

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:2692

Datum uitspraak

20 mei 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 25 oktober 2017, op 12 augustus 2020 bekendgemaakt in het Gemeenteblad 2020, nr. 206781, heeft de enquêtecommissie van de gemeente Zevenaar met toepassing van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Archiefwet 1995 beperkingen aan de openbaarheid van de documenten van de gemeentelijke raadsenquêtecommissie P&O Zevenaar gesteld. Bij besluit van 11 februari 2021 heeft de raad van de gemeente Zevenaar het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard. [wederpartij] was 35 jaar werkzaam als ambtenaar van de gemeente Zevenaar op de afdeling Handhaving. 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 uit het zogenoemde rapport Bunt aan de hand van sheets gepresenteerd. De rechtbank heeft - onder verwijzing naar haar uitspraak van 29 juni 2022 - overwogen dat de enquêtecommissie niet bevoegd was om het besluit tot beperking van de openbaarheid te nemen. De raad betoogt dat de enquêtecommissie wel degelijk bevoegd was het besluit van 25 oktober 2017 te nemen.

Volledige tekst

202300320/1/A3.

Datum uitspraak: 20 mei 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de raad van de gemeente Zevenaar,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 15 december 2022 in zaak nr. 21/1697 in
het geding tussen:

[wederpartij], wonend in [woonplaats],

en

de raad.

Procesverloop

Bij besluit van 25 oktober 2017, op 12 augustus 2020 bekendgemaakt in het Gemeenteblad 2020, nr. 206781, heeft de enquêtecommissie van de gemeente Zevenaar met toepassing van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Archiefwet 1995 beperkingen aan de openbaarheid van de documenten van de gemeentelijke raadsenquêtecommissie P&O Zevenaar gesteld.

Bij besluit van 11 februari 2021 heeft de raad het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij besluit van 5 juli 2022 heeft het college het besluit van de enquêtecommissie van 25 oktober 2017 bekrachtigd.

Bij uitspraak van 15 december 2022 heeft de rechtbank het door [wederpartij] ingestelde beroep tegen het besluit van 11 februari 2021 gegrond verklaard en dat besluit vernietigd. Gelet op het bekrachtigingsbesluit van het college van 5 juli 2022 had het college op het bezwaar moeten beslissen. De rechtbank heeft overwogen dat dat alsnog moet gebeuren.

Tegen deze uitspraak heeft de raad hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 11 april 2023 heeft het college het bezwaar alsnog ontvankelijk en gegrond verklaard.

[wederpartij] heeft gronden ingediend tegen het besluit van 11 april 2023.

Bij besluit van 29 juni 2023 heeft het college het besluit van 11 april 2023 aangevuld. Met dat besluit is het besluit van 25 oktober 2017 herroepen en is het besluit van 13 juni 2023, op 29 juni 2023 bekendgemaakt in het Gemeenteblad 2023, nr. 287978, daarvoor in de plaats gesteld.

[wederpartij] heeft gronden ingediend tegen het besluit van 29 juni 2023.

Het college heeft een zienswijze gegeven.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting van 11 juni 2025 behandeld, waar de raad en het college, vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam en mr. M.H.P. Bullens, advocaten te Nijmegen, en E.J.M. Sloot-Vet, E.B. Maris en drs. R. Dragt, en [wederpartij], zijn verschenen. Deze zaak is gelijktijdig op zitting behandeld met zaak nrs. 202203935/1/A3, 202300318/1/A3,

202400970/1/A3 en 202400981/1/A3. Tijdens de zitting waren daarom ook [persoon A], [persoon B] en de streekarchivaris van het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg, ook vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam en mr. M.H.P. Bullens, advocaten te Nijmegen, aanwezig.

Overwegingen

Wat is de achtergrond van deze procedure?

1. [wederpartij] was 35 jaar werkzaam als ambtenaar van de gemeente Zevenaar op de afdeling Handhaving. 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 uit het zogenoemde rapport Bunt aan de hand van sheets gepresenteerd.

1.1. [wederpartij] heeft vervolgens tot aan de Centrale Raad van Beroep (de CRvB) geprocedeerd over de schade die hij heeft geleden door het rapport. De CRvB heeft in zijn uitspraak van 19 maart 2015 (ECLI:NL:CRVB:2015:948), 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 [wederpartij]. Het college heeft niet aannemelijk gemaakt dat het zich heeft ingespannen om vooraf waarborgen te scheppen aangaande het rapport en de vertrouwelijkheid daarvan.

1.2. De raad heeft naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB besloten een enquêtecommissie in te stellen om onderzoek te doen naar het P&O-beleid van de gemeente Zevenaar in de periode 1 juni 2002 tot 31 december 2015. Na het uitbrengen van het eindrapport van 12 juni 2017 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 (de raadsenquêtedocumenten) en tot het overbrengen van de betreffende stukken naar het Streekarchivariaat de Liemers en Doesburg (het streekarchief) voor de duur van 75 jaar. Dit is een van de besluiten die centraal staan in deze procedure.

1.3. Parallel aan de hiervoor onder 1.2 vermelde procedure, heeft de raad, als rechtsopvolger van de enquêtecommissie, besloten dat er een herbeoordeling moet plaatsvinden van de raadsenquêtedocumenten die naar het streekarchief zijn overgebracht. Dit naar aanleiding van de conclusie dat de betreffende archiefbescheiden niet zonder een beoordeling aan de hand van op grond van de Archiefwet 1995 te hanteren selectielijsten onder openbaarheidsbeperkingen overgebracht mochten worden naar het streekarchief en dat een dergelijke beoordeling in het besluit van 25 oktober 2017 ten onrechte niet had plaatsgevonden. Die herbeoordeling hield in dat beoordeeld zou worden of archiefbescheiden bewaard of vernietigd moeten worden. Bij besluit van het college van 13 juni 2023 heeft die herbeoordeling plaatsgevonden. Daarbij is besloten dat een deel van de overgebrachte raadsenquêtedocumenten wordt vernietigd en dat voor een deel van de te bewaren raadsenquêtedocumenten de opgelegde openbaarheidsbeperkingen worden opgeheven op het moment dat het besluit onherroepelijk is. Voor de resterende documenten blijven de openbaarheidsbeperkingen bestaan. Aangezien dit besluit samenhangt met het besluit van 25 oktober 2017, komt ook dit besluit in deze procedure aan de orde.

Relevante wet- en regelgeving

2. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Wat heeft de enquêtecommissie met het besluit van 25 oktober 2017 besloten?

3. Bij besluit van 25 oktober 2017 heeft de enquêtecommissie met toepassing van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Archiefwet 1995 beperkingen aan de openbaarheid van de raadsenquête-documenten gesteld. Het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar heeft de raad bij besluit van 11 februari 2021 niet-ontvankelijk verklaard, omdat volgens de raad het besluit van 25 oktober 2017 geen externe werking heeft en alleen is gericht aan de beheerder van het archief, in dit geval de streekarchivaris. De externe werking van dat besluit krijgt pas gestalte op het moment dat een verzoek om inzage in het archief bij de streekarchivaris wordt ingediend en de streekarchivaris het verzoek afwijst, omdat hij de openbaarheidsbeperkingen in acht moet nemen. Daarnaast heeft [wederpartij] te laat bezwaar gemaakt, aldus de raad.

Bekrachtiging van het besluit van 25 oktober 2017 door het college

4. Voordat wordt toegekomen aan het oordeel van de rechtbank, is het volgende van belang.

4.1. [wederpartij] heeft de streekarchivaris op 26 oktober 2018 verzocht om toezending van (een kopie van) het verslag van zijn verhoor door de enquêtecommissie dat op 19 augustus 2016 heeft plaatsgevonden. De streekarchivaris heeft [wederpartij] bij besluit van 9 november 2018 laten weten dat hij het verslag in verband met de daarop rustende openbaarheidsbeperkingen niet kan verstrekken. [wederpartij] heeft daartegen geen beroep ingesteld.

4.2. De streekarchivaris heeft echter een vergelijkbaar verzoek van een andere persoon ontvangen en hij heeft dat op dezelfde wijze afgedaan. Daarover is wel geprocedeerd en dat heeft geresulteerd in een uitspraak van de rechtbank van 29 juni 2022 (ECLI:NL:RBGEL:2022:3468). Dat is de uitspraak die in hoger beroep voorligt in zaak nr. 202203935/1/A3 en waarin vandaag uitspraak is gedaan (ECLI:NL:RVS:2026:2690). In die uitspraak heeft de rechtbank geoordeeld dat de enquêtecommissie niet het bevoegde orgaan is om het besluit tot openbaarheidsbeperkingen te nemen en dat het college als zorgdrager bij uitsluiting bevoegd is dit besluit te nemen.

4.3. Naar aanleiding van deze uitspraak heeft het college voor de zekerheid en zorgvuldigheid het besluit van 25 oktober 2017 bij besluit van 5 juli 2022 bekrachtigd.

Wat heeft de rechtbank geoordeeld?

5. De rechtbank heeft - onder verwijzing naar haar uitspraak van 29 juni 2022 - overwogen dat de enquêtecommissie niet bevoegd was om het besluit tot beperking van de openbaarheid te nemen. Alleen het college mag volgens de rechtbank beperkingen aan de openbaarheid stellen. Omdat het college het besluit van de enquêtecommissie heeft bekrachtigd, had het college, en niet de raad, moeten beslissen op het bezwaar van [wederpartij]. De rechtbank heeft daarom het door de raad genomen besluit op bezwaar van 11 februari 2021 vernietigd. Dat betekent dat het college alsnog een besluit op bezwaar moet nemen.

6. Voor het door het college nieuw te nemen besluit op bezwaar heeft de rechtbank twee overwegingen meegegeven:

1. In de uitspraak van de rechtbank van dezelfde dag (ECLI:NL:RBGEL:2022:6983) over een vergelijkbaar beperkingenbesluit heeft de rechtbank geoordeeld dat het college zich ten

onrechte op het standpunt heeft gesteld dat zijn beslissing geen externe werking heeft en dat het college het bezwaar tegen dat besluit ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Dat leidt ertoe dat het beperkingenbesluit van 25 oktober 2017 extern rechtsgevolg heeft. Dit is de uitspraak die in hoger beroep voorligt in zaak nr. 202300318/1/A3 en waarin vandaag uitspraak is gedaan ([ECLI:NL:RVS:2026:2691](#)).

2. Het besluit van 25 oktober 2017 is een besluit dat niet tot een of meer belanghebbenden is gericht. Dit betekent dat dit besluit door publicatie in het Gemeenteblad 2020, nr. 206781, op 12 augustus 2020 is bekendgemaakt. Het bezwaarschrift is op 16 september 2020 ontvangen. Dat betekent dat [wederpartij] tijdig bezwaar heeft gemaakt.

Waarom is de raad het niet met de rechtbank eens?

7. De raad betoogt dat de enquêtecommissie wel degelijk bevoegd was het besluit van 25 oktober 2017 te nemen. De raad voert aan dat zij in beroep heeft aangevoerd dat de uitspraak van de rechtbank van 29 juni 2022 niet juist is, maar dat de rechtbank aan dat betoog volledig voorbijgegaan is.

8. Verder betoogt de raad dat de overwegingen van de rechtbank over het door het college te nemen besluit op bezwaar onjuist zijn. De raad heeft dat als volgt onderbouwd.

8.1. [wederpartij] heeft bezwaar gemaakt tegen een niet-appellabel besluit. Het besluit van 25 oktober 2017 heeft geen externe werking. Het besluit heeft namelijk alleen interbestuurlijke werking jegens de streekarchivaris. De streekarchivaris moet de opgelegde openbaarheidsbeperkingen in acht nemen. Het besluit waarmee beperkingen aan de openbaarheid van archiefbescheiden zijn gesteld, krijgt pas externe werking zodra een verzoek om inzage in het archief bij de streekarchivaris wordt ingediend en de streekarchivaris dat verzoek afwijst omdat hij de openbaarheidsbeperkingen in acht moet nemen. De raad verwijst hiervoor naar de uitspraak van de Afdeling van 5 april 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:928](#)).

8.2. Voor zover het mogelijk is om bezwaar te maken tegen het besluit van 25 oktober 2017, heeft [wederpartij] te laat bezwaar gemaakt. De termijn voor het maken van bezwaar bedraagt zes weken. Deze termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze bekendgemaakt is. Het besluit is in dit geval alleen aan de streekarchivaris gericht. Het besluit is bij de overbrengingsverklaring aan de streekarchivaris bekendgemaakt. Op dat moment is de bezwaartermijn gaan lopen. [wederpartij] heeft echter pas op 14 september 2020 - en dus te laat - bezwaar gemaakt. Het besluit van 25 oktober 2017 hoeft niet in het Gemeenteblad bekendgemaakt te worden. Het feit dat dat besluit toch in het Gemeenteblad is gepubliceerd, maakt dat niet anders. Door de publicatie is geen (nieuwe) bezwaartermijn gaan lopen, aldus de raad.

Beoordeling van het hoger beroep

Wie is bevoegd om beperkingen aan de openbaarheid te stellen?

9. De Afdeling heeft in haar uitspraak van vandaag in zaak nr. 202203935/1/A3 ([ECLI:NL:RVS:2026:2690](#)), onder 9 tot en met 9.11, geoordeeld dat de enquêtecommissie niet bevoegd is om op grond van artikel 15 van de Archiefwet 1995 beperkingen aan de openbaarheid van de raadsenquête-documenten te stellen. Dat betekent dat de besluiten van 11 februari 2021 en 25 oktober 2017 onbevoegd genomen zijn. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat alleen het college op grond van artikel 15 van de Archiefwet 1995 bevoegd is om beperkingen aan de openbaarheid van de raadsenquête-documenten te stellen en dat het college daarom op het bezwaar tegen het besluit van 25 oktober 2017 moet beslissen.

Het betoog slaagt niet.

Heeft het besluit van 25 oktober 2017 externe werking?

10. In haar uitspraak van vandaag in zaak nr. 202300318/1/A3 ([ECLI:NL:RVS:2026:2691](#)) heeft de Afdeling geoordeeld dat een besluit op grond van artikel 15 van de Archiefwet 1995 op extern rechtsgevolg gericht is en daarom appellabel is. De Afdeling verwijst daarom naar die uitspraak, onder 5 tot en met 5.2. Gelet op die uitspraak komt de Afdeling in deze zaak tot het oordeel dat het besluit van 25 oktober 2017 appellabel is.

Het betoog slaagt niet.

Heeft [wederpartij] op tijd bezwaar gemaakt?

11. De raad heeft tijdens de zitting bij de Afdeling erkend dat als het besluit van 25 oktober 2017 appellabel is, het besluit op de juiste wijze bekendgemaakt moet worden en dat dat niet eerder dan op 12 augustus 2020 door publicatie in het Gemeenteblad is gebeurd. De raad heeft te kennen gegeven dat [wederpartij] daarom op 14 september 2020 op tijd bezwaar heeft gemaakt tegen het besluit van 25 oktober 2017. De Afdeling komt daarom niet toe aan beoordeling van deze beroepsgrond.

Conclusie over het hoger beroep

12. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd.

Besluiten van het college naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank

13. Naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank heeft het college op 11 april 2023 een nieuw besluit op bezwaar genomen en het bezwaar alsnog ontvankelijk en gegrond verklaard. De Afdeling zal een oordeel geven over dit besluit.

13.1. Het college heeft het bezwaar gegrond verklaard, maar kon naar eigen zeggen het besluit van 25 oktober 2017 nog niet herroepen. De reden die het college daarvoor heeft, is dat de onder 1.3 beschreven herbeoordeling van de raadsenquêtedocumenten nog niet was afgerond. Het besluit op bezwaar van 11 april 2023 was daarom niet volledig. Nadat die herbeoordeling was afgerond, heeft het college het besluit van 13 juni 2023 genomen. Met het aanvullend besluit op bezwaar van 29 juni 2023 heeft het college het besluit van 13 juni 2023 vervolgens in de plaats gesteld van het besluit van 25 oktober 2017.

13.2. Het college heeft met het besluit van 13 juni 2023 besloten tot het gedeeltelijk opheffen van de bij besluit van 25 oktober 2017 van de enquêtecommissie opgelegde openbaarheidsbeperkingen. Het college heeft besloten om (citaat):

- "de beslissing tot het vervroegd overbrengen van de archiefbescheiden door de enquêtecommissie, voor zover vereist, te bekrachtigen, behoudens voor zover het gaat om de archiefbescheiden die op de inventarislijst met kenmerk Z/20/378967/INT/23/1158249 zijn aangeduid als 'te vernietigen';

- de Streekarchivaris op te dragen om de archiefbescheiden die op de inventarislijst met kenmerk Z/20/378967/INT/23/1158249 zijn aangeduid als 'te vernietigen' te vernietigen als het besluit daartoe onherroepelijk is geworden;

- de opgelegde openbaarheidsbeperkingen op te heffen voor de archiefbescheiden die op de inventarislijst met kenmerk Z/20/378967/INT/23/1158249 zijn aangeduid als 'gedeeltelijk opheffen openbaarheidsbeperkingen', met dien verstande dat:

o de Streekarchivaris bij een inzageverzoek de Algemene Verordening Gegevensbescherming in acht neemt, en dus alleen inzage geeft in de betreffende archiefbescheiden onder de (openbaarheids)beperking dat persoonsgegevens en/of gegevens die naar personen herleidbaar zijn worden gepseudonimiseerd (wat hier betekent: weggelakt) (grondslag: bescherming persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 15, eerste lid en onder a, van de Archiefwet in verbinding met artikel 89 van de AVG);

o een en ander voor zover daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan het doel dat met het bewaren van archiefbescheiden in het algemeen belang gediend wordt;

- de opgelegde openbaarheidsbeperkingen voor het overige in stand te laten c.q. te bekrachtigen, voor zover dat ondanks het bekrachtigingsbesluit van 5 juli 2022 nog vereist zou zijn (grondslag: artikel 15, eerste lid, onder a en c, van de Archiefwet);

- te verduidelijken dat waar in het besluit van de Enquêtecommissie staat '16 mei 2012' bedoeld is '31 oktober 2017' (de datum van overbrenging)."

Beoordeling van het beroep tegen het besluit van 11 april 2023

14. [wederpartij] heeft beroep ingesteld tegen het besluit van 11 april 2023. Hij heeft te kennen gegeven dat hij zich niet kan vinden in de gesplitste besluitvorming, omdat dat in strijd is met artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht (de Awb). Tijdens de zitting bij de Afdeling heeft [wederpartij] zijn beroepsgrond tegen het besluit van 11 april 2023 echter ingetrokken. De Afdeling zal daarover dus geen oordeel geven.

Beoordeling van het beroep tegen het besluit van 29 juni 2023

15. [wederpartij] betoogt dat de besluitvorming vaag is geformuleerd, innerlijk tegenstrijdig is en op tal van punten in strijd met de geldende wet- en regelgeving en de gemeentelijke besluitvorming. Hij heeft de gronden van zijn beroep zeer uitvoerig uiteengezet. Uit de artikelen 8:69 en 8:77 van de Awb volgt niet dat de Afdeling in haar uitspraak op alle aangevoerde argumenten afzonderlijk moet ingaan. Daarbij is van belang dat een aantal gronden ook buiten de omvang van het geding valt. Hoewel de Afdeling alle argumenten heeft gezien, zal zij zich hierna beperken tot de kern van de door [wederpartij] naar voren gebrachte gronden. Deze gronden heeft de Afdeling ook met partijen besproken tijdens de zitting.

Ontbreken op de zaak betrekking hebbende stukken?

16. Op grond van artikel 8:42, eerste lid, van de Awb is een bestuursorgaan verplicht om de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de bestuursrechter te zenden. [wederpartij] stelt dat relevante 'op de zaak betrekking hebbende stukken' ontbreken. Hij heeft deze opgenomen op een lijst die hij heeft gevoegd bij zijn beroepschrift. Het gaat bijvoorbeeld om het advies van de raad van 31 mei 2023 aan het college. Het college heeft in zijn zienswijze op de lijst van [wederpartij] gereageerd en per stuk toegelicht en gemotiveerd dat het stuk niet bestaat, verwezen naar de vindplaats of het desbetreffende stuk als bijlage bijgevoegd. Daarmee beschikken zowel de Afdeling als partijen over alle op de zaak betrekking hebbende stukken. [wederpartij] heeft tijdens de zitting bij de Afdeling geen aanknopingspunten gegeven die aanleiding geven om te veronderstellen dat er nog op de zaak betrekking hebbende stukken ontbreken. Hoewel [wederpartij] dus terecht naar voren heeft gebracht dat op de zaak betrekking hebbende stukken ontbraken, is dit gebrek in de loop van de procedure al hersteld.

Het betoog slaagt niet.

Ontbreekt de inventarislijst?

17. Het besluit van 13 juni 2023 verwijst naar de inventarislijst met kenmerk Z/20/378967/INT/23/1158249. [wederpartij] stelt dat er geen inventarislijst ter inzage is gegeven en dat de inventarisnummers ontbreken, zodat onduidelijk blijft welke documenten precies onder het inventarisnummer vallen dat onder beperkingen is opgeborgen. Het college heeft toegelicht dat de desbetreffende inventarislijst bij de streekarchivaris kan worden ingezien. [wederpartij] kan dus kennismaken van deze inventarislijst. Hij heeft dit niet weersproken.

Het betoog slaagt niet.

Is het besluit van 29 juni 2023 kenbaar gemotiveerd?

18. [wederpartij] betoogt dat in het besluit van 29 juni 2023 een kenbare motivering of inhoudelijke belangenafweging voor het handhaven dan wel opheffen van de openbaarheidsbeperkingen en de voortijdige overdracht van de raadsenquêtedocumenten ontbreekt. Het college verwijst in het besluit van 29 juni 2023 voor de motivering van het besluit naar de Zienswijzennota raadsenquête personeelsbeleid van 13 juni 2023, omdat de bezwaargronden van [wederpartij] overeenkomen met de door hem ingediende zienswijze die meegenomen is bij de totstandkoming van het besluit van 13 juni 2023. Daarmee is er sprake van een kenbare motivering van het besluit van 29 juni 2023.

Het betoog slaagt niet.

Is het besluit van 29 juni 2023 zorgvuldig voorbereid?

19. Volgens [wederpartij] is het besluit van 29 juni 2023 niet zorgvuldig tot stand gekomen. Zo is het college bij de voorbereiding begonnen met het vragen van zienswijzen op grond van artikel 4:8 van de Awb, maar is het volgens hem in de tussentijd gewisseld naar de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in Afdeling 3.4 van de Awb. Daarnaast is binnen de zienswijzeprocedure niet op een zorgvuldige wijze omgegaan met zijn privacy, aldus [wederpartij].

19.1. De Afdeling volgt het standpunt van [wederpartij] niet. Het college heeft erkend dat op een later moment overgegaan is op de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Dat leidt echter niet tot het oordeel dat het besluit van 29 juni 2023 onzorgvuldig is voorbereid. [wederpartij] is immers in de gelegenheid geweest om een zienswijze in te dienen en hij heeft van die mogelijkheid ook gebruik gemaakt. De zienswijzeprocedure heeft geleid tot de Zienswijzennota raadsenquête personeelsbeleid. Het college wilde goed antwoord kunnen geven op alle aangedragen zienswijzen, maar in een enkel geval zou dat herleidbaar kunnen zijn naar de indiener van de zienswijze. Voor de juiste balans tussen de privacy van de betrokkene en zo veel mogelijk openheid over het herbeoordelingsproces, is er daarom voor gekozen om in de zienswijzennota bepaalde antwoorden, die herleidbaar zijn tot de persoon die de zienswijze heeft ingediend, niet op te nemen. De betrokkenen hebben via een individuele brief een antwoord gekregen. De Afdeling is van oordeel dat het college op deze wijze zorgvuldig heeft gehandeld. [wederpartij] heeft slechts in het algemeen gesteld dat het college onzorgvuldig met zijn privacy is omgegaan, maar heeft geen specifieke punten uit de zienswijzennota naar voren gebracht waaruit anderen kunnen afleiden dat hij degene was die een zienswijze over dat specifieke punt heeft ingediend.

Het betoog slaagt niet.

Zijn de digitale documenten in de besluitvorming betrokken?

20. [wederpartij] stelt dat de digitale raadsenquêtedocumenten ook naar het streekarchief zijn overgebracht en dat deze documenten in het besluit van 13 juni 2023 buiten de herbeoordeling zijn gebleven. Deze grond is ook in zaak nr. 202203935/1/A3 aangevoerd. De Afdeling heeft daar vandaag in haar uitspraak in die zaak ([ECLI:NL:RVS:2026:2690](#)), onder 22, een oordeel over gegeven. Daarom verwijst de Afdeling naar die uitspraak.

Het betoog slaagt niet.

Is het personeelsdossier van [wederpartij] naar het streekarchief overgebracht?

21. [wederpartij] stelt dat de overbrenging van zijn personeelsdossier naar het streekarchief onrechtmatig is. Hij wijst erop dat tijdens de hoorzitting van de gemeentelijke bezwaarschriftencommissie op 13 januari 2021 desgevraagd door de gemeentevertegenwoordiger is verklaard dat zijn hele personeelsdossier in 2017 naar het streekarchief is overgebracht. De overbrenging van zijn personeelsdossier is daarnaast in strijd met het besluit op bezwaar van de enquêtecommissie van 29 juni 2017, waarin is besloten op het verzoek van [wederpartij] aan de enquêtecommissie om stopzetting van de verwerking van zijn persoonsgegevens. In dat besluit staat:

"Thans resteert ons inziens enkel de vraag en het verzoek om alle beschikbare gegevens van uw cliënt te vernietigen. Wij zien geen reden niet aan dit verzoek te voldoen in de zin dat wij het college zullen vragen het personeelsdossier van uw cliënt weer terug te nemen en ons niet langer toegang daartoe en inzage in te laten hebben. Gegevens die daaruit zijn gekopieerd en zijn opgenomen in ons bestand, waaronder mede begrepen dat van ons onderzoeksbureau, zullen worden verwijderd."

Volgens [wederpartij] volgt hieruit dat zijn personeelsdossier niet naar het streekarchief overgebracht had mogen worden.

21.1. Het college ontkent dat het personeelsdossier van [wederpartij] zich in het streekarchief bevindt. Het college heeft daarbij gewezen op het Advies herbeoordelingsproces raadsenquête P&O gemeente Zevenaar d.d. 10 april 2023. Op pagina 2 van dat advies schrijft de streekarchivaris op de vraag of er personeelsdossiers of uit personeelsdossiers afkomstige documenten in het streekarchief aanwezig zijn:

"In het bij ons aanwezige archief zijn geen personeelsdossiers aangetroffen. Of er uit personeelsdossiers afkomstige documenten in het archief aanwezig zijn, kan ik niet bevestigen, omdat ik niet op de hoogte ben van de inhoud van die dossiers. Standaardstukken zoals overzichten persoonsgegevens, kopie paspoorten, stukken m.b.t. genoten opleidingen etc. zijn niet aangetroffen."

21.2. De Afdeling komt tot de conclusie dat het personeelsdossier van [wederpartij] zich niet in het streekarchief bevindt. In het verslag van de hoorzitting van 13 januari 2021 staat over personeelsdossiers alleen het volgende dat door de raad is opgemerkt:

"Er zijn best een aantal valide argumenten aangedragen dat het besluit van 2017 niet helemaal correct is, maar de uiteindelijke beoordeling hiervan vindt plaats bij besluit van de raad eind maart. Zo kunnen personeelsdossier niet zomaar 75 jaar worden opgeborgen en de datum van 2012 in het besluit is niet juist."

Uit deze toelichting kan niet afgeleid worden dat het personeelsdossier van [wederpartij] zich in het streekarchief bevindt. Daar komt bij dat door de streekarchivaris wordt bevestigd dat er geen personeelsdossier van [wederpartij] in het streekarchief wordt bewaard. In het kader van de zorgvuldigheid heeft het college in zaak nr. 202400981/1/A3 de streekarchivaris nogmaals verzocht om te onderzoeken of het personeelsdossier van een oud-collega van de [wederpartij] zich in het streekarchief bevindt. De streekarchivaris heeft in zijn brief van 27 mei 2025 daarop te kennen gegeven dat er geen personeelsdossier in het streekarchief is aangetroffen:

"Op uw verzoek heb ik onderzocht of het personeelsdossier van [persoon B] zich in het archief van de enquêtecommissie bevindt. In het digitale archief werden alle stukken in (sub)mappen opgeborgen. Daarin bevinden zich ook enkele mappen met de benaming "[naam persoon B]" of "[wederpartij]". Deze mappen bevatten echter geen stukken meer. Deze zijn vermoedelijk al in eerder stadium, voor de overdracht van het (digitale) archief door de commissie zelf, leeggemaakt. Over de mogelijke inhoud van die mappen kan natuurlijk niets met zekerheid worden gezegd, maar het is goed mogelijk dat daar kopieën van (delen van) de personeelsdossiers van hen in hebben gezeten. In het overige deel van het archief zijn deze namelijk niet aangetroffen."

Het college heeft tijdens de zitting bij de Afdeling verder toegelicht dat de enquêtecommissie voor haar onderzoek de beschikking heeft gekregen over het personeelsdossier van [wederpartij], maar dat de enquêtecommissie dit dossier niet onder zich heeft gehouden. Deze verklaring wordt ondersteund door het besluit van 29 juni 2017, waarin staat dat de enquêtecommissie het personeelsdossier weer terug heeft gegeven aan het college.

21.3. De Afdeling wijst er ten overvloede op dat het college in zijn schriftelijke reactie op de door [wederpartij] aangevoerde gronden heeft toegezegd dat [wederpartij] zich geen zorgen hoeft te maken dat zijn personeelsdossier aan het streekarchief wordt overgedragen om daar te worden bewaard. Het college heeft toegezegd daartoe niet te gaan besluiten. Verder is van belang dat in het advies van 10 april 2023 weliswaar staat dat de streekarchivaris in het streekarchief twee [wederpartij] betreffende documenten heeft aangetroffen die in een standaard personeelsdossier thuishoren, maar die documenten zijn met het besluit van 13 juni 2023 vernietigd.

Het betoog slaagt niet.

Hoe verhoudt de Archiefwet 1995 zich tot de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) (eerste vraag)?

22. In het besluit van 13 juni 2023 staat onder andere dat het college de opgelegde openbaarheidsbeperkingen opheft voor de archiefbescheiden die op de inventarislijst met kenmerk Z/20/378967/INT/23/1158249 zijn aangeduid als 'gedeeltelijk opheffen openbaarheidsbeperkingen', met dien verstande dat:

"de Streekarchivaris bij een inzageverzoek de Algemene Verordening Gegevensbescherming in acht neemt, en dus alleen inzage geeft in de betreffende archiefbescheiden onder de (openbaarheids)beperking dat persoonsgegevens en/of gegevens die naar personen herleidbaar zijn worden gepseudonimiseerd (wat hier betekent: weggelakt) (grondslag: bescherming persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 15, eerste lid en onder a, van de Archiefwet in verbinding met artikel 89 van de AVG);"

[wederpartij] betoogt dat de verwijzing naar artikel 89 van de AVG in hoge mate onbegrijpelijk is en in strijd is met de Archiefwet 1995 en de rechtszekerheid. Met het standpunt van het

college dat met artikel 89, eerste lid, van de AVG de openbaarheid van archiefbescheiden in een archiefbewaarplaats opzij kan worden gezet, geeft het college blijk van een onjuiste rechtsopvatting. Het college dient de AVG en Archiefwet 1995 op elkaar af te stemmen door op grond van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Archiefwet 1995 beperkingen aan de openbaarheid op te leggen, aldus [wederpartij]. De Afdeling volgt [wederpartij] hierin niet en verwijst voor de motivering naar haar uitspraak van vandaag in zaak nr. 202203935/1/A3 ([ECLI:NL:RVS:2026:2690](#)), onder 26 tot en met 26.6, waarin dezelfde rechtsvraag voorligt. Gelet op wat in die uitspraak is overwogen, zal de streekarchivaris als hij inzage in de raadsenquêtedocumenten verleent de persoonsgegevens van [wederpartij] pseudonimiseren. [wederpartij] heeft er daarbij terecht op gewezen dat aan het begrip 'persoonsgegeven' een ruime betekenis toekomt. Zie de uitspraak van de Afdeling van 22 oktober 2025 ([ECLI:NL:RVS:2025:5083](#)), onder 6.1. Welke gegevens de streekarchivaris bij een verzoek om inzage zal pseudonimiseren, valt buiten de omvang van dit geding.

Het betoog slaagt niet.

Hoe verhoudt de Archiefwet 1995 zich tot de AVG (tweede vraag)?

23. [wederpartij] betoogt dat zijn persoonsgegevens op grond van de Archiefwet 1995 alleen naar het streekarchief overgebracht mogen worden als die gegevens in overeenstemming met de AVG worden verwerkt. De AVG heeft volgens hem voorrang boven de Archiefwet 1995. Het college heeft bij het verwerken van zijn persoonsgegevens echter niet artikel 5 en artikel 6, vierde lid, van de AVG in acht genomen. Daardoor worden zijn persoonsgegevens onrechtmatig verwerkt en mogen die ook niet op grond van de Archiefwet 1995 naar het streekarchief overgebracht worden, aldus [wederpartij].

23.1. In de uitspraak van vandaag in zaak nr. 202402400/1/A3 ([ECLI:NL:RVS:2026:2694](#)) heeft de Afdeling overwogen hoe de Archiefwet 1995 zich verhoudt tot de AVG en dat de persoonsgegevens van [wederpartij] rechtmatig zijn verzameld en verwerkt. De Afdeling verwijst daarom naar deze uitspraak.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie over het beroep

24. Het beroep tegen het besluit van 29 juni 2023 is ongegrond.

Overschrijding redelijke termijn

25. [wederpartij] heeft verzocht om toekenning van een schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn waarbinnen de procedure moet zijn geëindigd.

25.1. De redelijke termijn, die uitgangspunt is voor de afdoening van bestuursrechtelijke geschillen die bestaan uit een bezwaarprocedure en twee rechterlijke instanties, is in dit geval vier jaar. De redelijke termijn vangt aan op het moment waarop het bestuursorgaan het bezwaarschrift heeft ontvangen. Zie de uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2023 ([ECLI:NL:RVS:2023:155](#)), onder 6.2.

25.2. Het college heeft het door [wederpartij] gemaakte bezwaar op 16 september 2020 ontvangen. Dat betekent dat de redelijke termijn op die datum is aangevangen.

25.3. Deze uitspraak is van 20 mei 2026. Dat betekent dat de redelijke termijn met een jaar en acht maanden is overschreden.

25.4. De Afdeling zal, uitgaande van een forfaitair tarief van € 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, de schadevergoeding voor [wederpartij] vaststellen op een bedrag van € 2.000,00, als vergoeding van de door hem geleden immateriële schade.

25.5. De behandeling van het bezwaar mag ten hoogste een half jaar, de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar duren. Zie de uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2023 ([ECLI:NL:RVS:2023:176](#)), onder 5.1.

25.6. De overschrijding van de redelijke termijn is zowel aan de rechtbank als aan de Afdeling toe te rekenen. De rechtbank heeft het beroepschrift ontvangen op 24 maart 2021 en heeft op 15 december 2022 uitspraak gedaan. De behandeling van het beroep heeft daarmee afgerond drie maanden te lang geduurd. Dat betekent dat de behandeling van het hoger beroep bij de Afdeling een jaar en vijf maanden te lang heeft geduurd. De Afdeling zal daarom de Staat der Nederlanden veroordelen tot betaling van € 2.000,00 aan [wederpartij] als vergoeding van de door hem geleden immateriële schade (3/20 deel te voldoen door de minister van Justitie en Veiligheid en 17/20 deel te voldoen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

25.7. Het verzoek van [wederpartij] om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn wordt toegewezen.

Proceskosten

26. De raad moet de proceskosten voor het hoger beroep vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de uitspraak van de rechtbank;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Zevenaar van 29 juni 2023, kenmerk Z/21/386239/UIT/23/1165550, ongegrond;

III. veroordeelt de raad van de Zevenaar tot vergoeding van bij [wederpartij] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 64,61;

IV. bepaalt dat van de raad van Zevenaar een griffierecht van € 548,00 wordt geheven;

V. wijst het verzoek van [wederpartij] om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn toe;

VI. veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) om aan [wederpartij] een schadevergoeding van € 2.000,00 te betalen (€ 300,00 te voldoen door de minister van Justitie en Veiligheid en € 1.700,00 te voldoen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. J. Schipper-Spanninga en mr. M. den Heyer, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.J.A. Meerman, griffier.

w.g. Hoekstra
voorzitter

w.g. Meerman
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 mei 2026

960

Bijlage

Relevante wet- en regelgeving

Artikel 5 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming

1. Persoonsgegevens moeten:

a) worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is („rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie”);

b) voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt; de verdere verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden wordt overeenkomstig artikel 89, lid 1, niet als onverenigbaar met de oorspronkelijke doeleinden beschouwd („doelbinding”);

c) toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”);

d) juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd; alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om de persoonsgegevens die, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, onjuist zijn, onverwijd te wissen of te rectificeren („juistheid”);

e) worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is; persoonsgegevens mogen voor langere perioden worden opgeslagen voor zover de persoonsgegevens louter met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden worden verwerkt overeenkomstig artikel 89, lid 1, mits de bij deze verordening vereiste passende technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om de rechten en vrijheden van de betrokkene te beschermen („opslagbeperking”);

f) door het nemen van passende technische of organisatorische maatregelen op een dusdanige manier worden verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is, en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging („integriteit en vertrouwelijkheid”).

2. De verwerkingsverantwoordelijke is verantwoordelijk voor de naleving van lid 1 en kan deze aantonen („verantwoordingsplicht”).

Artikel 6, vierde lid, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming

Wanneer de verwerking voor een ander doel dan dat waarvoor de persoonsgegevens zijn verzameld niet berust op toestemming van de betrokkene of op een Unierechtelijke bepaling of een lidstaatrechtelijke bepaling die in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, lid 1, bedoelde

doelstellingen houdt de verwerkingsverantwoordelijke bij de beoordeling van de vraag of de verwerking voor een ander doel verenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk zijn verzameld onder meer rekening met:

a) ieder verband tussen de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens zijn verzameld, en de doeleinden van de voorgenomen verdere verwerking;

b) het kader waarin de persoonsgegevens zijn verzameld, met name wat de verhouding tussen de betrokkenen en de verwerkingsverantwoordelijke betreft;

c) de aard van de persoonsgegevens, met name of bijzondere categorieën van persoonsgegevens worden verwerkt, overeenkomstig artikel 9, en of persoonsgegevens over strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten worden verwerkt, overeenkomstig artikel 10;

d) de mogelijke gevolgen van de voorgenomen verdere verwerking voor de betrokkenen; e) het bestaan van passende waarborgen, waaronder eventueel versleuteling of pseudonimisering.

Artikel 89 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming

1. De verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden is onderworpen aan passende waarborgen in overeenstemming met deze verordening voor de rechten en vrijheden van de betrokkene. Die waarborgen zorgen ervoor dat er technische en organisatorische maatregelen zijn getroffen om de inachtneming van het beginsel van minimale gegevensverwerking te garanderen. Deze maatregelen kunnen pseudonimisering omvatten, mits aldus die doeleinden in kwestie kunnen worden verwezenlijkt. Wanneer die doeleinden kunnen worden verwezenlijkt door verdere verwerking die de identificatie van betrokkenen niet of niet langer toelaat, moeten zij aldus worden verwezenlijkt.

2. Wanneer persoonsgegevens met het oog op wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden worden verwerkt, kan in het Unierecht of het lidstatelijke recht worden voorzien in afwijkingen van de in de artikelen 15, 16, 18 en 21 genoemde rechten, behoudens de in lid 1 van dit artikel bedoelde voorwaarden en waarborgen, voor zover die rechten de verwezenlijking van de specifieke doeleinden onmogelijk dreigen te maken of ernstig dreigen te belemmeren, en dergelijke afwijkingen noodzakelijk zijn om die doeleinden te bereiken.

3. Wanneer persoonsgegevens met het oog op archivering in het algemeen belang worden verwerkt, kan in het Unierecht of het lidstatelijke recht worden voorzien in afwijkingen van de in de artikelen 15, 16, 18, 19, 20 en 21 genoemde rechten, behoudens de in lid 1 van dit artikel bedoelde voorwaarden en waarborgen, voor zover die rechten het verwezenlijken van de specifieke doeleinden onmogelijk dreigen te maken of ernstig dreigen te belemmeren, en dergelijke afwijkingen noodzakelijk zijn om die doeleinden te bereiken.

4. Wanneer verwerking als bedoeld in de leden 2 en 3 tegelijkertijd ook een ander doel dient, zijn de afwijkingen uitsluitend van toepassing op verwerking voor de in die leden bedoelde doeleinden.

Artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht

1. Voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:

a. de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en

b. die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.

2. Het eerste lid geldt niet indien de belanghebbende niet heeft voldaan aan een wettelijke verplichting gegevens te verstrekken.

Artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht

1. Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats.

2. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit.

Artikel 8:42, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht

Binnen vier weken na de dag van verzending van de gronden van het beroepschrift aan het bestuursorgaan zendt dit de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de bestuursrechter en kan het een verweerschrift indienen. Indien de bestuursrechter om een verweerschrift heeft verzocht, dient het bestuursorgaan binnen vier weken een verweerschrift in.

Artikel 15, eerste, van de Archiefwet 1995

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.

Voor zover de beheerder van een archiefbewaarplaats een rijksarchivaris is als bedoeld in artikel 26, tweede lid, wordt het advies, bedoeld in de eerste volzin, gevraagd aan de algemene rijksarchivaris, bedoeld in artikel 25, eerste lid.