



Adviesnotitie bestuursrechtelijke handhaving ASV

1. Inleiding

Deze notitie is (mede op verzoek van het RBA) een nadere toelichting op het AB-voorstel betreffende de besluitvorming om over te gaan op bestuursrechtelijk handhaven.

2. Aanleiding voor heroverweging

Aanleiding voor een nadere bezinning op de handhaving van de Afvalstoffenverordening (ASV) is allereerst gelegen in het Koersplan en de daarop betrekking hebbende Schone Grondstoffenaanpak van Avri. Daarin staan het verbeteren van afvalscheiding en het verminderen van vervuiling centraal. Binnen deze aanpak staat de preventie centraal (dat onder meer gericht is op adequate, begrijpelijke en laagdrempelige communicatie en het sneller signaleren en herstellen van vervuiling) waarbij handhaving een ondersteunend instrument is als sluitstuk in dit hele proces.

Daarnaast bestaat er behoefte om efficiënter tegen overtredingen op de ASV te kunnen optreden (waaronder het sneller kunnen verwijderen van bijplaatsingen of illegale textiel containers). Er is een daling in het aantal uitgeschreven strafbeschikkingen waarneembaar omdat strafrechtelijke handhaving in de praktijk lastig uitvoerbaar blijkt (zie punt 4). Verder is een landelijke trend waarneembaar bij gemeenten om over te gaan van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke handhaving.¹

Tot slot is door een van de deelnemende gemeenten (Tiel) verzocht te onderzoeken of bestuursrechtelijke handhaving een passend alternatief kan vormen voor de huidige strafrechtelijke aanpak. Dit verzoek onderstreept de behoefte naar een andere en meer efficiënte aanpak.

3. Huidige situatie handhaving en natuurlijk overgangsmoment

Avri heeft de bevoegdheid en de taak om het toezicht en de handhaving op de ASV uit te voeren in de Regio Rivierenland. Daarnaast voert Avri voor de gemeenten Tiel, Culemborg en Zaltbommel de handhaving uit op de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De handhaving vindt al sinds 2007 plaats via het strafrecht: door inzet van Buitengewone Opsporingsambtenaren (BOA's). De BOA's beschikken over strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden en kunnen bij overtredingen een bestuurlijke strafbeschikking opleggen.

Per 1 juli 2026 neemt de gemeente Tiel de BOA's van Avri over. Deze situatie draagt ertoe bij dat herbezinning op de wijze van handhaven op de ASV een natuurlijk moment is. Op grond van de Gemeenschappelijke Regeling Avri (art. 21 en 24) blijft Avri verantwoordelijk voor de toezicht en handhaving op de ASV. Dat betekent dat op Avri de verplichting rust om effectief toezicht te houden en handhavend op te treden bij overtredingen op de ASV. Wanneer Avri op de huidige wijze wil blijven handhaven betekent het dat zij BOA's in dienst moet gaan nemen die alleen toezien op de ASV. In de praktijk is gebleken dat het

¹ Zie hierover uitgebreid de VNG brochure Handhaving door en voor gemeenten (2024), titel 1.2.3, p. 25.

zeer moeizaam is BOA's aan te nemen specifiek voor handhaving op afval; dit wordt doorgaans niet als een interessante baan gezien. Daarbij speelt dat Avri geen categoriale beschikking meer zal verkrijgen waardoor het gemiddeld een half jaar kan duren om BOA's beëdigd te krijgen voor het werkgebied (dit is ook aan de orde bij het vertrek & werven van nieuwe BOA's). Een categoriale beschikking wordt uitsluitend verstrekt bij teams van grotere omvang. Dit betekent dat als Avri niet overgaat op bestuursrechtelijk handhaven, Avri voor een beperkte periode niet actief kan handhaven op de ASV en daarmee niet voldoet aan de wettelijke verplichting daartoe.

4. Knelpunten van strafrechtelijke handhaving

In de praktijk blijkt het strafrechtelijke instrument niet in alle gevallen effectief. De strafbeschikking vereist namelijk een strafrechtelijke bewijslast. Dat betekent dat sprake moet zijn van wettig en overtuigend bewijs. In het bijzonder bij afval gerelateerde overtredingen is dat vaak lastig te leveren, tenzij sprake is van heterdaad of een bekentenis van de overtreder. Hierdoor blijven handhavingszaken in de praktijk regelmatig juridisch kwetsbaar of niet uitvoerbaar.

Daarnaast zijn bij het werken met BOA's een aantal praktische knelpunten gesignaleerd. Omdat BOA's zelfstandig kunnen optreden en sancties opleggen (zonder tussenkomst van een rechter), gelden er extra waarborgen. Zo moeten zij soms een overtreder eerst aanspreken en horen voordat een strafbeschikking opgelegd kan worden. Dit kan ertoe leiden dat BOA's soms meerdere malen bij een inwoner aan de deur komen en dat alsnog niet leidt tot voldoende bewijs om die persoon als overtreder aan te merken. Daarbij komt dat een strafbeschikking een registratie in de justitiële documentatie tot gevolg kan hebben voor de overtreder (strafblad). Dit is niet het geval bij bestuursrechtelijk handhaving. Dit strafrechtelijke karakter draagt niet bij aan de gewenste beeldvorming van Avri richting inwoners. Uit de praktijk blijkt dat steeds meer sprake is van weerstand of in sommige gevallen agressie richting BOA's. Dat is niet wenselijk.

Voortzetting van strafrechtelijke handhaving enkel op de ASV door Avri is niet realistisch en niet doelmatig. Los van de knelpunten zoals hierboven omschreven, verdwijnt door het wegvallen van de APV-bevoegdheden per 1 juli 2026 een belangrijk deel van de huidige BOA-structuur. Het opnieuw opbouwen van een BOA-capaciteit voor 1 juli 2026 is ook niet haalbaar gelet op de aanstelling van de BOA's en daarmee gepaard gaande doorlooptijden.

Strafrechtelijke handhaving brengt daarnaast structurele verplichtingen met zich mee, waaronder de Wpg-audit en de city-control-module. Deze verplichting houdt in dat een organisatie die met BOA's werkt periodiek interne en externe audits moet uitvoeren. Dit vraagt om substantiële capaciteit en brengt aanzienlijke uitvoeringslasten en kosten met zich mee. Hoewel hier momenteel aan wordt voldaan, zijn deze lasten in de huidige situatie nog te overzien vanwege schaalvoordelen die de gecombineerde handhavingstaken binnen Avri met zich mee brengen. Bij uitsluitend inzet op de ASV vervallen die schaalvoordelen, waardoor de kosten niet langer in verhouding staan tot de uit te voeren bevoegdheden (zie paragraaf 7).

5. Bestuursrechtelijke handhaving als nieuw instrumentarium

Bestuursrechtelijke handhaving kan plaatsvinden via herstelsancties, zoals de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang. Het doel van deze sancties is niet bestraffing, maar het herstellen van de rechtmatige situatie en het bevorderen van

naleving van de gestelde regels. De focus op herstel van de rechtsorde past veel meer bij de doelen die Avri wenst na te streven. Namelijk: samen komen tot een schoon Rivierenlandschap, met schone grondstoffen.

Het bestuursrecht kent daarnaast een andere, minder zware bewijslast dan het strafrecht. In geval van verkeerd aangeboden afval geldt vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (o.a. ECLI:NL:RVS:2018:2432), waarin is bepaald dat wanneer afval herleidbaar is tot een persoon, in beginsel mag worden uitgegaan dat diegene de overtreder is. Dit bewijsvermoeden kan door de betrokkene worden weerlegd, maar maakt de handhaving in de praktijk aanzienlijk effectiever.

Daarnaast biedt het bestuursrecht de mogelijkheid tot spoedeisende bestuursdwang bij bijplaatsingen, waardoor direct kan worden opgetreden om de bijplaatsingen te verwijderen. Ook kunnen de kosten die door Avri gemaakt worden voor het toepassen van bestuursdwang en verbeurde dwangsommen worden verhaald op de overtreder. Deze middelen vloeien vervolgens terug naar de Gemeenschappelijke Regeling Avri, in tegenstelling tot strafrechtelijke boetes die toekomen aan het Rijk.

6. Juridische en organisatorische uitvoerbaarheid

De bevoegdheid om herstelsancties op te leggen is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 5:32) en de Gemeentewet (artikel 125). Deze bevoegdheden kunnen worden uitgevoerd zodra medewerkers als toezichthouder zijn aangewezen. Dit kan via een besluit van het dagelijks bestuur. De inzet is dus relatief eenvoudig, ten opzichte van het ingewikkelde en vooral langdurige traject om een BOA te beëindigen (aanstelling van één BOA zonder categoriale beschikking kan in de praktijk wel een half jaar duren).

De uitvoeringsstructuur is in het bestuursrecht derhalve eenvoudiger en sneller in te richten. Wel is het uiteraard noodzakelijk om juridische expertise binnen de organisatie te borgen, door naast de kundige toezichthouders (mede gelet op het aantal bezwaren) een parttime medewerker in dienst te nemen die de uitvoering intern kan gaan regelen. Daarnaast is geen wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling of de ASV noodzakelijk om bestuursrechtelijke handhaving toe te passen. Om de kenbaarheid bij inwoners te vergroten, kan bij een eerstvolgende wijziging van de ASV worden opgenomen dat op overtreding van de ASV bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd, maar dit is juridisch gezien geen vereiste.

7. Financiën

Welke route ook wordt gekozen, hoe dan ook zullen kosten gemaakt moeten worden. Hieronder wordt een globaal overzicht gegeven van de afdelings-/administratieve kosten waaruit blijkt dat deze voor strafrechtelijke handhaving hoger liggen. In de bijlage is een inschatting opgesteld als het gaat om de kosten en opbrengsten voor het administratieve proces van bestuursrechtelijk handhaven.

Afdelingskosten/administratieve lasten	Bestuursrechtelijk	Strafrechtelijk
Sigmax/City Control	€ 10.000	€ 25.000
WPG Audit	--	€ 10.000 (exclusief interne benodigde capaciteit)
Bodycams	--	€ 550 per bodycam
Opleiding	Circa € 1.000 pp	Circa € 2.000 pp
Kleding	Circa € 1.000 pp	Circa € 1.000 pp
Persoonlijke beschermingsmaatregelen	Circa € 100 pp	Circa € 1500 pp
Portofoon	--	Circa € 1.500 pp
Tractie/auto	Circa € 20.000 per auto	Circa € 25.000 per auto
Totaal*	80500	142750

* In de totaalsom is fictief uitgegaan van 5 toezichthouders to.v. 5 BOA's en daarbij van 3 auto's.

Bij bestuursrechtelijke handhaving zullen – los van de personele kosten (want ook die kunnen bij beide handhavingsvormen tegen elkaar worden weggestreept) - logischerwijs ook kosten gemaakt moeten worden, maar deze kosten zullen naar verwachting te overzien zijn. Het feit dat de in te vorderen dwangsommen en gemaakte kosten bij toepassing van bestuursdwang bij de Gemeenschappelijke Regeling Avri terecht komen speelt daarin een grote rol.

Een globale kosteninschatting voor de administratieve afhandeling van bestuursrechtelijke handhaving is ter informatie bijgevoegd als **bijlage 1** aan deze notitie. Daarin wordt ook rekening gehouden met kosten voor de benodigde capaciteit en de mogelijkheden tot informele afdoening (o.a. telefonisch horen), afhandeling met een bezwaarschriftencommissie dan wel externe hulp bij afhandeling van bezwaar- en beroepsprocedures.

Als het gaat om het financiële aspect kan dan ook geconcludeerd worden dat de afdelings- en administratiekosten bij bestuursrechtelijk handhaven aanzienlijk lager zullen zijn dan bij strafrechtelijk handhaven.

8. Conclusie

Gelet op de uitvoeringsknelpunten van de huidige strafrechtelijke handhaving, de juridische-, financiële- en praktische voordelen van het bestuursrecht, de aansluiting bij de doelstellingen van Avri én de organisatorische veranderingen per 1 juli 2026, acht Avri de bestuursrechtelijke handhaving de meest passende keuze.

Bestuursrechtelijke handhaving biedt een toekomstbestendige, juridisch goed uitvoerbare vorm van handhaving, die beter aansluit bij de maatschappelijke opgaven binnen de Regio Rivierenland en die de continuïteit van effectieve handhaving op de Afvalstoffenverordening waarborgt. Hieronder volgt een resumé van de voor- en nadelen.

	Voordelen	Nadelen
Strafrechtelijk	- CJIB handelt besluitvorming, bezwaar- en beroepsprocedure af; - Geen kosten voor juridische zaken; - Voorkomt negatieve beeldvorming over de opbrengst van de boetes.	- Strafrechtelijke handhaving op de ASV blijkt in de praktijk niet efficiënt (daling in het aantal strafbeschikkingen); - Agressie tegen BOA's waarneembaar; - Gemaakte kosten van Avri kunnen niet worden verhaald op de overtreder; - Baten komen ten gunste van het Rijk; - Aannemen van BOA's op enkel ASV blijkt lastig; - Sprake van een hoge bewijslast (verdachte moet gehoord worden, vaak niet voldoende bewijs voor een standhoudend besluit); - Hoge adm.lasten/afdelingskosten (irt citycontrol-module, WPG audit, bodycams, portofoons, etc.).
Bestuursrechtelijk	- Snellere afhandeling van illegale afvaldumping en textielcontainers; - Kosten kunnen grotendeels worden verhaald op de overtreder; - Baten komen voor GR Avri; - Bestuursrechtelijke bewijslast is eenvoudiger vast te stellen (omgekeerde bewijslast); - Verbetert het imago van Avri (herstel in plaats van straf); - Sluit aan bij ons eigen koersplan en de landelijke trend om bestuursrechtelijk te gaan handhaven; - Lage adm. lasten/afdelingskosten.	- Avri dient zelf de besluitvorming en bezwaar- en beroepsprocedures op te stellen en af te handelen.

Bijlage 1: kosten en batenanalyse administratieve afhandeling bestuursrechtelijke handhaving

Toelichting kostenberekening

Om een beeld te krijgen van de te verwachten kosten en opbrengsten is een vergelijking gemaakt met het onderzoek gedaan naar een bestuursrechtelijk handhavingstraject van een vergelijkbare organisatie: het Brabants Afval Team in Tilburg/Goirle. Qua inwonersaantal is dit team nagenoeg gelijk aan het Rivierengebied.

De cijfers van Tilburg laten zien dat in het eerste jaar een hoger aantal bezwaarmakers wordt verwacht omdat het bestuurlijke traject nieuw wordt ingevoerd. Aldaar is gerekend op ca. 200 - 285 bezwaarzaken in het eerste jaar (op basis van 1.200 - 1.700 overtredingen). In het tweede jaar verwachten zij een daling naar 100 - 150 bezwaarzaken, terwijl het aantal beroepszaken beperkt blijft (ca. 3 - 5 per jaar).

Deze cijfers zijn vervolgens geëxtrapoleerd met het gemiddelde aantal boetes (strafbeschikkingen) dat in de afgelopen jaren bij Avri is én kan worden uitgeschreven. Daarbij is rekening gehouden met dat de samenstelling van de bevolking bij ons afwijkt bij die van Tilburg. Daarnaast is ook rekening gehouden met onze werkwijze met het project Schone Grondstoffen, waarbij gewerkt wordt met grote voorlichtingscampagnes en in het voortraject voorlopers en afvalcoaches worden ingezet. Het handhavend optreden is het sluitstuk van het hele proces. Dit zou er preventief voor moeten zorgen dat overtredingen beperkter blijven dan het geval is in Tilburg. Gelet hierop is uitgegaan van een gemiddelde van 350 overtredingen per jaar die te herleiden zijn tot een overtreder. Eventuele bijplaatsingen die niet herleidbaar zijn, zijn hier niet in meegenomen.

Logischerwijs zullen er bezwaren binnenkomen. Het grootste gedeelte van de bezwaren zullen echter eenvoudige zaken (bijplaatsingen) zijn die grotendeels met gestandaardiseerde modellen kunnen worden afgehandeld. Gelet op de lage moeilijkheidsgraad van dit soort zaken, zal in veel gevallen volstaan kunnen worden met een informele afdoening van het bezwaar: bij bezwaren die kennelijk ongegrond zijn kan van het horen afgezien worden. Bij bezwaren waar die kennelijkheid niet vaststaat, kan de bezwaarmaker gevraagd worden om telefonisch gehoord te worden. Dit kan Avri intern uitvoeren of door een bezwaarschriftencommissie laten doen. De verwachting is dat veel bezwaarmakers de voorkeur zullen hebben voor telefonisch horen in plaats van een fysieke hoorzitting. Avri kan intern beleid opstellen waaruit volgt dat bij complexe bezwaarzaken wel gebruik wordt gemaakt van een externe bezwaarschriftencommissie. Dit zullen naar verwachting maximaal 10 bezwaarprocedures zijn in het eerste jaar en 5 in het tweede jaar. Voor de kosteninschatting gaan we uit van 5 zittingsdagen per jaar (waarbij in het eerste jaar rekening wordt gehouden met het samenvoegen van hoorzittingen op één dag. Om die reden gaan we daarbij ook uit van gemiddeld 5 hoorzittingsdagen per jaar).

De opbrengsten komen voort uit het invorderen van dwangsommen en de kosten die verhaald worden uit toegepaste bestuursdwang (grootste deel van de overtredingen). Voor het bepalen van de opbrengst is aangesloten bij beleid van andere gemeenten, die bij verhalen van kosten per bijplaatsing 100 EU in rekening brengen.

Op basis van de berekeningen zijn wij van oordeel dat de baten en lasten van deze nieuwe werkwijze in balans zijn.

Tilburg/Goirle

255.000 inwoners
1200-1700 overtredingen op jaarbasis
1^e jaar 200-285 bezwaarzaken
2^e jaar 100-150 bezwaarzaken
3-5 beroepszaken per jaar

Rivierengebied

250.000 inwoners
300 – 425 overtredingen op jaarbasis
1^e jaar 50-70 bezwaarzaken
2^e jaar 25-35 bezwaarzaken
1-2 beroepszaken per jaar

Kosten/opbrengsten obv 350 overtredingen

Gemiddelde kosten eerste/tweede jaar
Onvoorziene kosten

1^e jaar

30.900^E
7.500^E

2^e jaar

21.650^E
7.500^E

Opbrengsten: 100^E per overtreding:

35.000^E

35.000^E

Kosten Avri

-3.400^E

+5.850^E

Nadere toelichting berekening administratieve kosten en opbrengsten bij bestuursrechtelijke handhaving

Geëxtraheerde cijfers

Tilburg/Goirle

255.000 inwoners
1200-1700 overtredingen op jaarbasis
1^e jaar 200-285 bezwaarzaken
2^e jaar 100-150 bezwaarzaken
3-5 beroepszaken per jaar

Rivierengebied

250.000 inwoners
300 – 425 overtredingen op jaarbasis
1^e jaar 50-70 bezwaarzaken
2^e jaar 25-35 bezwaarzaken
1-2 beroepszaken per jaar

Op basis van deze cijfers gelden de volgende uitgangspunten voor Avri:

Gemiddeld 350 overtredingen per jaar
1^e jaar: 60 bezwaarmakers
2^e jaar: 30 bezwaarmakers

→ 7 overtredingen per week
→ 5 bezwaarmakers per maand
→ 2,5 bezwaarmakers per maand

Kosten personeel / externe inschakeling

Jur. medewerkers 0,3 fte max 9
+
Voorzitter Bezwaarschriftencie
Leden Bezwaarschriftencie

→ 27.750^E (Avri)
→ 300^E per zittingsdag (max 4 bezwaren per zittingsdag)
→ 165^E per zittingsdag (max 4 bezwaren per zittingsdag)

Kostenberekening

Kosten extra medewerker + Bezwaarschriftencie	1 ^e jaar	2 ^e jaar
Medewerker 0,3 fte schaal 9 max In tweede jaar 0,2 fte	27.750 ^E	18.500 ^E
1 voorzitter (300 ^E per zittingsdag) (Gemiddeld 5 hoorzittingsdagen per jaar, dus 300 ^E x 5 = 1.500)	1.500 ^E	1.500 ^E
2 leden (165 ^E per lid, per zittingsdag) (Gemiddeld 5 hoorzittingsdagen per jaar, dus 165 ^E x 2 x 5 = 1.650)	1.650 ^E	1.650 ^E
	-----	-----
Totaal	30.900 ^E	21.650 ^E
Kosten/opbrengsten obv 350 overtredingen		
Gemiddelde kosten	30.900 ^E	21.650 ^E
Opbrengsten: 100 ^E per overtreding:	35.000 ^E	35.000 ^E
	-----	-----
Kosten Avri	+4.100 ^E	+13.350 ^E
Onvoorziene kosten / externe juridische advisering	- 7.500	- 7.500
Totaal saldo	= - 3.400	= + 5.850