



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Ontkrachten bewijsvermoeden huisvuilplaatsing

Koenraad, L.M.; Schuurmans, Y.E.

### Citation

Koenraad, L. M., & Schuurmans, Y. E. (2022). Ontkrachten bewijsvermoeden huisvuilplaatsing. *De Gemeentestem*, 2022(7543), 366-370. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3564920>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3564920>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## Leidt een omstandigheid – zoals het aantreffen van een afvalstof die tot een persoon is te herleiden – tot een bewijsvermoeden dat kan worden ontkrac...

ABRvS 01-06-2022, ECLI:NL:RVS:2022:1558, m.nt. L.M. Koenraad & Y.E. Schuurmans

**Instantie**

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

**Datum**

1 juni 2022

**Magistraten**

Mr. P.H.A. Knol

**Zaaknummer**

202108003/1/R4

**Noot**

L.M. Koenraad & Y.E. Schuurmans

**Folio weergave**

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

**JCDI**

JCDI:ADS656040:1

**Vakgebied(en)**

Milieurecht / Afval

Bestuursprocesrecht / Algemeen

**Brondocumenten**

ECLI:NL:RVS:2022:1558, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 01-06-2022

**Wetingang**

(Art. 3:2 Awb)

### Essentie

**Leidt een omstandigheid – zoals het aantreffen van een afvalstof die tot een persoon is te herleiden – tot een bewijsvermoeden dat kan worden ontkracht met tegenbewijs, of tot omkering van de bewijslast die slechts ongedaan valt te maken met tegendeelbewijs?**

### Samenvatting

*Op grond van het hiervoor weergegeven bewijsvermoeden is de enkele omstandigheid dat de aangetroffen afvalstoffen tot iemand te herleiden zijn, in eerste instantie voldoende om diegene als overtreder aan te merken. Vervolgens wordt de bewijslast omgekeerd en is het aan diegene om het bewijsvermoeden te weerleggen en het tegendeel aannemelijk te maken. Het bewijsvermoeden houdt dus in dat de omstandigheid dat de afvalstoffen tot iemand te herleiden zijn, het vermoeden oplevert dat diegene de overtreder is, maar dat vermoeden kan vervolgens weerlegd worden door diegene. Het mogen hanteren van het bewijsvermoeden houdt geen risicoaansprakelijkheid in, in die zin dat degene tot wie de afvalstoffen te herleiden zijn zonder meer als overtreder moet worden aangemerkt, ook als aannemelijk wordt dat diegene de overtreding niet heeft gepleegd.*

*Voor het weerleggen van het bewijsvermoeden is geen onomstotelijk tegenbewijs nodig, maar is voldoende dat het tegendeel aannemelijk wordt gemaakt. Dat kan een betrokkene bijvoorbeeld doen door het geven van een concrete, gedetailleerde, logische en met objectieve omstandigheden onderbouwde verklaring voor het, zonder zijn toedoen, belanden van de aangetroffen afvalstoffen op die plek. Ook zou een betrokkene met objectieve omstandigheden aannemelijk kunnen maken dat hij niet in de gelegenheid was om de aangetroffen afvalstoffen op die plek achter te laten. Als diegene daarmee genoeg twijfel zaait over de aanname op grond van het bewijsvermoeden dat hij de overtreder is, dan is het vervolgens weer aan het bestuursorgaan om die twijfel en het geleverde tegenbewijs te weerleggen. In dat geval kan het bestuursorgaan niet langer volstaan met een beroep op het bewijsvermoeden.*

## Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Den Haag, appellant,  
en

het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, verweerder.

## Uitspraak

### Procesverloop

Bij besluit van 14 november 2021 heeft het college zijn beslissing om op 28 oktober 2021 spoedeisende bestuursdwang toe te passen wegens het in strijd met de Afvalstoffenverordening 2010 van de gemeente Den Haag aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen, op schrift gesteld. Daarbij heeft het college vermeld dat een gedeelte van de kosten van de toepassing van bestuursdwang, te weten € 126,00, voor rekening van [appellant] komt.

Bij besluit van 9 december 2021 heeft het college het door [appellant] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 april 2022, waar [appellant] en het college, vertegenwoordigd door D. van der Klaauw en mr. J.J. Markerink, zijn verschenen.

### Overwegingen

#### 1.

De toepassing van spoedeisende bestuursdwang heeft bestaan uit het verwijderen van een grote platgemaakte doos die op 28 oktober 2021 is aangetroffen naast een bovengrondse papiercontainer ter hoogte van de Regentesselaan 108 in Den Haag. Het college is ervan uitgegaan dat [appellant] de doos verkeerd heeft aangeboden, omdat zijn naam en adres op het adreslabel op de doos staan.

#### 2.

[appellant] betwist niet dat de doos van hem afkomstig is, maar stelt dat hij niet degene is geweest die hem naast de papiercontainer heeft gezet. Hij stelt dat hij de doos met daarin kopjes, apparatuur en andere oude spullen op 18 oktober 2021 bij het grofvuil heeft aangeboden. Hij licht toe dat zijn schoonmoeder in dezelfde straat woont, dat zij een afspraak had gemaakt om grofvuil op te laten halen en dat hij, met haar toestemming, daar wat spullen bij heeft gezet. Ter onderbouwing hiervan heeft hij een screenshot overgelegd van een e-mail van de gemeente aan zijn schoonmoeder, waarin de grofvuilafpraak op 18 oktober 2021 op haar adres wordt bevestigd. Ter zitting heeft [appellant] toegelicht dat hij bezig was met een verbouwing thuis, dat de spullen in de dozen afkomstig waren uit een kamer die hij heeft leeggehaald vanwege de komst van een baby die in die kamer zou komen te slapen en dat hij zijn grofvuil tot het moment van de grofvuilafpraak tijdelijk in de tuin van zijn schoonmoeder heeft neergezet, omdat hij zelf op de eerste verdieping woont en deze spullen daar nergens kwijt kon. Verder heeft hij toegelicht dat alle spullen weg waren nadat de grofvuilophaaldienst was geweest. Hij vermoedt dat iemand anders daarvoor één van de dozen met oude spullen heeft meegenomen en dat diegene de doos later naast de papiercontainer heeft gezet.

#### 2.1.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling mag ervan worden uitgegaan dat de persoon tot wie de aangetroffen afvalstoffen kunnen worden herleid, ook de overtreder is, tenzij de betrokkene het tegendeel aannemelijk maakt. Zie voor een uiteenzetting van deze rechtspraak de uitspraak van 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2432.

#### 2.2.

Op grond van het hiervoor weergegeven bewijsvermoeden is de enkele omstandigheid dat de aangetroffen afvalstoffen tot iemand te herleiden zijn, in eerste instantie voldoende om diegene als overtreder aan te merken. Vervolgens wordt de bewijslast omgekeerd en is het aan diegene om het bewijsvermoeden te weerleggen en het tegendeel aannemelijk te maken. Het bewijsvermoeden houdt dus in dat de omstandigheid dat de afvalstoffen tot iemand te herleiden zijn, het vermoeden oplevert dat diegene de overtreder is, maar dat vermoeden kan vervolgens weerlegd worden door diegene. Het mogen hanteren van het bewijsvermoeden houdt geen risicoaansprakelijkheid in, in die zin dat degene tot wie de afvalstoffen te herleiden zijn zonder meer als overtreder moet worden aangemerkt, ook als aannemelijk wordt dat diegene de overtreding niet heeft gepleegd.

Voor het weerleggen van het bewijsvermoeden is geen onomstotelijk tegenbewijs nodig, maar is voldoende dat het tegendeel aannemelijk wordt gemaakt. Dat kan een betrokkene bijvoorbeeld doen door het geven van een concrete, gedetailleerde, logische en met objectieve omstandigheden onderbouwde verklaring voor het, zonder zijn toedoen, belanden van de aangetroffen afvalstoffen op die plek. Ook zou een betrokkene met objectieve omstandigheden aannemelijk kunnen maken dat hij niet in de gelegenheid was om de aangetroffen afvalstoffen op die plek achter te laten. Als diegene daarmee genoeg twijfel zaait over de aanname op grond van het bewijsvermoeden dat hij de overtreder is, dan is het vervolgens weer aan het bestuursorgaan om die twijfel en het geleverde tegenbewijs te weerleggen. In dat geval kan het bestuursorgaan niet langer volstaan met een beroep op het bewijsvermoeden.

### 2.3.

Door het adreslabel is de doos tot [appellant] te herleiden. Dit betekent dat het college mag aannemen dat hij de overtreder is, tenzij hij aannemelijk maakt dat hij niet degene is geweest die de doos verkeerd heeft aangeboden.

[appellant] heeft met de screenshot van de bevestiging van de grofvuilafpraak aangetoond dat zijn schoonmoeder een afspraak had gemaakt om op maandag 18 oktober 2021 grofvuil te laten ophalen aan de [locatie A]. Gelet hierop en op de concrete, gedetailleerde en logische toelichting van [appellant] op de zitting over de spullen die in de doos zaten, de reden dat hij zich van die spullen wilde ontdoen en de reden dat hij zijn grofvuil tijdelijk in de tuin van zijn schoonmoeder heeft neergezet, acht de Afdeling het aannemelijk dat [appellant] inderdaad op 18 oktober 2021 dozen met oude spullen heeft aangeboden bij het grofvuil. De omstandigheden waaronder de doos door het college is aangetroffen en de toelichting van [appellant] dat alle spullen weg waren nadat de grofvuilophaaldienst was geweest, zijn verder consistent met het vermoeden van [appellant] dat iemand anders één van de dozen met spullen bij het grofvuil heeft meegenomen en de doos later naast de papiercontainer heeft gezet.

Gelet op het voorgaande heeft [appellant] aannemelijk gemaakt dat hij de aangetroffen doos op 18 oktober 2021 correct bij het grofvuil heeft aangeboden met oude spullen erin en dat hij niet degene is geweest die de lege doos verkeerd heeft aangeboden naast de papiercontainer. Het college heeft hem dan ook ten onrechte als overtreder aangemerkt in het primaire besluit van 14 november 2021 en heeft dit besluit ten onrechte niet herroepen bij het besluit op bezwaar van 9 december 2021.

Het betoog slaagt.

### 3.

Het beroep is gegrond. Het besluit van 9 december 2021 moet worden vernietigd. De Afdeling zal zelf in de zaak voorzien door het primaire besluit van 14 november 2021 te herroepen en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Dit heeft tot gevolg dat als [appellant] het bedrag van € 126,00 al heeft betaald, de gemeente dit bedrag zal moeten terugbetalen.

### 4.

Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag van 9 december 2021, kenmerk B.4.21.4252.001 / BZW0000021204;
- III. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag van 14 november 2021, kenmerk 05665W2A21;
- IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- V. last dat het college van burgemeester en wethouders van Den Haag aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 49,00 vergoedt.

## Noot

**Auteur:** L.M. Koenraad & Y.E. Schuurmans<sup>[1]</sup>

## Naschrift

### 1.1.

“Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak mag de gemeente ervan uitgaan dat de persoon tot wie het huisvuil kan worden herleid (door een naam of adres op bijvoorbeeld een envelop of doos) ook de overtreder is, tenzij die het tegendeel aannemelijk maakt. De Afdeling bestuursrechtspraak geeft nu nadere uitleg over het aannemelijk maken van het tegendeel. Daarvoor is geen onomstotelijk bewijs nodig” (persbericht op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl) van 1 juni 2022). De Afdeling kondigt zelf aan een nieuwe, of beter gemotiveerde, weg te bewandelen. Onomstotelijk bewijs wordt niet verlangd, bewijs van het tegendeel volstaat.

## 1.2.

De nieuwe lijn lijkt in het licht van responsiviteit te moeten worden geplaatst. Tijdens de reflectie op het toeslagenschandaal drong het bewijsrecht zich nadrukkelijk op als een van de meest wezenlijke knelpunten in situaties waarin burgers aanlopen tegen ‘rigide uitvoering’ van regelgeving. Het bewijsvermoeden bij handhaving van verkeerd aangeboden afval behaalde zelfs een analyse in het deelrapport met de juridische reflectie. De Afdeling kondigde vervolgens aan meer aandacht aan de bewijslastverdeling te gaan besteden. “Relatief veel onderwerpen liggen op het terrein van de uitvoering en het bewijsrecht. Vermeende knelpunten worden niet zo zeer veroorzaakt door strenge wetgeving, maar door strenge uitvoeringspraktijken. Daarbij worden hoge eisen gesteld aan rechtzoekenden bij het aantonen of aannemelijk maken van feiten. Dit raakt aan de onderwerpen (bewijs)voorlichting, bewijslastverdeling en het (actief) onderzoek naar de feiten. De bestuursrechter moet eraan bijdragen dat het bestuur geen onmogelijke of onredelijke bewijzeisen stelt aan burgers” (*Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken. Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*, Den Haag: Raad van State 2021, p. 61). In deze annotatie nemen wij de gewijzigde rechtspraak onder de loep en bezien wij of de bewijsrechtelijke leerstukken accuraat zijn verwoord en gehanteerd en passen binnen het zojuist aangehaalde voornemen van de Afdeling.

## 1.3.

De laatstgenoemde schrijver van dit naschrift vroeg in haar dissertatieonderzoek aandacht voor de onduidelijkheid in uitspraken van bestuursrechters over de vragen (a) welke partij de bewijslast draagt, (b) wat nodig is om aan de bewijslast te voldoen en (c) hoe geleverd bewijs kan worden ontkracht (Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht* (diss. VU), Deventer: Kluwer 2005). Sindsdien staat het onderwerp ‘bewijslastverdeling in het bestuursrecht’ op de agenda van wetenschappelijk en rechtsprekend Nederland. In dit kader wijzen wij onder meer op de preadviezen die in 2009, tijdens de jaarvergadering van de Vereniging voor bestuursrecht VAR, zijn besproken. Wie snel wil weten waarover die preadviezen gaan, kan terecht bij de bespreking ervan in *NTB* 2009/14. Inmiddels gaan de meeste bestuursrechters zorgvuldiger dan voorheen om met bewijsrechtelijke kwesties. Om te spreken met Schuurmans en Verburg: er zijn opklaringen in heel het land (*JBplus* 2012/2, p. 117-138). Toch wordt nog steeds met enige regelmaat verwarring gezaaid, zoals de hierboven afgedrukte uitspraak laat zien.

## 2.1.

Art. 3:2 Awb weerspiegelt de notie dat het bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de beschikbaarheid van feiten die nodig zijn voor het vaststellen van een rechtsbetrekking met één of meer van ‘zijn’ burgers. Dit houdt onder meer in dat het bestuursorgaan de relevante feiten zoveel mogelijk op eigen kracht behoort te verzamelen (zie bijv. titel 5.2 Awb). Lukt dat niet, dan moet het de hulp van een deskundige inroepen (afd. 3.3 Awb) of de belanghebbende duidelijk maken welke informatie nodig is om een bepaald besluit te kunnen nemen (afd. 4.1.1 Awb). Na ontvangst van de gevraagde informatie heeft het bestuursorgaan de taak om deze informatie te waarderen. Aldus wordt duidelijk dat de bewijslast bij het nemen van besluiten uiteindelijk doorgaans op de schouders van het bestuursorgaan rust. Zo leidt het gebruik van een ondeugdelijk deskundigenadvies tot een besluit dat wegens strijd hierom tijdig verzoekt.

## 2.2.

De belangrijkste consequentie van bewijslast is dat de betrokken persoon of instantie (d.w.z. de persoon of instantie op wie deze last op grond van het toepasselijke bewijsrecht rust) als regel opdraait voor de gevolgen van de situatie waarin het vereiste bewijs – om wat voor reden dan ook – niet wordt geleverd; bewijslast = bewijsrisico. Daarom mag het bestuursorgaan in beginsel niet ambtshalve een voor de belanghebbende belastend besluit – zoals een sanctie – opleggen, als onvoldoende is bewezen (aannemelijk geworden) dat de ‘gewraakte gedraging’ heeft plaatsgevonden. De partij met het bewijsrisico draagt als hoofdregel ook de bewijsvoeringslast; zij zal zich moeten inspannen het bewijsmateriaal te vergaren teneinde te voorkomen dat het bewijsrisico wordt geëffectueerd.

## 3.1.

Nu kunnen de wetgever en de rechter de taak van het bestuursorgaan verlichten door te bepalen dat een omstandigheid (een ‘hulpfeit’, zoals het aantreffen van een afvalstof die tot een persoon is te herleiden) leidt tot bewijs van het *probandum* (het te bewijzen ‘rechtsfeit’, bijvoorbeeld dat persoon x zijn afval niet op de voorgeschreven wijze heeft aangeboden). De partij met de bewijslast slaagt dan gemakkelijker in haar bewijslast. Deze bewijslastverschuiving kan worden bereikt met (a)

een bewijsvermoeden dan wel (b) een omkering van de bewijslast (vgl. bijv. CBb 12 april 2012, AB 2013/67, m.nt. Schuurmans & Bakker).

### 3.2.

Eerst het bewijsvermoeden. In dat geval blijft het bewijsrisico rusten op de schouders van het bestuursorgaan. Daarom kan de belanghebbende volstaan met het leveren van tegenbewijs, dit is: het zaaien van voldoende twijfel over de bewijskracht van de omstandigheid waarop het bewijsvermoeden is gestoeld. Slaagt de belanghebbende in die opdracht (zijn tijdelijke bewijsvoeringslast), dan moet het bestuursorgaan meer bewijs aanleveren – zoals de verklaring van een getuige (die heeft gezien dat de belanghebbende afval 'toch' op de verkeerde wijze heeft aangeboden) of een nader deskundigenadvies – om het besluit overeind te kunnen houden. In de woorden van André Verburg: "het is in ieder geval niet zoals het bestuursorgaan veronderstelt" (VAR-preadvies 2009, p. 245).

### 3.3.

Dan de omkering van de bewijslast. In dat geval verschuift de gehele bewijslast naar de belanghebbende, zowel het bewijsrisico als de bewijsvoeringslast. Daarom moet hij tegendeelbewijs leveren, dit is: feiten stellen en bewijzen (aannemelijk maken) om het besluit onderuit te kunnen halen. De belanghebbende moet bijvoorbeeld aannemelijk maken dat hij onmogelijk rond een bepaald tijdstip het afval verkeerd aangeboden kan hebben ('ik was opgenomen in het ziekenhuis') of dat hij bewijs heeft dat een andere persoon het afval daar heeft geplaatst ('ik heb een verklaring van die persoon die de oneigenlijke plaatsing voor zijn rekening neemt'). De belanghebbende moet iets actief bewijzen, in plaats van enkel twijfel zaaien. In de woorden van André Verburg: "het is niet zus maar zo" (VAR-preadvies 2009, p. 246). Aldus moge duidelijk worden dat tegendeelbewijs echt iets anders is dan tegenbewijs, lees: dat het leveren van tegendeelbewijs wezenlijk meer inspanning vergt dan het leveren van tegenbewijs.

### 4.1.

Laten wij nu eens gaan kijken naar de eerste alinea van rechtsoverweging 2.2 van de uitspraak. Eerst gebruikt de Afdeling de term 'bewijsvermoeden'. Vervolgens suggereert zij dat uit een bewijsvermoeden een omkering van de bewijslast voortvloeit. Die suggestie is onjuist. De keuze voor het omkeren van de bewijslast geschiedt door hetzij de regelgever, hetzij de rechter. In dit geval is het een keuze van de Afdeling, zoals wij in punt 5 van deze annotatie zullen toelichten. Daarna koppelt de Afdeling het begrip 'omkering van de bewijslast' aan de rechtsfiguur tegendeelbewijs. Die koppeling is op zichzelf terecht. De Afdeling rondt de eerste alinea echter af met de mededeling dat een bewijsvermoeden geen risicoaansprakelijkheid inhoudt. Waarschijnlijk wil de Afdeling hiermee benadrukken dat een bewijsvermoeden te allen tijde weerlegbaar moet zijn. Die stelling is op zichzelf correct. Maar wat is de toegevoegde waarde ervan als je eerst oordeelt dat de bewijslast wordt omgekeerd? Een onweerlegbaar rechtsvermoeden is ook overigens geen instrument van bewijsrecht; een onweerlegbaar rechtsvermoeden is een regel van materieel recht en moet dus direct uit dat materiële recht, hier de Afvalstoffenverordening, blijken.

### 4.2.

Nu de tweede alinea van rechtsoverweging 2.2. In het eerste deel van de eerste zin koppelt de Afdeling de term 'bewijsvermoeden' aan tegenbewijs ('geen onomstotelijk tegenbewijs nodig'), maar in het tweede deel aan tegendeelbewijs ('het tegendeel aannemelijk wordt'). Zij maakt het de lezer niet eenvoudig, zullen we maar zeggen. De in de tweede zin gegeven toelichting wekt nadrukkelijk de indruk dat de Afdeling het oog heeft op tegendeelbewijs. Tegenbewijs bestaat immers uit het zaaien van twijfel, en dat is per definitie niet onomstotelijk. De zin "Ook zou een betrokkene (...) plek achter te laten" borduurt verder op de gedachte dat de belanghebbende tegendeelbewijs moet leveren, lees: dat door de vondst van een tot een natuurlijke persoon te herleiden afvalstof de bewijslast verschuift naar de betreffende persoon. De daarop volgende zin – "Als diegene daarmee genoeg (...) geleverde tegenbewijs te weerleggen" – wijst echter weer in de richting van tegenbewijs, lees: dat ook na de vondst van een tot een natuurlijke persoon te herleiden afvalstof de bewijslast op de schouders van het bestuursorgaan rust. Na het leveren van tegendeelbewijs valt er voor het bestuursorgaan niets meer te weerleggen; het door de belanghebbende geschetste scenario is namelijk aannemelijker (waarschijnlijker) dan het verhaal dat het bestuursorgaan aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd.

### 4.3.

Overigens zwabbert ook de terminologie wat betreft de bewijsmaatstaf. In de tweede alinea van rechtsoverweging 2.3 overweegt de Afdeling dat appellante bepaalde feiten heeft 'aangetoond', en in de derde alinea dat appellante 'aannemelijk' heeft gemaakt dat hij niet degene is die de lege doos naast de afvalcontainer heeft geplaatst. Tussen 'aannemelijk maken' en 'aantonen' bestaat een verschil, en dit verschil krijgt extra gewicht door de eis om 'onomstotelijk' tegen(deel)bewijs te leveren.

#### 4.4.

Uit rechtsoverweging 3 moet worden afgeleid dat appelland, naar het oordeel van de Afdeling, tegendeelbewijs heeft geleverd. De Afdeling voorziet namelijk zonder omhaal van woorden zelf in de zaak, door 'doende wat het college behoort te doen' het primaire besluit te herroepen. Het college krijgt namelijk – volgens ons terecht – geen kans om het door appelland geleverde bewijs te weerleggen (vgl. de laatste zin van r.o. 2.2), omdat de Afdeling het verhaal van appelland aannemelijker (waarschijnlijker) acht dan het verhaal van het college.

#### 5.1.

In de Afvalstoffenverordening 2010 staat niets te lezen over personen die geacht worden overtreder te zijn of iets dergelijks. Ook de (op de Verordening gebaseerde) Regeling uitvoering Afvalstoffenverordening 2010 Den Haag 2018 bevat geen bewijsbepaling met zo'n strekking. Het is dus geen wettelijk, maar een rechterlijk bewijsvermoeden. Die constructie blijkt uit rechtsoverweging 3.2 van de uitspraak waarnaar de Afdeling verwijst (ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2432):

"De Afdeling ziet ook in zoverre in het betoog van [appelland] geen aanleiding om haar jurisprudentie te wijzigen. Het gaat in deze jurisprudentie om een specifiek in zaken over onjuist aangeboden huishoudelijk afval gehanteerd bewijsvermoeden. Voor dit bewijsvermoeden en de daaruit voortvloeiende bewijslastverdeling tussen het bevoegd gezag en de betrokkene is door de Afdeling weloverwogen gekozen. Daarbij is onderkend dat het voor de betrokkene lastig of zelfs onmogelijk kan zijn om het bewijsvermoeden te weerleggen. Ook is onderkend dat dit bewijsvermoeden anders is dan bewijsvermoedens die in andere rechtsgebieden binnen het bestuursrecht worden gehanteerd. De verwijzing naar algemene literatuur over bewijslast en bewijslastverdeling in het bestuursrecht kan [appelland] om die reden niet baten."

#### 5.2.

Opvallend is dat de Afdeling alleen zegt dat zij het in afvalstoffenzaken anders doet, maar niet toelicht welke redenen hiervoor bestaan. Daar valt op het punt van responsiviteit nog een slag te winnen. Bewijsvermoedens worden doorgaans gecreëerd om een onmogelijke bewijslast te verlichten teneinde bepaalde kwetsbare belangen te beschermen. Naast het machtswoord zou dus ook op het belang van een gezond leefmilieu kunnen worden gewezen en kunnen worden uitgelegd waarom juist in deze zaken dat belang om een sterke bescherming vraagt.

#### 5.3.

In de juridische reflectie van de Afdeling op het toeslagenschandaal signaleren de onderzoekers dat dit rechterlijk vermoeden een eigen leven is gaan leiden. Dit heeft in bepaalde gevallen geleid tot een harde uitvoeringspraktijk. Zo gaan sommige bestuursorganen ervan uit dat slechts bij onomstotelijk tegenbewijs mag worden afgezien van handhavend optreden. De onderzoekers schrijven daarover: "Het bewijsvermoeden is echter bedoeld als beginpunt van een redenering waarbij een overtreder wordt aangewezen en deze vervolgens tegenbewijs mag leveren" (*Verslag van de werkgroep juridische reflectie*, Den Haag: Raad van State 2021, p. 216). Aldus is het onderzoeksrapport qua juridisch taalgebruik exacter dan de hierboven afgedrukte uitspraak.

#### 5.4.

Overigens maakt het onderzoeksrapport melding van voorbeelden die passen in de lijn van de hierboven afgedrukte uitspraak. De aangeschreven slaagt in het tegenbewijs indien hij met gedetailleerde, consistente en logische verklaringen, die stroken met wat overigens bij het bestuursorgaan bekend is, kan aangeven dat zonder zijn toedoen de afvalstoffen op straat zijn beland (ABRvS 24 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1489; ABRvS 10 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:266; ABRvS 7 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:748).

#### 6.1.

De Afdeling heeft in rechtsoverweging 2.2 een bewijsrechtelijke puinhoop veroorzaakt, althans laten voortbestaan. De 'moederuitspraak' van 18 juli 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2432) brengt geen licht in de duisternis. Zo spreekt de Afdeling daar in rechtsoverweging 3.1 van die uitspraak over 'tenzij appelland het tegendeel aannemelijk maakt' en 'dit bewijsvermoeden'. Teleurstellend voor een hogerberoepsrechter die wordt geacht richting te geven aan het werk van rechtbanken. In het verlengde daarvan verbaast het ons dat een – volgens het persbericht van de Afdeling richtinggevende – uitspraak over een 'buikpijnzaak' als de onderhavige is afgedaan door een enkelvoudige kamer. Had het – met de impact van het toeslagenschandaal nog vers in het geheugen – niet voor de hand gelegen om deze casus meervoudig af te doen?

#### 6.2.

De uitspraken van 7 mei 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:1630), 13 mei 2015 (AB 2015/244, m.nt. C.M.M. van Mil), 7 juli 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2432) en 1 juni 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1558) hebben betrekking op besluiten van het Haagse college van burgemeester en wethouders. Daaruit blijkt dat de kosten voor toepassing van spoedbestuursdwang zijn

bepaald op respectievelijk € 119 (5 februari 2013), € 126 (22 augustus 2014), € 126 (5 december 2016) en € 126 (28 oktober 2021). Zijn de kosten voor het inladen van vuilniszakken en dergelijke sinds 22 augustus 2014 helemaal niet gestegen? Of gaat het welbeschouwd om een bestraffende sanctie (bestuurlijke boete) die is vermomd als een herstelsanctie (toepassing van spoedbestuursdwang in combinatie met een kostenbeschikking)? En zo ja, is de omkering van bewijslast toelaatbaar, gezien het – in art. 6 lid 2 EVRM verwoorde – beginsel van de onschuldpresumptie? Verklaart de onduidelijke status van ‘vuilniszakbeschikkingen’ de nogal tweeslachtige redenering van de Afdeling over de verdeling van bewijslast?

### 6.3.

Hoe het ook zij, het is de hoogste tijd voor het scheppen van duidelijkheid. De vondst van een tot een natuurlijk persoon te herleiden afvalstof leidt tot:

- een bewijsvermoeden: in dat geval blijft de bewijslast rusten op het bestuursorgaan, en kan de belanghebbende volstaan met het leveren van tegenbewijs casu quo het zaaien van twijfel over de bewijskracht van de veronderstelling waarop het bestuursorgaan zich baseert; **of**
- de omkering van bewijslast: in dat geval verschuift de bewijslast naar de belanghebbende, die een – met bewijsstukken geadstrueerd – verhaal dat aannemelijker is dan de veronderstelling waarop het bestuursorgaan zich baseert.

In geen geval mag de Afdeling nog langer de begrippen ‘bewijsvermoeden’ en ‘tegendeelbewijs’ aan elkaar koppelen.

Voetnoten

[1]

Rens Koenraad is universitair docent bij de Open Universiteit en Tilburg University en Ymre Schuurmans is Wetenschappelijk Directeur van het Instituut Publiekrecht en hoogleraar Staats- en bestuursrecht.