

## Inhoudsopgave

<b>INLEIDING</b> .....	<b>3</b>
<b>1. DE BURGER BEWIJST: EEN DISBALANS</b> .....	<b>6</b>
1.1. INLEIDING .....	6
1.2. NAAR EEN PARTIJENPROCESRECHT .....	6
1.2.1. <i>Van materiële waarheid</i> .....	6
1.2.2. <i>Naar een partijenprocesrecht</i> .....	7
1.3. PRINCIPIËLE KRACHTVERSCHILLEN TUSSEN PARTIJEN .....	8
1.4. HOOFDREGELS VAN BEWIJZEN .....	9
1.4.1. <i>Bewijsomvang</i> .....	10
1.4.2. <i>Bewijslastverdeling</i> .....	10
1.4.3. <i>Bewijsmiddelen</i> .....	12
1.4.4. <i>Bewijsmaatstaf</i> .....	12
1.4.5. <i>Bewijswaardering</i> .....	13
1.5. TUSSENCONCLUSIE: DRIE KNELPUNTEN IN DE BEWIJSVOERING .....	13
<b>2. WAT DOET DE RECHTER AL AAN ONGELIJKHEIDSCOMPENSATIE: DE INFORMELE BURGERLUS</b> .....	<b>15</b>
2.1. INLEIDING .....	15
2.2. DRIE VORMEN VAN DE INFORMELE BURGERLUS .....	15
2.2.1. <i>Griffiersbrief voor de zitting</i> .....	16
2.2.2. <i>Regie op de zitting</i> .....	18
2.2.3. <i>Schorsen van het onderzoek of heropenen van het onderzoek na de zitting</i> .....	20
2.3. TUSSENCONCLUSIE: IN HOEVERRE VERMINDERT DE INFORMELE BURGERLUS DE BEWIJSACHTERSTAND VAN DE BURGER? .....	22
<b>3. WAT DOET DE RECHTER AL AAN ONGELIJKHEIDSCOMPENSATIE: DE BUITENWETTELIJKE TUSSENUITSPRAAK</b> .....	<b>26</b>
3.1. INLEIDING .....	26
3.2. DE TUSSENUITSPRAAK .....	26
3.3. DRIE REDENEN OM "BUITENWETTELIJK" TE GAAN .....	27
3.4. TUSSENCONCLUSIE: IN HOEVERRE VERMINDERT DE BUITENWETTELIJKE TUSSENUITSPRAAK DE BEWIJSACHTERSTAND VAN DE BURGER .....	29
<b>4. DE FORMELE BURGERLUS</b> .....	<b>32</b>
4.1. INLEIDING .....	32
4.2. DE FORMELE BURGERLUS .....	32
4.2.1. <i>Stelling en nader bewijs</i> .....	34
4.2.2. <i>...schriftelijk aannemelijk te maken</i> .....	38
4.2.3. <i>De tussenuitspraak bij burgerlus</i> .....	39
4.3. FORMELE BURGERLUS, BUITENWETTELIJKE TUSSENUITSPRAAK EN DE BEWIJSACHTERSTAND .....	39
<b>5. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN</b> .....	<b>42</b>
<b>BIBLIOGRAFIE</b> .....	<b>46</b>
<b>LITERATUUR</b> .....	46
<b>RAPPORTEN</b> .....	50
<b>PARLEMENTAIRE STUKKEN</b> .....	50
<i>Tweede Kamer</i> .....	50
<i>Eerste Kamer</i> .....	51

<b>JURISPRUDENTIE</b> .....	51
<i>De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling)</i> .....	51
<i>Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (het College)</i> .....	52
<i>Centrale Raad van Beroep (de Raad)</i> .....	53
<i>Rechtbanken</i> .....	53
<b>ANDERS</b> .....	53

# De (in)formele burgerlus: achterstallig onderhoud van de bewijspositie van de burger?

## Inleiding

Op het moment van schrijven is de Wet versterking waarborgfunctie Awb ("het wetsvoorstel") in pre-consultatie.<sup>1</sup> Het doel van de wetwijziging is het vertrouwen van de burger in de overheid te herwinnen door de rechtspositie van de burger te versterken.<sup>2</sup> Een belangrijk onderdeel van het waarborgen van die rechtspositie is de codificatie van de burgerlus (of burgerlijke lus)<sup>3</sup> in de Algemene wet bestuursrecht ("Awb"). Met de formele<sup>4</sup> burgerlus, waarin de bestuursrechter in een tussenuitspraak de burger een bewijsopdracht geeft om zijn stelling nader te onderbouwen, beoogt de wetgever de procespositie van de burger te versterken.<sup>5</sup> De formele burgerlus moet worden onderscheiden van de informele burgerlus.<sup>6</sup> Deze laatste wordt al enige jaren door de bestuursrechter toegepast door het geven van een bewijsopdracht via, bijvoorbeeld, het sturen van een griffiersbrief of heropenen van het (voor)onderzoek.<sup>7</sup> De gedachte achter de formele burgerlus is dat waar eerst alleen het bestuursorgaan de mogelijkheid had om een gebrek te herstellen door middel van een bestuurlijke lus, nu óók de burger in een tussenuitspraak een herkansing krijgt om een gebrek in de bewijsvoering te herstellen.<sup>8</sup> De wetgever beoogt hiermee de bewijsongelijkheid tussen de burgerpartij en het bestuursorgaan te verminderen.

Er is echter twijfel over de toegevoegde waarde van de formele burgerlus. Schlössels en Albers schrijven dat de formele burgerlus hen tegenvalt. Ze wijten dit aan de formalistische benadering van de burgerlus doordat deze gekoppeld is aan het doen van een tussenuitspraak. Ongelijkheidscompensatie zou veeleer gezocht moeten worden in een "soms ruimere ambtshalve toetsing en het verder (re)vitaliseren van de verplichting van de bestuursrechter om daadwerkelijk aan materiële waarheidsvinding en vroegtijdige bewijsregie en bewijsvoorlichting te doen."<sup>9</sup> Eenzelfde mening is ook Marseille toegedaan. In zijn openingsrede van de VAR-jaarvergadering van 2023, getiteld "Burgerperspectief en burgerlus", laat hij zich enigszins negatief uit over de mogelijkheid van de formele burgerlus om "het ongenoegen over de bestuurlijke lus

---

<sup>1</sup> Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (versie pre-consultatie 18 januari 2023, bijlage 1 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763).

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>3</sup> Deze twee termen worden in de literatuur en het wetsvoorstel door elkaar gebruikt. In het vervolg van het preadvies zal ik de term "burgerlus" gebruiken.

<sup>4</sup> Met "formeel" doel ik op het doen van een tussenuitspraak.

<sup>5</sup> Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (versie pre-consultatie 18 januari 2023, bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763), p. 18.

<sup>6</sup> Hoewel doorgaans de term "informele lus" wordt gebezigd, hanteer ik in dit preadvies de term "informele burgerlus" om aan te geven dat dit instrument ten behoeve van de burger wordt ingezet. Waar ik het anders bedoel zal ik dit expliciteren.

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld: Meulder, Moed & Stoové, *JBplus 2023/1*, p. 10-12.

<sup>8</sup> Vgl. Schueler 2009, p. 580.

<sup>9</sup> Schlössels & Albers, *JBplus 2023/7*. Vgl. Seijsener 2023/20.

weg te nemen, te neutraliseren of compenseren of procederende burgers te helpen.”<sup>10</sup> Eén van zijn conclusies is daarom dat de burger meer geholpen is met een rechter die gebruik maakt van de zojuist genoemde informele (bestuurlijke) lus of die zijn onderzoeksbevoegdheid inzet om de feiten aan te vullen.

Voorgaande discussie laat zien dat aan de toegevoegde waarde van de formele burgerlus zoals deze in het wetsvoorstel is opgenomen wordt getwijfeld. Simpel gezegd wordt betwijfeld of de regeling wel voldoende vlees op het bot heeft om geen dode letter te worden.<sup>11</sup> Tegen deze achtergrond ga ik in dit preadvies in op de vraag: dient de formele burgerlus zoals deze in de Wet versterking waarborgfunctie Awb is neergelegd aangepast te worden om de bewijspositie<sup>12</sup> van de burgerpartij, afgezet tegen de informele burgerlus en buitenwettelijke tussenuitspraak, te verstevigen en zo ja, hoe?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal ik eerst de bewijspositie van de burgerpartij onder het huidige recht uiteenzetten. Hiervoor komt in vogelvlucht eerst het bestuursrechtelijk bewijsrecht aan bod. Wat is precies de bewijsachterstand waarin de burgerpartij verkeert? Het hoofdstuk eindigt met de conclusie dat er potentieel drie knelpunten zijn die de burger ervaart in de beroepsprocedure.

In het tweede en derde hoofdstuk inventariseer ik hoe de bestuursrechter in de praktijk de bewijspositie van de burger al versterkt. Hiervoor zal ik in het tweede hoofdstuk de verschillende manieren van de informele burgerlus uiteenzetten waarop de bestuursrechter een bewijsopdracht kan geven aan de burger om zijn stelling aannemelijk te maken. Deze worden gezamenlijk afgezet tegen de bewijsrechtelijke knelpunten die de burger ervaart. In hoeverre is de informele burgerlus succesvol in het verzachten van de knelpunten, en waar blijft de burger met lege handen staan? In het derde hoofdstuk maak ik een uitstap naar de buitenwettelijke tussenuitspraak. Ook zonder codificatie van de burgerlus is de tussenuitspraak al door de bestuursrechter gebruikt om een bewijsopdracht aan de burger te geven.<sup>13</sup> Dit hoofdstuk heeft een tweeledig doel. Ten eerste inventariseer ik daar wat de bestuursrechter al aan ongelijkheidscompensatie doet door dit instrument in te zetten. Ten tweede geeft de buitenwettelijke tussenuitspraak een inkijkje in het karakter van de tussenuitspraak en de keuze van de bestuursrechter om dit instrument in te zetten om een bewijsopdracht aan de burger te geven. Het hoofdstuk dient dus zowel het doel om de meerwaarde van de formele burgerlus te verkennen – wat is het voordeel van codificatie van de buitenwettelijke tussenuitspraak? – als het doel om de voor- en nadelen van het karakter van de tussenuitspraak in relatie met de bewijsrechtelijke knelpunten te verkennen.

In het vierde en laatste hoofdstuk zal ik vervolgens, aan de hand van de knelpunten die de burgerpartij bij de bewijsvoering ervaart, bekijken of de formele burgerlus zoals deze in het wetsvoorstel is gecodificeerd de bewijspositie van de

---

<sup>10</sup> A.T. Marseille, “Burgerperspectief en burgerlus”, openingsrede VAR-jaarvergadering 2023.

<sup>11</sup> Seijsener 2023/20.

<sup>12</sup> Met bewijspositie bedoel ik de mate waarin de burger kennis heeft van welk bewijs hij moet leveren, hoe hij het bewijs kan leveren en hoe het geleverde bewijs gewaardeerd zal worden.

<sup>13</sup> Vgl. ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:647; ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:374; Rb. Midden-Nederland 3 mei 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1721.

burger, afgezet tegen de informele burgerlus en buitenwettelijke tussenuitspraak, weet te versterken. Hiervoor zal ik eerst de formele burgerlus uiteenzetten zoals deze in het wetsvoorstel is opgenomen. Tot slot bekijk ik welk effect de codificatie van de burgerlus heeft op de bewijspositie van de burger. In de conclusie zet ik deze bevindingen af tegen de informele burgerlus.

## 1. De burger bewijst: een disbalans

### 1.1. Inleiding

De formele burgerlus beoogt, kort gezegd, de bewijspositie van de burger te versterken door hem in de gelegenheid te stellen zijn stelling aannemelijk te maken. Hiermee is de effectiviteit van de formele burgerlus afhankelijk van de wijze waarop deze de bewijsachterstand van de burger weet te verminderen. In dit hoofdstuk zal ik daarom onderzoeken *wat* precies deze bewijsachterstand is. Het bestuursrechtelijk bewijsrecht zal hiervoor kort in beeld worden gebracht. Dit kader is ook bedoeld om eenheid te geven in het gebruik van de bewijsterminologie in het vervolg van dit preadvies. Daarbij zal ik onderzoeken *welke* knelpunten de burgerpartij binnen het bewijsrecht ervaart. Het fungeert dus ook als kader om de in hoofdstuk twee, drie en vier uiteen te zetten (in)formele burgerlus en buitenwettelijke tussenuitspraak tegen af te zetten.

### 1.2. Naar een partijenprocesrecht

#### 1.2.1. Van materiële waarheid

Het bestuursrecht wordt gekenmerkt door de vrije bewijsleer of vrij-bewijsleer.<sup>14</sup> Hoewel de betekenis van de vrije bewijsleer in de literatuur verschillend wordt opgevat, zijn deze opvattingen doorgaans te herleiden tot de stelling dat het bestuursrecht, anders dan het burgerlijk recht, een gering aantal regels van materieel bewijsrecht heeft. De bestuursrechter is hierdoor “vrij in de door hem te geven bewijsoordelen”.<sup>15</sup> De reden hiervoor is dat het bestuursrecht beoogt de *materiële waarheid* te achterhalen. Anders dan de formele waarheid – waarheid is datgeen dat tussen partijen in het geding is vast komen te staan – streeft het bewijsrecht in het bestuursrecht ernaar om de juistheid en volledigheid van de feiten te achterhalen.<sup>16</sup> Dit is tegen de achtergrond van het besluitbegrip en de positie van het bestuursorgaan logisch. Overheidshandelen zou een willekeurig karakter krijgen als het waarheidsbegrip afhankelijk is van wat partijen in de procedure als bewijs inbrengen; en dus in iedere rechtsverhouding andere feiten, als voorwerp van bewijs, als uitgangspunt worden genomen. Overheidshandelen bevat immers altijd een component waarin het algemeen belang wordt gediend.<sup>17</sup> De feitenvaststelling door de bestuursrechter is daarom nooit alleen een belang van de partijen in het aanhangige geding, maar kent altijd een algemeen karakter waarin de feitenvaststelling door het bestuursorgaan wordt getoetst.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II 1991/92*, 22495, nr. 3 (MvT), p. 32-33.

<sup>15</sup> Sanders 2022, p. 525, onder doorverwijzing naar Schuurmans 2022/28.2. Zie ook: Schlössels 2009, par. 2.2, waarin hij de verschillende opvattingen over de vrije bewijsleer uitvoerig uiteenzet.

<sup>16</sup> Schueler, *Trema* 2019/1.

<sup>17</sup> NB Ook in financiële tweepartijengeschillen wordt de rekening betaald uit algemene belastingen.

<sup>18</sup> Hierin volg ik de redenering van Schlössels; Schlössels 2009, p. 34.

Vanuit het uitgangspunt van materiële waarheidsvinding behoort de bestuursrechter vrij te zijn om naar eigen inzicht de objectieve waarheid te achterhalen. Een uitgebreid en nauwgezet stelsel van materiële bewijsregels zou deze vrije ruimte te zeer beperken. Maar de vrije bewijsleer heeft ook een rechtsbeschermende functie. In de procedure voor de bestuursrechter is doorgaans sprake van een ongelijke procespositie van partijen. Een met middelen en kennis gesterkt bestuursorgaan staat vaak tegenover een burger die pas voor de eerste keer procedeed; een eerste knelpunt dat verder in par. 1.3 aan de orde komt. De vrije bewijsleer, met daarin een bestuursrechter die zelf actief onderzoek doet naar de feiten, houdt de rechtsgang laagdrempelig. De burger hoeft daarom geen of nauwelijks kennis te hebben van de bewijsregels om effectief te procederen.<sup>19</sup> De aanvullende werking van het derde lid van artikel 8:69 van de Awb waarborgt deze laagdrempeligheid. Het geeft de bestuursrechter de mogelijkheid om de ongelijke positie van partijen gelijk te trekken door zich in te laten met de afbakening van het geschil, de gepresenteerde feiten in twijfel te trekken, de bewijsvoeringslast over te nemen of een zelfstandige feitenreconstructie te maken.<sup>20</sup>

### *1.2.2. Naar een partijenprocesrecht*

Hoewel het vinden van de materiële waarheid het streven van de bestuursrechter is of behoort te zijn, is het werkelijk vinden daarvan utopisch. Schlössels zegt terecht dat het juridische geschil gaat om een “reductie van de werkelijkheid.” De gepresenteerde werkelijkheid is een casusgerichte werkelijkheid, waarin de jurist niet de tijd heeft om een eindeloos proces van waarheidsvinding te voeren.<sup>21</sup> Daar komt bij dat de bestuursrechter steeds minder (uit eigen beweging) gebruik is gaan maken van zijn onderzoeksbevoegdheden.<sup>22</sup> In deze gereduceerde werkelijkheid is daarom een (steeds) belangrijke(re) rol weggelegd voor de bewijslevering door partijen.<sup>23</sup> Er wordt daarom ook wel gezegd dat het bestuursrechtelijk bewijsrecht wordt gekenmerkt door een partijenprocesrecht.<sup>24</sup>

In deze ontwikkeling naar een partijenprocesrecht krijgt de bestuursrechter ook een andere rol. Waar hij in een materieel bewijsrechtelijke systeem los van partijen een actieve rol behoort aan te nemen in zijn zoektocht naar de feiten zelf, neemt hij in een partijenprocesrecht ten aanzien van de feiten een passievere rol aan. Aan de hand van wat partijen uit eigen beweging aanvoeren, zal de bestuursrechter in het verlengde daarvan pas beoordelen of hij zijn eigen onderzoeksbevoegdheden aanwendt.<sup>25</sup> Maar omdat er een grotere verantwoordelijkheid ligt bij partijen spontaan de feiten aan te dragen, zal de rechter wel inzichtelijk moeten maken wat die

---

<sup>19</sup> Schueler, *Trema* 2019/1

<sup>20</sup> Schlössels 2009, p. 35-36.

<sup>21</sup> Schlössels 2009, p. 11. Onder verwijzing naar Brenninkmeijer 2006, p. 14.

<sup>22</sup> Vgl. Schlössels, *AA* 2010, p. 476.

<sup>23</sup> Vgl. Schueler, *Trema* 2019/1; Schuurmans 2009, par. 3.3; Verburg 2019, p. 166.

<sup>24</sup> Schuurmans & Verburg, *JBplus* 2012/8, p. 125; Schlössels 2009, p. 52.

<sup>25</sup> Schuurmans & Verburg, *JBplus* 2012/8, p. 124-125; CRvB 1 juni 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT7174, *JB* 2005/237, m.nt. D.W.M. Wenders (De Metselaar). Schuurmans, *RMThemis* 2023/5, p. 259.

bewijsverantwoordelijkheden van partijen zijn. De bestuursrechter behoort dus actief de regie te nemen in wat partijen als bewijs moeten aanvoeren.<sup>26</sup> Hij behoort dus bewijsvoorlichting te geven.

Er is echter kritiek op de wijze waarop de bestuursrechter deze nieuwe rol heeft aangenomen; of beter: nalaat deze rol aan te nemen. Waar hij zich passief is gaan opstellen ten aanzien van de feitenvaststelling zelf, heeft hij dit niet gecompenseerd met een actievare opstelling ten aanzien van de bewijsvoering door partijen.<sup>27</sup> Zeker nu het bestuursrecht zelf nauwelijks materiële regels van bewijsrecht kent die partijen houvast bieden bij het leveren van bewijs, ontbreekt het burgers aan bewijsregie. Dit leidt tot een tweede knelpunt in de bewijspositie van de burger: hij heeft geen zicht op zijn bewijspositie door een gebrek aan bewijsregie. Concreet wordt pas in de einduitspraak voor de burger duidelijk wie welk bewijs had moeten leveren. Hierdoor blijven partijen in de beroepsprocedure in het ongewis over het te leveren bewijs en voelen zich "aan hun lot overgelaten".<sup>28</sup>

### 1.3. Principiële krachtverschillen tussen partijen

Alvorens ik dieper in ga op de hoofdregels van het bewijsrecht en aanverwante knelpunten, ga ik eerst kort in op de procespositie van partijen in de beroepsprocedure bij de bestuursrechter. De beroepsprocedure bij de bestuursrechter wordt namelijk gekenmerkt door een disbalans tussen de procespartijen. De bestuursrechter treft – kort gezegd – altijd een (machtig) bestuursorgaan aan wiens besluit door de vaak kleine burgerpartij ter discussie wordt gesteld. De procedure bij de bestuursrechter kent daarom principiële krachtverschillen tussen procespartijen.<sup>29</sup> Het is van belang dat de bestuursrechter deze disbalans in ogenschouw neemt en waar nodig ongelijkheidscompensatie biedt. Als niet door actief de procespositie van de burgerpartij te versterken,<sup>30</sup> dan ten minste toch door de burgerpartij dezelfde *proceskansen* te geven door inzicht te geven in zijn bewijspositie. Zowel in het versterken als gelijktrekken schiet de bestuursrechter volgens de wetgever tekort.<sup>31</sup>

De memorie van toelichting maakt de disbalans tussen de beide partijen inzichtelijk. Ten eerste bestaat er een feitelijke ongelijkheid tussen partijen. Er is een scheve verhouding tussen de kennis van en ervaring met het bestuursrecht. Dit uit zich niet alleen in het feit dat het bestuursorgaan en diens gemachtigde een professionele partij zijn met doorgaans gedegen juridische kennis, maar ook in de ervaring met de beroepsprocedure. Waar de beroepsprocedure voor de burgerpartij vaak een

---

<sup>26</sup> Schlössels 2009, p. 52-53.

<sup>27</sup> Een veel aangehaalde zaak die deze verschuiving tot uitdrukking brengt is de *Metselaarscasus*. Schuurmans & Verburg, *JBplus* 2012/8, p. 124-125; CRvB 1 juni 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT7174, *JB* 2005/237, m.nt. D.W.M. Wenders (De Metselaar).

<sup>28</sup> Verburg 2019, p. 159. Onder doorverwijzing naar: Schuurmans 2009, p. 121; Barkuysen e.a. 2007, par. 11.3. Vgl. Tjepkema 2022, p. 32; De Jong, *NTB* 2018/16, par. 2.4.

<sup>29</sup> Schlössels 2009, p. 54.

<sup>30</sup> Schlössels noemt het een "curieuze opvatting dat de bestuursrechter die een burger steunt in zijn procesvoering in aanvaring komt met de eis van onpartijdige rechtspraak." Schlössels 2009, p. 54.

<sup>31</sup> Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (versie pre-consulatie 18 januari 2023, bijlage 2 bij *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 763), p. 19.



“eenmalig leerproces is”, doet het bestuursorgaan “honderden of duizenden gelijksoortige zaken.”<sup>32</sup> Deze disbalans wordt verder versterkt wanneer de bestuursrechter nalaat om, met het oog op de complexiteit van het bewijsrecht,<sup>33</sup> de burger voor te lichten over zijn bewijspositie.<sup>34</sup> Dit in tegenstelling tot het bestuursorgaan, dat hij over de band van de bestuurlijke lus wel aanwijzingen en een bewijsopdracht kan geven over hoe hij het gebrek in het besluit kan herstellen.<sup>35</sup> De bestuursrechter heeft dus niet dezelfde bevoegdheden om de burger te helpen zijn doel in de procedure te behalen – de rechtsgevolgen van het bestreden besluit moeten van tafel - als dat hij heeft om het bestuur hierin te helpen – de beoogde rechtsgevolgen moeten in stand blijven. Ten aanzien van het bestuursorgaan kan de bestuursrechter eventuele gebreken passeren,<sup>36</sup> gebreken laten herstellen of zelfs na een geslaagd beroep van de burger de rechtsgevolgen van het besluit in stand laten. Er zit hierin ook een juridische ongelijkheid tussen partijen. Deze juridische ongelijkheid raakt aan de gevoelsmatige ongelijkheid die burgers ervaren. Het voelt voor de burger aan alsof de bestuursrechter doet aan “bestuurtje helpen” en mee procedeert aan de kant van het bestuursorgaan.<sup>37</sup>

#### 1.4. Hoofddregels van bewijzen

In de ontwikkeling naar een partijenprocesrecht is het bestuursrechtelijk bewijsrecht, ondanks een vrije bewijsleer, toch tot wasdom gekomen. Wordt niet de materiële waarheid, maar hetgeen partijen gedurende de procedure in stelling brengen en aanvoeren centraal gesteld, dan is het noodzakelijk dat enige regels en concepten over de bewijslast(verdeling) zich ontwikkelen binnen het bestuursrecht.<sup>38</sup> Daarbij zal, strikter dan bij een materiële waarheidsvinding, de bestuursrechter voor ogen moeten hebben *wat* bewezen moet worden, *hoe* dat bewezen kan worden en *wie* het bewijs moet leveren. Met andere woorden: de bestuursrechter moet kennis hebben van het bewijsrecht en -terminologie en behoort dit correct toe te passen.<sup>39</sup> In deze paragraaf zal ik kort vijf onderwerpen van het bewijsrecht behandelen die voor dit preadvies relevant zijn.<sup>40</sup> In het licht van de centrale vraag van dit hoofdstuk – wat is de

---

<sup>32</sup> Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (versie pre-consulatie 18 januari 2023, bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763), p. 19.

<sup>33</sup> Als voorbeeld heb ik als de complexiteit van de bewijslastverdeling gegeven in par. 1.4.2.

<sup>34</sup> In een interview met de rechter geeft die rechter aan dat het bewijsrecht voor henzelf ook nog niet is uitgekristalliseerd. Dit maakt het lastig daarover op de zitting voorlichting te geven. Het versterkt echter de stelling dat het daarom voor de burger helemaal onontgonnen terrein is. Zie: De Jong, *NTB* 2018/16. Zie over deze disbalans verder: Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (versie pre-consulatie 18 januari 2023, bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763), p. 20. Vgl. Verburg 2019, p. 227.

<sup>35</sup> Verburg 2019, p. 221.

<sup>36</sup> Artikel 6:22 van de Awb.

<sup>37</sup> Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (versie pre-consulatie 18 januari 2023, bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763), p. 19.

<sup>38</sup> Schueler, *Trema* 2019/1.

<sup>39</sup> In dit kader wordt dan ook de vraag gesteld of de processuele bevoegdheden met betrekking tot het bewijsrecht moeten worden uitgebreid; Schlössels 2009, p. 53.

<sup>40</sup> Ik baseer mezelf op de vijf onderscheiden bewijsonderwerpen van die Schuurmans uiteenzet. Zie: Schuurmans 2022/28.2.

bewijsachterstand van de burger – zal ik ook telkens aangeven wat de mogelijke knelpunten zijn die de burger kan ervaren bij de verschillende bewijsonderwerpen.

#### *1.4.1. Bewijsomvang*

Met de bewijsomvang wordt aangegeven welke feiten bewezen moeten worden om het geschil te beslechten. De beroepsgronden in samenhang gelezen met het bestreden besluit geven hier richting aan. Er bestaat dus een relatie tussen artikel 8:69, eerste lid, van de Awb – de rechter doet uitspraak op de grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken en het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting – en de bewijsomvang.<sup>41</sup> Hierbij is ook de inhoud van de toepasselijke regels op het geschil van belang.<sup>42</sup> Verburg merkt op dat de bewijsomvang niet een vooraf gegeven is. De maatschappelijke veelvormigheid en meerduidigheid die wordt gevangen in regelgeving en besluiten maken de bewijsomvang diffuus. “Waar het om draait” – zo zegt Verburg – “is dat het voor partijen moeilijk te doorgronden is welke feiten tot de bewijsomvang behoren.”<sup>43</sup> Daar komt bovenop dat niet *ieder* gesteld feit ook bewezen moet worden, en dus een handeling vereist. Van belang is dat die feiten bewezen worden die “onvoldoende vaststaan, omstreden zijn of waarover de rechter twijfelt.”<sup>44</sup> De bewijsomvang betreft dus feiten die van doorslaggevend belang zijn voor de beslechting van het geschil.

#### *1.4.2. Bewijslastverdeling*

De bewijslastverdeling is een vraag naar wie welk deel van de bewijsomvang voor zijn rekening moet nemen. Oftewel: wie moet wat bewijzen? Van de vijf hier te behandelen bewijsonderwerpen is de vraag van de bewijslastverdeling het meest complex.<sup>45</sup> Afhankelijk van de ingeroepen norm door of beoogd rechtsgevolg van partijen en de feitelijke grondslag die zij voor de effectuering daarvan moeten verschaffen wordt de bewijslast verdeeld.

De bewijslast zelf omvat het bewijsrisico en de bewijsvoeringslast. Het bewijsrisico geeft hierbij aan welke partij de verantwoordelijkheid draagt als de feiten niet vast komen te staan. Het hangt als een zwaard van Damocles boven het hoofd van de partij wanneer naar het oordeel van de bestuursrechter het betreffende feit niet wordt bewezen.<sup>46</sup> Hieruit volgt logischerwijs dat de partij met het bewijsrisico het initiatief dient te nemen om als eerste te komen met bewijs.<sup>47</sup> Oftewel, hij zal ook initieel de bewijsvoeringslast dragen. Voldoet die partij aan zijn bewijsvoeringslast, dan zal de wederpartij met tegenbewijs moeten komen. De complexiteit schuilt dus

---

<sup>41</sup> Schlössels 2009, p. 17; Barkuysen e.a. 2007, p 46; Schuurmans 2022/28.2.

<sup>42</sup> Schlössels 2009, p. 17-18; Schuurmans 2022/28.2.

<sup>43</sup> Verburg 2019, p. 169.

<sup>44</sup> Schlössels 2009, p. 17.

<sup>45</sup> Schlössels 2009, p. 18.

<sup>46</sup> Schlössels 2009, p. 18-19.

<sup>47</sup> De partij met het bewijsrisico moet immers voorkomen dat dit wordt geeffectueerd; Schuurmans 2005, p. 23.

ook daarin dat de bewijsvoeringslast gedurende de procedure tussen partijen heen en weer springt.<sup>48</sup>

Wie welk bewijs moet leveren is afhankelijk van en opgetrokken uit de bestuurlijke voorprocedure.<sup>49</sup> Vanuit de bestuurlijke fase wordt gekeken op wiens weg het had gelegen om het bewijs in die fase te leveren. Bij afwezigheid van bijzondere wetgeving waarin het leveren van feiten is geregeld zijn de artikelen 3:2 en 4:2, tweede lid, van de Awb relevant.<sup>50</sup> Uit het samenspel van deze twee wetsartikelen volgt dat het bestuursorgaan in zijn algemeenheid verantwoordelijk is voor een juiste feitenvaststelling. Het bestuursorgaan is vanuit het dienen van het algemeen belang immers verantwoordelijk voor het op juiste feiten gronden van het besluit.<sup>51</sup> De onderzoeksplicht van het bestuursorgaan strekt zich daarom niet alleen uit over de feitenvaststelling ten gronde van het besluit, maar omvat ook de zorgplicht om de burger tot op zekere hoogte te begeleiden bij het leveren van zijn bewijs.<sup>52</sup> Aan de andere kant moet de burgerpartij, bij een besluit op aanvraag, de informatie aanleveren die nodig is voor de behandeling van zijn aanvraag.<sup>53</sup> Dit niettegenstaande dat op het bestuursorgaan vanuit het zorgvuldigheidsbeginsel een faciliterende en informerende plicht rust om de burger in juiste banen te leiden.<sup>54</sup>

Uit het reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("de Afdeling") blijkt dat de bestuursrechter erop moet toezien dat de bewijslast op een reële wijze wordt verdeeld.<sup>55</sup> Dit geldt niet alleen voor een controle op de verdeling van de bewijslast in de bestuurlijke fase – mocht het bestuursorgaan er in redelijkheid vanuit gaan dat de burger die bewijsstukken levert?<sup>56</sup> – maar ook in beroep moet de bewijslast naar redelijkheid worden verdeeld.<sup>57</sup> Dat wil zeggen dat van het bestuursorgaan bijvoorbeeld gevraagd kan worden zelf onderzoek te doen waar de burger in "een lastige of onmogelijke bewijspositie verkeert."<sup>58</sup> De bestuursrechter moet hierin dus bewijsregie voeren. Daar komt bij dat de bestuursrechter, als de bewijslast is verdeeld, vervolgens niet te hoge eisen moet stellen aan de bewijsvoering van de burger, hetgeen Advocaat-Generaal Widdershoven signaleert in zijn conclusie over artikel 6:11 van de Awb.<sup>59</sup> De vragen *wie* wat moeten bewijzen en met *wat* die partij het feit kan bewijzen haken dus nauwgezet op elkaar in. Het is voor de burger, met het oog op zijn bewijsachterstand, noodzakelijk om inzichtelijk te krijgen hoe de bestuursrechter dit gaat beoordelen. Dit inzicht wordt echter niet vaak

---

<sup>48</sup> Verburg 2019, p. 176-177.

<sup>49</sup> Verburg 2019, p. 170.

<sup>50</sup> Barkhuysen e.a. 2007, p. 17-19; Schuurmans 2009, p. 149.

<sup>51</sup> Barkhuysen e.a. 2007, p. 17; Verburg 2019, p. 171.

<sup>52</sup> Bröring & De Graaf (red.) 2022, p. 330.

<sup>53</sup> Verburg 2019, p. 170. Vgl. Schuurmans 2022/28.2.

<sup>54</sup> Vgl. Verburg 2019, p. 170-171; onder verwijzing naar Schuurmans 2005.

<sup>55</sup> Reflectierapport 2021, p. 45.

<sup>56</sup> Raad van State, "Verslag van de werkgroep juridisch reflectie. Ten behoeve van de reflectie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de kinderopvangtoeslagaffaire", Den Haag: November 2021, p. 235.

<sup>57</sup> Bröring & De Graaf (red.) 2022, p. 330.

<sup>58</sup> Vgl. ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2540.

<sup>59</sup> CBb 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476 (Conclusie A-G Widdershoven), r.o. 7.20.

verkregen door een gebrek aan communicatie over de beide te beantwoorden vragen. Dit haakt aan bij het tweede knelpunt uit par. 1.2.2. – de burger heeft geen zicht op zijn bewijspositie door een gebrek aan bewijsregie – als het nader te bepreken knelpunt dat de burger niet weet welke eisen de bestuursrechter stelt aan het bewijs.<sup>60</sup>

#### 1.4.3. *Bewijsmiddelen*

De bewijsmiddelen geven aan welke dragers van informatie kunnen of wijze van informatieverschaffing als bewijs kan dienen. Hoewel de vrije bewijsleer hier het uitgangspunt is – er is geen limitatieve opsomming van de bewijsmiddelen – zijn er wel gangbare bewijsmiddelen. Hierbij valt onder meer te denken aan deskundigenrapporten, getuigenverklaringen en overgelegde stukken.<sup>61</sup>

Het knelpunt van een gebrekkige bewijsregie werkt ook door in de bewijsmiddelen. Zo kan een burgerpartij de feitenvaststelling van een door het bestuursorgaan ingeroepen medisch deskundige alleen weerleggen door het uitvoeren van een contra-expertise door het inschakelen van een eigen medisch deskundige. Deze kosten zullen uit de eigen zak van de burger moeten komen.<sup>62</sup> De kosten voor het aanvoeren van bewijsmiddelen, zoals een deskundigenrapport, kunnen dus hoog zijn. Daarbij zal de burger ook willen weten of het zinvol tijd en geld te steken in het aanleveren van bewijsmiddelen. Het is daarom, onder andere met het oog op deze kosten, ook noodzaak om tijdig te weten of het zinvol is te investeren in het leveren van bewijs, of daar juist vanaf te zien.

#### 1.4.4. *Bewijsmaatstaf*

De bewijsmaatstaf (ook de bewijsstandaard genoemd) geeft als het ware de lat aan die de bestuursrechter legt waarlangs het door de partijen geleverde bewijs wordt gelegd om het feit vast te stellen. Het geeft de mate van zekerheid aan waarmee feiten vast moeten komen te staan om te spreken van een bewezen feit. Als bewijsmaatstaf wordt binnen het bestuursrecht in de regel de maatstaf van “aannemelijk maken” gehanteerd.<sup>63</sup> Dit is bijvoorbeeld anders bij punitieve sancties, waar de bewijsmaatstaf geldt dat het feit “aangetoond” moet worden.<sup>64</sup>

Wat aannemelijk maken precies inhoudt is betrekkelijk vaag.<sup>65</sup> Dit is niet op voorhand te bepalen. Het is een fluïde begrip dat de bestuursrechter naar gelang de omstandigheden van de zaak inkleurt. Zo zegt Mackor tegen het licht van het

---

<sup>60</sup> Zie par. 1.4.4 & 1.4.5.

<sup>61</sup> Schuurmans 2022/28.2. Zie Afdeling 8.2.2 van de Awb.

<sup>62</sup> Dit speelde bijvoorbeeld in de zaak Rb. Oost-Brabant 11 oktober 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:4757, waarin appellant eerst het bewijsoordeel van de rechter wilde afwachten alvorens hij zou investeren in een medisch deskundige voor een contra-expertise. Zie verder: Seijsener 2023/20, onder 5. Vgl. het artikel “De overheid huurt de duurste advocaten om te procederen tegen eigen burger”, *Nieuwsuur* van 9 januari 2022.

<sup>63</sup> Verburg 2019, p. 176; Schuurmans 2022/28.3.

<sup>64</sup> “Aantonen” geeft aan dat de maatstaf hoger ligt dan “aannemelijk maken”; Schuurmans 2022/28.3. Soms wordt ook de maatstaf “buiten redelijke twijfel” gehanteerd”. Vgl. ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2540, r.o. 7.

<sup>65</sup> Al blijkt ook dit niet per se het geval te zijn. In de rechtspraak wordt door elkaar “voldoende aannemelijk” en “aannemelijk maken” gebruikt. Schuurmans, *RMThemis* 2023/5, p. 259-267.

reflectierapport dat “het criterium van aannemelijkheid nog theoretisch onderbelicht terrein” is.<sup>66</sup> Daarom moet naar haar idee eerst opheldering komen over de definiëring van aannemelijk maken, alvorens aandacht besteed wordt aan de feitenvaststelling.<sup>67</sup>

De bewijsmaatstaf is dus feitelijk onduidelijk en dat knelt.<sup>68</sup> Op voorhand weet e burger niet welke eisen de bestuursrechter stelt aan de bewijslevering. Omdat de bewijsmaatstaf op basis waarvan de feiten worden beoordeeld niet objectief is vast stellen – Mackor noemt het zelfs een “Scholteniaanse sprong”<sup>69</sup> -, komt het naar ik meen aan op de ervaring van een partij met de omgang met deze bewijsmaatstaf door de bestuursrechter. Omdat, zoals hiervoor aan de orde kwam, de burger juist in zijn ervaring op achterstand staat ten opzichte van het bestuursorgaan, zet de ondoorgrondelijkheid van de bewijsmaatstaf de burger nóg verder op afstand.

#### 1.4.5. *Bewijswaardering*

De bewijswaardering gaat om de vraag of hetgeen bewezen moet worden met de geleverde bewijsmiddelen is bewezen. Het antwoord hierop is niet vooraf te geven. De bewijswaardering ziet op de relatie tussen de rechterlijke beoordeling en de “betrouwbaarheid en de overtuigingskracht van het beschikbaar bewijs.”<sup>70</sup> Ook voor de bewijswaardering geldt dus, buiten enkele vuistregels,<sup>71</sup> dat geen algemeen geldende uitspraken gedaan kunnen worden over de wijze waarop de bestuursrechter het bewijs waardeert.

#### 1.5. Tussenconclusie: drie knelpunten in de bewijsvoering

Uit de voorgaande paragrafen zijn mijns inziens drie algemene knelpunten af te leiden die de burger mogelijk ervaar bij het aanvoeren van bewijs bij de bestuursrechter. Deze drie knelpunten overlappen elkaar deels, maar onderscheiden zich mijns inziens in: (1) de hoedanigheid van de burger; (2) de verhouding ten opzichte van het bestuursorgaan; en (3) de hoedanigheid van de bestuursrechter.

1. De burgerpartij heeft geen goed zicht op zijn eigen bewijspositie. Dit knelpunt ziet op de hoedanigheid van de burger zelf als onwetende partij in het proces. Het ontbreken van materiële regels van bewijs en in de regel gebrekkige bewijsregie door de bestuursrechter op de bewijsvoering van de burger “laat de burgerpartij aan zijn lot over”.<sup>72</sup> De burgerpartij komt er dan te laat, bijvoorbeeld in de einduitspraak, achter wat hij had moeten bewijzen. De noodzaak voor het voeren van bewijsregie vloeit verder voort uit het diffuse karakter van de bewijsomvang, waarbij niet elk feit bewezen moet worden en sommige feiten

---

<sup>66</sup> Mackor, *RMThemis* 2022/113. Vgl. Schlössels, *AA* 2010, p. 478, 485-486.

<sup>67</sup> Vgl. Reflectierapport 2021, p. 62.

<sup>68</sup> Vgl. par. 1.4.2.

<sup>69</sup> Mackor, *RMThemis* 2022/113.

<sup>70</sup> Schlössels, *AA* 2010, p. 477.

<sup>71</sup> Zie uitgebreid: Marseille e.a. 2022, p. 295-298.

<sup>72</sup> Zie par. 1.2.2 & 1.4.2.

- juist van doorslaggevende betekenis kunnen zijn<sup>73</sup> en de soms hoge kosten aan de zijde van de burger voor het leveren van de bewijsmiddelen.<sup>74</sup>
2. Er is een principiële krachtsverschil tussen partijen. Dit knelpunt zit in de verhouding tussen de burger en het bestuursorgaan. Het uit zich in een feitelijke, juridische en gevoelsmatige ongelijkheid tussen partijen. De ontwikkeling naar een partijenprocesrecht versterkt dit knelpunt. Er komt immers een grotere verantwoordelijkheid bij partijen te liggen om uit eigen beweging het benodigde bewijsmateriaal aan te leveren.<sup>75</sup> Daarbij is de bestuursrechter steeds terughoudender geworden in het bieden van ongelijkheidscompensatie in de vorm van het aanwenden van de eigen onderzoeksbevoegdheden. Het krachtsverschil uit zich ook in de wettelijke bevoegdheden die de bestuursrechter heeft om een bewijsopdracht te geven. Onder de Awb is deze bevoegdheid over de band van de bestuurlijke lus doorgaans voorbehouden aan het bestuursorgaan.<sup>76</sup>
  3. Het is voor de burger onduidelijk welke eisen de bestuursrechter stelt aan het leveren van bewijs en hoe de rechter het bewijs beoordeelt. Het knelpunt zit in de ondoorzichtigheid van de bewijsmaatstaf die de bestuursrechter aanlegt. Dit is ook voor de rechter zelf soms nog onontgonnen terrein.<sup>77</sup> De bestuursrechter treedt in het algemeen niet actief op of communiceert niet helder over wat hij van de burger verwacht. Hiermee samen hangt ook dat de bestuursrechter te hoge eisen stelt aan het te leveren bewijs door de burger. De doorgaans gebrekkige ervaring met en kennis van het bestuursrecht<sup>78</sup> zetten de burger in dit licht nog verder op afstand.

---

<sup>73</sup> Zie par. 1.4.1.

<sup>74</sup> Zie par. 1.4.3.

<sup>75</sup> Zie par. 1.2.2.

<sup>76</sup> Zie par. 1.3.

<sup>77</sup> Zie par. 1.4.4.

<sup>78</sup> Zie par. 1.3 en knelpunt 2.

## 2. Wat doet de rechter al aan ongelijkheidscompensatie: de informele burgerlus

### 2.1. Inleiding

Uit het eerste hoofdstuk komt naar voren dat de wetgever terecht opmerkt dat de burger een bewijsachterstand heeft en dat daar iets aan gedaan moet worden. De oplossing voor het verkleinen van deze bewijsachterstand zoekt de wetgever onder andere in het opnemen van de formele burgerlus in de Awb. Hoewel de formele burgerlus wettelijk nog niet mogelijk is, is het niet zo dat de bestuursrechter onder het geldende recht geen instrumenten tot zijn beschikking heeft om de burger een bewijsopdracht te geven of te hulp te schieten in zijn bewijslevering. Het meest sprekende voorbeeld is het aanwenden van de eigen onderzoeksbevoegdheden, zoals het inschakelen van een onafhankelijke deskundige.<sup>79</sup>

In de komende twee hoofdstukken leg ik de focus op twee andere instrumenten die de bestuursrechter inzet om de bewijsachterstand van de burger te verkleinen, te weten de informele burgerlus en de buitenwettelijke tussenuitspraak. In dit hoofdstuk zal ik eerst de informele burgerlus uiteenzetten. Hiervoor zal ik eerst drie verschillende manieren behandelen waarop de bestuursrechter een bewijsopdracht aan de burger kan geven *zonder* deze neer te leggen in een tussenuitspraak. In het derde hoofdstuk komt de buitenwettelijke tussenuitspraak aan bod. Ondanks het ontbreken van de wettelijke bevoegdheid om de tussenuitspraak ten behoeve van de burger in te zetten heeft de bestuursrechter hier al een aantal keer gebruik van gemaakt. Vervolgens zal ik de verschillende instrumenten als geheel afzetten tegen de knelpunten zoals ik deze heb geformuleerd in het eerste hoofdstuk.<sup>80</sup>

### 2.2. Drie vormen van de informele burgerlus

Met de introductie van de formele burgerlus krijgt de bestuursrechter een extra instrument in handen om de burger in de gelegenheid te stellen om zijn stelling aannemelijk te maken. De nadruk ligt hier op 'extra', want de bestuursrechter past al langer de burgerlus op een informele wijze toe. Het informele karakter van deze lus is gelegen in het feit dat dit instrument niet met zoveel woorden in de wet is te vinden; de bestuursrechter schakelt voor de toepassing daarvan over op andere zijn ter beschikking staande instrumenten in de Awb om een bewijsopdracht aan de burger te geven.<sup>81</sup> De burgerlus, begrepen als "het geven van een bewijsopdracht aan de burger om zijn stelling aannemelijk te maken" kan op drie verschillende "informele" manieren. Deze manieren zijn min of meer op te delen in drie opvolgende fases van de procedure, namelijk in aanloop naar de zitting, op de zitting en na de zitting.<sup>82</sup> De

---

<sup>79</sup> Artikel 8:47 van de Awb. Zie hierover ook een recent artikel van Ouwehand in het NTB: Ouwehand, *NTB* 2023/247.

<sup>80</sup> Zie par. 1.5.

<sup>81</sup> Backes e.a. 2014, p. 26; Meulder, Moed & Stoové, *JBplus* 2023/1, p. 10-12; Seijsener 2023/20.

<sup>82</sup> Vgl. Van Ettekoven & Klap, *JBplus* 2010, p. 192. Heel strikt zijn deze fases niet altijd te onderscheiden. Zo kan een griffiersbrief bijvoorbeeld, na heropening van het vooronderzoek,

bestuursrechter kan respectievelijk: (1) een (griffiers)brief sturen voor de zitting;<sup>83</sup> (2) regie voeren op zitting door vragen te stellen;<sup>84</sup> en (3) het onderzoek ter zitting schorsen en het vooronderzoek hervatten<sup>85</sup> of het onderzoek na de zitting heropenen.<sup>86</sup> Deze drie vormen van de informele burgerlus hebben géén of-of relatie, maar vormen samen of ten dele de informele burgerlus. Ze kunnen dus gecombineerd ingezet worden naar gelang de overtuiging van de rechter en toestemming van partijen.

### 2.2.1. Griffiersbrief voor de zitting

Hoewel de bevoegdheid voor het versturen van griffiersbrieven niet in de Awb is te vinden, wijst het samenspel van artikelen 8:37 en 8:45 van de Awb erop dat de bestuursrechter dit instrument kan gebruiken om een bewijsopdracht aan de burger te geven. Zo geeft artikel 8:37 van de Awb aan wat bij aangetekende brief en gewone brief geschiedt, hetgeen blijk geeft van het gebruik van brieven door de bestuursrechter bij monde van de griffier. In artikel 8:45 van de Awb is de bevoegdheid opgenomen om aan partijen schriftelijke inlichtingen en nadere informatie op te vragen. In deze bevoegdheidsbepaling ligt de bewijsopdracht besloten. Zo merken Koenraad & Verbeek hierover op dat bij de toepassing van artikel 8:45 van de Awb "(impliciet) een oordeel over (1) de bewijslastverdeling, (2) de bewijsvoeringslast, (3) de stellingen van partijen over betwiste feiten en (4) de waarde van het al aanwezige bewijsmateriaal" wordt gegeven.<sup>87</sup> Daar niet is opgenomen *hoe* de bestuursrechter om die inlichtingen vraagt, is er de veronderstelling dat dit gebeurt door middel van het verzenden van een brief aan partijen.<sup>88</sup>

Het ontbreken van een expliciete bepaling waarin de bevoegdheid voor het sturen van griffiersbrieven is neergelegd betekent ook dat dit instrument met weinig juridische waarborgen is omkleed. Buiten de waarborg dat de brief is ondertekend door de griffier, zwijgt de Awb.<sup>89</sup> Het gebruik van de griffiersbrief kent om die reden voordelen, maar wordt ook op sommige punten bekritiseerd. Te beginnen met de voordelen van de griffiersbrief, springen er twee in het oog. Ten eerste de laagdrempeligheid waarmee de bestuursrechter kan besluiten om de brief te sturen. Deze laagdrempeligheid volgt uit het vormvrije karakter van de griffiersbrief. Anders dan de tussen- en einduitspraak worden nauwelijks wettelijke voorwaarden gesteld aan de wijze van bekendmaking en inhoud van de brief.<sup>90</sup> Ten tweede, en in het verlengde van de laagdrempeligheid van de griffiersbrief, de snelheid waarmee de

---

ook na de zitting naar partijen gestuurd worden. Vgl. ABRvS 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:871.

<sup>83</sup> Artikel 8:37 van de Awb in samenhang met artikel 8:45 van de Awb; Vgl. Koenraad & Verbeek, *JBplus* 2014/4, p. 57.

<sup>84</sup> Op grond van artikel 8:61 van de Awb heeft de voorzitter de leiding over de zitting. Hij kan dus vragen stellen.

<sup>85</sup> Artikel 8:64 van de Awb.

<sup>86</sup> Artikel 8:68 van de Awb.

<sup>87</sup> Koenraad & Verbeek, *JBplus* 2014/4, p. 65.

<sup>88</sup> Vgl. Koenraad & Verbeek, *JBplus* 2014/4.

<sup>89</sup> Koenraad & Verbeek, *JBplus* 2014/4, p. 57.

<sup>90</sup> Ik wijs wederom op de summiere waarborgen van artikel 8:37 van de Awb. Zie artikel 8:77 t/m 8:79 van de Awb voor de waarborgen met betrekking tot de tussen- en einduitspraak.



bestuursrechter over kan gaan op het sturen van de brief. Met snelheid bedoel ik zowel het feit dat de brief al in het vooronderzoek verstuurd kan worden, als de geringe tijd die nodig is om de brief te sturen. De bestuursrechter hoeft immers de brief niet zelf te ondertekenen of openbaar te maken. Kortom, de griffiersbrief geeft de rechter een grote mate van beoordelingsruimte wanneer en hoe hij dit instrument inzet, waardoor hij het instrument goed kan vormen naar hetgeen de procedure – en de burger – van de bestuursrechter verlangt.

De beperkte wettelijke waarborgen komen de griffiersbrief ook op kritiek te staan. Met name de kritiek van Koenraad en Verbeek wordt in dit verband vaker aangehaald.<sup>91</sup> Deze kritiek komt er – kort gezegd – op neer dat de griffiersbrief een onduidelijke juridische status heeft in de wet, onduidelijk is op wiens gezag de griffiersbrief wordt verzonden, de griffiersbrief niet transparant en kenbaar is en niet uitblinkt in uitgebreide motiveringen.<sup>92</sup> De laagdrempeligheid van de griffiersbrief die het zijn snelheid geeft, kent dus ook een keerzijde.

Het gewicht dat de voor- en nadelen van de griffiersbrief toekomt is mede afhankelijk van de inhoud en rechtsgevolgen van de griffiersbrief.<sup>93</sup> De brief wordt namelijk op verschillende manieren ten behoeve van de burger ingezet. Zo kan de brief een bewijsopdracht bevatten. Dit heeft als procesbeslissing directe invloed op – en is soms bepalend – voor de beroepsprocedure. Het kan al een bindende beslissing van de rechter bevatten over de bewijs(voerings)last.<sup>94</sup> Het is daarom voor de burger van belang om te weten of deze beslissing wel door het bevoegde gezag is genomen en is voorzien van een gedegen motivering. De keuze voor de griffiersbrief *kan*, met het oog op de beperkte juridische waarborgen, hierin te kort schieten. *Kan*, er staat de bestuursrechter immers niks in de weg om aan deze behoefte van de burger tegemoet te komen door de brief wel te ondertekenen en uitgebreid te motiveren.<sup>95</sup> Dit laat echter onverlet dat de burger afhankelijk is van de wijze waarop de bestuursrechter de griffiersbrief inkleedt. De burger kan zich hangende de procedure nergens op beroepen of rechten ontleen aan bepalingen in de Awb die een werkwijze voorschrijven.<sup>96</sup>

De bestuursrechter kan ook een mededeling opnemen in een griffiersbrief. Deze hebben geen rechtsgevolgen.<sup>97</sup> Hij kan, bijvoorbeeld bij het sturen van de uitnodiging voor zitting overeenkomstig artikel 8:56 van de Awb, in een mededeling aangeven

---

<sup>91</sup> Zie bijvoorbeeld: Tjepkema 2022, p. 35-36; Van Ettekoven & Klap, *JBplus* 2010, p. 193; ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3488, *AB* 2018/444, m.nt. W.P. van der Meulen en K.J. de Graaf, onder 4.

<sup>92</sup> Koenraad & Verbeek, *JBplus* 2014/4. Vgl. ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1764, *AB* 2018/317, m.nt. L.M. Koenraad; CRvB 24 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3440, *AB* 2021/72, m.nt. L.M. Koenraad.

<sup>93</sup> Vgl. Koenraad & Verbeek, *JBplus* 2014/4, p. 58.

<sup>94</sup> Koenraad & Verbeek, *JBplus* 2014/4, p. 54.

<sup>95</sup> Tjepkema zegt zich bijvoorbeeld, op het gebied van het schadevergoedingsrecht, niet per se te herkennen in de gebrekkige motivering van griffiersbrieven. Tjepkema 2022, p. 36.

<sup>96</sup> Koenraad en Verbeek komen tot de conclusie dat het daarom de voorkeur verdient de bewijsopdracht bij tussenuitspraak bekend te maken. Koenraad & Verbeek, *JBplus* 2014/4, p. 70.

<sup>97</sup> ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1764, *AB* 2018/317, m.nt. L.M. Koenraad.

welke beroepsgronden op de zitting worden besproken en welke vragen worden gesteld. Zonder expliciet een bewijsopdracht te geven maakt de bestuursrechter inzichtelijk welke zaken belangrijk zijn en welke gronden van ondergeschikt belang zijn. De burger kan zich hierdoor een beeld vormen welk bewijs relevant gaat zijn en mogelijk extra zijn aandacht verdient.

### 2.2.2. Regie op de zitting

Over de wijze waarop de bestuursrechter de zaak op de zitting moet behandelen staat betrekkelijk weinig in de Awb. Marseille, Swinkels & De Jong wijzen op de eenzame positie van artikel 8:65, tweede lid, van de Awb, waarin is geregeld dat partijen het recht hebben om het laatste woord te voeren.<sup>98</sup> Verder komt uit de professionele standaarden naar voren dat in ieder geval de bewijspositie van partijen wordt besproken en dat de bestuursrechter zich betrokken en actief opstelt.<sup>99</sup> Zowel de leemte in de Awb op het gebied van de behandeling ter zitting als de ruim geformuleerde professionele standaarden laten de bestuursrechter daarom veel vrijheid om het onderzoek ter zitting naar eigen inzicht vorm te geven. Ondanks de veelvormigheid waarop de bestuursrechter deze ruimte invult, is aan de hand van een aantal onderzoeken naar de behandeling ter zitting in het algemeen iets te zeggen over de wijze waarop de bestuursrechter bewijsregie voert.<sup>100</sup>

Regie voeren op de zitting kan op twee verschillende manieren. Ten eerste kan de bestuursrechter ervoor kiezen om overeenkomstig artikel 8:44 van de Awb een regiezitting of inlichtingencomparitie te houden. Het voornaamste doel van die zitting is om de gang van zaken van de procedure te bespreken alvorens de bestuursrechter inhoudelijk op de zaak ingaat.<sup>101</sup> Ten tweede kan de bestuursrechter op de zitting regie voeren in de vragen die hij stelt. Vragen, bijvoorbeeld over bewijs, hebben een sturende werking.<sup>102</sup>

Het voeren van eerst regie op een regiezitting alvorens de bestuursrechter inhoudelijk op de zaak ingaat, alsmede een actieve houding in de vragen die de bestuursrechter op de zitting stelt, is verbonden met de Nieuwe Zaaksbehandeling ("NZB"). Zonder hier diep op in te gaan is het doel van de NZB om door middel van een informele behandeling van de zaak ter zitting de snelheid, maatwerk en finaliteit van de beroepsprocedure te bevorderen.<sup>103</sup> Door zaaksgericht, in plaats van zittingsgericht, te

---

<sup>98</sup> Marseille, Swinkels & De Jong, *NTB* 2018/73.

<sup>99</sup> Zie punt 3.6 & 3.7 van de professionele standaarden voor de hoogste bestuursrechter. Te raadplegen op: [www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Professionele-standaarden-van-de-bestuursrechter-bij-de-rechtbanken.pdf](http://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Professionele-standaarden-van-de-bestuursrechter-bij-de-rechtbanken.pdf).

<sup>100</sup> Vgl. Marseille, Swinkels & De Jong, *NTB* 2018/73; De Jong, *NTB* 2018/16; Marseille, *NTB* 2010, 35; Marseille, De Waard & Laskewitz, *NJB* 2015/1482.

<sup>101</sup> Meulder, Moed & Stoové, *JBplus* 2023/1, p. 14-19. Schuurmans & Verburg merken op dat op een regiezitting *zowel* processueel *als* inhoudelijk op de zaak wordt ingegaan; Schuurmans & Verburg, *JBplus* 2012/8, p. 123.

<sup>102</sup> Meulder, Moed & Stoové, *JBplus* 2023/1, p. 19-20.

<sup>103</sup> Vgl. Marseille, De Waard & Laskewitz, *NJB* 2015/1482; De Jong, *NTB* 2018/16.

werken krijgen rechters in een vroeg stadium het dossier in handen.<sup>104</sup> De rechter neemt een actieve houding aan en probeert “helder te krijgen wat partijen (werkelijk) verdeeld houdt, zowel in juridisch opzicht als op het punt van de onderliggende belangen.”<sup>105</sup> Voor dit preadvies is met name relevant dat de NZB erop is gericht dat partijen ter zitting of na afloop van de regiezitting aanvullend bewijs kunnen aanvoeren. De regie van de bestuursrechter betekent in dit verband concreet dat hij “informatie geeft over de bewijsomvang, bewijslastverdeling en de ‘bewijstussenstand’”. Oftewel, onder de NZB is de zitting bij uitstek de mogelijkheid om bewijsvoorlichting en een bewijsopdracht te geven aan de burger.<sup>106</sup>

Uit verschillende onderzoeken naar de NZB komt echter het beeld naar voren dat de bestuursrechter, anders dan beoogd in de NZB, zelden een bewijsopdracht geeft aan de burger.<sup>107</sup> Zo komt De Jong<sup>108</sup> in haar onderzoek naar 68 zaken bij de Rechtbank Amsterdam in 2017, waarvan ze 34 zittingen heeft bijgewoond, tot de conclusie dat “eisers bijna nooit de gelegenheid kregen om alsnog nader bewijs te leveren.”<sup>109</sup> Wél werden bewijskwesies, als die speelde in de zaak, tijdens de zitting expliciet door de bestuursrechter naar voren gebracht en behandeld. Hiermee werd voorkomen dat de procespartij in de uitspraak “overvallen zou worden door het bewijsoordeel”.<sup>110</sup> Als reden voor het geringe aantal zaken waarin eiser alsnog de gelegenheid kreeg om nader bewijs aan te leveren, geeft De Jong aan dat het vaak toch “weinig meer opleverde dan vertraging van de zaak.”<sup>111</sup> Er blijkt dus een verschil te zitten in het bespreken van de bewijskwesie op de zitting waardoor de burgerpartij niet wordt “overvallen” in de einduitspraak – dit doet de bestuursrechter in de regel *wel*- en het in de gelegenheid stellen van de burgerpartij om nader bewijs te leveren als de bewijskwesie is besproken – dit doet de bestuursrechter in de regel *niet*.

Marseille, Swinkels & De Jong komen in hun onderzoek naar de vraag in hoeverre bestuursrechters werken overeenkomstig de professionele standaarden tot eenzelfde conclusie als De Jong.<sup>112</sup> In dat onderzoek hebben de onderzoekers in de periode van 2017 tot en met maart 2018 in totaal 39 zittingen bijgewoond bij drie verschillende rechtbanken.<sup>113</sup> Ze komen tot de conclusie dat “de rechter zelden met

---

<sup>104</sup> Meulder, Moed & Stoové, *JBplus* 2023/1, p. 17. Schuurmans & Verburg merken overigens op dat de NZB “nóg zittingsgericht werken is”. Aangezien niet de datum van de zitting, maar de behandeling van zaak centraal staat in de NZB, houd ik het hier op “zaaksgericht werken”. Schuurmans & Verburg, *JBplus* 2012/8, p. 123-124.

<sup>105</sup> Schuurmans & Verburg, *JBplus* 2012/8, p. 123.

<sup>106</sup> Schuurmans & Verburg, *JBplus* 2012/8, p. 126. Duidelijkheid omtrent de bewijspositie was zelfs één van de drijfveren achter het een actievare rol laten vervullen door de rechter; De Jong, *NTB* 2018/16.

<sup>107</sup> Vgl. Marseille, Swinkels & De Jong, *NTB* 2018/73; De Jong, *NTB* 2018/16; Marseille, *NTB* 2010, 35; Marseille, De Waard & Laskewitz, *NJB* 2015/1482 (zie ook: Marseille e.a. 2015). Ik wijs er wel op dat de hier opgenomen onderzoeken dateren uit 2018 of daarvoor.

<sup>108</sup> NB het betreft K.A.W.M. de Jong.

<sup>109</sup> De Jong, *NTB* 2018/16.

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> Ibid.

<sup>112</sup> Marseille, Swinkels & De Jong, *NTB* 2018/73. NB het betreft H.M. de Jong.

<sup>113</sup> Marseille, Swinkels & De Jong, *NTB* 2018/73. Naar ik vermoed is vanuit overwegingen van anonimiteit niet bekend gemaakt bij welke drie rechtbanken onderzoek is gedaan.

partijen bespreekt hoe het staat met hun bewijspositie. Waar wel een opmerking over de bewijslastdeling wordt gemaakt, hebben die zonder uitzondering een algemeen karakter.”<sup>114</sup> Net als in het onderzoek van De Jong heeft de bestuursrechter wel vragen over de feiten – bewijskwesities komen wel aan bod – maar geeft hij geen voorlichting over het bewijs *als zodanig*. In de woorden van Marseille, Swinkels & De Jong - naar aanleiding van een geschetst voorbeeld - “steekt de rechter veel tijd en energie in het verkrijgen van een beeld van de feiten, maar maakte ze aan het eind van haar zoektocht niet de stand van zaken op. De opmerking over de bewijslastverdeling fungeerde niet als aanzet voor een nieuwe discussie, maar als een afsluiting van het rechterlijk feitenonderzoek.”<sup>115</sup>

De resultaten uit het onderzoek van De Jong en Marseille, Swinkels & De Jong komen overeen met de conclusies die Marseille e.a. trokken naar aanleiding van het onderzoek naar de NZB in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.<sup>116</sup> In 2015 kwamen zij tot de conclusie dat “in de meeste gevallen de rechter niet expliciet aan de orde stelt hoe de bewijslastverdeling is, wiens visie op de feiten hij naar zijn voorlopig oordeel zal volgen en of een van de partijen of beide partijen de kans zouden moeten krijgen hun standpunt over de feiten nader te onderbouwen.”<sup>117</sup>

De conclusie over het regievoeren op de zitting die volgt uit voorgaande onderzoeken tot en met 2018 is naar mijn idee dat de bestuursrechter ter zitting wel de feiten met partijen bespreekt, maar dat er nog een gebrek is in het voeren van bewijsregie *na* het bespreken van de feiten. Hiermee bedoel ik dat niet zozeer het bestuursrechtelijk bewijsrecht wordt toegepast, als meer vanuit een onderbuikgevoel van de bestuursrechter – “dit is je stelling, kun je dat onderbouwen?”<sup>118</sup> – gevraagd wordt naar de feiten. De praktijk van het geven van een bewijsopdracht aan de burger blijft hierin nog achter van de theoretische mogelijkheden die de NZB beoogt.

### *2.2.3. Schorsen van het onderzoek of heropenen van het onderzoek na de zitting*

De derde mogelijkheid om de burger op informele wijze een bewijsopdracht te geven en in de gelegenheid te stellen een gebrek te herstellen is door het onderzoek ter zitting te schorsen en het vooronderzoek te hervatten óf na sluiting van de zitting het vooronderzoek te heropenen. Hoewel het schorsen en heropenen twee afzonderlijke bevoegdheden zijn, met beide een afzonderlijke bepaling in de Awb (respectievelijk artikel 8:64 en artikel 8:68 van de Awb), behandel ik ze in deze paragraaf samen. De reden hiervoor is dat beide bevoegdheden, waar het bewijsvoorlichting en de burgerlus betreft, dezelfde instrumentele waarde heeft voor de bestuursrechter.<sup>119</sup>

---

<sup>114</sup> Marseille, Swinkels & De Jong, *NTB* 2018/73.

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> Marseille, De Waard & Laskewitz, *NJB* 2015/1482 (zie ook: Marseille e.a. 2015).

<sup>117</sup> Marseille, De Waard & Laskewitz, *NJB* 2015/1482.

<sup>118</sup> De Jong, *NTB* 2018/16.

<sup>119</sup> In de literatuur worden beide bevoegdheden waar het de informele (bestuurlijke) lus betreft vaker samen genomen. Vgl. Van Ettekoven & Klap, *JBplus* 2010, p. 192-193; Marseille & Wever, *NJB* 2022/618; Meulder, Moed & Stoové, *JBplus* 2023/1, p. 10-11.

Het schorsen of heropenen van het onderzoek staat het dichtst bij de formele burgerlus. Net als de nog nader te bespreken formele burgerlus wordt op de zitting met partijen besproken tegen welk(e) mogelijk(e) gebrek(en) partijen aanlopen.<sup>120</sup> Het verschil met de formele burgerlus is hoe vervolgens de gemaakte afspraken vast komen te liggen. Schorst of heropent de rechter het onderzoek, dan worden de afspraken niet in een tussenuitspraak neergelegd, maar worden deze mondeling op de zitting gemaakt en mogelijk later aan partijen toegestuurd via een proces-verbaal.<sup>121</sup> Afhankelijk van de opvatting van de bestuursrechter over de meerwaarde van een tweede zitting en de toestemming daarover van partijen kan deze al dan niet achterwege worden gelaten.<sup>122</sup> Een mooi voorbeeld, waarin de verschillende facetten van het schorsen of heropenen van het onderzoek in naar voren komen, is de uitspraak van het CBB van 11 juli 2023.<sup>123</sup> In deze uitspraak, waarin een afwijzingsbesluit op een subsidieaanvraag van een onderneming centraal staat, (1) heropent het College het onderzoek na de zitting om de onderneming in de gelegenheid te stellen om nadere informatie te verstrekken; (2) vindt na schriftelijke reactie van verweerder een tweede zitting plaats; (3) wordt die zitting vervolgens geschorst om de onderneming opnieuw in de gelegenheid te stellen om nadere informatie te verstrekken; waarna (4) na instemming van beide partijen de bestuursrechter besluit geen derde zitting te houden, maar overgaat op het sluiten van het onderzoek en het doen van een einduitspraak. De uitspraak laat zien dat de bestuursrechter, zolang partijen ermee instemmen, de vrijheid heeft om naar eigen inzicht de procedure in te richten om partijen in de gelegenheid te stellen hun standpunten nader te onderbouwen.

Uit onderzoek van Marseille & Wever naar in het totaal 240 zaken op de interne site Porta Juris in de maanden januari en februari van 2020, waarin de bestuursrechter het vooronderzoek hervat, blijkt dat dit in 72% van de gevallen (afgerond 172 zaken) gebeurt ten behoeve van "input voor oordeelsvorming".<sup>124</sup> In 12% van de zaken (afgerond 21 zaken) gebeurt dit ten behoeve van alleen de burger, in 15% van de zaken (afgerond 28 zaken) ten behoeve van zowel de burger als het bestuursorgaan. Hoewel dit op een totaal van 3067 zaken in de maanden januari en februari een klein aantal is, geeft het wel aan dat het een gangbare praktijk is. Het is hierbij interessant op te merken dat het vooronderzoek nog veel vaker wordt heropend ten behoeve van alléén het bestuursorgaan, te weten 38% (afgerond 65 zaken) van de 172 zaken.<sup>125</sup>

Hoewel het onderzoek van Marseille & Wever inzichtelijk maakt hoe vaak, ten behoeve van wie de bestuursrechter het vooronderzoek heropent en of hier succesvol gebruik van wordt gemaakt, geeft het geen inzicht in de wijze waarop de

---

<sup>120</sup> Meulder, Moed & Stoové, *JBplus* 2023/1, p. 10.

<sup>121</sup> Vgl. par. 2.2.1. Haan, *JBplus* 2014/12, p. 186.

<sup>122</sup> Artikel 8:57, eerste lid, van de Awb; Marseille & Wever, *NJB* 2022/618.

<sup>123</sup> CBB 11 juli 2023, ECLI:NL:CBB:2023:354.

<sup>124</sup> Hiermee bedoelen Marseille en Wever dat het vooronderzoek wordt hervat om "partijen de kans te geven de oordeelsvorming door de rechter te beïnvloeden." Hieronder wordt onder meer begrepen het in de gelegenheid stellen van partijen om met nadere argumenten of bewijst te komen. Marseille & Wever, *NJB* 2022/618, onder 3 & 4.

<sup>125</sup> Zie uitgebreid: Marseille & Wever, *NJB* 2022/618.

bestuursrechter de bewijsachterstand van de burger verkleint of doet aan bewijsregie. Wat is precies de bewijsopdracht aan de burger? Uit de rechtspraak over het jaar 2023<sup>126</sup> blijkt in ieder geval dat het gaat om “nadere stukken, inlichtingen of informatie”,<sup>127</sup> “het in de gelegenheid stellen voor het beantwoorden van nadere vragen”,<sup>128</sup> “besluiten te overleggen”,<sup>129</sup> “een leesbare versie van de brief van de neuroloog te overleggen”,<sup>130</sup> “een reactie in het geding te brengen”<sup>131</sup> en “nader bewijs te leveren”<sup>132</sup> (dat het ten grondslag liggende onderzoek ondeugdelijk is en de daarop gebaseerde conclusies onjuist zijn).<sup>133</sup>

De na- en voordelen van de informele burgerlus door het (voor)onderzoek na zitting te heropenen worden doorgaans als het negatief van de voor- en nadelen van de tussenuitspraak uiteengezet. Dit is logisch, omdat het verschil tussen beide immers de tussenuitspraak is. De wetgever geeft, in het kader van de formalisering van de burgerlus, in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel drie voordelen van de tussenuitspraak: (1) de tussenuitspraak is kenbaar en controleerbaar; (2) de tussenuitspraak geeft een stimulans aan de rechter om een bewijsopdracht te geven; en (3) de tussenuitspraak neemt de feitelijke ongelijkheid weg.<sup>134</sup> De nadelen van de informele burgerlus – ondoorzichtigheid, het instrument is niet in het vizier van de bestuursrechter en er bestaat een ongelijkheid tussen bestuur en burger<sup>135</sup> – zijn hiermee door de wetgever gegeven. De voordelen van de informele lus laten zich op eenzelfde manier beschrijven. Waar de tussenuitspraak vooral tijdrovend is – zowel in arbeidsuren als wettelijke verbonden termijnen – en wordt beschouwd als een zwaar middel, biedt de informele burgerlus, zoals de hiervoor aangehaalde uitspraak aantoont, ruime keuzevrijheid aan de bestuursrechter hoe hiervan gebruik te maken en bespaart het de tijdrovende onderneming om een “extra” uitspraak te schrijven.<sup>136</sup>

### 2.3. Tussenconclusie: in hoeverre vermindert de informele burgerlus de bewijsachterstand van de burger?

In de vorige paragrafen kwam naar voren dat de bestuursrechter drie mogelijkheden heeft om toepassing te geven aan de informele burgerlus, begrepen als het geven van

---

<sup>126</sup> Ik heb kort gezocht op “onderzoek” en “heropend” in het jaar 2023 voor de instanties ABRvS, CBb en CRvB en ik heb gekeken in de procesgang naar de bewijsopdracht die de bestuursrechter geeft aan de burger.

<sup>127</sup> Vgl. CBb 11 juli 2023, ECLI:NL:CBB:2023:354; CBb 20 juni 2023, ECLI:NL:CBB:2023:303; ABRvS 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1938; CBb 11 april 2023, ECLI:NL:CBB:2023:191; ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1250.

<sup>128</sup> CBb 5 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:469.

<sup>129</sup> CRvB 8 juni 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1166.

<sup>130</sup> CRvB 4 mei 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:849.

<sup>131</sup> ABRvS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1730.

<sup>132</sup> ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:960.

<sup>133</sup> ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:200.

<sup>134</sup> Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (versie pre-consulatie 18 januari 2023, bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763), p. 42. Zie ook: Seijsener 2023/20, onder 4.

<sup>135</sup> Vgl. Barkhuysen & Van Emmerik 2019, p. 250-251; Damen, *NTB* 2020/2, par. 6.6.2; Verburg 2019, p. 213-215.

<sup>136</sup> Seijsener 2023/20, onder 4; Schlössels & Albers, *JBplus* 2023/7, onder 4.4.

een bewijsopdracht aan de burger om nader bewijs te leveren. Dit zijn de griffiersbrief, het voeren van regie op zitting en het heropenen van het vooronderzoek. De vervolgvraag is of en op welke wijze de bestuursrechter, door middel van de informele burgerlus, de bewijsachterstand van de burger vermindert.<sup>137</sup> Deze knelpunten komen er – kort gezegd – op neer dat de burgerpartij geen zicht heeft op zijn eigen bewijspositie, er een principiële krachtsverschil is tussen partijen en het voor de burger onduidelijk is welke eisen de bestuursrechter stelt aan het leveren van bewijs en de beoordeling daarvan.

Te beginnen met wat de informele burgerlus *wel* doet voor burgers. De gecombineerde inzet van de griffiersbrief voor de zitting, waarin een mededeling wordt gedaan over welke beroepsgronden worden besproken alsmede inlichtingen van de burger worden gevraagd, en het bespreken van feiten op de zitting maken de bewijspositie voor de individuele burger inzichtelijker. Meer specifiek kan de bestuursrechter in de griffiersbrief de bewijslast al verdelen. Als in de griffiersbrief immers gewezen wordt op de behandeling van beroepsgrond X en gevraagd wordt om standpunt Y hieromtrent nader te onderbouwen, dan kan de burger hieruit opmaken welke feiten de bestuursrechter van belang acht en welke bewijsstukken zijn aandacht verdienen.<sup>138</sup> Uit het onderzoek naar de wijze waarop de bestuursrechter regie voert op de zitting komt ook het beeld naar voren dat daar waar feitenkwesaties spelen, deze ook ter zitting aan de orde komen.<sup>139</sup> Het knelpunt dat de burgerpartij pas in de einduitspraak leest wat hij aannemelijk had moeten maken lijkt met de informele burgerlus in grote mate voorkomen te worden.

In het verlengde neemt voornoemde inzet van de informele burgerlus ook onduidelijkheid over de te leveren bewijsmiddelen weg en geeft het in geringe mate inzicht in de bewijsmaatstaf die de bestuursrechter aanlegt. Hij geeft hiermee immers aan welke middelen in ieder geval kunnen dienen ter onderbouwing van het standpunt van appellant. Het is dan wel van belang dat de bestuursrechter de moeite neemt hier verder dan noodzakelijk over uit te wijden. Zo maakt het uit of de bestuursrechter, na heropening van het vooronderzoek, (1) zegt dat appellant “de gelegenheid krijgt om nadere stukken aan te leveren;” (2) specifieker zegt dat appellant “nader bewijs kan leveren dat het ten grondslag liggende onderzoek ondeugdelijk is en de daarop gebaseerde conclusies onjuist zijn;” of (3) zeer specifiek zegt dat appellant “een leesbare versie van een brief van de neuroloog moet overleggen”.<sup>140</sup> Waar het mij niet doet voorkomen dat de bestuursrechter werkelijk ter zitting alleen een algemene uitspraak doet over de nader te leveren stukken, blijkt uit de verschillende onderzoeken naar de bewijsregie op zitting dat de bestuursrechter ook niet (altijd) uitblinkt in het nauwgezet geven van een bewijsopdracht.<sup>141</sup> Afhankelijk van de

---

<sup>137</sup> Zie de knelpunten in par. 1.5.

<sup>138</sup> Dit is ook de conclusie van Koenraad & Verbeek. Zie par. 2.2.1.

<sup>139</sup> Zie par. 2.2.2.

<sup>140</sup> Zie par. 2.2.3.

<sup>141</sup> Zie par. 2.2.2.

houding van de bestuursrechter, die per persoon kan verschillen, zal de burger dus in meer of mindere mate geholpen worden in het leveren van bewijs.

Met betrekking tot het tweede knelpunt, het krachtverschil tussen partijen, helpt de informele burgerlus in algemene zin om deze ongelijkheid te compenseren door de burger een extra kans te geven om zijn stelling aannemelijk te maken. Het onderzoek van Marseille & Wever geeft aan dat de bestuursrechter deze kans ook niet onbenut laat, al wordt de informele lus nog steeds vaker ten behoeve van het bestuursorgaan dan voor de burger ingezet.<sup>142</sup> Het onderzoek laat echter niet zien of de informele lus vaker ingezet had kunnen worden ten behoeve van de burger, laat staan of de burger daarvan succesvol gebruik had kunnen maken. De informele burgerlus vergroot dus in algemene zin de kansengelijkheid van individuele rechtszoekenden – in de zin van een extra mogelijkheid om een bewijsgebrek te herstellen – maar ik kan niet zeggen of de informele burgerlus de kansengelijkheid in *voldoende mate* bevordert.

Wat doet de informele burgerlus *niet* met betrekking tot de knelpunten? Het informele karakter, waarin aan de bestuursrechter veel vrijheid wordt gelaten in de wijze waarop hij het instrument inzet door een leemte in de juridische waarborgen, helpt niet *in algemene zin* de bewijspositie van burgerpartijen inzichtelijk te maken.<sup>143</sup> Het biedt, met andere woorden, geen structurele oplossing voor de knelpunten in de bewijspositie die burgers ervaren. Het al dan niet sturen van de griffiersbrief voorafgaand aan de zitting, met een uitgebreid of kort gemotiveerde bewijsopdracht en het soms maar algemeen uiteenzetten van de bewijsopdracht ter zitting; het ontbreekt de bestuursrechter aan een eenduidige omgang met het bewijsrecht. Daar komt bij dat de burgerpartij zijn rechten niet kan ontlenen aan de wet. Kort gezegd is hij overgeleverd aan de tijd die de bestuursrechter krijgt om de zaak voor te bereiden – werkt de rechtbank zittingsgericht, dan zal een griffiersbrief met een bewijsopdracht aan de burger vaak al niet mogelijk zijn<sup>144</sup> - en de wil van de bestuursrechter om tijd te investeren in het uitgebreid uiteenzetten van de bewijsopdracht aan de burger. Dit maakt de bestuursrechtspraak, waar het de bewijsachterstand van de burger betreft, onderhevig aan willekeur. Er zit dus een discrepantie tussen de potentie van de informele burgerlus – het instrument als zodanig biedt mogelijkheden om de burger inzicht te verschaffen in zijn bewijspositie en het krachtverschil tussen partijen gelijk te trekken – en de mate waarin *iedere* bestuursrechter hiervan werkelijk gebruik maakt.

In het verlengde van het gebrek aan een structurele oplossing vindt er ook geen ontwikkeling plaats van het bewijsrecht.<sup>145</sup> Zo schrijven Schuurmans & Verburg in 2012 over de NZB dat bij “onenigheid over de feiten het de bedoeling is dat de bestuursrechter partijen informatie geeft over de bewijsomvang, de bewijslastverdeling en de ‘bewijstussenstand’”. De transparantie die bij deze bewijsvoorlichting ontstaat, voortvloeiende uit de NZB, staat hierbij in een positief

---

<sup>142</sup> Marseille & Wever, *NJB* 2022/618; zie par. 2.2.3.

<sup>143</sup> Zie par. 2.2.3.

<sup>144</sup> Zie par. 2.2.1. Vgl. Meulder, Moed & Stoové, *JBplus* 2023/1, p. 17.

<sup>145</sup> Hier valt ook te wijzen op de verschillen in terminologie die zowel in de literatuur als de rechtspraak worden gebezigd. Vgl. Schuurmans, *RMThemis* 2023/5, p. 259-267.



verband met de ontwikkeling van het bewijsrecht.<sup>146</sup> Uit de verschillende onderzoeken naar de regievoering van de bestuursrechter blijkt echter dat de bewijsvoorlichting vaak summier is.<sup>147</sup> De onduidelijke aard van de bewijsmaatstaf en bewijswaardering versterken de ondoorzichtigheid van de burger in de bewijspositie verder.<sup>148</sup> Met andere woorden: het gebrek aan transparantie, zowel in de bewijsvoorlichting als de aard van de bewijsmaatstaf en bewijswaardering, voorkomt naar de argumentatie van Schuurmans & Verburg dat het bewijsrecht echt tot ontwikkeling komt.

---

<sup>146</sup> Zo zeggen Schuurmans en Verburg: "Enerzijds heeft de bestuursrechter het bewijsrecht nodig als instrument om partijen duidelijkheid over hun procespositie te kunnen geven en nader te instrueren. [...] Anderzijds kan de toegenomen activiteit van de bestuursrechter met zijn bewijsopdrachten het bewijsrecht nadere tot ontwikkeling brengen." Schuurmans & Verburg, *JBplus* 2012/8, p. 126.

<sup>147</sup> Zie par. 2.2.2.

<sup>148</sup> Zie knelpunt 1 & 3.

### 3. Wat doet de rechter al aan ongelijkheidscompensatie: de buitenwettelijke tussenuitspraak

#### 3.1. Inleiding

Naast de informele burgerlus heeft de bestuursrechter de laatste jaren ook op een andere manier de burgerpartij de gelegenheid gegeven om haar stelling nader te onderbouwen, namelijk via een tussenuitspraak. Van Ettehoven beschrijft drie verschillende manieren waarop de bestuursrechter hier ten behoeve van de burger gebruik van heeft gemaakt: door (1) het toepassen van de bestuurlijke lus over de band van het zorgvuldigheidsbeginsel;<sup>149</sup> (2) het toepassen van een “combinatielus”;<sup>150</sup> en (3) een buitenwettelijk gebruik van de tussenuitspraak ten behoeve van de burger.<sup>151</sup>

Voor dit preadvies laat ik de bestuurlijke lus over de band van het zorgvuldigheidsbeginsel en de combinatielus buiten beschouwing. De reden hiervoor is dat voor de toepassing van deze lussen een gebrek in het besluit moet worden geconstateerd. Hiermee is het geven van een bewijsopdracht aan de burger via deze weg afhankelijk van de vraag of het besluit een gebrek heeft. Dit beperkt de keuze van de bestuursrechter om dit instrument ten behoeve van de burger in te zetten. Te meer nu de burgerlus wordt toegepast *omdat* het gebrek van het besluit nog niet aannemelijk is gemaakt.<sup>152</sup> Dit ligt anders bij de buitenwettelijk tussenuitspraak. In deze tussenuitspraak geeft de bestuursrechter onafhankelijk van de vraag of aan het besluit een gebrek kleeft een bewijsopdracht aan de burger. Hiermee ligt dit instrument, hoewel buitenwettelijk, dicht tegen de nog te bespreken formele burgerlus aan.<sup>153</sup>

#### 3.2. De tussenuitspraak

De tussenuitspraak is geregeld in afdeling 8.2.7, meer in het bijzonder artikel 8:80a, van de Awb. Een aantal, met het oog op de nog te bespreken formele burgerlus, relevante punten zet ik hier kort uiteen. Ten eerste zijn de formele vereisten van de einduitspraak, zoals opgenomen in artikel 8:77 van de Awb, ook van toepassing op de tussenuitspraak.<sup>154</sup> Zo bevat de tussenuitspraak onder andere (1) de gronden van de beslissing; (2) de beslissing zelf; en (3) de naam van de rechter(s).<sup>155</sup> Ten tweede

---

<sup>149</sup> Vgl. ABRvS 8 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO6641; CBb 4 mei 2016, ECLI:NL:CBB:2016:127; ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:234.

<sup>150</sup> Vgl. ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:647; Rb. Oost-Brabant 11 oktober 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:4757.

<sup>151</sup> Over de vraag of het op een oneigenlijke wijze gebeurt valt te twisten. Volgens Van Ettehoven zullen de “preciezen” zeggen dat de tussenuitspraak alléén voor de bestuurlijke lus kan worden aangewend, waar de “rekkelijken” zeggen dat de mogelijkheden voor de tussenuitspraak ruimer zijn. Zie: Van Ettehoven 2022, p. 93-95.

<sup>152</sup> Van Ettehoven 2022, p. 93.

<sup>153</sup> Ibid. onder verwijzing naar zaken: ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:374; ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3488, *AB* 2018/444, m.nt. W.P. van der Meulen en K.J. de Graaf; ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2584, *AB* 2022/30, m.nt. L.M. Koenraad.

<sup>154</sup> Artikel 8:80a, derde lid, van de Awb.

<sup>155</sup> Op deze punten onderscheidt de tussenuitspraak zich expliciet van de informele lus. Zie par. 2.2.

geschiedt de tussenuitspraak overeenkomstig artikel 8:78 van de Awb in het openbaar. Dit maakt de tussenuitspraak kenbaar en controleerbaar voor de buitenwereld.<sup>156</sup> Ten derde is de bestuursrechter gebonden aan zijn tussenuitspraak; “Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen mag hij terugkomen op een in diens uitspraak gegeven oordeel.”<sup>157</sup> Dit laatste is de trechterwerking van de tussenuitspraak: door op bepaalde punten van de zaak te beslissen spitst de zaak zich toe op de punten waarover de bestuursrechter nog nadere informatie nodig heeft.

De term ‘buitenwettelijk’ in deze paragraaf ziet op het feit dat de tussenuitspraak, anders dan artikel 8:80a, eerste lid, van de Awb voorschrijft, niet wordt ingezet ten behoeve van het bestuursorgaan om een gebrek in het besluit te herstellen.<sup>158</sup> In plaats daarvan gebruikt de bestuursrechter het instrument om een bewijsopdracht aan de burger te geven.<sup>159</sup> Uit het wettelijke kader van de tussenuitspraak volgt waarom de wetgever bij de codificatie van de bestuurlijke lus heeft gekozen voor dit instrument. Om het geschil zo finaal mogelijk te beslechten, het kader waarin de bestuurlijke lus gestalte heeft gekregen, is het noodzakelijk om zo snel mogelijk tot de kern van het geschil te komen: het gebrek in het besluit. Omdat de bestuursrechter teneinde te trechteren al op (inhoudelijke) onderdelen van het besluit beslist, is het wenselijk deze beslissing in een tussenuitspraak neer te leggen.<sup>160</sup> Dit voorkomt dat op een later moment de rechtsstrijd zich verplaatst naar een ander onderdeel van het besluit waarop de bestuursrechter al heeft beslist. Met andere woorden: omdat al op een deel van de rechtsstrijd wordt beslist vraagt dit om een zwaarder en met meer waarborgen omkleed middel dan een heropeningsbeslissing of griffiersbrief.<sup>161</sup> Daarbij vergt het feit dat het gaat om het herstellen van een gebrek in een besluit dat het voor de buitenwereld controleerbaar en navolgbaar is hoe het bestuursorgaan het gebrek moet gaan herstellen. De eis van openbaarheid en de wettelijke verankering van de motiveringsplicht bevorderen hierin de transparantie van de rechterlijke beslissing.<sup>162</sup>

### 3.3. Drie redenen om “buitenwettelijk” te gaan

De Afdeling en het College hebben, onder andere in schadevergoedingszaken, al meerdere keren gekozen om de tussenuitspraak ook ten behoeve van de burger in te zetten.<sup>163</sup> De reden hiervoor, zo zegt Koenraad in zijn annotatie bij de uitspraak van de Afdeling van 17 november 2021, is gelegen in het karakter van de tussenuitspraak en

---

<sup>156</sup> Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (versie pre-consulatie 18 januari 2023, bijlagen 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763), p. 42.

<sup>157</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 31352, nr. 6, p. 7.

<sup>158</sup> Artikel 8:80a van de Awb lijkt eenrichtingsverkeer: alleen als artikel 8:51a van de Awb (de bestuurlijke lus) aan de orde is, doet de bestuursrechter een tussenuitspraak.

<sup>159</sup> Tjepkema 2022, p. 38.

<sup>160</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 31352, nr. 6, p. 8.

<sup>161</sup> Koenraad & Verbeek, *JBplus* 2014/4, p. 62.

<sup>162</sup> Seijsener 2023/20, onder 4.

<sup>163</sup> CBb 18 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:710; CBb 20 oktober 2020, ECLI:NL:CBB:2020:713; ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3488, *AB* 2018/444, m.nt. W.P. van der Meulen en K.J. de Graaf; ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2584, *AB* 2022/30, m.nt. L.M. Koenraad.

de aard van schadevergoedingszaken. De trechterwerking van de tussenuitspraak kan de bestuursrechter dienen om eerst op het “onrechtmatigheidsoordeel” te beslissen alvorens hij voor het “schadestaatdeel” een bewijsopdracht geeft.<sup>164</sup> In de door Koenraad geannoteerde zaak is deze tweedeling duidelijk te zien. Het betreft in die zaak een besluit van het CBR waarin appelland rijongeschikt is verklaard vanwege vermeend cocaïnegebruik. De rechtbank had het verzoek van appelland tot schadevergoeding afgewezen, omdat het primaire besluit was herroepen op basis van nieuwe informatie en dus niet onrechtmatig was. Voor de vraag of appelland recht heeft op schadevergoeding moet de Afdeling daarom eerst de rechtmatigheid van het besluit beoordelen. Zij komt, anders dan de rechtbank, in de tussenuitspraak tot het oordeel dat het primaire besluit wel onrechtmatig was. De tweede vraag was, nu de onrechtmatigheid vaststaat, wat de omvang is van de schade. Dit was echter nog onvoldoende vast komen te staan, waardoor de Afdeling appelland in de gelegenheid stelde om de schade nader te onderbouwen.<sup>165</sup> Kortom, het causale verband – bijvoorbeeld dat van schadevergoedingszaken waarbij eerst de onrechtmatigheid van het besluit moet vaststaan voordat op de beweerdelijke schade beslist kan worden – geeft de zaak een geschikte aard om hierin een tussenuitspraak te doen.

Tjepkema, maar ook Seijsener bij het bespreken van de combinatielus, stellen dat ook de complexiteit van de zaak een rol van betekenis heeft bij de vraag of een tussenuitspraak wenselijk is of niet.<sup>166</sup> Is een zaak zeer complex, bijvoorbeeld bij meerpartijengeschillen waar veel verschillende belangen spelen, dan is de behoefte aan inkadering en overzicht voor belanghebbenden groter dan bij eenvoudige zaken. De tussenuitspraak heeft dan, met het oog op de bewijspositie, op twee manieren een overzicht verschaffende werking voor de burger. Ten eerste bakent de trechterwerking van de tussenuitspraak het geschil af, waardoor in een vroeg stadium, anders dan bij heropening van het onderzoek, overzichtelijk is wat nog open staat en mogelijk nader bewijs behoeft. Dat de tussenuitspraak de gronden van de beslissing bevat zorgt ervoor dat het voor de burger inzichtelijk wordt waarvoor hij in ieder geval géén nader bewijs meer hoeft te leveren. Ten tweede is de tussenuitspraak een formele uitspraak van de bestuursrechter. De bestuursrechter moet daarom, en gelet op het motiveringsbeginsel, voor de burger begrijpelijk en kenbaar een bewijsopdracht motiveren<sup>167</sup> Idealiter wordt de in de tussenuitspraak opgenomen bewijsopdracht concreet toegelicht. Voorbeelden hiervan zijn te zien in uitspraken van het College, dat al langer zogenoemde tussenbeslissingen neemt waarin het onderzoek wordt

---

<sup>164</sup> ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2584, *AB* 2022/30, m.nt. L.M. Koenraad; Tjepkema 2022, p. 38.

<sup>165</sup> ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2584, *AB* 2022/30, m.nt. L.M. Koenraad.

<sup>166</sup> Seijsener 2023/20, onder 5; Tjepkema 2022, p. 38-40.

<sup>167</sup> Vgl. het motiveringsbeginsel als onderdeel van de beginselen van behoorlijke rechtspleging; De Waard 2015, p. 43-44. Het is daarom van belang dat de bestuursrechter een overzichtelijke structuur aanbrengt in zijn uitspraak en ook begrijpelijk – of “klare taal” – bezigt. Dit hangt als een paraplu over de gehele procedure en gaat daarom de reikwijdte van dit preadvies te buiten. Zie hierover uitgebreid het preadvies van Van der Bruggen en Verburg: Van der Bruggen & Verburg 2023. Zie voor het verslag van het NJV-jaarcongres, waarin de preadviezen over “klare taal” werden besproken: Van de Voort, *NJB* 2023/1868.

heropend bij tussenuitspraak om de burger in de gelegenheid te stellen zijn stelling aannemelijk te maken.<sup>168</sup> Zo geeft het College in zijn uitspraak van 22 april 2021 de bewijsopdracht aan appellant om “binnen vier weken na heden een (actuele) cijfermatige onderbouwing van hun financiële situatie te overleggen, aan de hand van bijvoorbeeld jaarstukken, boekhoudkundige verklaringen, aanvragen en/of toekenningen van overheidssteun in verband met de corona-maatregelen en inkomsten- en uitgavenoverzichten.”<sup>169</sup> Oftewel, inkadering van het geschil en de uitgebreide motivering van de bewijsopdracht maken complexe zaken bij tussenuitspraak inzichtelijk voor de burger.

Tot slot waarborgt de juridische gebondenheid van de bestuursrechter aan de tussenuitspraak dat het geschil niet wordt opengebroken. Mogelijke vertroebeling van de bewijsopdracht wordt hiermee voorkomen. Hierbij bedoel ik met “ vertroebelen ” dat *zowe*/ het bestuursorgaan geen nieuwe feiten opwerpt met betrekking tot een ander, al afgebakend onderdeel van het geschil *a/s* dat de bewijsopdracht voor de burger een ingekaderd geheel blijft. De bestuursrechter kan er niet op een later moment van terug komen door ander of meer bewijs te vragen. Het geeft, met andere woorden, juridische zekerheid voor de burger.<sup>170</sup> Dit kent, zoals Marseille opmerkte in zijn openingsrede, ook een keerzijde. Soms wil de burgerpartij na de zitting juist op een ander onderdeel van het besluit nog nieuw bewijs aanvoeren, maar wordt hem deze kans ontnomen omdat het geschil op dat punt al is beslecht.<sup>171</sup> Het is immers goed denkbaar, zeker in het licht van de soms gebrekkige bewijsregie, dat de procederende burger in een later stadium tot nieuwe inzichten komt met betrekking tot zijn bewijspositie die hem ertoe aanzetten nieuw bewijs aan te willen leveren. Hij had hier dan simpelweg nog niet aan gedacht tot na de zitting.

### 3.4. Tussenconclusie: in hoeverre vermindert de buitenwettelijke tussenuitspraak de bewijsachterstand van de burger

Wat doet de buitenwettelijke tussenuitspraak voor de bewijsachterstand van de burger? Voor het zicht op de eigen bewijspositie<sup>172</sup> biedt het de bestuursrechter een aantal handvatten. Ten eerste maakt de tussenuitspraak de bewijsomvang, en daarmee de bewijspositie, van de burger inzichtelijk door op bepaalde punten van de zaak al te beslissen. De gronden van die beslissing staan in de tussenuitspraak opgenomen, hetgeen de zaak voor de burger behapbaar maakt. Voor de punten

---

<sup>168</sup> Vgl. CBb 22 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:441; CBb 20 augustus 2019, ECLI:NLK:CBB:2019:733 (in samenspraak met partijen mag appellant zijn beroepsgronden tegen het bestreden besluit aanvullen); CBb 17 oktober 2018, ECLI:NL:CBB:2018:522.

<sup>169</sup> CBb 22 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:441, r.o. 6.

<sup>170</sup> Seijsener 2023/20, onder 5; Tjepkema 2022, p. 38-39, onder doorverwijzing naar ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3488, AB 2018/444, m.nt. W.P. van der Meulen en K.J. de Graaf. Zie ook Rb. Midden-Nederland 17 maart 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2570.

<sup>171</sup> A.T. Marseille, “Burgerperspectief en burgerlus”, openingsrede van de VAR-jaarvergadering 12 mei 2023, onder verwijzing naar ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:997, JB 2016/105, AB 2016/221 m.nt. Ortlep.

<sup>172</sup> Knelpunt 1 van par. 1.5.

waarvan de feiten nog niet vaststaan biedt de tussenuitspraak de mogelijkheid voor de bestuursrechter – en zelfs via het motiveringsbeginsel een inspanningsverplichting – om een kenbare en begrijpelijke bewijsopdracht te geven aan de burger. Ten tweede geeft de tussenuitspraak de burger juridische zekerheid. Al in een vroeg stadium in de procedure maakt de bestuursrechter concreet wat aan bewijs mist en welk bewijs de burger moet leveren voor het slagen van zijn beroepsgrond. De juridische zekerheid waarborgt daarbij dat de burger zekerheid verkrijgt over de vraag of het loont te investeren in bepaalde bewijsmiddelen.

Met betrekking tot de principiële krachtsverschillen tussen partijen<sup>173</sup> wordt de burger, vanuit het oogpunt van gelijke proceskansen, op het vlak van de bewijspositie aan het bestuursorgaan gelijk gesteld. De bestuursrechter kan het instrument van de tussenuitspraak ten behoeve van beide partijen inzetten om een bewijsopdracht te geven. Ik benadruk wel dat hier gaat om gelijke proceskansen.<sup>174</sup> In rechte zijn beide partijen niet gelijk, de tussenuitspraak ten behoeve van de burger is immers buitenwettelijk.

Dat partijen in juridische zin niet gelijk zijn haakt aan op wat de buitenwettelijke tussenuitspraak *niet* doet voor de bewijspositie. Gelijk aan de informele burgerlus kan de burger zich hier niet op beroepen of hiernaar wijzen. Het blijft afhankelijk van de keuze van de bestuursrechter of hij de “rekkelijke” of “precieze” toepassing voorstaat.<sup>175</sup> In die zin is het instrument willekeurig en voegt het niks structureels toe aan het inzichtelijk maken van de bewijspositie van de burger. Daarbij leent niet iedere zaak zich voor de toepassing van de buitenwettelijke tussenuitspraak. Tot nog toe is het instrument voornamelijk ingezet in schadevergoedingszaken en complexe zaken.<sup>176</sup> De zwaarte van de formaliteit van het instrument, alsmede het tijdrovende en capaciteit intensieve aspect van de tussenuitspraak lenen zich mogelijk niet in eenvoudige tweepartijengeschillen. Bedacht kan echter worden dat het geven van een bewijsopdracht aan de burger ook in eenvoudige of andersoortige zaken een uitkomst kan bieden.<sup>177</sup> Met andere woorden: de aard en complexiteit van de zaak leggen veel gewicht in de schaal, maar zouden niet allesbepalend moeten zijn.

Tot slot is het onduidelijk wat de verhouding van de buitenwettelijke tussenuitspraak is met de bewijsmaatstaf en de bewijswaardering. Moet de in een

---

<sup>173</sup> Knelpunt 2 van par. 1.5.

<sup>174</sup> De wetgever heeft het in dit kader ook wel over “gevoelsmatige” ongelijkheid; Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (versie pre-consulatie 18 januari 2023, bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763), p. 19. Dit dekt naar mijn mening niet de lading. Gevoelsmatig ziet immers op de subjectieve ervaring van de burgerpartij en zit in het straatje van de procedurele rechtvaardigheid. De buitenwettelijke tussenuitspraak is meer dan dat, het geeft ook werkelijk een kans aan de burger. Er zit dus wel degelijk een objectieve kant aan. Zie par. 1.3.

<sup>175</sup> Zie de inleiding van par. 2.2.

<sup>176</sup> Vgl. ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:374.

<sup>177</sup> Recent passen de lagere rechtbanken de buitenwettelijke tussenuitspraak bijvoorbeeld ook in socialezekerheidsrecht toe. Zie bijvoorbeeld: Rb. Midden-Nederland 17 maart 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2570; Rb. Midden-Nederland 3 mei 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1721; Rb. Oost-Brabant 11 oktober 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:4757.

tussenuitspraak neergelegde bewijsopdracht, met het oog op het gewicht dat aan de tussenuitspraak toekomt, zo gezien worden dat indien de burger eraan voldoet, het beroep per definitie slaagt? En visa versa?<sup>178</sup> En kan, in het verlengde van deze redenering, de bestuursrechter later in de einduitspraak toch nog terugkomen op de gegeven bewijsopdracht indien hij beseft dat de opdracht niet klopt? De ondoorgrondelijkheid van de bewijsmaatstaf biedt de bestuursrechter hierin een uitweg om later alsnog te zeggen dat de burger zijn stelling “niet aannemelijk” heeft weten te maken. Het is immers een fluïde begrip dat gevestigd is in de overtuiging van de bestuursrechter, en die overtuiging laat zich lastig binden in een tussenuitspraak. Dit zal naar mijn idee echter een deuk in het vertrouwen van de burger in de rechter opleveren. De vraag is dan wat de waarde is van een bewijsopdracht in een tussenuitspraak als daarin geen zekerheid wordt gegeven of het te leveren bewijs zal slagen. Er bestaat dus een spanning tussen de juridische binding van de tussenuitspraak, de verwachtingen die de burger daaraan ontleent en de bewijsmaatstaf die de bestuursrechter toepast op de bewijslevering door de burger.

---

<sup>178</sup> Vgl. Marseille e.a., *NJB* 2023/819, onder 12.

## 4. De formele burgerlus

### 4.1. Inleiding

In het eerste hoofdstuk heb ik in vogelvlucht het bestuursrechtelijk bewijsrecht uiteengezet. Hieruit volgde een drietal knelpunten die de burger mogelijk ervaart met betrekking tot zijn bewijspositie. Met de wetgever kwam ik tot de conclusie dat de burger in de procedure een bewijsachterstand heeft ten opzichte van het bestuur. In het tweede en derde hoofdstuk heb ik vervolgens bekeken op welke manieren de bestuursrechter deze bewijsachterstand al verkleint door de burger in de gelegenheid te stellen zijn stelling aannemelijk te maken. Dit zijn onderscheidenlijk de informele burgerlus en de buitenwettelijke tussenuitspraak. Deze instrumenten, waarmee de bestuursrechter een bewijsopdracht kan geven aan de burger, verminderen op bepaalde punten wel, maar weten op andere punten niet de knelpunten die de burger ervaart op te lossen.

In dit hoofdstuk staat de burgerlus centraal zoals de wetgever deze heeft opgenomen in het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb.<sup>179</sup> Dit heb ik eerder de formele burgerlus genoemd. Met de formele burgerlus beoogt de wetgever de bewijsachterstand van de burger te verkleinen door de bestuursrechter de bevoegdheid toe te kennen om in een tussenuitspraak de burger in de gelegenheid te stellen zijn stelling aannemelijk te maken. De vraag die ik in dit hoofdstuk tracht te beantwoorden is in hoeverre dit, afgezet tegen de informele burgerlus en buitenwettelijke tussenuitspraak, lukt. Hiervoor zal ik in paragraaf 4.2 de formele burgerlus bespreken zoals de wetgever deze in het wetsvoorstel heeft opgenomen, waarbij ook enkele vragen over de interpretatie van de formele burgerlus worden opgeworpen. In paragraaf 4.3 zal ik de formele burgerlus, in verhouding tot de buitenwettelijke tussenuitspraak, afzetten tegen de knelpunten van paragraaf 1.5. Wat doet de formalisering van de buitenwettelijke tussenuitspraak méér of juist minder voor de bewijspositie van de burger? Vervolgens zal de formele burgerlus in de conclusie afgezet worden tegen de informele burgerlus. Op welke punten voegt de formele burgerlus iets toe aan het verminderen van de bewijsachterstand van de burger en op welke punten blijft deze achter?

### 4.2. De formele burgerlus

Voor de formele burgerlus tuigt de wetgever een nieuwe afdeling op in de Awb. Na de afdeling over de bestuurlijke lus worden in afdeling 8.2.2b, getiteld "Nadere bewijsmogelijkheid (burgerlijke lus)", drie nieuwe bepalingen opgenomen.<sup>180</sup> Met name het concept-artikel 8:51e is relevant. Hierin is de bewijsopdracht aan de burger opgenomen:

---

<sup>179</sup> Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (versie pre-consulatie 18 januari 2023, bijlage 1 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763).

<sup>180</sup> Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (versie pre-consulatie 18 januari 2023, bijlage 1 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763).



### **Artikel 8:51e**

1. De bestuursrechter kan een belanghebbende in de gelegenheid stellen een door hem ingenomen stelling schriftelijk aannemelijk te maken.
2. De bestuursrechter bepaalt de termijn waarbinnen de belanghebbende de stelling aannemelijk kan maken. Hij kan deze termijn verlengen.

De tekst van de burgerlus toont enige gelijkenissen met de bestuurlijke lus.<sup>181</sup> Ook de naam van beide instrumenten doet vermoeden dat de twee aanverwanten zijn. Toch zijn er grote verschillen in het karakter tussen de twee instrumenten.<sup>182</sup> Zo staat de bestuurlijke lus expliciet ten dienste van het zo finaal mogelijk beslechten van geschillen. Vanuit dit oogpunt behoort het gebrek in het besluit zo effectief en snel mogelijk hersteld te worden.<sup>183</sup> Het bestuursorgaan behoort daartoe ruime mogelijkheden te hebben om daaraan te voldoen. De bestuurlijke lus heeft daarmee een voorwaarts werkende, buiten de procedure gelegen kracht: het beoogt een rechtsgeldig herstelbesluit tot stand te brengen.

De burgerlus daarentegen staat in het teken van het bieden van ongelijkheidscompensatie in de beroepsprocedure. De burger krijgt een herstelmogelijkheid om een gebrek in zijn bewijsvoering te herstellen. “Gebrek”, want het is nog niet gelukt om het feit aannemelijk te maken. Lukt het de burger dit gebrek te herstellen, dan zal hoogstwaarschijnlijk de bovenliggende beroepsgrond slagen, waarna de bestuursrechter het besluit vernietigt. De burgerlus heeft hiermee een binnen de procedure gelegen werking: het bestreden besluit moet van tafel.

Naast de bepaling waarin de burgerlus is opgenomen is ook de verruiming van artikel 8:80a van de Awb (de tussenuitspraak) van belang.<sup>184</sup>

### **Artikel 8:80a**

1. De bestuursrechter doet een tussenuitspraak, indien hij:
  - a. artikel 8:51a toepast;
  - b. artikel 8:51e toepast;(...)
2. De artikelen 8:77, 8:78, 8:79 en 8:119 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Een tussenuitspraak als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, vermeldt zoveel mogelijk op welke wijze het gebrek kan worden hersteld. Artikel 8:72, vierde lid, tweede volzin, aanhef en onder a, is van overeenkomstige toepassing.

Het samenspel tussen artikel 8:51e en 8:80a van het wetsvoorstel maakt de formele burgerlus. Een drietal aspecten daarvan verdient een nadere bespreking. Ten eerste de term “stelling” die de wetgever gebruikt in artikel 8:51e van het wetsvoorstel. Zoals naar voren zal komen roept deze term enige vragen op over de reikwijdte daarvan. Ten tweede de term “aannemelijk maken”. Zoals ik in de paragrafen 1.4.4, 1.4.5 en 1.5 naar voren heb gebracht is deze maatstaf ondoorzichtig. Hoe werkt dit door in het

---

<sup>181</sup> Zie artikel 8:51a van de Awb.

<sup>182</sup> Schlössels & Albers, *JBplus* 2023/7, onder 4.4.

<sup>183</sup> Vgl. Schueler, *TBR* 2008/153.

<sup>184</sup> Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (versie pre-consulatie 18 januari 2023, bijlage 1 bij *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 763).

wetsartikel? Ten derde de verruiming van de tussenuitspraak. Dit vormt de spil van de formele burgerlus; het formaliseert de informele lus<sup>185</sup> en legaliseert de buitenwettelijke tussenuitspraak.<sup>186</sup>

#### 4.2.1. *Stelling en nader bewijs*

De verschillende rechtscolleges en de Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak ("NVvR") hebben zich kritisch uitgelaten over de keuze voor het woord "stelling". Zo vraagt het CRvB zich af wat de wetgever precies bedoelt met stelling en wat de verhouding is met de term beroepsgrond.<sup>187</sup> De NVvR vraagt zich hetzelfde af en stelt dat het ingewikkeld is dat "naast de al onduidelijke begrippen "grond" (in de Awb) en "argument" (in de jurisprudentie van de ABRvS) het nieuwe begrip "stelling" wordt toegevoegd."<sup>188</sup> In het verlengde merkt de Afdeling op dat de woorden "nadere bewijsmogelijkheid" – de titel van de nieuw op te nemen afdeling - mogelijk te beperkt kunnen worden opgevat. Burgers zouden alleen "bewijs van (feitelijke) stellingen kunnen leveren." Ze vraagt zich af of het niet beter is om ook "een nadere onderbouwing/argumentatie van beroepsgronden mogelijk te maken."<sup>189</sup>

Uit de verschillende reacties destilleer ik twee vragen: (1) wat bedoelt de wetgever precies met het woord stelling en wat is de verhouding daarvan met grond en argument, en (2) hoe ruim moet "nader bewijs" geïnterpreteerd worden om de ingenomen stelling te onderbouwen. Op deze twee vragen ga ik hierna in.

##### 4.2.1.1. *Beroepsgrond, stelling en argument*

Om de eerste vraag te beantwoorden zal ik eerst de begrippen (beroeps)grond, stelling en argument op zichzelf en in samenhang met elkaar uiteenzetten. Als eerste (beroeps)grond, dat het centrale begrip is in de Awb.<sup>190</sup> Het wordt omschreven als "de redenen die de indiener bedoeld heeft om het besluit vernietigd, herroepen of gewijzigd te krijgen."<sup>191</sup> Verburg verwoordt het als "een feitelijke stelling die of een juridisch betoog dat zich specifiek keert tegen het bestreden besluit (en dus betrekking heeft op de specifieke zaak)."<sup>192</sup> Verburg lijkt hier met "stelling" een specifieke vorm van beroepsgrond aan te duiden, namelijk een *feitelijke* beroepsgrond, waar een

---

<sup>185</sup> Zie hoofdstuk 2.

<sup>186</sup> Zie hoofdstuk 3.

<sup>187</sup> Reactie Centrale Raad van Beroep inzake Preconsultatie Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb van 23 maart 2023.

<sup>188</sup> Advies van de Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) van 24 april 2023.

<sup>189</sup> Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 maart 2023. Te raadplegen via [www.raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/pre-consultatie-wet-versterking/](http://www.raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/pre-consultatie-wet-versterking/). Vgl. de Reactie Centrale Raad van Beroep inzake Preconsultatie Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb van 23 maart 2023, p. 13.

<sup>190</sup> Artikel 6:5 van de Awb.

<sup>191</sup> J.C.A. de Poorter, in: *T&C Algemene wet bestuursrecht*, art. 6:5 Awb, aant. 2, onder d.

<sup>192</sup> Verburg 2019, p. 170, onder doorverwijzing naar: Verburg 2008, p. 115.

“juridisch betoog” een *rechtelijke* beroepsgrond is.<sup>193</sup> Het voert naar mijn mening te ver om, met het oog op Verburgs nadere duiding van stelling naast juridisch betoog én de juridische wortels van het begrip beroepsgrond in het bestuursrecht, het begrip stelling juridisch gelijk te stellen aan beroepsgrond. Desalniettemin ga ik ervan uit dat de wetgever het wel als zodanig in het wetsvoorstel heeft bedoeld.<sup>194</sup> Het lijkt mij namelijk niet de bedoeling - de tweedeling van Verburg volgend - dat burgers beroepsgronden van feitelijke aard *wel*, en juridische betogen *niet* van nader bewijs kunnen voorzien. Verder blijkt ook uit de literatuur dat beide begrippen door elkaar worden gebruikt<sup>195</sup> en gebruikt de wetgever de definitie “stelling” ook in artikel 8:32a van de Awb als synoniem van beroepsgrond. Naar de inhoud ga ik er daarom van uit dat stelling gelijk is aan beroepsgrond.

Het begrip argument heeft, anders dan stelling, niet dezelfde inhoud als beroepsgrond, maar valt categorisch hieronder.<sup>196</sup> Dat wil zeggen dat beroepsgronden of stellingen nader worden onderbouwd met argumenten.<sup>197</sup> Argumenten zou je het “waarom” van de beroepsgrond kunnen noemen. Het specificiert de beroepsgrond van appellant door het te omkleden met redenen. Een beroepsgrond kan daarom meerdere argumenten bevatten waarom de beroepsgrond zou moeten slagen.<sup>198</sup> Een beroep op de verschoonbaarheid van artikel 6:11 van de Awb kan appellant bijvoorbeeld onderbouwen met het argument dat hij ziek was en het argument dat het besluit onjuist is gepubliceerd.<sup>199</sup> Ontbeert de beroepsgrond echter enige argumentatie, maar volstaat appellant bijvoorbeeld met de algemene stelling dat “het besluit in zijn geheel niet evenredig is”, dan zal het beroep waarschijnlijk<sup>200</sup> niet-

---

<sup>193</sup> Zo zegt Verburg: “Opgemerkt wordt dat in een uitspraak de woorden “blijken”, “bewijzen”, “bewijs”, “stellen”, “stelling” en “aannemelijk” uitsluitend betrekking kunnen hebben op feiten (de pendants van “stellen” en “stelling” (over feiten) zijn “betogen” en “betoog” (over recht)); (onderstreping DV), Verburg 2008, p. 160.

<sup>194</sup> Zo zegt de wetgever: “Het gaat om het nader onderbouwen – aannemelijk maken – van reeds aangevoerde gronden.” Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (versie pre-consulatie 18 januari 2023, bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763), p. 20.

<sup>195</sup> Zie bijvoorbeeld Barkhuysen e.a., “Feitenvaststelling in beroep”: “In iets meer dan 60% van de gevallen waarin de eiser in het beroepschrift een stelling inneemt over de vaststelling van de feiten door het bestuursorgaan, wordt die stelling weersproken. In de overige dossiers bevat het verweerschrift geen reactie op de beroepsgronden van eiser over de feiten;” (onderstreping DV) Barkhuysen e.a. 2007, p. 191.

<sup>196</sup> Verburg 2008, p. 116.

<sup>197</sup> Harmsen 2013, p. 35

<sup>198</sup> Zie bijv. ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2013, waarin appellant een beroep op het evenredigheidsbeginsel doet omdat de Belastingdienst/Toeslagen ten onrechte de toeslagpartner als zodanig heeft aangemerkt. De beroepsgrond bestaat vervolgens uit (1) het argument dat de toeslagpartner en diens minderjarige kan slechts tijdelijk als noodoplossing in heeft woonden, en (2) de toeslagpartner en het kind na meerdere verzoeken daartoe weigerden het huis te verlaten.

<sup>199</sup> ABRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3747.

<sup>200</sup> Waarschijnlijk, omdat de rechter zijn best doet om helderheid te verkrijgen over de aangevoerde gronden. Harmsen 2013, p. 35. Zie art. 8:69, tweede en derde lid, van de Awb. Vgl. ABRvS 3 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL:1803, *JB* 2010/79, m.nt. R.J.N. Schlössels.

ontvankelijk worden verklaard wegens het ontbreken van concrete beroepsgronden.<sup>201</sup> Hoewel een argument inhoudelijk dus niet hetzelfde is als een beroepsgrond, haken beide begrippen op elkaar in en moet op enige wijze voldaan zijn aan beide voor een ontvankelijk verklaring van het beroepsschrift.<sup>202</sup>

Wat bedoelt de wetgever, als antwoord op de eerste vraag, met stelling? Hoewel het niet met zoveel woorden uit de memorie van toelichting blijkt, komt het mij voor dat de wetgever met stelling doelt op een nadere onderbouwing van de aangevoerde beroepsgrond. Het feit dat beide begrippen in de memorie van toelichting en literatuur door elkaar worden gebruikt versterkt hierin mijn overtuiging. Het lijkt mij niet waarschijnlijk dat de wetgever er een zelfstandige betekenis aan geeft of de nadere duiding van beroepsgrond als *feitelijke* stelling bedoelt. Als dit wel het geval is, of de wetgever met stelling uitdrukkelijk een andere betekenis toekent dan aan beroepsgrond, dan raad ik de wetgever aan dit uitvoerig te motiveren. Als de wetgever inderdaad met stelling doelt op beroepsgrond, dan is het aan te raden een eenduidig gebruik van de terminologie in de Awb aan te houden en het begrip stelling te vervangen door beroepsgrond.

Wat is de verhouding met argument en bewijs? De verhouding met argument is dat dit categorisch onder de definitie van stelling of beroepsgrond valt. Het bewijs ziet op het vaststellen van feiten waarop argumenten steunen. Dit laatste raakt aan de hierna te bespreken vraag van de Afdeling hoe ruim “nadere bewijsmogelijkheid” geïnterpreteerd moet worden. Zou de burger alleen nieuw bewijs mogen aandragen als onderbouwing van de argumenten? Of krijgt de burger een bredere herstellmogelijkheid door ook nieuwe argumenten als onderbouwing van de beroepsgrond naar voren te mogen brengen?

#### 4.2.1.2. *Nadere bewijsmogelijkheid?*

De tweede vraag is hoe ruim “nadere bewijsmogelijkheid” geïnterpreteerd moet worden. Het ziet op de vraag of de burgerlus van afdeling 8.2.2b is beperkt tot alleen het leveren van nader bewijs teneinde de feiten vast te stellen. Om deze interpretatievraag te beantwoorden is het van belang kort iets over de goede procesorde te zeggen. Net als het aanvoeren van nieuwe beroepsgronden na het vervallen van de beroepstermijn wordt het aanvoeren van nieuwe argumenten en bewijs ter onderbouwing van de beroepsgrond onder het geldende recht namelijk beheerst door de goede procesorde.<sup>203</sup> De goede procesorde waarborgt dat (de) wederpartij(en) en de rechter nog adequaat kunnen reageren op (te) laat aangevoerde beroepsgronden en argumenten. Van strijd met de goede procesorde is daarom sprake “als die argumenten, gegevens of stukken verwijtbaar zo laat worden ingediend dat andere partijen worden belemmerd om daarop voldoende te reageren

---

<sup>201</sup> Er is dan immers niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 6:5, eerste lid, aanhef en onder d, van de Awb.

<sup>202</sup> Vgl. CRvB 1 maart 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:480; CRvB 31 oktober 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB7463.

<sup>203</sup> Let wel: in situatie dat de bestuursrechter hiertoe geen opdracht heeft gegeven, zoals vai de informele burgerlus.

of de goede voortgang van de procedure daardoor op andere wijze wordt belemmerd.”<sup>204</sup>

De formele burgerlus doorbreekt de goede procesorde. Het is bij uitstek het instrument om de burger de kans te geven om na de tien dagen termijn van artikel 8:58 van de Awb zijn stelling aannemelijk te maken door nadere stukken in te dienen. In dit kader waarborgen artikel 8:51f en 8:51g van het wetsvoorstel dat de wederpartij binnen de gestelde termijn nog kan reageren op hetgeen door de burger wordt aangevoerd.<sup>205</sup> De relevantie van het bespreken van de goede procesorde voor de interpretatievraag zit daarin dat als het aanvoeren van nadere argumenten *buiten* de reikwijdte van de formele burgerlus valt, dit nog steeds beheerst wordt door de goede procesorde. Een strikte interpretatie zal daarom een beperking betekenen in de mogelijkheden voor de bestuursrechter om de burgerpartij tegemoet te komen in zijn bewijslevering of standpuntbepaling. De interpretatievraag is daarom een vraag naar of de formele burgerlus alléén de bewijslevering of óók het leveren van argumenten uit de sfeer van de goede procesorde kan halen. Met andere woorden: kan met betrekking tot de argumentatie van de beroepsgronden van de burger verwacht worden dat hij deze op tijd inbrengt zonder daarvoor een formele herstelmogelijkheid te bieden?

Het is mij nog onduidelijk hoe ruim de wetgever de nadere bewijsmogelijkheid heeft bedoeld. Alleen het aanvoeren van nieuwe beroepsgronden na de tussenuitspraak sluit de wetgever uitdrukkelijk uit.<sup>206</sup> Dit is, vanuit het oogpunt van de trechterwerking van de tussenuitspraak, logisch: nieuwe beroepsgronden breiden het geschil juist uit. Dit geldt niet voor nadere argumenten. Deze blijven binnen het bereik van de beroepsgronden. De redenering van de wetgever over nadere beroepsgronden kan daarom niet worden doorgetrokken naar nadere argumenten. Wel ben ik voorstander van een ruime interpretatie. Het kader van maatwerk en responsiviteit, waarin de gebrekkige kennis van en ervaring met het bestuurs(proces)recht van de burger een rol spelen, stelt juist de mate waarin de burger verweten kan worden dat hij niet eerder argumenten heeft aangevoerd ter discussie. Het strookt naar mijn idee daarom niet met het doel van het wetsvoorstel om *niet* van de burger te kunnen verwachten dat hij alle bewijsmiddelen aanlevert, maar *wel* van de burger kunnen verwachten dat zijn argumentatiehuishouding, als direct ondergeschikt aan de beroepsgrond, op orde is.

---

<sup>204</sup> Zie bijvoorbeeld: ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:931; ABRvS 28 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2509.

<sup>205</sup> Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (versie pre-consulatie 18 januari 2023, bijlage 1 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763).

<sup>206</sup> Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (versie pre-consulatie 18 januari 2023, bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763), p. 20. Het zou “een efficiënte geschilbeslechting alsmede de rechtszekerheid van de andere partij” tegengaan. ABRvS 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2367, r.o. 6; ABRvS 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1054, r.o. 8.

#### 4.2.2. ...schriftelijk aannemelijk te maken

Een andere opvallend element van artikel 8:51e van het wetsvoorstel is de opname van de bewijsmaatstaf: de burger wordt in de gelegenheid gesteld zijn stelling *schriftelijk aannemelijk te maken*. De wetgever wijdt hier in de memorie van toelichting niet verder over uit. Dit doet mij vermoeden dat de wetgever met “aannemelijk maken” niet zozeer betekenis geeft aan de bewijsmaatstaf als zodanig – de stelling moet met “aannemelijke zekerheid” vast komen te staan<sup>207</sup> – maar vooral aangeeft dat de bepaling bewijsrechtelijk van aard is. Het drukt uit dat de bestuursrechter er nog niet van overtuigd is dat de door de burgerpartij aangevoerde feiten zich hebben voorgedaan. De burger krijgt daarom een herkansing om de bestuursrechter alsnog van zijn stelling te overtuigen door nader bewijs aan te leveren.<sup>208</sup>

Zoals in par. 1.4.4 aan de orde kwam is de bewijsmaatstaf van aannemelijk maken nog weinig richtinggevend. Het is een fluïde begrip; “een contextuele maatstaf, die invulling krijgt aan de hand van het type besluit, de aard van het rechtsgevolg en de mogelijke belangaantasting bij een valspositief en valsnegatief oordeel.”<sup>209</sup> Het gebrek aan transparantie van de bewijsmaatstaf in de formele burgerlus levert daarom naar mijn mening twee mogelijke problemen op. Ten eerste geeft de opname van de bewijsmaatstaf op zichzelf geen sturing aan de inkleuring van de bewijsopdracht aan de burger. Opmerkelijk is hierbij dat artikel 8:80a van het wetsvoorstel in het derde lid voorschrijft dat de bestuursrechter een aanwijzing geeft hoe het bestuursorgaan het gebrek kan herstellen. Eenzelfde lid van artikel 8:80a of bepaling in het wetsvoorstel ontbreekt voor het geven van de bewijsopdracht aan de burger. De bestuursrechter is dus niet gehouden bij het toepassen van artikel 8:51e van het wetsvoorstel uitgebreid te motiveren hoe de burger zijn stelling aannemelijk kan maken. Volstaat de bestuursrechter in zijn tussenuitspraak met de enkele overweging *dat* de burger zijn stelling aannemelijk kan maken door nadere stukken aan te leveren,<sup>210</sup> dan zal de formele burgerlus niet het gewenste resultaat hebben. De burger heeft dan geen idee hoe hij aan de maatstaf kan voldoen.<sup>211</sup>

Ten tweede is de effectiviteit van de formele burgerlus in hoge mate afhankelijk van de wijze waarop de bestuursrechter de bewijsmaatstaf hanteert. Zoals uit het reflectierapport naar voren kwam, maar recent ook door Widdershoven is gesteld in zijn conclusie over artikel 6:11 van de Awb in het kader van dat artikel, stelt de bestuursrechter te hoge eisen aan de bewijsvoering van burgers.<sup>212</sup> Het geven van een

---

<sup>207</sup> Vgl. Schuurmans, *RMThemis* 2023/5, p. 259-267.

<sup>208</sup> De wetgever gebruikt zelf ook “voldoende aannemelijk” en “aannemelijk” door elkaar. Hij drukt zelfs “aannemelijk maken” uit als “nader onderbouwen”. Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (versie pre-consulatie 18 januari 2023, bijlage 2 bij *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 763, p. 19-20.

<sup>209</sup> Schuurmans, *RMThemis* 2023/5, p. 267. Vgl. Gerbrandy 2012, p. 175-176.

<sup>210</sup> Vlg. paragrafen 1.2.2 & 2.2.3.

<sup>211</sup> Tot een enkele kale bewijsopdracht zal het niet komen. Ter zitting zal de bestuursrechter waarschijnlijk uitwijden over hoe aan de bewijsopdracht kan worden voldaan. Dit laat onverlet dat in de tussenuitspraak een dergelijke motivering kan ontbreken indien dit niet uitdrukkelijk in de wet is opgenomen.

<sup>212</sup> Reflectierapport 2021, p. 61; CBb 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476 (Conclusie A-G Widdershoven), r.o. 7.20. Vgl. Schuurmans, *RMThemis* 2023/5, p. 261.

herstelmogelijkheid of nauwgezet motiveren van de bewijsopdracht heeft nauwelijks waarde als het te leveren bewijs door de burger vervolgens niet aan de bewijsmaatstaf voldoet. De burger is er dus, naast de vraag *hoe* hij aan de bewijsmaatstaf kan voldoen, ook bij gediend *of* hij aan de bewijsmaatstaf kan voldoen. Het gevaar schuilt dan daarin dat weliswaar toepassing wordt gegeven aan de formele burgerlus, maar zonder concretisering of wijziging in de wijze waarop de bestuursrechter de bewijsmaatstaf toepast geen verandering in de bewijsachterstand teweegbrengt.

#### 4.2.3. De tussenuitspraak bij burgerlus

In paragraaf 2.2.3 zijn al kort de voor- en nadelen van de tussenuitspraak besproken zoals de wetgever deze uiteen heeft gezet in de memorie van toelichting en in paragraaf 3.2 is het relevante wettelijke kader behandeld. Deze elementen zullen in paragraaf 4.3 aan bod komen. In deze paragraaf ga ik kort in op de verhouding tussen artikel 8:51e en 8:80a van het wetsvoorstel. Artikel 8:80a, eerste lid, aanhef en onder b van het wetsvoorstel lijkt de tussenuitspraak bindend voor te schrijven als de bestuursrechter en bewijsopdracht geeft aan de burger.<sup>213</sup> Zo staat er “*doet* een tussenuitspraak” (cursivering DV) in de aanhef van het eerste lid.

Een strikte lezing van beide bepalingen betekent dat de bestuursrechter bij het toepassen van de burgerlus verplicht is hiervoor de tussenuitspraak te gebruiken. Stelt de bestuursrechter de burger in de gelegenheid om zijn stelling aannemelijk te maken, oftewel: geeft hij de burger een bewijsopdracht, dan activeert dit artikel 8:80a, eerste lid, aanhef en onder b van het wetsvoorstel. Het lijkt mij echter niet de bedoeling dat deze relatie verplicht wordt voorschreven. Een vergelijking met de bestuurlijke lus laat zien dat ook bij de introductie daarvan in de Awb de tussenuitspraak verplicht was voorgeschreven als het bestuursorgaan de gelegenheid kreeg om een gebrek te herstellen.<sup>214</sup> De praktijk wijst echter uit dat de formele bestuurlijke lus de informele bestuurlijke lus niet heeft verdrongen.<sup>215</sup> Op eenzelfde manier vermoed ik dat de introductie van de formele burgerlus de informele weg niet afsluit. Desalniettemin zal ten aanzien van dit punt een keuze gemaakt moeten worden. Het al dan niet verplicht moeten uitspreken van een tussenuitspraak heeft niet alleen doorwerking in de vraag naar de effectiviteit van de formele burgerlus als zodanig, maar zal de effectiviteit van het bieden van ongelijkheidscompensatie in zijn totaliteit aantasten. De weg van de voordelen die de informele burgerlus biedt – kort gezegd: snelheid, laagdrempeligheid en vrijheid – wordt daarmee afgesneden.

4.3. Formele burgerlus, buitenwettelijke tussenuitspraak en de bewijsachterstand  
Omdat de formele burgerlus in grove lijnen de codificatie van de buitenwettelijke tussenuitspraak is zal de wijze waarop de formele burgerlus de bewijsachterstand van de burger vermindert in grote mate overeenkomen met hetgeen ik in de

---

<sup>213</sup> Vgl. Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 maart 2023. Te raadplegen via [www.raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/pre-consultatie-wet-versterking/](http://www.raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/pre-consultatie-wet-versterking/).

<sup>214</sup> In artikel 8:80a, eerste lid, van de Awb staat immers: “Als de bestuursrechter artikel 8:51a toepast, *doet* hij een tussenuitspraak”.

<sup>215</sup> Meulder, Moed & Stoové, *JBplus* 2023/1, p. 10-11; Backes e.a., *JBplus* 2014/4, onder 2.1.

tussenconclusie aldaar heb besproken.<sup>216</sup> Enerzijds zal in deze paragraaf de formele burgerlus afgezet worden tegen de buitenwettelijke tussenuitspraak, anderzijds geeft de buitenwettelijk tussenuitspraak ook inzicht in het karakter van de formele burgerlus. Deze dubbele functie zal in deze paragraaf, maar ook in de conclusie, telkens in overweging worden genomen.

Beginnende met het eerste knelpunt: het zicht van de burger op de eigen bewijspositie. Gelijk aan de buitenwettelijke tussenuitspraak biedt de formele burgerlus de mogelijkheid om transparantie te geven (in complexe zaken). Het trechterend karakter kadert het geschil voor de burger in waar de feiten vaststaan en maakt overzichtelijk waarvoor nader bewijs nodig is. Het biedt in dit kader juridische zekerheid voor de burger. De bewijsomvang wordt gegeven en de burger weet welke bewijsmiddelen hij aan kan dragen voor een succesvol beroep.<sup>217</sup> Doet de formalisering met betrekking tot dit knelpunt meer dan dat de bestuursrechter in de buitenwettelijke tussenuitspraak al doet? Het antwoord hierop is afhankelijk van de wijze waarop “nadere bewijsmogelijkheid” wordt geïnterpreteerd. Een ruime interpretatie, waarbij de bestuursrechter de burger ook expliciet mag vragen om nadere argumenten aan te voeren, vergroot de manoeuvreerruimte van de bestuursrechter om de burger tegemoet te komen in zijn bewijspositie. Een beroep op de goede procesorde door het bestuursorgaan, indien dit bij formele burgerlus gebeurt, zal dan niet slagen. Wordt “nadere bewijsmogelijkheid” echter strikt geïnterpreteerd, dan laat de wetgever hier juist een kans liggen om de bewijsachterstand van de burger meer te verminderen dan de bestuursrechter nu al doet.<sup>218</sup>

Met betrekking tot het tweede knelpunt – het principiële krachtsverschil tussen partijen – doet de formalisering wel meer dan de buitenwettelijke tussenuitspraak. Het toepassen van de buitenwettelijke tussenuitspraak is onder het geldende recht een “gelegenheidsinstrument”. In die zin dat de bestuursrechter dit instrument toepast als de aard van de zaak zich daar concreet voor leent, zowel in complexiteit als rechtsgebied.<sup>219</sup> Pas dan zal de bestuursrechter zich mogelijk genoodzaakt voelen om de tussenuitspraak buitenwettelijk toe te passen. De formele burgerlus trekt de tussenuitspraak uit de gelegenheids sfeer. In rechte wordt de burger daarom gelijkgesteld aan het bestuursorgaan. In die zin dat via de tussenuitspraak beide partijen in de gelegenheid kunnen worden gesteld om een gebrek te herstellen naar het hun beoogde doel van de procedure.<sup>220</sup> Het verdient hier vooraf opmerking dat de praktijk moet uitwijzen welke andere zaken zich voor toepassing van de formele burgerlus gaan lenen. De formalisering voorkomt daarentegen dat de bestuursrechter de zaken die zich *wel* voor toepassing van de tussenuitspraak lenen niet met onnodige terughoudendheid tegemoet treedt.

---

<sup>216</sup> Zie hoofdstuk 3, in het bijzonder paragraaf 3.4.

<sup>217</sup> Zie par. 1.5, knelpunt 1.

<sup>218</sup> Zie par. 4.2.1.2.

<sup>219</sup> Zie par. 3.3.

<sup>220</sup> Zie par. 4.2.



Tot slot de ondoorgroondelijkheid van de bewijsmaatstaf voor de burger. Meer in het bijzonder de vraag welke eisen de bestuursrechter stelt aan de bewijslevering door de burger en de mate waarin de bestuursrechter gebonden is aan zijn bewijsopdracht. Kan de burger ervan uitgaan dat zijn beroepsgrond slaagt als hij aan de bewijsopdracht voldoet? Bij de buitenwettelijke tussenuitspraak concludeerde ik dat er een spanning bestaat tussen de juridische binding van de bestuursrechter aan de tussenuitspraak, de verwachting die de burger daaraan ontleent en de bewijsmaatstaf die de bestuursrechter toepast op de bewijslevering door de burger.<sup>221</sup> Deze spanning, en daarmee het derde knelpunt, wordt naar mijn idee niet opgelost met de formalisering van de burgerlus. Ten eerste omdat met het opnemen van de bewijsmaatstaf in de formele burgerlus de onduidelijkheid daarover niet oplost. Zonder waarborgen op te nemen die de bestuursrechter aanzetten dit te motiveren blijft de eis die de bestuursrechter stelt aan de bewijslevering een mysterie en kan de burger hier geen zekerheid aan ontleen.<sup>222</sup> Sterker nog, het brengt de ondoorzichtigheid van de maatstaf mee de burgerlus in. Ten tweede is de effectiviteit van de formele burgerlus afhankelijk van de bewijsmaatstaf. Stelt de bestuursrechter hoge eisen aan de bewijslevering, dan zal de burger hier niet slagen om te voldoen aan de bewijsopdracht.<sup>223</sup> Het gevaar bestaat dan dat de burger juist zijn vertrouwen verliest in de bestuursrechter.

---

<sup>221</sup> Zie par. 3.4.

<sup>222</sup> Ik verwijs op het ontbreken van een "motiveringsplicht" gelijk aan artikel 8:80a, derde lid, van het wetsvoorstel. Zie par. 4.2.2.

<sup>223</sup> Vgl. Reflectierapport 2021, p. 61; Seijsener 2023/20, onder 6; CBb 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476 (Conclusie A-G Widdershoven), r.o. 7.16.

## 5. Conclusie en aanbevelingen

De centrale vraag van dit preadvies is of de formele burgerlus zoals deze in de Wet versterking waarborgfunctie Awb is neergelegd aangepast dient te worden om de bewijspositie van de burgerpartij, afgezet tegen de informele burgerlus en buitenwettelijke tussenuitspraak, te verstevigen en zo ja, hoe? Het kader voor het beantwoorden van deze vraag heb ik in het eerste hoofdstuk uiteengezet door te onderzoeken wat de bewijspositie is van de burger. Hieruit kwamen drie algemene knelpunten naar voren die de burger mogelijk ervaar bij het leveren van bewijs. Kort gezegd heeft de burger (1) geen zicht op de eigen bewijspositie; (2) bestaan er een principiële krachtverschillen tussen partijen; en (3) is voor de burger onduidelijk wat de bewijsmaatstaf is die de bestuursrechter aanlegt. Vervolgens is de effectiviteit waarmee de bestuursrechter de bewijsachterstand vermindert, door het toepassen van de informele burgerlus en buitenwettelijke tussenuitspraak, beoordeeld door deze af te zetten tegen voornoemde knelpunten.

Om te beoordelen of de formele burgerlus verstevigt moet worden zijn drie vragen relevant. Dit zijn onderscheidenlijk: (1) op welke knelpunten weet de formele burgerlus *beter* de bewijsachterstand te verminderen? (2) Op welke knelpunten weet de formele burgerlus *minder goed* de bewijsachterstand te verminderen? (3) Welke knelpunten weten alle drie de instrumenten niet op te lossen?

*De burger heeft geen zicht op de eigen bewijspositie (eerste knelpunt).* De versterking van de bewijspositie van de burger zit bij dit knelpunt met name in de juridische zekerheid die de formele burgerlus geeft aan de burger en het inzichtelijk maken van zijn bewijspositie. De formele burgerlus kadert de bewijsomvang in en de burger kan aan de hand daarvan een gedegen afweging maken of het zinvol is om te investeren in het leveren van bewijs. Hoewel de informele burgerlus ook de bewijspositie in grote mate inzichtelijk kan maken, is dit instrument niet met dezelfde juridische waarborgen omkleed. Het formele karakter van de tussenuitspraak zet de bestuursrechter bijvoorbeeld aan om de gronden van zijn beslissing te motiveren (artikel 8:77, eerste lid onder b, van de Awb) en de tussenuitspraak te openbaren (artikel 8:78 van de Awb). Deze juridische waarborgen bieden de burgerlus een algemeen kader waardoor het niet de veelvormigheid en soms willekeurigheid heeft van de informele burgerlus.

Biedt de formele burgerlus ook op punten minder inzicht in de bewijspositie? Ik denk niet dat de formele burgerlus hierin minder doet dan de informele burgerlus. Wel denk ik dat de wetgever een kans laat liggen om de bewijspositie van de burger verder te versterken, of zelfs ten opzichte van de informele burgerlus en buitenwettelijke tussenuitspraak beperkt, als "nadere bewijsmogelijkheid" strikt wordt geïnterpreteerd. Zoals ook in paragraaf 4.3 naar voren kwam wordt de effectiviteit van het instrument vergroot als de bestuursrechter ruime mogelijkheden heeft om de burger op meerdere fronten tegemoet kan komen. Zo kan een naar het idee van de burger sterk argument – bijvoorbeeld ziekte als argument voor een verschoonbare termijnoverschrijding op grond van artikel 6:11 van de Awb – al in jurisprudentielijnen zijn uitgesloten voor een geslaagd beroep – zoals de overweging dat appellant een derde in had moeten schakelen. De ruimte moet dan bestaan om de burger terug naar de argumentatietafel te sturen indien hij in de procedure tot nieuwe inzichten komt. Ook zou de wetgever meer duidelijkheid kunnen geven over wat hij met "stelling" bedoelt in artikel 8:51e van het wetsvoorstel. Hoewel ik aanneem, zoals in paragraaf 4.2.1.1. naar voren kwam,

dat de wetgever hiermee doelt op “beroepsgrond”, is dit een interpretatie mijnerzijds. Het is voor de reikwijdte van de bepaling echter van belang dat hiervoor eenduidige termen worden gebruikt of toelichting wordt gegeven waar hier expliciet van wordt afgeweken.

Aanbevelingen:

- “Nadere bewijsmogelijkheid” zou ruim opgevat moeten worden opdat burgers ook nadere argumenten kunnen aanvoeren. “Nadere onderbouwingmogelijkheid” zou passender zijn. In het verlengde zou de term “aannemelijk maken” beter vervangen kunnen worden door “onderbouwen”.
- Vervang “stelling” door “beroepsgrond” indien de formele burgerlus hierop doelt. Indien een andere interpretatie wordt gegeven aan “stelling” zou de wetgever dit uitgebreider moeten motiveren.

*Er is een principiële krachtverschil tussen partijen (tweede knelpunt).* Waar het bestuursorgaan met de bestuurlijke lus de kans krijgt om een rechtens juist besluit te nemen, krijgt de burger de kans om het bestreden besluit van tafel te krijgen. Naar het doel van partijen worden beide in algemene zin juridisch gelijk(er) gesteld. Daarbij kan bedacht worden dat de formalisering van de burgerlus, zoals de wetgever ook in de memorie van toelichting stelt, de bestuursrechter aanspoort om vaker dit instrument in te zetten. In het licht bekeken van het onderzoek van Marseille & Wever zou de formalisering ertoe kunnen leiden dat het aandeel zaken waarbij het onderzoek alléén ten behoeve van de burger wordt heropend voor “input voor oordeelsvorming” stijgt. Waar eerst geen voordeel werd gezien om de informele burgerlus toe te passen, ziet de bestuursrechter deze mogelijkheid wel voor de formele burgerlus. Het is echter ook mogelijk dat de bestuursrechter in plaats van de informele lus de formele burgerlus gaat toepassen, waardoor het aantal zaken niet stijgt, maar binnen hetzelfde kader verschuift. Ik durf hier voorzichtig te zeggen dat in ieder geval ten dele het eerste het geval zal zijn, daar er een positieve relatie bestaat tussen het opnemen van een bepalingen en het daadwerkelijk inroepen daarvan. De juridische ongelijkheidscompensatie zal zich dan vertalen naar een – wellicht beperkte – feitelijke en gevoelsmatige ongelijkheidscompensatie.

Ik heb wel enige bedenkingen bij het verplicht toepassen van een tussenuitspraak als een bewijsopdracht aan de burger wordt gegeven. Zo is met name de aard van de zaak van belang gebleken voor het toepassen van de buitenwettelijke tussenuitspraak. Hoewel, zoals ik in paragraaf 4.3 stel, de formele burgerlus de buitenwettelijke tussenuitspraak uit de gelegenheidssfeer haalt, betekent dit *niet* dat de tussenuitspraak vervolgens op alle zaken waarin een bewijsopdracht wordt gegeven moet worden toegepast. Met andere woorden: de formele burgerlus moet het midden houden tussen het wettelijk verankeren van de buitenwettelijke tussenuitspraak en het vrij laten van de bestuursrechter om de informele weg te bewandelen. De voordelen die de informele burgerlus de bestuursrechter biedt – het snel, vrij en laagdrempelig geven van een bewijsopdracht aan de burger – zou de wetgever niet moeten afsnijden. Dit zou de ongelijkheidscompensatie voor de burger in zijn totaliteit schaden.

Het is wel van belang op te merken dat zowel de informele burgerlus als de formele burgerlus het principiële krachtverschil niet helemaal weg kunnen nemen.

Beide instrumenten staan in het kader van een partijenprocesrecht waarin de verantwoordelijkheid en het initiatief van bewijzen bij de partijen zelf ligt. Dit geeft ruim baan voor een doorwerking van de principiële krachtverschillen in het proces. Hoewel in dit preadvies buiten beeld gebleven wijst het onderzoek van Marseille & Wever erop dat het aanwenden van de eigen onderzoeksbevoegdheden, hoewel capaciteitsintensief en tijdrovend, hierin het meeste soelaas bieden.

#### Aanbevelingen:

- Stel de formele burgerlus niet verplicht als de bestuursrechter een bewijsopdracht aan de burger wil geven. Hierbij verdient het aanbeveling van artikel 8:80a van het wetsvoorstel een "kan-bepaling" te maken.
- Het beeld komt naar voren dat het bieden van ongelijkheidscompensatie een getrappt instrumentarium is, waarin het aanwenden van de eigen onderzoeksbevoegdheden een zwaar middel is, de formele burgerlus minder zwaar en de informele burgerlus een licht middel. Gelijk aan de finaliseringsladder zou eenzelfde ladder voor het bieden van ongelijkheidscompensatie kunnen worden gegeven.
- Gelijk aan artikel 8:41a van de Awb zou eenzelfde artikel voor ongelijkheidscompensatie kunnen worden opgenomen. Hiermee komt tot uitdrukking dat de bestuursrechter vanaf het moment dat de zaak binnenkomt nagaat hoe hij ongelijkheidscompensatie kan bieden. Hierdoor komt vroegtijdig de vraag in beeld of de formele burgerlus soelaas kan bieden in de procedure.

*Het is voor de burger onduidelijk welke eisen de bestuursrechter stelt aan het leveren van bewijs (derde knelpunt).* Uit het preadvies komt het algemene beeld naar voren dat de bewijsmaatstaf en bewijswaardering een onderbelicht terrein is. Dit uit zich bijvoorbeeld in de verschillende bewijsrechtelijke termen – "voldoende aannemelijk", "aannemelijk" en "aantonen" – die de bestuursrechter door elkaar gebruikt. Met de introductie van de formele burgerlus zal hier naar mijn verwachting geen grote verandering plaatsvinden. Dat de maatstaf "aannemelijk maken" in artikel 8:51e van het wetsvoorstel is opgenomen maakt dit niet anders. De wetgever doelt daarmee kennelijk niet op de maatstaf als zodanig, maar beoogt daarmee uit te drukken dat de burger zijn stelling nader kan *onderbouwen*. De fluïditeit en onduidelijkheid van die term brengt de discussie die daarover bestaat mee de formele burgerlus in. Het blijft daarbij onduidelijk welke richting de bestuursrechter ingaat met de spanning tussen de juridische binding van de tussenuitspraak, de verwachtingen die de burger daaraan ontleent en de bewijsmaatstaf die de bestuursrechter toepast op de bewijslevering door de burger. Hoe strikt zal de bestuursrechter zich houden aan de bewijsopdracht in de tussenuitspraak? Bij gebrek aan actieve bewijsregie en duidelijke communicatie daarover, waarbij ook de wetgever nalaat dit expliciet in artikel 8:80a van het wetsvoorstel neer te leggen, blijft de ondoorzichtigheid van de bewijsmaatstaf een knelpunt voor de burger.

Toch biedt de formele burgerlus, anders dan de informele burgerlus, enige lichtpuntjes. De gedachtelijn van Schuurmans en Verburg volgend resulteert meer transparantie in de procedure, in de hoedanigheid van de formele burgerlus waarin de bewijspositie van de burger centraal staat, tot een betere en verdere ontwikkeling van het bewijsrecht. De bestuursrechter heeft het bewijsrecht nodig om de formele

burgerlus te ontwikkelen, terwijl de bredere toepassing daarvan weer leidt tot een ontwikkeling van het daarvoor noodzakelijke bewijsrecht. Ook zal de bewijsopdracht in de tussenuitspraak vaak, met het oog op het formele karakter alsmede de motiveringsbeginsel, ruimer geformuleerd zijn. In deze ruimere formulering is de kans groter dat de bestuursrechter iets weggeeft over bewijsmaatstaf die hij aanlegt bij de bewijslevering door de burger. De door Mackor beschreven "Scholteniaanse sprong" komt daarmee ten dele buiten de bestuursrechter te liggen.

Aanbevelingen:

- Gebruik eenduidige bewijsrechtelijke terminologie. Dit brengt structuur aan in de bewijsmaatstaf en maakt deze meer transparant voor de burger.
- Neem in artikel 8:80a van het wetsvoorstel, gelijk aan het derde lid, een vierde lid op waarin de motiveringsplicht van de bewijsopdracht wordt opgenomen. Dit maakt het motiveringsbeginsel met betrekking tot de bewijsopdracht voor de bestuursrechter expliciet. Toenemende transparantie maakt een wederzijds versterken van de formele burgerlus en het bewijsrecht mogelijk.

## Bibliografie

### Literatuur

Backes e.a. 2014

Ch.W. Backes e.a., *Evaluatie Bestuurlijk Lus Awb en internationale rechtsvergelijking*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie/WODC 2014.

Backes e.a., *JBplus* 2014/4

Ch.W. Backes e.a., "Vier jaar bestuurlijke lus – succes story of teleurstelling?", *JBplus* 2014/4.

Barkuysen e.a. 2007

T. Barkhuysen e.a., *Feitenvaststelling in beroep*, Den Haag: Boom Juridisch uitgevers 2007.

Barkhuysen & Van Emmerik 2019

T. Barkhuysen & M. van Emmerik, "Equality of arms en de Algemene wet bestuursrecht", in: Barkhuysen e.a., *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Brenninkmeijer 2006

A.F.M. Brenninkmeijer, "De strijd om het bewijs", in: Y.E. Schuurmans (red.), *Bewijzen en beslissen*, Leiden: E.M. Meijers Instituut 2006.

Bröring & De Graaf (red.) 2022

H.E. Bröring & K.J. de Graaf (red.), *Bestuursrecht 1. Systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

Van der Bruggen & Verburg 2023

G. van der Bruggen & D.A. Verburg, "Zo goed en helder en menselijk mogelijk. Een pleidooi voor sprekende uitspraken", in: W. van Boom e.a., *Klare taal*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

Damen, *NTB* 2020/2

L.J.A. Damen, "Op naar 2GST in het bestuursrecht!", *NTB* 2020/2.

Van Ettekoven & Klap, *JBplus* 2010

B.J. van Ettekoven & A.P. Klap, "De bestuurlijke lus als rechterlijke (k)lus", *JBplus* 2010.

Van Ettekoven, *O&A* 2016/29

B.J. van Ettekoven, "De betekenis van de uitspraak Korošec tegen Slovenië voor het Nederlandse bestuursrecht", *O&A* 2016/29.

Van Ettekoven 2022

B.J. van Ettekoven, "It ain't over till the fat lady sings", in: O. Marres & D. Weber (red.), *Rara Avis. Liber Amicorum Peter J. Wattel*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Haan, *JBplus* 2014/12

K.E. Haan, "De sturende rol van de bestuursrechter en onpartijdigheid – een spanningsveld", *JBplus* 2014/12.

Harmsen 2013

M. Harmsen, *Ambtshalve toetsing: gerechtvaardigde uitzondering of uitgeholde regel? Een rechtsgeleerd onderzoek naar de legitimering van het verbod van ambtshalve toetsing door de bestuursrechter van besluiten aan materieel recht (diss. Universiteit Twente)*, Den Haag: Boom Juridisch uitgevers 2013.

De Jong, *NTB* 2018/16

K.A.W.M. de Jong, "Geen sfinx te zien. Een onderzoek naar de zaaksbehandeling bij de Amsterdamse bestuursrechter", *NTB* 2018/16.

Gerbrandy 2012

A. Gerbrandy, "Waarheidsvinding in het bestuursrecht", in: M.A. Loth e.a., *Waarheid en waarheidsvinding in het recht*, Deventer: Kluwer 2012.

Koenraad & Verbeek, *JBplus* 2014/4

L.M. Koenraad & J.L. Verbeek, 'De brief van de rechter. Een beschouwing over het bekendmaken van procesbeslissingen in het bestuursprocesrecht', *JBplus* 2014/4.

Mackor, *RMThemis* 2022/113

A.R. Mackor, "Bewijslessen uit de toeslagenaffaire: wanneer is een feit 'aannemelijk'?", *RMThemis* 2022/113.

Marseille, *NTB* 2010, 35

A.T. Marseille, "Effecten van informalisering van bestuursrechtspraak", *NTB* 2010, 35.

Marseille, De Waard & Laskewitz, *NJB* 2015/1482

A.T. Marseille, B.W.N. de Waarde & P. Laskewitz, "De Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht in de praktijk", *NJB* 2015/1482.

Marseille e.a. 2015

A.T. Marseille e.a., *De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015.

Marseille, Swinkels & De Jong, *NTB* 2018/73

A.T. Marseille, W. Swinkels & H.M. de Jong, "Professionele standaarden en de praktijk van de zitting bij de bestuursrechter", *NTB* 2018/73.

Marseille & Wever, *NJB* 2022/618

A.T. Marseille & M. Wever, "Processuele beslissingen van de bestuursrechter: biased ten gunste van de overheid?", *NJB* 2022/618.

Marseille e.a. 2022

A.T. Marseille e.a., *Bestuursrecht 2. Rechtsbescherming tegen de overheid*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

Marseille e.a., *NJB* 2023/819

A.T. Marseille e.a., 'Kleine Gids voor het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb', *NJB* 2023/819.

Meulder, Moed & Stoové, *JBplus* 2023/1

K. de Meulder, R.C. Moed & M.C. Stoové, "Over finalisering en regie – het einde in zicht?", *JBplus* 2023/1.

Ouwehand, *NTB* 2023/247

I.S. Ouwehand, "Wanneer schakelt de bestuursrechter een deskundige in?", *NTB* 2023/247.

Sanders 2022

T.N. Sanders, *Handboek toezicht, handhaving en invordering*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

Schlössels 2009

R.J.N. Schlössels, "Een vrije en kenbare bewijsleer?", in: R.J.N. Schlössels e.a., *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: wetgever of rechter?*, Den Haag: Boom juridisch uitgevers 2009.

Schlössels, *AA* 2010

R.J.N. Schlössels, "Bewijswaardering in het bestuursproces: goochelen met zekerheid?", *AA* 2010, afl. 7/8.

Schlössels & Albers, *JBplus* 2023/7

R.J.N. Schlössels & C.L.G.F.H. Albers, "Over rechtspolitieke vloedgolven, maatwerk en verbouwingen aan de Algemene wet bestuursrecht", *JBplus* 2023/7.

Schreuder-Vlasblom 2017

M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Schueler, *TBR* 2008/153

B.J. Schueler, "De lus als ontknoping van het proces. De introductie van de bestuurlijke lus in de Awb", *TBR* 2008/153.

Schueler 2009

B.J. Schueler, "De Metselaar. Bewijs in het bestuursprocesrecht", in: Barkhuysen e.a., *AB Klassiek*, Deventer: Wolters Kluwer 2009.

Schueler 2015



B.J. Schueler, "Voor en na de uitspraak 1987-2015", in: A.T. Marseille e.a. (red.), *Behoorlijk bestuursprocesrecht. Opstellen aangeboden aan prof.mr. B.W.N. de Waard over grondslagen, beginselen en vernieuwingen van het bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridisch uitgevers 2015.

Schueler, *Trema* 2019/1

B.J. Schueler, 'De Awb-rechter na 25 jaar: een karakterschets', *Trema* 2019/1.

Schuurmans 2005

Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht. Zorgvuldigheid en bewijsvoering bij beschikkingen (diss. Vrije Universiteit Amsterdam)*, Deventer: Kluwer 2005.

Schuurmans 2009

Y.E. Schuurmans, "De eigen aard van het bestuursrechtelijk bewijsrecht", in: R.J.N. Schlössels e.a., *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: wetgever of rechter?*, Den Haag: Boom juridisch uitgevers 2009.

Schuurmans & Verburg, *JBplus* 2012/8

Y.E. Schuurmans & D.A. Verburg, "Bestuursrechtelijk bewijsrecht in de jaren '10: opklaringen in het hele land", *JBplus* 2012/8.

Schuurmans 2022

Y.E. Schuurmans, "De Metselaar. Bewijs in het bestuursprocesrecht", in: Barkhuysen e.a. (red.), *AB Klassiek. Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Schuurmans, *RMThemis* 2023/5

Y.E. Schuurmans, "Aannemelijkheid in het bestuursrecht", *RMThemis* 2023, afl. 5.

Seijsener 2023/20

C.J. Seijsener, "Tussenuitspraak over de burgerlus", in: J.A.F. Peters, S. Hillegers & A.G.A. Nijmeijer (red.), *Keynotes. Nijmeegse annotaties als afscheid van Raymond Schlössels*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

Tjepkema 2022

M.K.G. Tjepkema, "Schadevaststelling bij onrechtmatige besluiten: nieuwe en gemiste kansen in titel 8.4 Awb", in: C.H. van Dijk, G. van Rijssen & M.K.G. Tjepkema, *Schadevaststelling in het geding*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

Verburg 2008

D.A. Verburg, "De bestuursrechtelijke uitspraak en het denkmodel dat daaraan ten grondslag ligt", Zeist: Uitgeverij Kerckebosch 2008.

Verburg 2009

D.A. Verburg, "Three is a crowd: Feitenvaststelling bij rechterlijke procedure", in: R.J.N. Schlössels e.a., *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: wetgever of rechter?*, Den Haag: Boom juridisch uitgevers 2009.

Verburg & Van Eijs, *JBplus* 2015/2

D.A. Verburg & S. van Eijs, "Belgische lussen, Raken wij ook verstrikt?", *JBplus* 2015/2.

Verburg 2019

D.A. Verburg, *Bestuursrechtspraak in balans. Bejegening, beslechting en bewijs*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

Van de Voort, *NJB* 2023/1868

D.T.J. van de Voort, "Klare taal. Juridisch spelen met Jip en Janneke. Het verslag van het NJV-jaarcongres 2023", *NJB* 2023/1868.

De Waard 2015

B.W.N. de Waard, *Leerstukken van bestuursprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

## **Rapporten**

WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag 2017.

Reflectierapport 2021

Raad van State, "Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken. Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State", Den Haag: november 2021.

Raad van State, "Verslag van de werkgroep juridisch reflectie. Ten behoeve van de reflectie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de kinderopvangtoeslagaffaire", Den Haag: November 2021.

## **Parlementaire stukken**

*Tweede Kamer*

*Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3 (MvT).

*Kamerstukken II* 2007/08, 31352, nr. 3 (MvT).

*Kamerstukken II* 2007/08, 31352, nr. 6.

*Kamerstukken II* 2010/11, 32450, nr. 8.

Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (versie pre-consulatie 18 januari 2023, bijlage 1 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763).

Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (versie pre-consulatie 18 januari 2023, bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763).

*Eerste Kamer*

*Kamerstukken I 2008/09*, 31352, C (MvA).

## **Jurisprudentie**

*De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling)*

ABRvS 19 augustus 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AN6111, *AB* 1999, 403, m.nt. M. Schreuder-Vlasblom (Winterbewaarpri).

ABRvS 3 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL:1803, *JB* 2010/79, m.nt. R.J.N. Schlössels.

ABRvS 8 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO6641.

ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:997, *JB* 2016/105, *AB* 2016/221 m.nt. Ortlep.

ABRvS 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2367.

ABRvS 30 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1674.

ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3488, *AB* 2018/444, m.nt. W.P. van der Meulen en K.J. de Graaf.

ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:234.

ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:647.

ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1764, *AB* 2018/317, m.nt. L.M. Koenraad.

ABRvS 8 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2649.

ABRvS 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1572.

ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:374.

ABRvS 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1054.

ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2584, *AB* 2022/30, m.nt. L.M. Koenraad.

ABRvS 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:871.

ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2540.

ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159.

ABRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3747.

ABRvS 18 januari 2023, ECLI:nL:RVS:2023:200.

ABRvS 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:493, *AB* 2023/114, m.nt. R. Ortlep.

ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:931.

ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:960.

ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1250.

ABRvS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1730.

ABRvS 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1938.

ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2013.

ABRvS 28 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2509.

*Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (het College)*

CBb 4 mei 2016, ECLI:NL:CBB:2016:127.

CBb 17 oktober 2018, ECLI:NL:CBB:2018:522.

CBb 20 augustus 2019, ECLI:NLK:CBB:2019:733.

CBb 20 oktober 2020, ECLI:NL:CBB:2020:713.

CBb 22 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:441.

CBb 18 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:710.

CBb 11 april 2023, ECLI:NL:CBB:2023:191.

CBb 20 juni 2023, ECLI:NL:CBB:2023:303.

CBb 11 juli 2023, ECLI:NL:CBB:2023:354.

CBb 5 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:469.

CBb 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476 (Conclusie A-G Widdershoven).

#### *Centrale Raad van Beroep (de Raad)*

CRvB 1 juni 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT7174, *JB* 2005/237, m.nt. D.W.M. Wenders (De Metselaar).

CRvB 31 oktober 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB7463.

CRvB 24 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3440, *AB* 2021/72, m.nt. L.M. Koenraad.

CRvB 1 maart 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:480.

CRvB 4 mei 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:849.

CRvB 8 juni 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1166.

#### *Rechtbanken*

Rb. Midden-Nederland 3 mei 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1721.

Rb. Oost-Brabant 11 oktober 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:4757.

Rb. Midden-Nederland 17 maart 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2570.

#### **Anders**

A.T. Marseille, "Burgerperspectief en burgerlus", openingsrede van de VAR-jaarvergadering 12 mei 2023.

Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 maart 2023. Te raadplegen via [www.raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/pre-consultatie-wet-versterking/](http://www.raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/pre-consultatie-wet-versterking/).

Reactie Centrale Raad van Beroep inzake Preconsultatie Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb van 23 maart 2023.

Advies van de Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) van 24 april 2023.

J.C.A. de Poorter, in: *T&C Algemene wet bestuursrecht*, art. 6:5 Awb.

