

AB 16 april 2020,
Agendapunt 7.1



Aan Dagelijks Bestuur
Van Secretaris Avri en vakberaad
Kopie aan
Datum Januari 2020
Betreft Aanwijzen locaties afvalcontainers

DISCUSSIONOTITIE

Inleiding

In de AB-vergadering van 12 september jl. heeft het bestuur ons de opdracht gegeven om samen een notitie te maken met de voor- en nadelen van de 2 opties:

1. Aanwijzen locaties door gemeenten;
2. Aanwijzen locaties door Avri.

Deze notitie heeft als doel om tot een gezamenlijk advies te komen aan het Algemeen Bestuur. De focus in deze notitie ligt op de toekomstige situatie (1) met daarnaast een afweging voor de bestaande voorraad locaties (2). De notitie eindigt met de beslispunten voor het dagelijks bestuur waarin de uitkomst van de discussie wordt verwerkt.

Huidige situatie

In het kader van het project 'omgekeerd inzamelen' heeft het Algemeen Bestuur op 19 april 2018 geconstateerd dat het aanwijzen van locaties voor inzamelvoorzieningen een bevoegdheid van het Dagelijks Bestuur is (later gemandateerd aan de voorzitter van het Dagelijks Bestuur). De aanwijsbevoegdheid wordt afgeleid uit de regionale Afvalstoffenverordening. De bevoegdheid om als Avri de inhoud van de verordening vast te stellen wordt geregeld in de Gemeenschappelijke Regeling Avri.

Avri stelt sindsdien de locaties in nauwe samenspraak met de gemeente vast (besluit AB 19 april 2018 waarbij de Afvalstoffenverordening op dit punt is verduidelijkt). Tussen 2000-2018 hebben de gemeenten de locaties bepaald en had Avri een adviesrol. De vraag is bij wie de bevoegdheid, Avri of gemeente, het best uitvoerbaar is.

De feiten

Met de *bevoegdheid* om te mogen aanwijzen hangt ook de verantwoordelijkheid samen voor *besluitvorming* en het bieden van *rechtsbescherming* (inspraak- of bezwaarmogelijkheid en het voeren van beroepsprocedures). Dit vraagt kennis, tijd, capaciteit en inpassing van de werkzaamheden in de werkprocessen van de uitvoeringsorganisatie van de gemeente of Avri en brengt de bijbehorende kosten met zich mee. De partij die niet bevoegd is, heeft de adviesrol. Het aanwijzen van locaties blijft sowieso een nauwe samenwerking tussen gemeente en Avri.

1. Aanwijzen locaties (voorstel toekomstige werkwijze)

De huidige werkwijze waarop de (rest)afvallocaties zijn – en nu nog worden - aangewezen is tijdrovend, belastend en duur. Die argumenten gelden voor zowel het onderbrengen van dit proces bij gemeenten als het voortzetten van dit proces bij Avri.

Daarom wordt de oplossing gezocht in het proces: door het anders positioneren van het aanwijs*moment* van locaties van afvalvoorzieningen.

De oplossing wordt gezocht in het opnemen van het aanwijzen van afvallocaties in ruimtelijke inrichtingsprocessen en deze te beleggen bij de gemeenten. De gemeenten werken dit verder uit.

Argumenten

- Gemeenten zijn leidend in het bepalen van de inrichting van de besluitvorming over de locatie van afvalcontainers op hun grondgebied.
- Voor inwoners (bestaande bouw) is het duidelijker en begrijpelijker als de gemeente waarin zij wonen verantwoordelijk is voor het vaststellen van een locatie van de container en dat zij daar ook hun 'bedenkingen' kunnen uiten. Het is niet logisch dat de gemeente enkel voor inzamelvoorzieningen níet het bevoegd gezag is voor het vaststellen van locaties. Uiteraard worden de locaties in nauwe samenspraak met Avri bepaald, maar de uiteindelijke besluitvorming hoort bij het bevoegd gezag van de betreffende gemeente te liggen. Het beleggen bij de gemeenten maakt ook communicatie eenvoudiger;
- Het Dagelijks Bestuur is van mening dat de primaire verantwoordelijkheid en bevoegdheid voor het vaststellen van locaties waar inzamelvoorzieningen worden geplaatst, thuishoort bij de gemeente.
- Het proces van het aanwijzen van locaties is voor Avri geen regulier werkproces en maakt(e) inhuur van (oa. juridische, technische en communicatieve) expertise en capaciteit noodzakelijk, wat leidt tot hoge kosten (in de afvalstoffenheffing). Gemeenten kunnen daarentegen aansluiting zoeken bij bestaande werkprocessen voor besluitvorming en inspraak die zij al uitvoeren (inpassing bepalen locaties afvalcontainers).
- Het is nooit de bedoeling van Avri of de gemeenten geweest dat de bevoegdheid voor het aanwijzen van locaties voor inzamelvoorzieningen voor afval bij Avri ligt. Die bevoegdheid volgde – na onderzoek - onbedoeld uit de tekst van de Gemeenschappelijke Regeling waarin staat dat het bestuur van Avri de Afvalstoffenverordening vaststelt. Bij de voorbereiding van het nieuwe afvalbeleid (2018 en 2019) hebben gemeenten (ambtelijk en bestuurlijk) geconstateerd dat het meest praktisch was om de bevoegdheid voor de duur van het project bij Avri te laten en als gemeente een adviesrol te hebben. Dit project nadert zijn afronding en daarmee eindigt de noodzaak om als Avri de besluitvorming voor te bereiden en bezwaren tegen die besluitvorming te behandelen. De aanschaf en realisatie van de containerlocaties ligt bij Avri.

Rol Avri?

Avri kan zich – als aparte organisatie - minder eenvoudig positie verwerven bij de vroegtijdige planvorming bij gemeenten, tenzij hier sluitende afspraken over worden gemaakt tussen beide partijen (optie, niet aanbevolen).

Vakberaad 3 december 2019

Bevoegdheid

In het vakberaad van 3 december 2019 geeft de meerderheid van de vakberaadsliden aan dat de *bevoegdheid* bij de gemeenten moet liggen. En dat voor nieuwbouwlocaties wordt onderzocht hoe dit in ruimtelijke inrichtingsprocessen kan worden ingebouwd. Dat werkt iedere gemeente intern uit. Daarmee wordt het college van B&W bevoegd (in plaats van het DB van Avri). De Afvalstoffenverordening wordt op dit punt (art 7A) aangepast. Omdat het bepalen van locaties onderdeel is geworden van ruimtelijke inrichtingsprocessen vervalt daarmee de noodzaak om locaties met toepassing van de Afvalstoffenverordening aan te wijzen. Omdat in de gemeenschappelijke regeling enkel expliciet het vaststellen van de afvalstoffenverordening is overgedragen aan het Algemeen Bestuur, kan het Algemeen Bestuur door middel van wijziging van de afvalstoffenverordening bewerkstelligen dat de bevoegdheid niet meer –zoals nu – bij het Dagelijks Bestuur ligt, maar weer bij de gemeenten. Het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling is om die reden niet nodig. Dit was anders geweest als de bevoegdheid om te beslissen over de locaties wel expliciet was overgedragen.

(in het – theoretische – geval gemeenten wel locaties zouden gaan aanwijzen met toepassing van de afvalstoffenverordening, dan zou de Afvalstoffenverordening en de Gemeenschappelijke Regeling aangepast moeten worden.

Rechtsbescherming inwoners

Voor wat betreft de noodzaak (op basis van jurisprudentie van de RvS) om voor inwoners een vorm van *rechtsbescherming* te bieden, wordt *formele inspraak* (procedure uit de Awb) geboden op het onderdeel containerlocaties voordat de locaties definitief worden vastgesteld. Het wordt vanuit de gemeenten unaniem onwenselijk geacht om rechtsbescherming achteraf in de vorm van de mogelijkheid van bezwaar te bieden. Na inspraak staat voor inwoners beroep open bij de RvS (geen bezwaar na formele inspraak mogelijk).

Samenwerking

Voor wat betreft de ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming (technisch, juridisch) over locaties inclusief inspraak maken gemeenten en Avri (incl Antea) nadere afspraken over de samenwerking en de rolverdeling. Gemeenten kunnen desgewenst Avri mandaat verlenen om namens de gemeente werkzaamheden uit te voeren.




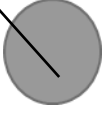
Omvang aantal nieuwe containerlocaties

Het aantal nieuwe locaties dat gaat ontstaan hangt samen met de autonome groei van de regio. Het groeipercentage van het aantal inwoners is ca 1% per jaar. Voor wat betreft het aantal containers (ca 800 in totaal) leidt dit naar schatting tot 8 nieuwe locaties in de regio per jaar. Waar die locaties ontstaan hangt uiteraard samen met de gemeente die nieuwbouw pleegt.

Toekomstige beleidswijzigingen

Met het nieuwe afvalbeleid per 1 juli 2019 is vormgegeven aan een eerste stap om als Nederland van Afval naar Grondstof te gaan. De volgende ambitie is om per 2025 het restafval verder te laten dalen tot 30 kg per inwoner per jaar. De beleidswijzigingen die dat vraagt en andere projecten waarbij er sprake is van grote aantallen containers, worden in projectvorm opgepakt door gemeenten en Avri, waarbij er ook nadere afspraken over de rolverdeling worden gemaakt. Onderdeel van zo'n project zijn de juridische, communicatieve en technische voorbereiding van de beleidswijziging. Hiervoor worden processen en standaarddocumenten (zoals modelbrieven) voorbereid door gemeenten en Avri. De kosten van het project zijn onderdeel uit van een tussen Avri en gemeenten overeen te komen projectbegroting.

Het voorstel voor het aanwijzen van locaties in de toekomst in één oogopslag

	Gemeente	Avri
Zienswijze-procedure / Inspraak	 Voorstel (1)	 Optie (bij 1)
Bezwaar-procedure	 optie	 Nu

Toelichting:

De huidige werkwijze (Nu) waarin Avri met de bezwaarschriftenprocedure werkt is niet ideaal (ervaring Avri: het is bewerkelijk, duur en geeft inwoners de indruk dat de rechtsbescherming onvoldoende is gediend) en wordt daarom ook niet aanbevolen voor de toekomst. Ook gemeenten willen zelf liever niet met deze werkwijze aan de slag (Optie, rood kruis). Bij de keuze voor het voorstel (1, groene bol) is voor de gemeente de noodzaak om te werken met de bezwaarprocedure ook niet aan de orde.

Avri verantwoordelijk maken voor het bepalen van plaatsen van afvalcontainers in een gemeentelijk procedure voor de inrichting van de openbare ruimte is in theorie mogelijk (Optie bij 1), maar wordt niet wenselijk geacht.

Daarom gaat de pijl van Nu in het grijs naar Voorstel (1) dat wordt aanbevolen (en is daarom groen).

Hierna volgt een uiteenzetting over de huidige werkvoorraad aan nog aan te wijzen locaties.

2. Huidige voorraad locaties (restant uit project en autonome groei)

Er resteren momenteel nog 3 aan te wijzen locaties voor restafvalcontainers vanuit het project. Ook zijn er ca 25 tijdelijke voorzieningen op al aangewezen locaties waarvan van een aantal de locatie mogelijk nog wijzigt. Vanuit autonome groei zijn er 22 locaties gepland om aangewezen te worden (per 29 oktober 2019). Deze autonome groei is een continu proces.

Dat leidt tot de volgende vragen:

- Per wanneer wordt overgegaan tot de 'toekomstige werkwijze' (1)? Daarmee komt een einde aan de aanwas autonome groei-locaties in de huidige voorraad;

Het aanwijzen van locaties kan vanuit Avri-perspectief in principe elk moment (of bijv. 1 januari 2020) overgaan. De gemeenten hebben op hun beurt de tijd nodig op intern de werkwijzen af te stemmen met oa. de verantwoordelijke afdeling die over het omgevingsplan gaat. Voorgesteld wordt om zo spoedig mogelijk - in verband met het gevoel van rechtsbescherming - het aanwijzen van locaties naar gemeenten over te dragen. En daarbij af te stappen van rechtsbescherming achteraf in de vorm van de mogelijkheid tot het indienen van een bezwaarschrift.

Avri past de Afvalstoffenverordening (ASV) aan (op het punt van het aanwijzen van locaties door Avri, AB bevoegdheid) en laat deze publiceren zodat de wijziging zo spoedig mogelijk 2020 in kan gaan.

Vakberaad 3 december 2019

Met het vakberaad wordt gestuurd op een overgang van de bevoegdheid tot het vaststellen van de locaties per 1 mei 2020.

Alle locaties waarover het DB tot 1 mei 2020 een besluit heeft genomen, worden door Avri afgehandeld (bezwaar- en beroepschriften). De laatste bezwaarschriften zullen dan in de zomer 2020 afgerond kunnen zijn.

Voorsteltekst voor in het advies van het Dagelijks Bestuur aan het Algemeen Bestuur:

Het dagelijks bestuur van Avri adviseert het AB – gehoord hebbende het vakberaad – als volgt:

1. Besluiten de bevoegdheid tot het aanwijzen van locaties voor brengvoorzieningen onderdeel te laten worden van de gemeentelijke ruimtelijke inrichtingsprocessen en hierop inspraak voor de inwoners te bieden als vorm van rechtsbescherming;
2. Deze werkwijze per 1 mei 2020 in te laten gaan;
3. Te bepalen dat het Dagelijks Bestuur van Avri tot die tijd verantwoordelijk blijft voor het aanwijzen van locaties, inclusief het afwickelen van eventuele bezwaar- en beroepsschriften hiertegen. Hiertoe besluiten de afvalstoffenverordening gewijzigd vast te stellen, conform het voorstel in de bijlage 'wijzigingsbesluit Afvalstoffenverordening 2019'.