

# De nieuwe evenredigheidstoets: naar een evenredige doel-middelverhouding

Mr. C.M.M. van Mil, datum 29-03-2022

**Datum**

29-03-2022

**Auteur**

Mr. C.M.M. van Mil<sup>[1]</sup>

**Folio weergave**

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

**JCDI**

JCDI:ADS642059:1

**Vakgebied(en)**

Bouwrecht (V)

Bestuursrecht algemeen / Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

**Wetgeving**

art. 3:4 lid 2 Awb

Met de richtinggevende uitspraak van 2 februari 2022,<sup>[2]</sup> heeft de grote kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een algemeen kader geformuleerd voor toetsing van beschikkingen aan het evenredigheidsbeginsel. De vraag is in hoeverre de bestuursrechter de evenredigheid van een besluit toetst, en als dit het geval is, is deze toetsing afhankelijk van meerdere factoren en verschilt het van geval tot geval. Bij het toetsen aan het evenredigheidsbeginsel maakt de bestuursrechter onderscheid tussen de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van het aangevochten besluit. De Afdeling heeft daarbij aangegeven dat zij in haar uitspraken zoveel mogelijk inzichtelijk zal maken op welke wijze zij het besluit aan de norm van art. 3:4 lid 2 Awb toetst.

## 1. Inleiding

Op 2 februari 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) drie uitspraken<sup>[3]</sup> gedaan in de zaken waarin aan staatsraden A-G's Wattel en Widdershoven om een conclusie<sup>[4]</sup> is verzocht. Daarbij verdient vooral de 'Harderwijk-uitspraak'<sup>[5]</sup> aandacht, omdat in de zaak Waadhoeke<sup>[6]</sup> door de Afdeling wordt verwezen naar de in de Harderwijk-uitspraak opgenomen nieuwe evenredigheidstoetsing en in de zaak Amsterdam eerdere rechtspraak<sup>[7]</sup> over het afzien van invordering wordt bevestigd. De Afdeling stelt in laatstgenoemde uitspraak vast dat de advocaten-generaal geen voorstellen hebben gedaan de rechtspraak op dit punt te wijzigen. De Afdeling ziet daartoe ook geen aanleiding.

De conclusie van 7 juli 2021,<sup>[8]</sup> waar in algemene zin is ingegaan op de toetsing door de bestuursrechter van besluiten aan het evenredigheidsbeginsel, is de eerste in een serie van vier conclusies en is inmiddels opgevolgd door een tweede conclusie. In de conclusie<sup>[9]</sup> van 16 februari 2022 is staatsraad A-G Wattel ingegaan op de toetsing van lagere wetgeving aan het evenredigheidsbeginsel.

Op 22 februari 2022 heeft de voorzitter van de Afdeling aan de A-G's Widdershoven en Snijders gevraagd om conclusie te nemen over de toetsing van beleidsregels respectievelijk wetten in formele zin aan het evenredigheidsbeginsel.

Hierna wordt eerst kort ingegaan op de aanbevelingen van de advocaten-generaal in de (eerste) conclusie van 7 juli 2021, waarna het in de Harderwijk-uitspraak uiteengezette nieuwe evenredigheidsbeoordelingskader wordt besproken. Vervolgens wordt aan de hand van de recente rechtspraak ná de Harderwijk-uitspraak gekeken of de Afdeling inmiddels al meer handen en voeten heeft gegeven aan de invulling van de nieuwe evenredigheidstoets.

## 2. Aanbevelingen conclusie: pas de evenredigheidstoets aan

De advocaten-generaal hebben in hun (uitvoerige) conclusie van 7 juli 2021 een aantal aanbevelingen gedaan aan de bestuursrechter over de aanpassing van de evenredigheidstoets. Hierna wordt de aanbeveling die ziet op de 'drietraps-evenredigheidstoets' en de mate van indringendheid van de evenredigheidstoetsing nog even kort besproken, waarna deze in de volgende paragraaf naast de Afdelingsuitspraak van 2 februari 2021 wordt gelegd.

### 2.1 Drietraps-evenredigheidstoets

Eén van de belangrijkste aanbevelingen uit de conclusie is dat de bestuursrechter volgens de advocaten-generaal bij het toetsen van de evenredigheid van een bestuurlijke maatregel zou moeten aansluiten bij de drietraps-evenredigheidstoets uit het Europese recht. Dat betekent dat een bestuurlijke maatregel moet worden beoordeeld op:

- 1 geschiktheid voor het nagestreefde doel;
- 2 noodzakelijkheid (is er geen minder ingrijpende maatregel die even effectief is?), en;
- 3 de maatvoering van de bestuurlijke maatregel (bijvoorbeeld de duur van een woningsluiting of de hoogte van een dwangsom).

Deze drietraps-doel/middel-toetsing ontleent de advocaten-generaal aan het Unierecht en EVRM.<sup>[10]</sup> Bij de toetsing op evenredigheid in strikte zin behoren volgens de advocaten-generaal alle omstandigheden van het geval meegewogen te worden, met name de ernst en omvang van de overtreding of de aantasting van de openbare orde en veiligheid, de mate van verwijtbaarheid van de door de sanctie getroffen en de voorzienbare effectiviteit van de maat van de sanctie.

### 2.1.1 Geschiktheidstoets

De geschiktheidstoets zou volgens de advocaten-generaal in de eerste plaats een effectiviteitstoets van de sanctie omvatten. Daarbij hoeft niet van tevoren vast te staan dat met de sanctie het handhavingsdoel wordt bereikt, maar er moet wel een aannemelijk causaal verband tussen beide bestaan in die zin dat de sanctie voorzienbaar en significant kan bijdragen aan verwezenlijking van het doel.

De geschiktheidstoets omvat in de tweede plaats een toets op coherentie. Deze toets eist dat het handhavingsdoel op samenhangende en stelselmatige wijze wordt nagestreefd. Dat betekent volgens de advocaten-generaal met name dat het handhavingsbeleid geen tegenstrijdigheden (onvoorspelbaarheid of onkenbaarheid) behoort te bevatten.<sup>[11]</sup>

### 2.1.2 Noodzakelijkheidstoets

Volgens de advocaten-generaal eist de noodzakelijkheidstoets dat niet kan worden volstaan met een minder ingrijpend middel dan de gekozen sanctie om het legitieme doel te bereiken.<sup>[12]</sup> Dit kan, indien mogelijk, een minder ingrijpende sanctie zijn. Ook zou het doel mogelijk bereikt kunnen worden met een minder ingrijpende versie van dezelfde sanctie, bijvoorbeeld door een minder ingrijpende last onder dwangsom of bestuursdwang. En *last but not least* zou dit middel in de context van bestuurlijke sanctionering van overtredingen volgens de advocaten-generaal een waarschuwing of andere informele interventie kunnen zijn.

Daarbij merken de advocaten-generaal op dat of een minder ingrijpend middel aangewezen is, met name afhangt van de ernst en omvang van de overtreding en de betrokkenheid van het algemeen belang en de belangen van derden. Naarmate de overtreding ernstiger en/of omvangrijker is en het belang van derden sterker betrokken is, dient de noodzaak van een ingrijpende sanctie zich eerder aan. Is de betrokkenheid van belangen van derden beperkt en/of is de overwogen sanctie een serieuze inmenging in de fundamentele rechten van de overtreder, in het bijzonder in zijn recht op privéleven, dan eist het noodzakelijkheidsbeginsel volgens de advocaten-generaal eerder een minder ingrijpende sanctionering.

### 2.1.3 Evenredigheid in strikte zin

Als is vastgesteld dat de sanctie geschikt en noodzakelijk is, moet volgens de advocaten-generaal tot slot de bestuurlijke sanctie evenredig zijn in strikte zin. Dit betekent dat de sanctie de juiste maat moet hebben om het doel (net) te kunnen bereiken. De sanctie moet volgens de advocaten-generaal voldoende 'gepersonaliseerd' worden en dus worden afgestemd op de individuele omstandigheden van het geval.<sup>[13]</sup>

## 2.2 Mate van indringendheid van de toetsing

Een andere belangrijke aanbeveling van de advocaten-generaal ziet erop dat de mate van indringendheid van de toetsing van de evenredigheid van een bestuurlijke maatregel zou moeten afhangen van het gewicht van de algemene en particuliere belangen die bij zo'n maatregel een rol spelen en van de vraag in hoeverre de maatregel de grondrechten aantast. Dit betekent ook dat het huidige strikte onderscheid tussen slechts twee mogelijke toetsingsintensiteiten (terughoudend en indringend) zou moeten verdwijnen.

De huidige beoordeling van bestuurlijke sancties op evenredigheid lijkt volgens de advocaten-generaal sinds Maxis-Praxis<sup>[14]</sup> in 1996 nog steeds uiteen te vallen in slechts twee intensiteiten: intensief bij punitieve sancties (met name de bestuurlijke boete), en terughoudend bij alle andere sancties, conform de Maxis-Praxis maatstaf.

Volgens de advocaten-generaal is de optimale intensiteit van de rechterlijke toetsing van herstelsancties aan het evenredigheidsbeginsel geen kwestie van ofwel terughoudend, ofwel indringend, maar hangt deze van zoveel factoren af dat het om een glijdende schaal gaat waarop ook alle intensiteiten tussen marginaal/terughoudend en 'vol'/indringend door toegepast moeten kunnen worden, net zoals het HvJ en het EVRM doen.<sup>[15]</sup>

Bij de toetsing van evenredigheid moet de rechter afscheid nemen van het twee-extremen-systeem

(marginaal/terughoudend of vol/indringend) en kiezen voor een systeem waarin de toetsingsintensiteit traploos meeglijdt met het gewicht van de betrokken algemene en particuliere belangen, de mate van aantasting van grondrechten en de omstandigheden van het geval.

Voor de indringendheid van de rechterlijke toetsing van niet-bestaftende sancties achten de advocaten-generaal twee oriëntatiepunten het meest relevant.<sup>[16]</sup> Het eerste is volgens de advocaten-generaal dat van de aard en het gewicht van de bij de oplegging van de sanctie af te wegen algemene en particuliere belangen. Het tweede oriëntatiepunt is de ingrijpendheid van het sanctiebesluit, met name de mate waarin fundamentele rechten van betrokkenen worden aangetast. Indringende toetsing is in elk geval aangewezen als de sanctie vergaand inbreuk op de rechten van art. 8 EVRM maakt. De intensiteit van de rechterlijke toetsing van de vragen of een sanctie moet worden opgelegd en zo ja, welke, kan anders zijn dan de intensiteit van beoordeling van de hoogte van de sanctie.

Opvallend is dat de advocaten-generaal vervolgens vanuit de Europese context uitwijken naar het Amerikaanse systeem.<sup>[17]</sup> De advocaten-generaal onderscheiden op de intensiteitschaal van de rechterlijke beoordeling van besluiten in navolging van het US Supreme Court drie opvolgende gradaties van toetsing:

- 1 terughoudend (*restraint*) waar grote bestuurlijke ruimte onvermijdelijk is en grondrechten een bescheiden of geen rol spelen;
- 2 in het midden van de schaal (*intermediate*), op globale evenredigheid, dus met smallere bestuurlijke marges waar het gewicht van de belangen en de betrokkenheid van grondrechten oploopt, en;
- 3 indringend (*intensive*), dus op juistheid van het besluit waar die belangen en grondrechtentaantasting maximaal is, en waar de rechter als regel ook zelf de evenredigheidstoets overneemt.

Dit door het Amerikaanse Supreme Court gehanteerde 'three level model' zou volgens de advocaten-generaal kunnen worden omgezet in de kwalificaties 'niet-onevenredig', 'juist' en 'evenredig'.<sup>[18]</sup>

### 3. Geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid

In de Harderwijk-uitspraak volgt de Afdeling in de kern de aanbevelingen uit de conclusie van de advocaten-generaal.<sup>[19]</sup> In het nationale recht is het evenredigheidsbeginsel neergelegd in art. 3:4 lid 2 Awb. Die bepaling geldt niet alleen voor bestuurlijke maatregelen, maar voor alle besluiten waarbij het bestuursorgaan beleidsruimte heeft en waaraan het dus op grond van art. 3:4, eerste lid, Awb een afweging van de rechtstreeks betrokken belangen ten grondslag moet leggen. De Afdeling vindt het daarom wenselijk een beoordelingskader te formuleren dat in essentie voor al deze (categorieën van) besluiten kan worden toegepast, van besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete tot besluiten tot het vaststellen van een bestemmingsplan.

#### 3.1 Willekeurcriterium niet langer voorop

In r.o. 7.6. van de Harderwijk-uitspraak gaat de Afdeling in op het willekeurcriterium. De advocaten-generaal stellen in hun conclusie voorop dat de bestuursrechter bij de toetsing aan art. 3:4, tweede lid Awb en de motivering van het resultaat daarvan, niet beoordeelt of het bestuursorgaan bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid wel of niet tot het besluit heeft kunnen komen (onder verwijzing naar Maxis-Praxis), maar bij voorkeur (rechtstreeks) moet aansluiten bij de bewoordingen van art. 3:4, tweede lid Awb. De Afdeling onderschrijft dit.

Vervolgens geeft de Afdeling in r.o. 7.10. aan dat zij de (uitkomst van de) belangenafweging die ten grondslag ligt aan besluiten (voortaan) zal toetsen aan de norm die is neergelegd in art. 3:4, tweede lid Awb en niet langer het willekeurcriterium 'voorop' zal stellen. Daarmee blijft nog een beetje in het midden of de Maxis Praxis-lijn geheel is verlaten, maar hieruit volgt wel dat de Afdeling het willekeurcriterium niet langer als uitgangspunt hanteert.

#### 3.2 Drietraps-beoordeling

In r.o. 7.7. van de Harderwijk-uitspraak neemt de Afdeling de Unierechtelijke drietraps-evenredigheidstoets over. Daarbij geeft de Afdeling aan (r.o. 7.8.) te onderschrijven dat de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de evenwichtigheid bij de toetsing van een besluit aan de norm van art. 3:4 lid 2 Awb een rol (kunnen) spelen.

De Afdeling houdt voor wat betreft deze drietrapsstoets nog wel een slag om de arm, want dat betekent volgens de Afdeling namelijk niet dat met betrekking tot elk bestreden besluit categorisch een dergelijke drietrapsstoets moet worden uitgevoerd. Zo kan volgens de Afdeling de geschiktheid al aan de orde komen bij de (exceptieve) toetsing van het algemeen verbindende voorschrift of de beleidsregel waarop het bestreden besluit berust. Verder zal volgens de Afdeling de noodzakelijkheid bij de toetsing van een belastend besluit doorgaans wel een rol spelen en bij een begunstigend besluit niet. De bestuursrechter zal daarom van geval tot geval, in het verlengde van de tegen het besluit aangevoerde beroepsgronden, moeten bepalen of en zo ja op welke wijze de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de evenwichtigheid van de maatregel (uitdrukkelijk) bij de toetsing moeten worden betrokken.

Dit betekent dat er niet in iedere uitspraak alle drie de stappen nadrukkelijk aan bod zullen komen. Een vergelijkbare werkwijze lijkt de Afdeling overigens ook te hanteren bij de beoordeling van de drie stappen bij een beroep op het vertrouwensbeginsel.<sup>[20]</sup> Soms worden de stappen (expliciet) nagelopen en besproken onder verwijzing naar de uitspraak 'Dakterras Amsterdam'.<sup>[21]</sup> En soms wordt volstaan met een meer algemene verwijzing naar deze uitspraak of wordt er in het geheel niet naar het stappenplan of de Dakterras Amsterdam-uitspraak verwezen.<sup>[22]</sup>

### 3.3 Glijdende schaal

De Afdeling onderschrijft ook (r.o. 7.9.) het standpunt van de advocaten-generaal dat er voor de beoordeling en de toetsing van de evenredigheid twee belangrijke oriëntatiepunten zijn:

- 1 de aard en het gewicht van de bij het besluit betrokken belangen;
- 2 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 volgens de Afdeling van zoveel factoren af, dat het om een glijdende schaal gaat waarop alle intensiteiten tussen vol en terughoudend toegepast moeten kunnen worden. De Afdeling volgt om die reden de conclusie niet voor zover daarin wordt voorgesteld een nieuwe standaard driedeling met bijbehorende terminologie ("restraint", "intermediate" en "intensive") te introduceren om de toetsingsintensiteit tot uitdrukking te brengen. Dat doet afbreuk aan de verscheidenheid van situaties en de daarmee samenhangende noodzaak een glijdende schaal te kunnen toepassen, aldus de Afdeling.

## 4. Recente uitspraken

Nu de Afdeling met de uitspraak van 2 februari 2022 een algemeen kader heeft geformuleerd voor toetsing van beschikkingen aan het evenredigheidsbeginsel, is het interessant om te kijken of er nadien al uitspraken zijn geweest waarin dit toetsingskader tot uitdrukking komt.

Op het moment van schrijven zijn deze uitspraken nog op één hand te tellen. In een uitspraak van 23 februari 2022<sup>[23]</sup> wordt weliswaar naar de Harderwijk uitspraak verwezen, maar wordt vooral aangesloten bij de overzichtsuitspraak van 28 augustus 2019.<sup>[24]</sup>

In een andere uitspraak van dezelfde datum<sup>[25]</sup> over een intrekking van de toestemming als bedoeld in art. 7, tweede lid Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) wordt onder verwijzing naar de Harderwijk-uitspraak de nieuwe evenredigheidstoets toegepast. De Afdeling overweegt in die uitspraak:

"6.3. Het besluit om de toestemming in te trekken is een belastend besluit. Het intrekken van de verleende toestemming is een bestuursrechtelijke maatregel, die het maatschappelijk belang dat gediend is bij een betrouwbare veiligheidszorg ondersteunt. Daarvoor is van belang dat degenen die in de beveiliging werkzaam zijn betrouwbaar zijn en blijven. De Afdeling acht intrekking van de verleende toestemming op zichzelf geen onredelijk middel om het bovenstaande doel te bereiken. Daarbij blijft echter wel van belang dat de maatregel is afgestemd op een individueel geval. De korpschef dient daartoe te motiveren waarom de gekozen maatregel in het specifieke geval, een passende en noodzakelijke maatregel is.

Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van de maatregel staat de vraag centraal of de maatregel noodzakelijk is om het doel te bereiken. Als het antwoord op die vraag is dat het gewenste doel van een betrouwbare veiligheidszorg ook kan worden bereikt met een minder ingrijpende maatregel dan intrekking van de toestemming, dan is dat laatste niet noodzakelijk. Een dergelijke beoordeling heeft de korpschef niet gemaakt. Uit het besluit volgt namelijk niet dat de korpschef heeft beoordeeld en gemotiveerd waarom intrekking van de verleende toestemming in dit geval een passende en noodzakelijke maatregel was. De korpschef heeft in zijn beoordeling slechts rekening gehouden met de aspecten uit de Beleidsregels, die een afwijking van de terugkijktermijnen voor het verlenen van toestemming kunnen rechtvaardigen. Deze afweging bevat geen oordeel over de noodzaak van de gekozen maatregel. De enkele constatering dat de toestemming wordt ingetrokken omdat de betrouwbaarheid niet meer boven iedere twijfel is verheven, is daartoe onvoldoende. De rechtbank heeft dit niet onderkend."

Er wordt hier dus nadrukkelijk gekeken naar geschiktheid en de noodzakelijkheid. Volgens de korpschef was er geen ruimte voor het opleggen van een minder verstrekkende maatregel. Hoewel in het verleden wel eens werd volstaan met een waarschuwing of een andere maatregel, is de huidige 'alles of niets' benadering al enige tijd een vaste gedragslijn, aldus de korpschef (r.o. 6.1.). Volgens de Afdeling vindt de vaste gedragslijn van de korpschef echter geen steun in de wet en in de beleidsregels. De gedragslijn ontkent de in de wet vervatte beleidsruimte en beperkt daardoor de bevoegdheid van de korpschef. De gedragslijn is dus in strijd met de wet en mag daarom volgens de Afdeling niet worden toegepast.

De Afdeling komt tot de conclusie dat de afweging van de korpschef over de intrekking geen oordeel over de noodzaak van

de gekozen maatregel bevat. Als gevolg daarvan slaagt het betoog.

In een uitspraak van 16 maart 2022<sup>[26]</sup> wordt een vergelijkbaar gebrek in een besluit dat zag op de intrekking van de toestemming als bedoeld in art. 7, tweede lid Wpbr door de Afdeling met toepassing van art. 6:22 Awb gepasseerd. In die zaak was appellat al (wel) eerder gewaarschuwd. Hiermee was dus al eerder 'een minder ingrijpende maatregel' opgelegd. De Afdeling komt tot de volgende conclusie (r.o. 5.7.):

“Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de korpschef zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de intrekking van de toestemming een passend en noodzakelijk middel was. Dit betekent dat niet met een minder ingrijpend middel dan intrekking van de toestemming kon worden volstaan.”

Ook in een uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 28 februari 2022<sup>[27]</sup> kwam de nieuwe evenredigheidstoets aan bod. Die zaak betreft een last onder bestuursdwang wegens met het bestemmingsplan strijdig gebruik van een rijksmonument voor woondoeleinden. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter is er geen aanleiding om op voorhand te verwachten dat de uitspraak van de rechtbank in het licht van deze Afdelingsuitspraak niet in stand zal kunnen blijven. Daartoe acht de voorzieningenrechter van belang dat de rechtbank aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval de evenredigheid van de belangenafweging door het college heeft beoordeeld. Daarbij is enerzijds ingegaan op het met het besluit beoogde doel, te weten de handhaving van planologische voorschriften, en anderzijds op de nadelige gevolgen van het besluit voor de bewoners. De rechtbank heeft concreet getoetst of de nadelige gevolgen van het besluit voor de bewoners onevenredig zijn in verhouding tot het met het besluit te dienen doel.

Tot slot zij gewezen op een uitspraak van 23 maart 2022.<sup>[28]</sup> Daarin oordeelt de Afdeling dat de last onder dwangsom, opgelegd aan Ultimate party vanwege het organiseren van kroegentochten voor meer dan vier personen, in dat geval een passende en noodzakelijke maatregel is. In de beoordeling wordt ook betrokken dat eerdere afspraken over het terugdringen van de overlast blijken een buurtenquête niet het gewenste effect hebben opgeleverd en dat de kroegentochten ook op een andere manier kunnen worden georganiseerd.

## 5. Conclusie

Hoewel twee van de conclusies in de serie van vier nog moeten worden afgewacht, is met de uitspraak van 2 februari 2022 door de Afdeling een duidelijke (nieuwe) weg ingeslagen. Voor de praktijk is belangrijk dat de Afdeling bij de toetsing van besluiten voortaan aandacht zal besteden aan de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid. Uit een aantal uitspraken na 2 februari 2022 blijkt dat de Afdeling nadrukkelijk de nieuwe evenredigheidstoets toepast. Dit betekent dat bestuursorganen hier rekening mee moeten houden bij het nemen van een (belastend) besluit. Er dient op voorhand te worden beoordeeld of de beoogde maatregel geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is. Daarbij kan ook een rol spelen of er eerder al een waarschuwing is gegeven dan wel of er eerdere afspraken zijn gemaakt die niet tot het gewenste effect hebben geleid.<sup>[29]</sup>

### Voetnoten

[1]

C.M.M. van Mil is advocaat bij Hekkelman Advocaten N.V. en buitenpromovendus aan de Universiteit van Amsterdam. Dit artikel is afgerond op 28 maart 2022.

[2]

ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (*Harderwijk*).

[3]

ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (*Harderwijk*), ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:335 (*Waadhoeke*) en ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:334 (*Amsterdam*).

[4]

ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468.

[5]

ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

[6]

ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:335, r.o. 7.

[7]

Zie de conclusie van A-G Wattel over bijzondere omstandigheden bij invordering of kostenverhaal, ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1152, en daarop volgende rechtspraak. O.a. ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:466; ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1047; ABRvS 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:802; ABRvS 26 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1905. De conclusie van 7 juli 2021 ABRvS 7 juli 2021,

ECLI:NL:RVS:2021:1468., waar in algemene zin is ingegaan op de toetsing door de bestuursrechter van besluiten aan het evenredigheidsbeginsel, is de eerste in een serie van vier conclusies en is inmiddels opgevolgd door een tweede conclusie. In de conclusie ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:516. van 16 februari 2022 is staatsraad A-G Wattel ingegaan op de toetsing van lagere wetgeving aan het evenredigheidsbeginsel. Op 22 februari 2022 heeft de voorzitter van de Afdeling aan de A-G's Widdershoven en Snijders gevraagd om conclusie te nemen over de toetsing van beleidsregels respectievelijk wetten in formele zin aan het evenredigheidsbeginsel. Hierna wordt eerst kort ingegaan op de aanbevelingen van de advocaten-generaal in de (eerste) conclusie van 7 juli 2021, waarna het in de Harderwijk-uitspraak uiteengezette nieuwe evenredigheidsbeoordelingskader wordt besproken. Vervolgens wordt aan de hand van de recente rechtspraak ná de Harderwijk-uitspraak gekeken of de Afdeling inmiddels al meer handen en voeten heeft gegeven aan de invulling van de nieuwe evenredigheidstoets.

[8]

ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468.

[9]

ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:516.

[10]

Zie paragraaf 7.3.2. e.v. van de conclusie.

[11]

Zie onder 8.2.3. van de conclusie.

[12]

Zie onder 8.2.3. van de conclusie.

[13]

Zie onder 8.2.3. van de conclusie.

[14]

ABRvS 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF153, (*Maxis-Praxis*), zie ook ABRvS 4 juni 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2229, (*Keuringsplaats Zeewolde*).

[15]

Zie 7.3.1. en 7.2.4. van de conclusie.

[16]

Zie onder 0.6 (samenvatting) en in het antwoord op de vierde vraag van de voorzitter van de Afdeling onderaan de conclusie.

[17]

Zie op dit punt ook 'Damocles en de herijking van het evenredigheidsbeginsel', R. Stijnen, *Gst.* 2022/27, par. 4.

[18]

Zie onder 8.3 van de conclusie.

[19]

In dit artikel worden niet alle aanbevelingen besproken, maar beperk ik mij tot de aanbevelingen zoals beschreven onder paragraaf 3.1, 3.2 en 3.3.

[20]

Conform de uitspraak 'Dakterras Amsterdam', ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

[21]

Zie o.a. ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:582, r.o. 4.2.; ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2591, r.o. 6.1. en ABRvS 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1223, r.o. 11.3.

[22]

Zie o.a. ABRvS 10 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2504, r.o. 8.5. resp. ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2342.

[23]

ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:553, r.o. 6.1.

[24]

ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.

[25]

ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:564, r.o. 5.1.

[26]

ABRvS 16 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:763, met in r.o. 5.5. een verwijzing naar de uitspraak van 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:564.

[27]

ABRvS 28 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:603, r.o. 5.

[28]

ABRvS 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:850.

[\[29\]](#)

Vgl. ABRvS 16 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:763 en ABRvS 22 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:850.