

Het besluitbegrip in relatie tot een bestuurlijke waarschuwing

Rolf Ortlep*

In hoeverre is een bestuurlijke waarschuwing een Awb-besluit? Aan de hand van een recente uitspraak van de grote kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en een daarvoor genomen conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven wordt in deze bijdrage deze vraag beantwoord.

* Prof. mr. R. Ortlep is hoogleraar bestuursrecht aan de Open Universiteit en universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht. Deze bijdrage is op 20 augustus 2018 afgesloten.

1 Conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2018:249, onderdeel 3.2.

2 Waar hierna in deze bijdrage het woord 'besluit' is gebruikt, wordt steeds bedoeld op een besluit als bedoeld in art. 1:3, eerste lid, Awb.

3 In de marge zij opgemerkt dat het niet alleen gaat om rechtsbescherming maar tevens om normering, in de zin dat als het gaat om een besluit (beschikking) of een met een besluit (beschikking) gelijkgestelde handeling, de regels van de hoofdstukken 3 en 4 van de Awb van toepassing zijn (voor hoofdstuk 3 geldt overigens wel de schakelbepaling van art. 3:1, tweede lid, Awb).

4 ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1449. Vergelijk P.H.J. de Jonge & A.M. Plooi, 'Bestuurlijke waarschuwing: besluit of niet?', *Gst.* 2018/87, p. 460-465.

5 Conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2018:249.

1 Inleiding

Het onderwerp dat in de onderhavige bijdrage wordt besproken is door staatsraad advocaat-generaal Widdershoven in zijn conclusie vergeleken met het volgende voorbeeld uit het echte leven: 'ouders [zullen] een ondeugend kind pas bestraffen met een draai om de oren (vroeger), huisarrest of inbeslagname van zijn GSM, nadat het eerst (diverse keren) is gewaarschuwd'.¹ Vertaald naar de wereld van het bestuursrecht gaat het hier om het onderwerp van de bestuurlijke waarschuwing en dan meer in het bijzonder om de vraag in hoeverre zij een besluit is als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).²

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft op 2 mei 2018 in een grote kamer overwogen dat een bestuurlijke waarschuwing als onderdeel van een wettelijk sanctieregime een besluit is

De beantwoording van die vraag is onder meer van belang om vast te stellen of er rechtsbescherming bij de bestuursrechter openstaat (vergelijk art. 8:1 en 7:1 Awb).³ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) heeft op 2 mei 2018 in een grote kamer – kort gezegd – overwogen dat een bestuurlijke waarschuwing als onderdeel van een wettelijk sanctieregime een besluit is.⁴ Deze uitspraak volgde op de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, waarin de inbreng van 'meedenkers' naar aanleiding van een internetconsultatie is verwerkt.⁵ Het gegeven dat het om de grote kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak gaat met daarin onder meer de president van het College van Beroep voor het bedrijfsleven, een raadsheer van de Centrale Raad van Beroep en een raadsheer van de Hoge Raad, onder voorzitterschap van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, betekent dat over het besluitkarakter van een bestuurlijke waarschuwing als onderdeel van een wettelijk sanctieregime thans rechtseenheid bestaat. Een uitspraak van een dergelijke grote kamer wordt namelijk geacht onderschreven te wor-

den door de andere hoogste bestuursrechters, hoewel dat formeel natuurlijk – mede gelet op de onafhankelijkheid – niet zo is.⁶

In deze bijdrage wordt mede aan de hand van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 2 mei 2018 en de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven ingegaan op de vraag in hoeverre een bestuurlijke waarschuwing een besluit is.⁷ Nadat in paragraaf 2 het belang en de context zijn besproken, wordt in paragraaf 3 ingegaan op het feit dat de beantwoording van die vraag een kwestie is van resultaatgericht redeneren. In paragraaf 4 wordt antwoord gegeven op de voornoemde vraag. Paragraaf 5 sluit deze bijdrage af met een conclusie. Waar gaat deze bijdrage niet over? De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak en de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven gaan tevens over een ander onderwerp, namelijk dat van de formele rechtskracht met betrekking tot ketenbesluitvorming. Dat onderwerp wordt gelet op de rechtsontwikkeling en rechtseenheid door mij minder opzienbarend geacht en krijgt daarom hier geen bespreking.⁸

In de afgelopen jaren heeft voornamelijk de Afdeling bestuursrechtspraak geworsteld met de beantwoording van de vraag in hoeverre een bestuurlijke waarschuwing een besluit is

2 Belang en context

Het antwoord op de vraag in hoeverre een bestuurlijke waarschuwing een besluit is, is vooral van belang voor de handhavingspraktijk.⁹ Voordat een bestuursorgaan een daadwerkelijk sanctiebesluit neemt, worden namelijk doorgaans eerst een of meerdere waarschuwingen (als laatste aanzegging) gegeven.¹⁰ Een bekend voorbeeld is dat in de meeste gemeenten horecabeleid bestaat waarin is neergelegd dat in het geval van een overtreding eerst een bestuurlijke waarschuwing wordt gegeven, alvorens een bestuurlijke sanctie wordt opgelegd. Wellicht minder bekend is artikel 28a, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet, waar de hier besproken uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak op ziet. In de onderliggende casus had het bestuursorgaan aan een belanghebbende

een bestuurlijke boete opgelegd vanwege de overtreding van artikel 4.48a, eerste lid, Arbeidsomstandighedenbesluit. Het laatstgenoemde artikel betreft – kort gezegd – de plicht voor de werkgever tot het treffen van aanvullende beschermende maatregelen voor de werknemers bij een bepaalde asbestconcentratie in de lucht. Met toepassing van artikel 28a, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet had het bestuursorgaan een belanghebbende gewaarschuwd dat, bij herhaling van dezelfde of een soortgelijke overtreding, kan worden besloten om te bevelen de werkzaamheden te staken, zodat verdere recidive kan worden voorkomen. De in de inleidende paragraaf weergegeven vergelijking door staatsraad advocaat-generaal Widdershoven dat ouders een ondeugend kind pas zullen bestraffen nadat het eerst (diverse keren) is gewaarschuwd, is dus in het licht van de zojuist gegeven voorbeelden treffend. In de afgelopen jaren heeft voornamelijk de Afdeling bestuursrechtspraak geworsteld met de beantwoording van de vraag in hoeverre een bestuurlijke waarschuwing een besluit is, hetgeen in de literatuur, zoals hieronder wordt geïllustreerd, niet onopgemerkt is gebleven.

Voor mij heeft het onderwerp van een bestuurlijke waarschuwing als een besluit altijd de associatie opgeroepen met de annotatie van Albers en Schlössels onder de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 18 januari 2006.¹¹ In die uitspraak heeft zij, anders dan voorheen,¹² overwogen dat een bestuurlijke waarschuwing die is gebaseerd op een op schrift gesteld en bekendgemaakt beleid en die volgens dat beleid vooraf moet gaan aan het mogelijk opleggen van een zwaardere bestuurlijke maatregel, geen besluit is.¹³ Albers en Schlössels merkten terecht naar aanleiding daarvan onder meer het volgende op:

‘Wij krijgen [...] de indruk dat de Afdeling verslaafd is geraakt aan het schoffelen in haar dogmatische knollentuin. [...] Nu is er vanzelfsprekend niets op tegen dogmatische zuiverheid te betrachten, maar een appèlrechter moet zich niet te lichtvaardig laten verleiden tot rauwelijkse jurisprudentiewijzigingen. Rechtszekerheid voor burger en bestuur is een groot goed. Slechts indien rechtspraak vanuit dogmatisch oogpunt onder vuur ligt kan een spoedige correctie zijn aangewezen. In andere gevallen valt in het belang van de rechtszekerheid vaak te leven met vanuit dogmatisch oogpunt minder fraaie rechtspraak. In situaties waarin de koers wordt verlegd op grond van louter proceseconomische redenen (bijv. minder rechtsbeschermingsmomenten), dan wel vanwege wetenschappelijke visies die overigens niet breed worden onderschreven, dient de toets aan het rechtszekerheidsbeginsel bijzonder zwaar te wegen.’

De worsteling van voornamelijk de Afdeling bestuursrechtspraak met de beantwoording van de vraag in hoeverre een bestuurlijke

6 Vergelijk A. Hammerstein, ‘Wat maakt een conclusie goed?’, in: M. Bosma e.a. (red.), *De conclusie voorbij. Liber amicorum aangeboden aan Jaap Polak*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 7-19, i.h.b. p. 16.

7 Mijn verkenning ben ik begonnen in mijn annotatie onder ABRvS 2 mei 2018, AB 2018/224.

8 Vergelijk hierover – naast de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2018:249, onderdeel 5.12 – de annotaties onder CBb 17 juli 2018, AB 2018/310, m.nt. R. Ortlep; CRvB 3 februari 2016, AB 2016/123, m.nt. R. Ortlep; CRvB 21 juli 2015, AB 2015/333, m.nt. Stijnen; CRvB 4 maart 2015, AB 2015/176, m.nt. R. Ortlep. Verder De Jonge & Plooi 2018, p. 464-465.

9 Er bestaan vele soorten bestuurlijke waarschuwingen. Vergelijk de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2018:249, onderdeel 4.1 e.v. en J.G. Brouwer & A.E. Schilder, ‘De bestuurlijke waarschuwing in de Awb?’, in: M. Lurks e.a. (red.), *De grootste gemene deler (Drupsteen-bundel)*, Deventer: Kluwer 2002, p. 125-136.

10 Vergelijk bijvoorbeeld Vzv. CBb 20 november 2017, ECLI:NL:CBB:2017:507.

11 ABRvS 18 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2006:AU9822, met de annotatie van Albers & Schlössels in JB 2006/59.

12 Bijvoorbeeld in ABRvS 8 september 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ9962.

13 Vergelijk eveneens ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:299.

14 Vergelijk de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2018:249, onderdeel 4.9 e.v.

15 Voor de zekerheid: een grote kamer kan ook – ten behoeve van de interne rechtseenheid – bestaan uit vijf leden van hetzelfde rechtscollege.



Foto: Manon Heinsman | © Ars Aequi

16 Vergelijk *Kamerstukken II* 2010/11, 32450, 7, p. 16.

17 Vergelijk *Kamerstukken II* 2010/11, 32450, 7, p. 15-17; *Kamerstukken II* 2009/10, 32450, 4, p. 14; *Kamerstukken II* 2009/10, 32450, 3, p. 16-17.

18 Vergelijk J. de Poorter, 'Responsief bestuursrecht en de amicus curiae', *NTB* 2018/34, p. 201-203; P.J. Huisman & G.A. van der Veen, 'Bestuursproces(recht) als partijengeding', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *In het nu... Over toekomstig bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 79-101, i.h.b. p. 91 e.v.

19 Vergelijk de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2018:249, onderdeel 2.5.

20 J.E.M. Polak, 'De conclusie voorbij; hoe nu verder?', *NTB* 2018/26, p. 163-169, i.h.b. p. 165.

21 Polak 2018, p. 168.

22 Conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2018:249, onderdeel 3.

waarschuwing een besluit is, is – zoals uit het bovenstaande citaat blijkt – gepaard gegaan met vele (onduidelijke) koerswijzigingen.¹⁴ Haar rechtspraak had daarmee ingeboet aan overtuigingskracht. Gelet daarop is het begrijpelijk dat de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak in het kader van een grote kamer over de voornoemde vraag eerst een conclusie aan staatsraad advocaat-generaal Widdershoven heeft gevraagd, waarin de inbreng van 'meedenkers' naar aanleiding van een internetconsultatie is verwerkt. De context van een dergelijke kamer, conclusie en de mogelijkheid om 'mee te denken' wordt hieronder achtereenvolgens toegelicht.

De worsteling van voornamelijk de Afdeling bestuursrechtspraak met de beantwoording van de vraag in hoeverre een bestuurlijke waarschuwing een besluit is, is gepaard gegaan met vele (onduidelijke) koerswijzigingen

Krachtens artikel 8:10a, vierde lid, Awb kan een meervoudige kamer een zaak naar een grote kamer verwijzen 'indien haar dit met het oog op de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling geraden voorkomt'. De grote kamer is een kamer van vijf rechters, die alleen bijeen kan worden geroepen door de Afdeling bestuursrechtspraak, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven en dus bijvoorbeeld niet door de Hoge Raad.¹⁵ Over het laatste heeft de regering opgemerkt dat de Hoge Raad als cassatierechter reeds is toegerust op de beantwoording van rechtsvragen die raken aan het belang van de rechtsontwikkeling of het bevorderen van de rechtseenheid.¹⁶ Niettemin kan een lid van de Hoge Raad, zoals in de hier besproken zaak, als plaatsvervanger in een van die andere hoogste rechtscolleges in een grote kamer zitting nemen. De regering heeft benadrukt dat een verwijzing naar een grote kamer wenselijk kan zijn in het belang van rechtsvragen die raken aan het belang van de rechtsontwikkeling of het bevorderen van de rechtseenheid en dat met een dergelijke verwijzing duidelijk wordt gemaakt dat het desbetref-

fende rechtscollege de zaak als belangrijk en de uitspraak ook voor andere zaken als richtinggevend acht.¹⁷

Krachtens artikel 8:12a Awb kunnen de voorzitter van de Afdeling bestuursrecht-spraak, de president van de Centrale Raad van Beroep en de president van het College van Beroep voor het bedrijfsleven, in zaken die in hun rechtscollege in behandeling zijn bij een meervoudige of grote kamer, een lid van het desbetreffende rechtscollege verzoeken om een conclusie te nemen, zoals in de hier besproken zaak door staatsraad advocaat-generaal Widdershoven. Het gaat dan om een aan het desbetreffende rechtscollege onafhankelijk, openbaar en met redenen omkleed, niet-bindend advies over een in de zaak te nemen beslissing.

De Afdeling bestuursrecht-spraak is gaan experimenteren met de figuur van de *amicus curiae*. In de hier besproken zaak is dat gedaan doordat de Afdeling bestuursrecht-spraak eenieder de mogelijkheid heeft geboden om naar aanleiding van de vraagstelling ‘mee te denken’

Op grond van artikel 8:45 Awb, dat de bevoegdheid aan de bestuursrechter geeft om anderen dan partijen schriftelijk om inlichtingen te vragen, is de Afdeling bestuursrecht-spraak gaan experimenteren met de figuur van de *amicus curiae* (‘meedenker’).¹⁸ In de hier besproken zaak is dat gedaan doordat de Afdeling bestuursrecht-spraak via de website van de Raad van State eenieder de mogelijkheid heeft geboden om naar aanleiding van de vraagstelling ‘mee te denken’. Dit heeft geleid tot vijftientig reacties, afkomstig uit de wetenschap, de advocatuur, het bedrijfsleven, van overheidsinstanties, wetenschappelijke verenigingen en individuele personen, en waarvan staatsraad advocaat-generaal Widdershoven dankbaar gebruik heeft gemaakt.¹⁹ Zijn conclusie is door Polak genoemd als een voorbeeld van een onderwerp waarbij de Afdeling bestuursrecht-spraak ‘in afstemming met de andere hoogste bestuursrechters [...] er behoefte aan had om in de verdere vormgeving van de rechtsontwikkeling structuur aan te brengen, om daarmee de rechtsontwikkeling en/of de rechtseenheid op die terreinen echt verder te helpen’.²⁰ Dat over dat onderwerp een conclusie is gevraagd en niet over andere (wellicht

meer voor de hand liggende) onderwerpen heeft er, zo begrijp ik Polak, onder meer mee te maken dat er blijkbaar over het onderwerp van een bestuurlijke waarschuwing als een besluit binnen de Afdeling bestuursrecht-spraak geen breed gevoelde behoefte leefde om op te schuiven in de richting die uiteindelijk is gekozen (vergelijk paragraaf 4).²¹

3 Besluitbegrip en het resultaatgericht redeneren

In de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven is uitgebreid ingegaan op het besluitbegrip als ‘een juridisch-dogmatisch begrip dat, ondanks zijn lange geschiedenis, aan de randen nog steeds tot veel discussie leidt’.²² In zijn verdere woorden:

‘Deze discussie is deels terug te voeren op de spanning tussen de instrumentele en beschermende functie van het bestuursrecht. Vanuit de instrumentele functie van het bestuursrecht staat het algemeen belang van effectieve uitvoering en handhaving van overheidsbeleid voorop en kan men een voorkeur hebben voor een beperkt besluitbegrip, omdat die effectiviteit anders wellicht wordt belemmerd door een te veel aan rechtsbescherming (smomenten). Vanuit de beschermende functie prevaleert juist het belang van individuele effectieve rechtsbescherming en daarmee van een ruimere uitleg van het daarvoor bepalende begrip “besluit”’.²³

De hierboven benoemde discussie ziet met name op het resultaatgericht redeneren dat zo tekenend is voor de (randen) van het besluitbegrip. Dit wordt hieronder uiteengezet.²⁴

Van de elementen waaruit het besluitbegrip is opgebouwd, te weten: een *schriftelijke beslissing* van een *bestuursorgaan*, inhoudende een *publiekrechtelijke rechtshandeling*, is in de rechtspraak de meeste discussie over het begrip ‘rechtshandeling’. Met het laatstgenoemde begrip moet volgens de parlementaire geschiedenis van artikel 1:3 Awb aangesloten worden bij het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), meer precies bij Titel 2 van Boek 3.²⁵ In artikel 3:33 BW is het volgende bepaald: ‘Een rechtshandeling vereist een op een rechtsgevolg gerichte wil die zich door een verklaring heeft geopenbaard.’ Er is met dat artikel niet een bepaalde (dogmatische) keuze gemaakt; er is alleen beoogd om voor de praktijk werkbare criteria te verschaffen.²⁶ Met andere woorden, bij artikel 3:33 BW gaat het niet om een omschrijving van een rechtshandeling, maar om een karakterisering aan de hand van wat van een rechtshandeling wordt vereist.²⁷

Zowel een rechtshandeling als een feitelijke handeling (haar tegenhanger) zijn rechtsfeiten. Dit met dien verstande dat een rechtshandeling een bijzonder rechtsfeit is waarbij,

23 Conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2018:249, onderdeel 3.1.

24 Vergelijk R. Ortlep, ‘Het besluitbegrip: niet steeds één juist antwoord’, in: F.Q. van de Pol e.a. (red.), *Vijftig weeffouten in het BW. Een ode aan het Burgerlijk Wetboek, ter ere van zijn 25-jarig bestaan*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 83-88; R. Ortlep & R.J.G.M. Widdershoven, ‘Heeft het rechtsvaststellend besluit bestaansrecht?’, *AB* 2017/194, p. 1296-1303.

25 PG Awb I, p. 154-155.

26 Eindverslag I, Parl. Gesch. 3, p. 169.

27 J. Hijma, *Nietigheid en vernietigbaarheid van rechtshandelingen*, Deventer: Kluwer 1988, p. 5.

28 Vergelijk ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:567; ABRvS 25 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:164; ABRvS 23 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2787; Vzr. Cbb 18 juli 2014, ECLI:NL:CBB:2014:265; ABRvS 30 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC3065; ABRvS 30 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7182.

29 Vergelijk Vzr. Cbb 20 november 2017, ECLI:NL:CBB:2017:507; Cbb 20 juni 2016, ECLI:NL:CBB:2016:175; CRvB 5 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3602; Cbb 9 april 2013, ECLI:NL:CBB:2013:CA0497; Cbb 6 maart 2013, ECLI:NL:CBB:2013:BZ6280; ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1040; CRvB 7 juni 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ9392; Cbb 17 augustus 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BN4328.

30 Vergelijk J.H.A. Lokin, ‘Van handeling naar rechtshandeling’, in: *Groninger Opmerkingen en Mededelingen* 2000, p. 17-42, i.h.b. p. 41, met een verwijzing naar H.L. Drucker.

31 Vergelijk C.W. van der Pot, ‘De vormen van het besturen’, in: C.W. van der Pot e.a. (red.), *Nederlandsch bestuursrecht*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1932, p. 201-230 en zie hierover J.P. de Jong, *Bestuursrecht van vreemde herkomst*, Zwolle: Tjeenk Willink 1988, p. 24; J. van der Hoeven, *De drie dimensies van het bestuursrecht* (VAR-reeks 100), Alphen aan den Rijn: Samsom/Tjeenk Willink 1989, p. 215 e.v.; R.M. van

Male, 'C.W. van der Pot: De vormen van het besturen', *NTB* 2007, afl. 1, p. 21-23. Verder L. van den Berge, *Bestuursrecht tussen autonomie en verhouding. Naar een relationeel bestuursrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2016.

³² Terwijl in het civiel recht, voor zover te overzien, het begrip 'rechtshandeling' nooit bepalend is geweest om rechtsbescherming bij de civiele rechter te bieden.

³³ Vergelijk J.A.F. Peters, 'In de ban van het besluit', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *In het nu... Over toekomstig bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 27-43; R. Ortlep, '44. Meldingsstelsel Leeuwarden. Strategisch besluitbegrip. Besluitbegrip als toegangsbewijs voor rechtsbescherming', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *AB Klassiek, Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 697-713; W. Konijnenbelt, 'Bestuurlijke rechtsoordelen en rechterlijke oordelen', *NTB* 2009/41, p. 318-319; R.J.N. Schlössels, *Het besluitbegrip en de draad van Ariadne*, Den Haag: BJu 2003.

³⁴ De rechtspraak over bestuurlijke rechtsoordelen is zeer casuïstisch en er zijn daarom weinig richtlijnen te geven wanneer een bestuurlijk rechtsoordeel al dan niet gelijk gesteld wordt met een besluit. Zie CbB 17 januari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:5; ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3331; CRvB 9 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2087; CbB 28 december 2016, ECLI:NL:CBB:2016:405; V.zr. CRvB 13 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1379; ABRvS 10 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1803; CbB 27 mei 2015, ECLI:NL:CBB:2015:175; CbB 12 februari 2015, ECLI:NL:CBB:2015:31; ABRvS 3 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4344; CRvB 29 augustus 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2889; ABRvS 8 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3923; ABRvS 15 februari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV1824; ABRvS 18 augustus 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ7004.

³⁵ ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1449. Vergelijk De Jonge & Plooi 2018, p. 460-465.

anders dan bij een feitelijke handeling, de wil van het rechtssubject een doorslaggevende rol speelt. Onder het begrip 'rechtsgevolg' wordt – kort samengevat – verstaan: een wijziging in de wereld van het recht. In de rechtspraak gaat het vaak om de omschrijving dat een beslissing gericht is om een bevoegdheid, recht of verplichting voor één of meer anderen te doen ontstaan of teniet te doen, dan wel om de juridische status van een persoon of een zaak vast te stellen.²⁸ Het rechtsgevolg waarop een rechtshandeling is gericht dient van die rechtshandeling afhankelijk te zijn; is een rechtsgevolg niet afhankelijk van een rechtshandeling, maar vloeit het rechtsgevolg voort uit het positieve recht, dan is er geen sprake van een rechtshandeling en dus evenmin van een besluit.²⁹

Het belang van juridische begrippen zoals het begrip 'rechtshandeling' is dat zij dienen als een theoretisch hulpmiddel om het recht te systematiseren. Het gaat dan ook niet om een bovennatuurlijk begrip dat eeuwige gelding heeft, maar alleen om een (tijdelijk) theoretisch hulpmiddel.³⁰ Het begrip 'rechtshandeling' was in het bestuursrecht als onderdeel van het besluitbegrip tot en met omstreeks de Tweede Wereldoorlog ook hoofdzakelijk een dergelijk hulpmiddel.³¹ Snel daarna hebben deze begrippen in het bestuursrecht een bijkomende functie gekregen, namelijk dat pas wanneer sprake is van een besluit (rechtshandeling) er in de regel rechtsbescherming bij de bestuursrechter openstaat (vergelijk thans art. 8:1 en 7:1 Awb).³² Het gewenste resultaat om – vanwege bijvoorbeeld het laagdrempelige karakter en de deskundigheid – rechtsbescherming bij de bestuursrechter te kunnen bieden correspondeert evenwel niet altijd met de dogmatiek van het besluitbegrip (begrip 'rechtshandeling'). Is de wens om rechtsbescherming in een dergelijk geval sterker, dan wordt die dogmatiek daaraan ondergeschikt geacht. Het gaat hier om resultaatgericht (het bieden van rechtsbescherming) redeneren. In de literatuur wordt in dat kader (eufemistisch) gesproken van een strategisch besluitbegrip.³³

Het bekendste voorbeeld uit de rechtspraak van het strategisch besluitbegrip (het resultaatgericht redeneren) betreft het leerstuk van het bestuurlijk rechtsoordeel. Dat houdt in dat het bestuursorgaan een oordeel geeft over de toepasselijkheid van publiekrechtelijke voorschriften, waarvan de toepassing tot de bevoegdheid van dat orgaan behoort. Een bestuurlijk rechtsoordeel is geen rechtshandeling, daar een dergelijk rechtsoordeel slechts inzicht geeft in de rechtsgevolgen die, verge-

lijk hierboven, het positieve recht meebrengt. Niettemin is in de rechtspraak aanvaard dat het soms onwenselijk is dat voor een bestuurlijk rechtsoordeel geen rechtsbescherming bij de bestuursrechter openstaat. Daarvoor is in ieder geval vereist dat het voor een belanghebbende onevenredig bezwarend is om het geschil over de interpretatie van de rechtsregels via een beroepsprocedure over een daadwerkelijk besluit bij de bestuursrechter aan de orde te stellen. In een dergelijk geval wordt een bestuurlijk rechtsoordeel gelijkgesteld met een besluit.³⁴

Het resultaatgericht redeneren dat zo tekenend is voor (de randen van) het besluitbegrip komt ook tot uitdrukking bij de beantwoording van de vraag in hoeverre een bestuurlijke waarschuwing een besluit is

4 Bestuurlijke waarschuwing als besluit?

4.1 Inleiding

Het hierboven besproken resultaatgericht redeneren dat zo tekenend is voor (de randen van) het besluitbegrip komt ook tot uitdrukking bij de beantwoording van de vraag in hoeverre een bestuurlijke waarschuwing een besluit is. Gelijk als in de inleidende paragraaf is opgemerkt, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak op 2 mei 2018 in een grote kamer, na de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, waarin de inbreng van 'meedenkers' naar aanleiding van een internetconsultatie is verwerkt, – kort gezegd – overwogen dat een bestuurlijke waarschuwing als onderdeel van een wettelijk sanctieregime een besluit is.³⁵ De Afdeling bestuursrechtspraak volgt op dat punt staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, maar heeft zich, in tegenstelling tot hem, nog niet uitgelaten over de vraag in hoeverre een bestuurlijke waarschuwing die *niet* is gebaseerd op een wettelijk voorschrift een besluit is. Met dat in gedachte, wordt hieronder eerst de laatstgenoemde categorie besproken.

4.2 Bestuurlijke waarschuwing niet gebaseerd op een wettelijk voorschrift

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft zich op 2 mei 2018 – zoals gezegd – niet uitgelaten over de vraag in hoeverre een bestuur-

lijke waarschuwing die *niet* is gebaseerd op een wettelijk voorschrift een besluit is. Een dergelijke bestuurlijke waarschuwing kan gebaseerd zijn op beleid of kan informeel van aard zijn (dus niet gebaseerd op een wettelijk voorschrift noch op beleid).³⁶ De verklaring dat de Afdeling bestuursrechtspraak niet op die vraag is ingegaan, ligt hoogstwaarschijnlijk in het gegeven dat de onderliggende zaak, vergelijk paragraaf 4.3, alleen ziet op een wettelijk voorschrift gebaseerde waarschuwing. Niettemin ben ik met De Jonge en Plooi van oordeel dat het teleurstellend is dat de Afdeling bestuursrechtspraak, ter voorlichting van de rechtspraktijk, hetgeen niet ongebruikelijk is,³⁷ geen oordeel heeft gegeven over de *niet* op wettelijke voorschriften gebaseerde bestuurlijke waarschuwingen,³⁸ temeer de vraagstelling van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak aan staatsraad advocaat-generaal Widdershoven daar wel op ziet.³⁹ Het is enigszins paradoxaal en inefficiënt dat na drie instrumenten om de rechtsontwikkeling en de rechtseenheid te bevorderen (grote kamer, conclusie en ‘meedenkers’), nu gewacht moet worden op nadere rechtspraak. De volgende woorden van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, gevat in de titel van een interview met hem, ‘Laat de Afdeling bestuursrechtspraak maar vooroplopen’,⁴⁰ staat daarmee in elk geval in schril contrast.

Het is teleurstellend dat de Afdeling bestuursrechtspraak geen oordeel heeft gegeven over de *niet* op wettelijke voorschriften gebaseerde bestuurlijke waarschuwingen

Staatsraad advocaat-generaal Widdershoven gaat wel in op de vraag in hoeverre een bestuurlijke waarschuwing die *niet* is gebaseerd op een wettelijk voorschrift een besluit is. Het zou bij mij geen verbazing wekken als de Afdeling bestuursrechtspraak en de andere hoogste bestuursrechters hem in zijn antwoord op die vraag zouden volgen, maar we moeten aldus wachten op nadere rechtspraak. Gelet hierop en de uitvoerige bespreking van de voornoemde vraag door staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, wordt hieronder volstaan met het volgende.

Deels aansluitend op de door hem besproken rechtspraak betoogt staatsraad advocaat-generaal Widdershoven terecht dat een bestuurlijke waarschuwing die *niet* op een

wettelijk voorschrift, maar uitsluitend op beleid is gebaseerd geen besluit is, omdat beleid een reeds bestaande bevoegdheid betreft en dus geen bevoegdheid tot het nemen van een besluit kan scheppen, dan wel geen nieuwe verplichting kan opleggen of recht kan ontzeggen.⁴¹ Dit geldt tevens voor informele bestuurlijke waarschuwingen die zelfs geen basis hebben in beleid: ook dergelijke bestuurlijke waarschuwingen zijn geen besluit. Staatsraad advocaat-generaal Widdershoven merkt op dat er wel de mogelijkheid bestaat om een bestuurlijke waarschuwing die niet is gebaseerd op een wettelijk voorschrift voor de rechtsbescherming met een besluit gelijk te stellen als de alternatieve weg om een rechterlijk oordeel erover te krijgen in de omstandigheden van het geval onevenredig bezwarend is. Het gaat hier aldus om het strategisch besluitbegrip, zoals dat is besproken in paragraaf 3. Tot nu toe, aldus staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, hebben de hoogste bestuursrechters nimmer een beleidsmatige of informele bestuurlijke waarschuwing om die reden met een besluit gelijkgesteld.⁴²

Van een onevenredig bezwarende situatie is naar zijn oordeel sprake in de volgende drie gevallen: a) indien de termijn gedurende welke een bestuurlijke waarschuwing negatieve gevolgen kan hebben zodanig lang is dat een belanghebbende, gelet op de aan de orde zijnde overtreding, daardoor niet meer in staat is om in de procedure tegen een daarop volgende bestuurlijke sanctie de rechtmatigheid van die waarschuwing bewijsrechtelijk effectief te bestrijden,⁴³ b) indien in de rechtspraak vast komt te staan dat een bestuurlijke waarschuwing kan leiden tot uitsluiting van een aanbestedingsprocedure en de belanghebbende aannemelijk kan maken dat hij serieus wenst deel te nemen aan die procedure, of c) indien een bestuurlijke waarschuwing een wettelijke norm, waarvan de inhoud nog niet op basis van rechtspraak of de (wets)geschiedenis kan worden vastgesteld, heeft geconcretiseerd of rechtens had moeten concretiseren en deze concretisering alleen aan de orde kan worden gesteld door het riskeren van een punitieve bestuurlijke sanctie.⁴⁴

4.3 Bestuurlijke waarschuwing gebaseerd op een wettelijk voorschrift

Wat betreft een bestuurlijke waarschuwing gebaseerd op een wettelijk voorschrift volgt de Afdeling bestuursrechtspraak in haar uitspraak van 2 mei 2018 de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven.⁴⁵ Er is sprake van een koerswijziging van

36 Vergelijk de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2018:249, onderdeel 4.8.

37 Vergelijk bijvoorbeeld recent ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1106.

38 De Jonge & A.M. Plooi 2018, p. 465.

39 Vergelijk de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2018:249, onderdeel 2.2.

40 *Advocatenblad* 2018/6, p. 28-30.

41 Conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2018:249, onderdeel 5.3 e.v. Zie ABRvS 18 januari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AU9822; CRvB 24 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK4582; CBB 8 mei 2014, ECLI:NL:CBB:2014:187. Verder en nadien CBB 10 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:374.

42 Conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2018:249, onderdeel 5.3.

43 Om bewijsnood te voorkomen en om redenen van rechtszekerheid moet volgens hem voor deze bestuurlijk waarschuwingen een maximale termijn van (als regel) twee jaar gelden.

44 Conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2018:249, onderdeel 5.13.

45 ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1449, overweging 6.1 en de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2018:249, onderdeel 5.7 en 5.8.

de Afdeling bestuursrechtspraak, waarmee ook aangesloten wordt bij de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep⁴⁶ en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.⁴⁷

Wat betreft een bestuurlijke waarschuwing gebaseerd op een wettelijk voorschrift volgt de Afdeling bestuursrechtspraak in haar uitspraak van 2 mei 2018 de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven. Er is sprake van een koerswijziging

De zojuist genoemde koerswijziging ziet erop dat de Afdeling bestuursrechtspraak terugkomt op haar uitspraak van 16 november 2011.⁴⁸ Op grond van die uitspraak was voor het antwoord op de vraag in hoeverre een bestuurlijke waarschuwing gebaseerd op een wettelijk voorschrift een besluit is, beslissend of een wettelijk voorschrift aan een bestuurlijke waarschuwing enig rechtsgevolg verbond. Daarvan was sprake als aan de belanghebbende een rechtens verbindende verplichting werd opgelegd, hem enig recht werd onthouden of dat een bestuurlijke waarschuwing hem anderszins direct raakte in zijn rechtspositie, zoals dat het geval is bij het geven van een bestuurlijke waarschuwing als disciplinaire maatregel.⁴⁹ Uit de uitspraak volgde verder dat de Afdeling bestuursrechtspraak een bestuurlijke waarschuwing (gebaseerd op een wettelijk voorschrift) met name niet als een besluit zag, omdat bij het opleggen van een bestuurlijke sanctie na het constateren van een volgende overtreding bijna altijd nog een belangenafweging moet plaatsvinden. Hierover heeft staatsraad advocaat-generaal Widdershoven in zijn conclusie opgemerkt dat dit als gevolg had 'dat vrijwel geen enkele (wettelijke of niet-wettelijke) waarschuwing een Awb-besluit is, want het opleggen van de maatregel bij de volgende overtreding is vrijwel nooit een imperatieve bevoegdheid'.⁵⁰

In haar uitspraak van 2 mei 2018 komt de Afdeling bestuursrechtspraak van het bovenstaande terug door, in navolging van de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven en de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, te overwegen dat een bestuurlijke waarschuwing, geba-

seerd op een wettelijk voorschrift en die een essentieel en onlosmakelijk onderdeel van het sanctieregime is omdat zij een voorwaarde (*condicio sine qua non*) is om bij een volgende overtreding een bestuurlijke sanctie te kunnen opleggen, een besluit is.⁵¹ De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt verder:

'Hierbij is, anders dan zou kunnen worden afgeleid uit de uitspraak van de Afdeling van 16 november 2011, niet van belang of bij het opleggen van de sanctie nog een belangenafweging moet plaatsvinden. Het bestaan van de waarschuwing is immers hoe dan ook een toepassingsvoorwaarde voor de uitoefening van de sanctiebevoegdheid. De waarschuwing heeft binnen het sanctieregime rechtsgevolg omdat hiermee een bevoegdheid wordt ontsloten die er anders niet zou zijn, namelijk de bevoegdheid om bij een volgende overtreding een bestuurlijke sanctie op te leggen die zonder de waarschuwing niet tot de mogelijkheden zou behoren. De waarschuwing zorgt dus in die zin voor een wijziging van de rechtspositie van belanghebbende, dat bij toekomstige vergelijkbare overtredingen een andere sanctie kan worden opgelegd'.⁵²

Voor de onderliggende zaak heeft dit de volgende betekenis. Het bestuursorgaan had met toepassing van artikel 28a, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet een belanghebbende gewaarschuwd dat, bij herhaling van dezelfde of een soortgelijke overtreding, kan worden besloten om te bevelen de werkzaamheden te staken, zodat verdere recidive kan worden voorkomen. Deze bestuurlijke waarschuwing is een op een wettelijk voorschrift gebaseerde bestuurlijke waarschuwing. Verder is zij een voorwaarde voor de toepassing van de bevoegdheid om een bevel tot stillegging te geven bij een tweede of herhaalde overtreding en zij is dan ook onderdeel van een sanctieregime. De bestuurlijke waarschuwing van artikel 28a, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet is daarom een besluit, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak.⁵³

De hierboven – door de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven ingegeven – geciteerde overweging is uit dogmatisch oogpunt vatbaar voor kritiek. In paragraaf 3 is besproken dat om van een rechtshandeling (besluit) te kunnen spreken zij op een rechtsgevolg gericht dient te zijn. Staatsraad advocaat-generaal Widdershoven merkt op dat het gegeven dat een bestuurlijke waarschuwing een voorwaarde is voor de toepassing van een sanctiebevoegdheid, zoals ook de Afdeling bestuursrechtspraak overweegt, in de optiek van de dogmatiek niet betekent dat zij een rechtshandeling is.⁵⁴ Die opmerking is juist. Het feit dat een handeling een voorwaarde is maakt nog niet dat zij een rechtshandeling is. Zo is op grond van artikel 3:40 Awb de bekendmaking van een besluit een voorwaarde voor de inwerkingtreding van een besluit. Dat maakt toch niet dat ook de

46 Vergelijk CRvB 5 januari 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BG9682.

47 Vergelijk CBB 20 juni 2016, ECLI:NL:CBB:2016:175.

48 ABRvS 16 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU4598.

49 Met het laatste lijkt te worden bedoeld op een bestuurlijke waarschuwing als sanctie (berisping) in het ambtenarenrecht. Bij een uitdrukkelijke vaststelling van plichtsverzuim, hetgeen bijna nooit in de bestuursrechtspraak wordt aangenomen, is een bestuurlijke waarschuwing geen normaal sturingsmiddel in de interne verhoudingen en is zij gericht op een wijziging in de rechtspositie van de betrokken ambtenaar, waardoor het een besluit is (vergelijk CRvB 18 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:148; CRvB 25 augustus 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3215; CRvB 7 juni 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW7741).

50 Conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2018:249, onderdeel 4.14.

51 Vergelijk nadien tevens ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2292.

52 ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1449, overweging 6.1.

53 ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1449, overweging 6.2.

54 Conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2018:249, onderdeel 5.8, met een verwijzing naar onderdeel 4.2 waarin hij oude literatuur bespreekt. Zie bijvoorbeeld F.C.M.A. Michiels, *De Arob-beschikking*, Den Haag: VUGA 1987, p. 130 e.v.; Rapport van de commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht, *Algemene bepalingen van administratief recht*, Alphen aan den Rijn: Samsom/Tjeenk Willink 1984, p. 60-61.

bekendmaking een rechtshandeling (besluit) is? Neen, zo heeft de Afdeling bestuursrechtspraak zelf terecht geoordeeld. De bekendmaking zelf is geen besluit, 'nu de bekendmaking', aldus de Afdeling, 'niet is gericht op rechtsgevolg, maar slechts leidt tot inwerking-treding van rechtsgevolgen die het besluit zelf beoogt in het leven te roepen'.⁵⁵

Het is teleurstellend dat de Afdeling bestuursrechtspraak niet expliciteert dat ook zij er de voorkeur aan geeft om rechtsbescherming bij de bestuursrechter te bieden in plaats van vast te houden aan de dogmatiek van het besluitbegrip

Geheel in lijn met de rechtspraak over het besluitbegrip, zoals besproken in paragraaf 3, geeft staatsraad advocaat-generaal Widdershoven ondanks de hierboven weergegeven en door hem onderkende dogmatische kritiek de voorkeur om tegen een bestuurlijke waarschuwing gebaseerd op een wettelijk voorschrift en die een essentieel en onlosmakelijk onderdeel van het sanctieregime is, rechtsbescherming bij de bestuursrechter open te stellen. Het is in het kader van de rechtsontwikkeling teleurstellend dat de Afdeling bestuursrechtspraak niet expliciteert dat ook zij er de voorkeur aan geeft om rechtsbescherming bij de bestuursrechter te bieden in plaats van vast te houden aan de dogmatiek van het besluitbegrip (meer precies het begrip 'rechtshandeling'). Het niet expliciteren⁵⁶ doet af aan de overtuigingskracht⁵⁷ en is een vertroebeling van de zojuist genoemde dogmatiek. Het vermijden van een dergelijke vertroebeling is van belang omdat daarmee wordt voorkomen dat er per definitie slechts sprake is van in-

tuitieve oordelen die vanwege hun ongestructureerd verband geen zekerheid en gelijkheid van recht (kunnen) genereren.⁵⁸

5 Conclusie

In deze bijdrage is mede aan de hand van de uitspraak van de grote kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak en de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven ingegaan op de vraag in hoeverre een bestuurlijke waarschuwing een besluit is. Voor de rechtspraktijk is het te prijzen dat de Afdeling bestuursrechtspraak op dat onderwerp de stap van de grote kamer en het vragen van een conclusie, inclusief de mogelijkheid om 'mee te denken', heeft genomen. De discussie over de zojuist genoemde vraag is deels terug te voeren op de spanning tussen de instrumentele en beschermende functie van het bestuursrecht en is een kwestie van resultaatgericht redeneren. Door te overwegen dat een bestuurlijke waarschuwing gebaseerd op een wettelijk voorschrift en die een essentieel en onlosmakelijk onderdeel van het sanctieregime is, omdat zij een voorwaarde (*condicio sine qua non*) is om bij een volgende overtreding een bestuurlijke sanctie te kunnen opleggen, een besluit is, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de voorkeur gegeven aan de beschermende functie van het bestuursrecht. Dat zij – anders dan staatsraad advocaat-generaal Widdershoven – het laatste niet heeft geëxpliciteerd doet de dogmatiek van het besluitbegrip (meer precies het begrip 'rechtshandeling') en daarmee ook de rechtsontwikkeling evenwel geen goed. Dit is teleurstellend. Zo ook dat zij – in tegenstelling tot staatsraad advocaat-generaal Widdershoven – zich nog niet heeft uitgelaten over de vraag in hoeverre een bestuurlijke waarschuwing die *niet* is gebaseerd op een wettelijk voorschrift een besluit is. Van een Afdeling bestuursrechtspraak die – bij monde van de voorzitter – voorop wil lopen, mag toch meer worden verwacht?

55 ABRvS 20 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1845. Een ander voorbeeld kan met Michiels (1987, p. 132) worden gegeven. De voorwaarde dat eerst gehoord dient te worden voordat een besluit wordt genomen, maakt toch niet dat het horen een rechtshandeling is?

56 Dat dit vaker in de rechtspraak (van ook de Afdeling bestuursrechtspraak) tot uitdrukking komt heb ik besproken in R. Ortlep, 'Optimaliseren rechtseenheid tussen de hoogste bestuursrechters', in: E.M.H. Hirsch Ballin e.a., *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter* (VAR-reeks 154), Den Haag: BJu 2015, p. 59-160, i.h.b. p. 101 e.v. Meer in algemene zin is uit een recent klantwaarderingsonderzoek dat de Afdeling bestuursrechtspraak heeft laten uitvoeren (te vinden op www.raadvanstate.nl) gebleken dat juridische professionals en rechtszoekenden ontevreden zijn over de motivering en de begrijpelijkheid van de uitspraken.

57 Dat de Afdeling bestuursrechtspraak op dit punt in navolging van de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal Widdershoven overweegt is onvoldoende, aangezien in een conclusie wordt geadviseerd en niet voor het rechtscollege wordt gemotiveerd.

58 Vergelijk Ortlep 2015, p. 77.