Kennedy Van der Laan

Kennedy Van der Laan N.V.,
Molenwerf 16, 1014 BG Amsterdam,
P.O. Box 58188, NL-1040 HD Amsterdam
t. +31 (0)20 5506 666
IBAN NL19INGB0662967615
BIC INGBNL2A, VAT nr. NL8173.15.019.B01
Chamber of Commerce no. 34261155
www.kvdl.com

VERTROUWELIJK
Per koerier met bevestiging van ontvangst
Gemeente Weert
Ter attentie van het college van
burgemeester en wethouders
Wilhelminasingel 101
6001 GS WEERT

Tevens per e-mail aan:
m.meertens@weert.nl

uw ref.

onze ref.
15123/JGR/nbe/ 2556034/0.7

datum
26 mei 2020

tel direct (secr.)
+31 20 55 06 852

fax direct
+31 20 55 06 952

e-mail
Jan.van.der.Grinten@kvdl.com

inzake: **Concept-dagvaarding kort geding**

Geacht college,

Als raadsman van de burgemeester van de gemeente Weert, de heer A.A.M.M. Heijmans (verder: Heijmans), bericht ik u het volgende.

Bij brief van 14 mei 2020 heb ik u namens Heijmans gesommeerd, kort samengevat, de verwerking van gegevens van Heijmans te staken en zijn schade te vergoeden. U hebt binnen de in die brief gestelde termijn niet op die sommatie gereageerd. Heijmans ziet zich dan ook genoodzaakt de gemeente in rechte te betrekken. Daartoe zal bijgevoegde dagvaarding, die ik u ter vertrouwelijke kennisname toezend, aan de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg worden verzonden teneinde een datum voor het kort geding te bepalen. De schadevergoeding waarop Heijmans aanspraak maakt, zal in een afzonderlijke bodemprocedure worden gevorderd.

Ik verzoek u mij per omgaande en **uiterlijk woensdag 27 mei om 12.00u** uw verhinderdata op te geven bij gebreke waarvan ik de voorzieningenrechter zal melden dat er van uw kant geen verhinderingen zijn.

Alle diensten worden verricht door Kennedy Van der Laan N.V. op basis van onze algemene voorwaarden die u kunt raadplegen en downloaden op www.kvdl.com/algemene-voorwaarden. Deze algemene voorwaarden bevatten een beperking van onze aansprakelijkheid.

All services are provided by Kennedy Van der Laan N.V. on the basis of our general terms and conditions which can be accessed and downloaded at www.kvdl.com/en/terms-conditions. These general terms and conditions contain a limitation of our liability.

Hoogachtend,

i.o.

J.H.A. van der Grinten
Advocaat

DAGVAARDING IN KORT GEDING

Zaaknummer:

Heden de ---------- tweeduizend twintig,
op verzoek van

A.A.M.M. HEIJMANS, BURGEMEESTER VAN DE GEMEENTE WEERT, in deze zaak woonplaats kiezende te (1014 BG) Amsterdam aan de Molenwerf 16, op het kantoor van Kennedy Van der Laan N.V., van welk kantoor mr. J.H.A. van der Grinten in deze zaak als advocaat wordt gesteld en als zodanig zal optreden, met het recht van vervanging,

heb ik,

IN KORT GEDING GEDAGVAARD:

de publiekrechtelijke rechtspersoon **GEMEENTE WEERT**, zetelende te (6001 GS) Weert aan de Wilhelminasingel 101, aldaar mijn exploot doende, sprekende met en afschrift dezes latende aan:

OM:

Op de om uur des middags, in persoon of vertegenwoordigd door een advocaat, te verschijnen ter terechtzitting van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg, locatie Roermond, sector civiel, welke zitting alsdan aldaar zal worden gehouden in één der zalen van het Gerechtsgebouw aan de Willem II Singel 67;

MET AANZEGGING DAT:

a. indien gedaagde niet in persoon en evenmin vertegenwoordigd door een advocaat op de terechtzitting verschijnt en de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, de rechter verstek tegen gedaagde zal verlenen en de hierna omschreven vordering zal toewijzen, tenzij deze hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt;

b. bij verschijning in het geding van gedaagde een griffierecht zal worden geheven, te voldoen binnen vier weken te rekenen vanaf het tijdstip van verschijning;

c. de hoogte van de griffierechten is vermeld in de meest recente bijlage behorend bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die onder meer is te vinden op de website: www.kbvg.nl/griffierechtentabel;

d. van een persoon die onvermogend is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenden wordt geheven, indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overgelegd:

1e
een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dan wel

2e
een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet;

1. Inleiding

1.1. Deze zaak wordt aanhangig gemaakt door A.A.M.M. (Jos) Heijmans, sinds 2011 burgemeester van de gemeente Weert. Het raakt Heijmans zeer dat hij de gemeente die hij negen jaar lang met de grootst mogelijke toewijding heeft gediend, moet dagvaarden. Hierna zal echter blijken dat er voor hem niets anders opzit.

1.2. De zaak draait er in de kern om dat het college van (loco)burgemeester en wethouders op het moment dat Heijmans per 1 februari 2020 zijn taken tijdelijk heeft neergelegd, beslag heeft gelegd op al zijn gegevens teneinde daarnaar een onderzoek te verrichten. Het college heeft laten weten dat onderzoek te

willen voortzetten in verband met Wob-verzoek dat na die beslaglegging is ingediend. In deze dagvaarding zal uiteen worden gezet dat dat om meerdere redenen onrechtmatig is.

1.3. Het belang om op de kortst mogelijke termijn een einde aan deze situatie te maken, overstijgt het belang van Heijmans in persoon. Erger nog dan de inbreuk op zijn persoonlijke levenssfeer, is dat het ambt van burgemeester door de handelwijze van het college wordt ondermijnd. De burgemeester is immers op grond van de Gemeentewet een eenhoofdig bestuursorgaan met eigen taken en bevoegdheden die de meest vertrouwelijke aspecten van het gemeentelijke openbaar bestuur betreffen. Hij is onder andere wettelijk verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en onderdeel van het driehoeksoverleg, een geïnstitutionaliseerd overleg tussen de burgemeester, het OM en de politie. Hij loopt voorop in de strijd tegen ondermijning en is de afgelopen decennia in toenemende mate betrokken geraakt bij de bestrijding van (zware) criminaliteit. In die hoedanigheid beschikt de burgemeester over uiterst vertrouwelijke informatie die alleen voor hem, en pertinent niet ook voor het college van burgemeester en wethouders is bestemd. De onrechtmatige toe-eigening van alle zakelijke gegevens van de burgemeester, vormt dan ook een direct gevaar voor de verantwoorde uitoefening van diens ambt en behoort onmiddellijk te worden beëindigd.

1.4. Daarnaast is de beslaglegging op en het onderzoek naar die gegevens een grove inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van Heijmans en iedere dag dat die langer duurt is er één teveel. Ook in andere opzichten is Heijmans ronduit schandelijk behandeld door het college van (loco)burgemeester en wethouders. Hij is daar letterlijk ziek van geworden en heeft zich met ingang van 14 mei dan ook ziek moeten melden, terwijl hij verwacht had rond deze tijd zijn werkzaamheden te zullen hervatten.

1.5. Heijmans heeft, daarbij ondersteund door de Commissaris van de Koning, gedaan wat hij kon om deze zaak minnelijk tot een oplossing te brengen. De wethouders van zijn gemeente hebben echter welbewust gekozen voor escalatie, een geagendeerd gesprek met Heijmans geannuleerd en niet eens de moeite genomen te reageren op zijn sommatiebrief. Vandaar dat Heijmans zich genoodzaakt ziet de gemeente in rechte te betrekken.

1.6. Hierna zal Heijmans eerst de meest relevante feiten beschrijven (II). Vervolgens zal hij kort ingaan op het juridisch kader waarin deze zaak moet worden geplaatst (III) en de redenen uiteenzetten waarom de handelwijze van de gemeente onrechtmatig is jegens hem (IV). Bij die uiteenzetting zullen achtereenvolgens de betekenis voor deze zaak van de AVG en de Wob aan de orde komen. Daarna zullen de vorderingen van Heijmans worden toegelicht (V). Het verweer van de gemeente tegen de stellingen van Heijmans is onbekend

nu zij niet heeft gereageerd op zijn sommatiebrief, zodat dat ook niet kan worden weergegeven. Tot slot zal het petitum worden geformuleerd (VI).

2. Feiten

2.1. Heijmans is sinds 2011 burgemeester van de gemeente Weert. Het huidige college is gevormd na de gemeenteraadsverkiezingen in 2018. De partijen die in het college vertegenwoordigd zijn, hebben op dit moment gezamenlijk 24 van de 29 zetels in de gemeenteraad. Heijmans heeft in zijn beleving tot 17 januari 2020 prettig samengewerkt met de wethouders.

2.2. Op 6 januari 2020 kreeg het college een conceptartikel toegestuurd van dagblad De Limburger waarop het mocht reageren voordat dat artikel op 11 januari zou worden gepubliceerd. In de collegevergadering van 7 januari is dit concept besproken. Daarbij hebben de wethouders uitgesproken en vastgelegd dat zij niet twijfelen aan de integriteit van de burgemeester. De voorzitters van de fracties in de raad spreken een dag later, op 8 januari, ten overstaan van de burgemeester uit dat zij evenmin twijfelen aan zijn integriteit. Het fractievoorzittersoverleg en de burgemeester spreken af dat zij nog niet zullen reageren op de publicatie maar op 15 januari weer bij elkaar zullen komen om een gezamenlijke reactie te bespreken.

2.3. De Limburger plaatst het artikel op zaterdag 11 januari (**productie 1**). In de definitieve versie is een aantal feitelijke onjuistheden waarop de gemeente naar aanleiding van het concept-artikel heeft gewezen, gecorrigeerd. De strekking van het artikel is echter ongewijzigd. Die strekking is onder meer dat Heijmans de schijn van belangenverstrengeling over zich zou hebben afgeroepen door zijn handtekening te zetten onder een subsidieverlening aan een stichting waar hij zelf voorzitter van is.

2.4. Op maandag 13 januari komt het college in een spoedvergadering bijeen en adviseert de raad om een extern onderzoek te laten doen. Op dinsdag 14 januari komen de fractievoorzitters niettegenstaande de afspraak om woensdag de 15e met de burgemeester te overleggen over een gezamenlijke reactie, bijeen zonder de burgemeester en zij besluiten een voorstel te doen aan de raad voor een extern onderzoek. Dit staat al in de (digitale) krant voordat de fractievoorzitters het stadhuis hebben verlaten. Om 22.00 uur 's avonds krijgt Heijmans een telefoontje van de raadsgriffier met excuses hiervoor.

2.5. Op vrijdag 17 januari wordt Heijmans gebeld door wethouder Gabriëls (hierna: Gabriëls), tevens eerste locoburgemeester, met het verzoek om naar het stadhuis te komen. Er blijkt een extra collegevergadering te zijn belegd om 16.00 uur waar Heijmans tot dat telefoontje niets van af weet.

2.6. Heijmans begeeft zich naar het gemeentehuis, waar de wethouders en gemeentesecretaris hem opwachten. Gabriëls meldt dat zich een ernstig

incident heeft voorgedaan: er is geld uit de zogenoemde COA-gelden overgemaakt naar de privérekening van een ambtenaar. De COA-gelden zijn gelden die aan de gemeente beschikbaar worden gesteld vanwege de aanwezigheid van een AZC in de gemeente voor projecten waarbij vluchtelingen/statushouders betrokken zijn. In het college is op 8 september 2015 afgesproken dat Heijmans portefeuillehouder is van alle zaken betreffende het AZC en dus ook de COA-gelden beheert. Gabriëls deelt Heijmans mee dat Hoffmann bedrijfsrecherche is ingeschakeld voor een intern onderzoek.

2.7. Heijmans heeft echter als burgemeester de zorg voor de integriteit van het gemeentebestuur tot wettelijke taak. Als Heijmans opmerkt dat het hem verbaast dat dit zonder zijn medeweten is gebeurd met het oog op die wettelijke taak, werpt Gabriëls hem tegen dat de wethouders dit hebben beslist omdat Heijmans portefeuillehouder is van de COA-gelden.

2.8. De ambtenaar in kwestie is de Bibob-coördinator van de gemeente Weert. Zij is al langer in dienst van de gemeente maar heeft deze functie enige tijd geleden gekregen na een uitvoerige screening. Naast deze parttime functie is zij kunstenares en in die hoedanigheid uitvoerder geweest van een cultuurproject waar vluchtelingen en statushouders bij betrokken waren en dat uit de COA-gelden is betaald. Het project betrof achtereenvolgens een tentoonstelling in de zusterstad van Weert in China (Yuhang) in 2018 en een tentoonstelling in Weert in 2019. Het college is van deze activiteiten op de hoogte gesteld, de burgemeester heeft als portefeuillehouder zijn handtekening gezet onder de subsidiebesluiten.

2.9. De Bibob-coördinator krijgt op 21 januari van de gemeentesecretaris te horen dat zij geschorst zal worden vanwege een integriteitsmelding. Dit grijpt haar zeer aan en zij heeft zich vervolgens ziekgemeld. Op diezelfde dag doet zij hevig ontdaan haar verhaal aan Heijmans. Zij vertelt hem dat zij tegen haar afdelingshoofd heeft gezegd dat zij haar taak als Bibob-coördinator tijdelijk wil neerleggen omdat de CDA-fractie vragen had gesteld rond de subsidieverlening uit de COA-gelden waarmee discussie zou kunnen ontstaan over de aan haar verstrekte subsidie. Door toedoen van dat afdelingshoofd en de gemeentesecretaris is daar een zogenoemde "integriteitsmelding" van gemaakt en is de Bibob-coördinator schorsing aangezegd. Heijmans heeft in de collegevergadering van die dag naar voren gebracht dat er wel erg gemakkelijk een integriteitsmelding is gemaakt van een gesprek dat de Bibob-coördinator juist uit integriteitsoverwegingen is aangegaan. De wethouders blijven er niettemin bij dat er een intern onderzoek moet komen van Hoffmann Bedrijfsrecherche.

2.10. Ondertussen heeft zich in het weekend van 18/19 januari nog een ander voorval voorgedaan. Heijmans krijgt een anonieme melding van een bedreiging in zijn richting in verband met een Bibob-onderzoek en de mogelijke weigering

van een vergunning voor een evenement (**productie**). Op maandag 20 januari heeft Heijmans het OM en de politie daarover geïnformeerd. Over de desbetreffende evenementenvergunning is zowel door het OM als de politie geadviseerd.

2.11. Op woensdag 29 januari zal er een bespreking plaatsvinden met de vergunningaanvrager voor het evenement aan wie Heijmans persoonlijk wil meedelen dat hij het voornemen heeft de evenementenvergunning te weigeren. Dat overleg staat gepland om 16.00 uur. Om 15.00 uur is er een vooroverleg met de tijdelijke vervangster van de hiervoor genoemde Bibob-coördinator en een externe deskundige op het gebied van de Bibob die voor een aantal uren is ingehuurd en bij deze vergunningaanvraag betrokken is. De aanvraag voor hetzelfde evenement is overigens in 2018 en 2019 ook al geweigerd. Bij het vooroverleg vraagt de externe Bibob-deskundige aan Heijmans waar de Bibob-coördinator is, waarop deze naar waarheid antwoordt dat zij thuis zit. Bij het overleg met de aanvrager deelt Heijmans deze mee dat hij het voornemen heeft de vergunning te weigeren.[1]

2.12. De hiervoor vermelde opmerking van Heijmans dat de Bibob-coördinator thuis zit, blijkt vervolgens aanleiding te zijn voor een volgende niet geplande vergadering van het college op 31 januari. Bij die gelegenheid deelt Gabriëls Heijmans mede dat hij zich met het interne onderzoek naar de integriteitsmelding omtrent de Bibob-coördinator zou hebben bemoeid. Hij doelt daarmee op de opmerking van Heijmans aan de externe Bibob-deskundige dat de Bibob-coördinator thuis zit.

2.13. Gabriëls legt Heijmans vervolgens drie opties voor: zich ziekmelden, zijn taken neerleggen, of een motie van wantrouwen vanuit de raad aan zijn broek krijgen. Na overleg met de Commissaris van de Koning ziet Heijmans geen andere mogelijkheid dan zijn taken tijdelijk neer te leggen. In de week erna besluit de raad het onderzoek naar de subsidieverstrekking waarop het artikel in De Limburger betrekking heeft, aan Berenschot op te dragen.

2.14. Op 31 januari is de situatie dus als volgt: Heijmans legt zijn taken neer in afwachting van de uitkomsten van een onderzoek dat in opdracht van de raad door Berenschot wordt uitgevoerd in verband met de publicatie in De Limburger. Het (voor Heijmans nog ongunstiger) concept van die publicatie is aanleiding geweest voor zowel het college als de fractievoorzitters om uit te spreken dat zij niet twijfelen aan de integriteit van de burgemeester. Daarnaast loopt een onderzoek naar de Bibob-coördinator dat door Hoffmann Bedrijfsrecherche wordt uitgevoerd in verband met een door haar afdelingshoofd en de gemeentesecretaris gedane integriteitsmelding. Hoewel de zorg voor de integriteit van het gemeentebestuur tot de wettelijke taken van

[1] Heijmans verneemt nadat hij zijn taken heeft neergelegd uit de krant dat de vergunning voor het evenement toch is verleend.

de burgemeester behoort, is de opdracht tot laatstgenoemd onderzoek niet door hem maar zonder zijn betrokkenheid door de wethouders verstrekt.

2.15. Hoffmann Bedrijfsrecherche heeft Heijmans in verband met het onderzoek een aantal malen gehoord maar heeft geweigerd hem het verslag van haar bevindingen toe te zenden. In verband met het verzoek daartoe is hem namens het college onder meer het volgende meegedeeld:

"Hoffmann verricht onderzoek naar aanleiding van een integriteitsmelding gedaan door een ambtenaar van de gemeente Weert en verstrekt de eindrapportage uitsluitend aan de opdrachtgever. Het onderzoek richt zich niet op jou. Wij zijn op dit moment geen aanleiding om de inhoud van de rapportage met jou te delen." (**productie 2)**

2.16. Ondertussen speelt nog een andere kwestie die van belang is voor deze zaak. Op 18 februari 2020 dient een journalist van dagblad De Limburger, de heer Paul Bots, een Wob-verzoek in bij het college (**productie 3**) Daarin verzoekt hij het volgende:

"*Ik wil graag kopie van of inzage in hieronder nader omschreven documenten of informatie aanwezig bij of onder uw college. Het betreft documenten of informatie in het kader van de bestuurlijke aangelegenheid 'gedragscode burgemeester'."*

2.17. Doel van dit verzoek is volgens de brief *"inzicht krijgen in de contacten tussen burgmeester Heijmans en het raadslid Kadra, mede in het licht van haar werknemerschap bij de Stichting International Award for Young People"*. Vervolgens wordt in het verzoek concreet aangegeven op welke documenten en informatie dat betrekking heeft. Daaruit volgt dat het uitsluitend gaat om gegevens die, als zij er zouden zijn, bij Heijmans als burgemeester zouden berusten.

2.18. Bij brief van 13 maart 2020 verzoekt de raadsgriffier van de gemeente, mevr. mr. M.H.R.M. Wolfs-Corten aan Heijmans om in het Wob-verzoek gevraagde informatie binnen twee weken aan het college beschikbaar te stellen (**productie 4**). Op dat verzoek reageert de hiertoe ingeschakelde raadsman van Heijmans, de opsteller van deze dagvaarding mr. J.H.A. van der Grinten, bij e-mail van 3 april 2020 aan mevrouw Wolfs-Corten (**productie 5**). In die e-mail staat dat de burgemeester niet beschikt over documenten die informatie bevatten met betrekking tot het onderwerp dat in de brief van het college aan hem van 13 maart 2020 is genoemd. Ten overvloede vermeldt de e-mail nog dat daarom in

het midden kan blijven of "*gedragscode burgemeester*" een bestuurlijke aangelegenheid betreft van het college van burgemeester en wethouders[1].

2.19. Bij genoemde e-mail is ook de declaratie voor de aan Heijmans verleende bijstand gevoegd (**productie 6**) ten aanzien waarvan Heijmans, daarin gesteund door de Commissaris van de Koning, het standpunt inneemt dat die door de gemeente moet worden voldaan. Het college heeft dan al bij afzonderlijke brieven van 3 april jl. aan Heijmans (**productie 7**) en aan mr. Van der Grinten (**productie 8**) en opnieuw bij brief van 21 april aan mr. Van der Grinten (**productie 9)** bericht dat het de kosten voor juridische bijstand niet zal vergoeden. In de brief van 21 april 2020 vermeldt het college in dat verband onder meer:

"*Aangezien er geen gegevens zijn, kan er ook geen juridische toets hebben plaatsgevonden naar aanleiding van ons verzoek van 13 maart jl. om gegevens te verstrekken.*"

Het college eindigt zijn brief met de mededeling "*deze kwestie hiermee als afgedaan"* te beschouwen.

2.20. Op 24 april 2020 ontvangt Heijmans weer een brief van het college (**productie 10**). De brief opent met een verwijzing naar het hiervoor genoemde Wob-verzoek van De Limburger. Vervolgens wordt in de brief bevestigd dat de advocaat van Heijmans op 3 april 2020 heeft meegedeeld dat Heijmans niet beschikt over documenten die informatie bevatten met betrekking tot "*onderhavig onderwerp".* Het college bericht Heijmans dan "*naar aanleiding van de hiervoor bedoelde mededeling*" dat het, kort gezegd, op grond van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verplicht zou zijn beschikbare informatie die valt onder de reikwijdte van het Wob-verzoek veilig te stellen. Vervolgens vermeldt het college in deze brief:

"*Gelet op het vorenstaande berichten wij jou dat wij naar aanleiding van onderhavig Wob-verzoek de informatie op jouw werkmail en werktelefoon veilig hebben laten stellen. Daarmee merken wij op dat wij reeds op 31 januari 2020 informatie op jouw werkomgeving en werkmail veilig hebben laten stellen in verband met het integriteitsonderzoek. Aangezien die informatie wordt geacht bij het college te berusten en ziet op de periode waarop het Wob-verzoek betrekking heeft, valt deze ook onder de reikwijdte van de Wob, zodat wij worden geacht ook die informatie te betrekken in de besluitvorming op het Wob-verzoek. Het veilig stellen van informatie betreft hier enkel het verzamelen van gegevens.*

Omwille van jouw privacy uit oogpunt van de Algemene Verordening Gegevensbescherming wordt met betrekking tot het raadplegen van de veilig gestelde gegevens een zogenoemd Privacy Impact Assessment uitgevoerd. Daarmee worden de privacy-risico's bij het raadplegen van deze gegevens in

[1] In plaats van een bestuurlijke aangelegenheid van de burgemeester met het oog op diens wettelijke taak op grond van de Gemeentewet.

kaart gebracht en wordt aangegeven hoe deze risico's zoveel mogelijk kunnen worden beperkt. Om jouw privacy zoveel mogelijk te beschermen hebben wij er verder voor gekozen om de veilig gestelde gegevens niet zelf te raadplegen, maar dit onder strikte geheimhouding door een derde te laten doen. Op deze wijze zullen wij geen kennisnemen van enige informatie die geen betrekking heeft op het onderhavige Wob-verzoek. Deze niet-relevante informatie zal weldra worden verwijderd. Vervolgens zullen wij enkel kennisnemen van de overgebleven relevante informatie. Deze informatie zullen wij vervolgens toetsen aan de weigeringsgronden van artikel 10 en 11 Wob. Voordat wij de informatie die deze toets ons inziens heeft doorstaan (en openbaar gemaakt moet worden), zullen wij jou in de gelegenheid stellen om jouw zienswijze daarover kenbaar te maken. Pas daarna zullen wij overgaan tot besluitvorming en het eventueel verstrekken van die informatie."

2.21. Op deze brief heeft Heijmans formeel gereageerd bij brief van 14 mei 2020 aan de gemeente ter attentie van het college (**productie 11**). De inhoud van die brief dient als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd. In die brief is uiteengezet dat de voorgenomen gegevensverwerking door het college in meerdere opzichten onrechtmatig is wegens strijd met de AVG en de Wob en de staatsrechtelijke scheiding die bestaat tussen de burgemeester als eenhoofdig bestuursorgaan enerzijds en het college als collegiaal bestuursorgaan anderzijds. Heijmans heeft door een concept van de eerste versie van deze brief beschikbaar te stellen aan de Commissaris van de Koning en de wethouders, die wethouders al direct geïnformeerd dat en om welke reden hun handelwijze jegens hem onrechtmatig was.

2.22. Heijmans bespreekt een en ander met de Commissaris van de Koning die een bemiddelingsgesprek organiseert op vrijdag 1 mei jl. te Maastricht. Daarbij zijn behalve de Commissaris van de Koning zelf Heijmans en de wethouders Gabriëls, Van Eijk en Geelen aanwezig. Heijmans heeft daar zijn ongenoegen uitgesproken over de mededelingen die staan vermeld in de brief van 24 april. Hij geeft aan dat hij bereid is om iedere verdere escalatie tegen te gaan. Hij heeft daar ook een concreet voorstel voor gedaan, dat hierna wordt beschreven.

2.23. Volgens zijn voorstel zal Heijmans, precies zoals steeds de bedoeling is geweest, bij het verschijnen van het Berenschot-rapport zijn taken hervatten, zodat hij mede aan de hand van het rapport ook verantwoording aan de raad zal kunnen afleggen in het daarover te voeren debat. Als het rapport voor de raad aanleiding zou zijn het vertrouwen in Heijmans op te zeggen, zal Heijmans daaruit de consequentie trekken dat hij per omgaande aftreedt. Als dat niet zo is, biedt Heijmans, die graag nog een aantal jaren burgemeester van Weert zou zijn gebleven, aan om ook dan zijn ontslag te nemen. In dat geval zal hij niet

per direct maar per 1 januari 2021 ontslag nemen, zodat geen waarnemer behoeft te worden benoemd en zijn afscheid ordentelijk kan verlopen.

2.24. Gabriëls neemt vervolgens het standpunt in dat Heijmans hoe dan ook niet terug kan komen, wat er ook uit het Berenschot onderzoek komt. Heijmans is perplex door deze stellingname en vraagt Gabriëls naar de achtergrond daarvan. Hij krijgt daar geen bevredigend antwoord op. De overige wethouders stellen dat zij hierover zullen praten in het voltallige college. Afgesproken wordt om op vrijdag 8 mei a.s. opnieuw bij elkaar te komen.

2.25. Na een week van hevige spanningen leest Heijmans in de ochtend van 8 mei in zijn e-mail dat de bespreking die dag niet doorgaat omdat de wethouders die hebben geannuleerd. Zij hebben aangegeven dat zij eerst de fractievoorzitters willen consulteren. Dit betreft een e-mail van de Commissaris van de Koning die daarover door de wethouders is geïnformeerd. De wethouders hebben echter verzuimd om Heijmans van de annulering van de afspraak op de hoogte te stellen.

2.26. In aansluiting hierop vindt op 8 mei een gesprek plaats tussen de wethouders en de fractievoorzitters in plaats van een gesprek met de burgemeester. Op maandagavond 11 mei vindt opnieuw een gesprek plaats waarbij de Commissaris van de Koning aanwezig is, ditmaal met de fractievoorzitters. De burgemeester en de Commissaris stellen zich tegenover de fractievoorzitters op het standpunt dat een voor alle partijen aanvaardbare oplossing moet worden gevonden in het belang van (de inwoners van) de gemeente Weert.

2.27. De fractievoorzitters willen daarover graag doorpraten en zij spreken met de Commissaris van de Koning af (Heijmans is dan al weg) dat er op woensdag 13 mei een vervolgbespreking zal worden gehouden, waarbij ook de wethouders en Heijmans aanwezig zullen zijn met als doel een voor alle partijen aanvaardbare oplossing te bereiken. Heijmans krijgt dit 's avonds per app te horen van de Commissaris van de Koning.

2.28. De dag erna, op dinsdag 12 mei, krijgt Heijmans echter een telefoontje van mevrouw Winters, de fractievoorzitter van Weert Lokaal, die hem meedeelt dat de wethouders niet bereid zijn om bij die bespreking aanwezig te zijn.

2.29. In overleg met de Commissaris van de Koning heeft Heijmans vervolgens aan de fractievoorzitters meegedeeld dat hij toch bij de geplande bijeenkomst aanwezig zal zijn.

2.30. Op woensdag 13 mei gaat Heijmans ondanks de afzegging van de wethouders naar de afspraak met de fractievoorzitters. Daar krijgt hij te horen dat de fractievoorzitters tot de conclusie zijn gekomen dat er geen samenwerking meer mogelijk is tussen de burgemeester en de wethouders. De wethouders zien geen basis meer voor verdere samenwerking en daarom zien de fractievoorzitters geen andere oplossing dan afscheid te nemen van de

burgemeester. Heijmans mag nog een debat in de raad voeren over het Berenschot-rapport maar dient vervolgens ongeacht de uitkomsten van het debat zijn ontslag in te dienen met onmiddellijke ingang. Heijmans krijgt een verklaring uitgereikt waarin zij het voorgaande uiteen hebben gezet, met de vraag of hij die wil ondertekenen.

2.31. Heijmans, die zich zeker sinds de brief van 24 april ernstige zorgen maakt over de wijze waarop zijn positie is uitgehold, mede in het licht van het beslag dat op zijn gegevens is gelegd, wil zich daar op dat moment niet bij neerleggen. Hij weigert de verklaring die de fractievoorzitters hem voorhouden te ondertekenen. Heijmans geeft aan dat hij het met de Commissaris van de Koning besproken voornemen heeft om op 18 mei zijn taken te hervatten.

2.32. Op donderdag 14 mei krijgt Heijmans via de Commissaris van de Koning te horen dat de fractievoorzitters in samenwerking met de wethouders een raadsvergadering aan het voorbereiden zijn met als agendapunten een motie van wantrouwen en een verzoek tot schorsing van de burgemeester. Als de Commissaris van de Koning dit hoort, adviseert hij Heijmans het daar niet op aan te laten komen. Heijmans is inmiddels gebroken door de hele gang van zaken en meldt zich ziek.

2.33. De Commissaris van de Koning benoemt per 18 mei een waarnemer in verband met de ontstane situatie. Zodoende is het niet langer wethouder en loco-burgemeester Gabriëls die de taken van Heijmans waarneemt, maar mevrouw C.C. Leppink-Schuitema. Op het moment dat deze dagvaarding wordt uitgebracht is zij ruim een week aan het werk en Heijmans constateert dat zij in die week nog geen oplossing heeft gebracht voor de urgente situatie die door het onderzoek van het college naar zijn gegevens bestaat. De urgentie daarvan is dusdanig dat Heijmans geen andere weg ziet dan de gemeente in rechte te betrekken door het uitbrengen van deze dagvaarding.

3. Juridisch kader

3.1. In zijn brief aan de gemeente van 14 mei jl. heeft Heijmans uiteengezet op welke gronden de handelwijze van het college jegens hem onrechtmatig is. Zoals daarin staat vermeld is het "veilig stellen" van alle gegevens in de werkomgeving van Heijmans door het college in strijd met de AVG. Bovendien verplicht de Wob, anders dan het college in zijn brief van 24 april stelt, in geen enkel opzicht tot een onderzoek naar de gegevens van Heijmans die het college onder zich heeft en al helemaal niet voor zover het college door handelen in strijd met de AVG de beschikking over die gegevens heeft gekregen. In verband met het wettelijk kader waarin de vorderingen van Heijmans moeten worden beschouwd, is daarnaast relevant dat Heijmans, zoals in de inleiding van deze dagvaarding beschreven is, als eenhoofdig bestuursorgaan van de gemeente eigen taken en bevoegdheden heeft die ertoe

leiden dat hij beschikt over informatie die uiterst vertrouwelijk is en pertinent niet ter kennis van het college behoort te komen.

3.2. Het handelen van de gemeente is dus in strijd met meerdere wettelijke regelingen en daarmee onrechtmatig in de zin van artikel 6:162 BW. Dit zal hierna in aanvulling op de brief van 14 mei jl. nader worden toegelicht. Daarbij zal eerst worden ingegaan op de strijdigheid van het handelen van het college met de AVG en het eigen privacy-beleid van de gemeente, vervolgens op de onjuiste stelling dat de Wob een rechtvaardiging zou kunnen bieden voor de handelwijze van het college. De rol van de burgemeester op grond van de Gemeentewet zal in verband met de daarop reeds gegeven toelichting in de inleiding niet afzonderlijk worden besproken maar de betekenis daarvan zal in de context van genoemde wettelijke regelingen aan de orde komen.

4. Onrechtmatig handelen van de gemeente

Het handelen van het college van burgemeester en wethouders is in strijd met de AVG

Inleiding

4.1. Bij zijn brief van 24 april 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Weert (verder: **college**) Heijmans geïnformeerd over het veilig stellen van de informatie op de werkmail en werktelefoon van Heijmans naar aanleiding van het Wob-verzoek d.d. 18 februari van de heer Bots. Ook in die brief heeft het college Heijmans geïnformeerd over het feit dat al op 31 januari 2020 informatie uit de werkomgeving en werkmail van Heijmans zijn veiliggesteld ten behoeve van een integriteitsonderzoek. Het college geeft aan dat het de beide gegevenssets zal betrekken in zijn besluitvorming op het Wob-verzoek. Het veilig stellen en raadplegen van deze gegevenssets zijn onrechtmatige verwerkingen van persoonsgegevens in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming (verder: **AVG**). Dit wordt hierna toegelicht.

4.2. Over toepasselijkheid van de AVG op het hiervoor omschreven handelen van het college kan geen twijfel bestaan. De AVG is van toepassing wanneer sprake is van de verwerking van persoonsgegevens. Deze beide begrippen komt een ruime uitleg toe. Zo omvat het begrip 'verwerken' onder andere het verzamelen, opslaan, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens.[2] Persoonsgegevens zijn alle informatie over een geïdentificeerde of (direct of indirect) identificeerbare natuurlijke persoon.[3] Dit omvat gegevens die direct vermeld staan, zoals naam, emailadres en woonplaats, maar omvat ook gegevens die al dan niet direct iets zeggen over de betrokkene en zijn handelen. Het veilig stellen en (laten) raadplegen van gegevens uit de

[2] Art. 4 onder 2 AVG.
[3] Art. 4 onder 1 AVG.

werkmail, werktelefoon en werkomgeving van Heijmans kwalificeert derhalve als een verwerking van persoonsgegevens.

4.3. Artikel 5 van de AVG bevat beginselen waar elke verwerking van persoonsgegevens aan moet voldoen. Zo moeten persoonsgegevens worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is. Verder moeten de beginselen van doelbinding[4], gegevensminimalisatie[5], juistheid[6] en opslagbeperking[7] in acht worden genomen en moeten integriteit en vertrouwelijkheid van de gegevens worden gewaarborgd. Tot slot draagt de verwerkingsverantwoordelijke een verantwoordingsplicht voor de verwerking van persoonsgegevens. De verwerkingsverantwoordelijke is de natuurlijke persoon, rechtspersoon, overheidsinstantie, dienst of een ander orgaan die/dat het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.[8] De rechten en plichten die zijn vastgelegd in de AVG vormen een uitwerking van deze beginselen.

Het veilig stellen van gegevens uit de werkomgeving en werkmail van Heijmans ten behoeve van het integriteitsonderzoek is in strijd met de AVG

4.4. Blijkens de brief van het college van 24 april 2020 heeft het college op 31 januari 2020, de dag dat Heijmans zijn taken als burgemeester tijdelijk neerlegde, informatie op zijn werkomgeving en werkmail *"veilig laten stellen"*. Wat de term *"veilig laten stellen"* exact inhoud is Heijmans onduidelijk, maar dit zal in ieder geval het verzamelen, opvragen en/of opslaan van persoonsgegevens van Heijmans betreffen. Deze verwerking omvat een uitzonderlijk grote hoeveelheid (persoons)gegevens, vermoedelijk tienduizenden, waarbij tevens sprake is van veel gevoelige en/of vertrouwelijke gegevens. Die gevoelig- en/of vertrouwelijkheid geldt zowel ten opzichte van individuele personen, waaronder in de eerste plaats Heijmans, als ten opzichte van bestuurlijke aangelegenheden en derde partijen. Daarbij is van belang dat, zoals hiervoor al is toegelicht, een burgemeester ook los van het college een eigen bestuursorgaan is met eigen taken en verantwoordelijkheden.

4.5. Voor de hiervoor omschreven verwerking van persoonsgegevens dient het college een grondslag te hebben zoals omschreven in art. 6 van de AVG. Bij de

---

[4] De specifieke doeleinden waarvoor persoonsgegevens worden verwerkt moeten zijn vastgesteld wanneer de persoonsgegevens worden verzameld. Doeleinden moeten expliciet en rechtvaardig zijn. Persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt indien het doel van de verwerking niet redelijkerwijs op een andere wijze kan worden verwezenlijkt – art. 5 lid 1 sub b en overweging 39 AVG.
[5] Persoonsgegevens dienen toereikend en ter zake dienend te zijn en beperkt te blijven tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt – art. 5 lid 1 sub c en overweging 39 AVG.
[6] Alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat onjuiste persoonsgegevens worden gerectificeerd of gewist – art. 5 lid 1 sub d en overweging 39 AVG.
[7] Om ervoor te zorgen dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is, dient de verwerkingsverantwoordelijke termijnen vast te stellen voor het wissen van gegevens of voor een periodieke toetsing ervan – art. 5 lid 1 sub e en overweging 39 AVG.
[8] Art. 4 onder 7 AVG.

verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van een integriteitsonderzoek is de meest voor de hand liggende grondslag die van art. 6 lid 1 sub f AVG – dat de verwerking "*noodzakelijk is voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde, behalve wanneer de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, zwaarder wegen dan die belangen*". Daarbij zal het college een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doeleinde moeten hebben voor de verwerking. Op een hoog abstractieniveau kan het uitvoeren van een integriteitsonderzoek door een organisatie een gerechtvaardigd belang bieden voor de verwerking van persoonsgegevens. Hiermee is echter niet gezegd dat de verwerking van persoonsgegevens voor een integriteitsonderzoek onder alle omstandigheden rechtmatig is. Gezien de concrete omstandigheden van de onderhavige verwerking door het college komt het college geen beroep op deze grondslag toe. Er wordt namelijk niet aan het noodzakelijkheidscriterium voldaan, en de belangen en de grondrechten en fundamentele vrijheden van Heijmans wegen zwaarder dan het belang van het college. Dit wordt hierna toegelicht.

4.6. Allereerst het noodzakelijkheidscriterium. Dat de verwerking *noodzakelijk* moet zijn houdt in dat voldaan moet zijn aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Kortgezegd brengen deze vereisten met zich dat de verwerking in verhouding moet staan tot het nagestreefde doel, en dat dat doel niet op een andere, minder ingrijpende manier kan worden gerealiseerd. Voor proportionaliteit zijn de reikwijdte van de verwerking alsook de daarbij getroffen waarborgen en de aard van de inbreuk op de privacy van belang. Zoals eerder vastgesteld betreft het een omvangrijke verwerking van gevoelige en vertrouwelijke gegevens. Daarbij heeft het college geen blijk gegeven van enige beperking van de gegevensset, bijvoorbeeld in tijdsperiode of op onderwerp, en daarmee geen invulling gegeven aan het beginsel van gegevensminimalisatie. Ook blijkt niet welke waarborgen het college getroffen heeft ten tijde van het verzamelen om de inbreuk te beperken, wat zeker op zijn weg had gelegen gezien de aard van de gegevens en het feit dat de gegevensset informatie bevat waar het college geen kennis van mag nemen. In tegendeel, het college heeft zelfs nagelaten Heijmans tijdig te informeren waardoor hij niet in staat was zijn rechten uit te oefenen. Het integriteitsonderzoek kan hiermee niet in verhouding staan tot de uitzonderlijk vergaande inmenging in de persoon en het ambt van de burgemeester.

4.7. In het kader van subsidiariteit merkt Heijmans op dat het veilig stellen en raadplegen van de gehele werkomgeving en werkmail van een burgemeester een zeer ingrijpende verwerking is. Het beginsel van subsidiariteit noopt er hierbij toe dat een dergelijk ingrijpen slechts als uiterste mogelijkheid dient te worden beschouwd, die pas overwogen kan worden als het integriteitsonderzoek op geen enkele andere wijze kan worden volbracht. Van

een dergelijke uiterste mogelijkheid is geen sprake. Er zijn tal van manieren waarop een dergelijk integriteitsonderzoek kan worden uitgevoerd zonder dat hiertoe beslag wordt gelegd op de gehele communicatie en administratie van een burgemeester. Daaronder valt bijvoorbeeld het onderzoeken van andere, minder gevoelige bronnen van data en/of het interviewen van relevante personen. Niet eerder dan dat al deze mogelijkheden zijn uitgeput kan überhaupt overwogen worden de gegevens van de burgemeester veilig te stellen.

4.8. Omdat het noodzakelijkheidscriterium niet is vervuld, kan geen sprake zijn van een rechtmatige verwerking van persoonsgegevens. Los hiervan dient ook aan de hand van een afweging van de betrokken belangen geconcludeerd te worden dat sprake is van verwerking van persoonsgegevens in strijd met de AVG. Voor die belangenafweging zijn onder andere relevant: transparantie, de aard van de gegevens en de mogelijke consequenties van de verwerking. Dit zijn allen ook factoren die aan bod komen bij een gegevensbeschermingseffectbeoordeling of *data protection impact assessment* (verder: **DPIA**).[9]

4.9. Gezien de omvang en de aard van de gegevens en het doel van de verwerking had het veilig stellen van de gegevens op 31 januari onderwerp moeten zijn van een DPIA. Kennelijk voert het college momenteel een *Privacy Impact Assessment* uit in het kader van het inzien van (onder andere) deze gegevensset ten behoeve van het Wob-verzoek. Er had echter al een DPIA uitgevoerd moeten worden voorafgaand aan het verzamelen van de gegevens in januari ten behoeve van het integriteitsonderzoek. De AVG verplicht een dergelijke toets voor verwerkingen die waarschijnlijk een hoog risico inhouden voor de rechten en vrijheden van betrokkenen. Hier is zonder meer sprake daarvan. De gemeente heeft in haar eigen Privacy Beleid (**productie 12**, p. 12) ook vastgelegd dat een DPIA wordt uitgevoerd *voorafgaand* aan een hoog risico verwerking. De Autoriteit Persoonsgegevens (verder: **AP**) heeft een lijst opgesteld met verwerkingen waarvoor een DPIA verplicht is. Hieronder valt de grootschalige verwerking van persoonsgegevens waarbij informatie wordt verzameld door middel van onderzoek zonder de betrokkene daarvan vooraf op de hoogte te stellen.[10] Deze DPIA had *voorafgaand* aan het veilig stellen van de gegevens plaats moeten vinden, en was de geëigende plek geweest voor het college om de belangen af te wegen en risico's in kaart te brengen. In die DPIA had het college aldus vast moeten stellen dat de verwerking niet rechtmatig uit te voeren is.

---

[9] Art. 35 AVG.

[10] Autoriteit Persoonsgegevens, Besluit inzake lijst van verwerkingen van persoonsgegevens waarvoor een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA) verplicht is - https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/stcrt-2019-64418.pdf.

4.10. Als voortvloeisel van het transparantiebeginsel rust op het college een informatieplicht richting Heijmans wanneer het zijn persoonsgegevens verwerkt. Op grond van art. 13 lid 3 sub a AVG had dit in ieder geval uiterlijk één maand na verkrijging van de gegevens moeten zijn. Er was echter geen enkele reden om Heijmans niet voorafgaand aan, of in ieder geval direct aansluitend op de verzameling te informeren. Door dusdanig laat te informeren heeft het college Heijmans ernstig beperkt in de uitvoering van zijn rechten onder de AVG. Zo had Heijmans inzage kunnen verzoeken in de gegevens die van hem verwerkt worden, maar belangrijker nog zijn recht op bezwaar en recht op gegevenswissing kunnen uitoefenen. Met het recht van bezwaar had Heijmans zich in een eerder stadium tegen deze verwerking kunnen verzetten. Het college had Heijmans ingevolge art. 21 lid 4 AVG ook uitdrukkelijk op dit recht moeten wijzen. Met het recht op gegevenswissing van art. 17 AVG kan Heijmans het college verzoeken zonder onredelijke vertraging persoonsgegevens van hem te wissen wanneer hij bezwaar heeft gemaakt tegen de verwerking, of wanneer de gegevens onrechtmatig zijn verwerkt. Beide rechten zijn essentiële instrumenten om de betrokkene, Heijmans, in staat te stellen zijn persoonlijke levenssfeer te beschermen. Als Heijmans tijdig was ingelicht had hij deze procedure ook maanden eerder kunnen starten.

4.11. Tot slot de aard van de gegevens. Zoals hierboven vermeld bevat de gegevensset grote hoeveelheden gevoelige en vertrouwelijke gegevens. Ook behoorde het college zich te realiseren dat het gezien de taken bevoegdheden van de burgemeester zeer goed mogelijk is dat zich in werkmail van Heijmans bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke persoonsgegevens bevinden, waarop in beginsel een verwerkingsverbod geldt. In dit verband wijst Heijmans bij wijze van voorbeeld op dossiers over overlastgevende inwoners van Weert die met naam en adres zijn beschreven; dossiers over personen binnen de gemeente die te maken hebben gehad met integriteitsvraagstukken; dossiers over horecavergunningen; gegevens betreffende OMG's. In de AVG en in de Uitvoeringswet AVG (verder: **UAVG**) staan beperkte uitzonderingsgronden voor de verwerking van dergelijke gegevens. Geen van deze uitzonderingsgronden legitimeert het verschaffen van toegang tot de gegevensset met bijzondere en strafrechtelijke gegevens door het college.

4.12. Gelet op al het voorgaande en met name de disproportionele en intransparante aard van de verwerking van de gegevens uit de werkomgeving en werkmail van Heijmans, het niet voldoen aan het noodzakelijkheidscriterium en het ontegenzeggelijke gewicht van zijn belangen en rechten en vrijheden constateert Heijmans dat zijn persoonsgegevens door het college zijn verwerkt in strijd met de AVG.

Het veilig stellen en raadplegen van gegevens uit de werkmail en werktelefoon van Heijmans ten behoeve van het Wob-verzoek is in strijd met de AVG

4.13. Tevens in zijn brief van 24 april 2020 vermeldt het college dat het naar aanleiding van het Wob-verzoek informatie op de werkmail en werktelefoon van Heijmans heeft laten veiligstellen, en dat deze gegevens samen met de gegevens die eerder in verband met het integriteitsonderzoek zijn veilig gesteld zullen worden geraadpleegd door een derde. Ook deze beide verwerkingen zijn in strijd met de AVG.

4.14. Ook voor deze verwerking dient het college een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doeleinde te hebben, en moet sprake zijn van een grondslag als omschreven in art. 6 van de AVG. Anders dan bij het verzamelen van de gegevens ten behoeve van het integriteitsonderzoek kan het college hier geen beroep doen op de gerechtvaardigd belang grondslag van art. 6 lid 1 sub f AVG. Blijkens lid 1 van dat artikel geldt de f-grond niet voor de verwerking door overheidsinstanties in het kader van de uitoefening van hun taken. Voor die taakuitoefening zijn de grondslagen van artikel 6 lid 1 sub c en e AVG bedoeld. Sub c biedt een grondslag wanneer de verwerking noodzakelijk is "*om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust*". Sub e biedt een grondslag wanneer de verwerking noodzakelijk is "*voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen*".

4.15. Zoals hierna zal worden toegelicht biedt de Wet openbaarheid bestuur in het onderhavige geval geen grond voor het verzamelen en raadplegen van gegevens uit de werkmail, werktelefoon en werkomgeving van Heijmans. Hierdoor kan er ook geen grondslag zijn onder de AVG voor het verwerken van deze gegevens, en handelt het college dus in strijd met de AVG door de gegevens te verwerken ten behoeve van het Wob-verzoek. Daar komt bij dat, zoals hierboven is betoogd, de verzameling van de gegevens in januari 2020 onrechtmatig was. Dit maakt dat elke verdere verwerking van die gegevensset ook onrechtmatig is.

4.16. Zelfs als het voorgaande anders zou liggen, en daarbij ook een van de genoemde grondslagen *wel* van toepassing kan zijn op de verwerking ten behoeve van het Wob-verzoek, dan alsnog staat de AVG in de weg aan die verwerking. Dit wordt hierna toegelicht.

4.17. Ook indien een verwerkingsverantwoordelijke een grondslag heeft voor de door hem beoogde verwerking gelden onverkort alle andere verplichtingen en beginselen van de AVG. Er moet ook bij de grondslagen van artikel 6 lid 1 sub c en e AVG sprake zijn van een *noodzaak*, en derhalve proportionaliteit en subsidiariteit. Verder geldt ook voor deze verwerking een informatieplicht en dient het college een DPIA te hebben uitgevoerd vóórdat het met het veiligstellen of enige andere verwerking van gegevens begint. Tot slot geldt ook, naast het vereiste van een geldige grondslag, het verwerkingsverbod voor

bijzondere persoonsgegevens met zijn beperkte uitzonderingsgronden. Al deze elementen betekenen dat het (laten) verzamelen en raadplegen van de gegevenssets door het college in strijd is met de AVG.

4.18. Onverkort geldt ook het noodzakelijkheidscriterium bij een verwerking onder de hierboven genoemde grondslagen. Dit houdt weer in dat voldaan moet zijn aan proportionaliteit en subsidiariteit. Bij brief van 3 april 2020 is het college op de hoogte gesteld van het feit dat zich in de gegevenssets geen documenten bevinden die informatie bevatten met betrekking tot het Wob-verzoek. Zoals hierna nog nader zal worden toegelicht, brengt dit mee dat geen noodzaak kan bestaan voor kennisname van de gegevens door het college. Ook is de verwerking volledig disproportioneel aan het doel. Er is sprake van een gegevensset met uiterst gevoelige gegevens, die het college integraal verwerkt zonder op enige manier betekenis te geven aan het beginsel van gegevensminimalisatie.

4.19. Het college informeerde Heijmans bij brief van 24 april 2020 over het reeds veilig zijn gesteld van zijn gegevens en de voorgenomen wijze van raadplegen daarvan. Wanneer de gegevens zijn veiliggesteld of zullen worden ingezien en om welke gegevens het precies gaat is daarbij niet vermeld. Het betreft aldus een uiterst magere informatievoorziening die niet voldoet aan de transparantienorm van artikelen 5 en 14 van de AVG, en die daarnaast ook volledig misplaatst is gezien en het ambt van Heijmans, de door hem verleende medewerking en het doel waarvoor het college de gegevens verwerkt.

4.20. Zoals hierboven al vastgesteld is een DPIA verplicht bij de verwerking van de gegevenssets gezien haar aard, omvang en het nagestreefde doel. Het college geeft aan dat de (D)PIA momenteel wordt uitgevoerd. Zoals eerder al vermeld is dit echter te laat. Een DPIA dient volgens de wet en volgens eigen beleid van de gemeente *voorafgaand* aan de verwerking te worden gedaan, zodat er een goed beeld is van de uit het oogpunt van gegevensbescherming verbonden risico's. Dit blijkt ondubbelzinnig uit de tekst van artikel 35 lid 1 van de AVG en wordt bevestigd door de Artikel 29 Werkgroep in haar richtsnoeren over DPIA's.[11] Zonder enige rechtvaardigingsgrond wijkt het college van deze strikte regel af, met ten gevolg dat Heijmans onderworpen is aan een ingrijpende inmenging in zijn persoonlijke levenssfeer.

4.21. Naast alle reeds genoemde redenen geldt voor het verwerken van de gegevenssets ten behoeve van het Wob-verzoek in beginsel bovendien een verwerkingsverbod omdat hier ook bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard worden verwerkt. Nu er geen

[11] https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/wp248_rev.01_nl.pdf, p. 17. De Artikel 29 Werkgroep is het overkoepelende advies- en samenwerkingsorgaan van Europese privacytoezichthouders. Sinds de inwerkingtreding van de AVG is het vervangen door het Europees Comité voor gegevensbescherming.

uitzonderingsgronden zoals vermeld in artikel 9 van de AVG en hoofdstuk 3 van de UAVG van toepassing zijn, zijn de verwerkingen in strijd met de AVG.

4.22. Gezien het voorgaande geldt ook voor het verzamelen en (verder) verwerken van de gegevenssets ten behoeve van het Wob-verzoek dat sprake is van een onrechtmatige, onbehoorlijke en intransparante handelwijze van het college die in strijd is met de AVG.

De Wob verplicht het college niet tot onderzoek naar gegevens van de burgemeester

4.23. Op grond van artikel 1 onder a van de Wob is een "document": een bij het bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat. Op grond van artikel 1 onder b van de Wob is een "bestuurlijke aangelegenheid" een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan. Op grond van artikel 3 lid 1 Wob kan eenieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

4.24. In de eerste plaats wijst Heijmans erop dat het Wob-verzoek op grond waarvan het college aanspraak maakt op het doorzoeken van zijn gegevens de bestuurlijke aangelegenheid "gedragscode burgemeester" betreft. De gedragscode burgemeester is echter niet een bestuurlijke aangelegenheid van het bestuursorgaan 'college van burgemeester en wethouders', maar een door de raad vastgestelde gedragscode voor het bestuursorgaan burgemeester.[12] Dit betekent dat de door het college "veilig gestelde" werkomgeving van Heijmans per definitie geen informatie bevat over een bestuurlijke aangelegenheid *van het college*. Alleen al om die reden kan het college in het kader van het Wob-verzoek dat het als rechtvaardiging voor zijn handelwijze opvoert, geen enkele aanspraak maken op enig onderzoek naar de desbetreffende gegevens van Heijmans.

4.25. Uit de uiteenzetting over de strijdigheid van de handelwijze van het college met de AVG, volgt al dat het college onrechtmatig de beschikking heeft gekregen over gegevens van Heijmans, die een uitermate vertrouwelijk karakter hebben

[12] http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Weert/CVDR72745.html. Deze regeling is in Weert overigens opgegaan in de door de Gedragscode bestuurlijke integriteit gemeente Weert 2017, http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Weert/446337/446337_1.html. Dat die nog steeds ook de voor burgemeester geldende Gedragscode is, volgt uit de in de regeling genoemde grondslag van artikel 69 Gemeentewet. Artikel 69 lid 2 Gemeentewet bepaalt: "De raad stelt voor de burgemeester een gedragscode vast."

en vanwege de positie van Heijmans als eenhoofdig bestuursorgaan onder geen beding bij het college horen te berusten. Het college lijkt in zijn brief van 24 april te betogen dat, nu het feitelijk beschikt over gegevens van Heijmans, die gegevens per definitie ook dient te onderzoeken in verband met het aan het college gerichte Wob-verzoek. Alleen al het gezonde verstand verzet zich tegen deze redenering. Het zou immers hoogst onredelijk zijn als het college onrechtmatig beslag zou kunnen leggen op documenten en er vervolgens een verplichting op grond van de Wob zou gelden om die gegevens openbaar te maken of althans de openbaarmaking daarvan te overwegen. Volgens Heijmans kan er in redelijkheid geen discussie over bestaan dat een dergelijke verplichting niet bestaat.

4.26. Het voorgaande wordt bevestigd in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In haar uitspraak van 9 maart 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:623) overweegt de Afdeling namelijk als volgt:

"4.2. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wob volgt dat voor de beantwoording van de vraag of een document bij een overheidsorgaan berust niet alleen de fysieke aanwezigheid van belang is. Het document moet ook bestemd zijn voor het overheidsorgaan als zodanig (Kamerstukken II, 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 21).
Niet slechts van belang is derhalve of de documenten waarop het verzoek van [appellant] ziet fysiek in het gemeentehuis van Boxmeer, dan wel bij personen die bij de gemeente Boxmeer werken, berusten. De documenten dienen ook bestemd te zijn om onder het college te berusten."

4.27. Het behoeft geen betoog dat gegevens die onder Heijmans berusten in zijn hoedanigheid als burgemeester niet "bestemd zijn" voor het college en daarom ook niet bij het college behoren te berusten. Dat het college zich die gegevens onrechtmatig heeft toegeëigend maakt dat (uiteraard) niet anders. Ook hieruit volgt dat het college aan de Wob geen enkele aanspraak ontleent om het in zijn brief van 24 april aan Heijmans aangekondigde onderzoek naar diens gegevens te verrichten.

4.28. Zoals Heijmans ook in zijn brief van 14 mei jl. aan de gemeente uiteen heeft gezet, is er bovendien geen sprake van een Wob-verzoek dat nog nader onderzoek van het college vergt. Buiten de hiervoor genoemde redenen waarom dat niet het geval is, geldt immers dat Heijmans de gemeente desgevraagd heeft bericht dat hij niet beschikt over documenten of informatie die onder de reikwijdte van het Wob-verzoek vallen. Aangezien het verzoek uitsluitend betrekking heeft op eventueel bij Heijmans berustende documenten, staat daarmee vast dat er geen voor het Wob-verzoek relevante documenten zijn. Voor zover het Wob-verzoek al een bestuurlijke aangelegenheid van het college zou betreffen, heeft het college door het stellen van zijn vragen aan Heijmans over bij hem beschikbare documenten voldoende gedaan om te

achterhalen of er relevante informatie is. Nu het antwoord daarop negatief is, is daarmee het Wob-verzoek afgedaan. Het college heeft in zijn hiervoor genoemde brief van 21 april 2020 aan Heijmans' raadsman dan ook vermeld:

"Aangezien er geen gegevens zijn, kan er ook geen juridische toets hebben plaatsgevonden naar aanleiding van ons verzoek van 13 maart jl. om gegevens te verstrekken."

Het eindigt zijn brief met de mededeling: *"deze kwestie hiermee als afgedaan"* te beschouwen. Daaruit valt op te maken dat het college geen nadere vragen aan Heijmans had met betrekking tot het Wob-verzoek.

4.29. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dat als een bestuursorgaan "niet ongeloofwaardig" stelt dat hij niet beschikt over informatie waarop een ingediend Wob-verzoek betrekking heeft, het aan de verzoeker is om aannemelijk te maken dat een bepaald document toch onder dat bestuursorgaan berust. Zie bijvoorbeeld ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2617. Eveneens in die uitspraak tot uitdrukking gebrachte vaste jurisprudentie bepaalt dat de Wob geen verplichting bevat om gegevens te vervaardigen die niet in bestaande documenten zijn neergelegd, ongeacht de mate van inspanning. Deze rechtspraak is in meerdere opzichten relevant voor de beoordeling van deze zaak.

4.30. In de eerste plaats is Heijmans zelf een bestuursorgaan. Het verzoek van het college aan hem om informatie, betreft zijn positie als burgemeester van de gemeente Weert. Zoals gezegd gaat het bij dit verzoek per definitie niet om gegevens die onder het college behoren te berusten, maar zelfs als dit anders zou zijn, is er geen reden te twijfelen aan de mededeling van de burgemeester dat hij niet beschikt over in documenten neergelegde informatie waarom het college heeft gevraagd. De mededeling hieromtrent van Heijmans aan het college strekt zich uit tot zijn gehele werkomgeving en dus ook tot de door het college "veilig gestelde" gegevens van Heijmans.

4.31. Hoewel het verzoek van het college aan Heijmans niet bedoeld is als Wob-verzoek, is er geen reden aan het bericht van Heijmans dat hij niet over informatie beschikt die onder dat verzoek moet worden geschaard, andere eisen te stellen dan de Afdeling bestuursrechtspraak stelt aan een bestuursorgaan tot wie een Wob-verzoek is gericht. Met andere woorden: er is geen reden om aan de juistheid van de mededeling van Heijmans naar aanleiding van het verzoek van het college te twijfelen en het college heeft geenszins aannemelijk gemaakt dat twijfel over die beantwoording op zijn plaats is. Het heeft, in tegendeel, gesteld dat er geen reden is Heijmans' advocaatkosten te vergoeden omdat er geen informatie beschikbaar is en gemeld dat de kwestie als afgedaan wordt beschouwd.

4.32. De hiervoor genoemde jurisprudentie is ook relevant in de verhouding van het college tot de Wob-verzoeker. In de eerste plaats behoort het college uiteraard aan de desbetreffende journalist mee te delen dat de door hem opgevraagde informatie niet een bestuurlijke aangelegenheid van het college betreft. Verder berust er geen voor het college bestemde informatie onder het college nu de beslaglegging op de gegevens van Heijmans onrechtmatig is. In verband met de hiervoor genoemde jurisprudentie geldt bovendien dat als het college al terecht aan Heijmans zou hebben gevraagd of hij beschikt over informatie die kan worden geschaard onder het Wob-verzoek, het college daarmee ruimschoots heeft voldaan aan zijn verplichting jegens de Wob-verzoeker om na te gaan of er gegevens onder hem berusten die onder het Wob-verzoek vallen. De integrale doorzoeking van Heijmans' gegevens die door het college zijn "veilig gesteld" in verband met een integriteitsonderzoek, is dan dus buiten alle proporties.

4.33. Bovendien zou dat onderzoek er zoals hiervoor al aan de orde kwam, ertoe kunnen leiden dat de door het college ingeschakelde derde en vervolgens het college zelf de beschikking krijgt over vertrouwelijke gegevens van het bestuursorgaan burgemeester en die gegevens openbaar zou kunnen maken. De schade die zou kunnen worden aangericht door kennisname van dergelijke gegevens door de door het college inschakelde derde, het college zelf en, in laatste instantie, dagblad De Limburger, is groot en dient volgens Heijmans te allen tijde te worden voorkomen.

5. De vorderingen

5.1. Teneinde verwerking van gegevens van Heijmans die het zich onrechtmatig heeft toegeëigend tegen te gaan, vordert Heijmans primair dat het college de aanspraak op die gegevens geheel opgeeft. Heijmans weet niet op welke wijze de beslaglegging op zijn gegevens technisch is vormgegeven. Dat maakt voor zijn vordering echter niet uit. Waar het om gaat is dat het college niet langer beschikt over gegevens waarover het niet hoort te beschikken en dat de situatie voordat het zich die gegevens toe-eigende, wordt hersteld zodat Heijmans zelf de beschikking houdt over de desbetreffende gegevens. De eerste vordering van Heijmans heeft daar betrekking op en beoogt dus de technische situatie te herstellen zoals die was voor het "veilig stellen" van gegevens door het college.

5.2. In de tweede plaats geldt dat het Wob-verzoek waar het college zijn aanspraak op een onderzoek naar de gegevens van Heijmans meent te kunnen gronden, afgedaan is. Heijmans heeft immers naar eer en geweten zijn gegevens doorzocht en het college bericht dat gegevens over de desbetreffende bestuurlijke aangelegenheid, geconcretiseerd door de desbetreffende journalist, niet aanwezig zijn. Die mededeling betreft al zijn gegevens en dus ook de zakelijke werkomgeving die het college beslag "veilig gesteld" heeft. Heijmans

vordert naast herstel in de oude toestand (zie hiervoor) dan ook een verbod op iedere verdere verwerking van zijn gegevens en dus ook een verbod om onderzoek te doen naar zijn gegevens in verband met het hiervoor beschreven verzoek van De Limburger.

5.3. Heijmans zal in een bodemprocedure schadevergoeding van de gemeente vorderen wegens het hem aangedane leed en de daardoor veroorzaakte financiële schade, waaronder alle advocaatkosten, en daarvoor ook wethouders in persoon aanspreken.

MITSDIEN:

Verzoekt Heijmans de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg, om bij wege van voorlopige voorziening bij vonnis, uitvoerbaar bij voorraad:

1. Gedaagde te gebieden binnen één week na het in dezen te wijzen vonnis het "veilig stellen" van gegevens van Heijmans als bedoeld in de brief van 24 april 2020 ongedaan te maken zodanig dat de situatie zoals die bestond direct voorafgaand aan het moment van "veilig stellen" geheel of althans zoveel als technisch mogelijk is wordt hersteld;
2. Gedaagde te gebieden aan Heijmans binnen twee weken na het in dezen te wijzen vonnis opgave te doen van het moment en de wijze waarop zij aan de vordering onder 1. heeft voldaan;
3. Gedaagde te gebieden ervoor zorg te dragen dat de beschikbaarheid van "veilig gestelde" gegevens als bedoeld in de brief van 24 april 2020 voor haar, voor organen of personen binnen haar organisatie dan wel voor derden, die is ontstaan als gevolg van dat "veilig stellen" of in aansluiting daarop verricht onderzoek naar die gegevens, ongedaan wordt gemaakt binnen één week na het in dezen te wijzen vonnis;
4. Gedaagde te gebieden aan Heijmans binnen twee weken na het in dezen te wijzen vonnis opgave te doen van het moment en de wijze waarop zij aan de vordering onder 3. heeft voldaan;
5. Gedaagde te gebieden terstond iedere andere verwerking dan onder 1. en 3. gevorderd van de "veilig gestelde" gegevens als bedoeld in de brief van 24 april 2020 te staken en gestaakt te houden;
6. Te bepalen dat gedaagde een dwangsom verbeurt van €10.000 (zegge: tienduizend euro) voor iedere dag dat zij in gebreke is bij de naleving van een gebod dat wordt gevorderd onder 1., 2., 3. en 4.
7. Te bepalen dat gedaagde een dwangsom verbeurt van €250.000 (zegge: tweehondervijftigduizend euro) voor iedere overtreding van het gebod gevorderd onder 5.
8. Gedaagde te veroordelen tot betaling aan Heijmans:

- van de kosten van deze procedure met bepaling dat, als deze kosten niet binnen zeven dagen na de dagtekening van dit vonnis worden voldaan, daarover vanaf de achtste dag na dagtekening van het vonnis wettelijke rente is verschuldigd; en
- van de nakosten van deze procedure zijnde een bedrag van € 131,-- zonder betekening, verhoogd met een bedrag van € 68,-- in geval van betekening, met bepaling dat, als deze kosten niet binnen zeven dagen na de dagtekening van dit vonnis worden voldaan, daarover vanaf de achtste dag na dagtekening van het vonnis wettelijke rente is verschuldigd.

De kosten dezes zijn voor mij, deurwaarder €

Deze zaak wordt behandeld door mr. J.H.A. van der Grinten van Kennedy Van der Laan N.V., Postbus 58188 te (1040 HD) Amsterdam, telefoon: (020) 5506 852, e-mail: jan.van.der.grinten@kvdl.com