

Nederlands Juristenblad, Remedies tegen misbruik van bestuursrecht

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

Vindplaats:	NJB 2014/1675	Bijgewerkt tot:	23-09-2014
Auteur:	Tom Barkhuysen		

Remedies tegen misbruik van bestuursrecht

Het thema misbruik van bestuursrecht is hot. Dat is voor een belangrijk deel het gevolg van ergerniswekkende praktijken die veel aandacht in de media kregen. Zo verschenen er berichten over bedrijfjes die grote aantallen verzoeken indienen – meestal op grond van de Wet openbaarheid van bestuur – in de hoop dat daarop niet tijdig wordt gereageerd. Dan worden er namelijk dwangsommen verbeurd die per verzoek kunnen oplopen tot € 1260. Daarnaast kent waarschijnlijk iedereen inmiddels de casus van de Dordtse beroepsklager. Hij verstuurt jaarlijks duizenden brieven naar de gemeente Dordrecht met als enige doel haar op (grote) kosten te jagen bij de afhandeling daarvan. Dit alles vanwege een eerder conflict over gedwongen verkoop van huizen.

Het huidige wettelijke kader biedt onvoldoende instrumenten om dergelijke oneigenlijke verzoeken het hoofd te bieden. Rechters doen wel pogingen daaraan een mouw te passen. Zo maakte de Afdeling bestuursrechtspraak uit dat bepaalde WOB-verzoeken die 'verdekt' werden gedaan formeel niet als zodanig kwalificeren en dus niet binnen de daarvoor voorgeschreven termijn hoeven te worden afgedaan (ABRvS 11 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1133). De Rotterdamse rechtbank importeerde het beginsel van misbruik van procesrechtelijke bevoegdheden naar het bestuursrecht en wordt daarin gevolgd door andere bestuursrechters (Rb. Rotterdam 12 december 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:10241). En de gemeente Dordrecht wist in de hiervoor geschetste casus de civiele rechter in het kader van een onrechtmatige daadactie op grond van een vergelijkbaar beginsel zelfs zover te krijgen een 'verzoeken- en beroepenverbod' op te leggen. Dit op straffe van forse dwangsommen (bevestigd door Hof 's-Gravenhage 28 januari 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:75). Onlangs is gebleken dat deze dwangsommen in het geheel niet het beoogde effect hebben, waarna de gemeente naar een ultiem middel heeft gegrepen om de naleving van het civielrechtelijke verbod af te dwingen: er is een verzoek tot gijzeling voor de duur van één jaar ingediend waarop de rechter dezer dagen moet beslissen. De Dordtse veelklager toonde zich daarvan echter evenmin onder de indruk en verklaarde dat hij in het huis van bewaring des te meer tijd zou hebben om zich aan zijn brievenverzender te wijden.

Ook de wetgever laat zich niet onbetuigd. Het meest concreet is een voorstel van minister Plasterk om de dwangsomregeling niet meer van toepassing te laten zijn op WOB-verzoeken. Verder is in het initiatiefvoorstel 'Wet open overheid' een antimisbruikbepaling opgenomen. Deze luidt: '[i]ndien het bestuursorgaan aannemelijk maakt dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of indien het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, kan het binnen twee weken nadat het bestuursorgaan daarvan is gebleken, besluiten het verzoek niet te behandelen'.

Het valt echter nog maar te bezien of dit de meest geschikte remedies tegen misbruik van bestuursrecht zijn. Het los knippen van de dwangsomregeling van de WOB heeft als nadeel dat de grote groep goeden onder een kleine groep kwaden moet lijden. En dit terwijl de dwangsomregeling juist in belangrijke mate heeft bijgedragen aan een tijdige behandeling van – meestal – serieuze WOB-verzoeken (vgl. *Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten uit de Awb*, Den Haag 2013). Ook de civielrechtelijke aanpak zoals in de Dordtse casus kent de nodige nadelen. Daaronder het moeten volgen van een dagvaardingsprocedure en het feit dat als de betrokkene zich niets van de dwangsom of gijzeling aantrekt de wettelijke plicht om brieven te beantwoorden nog steeds geldt. Daar komt bij dat de dwangsommen en de gijzeling ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor betrokkene die niet altijd proportioneel zijn. Meer muziek zit er in de invoering van de geschetste wettelijke antimisbruikbepaling mits deze niet alleen voor de WOB zou gelden. Tegelijk heeft deze als nadeel dat een bestuursorgaan bevoegd wordt gemaakt om primair zelf te beslissen over een relatief zware beperking van een recht van burgers (vgl. *Adequate rechtsbescherming bij grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen*, Deventer 2014). Daarmee ontstaat ook een misbruikrisico aan de zijde van de overheid. Daarbij lijkt een dergelijke bepaling minder

geschikt bij structureel misbruik zoals in Dordrecht omdat steeds per verzoek moet worden beslist hetgeen tijdrovend is. Dat nadeel is ook aan de orde bij het door de bestuursrechter toepassen van het beginsel van misbruik van procesrecht, waar nog bij komt het bezwaar van het ontbreken van een wettelijke basis voor deze relatief zware ingreep in de rechten van burgers.

Gelet op het voorgaande is het zaak nog eens goed na te denken over de remedies tegen misbruik van bestuursrecht. De voorgenomen ontkoppeling van de dwangsom zou heroverwogen moeten worden. Voor incidenteel misbruik kunnen we toe met een algemene antimisbruikbepaling in de Algemene wet bestuursrecht waarbij het de rechter is die beslist of er sprake is van misbruik en dan ook bepaalt dat er geen dwangsommen worden verbeurd. Wanneer er sprake is van structureel misbruik zouden overheden de mogelijkheid moeten krijgen om aan de bestuursrechter een communicatieverbod te vragen. Wanneer dat wordt toegewezen, zijn zij voor een bepaalde periode ontheven van hun plicht om te reageren op van de desbetreffende persoon afkomstige verzoeken. Deze laatste kan de rechter na betaling van een substantieel griffierecht wel vragen het verbod op te heffen voor een concreet verzoek. Alleen wanneer het verzoek wordt gehonoreerd, wordt het griffierecht gerestitueerd. Met deze financiële drempel wordt de verplaatsing van het misbruikprobleem naar de rechter voorkomen. Aan het einde van de verbodsperiode wordt er door de rechter getoetst of er aanleiding bestaat het verbod al dan niet te continueren. Zo kan een gebalanceerd en toch effectief antimisbruikstelsel ontstaan. Dat is winst hoewel querulanten er natuurlijk niet door zullen verdwijnen.