

Mr. dr. Caroline Raat, Noot bij LJN: BZ4905 Rechtbank Rotterdam (kort geding) 21 maart 2013, C/10/419055 / KG ZA 13-161, gepubliceerd in JG (Misbruik van recht door veelklager)

de publiekrechtelijke rechtspersoon Gemeente Dordrecht, eiseres,
tegen
X, wonende te Dordrecht, gedaagde

Noot

Hoera, zullen veel gemeenten denken, eindelijk een stevige stok om veelschrijvers mee te slaan. De kort gedingrechter vindt dat, athans in dit geval dat het geoorloofd is om als overheid naar de civiele rechter te stappen en te vorderen dat het geschrijf van een 'ziekende' burger tot een redelijk minimum wordt beperkt. Deze manier van gelijk afdwingen levert misbruik van recht op, en dat strookt met de beleving van veel ambtenaren en ook van veel burgers. Toch vallen hier wel wat kanttekeningen bij te plaatsen, al was het maar omdat de uitspraak inhoudelijk rammelt. Dat geldt met name voor de verwijzingen naar eerdere uitspraken. De kort gedingrechter gebruikt deze om te onderbouwen dat al eerder is geoordeeld dat de bestuursrechtelijke aard van een rechtsbetrekking er op zich niet aan in de weg staat dat ook in die verhouding een bevoegdheid kan worden misbruikt door een burger. Dit is toch wel een typisch geval van *jumping to conclusions*; dingen lezen die er echt niet staan. De eerste door de kort gedingrechter aangehaalde uitspraak betreft de gebondenheid van een burger aan een vaststellingsovereenkomst met een bestuursorgaan; in deze uitspraak wordt in het geheel niet gerept over misbruik van recht – het gaat simpelweg over de civielrechtelijke vraag of partijen aan de overeenkomst waren gebonden (waarin waarschijnlijk iets was geregeld over het gebruik van bevoegdheden aan de ene kant en afstand van rechtsmiddelen aan de andere). De tweede uitspraak gaat over de bestuursrechtelijke zaak van de Winterswijkse veelklager (zie o.m. JB 2005/55 en JG 2010/0026), waarbij misbruik van procesrecht leidde tot het ontbreken van een bestuursrechtelijk procesbelang. De derde uitspraak betrof eenzelfde kwestie en dat is toch echt iets anders dan het civiele misbruik van recht.

Opmerkelijker is nog dat de burgerlijke rechter als 'restrechter' feitelijk voorbij gaat aan de wet zelf en aan de jurisprudentie dienaangaande – de vraag is eveneens of de gemeente niet in zekere zin de tweewegenleer omzeilt en zelf haar bevoegdheid (tot procederen tegen de burger) ruim neemt. Hoewel de gemeente zelf geen zelfstandige bestuursrechtelijke bescherming kan inroepen tegen stalkende burgers en de kort gedingrechter met dat argument de gemeente ontvankelijk acht, lijkt het me dat deze vorm van rechtsbescherming in een rechtsstaat (zie ook art. 1:2, tweede lid van de Awb en het daarin gestelde beginsel van de dienende overheid) ook niet de bedoeling is. Was dat het geval geweest, dan had de Awb-wetgever daarin wel voorzien – bijvoorbeeld door een bevoegdheid op te nemen om 'oneigenlijke' aanvragen niet in behandeling te nemen. Nu dat niet is gebeurd, moeten we aannemen dat de bestuursrechtelijke weg uitputtend is.

De Algemene wet bestuursrecht kent geen mogelijkheid om een aanvraag als bedoel in art. 1:3, derde lid: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen – een 'bagatelaanvraag' of oneigenlijke aanvraag van een belanghebbende bestaat niet; de art. 4:5 en 4:6 van de Awb zijn de enige bepalingen die een 'snelle klap' mogelijk maken. Zolang iemand belanghebbend is, moet er mede gelet op Hoofdstuk 3 (afd. 3:4 e.v.) en Titel 4:1 van de Awb *altijd* een besluit volgen, of dat nu leuk, begrijpelijk of terecht is of niet. De gemeente lijkt die gedachte in haar vordering te hebben ingebouwd door 'vergunningaanvragen' uit te sluiten. Maar dat is wel een erg beperkte categorie van aanvragen. Een Wob-verzoek is ook een aanvraag; de wetgever heeft zelfs duidelijk bepaald dat er geen eisen mogen worden gesteld aan het doel of belang dat erachter zit. Het kan niet zo zijn dat via deze civielrechtelijke achterdeur daar paal en perk aan wordt gesteld. En wat als gedaagde nu eens een subsidie wil aanvragen; mag hij dat dan ook niet als hij zijn in de toegewezen vordering gestelde 'tax' al heeft bereikt? De 'afhandeling van aanvragen' – hoe ook genoemd – kent volgens de Awb een gesloten systeem: er moet altijd een besluit volgen. En het is daarbij niet aan een ander (dan de Awb-wetgever zelf) om aan het aantal, de aard of het motief van de aanvraag nadere eisen te stellen.

Wat betreft bezwaar- en beroepschriften: daar heeft de bestuursrechter al duidelijke richtsnoeren neergelegd: als sprake is van misbruik van procesrecht, dan kan de gedaagde heel gemakkelijk, zonder te horen, niet-ontvankelijk worden verklaard. Nu hij zelf toegeeft dat hij alleen maar wil 'zieken', lijkt me een dergelijk beroep door de gemeente in een bestuursrechtelijke procedure in dit geval niet meer dan redelijk. Overigens kan dit misbruik ook resulteren in een proceskostenveroordeling. Een verdere beperking van het beroepsrecht, zoals de kort gedingrechter hier oplegt aan gedaagde, komt

m.i. al snel in strijd met mensenrechtenverdragen en art. 17 van de Grondwet. Een soortgelijke redenering geldt voor ingebrekestellingen wegens te laat beslissen. De wetgever heeft in art. 4:17, zesde lid, van de Awb in dit soort gevallen voorzien. Overige schrijfsels zonder duidelijke status mogen, conform de richtlijnen van de Nationale ombudsman, worden genegeerd, ook de toegang tot het gemeentehuis en het zoeken van contact met ambtenaren mag worden beperkt.

In het algemeen is het raadzaam dat gemeenten zich afvragen waarom burgers, vaak naar aanleiding van een incident, erg veel contact gaan zoeken door het sturen van brieven en het indienen van bezwaarschriften en dergelijke. In deze casus is dat wel duidelijk: de man is (kennelijk) een notoire overtreder die zo zijn eigen regels heeft en zich het recht toeigent om te 'zieken' om zijn zin te krijgen. Die stellingname kan, in reactie op de publicaties in de krant, ook duidelijk door de gemeente worden gecommuniceerd –een 'gepast stilzwijgen' wordt door de goegemeente en zeker door de 'dader' nog wel eens opgevat als angst, arrogantie of instemming. Andere gevallen zijn minder duidelijk, en soms is het zelfs begrijpelijk dat burgers op een dergelijke manier doordraaien. Het komt voor dat iemand alle gelijk aan zijn kant heeft, maar op de een of andere manier niet door de bureaucratie weet te breken, en het gevoel krijgt dat hoe meer hij aandringt, hoe erger de *stonewalling* wordt. Dan escaleert de zaak en wordt de ergernis en het leed aan beide kanten steeds groter. Daarom geldt: zoek als gemeente zelf contact, ga het gesprek aan en ga bij jezelf te rade hoe een kwestie inhoudelijk zit voordat je je toevlucht neemt tot een draconische maatregel. En als de burger (deels) gelijk heeft, erken dat gewoon. Dat is in het belang van de gemeente zelf, die zal met die burger toch verder moeten.

Samenvatting

Gedaagde is eigenaar van circa 42 panden in Dordrecht verhuurt. De gemeente heeft aan hem dwangsommen opgelegd en bestuursdwang toegepast (sluiting panden) wegens illegale kamerverhuur. Zij heeft in 2012 twee van zijn panden executoriaal doen verkopen wegens niet betaalde dwangsommen. In de krant is diverse malen aandacht besteed aan het geschil, onder meer met de navolgende citaten van gedaagde: "... Ik ga nu weer honderden procedures aanspannen, gewoon om te zieken. Het interesseert me niet eens meer of ik ze win of niet." In een faxbericht van 2 juli 2012 schrijft gedaagde aan de gemeente: "... Het voordeel van deze vele procedures is dat jullie ook door de bomen het bos niet meer kunnen zien en ook te laat buiten de reguliere termijn beslissen op mijn verzoeken bezwaarschriften en daardoor op basis van de Wet Dwangsom bij niet tijdig beslissen mij dwangsommen moeten betalen. (...) Resumerend u gaat uw ingeslagen weg in en ik ook en we zien wel wie als eerste terugkrabbelt."

De gemeente vordert bij de civiele rechter om gedaagde een verbod op te leggen om zich gedurende twee jaar vaker dan tien keer per maand met brieven, faxen of e-mails tot de gemeente te richten, behalve voor zover deze brieven, faxen of e-mails betrekking hebben op vergunningaanvragen door of namens gedaagde ingediend, dan wel betrekking hebben op bezwaar- en beroepschriften tegen de gemeente tegen beschikkingen die de gemeente aan gedaagde heeft gericht, op straffe van verbeurte van een dwangsom van € 300,-. Zij stelt daartoe dat het geschil met gedaagde sinds de executoriale verkoop van zijn twee panden is geëscaleerd. Gedaagde heeft laten weten dat hij het geschil als een persoonlijke vete opvatte en honderden procedures zou gaan opstarten. Sindsdien wordt de gemeente dagelijks daadwerkelijk geconfronteerd met vele bezwaarschriften, handhavingsverzoeken, beroepsprocedures, verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, ingebrekestellingen en aansprakelijkstellingen, dit met het uitsluitende doel zand in het bestuursapparaat te strooien en chaos te creëren. De gemeente begroot de kosten die gemoed zijn met afhandeling van de bezwaren en verzoeken van gedaagde op € 400.000,- per jaar.

De kort gedingrechter oordeelt dat een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter in dit soort gevallen niet open staat voor de gemeente. Zij kan dus in haar onderhavige vordering worden ontvangen. De zaak wordt naar burgerlijk recht beoordeeld en de rechter stelt vast dat bevoegdheden (rechten) misbruikt kunnen worden. Art. 3:13 BW, eerste lid, bepaalt hierover: "Degene aan wie een bevoegdheid toekomt, kan haar niet inroepen, voor zover hij haar misbruikt." Art. 3:13 BW maakt onderdeel uit van het vermogensrecht. De rechtsbetrekking tussen de gemeente Dordrecht en [gedaagde] is echter niet vermogensrechtelijk, maar bestuursrechtelijk van aard. Ingevolge art. 3:15 BW vindt artikel 3:13 BW ook buiten het vermogensrecht toepassing, dit voor zover de aard van de rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet.

De kort gedingrechter meent dat de bestuursrechtelijke aard van een rechtsbetrekking er op zich niet aan in de weg staat dat ook in die verhouding een bevoegdheid kan worden misbruikt door een burger jegens de overheid. Dit oordeel vindt bevestiging in eerdere jurisprudentie van zowel de civiele rechter als de bestuursrechter (LJN AR4836; Rechtbank Zutphen 30 december 2004; impliciet ook Vz. ABRvS 1999, JB 1999/ 268). Wel brengt de aard van de verhouding tussen overheid en burger mee dat minder snel mag worden aangenomen dat sprake is van misbruik van bevoegdheid dan in de verhouding tussen burgers onderling. Een burger moet de nodige ruimte worden geboden om tegen de overheid te kunnen opkomen in een gerezen conflict met die overheid. Deze ruimte is echter niet onbegrensd. Nu gedaagde zelf ter zitting heeft erkend dat hij honderden procedures aanspant "gewoon om te zieken" is de conclusie gerechtvaardigd dat gedaagde zijn bevoegdheid gebruikt met geen ander doel dan de gemeente te schaden. Dit levert misbruik van bevoegdheid op. De rechter wijst de vordering toe.