

AB 2022/209

## Vuilniszakkenjurisprudentie. Bewijslastverdeling. Geen onomstotelijk tegenbewijs vereist.

ABRvS 01-06-2022, ECLI:NL:RVS:2022:1550, m.nt. C.M.M. van Mil

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	1 juni 2022
Magistraten	Mr. P.H.A. Knol
Zaaknummer	202107933/1/R4
Noot	C.M.M. van Mil
Folio weergave	
JCDI	JCDI:ADS655301:1
Vakgebied(en)	Milieurecht / Afval Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen Bestuursprocesrecht / Algemeen
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2022:1550, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 01-06-2022
Wetingang	Art. 5:24, 5:25, 5:31 Awb

### Essentie

Bewijslastverdeling vuilniszakkenjurisprudentie. Onomstotelijk tegenbewijs niet vereist bij aanvechten handhavingsbesluit verkeerd aangeboden huisvuil.

### Samenvatting

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling mag ervan worden uitgegaan dat de persoon tot wie de aangetroffen afvalstoffen kunnen worden herleid, ook de overtreder is, tenzij de betrokkene het tegendeel aannemelijk maakt. Zie voor een uiteenzetting van deze rechtspraak de uitspraak van 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2432.

Op grond van het hiervoor weergegeven bewijsvermoeden is de enkele omstandigheid dat de aangetroffen afvalstoffen tot iemand te herleiden zijn, in eerste instantie voldoende om diegene als overtreder aan te merken. Vervolgens wordt de bewijslast omgekeerd en is het aan diegene om het bewijsvermoeden te weerleggen en het tegendeel aannemelijk te maken. Het bewijsvermoeden houdt dus in dat de omstandigheid dat de afvalstoffen tot iemand te herleiden zijn, het vermoeden oplevert dat diegene de overtreder is, maar dat vermoeden kan vervolgens weerlegd worden door diegene. Het mogen hanteren van het bewijsvermoeden houdt geen risicoaansprakelijkheid in, in die zin dat degene tot wie de afvalstoffen te herleiden zijn zonder meer als overtreder moet worden aangemerkt, ook als aannemelijk wordt dat diegene de overtreding niet heeft gepleegd.

Voor het weerleggen van het bewijsvermoeden is geen onomstotelijk tegenbewijs nodig, maar is voldoende dat het tegendeel aannemelijk wordt gemaakt. Dat kan een betrokkene bijvoorbeeld doen door het geven van een concrete, gedetailleerde, logische en met objectieve omstandigheden onderbouwde verklaring voor het, zonder zijn toedoen, belanden van de aangetroffen afvalstoffen op die plek. Ook zou een betrokkene met objectieve omstandigheden aannemelijk kunnen maken dat hij niet in de gelegenheid was om de aangetroffen afvalstoffen op die plek achter te laten. Als diegene daarmee genoeg twijfel zaait over de aannahme op grond van het bewijsvermoeden dat hij de overtreder is, dan is het vervolgens weer aan het bestuursorgaan om die twijfel en het geleverde tegenbewijs te weerleggen. In dat geval kan het bestuursorgaan niet langer volstaan met een beroep op het bewijsvermoeden.

## Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

Appellant, te Den Haag,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, verweerder.

## Uitspraak

### Procesverloop

Bij besluit van 4 oktober 2021 heeft het college zijn beslissing om op 9 september 2021 spoedeisende bestuursdwang toe te passen wegens het in strijd met de Afvalstoffenverordening 2010 van de gemeente Den Haag aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen, op schrift gesteld. Daarbij heeft het college vermeld dat een gedeelte van de kosten van de toepassing van bestuursdwang, te weten € 160,00, voor rekening van appellant komt.

Bij besluit van 30 november 2021 heeft het college het door appellant hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft appellant beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 april 2022, waar appellant en het college, vertegenwoordigd door D. van der Klaauw en mr. J.J. Markerink, zijn verschenen.

## Overwegingen

1.

De toepassing van spoedeisende bestuursdwang heeft bestaan uit het verwijderen van een huisvuilzak die op 9 september 2021 is aangetroffen naast een ondergrondse restafvalcontainer (hierna: ORAC) ter hoogte van de Fannius Scholtenstraat 45/51. Het college is ervan uitgegaan dat appellant de huisvuilzak verkeerd heeft aangeboden, omdat daarin twee tot zijn adres herleidbare poststukken zijn aangetroffen. Het gaat om twee ongeopende vensterenveloppen: één van Infoscore met daarin een brief die is geadresseerd aan persoon A op het adres van appellant en één van de ING met daarin een brief die is geadresseerd aan de

ouder(s)/verzorger(s) van persoon B op het adres van appellant.

## 2.

Appellant betwist dat de huisvuilzak van hem afkomstig is, maar betwist niet dat hij de daarin aangetroffen brieven heeft ontvangen op zijn adres. Hij stelt dat hij de brieven, gericht aan vorige bewoners van zijn adres, heeft neergelegd op de prullenbak naast de brievenbussen in het portiek van zijn appartementencomplex, zodat de geadresseerden de brieven daar zouden kunnen ophalen. Daarbij beklagt hij zich dat hij al twee jaar lang op dat adres woont en nog steeds veel post voor verschillende vorige bewoners blijft ontvangen. Ter zitting heeft hij een stapel enveloppen getoond die hij had ontvangen op zijn adres en die waren gericht aan vorige bewoners. Bij zijn bezwaarschrift heeft hij vier foto's gevoegd van het portiek van zijn appartementencomplex en de manier waarop hij de brieven voor vorige bewoners achterlaat op de prullenbak die daar aan de muur hangt.

Appellant vermoedt dat de schoonmakers van zijn appartementencomplex de brieven in de prullenbak hebben gedaan bij het legen daarvan en dat zij de huisvuilzak met de brieven erin naast de ORAC hebben gezet. Daarbij heeft hij toegelicht dat de schoonmakers elke woensdag langskomen.

### 2.1.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling mag ervan worden uitgegaan dat de persoon tot wie de aangetroffen afvalstoffen kunnen worden herleid, ook de overtreder is, tenzij de betrokkene het tegendeel aannemelijk maakt. Zie voor een uiteenzetting van deze rechtspraak de uitspraak van 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2432.

### 2.2.

Op grond van het hiervoor weergegeven bewijsvermoeden is de enkele omstandigheid dat de aangetroffen afvalstoffen tot iemand te herleiden zijn, in eerste instantie voldoende om diegene als overtreder aan te merken. Vervolgens wordt de bewijslast omgekeerd en is het aan diegene om het bewijsvermoeden te weerleggen en het tegendeel aannemelijk te maken. Het bewijsvermoeden houdt dus in dat de omstandigheid dat de afvalstoffen tot iemand te herleiden zijn, het vermoeden oplevert dat diegene de overtreder is, maar dat vermoeden kan vervolgens weerlegd worden door diegene. Het mogen hanteren van het bewijsvermoeden houdt geen risicoaansprakelijkheid in, in die zin dat degene tot wie de afvalstoffen te herleiden zijn zonder meer als overtreder moet worden aangemerkt, ook als aannemelijk wordt dat diegene de overtreding niet heeft gepleegd.

Voor het weerleggen van het bewijsvermoeden is geen onomstotelijk tegenbewijs nodig, maar is voldoende dat het tegendeel aannemelijk wordt gemaakt. Dat kan een betrokkene bijvoorbeeld doen door het geven van een concrete, gedetailleerde, logische en met objectieve omstandigheden onderbouwde verklaring voor het, zonder zijn toedoen, belanden van de aangetroffen afvalstoffen op die plek. Ook zou een betrokkene met objectieve omstandigheden aannemelijk kunnen maken dat hij niet in de gelegenheid was om de aangetroffen afvalstoffen op die plek achter te laten. Als diegene daarmee genoeg twijfel zaait over de aanneme op grond van het bewijsvermoeden dat hij de overtreder is, dan is het vervolgens weer aan het bestuursorgaan om die twijfel en het geleverde tegenbewijs te weerleggen. In dat geval kan het bestuursorgaan niet langer volstaan met een beroep op het bewijsvermoeden.

### 2.3.

Door de daarin aangetroffen poststukken, waarvan appellant heeft erkend dat hij ze op zijn adres heeft

ontvangen, is de huisvuilzak tot appellant te herleiden. Dit betekent dat het college mag aannemen dat hij de overtreder is, tenzij hij aannemelijk maakt dat hij niet degene is geweest die de huisvuilzak verkeerd heeft aangeboden. Anders dan het college veronderstelt, hoeft hij geen onomstotelijk tegenbewijs te leveren, maar is het voldoende dat hij dat aannemelijk maakt.

Op de foto's bij het controlerapport bij het besluit van 4 oktober 2021 is te zien dat de huisvuilzak die tot appellant te herleiden is, tegelijkertijd met nog vier andere identieke halfvolle zwarte huisvuilzakken naast de ORAC is aangetroffen. Dit type zwarte huisvuilzak komt overeen met het type zak dat in de prullenbak in het portiek wordt gebruikt, zoals te zien is op de foto's bij het bezwaarschrift van appellant. Het appartementencomplex van appellant is onderdeel van een groter complex, waarbij steeds één portiek toegang geeft tot acht appartementen. De gebouwen worden volgens appellant elke woensdag schoongemaakt en de huisvuilzakken zijn op een donderdagochtend aangetroffen. Al deze omstandigheden zijn in overeenstemming met het vermoeden van appellant dat de schoonmakers op woensdag de prullenbakken in de portieken hebben geleegd en vervolgens alle zakken naast de ORAC hebben gezet. De door het college ter zitting geopperde mogelijkheid dat appellant alle vijf huisvuilzakken naast de ORAC heeft gezet, acht de Afdeling niet aannemelijk, gelet op de omstandigheid dat alle zakken slechts half gevuld zijn. Die omstandigheid is verklaarbaar als het de zakken zijn uit de prullenbakken in de portieken, die wekelijks op een vaste dag worden geleegd. Het is echter niet logisch dat een bewoner van een appartement een huisvuilzak slechts half zou vullen, dat vier keer zou herhalen en daarna pas de vijf halfvolle zakken ter inzameling zou aanbieden.

De Afdeling acht het op voorhand niet onaannemelijk of ongeloofwaardig dat appellant post voor de vorige bewoners van zijn adres op de prullenbak in het portiek legt. Gelet op de omstandigheden waaronder de vijf huisvuilzakken naast de ORAC zijn aangetroffen, acht de Afdeling het verder aannemelijk dat het gaat om de zakken uit de prullenbakken van de portieken en dat de schoonmakers de zakken daar hebben gezet. Gelet hierop acht de Afdeling de door appellant gegeven verklaring, dat de brieven zijn weggegooid in de prullenbak in het portiek en dat de schoonmakers de zak uit die prullenbak naast de ORAC hebben gezet, aannemelijker dan de aanname van het college dat appellant de huisvuilzak daar heeft gezet. Hiermee heeft appellant dan ook aannemelijk gemaakt dat hij niet degene is geweest die de huisvuilzak verkeerd heeft aangeboden.

Het betoog slaagt.

## 2.4

Het college heeft in het verweerschrift het standpunt ingenomen dat het appellant ook dan terecht als overtreder heeft aangemerkt, omdat het aan hem kan worden toegerekend dat hij de brieven heeft achtergelaten op de prullenbak in het portiek en daarmee de mogelijkheid heeft doen ontstaan dat de brieven in de openbare ruimte terecht zouden komen.

De Afdeling volgt dit standpunt niet. De toepassing van spoedeisende bestuursdwang, die bij het besluit van 4 oktober 2021 op schrift is gesteld, bestond namelijk uit het verwijderen van de verkeerd aangeboden huisvuilzak en niet het verwijderen van de losse brieven. Dat appellant de brieven in het portiek heeft achtergelaten op een manier waarbij hij er rekening mee moest houden dat iemand anders de brieven zou meenemen en dat de brieven in de openbare ruimte terecht zouden kunnen komen, maakt hem niet verantwoordelijk voor de zak uit de prullenbak in het portiek. De brieven zijn ook niet in de openbare ruimte terecht gekomen, maar in de prullenbak in het portiek, die gebruikt mocht worden door alle personen met toegang tot het portiek. Er is geen reden waarom appellant of de andere gebruikers van de prullenbak verantwoordelijk zouden zijn voor het op juiste wijze aanbieden van de zak uit die prullenbak door de schoonmakers van het appartementencomplex.

## 2.5.

Gelet op het voorgaande heeft appellant aannemelijk gemaakt dat hij niet degene is geweest die de

huisvuilzak naast de ORAC heeft gezet en kan hij niet verantwoordelijk worden gehouden voor de overtreding. Het college heeft hem in het primaire besluit van 4 oktober 2021 dan ook ten onrechte als overtreder aangemerkt. Het college heeft dit besluit ten onrechte niet herroepen bij het besluit op bezwaar van 30 november 2021.

### 3.

Het beroep is gegrond. Het besluit van 30 november 2021 moet worden vernietigd. De Afdeling zal zelf in de zaak voorzien door het primaire besluit van 4 oktober 2021 te herroepen en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Dit heeft tot gevolg dat als appellant het bedrag van € 160,00 al heeft betaald, de gemeente dit bedrag zal moeten terugbetalen.

### 4.

Het college hoeft geen proceskosten te 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 Den Haag van 30 november 2021, kenmerk B.4.21.3759.001;
- III. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag van 4 oktober 2021, kenmerk 04873W2A21;
- IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- V. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Den Haag aan appellant het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 49,00 vergoedt.

## Noot

**Auteur:** C.M.M. van Mil

### 1.

De vuilniszakkenjurisprudentie, of vuilniszakkenproblematiek, zorgt vrijwel wekelijks voor een constante stroom aan jurisprudentie. De hierboven afgedrukte uitspraak is één van de drie uitspraken die de Afdeling bestuursrechtspraak op 1 juni 2022 heeft gewezen en waarin expliciet stelling wordt genomen over de bewijslast in zaken die betrekking hebben op toegepaste spoedeisende bestuursdwang bij verkeerd aangeboden huisvuil (zie ook: ABRvS 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1554 en ECLI:NL:RVS:2022:1558). Deze uitspraken zijn het signaleren waard vanwege de uitleg van de Afdeling over de vraag hoe wordt omgegaan met het bewijsvermoeden van het bestuursorgaan en de weerlegging daarvan door de (vermeende) overtreder.

## 2.

Bij het verkeerd aanbieden van huisvuil wordt uitgegaan van een bewijsvermoeden, dat wordt gecreëerd door de adressering op of in het huisvuil dat herleidbaar is tot de overtreder. Het hanteren van een bewijsvermoeden ligt ook voor de hand, omdat betrapting op heterdaad in dit soort gevallen vrijwel nooit aan de orde zal zijn (vgl. ABRvS 3 mei 2006, AB 2006/264). Zonder dit bewijsvermoeden aan de hand van een adreswikkeltje, -sticker of geadresseerd poststuk heeft het bestuursorgaan het nakijken en draait zij keer op keer op voor de extra kosten ten gevolge van het opruimen van onjuist aangeboden huisvuil. Het spoedig verwijderen van dit huisvuil is immers wel noodzakelijk, want het te vroeg of verkeerd aanbieden van huisvuil 'heeft een vuilaantrekkende werking, trekt ongedierte aan en heeft in algemene zin vervuiling tot gevolg' (vgl. ABRvS 1 juni 2005, AB 2005/247).

## 3.

Dit bewijsvermoeden als gevolg van het aantreffen van het adres van de aangeschrevene laat onverlet dat deze vermeende overtreder vervolgens in de gelegenheid moet worden gesteld om tegenbewijs te leveren, ofwel, hij moet aannemelijk kunnen maken dat het bewijsvermoeden van het bestuursorgaan onterecht is. Deze lijn wordt in de rechtspraak van de Afdeling al van oudsher gehanteerd. Naar vaste jurisprudentie is de overtreder immers degene die het te handhaven voorschrift daadwerkelijk schendt en mag in de regel 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 het door hen geleverde tegenbewijs niet aannemelijk is dat zij het te handhaven voorschrift daadwerkelijk hebben geschonden. Zie in dit kader ook een drietal uitspraken van de Afdeling van 1 juni 2005 (ECLI:NL:RVS:2005:AT6561; ECLI:NL:RVS:2005:AT6562 en ECLI:NL:RVS:2005:AT6556, AB 2005/247). In die zaken werd in een verordening of beleid een risicoaansprakelijkheid gecreëerd voor degene wiens adres in een vuilniszak werd aangetroffen of op dat adres woonde. Ten onrechte. De aangeschrevene moet de gelegenheid krijgen om tegenbewijs te leveren. In de uitspraken van 1 juni 2022 maakt de Afdeling nog eens duidelijk dat het mogen hanteren van het bewijsvermoeden geen risicoaansprakelijkheid inhoudt, in die zin dat degene tot wie de afvalstoffen te herleiden zijn zonder meer als overtreder moet worden aangemerkt, ook als aannemelijk wordt dat diegene de overtreding niet heeft gepleegd (r.o. 2.2.).

## 4.

In mijn annotaties bij ABRvS 27 juni 2018, AB 2018/434 en ABRvS 10 februari 2021, BR 2021/51, merkte ik al op dat aannemelijk maken echt iets anders is dan bewijzen, met daarbij de kanttekening dat niet ieder zielig of sterk verhaal de aannemelijkheidstoets van de Afdeling passeert. Vergelijk ook Michiels in zijn noot bij ABRvS 28 september 2005, AB 2005/437, en zie bijvoorbeeld ook ABRvS 8 april 2009, AB 2009/291 en ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4504.

## 5.

Uit de drie uitspraken van 1 juni 2022 volgt nu onomwonden dat *onomstotelijk* tegenbewijs niet nodig is, maar dat sprake moet zijn van een *begin* van tegenbewijs. Een aannemelijkheidstoets dus. De aangeschrevene hoeft 'alleen maar' aannemelijk te maken dat hij de overtreding niet heeft begaan. Met de in de uitspraken van 1 juni 2022 genoemde voorbeelden schept de Afdeling hierover nog meer duidelijkheid: een concrete, gedetailleerde, logische en met objectieve omstandigheden onderbouwde verklaring voor het, buiten zijn schuld, verkeerd aangeboden huisvuil kan voldoende begin van tegenbewijs leveren. Hetzelfde geldt voor het aannemelijk maken door de aangeschrevene dat hij niet in de gelegenheid was om het huisvuil op de verkeerde plek achter te laten. Twijfel zaaien is in zo'n geval voldoende. Het herleiden van het huisvuil tot de persoon waarvan het adres is aangetroffen, volstaat dan niet meer voor het aanmerken als overtreder. Het bestuursorgaan zal dan vervolgens die twijfel en het geleverde tegenbewijs moeten weerleggen. Dat lijkt

overigens een schier onmogelijke taak (zie over dit aspect ook mijn noot bij ABRvS 21 mei 2014, AB 2014/254).

## 6.

De feitelijke onderbouwingen die hebben geleid tot de uitspraken van 1 juni 2022 zijn stuk voor stuk plausibel: het betreft in alle gevallen een concrete, gedetailleerde, logische en met objectieve omstandigheden onderbouwde verklaring. In de hierboven gepubliceerde zaak ging het om vijf halfvolle vuilniszakken met daarin post van vorige bewoners op het adres van appelland, die naast de container waren gezet op de dag nadat de portieken door schoonmakers werden schoongemaakt. In de zaak met ECLI:NL:RVS:2022:1554 ging het om een afstand van 1,7 kilometer tussen het huisvuil van appelland en zijn woning en een (vermoedelijk) verkeerd bezorgd pakket, gestaafd door een ingediende klacht over de bezorging. Tot slot ging het in de zaak met ECLI:NL:RVS:2022:1558 om spullen die in een doos aan het grofvuil waren aangeboden, welke doos waarschijnlijk door een voorbijganger zou zijn meegenomen, waarna deze laatste de doos vervolgens elders naast de papiercontainer had neergezet.

## 7.

Andere gevallen die de aannemelijkheidstoets van de Afdeling konden doorstaan zijn bijvoorbeeld te vinden in ABRvS 18 januari 2006, AB 2006/265, waarin de moeder van appelland de vuilniszak naast de container had gedeponneerd, omdat de container geblokkeerd was door een klem zittende vuilniszak, ABRvS 21 december 2007, AB 2008/126, waarin appelland al was verhuisd toen het huisvuil verkeerd werd geplaatst, ABRvS 17 september 2008, AB 2009/119, waarin de container waar het huisvuil was aangetroffen zich op ongeveer een kilometer van de woning van appelland bevond, ABRvS 21 mei 2014, AB 2014/254, waarin appelland vanwege een vroegtijdige bevalling het huisvuil niet zelf buiten had kunnen zetten en ABRvS 31 januari 2018, AB 2018/249, waarin appelland voor langere tijd in het buitenland was.

## 8.

Ik kan mij zo voorstellen dat de Afdeling al die vuilniszakkenzaken waarbij de overtreder met een 'goed verhaal' kwam en waarin toch tot aan hoger beroep werd doorgeprocedeerd een beetje zat was. Dat de Afdeling met deze drie uitspraken nu een duidelijk kader schept voor het aanvechten van handhavingsbesluiten bij verkeerd aangeboden huisvuil is dan ook toe te juichen. Niet alleen voor overtreders en bestuursorganen, die nu (nog beter) weten waar ze aan toe zijn, ook voor de Afdeling zelf kan dit mogelijk bijdragen aan een vermindering van de vuilniszakkenjurisprudentie. Met een 'geloofwaardige ontkenning' en een begin van tegenbewijs (i.e. een concrete, gedetailleerde, logische en met objectieve omstandigheden onderbouwde verklaring) heeft doorprocederen tot en met de hoogste bestuursrechter immers weinig zin. Is deze 'bewijslastverdeling' bij verkeerd aangeboden huisvuil nu nieuw of 'anders dan voorheen'? Eigenlijk niet. Maar het is wel een verduidelijking en aanscherping en met het doen uitgaan van het persbericht bij de drie uitspraken geeft de Afdeling een extra signaal af. De boodschap is helder: bestuursorganen moeten niet te veel leunen op het bewijsvermoeden en vooral ook goed luisteren naar het verhaal van de vermeende overtreder. Heeft hij een logische en onderbouwde verklaring die kan gelden als begin van tegenbewijs? Dan moet het bestuursorgaan daar wat mee doen en kan het niet volharden in een theoretisch bewijsvermoeden. Het zou mooi zijn als de praktijk gevolg geeft aan deze impliciete oproep van de Afdeling.