



Rapport

Een onderzoek naar het rechtstreeks contact opnemen met de cliënt van een gemachtigde door het CVOM.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie niet gegrond.

Datum: 2 februari 2016

Rapportnummer: 2016/009

ACHTERGROND

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) regelt het recht op informatie van de overheid. De Wob zorgt ervoor dat de burger inzage heeft in het overheidshandelen. Overheidsinformatie is altijd openbaar, tenzij de Wob of andere wetgeving bepaalt dat de gevraagde informatie niet geschikt is om openbaar te maken. Op grond daarvan kan een zogeheten Wob-verzoek worden afgewezen. Wie het met de afwijzing niet eens is, kan tegen die beslissing bezwaar maken.

Verzoeker diende op 5 oktober 2014 namens mevrouw H. een Wob-verzoek in. Hij had daarbij geen machtiging overgelegd van mevrouw H. Het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) vroeg verzoeker daarom op 15 oktober 2014 om een machtiging te sturen die specifiek zag op het verzoek van 5 oktober 2014. Op 20 oktober 2014 stuurde verzoeker het CVOM een machtiging van 11 september 2014. Die machtiging was afgegeven bij een beroepschrift inzake een verkeersboete en de daarbij door verzoeker ingediende Wob-verzoeken. Het CVOM nam op 28 januari 2015 telefonisch contact op met mevrouw H. om zich er van te vergewissen of de machtiging ook was afgegeven voor het doen van het Wob-verzoek van 5 oktober 2014 en het bezwaarschrift dat verzoeker tegen de afwijzing van het Wob-verzoek van 29 oktober 2014 had ingediend. Ter bevestiging van het telefoongesprek met mevrouw H. stuurde het CVOM haar op 30 januari 2015 een brief met daarbij het verzoek om de vragen over de machtiging op het bijgevoegde formulier in te vullen en het formulier te retourneren. Tevens stelde het CVOM mevrouw H. ervan op de hoogte dat verzoeker in haar naam naast het reeds genoemd Wob-verzoek nog een aantal Wob-verzoeken had ingediend en bezwaar had ingediend tegen de beslissingen op die verzoeken.

Mevrouw H. stuurde de brief van het CVOM van 30 januari 2015 en het invulformulier door naar verzoeker. Verzoeker vond de handelswijze van het CVOM niet door de beugel kunnen. Het CVOM wist volgens hem dat hij als gemachtigde optrad voor mevrouw H, maar had desondanks rechtstreeks contact met haar opgenomen en een brief gestuurd met suggestieve opmerkingen. Verzoeker diende op 4 februari 2015 daarover een klacht in bij het CVOM. Het CVOM liet verzoeker bij brief van 10 februari 2015 weten de klacht niet in behandeling te nemen, omdat deze betrekking zou hebben op een gedraging waartegen beroep kan worden ingesteld. Verzoeker meent dat de gedraging waarover hij klaagt niet in dat kader kan worden behandeld en legt de klacht daarom voor aan de Nationale ombudsman.

KLACHT

Verzoeker treedt bij de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) op als gemachtigde van mevrouw H. Verzoeker klaagt erover dat het CVOM rechtstreeks contact heeft gezocht met mevrouw H. en haar vragen heeft gesteld die (indirect) zien op de integriteit van verzoeker.

ONDERZOEK NATIONALE OMBUDSMAN

De Nationale ombudsman heeft de klacht voorgelegd aan de minister van Veiligheid en Justitie, de voor de gedragingen van het CVOM verantwoordelijke minister. Daarbij zijn tevens een aantal vragen gesteld.

REACTIE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Achtergrond

Verzoeker heeft tussen 2012 en 2014 meer dan 850 Wob-verzoeken ingediend bij het CVOM. Veel van deze Wob-verzoeken - veelal gevolgd door bezwaar en beroep – worden ingediend ter verkrijging van de stukken bij een administratief beroepschrift, terwijl het toezenden van die stukken kan worden verzocht op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb); de hoogste bestuursrechter heeft hierover uitspraak gedaan (zie Achtergrond, 1.). Ook wordt verzocht om informatie die het CVOM zelf betreft. Verzoeker dient deze Wob-verzoeken soms in namens zichzelf, maar meestal namens anderen.

De opgevraagde informatie is vaak dusdanig specifiek dat het verbazing wekt dat verzoekers cliënten überhaupt kennis kunnen hebben van (de processen van) het CVOM om deze verzoeken te doen.

In enkele gevallen lijkt het of verzoeker cliënten gebruikt om informatie in te winnen bij het CVOM, zoals bijvoorbeeld het op basis van de Wob opvragen van verschillende, opeenvolgende dossiernummers namens verschillende cliënten. Het CVOM acht het onwaarschijnlijk dat deze cliënten, die verspreid over heel Nederland wonen, verzoeker vragen om namens hen, binnen een tijdsperiode van slechts een paar dagen, deze opeenvolgende dossiers op te vragen.

Op dezelfde wijze lijkt verzoeker cliënten te gebruiken bij het indienen van verzoeken om de verzendadministratie in aaneengesloten periodes van de sectie Wob van het CVOM.

Bij deze verzoeken, namens verschillende cliënten, voegt verzoeker geen machtiging waaruit blijkt dat hij gemachtigd is de verzoeken in te dienen. Slechts nadat het CVOM daar om vraagt, wordt deze overgelegd. Wanneer echter om een specifieke machtiging die ziet op het ingediende verzoek wordt gevraagd, weigert verzoeker deze te verstrekken. Hij verstrekt dan een vaak zeer algemene machtiging die hij ook al namens cliënt heeft gebruikt in een andere bij het CVOM ahangige zaak, bijvoorbeeld over een verkeersboete. Dit was ook het geval bij het verzoek van mevrouw H., onderdeel van een reeks verzoeken over opeenvolgende dossiernummers.

Zaak mevrouw H.

De door verzoeker op 20 oktober 2014 verstrekte machtiging van 11 september 2014 was, zo bleek uit een inventarisatie van de lopende zaken van mevrouw H., eerder verstrekt bij een beroepschrift inzake een verkeersboete en de daarbij door verzoeker

ingediende Wob-verzoeken. Omdat het Wob-verzoek van 5 oktober 2014 volgens het CVOM niets te maken had met die procedure, ontstond bij het CVOM twijfel of de machtiging wel toereikend was voor het doen van het Wob-verzoek van 5 oktober 2014. In eerste instantie is verzoeker tot tweemaal verzocht om een machtiging te sturen die specifiek zag op het verzoek van 5 oktober 2014 en het bezwaarschrift van 8 november 2014. Verzoeker verstreekte beide keren dezelfde machtiging die hij eerder bij het beroepschrift had afgegeven.

Om mevrouw H. te behoeden tegen eventueel misbruik van een machtiging anders dan waarvoor deze was afgegeven besloot het CVOM om telefonisch contact te zoeken met haar, om zich er van te vergewissen of de machtiging ook was afgegeven voor het doen van het Wob-verzoek van 5 oktober 2014 en het bezwaarschrift dat verzoeker tegen de afwijzing van het Wob-verzoek van 29 oktober 2014 had ingediend. Tijdens het telefoongesprek is gesproken over de persoon van verzoeker. Daarbij is uitleg gegeven over de reden van het telefonisch contact. Mevrouw H. gaf tijdens het telefoongesprek aan dat zij niet bekend was met het CVOM noch met de persoon van verzoeker. Pas na verdere uitleg door de medewerker van het CVOM begon haar iets te dagen. Mevrouw H. reageerde met verbazing nadat haar was uitgelegd dat verzoeker namens haar maar liefst zeven Wob-verzoeken had ingediend en ook nog eens namens een derde had gevraagd om openbaarmaking van haar gehele dossier.

Ter bevestiging van het telefoongesprek van 28 januari 2015 met mevrouw H. stuurde het CVOM haar op 30 januari 2015 een brief. Het CVOM vermeldde in de brief dat verzoeker in naam van mevrouw H. naast het reeds genoemd Wob-verzoek nog een zestal Wob-verzoeken had ingediend en bezwaar had ingediend tegen de beslissingen op die verzoeken. Het CVOM verzocht mevrouw H. op het bijgevoegde formulier aan te geven of zij verzoeker wel of niet had gemachtigd het Wob-verzoeken het bezwaar in te dienen, of zij hem uitdrukkelijk wilde machtigen en om het ingevulde formulier te retourneren. Het CVOM wilde de uitkomst daarvan afwachten alvorens verzoeker te informeren over het rechtstreeks benaderen van zijn cliënt. Dat bleek niet meer noodzakelijk, omdat verzoeker enkele dagen nadien door een andere cliënt ervan op de hoogte was gesteld dat het CVOM met die cliënt ook rechtstreeks contact had gezocht.

Het CVOM had deze cliënt van verzoeker op 3 februari 2015 telefonisch benaderd. Daarbij ging het eveneens om het toetsen van de rechtmatigheid van een afgegeven machtiging onder overigens vergelijkbare omstandigheden. Deze cliënt stelde verzoeker daarvan dezelfde dag op de hoogte. Vervolgens is het CVOM gebeld vanaf een bepaald telefoonnummer. De beller deed zich voor als de zoon van deze cliënt, maar kon niet de voornaam, meisjesnaam en geboortedatum van zijn moeder noemen. Omdat dit bevreemding wekte, belde het CVOM het bewuste telefoonnummer terug. Het bleek het telefoonnummer te zijn van een bedrijf dat, naar het CVOM ambtshalve bekend is, nauw samenwerkt met verzoeker met betrekking tot de website "helpikhebeenboete".

Conclusie minister

Een schriftelijke machtiging dient voldoende specifiek te zien op de zaak waarin wordt opgetreden. De beoordeling van de rechtmatigheid van een machtiging is voorbehouden aan het bestuursorgaan, in dit geval het CVOM. Met inachtneming van de waarborgen die zijn neergelegd in de Awb staat het CVOM vrij om de machtiging te toetsen op rechtsgeldigheid. Indien het CVOM van oordeel is dat een machtiging niet aan de eisen voldoet, zal dit worden meegewogen in de besluitvorming. Tegen de afwijzing van het verzoek staat vervolgens een rechtsmiddel open, waarbij de afwijzing van de machtiging ter sprake kunnen worden gebracht.

Een bestuursorgaan mag dan ook eisen stellen. Diverse rechtbanken hebben geoordeeld dat de door verzoeker overgelegde machtiging onvoldoende specifiek is (zie Achtergrond, onder 2.). Ondanks het feit dat verzoeker in de gelegenheid is gesteld om het verzuim te herstellen heeft verzoeker nagelaten een juiste machtiging over te leggen.

Om burgers te behoeden voor eventueel gebruik van een machtiging anders dan waarvoor deze was afgegeven heeft het CVOM telefonisch contact opgenomen met mevrouw H., hetgeen niet onbehoorlijk is, maar juist zorgvuldig. Immers, het rechtsbelang van mevrouw H. was in het geding en er diende te worden geverifieerd of verzoeker namens haar kon en mocht optreden. Tijdens het telefoongesprek zijn op goede gronden terechte en zakelijk vragen gesteld. Deze controle hoort bij de taak van het bestuursorgaan, waarbij is uitgegaan van de feiten die bij het CVOM bekend waren.

De minister acht de handelwijze van het CVOM in alle opzichten zorgvuldig en correct en verklaart verzoekers klacht dan ook ongegrond.

REACTIE VERZOEKER

Verzoeker brengt naar voren dat de Nationale ombudsman een vergelijkbare klacht in rapport 2009/115 gegrond heeft verklaard wegens vooringenomenheid (zie Achtergrond, onder 3.).

Verzoeker meent dat de minister in diens reactie niets heeft aangedragen dat rechtvaardigt om in het geheim buiten hem om contact op te nemen met zijn cliënt.

Ter onderbouwing van zijn mening dat het CVOM heeft gehandeld in strijd met het verbod op vooringenomenheid het verbod wijst verzoeker op twee uitspraken van de rechtbank Amsterdam (zie achtergrond, onder 2b.)

OORDEEL NATIONALE OMBUDSMAN

Het vereiste van een goede voorbereiding houdt in dat de overheid alle informatie verzamelt die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen. Dit betekent onder meer dat het CVOM, indien gereede twijfel bestaat of het Wob-verzoek overeenstemt met de wil van degene in wiens naam het Wob-verzoek is ingediend, nadere informatie inwint bij die persoon.

De vraag die hier dan ook beantwoord moet worden is of er in dit geval aanleiding was voor het CVOM om contact op te nemen met mevrouw H.

De minister heeft in zijn reactie uitgebreid beschreven dat verzoeker de laatste jaren bij het CVOM een aanzienlijk aantal Wob-verzoeken heeft ingediend, waarvan bij vele van die verzoeken niet duidelijk was of de personen namens wie die verzoeken waren ingediend, daarmee ook instemden of daarvan zelfs maar op de hoogte waren. Kwesties rond, dikwijls pas na diverse verzoeken daartoe, overgelegde machtigingen zijn uiteindelijk bij de rechter beland en daar gestrand, waarbij de rechter zelfs heeft geoordeeld dat er sprake was van misbruik van recht, zoals het indienen van grote hoeveelheden Wob-verzoeken met het oogmerk dwangsommen te incasseren wegens het niet tijdig nemen van een beslissing.

Hier gaat het echter niet om het antwoord op de vraag of juridisch gezien de machtiging van mevrouw H. al dan niet toereikend is, want dat is uiteindelijk aan de rechter.

Indien het CVOM in een bepaalde procedure vragen van juridische aard zou hebben, dan zou het contact in beginsel via de gemachtigde moeten verlopen. Zo heeft de Nationale ombudsman eerder ook geoordeeld in zijn rapport 2009/115. In dat geval had de rechtstreekse benadering van de cliënt in kwestie echter duidelijk nog betrekking op afwikkeling van een bepaalde juridische procedure en had het de betrokken overheidsinstantie duidelijk moeten zijn dat werd opgetreden namens deze cliënt. Dat was in het geval van mevrouw H. geenszins duidelijk. Wanneer het CVOM dan ook het vermoeden heeft dat er wellicht iets niet klopt, dan heeft het CVOM te allen tijde het recht om dat te controleren. Het CVOM heeft zich eerst tot verzoeker gewend. Omdat dit niet de gewenste duidelijkheid bracht, was degene in wiens naam het Wob-verzoek was ingediend dan ook juist de aangewezen persoon om nadere informatie aan te vragen. Mede gelet op de - door verzoeker niet weersproken - voorgeschiedenis van verzoeker bij het CVOM op het gebied van het indienen van Wob-verzoeken, heeft het CVOM op grond van bovengenoemd vereiste zelfs de plicht om dat te doen.

De gedraging is behoorlijk.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie is niet gegrond.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

ACHTERGROND/BIJLAGEN

1. a. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2:1

1. Een ieder kan zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen.
2. Het bestuursorgaan kan van een gemachtigde een schriftelijke machtiging verlangen.

Artikel 7:18

- "1. Tot tien dagen voor het horen kunnen belanghebbenden nadere stukken indienen.
2. Het beroepsorgaan legt het beroepschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste een week voor belanghebbenden ter inzage.
3. Bij de oproeping voor het horen worden belanghebbenden gewezen op het eerste lid en wordt vermeld waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen.
4. Belanghebbenden kunnen van deze stukken tegen vergoeding van ten hoogste de kosten afschriften verkrijgen..."

Artikel 8:24

1. Partijen kunnen zich laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen.
2. De bestuursrechter kan van een gemachtigde een schriftelijke machtiging verlangen.
3. Het tweede lid is niet van toepassing ten aanzien van advocaten.

1. b. Burgerlijk wetboek

Artikel 62

1. Een algemene volmacht strekt zich slechts uit tot daden van beschikking, indien schriftelijk en ondubbelzinnig is bepaald dat zij zich ook tot die daden uitstrekt. Onder algemene volmacht wordt verstaan de volmacht die alle zaken van de volmachtgever en alle rechtshandelingen omvat, met uitzondering van hetgeen ondubbelzinnig is uitgesloten.
2. Een bijzondere volmacht die in algemene bewoordingen is verleend, strekt zich slechts uit tot daden van beschikking indien dit ondubbelzinnig is bepaald. Niettemin strekt een volmacht die voor een bepaald doel is verleend, zich uit tot alle daden van beheer en van beschikking die dienstig kunnen zijn tot het bereiken van dit doel.

2. Rechtspraak

a. ECLI:NL:RVS:2014:4129 en ECLI:NL:RVS:2015:1465 misbruik van recht
Rb Overijssel 25 maart 2015, Awb 15/516 en 27 maart 2015, Awb 15/192; Rb Gelderland
7 april 2015, Awb 13/6628, Rb Rotterdam 24 februari 2015, ECL:NL:RBROT:2015:1174;
Allen; bezwaar niet-ontvankelijk wegens onvoldoende specifieke machtiging;
Rb Groningen 31 maart 2015, LEE 14/5649, Beroep ongegrond: Niet voor elk afzonderlijk
rechtsmiddel is een afzonderlijke machtiging vereist, maar de afgegeven machtiging mag
niet praktisch onbegrensd zijn en moet zodanig specifiek zijn dat daaruit blijkt op welke
concrete vordering of procedure die machtiging betrekking heeft. zie ook r.o. 8

b. Rechtbank Amsterdam AMS 15/2656, beroep tegen niet-ontvankelijk verklaren van
bezwaar wegens niet voldoende specifieke machtiging gegrond (i.c. was tekst afwijkend
van de eerdere machtigingen in de procedures bij de Afdeling op het punt van overleg
tussen gemachtigde en degene die de machtiging heeft verleend, voorafgaand aan
iedere rechtshandeling. Om die reden was de rechtbank van oordeel dat de machtiging
daarmee aan de gestelde eisen voldoet.

Eveneens Rechtbank Amsterdam AMS 15/3394 (vooringenomenheid)

3. Rapport 2009/115

Het KLPD was ervan op de hoogte dat verzoeker als gemachtigde van mevrouw V.
optrad in de procedure waarin de Afdeling op 23 juli 2008 uitspraak heeft gedaan. Het
contact dat op 4 september 2008 heeft plaatsgevonden tussen de betrokken medewerker
van het KLPD de heer R. en mevrouw V. had betrekking op de in die procedure in
rekening gebrachte kosten ten behoeve van door verzoeker verleende rechtsbijstand en
daarmee op de afwikkeling van die procedure. Gelet op de tekst en strekking van de door
V. aan verzoeker verleende machtiging dient te worden aangenomen dat deze ook
strekke tot de afwikkeling van die procedure.

Uit het desondanks bij V. navragen of zij de desbetreffende factuur van verzoeker had
ontvangen, spreekt wantrouwen jegens verzoeker. Dit navragen is dan ook in strijd met
het verbod van vooringenomenheid.