

HOF VAN DISCIPLINE

Beslissing in de zaak onder nummer van: 230385

Beslissing van 14 februari 2025 in de zaak 230385

naar aanleiding van het hoger beroep van:

klager

tegen:

verweerster

gemachtigde: mr. D. van Tilborg

1 INLEIDING

1.1 Het gaat in deze tuchtrechtelijke procedure om een klacht tegen verweerster, die heeft opgetreden als voorzitter van een hoorcommissie in een bezwaarprocedure. De raad heeft geoordeeld dat geen sprake was van een onafhankelijke bezwaaradviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb, en dat daarom niet was vereist dat verweerster onafhankelijk was. De kernwaarde partijdigheid weerhield verweerster in dit geval niet ervan om de hoorcommissie te leiden. De raad heeft daarnaast geoordeeld dat verweerster niet onprofessioneel of vooringenomen heeft gehandeld en heeft de klacht ongegrond verklaard. Het hof is het eens met de beslissing van de raad. Het hof voegt hieraan nog toe dat alle procedurele aspecten die klager opwerpt, thuishoren in de procedure bij de bestuursrechter. In die procedure kan klager zijn bezwaar dat verweerster ten onrechte heeft geweigerd getuigen te horen aan de orde stellen, alsook de rechtbank verzoeken (alsnog) zelf getuigen te horen.

1.2 Het hof zet eerst het verloop van de procedure bij de raad en het hof uiteen. Vervolgens zet het hof het volgende op een rij: de feiten, de klacht en de beoordeling van de raad. Daarna volgen de redenen waarom klager in beroep is gekomen en waarom het hof de beslissing van de raad bekrachtigt.

2 DE PROCEDURE

Bij de raad van discipline

2.1 De Raad van Discipline in het ressort 's-Hertogenbosch (hierna: de raad) heeft in de zaak tussen klager en verweerster (zaaknummer: 23-209/DB/ZWB) een beslissing gewezen op 20 november 2023. In deze beslissing is de klacht van klager ongegrond verklaard.

2.2 Deze beslissing is onder nummer ECLI:NL:TADRSHE:2023:128 op tuchtrecht.nl gepubliceerd.

Bij het hof van discipline

2.3 Het beroepschrift van klager tegen de beslissing is op 19 december 2023 ontvangen door de griffie van het hof.

2.4 Verder bevat het dossier van het hof:

- de stukken van de raad;
- het verweerschrift van verweerster.

2.5 Het hof heeft de zaak mondeling behandeld tijdens de openbare zitting van 13 december 2024. Daar zijn klager, verweerster en de gemachtigde van verweerster verschenen. Klager en de gemachtigde van verweerster hebben hun standpunten toegelicht; klager mede aan de hand van spreek aantekeningen, die onderdeel uitmaken van het dossier van het hof.

3 FEITEN

3.1 De feiten van de raad.

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

3.3 Het regionale dagblad [naam dagblad] heeft op 7 juli 2020 een verzoek gedaan tot openbaarmaking van informatie over de burgemeester op grond van de (toenmalige) 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], kantorgenoot 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.

3.4 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.

3.5 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].

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

3.7 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 afgeraffeld, 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 bevreemdt [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.[...]"

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

3.9 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 is 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 verweerster].
- c. [De kantoorgenoot van verweerster] 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 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 open 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 bevreemdt [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.”

4 KLACHT

4.1 De klacht houdt, zakelijk weergegeven, in dat verweerster tuchtrechtelijk verwijtbaar heeft gehandeld als bedoeld in artikel 46 Advocaten wet. 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, doordat zij geen antwoord gaf op de nadien door klager gestelde vragen en doordat zij 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.

5 BEOORDELING HOF

Overwegingen raad

- toetsingskader

5.1 De raad heeft – onder verwijzing naar de uitspraak van het hof van 2 december 2022, ECLI:NL:TAHVD:2022:166 – als uitgangspunt gehanteerd dat het in de artikelen 46 en volgende van de Advocatenwet geregelde tuchtrecht betrekking heeft op het handelen en nalaten van advocaten als zodanig en een behoorlijke beroepsuitoefening beoogt 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.

5.2 De raad heeft vervolgens geoordeeld dat er in deze zaak voldoende aanknopingspunten bestaan tussen de verweten gedragingen en de beroepsuitoefening van advocaat. De raad heeft hierbij meegewogen dat verweerster niet als voorzitter van een hoorcommissie heeft opgetreden als bedoeld in artikel 7:13 Awb, maar van een 'reguliere' hoorzitting als bedoeld in artikel 7:5 Awb. De raad leidt hieruit af 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 Awb, maar dat het voor de hand ligt dat verweerster beroepsmatig betrokken is geraakt bij de hoorzitting. De raad heeft daarnaast meegewogen dat verweerster aan de hoorcommissie heeft deelgenomen

op verzoek van haar kantoorgenoot mr. [S], die het college als advocaat bijstond in de voorbereiding van het bestreden besluit en dat verweerster is bijgestaan door een medewerker van haar kantoor die als secretaris heeft opgetreden op de hoorzitting. De raad heeft geconcludeerd dat het handelen van verweerster in volle omvang door de raad zal worden getoetst, hetgeen inhoudt dat de tuchtrechter 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, aldus de raad. Een 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

5.3 De raad heeft met betrekking tot klachtonderdeel a) overwogen 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. Verweerster heeft niet opgetreden als voorzitter van een onafhankelijke adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb, zodat niet van haar werd geëist dat zij onafhankelijk was. Op grond van artikel 7:5 Awb kan het horen geschieden door het bestuursorgaan zelf. Dit horen kan ook geschieden door een advocaat als behangenbehartiger van/ in plaats of in naam van het bestuursorgaan. Artikel 7:5 Awb schrijft wel voor dat, indien het horen niet geschiedt door het bestuursorgaan zelf of een lid daarvan, de horende persoon niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken mag zijn geweest. De raad heeft geen aanknopingspunten in het dossier gevonden die erop wijzen dat verweerster betrokken was bij de voorbereiding van het bestreden besluit. 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 beschikte daarnaast over het Wob-verzoek en zal vanuit haar beroep als bestuursrechtadvocaat er mee bekend zijn dat omvangrijke Wob-verzoeken een langere besluitvormingsperiode nodig hebben, aldus de raad. Voor zover verweerster tijdens de hoorzitting heeft aangegeven dat zij onafhankelijk is, begrijpt de raad dit, gelet op wat verder blijkt uit het verslag, zo dat verweerster in de context van artikel 7:5 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, is de raad van oordeel dat verweerster niet tuchtrechtelijk verwijtbaar heeft 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. Voor zover klager van mening is dat artikel 7:5 Awb anders moet worden uitgelegd, is dat een discussie die bij de bestuursrechter thuishoort, aldus de raad. De raad heeft geoordeeld dat klachtonderdeel a) ongegrond is.

- Klachtonderdeel b): onprofessioneel handelen op de hoorzitting

5.4 Over klachtonderdeel b) heeft de raad overwogen dat het klager niet volgt in zijn standpunt dat verweerster op de zitting 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. Volgens de raad heeft verweerster deze vragen logischerwijs gesteld, aangezien de beslissing op het bezwaar van klager vanwege het ontbreken van overgangsrecht genomen diende te worden op basis van de Wet open overheid, terwijl het bestreden besluit zijn grondslag heeft in de Wob. Verweerster heeft hiermee niet tuchtrechtelijk verwijtbaar gehandeld, aldus de raad.

Volgens klager zou verweerster daarnaast onprofessioneel hebben gehandeld door een door klager voortgebrachte getuige niet te horen en daar een wisselend standpunt over te hebben ingenomen. De raad acht het handelen van verweerster op dit punt evenmin tuchtrechtelijk verwijtbaar. Verweerster heeft haar beweegredenen tot het afwijzen van het horen van de getuigen kenbaar gemaakt, namelijk de goede procesorde en omdat verweerster het horen van getuigen niet relevant achtte voor het bezwaar waarop beslist moest worden. Dat klager het daar niet mee eens is, maakt het nog niet tuchtrechtelijk verwijtbaar. De raad heeft in dit kader nog opgemerkt dat indien klager meent dat hij door het niet horen van de getuigen is geschaad in zijn bezwaar, dit ook iets is dat bij de bestuursrechter dient te worden aangevoerd.

De raad heeft tot slot geoordeeld dat het niet inziet op welke wijze verweerster tuchtrechtelijk verwijtbaar zou hebben gehandeld, door de opmerkingen van klager op het verslag van de hoorzitting (enkel) als aanhangsel op te nemen. Volgens de raad heeft klager de mogelijkheid gekregen zijn opmerkingen op het verslag naar voren te brengen, wat geen vereiste is, en dat deze opmerkingen aan het verslag zijn toegevoerd. Dat dit door niemand wordt gelezen, heeft klager niet onderbouwd. Ook hier heeft de raad nog toegevoegd dat indien klager meent dat het bevoegde bestuursorgaan dat op zijn bezwaar moest beslissen, het college, zijn opmerkingen niet heeft betrokken bij de besluitvorming, dit ook iets is wat aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd. Klachtonderdeel b) is ongegrond, aldus de raad.

- Klachtonderdeel c): vooringenomenheid

5.5 Over klachtonderdeel c) heeft de raad overwogen dat de raad het verwijt van klager dat verweerster vooringenomen heeft gehandeld niet volgt. Voor zover verweerster insinuerende vragen zou hebben gesteld, heeft de raad verwezen naar het oordeel over klachtonderdeel b). Daarnaast heeft de raad geoordeeld dat verweerster niet gehouden was om vragen van klager te beantwoorden na de hoorzitting. De raad leidt dit niet af uit het recht van klager om te worden gehoord, zoals volgt uit artikel 7:2 Awb en klager heeft ook niet onderbouwd op grond waarvan verweerster als voorzitter van de hoorcommissie gehouden was antwoorden te geven. Dat verweerster duidelijke haast had met het nemen van de beslissing op bezwaar, volgt de raad evenmin. De beslissing op bezwaar wordt genomen door het college en verweerster is daar verder niet bij betrokken geweest. De raad heeft in dit kader nog opgemerkt dat indien klager van mening is dat de beslissing op bezwaar door de haast niet zorgvuldig is voorbereid, dat iets is wat hij in een bestuursrechtelijke procedure – tegen het college – naar voren kan brengen. Ook klachtonderdeel c) is door de raad ongegrond verklaard.

Beroepsgronden klager

5.6 Klager heeft drie beroepsgronden tegen de beslissing van de raad aangevoerd. Met zijn eerste beroepsgrond handhaaft klager zijn standpunt dat verweerster niet als voorzitter een hoorzitting mocht leiden die een besluit betreft waarbij haar eigen advocatenkantoor bij de totstandkoming, voorbereiding en uitvoering nauw betrokken was.

5.7 Met zijn tweede beroepsgrond stelt klager zich op het standpunt dat verweerster niet alleen de schijn van partijdigheid op zich heeft geladen, maar die ook daadwerkelijk in haar handelen heeft laten blijken. Verweerster kon – op een directe vraag van klager – niet bewijzen dat zij onafhankelijk was en op geen enkele wijze betrokken was bij het collegebesluit. Omdat het advocatenkantoor van verweerster betrokken was bij het besluit en bovendien de op onrechtmatige wijze verkregen digitale werkomgeving van klager zich op dit advocatenkantoor werd bewaard, heeft verweerster in ieder geval de schijn van partijdigheid laten bestaan. Dit had voor haar reden moeten zijn om niet als voorzitter van de hoorcommissie op te treden. Ook door het niet toestaan om getuigen op te roepen en daar wisselend over te verklaren, heeft verweerster de indruk gewekt dat zij de kant van het college koos. Op dit punt had zij haar onafhankelijkheid in de praktijk kunnen brengen, maar zij deed dit niet. Tot slot handhaaft klager zijn standpunt dat verweerster de gemaakte afspraken over de wijze van totstandkoming van het verslag had moeten nakomen. Ook hiermee heeft zij vooringenomen gehandeld en zich niet professioneel gedragen, aldus klager.

5.8 Met zijn derde beroepsgrond heeft klager aangevoerd dat verweerster haar partijdigheid zelf heeft toegegeven bij de behandeling door de raad. Door bij de raad aan te geven dat zij geen getuigen heeft willen horen omdat dit toch niet zou hebben uitgemaakt, heeft verweerster laten blijken dat zij niet onafhankelijk, dan wel vooringenomen was. De raad had over deze gedragingen van verweerster zelf moeten oordelen en niet verwijzen naar de bestuursrechter, aldus klager.

Verweer in hoger beroep

5.9 Verweerster heeft gemotiveerd verweer gevoerd. De strekking van het verweer is dat de beslissing van de raad dient te worden bekrachtigd.

Overwegingen hof

5.10 Het hof ziet naar aanleiding van het onderzoek in hoger beroep geen aanleiding om tot een andere beoordeling van klachtonderdelen a), b) en c) te komen dan die van de raad zoals weergegeven onder 5.3 tot en met 5.5, nu klager in hoger beroep geen nieuwe argumenten heeft aangedragen die hiertoe zouden nopen of bij het hof tot andere inzichten hebben geleid. Het hof sluit zich aan bij de beslissing van de raad en neemt die over.

5.11 Ter aanvulling merkt het hof nog op dat de raad terecht heeft geoordeeld dat de procedurele bezwaren die klager heeft aangevoerd tegen het verloop van de hoorzitting bij de hoorcommissie, thuishoren bij de bestuursrechter. De resultaten van de hoorcommissie dienen immers ter ondersteuning van het college bij de beslissing op het bezwaar. De beoordeling van de vraag of de beslissing op het bezwaar op

juiste wijze tot stand is gekomen – waarbij een rol kan spelen of de resultaten van de hoorcommissie zorgvuldig tot stand zijn gekomen – is voorbehouden aan de bestuursrechter. Indien de beslissing op het bezwaar niet goed is voorbereid, omdat – zoals door klager is aangevoerd – de voorzitter van de hoorcommissie teveel haast had, ten onrechte heeft geweigerd om getuigen te horen of omdat de door klager bij het verslag gemaakte opmerkingen niet zijn meegenomen – kan de bestuursrechter daar gevolgtrekkingen aan verbinden. Het standpunt van klager dat getuigen gehoord (hadden) moeten worden, kan hij ook bij de bestuursrechter bepleiten. Niet alleen kan de bestuursrechter beslissen dat in het kader van het besluit op het bezwaar getuigen hadden moeten worden gehoord (al dan niet door de hoorcommissie), de bestuursrechter kan ook beslissen zelf getuigen te horen.

Slotsom

5.12 Het hof verwerpt de beroepsgronden van klager en zal de beslissing van de raad bekrachtigen.

6 BESLISSING

Het Hof van Discipline:

6.1 bekrachtigt de beslissing van 20 november 2023 van de Raad van Discipline van het ressort 's-Hertogenbosch, gewezen onder nummer 23-209/DB/ZWB.

Deze beslissing is gewezen door mr. J.D. Streefkerk, voorzitter, mrs. K. Teuben en R.N.E. Visser, leden, in tegenwoordigheid van mr. E. Baan, griffier, en in het openbaar uitgesproken op 14 februari 2025.

griffier voorzitter

De beslissing is verzonden op 14 februari 2025.