

Concept rapport

Onderzoek in het kader van de Wet revitalisering generiek toezicht inzake het handelen van de gemeente Ermelo i.r.t. het bedrijf Tomassen Duck-To

Aanleiding

De provincie ontvangt regelmatig klachten en signalen over het handelen van de gemeente Ermelo betreffende het bedrijf Tomassen Duck-To. Twee inwoners van de gemeente Ermelo hebben in december 2023 bij GS een verzoek ingediend om in de plaats te treden bij de gemeente Ermelo in verband met het verwaarlozen van haar taak ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij de eendenslachterij Tomassen Duck-To te Ermelo.

Dit verzoek is op 16 januari 2024 door Gedeputeerde Staten (GS) afgewezen.

Signalen, klachten en het verzoek tot indeplaatsstelling kunnen voor de toezichthouder i.c. de provincie aanleiding zijn om bij het betrokken bestuursorgaan informatie op te vragen.

Op basis hiervan heeft GS besloten om onderzoek in te stellen naar het handelen van de gemeente Ermelo met betrekking tot het bedrijf Tomassen Duck-To op grond van de wettelijke bevoegdheden die de provincie in het kader van het interbestuurlijk toezicht op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving heeft. (Zie GS besluit d.d. 16 januari 2024 (zaaknr. 2023-015422).)

Wettelijke grondslag en (beleids)uitgangspunten

Gedeputeerde Staten houden toezicht op de uitvoering van specifieke wettelijke taken door gemeenten. Het toezicht houdt in dat wij met specialistische vakkennis beoordelen of gemeenten de taken uitvoeren volgens de geldende wet- en regelgeving. Dit toezicht noemen wij het interbestuurlijk toezicht, dat ook verticaal toezicht wordt genoemd. De vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van het omgevingsrecht door gemeenten maken onderdeel uit van het interbestuurlijk toezicht (IBT) van GS. De basis voor het interbestuurlijk toezicht is neergelegd in de artikelen 124 en 132 van de Grondwet en de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt).

Bij het uitoefenen van het interbestuurlijk toezicht houden GS rekening met de volgende uitgangspunten:

1. Het uitoefenen van IBT vindt plaats op basis van selectiviteit (terughoudendheid in het IBT) en proportionaliteit (inzet lichtst mogelijke instrument). De toezichthouder respecteert de beleidsruimte die bestuursorganen van provincies en gemeenten hebben bij het uitvoeren van hun medebewindstaken.
2. Bij de beslissing door de toezichthouder over de mate van intensiteit van IBT ten aanzien van een bepaald beleidsveld, spelen factoren als mogelijke risico's en gevaren voor de samenleving een belangrijke rol.
3. De aard en inhoud van de wettelijke norm (de mate van concreetheid) waarin bestuursorganen van provincies en gemeenten tot medebewind geroepen worden, zijn bepalend voor de beleidsruimte die deze bestuursorganen hebben bij het uitvoeren van hun medebewindstaken.

Interbestuurlijk toezicht door GS heeft, onder meer, betrekking op indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing door bestuursorganen van gemeenten. Dat betekent dat een toezichthoudend bestuursorgaan (hierna: de toezichthouder), in casu GS, een besluit tot indeplaatsstelling kan nemen wanneer zich een situatie van taakverwaarlozing bij een gemeente voordoet. Dit is bepaald in artikel 124 van de Gemeentewet.

Van taakverwaarlozing is sprake als een gemeentelijk bestuursorgaan:

1. niet of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet gevorderde beslissing neemt;
2. niet of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet gevorderde handeling verricht;
3. niet, niet tijdig of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet gevorderd resultaat tot stand brengt.

Aan de hand van aard en inhoud van de wettelijke bepaling waarin de medewerking van een gemeentelijk bestuursorgaan gevorderd wordt, moet de toezichthouder vaststellen of zich in een concreet geval taakverwaarlozing voordoet. Hierbij is het van belang om te kijken of het om een norm met een open karakter gaat of dat de betreffende wettelijke norm concreet van aard is

en niet of nauwelijks om een nadere afweging door het bevoegde bestuursorgaan vraagt. Want als de wettelijke norm een meer open karakter heeft, waardoor de beleidsruimte bij de uitvoering van deze norm groter is, moet de toezichthouder terughoudender zijn met een eventuele interventie in de vorm van een besluit tot indeplaatsstelling. In die situatie vraagt de vaststelling door de toezichthouder van het feit dat er sprake is van taakverwaarlozing, om een zwaardere motivering en worden aan de bewijsvoering door de toezichthouder zwaardere eisen gesteld dan wanneer het gaat om 'gebonden bestuur'.

Uitgangspunt van de wettelijke regeling is dat een besluit tot indeplaatsstelling niet door een toezichthouder wordt genomen zonder dat het bevoegde bestuursorgaan eerst in de gelegenheid is gesteld zelf in de zaak te voorzien. Dat is alleen anders wanneer het gaat om een spoedeisend geval.

Een juridische interventie in het kader van IBT, in de vorm van een besluit tot indeplaatsstelling van een toezichthouder, wordt voorafgegaan door een bestuurlijk traject. Het bestuurlijk traject wordt omschreven als een interventieladder die verschillende fasen kent. De ladder geeft verschillende processtappen weer, vanaf signaleren en informatie opvragen tot en met de laatste processtap, juridische interventie in de vorm van een besluit tot indeplaatsstelling. In totaal kent de interventieladder zes stappen. De interventieladder is als bijlage bij dit rapport opgenomen. Stap twee van de ladder is informatie opvragen en valideren.

Dat hebben we gedaan door in gesprek te gaan met de gemeente Ermelo.

De interventieladder is overigens niet dwingend. Een toezichthouder beslist zelf in welk tempo de treden worden doorlopen. In spoedeisende situaties – bijvoorbeeld wanneer onomkeerbare situaties dreigen te ontstaan – staat het de toezichthouder vrij om direct over te gaan tot een juridische interventie in de vorm van een besluit tot indeplaatsstelling.

Doel van het onderzoek

Door middel van het onderzoek wil GS inzicht krijgen hoe en of de gemeente Ermelo haar wettelijke staken op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) van het Omgevingsrecht procedureel en procesmatig t.a.v. het bedrijf adequaat uitvoert.

Daarmee willen we antwoord krijgen op de vraag of er sprake is van taakverwaarlozing. Daartoe dient bij de gemeente informatie te worden opgehaald.

Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is gestart met een bestuurlijk overleg op 7 februari 2024 tussen een deel van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Ermelo en de gedeputeerde Interbestuurlijk Toezicht, namens GS, die daarbij het onderzoek heeft toegelicht. Vervolgens is vanuit de afdeling Bestuur & Toezicht een ambtelijk onderzoeksteam gevormd.

In een ambtelijk gesprek (mei 2024) tussen de gemeente Ermelo en het onderzoeksteam is vervolgens de aanpak van het onderzoek besproken en zijn afspraken gemaakt over het voeren van gesprekken met betrokken ambtenaren en het beschikbaar stellen van informatie.

Op basis van de gesprekken en het diagonaal doornemen van de beschikbaar gestelde informatie waarbij de focus met name is gelegd op de afgelopen 3 jaar, kan volgens het onderzoeksteam de hiervoor vermelde vraag inzake taakverwaarlozing worden beantwoord.

Bevindingen

Kenmerk dossier Tomassen Duck-To

Het dossier Tomassen Duck-To wordt, door een aantal betrokkenen, gekenmerkt als een complex dossier. Echter vanuit de invalshoek van vergunningverlening is het een dossier als vele anderen.

De complexiteit vindt zijn oorzaak in andere factoren die zijn te onderscheiden in:

- de ruimtelijke omgeving waarin het bedrijf is gevestigd; het is een gemengd gebied waar meerdere grotere bedrijven zijn gevestigd en het ligt naast een (luke) woonwijk ;
- de continue weerstand tegen het bedrijf en druk van de 'buitenwacht' zoals burgers, al dan niet uit de directe omgeving, in het bijzonder de Stichting DOEH, media, (landelijke) milieu- en dierenactivisten;
- een ondernemer die de randen van de regelgeving opzoekt en zich niet altijd coöperatief opstelt;
- de bestuurlijke verhoudingen tussen raad en college.

Door deze factoren komt het er feitelijk op neer dat al zou het bedrijf naar een andere locatie verplaatst worden de problematiek nog steeds niet wordt opgelost.

In de omgeving van Tomassen Duck-To zitten nog een paar bedrijven die ook overlast (zouden kunnen) veroorzaken. Dit is inherent aan een gemengd gebied, met wonen en bedrijvigheid. Bovendien zijn bepaalde partijen blijvend tegen het bedrijf zelf, ongeacht waar het gevestigd is, mede gelet op het feit dat het bedrijf in een branche zit die maatschappelijk niet gewaardeerd wordt.

Stichting DOEH

De Stichting DOEH is zoals vermeld een van de factoren van de complexiteit van het dossier. Het onderzoeksteam acht het gerechtvaardigd om hieraan extra aandacht te besteden omdat door de gemeente Ermelo vanuit deze stichting de meeste weerstand wordt ervaren en het handelen van de stichting van essentiële invloed op de handelwijze op dit dossier van de gemeente Ermelo. De weerstand vanuit deze stichting uit zich in het indienen van klachten, het indienen van zienswijzen en bezwaarschriften, het voeren van juridische procedures maar ook in de bejegening van ambtenaren die zich daardoor niet veilig voel(d)en. Het contact tussen de gemeente en Stichting DOEH is problematisch. De Stichting legt met alle verzoeken (WOO-verzoeken, maar ook losse vragen) grote druk op de ambtelijke organisatie en er is weinig begrip vanuit de Stichting voor de situatie waarin de betrokken ambtenaren zich bevinden. De projectleider van de projectgroep fungeert als centraal contactpersoon voor de Stichting DOEH. De stichting is ook geen onbekende bij de provincie; de provincie ontvangt van het bestuur van deze stichting en andere personen die daaraan verbonden zijn, via diverse wegen -zoals het provincieloket of de CdK-, regelmatig en veelvuldig klachten over het bedrijf en de gemeente. Het verzoek tot indeplaatsstelling dat voor dit onderzoek de aanleiding is geweest, is eveneens ingediend door personen die een relatie met de stichting hebben.

Bestuurlijke verhoudingen

De bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders zorgen voor hoge druk in de ambtelijke organisatie. Zowel raad als college moesten hun rol c.q. hun weg zoeken in dit complexe dossier met twee "sterke partijen" i.c. de ondernemer en de Stichting DOEH, en met tegenstrijdige belangen. De gemeenteraad volgt dit dossier nauwgezet en wil graag op de hoogte gehouden worden van alle stappen die genomen worden binnen vergunningverlening en handhaving. Betrokken omwonenden weten (leden van) de gemeenteraad goed te vinden. Mede daardoor kon het gebeuren dat er verdeeldheid ontstond in de Raad en de Raad haar rol als kaderstellend/toezichhoudend liet verschuiven naar de uitvoerende rol van het college. Als voorbeeld werd de situatie in de raad rondom de MER-beoordeling genoemd. Dit leidde tot lastige discussies en er moest een inhoudelijke lezing aan de raad gegeven worden. Het is de vraag of de raad zich op dit inhoudsniveau moet willen begeven. Voor zowel college als ambtelijke organisatie is het dan lastig opereren.

Ambtelijke organisatie gemeente

De complexiteit heeft ertoe geleid dat er een ambtelijke projectgroep in de gemeente Ermelo op dit dossier is gevormd, bestaande uit medewerkers vanuit verschillende **5.1.2e** met vakinhoudelijke kennis i.c. juridisch, handhaving en vergunningverlening. De projectgroep wordt geleid door een projectleider. Ook is er een intensieve samenwerking met het waterschap en de omgevingsdiensten Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) en Omgevingsdienst Veluwe (ODV). Deze laatste hebben de afgelopen tijd ingezet op extra uren.

Ondanks de complexiteit van dit dossier trachten de betrokken ambtenaren zo goed als mogelijk de werkzaamheden volgens de gebruikelijke procedures uit te voeren en zo altijd te handelen naar eer en geweten. In de ambtelijke organisatie ligt veel verantwoordelijkheid bij de ambtenaren zelf. Ze voeren zelf gesprekken met de bestuurders, interne en externe betrokkenen.

De leden van de projectgroep zijn zeer intensief met dit dossier bezig is. Zij hebben 'de handen eraan vol', wat in een kleine organisatie grote impact heeft op de bezetting en de andere uit te voeren taken. Opgemerkt is dat de handhavingstrajecten veel tijd en werk kosten, maar dat er daarnaast ook nog talloze WOO-verzoeken, pers- en raadvragen zijn, die ook behandeld moeten worden. Enkele ambtenaren gaven aan dat zij 80% van hun werktijd aan dit dossier besteden.

Handhaving

Tomassen Duck-To is, na de overname van een ander bedrijf, in 2016, de bedrijfsvoering/ het bedrijf gaan uitbreiden, waar nieuwe bouw- en milieuvergunningen voor nodig waren. Ondanks het ontbreken van deze vergunningen is het bedrijf toch gaan uitbreiden. Sinds de uitbreiding klagen omwonenden meer over geluids-, verkeer- en geuroverlast. Dit heeft in 2018 geleid tot een handhavingverzoek, het opleggen van een last onder dwangsom, het intrekken ervan wegens concreet zicht op legalisatie en diverse juridische procedures hierover.

In 2022 ontstond er een kantelpunt voor de handhaving ten aanzien van het bedrijf bij de gemeente. Aanleiding hiervoor was de uitspraak van de rechtbank Gelderland op 31 maart 2022 waarin het collegebesluit van 23 december 2019 n.a.v. handhavingsverzoek Stichting DOEH is vernietigd. De gemeente moest een nieuw besluit nemen op het handhavingsverzoek van de omwonenden. De rechter oordeelde dat de gemeente opnieuw een belangenafweging moest maken over de handhaving. Er was na 4 jaar tijd nog geen beslissing genomen op de vergunningaanvraag van 30 januari 2018. Hoewel met deze aanvraag concreet zicht op legalisatie bestond, waardoor in beginsel van handhaving mocht worden afgezien, woog de rechter mee dat er nog geen beslissing (op de vergunningaanvraag) was genomen.

De gemeente moest opnieuw een besluit nemen op het handhavingsverzoek van de omwonenden en alle belangen (algemeen belang, belang bedrijf en belangen omwonenden) nog eens goed tegen elkaar afwegen. Na deze uitspraak kwam er een frisse blik op de juridische handavingscomponent van dit dossier.

“De weegschaal in balans houden” is het uitgangspunt bij de handhavingstrajecten, waarbij de ene kant van de weegschaal de huidige niet vergunde situatie en de ondervonden overlast is en de andere kant alle reële mogelijkheden die er liggen om tot legalisatie over te gaan.

Na de uitspraak zijn er diverse lasten onder dwangsom opgelegd voor geconstateerde overtredingen en zijn er ook een aantal dwangsommen verbeurd en geïnd.

Stoppen met handhaving is, in dit kader, geen reële optie gebleken omdat er dan geen druk meer zou zijn voor het bedrijf. De gemeente heeft daar waar het mogelijk en passend was, gekozen voor de middenweg; zoals het intrekken van de oude last onder dwangsom en het opleggen van een last met een nieuwe, langere, begunstigingstermijn of, recent, voor het verlengen van de begunstigingstermijn.

De gemeente dient, op grond van de Omgevingswet en bijbehorende besluiten, in het kader van het VTH-proces van het omgevingsrecht (de zgn. Big-8 cyclus), in ieder geval, te beschikken over een beleidskader VTH, een uitvoeringsprogramma VTH en een jaarverslag VTH.

In het beleidskader dient een risicoanalyse opgenomen te zijn en een handavingsstrategie.

Uit het uitgevoerde systeemtoezicht van de provincie is gebleken dat de gemeente, op dit moment, werkt aan de hand van het “Integraal handavingsbeleid 2021-2023”.

De wijze waarop vanaf 2022 de handhaving heeft plaatsgevonden in dit dossier komt, grotendeels, overeen met het gestelde in dit beleid.

De hoogte van de opgelegde dwangsommen voor geconstateerde overtredingen en de gestelde begunstigingstermijnen zijn maatwerk geweest. Er is telkens naar de aard en de omvang van de overtreding gekeken en afgewogen wat een voldoende financiële prikkel om de overtreding te stoppen zou zijn. Dit is in nauw overleg met de betrokken omgevingsdienst gegaan.

Opleggen van (nieuwe) dwangsom

In de media is er veel aandacht voor het opleggen van lasten onder dwangsom voor dit bedrijf, het wel of niet verbeuren en innen van de opgelegde lasten. In de berichtgeving hierover lijkt het er wel eens op dat men ‘vergeet’ dat het opleggen van een last onder dwangsom geen boete is, maar een (druk)middel om ervoor te zorgen dat een illegale situatie ongedaan gemaakt wordt en er conform de eisen uit de last gehandeld gaat worden.

Recent was er ook weer aandacht voor het verlengen van de in een last onder dwangsom genoemde (begunstigings)termijn. Deze aandacht heeft, onder meer, geleid tot statenvragen.

Uit het onderzoek is echter gebleken dat ook hier, weldoordacht, het uitgangspunt van ‘de weegschaal in balans houden’ is gehanteerd.

Specifieke toezicht- en handavingsplannen

De projectgroep heeft het initiatief genomen om voor het bedrijf Tomassen Duck-To specifieke toezicht- en handavingsplannen voor ‘voor en na vergunningverlening in 2024’ op te stellen. Het zijn nog conceptplannen. Dit is gedaan omdat de gemeente maatwerk wil leveren voor dit unieke bedrijf en vooruitlopende op een vergunning met een heldere set milieuregels. De toezicht- en handavingsplannen moeten helpen dit te stroomlijnen.

Vergunningverlening

Vanuit het oogpunt van vergunningverlening wordt het bedrijf milieutechnisch als niet complex gezien. Zoals hiervoor al beschreven zijn het andere factoren die de complexiteit veroorzaken.

De ambtelijke samenwerking t.a.v. de vergunningverlening is goed: de rol- en taakverdeling is duidelijk. De centrale regie in dit dossier ligt bij de gemeente, het toezicht bij het bedrijf wordt uitgevoerd door de ODV, de ODRN adviseert en de handhaving ligt bij de gemeente.

Geluidmetingen worden gedaan door de provinciale meetdienst. Het geuronderzoek loopt nog. Dit wordt gedaan door een extern bureau met de gemeente als opdrachtgever. Het meetplan is gecontroleerd door de Omgevingsdienst Regio Arnhem (vanuit hun ‘expertrol’).

Volgens informatie van de gemeente zijn voor de nieuwe vergunning alle relevante documenten ingediend. De omgevingsdiensten hebben aangegeven dat een heldere set milieuregels nu echt noodzakelijk is. Volgens de betrokken ambtenaren is de aangevraagde situatie, technisch gezien, vergunbaar. Naar verwachting zal in september-oktober 2024 de nieuwe vergunning aan Tomassen Duck-To kunnen worden verleend.

Ook dan verwacht de gemeente dat door omstanders alles wordt aangegrepen om, door middel van het indienen van zienswijzen, het traject om tot een definitieve vergunning afgifte te komen, te vertragen dan wel te verhinderen.

Conclusie

Op basis van de gevoerde gesprekken en de geraadpleegde documenten is er volgens het onderzoeksteam geen aanleiding te constateren dat de gemeente Ermelo ten aanzien van dit dossier haar taken inzake vergunningverlening, toezicht en handhaving heeft verwaarloosd. Wel wordt opgemerkt dat het dossier, in het bijzonder, het traject om tot een nieuwe (revisie)vergunning te komen een te lange looptijd heeft.

Wellicht had dit kunnen voorkomen als de gemeente in een eerder stadium, voorafgaand aan de uitspraak van de rechter in maart 2021, intensiever had gehandhaafd.

Bijzonder zijn ook de specifieke (concept) handhaving- en toezichtplannen voor dit bedrijf.

Dit kan precedentwerking hebben, aangezien Ermelo meerdere grote bedrijven kent. Beter is het om te bezien of deze specifieke beleidsplannen kunnen worden geïntegreerd in een nieuw beleidsplan VTH voor de gemeente met het daarbij behorende uitvoeringsprogramma VTH.

Advies:

Ambtelijk en bestuurlijk gesprek tussen gemeente en provincie, waarbij afspraken worden gemaakt over:

- het maandelijks informeren van de provincie door de gemeente over de stand van zaken inzake het vergunningsverlening traject voor Tomassen Duck-To in de periode van ontwerp-vergunning tot definitieve vergunningverlening en
- de procedure, planning en voortgang m.b.t. het opstellen van een nieuw beleidsplan VTH en het bijbehorende uitvoeringsprogramma VTH zoals hiervoor genoemd.

Bijlagen nog toe te voegen

GS brief

Interventie ladder