

ECLI:NL:RBMNE:2024:3867

Instantie	Rechtbank Midden-Nederland
Datum uitspraak	26-06-2024
Datum publicatie	26-06-2024
Zaaknummer	C/16/565583 / HA ZA 23-701
Rechtsgebieden	Civiel recht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Incidentele vordering ex artikel 843a Rv. Stichting vordert van de Gemeente de verkrijging van inzage en afschrift van bepaalde bescheiden. Beroep op verschoningsrecht en gewichtige redenen slaagt deels. De vordering wordt gedeeltelijk toegewezen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

vonnis

RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Civiel recht
handelskamer

locatie Utrecht

zaaknummer / rolnummer: C/16/565583 / HA ZA 23-701

Vonnis in incident van 26 juni 2024

in de zaak van

de stichting

STICHTING TAUBAH,

gevestigd te Veenendaal,

eiseres in de hoofdzaak,

eiseres in het incident,

advocaten: mr. P.L. Tjiam, mr. M.A. Theodoridis, mr. E.B. van de Loo en mr. R. Beets, allen te Amsterdam

tegen

de publiekrechtelijke rechtspersoon

GEMEENTE VEENENDAAL,

zetelend te Veenendaal,

gedaagde in de hoofdzaak,

verweerster in het incident,

advocaten: mr. H. Doornhof en mr. J.R. Everhardus, beiden te Amsterdam.

Partijen zullen hierna Taubah en de Gemeente genoemd worden.

1 De procedure in het incident

1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:

de dagvaarding van 2 november 2023, tevens houdende een incidentele vordering op grond van artikel 843a Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv), met 25 producties;

de door Taubah overlegde kopie van de beschikking tot verlof tot het leggen van conservatoir bewijsbeslag;

de conclusie van antwoord in het incident tot overlegging van stukken ex art. 843a Rv met 19 producties aan de zijde van de Gemeente;

de akte uitlating producties aan de zijde van Taubah;

de akte houdende vermindering van eis en tevens houdende overlegging aanvullende producties 26-32 aan de zijde van Taubah;

de akte houdende overlegging aanvullende productie 33 aan de zijde van Taubah.

1.2. De mondelinge behandeling van het incident heeft plaatsgevonden op 5 april 2024.

Namens Taubah zijn verschenen de heer [A] en de heer [B] vergezeld door mrs. Tjiam, Theodoridis, Van de Loo en Beets. Namens de Gemeente is verschenen mevrouw [C], vergezeld door mrs. Doornhof, Everhardus en R. Janssen. Mr. Van de Loo heeft een pleitnota overgelegd die deels door haar en deels door mr. Tjiam is voorgedragen. Door mr. Janssen zijn spreekantekeningen overgelegd die deels door mr. Everhardus en deels door hemzelf zijn voorgedragen. Van hetgeen verder is besproken heeft de griffier aantekeningen bijgehouden.

Op de mondelinge behandeling is bepaald dat de Gemeente op 24 april 2024 bij akte mededeelt welk van de gevorderde stukken door haar verstrekt kunnen worden, waarom in voorkomende gevallen niet het ongelakte document kan worden verstrekt, en welke stukken volgens haar *niet* verstrekt kunnen worden en waarom niet. Verder is bepaald dat Taubah antwoordakte kan nemen op 8 mei 2024.

1.3. De Gemeente heeft op 24 april 2024 een akte ingediend. Op 8 mei 2024 heeft Taubah akte uitlating na mondelinge behandeling van 5 april 2024 ingediend.

1.4. Vervolgens is bepaald dat er in het incident vonnis zal worden uitgesproken.

2 De kern van de zaak

- 2.1. In 2017 heeft de burgemeester van de Gemeente besloten om een krachtenveldanalyse te laten uitvoeren naar de islamitische infrastructuur in Veenendaal. Dit in het kader van de lokale aanpak van radicalisering.
- 2.2. Het onderzoek is uitgevoerd door het particuliere bureau [onderzoeksbureau] (hierna: [onderzoeksbureau]). Het onderzoek heeft non informed plaatsgevonden. De (islamitische) gemeenschap is, met andere woorden, niet vooraf geïnformeerd over het uit te voeren onderzoek.
- 2.3. In de periode juni/augustus 2018 heeft [onderzoeksbureau] het rapport uitgebracht aan de Gemeente. De burgemeester van de Gemeente heeft het besluit genomen dat op het [onderzoeksbureau]-rapport geheimhouding rust.
- 2.4. Taubah heeft de Gemeente gevraagd om een afschrift van het [onderzoeksbureau] -rapport. Dit heeft de Gemeente geweigerd.
- 2.5. Het is partijen bekend dat derden bij de Gemeente een verzoek hebben gedaan op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, thans Wet open overheid (Woo), om het [onderzoeksbureau] -rapport openbaar te maken. Deze verzoeken zijn afgewezen. Tegen deze afwijzing is bezwaar gemaakt. Daarop heeft de burgemeester van de Gemeente beslist dat een gedeelte van het [onderzoeksbureau] -rapport openbaar wordt gemaakt, met uitzondering van delen van hoofdstuk 3, 4, 5, 6 en 7. Dit besluit is niet aangevochten bij de bestuursrechter en heeft dus formele rechtskracht gekregen.
- 2.6. Verder heeft Taubah, met verlof van de voorzieningenrechter van 24 april 2023, bewijsbeslag gelegd onder de Gemeente op:
 - het rapport dat [onderzoeksbureau] in 2018 over de islamitische gemeenschap van Veenendaal heeft gemaakt, inclusief alle conceptversies van het rapport;
 - alle e-mails tussen [onderzoeksbureau] en de gemeente Veenendaal waarin het rapport of een conceptversie of deel van het rapport als bijlage is toegevoegd;
 - de offerte van [onderzoeksbureau] en de opdrachtbevestiging van de gemeente Veenendaal met betrekking tot de krachtenveldanalyse en de bijbehorende e-mails;
 - de facturen van [onderzoeksbureau] en correspondentie daarover tussen de gemeente en [onderzoeksbureau] die zijn gewisseld in de periode 1 december 2017 tot en met 31 december 2018.
- 2.7. Bij vonnis in kort geding van 20 november 2023 is het gelegde conservatoire bewijsbeslag ten aanzien van (de verschillende versies van) het in geding zijnde rapport (inzake de krachtenveldanalyse) opgeheven en de rest in stand gehouden.
- 2.8. Volgens Taubah heeft de Gemeente onrechtmatig jegens haar en haar gemeenschap gehandeld door een particulier bedrijf de opdracht te geven een heimelijk onderzoek uit te voeren naar de islamitische gemeenschap in Veenendaal. Taubah vordert in de hoofdzaak samengevat een verklaring voor recht dat de Gemeente onrechtmatig jegens haar en haar gemeenschap heeft gehandeld en dat de Gemeente aansprakelijk is voor de schade. Verder wil Taubah dat de Gemeente een verbod wordt opgelegd om in de toekomst onder dezelfde omstandigheden opnieuw een heimelijk onderzoek naar haar uit te voeren. Ook wil Taubah weten welke repressieve maatregelen de Gemeente jegens haar en haar gemeenschap heeft genomen.

3 De incidentele vordering

- 3.1. In dit incident vordert Taubah dat de Gemeente binnen twee werkdagen na betekening van het te wijzen vonnis afschrift en inzage aan haar verstrekt van de krachtens de beschikking van 24 april 2023 onder de Gemeente in beslag genomen bescheiden. Subsidiair vordert Taubah afschrift en inzage met in achtneming van de door de rechtbank opgelegde waarborgen ter bescherming van de staatsveiligheid en/of de privacy van personen.
- 3.2. De Gemeente voert verweer en concludeert tot afwijzing van de incidentele vorderingen. Voor zover de vorderingen (deels) worden toegewezen wil de Gemeente dat aan de inzage beperkingen worden verbonden.
- 3.3. Op de stellingen van partijen wordt hierna, voor zover van belang, nader ingegaan.

4 De beoordeling in het incident

De exhibitieplicht van artikel 843a Rv

- 4.1. De incidentele vordering tot het verkrijgen van inzage en afschrift grondt Taubah primair op artikel 843a Rv. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat hij die daarbij (i) rechtmatig belang heeft, op zijn kosten inzage, afschrift of uittreksel kan vorderen van (ii) bepaalde bescheiden aangaande (iii) een rechtsbetrekking waarbij hij of zijn rechtsvoorgangers partij zijn, van degene die deze bescheiden tot zijn beschikking of onder zijn berusting heeft.
- 4.2. Indien aan voorgaande cumulatieve voorwaarden is voldaan dient in beginsel aan de vordering tot inzage of afschrift te worden voldaan. Dit is echter anders indien degene die deze bescheiden tot zijn beschikking of onder zijn berusting heeft, uit hoofde van zijn ambt, beroep of betrekking tot geheimhouding verplicht is (het verschoningsrecht) óf indien er gewichtige redenen zijn die meebrengen dat diegene niet gehouden is aan de vordering te voldoen.¹
- 4.3. De rechtbank beoordeelt hieronder eerst of aan de cumulatieve vereisten voor toewijzing van de incidentele vordering is voldaan. Daarbij gaat de rechtbank eerst in op de eis van bepaalde bescheiden, daarna op het rechtmatig belang en tot slot op de rechtsbetrekking.

Bepaalde bescheiden (ii)

- 4.4. Taubah wil afschrift en inzage in de bescheiden waarop het conservatoire bewijsbeslag is gelegd. Het gaat om de volgende papieren en digitale bestanden:

(papieren documenten:)

- a. Raadsversie gelakt
- b. Gelakte offerte krachtentveldanalyse
- c. Definitieve versie rapport

(digitale bestanden:)

- d. geen onderwerp.pdf
- e. 4. Offerte [onderzoeksbureau] .pdf
- f. concept onderzoeksvragen(000).pdf

- g. concept onderzoeksvragen.pdf
- h. Contact formulier [onderzoeksbureau]_nl.pdf
- i. contact ivm 1ste fase onderzoek(0000).pdf
- j. contact ivm 1ste fase onderzoek.pdf
- k. deelfactuur.pdf
- l. definitieve versie.pdf
- m. eindfactuur.pdf
- n. krachtenveldanalyse (geheim).pdf
- o. offerte.pdf
- p. PPT.pdf
- q. Presentatie onderzoek.pdf

Aan het vereiste van bepaaldheid is daarmee voldaan.

- 4.5. Na de mondelinge behandeling hebben partijen zich bij akte uitgelaten over welke bescheiden of delen daarvan door de Gemeente (reeds) zijn verstrekt en waar Taubah nog afgifte van en inzage in wil hebben. Uit de aktes volgt dat Taubah ten eerste inzage in en afschrift wil hebben van de documenten genoemd onder a, c, en n, zijnde versies van het [onderzoeksbureau] -rapport, met uitzondering van de delen die specifiek betrekking hebben op derden (de hoofdstukken 3, 4.4.1. en 5 van dat rapport). De Gemeente heeft deze documenten niet overgelegd, omdat volgens haar daarop geheimhouding rust. Verder begrijpt de rechtbank dat Taubah inzage in en afschrift wil van de documenten genoemd onder b, d, e, i, j, k, l, m, en p. Deze documenten heeft de Gemeente in gelakte vorm aan Taubah verstrekt², maar volgens Taubah is er meer gelakt dan alleen de namen van de ambtenaren en van de [onderzoeksbureau] -medewerkers. Zij wil daarom ook inzage in en afschrift van die zwartgelakte informatie. Wat betreft de documenten genoemd onder f, g, h, o en q wil Taubah inzage en afschrift om te kunnen verifiëren dat de door de Gemeente toegestuurde producties een complete en volledige weergave zijn van de stukken zoals genoemd in het kortgedingvonnis van 20 november 2023.

Rechtmatig belang (i)

- 4.6. Van een rechtmatig belang is sprake indien de bescheiden relevant zijn voor de rechtspositie van de eiser. Taubah stelt dat zij de gevraagde stukken nodig heeft ter onderbouwing van haar vordering dat de Gemeente onrechtmatig jegens haar en haar gemeenschap heeft gehandeld. De rechtbank oordeelt dat Taubah daarmee aan het vereiste van een rechtmatig belang heeft voldaan. Voor zover de Gemeente betwist dat Taubah een rechtmatig belang heeft bij de gevraagde afschrift en inzage heeft zij dat onvoldoende gemotiveerd naar voren gebracht.
- 4.7. De rechtbank oordeelt verder dat Taubah evenwel geen rechtmatig belang heeft bij de gevraagde inzage en afschrift in de documenten genoemd onder f, g, h, o en q. De Gemeente heeft deze stukken immers bij akte overgelegd en Taubah heeft gelegenheid gekregen om de compleetheid en volledigheid te controleren.³ Dat de stukken incompleet of onvolledig zijn is onvoldoende gesteld en ook niet gebleken.

Rechtsbetrekking (iii)

- 4.8. Wat de rechtsbetrekking betreft geldt dat degene die inzage, afschrift of uittreksel van bewijsmateriaal verlangt om een door hem vermoede onrechtmatige daad te kunnen aantonen, gemotiveerd zodanige feiten en omstandigheden dient te stellen en met eventueel reeds voorhanden bewijsmateriaal moeten onderbouwen, dat voldoende aannemelijk is dat die onrechtmatige daad zich heeft voorgedaan of dreigt voor te doen. Wat als een voldoende mate van aannemelijkheid kan worden beschouwd, kan niet in algemene zin beantwoord worden. Het komt steeds aan op een waardering van

de stellingen en verweren van partijen en de overtuigingskracht van het eventueel reeds overgelegde bewijsmateriaal. Daarbij is uitgangspunt dat niet hoeft te zijn voldaan aan de mate van aannemelijkheid die is vereist voor toewijzing in kort geding van een op (dreigend) onrechtmatig handelen c.q. een (dreigende) inbreuk gebaseerde (verbods)vordering.⁴

4.9. De rechtbank oordeelt dat Taubah in bovenvermelde zin voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat zich een onrechtmatige daad jegens haar heeft voorgedaan. Door Taubah is gemotiveerd toegelicht waarom zij van mening is dat de Gemeente zonder concrete dreiging en wettelijke grondslag opdracht heeft gegeven voor het onderzoek. Ook heeft Taubah concreet toegelicht waarom zij van mening is dat de Gemeente geen particulier bedrijf mocht inschakelen voor een dergelijk onderzoek en dat [onderzoeksbureau] bovendien niet beschikte over de voor particuliere bedrijven vereiste vergunning voor het uitvoeren van researchwerkzaamheden, alsmede dat de Gemeente door het laten verrichten van het [onderzoeksbureau] -onderzoek inbreuk heeft gemaakt op verschillende grondrechten, zonder dat daarvoor een rechtvaardiging bestond. De Gemeente heeft naar voren gebracht dat de krachtenveldanalyse is uitgevoerd op advies en met afstemming van de NCTV, het onderzoek met waarborgen is omkleed en met [onderzoeksbureau] is afgesproken dat het onderzoek op rechtstatelijke voorwaarden zou plaatsvinden en [onderzoeksbureau] heeft verklaard dat zij zich daaraan gehouden heeft. De Gemeente heeft haar betwisting van de rechtsbetrekking echter onvoldoende handen en voeten gegeven. Haar stellingen brengen naar het oordeel van de rechtbank, gelet op de door de Hoge Raad geformuleerde maatstaf, niet mee dat niet langer voldoende aannemelijk is dat de gemeente met het onderzoek onrechtmatig heeft gehandeld. Ook aan de vereiste rechtsbetrekking is daarom voldaan.

Tussenconclusie

4.10. Uit het voorgaande volgt dat aan de cumulatieve vereisten van artikel 843a Rv is voldaan, zodat de incidentele vordering van Taubah tot afgifte en inzage in de bescheiden in beginsel toewijsbaar is. Door de Gemeente is evenwel een beroep gedaan op de uitzonderingsgronden van artikel 843a lid 3 en lid 4 Rv, namelijk op het verschoningsrecht en op gewichtige redenen die aan afgifte en inzage in de weg zouden staan. Deze gronden worden hieronder besproken.

Het verschoningsrecht

4.11. Wat betreft de versies van het [onderzoeksbureau] -rapport (de documenten genoemd onder a, c en n) beroept de Gemeente zich op het verschoningsrecht van artikel 843a, derde lid, Rv. De burgemeester heeft op 20 oktober 2021 met toepassing van het toenmalige artikel 25 Gemeentewet onder geheimhouding het deels gelakte [onderzoeksbureau] -rapport verstrekt aan de raad. De raad heeft vervolgens in de raadsvergadering van 21 oktober 2021 de geheimhouding bekrachtigd.⁵ Volgens de Gemeente kwalificeert die geheimhouding als geheimhoudingsplicht in de zin van artikel 843a, derde lid, Rv. De gemeente mag daarom het [onderzoeksbureau] -rapport niet verstrekken, aldus de Gemeente. Dat zou zelfs strafbaar zijn op grond van artikel 272 Wetboek van Strafrecht. Als Taubah het besluit tot oplegging van geheimhouding zou willen aanvechten, kan zij daarvoor de bestuursrechtelijke weg bewandelen, aldus de Gemeente. Inmiddels op 20 maart 2024 de geheimhouding deels opgeheven.⁶ Ook wat betreft de presentatie (document p) geldt volgens de Gemeente de geheimhoudingsplicht, aangezien daarin informatie is opgenomen uit het [onderzoeksbureau] -rapport ten aanzien waarvan de geheimhoudingsplicht geldt.

4.12. Voor ligt de vraag of de geheimhouding van artikel 25 Gemeentewet (oud) kwalificeert als een verschoningsrecht in de zin van artikel 843a, derde lid, Rv.

4.13. Het verschoningsrecht vormt een uitzondering op de regel dat eenieder verplicht is om in rechte een getuigenis af te leggen. Een verschoningsrecht kan daarom alleen worden aangenomen indien uit de bewoordingen, de strekking of de geschiedenis van de betreffende wetsbepaling onmiskenbaar duidelijk blijkt dat de voor het aannemen van een verschoningsrecht vereiste afweging door de

wetgever is verricht. In dat geval ligt in de wettelijke geheimhoudingsplicht een verschoningsrecht besloten.⁷ Voor wettelijke geheimhoudingsplichten waarbij de wetgever de voor een verschoningsrecht vereiste afweging niet heeft gemaakt, geldt dat beoordeeld moet worden of er gewichtige redenen zijn die aan de verstrekking in de weg staan.

- 4.14. Artikel 25 van de Gemeentewet is per 1 april 2023 vervallen. Dit artikel bepaalde dat de gemeenteraad op grond van een belang genoemd in artikel 5.1 Woo, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overgelegd, geheimhouding kan opleggen. Uit de tekst van artikel 25 lid 1 en 2 Gemeentewet kan niet worden afgeleid dat in de hier bedoelde geheimhoudingsverplichting in de visie van de wetgever een verschoningsrecht besloten ligt. Het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft evenwel geoordeeld dat uit de tekst van de parlementaire geschiedenis met betrekking tot artikel 22 van de Gemeentewet blijkt dat het desalniettemin de bedoeling van de wetgever is geweest om (mede) in dit geval het bestaan van een verschoningsrecht aan te nemen.⁸ In dit verband heeft het gerechtshof het volgende overwogen:

In artikel 22 Gemeentewet is namelijk uitdrukkelijk een verschoningsrecht neergelegd voor de leden van het Gemeentebestuur en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging van de raad: het artikel bepaalt dat deze personen niet kunnen worden verplicht getuigenis af te leggen als bedoeld in artikel 165 eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering over hetgeen zij in de vergadering van de raad hebben gezegd of aan de raad schriftelijk hebben overgelegd. Ook aan leden van het college van burgemeester en wethouders komt krachtens artikel 57 Gemeentewet een beroep op het verschoningsrecht toe voor zover dit de beraadslaging in het verband van de raad betreft. In artikel 82 lid 5 Gemeentewet is voorts het verschoningsrecht uit artikel 22 Gemeentewet van overeenkomstige toepassing verklaard met betrekking tot een vergadering van een raadscommissie. De hier bedoelde verschoningsrechten worden door artikel 22 Gemeentewet reeds toegekend met betrekking tot een situatie waarin (anders dan in het hier beoordeelde geval) niet eens een geheimhoudingsverplichting is opgelegd. Weliswaar is de invoering van een dergelijk algemeen, absoluut en onvoorwaardelijk, niet op enige geheimhoudingsplicht gebaseerd verschoningsrecht voor gemeenteraadsleden () ten aanzien van al hetgeen zij in de raadsvergadering hebben verklaard of schriftelijk hebben medegedeeld (vgl. Kamerstukken II, 1990-1991, 22 114, nr. 2) aan kritiek onderhevig (geweest), maar nu dat niet tot een wijziging van artikel 22 Gemeentewet heeft geleid, doet dat aan het bestaan van het ruim geformuleerde algemene verschoningsrecht niet af. Bovendien bevat de parlementaire geschiedenis met betrekking tot artikel 22 Gemeentewet een aanwijzing voor de opvatting dat in geval van een besloten vergadering (bedoeld zal zijn: met opgelegde geheimhoudingsverplichting), zelfs bij gebreke van een uitdrukkelijk regeling zoals inmiddels in artikel 22 Gemeentewet is vastgelegd, van een verschoningsrecht moet worden uitgegaan (vgl. Kamerstukken II, 1988-1989, 19 403, nr. 10).

- 4.15. De verstrekking van de raadsversie van het [onderzoeksbureau] -rapport (document a) valt onder de geheimhouding van artikel 25 Gemeentewet (oud). Uit de hiervoor geciteerde overweging van het gerechtshof volgt dat in de geheimhouding van dit artikel een verschoningsrecht besloten ligt. De rechtbank oordeelt daarom dat in de opgelegde geheimhouding van het document Raadsversie gelakt (document a) een verschoningsrecht besloten ligt. Anders dan Taubah stelt, maakt het gegeven dat de door de burgemeester verstrekte rapport afkomstig is van een particuliere derde die het rapport al dan niet zonder de vereiste vergunning het rapport heeft opgesteld dit niet anders. Dit betekent niet dat de Gemeente deze raadsversie van het rapport (document a) (in zijn geheel) dient te verstrekken. Voor zover Taubah van mening is dat de geheimhouding ten onrechte is opgelegd, ligt het op haar weg om via de bestuursrechtelijke weg te proberen de geheimhouding alsnog op te laten heffen. Voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de opgelegde geheimhouding staat immers een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang open. De bestuursrechter kan toetsen of de Gemeente zich, gelet op de inhoud van het stuk ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd, terecht op het standpunt heeft gesteld dat zich een belang voordoet als bedoeld in artikel 5.1 Woo. Voor de civiele rechter is de opgelegde geheimhouding een gegeven, waarbij ook een rol speelt dat het

verstrekken van documenten waarop geheimhouding rust ingevolge artikel 272 Wetboek van Strafrecht strafbaar is, zoals de Gemeente terecht naar voren heeft gebracht. De op de raadsversie van het [onderzoeksbureau] rustende geheimhouding staat dus aan toewijzing van de vordering ten aanzien van dit document in de weg.

4.16. De discussie van partijen spitst zich verder toe op de vraag of de ongelakte (concept) versies van het [onderzoeksbureau] -rapport⁹ die *niet* aan de raad zijn overgelegd (de documenten c en n), ook onder het verschoningsrecht van artikel 843a, derde lid, Rv vallen. De rechtbank oordeelt dat dit niet het geval is. De geheimhouding van deze rapporten berust immers niet op artikel 25 Gemeentewet. Voor zover de burgemeester gebruik heeft gemaakt van zijn zelfstandige bevoegdheid om geheimhouding op te leggen¹⁰ brengt dat geen verschoningsrecht mee als bedoeld in artikel 843a lid 3 Rv. Uit de bewoording, de strekking en de geschiedenis van de zelfstandige geheimhoudingsbevoegdheid van de burgemeester blijkt niet dat de wetgever de voor het aannemen van een verschoningsrecht vereiste afweging heeft gemaakt. Ook het verschoningsrecht dat in artikel 22 Gemeentewet is neergelegd is op de bevoegdheid niet van toepassing. Dat verschoningsrecht heeft immers betrekking op wat in de vergadering van de raad is gezegd of aan de raad schriftelijk is overgelegd. In de zelfstandige geheimhoudingsbevoegdheid ligt daarom geen verschoningsrecht besloten. Gelet op het voorgaande oordeelt de rechtbank dat documenten c en n niet onder het verschoningsrecht vallen. Hetzelfde geldt voor de presentatie (document p). Voor deze documenten moet daarom worden beoordeeld of er gewichtige redenen zijn die aan de door Taubah verlangde afgifte en inzage in de weg staan.

Gewichtige redenen

4.17. De rechtbank komt nu toe aan de beoordeling van het verweer van de Gemeente dat er gewichtige redenen zijn die in de weg staan aan de door Taubah verlangde afgifte van en inzage in de documenten genoemd onder b, c, d, e, i, j, k, l, m, n en p.

4.18. Of in een concreet geval een gewichtige reden bestaat die tot afwijzing van de vordering moet leiden, moet door de rechter gemotiveerd worden beslist, waarbij rekening gehouden wordt met alle betrokken belangen. Het ligt op de weg van de Gemeente te stellen en zo nodig aannemelijk te maken met betrekking tot welke gegevens zij het bestaan van haar belang bij geheimhouding inroept en waarin dat belang bestaat. Daarbij dient de opgave zo specifiek te zijn dat de rechter zich een oordeel kan vormen over de gerechtvaardigheid van het beroep op lid 4 van artikel 843a Rv.¹¹

Documenten c, n en p

4.19. Het feit dat op de raadsversie van het [onderzoeksbureau] -rapport (document a) geheimhouding rust, brengt naar het oordeel van de rechtbank voorshands mee dat er gewichtige redenen zijn om ook de andere (concept) versies van het [onderzoeksbureau] -rapport niet te hoeven verstrekken. Zou de rechtbank de vordering ten aanzien van deze documenten wel toewijzen, dan zou de op het eindrapport rustende geheimhouding immers zinledig zijn. De inhoud van de concept-rapporten zal namelijk grotendeels overeenkomen met het [onderzoeksbureau] -rapport dat met de raad is gedeeld. Daarbij speelt een rol dat de belangen die de gemeente ten grondslag legt aan de geheimhouding van de raadsversie van het rapport, op zichzelf zwaarwegend zijn te noemen. Zo heeft de Gemeente aangevoerd dat informatie in het rapport de staatsveiligheid in gevaar zou kunnen brengen en/of schadelijk zou kunnen zijn voor internationale betrekkingen. Ook zijn er volgens de Gemeente in het rapport persoonsgegevens opgenomen die herleidbaar zijn tot specifieke personen en die uit hoofde van de AVG niet gedeeld mogen worden. Daarnaast zou informatie uit het rapport herleidbaar kunnen zijn naar specifieke personen, ambtenaren en [onderzoeksbureau] -medewerkers, maar ook geïnterviewden die op vrijwillige basis medewerking hebben verleend aan het onderzoek door [onderzoeksbureau] en aan wie bronbescherming is toegezegd. Er zouden al veiligheidsincidenten hebben plaatsgevonden richting betrokkenen, onmiddellijk na publicatie van een NRC-artikel over de [onderzoeksbureau] -rapporten in verschillende gemeenten, waaronder Veenendaal.

4.20. Zoals hiervoor toegelicht is het aan de bestuursrechter om te oordelen of deze redenen rechtvaardigen dat de burgemeester op de raadsversie van het [onderzoeksbureau] -rapport geheimhouding heeft gelegd. Zolang op de raadsversie van het [onderzoeksbureau] -rapport geheimhouding rust, ziet de rechtbank daarin een gewichtige reden om ook de exhibitievordering ten aanzien van de conceptversies van het rapport af te wijzen. Het zwaarwegende belang van Taubah bij de waarheidsvinding in dit civiele geding en het feit dat Taubah op basis van de gevraagde informatie beter in staat zal zijn haar stellingen concreet te onderbouwen, en het feit dat het NRC beschikt over het [onderzoeksbureau] -rapport en Taubah het via die weg al heeft ingezien, maken het voorgaande niet anders. De door de Gemeente gestelde belangen bij geheimhouding wegen voorshands zwaarder. Als de bestuursrechter zou oordelen dat de geheimhouding die op het [onderzoeksbureau] -rapport rust geen stand kan houden, kan ook de beoordeling door de civiele rechter van de door de Gemeente aangevoerde gewichtige redenen anders uitvallen.

4.21. Het voorgaande betekent dat er gewichtige redenen zijn op grond waarvan de Gemeente niet gehouden is aan de gevorderde inzage en afschrift van de andere versies van het [onderzoeksbureau] -rapport te voldoen. De gevorderde inzage en afschrift van de documenten c en n wordt daarom afgewezen.

4.22. Aangezien de Gemeente voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de presentatie (document p) grotendeels bestaat uit informatie uit het [onderzoeksbureau] -rapport, geldt ook ten aanzien van dit document dat er gewichtige redenen zijn op grond waarvan de Gemeente niet gehouden is aan de gevorderde inzage en afschrift te voldoen. De rechtbank verwijst daarvoor naar de hiervoor onder 4.19 en 4.20 gemaakte belangenafweging.

Documenten b en e

4.23. Wat de documenten b en e betreft stelt de rechtbank vast dat het gaat om emailberichten van respectievelijk 3 december 2017 en 19 oktober 2021 waarbij als bijlage is gevoegd de offerte van de krachtenveldanalyse (welke is gedateerd te [plaats] op 4 december 2017 met kenmerk [kenmerk]). In de e-mails zijn de namen van de verzenders en de ontvangers zwartgelakt. Niet ter discussie staat dat de Gemeente deze gegevens niet hoeft te verstrekken. In de offerte zijn evenwel meer dan alleen namen weggelakt. Daarin is ook zwartgelakt de toelichting op de tijdsinzet, het aantal uren en de kosten. De rechtbank oordeelt dat de Gemeente niet dan wel onvoldoende heeft toegelicht dat er gewichtige redenen bestaan om deze informatie niet te verstrekken. Dat het gaat om informatie die betrekking heeft of herleidbaar is tot personen en/of derden is niet aannemelijk. Ook is niet aannemelijk dat het gaat om informatie die de staatsveiligheid in gevaar zou kunnen brengen en/of schadelijk kan zijn voor internationale betrekkingen. Voor zover de Gemeente die mening is toegedaan heeft zij dat onvoldoende toegelicht. Het voorgaande betekent dat de Gemeente de offerte aan Taubah dient te verstrekken, waarbij alleen is zwartgelakt de namen en de bedrijfsgegevens van [onderzoeksbureau] .

Document d

4.24. De rechtbank stelt vast dat document d bestaat uit een emailbericht van 18 juli 2018 met als bijlage het bestand [bestandsnaam] .pptx. In de e-mail is de naam van de verzender en de ontvanger zwartgelakt. Niet ter discussie staat dat de Gemeente deze gegevens niet hoeft te verstrekken. In de presentatie zijn grote delen zwartgelakt met de opmerking dat het gaat om informatie uit het rapport. De rechtbank oordeelt dat de Gemeente deze informatie niet hoeft te verstrekken. Onder verwijzing naar hetgeen hiervoor onder 4.19 en 4.20 is overwogen zijn er gewichtige redenen die zich tegen de verstrekking van deze informatie verzetten.

Documenten k en m

4.25.

De rechtbank stelt vast dat document k bestaat uit een emailwisseling van 26 mei 2018 en 31 mei 2018 met als bijlage een deelfactuur van 28 mei 2018. Document m bestaat uit een e-mail van 17 juli 2018 met als bijlage een deelfactuur van 16 juli 2018. Ook in dit geval zijn in de e-mails de namen van de verzenders en de ontvangers zwartgelakt. Deze gegevens hoeft de Gemeente niet te verstrekken. In de bijgevoegde deelfacturen zijn naast de namen en de bedrijfsgegevens van [onderzoeksbureau] ook de uren en de kosten zwartgelakt. De rechtbank oordeelt dat de Gemeente niet dan wel onvoldoende heeft toegelicht dat er gewichtige redenen bestaan om deze informatie niet te verstrekken. Voor zover de Gemeente van mening is dat het gaat om informatie die de staatsveiligheid in gevaar zou kunnen brengen en/of schadelijk kan zijn voor internationale betrekkingen heeft zij dat onvoldoende toegelicht. Het voorgaande betekent dat de Gemeente de deelfacturen aan Taubah dient te verstrekken, waarbij alleen is zwartgelakt de namen en de bedrijfsgegevens van [onderzoeksbureau] .

Documenten i, j en l

- 4.26. Wat betreft de overige documenten (i, j en l) stelt de rechtbank vast dat het gaat om een hoeveelheid e-mailberichten waarin de namen van de verzenders en ontvangers zijn zwartgelakt.
- 4.27. De rechtbank is met Taubah van oordeel dat in het e-mailbericht van 8 maart 2018 (document i) meer is zwartgelakt dan alleen de namen en/of bedrijfsgegevens van [onderzoeksbureau] . Deze tekst van deze e-mail is geheel zwartgelakt. De Gemeente heeft niet toegelicht welke gewichtige redenen zij heeft om de inhoud van deze e-mail geheim te houden. De Gemeente dient daarom dit e-mailbericht ongelakt aan Taubah te verstrekken.
- 4.28. Het voorgaande geldt eveneens voor de eerste zin van de e-mail van 10 augustus 2018 (document l). Deze eerste zin heeft de Gemeente geheel zwartgelakt, zonder daarbij toe te lichten welke gewichtige redenen daartoe nopen. Ook deze e-mail dient de Gemeente daarom aan Taubah te verstrekken met een ongelakte eerste zin. De krachtenveldanalyses die bij deze e-mailcorrespondentie als bijlagen zijn gevoegd hoeft de Gemeente evenwel niet te verstrekken. Er zijn gewichtige redenen die maken dat dit deel van de vordering moet worden afgewezen, zoals hiervoor is toegelicht onder 4.19 en 4.20.

De overige grondslag van de vordering

- 4.29. Taubah grondt haar vordering tot inzage in het [onderzoeksbureau] -rapport verder op artikel 15 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).¹² De Gemeente stelt zich op het standpunt dat dit beroep spaak loopt, omdat de AVG slechts van toepassing is op natuurlijke personen.
- 4.30. De rechtbank geeft de gemeente hierin gelijk. De AVG heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens van natuurlijke personen en niet van rechtspersonen.¹³ Taubah is een Stichting en kan daarom niet worden aangemerkt als betrokkene in de zin van de AVG. Zij kan daarom niet op grond van de AVG inzage krijgen in de betreffende bescheiden.

De conclusie

- 4.31. De slotsom is dat de incidentele vordering van Taubah deels wordt toegewezen, en wel ten aanzien van de volgende documenten:
- I. de offerte van de krachtenveldanalyse (welke is gedateerd te [plaats] op 4 december 2017 met kenmerk [kenmerk]), waarop alleen mag worden zwartgelakt de namen en de bedrijfsgegevens van [onderzoeksbureau] ;
 - II. de deelfactuur van 28 mei 2018, waarop alleen mag worden zwartgelakt de namen en de bedrijfsgegevens van [onderzoeksbureau] ;
 - III. de deelfactuur van 16 juli 2018, waarop alleen mag worden zwartgelakt de namen en de bedrijfsgegevens van [onderzoeksbureau] ;

IV. het e-mailbericht van 8 maart 2018 3:01:09 PM (document i);

V. de eerste zin van het e-mailbericht van 10 augustus 2018 13:24 (document l).

- 4.32. De Gemeente wordt veroordeeld om een afschrift van deze documenten te verstrekken binnen 7 werkdagen na betekening van dit vonnis. De dwangsom wordt bepaald op 500,00 voor iedere dag of gedeelte daarvan dat de desbetreffende gedaagde niet aan de veroordeling voldoet en wordt gemaximeerd op 25.000,00.

De proceskosten

- 4.33. De Gemeente wordt als grotendeels in het ongelijk gestelde partij in de proceskosten van het incident veroordeeld. Die kosten worden aan de zijde van Taubah begroot op 614,00 aan salaris advocaat. De rente over de proceskosten wordt, als niet weersproken, eveneens toegewezen.

5 De beslissing

De rechtbank:

in het incident:

- 5.1. beveelt de Gemeente om binnen zeven (7) werkdagen na betekening van dit vonnis aan Taubah afschriften te verstrekken van de documenten als genoemd in 4.31 op straffe van een dwangsom van 500,00 voor iedere dag of gedeelte daarvan dat de Gemeente daarmee geheel of gedeeltelijk in gebreke blijft, met een maximum van 25.000,00;
- 5.2. veroordeelt de Gemeente in de kosten van het incident, aan de zijde van Taubah tot op heden begroot op 614,00, vermeerderd met de wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 BW indien betaling niet binnen veertien dagen na dagtekening van dit vonnis heeft plaatsgevonden;
- 5.3. verklaart deze proceskostenveroordeling uitvoerbaar bij voorraad;
- 5.4. wijst het meer of anders gevorderde af;

in de hoofdzaak:

- 5.5. verwijst de zaak naar de rol van woensdag 7 augustus 2024 voor het nemen van conclusie van antwoord door de Gemeente;
- 5.6. houdt iedere verdere beslissing aan.

Dit vonnis is gewezen door mr. G.M.C. Klink en in het openbaar uitgesproken op 26 juni 2024 door mr. J.G. van Ommeren.¹⁴

¹ Artikel 843a lid 3 en lid 4 Rv.

² De documenten b, e, i, j, k, l m, p en q zijn als productie 20 bij akte overgelegd, document d als productie 21.

- ³ Productie 20 bij akte bevat de bescheiden gerangschikt overeenkomstig de in (punt 9) van de akte staande opsomming van de bescheiden.
 - ⁴ Hoge Raad 10 juli 2020, ECLI:NL:HR:2020:1251.
 - ⁵ Productie 13 aan de zijde van Taubah.
 - ⁶ Productie 26 aan de zijde van Taubah.
 - ⁷ Hoge Raad 22 december 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD0997 (ABN/ []).
 - ⁸ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 21 mei 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:4423.
 - ⁹ De krachtenveldanalyse is hetzelfde als het [onderzoeksbureau] -rapport.
 - ¹⁰ Deze bevoegdheid is thans neergelegd in artikel 87 Gemeentewet en volgde voorheen impliciet uit het gegeven dat de burgemeester bevoegd was informatie onder de verplichting tot geheimhouding met anderen te delen (zie: Kamerstukken II, 20192020, 35 546, nr. 3, p. 18).
 - ¹¹ Hoge Raad 26 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1985 (Syngenta Seeds).
 - ¹² Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016.
 - ¹³ Artikel 4 lid 1 AVG en Overweging 12 van de considerans AVG.
 - ¹⁴ type: 5715 coll: 4519
-