

Groningen, 6 mei 2024

Advies van de adviescommissie bezwaarschriften
aan het college van burgemeester en wethouders

Samenstelling van de commissie:

5.1.2e	voorzitter
5.1.2e	lid
5.1.2e	lid/secretaris

Bezwaarschriftnummer:

15383-2024

Indiener:

De heer 5.1.2e op de hoorzitting vertegenwoordigd door 5.1.2e
5.1.2e

Onderwerp:

Weghalen afval door middel van spoedeisende bestuursdwang en daarna de kosten hiervan ter hoogte van € 212,10 in rekening brengen.

Datum van de hoorzitting:

29 februari 2024

Advies van de commissie:

Het bezwaar ongegrond verklaren en de bestreden besluiten, met overname van de motivering uit dit advies, in stand laten en het bezwaar van 5.1.2e ongegrond verklaren.

Verder aanvulling van de wettelijke grondslag in die zin dat ten aanzien van besluit 1 verwezen wordt naar artikel 10, eerste lid, onderdeel b van de Afvalstoffenverordening jo. artikel 11, leden 1 en 5 van het Uitvoeringsbesluit Afvalstoffenverordening én ten aanzien van besluiten 1 en 2 verwezen wordt naar de Beleidsregels omtrent toepassen spoedeisende bestuursdwang bij verkeerd aangeboden afval Groningen 2023.

1. Inleiding

De adviescommissie bezwaarschriften brengt hierbij advies uit over het bezwaarschrift van de heer 5.1.2e (hierna: bezwaarde) van 10 januari 2024.

Het bezwaar is gericht tegen de beslissing van het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) van 28 november 2023 waarin met spoedeisende bestuursdwang verkeerd geplaatst afval is verwijderd (hierna: besluit 1).

Op 8 december 2023 is een voornemen verstuurd om de kosten van bestuursdwang op bezwaarde te verhalen en daarbij is bezwaarde in de gelegenheid gesteld om te reageren. Bij besluit van 28 december 2023 is een bedrag van € 212,10 bij bezwaarde in rekening gebracht (hierna: besluit 2).

Op 15 februari 2024 heeft het college een verweerschrift ingediend.

De commissie heeft op 29 februari 2024 een hoorzitting gehouden, waar 5.1.2e 5.1.2e (een voormalige huisgenoot van bezwaarde) namens bezwaarde een toelichting op het bezwaar heeft gegeven. Bezwaarde was niet zelf aanwezig. Namens het college waren 5.1.2e en mevrouw 5.1.2e aanwezig. Van de hoorzitting is een geluidsopname gemaakt, die desgevraagd aan partijen kan worden verstrekt.

Tijdens de hoorzitting heeft de gemachtigde, de heer 5.1.2e zijn woonadres en e-mailadres doorgegeven voor ontvangst van de beslissing op bezwaar. Gemachtigde deelde mee dat bezwaarde inmiddels in 5.1.2e woonde. Een paar uur na de hoorzitting heeft bezwaarde via een e-mail bevestigd dat hij de heer 5.1.2e voor de hoorzitting had gemachtigd.

2. Wat ging eraan vooraf

Op 27 november 2023 is door toezichthouders afval aangetroffen naast de ondergrondse afvalcontainers met nummer 5.1.2e aan de 5.1.2e te Groningen.

Ter voorkoming van de negatieve gevolgen van het bijplaatsen van huishoudelijk afval naast een ondergronds container, zoals vervuiling van de weg en het aantrekken van ongedierte, was sprake van spoedeisend belang om het verkeerd aangeboden afval direct te verwijderen. Na onderzoek werd in één huisvalzak twee poststukken aangetroffen met daarop het adres van bezwaarde vermeld en op één daarvan stond de naam van bezwaarde.

Daarna werd op 28 november 2023 het bestreden besluit naar bezwaarde verstuurd waarin het college meedeelde dat hij in strijd met de regels afval verkeerd had aangeboden door afval naast de ondergrondse afvalcontainer te plaatsen. Het verkeerd aangeboden huisafval is met toepassing van spoedeisende bestuursdwang direct verwijderd. Het college deelde verder mee dat de kosten voor het ongedaan maken van de overtreding bij bezwaarde in rekening worden gebracht.

Met de brief van 8 december 2023 is bezwaarde in de gelegenheid gesteld om te reageren op het voornemen van het college om de kosten van bestuursdwang ad € 212,10 bij bezwaarde in rekening te brengen. Bezwaarde reageerde niet en vervolgens is bij besluit van 28 december 2023 een bedrag van € 212,10 bij hem in rekening gebracht.

3. Inhoud bezwaar

Bezwaarde heeft in het bezwaarschrift en tijdens de zitting (kort samengevat) het volgende aangevoerd. Zie hierna.

Is het gemeentelijk beleid wel echt gericht op schoonhouden

De ondergrondse afvalcontainers moeten vaker worden geleegd omdat uit de gemaakte foto blijkt dat tientallen afvalzakken rond de drie al volle ondergrondse afvalcontainers met locatienummer **5 1 2e** liggen.

Spoedeisendheid

Iedere vorm van spoedeisendheid ontbreekt omdat de vuilniszakken uiterlijk met een paar uur zou worden opgehaald vanwege het moment dat de ondergrondse containers worden geleegd.

Evenredigheid

Toezichthouders hadden bij bezwaarde kunnen aanbellen en dan zou de vuilniszak sneller weg zijn geweest. Er was een geschiktere oplossing geweest.

Hoogte van de boete

Omdat het om tientallen afvalzakken gaat (veertig stuks volgens de foto) kan de kostenspecificatie niet toegepast worden omdat bij het maken van een rapport deze hergebruikt kan worden door alleen de adressen te wijzigen, alle zakken in één keer opgehaald kunnen worden en de juridische medewerker alleen de namen en adressen hoeft aan te passen.

Bezwaarde verzoekt:

- ten eerste om het besluit te vernietigen omdat spoedeisend element ontbreekt;
- ten tweede om de hoogte van de boete opnieuw te berekenen, zodat het evenredig is aan de gemaakte kosten;
- vergoeding van de kosten die hij voor de bezwaarprocedure maakt.

4. Wettelijk kader

Op grond van artikel 5:21 Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt onder een last onder bestuursdwang verstaan: de herstelactie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijke herstel van de overtreding, en
- b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

In artikel 5:31 Awb staat:

1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in spoedeisende gevallen besluiten dat bestuursdwang zal worden toegepast zonder voorafgaande last. Artikel 5:24, eerste en derde lid, is op dit besluit van overeenkomstige toepassing.
2. Indien de situatie zo spoedeisend is, dat een besluit niet kan worden afgewacht, kan terstond bestuursdwang worden toegepast, maar wordt zo spoedig mogelijk nadien

alsnog een besluit als bedoeld in het eerste lid bekendgemaakt.

In artikel 5:24 Awb staat:

1. De last onder bestuursdwang omschrijft de te nemen herstelmaatregelen.
2. [...]
3. De last onder bestuursdwang wordt bekendgemaakt aan de overtreder, aan de rechthebbenden op het gebruik van de zaak waarop de last betrekking heeft en aan de aanvrager.

Artikel 5:25 Awb luidt:

1. De toepassing van bestuursdwang geschiedt op kosten van de overtreder, tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen.
2. De last vermeldt in hoeverre de kosten van bestuursdwang ten laste van de overtreder zullen worden gebracht.
3. Tot de kosten van bestuursdwang behoren de kosten van voorbereiding van bestuursdwang, voor zover deze zijn gemaakt na het verstrijken van de termijn waarbinnen de last had moeten worden uitgevoerd.
4. De kosten van voorbereiding van bestuursdwang zijn ook verschuldigd, voor zover als gevolg van het alsnog uitvoeren van de last geen bestuursdwang is toegepast.
5. Tot de kosten van bestuursdwang behoren tevens de kosten van vergoeding van schade ingevolge artikel 5:27, zesde lid.
6. Het bestuursorgaan stelt de hoogte van de verschuldigde kosten vast.

Volgens artikel 5:31c, eerste lid, van de Awb heeft het bezwaar tegen een last onder bestuursdwang mede betrekking op een beschikking tot vaststelling van de kosten van de bestuursdwang, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist.

Het college heeft ten aanzien van de gebruikmaking van de bevoegdheid van spoedeisende bestuursdwang en kostenverhaal beleidsregels gemaakt, die vanaf 3 mei 2023 in werking zijn getreden. Zie <http://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR695308>. Hierna aangehaald als de Beleidsregels.

In artikel 10 van de Afvalstoffenverordening gemeente Groningen 2022, inmiddels vervangen door de Afvalstoffenverordening gemeente Groningen 2023 en daarna die van 2024, staat:

Artikel 10. Wijze en plaats van aanbidding

1. Het is verboden huishoudelijke afvalstoffen ter inzameling aan te bieden anders dan in overeenstemming met de door burgemeester en wethouder te stellen regels over het gebruik van:
 - a. inzamelmiddelen voor het aanbieden ter inzameling bij een perceel;
 - b. inzamelvoorzieningen voor het aanbieden ter inzameling nabij een perceel.
2. [...]

In artikel 11 van het Uitvoeringsbesluit Afvalstoffenverordening gemeente Groningen 2022, inmiddels vervangen door de Uitvoeringsbesluit Afvalstoffenverordening gemeente Groningen 2023 en daarna die van 2024, staat:

Artikel 11. Ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen via een inzamelvoorziening van een groep percelen

Krachtens artikel 10 van de verordening worden de volgende regels vastgesteld voor het gebruik van inzamelvoorzieningen vast:

1. Afvalstoffen dienen in een gesloten zak in de inzamelvoorziening te worden gedeponeerd.
2. De vuilniszak mag geen uitstekende delen bevatten.
3. De inzamelvoorziening moet na gebruik goed gesloten zijn.
4. De inzamelvoorziening mag na gebruik niet verstopt of beschadigd raken.
5. Er mogen geen afvalstoffen buiten de inzamelvoorziening achterblijven.
6. [...]

5. Beoordeling van de zaak

Het bezwaar tegen spoedeisende bestuursdwang is op grond van artikel 5:31c, eerste lid, van de Awb ook gericht tegen de vaststelling van de kosten van bestuursdwang.

In geschil is of het college terecht heeft besloten om spoedeisende bestuursdwang toe te passen en de kosten daarvan, ter hoogte van € 212,10, terecht bij bezwaarde in rekening heeft gebracht. Het verzoek om vergoeding van proceskosten heeft de gemachtigde tijdens de hoorzitting ingetrokken.

De commissie overweegt hierna per bezwaargrond als volgt.

Is het gemeentelijk beleid wel echt gericht op schoonhouden

De commissie stelt vast dat bezwaarde over het beleid vragen heeft en dat hij daarbij verwijst naar de situatie rondom de drie ondergrondse afvalcontainers. In een bezwaarprocedure ligt niet het beleid zelf ter beoordeling voor, maar de uitkomst na toepassing van (beleids)regels in een individueel geval

Het college verwijst naar informatie op het huisvuilpasje, informatie op de website van de gemeente Groningen en informatie op de afvalcontainer. Daaruit blijkt dat je geen afvalzakken naast een ondergrondse container mag plaatsen en dat inwoners telefonisch of digitaal melding kunnen doen als een ondergrondse afvalcontainer vol is of een storing heeft. Zo'n melding wordt binnen 24 uur in behandeling genomen.

Tijdens de hoorzitting is door het college nog toegelicht dat in een ondergrondse container een sensor aangeeft als de container vol is. Op de locatie aan de 5.1.2e vindt om de 2 dagen een leging plaats en soms elke dag. Verder heeft het college meegedeeld dat uit de foto van de toezichthouder blijkt dat een afvalcontainer niet vol is. Toch is een groot aantal vuilniszakken naast de afvalcontainer geplaatst. Bezwaarde erkent dat hij de vuilniszak naast de ondergrondse afvalcontainer heeft geplaatst.

Spoedeisendheid

De commissie overweegt dat het college tijdens de hoorzitting terecht erop wijst dat het verkeerd plaatsen van vuilniszakken negatieve gevolgen heeft voor de omgeving, ervoor zorgt dat anderen dat ook gaan doen en ongedierte/vogels aantrekt. In de Beleidsregels staan de argumenten opgesomd waarom het college een spoedeisend belang gemoeid acht bij het weghalen van verkeerd geplaatste afvalstoffen. Het leven in een schone stad is voor iedereen prettiger en gezonder en een schone leefomgeving komt ten goede aan de volksgezondheid.

De commissie vindt het alleszins redelijk dat het college uitgaat van spoedeisendheid bij het weghalen van verkeerd geplaatst huisafval. Uit vaste jurisprudentie blijkt dat de hoogste bestuursrechter spoedeisende bestuursdwang toestaat en ook uitgaat van de noodzaak om verkeerd geplaatste huisafval direct te verwijderen. Dat een reguliere leging mogelijk een paar uur later zou plaatsvinden, leidt niet tot een andere uitkomst. Als sprake is van spoedeisendheid is het niet logisch om een paar uur te wachten. Toezichthouders van de gemeente Groningen doen controlerondes en halen bij constatering van verkeerd geplaatst huisafval het meteen weg om het verder uit te zoeken.

Evenredigheid

De commissie overweegt dat de evenredigheidstoets bestaat uit drie onderdelen: geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid. De commissie vindt de door bezwaarde genoemde optie geen geschiktere oplossing want het college heeft terecht gewezen op het praktische probleem dat het verkeerd geplaatste huisafval eerst naar een andere plek wordt gebracht om het daar zorgvuldig uit te zoeken. Hierdoor is pas na uren duidelijk wie als overtreder kan worden aangemerkt en bovendien is de kans groot dat bij aanbellen vaak niet wordt opengedaan zodat de vuilniszak(ken) daarna alsnog of opnieuw moet(en) worden meegenomen. Het doel is om ervoor te zorgen dat de overtreding met spoed ongedaan wordt gemaakt. Dat is noodzakelijk om negatieve gevolgen voor de omgeving tegen te gaan.

Hoogte van de boete

De commissie overweegt dat het geen boete betreft, maar de kosten betreft van het uitvoeren van bestuursdwang die bij bezwaarde in rekening zijn gebracht. Dat is gebaseerd op een wettelijke bevoegdheid en daarvan wordt overeenkomstig de Beleidsregels gebruik van gemaakt. Het gaat om een bedrag van € 212,10. Die kosten zijn gespecificeerd en toegelicht in de Beleidsregels. Het college heeft op de hoorzitting nog toegelicht dat de hoogte tot stand is gekomen door de tijdbesteding per betrokken medewerker en daarbij de tijdsduur van het gebruik van vervoersmiddelen in aanmerking te nemen.

Of en in hoeverre er efficiëntie voordeel te behalen is als er meerdere verkeerd geplaatste vuilniszakken worden meegenomen, is lastig om vast te stellen. Dat is afhankelijk van het aantal andere overtreders waarvan de gegevens -na onderzoek- uit andere vuilniszakken zou moeten blijken. Tijdens de hoorzitting heeft het college toegelicht dat in dit geval wel sprake is geweest van meerdere overtreders, maar dit zou betekenen dat de tijdbesteding/kosten dan opnieuw berekend moeten worden met als gevolg dat het administratief voor meer tijdbesteding en dus meer kosten zorgt. De commissie vindt het daarom redelijk dat in dit geval de Beleidsregels zijn toegepast.

De commissie overweegt dat in artikel 5:25 van de Awb is neergelegd dat bestuursdwang en kostenverhaal als regel samengaan. Zoals de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State eerder heeft overwogen (o.a. in de uitspraak van 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:499), kan voor het maken van een uitzondering blijken de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling onder meer aanleiding bestaan indien de aangeschrevene van de ontstane situatie geen verwijt kan worden gemaakt en bij het ongedaan maken van de met het recht strijdige situatie het algemeen belang in die mate is betrokken, dat de kosten redelijkerwijs niet of niet geheel voor rekening van de aangeschrevene behoren te komen.

De commissie overweegt dat bezwaarde in dit geval wel degelijk een verwijt kan worden gemaakt dat zijn huisafval naast de ondergrondse afvalcontainer is geplaatst. Hij erkent ook dat hij huisafval verkeerd heeft geplaatst. Als de ondergrondse afvalcontainer vol is of storing heeft dan had hij de vuilniszak terug naar zijn woning kunnen brengen. In dit geval bleek ook dat een afvalcontainer niet vol was. De commissie ziet in dit geval geen reden voor het maken van een uitzondering om de kosten niet (volledig) bij bezwaarde in rekening te brengen.

Tenslotte merkt de commissie volledigheidshalve op dat de wettelijke grondslag van de overtreding volgt uit artikel 10, eerste lid, onderdeel b van de Afvalstoffenverordening gemeente Groningen in combinatie met artikel 11 leden 1 en 5 van het Uitvoeringsbesluit Afvalstoffenverordening Groningen. In dit geval gaat het om overtreding van de bepaling dat afvalstoffen in een gesloten zak in een inzamelvoorziening gedeponeerd moeten worden en overtreding van de bepaling dat er geen afvalstoffen buiten de inzamelvoorziening mogen achterblijven.

6. Advies

De commissie adviseert het college van burgemeester en wethouders om de bestreden besluiten, met overneming van bovenstaande motivering in stand te laten en het bezwaar van **5.1.2e** ongegrond te verklaren.

De commissie adviseert verder om de wettelijke grondslag aan te vullen in die zin dat ten aanzien van besluit 1 verwezen wordt naar artikel 10, eerste lid, onderdeel b van de Afvalstoffenverordening jo. artikel 11, leden 1 en 5 van het Uitvoeringsbesluit Afvalstoffenverordening én ten aanzien van besluiten 1 en 2 verwezen wordt naar de Beleidsregels omtrent toepassen spoedeisende bestuursdwang bij verkeerd aangeboden afval Groningen 2023.

De adviescommissie bezwaarschriften,

voorzitter

secretaris

5.1.2e