsverzoek). Omdat er geen grondslag bestaat voor een verzoek tot vernietiging van bij bestuursorganen berustende documenten, heeft het college eisers verzoek aangemerkt als een verzoek tot het verwijderen van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Het college heeft het verwijderingsverzoek met het besluit van 6 oktober 2022 afgewezen, omdat het college een doel en een grondslag heeft voor het bewaren van de betreffende gegevens en dat van een onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens geen sprake is.
- 2.5. Met het bestreden besluit is het college, onder aanvulling van de motivering, bij de afwijzing van het verwijderingsverzoek gebleven. Eiser is het hier niet mee eens en heeft daarom beroep ingesteld.

¹ CRvB 19 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:948.

Beoordeling door de rechtbank

3. De rechtbank beoordeelt de afwijzing van eisers verwijderingsverzoek op grond van de AVG. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiser.

3.1. De rechtbank is van oordeel dat het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd. Daarom is het beroep gegrond. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Het beoordelingskader

4. Uit artikel 17 van de AVG volgt dat een betrokkene het recht heeft om van een verwerkingsverantwoordelijke zonder onredelijke vertraging wissing van persoonsgegevens die hem betreffen te verkrijgen. Uit artikel 17, eerste lid, van de AVG volgt onder meer dat recht op wissing bestaat wanneer de persoonsgegevens onrechtmatig zijn verwerkt. In welke gevallen persoonsgegevens rechtmatig zijn verwerkt is geregeld in artikel 6 van de AVG.

4.1. Uit artikel 17, derde lid, van de AVG volgt – onder meer – dat op het bestuur geen plicht rust om persoonsgegevens zonder onredelijke vertraging te wissen, indien verwerking nodig is:

- d) met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden overeenkomstig artikel 89, lid 1, voor zover het in lid 1 bedoelde recht de verwezenlijking van de doeleinden van die verwerking onmogelijk dreigt te maken of ernstig in het gedrang dreigt te brengen;
- e) voor de instelling, uitoefening of onderbouwing van een rechtsvordering.

4.2. Uit vaste rechtspraak volgt dat een verwerkingsverantwoordelijke (in dit geval het college), gelet op de systematiek en de tekst van artikel 17 van de AVG, eerst mag beoordelen of één van de uitzonderingen van artikel 17, derde lid, van de AVG zich voordoet. Als dit het geval is, mag de verwerkingsverantwoordelijke de persoonsgegevens verwerken en is het eerste lid van artikel 17 van de AVG niet van toepassing.²

Het vertrouwensbeginsel

5. Eiser voert als meest verstrekkende beroepsgrond aan dat het bestreden besluit in strijd is met het vertrouwensbeginsel. De enquêtecommissie heeft de toezegging gedaan dat alle van en over eiser ontvangen geproduceerde gegevens en bescheiden onmiddellijk na afronding en publicatie van haar eindrapport zouden worden vernietigd. Op de zitting heeft eiser ter onderbouwing van zijn standpunt het besluit van de enquêtecommissie van 29 juni 2017 overgelegd.

5.1. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij of zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe. Verder is vereist dat de toezegging, andere uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval als betrokkene in de gegeven

² Zie ABRvS van 30 september 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2315 en ECLI:NL:RVS:2020:2316) en ABRvS van 20 juli 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2065 en ECLI:NL:RVS:2022:2067).

omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.³

5.2. Deze beroepsgrond slaagt niet. Uit het door eiser op de zitting overgelegde besluit van de enquêtecommissie van 29 juni 2017 blijkt niet dat de toezegging is gedaan dat alle van en over eiser ontvangen geproduceerde gegevens en bescheiden onmiddellijk na publicatie van het eindrapport zouden worden vernietigd. Uit het door eiser overgelegde besluit van 29 juni 2017 blijkt dat alleen het personeelsdossier na publicatie van het eindrapport wordt teruggegeven aan het college en dat de gemaakte kopieën zullen worden verwijderd. Eiser kan uit deze toezegging dan ook niet het gerechtvaardigd vertrouwen ontlenen dat alle van en over eiser ontvangen geproduceerde gegevens en bescheiden zouden worden verwijderd na de publicatie van het eindrapport.

De afwijzing van eisers verzoek

6. Het college heeft eisers verwijderingsverzoek afgewezen omdat het recht op wissing uit artikel 17, eerste lid, van de AVG buiten beschouwing blijft omdat zich twee uitzonderingssituaties uit artikel 17, derde lid, van de AVG voordoen. De eerste weigeringsgrond is dat de verwerking nodig is met het oog op archivering in het algemeen belang.⁴ De tweede weigeringsgrond is dat de verwerking nodig is voor de instelling, uitoefening of onderbouwing van een rechtsvordering.⁵ Eiser is het niet eens met de ingeroepen weigeringsgronden.

Wat vindt eiser?

7. Eiser stelt dat het college zijn verwijderingsverzoek ten onrechte heeft afgewezen. Het bewaren onder de noemer ‘archivering in het algemeen belang’ is niet rechtmatig als de primaire verwerking onrechtmatig was. Bij de archivering van de bescheiden van de enquêtecommissie had een onderscheid moeten worden gemaakt tussen de vernietiging, bewaring en geheimhouding van de bescheiden. De bescheiden zijn echter in zijn geheel overgebracht naar het Streekarchivariaat met een openbaarheidsbeperking van 75 jaar zonder een dergelijk onderscheid te maken. Verder is in de uitspraak van de CRvB van 19 maart 2015 volgens eiser al vast komen te staan dat de inhoud van het rapport Bunt onrechtmatig is. Eiser stelt dat moet worden overgegaan tot verwijdering van het gehele document als de primaire verwerking onrechtmatig is.

7.1. Daarnaast stelt eiser dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom alle in het Streekarchivariaat opgenomen bescheiden met zijn persoonsgegevens nodig zijn voor eisers ingediende aansprakelijkheidsstelling. Ook vraagt eiser zich af of er wel sprake is van een door de gemeente in te stellen, uit te oefenen of te onderbouwen rechtsvordering.

Wat vindt het college?

8. Het college stelt dat eisers verwijderingsverzoek terecht is afgewezen. De verwerking is nodig met het oog op de archivering in het algemeen belang, omdat het gaat om verwerking van persoonsgegevens die van essentieel belang zijn geweest voor de raadsenquête. Het bewaren van de persoonsgegevens in de documenten houdt verband met het feit dat de gemeenteraad een enquêtecommissie heeft ingesteld die belast is met een

³ ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:117.

⁴ Deze weigeringsgrond is opgenomen in artikel 17, derde lid, aanhef en onder d, van de AVG.

⁵ Deze weigeringsgrond is opgenomen in artikel 17, derde lid, aanhef en onder e, van de AVG.

onderzoek naar het P&O-beleid van de gemeente Zevenaar en de uitvoering daarvan. Het enquêterecht is een vergaand controle-instrument. De kans is daarmee aanwezig dat er in de toekomst historisch onderzoek zal plaatsvinden naar dit onderzoek. Op de zitting heeft het college toegelicht dat alle bescheiden die zijn overgebracht naar het Streekarchivariaat met openbaarheidsbeperkingen moeten worden bewaard op grond van de Archiefwet. Daarmee is sprake van verwerking die nodig is met het oog op archivering in het algemeen belang.

8.1. Daarnaast stelt het college dat de verwerking nodig is met het oog op archivering voor de instelling, uitoefening of onderbouwing van een rechtsvordering. Momenteel lopen nog beroeps- en hoger beroepsprocedures tegen het heroverwegingsbesluit. Om verweer te kunnen voeren in de lopende beroeps- en hoger beroepsprocedures is van belang dat documenten intact blijven en er geen persoonsgegevens worden gewist. Daarnaast heeft eiser de gemeente aansprakelijk gesteld voor de handelswijze rondom het rapport Bunt, de wijze waarop de gemeente Zevenaar daarmee is omgegaan evenals de materiële en immateriële schade die eiser heeft geleden en nog zal lijden in het kader van de raadsenquête. Om in een eventuele procedure over deze aansprakelijkheidsstelling verweer te kunnen voeren, is het noodzakelijk dat documenten intact blijven en de persoonsgegevens in de documenten niet worden gewist.

8.2. Verder merkt het college op dat het rapport Bunt zich bevindt in het gemeentearchief en niet is overgebracht naar het Streekarchivariaat. Het rapport maakt dus geen onderdeel uit van de papieren en digitale bescheiden die de enquêtecommissie in 2017 heeft overgedragen aan het Streekarchivariaat. Dit betekent dat eisers verwijderingsverzoek niet ziet op dit rapport.

Wat is het oordeel van de rechtbank?

9. De rechtbank stelt voorop dat het haar onduidelijk is welke documenten met gegevens van eiser naar het Streekarchivariaat zijn overgebracht. Uit het verweerschrift blijkt in ieder geval dat, anders dan eiser vermoedt, het rapport Bunt niet is overgebracht naar het Streekarchivariaat. Verder blijkt uit het verweerschrift dat eisers personeelsdossier niet in zijn geheel is overgebracht naar het Streekarchivariaat. Wel zijn er twee documenten gevonden in het Streekarchivariaat die thuishoren in eisers personeelsdossier. Het college stelt dat deze twee documenten in zijn geheel worden vernietigd op het moment dat het heroverwegingsbesluit onherroepelijk is. Het college wil verder geen duidelijkheid geven over de vraag welke documenten zijn overgebracht naar het Streekarchivariaat. Tussen partijen is echter niet in geschil dat zich meer documenten met gegevens van eiser in het Streekarchivariaat bevinden dan de hiervoor genoemde documenten.

9.1. Het college heeft zich op zitting op het standpunt gesteld dat het voor de beoordeling van het verwijderingsverzoek niet nodig is om duidelijkheid te geven over de vraag welke documenten zijn overgebracht naar het Streekarchivariaat. De grondslag voor de verwerking, en daarmee de weigering van het verwijderingsverzoek, is namelijk gelegen in de Archiefwet waardoor verwerking volgens het college nodig is met het oog op archivering in het algemeen belang. De rechtbank volgt dit standpunt niet. Uit het heroverwegingsbesluit volgt namelijk dat een deel van de aan het Streekarchivariaat overgebrachte documenten wordt vernietigd. Blijkbaar is het college van oordeel dat voor deze documenten dus geen bewaarplicht geldt op grond van de Archiefwet. Uit het verweerschrift blijkt verder dat de te vernietigen documenten in ieder geval twee documenten betreffen uit het personeelsdossier van eiser. Daarmee houdt het standpunt, dat

de verwerking van alle documenten met gegevens over eiser verplicht is op grond van de Archiefwet en daardoor verwerking nodig is met het oog op archivering in het algemeen belang, geen stand. Het enkele feit dat het heroverwegingsbesluit dateert van na het bestreden besluit, maakt niet dat moet worden uitgegaan van het eerder genomen (en volgens het college kennelijk onjuiste) besluit van 25 oktober 2017. Het heroverwegingsbesluit zegt iets over de rechtmatigheid van de archivering en dus de verwerking van de documenten die zijn overgebracht naar het Streekarchivariaat. De rechtbank is reeds hierom van oordeel dat het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd.

9.2. De rechtbank is verder van oordeel dat in het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd dat de verwerking nodig is voor de instelling, uitoefening of onderbouwing van een rechtsvordering. Hoewel de rechtbank zich kan voorstellen dat een deel van de documenten die naar het Streekarchivariaat is overgebracht van belang is voor de aansprakelijkheidsstelling van eiser, is dit voor de rechtbank niet te beoordelen zolang zij niet op de hoogte wordt gesteld van de documenten die zijn overgebracht naar het Streekarchivariaat.

9.3. Gelet op het voorgaande behoeft hetgeen eiser verder heeft aangevoerd, geen bespreking meer.

Conclusie en gevolgen

10. Het beroep is gegrond, omdat het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd. Dit is in strijd met artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht. De rechtbank vernietigt daarom het bestreden besluit. De rechtbank ziet geen mogelijkheid om de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten of zelf in de zaak te voorzien. Het college moet daarom binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit op het bezwaar van eiser nemen met inachtneming van deze uitspraak.

10.1. De rechtbank heeft van het college begrepen dat het heroverwegingsbesluit op dit moment ter beoordeling voorligt bij de Afdeling en dat pas uitvoering aan dit besluit wordt gegeven als de Afdeling daarover uitspraak heeft gedaan. Dat is echter geen reden om de zaak aan te houden, omdat de rechtbank reeds de onrechtmatigheid van het bestreden besluit vaststelt. Indien het college wil dat de gevolgen van deze uitspraak worden opgeschort, staat het haar vrij de daarvoor bestemde rechtsmiddelen aan te wenden.

10.2. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat het college aan eiser het door hem betaalde griffierecht van € 184 vergoedt.

Beslissing

De rechtbank:

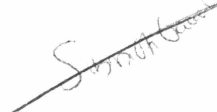
- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt het college op om binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit op het bezwaar van eiser te nemen met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat het college het griffierecht van € 184 aan eiser vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.S. Gaastra, rechter, in aanwezigheid van mr. L. Janssen, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op:

05 MAART 2024

is buiten staat mede te ondertekenen

griffier


rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

05 MAART 2024

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Voor kopie conform
De griffier van de
Rechtspraak Bestuursrecht

