

College van Beroep voor het bedrijfsleven

PRESIDENT

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
F. Rijkaart
Postbus 20111
2500 EA Den Haag

datum 11 september 2025
doorkiesnummer 088 362 3910
e-mail bestuurssecretariaat.cbb@rechtspraak.nl
ons kenmerk Post UIT-934
onderwerp Consultatie concept voorstel van Rijkswet tot wijziging van de
Grondwet ter invoering van de rechterlijke bevoegdheid om
wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet te toetsen en
de toevoeging van een bepaling inzake beperkingen van
grondrechten

Geachte heer Rijkaart,

Inleiding

Namens het College van Beroep voor het bedrijfsleven (College) maak ik graag gebruik van de door uw ambtsvoorganger, mede namens de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid en de toenmalige staatssecretaris Rechtsbescherming, geboden gelegenheid om een reactie te geven op de consultatieversie van het voorstel van Rijkswet tot wijziging van de Grondwet ter invoering van de rechterlijke bevoegdheid om wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet te toetsen en de toevoeging van een bepaling inzake beperkingen van grondrechten (consultatiewetsvoorstel).

Deze reactie is, na de op 24 april 2025 uitgebrachte uitvoerige zienswijze van het College over de consultatieversie van de contourennota constitutionele toetsing, beperkt tot enkele kernpunten.

Aan de gevolgen voor de werklust van de rechtbanken, de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College besteedt de Raad voor de rechtspraak aandacht in zijn wetgevingsadvies over het consultatiewetsvoorstel van 3 september 2025.

Het bereik van het consultatiewetsvoorstel

Het College heeft er op zichzelf begrip voor dat het bereik van het consultatiewetsvoorstel beperkt is gebleven tot datgene waarvan mag worden aangenomen dat daarvoor een voldoende breed politiek draagvlak bestaat.

Die keuze brengt onder meer mee dat de Grondwet (zelf) niet de mogelijkheid opent om wetten in formele zin als zodanig te toetsen aan geheel of gedeeltelijk ongeschreven materiële algemene rechtsbeginselen (met name: het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel) en ook (en zelfs) niet om de toepassing van wetten in formele zin daaraan voortaan zonder beperkingen te toetsen.

datum 11 september 2025
kenmerk Post UIT-934
pagina 2 van 3

In het licht van die keuze is het niet begrijpelijk en ook niet juist dat op een aantal plaatsen in de toelichting de toeslagenaffaire wordt gepresenteerd als een belangrijke aanleiding om toetsing aan (de) klassieke grondrechten mogelijk te maken en bovendien wordt gesuggereerd dat het bestaan van die mogelijkheid de toeslagenaffaire had kunnen voorkomen. Het College heeft er eerder al op gewezen dat alleen toetsing aan het - in zoverre ongeschreven - evenredigheidsbeginsel mogelijk uitkomst had kunnen bieden bij de toepassing van de wetten in formele zin die aan de orde waren in de toeslagenaffaire en niet toetsing aan (de) klassieke grondrechten. Daarin voorziet het consultatiewetsvoorstel nu juist niet.

In dit verband is vervolgens relevant dat de toelichting uitdrukkelijk benoemt dat wetgever en rechter op het niveau van de toepassing van de wet in formele zin nuances op het (resterende) toetsingsverbod kunnen aanbrengen, zolang die binnen de grenzen van artikel 120 van de Grondwet blijven. Die ruimte lijkt de wetgever, voor het evenredigheidsbeginsel, te hebben gezien en benut met de voorgenomen wijziging van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht die is neergelegd in de consultatieversie van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb. Het is voor de rechtsontwikkeling van groot belang dat in de toelichting bij dat definitieve wetsvoorstel uitdrukkelijk wordt opgenomen dat deze wijziging naar het oordeel van de indieners niet in strijd is met artikel 120 van de Grondwet. Daarin ligt dan besloten dat de indieners van opvatting zijn dat het toetsingsverbod niet (langer) zo hoeft te worden uitgelegd dat het de rechter niet is toegestaan om de toepassing van een wet in formele zin in een concreet geval te toetsen ook in geval van door de wetgever in algemene zin wel verdisconteerde omstandigheden.

De algemene beperkingsclausule in het consultatiewetsvoorstel

Het College kan zich vinden in de keuze voor één algemene, aanvullende beperkingsclausule en ook in de materiële strekking ervan, die erop neerkomt dat een beperking van een grondrecht in overeenstemming moet zijn met het evenredigheidsbeginsel.

In het verlengde van deze laatste vaststelling ligt het meer in de rede dit in de formulering van de Slotbepaling grondrechten ook te expliciteren: *Een beperking van een grondrecht is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel*. Dat begrip wordt ook gebruikt in artikel 52, eerste lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest). Hiermee wordt tegelijkertijd het bezwaar weggenomen dat de in het consultatiewetsvoorstel voorgestelde formulering slechts twee van de drie bestanddelen van het evenredigheidsbeginsel inhoudt, namelijk wel de noodzaak (proportionaliteit) en de evenwichtigheid (subsidiariteit) maar niet ook de geschiktheid. In de toelichting kan dan de terminologie van de in het consultatiewetsvoorstel voorgestelde formulering worden verwerkt, waarbij in plaats van “het daarmee beoogde doel” zou kunnen worden gekozen voor: het daarmee te dienen - legitieme - doel.

Het College gaat ervan uit dat beperkingen van grondrechten die zijn opgenomen in een wet in formele zin, maar die niet in overeenstemming zijn met de Slotbepaling grondrechten, (ook) in strijd zijn met het desbetreffende grondrecht zelf en dat het de bedoeling van de indieners is dat het in het consultatiewetsvoorstel nieuw voorgestelde artikel 120 van de Grondwet mede toetsing aan de

datum 11 september 2025
kenmerk Post UIT-934
pagina 3 van 3

Slotbepaling grondrechten omvat. Anders zou de Slotbepaling grondrechten aanmerkelijk aan betekenis verliezen. Het voorgaande is ook in lijn met artikel 52, eerste lid, van het Handvest. Om iedere mogelijke onduidelijkheid hierover te voorkomen is het nodig dit uitdrukkelijk in de toelichting op te nemen. Eventueel zou dit ook in de tekst van het nieuw voorgestelde artikel 120 van de Grondwet tot uitdrukking kunnen worden gebracht, bijvoorbeeld door het eerste lid als volgt aan te vullen: *Bij die beoordeling betreft de rechter de Slotbepaling grondrechten.*

Slotopmerking

Het College spreekt de hoop uit dat, ongeacht de opeenvolgende politieke constellaties, het definitieve wetsvoorstel met voortvarendheid in procedure wordt gebracht en wordt behandeld.

Hoogachtend,



T.G.M. Simons