

LEGAL UPDATE

Raad van State formuleert beoordelingskader voor toetsing van besluiten aan het evenredigheidsbeginsel

Datum: 10 februari 2022

De grote kamer van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft in haar uitspraak van [2 februari 2022](#) een beoordelingskader geformuleerd voor toetsing van besluiten (waarin het bestuursorgaan beleidsruimte heeft) aan het evenredigheidsbeginsel. De bestuursrechter gaat bij de toetsing onderscheid maken tussen de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van het besluit en de toetsingsintensiteit zal verschillen van geval tot geval.

De grote kamer

De grote kamer bestaat uit vijf rechters, naast de voorzitter en twee staatsraden van de Afdeling zelf, maken de president van het College van Beroep voor het bedrijfsleven en een senior raadsheer van de Central Raad van Beroep deel uit van de grote kamer.

Wat was er aan de hand?

De casus gaat over het besluit van de burgemeester van Harderwijk tot sluiting van een woning voor de duur van 6 maanden. De woning werd gehuurd door een vader die daar met zijn zes kinderen woonde. De woning werd gesloten omdat de oudste zoon vanuit de woning in drugs dealde en in de schuur achter de woning opsloeg. Aan het besluit tot sluiting heeft de burgemeester het Damoclesbeleid Harderwijk 2019 ten grondslag gelegd. Het Damoclesbeleid vindt zijn grondslag in artikel 13b van de Opiumwet. Op grond van het beleid sluit de burgemeester een woning en/of het bijbehorende erf direct als zich een *"ernstig geval"* voordoet. Die situatie doet zich bijvoorbeeld voor als een handelshoeveelheid drugs is aangetroffen. Indien harddrugs zijn aangetroffen, dan volgt een sluiting van zes maanden.

De rechtbank oordeelde dat de burgemeester op grond van artikel 4:84 (slot) Awb had moeten afwijken van het Damoclesbeleid omdat de sluiting voor de vader en zijn gezin onevenredige gevolgen zou hebben in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Tegen de rechtbankuitspraak heeft de burgemeester hoger beroep ingesteld.

Toetsingsintensiteiten tot 2 februari 2022: vol vs. terughoudend toetsen

Artikel 3:4, lid 2 Awb bepaalt dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. De Afdeling hanteerde tot 2 februari 2022 bij de toetsing aan artikel 3:4, lid 2 Awb in beginsel maar twee toetsingsintensiteiten: een indringende toets op evenredigheid van bestraffende sancties en een terughoudende toets van vrijwel alle andere besluiten. Laatstgenoemde terughoudende toets werd ingevuld door het 'willekeur' criterium uit de [Maxis-Praxis uitspraak](#) uit 1996. Dit criterium houdt in dat de rechter uitsluitend toetst of sprake is van een *"zodanige onevenwichtigheid van de afweging van betrokken belangen"*, dat moet worden geoordeeld dat het bestuursorgaan *"niet in redelijkheid heeft kunnen komen tot het genomen besluit"*.

Conclusie AG Wattel en Widdershoven 7 juli 2021

Naar aanleiding van drie concrete zaken, waaronder de hier besproken zaak, heeft de Afdeling de staatsraden Advocaat-Generaal Wattel en Widdershoven gevraagd om een conclusie over de vraag met welke intensiteit de bestuursrechter (niet-bestruffende) bestuurlijke maatregelen moet toetsen en wat daarbij de betekenis is van het evenredigheidsbeginsel. Deze conclusie is op 7 juli 2021 genomen. Zie hierover onze eerdere [Legal Update](#).

De nieuwe lijn van de Afdeling

De Afdeling heeft op 2 februari 2022 uitspraak gedaan over de woningsluiting in Harderwijk. De Afdeling geeft in deze uitspraak een beoordelingskader voor toetsing van besluiten aan het evenredigheidsbeginsel. De uitspraak ziet alleen op besluiten waarin het bestuursorgaan beleidsruimte heeft (al dan niet ingevuld met beleidsregels). In de uitspraak wordt geen antwoord gegeven op de vraag welke mogelijkheden de bestuursrechter heeft om aan het evenredigheidsbeginsel te toetsen in zaken waarin het bestreden besluit berust op een gebonden bevoegdheid die haar grondslag vindt in (i) een algemeen verbindend voorschrift niet zijnde een wet in formele zin en (ii) een wet in formele zin.

De Afdeling overweegt allereerst dat artikel 3:4, lid 2 Awb het verbod van willekeur, het materiële zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel codificeert. De formulering van artikel 3:4, lid 2 Awb brengt tot uitdrukking dat het bestuur bij de toepassing van de norm ervoor moet zorgen dat sprake is van een evenredige doel- en middelverhouding. Essentieel is dat de bepaling twee gelijkwaardige 'ijkpunten' heeft: aan de ene kant het met het besluit beoogde doel en aan de andere kant de (nadelige) gevolgen van het besluit.

De Afdeling overweegt dat de wettelijke normen voor de hoogte van lasten onder dwangsom (artikel 5:32b, lid 3, Awb) en bestuurlijke boetes (artikel 5:46, lid 2 en 3 Awb) verbijzonderingen zijn van het evenredigheidsbeginsel. Daaraan moet volgens de Afdeling afzonderlijk getoetst worden, in plaats van enkel aan artikel 3:4 Awb.

De Afdeling stelt, in navolging van de conclusie van de A-G's, voorop dat bij de toetsing aan artikel 3:4, lid 2 Awb en de motivering van het resultaat daarvan niet langer het willekeurcriterium uit de [Maxis-Praxis maatstaf](#) wordt gehanteerd (dus niet beoordeelt of het bestuursorgaan bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid wel of niet tot het besluit heeft kunnen komen). Bij voorkeur moet aangesloten worden bij de bewoording van artikel 3:4, lid 2 Awb.

Bij de toetsing van een besluit aan de norm van artikel 3:4, lid 2 Awb kunnen volgens de Afdeling de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid een rol spelen. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij de Unierechtelijke evenredigheidstoets. Anders dan de A-G's concludeerden, overweegt de Afdeling dat niet voor elk besluit een categorische drietrapstoets hoeft te worden uitgevoerd. De bestuursrechter moet van geval tot geval in het verlengde van de aangevoerde beroepsgronden bepalen of en zo ja op welke wijze de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van de maatregel bij de toetsing moeten worden betrokken.

De intensiteit van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel wordt bepaald door onder meer de aard en de mate van de beleidsruimte van het bestuursorgaan, de aard en het gewicht van de met het besluit te deinen doelen en de aard en het gewicht van de bij het besluit betrokken belangen en de ingrijpendheid van het besluit en de mate waarin het fundamentele rechten van de belanghebbenden aantast. De intensiteit van de rechterlijke toetsing aan het evenredigheidsbeginsel hangt daarmee van zoveel factoren af dat het om een glijdende schaal gaat waarop alle intensiteiten tussen vol en terughoudend toegepast moeten kunnen worden. Daarmee volgt de Afdeling niet de conclusie van de A-G's waarin wordt voorgesteld een nieuwe standaard driedeling ("*restraint*", "*intermediate*" en "*intensive*") te introduceren om de toetsingsintensiteit tot uitdrukking te brengen.

Concluderend zal de Afdeling bij toetsing aan het evenredigheidsbeginsel uit artikel 3:4, lid 2 Awb niet langer het willekeurcriterium voorop stellen, maar is er in de toekomst meer ruimte voor maatwerk.

Voor gevallen waarin het besluit berust op een discretionaire bevoegdheid die is ingevuld met beleidsregels, dient de bestuursrechter al dan niet uitdrukkelijk ook de evenredigheid van de beleidsregel te toetsen. Als de beleidsregel zelf niet onrechtmatig is, toetst de bestuursrechter het

bestreden besluit aan de norm van artikel 4:84 Awb. Daarbij gelden dezelfde maatstaven als bij toetsing van een besluit aan de norm van artikel 3:4, lid 2 Awb.

Woningsluiting Harderwijk

Toegepast op de concrete zaak over de woningsluiting in Harderwijk is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester bij de belangenafweging te weinig aandacht heeft besteed aan de belangen van de vader en zijn kinderen, specifiek het risico dat het gezin mogelijk niet terug kan keren naar de woning na woningsluiting. De burgemeester moet dat alsnog betrekken bij zijn nieuwe besluit en opnieuw beoordelen of de gevolgen voor het gezin niet onevenredig zijn in verhouding tot het doel van de woningsluiting.

Dit is een Legal Update van Monique Rus-van der Velde en Jaïke Moes.

Voor meer informatie:

Monique Rus-van der Velde

+31 30 25 95 521

moniquerus@vbk.nl

Jaïke Moes

+31 30 25 95 521

jaikemoes@vbk.nl