

# De toepassing van de evenredigheidstoets in het bestuursrecht

Het evenredigheidsbeginsel is een algemeen rechtsbeginsel en staat omschreven in artikel 3:4 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het luidt: "De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen".

De evenredigheidstoets is enorm in ontwikkeling. In iets meer dan één jaar tijd heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) vier belangrijke uitspraken gedaan over de verschillende toepassingen van de evenredigheidstoets. Omdat de ontwikkelingen grote invloed hebben op de bestuurlijke praktijk, informeren wij u in deze factsheet over de kern van de uitspraken en de nieuwe lijn die de ABRvS heeft uitgezet.

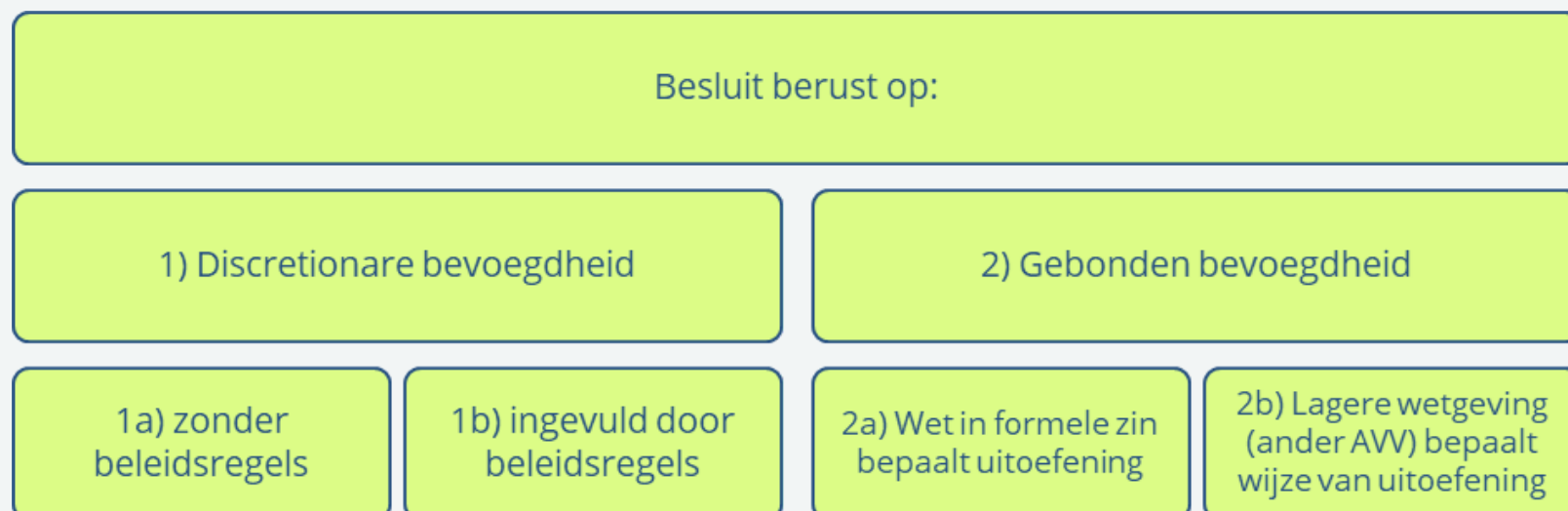
## Vier verschillende toepassingen

In de uitspraken van ABRvS is onderscheid gemaakt tussen (1) besluiten die gebaseerd zijn op een discretionaire bevoegdheid (een bevoegdheid waarbij het bestuursorgaan ruimte heeft voor afwegingen; bijvoorbeeld het verlenen van een omgevingsvergunning voor planologisch afwijkend gebruik) en (2) besluiten die gebaseerd zijn op een gebonden bevoegdheid (een bevoegdheid waarbij het bestuursorgaan geen ruimte heeft voor afwegingen; bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor bouwen). Discretionaire bevoegdheden kunnen (1a) niet nader uitgewerkt/beperkt zijn of nader uitgewerkt zijn in (1b) beleidsregels. Gebonden bevoegdheden hebben hun grondslag in (2a) wetten in formele zin of in (2b) andere algemeen verbindende voorschriften (avv's) of. De toepassing van het evenredigheidsbeginsel is afhankelijk van de hierboven geschetste categorieën.

## Categorie 1a Discretionaire bevoegdheid algemeen (de nieuwe lijn)

De nieuwe lijn voor toepassing van het evenredigheidsbeginsel is ontwikkeld in de Harderwijk uitspraak van 2 februari 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:285](#)).

De ABRvS is afgestapt van toepassing van het willekeurcriterium uit de voorheen geldende lijn gebaseerd op de Maxis Praxis uitspraak ([ECLI:NL:RVS:1996:ZF153](#)). De ABRvS overweegt dat getoetst moet worden aan de geschiktheid (dus, is het besluit/de maatregel geschikt om het doel te bereiken?), de noodzakelijkheid (is het noodzakelijk om het doel te bereiken, of is er een minder ingrijpend alternatief voor handen?) en de evenwichtigheid (is het besluit evenredig, ook als het geschikt en noodzakelijk is gebleken?) van een besluit. Dit wordt ook wel de drietrapstoets genoemd.



## Intermezzo: Driestapstoets

Zoals gezegd bestaat de driestapstoets uit een beoordeling van de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de evenredigheid van een besluit. De driestapstoets hoeft door bestuursrechters niet telkens expliciet te worden toegepast. De intensiteit van de toetsing kan per type besluit verschillen. Met betrekking tot de intensiteit waarmee getoetst wordt, gaat het om meer dan de twee uitersten van 'terughoudend' tot 'vol'. De ABRvS introduceert een glijdende schaal van intensiteit.

De intensiteit van toetsing wordt bepaald aan de hand van:

- het type besluit;
- de aard van het besluit;
- de aard en mate van de beleidsruimte die het bestuursorgaan heeft;
- de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen; en
- de aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze door het besluit worden geraakt.

### Categorie 1b Discretionaire bevoegdheid op basis van beleid

Een volgende uitspraak over het evenredigheidsbeginsel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (d.d. 17 augustus 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2290](#)) gaat specifiek over de uitoefening van discretionaire bevoegdheden die gebaseerd zijn op beleid(sregels).

De evenredigheidstoets is in dat geval exceptief. Dat wil zeggen dat via het bestreden besluit de rechtmatigheid van het beleid wordt getoetst. Als het beleid door een bestuursorgaan op juiste wijze is toegepast, zal daarmee de in de beleidsregel neergelegde wijze van uitoefening worden getoetst aan de driestapstoets.

De ABRvS oordeelde eerder dat beleid dat zonder meer begunstigend van aard is, terughoudend getoetst dient te worden. De toetsing aan de evenredigheid wordt indringender naar mate het beleid belastende en/of beperkende elementen bevat. Kortom; naar mate het beleid voor burgers nadeliger uit (kan) pakken, zal de rechter indringender toetsen en meer rechtsbescherming bieden.



### 2a Gebonden bevoegdheid op basis van een wet in formele zin

Het verbod uit artikel 120 van de Grondwet belemmert de toetsing van wetten in formele zin aan het evenredigheidsbeginsel. Dit was zo en blijft zo. In dit geval wordt dus niet de driestapstoets toegepast. Maar, het evenredigheidsbeginsel kan ook in die situatie nog wel contra legem worden toegepast. Dat wil zeggen dat als er sprake is van bijzondere omstandigheden die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever. Deze bijzondere omstandigheden die door de wetgever niet (volledig) zijn voorzien, kunnen aanleiding zijn om tot een andere uitkomst te komen dan waartoe toepassing van de wettelijke bepaling leidt. Als de toepassing van een wettelijke bepaling op basis van niet verdisconteerde bijzondere omstandigheden zozeer in strijd is met algemene rechtsbeginselen, kan toepassing van de wet achterwege blijven. Overigens past hierbij de kanttekening dat niet alle bijzondere omstandigheden, al dan niet verdisconteerd in de wet in formele zin, aanleiding zijn voor een contra legem toepassing. Alleen bijzondere omstandigheden die zo zeer in strijd zijn met bijvoorbeeld het evenredigheidsbeginsel, kunnen daartoe aanleiding zijn (zie ABRvS 1 maart 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:772](#)).

## 2b Gebonden bevoegdheid op basis van een ander avv

De laatste categorie ziet op 'gebonden' besluiten die hun grondslag vinden in een ander algemeen verbindend voorschrift dan een wet in formele zin. Dit zijn algemeen verbindende voorschriften die afkomstig zijn van andere overheden dan 'de wetgever'. Bijvoorbeeld de gemeenteraad met de Algemene Plaatselijke Verordening, de minister met een ministeriële regeling of het waterschap met de Keur. Voor dit type avv's geldt niet het toetsingsverbod uit artikel 120 Grondwet.

Op 26 april 2022 heeft de ABRvS zich uitgelaten over toepassing van het evenredigheidsbeginsel als er sprake is van een besluit op grond van een gebonden bevoegdheid die is gebaseerd op een avv. De toetsing van de evenredigheid is in dat geval ook exceptief. Getoetst wordt of de lagere wetgeving waarop het besluit gebaseerd is, in het algemeen tot onevenredige besluiten leidt en of er in het concrete geval sprake is van een onevenredige uitwerking van de lagere regelgeving. Uit de jurisprudentie blijkt dat ook in die gevallen de drietrapstoets meer of minder expliciet gehanteerd wordt; zie bijvoorbeeld: CRvB 1 juli 2019, [ECLI:NL:CRVB:2019:2016](#).

### Toepassing in de praktijk

Naar aanleiding van de rechtsontwikkeling op het gebied van het evenredigheidsbeginsel adviseren wij u bij het nemen van besluiten rekening te houden met de drietrapstoets en de intensiteit van de evenredigheidstoets die in het specifieke geval geldt. Motiveer de toepassing van de drietrapstoets in de beschikking met discretionaire ruimte, het beleid en de toelichting behorende bij (andere) avv's.

Eventueel kunt u uw beleidsregels en/of de toelichting op (andere) avv's aanpassen aan de nieuwe rechtspraak door na te gaan of de beleidsregels de af te wegen belangen (noodzakelijkheid, geschiktheid en evenredigheid) voldoende weergeven.

Heeft u hierover vragen, wij denken graag met u mee.



### Contact

Heeft u vragen naar aanleiding van deze factsheet?



**Kristien Croezen**

06 54 63 40 49  
k.croezen@yspeert.nl



**Elzelou Grit**

06 55 00 00 98  
e.grit@yspeert.nl