



JG 2014/1, Rechtbank Rotterdam, 12-12-2013, ECLI:NL:RBROT:2013:10241, ROT-13_02157 - ROT-13_03989 - ROT-13_04152 - ROT-13_04319 - ROT-13_04374 - ROT-13_05429 - ROT-13_05827 (annotatie)

Instantie: Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak: 12-12-2013
Publicatie: JG 2014/1 (Sdu Jurisprudentie Gemeenten), aflevering 1, 2014
Annotator: mr. A.A. al Khatib en prof. mr. T. Barkhuysen
ECLI: ECLI:NL:RBROT:2013:10241
Zaaknummer: ROT-13_02157 - ROT-13_03989 - ROT-13_04152 - ROT-13_04319 - ROT-13_04374 - ROT-13_05429 - ROT-13_05827
Overige publicaties: ECLI:NL:RBROT:2013:10241 Gst. 2014/57 met annotatie van C.N. van der Sluis, M.A.J. West
Rechtsgebied: Bestuursrecht algemeen
Rubriek: Algemeen Juridisch Openbaarheid van bestuur
Rechters: mr. Van Nifterick mr. Damsteegt mr. Woudstra
Partijen: Eisers, tegen minister van Veiligheid en Justitie, Centrale Verwerking Openbaar Ministerie, verweerder.
Regelgeving: BW Boek 3 - 13 BW Boek 3 - 15

Inhoudsindicatie

Misbruik van bevoegdheid, Misbruik van procesrecht, Wob-verzoeken en dwangsommen

Ga direct naar

[Samenvatting](#)

[Uitspraak](#)

[Noot](#)

Samenvatting

De verhouding overheid-burger is bijzonder van aard. Daardoor kunnen – normaliter – privaatrechtelijke beginselen, zoals het in artikel 3:13 BW neergelegde verbod misbruik van bevoegdheid, niet door de overheid aan de burger worden tegengeworpen. Verschillende rechterlijke instanties hebben recentelijk geworsteld met de vraag of, onder omstandigheden,

een burger in deze zin niet toch misbruik kan maken van zijn bevoegdheden in zijn verhouding tot een overheidsorgaan. Dit naar aanleiding van het gedrag van 'veelschrijvers' of – een meer beladen woord – 'juridische stalkers' die overheidsorganen bestoken met talloze en omvangrijke Wob- en handhavingsverzoeken. In het onderhavige geval oordeelt de afdeling bestuursrecht van de Rechtbank Rotterdam dat de (gemachtigde van de) eiser met de ingediende Wob-verzoeken misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheden.

Uitspraak

Verweerder heeft eiser boetes opgelegd voor verschillende verkeersovertredingen. De gemachtigde van de eiser – die zich heeft gespecialiseerd in het bijstaan van ontvangers van een verkeersboete – is in beroep gegaan tegen deze boetes. Ook heeft de gemachtigde een aantal Wob-verzoeken namens eiser ingediend. De gemachtigde heeft vervolgens namens eiser wegens het uitblijven van een besluit op zijn Wob-verzoek verweerder in gebreke gesteld, na het verstrijken van de termijn verzocht om vaststelling van een dwangsom, vervolgens beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit op zijn Wob-verzoek en bezwaar gemaakt tegen de weigering van verweerder om de verschuldigdheid van een dwangsom vast te stellen, na een inhoudelijke beslissing op het Wob-verzoek bezwaar gemaakt, verweerder in gebreke gesteld wegens het uitblijven van een beslissing op bezwaar, na het verstrijken van de termijn verzocht om vaststelling van een dwangsom en vervolgens beroep ingesteld wegens het niet tijdig nemen van een beslissing op bezwaar en de verschuldigdheid van het vaststellen van een dwangsom.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft (de gemachtigde van) eiser door van de bevoegdheid om Wob-verzoeken in te dienen, ingebrekestellingen naar verweerder te zenden, in beroep te gaan wegens het niet tijdig nemen van een besluit, in bezwaar te gaan tegen verweerders besluiten, wederom ingebrekestellingen te verzenden en vervolgens in beroep te gaan bij de rechtbank in verband met het niet tijdig beslissen op bezwaar door verweerder, misbruik gemaakt van zijn bevoegdheden. Gelet op de (proces)houding en handelwijze van (de gemachtigde van) eiser in deze en andere beroepszaken is de rechtbank van oordeel dat sprake is van ontwrichtend gedrag van (de gemachtigde van) eiser jegens verweerder. De hoeveelheid verzoeken van (de gemachtigde van) eiser dienden naar het oordeel van de rechtbank uitsluitend om de voortgang van de afdoening door verweerder te frustreren en op die manier dwangsommen te incasseren. Hierbij houdt de rechtbank ook rekening met de omstandigheid dat (de gemachtigde van) eiser diverse malen geen kenmerk dan wel een verkeerd postbusnummer heeft vermeld. Bovendien is van belang dat het eerste Wob-verzoek zag op een zaakoverzicht met betrekking tot de verkeersboete die (de gemachtigde van) eiser in administratief beroep aanvocht, terwijl latere procedures feitelijk niet meer van doen hadden met de verkeersboete.

Noot

1. In deze uitspraak beoordeelt de afdeling bestuursrecht van de Rechtbank Rotterdam of de (gemachtigde van) eiser misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheden. Het verbod op misbruik van een recht of bevoegdheid is neergelegd in artikel 3:13 BW. Op grond van artikel 3:15 BW is artikel 3:13 BW van toepassing buiten het vermogensrecht voor zover de aard van de rechtsbetrekking zich niet daartegen verzet. De rechtbank concludeert dat de eiser zijn bevoegdheden om een Wob-verzoek in te dienen en om verweerder in gebreke te stellen wanneer hij niet tijdig beslist heeft misbruikt. Deze beslissing van de Rotterdamse bestuursrechter vormt, in bepaalde opzichten, een novum in het Nederlandse bestuursrecht. Voor het eerst wordt namelijk een burger tegengeworpen door de bestuursrechter dat zijn Wob-verzoeken terecht niet zijn behandeld omdat het doen van die verzoeken een misbruik van bevoegdheid constitueert.

Misbruik van bevoegdheid door burgers jegens overheidsorganen in eerdere jurisprudentie

2. Het vraagstuk van misbruik van bevoegdheden door burgers in hun verhoudingen met overheidsorganen heeft meerdere rechterlijke instanties bezig gehouden. Eerder dit jaar overwoog de (civiele) voorzieningenrechter van de Rechtbank Rotterdam dat een burger in deze context zijn bevoegdheid of recht kan misbruiken (Rb. Rotterdam (vzr.) 21 maart 2013, *JG* 2013/5 m.nt. T. Barkhuysen en S. Boersen). De voorzieningenrechter kwam dan ook in de zaak die aan hem werd voorgelegd tot de conclusie dat van een dergelijk misbruik sprake was. De illegale kamerverhuurder, die onder andere Wob- en handhavingsverzoeken deed, kreeg een verbod opgelegd inhoudende dat hij twee jaar zich niet vaker dan 10 keer per maand, dan wel een door de voorzieningenrechter in goede justitie te bepalen termijn en aantal, met brieven, faxen of e-mails tot de gemeente Dordrecht mag richten.

3. De bestuursrechter heeft echter meer moeite de toepassing van de rechtsfiguur misbruik van bevoegdheid zoals neergelegd in artikel 3:13 BW in de verhouding overheid-burger. Zo heeft de Rechtbank Oost-Brabant geoordeeld dat het doen van 26 afzonderlijke Wob-verzoeken inzake dezelfde boetebeschikking toegestaan is (Rb. Oost-Brabant van 26 april 2013, [ECLI:NL:RBOBR:2013:CA3250](#)). De rechtbank heeft daartoe overwogen dat de systematiek van zowel de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als de Wet openbaarheid bestuur (Wob) geen mogelijkheid biedt om Wob-verzoeken wegens misbruik van procesrecht niet te behandelen. Bij het uitblijven van een beslissing op een Wob-verzoek is het bestuursorgaan, indien het in gebreke is gesteld, dwangsommen verschuldigd (ook wanneer het indienen van Wob-verzoeken door oneigenlijke motieven is ingegeven) volgens de rechtbank. Ook de Rechtbank Rotterdam heeft in zijn uitspraak van 5 september 2013 uitgemaakt dat het huidige recht geen aanknopingspunt biedt voor een beroep op misbruik van bevoegdheid (Rb. Rotterdam 5 september 2013, [ECLI:NL:RBROT:2013:XX](#)). Voor zover wij hebben kunnen nagaan is deze zaak in hoger beroep aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voorgelegd.

4. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft recent twee uitspraken gedaan die ook geplaatst kunnen worden in het kader van de bestrijding van misbruik van Wob-verzoeken (ABRVs 11 september 2013, 201207315/1/A3 en ABRvS 13 november 2013, 201209413/1/A3). Beide uitspraken betreffen Wob-verzoeken die gedaan werden in een document waarin met name andere onderwerpen aan bod kwamen. De Afdeling overwoog dat dergelijke 'verdekte' verzoeken niet altijd zonder meer als Wob-verzoeken kwalificeren. Hierbij is van belang (i) of de Wob genoemd wordt in het document, (ii) of uit de titel van het document waarin het verzoek is vevat blijkt dat een Wob-verzoek wordt gedaan en (iii) de context waarin het verzoek gedaan wordt. Omdat in het geval waarover de Afdeling moest oordelen geen van de voorgenoemde voorwaarden was vervuld, kwam de Afdeling tot de conclusie dat de verzoeken niet kwalificeren als Wob-verzoeken. Het gevolg van dit oordeel is (ook) dat geen dwangsommen verschuldigd kunnen zijn door het bestuursorgaan vanwege niet tijdig beslissen. Een dergelijke lijn is eerder dit jaar door de Rechtbank Den Haag ingenomen. De rechtbank overwoog dat nu in de ingebrekestellingen geen referentienummer was opgenomen, niet kan worden volgehouden dat het bestuursorgaan adequaat in gebreke is gesteld (Rb. Den Haag 17 juli 2013, [ECLI:NL:RBDHA:2013:8624](#)).

Uitspraak Rechtbank Rotterdam d.d. 12 december 2013 in verhouding tot uiteenzette jurisprudentie

5. In de hier opgenomen uitspraak van 12 december 2013 concludeert de Rechtbank Rotterdam dat de (gemachtigde van) eiser misbruik heeft gemaakt van onder meer zijn bevoegdheden om Wob-verzoeken in te dienen en ingebrekestellingen (wegens niet tijdig beslissen) te verzenden. Hiermee wijkt de rechtbank af van de benadering van de Rechtbank Oost-Brabant en mogelijk ook de Afdeling.

6. De Rechtbank Rotterdam slaat, bij het nemen van het oordeel dat er sprake is van misbruik van recht, acht op onder andere het feit dat de gemachtigde diverse malen geen kenmerknummer heeft vermeld en de grote hoeveelheid van correspondentie van de kant van de gemachtigde van eiser. Dit alles plaatst de rechtbank eveneens in het licht van het gedrag van (de gemachtigde van) eiser in andere zaken. De hoeveelheid van de gedane Wob-verzoeken strekt, zo constateert de rechtbank, uitsluitend tot het frustreren van de voortgang van de afdoening bij verweerder. De rechtbank overweegt in dit verband ook dat de procedures, die naast de beroepsprocedure tegen de verkeersboete, werden geëntameerd door (de gemachtigde van) eiser feitelijk niet meer van doen hadden met de verkeersboete.

7. Op grond van deze omstandigheden concludeert de rechtbank dat de (gemachtigde van) eiser misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid. Ter onderbouwing van de conclusie dat de hiervoor genoemde omstandigheden misbruik van bevoegdheid vormen, overweegt de rechtbank dat het niet de bedoeling van de wetgever kan zijn geweest dat een dergelijke niet te rechtvaardigen handelwijze wordt beloond met middelen uit de publieke kas. Ook benadrukt de rechtbank in dit verband dat verweerder inderdaad zijn administratie op orde moet hebben. Maar die plicht, zo overweegt de rechtbank, is beperkt tot een redelijke hoeveelheid correspondentie.

8. De rechtbank verwijst niet naar een aanknopingspunt, in de totstandkomingsgeschiedenis van de Wob, voor de stelling inhoudende dat de wetgever niet kan hebben beoogd dat dwangsommen worden verbeurd als gevolg van het handelen van eiser. Het is derhalve onduidelijk waarop de rechtbank die stelling baseert. Voor zover de rechtbank deze stelling terecht inneemt volgt niet daaruit dat de verzoeken van eiser wegens misbruik van bevoegdheid niet ontvankelijk verklaard kunnen worden. Zeker nu de zojuist genoemde beloning uit publieke middelen ook voorkomen kan worden met de (formalistische) benadering van de Afdeling en de Rechtbank Den Haag waarin bijvoorbeeld het niet noemen van een kenmerknummer aanleiding geeft om te concluderen dat een bestuursorgaan niet (adequaat) in gebreke is gesteld. In zoverre heeft de rechtbank het aanwenden van de rechtsfiguur van misbruik van bevoegdheid nogal mager gemotiveerd temeer gelet op de

ingrijpendheid van de conclusie en de gevolgen daarvan. Ook roept de uitspraak de vraag op of de rechtbank de gemachtigde niet ten onrechte vereenzelvigd met eiser. In beginsel moet er voor worden gehouden dat een gemachtigde handelt in opdracht van eiser zodat als er al misbruik wordt aangenomen dit niet ook op het conto van gemachtigde dient te worden geschreven. Tegelijk laat de rechtbank doorschemeren dat de gemachtigde in zaken van andere eisers vergelijkbare acties uitvoert, zodat er ook wel weer enig begrip voor opgebracht kan worden. Vraag is ook wat het gevolg is van de conclusie van de rechtbank voor andere zaken van gemachtigde. Heeft hij nu een bestuursprocesrechtelijk straatverbod gekregen? En hoe bont moet iemand het nu precies maken alvorens misbruik aan te nemen?

9. De ingrijpende gevolgen van het aannemen van misbruik, de onduidelijkheid wanneer daarvan precies sprake is alsmede de vele uitvoeringsproblemen vragen onzes inziens uiteindelijk om een wettelijke regeling die snel moet komen. Tot die tijd zouden rechters terughoudend moeten zijn met het aannemen van misbruik. Tegelijk kan niet ontkend worden dat sommige praktijken zo afkeurenswaardig zijn dat het lastig is ze niet nu al af te straffen. De jurisprudentie die daarvan het gevolg is – zoals de hier opgenomen uitspraak – kan dan worden gezien als een goede vingeroefening ten behoeve van de wetgever.

Conclusie

10. Tot nu toe hebben rechterlijke instanties drie (verschillende) antwoorden geformuleerd op de vraag of, en zo ja hoe, misbruik van Wob-verzoeken voorkomen kan worden. Ten eerste kan dit misbruik, in navolging van de benaderingswijze van de Afdeling, voorkomen worden door bepaalde verzoeken (die 'verdekt' gedaan worden) niet als Wob-verzoeken te kwalificeren. Het tweede antwoord is door de civiele rechter en de bestuursrechter van de Rechtbank Rotterdam gegeven en houdt in dat het gebruik van Wob-verzoeken getoetst dient te worden aan de in artikel 3:13 BW neergelegde norm van misbruik van bevoegdheid. Ten slotte heeft de Rechtbank Oost-Brabant (en eerder de Rechtbank Rotterdam, zie alinea 3) uitgemaakt dat de huidige wetssystematiek van de Awb en de Wob geen mogelijkheid biedt om Wob-verzoeken wegens misbruik van (proces)recht niet te behandelen. De verschillende antwoorden leiden tot rechtsonzekerheid. Een eenduidig antwoord is derhalve nodig. Dat is aan wat ons betreft dus uiteindelijk aan de wetgever.

mr. A.A. al Khatib en prof. mr. T. Barkhuysen
