

ECLI:NL:RBDHA:2025:3453

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	12-03-2025
Datum publicatie	12-03-2025
Zaaknummer	C/09/642634 / HA ZA 23-148
Rechtsgebieden	Civil recht
Bijzondere kenmerken	Bodemzaak Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Twee vastgoedondernemers Noordwijk niet onrechtmatig behandeld Twee vastgoedondernemers in Noordwijk zijn niet onrechtmatig behandeld door de personen die hebben bijgedragen aan het opstellen van het document "Ondermijning van de democratie in het lokaal bestuur in Noordwijk" en het (beperkt) verspreiden daarvan. Dat volgt uit een uitspraak in een bodemprocedure bij de rechtbank Den Haag. In het document worden de ondernemers, die beiden jarenlang betrokken zijn (geweest) bij de lokale politiek in Noordwijk, in verband gebracht met verwijtbare ondermijning binnen die gemeente. De rechtbank komt in deze zaak tot het oordeel dat het recht op vrijheid van meningsuiting van de opsteller van het document en degenen die daaraan door het geven van interviews hebben bijgedragen, zwaarder weegt dan de inbreuk op het recht op de eer en goede naam van de vastgoedondernemers. De vorderingen van de vastgoedondernemers en die van een aantal andere in het document genoemde personen namens wie zij die vorderingen mede hebben ingesteld, worden afgewezen. Het document De eisers in deze zaak zijn twee vastgoedondernemers, van wie één jarenlang wethouder is geweest van de gemeente. Zij hebben samen een lokale partij in Noordwijk opgericht. Drie oud-wethouders, een voormalig ambtenaar en een voormalig gemeenteraadslid zijn de gedaagden. In opdracht van de toenmalige burgemeester maakte een ambtenaar eind 2018 een document over ondermijning in de lokale democratie. In het document wordt met name een van de vastgoedondernemers in verband gebracht met verwijtbare ondermijning. Voor het document baseerde de voormalige ambtenaar zich onder meer op eerder verschenen rapporten en krantenartikelen en nam hij interviews af met vier (oud-)wethouders.. Het document is daarna door de burgemeester vertrouwelijk doorgestuurd naar de waarnemend gemeentesecretaris en is door één van de gedaagden, die op dat moment ook Statenlid was, in verkorte vorm gedeeld met een aantal commissieleden van Provinciale Staten. De gemeente heeft het document en aanverwante stukken in 2021 geanonimiseerd en met gedeeltelijk zwartgemaakte passages openbaar gemaakt na een WOB-verzoek van de vastgoedondernemers. De vastgoedondernemers vinden dat de gedaagden onrechtmatig hebben gehandeld door in het geheim een 'zwartboek' over hen te schrijven en te verspreiden. Het document is een vooringenomen afrekening met politieke tegenstanders en de inhoud is in strijd met de waarheid, vinden ze. Er heeft volgens hen geen onafhankelijk feitenonderzoek en geen wederhoor plaatsgevonden. De gedaagden betwisten dit. Zij vinden dat het document een inventarisatie is van ondermijning in de gemeentepolitiek en van de actoren die daarbij een rol spelen. Het document is op verzoek van de toenmalig burgemeester samengesteld, was enkel bedoeld voor intern gebruik en is grotendeels op openbare bronnen gebaseerd. Voor zover het de meningen en ervaringen van de betrokken wethouders betreft, geldt dat zij deze in vertrouwen hebben geuit. Oordeel rechtbank De rechtbank oordeelt onder meer dat een groot deel van de uitingen in het document terug te voeren is op perspublicaties en twee eerder gepubliceerde onderzoeksrapporten. Verder betreft het vooral de meningen, conclusies en ervaringen van drie oud-wethouders. Deze zijn per definitie subjectief maar worden in het document als feitelijkeheden gepresenteerd. Verder zijn de bewoordingen en kwalificaties in het document geregeld sterk gekleurd. Zo staat niet vast dat sprake is van een strafrechtelijk verwijtbare ondermijning, maar

wordt dit in het document wel geïmpliceerd en met name een van de ondernemers wordt hiermee in verband gebracht. Dit alles maakt het een onevenwichtig, gebrekkig en sterk gekleurd document, oordeelt de rechtbank. Dat is een inbreuk op het recht op eer en goede naam en op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de vastgoedondernemers.

De rechtbank komt echter tot het oordeel dat het recht op de vrijheid van meningsuiting in deze zaak zwaarder weegt. De rechtbank vindt het daarbij van belang dat (anders dan de ondernemers hadden gesteld) de toenmalige burgemeester de opdracht tot het opstellen van het document heeft gegeven en daartoe ook bevoegd was. Het document moest hem ondersteunen bij zijn wettelijke taak als hoeder van de bestuurlijke integriteit van de gemeente Noordwijk. De uitlatingen van de oud-wethouders gingen over politieke onderwerpen, namelijk mogelijke integriteitsschendingen en ondermijning in de lokale democratie. Dergelijke uitlatingen verdienen een hogere mate van bescherming dan uitlatingen over niet-politieke onderwerpen. Ook was het document bedoeld voor interne beraadslaging en niet voor de openbaarheid. Een van de gedaagden heeft het document in verkorte vorm gezonden aan een commissie van de Provinciale Staten van Zuid-Holland. Die gedaagde was toen zelf ook Statenlid. De rechtbank oordeelt dat de gedaagde dit mocht doen. De rechtbank oordeelt dat de Provinciewet bescherming biedt aan leden van het provinciebestuur voor wat betreft het overleggen van een document. Alles overwegende oordeelt de rechtbank dat de vastgoedondernemers niet onrechtmatig zijn behandeld. Alle vorderingen van de vastgoedondernemers worden afgewezen.

Vindplaatsen

Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK Den Haag

Team handel

Vonnis van 12 maart 2025

in de hoofdzaak met zaaknummer/rolnummer C/09/642634 / HA ZA 23-148 van

1 [eiser 1] , te [woonplaats 1] ,

2. [eiser 2], te [woonplaats 1] ,

eisers,

advocaat: mr. M.C. Kaaks,

tegen

1 [gedaagde 1] , te [woonplaats 1] ,

advocaat: mr. C.A. Alberdingk Thijm,

2. [gedaagde 2], te [woonplaats 1] ,

advocaat: mr. C.A. Alberdingk Thijm,

3. [gedaagde 3], te [woonplaats 2] ,

advocaat: mr. C.A. Alberdingk Thijm,

4. [gedaagde 4], te [woonplaats 1] ,

advocaat: mr. O.R. van Hardenbroek van Ammerstol,

5. [gedaagde 5], te [woonplaats 1] ,

advocaat: mr. J.J. Dekker,

gedaagden,

en in de vrijwaringszaak met zaaknummer: C/09/651768 / HA ZA 23-692

van

1 [gedaagde 1] , te [woonplaats 1] ,

2. [gedaagde 2], te [woonplaats 1] ,

3. [gedaagde 3], te [woonplaats 2] ,

eisers,

advocaat: mr. C.A. Alberdingk Thijm,

tegen

GEMEENTE NOORDWIJK, te Noordwijk ,

gedaagde,

advocaat: mr. R. de Graaff.

Partijen worden hierna afzonderlijk [eiser 1] , [eiser 2] , [gedaagde 1] , [gedaagde 3] , [gedaagde 4] , [gedaagde 5] en de Gemeente genoemd.

In de hoofdzaak zullen eisers hierna gezamenlijk [eiser 1] c.s. worden genoemd. [gedaagde 1] , [gedaagde 2] en [gedaagde 3] worden hierna in de hoofd- en vrijwaringszaak gezamenlijk [gedaagde 1] c.s. genoemd.

1. De procedure

1.1. Het verloop van de procedure in de hoofdzaak blijkt uit:

- de exploten van dagvaarding van 24, 25 en 26 januari 2023;
- de akte houdende overlegging producties van [eiser 1] c.s., met producties 1 t/m 42;
- de conclusie van antwoord van [gedaagde 5] ;
- de conclusie van antwoord [gedaagde 4] , met de productie 1 t/m 4;
- de conclusie van antwoord (tevens incidentele conclusie van eis tot oproeping in vrijwaring van de Gemeente) van [gedaagde 1] c.s., met producties 1 t/m 34;
- de conclusie van antwoord in het vrijwaringsincident van [eiser 1] c.s.;
- de conclusie van antwoord in het vrijwaringsincident van [gedaagde 4] ;
- de incidentele conclusie houdende provisionele vordering, tevens akte vermeerdering van eis van [eiser 1] c.s., met productie 43;
- het vonnis in het vrijwaringsincident van 21 juni 2023;
- de conclusie van antwoord ten aanzien van de provisionele vordering tevens ten aanzien van de gewijzigde eis van [gedaagde 5] ;
- de conclusie van antwoord in incident van [gedaagde 1] c.s., met producties 35 t/m 41;
- de conclusie van antwoord inzake provisionele vordering tevens antwoordakte eisvermeerdering van [gedaagde 4] , met productie 5;
- de akte vermindering van eis tot nihil in provisioneel incident inzake gedaagden sub 4 en 5 van [eiser 1] c.s.;
- het tussenvonnissen van 24 april 2024 waarin een mondelinge behandeling is bevolen;
- de akte houdende producties van [gedaagde 4] , met de producties 6 t/m 8;
- de akte uitlating producties tevens overlegging producties van [gedaagde 5] , met de producties 1 en 2;
- de akte wijziging provisionele eis tevens houdende overlegging producties van [eiser 1] c.s., met de producties 44 t/m 47;
- de akte houdende overlegging aanvullende producties van 48 t/m 56 van [eiser 1] c.s., met de producties 48 t/m 56;;
- de akte houdende overlegging aanvullende producties 57 en 58 van [eiser 1] c.s., met de producties 57 en 58;
- de akte overlegging aanvullende producties van [gedaagde 1] c.s., met de productie 42 t/m 48;
- de akte houdende producties genummerd 1 t/m 52 van [gedaagde 1] c.s., die ook alle eerder toegezonden producties behelzen.

1.2. Het verloop van de procedure in de vrijwaringszaak blijkt uit:

- de dagvaarding van 1 augustus 2023, met de producties 1 t/m 34;
- de incidentele conclusie houdende vordering tot voeging in de vrijwaringszaak van [eiser 1] c.s., met de producties 1 t/m 3;
- de conclusie van antwoord in het voegingsincident aan de zijde van [gedaagde 1] c.s.;
- de conclusie van antwoord in het voegingsincident ex art. 217 Rv van de Gemeente;
- het vonnis in het voegingsincident van 18 oktober 2023 waarin de vordering tot voeging is afgewezen;
- de conclusie van antwoord van de Gemeente, met de producties 1 t/m 16;
- het tussenvonnissen van 24 april 2024 waarin een mondelinge behandeling is bevolen;
- de akte houdende overlegging producties 17 t/m 20 aan de zijde van de Gemeente;
- het herstellvonnissen van 24 mei 2024;
- de akte houdende overlegging producties van de Gemeente, met de producties 17 t/m 20;
- de akte overlegging aanvullende producties van [gedaagde 1] c.s., met de producties 35 t/m 41.

1.3. De gezamenlijke mondelinge behandeling van de hoofd- en de vrijwaringszaak heeft plaatsgevonden op 18 september 2024. Partijen zijn verschenen, vergezeld van hun advocaten, die de zaak nader hebben toegelicht aan de hand van pleitnotities die zich in het procesdossier bevinden. Partijen hebben vragen van de rechtbank beantwoord en op elkaar gereageerd. De griffier heeft aantekeningen gemaakt van wat er tijdens de mondelinge behandeling is gezegd.

1.4. Ten slotte is een datum voor vonnis bepaald in de hoofd- en de vrijwaringszaak.

2 De feiten

In de hoofdzaak en in de vrijwaringszaak

- 2.1. De (natuurlijke) personen in de hoofd- en vrijwaringszaak zijn allen betrokken of betrokken geweest bij de Noordwijkse politiek, ofwel omdat zij daarin een formele rol spelen of hebben gespeeld (bijvoorbeeld als wethouder), danwel vanwege hun belangen in en rondom de vastgoedontwikkeling in de gemeente Noordwijk .
- 2.2. [eiser 1] is vastgoed- en horecaondernemer in Noordwijk en heeft een adviesbureau op het gebied van ruimtelijke ordening ([bedrijfsnaam 1] B.V.). Verder was hij van 1986 tot 1998 voor het [politieke partij 1] wethouder ruimtelijke ordening en was hij enige jaren locoburgemeester van de gemeente Noordwijk .
- 2.3. [eiser 2] is vastgoedondernemer in Noordwijk [bedrijfsnaam 2] B.V.) en was langere tijd lid van het [politieke partij 1] in Noordwijk . Samen met [eiser 1] heeft hij de lokale partij [politieke partij 2] (hierna: [politieke partij 2]) opgericht.
- 2.4. [eiser 1] c.s. voeren de procedure - op basis van een lastgeving van 7 februari 2023 - mede namens de leden van een collectief, waar zij zelf ook deel van uitmaken. Dit collectief bestaat uit in totaal zestien - al dan niet voormalige - bestuurders, ondernemers, ondernemingen en een stichting uit Noordwijk (hierna: het collectief).
- 2.5. [gedaagde 1] was van 2014 tot 2019 wethouder ruimte en communicatie van de gemeente Noordwijk , voor de lokale partij [politieke partij 3] (hierna: [politieke partij 3]).
- 2.6. [gedaagde 2] was van 2002 tot 2019 wethouder financiën, belastingen en grondzaken van de gemeente Noordwijk , voor [politieke partij 3] .
- 2.7. [gedaagde 3] was van 1980 tot zijn pensionering in 2018 ambtenaar bij de gemeente Noordwijk , onder meer in de functie van financieel controller en bestuursadviseur.
- 2.8. [gedaagde 4] was van 2006 tot 2010 wethouder ruimtelijke ordening van de gemeente Noordwijk , voor [politieke partij 4] . Van 2018 tot 2023 was hij lid van de Provinciale Staten van Zuid-Holland (hierna: Provinciale Staten).
- 2.9. [gedaagde 5] was van 2010 tot maart 2022 lid van de gemeenteraad in Noordwijk en onder meer fractievoorzitter van [politieke partij 3] .
- 2.10. [burgemeester] (hierna ook: [burgemeester]) was van 2014 tot 2019 burgemeester van Noordwijk .
- 2.11. In verband met de fusie van de gemeente Noordwijk met de gemeente Noordwijkerhout-De Zilk per 1 januari 2019 zijn er op 21 november 2018 herindelingsverkiezingen georganiseerd.
- 2.12. Daags voor de verkiezingen, op 20 november 2018, is er door een actiegroep genaamd Comité Noordwijk Transparant een pamflet verspreid onder de inwoners van Noordwijk met de titel "Kies Transparant Krant". In dit pamflet werd kritiek geuit op het college van burgemeester en wethouders en specifiek op [gedaagde 1] en op [politieke partij 3] .

2.13. In een persbericht van 27 november 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Noorwijk onder meer meegedeeld dat de aantijgingen over onoorbaar handelen van het college in het pamflet misleidend en feitelijk en pertinent onjuist zijn en dat het in twijfel trekken van de integriteit van het college zwaar wordt opgenomen.

2.14. Op 10 december 2018 heeft [burgemeester] aan de gemeenteraad - voor zover hier relevant - geschreven:

"De gemeenteraadsverkiezingen zijn achter de rug en een aantal partijen is bezig een nieuw college te formeren.

()

Naast de campagne van de politieke partijen heb ik kunnen constateren dat er ook een andere campagne is gevoerd. Dat was er een met een andere benadering, gericht op personen en gebruik makend van de kranten. Het beeld dat wordt neergezet van de gemeente is niet mijn beeld. Ik heb me oprecht afgevraagd hoe men bij dit beeld is gekomen en voel me als burgemeester van Noordwijk ongemakkelijk bij de verschillende teksten.

()

Nu krijgt de kiezer een volstrekt onjuist beeld over het gevoerde beleid en wordt ook de gemeentelijke organisatie hierin betrokken. Bij mij kwamen kwalificaties als nep-nieuws, valse aantijgingen en ondermijning op. Zo horen wij niet met elkaar om te gaan. Voor alle duidelijkheid: de vrijheid van meningsuiting staat niet ter discussie maar het publiceren van nep-nieuws, valse beschuldigingen en laster met het in ernstige twijfel trekken van de integriteit van het college van burgermeester en wethouders en ambtelijke organisatie, raakt mij als burgemeester diep en dan wil ik hierover ophelderingen.

Het is om deze reden dat ik het gesprek aan wil gaan met het Comité Noordwijk Transparant naar aanleiding van hun publicatie. De heer drs. [eiser 2] heeft als woordvoerder van dit Comité uw raad hierover reeds een brief gestuurd. Dit gesprek zal in de openbaarheid plaatshebben ()

Het afgelopen jaar heb ik als burgemeester twee onderzoeken, door het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeente (BING) en Hoffman Bedrijfsrecherche laten doen naar mogelijke fraude bij de actualisering van het bestemmingsplan Zeewaardig in 2013. (). Er is geen fraude aangetoond en er is geconstateerd dat sinds 2014 de tijd aan het veranderen is en de ongewenste invloed op de ambtenaren en de bestuurders aan het afnemen is. Als burgemeester is het mijn taak om ondermijning te bestrijden en integer handelen te bevorderen.

()

Ondermijning is een speerpunt in het rijksbeleid en ook gemeenten zullen ondermijning moeten bestrijden. Met ondermijning wordt bedoeld het verzwakken, aantasten, beschadigen en uithollen van de democratie en het gezag, met als doel om buiten de democratische paden aan de touwtjes te trekken, te bepalen en politici, bestuurders en ambtenaren te beïnvloeden. Met name in de ruimtelijke ordening zijn de belangen enorm groot. Wanneer ik een aantal verkiezingen de revue laat passeren, dan blijken met name de wethouders ruimtelijke ordening keer op keer op de korrel te worden genomen.

Hoe nu verder?

Voor mij als burgemeester zijn er twee hoofdpunten waarop ik actie wil ondernemen.

1 Risicoanalyse met betrekking tot integriteit en ondermijning.

() Als burgemeester heb ik contact gehad met het Openbaar Ministerie, het Regionaal Informatie en Expertise Centrum van de politie en de informateur. Tevens heb ik met voormalige wethouders ruimtelijke ordening gesproken. Voor mij reden om een risicoanalyse op bepaalde dossiers te laten maken inzake ondermijning en integer handelen.

2. Instellen integriteitscommissie ()".

2.15. [gedaagde 3] heeft op verzoek een document gemaakt (hierna: het document), gedateerd 19 december 2018 en getiteld: *"Ondermijning van de democratie in het lokaal bestuur in Noordwijk " Waar het begon, en waar het moet eindigen."* Dit document beslaat 25 paginas en heeft betrekking op de ruimtelijke ordeningsprojecten in de gemeente Noordwijk en bestrijkt enkele decennia. [eiser 1] c.s. en (vrijwel) alle overige leden van het collectief worden hierin genoemd. Het geschil tussen partijen in de hoofdzaak draait om dit document.

2.16. Voor het opstellen van het document heeft [gedaagde 3] interviews afgenomen met vier (oud-)wethouders ruimtelijke ordening van de gemeente Noordwijk , te weten: [gedaagde 1] , [gedaagde 4] , [naam 6] en [naam 7] . Daarnaast heeft [gedaagde 4] een schriftelijke toelichting aan [gedaagde 3] verstrekt. In het document is onder meer vermeld dat het - naast de interviews - is gebaseerd op een aantal artikelen in het Leidsch Dagblad, artikelen in Binnenlands Bestuur van december 2004 en juni 2005 en twee gepubliceerde rapporten die zijn opgesteld in opdracht van de gemeente Noordwijk . Het gaat om het rapport *Gedane zaken nemen geen keer. Besluitvorming over de Noordwijkse bouwlocaties Groot [bedrijfsnaam 4] en Offem-zuid, over de periode 1988 tot en met 2002* van 26 maart 2004 (hierna: het rapport Gedane zaken), en het rapport *Recht door zee. Eindrapportage financiële onderzoekscommissie gemeente Noordwijk* van 22 april 2004 (hierna: het rapport Recht door zee).

2.17. In het document staat onder meer het volgende:

"Aanleiding

Dit document is opgesteld in opdracht van [burgemeester] , burgemeester van Noordwijk . De aanleiding is geweest de brief van de burgemeester dd. 10 december 2018. Omdat met name in de ruimtelijke ordening, waar de belangen enorm groot zijn, sprake is geweest van malversaties en ongeoorloofde toestanden zijn voor dit document de portefeuillehouders Ruimtelijke Ordening vanaf 2002 geïnterviewd. Voorts is gebruik gemaakt van een aantal schriftelijke bronnen van informatie: het rapport Recht door zee van april 2004, het rapport Gedane zaken nemen geen keer van maart 2004, en een aantal artikelen in het blad Binnenlands Bestuur van december 2004 en juni 2005, en in het Leidsch Dagblad van december 2016.

Inleiding

()

De burgemeester van Noordwijk schrijft in zijn brief dd. 10 december 2018 aan de gemeenteraad dat hij wil weten welke krachten actief zijn in het beïnvloeden en manipuleren van de Noordwijkse politiek. De burgemeester wil een risicoscan (laten) maken die verder kijkt dan de wethouders, raadsleden en ambtenaren in de eigen organisatie wie heeft buiten die organisatie lijntjes met wie

()

Conclusie

In de afgelopen jaren is het besturen van de gemeente Noordwijk systematisch bemoeilijkt, of zelf nagenoeg onmogelijk gemaakt door uitingen van smaad, laster en andere aantijgingen die het college van burgemeester en wethouders als geheel troffen, maar ook individuele collegeleden en kritische raadsleden die de integriteit in het gemeentebestuur ter discussie stelden. Daarmee werd de democratie in het lokaal bestuur van Noordwijk ernstig ondermijnd.

De donkerrode lijn in dit proces van ondermijning uit de afgelopen jaren die uit dit document blijkt, is als volgt samengevat

- de partij van het [politieke partij 1] heeft het (dagelijks) bestuur van Noordwijk jarenlang gedomineerd en beheerd, zowel van binnenuit als van buitenaf. Dat heeft een negatief beeld neergezet van de invloed van deze partij.

- de portefeuille Ruimtelijke ordening was van 1986 tot 2002 onafgebroken in handen van een [politieke partij 1] -wethouder. Diverse prominente [politieke partij 1] -kopstukken wisten elkaar te vinden op belangrijke dossiers en maakten daar de beslissingen. Daartoe behoorden [eiser 1] , [eiser 2] , [naam 1] en [naam 2] en later ook [naam 3] , hoewel de intenties van [naam 3] anders lijken dan van de anderen.

- [eiser 1] was een belangrijke speler in het naar zijn hand zetten van situaties; hij was niet de enige of belangrijkste pion in het ondermijnen van de democratische besluitvorming, maar wel een van de belangrijke beïnvloeders van de bestuurscultuur in de afgelopen decennia.

- de instelling van de [politieke partij 1] -partij in deelname in het openbaar bestuur is die van het behartigen van eigen, individuele belangen boven het algemeen belang. Dat maakt het oprecht en integer besturen van een gemeente onmogelijk.

- na zijn wethoudersperiode was [eiser 1] een topadviseur in belangrijke Noordwijkse bouwplannen, waaronder de hotels van Oranje. Hij kreeg kennis over gegevens, documenten en informatie die voor anderen verborgen bleef.

- het Platform Initiatief Noordwijk en het comité Noordwijk Transparant die beide hun pijlen met een zeer negatieve instelling richten op het gemeentebestuur worden deels ook gedomineerd door prominente [politieke partij 1] -ers in een belangrijke rol: [eiser 2] , [naam 1] , [naam 3] .

- de beïnvloeding van het gemeentebestuur door - met name - de [politieke partij 1] -clan is ingegeven geweest door verschillende intenties: macht, financieel gewin en behartiging van eigen belang anderszins.

- beïnvloeding werd gedaan door zitting te nemen in bestuursorganen, door het sturen van tendentieuze brieven aan het gemeentebestuur, door plaatsing van advertenties in lokale nieuwsblaadjes, door beïnvloeding van de schrijvende pers, maar ook op heel directe wijze door intimiderende contacten met collega-bestuurders en delen van de ambtelijke Organisatie.

- [bedrijfsnaam 2] B.V. en [bedrijfsnaam 3] b.v. waren met een regelmaat verwickeld in onderlinge strijd om bouwplannen; die strijd werd mede uitgevochten over de ruggen van lokale bestuurders.

- een discutabele rol is weggelegd ,voor de eigenaren van de Hotels van Oranje, die met name met financiële bijdragen tegenstanders-met-twijfelachtige bedoelingen van het gemeentebestuur, waaronder [politieke partij 2] hebben ondersteund.

Samengevat: de democratie van het lokale bestuur in Noordwijk is jarenlang ondermijnd geworden. Onder "ondermijning van de democratie" wordt verstaan de bestuurssituatie waarin de onderwereld de macht krijgt over de bovenwereld.

en wordt in dit document verder beschreven, onderbouwd en toegelicht.

()

Tot slot.

Het is de ambitie van de burgemeester en van de wethouders in het college van de 14-18-periode om de ondermijning van de democratie in het lokaal bestuur zo veel mogelijk terug te dringen, en daarvoor de leden van het nieuwe college de inzichten te geven waar men zich op kan focussen wanneer zij die ambitie willen voortzetten."

2.18. [gedaagde 3] heeft het concept van het document per e-mail verstuurd aan [gedaagde 1] , [gedaagde 2] , [gedaagde 4] en [gedaagde 5] . Vervolgens hebben [gedaagde 1] , [gedaagde 2] en [gedaagde 4] het document van commentaar voorzien, dan wel kunnen voorzien. Op 21 december 2018 heeft [gedaagde 3] het definitieve rapport per e-mail aan hen toegestuurd, alsook aan [burgemeester] .

2.19. Op 22 december 2018 heeft [burgemeester] het document vertrouwelijk doorgestuurd aan [naam 8] (hierna: [naam 8]), de waarnemend gemeentesecretaris. Verder heeft [burgemeester] het document aan het Regionaal Informatie Expertise Centrum (RIEC) verstrekt en op 1 januari 2019 aan zijn

opvolgster, waarnemend burgemeester [wnd. burgemeester] . Het RIEC richt zich op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit.

- 2.20. Op 31 december 2018 heeft [burgemeester] in een brief aan de gemeenteraad - voor zover hier relevant - geschreven:

"In mijn laatste brief aan u heb ik aangegeven op welke manier het vraagstuk van ondermijning, integriteit en cliëntalisme aangepakt kan worden.

()

In vervolg op mijn brief ben ik inmiddels verder gegaan met het in kaart laten brengen van mogelijke integriteitsvraagstukken en ondermijning. Een eerste rapportage heb ik ontvangen en zal deze aan mijn opvolgster overdragen."

- 2.21. Begin 2020 heeft [gedaagde 4] een verkorte vorm van het document (het omvat 11 paginas) verspreid onder een aantal commissieleden van de Provinciale Staten.

- 2.22. Op 9 april 2020 heeft [burgemeester] in een sms aan [naam 8] - voor zover hier van belang - geschreven:

"() de opdracht is niet namens het college verstrekt. In feite kwam het verzoek van de twee [politieke partij 3] wethouders en oud-wethouders [politieke partij 3] en [politieke partij 4] om alle feiten op een rij te laten zetten. [weggelakte tekst, naar de rechtbank begrijpt: [gedaagde 3]] was degene die alles heeft meegemaakt en was - ook in mijn ogen - een betrouwbare waarnemer. Hij wilde wel een soort opdracht hebben om dit te doen. Ik heb toen aangegeven dat het geen college opdracht wordt. Ik had behoefte aan een chronologische weergave van feiten zodat ik deze kan voorleggen aan bijvoorbeeld het RIEC of anderen."

- 2.23. [eiser 1] heeft Provinciale Staten verzocht het document openbaar te maken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Dit verzoek is afgewezen. Vervolgens heeft [eiser 1] op 5 maart 2021 eenzelfde soort verzoek bij de gemeente Noordwijk gedaan. De Gemeente heeft vervolgens betrokkenen in de gelegenheid gesteld zienswijzen in te dienen.

- 2.24. Op 22 maart 2021 heeft [burgemeester] in een e-mail over het document - voor zover hier van belang - meegedeeld:

"Als burgemeester kreeg ik een voorstel om, mede nav publicaties van [naam 5] , alles wat met ondermijning van de democratie in het lokaal bestuur in Noordwijk te maken heeft in kaart te brengen."

- 2.25. Op 30 april 2021 heeft [burgemeester] in een e-mail aan [naam 4] (hierna: [naam 4]), juridisch adviseur van de Gemeente, - voor zover hier van belang - geschreven:

"Kortheidshalve verwijs ik naar mijn brieven aan de gemeenteraad van Noordwijk van 10 december 2018 en 31 december 2018. Deze geven precies aan wat ik heb gedaan en hoe ik hierin sta.

Het interne rapport is in opdracht van mij opgesteld en voor mij bedoeld als burgemeester. ()

Hetgeen opgetekend is in het document dat nu ter inzage ligt zijn de persoonlijke ervaringen van oud wethouders. Een document destijds uitsluitend bedoeld voor mij als burgemeester om een beeld te krijgen bij de krachten die spelen in Noordwijk . () Ik heb alle documenten overgedragen op 1 januari 2019 aan mijn opvolgster."

- 2.26. Bij e-mail van 19 mei 2021 heeft [naam 4] aan [burgemeester] geschreven:

"Geachte heer [burgemeester] ,

Onderstaand mijn samenvatting van het gesprek dat wij op 18 mei jl. telefonisch voerden. Vanwege de gewenste aanlevering voor het college aanstaande dinsdag, wil ik u vragen of u zich kunt vinden in deze samenvatting. Als u liever nog uw eigen reactie stuurt, dan graag morgen voor 12:00 uur.

U herhaalde dat er sprake is van een vertrouwelijk document dat u hebt overgedragen aan uw opvolgster mevrouw [wnd. burgemeester]

Tijdens het openbare debat op 18 december 2018 voelde u zich vrij om ongezouten uw mening te geven over de gang van zaken voorafgaand aan de verkiezingen van november 2018. U doelde daarmee op het krantje dat door het Comité Transparant () net voor de verkiezingen is verspreid en de acties van [politieke partij 2] over het Wob-verzoek inzake de vertrouwelijke besluitenlijsten van het college en de aangifte bij de belastingdienst over het dossier Sedos (Rederijkersplein)

Naar aanleiding van het voorgaande was er bij u de wens om in beeld te krijgen wat er in de afgelopen 20 jaar had gespeeld en wie daar allemaal bij waren betrokken. U wilde dit goed op een rij krijgen, zodat u dit ook aan het overdrachtdossier kon toevoegen. [gedaagde 1] en [gedaagde 2] hebben aangegeven dat [weggelakte tekst, naar de rechtbank begrijpt: [gedaagde 3]] dit wel kon opschrijven

In uw brieven van december 2018 heeft u gerefereerd aan het onderzoek naar ondermijning dat naar uw mening opgepakt moest worden, Indien u burgemeester van Noordwijk was gebleven, dan was u hier zeker mee verder gegaan

Formeel is er geen sprake van een opdracht en er is door u ook geen directe opdracht gegeven

U gaf aan dat u zich herkende in het transcript van [naam 8]. Het document heeft zichzelf gevormd. Het verzoek was om aan de burgemeester te rapporteren. [weggelakte tekst, naar de rechtbank begrijpt [gedaagde 3]] heeft het document aan u aangereikt.

Volgens u is er niet voor het document betaald. u bent niet bekend met eventuele facturen. Als er sprake zou zijn geweest van een formele/specifieke opdracht, dan had u de gemeentesecretaris laten meetekenen.

Conclusie is dat u gebruik hebt gemaakt van het aanbod van [weggelakte tekst, naar de rechtbank begrijpt: [gedaagde 3]] en hem hebt gevraagd op te schrijven wat er in de afgelopen 20 jaar op RO-gebied is voorgevallen."

2.27. Hierop heeft [burgemeester] bij e-mail van 19 mei 2021 als volgt gereageerd:

"Ik vind dit een goede samenvatting en volgens mij staat hier alles in."

2.28. Op 7 juni 2021 hebben [gedaagde 1], [gedaagde 2] en [burgemeester] een gezamenlijke zienswijze bij de Gemeente ingediend waarin zij zich verzetten tegen de openbaarmaking van het document. Daarin is onder meer geschreven:

"Het document Ondermijning is een verkenning van een krachtenveld om mogelijk verdachte zaken te onderzoeken. Het beschrijft ervaringen en observaties van (oud-)bestuurders soms al eerder opgetekend door andere media. Doel was om informatie te vergaren voor nadere toetsing. De uitkomst van de verkenning gaf aanleiding om verder onderzoek naar ondermijning in gang te zetten."

2.29. Op 25 juni 2021 heeft de Gemeente het document en aanverwante stukken - geanonimiseerd en met gedeeltelijk zwartgemaakte passages - openbaar gemaakt. De Gemeente heeft daarbij in een schriftelijke verklaring (hierna: de afstandsverklaring) nadrukkelijk afstand genomen van het document vanwege de wijze van totstandkoming daarvan en vanwege de gehanteerde toonzetting.

2.30. In een verklaring van 13 december 2022 heeft [burgemeester] - voor zover hier van belang - geschreven:

"Met de notitie wilde ik een overzicht krijgen van wat zich in de afgelopen 20 jaar op het gebied van ruimtelijke ordening had afgespeeld in Noordwijk en wie daarbij betrokken waren. De notitie was mede bedoeld als overdrachtsnotitie aan mijn opvolgster. Het zou een vertrekpunt kunnen zijn voor verder onderzoek naar mogelijke ondermijning van de democratie in Noordwijk .

Het initiatief tot het opstellen van de notitie kwam dus van mij. ()

De notitie betreft de ervaringen van (oud-)bestuurders die in een vertrouwelijke omgeving hun persoonlijke ervaringen met [gedaagde 3] hebben gedeeld, waarbij zij ervan uit konden gaan dat deze informatie vertrouwelijk zou blijven. De notitie had geen openbaar of publiek karakter. Het is nooit mijn intentie geweest de notitie openbaar te maken. Dat zou ook de toegezegde vertrouwelijkheid van degenen die hebben bijgedragen schaden."

3 Het geschil

In de hoofdzaak

3.1. [eiser 1] c.s. vorderen - samengevat en na wijziging eis - om voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

I primair:

voor recht te verklaren dat gedaagden hoofdelijk, althans gezamenlijk, althans ieder voor zijn aandeel, jegens het sub 2.2 van de dagvaarding beschreven collectief, althans jegens [eiser 1] c.s., onrechtmatig hebben gehandeld door het tot stand brengen en/of het samenstellen van het rapport met de titel "Ondermijning van de democratie in het lokaal bestuur in Noordwijk " en/of door het gebruik c.q. de verspreiding en/of openbaarmaking daarvan;

subsidiair:

voor recht te verklaren dat gedaagden hoofdelijk, althans gezamenlijk, althans ieder voor zijn aandeel, jegens [eiser 1] c.s. onrechtmatig hebben gehandeld op grond van hun gedragingen en/of op grond van de omstandigheden zoals die in de dagvaarding zijn gesteld en beschreven, althans een door de rechtbank in goede justitie vast te stellen verklaring voor recht;

II gedaagden, althans gedaagden sub 1, 2 en 3, te verbieden om op enigerlei wijze in woord of geschrift, direct of indirect, aan derden of publiekelijk de suggestie te doen dat het rapport met de titel "Ondermijning van de democratie in het lokaal bestuur in Noordwijk " in opdracht van de gemeente en/of de burgemeester is geschreven;

III primair:

gedaagden, althans gedaagden sub 1, 2 en 3, met onmiddellijke ingang te verbieden om kopieën van het rapport met de titel "Ondermijning van de democratie in het lokaal bestuur in Noordwijk ", of delen daaruit, te verspreiden en (de inhoud daarvan) te (doen) publiceren;

subsidiair:

gedaagden, althans gedaagden sub 1, 2 en 3, met onmiddellijke ingang te verbieden om kopieën van het rapport met de titel "Ondermijning van de democratie in het lokaal bestuur in Noordwijk ", of delen daaruit, te verspreiden en (de inhoud daarvan) te (doen) publiceren, tenzij daarbij gelijktijdig worden gevoegd de weerleggingen, correcties en feitelijke ontkenningen zoals vermeld in productie 33 zijdens het collectief én het Wob-besluit van gemeente Noordwijk van 2 juni 2021 én de afstandsverklaring van de gemeente Noordwijk van 25 juni 2021, inclusief het volledige citaat luidende:

"()Het college heeft met verbazing kennis genomen van het document vanwege de toonzetting als ook vanwege van de totstandkoming ervan. Zo is bijvoorbeeld geen opdracht verstrekt voor het opstellen van het document door het toenmalige college terwijl de toenmalige burgemeester heeft aangegeven

evenmin opdracht te hebben gegeven. Ook heeft het toenmalige college als orgaan geen kennis genomen van het document. Verder is het document niet officieel geregistreerd is er geen duidelijke bronvermelding opgenomen in het document en is er geen sprake van hoor en wederhoor geweest. Het college vindt dat dit document de gemeente Noordwijk onwaardig is. Het college neemt dan ook nadrukkelijk afstand van het document. Het is betreurenswaardig dat zo veel personen en bedrijven op deze manier in verband zijn gebracht met dit onderwerp. (...)";

een en ander zonder dat hieraan afbreuk wordt gedaan in enig begeleidend (schriftelijk) commentaar;
IV voor recht te verklaren dat gedaagden hoofdelijk, althans ieder voor zijn aandeel, aansprakelijk zijn voor de schade geleden door [eiser 1] c.s. die het gevolg zijn van de gedragingen van gedaagden en de genoemde omstandigheden zoals omschreven in de dagvaarding, althans ten gevolge van het sub I van het petitum bedoelde onrechtmatig handelen;

V voor recht te verklaren dat gedaagden hoofdelijk, althans ieder voor zijn aandeel, aansprakelijk zijn voor de schade die is veroorzaakt en nog zal worden veroorzaakt door publicatie(s) in Quote van verdachtmakingen en beschuldigingen uit het rapport met de titel "Ondermijning van de democratie in het lokaal bestuur in Noordwijk ", waaronder de verdachtmaking dat [eiser 1] c.s. zich schuldig zouden hebben gemaakt aan "ondermijning" c.q. aan "ondermijning van de democratie in het lokaal bestuur in Noordwijk ";

VI gedaagden hoofdelijk, althans gezamenlijk, althans ieder voor zijn aandeel, te veroordelen tot vergoeding van materiële en immateriële schade als gevolg van dit onrechtmatig handelen als bedoeld onder IV en V, op te maken bij staat en te vereffenen volgens de wet, te vermeerderen met rente en kosten vanaf de dag der dagvaarding tot aan het moment van gehele voldoening;

VII gedaagden hoofdelijk te veroordelen in de kosten van deze procedure, de kosten van de voorlopige getuigenverhoren daaronder begrepen, te vermeerderen met de nakosten, een en ander te voldoen binnen veertien dagen na dagtekening van het vonnis, alsmede in de kosten van de tenuitvoerlegging van dit vonnis.

3.2. Gedaagden concluderen tot afwijzing van de vorderingen.

3.3. Op de stellingen van partijen wordt hierna, voor zover nodig, nader ingegaan.

In de vrijwaringszaak

3.4. [gedaagde 1] c.s. vorderen - samengevat - om uitvoerbaar bij voorraad:

I te verklaren voor recht dat de Gemeente aan [gedaagde 1] c.s. moet betalen al datgene waartoe [gedaagde 1] c.s. als gedaagden in de hoofdzaak jegens [eiser 1] c.s. mocht worden veroordeeld, met inbegrip van rente en proces- en nakosten;

II de Gemeente te bevelen aan [gedaagde 1] al datgene te betalen, waartoe [gedaagde 1] c.s. in de hoofdzaak jegens [eiser 2] c.s. mochten worden veroordeeld, met inbegrip van rente en proces- en nakosten;

III te verklaren voor recht dat de Gemeente aansprakelijk is voor de schade die [gedaagde 1] c.s. lijden in de vorm van rechtsbijstandskosten in de hoofdzaak;

IV de Gemeente te bevelen de schade die [gedaagde 1] c.s. lijden in de vorm van rechtsbijstandskosten in de hoofdzaak te vergoeden;

V de Gemeente te bevelen onderstaande rectificatie duidelijk zichtbaar op te nemen op de voorpagina van de website van de Gemeente [www. noordwijk .nl](http://www.noordwijk.nl) in het gebruikelijke lettertype, zwarte letters tegen een witte achtergrond, helder leesbaar en rechtsboven op de landingspagina, althans in een niet scrollbaar gedeelte, voorzien van een neutrale stockfoto van een rechtershamer, binnen twee dagen na het te wijzen vonnis, en minstens vier weken te laten staan, een en ander op straffe van een dwangsom van 25.000 per dag dat de Gemeente in gebreke blijft van dit bevel tot een maximum van 500.000 bereikt is:

Rectificatie op bevel van de rechtbank Den Haag

Op 25 juni 2021 hebben wij in een persbericht gesteld dat oud-Burgemeester [burgemeester] niet de opdrachtgever was voor het laten opstellen van het document Ondermijning van de democratie in het lokaal bestuur in Noordwijk ". De rechtbank heeft geoordeeld dat deze stelling onjuist en onrechtmatig is jegens de oud-wethouders [gedaagde 1] en [gedaagde 2] alsmede de gemeenteambtenaar [gedaagde 3] en dat wij deze dienen te rectificeren. [Naar keuze: Wij bieden hen hiervoor onze verontschuldigen aan.]

VI de Gemeente te veroordelen in de volledige proces- en nakosten in de vrijwaringzaak, althans de proceskosten begroot op basis van het liquidatietarief, te vermeerderen de wettelijke rente over al deze kosten;

3.5. De Gemeente concludeert tot afwijzing van de vorderingen.

3.6. Op de stellingen van partijen wordt hierna, voor zover nodig, nader ingegaan.

4 De beoordeling in de hoofdzaak

Vorderingen I en II

Standpunt van [eiser 1] c.s.

4.1. [eiser 1] c.s. stellen zich op het standpunt dat gedaagden onrechtmatig hebben gehandeld door in het geheim een zwartboek over hen te (laten) schrijven en te verspreiden. [eiser 1] c.s. worden daarin valselijk beschuldigd van ondermijning van de Noordwijkse politiek. Het document is een vooringenomen afrekening met politieke tegenstanders en de inhoud is in strijd met de waarheid. Er heeft geen onafhankelijk feitenonderzoek plaatsgevonden en geen wederhoor. Gedaagden hebben doen voorkomen dat het document op feiten berust en op verzoek van de toenmalige burgemeester is opgemaakt. Hiermee hebben zij geprobeerd het document de status van een legitiem en officieel bestuurlijk rapport te geven met de intentie het ingang te doen vinden in het bestuursapparaat. Hun bedoeling was om [eiser 1] c.s. ernstig verdacht te maken bij de Gemeente en Provinciale Staten en die bestuursorganen aan te zetten tot maatschappelijke uitsluiting. Gedaagden hebben gehandeld in strijd met op hen rustende wettelijke plichten en de in het maatschappelijk verkeer vereiste zorgvuldigheid en betamelijkheid. [eiser 1] c.s. zijn aangetast in hun eer en goede naam. Gedaagden zijn verantwoordelijk voor de schade die voortvloeit uit de openbaarmaking van het rapport onder de Wob en de verspreiding van het document onder derden. Ten slotte hebben gedaagden ook onrechtmatig gehandeld door - in strijd met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) - persoonsgegevens te verwerken.

Betwisting van gedaagden

4.2. [gedaagde 1] c.s. betwisten dat zij onrechtmatig hebben gehandeld. Zij voeren, samengevat, aan dat het document een inventarisatie is van ondermijning in de gemeentepolitiek en van de actoren die daarbij een rol spelen. Het document is op verzoek van [burgemeester] samengesteld, was enkel bedoeld voor intern gebruik en is grotendeels op openbare bronnen gebaseerd. Voor zover het de meningen en ervaringen van de betrokken wethouders betreft, geldt dat zij deze in vertrouwen hebben geuit. Zij hebben dit gedaan in het belang van onderzoek naar oneigenlijke beïnvloeding van de gemeentepolitiek en in de hoop dat de door hen ervaren ondermijning in de toekomst wordt

teruggedrongen. Hun handelen wordt zo nodig dan ook gerechtvaardigd door het algemeen belang. Verder betwisten [gedaagde 1] c.s. dat er schade is geleden. Indien er toch sprake zou zijn van reputatieschade, geldt dat deze het gevolg is van het eigen handelen van [eiser 1] c.s. waarover al eerder geschreven is in krantenartikelen en rapporten. Dat het document openbaar is geworden, is het gevolg van het Wob-verzoek van [eiser 1] c.s. en kan niet aan [gedaagde 1] c.s. worden toegerekend. Een belangenafweging maakt dat in dit geval het recht op vrijheid van meningsuiting zwaarder weegt dan het recht op privacy en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens is niet aan de orde, alleen al omdat de verwerking heeft plaatsgevonden voor het vervullen van een publieke taak in het algemeen belang, aldus nog steeds [gedaagde 1] c.s.

4.3. [gedaagde 4] betwist eveneens dat hij onrechtmatig heeft gehandeld en voert in grote lijnen hetzelfde aan als [gedaagde 1] c.s. De omstandigheid dat hij een ingekorte versie van het document heeft gedeeld, was ten behoeve van de beraadslaging in de vergadering van de Commissie Ruimte, Wonen en Economie van Provinciale Staten (hierna: Statencommissie RWE). Op grond van artikel 22 Provinciewet kan hij daarvoor niet worden aangesproken, aldus [gedaagde 4] .

4.4. [gedaagde 5] heeft ook betwist dat haar enig verwijt kan worden gemaakt aangezien zij geen enkele betrokkenheid bij het document heeft gehad en volgens haar slechts ongevraagd twee e-mails over het document heeft ontvangen.

Beoordeling van de vorderingen jegens [gedaagde 5]

4.5. Alvorens toe te komen aan de uitgebreidere beoordeling van de vorderingen jegens [gedaagde 1] c.s. en [gedaagde 4] , beoordeelt de rechtbank eerst de vorderingen die [eiser 1] c.s. hebben ingesteld tegen [gedaagde 5] met betrekking tot de totstandkoming, de inhoud en de verspreiding van het document. In het licht van haar betwisting zoals die hierboven is weergegeven, hebben [eiser 1] c.s. onvoldoende feitelijk toegelicht dat [gedaagde 5] onrechtmatig jegens hen heeft gehandeld. Hierop stranden de vorderingen jegens [gedaagde 5] .

Beoordeling van de vorderingen jegens [gedaagde 1] c.s.

4.6. In de hoofdzaak staat centraal de vraag of opstellen en verspreiden van het document jegens [eiser 1] c.s. als onrechtmatig moet worden aangemerkt. Hierbij gaat het om een botsing van twee fundamentele rechten, namelijk het recht op vrijheid van meningsuiting aan de zijde van [gedaagde 1] c.s. en het recht op eer en goede naam en op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer aan de zijde van [eiser 1] c.s. Deze rechten zijn onder meer vastgelegd in respectievelijk artikel 10 en artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Op deze rechten mag slechts een uitzondering worden gemaakt als deze bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is. Uit vaste rechtspraak volgt dat het antwoord op de vraag welk recht in het concrete geval zwaarder weegt, wordt gevonden door een afweging van alle omstandigheden van het geval, zonder dat aan één van beide rechten bij voorbaat voorrang toekomt. Het oordeel dat één van beide rechten zwaarder weegt dan het andere recht, brengt mee dat de inbreuk op het andere recht voldoet aan de hiervoor genoemde noodzakelijkheidstoets. In de jurisprudentie zijn factoren ontwikkeld die (met name in het geval van een perspublicatie) bij de te maken afweging moeten worden meegewogen. Analooq hieraan (in dit geval gaat het niet om een perspublicatie) acht de rechtbank in dit geval de volgende factoren van belang.

De inhoud van het document

4.7. Allereerst kijkt de rechtbank naar de inhoud van het document. Het gaat, zo vermeldt de titel, over de ondermijning van de democratie in het lokale bestuur in Noordwijk en is - zo wordt meegedeeld in de eerste zin van het document - opgesteld in opdracht van [burgemeester] . Of dit feitelijk juist is, zal verderop in het vonnis worden beoordeeld.

- 4.8. Een groot deel van de uitingen in het document is terug te voeren op perspublicaties en twee eerder gepubliceerde onderzoeksrapporten. Verder betreft het vooral de meningen, conclusies en ervaringen van [gedaagde 1] , [gedaagde 2] , [gedaagde 3] en [gedaagde 4] . Deze zijn per definitie subjectief maar worden in het document als feitelijkheden gepresenteerd. Daar waar uitlatingen en ervaringen van andere personen ter onderbouwing van hun relaas worden aangehaald, kan niet worden gecontroleerd of dit overeenkomstig de waarheid is gedaan en of de context juist is weergegeven. Er zijn geen voetnoten of bijlagen die kunnen worden geraadpleegd om de standpunten op waarde te schatten. Verder zijn de bewoordingen en kwalificaties in het document geregeld sterk gekleurd, zoals "malversaties", "vazallen", "karaktermoord, en "beerput". Bovendien staat in het document dat onder "ondermijning van de democratie" wordt verstaan "de bestuurs situatie waarin de onderwereld de macht krijgt over de bovenwereld". Er wordt meermaals de conclusie getrokken dat daarvan sprake is, maar veelal gaat het om ondermijning in de zin van belemmering en ongewenste beïnvloeding. Dat sprake is van een strafrechtelijk verwijtbare ondermijning staat niet vast maar wordt wel geïmpliceerd ("maffiapraktijken" en "Witte boorden-onderwereld") en met name [eiser 1] wordt hiermee in verband gebracht. Dit alles maakt het een onevenwichtig, gebrekkig en sterk gekleurd document.
- 4.9. Gelet op dit een en ander kan het document worden aangemerkt als een wezenlijke inbreuk op het recht op de eer en goede naam en op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer aan de zijde van [eiser 1] c.s.

Het doel van het document en de opdrachtgever

- 4.10. Bij de te maken afweging betreft de rechtbank ook het doel waarvoor het document is opgesteld en wie de opdrachtgever was. Wat dit laatste geschilpunt betreft is de rechtbank van oordeel dat de opdracht is gegeven door [burgemeester] en dat hij hiertoe ook bevoegd was, gelet op het volgende.
- 4.11. Zoals eerder is aangehaald, staat in de eerste alinea van het document dat het is opgemaakt in opdracht [burgemeester] naar aanleiding van zijn brief van 10 december 2018 aan de gemeenteraad (zie 2.14). Volgens het document schrijft hij in die brief "dat hij wil weten welke krachten actief zijn in het beïnvloeden en manipuleren van de Noordwijkse politiek". Dit staat niet in de brief van 10 december 2018, maar er staat wel in de brief dat [burgemeester] een risicoanalyse met betrekking tot integriteit en ondermijning wil laten maken. In het document is dit kennelijk een "risicoscan" genoemd.
- 4.12. De brief van [burgemeester] aan de gemeenteraad van 10 december 2018 voorafgaand aan het opstellen van het document (zie 2.14) en de brief aan de gemeenteraad van 31 december 2018 (zie 2.20), in onderlinge samenhang bezien, geven steun aan het standpunt van [gedaagde 1] c.s. dat [burgemeester] opdracht heeft gegeven. Zo is in de tweede brief te lezen dat de burgemeester verder is gegaan met het "*in kaart laten brengen van mogelijke integriteitsvraagstukken en ondermijning*" en dat hij een eerste rapportage heeft ontvangen. Gelet op de datum van de brief en de datum van het document en gelet op de omstandigheid dat in de korte tijd voor de overdracht aan de nieuwe burgemeester kennelijk geen andere rapporten over ondermijning zijn opgemaakt, moet het hier gaan over het onderhavige document. Hieruit volgt dat [burgemeester] al direct na de totstandkoming van het rapport zich tegenover de gemeenteraad heeft uitgelaten op een manier die past bij een opdracht voor het opstellen van het document.
- 4.13. Daarnaast neemt de rechtbank in aanmerking dat [burgemeester] in een latere fase - in het kader van het Wob-verzoek van [eiser 1] c.s. - op 30 april 2021 heeft geschreven dat het document in zijn opdracht is opgesteld en uitsluitend bedoeld was voor hem als burgemeester om een beeld te krijgen bij de krachten die in Noordwijk spelen (zie 2.25). In een uitvoerige verklaring van 13 december 2022 heeft hij nogmaals expliciet aangegeven dat hij opdracht heeft gegeven voor het opstellen van het document (zie 2.30). Voor zover [burgemeester] jegens [naam 8] op 9 april 2020 (zie 2.22) heeft verklaard dat de "*opdracht niet namens het college*" is verstrekt, heeft [burgemeester] wel verklaard dat hij de behoefte had om in beeld te krijgen wat er op het gebied van ruimtelijke ordening allemaal

in de afgelopen 20 jaar had gespeeld en wie daar allemaal bij waren betrokken. Hetzelfde beeld volgt uit zijn bevestiging van het gespreksverslag dat [naam 4] hem heeft voorgehouden (zie 2.26 en 2.27).

4.14. Daarnaast komen de onderwerpen die in het document worden behandeld overeen met de bedoeling die [burgemeester] volgens zijn brieven aan de gemeenteraad en zijn verklaringen voor ogen stond: hij wilde een overzicht krijgen van wat zich in de afgelopen 20 jaar op het gebied van ruimtelijke ordening had afgespeeld in Noordwijk en wie daarbij betrokken waren. Ten slotte geldt dat [burgemeester] het document ook heeft gebruikt op de manier die hij had aangekondigd: ten behoeve van onderzoek en ter informatie aan de opvolgend burgemeester. Hij heeft het document immers aan het Regionaal Informatie Expertise Centrum gestuurd en aan zijn opvolger burgemeester [wnd. burgemeester] .

4.15. Met betrekking tot de bevoegdheid van [burgemeester] wordt het volgende overwogen. Artikel 170 lid 2 Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester de bestuurlijke integriteit van de gemeente bevordert. Blijkens de wetgeschiedenis wordt de burgemeester als hoeder van de bestuurlijke integriteit gezien en moet deze taak ruim worden opgevat: (onderstrepingen door de rechtbank)¹:

"De leden van de [politieke partij 1] -fractie vragen of de reikwijdte van de integriteitsplicht zich exclusief uitstrekt tot de bestuurlijke sfeer dan wel verder reikt. Deze leden vragen de regering tevens te preciseren waaruit blijkt dat de burgemeester zijn rol inzake integriteitsbewaking ruim opvat.

De regering hecht eraan nogmaals te benadrukken dat zij ten aanzien van de zorgplicht van de burgemeester voor de bestuurlijke integriteit van de gemeente geen materiële wijziging beoogt. In de huidige praktijk vervult de burgemeester reeds deze rol van hoeder van de bestuurlijke integriteit, als onderdeel van zijn algemene taak om een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden te bevorderen (artikel 170, derde lid, Gemeentewet). Bij (vermoedens van) integriteitschendingen wordt handelen van de burgemeester verwacht. In het onderhavige wetsvoorstel wordt geëxpliciteerd en daarmee buiten twijfel gesteld dat deze algemene zorgplicht mede de bevordering van de bestuurlijke integriteit van de gemeente omvat (voorgesteld artikel 170, tweede lid, Gemeentewet). Bij de vervulling van dit specifieke onderdeel van de zorgplicht van de burgemeester dient voor eenieder helder te zijn dat hij ter zake een wettelijke verantwoordelijkheid heeft . Deze wettelijke verantwoordelijkheid beperkt zich tot de bestuurlijke integriteit van de gemeente."

In het kader van deze wettelijk taak heeft de burgemeester de exclusieve bevoegdheid om opdracht te geven tot onderzoek naar mogelijke integriteitsschendingen:²

"De regering meent dat deze zorgplicht vooral een beroep doet op het gezag, de ervaring en de bestuurlijke kwaliteiten van burgemeesters. In veel situaties kan de burgemeester effectief handelen door daarvan gebruik te maken. Afhankelijk van de specifieke situatie kan het op zijn plaats zijn in preventieve zin een adviserende of coachende rol te vervullen en daarbij dilemma's aan te kaarten en bespreekbaar te maken. In geval van incidenten kan de burgemeester zo nodig een onderzoek entameren. De regering heeft uit de bestuurlijke praktijk geen aanwijzingen gekregen dat de burgemeesters deze taak onvoldoende kunnen uitvoeren, omdat het hen aan bepaalde bevoegdheden ontbreekt. Aangezien geen sprake is van een nieuwe verantwoordelijkheid maar van de explicitering van een zorgplicht die al in de wet besloten ligt en door de burgemeesters en commissarissen ter harte wordt genomen, deelt de regering niet de vrees van de leden van de [politieke partij 1] -fractie dat het risico door deze wetwijziging toeneemt dat zij worden meegezogen in bestuurlijke integriteitsschendingen.

4.16. Uit het voorgaande volgt dat de door [burgemeester] gegeven opdracht tot het opstellen van het document strekte tot, zoals [burgemeester] ook aan de gemeenteraad heeft geschreven, "het in kaart laten brengen van mogelijke integriteitsvraagstukken en ondermijning" en dus viel binnen zijn exclusieve bevoegdheid als bedoeld in artikel 170 lid 2 Gemeentewet.

- 4.17. Bij deze strekking past dat het document door [burgemeester] niet in de openbaarheid is gebracht. [gedaagde 1] c.s. hebben dat evenmin gedaan. [gedaagde 1] c.s. en [burgemeester] hebben zich juist verzet tegen openbaarmaking. Het zijn [eiser 1] c.s. zelf geweest op wier verzoek het document openbaar is gemaakt. Ook dat betreft de rechtbank in de te maken afweging als bedoeld in 4.6.

Aard en wijze van totstandkoming van het document

- 4.18. Verder is de aard van het document van belang. Het gaat om een document dat is opgemaakt in opdracht van de burgemeester om hem te ondersteunen bij zijn taak als hoeder van de bestuurlijke integriteit van de gemeente Noordwijk. Er is geen opdracht gegeven tot een officieel integriteitsonderzoek met daaraan te stellen eisen.
- 4.19. Het document is mede tot stand gekomen op basis van uitlatingen van (oud-) wethouders van Noordwijk aan [gedaagde 3] over politieke onderwerpen, namelijk mogelijke integriteitsschendingen en ondermijning van de lokale democratie. Dergelijke uitlatingen verdienen een hogere mate van bescherming dan uitlatingen over niet-politieke onderwerpen. Daarbij komt dat een groot maatschappelijk belang is gediend met het bestrijden van integriteitsschendingen en ondermijning van de lokale democratie.
- 4.20. Voor een feitelijke toetsing van de naar hun aard subjectieve ervaringen en belevingen van de door [gedaagde 3] geïnterviewde (oud-)wethouders is geen plaats. Het document was juist bedoeld om deze ervaringen en belevingen te inventariseren.
- 4.21. Wat de verdere feitelijke juistheid en de ernst van de beschuldigingen betreft geldt dat het document deels is gebaseerd op openbare bronnen (de twee onderzoeken en andere perspublicaties). In zoverre bevat het document geen nieuwe verwijten aan [eiser 1] c.s.
- Voor zover in het document met name [eiser 1] in verband wordt gebracht met criminele activiteiten ("maffiapraktijken" en "Witte boorden-onderwereld") is dat een ernstige beschuldiging.
- 4.22. Ten slotte is van belang dat het document was bedoeld voor interne beraadslaging door de burgemeester, onder toezegging van vertrouwelijkheid, zoals [burgemeester] in zijn verklaring van 13 december 2002 heeft geschreven. Het was dus niet bedoeld voor de openbaarheid en is ook niet door [gedaagde 1] c.s. gepubliceerd.
- 4.23. Op grond van al het voorgaande komt de rechtbank tot het oordeel dat in dit geval het recht op vrijheid van meningsuiting zwaarder weegt dan het recht op eer en goede naam en op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het document is zowel wat de wijze van totstandkoming als de inhoud betreft niet onrechtmatig jegens [eiser 1] c.s. en evenmin is de beperkte verspreiding van het document, voor zover al aan [gedaagde 1] c.s. toe te rekenen, als onrechtmatig aan te merken.

Strijd met AVG?

- 4.24. Vervolgens komt de rechtbank toe aan het beroep van [eiser 1] c.s. op de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)³. [eiser 1] c.s. stellen hiertoe dat gedaagden in strijd met de artikelen 6 en 9 AVG persoonsgegevens van [eiser 1] c.s. hebben verwerkt bestaande uit het afnemen en verslagleggen van interviews, het overigens vergaren van informatie over hen, het verwerken daarvan in het rapport en het gebruik en de verspreiding ervan.
- 4.25. [gedaagde 1] c.s. stellen zich op het standpunt dat de AVG niet van toepassing is op de interviews. Voor zover wel persoonsgegevens zijn verwerkt, is de Gemeente verwerkingsverantwoordelijke omdat het document in opdracht van [burgemeester] is gemaakt. Hiermee heeft de Gemeente het doel van de verwerking bepaald in de zin van artikel 7 lid 4 AVG. Bovendien kan de verwerking gebaseerd worden op artikel 6 lid 1 sub e AVG. Voor zover [gedaagde 3] persoonsgegevens heeft verwerkt had hij een gerechtvaardigd belang bij de verwerking in de zin van artikel 6 lid 1 sub f AVG, aldus nog

steeds [gedaagde 1] c.s.

- 4.26. De rechtbank overweegt als volgt. Het opnemen van persoonsgegevens in het document van [eiser 1] c.s. en het verspreiden van het document vallen onder de definitie verwerken van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 4 AVG. Aangezien het document door [gedaagde 3] is opgesteld in opdracht van [burgemeester] en laatstgenoemde daarbij handelende in de uitoefening van een overheidstaak (artikel 170 lid 2 Gemeentewet), moet [burgemeester] worden aangemerkt als verwerkingsverantwoordelijke en [gedaagde 3] als verwerker. De overige gedaagden hebben geen verwerkingshandelingen verricht.
- 4.27. Ingevolge artikel 82 AVG is een verwerker slechts aansprakelijk voor de schade die door verwerking is veroorzaakt wanneer bij de verwerking niet is voldaan aan de specifiek tot verwerkers gerichte verplichtingen van deze verordening of buiten dan wel in strijd met de rechtmatige instructies van de verwerkingsverantwoordelijke is gehandeld (zie overweging 146 van de AVG). In dit geval heeft [eiser 1] c.s. niet gesteld dat [gedaagde 3] specifiek tot verwerkers gerichte verplichtingen van de AVG heeft geschonden. Dit leidt tot de conclusie dat voor zover de vorderingen zijn gebaseerd op de AVG deze niet toewijsbaar zijn.

Beoordeling van de vorderingen jegens [gedaagde 4]

- 4.28. De verwijten van [eiser 1] c.s. aan [gedaagde 4] zijn tweeledig: i) de medewerking van [gedaagde 4] aan de totstandkoming van het document en ii) de verspreiding van een verkorte versie van het document onder commissieleden van Provinciale Staten. Met betrekking tot verwijt i) verwijst de rechtbank naar de overwegingen 4.6 tot en met 4.27. Hierop strandt dit verwijt.
- 4.29. Met betrekking tot verwijt ii) wordt het volgende overwogen. [gedaagde 4] heeft uitvoerig toegelicht wat de aanleiding en het doel was van de verspreiding van de verkorte vorm van het document onder de commissieleden. Uit zijn betoog op dit punt, dat door [eiser 1] c.s. niet is weersproken, komt het volgende naar voren.
- 4.30. Op 14 januari 2020 heeft [gedaagde 4] , als statenlid, schriftelijke vragen aan Gedeputeerde Staten (hierna: GS) gesteld over een verzoek van de gemeente Noordwijk om op initiatief van het [politieke partij 1] de bouwbestemming van [bedrijfsnaam 4] te verplaatsen naar de locatie Achterweg. In zijn vragen citeerde [gedaagde 4] uit de rapporten Gedane zaken en Recht door Zee en meldde hij de discussie over de bestuurscultuur die [burgemeester] eind 2018 in de gemeenteraad aan de orde had gesteld. Als voorbeeld van de private belangenbehartiging in het openbaar bestuur heeft [gedaagde 4] een uitspraak van [naam 1] (hierna: [naam 1]) over het gedachtengoed van het [politieke partij 1] genoemd. In reactie hierop heeft [naam 1] op 22 januari 2020 een brief gestuurd naar GS en Provinciale Staten (hierna: PS). In deze brief heeft [naam 1] onder meer het volgende geschreven:

"De heer [gedaagde 4] heeft bewust vals en onwaar geciteerd, bewust een onjuiste voorstelling van zaken gegeven en heeft daarop een beeld gebaseerd dat symptomatisch voor het [politieke partij 1] Noordwijk zou zijn. Hij maakt mijn uitspraak tot de rode draad van zijn hele verhaal. Hij manipuleert en probeert het [politieke partij 1] en mij persoonlijk in diskrediet te brengen. Woorden worden hier opzettelijk verdraaid om

een verdachtmaking te kunnen uiten. [gedaagde 4] is dus niet integer.

Mijn vraag aan u is de volgende: Integriteit in het openbaar bestuur is de basis voor alles. Hoe kan een niet integer persoon als [gedaagde 4] dan blijven functioneren als statenlid en openbaar bestuurder namens [politieke partij 4] , in onze provincie Zuid-Holland, ervan uitgaande dat ook u integriteit zeer belangrijk vindt? Ik heb mij alleen tot mijn aangehaald citaat beperkt, maar u kunt zich afvragen of de werkwijze van [gedaagde 4] symptomatisch is voor de rest van zijn vragen/verhaal over [bedrijfsnaam 4] !"

Deze brief zou op 12 februari 2020, samen met nog twee andere brieven over [bedrijfsnaam 4] , op de openbare procedure agenda van de Statencommissie RWE aan de orde komen. Het verzoek van de gemeente Noordwijk en de beantwoording van GS op de schriftelijke vragen van [gedaagde 4] zou worden behandeld in de Statencommissie RWE van 11 maart 2020. [gedaagde 4] was vanwege een vakantie in Zuid-Afrika tot 8 maart 2020 verhinderd om de commissievergadering bij te wonen.

Hij was daardoor ook niet in staat om tijdig te spreken met zijn collega woordvoerders over eventuele ondermijning van het openbaar bestuur. Daarom heeft [gedaagde 4] een brief aan woordvoerders Wonen uit de Statencommissie RWE gestuurd met twee bijlagen. Een van de twee bijlagen betrof de verkorte vorm van het document.

- 4.31. Met betrekking tot deze verspreiding heeft [gedaagde 4] primair een beroep gedaan op de immuniteit als bedoeld in artikel 22 Provinciewet, dat als volgt luidt:

“De leden van het provinciebestuur en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging kunnen niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor dan wel 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 provinciale staten hebben gezegd of aan provinciale staten schriftelijk hebben overgelegd.”

- 4.32. Parlementaire immuniteit zoals hier aan de orde vormt een beperking van het recht op toegang tot de rechter. Zij dient echter een legitiem doel, te weten het beschermen van de vrije meningsuiting in het parlement en handhaving van de scheiding van machten tussen de wetgever en de rechter. In zijn arrest van 24 juni 19834 oordeelde de Hoge Raad dat de artikelen 53 en 64e gemeentewet (oud) niet maken dat een raadslid niet gerechtelijk vervolgbaar is voor hetgeen deze als gemeenteraadslid aan anderen dan de raad of een raadscommissie schriftelijk heeft overgelegd. Daaronder valt ook het gelijktijdig overleggen van stukken gericht aan de raad of raadscommissie aan de pers. Hieruit volgt dat de onschendbaarheid niet onbeperkt geldt, in die zin dat zij niet gekoppeld is aan het zijn van volksvertegenwoordiger, maar een plaatselijk karakter heeft. De immuniteit is beperkt tot hetgeen zich in de vergadering afspeelt. En zij is daarbij tevens beperkt tot de feiten die artikel 22 Provinciewet noemt: hetgeen in de vergadering is gezegd en schriftelijk aan de vergadering is overgelegd.

- 4.33. In dit geval is de verkorte vorm van het document niet aan de vergadering van de Statencommissie RWE overgelegd, maar aan woordvoerders Wonen van die commissie. In de stellingen [gedaagde 4] ligt echter besloten dat wat hij ter vergadering had willen zeggen, in verband met zijn vakantie op schriftelijke wijze ter kennis van de commissieleden heeft gebracht. Bij deze stand van zaken strekt naar het oordeel van de rechtbank de immuniteit als bedoeld in artikel 22 Provinciewet zich uit tot wat [gedaagde 4] aan de commissieleden heeft overgelegd.

- 4.34. In het geval hierover anders moet worden geoordeeld en [gedaagde 4] dus geen immuniteit toekomt, is aan de orde de botsing van de fundamentele rechten als bedoeld onder 4.6. Hierover wordt (ten overvloede) het volgende overwogen.

- 4.35. De verkorte vorm van het document gaat, zo vermeldt de titel, over de ondermijning van de democratie in het lokale bestuur in Noordwijk en is - zo wordt meegedeeld in de eerste zin van het document - opgesteld in opdracht van [burgemeester] . Tot zover is het identiek aan het document. Ook is er in de verkorte vorm sprake van bewoordingen en kwalificaties die sterk gekleurd zijn, zoals bijvoorbeeld “malversaties” en “vazallen”. Ook van de verkorte vorm van het document kan worden gezegd dat het een onevenwichtig, gebrekkig en sterk gekleurd document is. Ten opzichte van het document zijn er in de verkorte vorm ervan minder personen bij naam genoemd. Wethouders van het [politieke partij 1] , waaronder met name [eiser 1] , komen ook in de verkorte vorm prominent negatief naar voren.

- 4.36. Bij de lezer uit de doelgroep (de commissieleden) zal het duidelijk zijn, door onder meer de toonzetting en gebrekkige onderbouwing, dat het om een subjectief en eenzijdig document gaat. Het is

dan ook geen officiële, voor publicatie bestemde rapportage.

In zijn begeleidende brief aan de commissieleden heeft [gedaagde 4] het "een document over de bestuurscultuur" genoemd.

- 4.37. Ook voor de verkorte vorm van het document geldt dat het mede tot stand is gekomen op basis van uitspraken van (oud-)wethouders van Noordwijk aan [gedaagde 3] over politieke onderwerpen, namelijk mogelijke integriteitsschendingen en ondermijning van de lokale democratie. Dergelijke uitspraken verdienen een hogere mate van bescherming dan uitspraken over niet-politieke onderwerpen. Daarbij komt dat een groot maatschappelijk belang is gediend met het bestrijden van integriteitsschendingen en ondermijning van de lokale democratie.
- 4.38. Voor een feitelijke toetsing van de naar hun aard subjectieve ervaringen en belevingen van de door [gedaagde 3] geïnterviewde (oud-)wethouders is geen plaats. Het document was juist bedoeld om deze ervaringen en belevingen te inventariseren.
- 4.39. Wat de verdere feitelijke juistheid en de ernst van de beschuldigingen betreft geldt dat het document deels is gebaseerd op openbare bronnen (de twee onderzoeken en andere perspublicaties). In zoverre bevat het document geen nieuwe verwijten aan [eiser 1] c.s.
- 4.40. Ten slotte acht de rechtbank van belang dat de verspreiding van de verkorte vorm van het document door [gedaagde 4] heeft plaatsgevonden in een duidelijke politieke context. [gedaagde 4] beoogde zich hiermee immers te verweren tegen de bewering van [naam 1] in diens brief van 22 januari 2020 aan GS en PS (zie randnummer 4.30) dat [gedaagde 4] niet integer was en als statenlid niet meer kon functioneren. Daarmee valt het gebruik van het document door [gedaagde 4] onder de uitspraken in het publieke debat die een hoge mate van bescherming verdienen.⁵
- 4.41. Gelet op dit een en ander komt de rechtbank tot het oordeel dat in dit geval het recht op vrijheid van meningsuiting zwaarder weegt dan het recht op privacy en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De verspreiding door [gedaagde 4] van de verkorte vorm van het document is dus niet onrechtmatig jegens [eiser 1] c.s.

Vordering III

- 4.42. Vordering III (primair) strekt tot een verbod aan gedaagden om het document of delen daarvan te verspreiden en de inhoud van het document openbaar te maken. De rechtbank gaat ervan uit dat ook deze vordering is gebaseerd op het recht op eer en goede naam en op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 8 EVRM.
- 4.43. Op grond van vaste jurisprudentie van het EHRM moet een vermeende schending van deze rechten een zekere mate van ernst hebben en moet zij worden afgewogen tegenover de belangen en rechten die beschermd worden in artikel 10 EVRM.
- In die zin geldt dezelfde toetsingsmaatstaf en worden min of meer vergelijkbare factoren meegewogen als bij de vorderingen I en II. Bij de beoordeling van de vordering onder III staat centraal staat of publicatie van het document - gelet op alle factoren - verboden moet worden.
- 4.44. De rechtbank heeft enerzijds al overwogen dat het document onevenwichtig, gebrekkig en sterk gekleurd is en een wezenlijke inbreuk maakt op het recht op de eer en goede naam en op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer aan de zijde van [eiser 1] c.s. Dat pleit voor een verbod op publicatie. Anderzijds staat vast dat de gemeente Noordwijk het document al op 25 juni 2021 - geanonimiseerd en met gedeeltelijk zwartgemaakte passages - openbaar heeft gemaakt. Het is niet aannemelijk dat [eiser 1] c.s. door integrale openbaarmaking van het document nieuwe of andere nadelige gevolgen zal ondervinden. [eiser 1] c.s. hebben dat ook niet gesteld of toegelicht en het volgt ook niet uit de argumenten van [eiser 1] c.s. voor het verbod. De rechtbank gaat hierna volledigheidshalve op die argumenten in.

- 4.45. Uit de toelichting van [eiser 1] c.s.6 volgt dat zij het document met name ernstig, misleidend en schadelijk vinden omdat daarin gesuggereerd wordt dat de burgemeester opdracht heeft gegeven en gedaagden het document zo van een valse legitimatie hebben voorzien. Dit argument kan geen gewicht in de schaal leggen, nu de rechtbank heeft vastgesteld dat de burgemeester inderdaad opdracht voor (en daarmee legitimiteit aan) het document heeft gegeven.
- 4.46. Daarnaast voeren [eiser 1] c.s. aan7 dat het document schadelijk voor hen is omdat gedaagden met het document - kort gezegd - een politieke afrekening met de [politieke partij 1] in Noordwijk beogen. Dat is, indien al juist, onvoldoende reden om te komen tot een verbod. Uitingen over politieke onderwerpen verdienen immers de hoogste bescherming.
- 4.47. Alle omstandigheden afwegend hebben [eiser 1] c.s. onvoldoende toegelicht dat hun belangen bij een verbod op publicatie zwaarder moeten wegen en een beperking rechtvaardigt van de vrijheid van meningsuiting aan de zijde van gedaagden. Bij deze stand van zaken moet de vordering worden afgewezen.
- 4.48. Vordering III subsidiair strekt tot een verbod aan gedaagden om op enigerlei wijze bij derden de suggestie te wekken dat het document in opdracht van de gemeente Noordwijk en/of de burgemeester is geschreven. Deze vordering gaat uit van de aanname dat het document niet in opdracht van de burgemeester of de Gemeente is geschreven. Aangezien de rechtbank heeft vastgesteld - en dit dus tussen partijen is komen vast te staan - dat het document in opdracht van de burgemeester is geschreven, hebben [eiser 1] c.s. geen rechtens te respecteren belang bij hun vordering. Deze zal dan ook worden afgewezen.

Vordering IV

- 4.49. Vordering IV strekt ertoe dat voor recht wordt verklaard dat gedaagden aansprakelijk zijn voor de schade die is geleden als gevolg van hun onrechtmatig handelen door het tot stand brengen en het samenstellen van het document, en/of door het gebruik c.q. de verspreiding en/of openbaarmaking daarvan, zoals dat tot uitdrukking is gebracht in vordering I. Nu die vordering zal moeten worden afgewezen, geldt dat de hier bedoelde vordering evenmin kan slagen.

Vordering V

- 4.50. Vordering V strekt ertoe dat wordt geoordeeld dat gedaagden aansprakelijk zijn voor de schade die is veroorzaakt en nog zal worden veroorzaakt door publicatie(s) in Quote over het document. Deze vordering kan ook niet slagen. De verspreiding en de openbaarmaking van het document na de Wob-procedure kan, zoals al eerder is overwogen, gedaagden niet worden toegerekend. Verder kan in het midden blijven of gedaagden het document aan Quote hebben verstrekt zoals door [eiser 1] c.s. is gesteld en door gedaagden is ontkend. Een eventuele verstrekking kan in het licht van de overwegingen met betrekking tot vordering III namelijk niet als onrechtmatig worden aangemerkt.

Vordering VI

- 4.51. Nu de vorderingen IV en V worden afgewezen bestaat er ook geen grond voor de onder VI gevorderde schadevergoeding.

Slotsom

- 4.52. De slotsom is dat de vorderingen van [eiser 1] c.s. (ook voor zover zij de leden van het collectief hebben willen vertegenwoordigen) worden afgewezen.

Proceskosten in de hoofdzaak

4.53. [eiser 1] c.s. zijn in het ongelijk gesteld en zullen daarom in de proceskosten worden veroordeeld.

De proceskosten aan de zijde van i) [gedaagde 1] c.s., ii) [gedaagde 4] en iii) [gedaagde 5] worden voor ieder begroot op:

- griffierecht 314,00
 - salaris advocaat 1.842,00 (3 punten × tarief II à 614,00)
 - nakosten 178,00 (plus de verhoging zoals vermeld in de beslissing)
- Totaal 2.334,00

4.54. De door [gedaagde 4] en [gedaagde 5] gevorderde wettelijke rente over de proceskosten zal worden toegewezen.

5 De beoordeling van de vrijwaringszaak

Vorderingen I en II

5.1. Vorderingen I en II in de vrijwaringszaak hebben - zoals gebruikelijk - een voorwaardelijke karakter, in die zin dat voorwaarde voor toewijzing in de vrijwaringszaak is dat gedaagden in de hoofdzaak in het ongelijk worden gesteld en worden veroordeeld tot betaling aan [eiser 1] c.s. Deze situatie doet zich hier niet voor. Dit brengt mee dat de vorderingen I en II zullen worden afgewezen.

Vordering III en IV

5.2. De vorderingen III en IV hebben geen voorwaardelijk karakter, omdat [gedaagde 1] c.s. zich (tijdens de mondelinge behandeling) op het standpunt hebben gesteld dat de Gemeente - ongeacht de uitkomst van de hoofdzaak - gehouden is hun kosten van rechtsbijstand in de hoofdzaak te vergoeden. Zij voeren hiertoe aan dat zij zich van juridische bijstand hebben moeten voorzien om zich te verweren tegen een aansprakelijkheidstelling voor werkzaamheden die zij in opdracht van de burgemeester ten behoeve van de Gemeente hebben verricht.

5.3. Het centrale verweer van de Gemeente in de vrijwaringzaak is dat de burgemeester geen opdracht voor het opstellen van het document heeft gegeven en hiertoe ook niet bevoegd was, zodat de gevolgen van het document niet voor rekening van de Gemeente komen. Dat laat volgens de Gemeente onverlet dat zij het onwenselijk vindt als ambtsdragers of ambtenaren zich belemmerd zouden voelen in hun taakuitoefening, vanwege aansprakelijkstellingen of procedures. Politieke ambtsdragers kunnen zich beschermd weten door de "Collegebeschermingspolis", een door de VNG ontwikkelde verzekering die de Gemeente heeft afgesloten. De Gemeente neemt eventuele zorgen hierover dus serieus. Dat betekent echter niet dat de Gemeente de verantwoordelijkheid draagt voor een document dat volledig buiten het college en de ambtelijke organisatie om tot stand is gebracht, aldus nog steeds de Gemeente.

5.4. Uit dit standpunt van de Gemeente maakt de rechtbank op dat de Gemeente wel verantwoordelijkheid neemt (én verzekerd is) voor eventuele rechtsbijstandskosten van [gedaagde 1] c.s. als wel komt vast te staan dat de burgemeester opdracht tot het opstellen van het document heeft gegeven. Deze situatie doet zich nu voor, aangezien de rechtbank het oordeel in de hoofdzaak op dit punt volgt. Uit de hoofdzaak volgt dat de kosten van juridische bijstand van [gedaagde 1] c.s. gemaakt zijn omdat zij zich moesten verweren tegen een aansprakelijkheidstelling voor werkzaamheden die zij in opdracht van de burgemeester hebben uitgevoerd. Verder volgt uit de hoofdzaak dat [gedaagde 1] c.s. bij het

opstellen van het document niet onrechtmatig hebben gehandeld. Gelet hierop is de weigering van de Gemeente om de rechtsbijstandskosten van [gedaagde 1] c.s. te vergoeden, niet houdbaar en daarom onrechtmatig jegens [gedaagde 1] c.s. Dit leidt ertoe dat de rechtbank zal bepalen dat de Gemeente gehouden is de rechtsbijstandskosten van [gedaagde 1] c.s. te vergoeden, voor zover die de proceskostenveroordeling in de hoofdzaak te boven gaan en voor zover die kosten redelijk zijn en in redelijkheid zijn gemaakt.

Vordering V

- 5.5. Vordering V ziet op het bevel aan de Gemeente tot het plaatsen van een persbericht op de gemeentelijke website ter rectificatie van de verklaring van de Gemeente bij het openbaar maken van het document (productie 9 [gedaagde 1] c.s., hierna: de publicatie). Het gaat [gedaagde 1] c.s., gelet op de tekst van de gevorderde rectificatie, specifiek om de zinsnede in de publicatie dat de burgemeester zou hebben aangegeven geen opdracht te hebben gegeven voor het opstellen van het document. [gedaagde 1] c.s. maakt de Gemeente weliswaar nog andere verwijten over de publicatie (zoals de openbaarmaking van het document en de zinsnede dat het document de gemeente Noordwijk onwaardig is), maar verbinden aan die verwijten geen consequentie in de vordering tot rectificatie. De rechtbank laat die verwijten daarom buiten beschouwing bij de beoordeling van deze vordering.
- 5.6. Op grond van het bepaalde in artikel 6:167 lid 1 BW kan voor rectificatie aanleiding bestaan wanneer iemand krachtens titel 3 (Onrechtmatige daad) van boek 6 BW jegens een ander aansprakelijk is ter zake van een onjuiste of door onvolledigheid misleidende publicatie van gegevens van feitelijke aard. Bij de vraag of een publicatie in strijd is met de in het maatschappelijk verkeer betamende zorgvuldigheid staan in beginsel twee, ieder voor zich hoogwaardige maatschappelijke belangen tegenover elkaar: aan de ene kant het belang dat individuele burgers niet door publicaties in de pers worden blootgesteld aan lichtvaardige verdachtmakingen; aan de andere kant het belang dat niet, door gebrek aan bekendheid bij het grote publiek, misstanden die de samenleving raken kunnen blijven voortbestaan. Welke van deze belangen de doorslag behoort te geven, hangt af van de in onderling verband te beschouwen omstandigheden.
- 5.7. De rechtbank heeft achteraf vastgesteld dat de burgemeester opdracht heeft gegeven voor het opstellen van het document. De andersluidende publicatie is op dit punt dus achteraf onjuist gebleken. Uit de verdere stellingen van [gedaagde 1] c.s. volgt dat de door hen gestelde schade niet direct is veroorzaakt door de publicatie van de gemeente, maar doordat de publicatie [eiser 1] c.s. een excuus bood om juridische procedures op te starten tegen [gedaagde 1] c.s.. Hierdoor hebben [gedaagde 1] c.s. schade geleden in de vorm van rechtsbijstandskosten, waarvoor zij de gemeente aansprakelijk houden.
- 5.8. De rechtbank wijst de vordering tot rectificatie af. In de eerste plaats ontbreekt een eigenstandig belang van [gedaagde 1] c.s. bij toewijzing van deze vordering, naast de toewijzing van de vordering tot betaling van de rechtsbijstandskosten van [gedaagde 1] c.s. in de hoofdzaak jegens [eiser 1] c.s. Ook volgt het belang niet uit de - niet nader toegelichte - stelling dat rectificatie de schade zou beperken die [gedaagde 1] c.s. nu nog zouden lijden door de publicatie.
- Voor zover [gedaagde 1] c.s. wel belang zouden hebben bij rectificatie, is niet komen vast te staan dat de handelwijze van de Gemeente aan alle vereisten voor onrechtmatigheid op grond van artikel 6:162 BW is voldaan. Daartoe is in ieder geval onvoldoende om een causaal verband te stellen tussen de publicatie en de procedures van [eiser 1] c.s. jegens [gedaagde 1] c.s.

Proceskosten

- 5.9. [gedaagde 1] c.s. vorderingen vergoeding van de werkelijke proceskosten. Daarvoor kan volgens vaste rechtspraak aanleiding zijn als sprake is van misbruik van procesrecht of onrechtmatig handelen. Daarvan is pas sprake als het zonder meer duidelijk is dat een vordering of verweer ongegrond is.

Bijvoorbeeld als de vordering of het verweer wordt gebaseerd op feiten en omstandigheden waarvan de partij de onjuistheid kende of had behoren te kennen of op stellingen waarvan zij van tevoren had moeten begrijpen dat ze kansloos waren. In dit geval kan niet worden gezegd dat het centrale verweer van de Gemeente, dat de burgemeester geen opdracht op het opstellen van document heeft gegeven en hiertoe ook niet bevoegd was, op voorhand kansloos was.

5.10. Wat de rechtbank in randnummer 5.4 over de verplichting van de Gemeente tot vergoeding van rechtsbijstandskosten in de hoofdzaak heeft overwogen, geldt echter evenzeer voor de vergoeding van rechtsbijstandskosten in de vrijwaringszaak. Ook in de vrijwaringszaak vloeit de verplichting van de Gemeente tot vergoeding van rechtsbijstandskosten voort uit het gegeven dat [gedaagde 1] c.s. bij het opstellen van het document hebben gehandeld in opdracht van de burgemeester en dat zij zich hebben moeten weren tegen het onjuiste standpunt van de Gemeente dat dit niet het geval was en tegen de weigering rechtsbijstandskosten te vergoeden.

5.11. Het voorgaande leidt ertoe dat de Gemeente (op basis van het liquidatietarief) in de proceskosten zal worden veroordeeld en dat daarnaast zal worden bepaald dat de Gemeente gehouden is de rechtsbijstandskosten van [gedaagde 1] c.s. de vrijwaringszaak te vergoeden, voor zover die de proceskostenveroordeling in de vrijwaringszaak te boven gaan en voor zover die kosten redelijk zijn en in redelijkheid zijn gemaakt.

5.12. De proceskosten aan de zijde van [gedaagde 1] c.s. worden als volgt begroot:

- dagvaarding: 129,14
- salaris advocaat 1.228,00 (2 punten × tarief II à 614,00)
- nakosten 178,00 (plus de verhoging zoals vermeld in de beslissing)

Totaal 1.535,14

6 De beslissing

De rechtbank

in de hoofdzaak

6.1. wijst het gevorderde af;

6.2. veroordeelt [eiser 1] c.s. in de proceskosten,

- aan de zijde van [gedaagde 1] c.s. begroot op 2.334, te betalen binnen veertien dagen na aanschrijving daartoe, te vermeerderen met 92 plus de kosten van betekening als [eiser 1] c.s. niet tijdig aan de veroordeling voldoen en het vonnis daarna wordt betekend;
- aan de zijde van [gedaagde 4] begroot op 2.334, te betalen binnen veertien dagen na aanschrijving daartoe, te vermeerderen met 92 plus de kosten van betekening als [eiser 1] c.s. niet tijdig aan de veroordeling voldoen en het vonnis daarna wordt betekend, te vermeerderen met de wettelijke rente over de proceskosten als deze niet binnen veertien dagen na aanschrijving zijn voldaan;
- aan de zijde van [gedaagde 5] begroot op 2.334, te betalen binnen veertien dagen na aanschrijving daartoe, te vermeerderen met 92 plus de kosten van betekening als [eiser 1] c.s. niet tijdig aan de veroordeling voldoen en het vonnis daarna wordt betekend, te vermeerderen met de wettelijke rente over de proceskosten als deze niet binnen veertien dagen na aanschrijving zijn voldaan;

6.3. verklaart de proceskostenveroordelingen uitvoerbaar bij voorraad;

in de vrijwaringszaak

6.4. veroordeelt de Gemeente in de proceskosten, aan de zijde van [gedaagde 1] c.s. begroot op 1.535,14, te betalen binnen veertien dagen na aanschrijving daartoe. Wordt bij niet betaling het vonnis daarna betekend, dan moet de Gemeente 92 extra betalen, plus de kosten van betekening, te vermeerderen met de wettelijke rente over de proceskosten als deze niet binnen veertien dagen na aanschrijving zijn voldaan;

6.5. bepaalt dat de Gemeente gehouden is de rechtsbijstandskosten van [gedaagde 1] c.s. (in de hoofdzaak en de vrijwaringszaak) te vergoeden, voor zover die de proceskostenveroordelingen in de hoofdzaak en de vrijwaringszaak te boven gaan en voor zover die kosten redelijk zijn en in redelijkheid zijn gemaakt;

6.6. verklaart de veroordelingen onder 6.4 en 6.5 uitvoerbaar bij voorraad;

6.7. wijst het meer of anders gevorderde af.

Dit vonnis is gewezen door mr. M.A. van de Laarschot, mr. I.A.M. Kroft en mr. E.M.M. Smilde-Schölvinck en in het openbaar uitgesproken op 12 maart 2025.

¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 20152016, 33 691, E, Nadere MvA, blz. 1

² Eerste Kamer, vergaderjaar 20142015, 33 691, C, MvA, blz. 7

³ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

⁴ AB 1983, 548; Gst. 6765

⁵ Zie onder meer EHRM (GK) 8 juli 1999, no. 26682/95 (Sürek/Turkije), r.o. 57.

⁶ Zie in het bijzonder de akte van [eiser 1] c.s. van 24 mei 2023.

⁷ Zie onder meer de akte van [eiser 1] c.s. van 18 september 2024.
