

Handleiding

Handhaving illegale textiel- containers

Juli 2024

Vragen?

Neem contact op
via post@nvr.nl



Inleiding

Huishoudelijk textiel is een waardevolle "afval"stroom. Met name de herdraagbare kleding die zich daarin bevindt, is geld waard. Daarom is het voor veel partijen interessant om deze stroom in te zamelen. Gemeenten worden steeds vaker geconfronteerd met illegale textielcontainers in de openbare ruimte, in winkels en op privéterrein. Veel gemeenten zijn daar niet blij mee. Ten eerste omdat het onduidelijk is wat er met het illegaal ingezamelde textiel gebeurt. De kans is groot dat enkel het waardevolle herdraagbare deel van het ingezameld textiel wordt gebruikt en de rest wordt gedumpt. Ten tweede omdat textiel ook voor de gemeente waarde vertegenwoordigt. Eventuele opbrengsten van de textielinzameling drukken de afvalstoffenheffing. Wanneer er meer textiel in illegale textielcontainers verdwijnt, nemen deze opbrengsten af en kan de afvalstoffenheffing hoger uitvallen.

Om deze problematiek van illegale textielcontainers effectief aan te pakken, heeft de NVRD een stappenplan voor de handhaving ervan ontwikkeld. Het doel is om gemeenten te helpen om de illegale textielinzameling beter te reguleren en deze waardevolle textielstroom te beschermen.

Handleiding verwijdering illegale textielcontainers

In dit stappenplan treft u de stappen aan om tot de verwijdering van illegale textielcontainers te komen. Tevens treft u in bijlage 1 tot en met 4 voorbeeldbrieven aan die de gemeente kan opsturen naar de overtreder voor het doen van een vooraankondiging (behorende bij stap 3). In bijlage 5 tot en met 8 treft u vier voorbeeldbesluiten tot het opleggen van een last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang aan (behorende bij stap 4).

In de handleiding wordt op de volgende onderwerpen ingegaan:

- Stap 1: actieve signalering
- Stap 2: grondslag voor handhaving kiezen
- Stap 3: vooraankondiging en zienswijze
- Stap 4: handhavingsmiddel kiezen: last onder bestuursdwang of last onder dwangsom
- Stap 4a: opleggen last onder bestuursdwang
- Stap 4b: opleggen last onder dwangsom
- Stap 5: bezwaar en beroep

Stap 1: actieve signalering

Maatregelen tegen illegale textielcontainers starten altijd met (actieve) signalering. Het helpt hierbij om de afdeling handhaving tijdens (gerichte) surveillance uit te laten kijken naar illegale textielcontainers. Ook aan de medewerkers verantwoordelijk voor de inzameling van textiel kan worden gevraagd uit te kijken naar illegale textielcontainers. Beide groepen bewegen zich veel door de gemeente en kunnen goed beoordelen of een container illegaal is.

Stap 2: grondslag voor handhaving kiezen

Een textielcontainer is illegaal wanneer hij op een plek staat waar hij niet mag staan of wanneer de eigenaar van de container niet het recht heeft om textiel in te zamelen op de betreffende locatie. Er zijn twee grondslagen op basis waarvan een gemeente in zo'n geval tot handhaving kan overgaan: de Afvalstoffenverordening en de Algemene Plaatselijke Verordening. De gemeente moet hierin een keuze maken.

Afvalstoffenverordening

Op basis van de Afvalstoffenverordening kan zowel opgetreden worden tegen illegale textielcontainers in de openbare ruimte als tegen illegale textielcontainers in winkels/op privéterrein. De gemeenteraad (in de Afvalstoffenverordening) of het college van burgemeester en wethouders (hierna: college van B en W) (in het Uitvoeringsbesluit) wijst een inzameldienst aan die belast is met de inzameling van (specifieke stromen) huishoudelijke afvalstoffen, waaronder huishoudelijk textiel¹. Het is anderen dan de inzameldienst verboden huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen, tenzij de inzamelaar:

1. daartoe is aangewezen door het college van B en W;
2. van het verbod is vrijgesteld;
3. verplicht is tot inname op basis van artikel 9.5.2 lid 3 aanhef en onderdeel b, of lid 4 van de Wet milieubeheer (zie artikel 4 van de VNG Model Afvalstoffenverordening²).

De gemeente bepaalt dus wie huishoudelijk textiel mag inzamelen. Het is anderen verboden zonder de toestemming van de gemeente textiel in te zamelen. Tot 1 januari 2023 gold dit verbod zowel voor inzameling in de openbare ruimte als voor inzameling in winkels/op privéterrein. De inwerkingtreding van de Uitgebreide ProducentenVerantwoordelijkheid (UPV) voor textiel heeft een nuance gebracht waar het gaat om inzameling in winkels en op privéterrein. Op basis van artikel 9.5.2 lid 3 onder b, van de Wet milieubeheer mogen producenten/importeurs het huishoudelijk textiel waarvoor UPV voor textiel geldt, innemen. Dat innemen mag enkel in de winkel of op privéterrein gebeuren. In de openbare ruimte mag dat alleen met instemming van de gemeente.³

Voor gemeenten is het lastig om te bepalen wie wel en wie niet aangemerkt kan worden als producent/importeur in de zin van de UPV textiel en dus textiel mag inzamelen in de winkel of op privéterrein. Handhaving van illegale textielcontainers in winkels/op privéterrein wordt daardoor lastiger.

Algemene plaatselijke verordening (APV)

Op basis van de APV kan worden opgetreden tegen illegale textielcontainers in de openbare ruimte, maar niet tegen illegale textielcontainers in winkels/op privéterrein. De APV bevat regels over de huishouding van de gemeente, waaronder regels op het gebied van openbare orde en veiligheid. In het kader van handhaving op illegale textielcontainers is artikel 2:10 van de VNG Modelverordening APV⁴ van belang. Dat artikel bepaalt:

Artikel 2:10, eerste lid, van de APV bepaalt:

"Het is verboden zonder voorafgaande vergunning van het college de weg of een weggedeelte anders te gebruiken dan overeenkomstig de publieke functie daarvan."

¹ Veel gemeenten zamelen huishoudelijk textiel al sinds jaar en dag gescheiden in, zodat deze afvalstroom onderdeel uitmaakt van de Afvalstoffenverordening. Per 1 januari 2025 moeten alle gemeenten huishoudelijk textiel gescheiden inzamelen om uitvoering te geven aan de zorgplicht uit artikel 10.21 van de Wm. Een en ander is bepaald in het Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen.

² Zie: <https://vng.nl/brieven/actualisatie-vng-model-afvalstoffenverordening>

³ Voor meer informatie hierover, zie het juridisch advies over innamepunten voor statiegeld op blik in de openbare ruimte: <https://www.nvrd.nl/wp-content/uploads/2024/02/Juridische-aspecten-innamepunten-statiegeld-op-blik.pdf>

⁴ Zie: <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/algemene-plaatselijke-verordening-apv>

De Modelverordening noemt in dat artikel drie varianten waaruit de gemeente kan kiezen.⁵ Het artikel ziet op voorwerpen op of aan de weg in strijd met de publieke functie van de weg. Containers zijn hier een voorbeeld van. Door de aanwezigheid van een container wordt dat gedeelte van de weg anders gebruikt dan overeenkomstig die publieke functie. Als dit in strijd is met de algemene regels of wanneer het college van B en W daarvoor geen vergunning heeft verleend, dan is sprake van een overtreding van artikel 2:10 van de Modelverordening APV. Het college van B en W is dan bevoegd handhavend op te treden.

Een straf stellen op de overtreding

Op basis van artikel 154 lid 1 en lid 3 van de Gemeentewet kan de raad een straf stellen op overtreding van zijn verordeningen. Dat artikel bepaalt:

"1. De raad kan op overtreding van zijn verordeningen [...], straf stellen maar geen andere of zwaardere dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie, al dan niet met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak.

[...]

3. De in het eerste lid bedoelde strafbare feiten zijn overtredingen."

Indien een straf is gesteld op overtreding van voornoemde artikelen uit de Afvalstoffenverordening en APV, kan ook op die manier opgetreden worden tegen de overtreder. In het verdere stuk beperken we ons tot de bestuurlijke handhavingsmogelijkheden gericht op herstel naar de rechtmatige situatie en niet op bestraffing. Het doel is immers dat de illegale textielcontainer wordt verwijderd. Dit is ook de reden waarom de bestuurlijke boete niet in het stappenplan wordt behandeld.

Stap 3: vooraankondiging en zienswijze

Om de overtreder ertoe te bewegen de illegale textielcontainer te verwijderen, kan het bestuursorgaan een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom opleggen. Voordat daartoe wordt overgegaan, is het gebruikelijk om de overtreder te waarschuwen. Dat kan door de overtreder per brief te informeren over het voornemen tot het opleggen van een last onder bestuursdwang/dwangsom wanneer de overtreding niet binnen korte termijn wordt gestaakt.⁶ De overtreder wordt in die brief in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen (artikel 4:8 Awb). In de bijlage van deze handleiding treft u vier concept brieven aan die hiervoor gebruikt kunnen worden, namelijk een vooraankondiging van het opleggen van:

- een last onder bestuursdwang op basis van de Afvalstoffenverordening (bijlage 1);
- een last onder bestuursdwang op basis van de APV (bijlage 2);
- een last onder dwangsom op basis van de Afvalstoffenverordening (bijlage 3);
- een last onder dwangsom op basis van de APV (bijlage 4).

⁵ Te raadplegen via: <https://vng.nl/sites/default/files/2023-02/Voorbeeld%20van%20aanbevolen%20wijzigingen%20APV.pdf>, vanaf pagina 3

⁶ In geval van een onbekende overtreder kan de vooraankondiging op dezelfde wijze bekend worden gemaakt als het besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang/last onder dwangsom. Hierover meer op pagina 5 onder het kopje 'De eigenaar van de textielcontainer is niet bekend'.

Wordt de container ook na de schriftelijke aankondiging van het voornemen een last onder bestuursdwang/dwangsom op te leggen niet binnen de gestelde termijn verwijderd, dan kan het besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang/dwangsom worden genomen en bekend gemaakt.

**Stap 4: handhavingsmiddel kiezen:
last onder bestuursdwang of last onder dwangsom**

Wat als op de container geen bedrijfsgegevens of contactgegevens staan en de overtreder dus niet in beeld is? In dat geval kan het best gekozen worden voor het opleggen van een last onder bestuursdwang. De gemeente kan de textielcontainer dan zelf verwijderen en is daarvoor niet afhankelijk van de overtreder. Het opleggen van een last onder dwangsom, waarbij de dreiging om een flink geldbedrag te verbeuren de overtreder tot het gewenste gedrag moet bewegen, heeft in dat geval niet veel zin. De verbeurde dwangsommen kunnen bij een onbekende overtreder niet worden geïnd. Daarom wordt aangeraden in geval van een onbekende overtreder een last onder bestuursdwang op te leggen. Daarbij moet de gemeente er wel rekening mee houden dat de kosten hiervan niet verhaald kunnen worden op de overtreder, die immers niet in beeld is. In stap 4a wordt beschreven hoe een besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang bekend moet worden gemaakt in geval de overtreder niet in beeld is.

Wanneer bekend is wie de overtreder is, kan een keuze gemaakt worden tussen opleggen van een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom. Een belangrijk voordeel van het opleggen van een last onder bestuursdwang is dat de textielcontainer door de gemeente zelf kan worden verwijderd als de overtreder dat niet doet. De illegale inzameling wordt daarmee gestopt. Bovendien liggen de kosten van het verwijderen bij de overtreder. Een voordeel van het opleggen van een last onder dwangsom is dat overtreder de container vaak zelf zal weghalen om het verbeuren van een dwangsom te voorkomen. De gemeente hoeft dan niet tot verwijdering van de container over te gaan.

Stap 4a: last onder bestuursdwang

Het college van B en W heeft de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang (artikel 125 van de Gemeentewet). Handhaving op basis van een last onder bestuursdwang houdt in dat de gemeente de container zelf weghaalt en bewaart als de overtreder niet voldoet aan het verzoek tot verwijdering van de gemeente. Artikel 5:24 lid 1 en 2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat daarvoor nodig is dat in de last onder bestuursdwang duidelijk wordt omschreven wat gedaan moet worden en binnen welke termijn. In bijlage 5 en 6 staan twee voorbeeldbesluiten voor het opleggen van een last onder bestuursdwang (op basis van de Afvalstoffenverordening en op basis van de APV).

Indien de overtreder de container niet verwijdert, mag de gemeente de container en het zich daarin bevindende textiel meevoeren en opslaan (artikel 5:29 lid 1 Awb). Na het weghalen is de gemeente verplicht de container 13 weken te bewaren. Gedurende deze termijn kan de overtreder de container komen ophalen.

Mocht de container na deze 13 weken nog niet zijn opgehaald, dan kan de gemeente de container verkopen (zie artikel 5:30 lid 1 Awb). Het zelf gebruiken van de container door de gemeente is niet toegestaan. Wel kan de gemeente, als verkoop van de container en het textiel niet mogelijk blijkt te zijn, de container laten vernietigen of container in eigendom overdragen aan een derde (zie artikel 5:30 lid 5 Awb).

Artikel 5:25 lid 1 Awb bepaalt dat de toepassing van bestuursdwang geschiedt op kosten van de overtreder. De kosten voor het weghalen en bewaren van de container kunnen dus worden doorberekend aan de overtreder. Indien de gemeente de container heeft verkocht, heeft de overtreder (eigenaar van de container) op basis van artikel 5:30 lid 4 Awb drie jaar de tijd om de opbrengst van de container (na aftrek van de kosten) te claimen.

Indien uw gemeente kiest voor het opleggen van een last onder bestuursdwang kunnen de concept besluiten uit bijlage 5 (met als grondslag de Afvalstoffenverordening) en bijlage 6 (met als grondslag de APV) worden gebruikt.

De eigenaar van de textielcontainer is niet bekend

Het komt nogal eens voor dat niet duidelijk is wie de eigenaar van de textielcontainer is. Als de eigenaar van de container niet bekend is, kan de vooraankondiging niet aan de eigenaar/overtreder worden toegezonden. Het besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang kan dan ook niet, zoals artikel 3:41 lid 1 Awb vereist, door middel van een brief aan de eigenaar/overtreder kenbaar worden gemaakt. In dat geval kan het besluit op een andere geschikte wijze worden bekendgemaakt (artikel 3:41 lid 2 Awb). Het aanbrengen van een sticker op de container is een andere geschikte wijze om een besluit bekend te maken, zo oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 11 december 2019.⁷ Op de sticker moet dan wel duidelijk omschreven worden wat gedaan moet worden om de overtreding te beëindigen en binnen welke termijn (zie artikel 5:24 Awb). Bovendien moet op de sticker bekend worden gemaakt dat tegen het besluit bezwaar kan worden gemaakt en beroep kan worden ingesteld en door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan dat kan gebeuren (zie artikel 3:45 Awb). Geadviseerd wordt om de vooraankondiging en het besluit integraal op de container te plakken, zodat aan voornoemde vereisten wordt voldaan.

Stap 4b: last onder dwangsom

Het college van B en W kan op basis van artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 5:32 lid 1 Awb een last onder dwangsom opleggen. Aan de overtreder wordt een termijn gesteld om de container te verwijderen zonder dat een dwangsom moet worden betaald (artikel 5:32a lid 2 Awb). Wordt de container niet binnen deze termijn verwijderd, dan verbeurt de overtreder een dwangsom aan de gemeente. De dwangsom kan een bedrag ineens, een bedrag per tijdseenheid of een bedrag per overtreding zijn (artikel 5:32b lid 1 Awb). Aangezien het in het geval van illegale textielcontainers gaat om een continue overtreding, is het verstandig te kiezen voor een bedrag per tijdseenheid (dag, week, maand) dat de overtreding voortduurt.

Over de hoogte van het geldbedrag en het aantal dagen/weken bepaalt artikel 5:32b lid 3 Awb dat deze in redelijke verhouding moeten staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. De last onder dwangsom moet de overtreder bewegen tot naleving van de voor hem geldende regels. Het financiële voordeel dat de overtreder met de overtreding behaalt, mag worden betrokken bij de te bepalen hoogte van de dwangsom.⁸ Overigens moet het college van B en W ook een maximumbedrag vaststellen, een bedrag waarboven geen dwangsom wordt verbeurd (artikel 5:32b lid 2 Awb).

⁷ RvS 19 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4152

⁸ ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:321

Voor een particulier is een bedrag van € 200 per week, met een maximum van € 2.000, voor elke week dat de container niet is verwijderd waarschijnlijk niet onevenredig hoog. In het geval de overtreder een onderneming is, kan dit bedrag omhoog om zo de overtreder daadwerkelijk te prikkelen. Welke hoogte gekozen wordt, is uiteindelijk aan het college van B en W. Het college van B en W moet de hoogte van de dwangsom motiveren.

Als een last onder dwangsom niet het beoogde effect heeft gehad, is het bestuursorgaan bevoegd opnieuw een last onder dwangsom op te leggen.⁹ Het staat het bestuursorgaan ook vrij om, indien een last onder dwangsom is opgelegd en door het verbeuren van de dwangsommen een dwangsombeschikking is uitgewerkt, vervolgens tot het toepassen van een last onder bestuursdwang te besluiten.¹⁰ Hetzelfde geldt als de overtreder de dwangsommen niet betaalt terwijl de container ook niet wordt verwijderd. De vereisten voor het opleggen van een last onder bestuursdwang (zoals hierboven besproken) gelden dan.

Indien uw gemeente kiest voor het opleggen van een last onder dwangsom kunnen de concept besluiten uit bijlage 7 (met als grondslag de Afvalstoffenverordening) en bijlage 8 (met als grondslag de APV) worden gebruikt.

5. Bezwaar en beroep

De partij tot wie de last onder bestuursdwang/dwangsom is gericht - de overtreder - kan tegen het besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang/dwangsom bezwaar maken en beroep instellen. De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt 6 weken vanaf de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt (artikel 6:7 Awb). Om de overtreder in staat te stellen een bezwaarschrift in te dienen, moet in het besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang/dwangsom worden opgenomen welke informatie en bezwaar- of beroepschrift minimaal moet bevatten (artikel 6:5 lid 1 Awb). Het gaat om:

- Naam en adres indiener;
- De dagtekening;
- Een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar op beroep is gericht;
- De gronden van het bezwaar of beroep.
- Het bezwaar- of beroepschrift moet ook worden ondertekend.

Het bestuursorgaan heeft zes weken om een beslissing te nemen over het gemaakte bezwaar, of twaalf weken als een bezwaarschriftencommissie is ingesteld (artikel 7:10 lid 1 Awb). Het bezwaar kan gegrond, ongegrond of niet-ontvankelijk zijn. De overtreder kan hierna beroep instellen bij de bestuursrechter.

Door het instellen van bezwaar en beroep, wordt de werking van het besluit waartegen het rechtsmiddel gericht is (de last onder bestuursdwang/dwangsom) niet geschorst (artikel 6:16 Awb). Met een verzoek om voorlopige voorziening kan men de voorzieningenrechter vragen de (in)werking(treding) van het besluit te schorsen (artikel 8:81 Awb e.v.). Een vereiste voor toewijzing van een verzoek om voorlopige voorziening, is dat bezwaar moet zijn gemaakt of beroep moet zijn ingesteld.

⁹ AbRS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2513

¹⁰ AbRS 19 februari 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF4730