



Aan MT
Van Sonja Jansen
Kopie aan
Datum 25 maart 2020
Betreft Handhaven: bestuursrechtelijk of strafrechtelijk?

INFORMATIENOTITIE

Aanleiding

De afgelopen periode heeft de aanpak van de containercontroles op de zuiverheid van grondstoffen tot discussie geleid. Startpunt was een bericht op sociale media van een inwoner waarvan de container vervuild was en die een bericht van een van de boa's in de bus vond om contact op te nemen. Een dergelijk verzoek is onderdeel van het handhavingproces zoals Avri dat hanteert. Avri handhaaft met toepassing van het strafrecht en daarbij hoort dat er tot drie pogingen gedaan moeten worden om persoonlijk contact te krijgen met de (verdachte) overtreder, voordat tot een boete kan worden opgelegd. Formeel is daarbij sprake van 'verhoor' en dit woordgebruik in het bericht van de boa leidde tot de felle reactie van de overtreder in de media.

Inleiding

Het MT van Avri staat volledig achter de handhaving op het correct aanbieden van afval. Wel heeft zij behoefte aan inzicht in de verschillende procedures die daarbij gehanteerd kunnen worden en of er een publieksvriendelijke(re) werkwijze kan komen.

Om te voorkomen dat er twee soorten handhavingprocedures (strafrecht en bestuursrecht) naast elkaar binnen Avri-gebied en tussen de ASV (Avri) en APV (gemeenten) door de handhavers gehanteerd moeten worden, is een duidelijke keuze van belang. De uiteindelijke keuze voor een procedure is een politiek-bestuurlijke keuze (en waarbij de bedrijfsvoering niet leidend is).

De verschillende procedures zijn uitgewerkt in scenario's met daarin de volgende criteria om de voor- en nadelen in beeld te brengen:

- Organisatorische consequenties;
- Publieksvriendelijkheid;
- Uitvoerbaarheid.

Opzet

Bij de scenario's worden eerst in hoofdlijnen het handhavingsinstrument geschetst. Voor een overzichtelijk geheel blijven kaders en kanttekeningen in deze notitie buiten beschouwen. Zo vraagt bijv. de keuze voor bestuursdwang een uitwerking in een beleidsregel en het invoeren van de bestuurlijke boete de medewerking van alle 8 gemeenten. Deze drempels maken geen onderdeel uit van de notitie, maar worden voor het gemak verondersteld succesvol te zijn beslecht.

Vervolgens wordt kort het instrument beoordeeld op de criteria.

Er wordt geen voorkeur uitgesproken voor een van de instrumenten. De notitie wil informeren om een gedachtewisseling hierover binnen het MT mogelijk te maken.

Handhaving in het algemeen

In de vorm van communicatie en het houden van toezicht kan spontane naleving van de regels worden bevorderd. Handhaving is bedoeld om naleving van de gestelde regels af te kunnen dwingen en vormt het sluitstuk op een aanpak.

In het algemeen geldt voor overheden de 'beginselplicht tot handhaven'. Vastgestelde regels moeten op hun naleving worden gecontroleerd. Van overheden kan en mag niet worden verwacht dat zij altijd en overal handhaven. Zij hebben daarin beleidsvrijheid. Voor de wijze waarop zij invulling geven aan hun handhavingstaak is

het vaststellen van handhavingsbeleid belangrijk om inzicht te bieden aan inwoners (die te maken kunnen krijgen met handhavingsactiviteiten) en om richting te bieden aan de inzet van de handhavingscapaciteit in de eigen organisatie.

Ook voor de wijze waarop handhaving wordt vormgegeven, bestaat beleidsvrijheid. Op basis van (bestuurlijke) voorkeuren, capaciteit in de eigen organisatie en ervaren met de effectiviteit van de eigen werkwijze, kan de te hanteren manier van handhaven worden vastgesteld. Het staat een organisatie in principe vrij om te volstaan met waarschuwingen richting overtreders, maar daarmee wordt wel een beperking opgelegd aan effectiviteit op gedragsverandering. Een (welwillend) deel van de inwoners zal het gedrag aanpassen. Voor de hardliners zal de wetenschap dat feitelijke handhaving uitblijft, geen reden zijn om het (verkeerde) gedrag aan te passen nu er geen consequenties aan verbonden zijn. En juist omdat handhaving het sluitstuk is in de aanpak voor gedragsverandering, is het niet doorpakken bij handhaven feitelijk de bijl aan de wortels van de vastgestelde regels.

Werkwijze team Toezicht en Handhaving

De boa's van Avri voeren de handhavingstaken van het basispakket (ASV) uit in heel Rivierenland en van pluspakketten die met individuele gemeenten zijn overeengekomen.

Bij de uitvoering van de taken wordt vertrouwd op de professionaliteit van de boa en waarbij het aan hem/haar is om een inschatting te maken van de situatie. Op basis van training en ervaring hebben zij een vaste lijn ontwikkeld voor handhavingssituaties. Als geen kwade opzet wordt vermoed, wordt niet gesanctioneerd met een boete, maar wordt volstaan met advies of een waarschuwing. Deze werkwijze draagt bij aan het draagvlak onder inwoners, zorgt ervoor dat de boa's hun werk op een prettige manier kunnen doen en zorgt er ten slotte voor dat de focus voor de zwaarste inzet komt te liggen op de overtreder met kwade opzet.

Door het vaststellen van handhavingsbeleid ondersteunt het bestuur de uitvoering op straat door binnen een breed takenpakket prioriteiten te bepalen. Voor het nieuwe afvalbeleid zoals dat sinds 2019 geldt, zijn de prioriteiten bepaald op *zuiverheid van grondstoffen* in minicontainers en het *terugdringen van bijplaatsingen* rondom verzamelcontainers. De handhavingsinstrumenten zullen op basis van deze prioriteiten besproken worden.

Juridische handhavingsinstrumenten (scenario's per instrument)

a. De bestuurlijke strafbeschikking

Dit instrument wordt momenteel gehanteerd door de boa's van Avri is gebaseerd op de Wet OM-afdoening en betreft het toepassen van strafrecht. Het is bedoeld voor veel voorkomende vormen van overlast en kan zowel door een opsporingsambtenaar, de politie als een BOA worden uitgereikt.

Aan de overtreder wordt een kennisgeving of aankondiging van strafbeschikking uitgereikt (of als dat niet mogelijk is: toegezonden) waarbij zonder tussenkomst van een rechter een te betalen geldbedrag wordt opgelegd. De veelvoorkomende vormen van overlast waarvoor de instrument in Nederland wordt toegepast betreffen met name overtredingen in de openbare ruimte, verkeerd aangeboden afval, hondenpoep en jongerenoverlast.

Na het uitreiken of sturen van de beschikking wordt deze ter incasso aangeleverd bij het CJIB door het inzenden van het proces verbaal van de BOA. De opbrengst aan boetes komt ten goede aan de schatkist.

Organisatorische consequenties	De boa's hebben veel ervaring met het instrument. Avri hoeft geen backoffice voor administratie en incasso te organiseren. Geen juridische capaciteit nodig voor het afhandelen van bezwaar en beroep. Er staan voor Avri geen opbrengsten tegenover de inzet op handhaving. Het voorkomt negatieve beeldvorming over de opbrengst van boetes voor Avri.
Publieksvriendelijkheid	Het recht om als overtreder gehoord te worden voorafgaand aan het opleggen van de beschikking is publieksvriendelijk; De overtreding achteraf ongedaan maken leidt niet tot het intrekken van de boete; Formele woordkeuze in de procedure is vanwege het strafrecht minder publieksvriendelijk.
Uitvoerbaarheid	Het is toepasbaar bij de handhaving op grondstofcontroles als op bijplaatsingen. Toepassing is qua inzet van de boa's bewerkelijk aan de voorkant (3 pogingen tot contact vereist).

	Na het inzenden richting het CJIB resteren er geen werkzaamheden. De noodzaak tot het hebben van persoonlijk contact met de overtreder vergroot de kans op agressie richting de boa.
--	--

b. Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte.

Dit instrument is gebaseerd op artikel 154b van de Gemeentewet en betreft het toepassen van bestuursrecht. Met dit instrument zijn gemeenten zelfstandig bevoegd om op te treden tegen veel voorkomende en overlastgevende overtredingen. Om dit instrument van toepassing te verklaren moet een gemeente dit bij verordening bepalen (APV, ASV). Vanaf dat moment is de bestuurlijke boete van toepassing op alle overtredingen uit deze verordeningen (dus strafrechtelijke handhaving is geen optie meer). Het maken van een selectie van overtredingen binnen een verordening waarop de boete van toepassing wordt verklaard is dus niet mogelijk. De bevoegdheid tot het opleggen van een boete wordt gedaan door het bestuursorgaan dat de regels uitvoert waarop gehandhaafd wordt (hier: dagelijks bestuur van Avri).

De handhaver legt niet ter plekke een boete op aan de overtreder maar reikt een aankondiging op schrift uit dat een boete zal worden opgelegd. Vervolgens stuurt het bevoegde bestuursorgaan binnen 8 weken een beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete toe aan de overtreder.

Tegen de opgelegde boete staat bezwaar en beroep open. Het bevoegd bestuursorgaan behandelt zelf het bezwaar. Beroep na bezwaar kan worden ingediend bij een kantonrechter en hoger beroep bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Als geen bezwaar wordt ingediend, moet de boete binnen 6 weken worden betaald. Als betaling uitblijft kan de invordering plaatsvinden zoals die ook gebruikt wordt bij het onbetaald blijven van gemeentelijke belastingen.

Organisatorische consequenties	De boa's hebben geen ervaring met het instrument. Avri moet een backoffice voor administratie en incasso opzetten (evt. uit te besteden). Er is juridische capaciteit nodig voor het afhandelen van bezwaar en beroep (evt. uit te besteden). Er staan voor Avri opbrengsten tegenover de inzet op handhaving. Kans op negatieve beeldvorming over de opbrengst van boetes voor Avri.
Publieksvriendelijkheid	Het opleggen van de boete waar pas achteraf in de vorm van bezwaar kan worden gereageerd is niet publieksvriendelijk. Formele woordkeuze in de procedure kan minder publieksvriendelijk zijn als de begrippen uit de wet letterlijk worden gehanteerd. Het bestuursorgaan heeft mogelijkheden om in de door hem op te stellen boetebeschikking eenvoudigere taal te kiezen. De overtreding achteraf ongedaan maken leidt niet tot het intrekken van de boete; Bij uitbesteden van de back-office is er beperkt invloed op de werkwijze van de ingeschakelde partij in contacten met de inwoners.
Uitvoerbaarheid	Het is toepasbaar bij de handhaving op grondstofcontroles als bijplaatsingen. Toepassing is qua inzet van de boa's minder bewerkelijk aan de voorkant. Minder kans op agressie richting de boa omdat minder persoonlijk contact vereist is.

c. Bestuursdwang met kostenverhaal

Bestuursdwang is een middel bedoeld om een gemaakte overtreding alsnog ongedaan te laten maken door de overtreder. Daarbij wordt de overtreder gewezen op zijn overtreding, krijgt hij een besluit thuisgestuurd waarin staat wat er gebeurt als hij de overtreding niet ongedaan maakt en krijgt hij gedurende een bepaalde tijd (dagen, weken) de gelegenheid om de zaak te corrigeren. Dit instrument is vanwege het tijdsverloop minder geschikt voor het aanpakken van afval omdat algemeen bekend is dat onjuist aangeboden afval een risico met zich kan brengen

voor de volksgezondheid, van gevaarstelling en onjuist aangeboden afval heel snel extra afval van nieuwe overtreders aantrekt. Daarom is voor dit type overtredingen een bijzondere variant in het leven geroepen: de spoedeisende bestuursdwang.

Dit instrument is gebaseerd op artikel 5:31 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht en bedoeld voor situaties die zo spoedeisend zijn dat een besluit niet kan worden afgewacht. Het bestuursorgaan moet dan zo spoedig als mogelijk nadien alsnog een besluit bekend moeten maken. Anders loop je de kans dat de kosten niet meer op de overtreder kunnen worden verhaald. Bij spoedeisende bestuursdwang wordt de overtreder in principe niet in de gelegenheid gesteld om zelf actie te ondernemen. Bij een heterdaad moet een overtreder wel in de gelegenheid worden gesteld om de overtreding ongedaan te maken (het afval terug te nemen). Ook kan er bij het bekend worden van een adres uit (bijvoorbeeld) een afvaldumping aangebeld worden bij de overtreder met het de opdracht om onmiddellijk het afval terug te nemen en het op de juiste wijze aan te gaan bieden. Bij het gehoor geven aan de opdracht voorkomt de overtreder het kostenverhaal.

Bij het niet gehoor geven aan de opdracht wordt door Avri het afval verwijderd en kunnen de opruim- en verwerkingskosten kostendekkend op de overtreder worden verhaald.

De gemaakte overtreding kan - ondanks het herstel door de overtreder - wel beboet worden. Of dat laatste wenselijk is, kan aan de handhaver worden overgelaten die dan op basis van zijn professionaliteit een inschatting maakt van de achtergronden en motieven van de geconstateerde overtreding. En de inschatting of de overtreder geleerd heeft van zijn fout en de kans op herhaling (gedragssturing).

Organisatorische consequenties	De boa's hebben geen ervaring met het instrument. Avri moet een backoffice voor administratie en incasso opzetten (evt. uit te besteden). Er is juridische capaciteit nodig voor het afhandelen van bezwaar en beroep (evt. uit te besteden). Er staan voor Avri opbrengsten tegenover de inzet op handhaving. Kans op negatieve beeldvorming over de opbrengst aan kostenverhaal bij bestuursdwang voor Avri.
Publieksvriendelijkheid	Het bieden van een kans bij heterdaad op het voorkomen van bestuursdwang met kostenverhaal is publieksvriendelijk Het opleggen van bestuursdwang met kostenverhaal waar pas achteraf in de vorm van bezwaar kan worden gereageerd is niet publieksvriendelijk. Formele woordkeuze in de procedure kan minder publieksvriendelijk zijn als de begrippen uit de wet letterlijk worden gehanteerd. Het bestuursorgaan heeft mogelijkheden om in de door hem op te stellen verhaalsbeschikking eenvoudigere taal te kiezen. Bij uitbesteden van de back-office is er beperkt invloed op de werkwijze van de ingeschakelde partij in contacten met de inwoners.
Uitvoerbaarheid	Het is toepasbaar bij de handhaving op bijplaatsingen. Het is minder goed toepasbaar bij de handhaving van grondstofcontroles. Toepassing is qua inzet van de boa's minder bewerkelijk aan de voorkant. Minder kans op agressie richting de boa omdat minder persoonlijk contact vereist is en omdat overtreder bij heterdaad de mogelijkheid krijgt om kosten te voorkomen door de overtreding zelf ingedaan te maken.

d. Privaatrechtelijk kostenverhaal

Artikel 5.26 Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) regelt de bevoegdheid om de kosten die de overheid maakt ten behoeve van het beheer van afvalstoffen ter zake waarvan onrechtmatig is gehandeld, langs civielrechtelijke weg op de overtreder te verhalen. Het gaat bij dit afvalstoffenbeheer bijvoorbeeld om het verwijderen van afvalstoffen ten aanzien waarvan een overtreding is gepleegd, zoals in het geval van het op onjuiste wijze buiten zetten van afval.



Dit instrument is geschikt als 'achter de hand' oplossing als bijvoorbeeld bestuursrechtelijk kostenverhaal niet functioneert. Er is momenteel geen reden om dit instrument voor Avri aan te wijzen als algemeen in te zetten instrument. Daarom wordt dit instrument niet uitgewerkt, maar alleen genoemd om volledig te zijn.

Invulling uitvoering binnen de instrumenten

Los van de keuze voor een instrument heeft Avri de mogelijkheid om het nemen van de formele stap uit te stellen en eerst een aantal keer te volstaan met waarschuwing. Zo is bekend dat de gemeente Tilburg drie keer een waarschuwing uitdeelt voordat een boete wordt opgelegd. Dat kan beschouwd worden als publieksvriendelijk maar kan leiden meer overtredingen door calculerend gedrag. Het team Toezicht en Handhaving van Avri is niet voor deze werkwijze. Het leidt tot een extra administratie van de waarschuwingen en het gaat voorbij aan de huidige werkwijze van Avri waarbij de boa zelf de inschatting maakt of de situatie boetewaardig is of niet.

Naast het opleggen van een boetebedrag kan bij een grondstofcontrole ook gekozen worden voor het niet inzamelen van een vervuilde container. Nu gebeurt dat bij Avri al bij een rode kaart (zwarte vervuiling, opzet verondersteld), maar dit kan ook uitgebreid worden naar de gele kaart (beperkte vervuiling, opzet niet verondersteld). Momenteel wordt dit laatste niet publieksvriendelijk geacht en is er geen noodzaak tot het niet inzamelen omdat de aangetroffen hoeveelheid vervuiling naar verwachting niet zal leiden tot afkeur van de hele vracht van het inzamelvoertuig.

Ook kan bij de uitvoering van de administratieve werkzaamheden (zoals hét briefje uit de aanleiding) gekozen worden voor minder formeel taalgebruik om vermijdbare weerstand tegen een handhavingshandeling te voorkomen.

Bijlage: Enkele feiten en cijfers

Overzicht boetes per jaar bij handhaving door Avri op de Afvalstoffenverordening

Jaar	Aantal processen verbaal
2016	591
2017	589
2018	730
2019	690

Welk instrument hanteren andere grotere gemeenten

Algemeen: een één op één vergelijking van de Avri-organisatie met andere gemeenten is lastig. Avri is een gemeenschappelijke regeling tussen 8 gemeenten. Er zijn geen gemeenten van ca 200.000 inwoners die diftar en het inzamelsysteem 'restafval op afstand' gecombineerd hanteren. Ook is Avri een van de weinige afvalbedrijven die eigen handhavers in dienst heeft. Bij het opstellen van het handhavingsbeleid in 2019 is ook navraag gedaan bij enkele gemeenten en afvalbedrijven hoe zij zijn gekomen tot de keuze in handhavingsprocedures. Er zijn uit die navraag geen duidelijke afwegingen naar voren gekomen (maar wel bijv: 'altijd zo gedaan') die meegewogen kunnen worden. Ook zijn er uit openbare bronnen geen landelijke cijfers bekend over hoeveel gemeenten, welk handavingsinstrument hanteren.

Tilburg: bestuurlijke strafbeschikking (strafrecht)
Amsterdam: bestuurlijke boete (bestuursrecht).