

uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummers: SGR 23/4662 en SGR 23/4663

uitspraak van de voorzieningenrechter van 18 juli 2023 op het beroep en het verzoek om voorlopige voorziening in de zaak tussen

E.F. Giltay, uit Den Haag, eiser
(gemachtigde: G. Heres Hoogerkamp),

en

de Nationale ombudsman, verweerder
(gemachtigde: mr. L. Scheppink).

Inleiding

1. In deze uitspraak beslist de voorzieningenrechter op het verzoek om een voorlopige voorziening van verzoeker tegen de buitenbehandelingstelling van een verzoek op grond van de Woo¹.

1.1. Verweerder heeft de aanvraag met het bestreden besluit van 14 april 2023 buiten behandeling gesteld. Verzoeker heeft tegen het bestreden besluit bezwaar gemaakt. Verweerder heeft op verzoek van verzoeker ingestemd met rechtstreeks beroep als bedoeld in artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ook heeft verzoeker de voorzieningenrechter gevraagd om een voorlopige voorziening te treffen.

1.2. De voorzieningenrechter heeft het verzoek op 20 juni 2023 op zitting behandeld. Het verzoek is gelijktijdig behandeld met de verzoeken met zaaknummers SGR 23/2898, SGR 23/4651, SGR 23/4664, SGR 23/4666 en SGR 23/4668. Hieraan hebben deelgenomen: verzoeker, de gemachtigde van verzoeker en de gemachtigde van verweerder. In alle zaken wordt afzonderlijk uitspraak gedaan.

Beoordeling door de voorzieningenrechter

Inleiding

2.1. Bij besluit van 12 december 2022 heeft verweerder besloten om alle verzoeken in het kader van de Woo, ingediend door of namens de gemachtigde van verzoeker na 17 november 2022, buiten behandeling te stellen wegens misbruik van recht². Verweerder heeft bij dit besluit ook meegedeeld dat hij maximaal twee Woo-verzoeken per maand van de gemachtigde van verzoeker in behandeling zal nemen. Dit betreft verzoeken ingediend

¹ Wet open overheid.

² Op grond van de antimisbruikbepaling neergelegd in artikel 4.6 van de Woo.

door de gemachtigde van verzoeker op eigen naam, verzoeken die namens de Stichting de Verbeelding zijn ingediend en verzoeken waarbij de gemachtigde van verzoeker als gemachtigde optreedt. De gemachtigde van verzoeker heeft tegen dat besluit bezwaar gemaakt en de voorzieningenrechter gevraagd om een voorlopige voorziening te treffen. De voorzieningenrechter heeft dat verzoek afgewezen bij uitspraak van 7 februari 2023 (SGR 22/8223).

2.2. Op 1 maart 2023 heeft de gemachtigde van verzoeker een nieuw verzoek (op eigen naam) om een voorlopige voorziening ingediend. Voordat een zitting heeft plaatsgevonden, heeft verweerder bij besluit van 9 maart 2023 het bezwaar van de gemachtigde van verzoeker ongegrond verklaard. De gemachtigde van verzoeker heeft hiertegen beroep (SGR 23/1926) ingesteld, zodat het verzoek om een voorlopige voorziening gold als een verzoek gedaan hangende het beroep bij de rechtbank.

2.3. Bij uitspraak van 30 maart 2023 (SGR 23/1651) heeft de voorzieningenrechter het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening toegewezen in die zin dat de door verweerder opgelegde maatregel die maakt dat de gemachtigde van verzoeker nog maar twee Woo-verzoeken per maand mag indienen, wordt geschorst totdat op het beroep is beslist. De voorzieningenrechter achtte een spoedeisend belang niet aanwezig. Gelet echter op de verstreckende gevolgen van de opgelegde beperking, het feit dat de gemachtigde van verzoeker de maatregel uitgebreid aan de orde heeft gesteld in zijn bezwaarschrift en verweerder dit in het besluit van 9 maart 2023 kennelijk ongemotiveerd terzijde heeft geschoven, heeft de voorzieningenrechter geoordeeld dat het besluit van 9 maart 2023 op dit onderdeel onrechtmatig is. Om die reden is het ontbreken van een spoedeisend belang niet tegengeworpen en heeft de voorzieningenrechter het verzoek inhoudelijk behandeld.

2.4. De voorzieningenrechter heeft vervolgens overwogen dat de vraag of artikel 4.6 van de Woo bestuursorganen de ruimte geeft om een maatregel op te leggen waardoor een Woo-verzoeker wordt beperkt in zijn recht op toegang tot informatie, niet eenvoudig is te beantwoorden, evenals de vraag hoe fataal de termijn is waarbinnen een bestuursorgaan een verzoek op grond van artikel 4.6 van de Woo buiten behandeling mag stellen. Dit omdat zij nader onderzoek vergen en zich minder goed lenen voor beantwoording in een spoedprocedure. De voorzieningenrechter heeft daarom aan de hand van een belangenafweging bepaald of het verzoek om een voorlopige voorziening al dan niet moet worden toegewezen.

2.5. De voorzieningenrechter heeft geoordeeld dat het belang van de gemachtigde van verzoeker bij schorsing van de maatregel totdat ten gronde over de zaak is geoordeeld groter is dan het belang van verweerder bij handhaving daarvan, omdat de beperking om verzoeken in te dienen bij verweerder verstreckende gevolgen voor de gemachtigde van verzoeker heeft en het nog geruime tijd kan duren voordat het beroep in die zaak is behandeld. De voorzieningenrechter heeft hierbij in aanmerking genomen dat de gemachtigde van verzoeker weliswaar een relatief groot aantal Woo-verzoeken heeft gedaan in de afgelopen periode, maar dat niet is gebleken dat bij verweerder hierdoor onoverkomelijke problemen zijn ontstaan. Daarnaast heeft verweerder de mogelijkheid om – indien hij van oordeel is dat kennelijk of evident sprake is van misbruik – verzoeken in voorkomende gevallen buiten behandeling te stellen.

2.6. De voorziening die is getroffen, betekent dat verweerder het aantal Woo-verzoeken dat de gemachtigde van verzoeker mag indienen voorlopig, in ieder geval totdat op het beroep is beslist, niet mag inperken tot een bepaald aantal.

Waar gaat deze zaak over?

3.1. De gemachtigde van verzoeker heeft namens verzoeker op 13 april 2023 met een beroep op de Woo verzocht om alle documenten waaruit, voor zover dat het geval is, blijkt dat er op enig moment sinds verweerder met verzoeker in contact is gekomen (1) contactafspraken met en/of over hem zijn gemaakt, (2) in enigerlei gegevensverzameling en/of enigerlei lijst persoonsgegevens van hem in verband zijn gebracht met op hem betrekking hebbende contactafspraken en/of aan hem toegeschreven gedragingen, (3) een of meerdere medewerkers van verweerders organisatie verzoeker als lastige klager hebben beschouwd dan wel – direct of indirect – hebben beticht van lastig, complex, aanhoudend en/of grensoverschrijdend klaaggedrag. Daarnaast heeft verzoeker gevraagd om alle documenten waaruit blijkt dat één of meerdere medewerkers van verweerders organisatie de hiervoor genoemde informatie op enig moment in- en/of extern met anderen hebben gedeeld.

3.2. Verweerder heeft bij het bestreden besluit in totaal twaalf Woo-verzoeken die de gemachtigde van verzoeker op eigen naam, dan wel op naam van Stichting de Verbeelding, dan wel als gemachtigde, waaronder de onder 3.1. genoemde Woo-verzoeken van verzoeker, buiten behandeling gesteld omdat volgens hem sprake is van misbruik van recht³. Verweerder heeft dit uitgebreid gemotiveerd. Kort samengevat vindt verweerder dat uit het (proces)gedrag van de gemachtigde van verzoeker kan worden afgeleid dat op een kennelijk onredelijke wijze gebruik wordt gemaakt van het bestuurs(proces)recht. Zo waren er eind april 2023 sinds de inwerkingtreding van de Woo in totaal 80 Woo-verzoeken bij verweerder ingediend, waarvan voor 45 geldt dat de gemachtigde van verzoeker daar op enige wijze bij is betrokken. Uit de wijze waarop hij Woo-verzoeken indient, kan worden afgeleid dat hij als oogmerk heeft de (tijdige) afhandeling van Woo-verzoeken te bemoeilijken. De gedragingen en handelswijze bij het indienen van klachten, het doen van aangiften, het zich op een laatdunkende wijze uitlaten over (medewerkers van) verweerder en het frequent voeren van bezwaar- en beroepsprocedures geven naar de mening van verweerder een indicatie voor het aanwezig zijn van misbruik van recht en persoonlijke rancune. Het doel van de Woo – het verkrijgen van publieke informatie voor eenieder – is volgens verweerder nadrukkelijk niet in beeld.

3.3. Uit de vaagheid van de verzoeken, de hoeveelheid, de onsamenvattende onderwerpen en de vele rechtsmiddelen die gemachtigde van verzoeker aanwendt, volgt volgens verweerder dat er geen sprake is van gewone verzoeken om informatie. Verweerdens indruk is dat hij bewust tracht hem dan wel zijn organisatie te treffen door onevenredig veel beslag te leggen op de ambtelijke capaciteit. Ook vindt verweerder dat er sprake is van een persoonlijke rancune. De gemachtigde van verzoeker heeft niet aannemelijk gemaakt dat de Woo-verzoeken zijn ingediend om onderzoek te verrichten. Dit alles in samenhang gezien, brengt volgens verweerder met zich dat de Woo wordt aangewend voor een ander doel dan waarvoor de wet is bedoeld en dat daarmee sprake is

³ Op grond van de antimisbruikbepaling neergelegd in artikel 4.6 van de Woo.

van misbruik van recht. Verweerder heeft hierbij opgemerkt dat, zolang van deze omstandigheden sprake is, de indruk zal blijven bestaan dat er sprake is van misbruik van recht. Dat betekent dat toekomstige verzoeken ook buiten behandeling worden gesteld, zolang de genoemde omstandigheden niet veranderen.

3.4. De gemachtigde van verzoeker heeft hier tegenover gesteld dat hij van mening is dat verweerder in een aantal belangrijke dossiers uit het recente verleden steken heeft laten vallen dan wel zich onvoldoende heeft laten gelden. Om die reden heeft hij verweerder verzocht een onderzoek in te stellen naar het eigen functioneren. In de weigering van verweerder hierop in te gaan heeft de gemachtigde van verzoeker aanleiding gezien door het doen van Woo-verzoeken het functioneren van verweerder in de breedste zin van het woord te onderzoeken.

Wat is het oordeel van de voorzieningenrechter?

4.1. Een procedure bij de voorzieningenrechter is een spoedprocedure. Deze procedure kan alleen worden gevoerd als er een spoedeisend belang is, waardoor iemand niet kan wachten op een beslissing op zijn bezwaar- of beroepschrift. Voordat de zaak inhoudelijk kan worden behandeld, moet eerst worden beoordeeld of er sprake is van een spoedeisend belang bij het treffen van de gevraagde voorlopige voorziening.

4.2. De voorzieningenrechter is van oordeel dat verzoeker geen spoedeisend belang heeft bij zijn verzoek. Niet gebleken is van onomkeerbare gevolgen. Hierbij is nog van belang dat verweerder niet inhoudelijk op zijn Woo-verzoek heeft beslist maar dat buiten behandeling heeft gesteld. In het verwijderen van het e-mailaccount van een vertrokken medewerker, ziet de rechtbank geen reden om een spoedeisend belang aan te nemen. Verweerder heeft in het aanvullend verweerschrift toegelicht dat alle e-mailcorrespondentie die bewaard dient te blijven, is opgeslagen in het DMS-systeem van verweerder en dat daarnaast het betreffende account al eerder is doorzocht naar aanleiding van een Woo-verzoek dat qua onderwerp dezelfde strekking had als een ander verzoek dat bij besluit van 2 mei 2023 buiten behandeling is gesteld. De voorzieningenrechter heeft geen reden hieraan twijfelen. Dat verweerder overgaat tot het vernietigen van documenten om de openbaarmaking dan wel verstrekking te voorkomen, acht de rechtbank ook niet aannemelijk. Overigens is een bestuursorgaan op grond van de Woo verplicht het behoud van de documenten waarop een door hem ontvangen verzoek betrekking heeft te waarborgen¹.

4.3. Omdat de voorzieningenrechter van oordeel is dat verzoeker geen spoedeisend belang heeft, kan de gevraagde voorziening alleen worden getroffen als het bestreden besluit evident onrechtmatig is. Met evident onrechtmatig wordt bedoeld dat zonder diepgaand onderzoek naar de relevante feiten of het recht zeer ernstig moet worden betwijfeld of het besluit in de beroepsprocedure in stand zal blijven. Verzoeker heeft zich op het standpunt gesteld dat dit het geval is voor wat betreft het bestreden besluit. De voorzieningenrechter overweegt hierover als volgt.

4.4. De voorzieningenrechter stelt vast dat verweerder de buitenbehandelingstelling heeft gebaseerd op de aanname dat zijn gemachtigde misbruik van recht maakt. Ook stelt de

¹ Zie artikel 4.1a. van de Woo.

voorzieningenrechter vast dat verweerder in het bestreden besluit niet het standpunt heeft ingenomen dat verzoeker zelf misbruik van recht maakt.

4.5. Verweerder heeft tijdens de zitting toegelicht waarom hij ervoor gekozen heeft om ook de Woo-verzoeken die de gemachtigde van verzoeker als gemachtigde heeft ingediend in één besluit met de Woo-verzoeken van de gemachtigde van verzoeker zelf buiten behandeling te stellen. Verweerder heeft dit gedaan omdat hij heeft opgemerkt dat daar waar verzoeker en de verzoekers in de zaken SGR 23/4651, SGR 23/4664 en SGR 23/4666 in eerste instantie hebben verzocht om informatie uit hun dossiers, zij nu verzoeken doen die wat betreft vorm en inhoud dicht tegen het onderzoek van de gemachtigde van verzoeker – zoals hiervoor genoemd onder 3.4 – naar het functioneren van verweerder aanliggen. Die verzoeken lijken volgens verweerder in verband te staan met verzoeken die de gemachtigde van verzoeker eerder op eigen naam heeft gedaan. Voor verweerder is onduidelijk met welk doel de verzoeken zijn ingediend.

4.6. De voorzieningenrechter overweegt dat het met elkaar in tegenspraak is dat het verzoek van verzoeker buiten behandeling is gesteld wegens misbruik van recht terwijl verzoeker zelf niet het verwijt wordt gemaakt dat hij misbruik van recht maakt. Verweerder kon het verzoek niet buiten behandeling stellen op de enkele grond dat ten aanzien van zijn gemachtigde misbruik van recht is aangenomen. De voorzieningenrechter leidt uit de stellingen van verweerder af dat hij vermoedt dat sprake is van een bepaalde mate van samenhang tussen de Woo-verzoeken van verzoeker en zijn gemachtigde dan wel van een samenwerking tussen hen in het kader van het onder 3.4 genoemde onderzoek. Dit verband is evenwel volgens verweerder onvoldoende duidelijk om verzoeker misbruik van recht te verwijten. De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder in een dergelijk geval een duidelijke keuze moet maken: ofwel (1) het bovengenoemde vermoeden wordt onderzocht en daaruit volgt een onderbouwing die maakt dat de samenhang of samenwerking voldoende wordt aangetoond om ook ten aanzien van verzoeker misbruik van recht aan te kunnen nemen met als gevolg dat het verzoek op die grond buiten behandeling wordt gelaten, ofwel (2) dit verband is onvoldoende duidelijk en er bestaat geen grond om het verzoek wegens misbruik van recht niet te behandelen.

4.7. Daarnaast bestaat voor verweerder de mogelijkheid op grond van artikel 2:2 van de Awb het optreden als gemachtigde door een bepaald persoon te weigeren. De voorzieningenrechter maakt hierbij de kanttekening dat van deze bevoegdheid slechts in uitzonderlijke gevallen gebruik mag worden gemaakt. Er moeten ernstige bezwaren aan de orde zijn. De hoogste bestuursrechter⁵ heeft geoordeeld dat ook gevallen van misbruik van recht door een bepaalde persoon ernstige bezwaren kunnen vormen op grond waarvan die persoon als gemachtigde mag worden geweigerd. Ernstige bezwaren zijn evenwel niet reeds aan de orde indien de betrokken persoon in een incidenteel en op zichzelf staand geval misbruik van recht heeft gemaakt. Als van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, zal goed moeten worden gemotiveerd wat de ernstige bezwaren zijn.

4.8. Nu vaststaat dat de hiervoor onder 4.6 genoemde eerste optie niet aan de orde is en de gemachtigde van verzoeker niet geweigerd is door verweerder op grond van artikel 2:2 van de Awb, bestaat geen enkel beletsel voor de gemachtigde van verzoeker om namens

⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 9 mei 2018 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ECLI:NL:RVS:2018:1585.

hem een Woo-verzoek in te dienen en bestaat evenmin een grond om dat verzoek vervolgens buiten behandeling te stellen met verwijzing naar andere zaken waarin die gemachtigde misbruik van recht wordt verweten. Daarmee is er sprake van een evidente onrechtmatigheid van het bestreden besluit. Het gebrek aan spoedeisend belang wordt verzoeker daarom in dit geval niet tegengeworpen.

Conclusie en gevolgen

5.1. Nu het bestreden besluit evident onrechtmatig is en nader onderzoek niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak, ziet de voorzieningenrechter reden om met toepassing van artikel 8:86, eerste lid, van de Awb onmiddellijk uitspraak doen in de hoofdzaak.

5.2. De voorzieningenrechter zal het beroep gegrond verklaren en het bestreden besluit vernietigen. Dit betekent dat verweerder alsnog zal moeten beslissen op het verzoek van verzoeker met inachtneming van deze uitspraak.

5.3. Omdat het beroep gegrond, is er geen aanleiding om een voorlopige voorziening te treffen.

5.4. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding. De voorzieningenrechter overweegt daartoe het volgende. Uit artikel 1, aanhef en onder a, van het Bpb⁶ volgt dat een veroordeling in de kosten als bedoeld in artikel 8:75 van de Awb uitsluitend betrekking kan hebben op (onder meer) kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Volgens vaste jurisprudentie wordt met de term 'rechtsbijstandverlener' in artikel 1, aanhef en onder a, van het Bpb een persoon bedoeld, voor wie het verlenen van rechtsbijstand tot zijn beroepsmatige taak behoort en kunnen personen zonder juridische scholing niet geacht worden zodanige bijstand te verlenen. Blijkens vaste rechtspraak is het voor het beroepsmatig verlenen van rechtsbijstand van belang dat deze werkzaamheid een vast onderdeel vormt van een duurzame, op het vergaren van een inkomen gerichte taakuitoefening.

5.5. Ter zitting heeft de gemachtigde van verzoeker desgevraagd verklaard dat rechtzoekenden via Stichting de Verbeelding bij hem terechtkomen en dat hij aan de stichting factureert. Hij staat zo'n tien tot vijftien mensen bij, waarvan een belangrijk deel Woo-verzoeken bij verweerder heeft lopen. De voorzieningenrechter is hiermee – mede gelet op de betwisting door verweerder – onvoldoende overtuigd dat het verlenen van rechtsbijstand een vast onderdeel vormt van een duurzame, op het vergaren van een inkomen gerichte taakuitoefening van de gemachtigde van verzoeker. Er zijn geen stukken overgelegd waaruit dat blijkt, zoals bijvoorbeeld overeenkomsten van opdracht, facturen en omzetgegevens van de gemachtigde. Dat de gemachtigde van verzoeker, vergoedingen voor kosten heeft ontvangen van verschillende rechtbanken, betekent niet dat de voorzieningenrechter daarom al gehouden is om de gemachtigde van verzoeker aan te merken als iemand die op beroepsmatige basis rechtsbijstand verleent.

⁶ Besluit proceskosten bestuursrecht.

5.6. De voorzieningenrechter wijst erop dat verweerder geen griffierecht hoeft te vergoeden. Ten aanzien van de beroepen en de verzoeken om een voorlopige voorziening met zaaknummers SGR 23/2936 en SGR 23/2898, SGR 23/4660 en SGR 23/4651, SGR 23/4665 en SGR 23/4664, SGR 23/4667 en SGR 23/4666, SGR 4669 en SGR 23/4668 en het beroep en het verzoek om een voorlopige voorziening van verzoeker is ten onrechte samenhang als bedoeld in artikel 8:41, derde lid, van de Awb aangenomen. Zowel in de beroepsprocedures als in de voorlopige voorzieningsprocedures is slechts éénmaal griffierecht geheven. Omdat de voorzieningenrechter in uitspraak op het beroep en het verzoek om een voorlopige voorziening met zaaknummers SGR 23/4660 en SGR 23/4651 al heeft bepaald dat verweerder het griffierecht moet vergoeden, kan dat hier achterwege blijven.

Beslissing

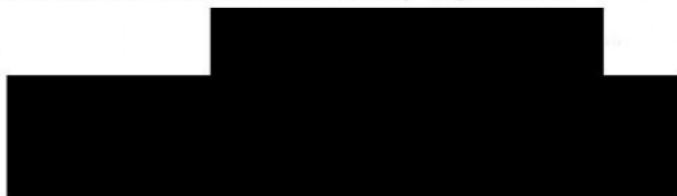
De voorzieningenrechter:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat verweerder een nieuw besluit moet nemen op het Woo-verzoek met inachtneming van deze uitspraak;
- wijst het verzoek om voorlopige voorziening af.

Deze uitspraak is gedaan door mr. D. Bieber, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van Y.E. de Loos, griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 18 juli 2023.



griffier



voorzieningenrechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

19 JUL 2023

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak voor zover deze gaat over het beroep, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak voor zover deze gaat over het beroep. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen. Tegen deze uitspraak voor zover deze gaat over de voorlopige voorziening staat geen hoger beroep open.