

# College van Beroep voor het bedrijfsleven

PRESIDENT

De minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
mr. J.J.M. Uitermark  
Postbus 20111  
2500 EA Den Haag

bezoekadres  
Prins Clauslaan 14  
2595 AJ Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 20021  
2500 EA Den Haag

datum 24 april 2025  
doorkiesnummer 088-3623499  
e-mail [bestuurssecretariaat.cbb@rechtspraak.nl](mailto:bestuurssecretariaat.cbb@rechtspraak.nl)  
ons kenmerk Post UIT-919  
onderwerp Zienswijze contourennota constitutionele toetsing

088-3623910  
[www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)

Geachte mevrouw Uitermark,

Namens het College van Beroep voor het bedrijfsleven (College) maak ik graag gebruik van de geboden gelegenheid om een zienswijze kenbaar te maken over de contourennota constitutionele toetsing die op 21 februari 2025 door u en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Rechtsbescherming), mr. dr. T.H.D. Struycken, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid, drs. D.M. van Weel, is gezonden aan de Tweede Kamer. Deze zienswijze is beperkt tot enkele kernpunten. Voor een algemene beschouwing over dit onderwerp verwijs ik naar de toespraak die ik op 24 september 2024 hield bij gelegenheid van de installatie van drie nieuwe rechters in het College. Specifiek voor de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel van besluiten op grond van een gebonden bevoegdheid die haar grondslag vindt in een wet in formele zin verwijs ik naar het advies van het College over de consultatieversie van het wetsvoorstel *Wet versterking waarborgfunctie Awb* van 23 juli 2024. Beide documenten zijn eerder aan u gezonden en zijn ook te raadplegen op de webpagina's van het College op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

Het College zal ook graag gebruik maken van de geboden gelegenheid om met u in gesprek te gaan over deze zienswijze.

Een gelijklopende brief stuur ik aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Rechtsbescherming).

## Het toetsingskader

In algemene zin merkt het College op dat in de contourennota niet steeds een voldoende scherp onderscheid wordt gemaakt tussen de (exceptieve) constitutionele toetsing van wetten in formele zin als zodanig en de (rechtstreekse) constitutionele toetsing van gebonden besluiten (en het gebonden deel van discretionaire besluiten) die hun grondslag vinden in een wet in formele zin. Bij dat laatste gaat het niet om de wet als zodanig, maar om de toepassing van de wet. Dit zijn twee wezenlijk verschillende vormen van toetsing.

Het College kan zich vinden in de keuze om wetten en de toepassing daarvan toetsbaar te maken aan de in de Grondwet opgenomen klassieke grondrechten en enkele verwante bepalingen die burgers (in de ruimste betekenis van deze term) eveneens subjectieve rechten bieden of zouden kunnen bieden. Het benoemen van dergelijke verwante bepalingen moet enerzijds niet onnodig restrictief plaatsvinden,

datum 24 april 2025  
kenmerk Post UIT-  
pagina 2 van 4

maar moet anderzijds wel beperkt blijven tot bepalingen waarvan het niet controversieel is of en zo ja hoe daaraan getoetst moet worden.

De argumentatie om wetten en de toepassing daarvan niet ook toetsbaar te maken aan de sociale grondrechten en aan de algemene bepaling uit de Grondwet (het risico van politisering van de rechtspraak en juridisering van de politieke besluitvorming) is erg globaal en niet echt onderbouwd. In wezen gaat het om niet meer dan een taxatie. Dat neemt niet weg dat deze keuze uit het oogpunt van een geleidelijke ontwikkeling van de constitutionele toetsing een verstandige kan zijn. Dat geldt temeer omdat sociale grondrechten, net als de algemene bepaling uit de Grondwet, als interpretatief kader kunnen dienen voor de klassieke grondrechten en de verwante bepalingen waaraan wel kan worden getoetst.

Het College kan zich niet, althans niet onverkort, vinden in de keuze om wetten en de toepassing daarvan niet verder dan nu al het geval is toetsbaar te maken aan - geheel of gedeeltelijk ongeschreven - algemene rechtsbeginselen. Meer specifiek gaat het daarbij om de materiële algemene rechtsbeginselen: het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Het College heeft wel begrip voor de argumentatie dat het (exceptief) toetsen van wetten in formele zin bij het ontbreken van de dialoog met de (grond)wetgever moeilijk te rechtvaardigen lijkt. Maar die argumentatie is niet geldig waar het gaat om het (rechtstreeks) toetsen van de toepassing, immers door een bestuursorgaan, van een wet in formele zin in concrete gevallen. In andere bewoordingen: het ecarteren van de “verdisconteringsbeperking” doet geen afbreuk aan de gelding en het gezag van de Grondwet als zodanig en de (grond)wetgever, maar maakt het wel mogelijk om ongewenste of onwenselijke gevolgen van de toepassing van een wet weg te nemen (ook) in situaties waarin de wet en de toepassing daarvan niet in strijd zijn met de klassieke grondrechten en de verwante bepalingen. Ik wees er in dit verband eerder al op 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 en de verwante bepalingen. Het College pleit er daarom met klem voor om de toepassing van wetten in formele zin wel volledig toetsbaar te maken aan de materiële algemene rechtsbeginselen. In dit verband is niet zonder betekenis dat de regering die keuze voor het evenredigheidsbeginsel in wezen al heeft gemaakt met het voorstel in de consultatieversie van het wetsvoorstel *Wet versterking waarborgfunctie Awb* tot wijziging van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het College merkt nog op dat dit, gelet op de geldende rechtspraak, in de praktijk vooral betekenis zal hebben voor het evenredigheidsbeginsel en in mindere mate ook voor het rechtszekerheidsbeginsel.

De volgende vraag is dan hoe dit moet worden geregeld. Het College stelt voor om in het hoofdstuk Wetgeving en bestuur van de Grondwet een bepaling op te nemen (mogelijk als artikel 108) met (ongeveer) de volgende inhoud:

*Bestuursorganen handelen in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.*

Ook deze bepaling moet dan worden uitgezonderd van het toetsingsverbod. Verder moet dan de samenhang met de formulering van artikel 3:1 van de Awb onder ogen worden gezien. Een lichtere variant - die echter niet de voorkeur heeft - zou kunnen zijn om alleen het evenredigheidsbeginsel op te nemen:

*De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een handeling van een bestuursorgaan mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de handeling te dienen doelen.*

datum 24 april 2025  
kenmerk Post UIT-  
pagina 3 van 4

Een andere variant zou kunnen zijn dat in de memorie van toelichting bij het desbetreffende wetsvoorstel wordt opgenomen dat de grondwetgever zich kan voorstellen dat, mede in het licht van de daarin voorgestelde verruiming van de toetsingsmogelijkheden, de rechtspraak niet langer zal aannemen dat het - aldus beperkte - toetsingsverbod in de weg staat aan toetsing van de toepassing van een wet in formele zin ook in wel door de wetgever verdisconteerde gevallen.

Het College kan zich erin vinden als de keuze wordt gemaakt voor één algemene, aanvullende beperkingsclausule. De in de contourennota op dit punt gebruikte terminologie is echter niet consistent. Het College geeft in overweging om aan te sluiten bij de begrippen die in de (bestuurs)rechtspraak worden gebruikt: geschiktheid, noodzaak (= subsidiariteit) en evenwichtigheid (= proportionaliteit).

### **Het grondwettelijk hof**

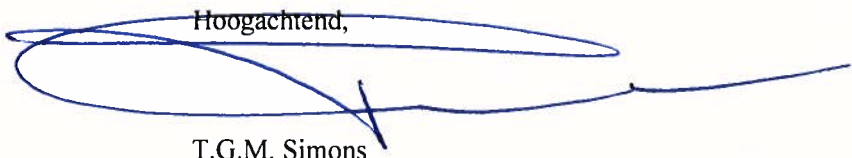
Eerder is, ook door het College, uiteengezet dat en waarom het instellen van een grondwettelijk hof onnodig en onwenselijk is. Gelet op dit standpunt ziet het College ervan af om zich in deze zienswijze uit te laten over de in de contourennota neergelegde beschouwingen over de institutionele aspecten en de rechtsmacht en de procedurele bevoegdheden van een grondwettelijk hof.

Het College ziet wel aanleiding om in te gaan op de inrichting van een prejudiciële procedure, in het bijzonder op de vraag welke de bevoegdheden en/of verplichtingen van de andere rechterlijke instanties in dat kader zouden moeten zijn. De contourennota is daarover niet duidelijk. Enerzijds lijkt veel ruimte aan de andere rechterlijke instanties te worden gegeven om wel of niet een prejudiciële vraag te stellen, anderzijds lijkt (soms) sprake te zijn van een verplichting. Daar komt bij dat (ook) hier niet wordt onderscheiden tussen toetsing van de wet zelf en toetsing van de toepassing van de wet, terwijl dit onderscheid wel van belang is of in elk geval kan zijn bij de te maken keuzen. Ook wordt geen verband gelegd met de rechtsmacht en de procedurele bevoegdheden van het grondwettelijk hof. Dat is echter wel noodzakelijk. In andere bewoordingen: mocht het zover komen, dan vergt dit grondige (verdere) doordenking.

### **De wetgeving**

Het College heeft er met voldoening kennis van genomen dat het onderwerp constitutionele toetsing en het onderwerp grondwettelijk hof in afzonderlijke wetsvoorstellen zullen worden opgenomen. Daarbij is het wenselijk dat in het wetsvoorstel dat de constitutionele toetsing regelt, geen enkel wetstechnisch verband wordt gelegd met het wetsvoorstel dat een eventueel grondwettelijk hof regelt. Daarmee wordt voorkomen dat de afronding van het wetgevingsproces van het onderwerp constitutionele toetsing formeel afhankelijk wordt van en daarmee belemmerd wordt door het wetgevingsproces van het onderwerp grondwettelijk hof.

Hoogachtend,



T.G.M. Simons