

Bestuursrechtelijke handhaving bijplaatsingen huishoudelijk afval

Aan	
Van	Marco van der Spek-Stikkelorum
Datum	10 september 2024
Kenmerk	

Inleiding

Het handhaven op het verkeerd aanbieden van huishoudelijk afval is een door de regiogemeenten overgedragen taak in het kader van de Wet milieubeheer hoofdstuk 10 Afvalinzameling, die bij de GAD is belegd.

De Boa's (Buitengewoon opsporingsambtenaren) van de GAD handhaven via strafrecht. Dit is een langdurig proces waarbij een Boa moet bewijzen dat de verdachte de overtreding heeft begaan. De Boa's van de GAD constateren de overtreding vaak buiten heterdaad, waardoor het extra moeilijk wordt om dit te bewijzen. In de tussentijd kan het afval vanwege het verzamelen van de bewijslast nog niet worden opgeruimd en blijft hierdoor vaak lang liggen. Als bewezen is dat de verdachte de overtreding heeft begaan moet de verdachte worden gehoord en op zijn rechten worden gewezen. In de praktijk is de verdachte vaak niet thuis en word er een terugbelverzoek in de bus gedaan waarop de verdachte niet verplicht is te reageren (de verdachte hoeft immers niet mee te werken aan zijn eigen veroordeling). Als de verdachte wel is gehoord zal er een proces-verbaal worden opgemaakt (boete bedrag gaat naar de overheid). De overtreding die begaan is zal ook moeten eindigen.

Er is op dit moment geen grondslag in het strafrecht, waar Boa's de overtreder kunnen dwingen het afval op te ruimen. In de praktijk wordt het afval dan vaak opgeruimd door de GAD. Er worden dus kosten gemaakt door de GAD om het afval op te ruimen.

Met bestuursrecht gaat dit anders. Met bestuursrecht is het aan de overtreder om te bewijzen de overtreding niet te hebben begaan (omgekeerde bewijslast). Als er een overtreding wordt geconstateerd, die te herleiden is naar een verdachte zal er eerst weer langs de woning van de betrokkenen/verdachte worden gegaan om te vertellen dat de overtreding moet worden gestopt. In de praktijk is de overtreder vaak niet thuis en kan er besloten worden een spoedeisende/bestuursdwang (bestuursrecht) op te leggen (dit kan omdat met bestuursrecht je niet verplicht bent om de overtreder te horen en op zijn rechten te wijzen). Het afval zal zo snel mogelijk wordt weggehaald door de GAD en de kosten die daar uit voortvloeien worden gedeeltelijk of geheel verhaald op de overtreder. Dat bedrag komt terug bij de gemeente/GAD.

Het handhaven en inzamelen van huishoudelijk afval is een aan de GAD overgedragen taak. Het handhaven en zorgen voor het opruimen van bedrijfsafval is een taak die ligt bij de omgevingsdienst OFGV/gemeente. Het toevoegen van bestuurlijke handhaving aan de GAD heeft geen gevolgen voor het takenpakket van de GAD en/of gemeenten en OFGV. M.a.w. de GAD gaat niet handhaven op zaken die zij in het verleden ook niet deden of die bij andere instanties belegd zijn. Er worden bij een eventuele overgang naar bestuursrechtelijk handhaven geen zaken dubbel gedaan.

Enkel de huidige taken die reeds door de GAD worden uitgevoerd bij het handhaven en opruimen van huishoudelijk afval worden naast de strafrechtelijke handhaving voorzien van de mogelijkheid tot bestuurlijke handhaving.

Het verwijderen van gedumpt afval is de verantwoordelijkheid van de grondeigenaar. In de openbare ruimte is dit de verantwoordelijkheid van de gemeente. Tussen de gemeenten en GAD zijn afspraken gemaakt over het verwijderen van clandestiene stortingen (dumping) als een relatie wordt verondersteld met de afvalinzameling. Dit wordt dan door de GAD gedaan. Bijvoorbeeld omdat afval dichtbij de afvalcontainers geplaatst is of naast de klike's op een inzameldag. Deze verdeling is schriftelijk vastgelegd. De afspraken tussen GAD en gemeenten veranderen niet door de toevoeging van bestuurlijke handhaving bij de GAD.

Op basis van ervaring in afgelopen jaren is de verwachting dat de toezichthouders/Boa's tussen de 100-120 constateringen per jaar zullen doen, waar rapport van wordt opgemaakt. Daarvan is de verwachting dat tussen de 6-12% bezwaar zal worden ingediend.

De opbrengsten van de bestuursrechtelijke handhaving komen i.t.t. de strafrechtelijke handhaving ten goede aan de Regio. Dit betekent dat er extra baten ontstaan voor de uitvoeringskosten van de handhaving. Daar tegenover staat dat bij een bezwaarprocedure uitvoeringskosten bij de Regio komen te liggen. Het uitgangspunt is dat de bestuurlijke handhaving budgetneutraal kan worden uitgevoerd. We zullen dit monitoren.

De mandatering van de bestuursrechtelijke handhaving kan worden opgenomen in de GR bij de eerstvolgende bijstelling (in 2026). Ter overbrugging kan dit geregeld worden met een mandaat. Dat is de strekking van het voorstel dat nu voorligt.

Aanleiding

In paragraaf 3.2.4 van het GAD-uitvoeringsplan 2023-2026 is aangegeven dat de GAD een traject zou opstarten om de mogelijkheden en de voorwaarden te inventariseren om over te gaan naar bestuursrechtelijke handhaving bij bijplaatsingen van huishoudelijk afval. De reden dat er in tegenstelling tot het uitvoeringsplan wordt gesproken over toevoeging i.p.v. overgang ligt in het feit dat er situaties zijn waarbij bestuursrechtelijke handhaving een beter middel kan zijn dan strafrechtelijke handhaving. Hieronder treft u de motivatie, het juridisch kader en de mogelijkheden aan.

Motivatie bestuursrechtelijke handhaving bijplaatsingen huishoudelijk afval

Spoedeisende bestuursdwang is voor de GAD een krachtig instrument dat bij uitstek geschikt is voor situaties waarin onmiddellijke actie vereist is om ernstige milieuschade te voorkomen of te beperken. Hier zijn enkele redenen waarom spoedeisende bestuursdwang een effectieve aanpak is binnen de context van wet- en regelgeving over milieubeheer en waarom het vaak beter is dan strafrechtelijke maatregelen:

1. Spoedeisende bestuursdwang stelt overheidsinstanties in staat onmiddellijk in te grijpen zonder de tijd te nemen voor langdurige strafrechtelijke procedures.
2. Preventie van verdere schade: door onmiddellijk in te grijpen met spoedeisende bestuursdwang kan verdere verspreiding van afval of schade aan het milieu worden voorkomen of beperkt (bijv. vanwege mogelijke overlast door ongedierte of stank in de omgeving).

3. Efficiëntie en effectiviteit: Spoedeisende bestuursdwang maakt snelle besluitvorming mogelijk en stelt overheidsinstanties in staat snel en doeltreffend op te treden. Dit is essentieel om de effecten van milieuovertredingen te beperken en de schade te beheersen.
4. Verantwoordelijkheid bij de overtreder: door spoedeisende bestuursdwang toe te passen, wordt de verantwoordelijkheid in eerste instantie voor het herstellen van de situatie direct bij de overtreder gelegd. Dit moedigt de burger aan om verantwoordelijkheid te nemen voor hun acties en te streven naar naleving van milieuregelgeving.
5. Nadruk op herstel en naleving: In plaats van louter bestraffend te zijn, richt bestuursrechtelijke handhaving zich vaak op het herstellen van de situatie en het stimuleren daarvan.

Juridisch kader

Uitgaande van bovengenoemde motivatie is onderzocht wat het huidige juridische kader is voor handhaving door de GAD. In de volgende alinea's wordt dit kader uiteengezet. Aan het eind van deze notitie vindt u een praktisch voorbeeld waarmee het vergelijk tussen beide vormen van handhaving wordt weergegeven om u een concreet inzicht te geven in de dagelijkse praktijk van handhaving.

Gemeenschappelijke Regeling Regio Gooi en Vechtstreek

De raden van de gemeenten in de regio Gooi en Vechtstreek hebben op grond van de artikelen 10.21 en 10.22 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) de plicht zorg te dragen voor het ten minste eenmaal per week inzamelen van huishoudelijke en grove huishoudelijke afvalstoffen binnen de in hun grondgebied gelegen percelen van hun gemeenten waar geregeld afvalstoffen kunnen ontstaan. De raden hebben hun taak over het inzamelen van (groe) huishoudelijke afvalstoffen als bedoeld in Hoofdstuk 10 (met uitzondering van Titel 10.5 over afvalwater) overgedragen aan het algemeen bestuur van de Regio Gooi en Vechtstreek. Ten behoeve van de uitvoering van Hoofdstuk 10. Afvalstoffen Wm hebben de raden de bevoegdheid tot het vaststellen van een afvalstoffenverordening als bedoeld in artikel 10.23 Wm overgedragen aan het algemeen bestuur (zie artikel 5 lid 2 onder II van de Gemeenschappelijke Regeling Regio Gooi en Vechtstreek).

Afvalstoffenverordening Regio Gooi en Vechtstreek 2017 en Uitvoeringsbesluit Regio Gooi en Vechtstreek 2021

In de Afvalstoffenverordening Regio Gooi en Vechtstreek 2017 (hierna: Asv) en het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit Regio Gooi en Vechtstreek 2021 (hierna: Ub) zijn regels opgenomen over o.a. het overdragen aan en inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen door een aangewezen inzameldienst, het achterlaten van huishoudelijke afvalstoffen op scheidingsstations en een doelmatig beheer van huishoudelijke afvalstoffen. Overtredingen van bepalingen uit de Asv en het Ub worden op grond van artikel 21 Asv aangemerkt als strafbare feiten als bedoeld in de Wet op de economische delicten. Op grond van artikel 22 Asv heeft het dagelijks bestuur werknemers van Toezicht & Handhaving GAD aangewezen als toezichthouders die belast zijn met de naleving van de Asv en het Ub. Dit betreft het strafrechtelijke spoor.

Grondslag bestuursrechtelijk handhaven Asv

Op grond van artikel 18.2d lid 1 aanhef en onder a Wm hebben de colleges tot taak zorg te dragen voor bestuursrechtelijke handhaving van de verplichtingen uit de Asv en het daarop gebaseerde Ub. In artikel 125 van de Gemeentewet is bepaald dat de colleges de bevoegdheid hebben een last onder bestuursdwang op te leggen ter handhaving van wet- en regelgeving. Op grond van artikel 154b lid 4 van de Gemeentewet hebben de colleges de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen.

Vormen van bestuursrechtelijke handhaving

Bij bestuursrechtelijke handhaving heeft de overheid de volgende sancties ter beschikking:

1. Opleggen last onder (spoedeisende) bestuursdwang

2. Opleggen last onder dwangsom
3. Opleggen bestuurlijke boete

De sancties onder 1. en 2. zijn herstelsancties en bedoeld om een onrechtmatige situatie te beëindigen. De sanctie onder 3. is een punitieve sanctie en is puur bedoeld om leed toe te voegen. Bij het niet juist aanbieden van huishoudelijk afval of een illegale dumping heeft de toezichthouder GAD een instrument nodig om het afval op kosten van de overtreder te verwijderen. Hiervoor leent zich het beste de last onder (spoedeisende) bestuursdwang.

Procedure bestuursrechtelijke handhaving via (spoedeisende) bestuursdwang

Bij het toepassen van (spoedeisende) bestuursdwang dient het dagelijks bestuur een besluit te nemen. Daarvoor zal een procedure doorlopen moeten worden (eventueel vastgelegd in een beleidsregel) waarbij de overtreder de mogelijkheid krijgt bezwaar en beroep in te dienen. Het dagelijks bestuur dient de toezichthouder GAD te mandateren om namens het dagelijks bestuur deze bevoegdheid uit te oefenen en een besluit te kunnen nemen. In het algemeen is het advies om een voornemen tot het opleggen van (spoedeisende) bestuursdwang te verzenden aan de overtreder. De overtreder kan tegen dit voornemen een zienswijze kenbaar maken. Vervolgens neemt de toezichthouder GAD een besluit om (spoedeisende) bestuursdwang toe te passen en kan de overtreder in bezwaar bij het dagelijks bestuur van de Regio. Tegen een beslissing op bezwaar kan vervolgens beroep worden ingediend bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het dagelijks bestuur van de Regio beschikt over een interne commissie afhandeling bezwaarschriften. Deze commissie adviseert het bestuursorgaan over ingekomen bezwaarschriften. De toezichthouder GAD die in mandaat een besluit neemt over het toepassen van bestuursdwang, is niet bevoegd een beslissing op het bezwaar te nemen. Die bevoegdheid ligt volgens het interne mandaatbesluit bij de algemeen directeur van de Regio.

Kostenverhaal

Het toepassen van bovengenoemde bestuursdwang gebeurt op kosten van de overtreder via een zogenaamde kostenverhaalsbeschikking. Daartegen staan ook rechtsmiddelen van bezwaar en beroep open. Alle kosten die werkelijk worden gemaakt, mogen worden verhaald op de overtreder. Hierbij kan gedacht worden aan het inschakelen van personeel en kosten voor het opslaan en verwijderen van goederen. In de last onder bestuursdwang dient te worden vermeld dat de kosten van bestuursdwang ten laste komen van de overtreder. Dit kan voorkomen worden als de overtreder aan de last voldoet en maatregelen neemt om de illegale situatie te beëindigen. Voordeel hiervan is dat de normherstellende kosten niet meer (indirect) ten laste komen van de afvalstoffenheffing, maar rechtstreeks verhaald worden op de overtreder.

Invordering

Wanneer de overtreder de kosten van bestuursdwang niet (op tijd) betaalt, kan worden overgegaan tot invordering van de opgelegde bestuursdwang overeenkomstig de bepalingen in afdeling 4.4.4. (bestuurlijke geldschulden) van de Algemene wet bestuursrecht. De invorderingsbeschikking is een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat.

Vervolgstappen bestuursrechtelijke handhaving bijplaatsingen huishoudelijk afval

Delegatie

Om ervoor te zorgen dat het dagelijks bestuur via een bestuursrechtelijk traject kan handhaven dienen de colleges hun bevoegdheden tot handhaving van de Asv over te dragen aan het dagelijks bestuur. Hiertoe dient de Gemeenschappelijke Regeling Regio Gooi en Vechtstreek (GR) gewijzigd te worden. Met gemeenten is afgesproken dat de GR enkel gewijzigd wordt per twee jaar. De eerstvolgende mogelijkheid is 2026. De colleges worden verzocht een delegatiebesluit te nemen waarin de

bevoegdheid tot handhaving van de Asv als bedoeld in artikel 18.2d lid 1 aanhef en onder a Wm en de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang als bedoeld in artikel 125 van de Gemeentewet worden overgedragen aan het dagelijks bestuur van de Regio en worden opgenomen in de GR.

Mandaat

Om ervoor te zorgen dat het dagelijks bestuur via een bestuursrechtelijk traject direct kan handhaven zonder daarbij afhankelijk te zijn van aanpassing van de GR, worden de colleges verzocht een mandaatbesluit te nemen waarin de bevoegdheid tot handhaving van de Asv als bedoeld in artikel 18.2d lid 1 aanhef en onder a Wm en de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang als bedoeld in artikel 125 van de Gemeentewet worden gemandateerd aan het dagelijks bestuur van de Regio. Dit mandaatbesluit heeft een geldingsduur totdat de bestuursrechtelijke handhaving van de Asv binnen de overgedragen taak m.b.t. afvalinzameling van de GR valt.

Voorbeelden

In onderstaande voorbeelden ziet u ter illustratie de verschillen tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving.

Voorbeeld 1: huisvuilzak(en) naast een inzamelvoorziening strafrechtelijk optreden. Verdachte

Na het aantreffen van (een) huisvuilzak(en) naast een inzamelvoorziening wordt er in de huisvuilzak(en) gezocht naar aanwijzingen die kunnen leiden tot de verdachte. Als deze aanwezig zijn gaat de toezichthouder GAD langs het adres om de verdachte de mogelijkheid te geven de norm te herstellen door de vuilniszak(en) zelf op te laten ruimen. Het komt vaak voor dat de verdachte niet thuis is waarna de toezichthouder GAD een terugbelverzoek achterlaat. Hier wordt bijna nooit op gereageerd. Vaak komt de toezichthouder GAD op een ander moment nogmaals terug. Ook dan is het de vraag of de toezichthouder GAD de verdachte aantreft. De verdachte is immers niet verplicht mee te werken. In de tussentijd liggen de huisvuilzak(en) nog steeds naast de inzamelvoorziening. Op enig moment zal er worden besloten om het afval te laten afvoeren door de inzameldienst. Er ontstaat namelijk een kans dat als het afval blijft liggen naast de inzamelvoorziening schade aan het milieu ontstaat. Verloedering van de straat/buurt/wijk is ook een probleem dat kan ontstaan. Immers afval trekt ongedierte aan en dat is een nadeel voor het gevoel van leefbaarheid en veiligheid.

Zoals hierboven is te lezen, wordt:

1. de norm door de toezichthouder GAD hersteld. De verdachte wordt echter niet gestimuleerd om het afval goed aan te bieden.
2. De kosten van het laten verwijderen van het afval kan niet worden verhaald op de verdachte. Dit wordt dus betaald door de GAD.

Al met al is dit dus een langdurige strafrechtelijke procedure.

Voorbeeld 2: huisvuilzak(en) naast inzamelvoorziening bestuursrechtelijk optreden met spoedeisende bestuursdwang. Overtreder

Na het aantreffen van (een) huisvuilzak(en) naast een inzamelvoorziening start het proces om een aanwijzing te vinden wat kan leiden tot een overtreder. Ook via bestuursrechtelijke handhaving gaat de toezichthouder GAD eerst langs bij de overtreder om deze in de gelegenheid te geven om de norm te herstellen. Als de overtreder niet thuis is kan de toezichthouder GAD (spoedeisende) bestuursdwang toepassen. De situatie moet wel aan de norm getoetst worden. Voorbeelden van de norm zijn: gevaar, (verkeers)hinder, zwerfafval of dat op andere wijze de veiligheid of leefbaarheid aangetast wordt. In de praktijk betekent dit dat het afval z.s.m. opgeruimd dient te worden (norm herstellen) en de kosten voor het opruimen maar ook evt. andere bijkomende kosten kunnen verhaald worden op de overtreder.

Omdat bij bestuursrechtelijke handhaving een omgekeerde bewijslast is geldt, betekent dit dat de toezichthouder GAD de illegale situatie aannemelijk dient te maken en de overtreder het tegendeel moet bewijzen. Doordat eventueel bezwaar en beroep de werking van de besluitvorming m.b.t. bestuursrechtelijke handhaving niet opschort kan er direct gehandhaafd worden (met uitzondering van het indienen van een voorlopige voorziening door de overtreder) en blijven de bijplaatsingen korte tijd in de openbare ruimte waardoor de veelbesproken en wenselijke norm hersteld is of in stand blijft. Tevens worden (deels) de gemaakte kosten verhaald op de overtreder waardoor gemaakte kosten, direct of indirect, voor (een deel) weer terugvloeien naar de inwoners van de regio.