

Misbruik van bevoegdheden in het bestuursrecht

De toepassing van artikel 3:13 BW buiten het vermogensrecht.

Mark West¹

In het eerste lid van art. 3:13 BW is neergelegd dat een persoon aan wie een bepaalde bevoegdheid toekomt, deze niet kan invoeren voor zover die bevoegdheid wordt misbruikt. Daarvan kan ingevolge het tweede lid sprake zijn als een bevoegdheid wordt aangewend met geen ander doel dan een ander te schaden of met een ander doel dan waarvoor de betrokken bevoegdheid is verleend. Ook kan misbruik van bevoegdheid aan de orde zijn wanneer de verhouding tussen het belang bij de uitoefening van een bevoegdheid en het belang dat door de uitoefening wordt geschaad, zodanig onevenredig is dat naar redelijkheid niet tot bevoegdheidsuitoefening had kunnen worden overgegaan. Deze norm uit art. 3:13 BW geldt in alle civielrechtelijke rechtsverhoudingen en wordt niet – zoals dat het geval is bij de norm uit art. 3:12 BW – in het kader van de redelijkheid en billijkheid vastgesteld.²

Anders dan in het civiele recht is in het bestuursrecht per definitie sprake van ongelijke rechtsverhoudingen (individuele belangen vs. algemeen belang). De rechtspositie van (rechts)personen in het bestuursrecht kan worden omschreven als afhankelijk van specifiek overheidshandelen. Daar volgt uit dat niet snel mag worden aangenomen dat een burger een bestuursrechtelijke bevoegdheid jegens de overheid misbruikt. Een bepaling met de strekking van art. 3:13 BW op grond waarvan het invoeren van

bestuursrechtelijke bevoegdheden door (rechts)personen wordt genormeerd, ontbreekt dan ook in de Awb. De gedachte is dat een burger de nodige ruimte moet hebben om tegen overheidshandelen op te kunnen komen.³ Dit betekent echter niet dat een bestuursrechtelijke bevoegdheid nooit kan worden misbruikt. Art. 3:13 BW biedt ook in het bestuursrecht uitkomst: op grond van art. 3:15 BW kan art. 3:13 BW buiten het vermogensrecht toepassing vinden, voor zover de aard van de rechtsbetrekking zich daar niet tegen verzet.

Het thema van misbruik van bevoegdheden is al enige tijd zeer actueel in het bestuurs(proces)recht; in het kader van de dwangsomregeling van de artt. 4:17 e.v. Awb in combinatie met de uitoefening van de ex art. 3 lid 1 van de Wet openbaarheid van bestuur voor eenieder geldende bevoegdheid tot het indienen van verzoeken om informatie bij bestuursorganen. Door zowel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als het Gerechtshof in Den Haag is in 2014 bevestigd dat de bestuursrechtelijke aard van de rechtsbetrekking tussen een burger en de overheid bij het indienen van aanvragen door die burger – zoals een Wob-verzoek – er niet aan in de weg staat dat ook in die verhouding een bevoegdheid door een burger jegens de overheid kan worden misbruikt.⁴

Wanneer misbruik zich voordoet, kan de uitoefening van een bevoegdheid op grond van art. 3:13 jo. art. 3:15 BW en eventueel als onrechtmatige daad in kort geding door de burgerlijke rechter worden verboden of beperkt. Een dergelijke vordering kan voor bestuursorganen (in het kader van de Wob) gewenst zijn omdat het ingevolge (art. 4:5 van de Awb) niet mogelijk is om ingediende aanvragen onbehandeld terzijde te leggen. Art. 3:13 BW maakt het mogelijk dat aan het indienen van aanvragen zelf door de burger beperkingen worden gesteld. Van een ongeoorloofde doorkruising van het systeem van de Awb door het invoeren van art. 3:13 BW kan gelet op voornoemde 'beperking' van de Awb, geen sprake zijn.

De bestuursrechter blijft gelukkig niet geheel met lege handen achter. De afdeling heeft in 2014 bepaald dat art. 3:13 jo. art. 3:15 BW ook voor de bestuursrechter een wettelijke grondslag biedt om processuele bevoegdheden van burgers zoals het instellen van beroep, te beperken. De bestuursrechter kan bij misbruik een niet-ontvankelijkheidsverklaring uitspreken, voor zover sprake is van zwaarwichtige redenen die maken dat een rechtzoekende te kwader trouw is geweest bij de uitoefening van een bevoegdheid.⁵ Zwaarwichtige redenen zijn vereist omdat een niet-ontvankelijkheidsverklaring feitelijk betekent dat een burger voor het aanhangige geschil niet langer gehoor kan vinden bij een bestuursrechter.

¹ Advocaat bij Ploum Lodder Princen te Rotterdam.

² P.A. Stein, *Groene Serie Vermogensrecht*, artikel 13 Boek 3.

³ Vgl. Rb. Oost-Brabant 26 april 2013, *Gst.* 2013/87 m.nt. C.N. van der Sluis.

⁴ ABRS 19 november 2014, *Gst.* 2014/124 resp. Hof Den Haag 28 januari 2014, *Gst.* 2014/59, beide m.nt. M.A.J. West en C.N. van der Sluis.

⁵ ABRS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4135 r.o. 7.1 en ECLI:NL:RVS:2014:4129, r.o. 5 en 5.1.