

ZIENSWIJZE TEGEN OPHEFFING GEHEIMHOUDING INTEGRITEITSONDERZOEK GEMEENTE LELYSTAD

Zienswijze, mede gebaseerd op contra-expertise d.d 18 mei 2026 en het advies van de Regeringscommissaris d.d. 28 mei 2026.

Dennis Grimbergen, Lelystad 31 mei 2026.

Aan: de gemeenteraad van Lelystad

Betreft: zienswijze tegen het voorgenomen besluit tot opheffing van geheimhouding op het integriteitsonderzoek inzake wethouder Grimbergen

1. Inleiding en kernstandpunt

Hierbij dien ik mijn zienswijze in tegen het voorgenomen besluit van de gemeenteraad van Lelystad om de geheimhouding op het integriteitsonderzoek op te heffen. Naar mijn oordeel zijn de wettelijke beschermingsgronden nog steeds aanwezig. Openbaarmaking zou leiden tot onevenredige aantasting van de persoonlijke levenssfeer, reputatie, gegevensbescherming en procespositie van betrokken natuurlijke personen, terwijl het gestelde openbaarheidsbelang ook met minder ingrijpende middelen kan worden gediend.

Deze zienswijze bouwt voort op de eerder ingediende zienswijze en wordt inhoudelijk versterkt met twee relevante stukken: een uitgevoerde contra-expertise van 18 mei 2026 en het advies van de Regeringscommissaris van 28 mei 2026. Beide stukken ondersteunen, ieder vanuit een eigen invalshoek, dat juist bij persoonsgerichte integriteitsonderzoeken grote zorgvuldigheid, concrete feitelijke onderbouwing, onafhankelijkheid, hoor en wederhoor, proportionaliteit en terughoudendheid bij publicatie vereist zijn.

Het verzoek luidt om af te zien van opheffing van de geheimhouding.

2. Gebruikte stukken en toetsingskader

Voor deze zienswijze zijn de volgende stukken betrokken:

- de contra-expertise/deskundigenoordeel van 18 mei 2026 over het onderzoek van Necker van Naem;
- het advies van de Regeringscommissaris van 28 mei 2026 over onderzoek naar meldingen van grensoverschrijdend gedrag.

Het toetsingskader bestaat uit de Gemeentewet, de Wet open overheid, de Algemene wet bestuursrecht, de Grondwet, de Algemene verordening gegevensbescherming, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Daarnaast zijn algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder zorgvuldigheid, motivering, evenredigheid, fair play, onpartijdigheid en het verbod van détournement de pouvoir relevant.

3. Feiten, percepties en de afwezigheid van vastgestelde integriteitsschendingen

Openbaarmaking van een integriteitsonderzoek kan in uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd zijn wanneer het rapport objectief vastgestelde ernstige normschendingen bevat en openbaarmaking noodzakelijk is voor democratische controle. Die situatie doet zich hier niet, althans onvoldoende kenbaar gemotiveerd, voor.

Het onderzoek stelt nadrukkelijk geen misbruik van bevoegdheden, plichtsverzuim, oneigenlijk inzien van persoonlijke of vertrouwelijke niet-openbare informatie, het oneigenlijke dreigen met ontslag, misleiding, strafbare feiten of andere objectief vastgestelde integriteitsschendingen vast. De contra-expertise wijst er juist op dat enkele van de zwaarste meldingen in het rapport niet worden ondersteund: niet is gebleken van oneigenlijk inzien van persoonlijke of vertrouwelijke niet-openbare informatie, niet van oneigenlijk dreigen met ontslag, niet van misbruik van bevoegdheden en niet van misleiding. Dat gegeven moet zwaar meewegen bij de beoordeling of openbaarmaking noodzakelijk, proportioneel en zorgvuldig is.

Het resterende materiaal bestaat in belangrijke mate uit percepties, ervaringen en waarderingen van geïnterviewden. Percepties kunnen bestuurlijk relevant zijn voor interne reflectie of verbetering van omgangsvormen, maar zij zijn niet hetzelfde als feiten. Openbaarmaking creëert het voorzienbare risico dat subjectieve waarnemingen in het publieke debat als vaststaande feiten worden behandeld. Daardoor ontstaat blijvende reputatieschade zonder dat sprake is van een vastgestelde normschending.

Dit risico wordt versterkt wanneer in het rapport citaten of beweringen worden gepresenteerd alsof zij feitelijk vaststaan, terwijl zij volgens de contra-expertise in werkelijkheid veelal neerkomen op “woord tegen woord” zonder onafhankelijke ondersteuning of context. Een bestuursorgaan dat zulke passages openbaar maakt, moet daarom extra zwaar motiveren waarom de persoonlijke en reputatiebelangen desondanks moeten wijken.

4. Betekenis van het advies van de Regeringscommissaris

Het advies van de Regeringscommissaris is rechtstreeks relevant, omdat het algemene kwaliteits- en zorgvuldigheidsproblemen benoemt bij onderzoeken naar grensoverschrijdend gedrag en sociale veiligheid. Het advies benadrukt dat slecht uitgevoerd onderzoek ernstige gevolgen kan hebben voor melders, beschuldigden en organisaties, en dat rechten en belangen van alle betrokkenen onvoldoende worden beschermd wanneer het onderzoek kwalitatief tekortschiet.

Van bijzonder belang zijn de volgende lijnen uit dit advies:

- Onderzoek kan grote schade veroorzaken wanneer vooraf niet zorgvuldig is getoetst of onderzoek het juiste middel is, welk type onderzoek passend is en welke waarborgen gelden.
- Persoonsgericht onderzoek moet duidelijk worden onderscheiden van cultuuronderzoek. Zodra bevindingen herleidbaar zijn tot identificeerbare personen, gelden zwaardere waarborgen.
- Herleidbaarheid moet feitelijk worden beoordeeld. Ook zonder naam kunnen functie, context, tijdstip of beschrijving voldoende zijn om personen te identificeren.
- Onderzoekers moeten deskundig, onafhankelijk en zorgvuldig werken. Er moet een duidelijke onderzoeksvraag zijn, hoor en wederhoor moet reëel zijn, en de rechtspositie van betrokkenen moet worden beschermd.
- De voorfase vereist toetsing van gerechtvaardigd belang, proportionaliteit en subsidiariteit. Een onderzoeksbureau mag niet klakkeloos uitvoeren wat de opdrachtgever wenst.
- Rechtsbescherming achteraf is vaak onvoldoende, omdat reputatieschade en persoonlijke schade dan al zijn ontstaan.

Deze inzichten pleiten tegen openbaarmaking van een rapport waarvan juist de zorgvuldigheid, onafhankelijkheid, feitelijke grondslag en herleidbaarheid ter discussie staan. De raad kan niet volstaan met een algemene verwijzing naar transparantie. Zij moet aantonen dat openbaarmaking noodzakelijk is, dat de beschermingsgronden niet langer bestaan, dat minder ingrijpende alternatieven onvoldoende zijn, en dat de risico's voor betrokkenen afdoende zijn ondervangen.

5. Betekenis van de contra-expertise van 18 mei 2026

De contra-expertise bevat ernstige kritiek op zowel het onderzoeksproces als de kwaliteit van het rapport van Necker van Naem. Die kritiek is direct relevant voor de vraag of openbaarmaking verantwoord is.

De contra-expertise wijst onder meer op de volgende punten:

- de burgemeester was opdrachtgever, geïnterviewde en beoordelaar, terwijl zij zelf onderdeel was van een conflict met dhr. Grimbergen;
- dhr. Grimbergen kreeg volgens de contra-expertise onvoldoende inzicht in de concrete aard van de meldingen en kon daardoor zijn verdediging en wederhoor niet adequaat voorbereiden;
- de onderzoeksverantwoording is summier: onduidelijk blijft hoeveel personen zijn geïnterviewd, wie zijn geselecteerd, welke vragen zijn gesteld, welke context is meegewogen en hoe verklaringen zijn gevalideerd;
- beweringen en citaten worden volgens de contra-expertise gepresenteerd als feiten, terwijl sprake kan zijn van niet-onderbouwde verklaringen zonder onafhankelijke verificatie;
- de onderzoekers maken onvoldoende onderscheid tussen kritiek op de ambtelijke organisatie en grensoverschrijdend of integriteitsschendend gedrag;
- enkele zware verwijten worden niet ondersteund, maar toch wordt volgens de contra-expertise twijfel gezaaid door niet ter zake doende informatie en negatieve framing.

Deze kritiek betekent niet dat de raad zonder meer aan de contra-expertise gebonden is. Wel betekent zij dat een besluit tot openbaarmaking niet kan worden gebaseerd op de veronderstelling dat het onderzoek onbetwist, feitelijk hard, neutraal en zorgvuldig is. Juist wanneer de betrouwbaarheid en zorgvuldigheid van een persoonsgericht rapport gemotiveerd zijn betwist, moet geheimhouding worden gehandhaafd.

6. Juridische onderbouwing

6.1 Gemeentewet en Wet open overheid

Artikel 87 Gemeentewet koppelt geheimhouding aan de belangen genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid, Woo. De raad kan geheimhouding niet opheffen zonder een concrete, actuele en kenbare belangenafweging. De vraag is niet of transparantie in abstracto wenselijk is, maar of openbaarmaking van dit specifieke rapport, met deze herleidbare en betwiste persoonsgegevens, noodzakelijk en proportioneel is.

Artikel 5.1 Woo beschermt onder meer de persoonlijke levenssfeer, vertrouwelijk verstrekte gegevens en belangen die door openbaarmaking onevenredig worden benadeeld. In deze zaak zijn juist deze belangen evident aanwezig: het rapport bevat persoonsgerichte oordelen, citaten, contextuele informatie, reputatiegevoelige kwalificaties en gegevens over interne bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen. In een lokale bestuurlijke context kan anonimisering bovendien snel ontoereikend zijn, omdat functie, periode, dossier en context tot identificatie kunnen leiden.

De raad dient daarom inzichtelijk te maken: welke Woo-belangen destijds geheimhouding rechtvaardigden; welke feiten of omstandigheden sindsdien zijn gewijzigd; waarom die belangen nu niet langer doorslaggevend zijn; waarom integrale of gedeeltelijke openbaarmaking noodzakelijk is; en

waarom minder ingrijpende alternatieven niet volstaan. Zonder die concrete motivering is opheffing van geheimhouding onvoldoende zorgvuldig voorbereid en ondeugdelijk gemotiveerd.

6.2 Algemene wet bestuursrecht

Op grond van artikel 3:2 Awb moet de raad de relevante feiten en belangen zorgvuldig verzamelen. Dat vereist in dit geval ten minste dat de raad de contra-expertise, de kritiek op het onderzoeksproces, de herleidbaarheid van passages, de gevolgen voor betrokkenen en alternatieve publicatievormen expliciet betreft.

Artikel 3:4 Awb verlangt een evenwichtige belangenafweging. De nadelige gevolgen van openbaarmaking mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het doel van openbaarmaking. Wanneer geen zware integriteitsschending is vastgesteld en de onderbouwing van delen van het rapport gemotiveerd wordt betwist, weegt reputatie- en privacyschade bijzonder zwaar.

Artikel 3:46 Awb vereist een deugdelijke motivering. Een algemene verwijzing naar transparantie, publieke verantwoording of bestuurlijk vertrouwen is onvoldoende. De motivering moet concreet ingaan op de aard van het rapport, de betwiste feitelijke basis, de belangen van natuurlijke personen, de mate van herleidbaarheid en de beschikbaarheid van minder ingrijpende alternatieven.

Ook het fair-playbeginsel en het beginsel van onpartijdigheid zijn van belang. Een bestuursorgaan moet voorkomen dat openbaarmaking feitelijk wordt gebruikt om een betrokkene publiekelijk te sanctioneren zonder dat daarvoor een zorgvuldig, controlebaar en deugdelijk onderbouwd proces heeft plaatsgevonden.

6.3 Grondwet

Artikel 10 Grondwet beschermt de persoonlijke levenssfeer. Openbaarmaking van een persoonsgericht integriteitsrapport raakt direct aan die bescherming. Het gaat niet enkel om “bestuurlijke informatie”, maar om herleidbare persoonsgegevens, reputatiegevoelige kwalificaties en informatie over persoonlijke gedragingen, communicatie en professionele verhoudingen. De Grondwet verlangt dat een inmenging in de persoonlijke levenssfeer voldoende bij wet is voorzien, noodzakelijk is en berust op een zorgvuldige belangenafweging.

Het grondwettelijke belang van openbaarheid en democratische controle is reëel, maar niet absoluut. Juist waar openbaarmaking neerkomt op het publiceren van niet of onvoldoende onderbouwde persoonlijke kwalificaties, moet het privacybelang zwaar wegen. Democratische controle kan ook plaatsvinden via besloten behandeling, een zakelijke samenvatting, vertrouwelijke inzage of publicatie van uitsluitend geaggregeerde lessen en aanbevelingen.

6.4 Europese wetgeving: AVG en Handvest van de grondrechten van de EU

Openbaarmaking van het rapport is verwerking van persoonsgegevens in de zin van de AVG. De raad moet daarom voldoen aan de beginselen van rechtmatigheid, behoorlijkheid, transparantie, doelbinding, minimale gegevensverwerking, juistheid, opslagbeperking, integriteit, vertrouwelijkheid en verantwoordingsplicht. Bij reputatiegevoelige en mogelijk bijzondere persoonsgegevens is extra terughoudendheid vereist.

De AVG vereist dat verwerking noodzakelijk en proportioneel is voor een gerechtvaardigd doel. Integrale openbaarmaking van een rapport met herleidbare, betwiste en deels subjectieve informatie is niet de minst ingrijpende wijze om publieke verantwoording af te leggen. De beginselen van dataminimalisatie en juistheid verzetten zich tegen publicatie van passages waarvan de feitelijke basis omstreden is of die voor het publieke doel niet noodzakelijk zijn.

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie beschermt in artikel 7 het privéleven en in artikel 8 persoonsgegevens. Indien de raad persoonsgegevens verwerkt binnen de reikwijdte van het

Unierecht, dient hij deze grondrechten te betrekken. Daarnaast zijn effectieve rechtsbescherming en een eerlijk proces van belang: een betrokkene moet zich kunnen verweren tegen reputatiegevoelige beschuldigingen voordat deze door een bestuursorgaan publiek worden gemaakt.

6.5 Rechten van de mens: EVRM

Artikel 8 EVRM beschermt het recht op privéleven, waaronder reputatie, eer en goede naam wanneer aantasting daarvan een voldoende ernstig effect heeft op iemands persoonlijke levenssfeer. Openbaarmaking van onbewezen of betwiste integriteitsverwijten kan een ernstige inmenging vormen, zeker wanneer die openbaarmaking door een overheid plaatsvindt en brede maatschappelijke verspreiding voorzienbaar is.

Een inmenging in artikel 8 EVRM moet bij wet zijn voorzien, een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. “Noodzakelijk” betekent dat sprake moet zijn van een dringende maatschappelijke behoefte en een proportionele maatregel.

Artikel 6 EVRM en het algemene beginsel van equality of arms zijn niet zonder meer rechtstreeks van toepassing op iedere bestuurlijke voorfase, maar de daarin besloten fair-trial-gedachte is wel richtinggevend. Een overheid moet voorkomen dat zij door publicatie van betwiste beschuldigingen een feitelijke publieke veroordeling creëert zonder voldoende procedurele waarborgen.

7. Vermeende belangenverstrengeling door de burgemeester

Een afzonderlijk zwaarwegend bezwaar betreft de rol van de burgemeester. De contra-expertise stelt dat de burgemeester in dit dossier meerdere rollen heeft vervuld: zij was opdrachtgever van het onderzoek, volgens de contra-expertise partij in een conflict met dhr. Grimbergen, geïnterviewde in het onderzoek en vervolgens beoordelaar van de uitkomsten. Die combinatie roept de schijn van belangenverstrengeling en vooringenomenheid op.

De burgemeester heeft op grond van de Gemeentewet een bijzondere verantwoordelijkheid voor bestuurlijke integriteit. Die verantwoordelijkheid impliceert echter niet dat zij in elke situatie zonder meer de meest aangewezen opdrachtgever is, zeker niet wanneer zij zelf feitelijk betrokken is bij de onderzochte bestuurlijke verhoudingen. In een dergelijke situatie had een onafhankelijke opdrachtgeversconstructie, bijvoorbeeld via de raad, een externe begeleidingscommissie of een onafhankelijke functionaris, in beginsel aangewezen geweest.

De raad moet dit punt expliciet betrekken voordat hij geheimhouding opheft. Wanneer de onafhankelijkheid van het onderzoeksproces gemotiveerd is betwist, kan openbaarmaking niet worden gepresenteerd als neutrale transparantie. Publicatie zou dan het risico meebrengen dat een mogelijk door rolvermenging gekleurd rapport alsnog een publiek normerend effect krijgt.

8. Mogelijk verwijtbare werkwijze van Necker van Naem

Op basis van de contra-expertise en het advies van de Regeringscommissaris bestaat aanleiding om de werkwijze van Necker van Naem kritisch te beoordelen. De term “mogelijk verwijtbaar” wordt hier gebruikt omdat de raad zelfstandig feitenonderzoek moet doen voordat hij definitieve kwalificaties hanteert. Wel zijn de volgende punten zodanig ernstig dat zij openbaarmaking in de weg staan zolang zij niet deugdelijk zijn weerlegd:

- onvoldoende concrete informatie vooraf aan de betrokkene over aard en inhoud van de meldingen;
- onvoldoende reële mogelijkheid om onderzoeksvragen te beïnvloeden, context aan te dragen of getuigen/personen voor interviews voor te stellen;

- summiere methodologische verantwoording van selectie, vraagstelling, validatie en weging van verklaringen;
- presentatie van onbevestigde verklaringen als feitelijke citaten of vaststaande gedragingen;
- onvoldoende onderscheid tussen bestuurlijke kritiek op ambtelijk functioneren en integriteits- of grensoverschrijdend gedrag;
- negatieve framing en het opnemen van informatie die, volgens de contra-expertise, niet ter zake doet maar wel twijfel en reputatieschade veroorzaakt;
- mogelijk onvoldoende toepassing van proportionaliteit, subsidiariteit, hoor en wederhoor en bescherming van de rechtspositie van de betrokkene.

Deze punten sluiten aan bij de systeemkritiek van de Regeringscommissaris: onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag en sociale veiligheid kan grote schade veroorzaken wanneer kwaliteit, onafhankelijkheid en rechtsbescherming onvoldoende zijn geborgd. Juist daarom past terughoudendheid bij publicatie.

9. Herleidbaarheid, anonimisering en gegevensbescherming

De raad kan niet volstaan met de mededeling dat namen worden weggelakt. Herleidbaarheid ontstaat ook door combinaties van functie, portefeuille, tijdsperiode, dossier, vergadercontext, bestuursopdracht, ambtelijke rol, citaten en lokale bekendheid. Het advies van de Regeringscommissaris benadrukt dat feitelijke herleidbaarheid doorslaggevend is, niet de formele benaming van het onderzoek of het enkele ontbreken van namen.

In een gemeente als Lelystad is de kring van betrokken bestuurders, directieleden, teamleiders en ambtenaren beperkt. Daardoor kunnen passages die in abstracto geanonimiseerd lijken, in werkelijkheid eenvoudig te herleiden zijn. De raad dient per passage te beoordelen of openbaarmaking noodzakelijk is en of herleidbaarheid volledig is weggenomen. Bij twijfel moet de passage niet worden gepubliceerd.

10. Minder ingrijpende alternatieven

Wanneer de raad publieke verantwoording noodzakelijk acht, zijn er meerdere minder ingrijpende alternatieven beschikbaar:

- een zakelijke bestuurlijke samenvatting zonder persoonsgerichte kwalificaties;
- publicatie van uitsluitend algemene lessen en aanbevelingen voor governance, integriteit en sociale veiligheid;
- besloten behandeling door de raad;
- publicatie pas nadat een onafhankelijke toets heeft plaatsgevonden op methodologie, hoor en wederhoor, herleidbaarheid en proportionaliteit;
- scheiding tussen feitelijke conclusies, niet-onderbouwde signalen, percepties en aanbevelingen.

Deze alternatieven bereiken het doel van democratische controle en bestuurlijk leren zonder dat betrokkenen worden blootgesteld aan onnodige reputatie- en privacyschade. De raad moet gemotiveerd uitleggen waarom deze alternatieven niet volstaan voordat hij tot openbaarmaking kan overgaan.

11. Conclusie en verzoek

Gelet op artikel 87 Gemeentewet, artikel 5.1 Woo, artikel 10 Grondwet, de AVG, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 8 EVRM en de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 Awb, verzoek ik de raad primair om af te zien van opheffing van de geheimhouding op het integriteitsonderzoek.

Subsidiair verzoek ik om slechts een vergaand geanonimiseerde, zakelijke bestuurlijke samenvatting openbaar te maken, nadat per passage is beoordeeld of openbaarmaking noodzakelijk is, of herleidbaarheid is uitgesloten, of persoonsgegevens zijn geminimaliseerd en of subjectieve of betwiste informatie niet als feit wordt gepresenteerd.

Meer subsidiair verzoek ik om het voorgenomen besluit aan te houden totdat een onafhankelijke juridische en methodologische toets heeft plaatsgevonden naar de zorgvuldigheid van het onderzoek, de rol van de opdrachtgever, de werkwijze van het onderzoeksbureau, de mate van herleidbaarheid en de proportionaliteit van openbaarmaking.

12. Samenvatting

Deze zienswijze komt samengevat op het volgende neer:

1. De oorspronkelijke beschermingsgronden voor geheimhouding bestaan nog steeds: persoonlijke levenssfeer, reputatie, persoonsgegevens en voorkoming van onevenredige benadeling.
2. Het onderzoek bevat geen objectief vastgestelde zware integriteitsschendingen zoals fraude, corruptie, misbruik van bevoegdheid of strafbaar handelen.
3. Veel materiaal bestaat uit percepties, verklaringen en waarderingen. Publicatie daarvan kan ertoe leiden dat subjectieve waarnemingen publiek als feiten worden behandeld.
4. De contra-expertise d.d. 18 mei 2026 bevat ernstige kritiek op de onafhankelijkheid, methodologie, feitelijke onderbouwing en rolverdeling binnen het onderzoek van Necker van Naem.
5. Het advies van de Regeringscommissaris onderstreept dat persoonsgerichte onderzoeken zorgvuldig, deskundig, proportioneel, onafhankelijk en met stevige rechtsbescherming voor de beschuldigde moeten worden uitgevoerd.
6. De vermeende rolvermenging van de burgemeester als opdrachtgever, betrokkene/geïnterviewde en beoordelaar moet vóór openbaarmaking expliciet worden onderzocht en gewogen.
7. De mogelijk verwijtbare werkwijze van Necker van Naem maakt integrale openbaarmaking onverantwoord zolang de kritiek niet onafhankelijk is getoetst.
8. Anonimisering door namen te schrappen is onvoldoende wanneer functie, context en dossiergegevens personen alsnog herkenbaar maken of in het geheel afzien van openbaar making.
9. Minder ingrijpende alternatieven zijn beschikbaar, zoals een zakelijke samenvatting, besloten behandeling of publicatie van alleen algemene lessen.
10. Daarom moet geheimhouding worden gehandhaafd, althans moet openbaarmaking worden beperkt tot een niet-herleidbare, feitelijke en zakelijke samenvatting.

Hoogachtend,

Dennis Grimbergen

Bijlage: bronnen en verwijzingen

Gebruikte stukken: bestaande zienswijze; uitgebreide bestuursrechtelijke zienswijze; contra-expertise 18 mei 2026; advies Regeringscommissaris, 28 mei 2026.

Juridische verwijzingen: Gemeentewet art. 87 e.v.; Wet open overheid art. 5.1; Algemene wet bestuursrecht art. 3:2, 3:4 en 3:46; Grondwet art. 10; AVG art. 5, 6 en 9 voor zover relevant; EU-Handvest art. 7, 8 en 47; EVRM art. 8 en, voor zover relevant, art. 6.