

## Vuilniszakkenproblematiek. Strijd met artikel 5:9, aanhef en onder b, Awb. In last onder dwangsom niet vermeld waar de overtreding is geconstateerd.

ABRvS 10-11-2021, ECLI:NL:RVS:2021:2502, m.nt. C.M.M. van Mil

### Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

### Datum

10 november 2021

### Magistraten

Mr. P.H.A. Knol

### Zaaknummer

202102905/1/R4

### Noot

C.M.M. van Mil

### Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

### JCDI

JCDI:ADS626555:1

### Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen

Bestuursrecht algemeen (V)

Omgevingsrecht / Handhaving

### Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2021:2502, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 10-11-2021

### Wetingang

(Art. 3:2, 3:46, 4:17 lid 3, 5:9, aanhef en onder b, 6:19, 7:10 lid 1, 7:12 Awb)

## Essentie

**Vuilniszakkenproblematiek. Strijd met artikel 5:9, aanhef en onder b, Awb. In last onder dwangsom niet vermeld waar de overtreding is geconstateerd.**

## Samenvatting

*Uit de door het college genomen besluiten kan niet worden afgeleid waar het verkeerd aangeboden afval met daarin de adresgegevens van [appellante] is aangetroffen, omdat de vermelde locatie 'Oudemansstraat' en de twee verschillende gefotografeerde locaties niet met elkaar overeenkomen. Het college heeft ter zitting weliswaar toegelicht dat in zijn systeem staat geregistreerd dat het afval is aangetroffen bij container nummer 70746, maar dat heeft het college niet onderbouwd met bijvoorbeeld een screenshot of uitdraai van dat systeem. Alleen al hierom zijn deze besluiten in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet zorgvuldig voorbereid en in strijd met de artikelen 3:46 en 7:12 van de Awb niet deugdelijk gemotiveerd. Om deze reden moet het besluit van 24 maart 2021 worden vernietigd en moeten de besluiten van 4 november 2020 en 10 december 2020 worden herroepen. Ook als ervan wordt uitgegaan dat de reclamefolder met het adres van [appellante] is aangetroffen in één van de twee huisvuilzakken naast container nummer 70746 ter hoogte van de Thijssestraat 129 en [appellante] die huisvuilzak daar verkeerd heeft aangeboden, moeten de door het college genomen besluiten worden vernietigd dan wel herroepen. De besluiten van 10 december 2020 en 24 maart 2021 hebben namelijk geen betrekking op die overtreding, maar op het verkeerd aanbieden van afval in de Oudemansstraat. Uit de toelichting van het college ter zitting is gebleken dat niet is vastgesteld dat er verkeerd aangeboden afval in de Oudemansstraat is aangetroffen. In het besluit van 4 november 2020 is in strijd met artikel 5:9, aanhef en onder b, van de Awb geheel niet vermeld waar de overtreding is geconstateerd.*

## Partij(en)

Uitspraak  
[appellante], wonend te Zaandam, gemeente Zaanstad,  
appellante,  
en  
het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad,  
verweerder.

## Uitspraak

### Procesverloop

Bij besluit van 4 november 2020 heeft het college zijn beslissing om op 29 oktober 2020 spoedeisende bestuursdwang toe te passen wegens het in strijd met de Afvalstoffenverordening Zaanstad 2010 aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen, op schrift gesteld. Daarbij heeft het college vermeld dat de kosten van de toepassing van bestuursdwang, te weten € 192,00, voor rekening van [appellante] komen.

Bij besluit van 10 december 2020 heeft het college opnieuw zijn beslissing om op 29 oktober 2020 spoedeisende bestuursdwang toe te passen wegens het in strijd met de Afvalstoffenverordening Zaanstad 2010 aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen, op schrift gesteld. Daarbij heeft het college opnieuw vermeld dat de kosten van de toepassing van bestuursdwang, te weten € 192,00, voor rekening van [appellante] komen. Dit besluit is genomen ter vervanging van het besluit van 4 november 2020.

Bij besluit van 24 maart 2021 heeft het college het door [appellante] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

### Overwegingen

#### 1.

Volgens het bestreden besluit van 24 maart 2021 heeft de toepassing van spoedeisende bestuursdwang bestaan uit het verwijderen van een huisvuilzak die op 29 oktober 2020 is aangetroffen naast een ondergrondse restafvalcontainer in de Oudemansstraat in Zaandam. Het college is ervan uitgegaan dat [appellante] de huisvuilzak verkeerd heeft aangeboden, omdat daarin een tot haar adres herleidbaar poststuk is aangetroffen. Het poststuk is een reclamefolder, geadresseerd aan de bewoners van de [locatie].

#### 2.

[appellante] stelt dat het college het besluit van 24 maart 2021 te laat heeft genomen en dat het college haar daarom een dwangsom verschuldigd is wegens het niet tijdig besluiten op haar bezwaar. Volgens haar gaat het college ten onrechte uit van 10 december 2020 als datum van het primaire besluit, terwijl het al op 4 november 2020 een besluit had genomen en zij daartegen bezwaar had gemaakt.

#### 2.1.

[appellante] heeft op 16 november 2020 bezwaar gemaakt tegen het besluit van 4 november 2020. Bij het besluit van 10 december 2020 heeft het college het besluit van 4 november 2020 vervangen en daarmee in feite dat besluit ingetrokken. Op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft het bezwaar van [appellante] mede betrekking op het besluit van 10 december 2020. Dat betekent echter niet dat het bezwaar niet langer tegen het besluit van 4 november 2020 is gericht, maar dat het moet worden geacht tegen beide besluiten te zijn gericht. [appellante] stelt dan ook terecht dat het college binnen de daarvoor geldende beslistermijn een besluit moest nemen op haar bezwaar tegen het besluit van 4 november 2020.

Op grond van artikel 7:10, eerste lid, van de Awb geldt in beginsel een beslistermijn van zes weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Bij brief van 20 januari 2021 heeft het college op grond van het derde lid van artikel 7:10 de beslistermijn met zes weken verlengd tot in totaal 12 weken. De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift tegen het besluit van 4 november 2020 liep af op 16 december 2020. De termijn van 12 weken om op het bezwaarschrift van [appellante] te besluiten ving aan op 17 december 2020 en liep tot en met 10 maart 2021. Het besluit van 24 maart 2021 is dan ook te laat genomen. Dit betekent echter niet dat het besluit om die reden onrechtmatig is. Er bestaat namelijk geen rechtsregel op grond waarvan een te laat genomen besluit niet in stand kan blijven.

[appellante] heeft het college op 11 maart 2021 in gebreke gesteld. Anders dan waar het college van uitgaat, is deze

ingebrekestelling na het eindigen van de beslistermijn ingediend en dus niet prematuur.

In artikel 4:17, derde lid, van de Awb is bepaald dat de eerste dag waarover een dwangsom is verschuldigd, de dag is waarop twee weken zijn verstreken na de dag waarop de beslistermijn is verstreken en het bestuursorgaan een ingebrekestelling heeft ontvangen. Het besluit van 24 maart 2021 is genomen voordat die twee weken waren verstreken, zodat het college geen dwangsom verschuldigd is.

Gelet op het voorgaande heeft het college het besluit op bezwaar van 24 maart 2021 weliswaar te laat genomen, maar is het besluit om die reden niet onrechtmatig en is het college aan [appellante] geen dwangsom verschuldigd wegens het niet tijdig nemen van dat besluit.

Het betoog faalt.

### 3.

[appellante] betwist dat zij een huisvuilzak verkeerd heeft aangeboden. Zij voert aan dat de bij het besluit van 10 december 2020 gevoegde foto's niet deugen en dat daaruit niet kan worden afgeleid dat zij de overtreder is. Volgens haar kan uit de foto's ook niet worden afgeleid dat de reclamefolder in een grijze afvalzak is aangetroffen. Zij voert verder aan dat op de eerste foto meerdere huisvuilzakken te zien zijn en dat het onlogisch is dat zij al deze zakken op meer dan 1 km afstand van haar woning onjuist zou hebben aangeboden bij containers tegenover de flat Brandaris, die volgens haar op de foto te zien zijn. Zij stelt dat zij haar huisvuilzakken altijd op juiste wijze ter inzameling aanbiedt in de ondergrondse container tegenover haar woning aan de Oudemansstraat of, als deze vol is, in die op de kruising van de Oudemansstraat en de Thijssestraat. Daarnaast stelt zij dat zij de gefotografeerde reclamefolder nooit heeft ontvangen op haar adres en dat het regelmatig voorkomt dat post verkeerd wordt bezorgd of dat reclamefolders op straat worden gedumpt.

[appellante] voert ook aan dat het college onzorgvuldig heeft gehandeld door na het nemen van het besluit van 4 november 2020 nieuw bewijsmateriaal te verzamelen en dat ten grondslag te leggen aan het besluit van 10 december 2020.

#### 3.1.

In het besluit van 4 november 2020 staat dat een toezichthouder op 29 oktober 2020 heeft geconstateerd dat er afval op onjuiste wijze is aangeboden en dat uit onderzoek is gebleken dat dit afval aan [appellante] toebehoort, aangezien haar adresgegevens zijn gevonden. Bij dit besluit is geen controlerapport gevoegd en in dit besluit staat niet waar het afval is aangetroffen en wat voor soort afval daar is aangetroffen.

Bij het besluit van 10 december 2020 heeft het college het besluit van 4 november 2020 vervangen. Bij dit besluit heeft het college wel een controlerapport gevoegd, dat door het college 'besluit tot toepassing van bestuursdwang onjuist aangeboden afval' wordt genoemd. Voor het overige is dit besluit identiek aan het besluit van 4 november 2020. In het controlerapport staat dat het afval aan de Oudemansstraat in Zaandam is aangetroffen. Bij dit controlerapport zijn vijf foto's gevoegd, waaronder één van container nummer 70746 met daarnaast twee huisvuilzakken, één van container nummer 70762 en één close-up van het adres van [appellante] op de aangetroffen reclamefolder. De foto's zijn niet voorzien van een datum.

In het besluit op bezwaar van 24 maart 2021 staat dat er een grijze afvalzak is aangetroffen bij de containers in de Oudemansstraat. In dit besluit wordt niet ingegaan op het bezwaar van [appellante] dat beide containers op de foto's bij het controlerapport niet in de Oudemansstraat staan.

Ter zitting heeft het college toegelicht dat de reclamefolder is aangetroffen in één van de twee huisvuilzakken naast container nummer 70746 op de eerste foto bij het controlerapport en dat de tweede foto van container nummer 70762 ten onrechte bij het controlerapport is gevoegd. Volgens het college blijkt dit uit zijn registratiesysteem. Verder heeft het college toegelicht dat container nummer 70746 niet in de Oudemansstraat staat, maar ter hoogte van de Thijssestraat 129, op ongeveer 150 m afstand van de container tegenover de woning van [appellante] in de Oudemansstraat.

#### 3.2.

Uit de door het college genomen besluiten kan niet worden afgeleid waar het verkeerd aangeboden afval met daarin de adresgegevens van [appellante] is aangetroffen, omdat de vermelde locatie 'Oudemansstraat' en de twee verschillende gefotografeerde locaties niet met elkaar overeenkomen. Het college heeft ter zitting weliswaar toegelicht dat in zijn systeem staat geregistreerd dat het afval is aangetroffen bij container nummer 70746, maar dat heeft het college niet onderbouwd met bijvoorbeeld een screenshot of uitdraai van dat systeem. Alleen al hierom zijn deze besluiten in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet zorgvuldig voorbereid en in strijd met de artikelen 3:46 en 7:12 van de Awb niet deugdelijk gemotiveerd. Om deze reden moet het besluit van 24 maart 2021 worden vernietigd en moeten de besluiten van 4 november 2020 en 10 december 2020 worden herroepen.

Ook als ervan wordt uitgegaan dat de reclamefolder met het adres van [appellante] is aangetroffen in één van de twee huisvuilzakken naast container nummer 70746 ter hoogte van de Thijssestraat 129 en [appellante] die huisvuilzak daar verkeerd heeft aangeboden, moeten de door het college genomen besluiten worden vernietigd dan wel herroepen. De besluiten van 10 december 2020 en 24 maart 2021 hebben namelijk geen betrekking op die overtreding, maar op het verkeerd aanbieden van afval in de Oudemansstraat. Uit de toelichting van het college ter zitting is gebleken dat niet is

vastgesteld dat er verkeerd aangeboden afval in de Oudemansstraat is aangetroffen. In het besluit van 4 november 2020 is in strijd met artikel 5:9, aanhef en onder b, van de Awb geheel niet vermeld waar de overtreding is geconstateerd. Het betoog slaagt.

#### 4.

[appellante] betoogt dat het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld door het primaire besluit niet te herroepen, terwijl het dat in een vergelijkbare zaak wel heeft gedaan. Gelet op de vorige overweging hoeft dit betoog niet meer te worden besproken.

#### 5.

Het beroep is gegrond. Het besluit van 24 maart 2021 moet worden vernietigd. De Afdeling zal zelf in de zaak voorzien door de primaire besluiten van 4 november 2020 en 10 december 2020 te herroepen en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Dit heeft tot gevolg dat als [appellante] het bedrag van € 192,00 al heeft betaald, de gemeente dit bedrag zal moeten terugbetalen.

#### 6.

Het college moet de proceskosten vergoeden.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad van 24 maart 2021, kenmerk 4739672 AFV-2020-274;
- III. herroept de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad van 4 november 2020 en van 10 december 2020, beide met kenmerk 4691606;
- IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.496,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 534,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 49,00 vergoedt.

### Noot

**Auteur:** C.M.M. van Mil<sup>(1)</sup>

### Noot

#### 1.

De hier gepubliceerde uitspraak is relevant vanwege het oordeel van de Afdeling met betrekking tot de opgelegde last in het licht van artikel 5:9 van de Awb met betrekking tot bestuurlijke herstelsancties. In dat artikel is opgenomen dat de beschikking tot oplegging van een bestuurlijke sanctie vermeldt: a. de overtreding alsmede het overtreden voorschrift; b. zo nodig een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd. In dit geval was daaraan niet voldaan.

#### 2.

In deze zaak was volgens het college een huisvuilzak naast een ondergrondse restafvalcontainer in de Oudemansstraat in Zaandam aangetroffen. Vervolgens is spoedeisende bestuursdwang toegepast. Het college ging ervan uit dat appellante deze huisvuilzak verkeerd heeft aangeboden, omdat daarin een tot haar adres herleidbaar poststuk is aangetroffen: een reclamefolder, geadresseerd aan de bewoners van het adres van appellante. Appellante brengt hier het nodige tegenin, waaronder dat uit de bij het besluit gevoegde foto's niet kan worden afgeleid dat zij de overtreder is en dat het onlogisch is dat zij alle zakken op de foto's op meer dan 1 km afstand van haar woning onjuist zou hebben aangeboden. De Afdeling

bestuursrechtspraak oordeelt vervolgens dat uit de besluiten niet kan worden afgeleid waar het verkeerd aangeboden afval met de adresgegevens van appellante is aangetroffen. De vermelde locatie 'Oudemansstraat' en de gefotografeerde locaties komen niet met elkaar overeen. De aanvullende toelichting dat in het systeem was geregistreerd dat het afval was aangetroffen bij container nummer 70746 ter hoogte van de Thijssestraat, is niet onderbouwd met bijvoorbeeld een screenshot of uitdraai van dat systeem. De besluiten zijn volgens de Afdeling dan ook niet zorgvuldig voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd.

### 3.

Vervolgens oordeelt de Afdeling nog dat ook als ervan wordt uitgegaan dat de reclamefolder is aangetroffen in één van de huisvuilzakken naast de container ter hoogte van de Thijssestraat en appellante die huisvuilzak daar verkeerd heeft aangeboden, de besluiten moeten worden vernietigd dan wel herroepen. De betreffende besluiten hebben namelijk geen betrekking op die overtreding, maar op het verkeerd aanbieden van afval in de Oudemansstraat en uit de toelichting van het college bleek dat niet is vastgesteld dat daar verkeerd aangeboden afval was aangetroffen. De Afdeling oordeelt dat sprake is van strijd met artikel 5:9, aanhef en onder b, van de Awb, omdat in één van de besluiten in het geheel niet vermeld is waar de overtreding is geconstateerd.

### 4.

De Afdeling heeft al meerdere malen moeten bevestigen dat de artikelen 5:4 en 5:9 van de Awb ook van toepassing zijn op bestuurlijke sancties (zie o.a. ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:169, AB 2020/213; ABRvS 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3571). Het komt vaker voor dat besluiten onvolledig en daarom in strijd met artikel 5:9 van de Awb zijn. Een dergelijk gebrek kan gepasseerd worden op grond van artikel 6:22 van de Awb. Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1970, AB 2020/410, waarin ten onrechte de overtreden planregel uit het bestemmingsplan niet was opgenomen in strijd met artikel 5:9, aanhef en onder a, van de Awb. In die zaak werd het gebrek gepasseerd omdat voldoende kenbaar was dat de last onder dwangsom betrekking had op wonen in strijd met de bestemming en kon appellante uit de besluiten duidelijk opmaken dat zij het gebruik als woning diende te staken en gestaakt te houden. In het onderhavige geval ging het om het in strijd met artikel 5:9, aanhef en onder b, van de Awb niet vermelden waar de overtreding was geconstateerd. En dat is bij het op de verkeerde plaats aanbieden van huisvuil natuurlijk cruciaal.

### 5.

Tot slot nog even terug naar de casus met betrekking tot de vraag of appellante als overtreder is aan te merken. Het betrof in dit geval een reclamefolder met daarop het adres van appellante, op basis waarvan het college het huisvuil tot appellante heeft herleid. Volgens vaste jurisprudentie zal in de regel mogen worden aangenomen dat de persoon tot wie de aangetroffen afvalstoffen kunnen worden herleid, ook de overtreder is. Dit geldt echter niet voor personen voor wie het op grond van door hen geleverd tegenbewijs niet aannemelijk is dat zij het te handhaven voorschrift daadwerkelijk hebben geschonden (vgl. ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1247, r.o. 6.3.; ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4322, r.o. 9.1.).

### 6.

De Afdeling kwam in dit geval niet aan toe aan de beoordeling of appellante inderdaad als overtreder was aan te merken vanwege de geadresseerde reclamefolder. Volgens appellante had zij de gefotografeerde reclamefolder echter nooit ontvangen op haar adres en komt het regelmatig voor dat post verkeerd wordt bezorgd of dat reclamefolders op straat worden gedumpt. Op basis van deze argumenten lijkt mij dat appellante er niet aan was ontkomen dat zij als overtreder was aangemerkt. Een poststuk met daarop een adres is immers op zichzelf voldoende voor het antwoord op de vraag tot wie de aangetroffen afvalstoffen kunnen worden herleid. Ook als dit reclamefolders zijn (zie o.a. ABRvS 7 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:727; ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:156).

Voetnoten

[1]

Chantal van Mil is advocaat bij Hekkelman Advocaten N.V.