

RAADSINFORMATIEBRIEF – Nr. 2022-053

Aan de leden van de gemeenteraad

Datum 29 juni 2022
Zaaknummer Z/20/375025 /INT/22/1106690
Onderwerp Uitspraak rechtbank inzake inzage verzoek raadsenquête stukken SALD
Portefeuillehouder L. van Riswijk

Contactpersoon E. Slood
E-mail E.Slood@zevenaar.nl
Telefoon -

Geachte leden van de gemeenteraad,

Inleiding

Zoals u weet, lopen er diverse procedures bij de rechtbank die betrekking hebben op de raadsenquêtestukken die onder openbaarheidsbeperkingen naar het SALD zijn overgebracht. Donderdag 16 juni jl. heeft er een zitting bij de rechtbank Gelderland plaatsgevonden naar aanleiding van het beroep van een inwoner tegen de beslissing op bezwaar van de Streekarchivaris van het SALD op het verzoek om inzage in raadsenquêtestukken waarop openbaarheidsbeperkingen rusten. Op 29 juni 2022 heeft de rechtbank Gelderland uitspraak gedaan. Via deze raadsinformatiebrief informeren wij u over de uitspraak van 29 juni 2022.

Kernboodschap

De rechtbank is tot de conclusie gekomen dat de Streekarchivaris van het SALD het verzoek van een inwoner om inzage te krijgen in de stukken niet mocht afwijzen op grond van de bij besluit van de enquêtecommissie opgelegde beperkingen aan de openbaarheid. De rechtbank is namelijk van oordeel dat er geen rechtsgeldige beperkingen van de openbaarheid waren opgelegd ten tijde van het bestreden besluit tot afwijzing van het verzoek om inzage omdat de enquêtecommissie niet bevoegd zou zijn om deze beperkingen op te leggen. Daarom heeft de rechtbank het beroep gegrond verklaard. Omdat de Streekarchivaris van het SALD het niet eens is met deze uitspraak en recht wil doen aan de door de enquêtecommissie opgelegde beperkingen gaat de Streekarchivaris van het SALD in hoger beroep en wordt tevens een voorlopige voorziening ingediend.

Context

- ☐ Actueel maatschappelijk onderwerp/probleem
- ☐ Collegeprogramma
- ☐ Motie/amendement/toezegging
- ☒ Anders, namelijk informeren over uitspraak rechtbank.

Inhoudelijke boodschap

Verzoek om inzage in raadsenquêtестukken waarop openbaarheidsbeperkingen rusten bij het SALD

Op 2 maart 2020 is er bij de Streekarchivaris van het SALD een verzoek binnengekomen om inzage in de stukken die in 2017 door de raadsenquêtecommissie zijn overgedragen onder openbaarheidsbeperkingen 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 Gelderland. Op 16 juni jl. was de zitting bij de rechtbank. De rechtbank heeft op 29 juni 2022 bijgevoegde uitspraak gedaan.

De Streekarchivaris heeft verweer gevoerd in deze procedure. Hekkelman Advocaten (mr. M.J.O. Copier) heeft in deze zaak opgetreden als advocaat-gemachtigde van de Streekarchivaris.

In verweer is het standpunt ingenomen dat de streekarchivaris het verzoek om inzage in de raadsenquêtестukken heeft afgewezen, omdat op deze stukken openbaarheidsbeperkingen rusten.¹ De streekarchivaris had geen ruimte om een andere beslissing te nemen. Hij moest de opgelegde openbaarheidsbeperkingen namelijk in acht nemen. Hem komt daarbij geen ruimte voor een belangenafweging toe.² Uit jurisprudentie van de Afdeling 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.³ 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.⁴ 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

¹ 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.

² AbRS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2476.

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

⁴ 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.



openbaarheidsbeperkingen geheel of gedeeltelijk opgeheven kunnen/moeten worden. In dit proces bevinden wij ons op dit moment.

In de beroepsprocedure is aangevoerd dat de Enquêtecommissie niet bevoegd was om openbaarheidsbeperkingen op haar stukken te leggen, maar dat alleen het college dat mocht doen als zorgdrager op grond van de Archiefwet. In verweer heeft de Streekarchivaris gemotiveerd waarom dat standpunt juridisch onjuist is; ook de Enquêtecommissie was daartoe bevoegd.

Omdat de Streekarchivaris van het SALD nog steeds achter deze lijn staat en het oneens is met de uitspraak van de rechtbank zal hoger beroep worden ingesteld. Daarnaast zal ook een verzoek om voorlopige voorziening worden ingediend.

Voor een uitgebreide onderbouwing van de hiervoor beschreven bevoegdheidsverdeling (wie was bevoegd tot het opleggen van openbaarheidsbeperkingen en wie moet besluiten over het al dan niet gedeeltelijk opheffen daarvan) 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, zoals opgenomen in de RIB van 26 januari 2021 (te raadplegen via:

<https://zevenaar.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/79861b2e-4553-4a51-af03-c255dd94egef?documentId=0578d3cd-d662-4657-80b4-0ae81c3c663a>).

Bij de herbeoordeling van de raadsenquêtestukken zijn ook derden betrokken die een directe rol hebben gespeeld bij de Enquête. Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid worden alle betrokkenen bij de Enquête per brief geïnformeerd over deze uitspraak en onze vervolgstappen.

Vervolg

De (formeel) vervolgstappen zijn:

- De Streekarchivaris van het SALD zal hoger beroep instellen tegen de uitspraak van de rechtbank;
- De Streekarchivaris van het SALD zal tevens een verzoek om voorlopige voorziening indienen;
- (derde)belanghebbenden worden schriftelijk geïnformeerd over deze uitspraak en voornoemde stappen.

Communicatie en vervolgproces

Communicatie naar buiten

- Alle (derde) belanghebbenden worden per brief geïnformeerd.

Vervolgproces

- Hoger beroep instellen;
- Voorlopige voorziening aanvragen;
- Betrokkenen informeren;
- Proces van herbeoordeling voortzetten.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Zevenaar,



Danielle Jansen
secretaris



Lucien van Riswijk
burgemeester

Bijlagen

1. Uitspraak rechtbank d.d. 29 juni 2022.

ONTVANGEN 29 JUN 2022

[X] AANTEKENEN [] PER POST [] EMAIL

De heer mr. T.E.P.A. Lam
Postbus 1094
6501 BB Nijmegen

Team bestuursrecht
Arnhem

bezoekadres
Walburgstraat 2-4
6811 CD Arnhem

correspondentieadres
Postbus 9030
6800 EM Arnhem

t 088 361 2000

Veilig mailen;
rechtspraak.nl/contact/GLD
www.rechtspraak.nl

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen.

datum 29 juni 2022
onderdeel T2
contactpersoon [REDACTED]
doorkiesnummer 088 361 2000
ons kenmerk zaaknummer ARN 20 / 5287 WOB 67
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp het beroep van [REDACTED]

Geachte [REDACTED]

Over het beroep met zaaknummer ARN 20 / 5287 WOB 67 deel ik u het volgende mee.

De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op www.raadvanstate.nl voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,


de griffier

uitspraak

RECHTBANK GELDERLAND

Zittingsplaats Arnhem

Bestuursrecht

zaaknummer: ARN 20/5287

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 29 JUNI 2022

in de zaak tussen

██████████ uit Zevenaar, eiser

en

de streekarchivaris van het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg (verweerder)
(gemachtigde: mr. T.E.P.A. Lam).

Inleiding

In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiser tegen de afwijzing van het verzoek om inzage in de stukken van de gemeentelijke raadsenquêtecommissie P&O Zevenaar (hierna: de enquêtecommissie).

Verweerder heeft het verzoek om inzage in de stukken met het besluit van 9 april 2020 afgewezen. Met het bestreden besluit van 31 augustus 2020 op het bezwaar van eiser is verweerder bij de afwijzing van het verzoek gebleven.

De rechtbank heeft het beroep op 16 juni 2022 op zitting behandeld. Eiser was bij de zitting aanwezig. Namens verweerder was mr. M.J.O. Copier aanwezig, kantoorgenoot van de gemachtigde van verweerder. Namens burgemeester en wethouders van de gemeente Zevenaar waren E.J.M. Sloot-Vet en L.M.M. Kummeling aanwezig.

Beoordeling door de rechtbank

Wat beoordeelt de rechtbank?

1. De rechtbank beoordeelt de rechtmatigheid van de afwijzing van eisers verzoek om inzage in de stukken van de enquêtecommissie. Zij doet dat aan de hand van de argumenten die eiser heeft aangevoerd, de beroepsgronden.

Wat ging aan het bestreden besluit vooraf?

2. De stukken van de enquêtecommissie, waarover het deze zaak gaat, zijn eind 2017 overgebracht van de gemeente naar het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg (SALD). Dat blijkt uit de verklaring van overbrenging van 31 oktober 2017. De enquêtecommissie heeft op 25 oktober 2017 een besluit beperking openbaarheid genomen,

dat op 12 augustus 2020 is gepubliceerd.¹ Dat besluit houdt in dat de stukken gedurende een periode van 75 jaar na de overdracht niet openbaar zijn. Gelet op het besluit beperking openbaarheid handhaaft verweerder in het bestreden besluit de afwijzing van eisers verzoek om inzage in de stukken.

Is verweerder het bevoegde bestuursorgaan?

3. Eiser voert aan dat de streekarchivaris niet bevoegd is tot het nemen van het besluit op zijn verzoek.

3.1. Het SALD is een gemeenschappelijke regeling. Volgens artikel 31 van de Archiefwet (Aw) wijzen burgemeester en wethouders voor de bewaring van archiefbescheiden een gemeentelijke archiefbewaarplaats aan. Ingevolge artikel 32 van de Aw wordt de gemeentelijke archiefbewaarplaats beheerd door een gemeentearchivaris. Uit de stukken en de toelichting van verweerder op de zitting blijkt dat het SALD de gemeentelijke archiefbewaarplaats van de gemeente Zevenaar is, en dat de streekarchivaris de functie van gemeentearchivaris vervult. Dat betekent dat de streekarchivaris bevoegd was het besluit op het verzoek te nemen en in deze zaak als verweerder moet worden aangemerkt. De beroepsgrond van eiser slaagt niet.

Is het besluit beperking openbaarheid van de enquêtecommissie rechtsgeldig?

4. In de gronden van 31 mei 2022 voert eiser aan dat het besluit beperking openbaarheid van de enquêtecommissie onrechtmatig is, omdat het college van burgemeester en wethouders belast is met de zorg voor de archiefbescheiden, en dus de zorgdrager is. Alleen het college van burgemeester en wethouders mocht dus over de beperking van de openbaarheid beslissen.

4.1. Artikel 15, eerste lid, van de Aw bepaalt als volgt:

“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:

- a. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- b. het belang van de Staat of zijn bondgenoten;
- c. de onevenredige benadeling van een ander belang dan genoemd in onderdeel a of onderdeel b.”

Artikel 30, eerste lid, van de Aw bepaalt als volgt:

“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.”

Naar het oordeel van de rechtbank volgt uit de tekst van artikel 15, eerste lid, van de Aw dat alleen de zorgdrager bevoegd is beperkingen aan de openbaarheid te stellen. In artikel 30, eerste lid, van de Aw is het college van burgemeester en wethouders aangewezen als zorgdrager voor de archiefbescheiden van de gemeentelijke organen. Uit deze twee artikelen tezamen volgt dat alleen burgemeester en wethouders beperkingen aan de openbaarheid mochten stellen.

¹ Gemeentebld, nummer 206781.

4.2. Verweerder heeft op de zitting verwezen naar artikel 4, eerste lid, van de Aw en artikel 18 van de Enquêteverordening gemeente Zevenaar 2014 (de verordening).

In artikel 4, eerste lid, van de Aw is bepaald dat 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, een voorziening inhoudt omtrent hun archiefbescheiden.

In artikel 18, tweede lid, van de verordening is bepaald dat bescheiden en aantekeningen, die ingevolge een besluit van de commissie geheim dienen te worden gehouden, geen deel uitmaken van het gemeentearchief. In het derde lid is bepaald dat de commissie bepaalt waar de in het tweede lid bedoelde bescheiden worden bewaard en gedurende welke periode zij geheim zijn.

De rechtbank begrijpt het standpunt van verweerder aldus dat – behalve burgemeester en wethouders – op grond van deze bepalingen ook de enquêtecommissie kon besluiten tot beperking van de openbaarheid.

De rechtbank volgt de redenering van verweerder niet.

Uit artikel 4, eerste lid, van de Aw volgt niet dat in de daar bedoelde gevallen een ander dan de zorgdrager over de beperking van de openbaarheid kan besluiten.

De regeling in artikel 18, tweede en derde lid, van de verordening dat de enquêtecommissie bepaalt welke stukken geheim zijn en gedurende welke termijn, is in strijd met artikel 15, eerste lid, van de Aw. De Aw is een wet in formele zin. De gemeentelijke verordening is een lagere regeling dan de Aw. Daarom kan artikel 18 van de verordening het bepaalde in artikel 15, eerste lid, van de Aw niet opzij zetten.

4.3. Verweerder heeft op de zitting ook verwezen naar twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 24 december 2019² en van 21 oktober 2020³. Volgens verweerder kan uit deze uitspraken worden afgeleid dat een ander bestuursorgaan dan de zorgdrager een besluit tot beperking van de openbaarheid kan nemen.

Ook dit standpunt volgt de rechtbank niet. In de zaak uit 2019 is het besluit beperking openbaarheid genomen door de minister van Justitie en in de zaak uit 2020 is dat besluit genomen door de minister van Verkeer en Waterstaat.

Als het over archiefbescheiden van het Rijk gaat, bepaalt artikel 23, eerste lid, van de Aw, voor zover hier van belang, dat de ministers zorgdragen voor hun archiefbescheiden, voor zover deze niet zijn overgebracht naar een rijksarchiefbewaarplaats. Dat betekent dat iedere minister als zorgdrager zijn eigen archiefstukken kan overdragen aan het rijksarchief en daarbij ook beperkingen aan de openbaarheid kan stellen als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Aw. Voor gemeentelijke bestuursorganen ligt de situatie echter anders. Ingevolge artikel 30, eerste lid, van de Aw is het college van burgemeester en wethouders zorgdrager van archiefbescheiden van alle gemeentelijke organen en zijn die organen, anders dan bij de ministers, niet zelf zorgdrager.

4.4. Het voorgaande betekent dat de enquêtecommissie niet bevoegd was om het besluit tot beperking van de openbaarheid te nemen, en dat er ten tijde van het bestreden besluit geen sprake was van een rechtsgeldig besluit tot beperking van de openbaarheid in de zin

² ECLI:NL:RVS:2019:4453.

³ ECLI:NL:RVS:2020:2476.

van artikel 15, eerste lid, van de Aw. Met andere woorden: er was op dat moment geen beperking van de openbaarheid. De beroepsgrond slaagt.

Is eiser belanghebbende bij het besluit van verweerder over de inzage?

5. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat eiser geen belanghebbende is bij het besluit van verweerder op het verzoek om inzage, omdat hij zich niet (in voldoende mate) onderscheid van anderen die inzage in de stukken van de enquêtecommissie zouden kunnen vragen. Daarom is geen sprake van een aanvraag, en dus ook niet van een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

5.1. Artikel 14 van de Aw luidt als volgt:

“De archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten zijn, behoudens het bepaalde in de artikelen 15, 16 en 17, openbaar. Ieder is, behoudens de beperkingen die voortvloeien uit het in die artikelen bepaalde, bevoegd die archiefbescheiden kosteloos te raadplegen en daarvan of daaruit afbeeldingen, afschriften, uittreksels en bewerkingen te maken of op zijn kosten te doen maken.”

5.2. De rechtbank volgt het standpunt van verweerder niet. Uit het feit dat artikel 14 van de Aw aan een ieder de bevoegdheid toekent om archiefbescheiden te raadplegen volgt dat degene die een dergelijk verzoek doet belanghebbende is. Degene die een verzoek om inzage doet maakt daarbij immers gebruik van een bij wet toegekende bevoegdheid.

Conclusie

7. De rechtbank concludeert dat verweerder ten onrechte eisers verzoek om inzage in de stukken heeft afgewezen op de grond dat de enquêtecommissie een besluit beperking openbaarheid heeft genomen. Omdat er geen rechtsgeldige beperking van de openbaarheid was ten tijde van het bestreden besluit, geldt dat de stukken openbaar zijn en voor ieder te raadplegen.

Dit betekent dat het beroep gegrond is en dat het bestreden besluit wordt vernietigd. Verweerder moet een nieuw besluit op bezwaar nemen met inachtneming van deze uitspraak.

Wat moet verweerder aan eiser vergoeden?

8. Van voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten is de rechtbank niet gebleken. Wél moet verweerder aan eiser het door hem betaalde griffierecht vergoeden.

Beslissing

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het besluit op bezwaar van 31 augustus 2020;
- draagt verweerder op een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- gelast dat verweerder aan eiser het griffierecht van € 178 vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door mr. D.J. Post, rechter, in aanwezigheid van mr. M.W. Bolzoni, griffier.

De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op:

29 JUNI 2022

griffier

rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op: 29 JUNI 2022

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
rechtbank Gelderland