

Bestuursrechter toetst voortaan indringender aan het evenredigheidsbeginsel

14-02-2022 09:23



De grote kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 2 februari 2022 een voor de praktijk belangrijke uitspraak gedaan over de (wijze van) toetsing door de bestuursrechter van (onder andere planologische) besluiten aan het evenredigheidsbeginsel (zie: [ECLI:NL:RVS:2022:285](https://www.eclii.nl/rvs/2022/285)).

De uitspraak volgt op een eerdere conclusie van de staatsraden advocaat-generaal van de Raad van State, Wattel en Widdershoven, over de [toepassing van het evenredigheidsbeginsel door de bestuursrechter](#).

Algemene wet bestuursrecht

Kort samengevat komt de uitspraak erop neer dat de bestuursrechter besluiten waarbij de overheid beleidsruimte heeft, voortaan indringender zal toetsen aan het evenredigheidsbeginsel. Dit rechtsbeginsel is verankerd in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb): "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."

In veel gevallen geldt dat de overheid beleidsruimte heeft als het gaat om het nemen van een (positief of afwijzend) besluit. Die beleidsruimte kan gaan over het wel of niet nemen van het besluit, maar ook over de inhoud en strekking van een besluit. Denk bijvoorbeeld aan bestemmingsplannen en (de meeste)

omgevingsvergunningen.

Willekeur-criterium

Van oudsher gold dat de bestuursrechter een besluit slechts 'marginaal' (terughoudend) toetste aan artikel 3:4 Awb. Daarbij werd het 'willekeur-criterium' gebruikt: een besluit was pas in strijd met het evenredigheidsbeginsel, als sprake was een kennelijk onredelijke belangenafweging. In de praktijk kwam het erop neer dat de overheid het wel heel erg bont moest maken, voordat de rechter een streep door een besluit haalde. De overheid had dus veel vrijheid bij het nemen van (discretionaire) besluiten en de controle daarop door de bestuursrechter was uiterst beperkt.

Sinds de Toeslagenaffaire ligt de (uiterst) terughoudende toetsing van de bestuursrechter aan het evenredigheidsbeginsel flink onder vuur. Er is er een brede maatschappelijke behoefte aan een burgervriendelijker bestuursrecht met meer oog voor de menselijke maat. Daarom heeft de Afdeling bestuursrechtspraak nadrukkelijk afscheid genomen van de (uiterst) terughoudende 'willekeurtoets'. In plaats daarvan zal de bestuursrechter voortaan indringender aan het evenredigheidsbeginsel toetsen. De intensiteit van de rechterlijke toetsing kenmerkt zich door een 'glijdende schaal'. Naarmate de belangen die de overheid met een besluit nastreeft groter zijn en de (nadelige) gevolgen van dat besluit voor belanghebbenden ingrijpender zijn, des te indringender zal de rechter het besluit moeten toetsen. Een indringender rechterlijke toetst vergt een scherper inzicht in alle relevante feiten en omstandigheden en een meer afgewogen en deugdelijk gemotiveerd oordeel over de vraag welke gevolgen voor welke belanghebbenden (nog) wel of juist niet (meer) evenredig zijn.

De indringender toetsing aan het evenredigheidsbeginsel betekent niet dat overheden geen besluiten meer kunnen nemen met 'harde' gevolgen voor belanghebbenden. Dat blijft natuurlijk mogelijk, als de met het besluit te dienen (maatschappelijke) belangen maar zwaarwegend genoeg zijn in verhouding tot de nadelige gevolgen voor belanghebbenden en onnodig nadeel wordt voorkomen. Maar dat dient dan wel door de bestuursrechter (voldoende) indringend te worden getoetst, en niet meer slechts (uiterst) terughoudend.

Betekenis voor de vastgoedpraktijk

Belangrijk voor de vastgoedpraktijk is dat de Afdeling bestuursrechtspraak aangeeft dat het nieuwe, indringender beoordelingskader uitdrukkelijk ook gaat gelden voor planologische besluiten, zoals het vaststellen van een bestemmingsplan en het verlenen van een omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan. Uitgangspunt bij de vaststelling van bestemmingsplannen is en blijft dat gemeenten een grote mate van beleidsruimte hebben. Gemeenten bepalen in belangrijke mate zelf wat moet worden begrepen onder een 'goede ruimtelijke ordening'. Maar uit deze uitspraak volgt nu dat de bestuursrechter ook op de terrein van het ruimtelijke ordeningsrecht besluiten indringender zal gaan toetsen. De rechter zal daarbij beter onderzoeken in hoeverre algemene en particuliere belangen zijn betrokken bij de besluitvorming en in hoeverre die belangen serieus zijn meegewogen. Een goed voorbeeld van een zaak waarin de Raad van State dit al heeft laten zien, is de uitspraak van 30 juni 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1424). In die uitspraak toetste de Afdeling veel kritischer en gedetailleerder dan voorheen of de door de gemeenteraad aangevoerde argumenten voor de weigering om een bestemmingsplan voor een nieuwe supermarkt vast te stellen voldoende zwaarwegend zijn.

De consequentie van deze uitspraak zal zijn dat gemeenten en vastgoedontwikkelaars bij de vaststelling van bestemmingsplannen en de verlening van omgevingsvergunningen - maar ook bij de weigering daarvan - de betrokken belangen beter in beeld zullen moeten brengen. Zij zullen zichzelf de vraag moeten stellen wat ze precies willen bereiken met het te nemen besluit, welke algemene en particuliere belangen daarbij een rol kunnen spelen, welk gewicht aan die belangen moet worden toegekend en hoe die belangen zich verhouden tot het met het besluit te dienen doel. De gemeente moet deze belangen op zorgvuldige wijze betrekken en

VASTGOED JOURNAAL

meewegen bij de besluitvorming. Naar verwachting zal dit leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming. Het zal echter ook betekenen dat gemeenten en vastgoedontwikkelaars meer werk moeten maken van de voorbereiding van ruimtelijke besluiten. Doen zij dat niet, dan zullen zij er meer dan voorheen rekening mee moeten houden dat het besluit bij de bestuursrechter onderuit gaat. Ook zal de nieuwe, indringender toetsing aan het evenredigheidsbeginsel ertoe kunnen leiden dat bepaalde planologische besluiten niet meer (zo) genomen kunnen worden. Het nemen van ruimtelijke besluiten zal dus lang niet meer zo vaak een gelopen race voor de overheid zijn als voorheen. Veeleer lijkt er nu sprake van een open wedstrijd waarbij de kansen voor de burger om een besluit van tafel te krijgen aanzienlijk toenemen.

Dit is een bijdrage van [Michiel van Driel](#) en [Jaap Wieland](#). Zij zijn als advocaat (omgevingsrecht) verbonden aan [Stijl advocaten](#) in Amsterdam.

Redactie