

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:3830
Datum uitspraak	16 december 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluiten van 28 en 30 januari 2014 en 28 februari 2014 heeft het college de door [wederpartij] ingediende verzoeken om openbaarmaking van informatie inzake een omgevingsvergunning ten behoeve van het adres Voorstraat 179 a/b, bouw- of omgevingsvergunningen ten behoeve van de adressen St. Jorisweg 36, Reeweg Oost 26 en Grotekerksbuurt 31, gegevens inzake het adres Hendrikstraat 58 en Woz-gegevens inzake objecten in de Camphuizenstraat te Dordrecht, geweigerd te behandelen.

Volledige tekst

201500790/1/A3.

Datum uitspraak: 16 december 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Dordrecht,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 16 december 2014 in zaak nr. 14/3149 in
het geding tussen:

[wederpartij], wonend te Dordrecht,

en

het college.

Procesverloop

Bij besluiten van 28 en 30 januari 2014 en 28 februari 2014 heeft het college de door [wederpartij] ingediende verzoeken om openbaarmaking van informatie inzake een omgevingsvergunning ten behoeve van het adres Voorstraat 179 a/b, bouw- of omgevingsvergunningen ten behoeve van de adressen St. Jorisweg 36, Reeweg Oost 26 en Grotekerksbuurt 31, gegevens inzake het adres Hendrikstraat 58 en Woz-gegevens inzake objecten in de Camphuizenstraat te Dordrecht, geweigerd te behandelen.

Bij besluit van 23 april 2014 heeft het college de door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaren niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 16 december 2014 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 23 april 2014 vernietigd en bepaald dat het college een nieuw besluit op de bezwaren neemt met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 2 februari 2015 heeft het college, gevolg gevend aan de uitspraak van de rechtbank, opnieuw beslist op de bezwaren van [wederpartij] tegen de besluiten van 28 en 30 januari 2014 en de bezwaren niet-ontvankelijk verklaard.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 september 2015, waar het college, vertegenwoordigd door mr. G. Boukich en mr. K. Baoutou, beiden werkzaam bij de gemeente Dordrecht, is verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) kan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

Ingevolge het derde lid behoeft de verzoeker bij zijn verzoek geen belang te stellen.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek kan degene aan wie een bevoegdheid toekomt, haar niet inroepen, voor zover hij haar misbruikt.

Ingevolge het tweede lid kan een bevoegdheid onder meer worden misbruikt door haar uit te oefenen met geen ander doel dan een ander te schaden of met een ander doel dan waarvoor zij is verleend of in geval men, in aanmerking nemende de onevenredigheid tussen het belang bij de uitoefening en het belang dat daardoor wordt geschaad, naar redelijkheid niet tot die uitoefening had kunnen komen.

Ingevolge artikel 15 vindt artikel 13 buiten het vermogensrecht toepassing, voor zover de aard van de rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet.

2. Het college heeft aan het besluit van 23 april 2014 ten grondslag gelegd dat de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam bij vonnis van 21 maart 2013 in zaak nr. C/10/419055/KG ZA 13-161 (ECLI:NL:RBROT:2013:BZ4905) [wederpartij] heeft verboden zich meer dan tien keer per maand met brieven, faxen of e-mails tot de gemeente te richten. Bij brief van 12 juli 2013 heeft het college vervolgens aan [wederpartij] meegedeeld dat het de elfde brief en verdere brieven van [wederpartij] die binnen een maand worden ontvangen niet in behandeling zal nemen.

Het maximum aantal van tien brieven voor de betreffende maand is bereikt.

De Wob-verzoeken vallen onder het verbod en niet is voldaan aan de voorwaarden van het vonnis. [wederpartij] maakt misbruik van de bevoegdheid deze verzoeken in te dienen. Gelet hierop zijn de verzoeken terecht niet in behandeling genomen en worden de bezwaren niet-ontvankelijk verklaard wegens misbruik van recht en derhalve overtreding van artikel 13, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, aldus het college.

3. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak overwogen dat het college ter zitting heeft toegelicht dat met betrekking tot de brieven van [wederpartij] die binnenkomen na de tiende door het college in één maand van hem ontvangen brief automatisch een besluit tot buitenbehandelingstelling daarvan wordt gegenereerd. Bezwaren van [wederpartij] worden met een automatisch gegenereerd besluit niet-ontvankelijk verklaard.

Naar het oordeel van de rechtbank miskent het college met deze werkwijze dat in het vonnis van 21 maart 2013 noch in het arrest van het gerechtshof Den Haag van 28 januari 2014 in zaak nr. 200.125.835/01 (ECLI:NL:GHDHA:2014:75), waarbij dat vonnis is bevestigd, is bepaald dat de door [wederpartij] ingediende brieven, verzoeken, aanvragen, klachten of bezwaarschriften niet in behandeling behoeven te worden genomen, indien deze het aantal van tien te boven gaan, maar slechts dat [wederpartij] een dwangsom verbeurt voor elke brief die dat maximum te boven gaat en die niet onder de uitzonderingen op het verbod valt.

Voordat het college kan concluderen dat [wederpartij] met het indienen van een Wob-verzoek geen ander doel heeft dan extra werk voor het college te creëren, dient het te onderzoeken in hoeverre het verzoek slechts dat doel heeft en niet mede of uitsluitend het doel de zakelijke belangen van [wederpartij] te behartigen. Nu het college daartoe met betrekking tot enkele van de Wob-verzoeken nader onderzoek zal moeten doen en van de door [wederpartij] gemotiveerde Wob-verzoeken niet inzichtelijk is of er op grond van de Wob beletselen zijn die aan het verstrekken van de gevraagde gegevens in de weg staan, dient het college een nieuw besluit op de bezwaren te nemen, aldus de rechtbank.

4. Het college betoogt dat de rechtbank aldus heeft miskend dat [wederpartij], gelet op de veelvuldigheid van de door hem bij het college ingestelde procedures, de aard van de door hem ingediende Wob-verzoeken, die in veel gevallen zien op zijn eigen gegevens en reeds in zijn bezit zijnde informatie, en zijn uitlatingen in brieven en e-mails aan het college, in de media en ter zitting bij de rechtbank, de procedures voert om de gemeente te dwarsbomen en schade te berokkenen en aldus de bevoegdheid om een Wob-verzoek in te dienen heeft misbruikt.

Dit geldt volgens het college evenzeer voor het gebruik van de bevoegdheid bezwaar en beroep in te stellen, nu dat niet los kan worden gezien van het doel waarmee [wederpartij] de Wob heeft gebruikt. Het feit dat [wederpartij] zich niets gelegen laat liggen aan het hem bij het vonnis van 21 maart 2013 en het arrest van 28 januari 2014 opgelegde verbod, maar doorgaat met het overstelpen van het college met correspondentie, sterkt het college in dit oordeel. Het wijst erop dat de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam om deze reden bij vonnis van 25 september 2014 in zaak nr. 458830 KG ZA 14-841 (ECLI:NL:RBROT:2014:7826) [wederpartij] wegens misbruik van recht het verderstreckende verbod heeft opgelegd om zich meer dan twee keer per maand met brieven of op andere wijze tot de gemeente of haar medewerkers te wenden en om als gemachtigde op te treden of bijstand te verlenen bij aanvragen en het instellen van procedures waarbij de gemeente is betrokken, beide voor de duur van twee jaar en uitvoerbaar bij lijfswang. Bij arrest van 26 mei 2015 in zaak nr. 200.159.444-01 (ECLI:NL:GHDHA:2015:1182) heeft het gerechtshof Den Haag dit vonnis bekrachtigd, met dien verstande dat het [wederpartij] heeft verboden om zich gedurende twee jaar meer dan vijf keer per maand op genoemde wijze tot de gemeente of haar medewerkers te wenden, tenzij de in het vonnis genoemde uitzonderingsgevallen zich voordoen.

Gelet hierop behoefde op de Wob-verzoeken en de bezwaren geen inhoudelijke besluitvorming te volgen. In het verlengde hiervan had het beroep van [wederpartij] niet-

ontvankelijk moeten worden verklaard wegens misbruik van recht, aldus het college.

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer uitspraken van 19 november 2014 in zaken nrs. [201311752/1/A3](#) en [201400648/1/A3](#), kan ingevolge artikel 13, gelezen in verbinding met artikel 15, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek de bevoegdheid om bij de bestuursrechter beroep in te stellen niet worden ingeroepen voor zover deze bevoegdheid wordt misbruikt. Deze artikelen verzetten zich tegen inhoudelijke behandeling van een bij de bestuursrechter ingesteld beroep dat misbruik van recht behelst en bieden een wettelijke grondslag voor niet-ontvankelijkverklaring van een zodanig beroep. Daartoe zijn zwaarwichtige gronden vereist, die onder meer aanwezig zijn indien rechten of bevoegdheden zodanig evident zijn aangewend zonder redelijk doel of voor een ander doel dan waartoe zij zijn gegeven, dat het aanwenden van die rechten of bevoegdheden blijk geeft van kwade trouw.

4.2. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat het door de civiele rechter bij het vonnis van 21 maart 2013 en het arrest van 28 januari 2014 uitgesproken verbod er alleen toe kan leiden dat [wederpartij] dwangsommen verbeurt bij overschrijding van de bij het vonnis en het arrest gestelde limiet en dat in die overschrijding geen grondslag voor buitenbehandelingstelling van brieven en niet-ontvankelijkverklaring van bezwaren kan worden gevonden. Het verbod ontslaat het college dan ook niet van de plicht naar aanleiding van de ontvangst van elke brief van [wederpartij], ook van de brieven die worden ontvangen nadat de limiet in de betreffende maand is bereikt, te beoordelen of deze nader in behandeling moet worden genomen. Het college heeft dit niet onderkend.

De rechtbank heeft derhalve terecht geoordeeld dat per zaak moet worden beoordeeld of misbruik van (proces)recht is gemaakt en dat moet worden getoetst of de indiening van de in geding zijnde Wob-verzoeken misbruik van een wettelijke bevoegdheid inhoudt.

4.3. Bij het arrest van 28 januari 2014 heeft het gerechtshof Den Haag geoordeeld dat [wederpartij] misbruik maakt van zijn bevoegdheid bij de gemeente brieven in te dienen, omdat hij met het indienen van de zeer grote aantallen verzoeken, aanvragen, klachten en bezwaarschriften kennelijk geen ander doel heeft dan de gemeente te beschadigen. Het gerechtshof baseert dit oordeel op de volgende feiten en omstandigheden. [wederpartij] heeft de door de gemeente gestelde hoeveelheid brieven - onder meer honderden Wob-verzoeken, bezwaarschriften en handavingsverzoeken in 2012 en 2013 - niet betwist en geen aannemelijke verklaring gegeven voor de omstandigheid dat deze hoeveelheden spectaculair zijn toegenomen nadat hij met de gemeente in conflict is gekomen over verbeurde dwangsommen wegens illegale kamerverhuur en de executieveiling van twee van zijn panden. De door [wederpartij] gegeven verklaring dat, indien eenmaal een conflict is ontstaan, beide partijen de neiging hebben op alle slakken zout te leggen, heeft het gerechtshof ontoereikend geacht, omdat dit in redelijkheid geen verklaring kan geven voor de buitengewoon grote omvang van de inzendingen, ook indien het gerechtshof in aanmerking neemt dat een ondernemer als [wederpartij] meer conflicten met de gemeente zal hebben dan een gemiddelde ondernemer of burger. Veeleer wijzen deze aantallen erop dat [wederpartij] handelt uit wrok over de veiling van zijn panden en de gemeente daarmee een hak wil zetten. Dat dit laatste de achtergrond van de handelwijze van [wederpartij] is, wordt ondersteund door zijn uitspraken, onder meer tegenover de media en schriftelijk tegenover de gemeente.

Ook het feit dat [wederpartij] herhaaldelijk schriftelijk bij de gemeente heeft aangekondigd talloze procedures aanhangig te zullen maken, wijst erop dat hij in ieder geval bij het overgrote deel van deze procedures geen reëel belang heeft. Het is immers onwaarschijnlijk

dat [wederpartij] vooraf zou weten dat in de toekomst tussen hem en de gemeente zoveel reële geschillen zullen rijzen. Ten slotte heeft het gerechtshof aan zijn oordeel dat [wederpartij] misbruik van recht maakt ten grondslag gelegd dat hij bezwaarschriften tegen verdagingsbesluiten indient terwijl vaststaat en hij ook niet ontkent dat tegen die besluiten geen rechtsmiddel openstaat. [wederpartij] heeft geen aannemelijke verklaring gegeven voor het feit dat hij dergelijke kansloze rechtsmiddelen steeds weer aanwendt, aldus het gerechtshof.

4.4. Het college heeft zich in hoger beroep beroepen op de door het gerechtshof vastgestelde en hiervoor onder 4.3 weergegeven feiten en omstandigheden. [wederpartij] heeft die feiten en omstandigheden niet weersproken. Hiervan uitgaande heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat in het thans voorliggende geval de misbruikintentie van [wederpartij] kan worden voorondersteld. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de in geding zijnde Wob-verzoeken deel uitmaken van een ook na deze vonnissen en arresten voortdurende stroom door [wederpartij] bij het college ingediende verzoeken, klachten, bezwaren en beroepen - in tweeënhalf jaar tijd meer dan 3.500 zaken - waarmee hij het hem door de civiele rechter opgelegde verbod negeert. [wederpartij] heeft tegenover het college, in de media en ter zitting bij de rechtbank verklaard dat hij deze hoeveelheden brieven indient met geen ander doel dan de gang van zaken bij de gemeente te frustreren en de gemeente aldus schade toe te brengen.

Gelet hierop kan bij de beoordeling of [wederpartij] in het voorliggende geval de bevoegdheid om een geschrift bij het college in te dienen heeft misbruikt, worden aangenomen dat dit het geval is, tenzij door [wederpartij] aannemelijk wordt gemaakt dat een concreet en valide belang bij het indienen hiervan bestaat.

4.5. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer uitspraak van 18 februari 2015 in zaak nrs. [201309592/1/A3](#) en [201309596/1/A3](#)), kan de omstandigheid dat verzoeken kennelijk worden gedaan zonder redelijk doel, een rol spelen bij de vraag of zich misbruik van recht voordoet. Hoewel de indiener van een Wob-verzoek ingevolge artikel 3, derde lid, van de Wob geen belang bij zijn verzoek hoeft te stellen, laat die bepaling onverlet dat de bevoegdheid tot het indienen van een Wob-verzoek met een bepaald doel is toegekend, namelijk dat in beginsel een ieder kennis kan nemen van overheidsinformatie. Nu misbruik van recht zich kan voordoen indien een bevoegdheid wordt aangewend voor een ander doel dan waarvoor zij is gegeven, kan het doel van een Wob-verzoek relevant zijn om te beoordelen of misbruik van recht heeft plaatsgevonden.

4.6. Met de summiere Wob-verzoeken en bezwaarschriften, waarin [wederpartij] slechts in algemene termen stelt dat hij vermoedt dat de gemeente met twee maten meet en dat met de verzoeken zijn belangen worden gediend, heeft hij niet aannemelijk gemaakt dat deze verzoeken met een reëel doel zijn ingediend.

4.7. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat [wederpartij] de bevoegdheid om een Wob-verzoek in te dienen heeft gebruikt zonder redelijk doel of met een ander doel dan waartoe zij gegeven is, zodanig dat het aanwenden van die bevoegdheid blijk geeft van kwade trouw. Derhalve heeft [wederpartij] misbruik gemaakt van een wettelijke bevoegdheid. Dit geldt evenzeer voor het gebruik van de bevoegdheid bezwaar te maken en beroep in te stellen, nu dat niet los kan worden gezien van het doel waarmee [wederpartij] de Wob-verzoeken heeft ingediend.

De rechtbank heeft dit niet onderkend.

5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd.

Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 23 april 2014 alsnog niet-ontvankelijk verklaren.

6. Bij besluit van 2 februari 2015 heeft het college, gevolg gevend aan de uitspraak van de rechtbank, opnieuw op de bezwaren van [wederpartij] tegen de besluiten van 28 en 30 januari 2014 en 28 februari 2014 beslist. Nu dit besluit is genomen ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank, is door de vernietiging van die uitspraak de grondslag aan dit besluit komen te ontvallen, zodat het reeds daarom dient te worden vernietigd.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 16 december 2014 in zaak nr. 14/3149;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep niet-ontvankelijk;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Dordrecht van 2 februari 2015, kenmerk 1221164.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. J.Th. Drop en mr. R.J. Koopman, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.C.J. de Wilde, griffier.

w.g. Slump w.g. De Wilde
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 december 2015

598.