

## **RAAD VAN DISCIPLINE**

Beslissing in de zaak onder nummer van: 23-209/DB/ZWB

**Beslissing van de Raad van Discipline in het ressort 's-Gravenhage**

**van 20 november 2023**

**in de zaak 23-209/DB/ZWB**

naar aanleiding van de klacht van:

**klager**

over:

**verweerster**

gemachtigde: mr. D. van Tilborg

### **1 VERLOOP VAN DE PROCEDURE**

1.1 Op 29 november 2022 heeft klager bij de deken van de Orde van Advocaten in het arrondissement Zeeland-West-Brabant (hierna: de deken) een klacht ingediend over verweerster.

1.2 Op 20 maart 2023 heeft de raad het klachtdossier met kenmerk K22-084 (2162816) van de deken ontvangen.

1.3 De klacht is behandeld op de zitting van de raad van 25 september 2023. Daarbij waren klager en verweerster, bijgestaan door haar gemachtigde, aanwezig. Van de behandeling is proces-verbaal opgemaakt.

1.4 De raad heeft kennisgenomen van het in 1.2 genoemde klachtdossier en van de op de inventarislijst genoemde bijlagen 1 tot en met 15. Ook heeft de raad kennisgenomen van de aanvullende stukken van klager van 3 april 2023.

## 2 FEITEN

2.1 Voor de beoordeling van de klacht gaat de raad, gelet op het klachtdossier en de op de zitting afgelegde verklaringen, uit van de volgende feiten.

2.2 Klager is een voormalige burgemeester van de gemeente [plaats] (hierna: de burgemeester).

2.3 Het regionale dagblad [naam dagblad] heeft op 7 juli 2020 een verzoek gedaan tot openbaarmaking van informatie over de burgemeester op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob). Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente [plaats] (hierna: het college) is daarin bijgestaan door mr. [S], kantoorgenoot en de voormalig patroon van verweerster. Klager is in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen, wat hij op 26 april 2022 heeft gedaan.

2.4 Op enig moment is door het college een kopie gemaakt van de digitale werkomgeving van klager, waaronder van zijn e-mails. Mr. [S] beschikt over een kopie van deze digitale werkomgeving.

2.5 Het college heeft bij besluit van 14 juli 2022 diverse documenten openbaar gemaakt op grond van de Wet open overheid (hierna: de Woo), de opvolger van de Wob. Het college is ook hierin bijgestaan door mr. [S].

2.6 Klager heeft op 22 juli 2022 bezwaar gemaakt tegen het besluit van 14 juli 2022.

2.7 Op 3 november 2022 heeft een digitale hoorzitting plaatsgevonden. Verweerster trad, op verzoek van haar collega mr. [S], tijdens deze hoorzitting op als voorzitter. Van de hoorzitting is een verslag opgemaakt. Het betreft een ambtelijke hoorzitting, niet zijnde een onafhankelijke bezwaaradviescommissie op grond van artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Uit het verslag van de hoorzitting volgt onder meer:

“*Bezwaar 3*

*Dit bezwaar richt zich tegen de voorzitter en de secretaris van deze hoorcommissie. [Klager] maakt ernstig bezwaar tegen deze hoorcommissie indien deze hoorcommissie niet kan aantonen dat zij onafhankelijk is. Artikel 7:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat gehoord dient te worden door personen die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken zijn geweest. De op onrechtmatige wijze veiliggestelde werkomgeving van [klager] wordt volgens mr. [S] bewaard op het kantoor van [naam advocatenkantoor]. Daarnaast wordt [klager] gehoord door twee collega's van mr. [S]. Dit getuigt niet van onafhankelijkheid.*

*Vraag 4*

*Kan de hoorcommissie bewijzen dat zij onafhankelijk is en (i) niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest, (ii) niet mr. [S] heeft bijgestaan en (iii)*

*niet betrokken is geweest in het gehele proces, ook niet bij de andere Wob-verzoeken?*

*Antwoord op vraag 4*

*De voorzitter begrijpt de bezwaren van [klager] en neemt daar goede nota van. De voorzitter verklaart dat deze hoorcommissie niet betrokken is geweest bij de voorbereiding van het bestreden besluit en haar werk onafhankelijk uitvoert. Evenals bij het eerste Wob-verzoek is de hoorcommissie ook in verband met het tweede Wob-verzoek verzocht om [klager] te horen en eerst in dat kader heeft de hoorcommissie de stukken ingezien. De gemeente [plaats] handelt conform de ruimte die de Awb biedt. De Awb maakt onderscheid tussen intern en extern horen. De gemeente [plaats] hoort intern, in dit geval niet door eigen ambtenaren maar door een hoorcommissie die niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest. De hoorcommissie hoort [klager] binnen de ruimte die de wet- en regelgeving biedt.*

*[...]*

*Vraag 7*

*Omdat de hoorcommissie niet onafhankelijk is, zou [klager] graag gebruikmaken van artikel 7:8 Awb waarin is bepaald dat hij getuigen of deskundigen kan laten horen. In dat kader verzoekt [klager] om een nieuwe hoorzitting in te plannen waarvoor hij getuigen kan oproepen. Deze getuigen hebben zijn werkomgeving veilig gesteld en dienen onder ede te worden gehoord.*

*Antwoord op vraag 7*

*Een dergelijk verzoek dient tien dagen voor de hoorzitting te worden gedaan, zodat de hoorcommissie hiermee rekening kan houden. Het onder ede laten horen van getuigen is voor een hoorcommissie onder de Awb niet mogelijk. Deze mogelijkheid heeft [klager] in de beroepsprocedure die volgt op de beslissing op bezwaar. De hoorcommissie kan niettemin het verzoek uitzetten bij het college. De voorzitter wijst op de lopende beslistermijnen en vraagt [klager] om medewerking tot opschorting daarvan. [Klager] begrijpt niet waarom tijd nu een rol gaat spelen, terwijl het Wob-verzoek van 7 juli 2020 dateert. Tijd kan geen factor meer zijn bij de beoordeling van een redelijk verzoek. Het college had deze kwestie al veel langer kunnen en moeten afhandelen en de Wob-verzoeker zelf had ook juridische mogelijkheden kunnen benutten om dit Wob-verzoek afgehandeld te krijgen. [Klager] wijst erop dat deze hoorzitting met het horen van de getuigen in een ander daglicht komt te staan omdat de getuigen die hij wenst op te roepen gaan verklaren over de handelwijze van het college die ertoe heeft geleid dat zij een beslissing konden nemen over de stukken die in het Wob-verzoek staan en die het college openbaar wil maken. Het is heel belangrijk dat de getuigen worden gehoord omdat het college zo op de hoogte raakt van de echte feiten. In artikel 2:4 Awb is opgenomen dat het bestuursorgaan zonder vooringenomenheid zijn taak vervult. Voor [klager] is vooral van belang inzichtelijk te krijgen op welke wettelijke grondslag het college heeft gehandeld om deze documenten in bezit te krijgen, te hebben, daarin te kijken en te (laten) selecteren (door iemand van [naam advocatenkantoor]) en wie welke documenten heeft veilig gesteld en wat er is gebeurd met de mensen die dat hebben gedaan.*

*[Klager] geeft desgevraagd aan de belangrijkste punten te hebben behandeld maar dat hij nog een punt voren wenst te brengen. In artikel 2:3 Awb is bepaald dat het bestuursorgaan dat het verzoek ontvangt, in dit geval het college, geschreven tot behandeling waarvan een ander bestuursorgaan bevoegd is, onverwijld moet doorsturen naar dat andere bestuursorgaan onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender. Als het college van B&W een Wob-verzoek ontvangt dat bestemd is voor een ander bestuursorgaan, de burgemeester, dan dient het college dit onmiddellijk door te sturen, hetgeen niet is gebeurd. [Klager] is op 21 juni 2021 door het college geïnformeerd over het Wob-verzoek van 7 juli 2020 en is niet gevraagd of hij informatie had waarom in het Wob-verzoek werd verzocht. In het Wob-verzoek staat letterlijk 'Mochten de gevraagde documenten en informatie zich bevinden bij of onder het bestuursorgaan de burgemeester, dan wel enig ander bestuursorgaan, dan verzoek ik u dit verzoek door te zenden conform artikel 4 van de Wob'. Hiermee heeft de Wob-verzoeker in zijn verzoek erop geanticipeerd dat de stukken bij een ander bestuursorgaan zijn. Het college heeft nooit bij [klager] navraag gedaan.*

*Flagrant is in de visie van [klager] dat de Wob-verzoeker in zijn verzoek van 7 juli 2020 schrijft: 'Dit verzoek wordt in overleg met en op verzoek van het college van B&W ingediend'; met andere woorden: het college van B&W maakt dus voor zichzelf een Wob-verzoek. Het verzoek komt in de plaats van een ander verzoek dat de heer [naam journalist] blijkbaar eerder heeft ingediend. Er is blijkbaar overleg geweest met het college zonder de burgemeester als belangrijk lid daarvan daarin te betrekken. Ruim een jaar later wordt [klager] van het Wob-verzoek in kennis gesteld en weer een jaar later zijn er 1105 documenten gevonden in de onrechtmatig verkregen werkomgeving van [klager] die het college beschikbaar wil stellen aan de Wob-verzoeker. Dit roept vragen op en zal ongetwijfeld juridische consequenties krijgen. Aan de vele opmerkingen bij de lijst van opgevraagde stukken die [klager] heeft komt hij in deze hoorzitting niet toe omdat hij van het college een reactie op zijn procedurele bezwaren wenst te vernemen en wil weten of hij al dan niet getuigen mag oproepen.*

*De voorzitter geeft nogmaals aan dat de hoorcommissie zich nog over het horen van getuigen tijdens een nieuw in te plannen hoorzitting moet uitlaten; een verzoek daartoe moet tien dagen voor de hoorzitting worden gedaan en dat is niet gebeurd. Ook de vraag of de hoorcommissie onafhankelijk is had [klager] voorafgaand aan de hoorzitting kunnen voorleggen. [Klager] licht desgevraagd toe dat hij dit verzoek niet eerder kon doen omdat de hoorcommissie niet kan bewijzen dat zij een onafhankelijke commissie is. In de vorige procedure heeft hij al bezwaar gemaakt tegen het feit dat de hoorcommissie uit medewerkers van [naam advocatenkantoor] bestaat. De voorzitter wijst op artikel 7:8 Awb dat bepaalt dat getuigen en deskundigen kunnen worden gehoord en dat gelet daarop ervan uitgegaan moet worden dat de getuigen niet zullen worden gehoord. De hoorcommissie is niet eerder bij deze procedure betrokken geweest en daarom mag deze commissie [klager] intern horen. [Klager] vraagt waarom de voorzitter zo stellig kan zeggen dat het college niet alsnog instemt met het horen van getuigen; hij heeft de getuigen paraat staan en kan dit onmiddellijk organiseren. De voorzitter antwoordt dat [klager] dit verzoek aan de commissie doet, maar dat het college zich daarover als partij in deze procedure mag uitlaten. Als [klager] kan regelen dat deze getuigen vandaag voor 11.00 uur kunnen worden gehoord, dan kan de voorzitter het verzoek van [klager] daartoe alsnog inwilligen. De voorzitter verwacht echter dat de kans bestaat dat het college niet instemt met het*

*horen van getuigen: het verzoek daartoe is niet tien dagen voor de hoorzitting ingediend en bovendien kunnen de getuigen de beroepsprocedure tegen de beslissing op bezwaar worden gehoord. Dat laatste lijkt meer aangewezen nu [klager] de getuigen onder ede wenst te laten horen. [Klager] wijst in dit kader op de onafhankelijkheid van de hoorcommissie en acht zijn verzoek als zeer redelijk. De Awb biedt grondslag voor de mogelijkheid van het horen van getuigen. Als de procedure als gevolg van deze nieuw in te plannen hoorzitting niet op tijd kan worden afgehandeld dan kan de termijn eenvoudigweg worden verlengd, zeker nu het college zelf twee jaar nodig heeft om het Wob-verzoek af te handelen.*

#### *Schorsing hoorzitting*

*De voorzitter schorst de hoorzitting voor 5 minuten voor overleg met de secretaris waarna de hoorcommissie meteen op het verzoek van [klager] tot het horen van getuigen zal beslissen.*

#### *Vervolg hoorzitting*

*De voorzitter licht toe dat de hoorcommissie op grond van de daartoe strekkende (wettelijke) bepalingen zelf een besluit kan nemen op het verzoek tot het horen van getuigen. De hoorcommissie besluit om geen gevolg te geven aan het verzoek van [klager] om getuigen te horen, omdat het verzoek niet tien dagen voor de hoorzitting is gedaan. Op een nader moment alsnog de getuigen horen, is in strijd met de goede procesorde.*

*De hoorcommissie heeft een aantal inhoudelijke vragen voorbereid die zij ter beantwoording aan [klager] wenst voor te leggen. [Klager] mag aangeven of hij deze vragen wenst te beantwoorden of om formele redenen deze hoorzitting wenst te beëindigen.*

*[Klager] vraagt of de hoorcommissie tijdens de schorsing ook heeft overlegd over de vraag hoe de commissie kan bewijzen dat zij onafhankelijk is. De voorzitter wijst erop dat zij aan het begin van de hoorzitting al heeft aangegeven dat dit onmogelijk is en dat zij alleen kan verklaren dat de hoorcommissie niet eerder bij de behandeling van dit verzoek betrokken is geweest. [Klager] geeft aan dat de voorzitter zichzelf tegenspreekt omdat de hoorcommissie ook betrokken was bij de vorige hoorzitting die betrekking had op dezelfde partijen. Het verslag van die hoorzitting heeft het college naast zich neergelegd. De voorzitter attendeert erop dat dit een andere procedure is geweest. In het verslag wordt genoteerd dat [klager] het niet eens is met de beslissing van de hoorcommissie om geen getuigen te horen.*

*De voorzitter vraagt of [klager] de door de commissie voorbereide vragen nog wil beantwoorden na afwijzing van zijn verzoek tot het horen van getuigen. [Klager] vraagt of de hoorcommissie de vragen schriftelijk aan hem wil voorleggen zodat hij met zijn advocaat kan overleggen. De voorzitter kan aan dit verzoek geen gehoor geven; datum en tijdstip van deze hoorzitting zijn in overleg met de advocaat van [klager] vastgesteld. [Klager] kan zijn bezwaren in deze hoorzitting toelichten en vragen van deze commissie beantwoorden en niet op een later moment.*

*[Klager] maakt ernstig bezwaar tegen het feit dat dit alles binnen een uur wordt afgehandeld, deze zaak is voor hem van levensbelang. De voorzitter benadrukt dat zij*

geen afbreuk wil doen aan het belang van deze zaak voor [klager] en daarvoor begrip heeft. Ook [naam dagblad] is als indiener van het Wob-verzoek belanghebbende en er gelden wettelijke termijnen waaraan het college zich heeft te houden. De advocaat van [klager] was welkom bij de hoorzitting maar heeft zich twee dagen van tevoren afgemeld terwijl de hoorzitting plaatsvond op een tijdstip waarom hij zelf had verzocht. De commissie verwacht dat de vragen ook door [klager] te beantwoorden moeten zijn, nu ze van mindere juridische aard zijn. Het staat [klager] vrij om vragen van de hoorcommissie die hij tijdens de hoorzitting niet kan beantwoorden, te noteren. Bij wijze van uitzondering ontvangt de hoorcommissie graag uiterlijk maandag 7 november 2022 de antwoorden op die vragen. Het doel van deze hoorzitting is om [klager] te horen en het zijn belang bij de uitkomst van het besluit op het Wob-verzoek te vernemen.

[...]

#### Vraag 4

Uit de Wet open overheid die op 1 mei 2022 in werking is getreden volgt dat openbaarmaking en transparantie nog belangrijker zijn. Ook volgt daaruit dat een Wob-verzoek wordt beoordeeld op de weigeringsgronden uit die wet, zoals persoonsgegevens en beleidsopvattingen voor intern beraad. Hoe relateert [klager] het Wob-verzoek van 7 juli 2020 en het besluit daarop van het college aan de weigeringsgronden van de Wet open overheid?

#### Antwoord op vraag 4

Deze vraag wenst [klager] aan zijn advocaat voor te leggen. De voorzitter begrijpt dat en stemt daarmee in.

[...]

[Klager] is aan het begin van de hoorzitting geïnformeerd over het feit dat de beslistermijn wordt verdaagd en hij begrijpt niet waarom de beslistermijn zo belangrijk is. De voorzitter antwoordt dat het college zich aan de wet dient te houden en ook het belang van [naam dagblad] heeft te dienen. Gelet op alle tijd die tot nu toe is gemoeid met het nemen van de beslissing op bezwaar en de lopende procedures, wenst het college thans de voortgang in deze procedure te houden. Het bevreedt [klager] dat het college het Wob-verzoek twee jaar heeft laten liggen en nu onvoorstelbare haast wil maken en onzorgvuldig te werk gaat door alles af te raffelen. De voorzitter begrijpt dat dit voor [klager] tegenstrijdig voelt, maar de reden van de vertraging is de voorzitter niet bekend omdat de hoorcommissie niet eerder bij deze procedure betrokken is geweest. De voorzitter kan zich voorstellen dat de vertraging is gelegen in de grote hoeveelheid documenten die in het kader van het Wob-verzoek zijn opgevraagd.[...]"

2.8 Klager en verweerster hebben op 4 november 2022 diverse e-mails uitgewisseld.

2.9 Op 21 november 2022 heeft klager een wrakingsverzoek aan de hoorcommissie verzonden. Daarin schrijft klager onder meer:

*“Bij aanvang van de hoorzitting heb ik gevraagd of de commissie kon bewijzen dat ze onafhankelijk was en niet betrokken bij de advisering van het omstreden besluit van het college van B&W van [gemeente]. Immers beide personen zijn werkzaam bij het advocatenkantoor [naam] te [plaats]. Behoudens een mondelinge verklaring van de voorzitter en een technische uitleg inzake de Awb kon en kan de commissie die onafhankelijkheid niet aantonen. De volgende feiten geven een onthutsend beeld van deze onafhankelijkheid;*

- a. *In de eerste plaats is een commissie die bestaat uit advocaten die verbonden zijn aan het kantoor van de gemeenteadvocaat per definitie niet onpartijdig. U behoort als advocaat immers partijdig te zijn, dat is een kernwaarde van de advocatuur. Als u die partijdigheid zou laten varen, zou dat zelfs klachtonwaardig zijn. Ik zou graag van de commissie vernemen of zij zich desondanks op het standpunt wil blijven stellen dat zij onpartijdig is. Het voorgaande betekent dat de commissie alleen al om de hier genoemde reden ongeschikt om te horen in bezwaar. Ik wijs in dit verband op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2561. Daar ging het om de positie van de voorzitter van de adviescommissie voor de bezwaarschriften. De wetgever heeft met artikel 7:5 Awb echter ook geregeld dat degene die alleen maar hoort niet vooringenomen mag zijn. Daarvan is in dit geval geen sprake.*
- b. *De “veilig gestelde” werkomgeving van burgemeester [klager] en zijn secretaresses die ten grondslag heeft gelegen aan het omstreden besluit ligt opgeslagen ten kantore van [advocatenkantoor van verweester].*
- c. *[De kantoorgenoot van verweester] is de advocaat, adviseur en begeleider van het college van B&W van [gemeente] in het juridische dispuut en collega van zowel de voorzitter als de secretaris van de hoorcommissie.*
- d. *De “veilig gestelde” werkomgeving wordt telkenmale doorzocht door collega’s van de voorzitter en de secretaris van de hoorcommissie.*
- e. *De werkwijze van de hoorcommissie is ook van dien aard dat er geen enkele sprake is van een onafhankelijke commissie.*

*1. Op de vraag of er getuigen mogen worden opgeroepen wordt er eerst door de voorzitter geantwoord dat die vraag aan het college van B&W moet worden voorgelegd om vervolgens na een korte schorsing zelf een negatief besluit te nemen. (met als argumentatie dat die vraag tien dagen voor de hoorzitting gesteld had moeten worden!) In het concept-verslag op pagina 5 staat zelfs dat de voorzitter, ik citeer ” **verwacht echter dat de kans bestaat dat het college niet instemt met het horen van getuigen**”.*

*2. De commissie geeft geen advies n.a.v. de hoorzitting maar maakt slechts een verslag. Op de vraag of ik eerst een concept-verslag krijg om te beoordelen of de zitting correct is weergegeven krijg ik een bevestigend antwoord. Waarna de secretaris bij het toesturen van het concept-verslag nadrukkelijk aangeeft dat mijn op- en aanmerkingen slechts aan het concept-verslag geniet zullen worden als een soort van bijlage in plaats van een aanpassing van het concept-verslag.*

*4. De commissie lijkt grote haast te hebben en verliest daarbij de zorgvuldigheid volledig uit het oog. Op pagina 9 staat een opmerkelijk opmerking die precies aangeeft dat deze commissie niet zo onafhankelijk is als ze zelf zeggen. Citaat: “**het bevreedt [klager] dat het college het Wob-verzoek twee jaar heeft laten liggen**”*

**en nu onvoorstelbare haast wil maken en onzorgvuldig te werk gaat door alles af te raffelen. De voorzitter begrijpt dat dit voor [klager] tegenstrijdig voelt, maar de reden van de vertraging is de voorzitter niet bekend omdat de hoorcommissie niet eerder bij deze procedure betrokken is geweest. De voorzitter kan zich voorstellen dat de vertraging is gelegen in de grote hoeveelheid documenten die in het kader van het Wob-verzoek zijn opgevraagd”** einde citaat.

*Dus de voorzitter zegt hier eerst dat ze nog nooit bij de procedure betrokken is geweest en vervolgens verdedigt ze het college en legt uit dat waarom er vertraging is geweest! Daarbij verklaart deze mededeling in het geheel niet waarom de voorzitter van de hoorcommissie alles op alles zet om de zaak met ongemotiveerde spoed af te willen handelen.*

*5. Op mijn vraag of ik aanwezig kan zijn bij het horen van [journalist] krijg ik aanvankelijk geen antwoord en na een reminder het antwoord dat die vraag aan het college van B&W is voorgelegd. Dit ondanks het feit dat ik op grond van de Awb gewoon recht heb om bij het horen van [journalist] aanwezig te zijn.*

*6. Vragen die ik heb gesteld worden niet of nauwelijks beantwoord door de commissie. Voorbeelden daarvan zijn: Waarom initieert het college van B&W zelf een Wob-verzoek? Waarom laat het college van B&W het Wob-verzoek ruim een jaar liggen? Waarom heeft het college van B&W het Wob-verzoek niet doorgestuurd naar het bestuursorgaan burgemeester, conform nadrukkelijk verzoek van de indiener van het Wob-verzoek?*

*7. De vraag van de voorzitter hoe mijn bezwaren tegen het Wob-verzoek te relateren zijn aan de weigeringsgronden uit de nieuwe Wet Open Overheid is onprofessioneel suggestief en richtinggevend. Bovendien is mijn wedervraag op dit punt naar de betekenis van die vraag beantwoord met de mededeling dat het college, kort gezegd, dit punt als afgedaan beschouwde.*

*Alles overziend kom ik tot de conclusie dat het horen van de bezwaarmaker slecht een farce is en is uitgevoerd omdat de voorzieningenrechter dit heeft opgedragen. Van een eerlijke onafhankelijke afweging of heroverweging van het bestreden besluit kan dan ook geen sprake zijn. Bij deze wil ik deze commissie dan ook wraken en doe ik ook een dringend beroep op het college van B&W om een nieuwe echt onafhankelijke hoorzitting te organiseren zoals de voorzieningenrechter heeft uitgesproken.”*

### **3 KLACHT**

3.1 De klacht houdt, zakelijk weergegeven, in dat verweerster tuchtrechtelijk verwijtbaar heeft gehandeld als bedoeld in artikel 46 Advocatenwet. Klager verwijt verweerster, in haar hoedanigheid van voorzitter van de hoorcommissie, het volgende.

- a. verweerster deed voorkomen dat zij optrad als onafhankelijke voorzitter van de hoorcommissie, terwijl zij partijdig was voor het college als haar cliënt gelet op de advocatuurlijke kernwaarde ‘partijdigheid’, doordat haar kantoorgenoot betrokken

was bij het primaire besluit en uit haar antwoorden bleek dat zij bij de voorbereiding was betrokken;

- b. verweerster was op de hoorzitting onprofessioneel doordat zij i) suggestieve vragen over de Wet open overheid stelde, ii) eerst aangaf niet op het verzoek van klager om getuigen op te roepen te kunnen beslissen en vervolgens na een schorsing het verzoek alsnog af te wijzen, en iii) door de opmerkingen van klager op het verslag van de hoorzitting slechts als aanhangsel op te nemen;
- c. verweerster was vooringenomen door insinuerende vragen over de Wet open overheid te stellen, geen antwoord gaf op de nadien door klager gestelde vragen en duidelijk erge haast had om de beslissing op bezwaar te nemen voordat de voorlopige voorziening ter zitting zou worden behandeld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

## **4 VERWEER**

4.1 Verweerster heeft tegen de klacht verweer gevoerd. De raad zal hierna, waar nodig, op het verweer ingaan.

## **5 BEOORDELING**

Toepasselijk toetsingskader

5.1 Voordat de raad aan zijn oordeel toekomt, dient te worden vastgesteld welk toetsingskader geldt ten opzichte van de verweten gedragingen en daarmee ook de intensiteit van de toetsing van de raad.

*Standpunt verweerster*

5.2 Verweerster voert aan dat haar handelen weliswaar onderworpen is aan het tuchtrecht, maar dat zij geen contractuele relatie heeft (gehad) met klager. Onder verwijzing naar een beslissing van de raad van discipline Amsterdam van 18 december 2017 (ECLI:NL:TADRAMS:2017:284) kan enkel sprake zijn van een gegronde tuchtklacht indien verweerster “willens en wetens in strijd met geldende regelgeving zou hebben gehandeld of anderszins niet integer zou hebben gehandeld [dan wel] bewust roekeloos zou hebben gehandeld of zich schuldig zou hebben gemaakt aan grof plichtsverzuim”.

5.3 De raad volgt verweerster niet in deze lezing van de door haar aangehaalde beslissing. Vooropgesteld wordt dat de aangehaalde beslissing ziet op een advocaat die gehandeld heeft als voorzitter van een onafhankelijke bezwaaradviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht. Verweerster stelt zich, zoals hierna onder klachtonderdeel a) wordt besproken, nu juist op het standpunt dat zij niet heeft opgetreden als voorzitter van een onafhankelijke bezwaaradviescommissie. Om die reden gaat de verwijzing naar de beslissing van de raad van discipline Amsterdam niet op. Daar komt bij dat het toetsingskader dat door verweerster wordt aangehaald, berust op een onjuiste lezing van de hiervoor genoemde beslissing. Wat verweerster aanhaalt, is namelijk een inhoudelijk oordeel

op de in die procedure ingediende klachtonderdelen. Het toetsingskader dat in de voornoemde beslissing geldt, volgt namelijk al uit overweging 4.3 van de betreffende beslissing en betreft de beperkte toetsing wegens het ontbreken van een connectie met de beroepsuitoefening van de advocaat. De raad is van oordeel dat ook dat toetsingskader in onderhavige procedure niet geldt voor verweerster. Dat licht de raad als volgt toe.

#### *Geldend toetsingskader*

5.4 Het hof van discipline hanteert de volgende uitgangspunten bij het bepalen van de intensiteit van de toetsing van het handelen van een advocaat (zie HvD 2 december 2022, ECLI:NL:TAHVD:2022:166, onder 5.10). Het in de artikelen 46 en volgende van de Advocatenwet geregelde tuchtrecht heeft betrekking op het handelen en nalaten van advocaten als zodanig en beoogt een behoorlijke beroepsuitoefening te waarborgen. Ook wanneer een advocaat optreedt in een andere hoedanigheid dan die van advocaat, kan voor hem het advocatentuchtrecht gelden. Dat is het geval als er voldoende aanknopingspunten zijn tussen de verweten gedraging en de beroepsuitoefening van advocaat. Als die ontbreken, geldt de maatstaf of de advocaat bij het handelen in die andere hoedanigheid het vertrouwen in de advocatuur heeft geschaad.

5.5 Verweerster heeft nadrukkelijk aangegeven dat zij niet als voorzitter van een hoorcommissie heeft opgetreden als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb. Het gaat zodoende om een ‘reguliere’ hoorzitting als bedoeld in artikel 7:5 van de Awb. Dit geeft de raad het aanknopingspunt dat verweerster niet heeft gehandeld vanuit de hoedanigheid van een vrijwilligers- of nevenfunctie, wat gebruikelijk is bij een onafhankelijke bezwaarcommissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb, maar ligt het voor de hand dat verweerster beroepsmatig betrokken is geraakt bij de hoorzitting. Daar komt bij dat verweerster op de zitting nadrukkelijk heeft aangegeven aan de hoorcommissie te hebben deelgenomen op het verzoek van haar kantoorgenoot mr. [S], die het college als advocaat bijstond in de voorbereiding van het bestreden besluit. Verweerster is daarin bovendien bijgestaan door een medewerker van haar kantoor die als secretaris heeft opgetreden op de hoorzitting. Dat gezamenlijk in aanmerking nemende, is de raad van oordeel dat het er voldoende aanknopingspunten bestaan tussen de verweten gedragingen en de beroepsuitoefening van advocaat. Dit betekent dat het handelen van verweerster – anders dan zij verzoekt – in volle omvang door de raad zal worden getoetst.

5.6 Dit houdt in dat de tuchtrechter het aan de advocaat verweten handelen of nalaten dient te toetsen aan de in artikel 46 Advocatenwet omschreven normen. Bij deze toetsing is de tuchtrechter niet gebonden aan de gedragsregels, maar die regels kunnen, gezien ook het open karakter van de wettelijke normen, daarbij wel van belang zijn. Een advocaat dient zich te onthouden van handelingen waardoor het vertrouwen in de advocatuur als zodanig wordt geschaad, en dient zich te allen tijde te onthouden van een handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt. Dergelijk handelen is immers in strijd met de in artikel 46 Advocatenwet omschreven normen (HvD 30 augustus 2019, ECLI:NL:TAHVD:2019:125).

#### **Klachtonderdeel a): de (on)partijdigheid**

5.7 lager voert aan dat verweerster ter zitting deed overkomen dat zij optrad als onafhankelijke voorzitter van de hoorcommissie, terwijl zij vanuit haar functie als advocaat per definitie partijdig is. Ook is zij niet onpartijdig geweest doordat haar kantoorgenoot mr. [S] betrokken was bij de voorbereiding van het bestreden besluit en volgde dit uit de antwoorden die verweerster gaf.

5.8 Verweerster heeft benadrukt dat zij niet als voorzitter van een onafhankelijke bezwaaradviescommissie in de zin van artikel 7:13 van de Awb is opgetreden, zodat niet vereist was dat zij onafhankelijk was. Op grond van artikel 7:5 lid 1 van de Awb mocht zij als voorzitter optreden tijdens de hoorzitting, omdat zij niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest.

5.9 De raad komt tot het volgende oordeel. Overwogen wordt dat het bezwaar ertoe strekt dat een bestuursorgaan zelf op basis van door de bezwaarmaker aangedragen argumenten in staat wordt gesteld tot heroverweging van het primaire besluit. Bezwaar leidt dus niet tot besluitvorming door een onafhankelijke (rechterlijke) instantie, maar tot besluitvorming door het bestuursorgaan dat zelf het primaire besluit heeft genomen. Vastgesteld wordt dat verweerder niet heeft opgetreden als voorzitter van een onafhankelijke adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb. Dat brengt met zich dat van verweerster niet werd geëist dat zij onafhankelijk was. Volgens artikel 7:5 lid 1 van de Awb kan het horen geschieden door het bestuursorgaan zelf; daarvan uitgaande kan het horen ook geschieden door een advocaat als belangenbehartiger van / in plaats of naam van het bestuursorgaan. Ook als een advocaat die is ingeschakeld door het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen, en daarmee gebonden is aan de kernwaarde partijdigheid, kan zij zodoende de hoorzitting leiden indien wordt voldaan aan dit laatstgenoemde artikel.

5.10 Het artikel schrijft ook voor dat, indien het horen niet geschiedt door het bestuursorgaan zelf of een lid daarvan, de horende personen niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken mag zijn geweest. Verweerster heeft nadrukkelijk gesteld niet betrokken te zijn geweest bij het bestreden besluit, zodat -naar de raad begrijpt- zij door een dergelijke betrokkenheid niet vooringenomen is geraakt. De raad vindt daar ook geen aanknopingspunten voor in het dossier. Dat verweerster wist dat het Wob-verzoek om veel documenten ging en dat de besluitvorming daarom lang heeft geduurd, is daarvoor niet voldoende. Het is immers gebruikelijk en vereist dat ter voorbereiding van een bezwaarhoorzitting het dossier wordt doorgenomen. Verweerster wist daardoor van de omvangrijkheid van het Wob-verzoek, waarover zij blijkens het verslag ook beschikte. Bovendien zal verweerster er ook vanuit haar beroep als bestuursrechtadvocaat mee bekend zijn dat omvangrijke Wob-verzoeken een langere besluitvormingsperiode nodig hebben.

5.11 De raad signaleert echter wel dat verweerster tijdens de hoorzitting heeft aangegeven dat is zij onafhankelijk is, namelijk door te zeggen dat: *“deze hoorcommissie niet betrokken is geweest bij de voorbereiding van het bestreden besluit en haar werk onafhankelijk uitvoert* – maar de raad begrijpt dit, gelet op wat verder blijkt uit het verslag, zo dat verweerster in de context van artikel 7:5 van de Awb meende de hoorzitting te kunnen voorzitten. Onder deze omstandigheden, mede gezien dat klager hierdoor niet op het verkeerde been is gezet maar ervan bewust was dat verweerster de hoorcommissie voorzat in haar hoedanigheid als een door het college ingeschakelde advocaat en daarmee partijdig was, heeft verweerster niet

tuchtrechtelijk verwijtbaar gehandeld. Verweerster heeft bij het voorzitten van de hoorzitting in lijn met de kernwaarden en – voor zover de raad daarover kan oordelen – in lijn met de Awb gehandeld. Uit het verslag van de hoorzitting leidt de raad af dat klager artikel 7:5 van de Awb kennelijk anders wenst uit te leggen, maar dat is een discussie die thuishoort bij de bestuursrechter.

5.12 Klachtonderdeel a) is ongegrond.

#### **Klachtonderdeel b): onprofessioneel handelen op de hoorzitting**

5.13 Verder verwijt klager dat verweerster onprofessioneel heeft gehandeld op de zitting. Verweerster bestrijdt dit en stelt dat zij ter zitting procedurele beslissingen heeft genomen die kenbaar en deugdelijk gemotiveerd waren.

5.14 De raad oordeelt als volgt. Klager verwijt ten eerste dat verweerster suggestieve vragen zou hebben gesteld over de Wet open overheid. Uit het verslag van de hoorzitting leidt de raad af dat verweerster het Wob-besluit en de bezwaren van klager daartegen heeft geplaatst in het licht van de (op dat moment) recent in werking getreden Wet open overheid. De raad volgt klager niet in zijn betoog dat dit suggestieve vragen waren. Verweerster heeft deze vragen logischerwijs gesteld, aangezien de beslissing op het bezwaar van klager vanwege het ontbreken van overgangsrecht genomen dient te worden op basis van de Wet open overheid, terwijl het bestreden besluit zijn grondslag vond in de Wob. Verweerster heeft hiermee niet tuchtrechtelijk verwijtbaar gehandeld.

5.15 Ten tweede zou verweerster onprofessioneel hebben gehandeld door een door klager voorgebrachte getuige niet te horen en daar een wisselend standpunt over te hebben ingenomen. Verweerster heeft onder meer ter zitting van de raad toegelicht dat zij het verzoek heeft afgewezen vanwege de goede procesorde en omdat zij het horen van getuigen niet relevant achtte voor het bezwaar waarop beslist moet worden. De raad acht dit handelen niet tuchtrechtelijk verwijtbaar. Verweerster heeft haar beweegredenen tot het afwijzen van het horen van de getuigen kenbaar gemaakt. Dat klager het daar niet mee eens is, maakt het nog niet tuchtrechtelijk verwijtbaar. Indien klager meent dat hij door het niet horen van de getuigen is geschaad in zijn bezwaar, is dit ook iets dat bij de bestuursrechter dient te worden aangevoerd.

5.16 Tot slot zou verweerster onprofessioneel hebben gehandeld door de opmerkingen van klager op het verslag van de hoorzitting enkel als aanhangsel op te nemen. Dat leest niemand volgens hem. De raad ziet niet in op welke wijze verweerster daarmee tuchtrechtelijk verwijtbaar heeft gehandeld. Klager heeft de mogelijkheid gekregen zijn opmerkingen op het verslag naar voren te brengen, wat geen vereiste is, en deze opmerkingen zijn aan het verslag toegevoegd. Dat dit door niemand wordt gelezen, onderbouwt klager niet. Als hij meent dat het bevoegde bestuursorgaan dat op zijn bezwaar moest beslissen, het college, zijn opmerkingen niet heeft betrokken bij de besluitvorming, dan is ook dit iets wat aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd.

5.17 Klachtonderdeel b) is ongegrond.

#### **Klachtonderdeel c): vooringenomen**

5.18 Tot slot verwijt klager dat verweerster vooringenomen heeft gehandeld. De raad volgt dit evenmin. Voor zover verweerster insinuerende vragen zou hebben gesteld, verwijst de raad naar zijn bovenstaande onderdeel over klachtonderdeel b) wat betreft de suggestieve vragen.

5.19 Verweerster was verder niet gehouden om vragen van klager te beantwoorden na de hoorzitting. Klager heeft niet onderbouwd op grond waarvan verweerster als voorzitter van de hoorcommissie gehouden was antwoorden te geven. De raad leidt dit in elk geval niet af uit het recht van klager om te worden gehoord, zoals volgt uit artikel 7:2 van de Awb. Verweerster heeft niet hiermee tuchtrechtelijk verwijtbaar gehandeld.

5.20 Tot slot heeft verweerster, volgens klager, duidelijke haast gehad met het nemen van de beslissing op bezwaar. De raad volgt dat niet. Verweerster heeft enkel de hoorzitting voorgezeten, terwijl de beslissing op bezwaar wordt genomen door het college. Verweerster is daar verder ook niet bij betrokken geweest. Als klager meent dat de beslissing op bezwaar door de haast niet zorgvuldig is voorbereid, is dat iets wat hij in een bestuursrechtelijke procedure – tegen het college – naar voren kan brengen. Dat is echter niet tuchtrechtelijk te verwijten aan verweerster.

5.21 Klachtonderdeel c) is ongegrond.

Conclusie

5.22 Gelet op het voorgaande, heeft verweerster niet tuchtrechtelijk verwijtbaar gehandeld. De klacht zal ongegrond worden verklaard.

## **BESLISSING**

De raad van discipline verklaart de klacht ongegrond.

Aldus beslist door mr. E. Loesberg, voorzitter, mrs. A.J.C. Perdaems en U.T. Hoekstra, leden, bijgestaan door mr. M.A.A. Traousis als griffier en uitgesproken in het openbaar op 20 november 2023.

Griffier

Voorzitter

Verzonden op: 20 november 2023