College van Beroep voor het bedrijfsleven

PRESIDENT

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
drs. P.E. Heerma
d.t.v. dhr. H. Naves, Voorzitter Raad voor de rechtspraak

datum 22 september 2026
e-mail Bestuurssecretariaat.cbb@rechtspraak.nl
ons kenmerk PostUit 980-2026
onderwerp Reactie College van Beroep voor het bedrijfsleven op het aangepaste concept wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb

Geachte heer Heerma,

Inhoudelijke reactie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (College) op het aangepaste concept wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht (Awb) zoals voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak op 16 juli 2026

Het College heeft bij brief van 23 juli 2024 van mijn voorganger T.G.M. Simons gereageerd op het concept wetsvoorstel dat bij brief van 6 februari 2024 aan de Raad voor de rechtspraak is voorgelegd. Bij brief van 16 juli 2026 heeft u aan de Raad voor de rechtspraak een aangepast concept wetsvoorstel ter advisering voorgelegd. Met waardering stel ik vast dat in het aangepaste wetsvoorstel duidelijk aandacht is besteed aan de vanuit de rechtspraak (en uitvoeringsorganisaties) ontvangen reacties. Ik maak van deze gelegenheid graag gebruik om opnieuw inhoudelijk te reageren op een aantal onderdelen die voor de rechtspraktijk in het bijzonder van belang zijn.

Evenredigheid – artikel 3:4, tweede lid, van de Awb

Met het wetsvoorstel wordt een algemeen wettelijke bevoegdheid geïntroduceerd om de toepassing van een gebonden bevoegdheid te kunnen toetsen aan evenredigheid, ongeacht of deze berust op een wet in formele zin of een algemeen verbindend voorschrift dat geen wet in formele zin is (algemeen verbindend voorschrift). In de reactie van 23 juli 2024 is door het College aandacht gevraagd voor de juiste juridische inkadering daarvan. Ik constateer dat de nu voorgelegde aanpassing van de toelichting op het concept wetsvoorstel beter aansluit bij de geldende jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters. Op een aantal onderdelen vraag ik evenwel opnieuw aandacht voor de juridische inkadering. Ik licht dat toe.

In het aangepaste voorstel is de tekst van artikel 3:4, tweede lid, ten opzichte van de eerder voorgelegde versie niet gewijzigd. Het College heeft bij de reactie van 23 juli 2024 al aangegeven, dat de verhouding van deze bepaling ten opzichte van het eerste lid technisch niet juist is. Om die reden heeft het College geadviseerd om de (verruimde) werking van het evenredigheidsbeginsel neer te leggen in een afzonderlijke bepaling, die niet verwijst naar artikel 3:4, eerste lid, en die duidelijk maakt dat de verruiming ziet op zowel gebonden als discretionaire bevoegdheden. De meest eenvoudige oplossing daarvoor is om de tekst van artikel 3:4, tweede lid, onder te brengen in een apart artikel met schrapping van de verwijzing naar het eerste lid van genoemd artikel. Ik verwijs daarvoor nogmaals naar het advies van het College van 23 juli 2024, pagina 7.

In de aangepaste toelichting wordt herhaaldelijk verwezen naar het specialiteitsbeginsel zoals neergelegd in artikel 3:4, eerste lid, en daarbij wordt aangegeven dat op grond van dat beginsel bij een gebonden bevoegdheid in het geheel geen belangen mogen worden afgewogen. Dat is niet juist; dat volgt niet uit het specialiteitsbeginsel maar uit het gegeven dat het om een gebonden bevoegdheid gaat. Het specialiteitsbeginsel ligt in het domein van de discretionaire bevoegdheid en beperkt de bij de uitoefening van die bevoegdheid af te wegen belangen. De redactie van artikel 3:4, tweede lid ("ook indien het eerste lid de af te wegen belangen beperkt") sluit aan bij die onjuiste benadering en is daarom niet adequaat.

Het in de toelichting aangebrachte strikte onderscheid tussen toepassing van een discretionaire bevoegdheid of van een gebonden bevoegdheid is niet juist. De (contra legem) werking van het evenredigheidsbeginsel ziet ook op het gebonden deel van een discretionaire bevoegdheid. De toelichting vermeldt niet (duidelijk) dat de verruiming van de werking van het evenredigheidsbeginsel zich ook uitstrekt tot gevallen waarin het specialiteitsbeginsel de belangenafweging bij een discretionaire bevoegdheid beperkt. Ook dan kan het besluit "onder de streep" onevenwichtig zijn. Waar in de toelichting wordt gesproken van belangenafweging, wordt bovendien vaak geen scherp onderscheid gemaakt tussen de bij het nemen van het besluit af te wegen belangen (bij het toepassen van een discretionaire bevoegdheid) en de bij het opstellen van de wet of regeling gemaakte belangenafweging. Wat in het algemeen opvalt in de toelichting is dat in geen aandacht wordt besteed aan het – uit de uitspraak van het College van 26 maart 2024 (ECLI:NL:CBB:2024:190) volgende – feit dat het gaat om de evenwichtigheid "onder de streep". Het verdient aanbeveling dit alles scherper en explicieter te benoemen.

Een ander belangrijk onderdeel in de aangepaste toelichting is dat expliciet wordt gemaakt dat het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet niet in de weg staat aan toetsing aan het evenredigheidsbeginsel van de *toepassing* van een wettelijk voorschrift, dus ook de toepassing van een wet in formele zin. Daarmee wordt afstand genomen van de met het Harmonisatiewet-arrest ingezette lijn in de rechtspraak dat dit bij een wet in formele zin niet mag, behoudens in geval van door de wetgever niet verdisconteerde omstandigheden (de verdisconteringsregel). In de toelichting wordt gesproken van een nieuwe maatstaf voor de toetsing van de toepassing van een wet in formele zin die in de plaats komt van de maatstaf uit het Harmonisatiewet-arrest. Ik merk op dat deze laatste maatstaf in de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2023: 772) van 1 maart 2023 voor het bestuursrecht is bevestigd.

De nieuwe maatstaf wordt in paragraaf 5.2.2 van de aangepaste toelichting aldus weergegeven: de evenredigheidstoets is (net als de toets aan niet verdisconteerde omstandigheden) een geobjectiveerde maatstaf die niet raakt aan de bedoeling van de wetgever of de in artikel 11 van de Wet algemene bepalingen genoemde innerlijke waarde van wetten. De nieuwe maatstaf schept volgens de toelichting ruimte om bij de toetsing van het voorliggende besluit, bij gevolgen die de wetgever niet ten volle heeft voorzien en redelijkerwijs niet kan hebben beoogd, deze te voorkomen. De toelichting richt zicht primair op bestuursorganen. Het bestuursorgaan krijgt met dit wetsvoorstel de opdracht wetten zo toe te passen dat de toepassing van de bevoegdheid in verhouding staat met het doel van die bevoegdheid. De bestuursrechter beoordeelt of het bestuursorgaan deze opdracht op een goede manier heeft vervuld, aldus de toelichting.

Ik benadruk dat deze beoordeling door de bestuursrechter plaatsvindt volgens de lijn die in de uitspraak van het College van 26 maart 2024 (ECLI:NL:CBB:2024:190) is neergelegd, met als maatstaf de evenwichtigheid "onder de streep". Het wetsvoorstel verbreedt die lijn naar (ook) de toetsing van de toepassing van bevoegdheden die zijn gebaseerd op een wet in formele zin. Het verdient aanbeveling – zoals hiervoor ook al is aangegeven – om dit in de toelichting tot uitdrukking te brengen.

Verschoonbaarheid van de overschrijding van de termijn tot het instellen van een rechtsmiddel (artikel 6:11)

Met waardering stel ik vast dat met het eerste en tweede lid van artikel 6:11 van het gewijzigde wetsvoorstel de jurisprudentie (zie de uitspraak van het College van 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31) is gecodificeerd, zoals ook was voorgesteld

in het advies van het College van 23 juli 2024.

In het eerste lid, onder a, is daarbij toegevoegd dat "andere redenen" aanleiding voor verschoonbaarheid kunnen zijn. Het lijkt verstandig om in de toelichting in te gaan op de omstandigheden/situaties waaraan kan worden gedacht bij deze toevoeging.

Daarnaast is in de gewijzigde versie een derde lid toegevoegd: niet-ontvankelijkverklaring blijft ook achterwege indien de indiener een zwaarwegend belang heeft bij het bezwaar of beroep en het bezwaar of beroep kennelijk gegrond is, mits de belangen van derden zich er niet tegen verzetten. Er wordt hier dus een nieuw materieel criterium toegevoegd. In de hiervoor genoemde uitspraak van het College is vastgesteld dat het bestaande wettelijk kader een minder strikte benadering van handhaving van de bezwaar en beroepstermijn maar zeer beperkt toelaat en dat het aan de wetgever is dat kader te verruimen voor gevallen waarin met niet-ontvankelijkverklaring geen redelijk doel wordt gediend. Zie ook het advies van het College van 23 juli 2024, p. 9 . Het is toe te juichen dat de wetgever dit ook heeft opgepakt. Over de wijze waarop de wetgever dit nu heeft gedaan in de regeling van het derde lid heb ik een aantal opmerkingen ter verbetering.

De in lid 3 gehanteerde norm "een zwaarwegend belang" is inherent conflictgevoelig en lastig te hanteren in de praktijk. Ook het gebruik van de woorden "kennelijk gegrond" is ongewenst. Die term heeft een eigen betekenis bij de hoorplicht en bij artikel 8:54; een hier niet wenselijke betekenis. Waar het om zou moeten gaan, is dat een besluit evident (materieel) onjuist is en daarom reden is om niet-ontvankelijkheid achterwege te laten. Als dat vooropgesteld wordt, is de afzonderlijke eis van 'zwaarwegend belang' niet meer nodig. Dit in aanmerking nemende doe ik het voorstel voor een alternatieve formulering voor het voorgestelde lid 3:
"3. Niet-ontvankelijkverklaring op grond van overschrijding van de termijn blijft ook achterwege indien het bestreden besluit onmiskenbaar onrechtmatig is en aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet worden benadeeld".

Met betrekking tot de toelichting op dit artikel merk ik op dat niet alleen het bestuur deze bepaling (rechtstreeks) toepast maar ook de rechter bij beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep, hoger beroep of beroep in cassatie. De verwijzing naar het (nieuwe) artikel 3:4, tweede lid, c.q. het evenredigheidsbeginsel is hier niet gelukkig en ook niet nodig naast een eigen regeling in artikel 6:11, derde lid. Het is toch niet de bedoeling om hier, en doorredenerend ook bij andere niet-ontvankelijkheden (geen griffierecht, geen belanghebbende, geen gronden), het

'gewone' evenredigheidsbeginsel binnen te halen. Deze passage in de toelichting kan dus beter worden geschrapt. Ook merk ik op dat geen overwegingen zijn gewijd aan de duur van de termijnoverschrijding. Het tijdverloop zou een element in de beoordeling van de toepassing van het derde lid kunnen zijn. Verder is het raadzaam om in de toelichting in te gaan op de verhouding van het nieuwe derde lid met de mogelijkheid om een herziening te vragen van besluiten, de huidige (analoge) toepassing van artikel 4:6.

Het verstrekken van inlichtingen of stukken in relatie tot vertrouwelijkheid (artikelen 8:29, 8:32 en 7:14/7:18)

Dit onderdeel was niet betrokken in het advies van het College van 23 juli 2024. De codificatie en uitbreiding voorziet duidelijk in een behoefte en versterkt de positie van de burger. Het College juicht dit toe.

Verder stel ik vast dat in de wettelijke bepalingen dan wel de toelichting daarop enige wijzigingen ten opzichte van de eerdere concepttekst zijn aangebracht. Dit brengt mij ertoe toch enige opmerkingen daarover te maken. Deze zien op gesignaleerde onduidelijkheden of omissies in de voorgestelde wettekst of toelichting en beogen een onjuiste uitleg of toepassing te voorkomen.

Het vijfde lid van 8:29 vermeldt alleen "stukken" maar beoogt uiteraard ook te zien op "inlichtingen". Toevoeging van dit woord is dus gewenst.

Het nieuwe zesde lid, eerste volzin, van artikel 8:29 ("tenzij een belanghebbende zich door de beperking van de toegang onvoldoende kan verdedigen") wekt de suggestie dat de rechter geen beslissing neemt als de belanghebbende zich onvoldoende kan verdedigen. Dat kan niet de bedoeling zijn; de rechter moet een beslissing nemen. Voor zover wordt bedoeld dat de rechter moet beslissen dat, als de belanghebbende zich onvoldoende kan verdedigen, de weigering of beperking niet gerechtvaardigd is, lijkt dat niet de juiste maatstaf te zijn, of in ieder geval een andere maatstaf dan die op dit moment geldt. De gewichtige redenen kunnen immers zo zwaarwegend zijn dat het gevolg daarvan is dat een belanghebbende zich niet goed kan verdedigen. Het is dan vervolgens aan de rechter om te waarborgen dat niettemin recht wordt gedaan aan de belangen van die belanghebbende en daarbij ook de vertrouwelijk gebleven informatie betrekt. In de toelichting komt dat (beter) tot uitdrukking: in onderdeel LL, laatste alinea wordt als maatstaf vermeld dat een belanghebbende door de beperking niet onevenredig in zijn verdediging mag worden geschaad. Bij die laatste maatstaf kan een belangenafweging worden gemaakt tussen aan de ene kant het belang om

bepaalde informatie vertrouwelijk te houden en aan de andere kant het verdedigingsbelang, waarbij kan worden meegewogen dat de rechter zelf wel over de informatie beschikt en, in incidentele gevallen, via het nieuwe derde lid van artikel 8:32 een advocaat of een andere daartoe door de rechter aangewezen gemachtigde daarover ook kan beschikken.

Ten slotte valt op de nog niet eerder gebruikte term "toegang". Voor zover het gewenst wordt geacht deze term in de tekst op te nemen, doe ik de suggestie om aan de eerder geformuleerde tekst een tweede volzin toe te voegen:
"De bestuursrechter betrekt daarbij of een belanghebbende zich door de beperking van de toegang al dan niet voldoende kan verdedigen".

De toelichting op artikel 7:4 komt niet geheel overeen met wat is opgemerkt bij artikel 8:32. In de toelichting bij 8:32 (onderdeel MM, eerste alinea*): "Het gaat vooral om gevallen waarbij de aard van de vertrouwelijke gegevens het mogelijk maakt dat de gemachtigde kan vaststellen dat de procespositie van de belanghebbende niet wordt geschaad als deze geen toegang krijgt tot de vertrouwelijke gegevens.".* Het woord "vooral" staat niet in de toelichting op artikel 7:4 (onderdelen BB en II, voorlaatste alinea). Dit woord is niet zonder betekenis en kan beter worden geschrapt. Naast het kunnen vaststellen of de procespositie al dan niet wordt geschaad, kan toepassing van dit instrument ook de procespositie van de belanghebbende versterken, in die zin dat de advocaat of een andere door de rechter aangewezen gemachtigde aan de hand van de vertrouwelijke informatie (op vertrouwelijke wijze) kan onderbouwen waarom de belanghebbende goede argumenten heeft voor zijn ingenomen standpunt. Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBROT:2016:10082, ECLI:NL:CBB:2020:119 en ECLI:NL: CBB:2022:140. Dit geldt eveneens voor (de toelichting bij) 7:4 en 7:18, welke bepalingen dezelfde strekking zouden moeten hebben.

Burgerlus en tussenuitspraak (afdeling 8.2.2b en artikel 8:80a)

Met betrekking tot dit onderdeel volsta ik om nogmaals te wijzen op het eerder uitgebrachte advies van het College van 23 juli 2024, pagina 9-11.

Hoogachtend,

M. Schoneveld