

Factsheet

De nieuwe evenredigheidstoets bij handhavingsbesluiten

Gemeentelijke besluiten kunnen ingrijpende gevolgen hebben. Daarom is het van belang dat gemeenten rekening houden met de beginselen van behoorlijk bestuur. Een van deze beginselen is het evenredigheidsbeginsel.

Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat de nadelige gevolgen van een besluit in verhouding moeten staan tot het doel dat met het besluit moet worden bereikt, het besluit mag niet onevenredig uitwerken. De evenredigheidstoets heeft een ontwikkeling doorgemaakt. De Raad van State heeft over het beoordelingskader voor de evenredigheidstoetsing belangrijke uitspraken gedaan die grote invloed hebben op de bestuurlijke handhaving. In deze factsheet lichten we toe wat dit voor gemeenten betekent.

De evenredigheidstoets vóór 2 februari 2022

De evenredigheidstoets richtte zich op de vraag of het bestuursorgaan in redelijkheid tot zijn besluit had kunnen komen. Besluiten werden getoetst aan het willekeurcriterium uit de Maxis-Praxis uitspraak uit 1996. Herstelsancties werden terughoudend getoetst.

Besluiten met een bestraffend karakter werden al wel vol op evenredigheid getoetst door de rechter.

De evenredigheidstoets ná 2 februari 2022

Hoewel er voor die tijd al verschuivingen in de rechtspraak waren, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de hiervoor genoemde vaste rechtspraak in de zgn. Harderwijk-uitspraak van 2 februari 2022 verlaten en de evenredigheidstoets gewijzigd.

Vanaf nu wordt er aangesloten bij de bewoording van artikel 3:4 lid 2 Awb en niet meer bij de vraag of het bestuursorgaan in redelijkheid tot een besluit heeft kunnen komen.

Daarbij zijn 3 onderwerpen van belang:

Geschiktheid

Is het besluit dat ik ga nemen geschikt om het doel dat ik heb te bereiken. Je moet je afvragen welk doel heb ik met het te nemen besluit? In de eerste plaats kun je daarbij het doel van de wet voor ogen houden.

Daarnaast is van belang of je uit bent op herstel van de overtreding of bestraffen van een overtreding.

Noodzakelijkheid

Is het besluit noodzakelijk om het doel te bereiken of zijn er minder belastende maatregelen? Het is daarbij van belang of er een voortraject is, waarin al een maatregel is opgelegd of dat dit de eerste stap is. Is deze maatregel dan de passende maatregel of kun je hetzelfde effect bereiken met een minder zware maatregel?

Evenwichtigheid

Is de op zichzelf geschikte en noodzakelijke maatregel in de gegeven omstandigheden niet onredelijk bezwarend voor de belanghebbende, gelet op de omstandigheden van het geval en de inbreuk op de belangen van de betrokkenen?

Andere factoren spelen ook een rol

Relevant is verder dat de evenredigheidstoets niet beperkt is tot een standaardbeoordeling van geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid. De intensiteit van de toetsing is afhankelijk van veel factoren, zoals:

- de aard en de mate van de beleidsruimte van het bestuursorgaan;
- 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.

Als de belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, zal de toetsing intensiever zijn. De toetsingsintensiteit is daarom een glijdende schaal.

Voor bestuursorganen betekent dit dat de genoemde factoren, in de belangenafweging om tot het handhavingsbesluit te komen, een onderbouwde en kenbare rol spelen.

Ook het beleid waarop de handhavingsbesluiten berusten, moet evenredig zijn. Ook dit toetst de bestuursrechter. Daarbij kan het beleid evenredig zijn, maar de toepassing in het individuele geval onevenredig. Er is dan een mogelijkheid (en een verplichting) om van de beleidsregel af te wijken.

De evenredigheidstoets in de praktijk

De aanpassingen die nu gedaan worden komen voort uit uitspraken van de Raad van

State en niet uit wijzigingen in wet- en regelgeving.

Het is belangrijk dat in de motivering van het beleid en besluit (meer) aandacht is voor de evenredigheid van het besluit. Bij het nemen van besluiten moet het bestuursorgaan zorgen dat besluiten daarover een uitvoerige motivering bevatten.

Daarnaast blijft het uiteraard van belang dat ook de overige algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij de totstandkoming van het besluit worden betrokken en de toepassing daarvan blijkt uit het besluit.

Als we de nieuwe evenredigheidstoets en de overige beginselen van behoorlijk bestuur allemaal bij elkaar nemen, moet uit het beleid (in samenhang met het besluit) het volgende blijken:

1. Met welk doel de wetgever het bestuursorgaan de bevoegdheid heeft gegeven om het besluit te mogen nemen;
2. Dat alle relevante feiten en omstandigheden zijn betrokken bij de besluitvorming. *Zorgvuldigheidsbeginsel artikel 3:2 Awb*;
3. Dat alle, rechtstreeks bij het besluit betrokken, belangen zijn afgewogen. *Belangenafweging artikel 3:4 lid 1 Awb*;
4. Wat de inhoudelijke motivering is voor het besluit. *Motiveringsbeginsel artikel 3:46 Awb*;
5. De geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van het besluit en de bij de belangenafweging te betrekken relevante factoren. *Evenredigheid artikel 3:4 Awb*.

Tip: heb aandacht voor het belang van handhaving én stel jezelf steeds de vraag of een minder verstreckende maatregel al resultaat biedt. Zo niet, leg dan uit waarom niet! Dit is de motivering voor de gekozen maatregel.

Wat dit betekent voor de handhaving?

Bestuursorganen kunnen zich voorbereiden op mogelijke discussies over schendingen van het evenredigheidsbeginsel, door meer werk te maken van de motivering van besluiten. Waarbij ook uitdrukkelijk wordt ingegaan op de gemaakte belangenafweging.

In je beleid staat:

- Welk doel je wilt bereiken met het nemen van handhavingsbesluiten.

In de motivering van het besluit neem je op:

- Waarom is dit besluit geschikt om dit doel te bereiken?;
- Waarom is dit besluit noodzakelijk om dit doel te bereiken?;
- Waarom is dit besluit onder deze omstandigheden evenredig (niet onredelijk bezwarend) voor de houder?

Enkele voorbeeld zinnen voor de motivering zijn aan het eind van deze factsheet opgenomen.

Wettelijke basis

Algemene wet bestuursrecht

3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

3:4

- 1 Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor

zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

- 2 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.

3:46

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

3:47

- 1 De motivering wordt vermeld bij de bekendmaking van het besluit.
- 2 Daarbij wordt zo mogelijk vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit wordt genomen.
- 3 Indien de motivering in verband met de vereiste spoed niet aanstonds bij de bekendmaking van het besluit kan worden vermeld, verstrekt het bestuursorgaan deze binnen een week na de bekendmaking.
- 4 In dat geval zijn de artikelen 3:41 tot en met 3:43 van overeenkomstige toepassing.

4:84

Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Rechtspraak

Conclusies over de rechterlijke evenredigheidstoets

De bestuursrechter kan om een conclusie vragen aan een advocaat-generaal. Een conclusie is een vorm van juridische tegenspraak die bijdraagt aan de rechtsontwikkeling.

| | | |
|-----------------------|---------------------------------|---|
| ECLI:NL:RVS:2021:1468 | AG Widdershoven en AG Wattel | 7 juli 2021 (toetsing door de bestuursrechter van besluiten aan het evenredigheidsbeginsel in algemene zin) |
| ECLI:NL:RVS:2022:516 | AG Wattel | 16 februari 2022 (toetsing van lagere wetgeving aan het evenredigheidsbeginsel) |
| ECLI:NL:RVS:2022:1440 | AG Widdershoven | 18 mei 2022 (toetsing van beleidsregels aan het evenredigheidsbeginsel) |
| ECLI:NL:RVS:2022:1441 | AG Snijders | 18 mei 2022 (toetsing van wetten in formele zin aan het evenredigheidsbeginsel) |

Uitspraken waarin de conclusies zijn uitgewerkt

| | |
|-------------------------|---|
| ECLI:NL:RBGEL:2021:5972 | 9 november 2021 Te strikte toepassing dagloonbesluit UWV |
| ECLI:NL:CBB:2022:57 | 1 februari 2022 Fosfaat - algemeen belang versus belang appellante |
| ECLI:NL:RVS:2022:285 | 2 februari 2022 De Harderwijk uitspraak - woningsluiting na criminele activiteiten één van de 7 kinderen van bewoner. |
| ECLI:NL:RBMNE:2022:477 | 11 februari 2022 Wlz, terugvordering pgb bij kwetsbare budgethouder die gewaarborgde hulp heeft ingeschakeld |
| ECLI:NL:RBAMS:2022:563 | 22 februari 2022 Omzetting exploitatievergunning voor passagiersvaart van onbepaalde naar bepaalde tijd niet in strijd met het recht. |
| ECLI:NL:RBAMS:2022:782 | 23 februari 2022 Niet alle relevante feiten en belangen zorgvuldig bij de beoordeling betrokken - onvoldoende onderzocht of weigering noodzakelijk is - het belang van eiseres niet kenbaar bij besluit betrokken |
| ECLI:NL:CBB:2022:116 | 15 maart 2022 Regeling subsidie vaste lasten financiering COVID-19 |

| | |
|-------------------------|--|
| ECLI:NL:RBGEL:2021:5972 | 9 november 2021 |
| | Te strikte toepassing dagloonbesluit UWV |
| ECLI:NL:RVS:2022:958 | 30 maart 2022 |
| | Wettelijk gefixeerd boetestelsel - langdurige onttrekking aan de woningvoorraad en inrichting voor expats/short-stay |
| | onvoldoende motivatie dat sprake is van illegale hotelmatige verhuur. |
| ECLI:NL:RVS:2022:1225 | 26 april 2022 |
| | Terugvordering kinderopvangtoeslag |