

pro facta

Onderzoek naar het overheidshandelen in de casus Rutgers
Milieu

Onverwerkt blusschuim

Groningen, 11 maart 2021

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacta@pro-facto.nl
050 313 98 53



Colofon

© Pro Facto 2021

Auteurs Mr. Niko Struiksma
 Prof.dr. Jacobus de Ridder
 Mr. Jeanne Cazemier Msc

Opdrachtgever Gemeente Doetinchem



Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding en onderzoeksopdracht	1
1.2	Onderzoeksaanpak	1
1.3	Inhoud van het rapport	2
2	Feitenrelaas	3
2.1	Inleiding	3
2.2	Periode 2009 - april 2019	3
2.3	Periode vanaf april 2019	12
3	Analyse: wat is er fout gegaan?	15
3.1	Het probleem	15
3.2	Afval en milieurisico	16
3.2.1	Risico van afvalverwerkende bedrijvigheid in het algemeen	16
3.2.2	Risicosignalen	17
3.2.3	Conclusie	17
3.3	Het blusschuimrisico	18
3.3.1	Inleiding	18
3.3.2	Filteren met omgekeerde osmose	18
3.3.3	Eigen afval?	19
3.3.4	Conclusie	20
3.4	Het PFOS-risico	21
3.4.1	Inleiding	21
3.4.2	PFOS in blusschuim	21
3.4.3	PFOS en Rutgers Milieu	21
3.4.4	Conclusie	23
3.5	Waarom er niet gehandhaafd werd	23
3.5.1	Inleiding	23
3.5.2	Het dilemma bedrijvigheid – milieu	24
3.5.3	Beginselplicht tot handhaving	25
3.5.4	Gebrek aan competentie	26
3.5.5	Afvalregulering is ingewikkeld	26
3.5.6	Gebrek aan continuïteit in toezicht en handhaving	27
3.5.7	Conclusie	27
3.6	Samenvatting	28
3.7	Epiloog	29
Bijlage 1:	Deelvragen	i
Bijlage 2:	Tijdlijn	ii

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en onderzoeksopdracht

Rutgers Milieu B.V. (hierna: Rutgers Milieu) heeft van het gemeentebestuur van Doetinchem in 2010 een vergunning gekregen voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor onder andere het demonteren van brandblussers. Rutgers Milieu zou de brandblussers leeghalen en verwerken en het vrijgekomen blusschuim mocht, met een maximale toegestane hoeveelheid 10.000 kilo, opslaan in zogenaamde Intermediate Bulk Containers (IBC's), alvorens het blusschuim zou worden afgevoerd of verwerkt. Negen jaar later blijkt er een situatie te zijn ontstaan waarin aanzienlijk meer dan de vergunde 10 m³ aan blusschuim is opgeslagen terwijl een aantal van de IBC's vloeistof is gaan lekken in de ondergrond. Bovendien blijkt althans een deel van het opgeslagen blusschuim PFOS te bevatten, door het RIVM aangemerkt als een 'zeer zorgwekkende stof'.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Doetinchem wil meer inzicht in het proces dat tot deze ongewenste situatie heeft geleid. Welke gebeurtenissen hebben plaats gevonden? Wie is op welk moment waarvoor verantwoordelijk geweest en welke keuzes zijn gemaakt? En ten slotte: welke lessen zijn er uit dit proces te trekken voor het ambtelijk en bestuurlijk handelen in de toekomst? De onderzoeksvraag van dit rapport luidt:

Evalueer hoe het handelen van alle betrokkenen is verlopen aangaande het hele proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving inzake de opslag van blusschuim aan de Voltastraat 86a te Doetinchem, formuleer bevindingen en conclusies.

De deelvragen van het onderzoek zijn opgenomen in bijlage 1.

1.2 Onderzoeksaanpak

In het kader van de evaluatie hebben de onderstaande onderzoeksactiviteiten plaatsgevonden.

Documentstudie

Door ons zijn bijna 500 documenten bestudeerd, aangeleverd door de gemeente Doetinchem, de provincie Gelderland, de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA), het waterschap Rijn en IJssel,

de vergunninghouder en de eigenaar van het terrein aan Voltastraat 86a. De documentatie omvat onder andere controleverslagen, gespreksverslagen, vergunningen, mailwisselingen, bezwaarschriften, brieven en onderzoeksrapporten. Voor de documentenstudie hebben we ons gebaseerd op de ons ter beschikking gestelde documenten en documenten die na navraag zijn aangeleverd. Het is niet uit te sluiten dat de documentatie niet volledig is en dat we bepaalde relevante documenten niet hebben bestudeerd, omdat we niet van het bestaan op de hoogte waren.

Interviews

Er zijn interviews gehouden met (oud)medewerkers en bestuurders van de gemeente Doetinchem, de provincie Gelderland, het Waterschap Rijn en IJssel, de ODA, de vergunninghouder en de eigenaar van het terrein. In totaal zijn dertien interviews gevoerd met 22 personen. Deze gesprekken hadden een vertrouwelijk karakter; in dit rapport worden geen op personen herleidbare mondelinge uitspraken opgenomen.

1.3 Inhoud van het rapport

De opbouw van dit rapport bestaat uit twee delen. In hoofdstuk 1 wordt het feitenrelaas beschreven en hoofdstuk 2 bevat een analyse van de gebeurtenissen.

Het onderzoek waarover in dit rapport verslag wordt gedaan richt zich op het optreden van de overheid in de zaak-Rutgers Milieu BV. Het gaat over de keuzen en handelingen van het bevoegd gezag dat, in verschillende gedaantes, verantwoordelijk was en is voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van de milieuregelgeving in deze kwestie. Het onderzoek gaat dus niet over het handelen of nalaten van Rutgers Milieu of over de vraag wie aansprakelijk is voor wat. Het heeft ook niet de pretentie en dient ook niet verstaan te worden als een juridische kwalificatie van de gedragingen van bestuursorganen en andere betrokkenen.

Milieuregelgeving richt zich op de zogenaamde drijver van een 'inrichting', of, zoals het in de Omgevingswet heet, op de uitvoerder van een milieubelastende activiteit. De leiding van het bedrijf dat de inrichting exploiteert draagt de verantwoordelijkheid om de milieubelasting van de bedrijfsactiviteiten tot een minimum te beperken en de regelgeving die daartoe strekt (met inbegrip van de milieuvergunning) na te leven. De overheid, in de rol van bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, heeft een secundaire verantwoordelijkheid die erop gericht is te bevorderen dat de milieuregelgeving daadwerkelijk wordt nageleefd.

De vraag die we uiteindelijk beantwoorden is of de situatie met naar schatting 1.300 vaten op het terrein met andere keuzen en handelingen van het bevoegd gezag voorkomen had kunnen worden. De reconstructie van de gebeurtenissen zoals vervat in deel 1 is bedoeld om de lezer zelf in staat te stellen zich daarover een oordeel te vormen. De analyse in deel 2 bevat een antwoord op deze vraag vanuit bestuurskundig en toezichtswetenschappelijk perspectief.

2 Feitenrelaas

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de gebeurtenissen rondom Voltastraat 86a in Doetinchem gereconstrueerd. In bijlage 2 is een uitgebreide tijdlijn opgenomen. Omdat het onderzoek zich richt op de vraag hoe het kan dat er zoveel meer IBC's zijn opgeslagen dan de vergunde tien, ligt de nadruk in de beschrijving op de periode vanaf de eerste vergunningaanvraag in 2009 tot april 2019; het moment dat de eigenaar van het terrein een poging ondernam de containers af te voeren en een handhavingstraject in gang is gezet. Het deel van het proces na april 2019 beperkt zich tot de hoofdlijn.

2.2 Periode 2009 - april 2019

Vergunning gemeente Doetinchem

Op 4 mei 2010 verleent het gemeentebestuur van Doetinchem een omgevingsvergunning aan Rutgers Milieu voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor het demonteren van brandblussers en noodverlichting en het sorteren van diverse kunststoffen en metalen. Op 1 oktober 2009 heeft Rutgers Milieu een aanvraag voor een omgevingsvergunning gedaan. De brandblussers en noodverlichting zijn afkomstig van brandbeveiligingsbedrijven. Binnen de inrichting van Rutgers Milieu mogen ook verschillende afvalstromen worden opgeslagen. Zo mag er maximaal 15.000 kilo aan metalen rompen (van brandblussers) worden opgeslagen en is er voor het opslaan van water met blusschuim een limiet van maximaal 10.000 kilo opgenomen (dit zijn ongeveer tien IBC's).

Eerste controle door gemeente Doetinchem

Op 15 juni 2011 brengt een toezichthouder van gemeente Doetinchem een bezoek aan Rutgers Milieu. Tijdens de controle stelt de toezichthouder vast dat Rutgers Milieu zowel meer als andere afvalstoffen inzamelt dan is vergund. Als hij zijn bevindingen aan Rutgers vertelt, zegt hij er meteen bij dat de overtredingen waarschijnlijk wel te legaliseren zijn, maar dat een aanvraag voor een dergelijke vergunning dan bij de het provinciaal bestuur gedaan zal moeten worden. Een week later, op 23 juni 2011, mailt de toezichthouder van de gemeente Doetinchem contactgegevens van een ambtenaar van de provincie waarmee Rutgers contact kan opnemen voor informatie over een omgevingsvergunning. Rutgers bedankt de toezichthouder in een antwoordmail voor de informatie en laat weten dat alle stromen gevaarlijk afval die bij

de controle van 15 juni waren geconstateerd, zijn afgevoerd. Uit de aan ons beschikbaar gestelde documentatie blijkt niet dat de gemeente een hercontrole heeft uitgevoerd.

In een brief van 4 juli 2011 stellen B&W Rutgers Milieu er officieel van op de hoogte dat het bedrijf in overtreding is en dat het 'de situatie dient terug te brengen naar de vergunde situatie'. De brief bevat verder de aankondiging van een last onder dwangsom. Rutgers Milieu krijgt tot 31 juli 2011 de tijd om de overtreding ongedaan te maken. Daarnaast bevat de brief ook een passage over de standaardvraag of de overtreding te legaliseren is. Het antwoord daarop is: voor het inzamelen van de afvalstoffen die tot nu toe nog niet zijn vergund is onder voorwaarden een vergunning te krijgen. Vanwege de aard en de omvang van die afvalstoffen zal men zich daarvoor niet tot het gemeentebestuur maar tot gedeputeerde staten van Gelderland moeten wenden.¹

Op 8 juli 2011 reageert Rutgers Milieu per brief richting gemeentebestuur dat de gevaarlijke afvalstoffen zijn afgevoerd naar een erkende verwerker en dat hij contact heeft gezocht met de provincie Gelderland. Op diezelfde dag stuurt een vergunningverlener van de provincie Gelderland een mail naar de toezichthouder van de gemeente Doetinchem. Uit die mail blijkt dat Rutgers contact met de provincie heeft opgenomen over de voorgenomen veranderingen in de inrichting en dat de provincie gaat uitzoeken of en zo ja, hoe de gewenste activiteiten op de huidige locatie gelegaliseerd kunnen worden.

Schuimmiddel in het riool

In september 2011 wordt melding gedaan van een grote hoeveelheid schuim op het hemelwaterriool aan de Voltastraat. Na onderzoek in samenwerking met het waterschap Rijn en IJssel blijkt dat er bij Rutgers Milieu een grote hoeveelheid blusschuim in de riolering terecht is gekomen. Een van de IBC's met blusschuim op het buitenterrein heeft gelekt en de vloeistof is rechtstreeks in de hemelwaterafvoer van het terrein gelopen. Rutgers Milieu ontvangt hierover een brief van het bestuur van de gemeente Doetinchem. Rutgers reageert schriftelijk met een overzicht van de maatregelen die hij heeft getroffen om eenzelfde calamiteit in de toekomst te voorkomen. In de brief van Rutgers staat dat IBC's zijn verplaatst, een lekbak is aangeschaft en dat rioolkolkenafsluiters zijn gekocht. Verder heeft het bedrijf volgens Rutgers een grote hoeveelheid absorptiekorrels op voorraad genomen om lekkende blusvloeistoffen op te vangen. Ook staat in de brief dat aan het einde van die week een blusschuimrecyclingmachine zal worden geplaatst en dat de voorraden blusschuim snel teruggebracht gaan worden. Het gemeentebestuur verklaart in een brief van 24 januari 2012 akkoord te zijn met de maatregelen die Rutgers Milieu heeft getroffen.

Controles door provincie Gelderland

Na de wisseling van het bevoegd gezag van de gemeente naar de provincie voeren toezichthouders van de provincie Gelderland op 21 oktober 2011 een controle uit bij Rutgers Milieu. Zij constateren een aantal overtredingen, waaronder het niet goed invullen van afvalbegeleidingsbrieven, het inzamelen van niet vergunde afvalstoffen en het opslaan van te veel afvalstoffen (waaronder 262.468 kilo blusschuim in plaats van de vergunde 10.000 kilo). Tijdens het bezoek komt aan de orde dat Rutgers zijn bedrijf gaat uitbreiden met twee machines. De toezichthouders hebben laten weten dat die pas in gebruik mogen worden genomen als Rutgers daarvoor een omgevingsvergunning heeft. Uit het controleverslag blijkt dat de toezichthouders zich ook hebben afgevraagd of het bedrijf PFOS-houdend blusschuim inneemt: 'tijdens

¹ Krachtens het toen nog geldende Inrichtingen- en vergunningenbesluit Milieubeheer waren gedeputeerde staten bevoegd gezag ten aanzien van inrichtingen voor het opslaan van buiten de inrichting afkomstige afvalstoffen met een capaciteit van 1.10 m³ of meer; Categorie 28.4, lid a, sub 6 van Bijlage I behorende bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Milieubeheer.

het bezoek heeft de heer Rutgers verklaard dat er geen PFOS houdend schuim binnen zijn inrichting is ingenomen. Gezien de grote hoeveelheid aanwezig blusschuim binnen de inrichting (ruim 260 IBC's) konden wij dit niet controleren. Het P-FOS schuim is ook niet van andere blusschuim te onderscheiden.' De toezichthouders tekenen daarbij aan dat zij niet in de gelegenheid waren dit te controleren. Het provinciaal bestuur stelt Rutgers Milieu er op 8 november 2011 schriftelijk van in kennis welke overtredingen zijn geconstateerd en geeft het bedrijf vier weken om de situatie te herstellen conform de vergunning.

Op 21 november 2011 mailt Rutgers Milieu een toezichthouder van de provincie. Uit deze mail blijkt dat Rutgers Milieu het betreurt dat er tekortkomingen werden geconstateerd, deze zijn volgens Rutgers Milieu geheel te verklaren vanuit de groei en ontwikkeling van het bedrijf. Rutgers Milieu zegt aan de wet- en regelgeving te willen voldoen, maar wil daarvoor ook tijd en ruimte krijgen. Op 24 november reageert de toezichthouder van de provincie in een mail met de mededeling dat de provincie vasthoudt aan de inhoud van de brief die op 8 november 2011 aan Rutgers Milieu is verzonden.

Uit de mailwisseling tussen 2 en 6 december 2011 van Rutgers met een concernadviseur van de gemeente Doetinchem blijkt dat op 8 december 2011 een wethouder van gemeente Doetinchem bij Rutgers Milieu op bezoek komt. In de mail van de concernadviseur staat: 'het lijkt goed om donderdagmiddag (8 december) over de zaak met betrekking tot de provincie Gelderland te spreken en dan te bekijken op welke wijze de gemeente Doetinchem wellicht een bijdrage kan leveren.'

Op 9 december 2011 voeren toezichthouders van de provincie een hercontrole uit en constateren dat de op 21 oktober 2011 geconstateerde overtredingen niet zijn beëindigd en dat de machines zijn geplaatst.

Shreddermachine en filtermachine

Rutgers Milieu had een shreddermachine en een filtermachine aangeschaft, geleverd door de Duitse machinefabrikant Fritz Emde, zo blijkt uit de stukken die gevoegd waren bij de latere vergunningaanvraag. De shreddermachine werd gebruikt voor het legen en versnipperen van poederbrandblussers. De filtermachine was bedoeld voor het filtreren van uit schuimbrandblussers afkomstig blusschuim met behulp van 'omgekeerde osmose'. Deze filtrage zou resulteren in 'schoon' afvalwater – waarvan vergund werd dat via het riool werd afgevoerd – en een filtersubstraat dat elders verbrand zou worden. Uit de aanvraag wordt niet duidelijk hoe de lege schuimbrandblussers verwerkt zouden worden.

Uit de bij de aanvraag gevoegde documentatie blijkt dat het procedé in 2010 nog in een experimentele fase verkeerde.² De specificaties van de fabrikant stellen de verwerkingscapaciteit van de machine op 250 liter per uur. Vrijwel aan het einde van de vergunningprocedure, op 14 mei 2012, stuurt de aanvrager nog een mail aan de vergunningverlener die neerkomt op een verkapte aanvulling op de aanvraag. De aanvrager wilde een veel grotere opslagcapaciteit voor blusschuim dan de 10 ton die tot dan toe vergund was. Uit zijn uitleg valt op te maken dat hij voornemens is de filtermachine vierentwintig uur per dag en zeven dagen per week te laten draaien. Op grond van dit verwerkingsvoornemen meent de aanvrager over een opslagcapaciteit voor blusschuim van 400 m³ te moeten kunnen beschikken ('8 weken aan voorraad').

² Rainer Hartmann, *Untersuchungsbericht zur experimentellen Schaumlöschmittelaufbereitung mittels Umkehrosmose und Nanofiltration*, Göttingen Februar 2010.

Op 2 januari 2012 stuurt het provinciaal bestuur Rutgers Milieu een brief met het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom wegens de opslag van niet-vergunde afvalstoffen en overschrijding van de maximale hoeveelheid aan afvalstoffen.

Aanvraag omgevingsvergunning bij provincie Gelderland

Op 8 januari 2012 vraagt Rutgers Milieu een omgevingsvergunning aan bij de provincie Gelderland. Het betreft een aanvraag voor het uitbreiden van de acceptatiecapaciteit van al vergunde afvalstoffen, het accepteren van nieuwe afvalstoffen, het machinaal demonteren van brandblussers en het verwerken van blusschuim. Op 19 januari dient Rutgers Milieu een goeddoelverzoek in voor het in gebruik nemen van de machines.

Bezoek Statenfractie Partij van de Arbeid

Op 1 februari 2012 brengt de Statenfractie van de Partij van de Arbeid een bezoek aan Rutgers Milieu: het bedrijf heeft zeven mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst en is zodoende een voorbeeld voor het werkgeversbeleid dat de PvdA toen wilde uitdragen.

Hercontrole op voornemen opleggen last onder dwangsom

Op 4 april 2012 voeren toezichthouders van de provincie naar aanleiding van de controles van 21 oktober en 9 december 2011 een hercontrole uit bij Rutgers Milieu. Uit het verslag van 4 april blijkt dat er ruim 459 IBC's met blusschuim aanwezig zijn, dat er niet-vergunde afvalstoffen worden opgeslagen en dat een machine in werking is zonder vergunning. De hoeveelheid opgeslagen blusschuim is ten opzichte van de controle op 21 oktober 2011 toegenomen, op 21 oktober 2011 is er blijkens het verslag 262.468 kilo aanwezig (circa 260 IBC's).

Mailwisseling over opslagcapaciteit blusschuim

Op 14 mei 2012 mailt Rutgers Milieu de vergunningverlener van de provincie met de vraag of de capaciteit voor de opslag van blusschuim kan worden uitgebreid. De vergunningverlener reageert nog diezelfde dag. De mailwisseling luidt als volgt.³

Mail van Rutgers Milieu

'Ziet er goed uit. Vooral nog kunnen we met deze ontwerpbeschikking wel leven. Wel een kleine opmerking m.b.t. opslag of bewerking door Rutgers Milieu op bladzijde 9. We zien graag dat we het aantal tonnen schuimwater oud 10 ton kunnen uitbreiden naar een 400 ton aan blusschuim i.p.v., 10 ton. De machine, omgekeerde osmose zal zoals je kunt opmaken ongeveer 6 kub aan afvalwater per dag genereren. Dit betekent dat er ongeveer 8 ton aan bruto blusschuim over de machine gaat. Vervolgens zal er ongeveer 40 kub blusschuim werkelijk worden verwerkt. Dan is toch meer dan aannemelijk dat we voor 8 weken aan voorraad mogen hebben {15% van de jaar}. Dit betekent ongeveer 300 ton op voorraad en een jaarhoeveelheid van 2000 ton i.p.v. 1000 ton blusschuim !!??? Ook de hoeveelheid metalen m.b.t. max opslag zien we graag uitgebreid naar 60 ton?! Verder zien we geen belemmeringen.'

³ Zie paragraaf 3.4 'eigen afval?' voor de analyse van de mailwisseling tussen Rutgers en de vergunningverlener van provincie Gelderland.

Mail van vergunningverlener (provincie Gelderland)

‘De hoeveelheden zijn uit de aanvraag gekomen wij kunnen alleen vergunnen wat is aangevraagd. Dus dit aanpassen is nu niet mogelijk. Maar naar mijn idee hoeft dit ook niet. Want de hoeveelheden die in de vergunning worden genoemd is de hoeveelheid accepteren afvalstof, Dit betekend dat jullie 10 ton aan blusschuim mogen innemen. Maar aangezien veel van dat blusschuim zogenaamd eigen afval is" dus wat vrijkomt bij het leeghalen van de brandblussers is hieraan geen limiet gesteld. Dit geldt ook voor de metalen, dus de hoeveelheid die genoemd is, is de maximaal in te nemen ah/alsof metaal. Dus de metalen die verkregen zijn door eigen bewerking geldt weer geen limiet.’

Provinciaal bestuur ziet af van handhaving

Op 23 mei 2012 stuurt het provinciaal bestuur Rutgers Milieu een brief over zijn ingediende gedoogverzoek.⁴ Daarin staat dat de geconstateerde overtredingen van 21 oktober en 9 december 2011 bij de controle van 4 april 2012 niet zijn beëindigd en dat de overtredingen op 4 april ten opzichte van de controles uit 2011 in omvang zijn toegenomen. Het provinciaal bestuur ziet wel af van handhavend optreden, de reden hiervoor is blijkens de brief als volgt:

Brief van provincie Gelderland betreffende gedoogverzoek

‘Gelet op het feit dat er inmiddels een ontwerpbeschikking in concept is opgesteld, is er volgens vaste rechtspraak sprake van concreet zicht op legalisatie. Dit betekent dat wij niet meer handhavend tegen de geconstateerde overtredingen kunnen optreden, omdat deze overtredingen onderdeel uitmaken van uw vergunningaanvraag en de opgestelde ontwerpbeschikking strekt tot het verlenen van de gevraagde vergunning.’

Op 24 mei 2012 mailt Rutgers Milieu ambtenaren van gemeente Doetinchem om te laten weten dat de ontwerpbeschikking van de provincie op 25 mei 2012 ter inzage wordt gelegd en dat wordt afgezien van handhaving. Een accountmanager van de gemeente Doetinchem reageert als volgt: ‘geweldig bericht. Uiteindelijk wordt het goede dan toch beloond’.

Omgevingsvergunning provincie Gelderland

Het provinciaal bestuur van Gelderland verleent op 31 juli 2012 de omgevingsvergunning. Evenals in de vergunning van het gemeente Doetinchem is ook in de vergunning van de provincie voor het opslaan van water met blusschuim een limiet van maximaal 10.000 kilo opgenomen. Daarnaast staat in een van de vergunningvoorschriften dat er geen afvalwater op de gemeentelijke vuilwaterriolering mag worden geloosd waarin PFOS of biociden aanwezig is. Deze bepaling is in een waterparagraaf opgenomen op advies van het Waterschap Rijn en IJssel, nadat het provinciaal bestuur op 2 februari 2012 een verzoek om advies had gevraagd over de aangevraagde omgevingsvergunning.

Inwerkingtreding van de ODA

Vanaf 1 januari 2013 zijn de besturen van de provincies en de gemeenten verplicht de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving onder te brengen bij een regionale omgevingsdienst. In dat kader zijn in Gelderland zeven omgevingsdiensten opgericht waarvan de omgevingsdienst Achterhoek (ODA) er een is. De omgevingsdienst heeft tot taak om namens het bevoegd gezag erop toe te zien dat bedrijven voldoen aan actuele wet- en regelgeving op het gebied van milieu(veiligheid).⁵ Daar bovenop is een samenwerkingsverband gevormd tus-

⁴ Zie paragraaf 3.5 ‘het dilemma bedrijvigheid – milieu’ voor de analyse van deze brief van het provinciaal bestuur.

⁵ <https://www.odachterhoek.nl>.

sen de omgevingsdiensten in Gelderland, het zogenoemde ‘Gelders stelsel’. De omgevingsdiensten werken daarin met elkaar samen op gebieden ‘die het niveau van de individuele diensten overstijgen door samen op te trekken in verschillende projecten’⁶.

Opleveringscontrole door de ODA

Op 24 juli 2013 vindt de opleveringscontrole plaats, onder bevoegd gezag van het provinciaal bestuur, door een toezichthouder van de ODA. De toezichthouder van de ODA constateert onder andere dat er meer dan 10.000 kilo blusschuim in IBC’s is opgeslagen. De toezichthouder doet navraag bij de vergunningverlener van de provincie die de vergunning voor Rutgers Milieu heeft opgesteld. Zij stelt de toezichthouder ervan op de hoogte dat in haar opvatting het blusschuim dat vrijkomt bij het leeghalen van de brandblussers als ‘eigen afval’ moet worden beschouwd en dat de opslag van eigen afval meer dan 10.000 kilo mag bedragen. De toezichthouders van de ODA zullen dit standpunt tot 2018 steeds als de juiste interpretatie van de vergunning hanteren.

In een brief die op 8 augustus 2013 naar aanleiding van de opleveringscontrole naar Rutgers Milieu wordt gestuurd, staat dat de toezichthouder heeft geconstateerd dat een controlevoorziening voor het bemonsteren van (afval)water ontbreekt. Het te lozen van afvalwater moet, zoals is vastgelegd in het vijfde voorschrift uit de vergunning uit 2012, op elk moment kunnen worden bemonsterd. Daartoe moet het (afval)water via een controleput worden geleid die geschikt is voor bemonsteringsdoeleinden. De overtreding van het ontbreken van een controlevoorziening dient voor 15 oktober 2013 te zijn beëindigd, zo stelt de ODA in de brief. In het verslag van de controle staat ook dat er op 5 augustus 2013 telefonisch contact is geweest met Rutgers. In dat gesprek zou Rutgers hebben aangegeven dat het filterapparaat al langere tijd niet in gebruik was in verband met een reparatie. Na afloop van de termijn zal een hercontrole worden uitgevoerd, zo staat in de brief. In de beschikbaar gestelde documentatie zijn geen stukken gevonden waaruit blijkt dat de hercontrole heeft plaatsgevonden.

Bevoegd gezag terug naar gemeente Doetinchem

Met ingang van 1 januari 2014 vervalt artikel 3.3a van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Gelet op artikel 2.4, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, gelezen in samenhang met artikel 3.3 van het Bor, rust de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen en de verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving sindsdien bij het college van de gemeente Doetinchem.⁷

Melding verandering inrichting Rutgers Plastic B.V.

Op 1 februari 2014 doet Rutgers een melding Activiteitenbesluit voor de verandering van de inrichting Rutgers Plastic B.V. De verandering betreft de verhuizing van afvalactiviteiten van Rutgers uit Malden naar de locatie Voltastraat 86 te Doetinchem. Het gaat om activiteiten ten behoeve van het recyclen van materialen die bestaan uit een combinatie van metaal, hout, kunststof, textiel, papier of karton en die geen elektronica bevatten.

Bezoek staatssecretaris

Op 3 november 2014 bezoekt de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rutgers Milieu. Op 1 januari 2015 zou de Participatiewet in werking treden en in aanloop daarnaartoe bezoekt de staatssecretaris Rutgers Milieu waar een aantal mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werken.

⁶ <https://www.gelderseomgevingsdiensten.nl>.

⁷ RvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2019:3612.

Klacht 2015

Op 13 februari 2015 brengt een toezichthouder van de ODA een bezoek aan Rutgers Milieu in verband met een klacht die is ingediend over het bedrijf Rutgers Milieu. Het zou gaan om een lozing vanuit IBC's in een bosperceel nabij de erfafscheiding van het bedrijf en om bomen die door de lozing dood zouden zijn gegaan. De toezichthouder mailt Rutgers Milieu over het bezoek in verband met de ingediende klacht op 2 juli 2015 en zegt dat uit het bezoek niets naar voren is gekomen.

Team Ketentoezicht

Binnen het 'Gelderse stelsel' werken de omgevingsdiensten met elkaar samen in verschillende projecten. Er worden bijvoorbeeld themagerichte toezichtsonderzoeken uitgevoerd door teams van ambtenaren van de aangesloten omgevingsdiensten. In 2015 verricht een Team Ketentoezicht een (Gelders Stelsel breed) themaonderzoek onder de naam 'ketenaanpak converging'. Uit de risicoanalyse van 19 mei 2015 van Team Ketentoezicht blijkt dat Rutgers Milieu naar voren komt als 'een risico-actor binnen de keten'. Het rapport vermeldt voorts dat Rutgers Milieu in de voorgaande jaren handelde in afvalstoffen zonder dat het bedrijf hiervoor over de juiste vergunning beschikte. Het advies van Team Ketentoezicht is onder andere, zo blijkt uit het rapport, om het vergunningendossier van Rutgers Milieu bij de ODA goed op orde te krijgen en een administratieve controle uit te voeren naar de afvalstromen binnen Rutgers Milieu. Ook staat in het rapport dat er op 11 december 2013 een ketencontrole door toezichthouders van de ODA zou zijn uitgevoerd.

Naar aanleiding van het rapport mailt een toezichthouder van de ODA op 19 mei 2015 zijn collega's. Hij laat weten dat hij een aantal maanden ervoor bij Rutgers Milieu is geweest naar aanleiding van een klacht en dat er toen geen dode bomen of lekkende IBC's zijn aangetroffen. In de mail schrijft de toezichthouder dat hij Rutgers erop heeft gewezen het terrein op te schonen omdat het erg vol stond met gevulde IBC's.

Op 25 november 2015 voert een toezichthouder van de ODA een (administratieve) controle uit bij Rutgers Milieu. Uit het verslag blijkt dat de actuele stoffenlijst en de daarbij behorende hoeveelheden niet op orde zijn. Rutgers Milieu wordt per mail gevraagd de ontbrekende documenten toe te sturen. Ook bevat het verslag een aantal opmerkingen waaruit valt op te maken dat Rutgers heeft aangekondigd opnieuw een omgevingsvergunning te willen aanvragen. In de ons beschikbaar gestelde documentatie hebben we geen aanwijzingen gevonden dat een dergelijke aanvraag daadwerkelijk is gedaan.

Mailwisselingen over kennisgeving EVOA

Op 28 juli 2016 mailt een toezichthouder van de ODA een medewerker van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) met de mededeling dat hij een melding Europese Verordening Afvalstoffen (EVOA) van Rutgers Milieu in behandeling neemt. In de mail van de toezichthouder van de ODA staat ook dat Rutgers Milieu bezig is met de aanvraag voor een wijzigingsvergunning.

Op 19 oktober 2016 mailt een toezichthouder van de ODA Rutgers dat hij een kennisgeving van EVOA heeft gekregen voor de inname van brandblussers door Rutgers Milieu. Uit de mail blijkt dat in de kennisgeving staat dat een blusschuimmiddel voor 6% uit schuimmiddel en 94% uit water bestaat en dat bij Rutgers Milieu het water van het zeepconcentraat gescheiden zou worden. Voor zover de toezichthouder bekend werkt de filtragemachine niet en vindt er geen scheiding plaats van het blusschuimmiddel. De toezichthouder vraagt hoe Rutgers dit gaat oplossen en zegt dat hij geen positief signaal aan het ILenT kan afgeven.

Rutgers Milieu beantwoordt de mail van de toezichthouder van de ODA op 20 oktober 2016. Rutgers zegt dat het klopt dat het ingenomen schuimblusmiddel niet wordt gescheiden in schuimmiddel en water en dat de werkelijke situatie op dat moment niet overeenkomt met de kennisgeving van EVOA. De verklaring hiervoor is volgens Rutgers dat een productieverandering bij Rutgers Milieu is doorgevoerd. Ook zegt Rutgers dat het voor hen een hectische tijd is wegens de op stapel zijnde verhuizingen en doordat ze gestart zijn met de aanvraag voor een omgevingsvergunning en een melding Activiteitenbesluit. De toezichthouder van de ODA reageert op 26 oktober 2016 dat hij het ILenT heeft geïnformeerd over de brandblusmiddelen en dat hij Rutgers op de hoogte houdt. Informatie over het verdere verloop is niet in onze documentatie gevonden.

Controles 2017 door de ODA

Op 3 maart 2017 bezoekt een toezichthouder van de ODA de drie locaties van Rutgers, aan het Zaagmolenpad, de Mercuriusstraat en de Voltastraat in Doetinchem. Dit bezoek wordt gebracht, zo blijkt uit het gespreksverslag, naar aanleiding van een 'verzoek om mutatie van het LMA-verwerkersnummer'.⁸ Uit het gespreksverslag blijkt dat Rutgers in de toekomst één nieuwe en nog te verwerven locatie aan het Zaagmolenpad wil inrichten als definitieve bedrijfslocatie. Het pand aan de Voltastraat is dan, zo meldt het verslag, alleen nog in gebruik 'voor de bewerking van ingenomen afvalkunststoffen'.

Op 4 april en 19 mei 2017 voert een toezichthouder van de ODA controles uit bij de bedrijven van Rutgers aan de Mercuriusstraat, het Zaagmolenpad en de Voltastraat. Uit het controleverslag van het bezoek aan Voltastraat 86A blijkt dat het pand grotendeels leeg staat en niet meer door Rutgers Milieu wordt gebruikt. Het buitenterrein wordt nog wel gebruikt, er liggen voornamelijk IBC's met blusvloeistof opgeslagen. De toezichthouder maakt in het verslag verder melding van tal van onregelmatigheden in de afvaladministratie. Over het blusschuim bevat het controlerapport de volgende zinnen: 'Het gevaarlijke blusschuim dat wordt ontvangen moet volgens de vergunning van 2012 verwerkt worden. Navragen wat er met het gevaarlijke ontvangen blusschuim wordt gedaan.' In de ons ter beschikking gestelde documentatie is niet terug te vinden of deze navraag is gedaan en zo ja, wat het antwoord was. Wel mailt de toezichthouder van de ODA Rutgers Milieu op 9 augustus 2017 naar aanleiding van de controles van 4 april en 19 mei 2017. In deze mail brengt de toezichthouder Rutgers Milieu op de hoogte van de geconstateerde overtredingen met betrekking de afvaladministratie op en tussen de verschillende locaties. Er zit onder andere verschil in hoeveelheden en soorten afvalstoffen die worden ontvangen en afgegeven en er ontbreken afvalbegeleidingsbrieven. De toezichthouder geeft in de mail aan nog enkele documenten te willen ontvangen van Rutgers met betrekking tot de ontvangen stoffen.

Op 27 november 2017 vindt een hercontrole plaats op de controles van 4 april en 19 mei 2017. Uit de brief die naar aanleiding van de hercontrole naar Rutgers is verstuurd, blijkt dat voor de locatie aan de Voltastraat de afvaladministratie op gebied van adressering nog niet op orde is. Dat kon pas als de toen bijna afgeronde vergunning op het Zaagmolenpad afgerond was. Uit de brief blijkt dat bij een eerstvolgende controle zal worden beoordeeld of in het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA) het juiste adres wordt doorgegeven waar de afvalstoffen worden ontvangen.

⁸ LMA is de afkorting voor Landelijk Meldpunt Afvalstoffen.

Klacht 2018

Op 30 augustus 2018 dient de eigenaar van het terrein een klacht in bij de ODA over de hoeveelheid opgeslagen blusschuim in IBC's. Een toezichthouder van de ODA doet over deze klacht het volgende verslag:

Verslag behandeling klacht⁹

'De klacht was dat er te veel blusschuim in IBC's op het terrein aanwezig zouden zijn. Volgens de vergunning van 2012 mag er 10 ton. Dit komt neer op ongeveer 8 ibc's. Er stonden ongeveer 100 ibc's.¹⁰ Maar op 14 mei 2012 heeft de provincie aangegeven dat die 10 ton opgaat voor ontvangen blusschuim en dat er onbepaald blusschuim uit brandblussers mag worden opgeslagen. Deze mail is niet juist. Maar handhaven wordt nu wel lastig. Ook gaat Rutgers dit terrein verlaten in december 2018. Daarom is besloten deze klacht niet verder op te pakken. Ook komt deze klacht voort uit een conflict tussen huurder en verhuurder. Voor de andere adressen van Rutgers geldt dat de hoeveelheid aan blusschuim die mag worden opgeslagen, de hoeveelheid is die in de vergunning staat weergegeven. Het maakt hierbij niet uit of het blusschuim is dat is ingenomen of uit brandblussers komt die zijn ingenomen.'

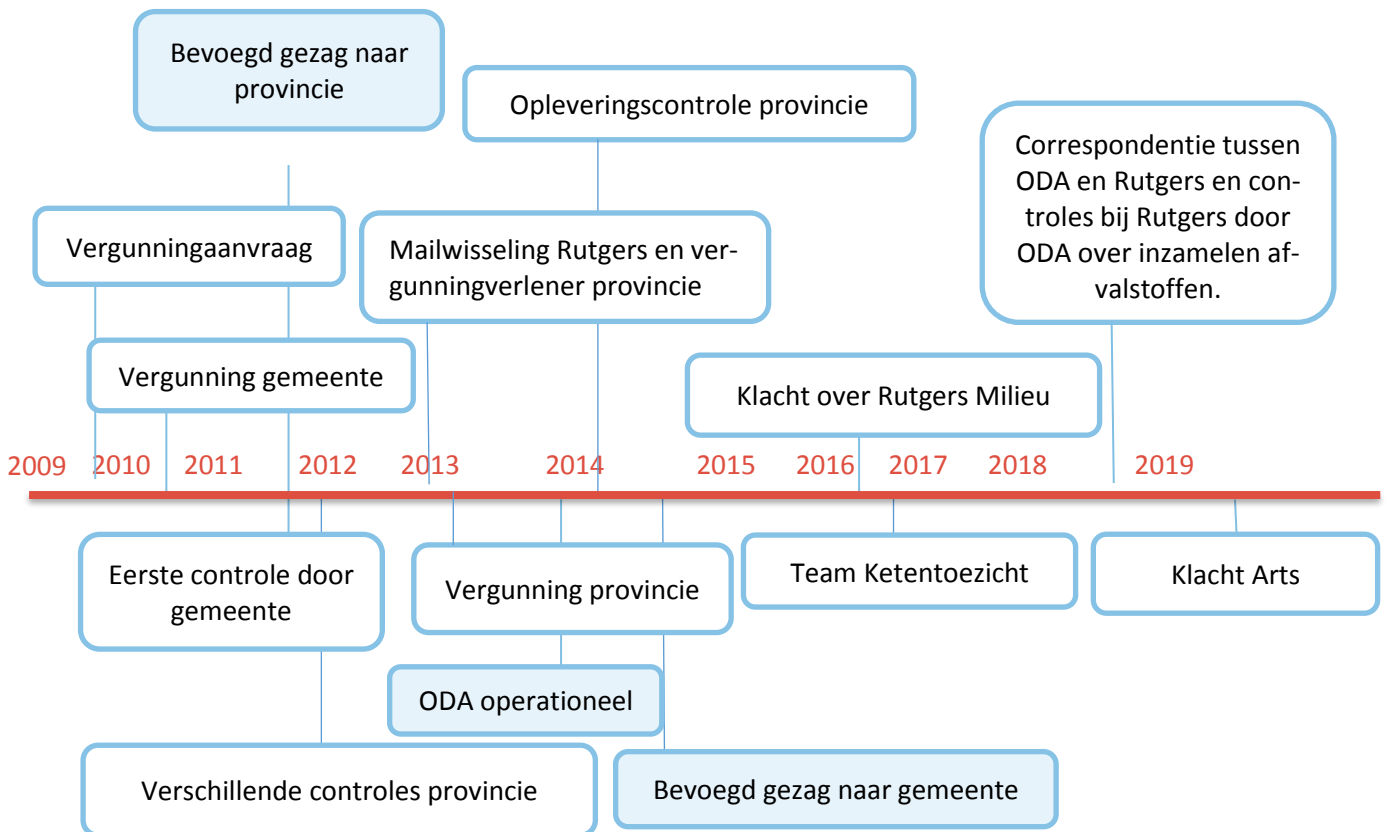
Op 28 november 2018 vindt een mailwisseling plaats tussen Rutgers en een medewerker van de ODA. Rutgers mailt dat hij van plan is om 'de materialen rondom het blusschuim' te verplaatsen naar een andere locatie en vraagt of dit ook een vergunningplichtige activiteit is. De medewerker van de ODA antwoordt dat hij dit niet weet en dat Rutgers daarvoor beter een adviseur kan inschakelen.

Tijdslijn

De gebeurtenissen zoals in paragraaf 2.2 zijn beschreven staan op de volgende pagina in een grafische tijdslijn weergegeven. De tijdslijn loopt vanaf 2009 tot april 2019.

⁹ Dit verslag betreft mededeling via de mail (15 jan. 2021) tussen twee medewerkers van de ODA over hoe het verslag in het systeem 'Openwave' zou zijn gezet.

¹⁰ Uit de mail van 15 jan. 2021 tussen twee medewerkers van de ODA blijkt dat het getal 100 een verschrijving is en dat de toezichthouder 1.000 IBC's bedoelde.



2.3 Periode vanaf april 2019

Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de periode vanaf de vergunningaanvraag door Rutgers Milieu in 2009 tot april 2019. Het proces vanaf april 2019 is erg omvangrijk, hierna volgt een korte en niet volledige beschrijving van wat er vanaf april 2019 is gebeurd.

ODA gaat handhaven

Op 2 april 2019 versleept de eigenaar van het terrein een aantal vaten van Voltastraat 86, naar een tweetal andere locaties van Rutgers aan de Mercuriusstraat en aan het Zaagmolenpad in Doetinchem. Een aantal dagen later, op 5 april 2019, vindt een controle door de ODA bij Rutgers Milieu aan de Voltastraat plaats waar de toezichthouder constateert dat er meer blusschuim wordt opgeslagen dan is vergund, dat afvalstoffen opgeslagen worden in ondeugdelijke verpakkingen en dat die verpakkingen lekken.

Op 6 juni 2019 verstuurt de toezichthouder van de ODA Rutgers een mail met de geconstateerde overtredingen op 5 april 2019 en geeft drie hersteltermijnen om de overtredingen ongedaan te maken. Bij de hercontrole van 17 juni 2019 wordt geconstateerd dat de overtredingen niet zijn beëindigd. Op 28 juni wordt vervolgens een brief van de ODA, namens het gemeentebestuur, aan Rutgers Milieu gestuurd met het voornemen van het opleggen tot een last onder dwangsom. Na afloop van de nieuw gestelde termijn zal een hercontrole worden

uitgevoerd. Tijdens de hercontrole van 11 en 12 juli blijkt dat niet alle overtredingen ongedaan zijn gemaakt.

Nasleep

In 2019 vinden verschillende gesprekken plaats tussen de gemeente Doetinchem en Rutgers. Rutgers wordt de mogelijkheid geboden om met een plan van aanpak te komen. Wanneer uit een bodemonderzoek begin augustus 2019 blijkt dat in gemeentelijke grond achter het terrein aan Voltastraat 86a verhoogde PFOS-waarden zijn geconstateerd, worden Rutgers vijf lasten onder dwangsom opgelegd. Rutgers dient op 23 augustus 2019 een verzoek in tot het treffen van een voorlopige voorziening tegen het besluit van het opleggen van de vijf dwangsommen. De voorzieningenrechter van rechtbank Gelderland bepaalt voor drie van de vijf lasten, in september 2019, dat de e-mail van de provincie waarop Rutgers zich sinds 2012 beroept niet rechtsgeldig is en dat terecht een last is opgelegd op grond van de constatering dat er meer gevaarlijke stoffen op het perceel zijn opgeslagen dan is toegestaan.¹¹

In december 2019 wordt een voornemen tot het opleggen van een last onder bestuursdwang opgelegd omdat, zo blijkt uit een brief, uit de e-mails van 6 en 13 november 2019 van Rutgers niet blijkt dat hij het schuim binnen een redelijke termijn gaat opruimen.

In januari en februari 2020 worden een aantal controles op naleving uitgevoerd en op 19 februari 2020 wordt een definitieve last onder bestuursdwang opgelegd aan Rutgers Milieu b.v. en aan Rutgers. Na het verstrijken van de termijn wordt er geen bestuursdwang toegepast door het gemeentelijk bestuur. Op 1 mei 2020 is Rutgers Milieu b.v. failliet verklaard.

Via het opleggen van een last onder bestuursdwang op 6 november 2020 wordt de eigenaar van het terrein aangeschreven om aan te vangen met het overpompen van afvalstoffen die niet op een deugdelijke wijze zijn verpakt in grote bassins op een vloeistofdichte opstelplaats op het perceel en de IBC's te verwijderen. Voor Rutgers Milieu is de begunstigingsstermijn voor het opruimen van de IBC's verlengd na het bezwaar dat was ingediend tegen het besluit van het opleggen van de last onder bestuursdwang. Tijdens een controle op 7 december 2020 is geconstateerd dat de overtredingen niet zijn beëindigd. Op 10 december 2020 is de toepassing van de eerder op Rutgers opgelegde bestuursdwang gestart die is erop gericht de afvalstoffen uit de IBC's over te pompen in grote bassins op een vloeistofdichte opstelplaats op het perceel. De vraag die vanaf dat moment speelt is wie de kosten van het opruimen van de IBC's moet betalen.

Tijdljn

De gebeurtenissen zoals in paragraaf 2.3 zijn beschreven staan op de volgende pagina in een grafische tijdljn weergegeven. De tijdljn loopt vanaf april 2019 tot en met december 2020.

¹¹ Rb Gelderland (vzr.) 25 september 2019, ARN 19 / 4762 GEMWT 306.



3 Analyse: wat is er fout gegaan?

3.1 Het probleem

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe het kon gebeuren dat het bestuur van de gemeente Doetinchem is opgezadeld met tussen de 1.000 ton en 1.300 ton blusschuim,¹² achtergelaten door een inmiddels failliet bedrijf dat tien jaar eerder een vergunning verkreeg voor de opslag van ten hoogste 10 ton blusschuim. Bij de beantwoording van die vraag richten we ons op het doen en laten van het bevoegd gezag in allerlei verschillende gedaanten. Dat het overheidsoptreden centraal staat in deze analyse vloeit voort uit de opdracht en uit de behoefte van de opdrachtgever om te leren van deze calamiteit. Het laat onverlet dat de exploitant van de inrichting de primaire verantwoordelijkheid draagt voor de gang van zaken en voor de uitkomst ervan.

Een hypothetische tegenwerping zou kunnen zijn dat het bevoegd gezag zodanig jegens de exploitant is opgetreden dat het hem onmogelijk werd gemaakt de relevante regels na te leven. In dit onderzoek is echter niet gebleken van enig optreden van het bevoegd gezag dat de voorgenomen bedrijfsvoering van Rutgers Milieu zou hebben gehinderd ten gevolge waarvan de huidige situatie heeft kunnen ontstaan. Integendeel, het bevoegd gezag is het bedrijf jarenlang ruim ter wille geweest.

Tussen mei 2010 (toen de gemeente Doetinchem de eerste vergunning verstrekke) en april 2019 (toen de grondeigenaar zaken in eigen hand nam) heeft meer dan dertienmaal een controle namens het bevoegd gezag plaats gevonden.¹³ Steeds werden gebreken in de naleving geconstateerd, maar nooit is een overtreding gesanctioneerd. Op twee uitzonderingen na stelde de toezichthouder zich in al die gevallen tevreden met een schriftelijke verklaring van de exploitant dat de overtredingen ongedaan waren gemaakt of niet meer begaan zouden worden. Het ging daarbij overigens steeds om andere zaken dan de schending van de bepaling in de milieuvergunning dat ten hoogste 10.000 liter blusschuim opgeslagen mocht worden; het alsmaar groeiende aantal IBC's werd wel regelmatig gesignaleerd maar niet als een overtreding en niet als milieubedreigend aangemerkt. De wel geconstateerde overtredingen be-

¹² De schattingen over de omvang van het aantal IBC's dat in 2019 lag opgeslagen lopen uiteen.

¹³ Van dertien controles is documentatie aangetroffen, in de vorm van een brief of een verslag of nog anders. Vier van de dertien controles waren eerste of tweede hercontroles, bedoeld om te zien of eerder geconstateerde overtredingen ongedaan waren gemaakt. Er zijn indirecte aanwijzingen dat toezichthouders wellicht ook nog op andere momenten een (informeel) bezoek aan de Voltastraat 86 hebben gebracht.

troffen voornamelijk het innamebeleid van het bedrijf: vastgesteld werd dat allerlei afvalstoffen werden ingezameld die niet vergund waren en dat afvalstoffen werden opgeslagen in hoeveelheden die de grenzen van de vergunning overschreden.

De ene uitzondering is een serie van drie controles tussen oktober 2011 en april 2012 door ambtenaren van de provincie Gelderland. Bij deze controles werd niet alleen geconstateerd dat een tiental categorieën afvalstoffen illegaal aanwezig waren maar ook dat, in strijd met de vergunning, grote hoeveelheden blusschuim werden opgeslagen. Op 21 oktober 2011 telden de inspecteurs 262 IBC's. Een half jaar later, op 4 april 2012, kwam men tot 459 IBC's. De inspecteurs constateerden tot driemaal toe 'ernstige overtredingen' en 'illegale werkzaamheden'. Zij adviseerden het bevoegd gezag (toen gedeputeerde staten van Gelderland) handhavend op te treden (bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom). Het bevoegd gezag heeft dit advies niet opgevolgd, zoals nog besproken zal worden.

De andere uitzondering betreft drie controles in 2017, gericht op het ontwarren van de door Rutgers Milieu gevoerde afvaladministratie. Na elke controle werd beterschap beloofd maar ook bij de derde controle werden nog steeds overtredingen geconstateerd. Van een vierde controle die voor 2018 werd aangekondigd is het niet meer gekomen.

De vraag is nu waarom negen jaar lang niet is opgetreden tegen geconstateerde schendingen van de vergunningvoorschriften en overige milieuregels en vanaf 16 augustus 2019 wel, terwijl het feitencomplex van overtredingen gedurende al die jaren niet wezenlijk anders was. Hieraan ligt naar ons oordeel een aantal oorzaken en omstandigheden ten grondslag die we hierna bespreken.

3.2 Afval en milieurisico

3.2.1 Risico van afvalverwerkende bedrijvigheid in het algemeen

Het verdienmodel van een bedrijf in de afvalbranche is het omgekeerde van het verdienmodel van een productiebedrijf. Waar productiebedrijven eerst grondstoffen moeten kopen en aan het einde van de productieketen geld verdienen met hun product, werkt het in de afvalbranche andersom. Bij afvalverwerkingsbedrijven gaan de baten voor de kosten uit. Een afvalverwerkingsbedrijf krijgt voor het innemen van afval direct betaald, zelfs nog voordat het de verwerking of afvoer heeft geregeld. De afvalbranche kenmerkt zich dan ook door een ingebouwde prikkel om zo goedkoop mogelijk van het ingezamelde afval af te komen. Dit kan ten koste gaan van een milieuverantwoorde manier van verwerken en verwijderen.¹⁴ De aan de afvalbranche inherente risico's voor het milieu blijken onder meer uit het aantal faillissementen van afvalbedrijven. Tussen 2015 en 2020 waren dat er ten minste tweeëntwintig. Vaak lieten die bedrijven grote hoeveelheden onverwerkt afval achter die de (gemeentelijke) overheid dan moest opruimen. De kosten ervan werden zodoende afgewenteld op de gemeenschap en op de belastingbetaler.¹⁵ In een reactie op Kamervragen over dit onderwerp reageerde de staatsecretaris van I&W recentelijk dat structurele veranderingen nodig zijn om de gesignaleerde risico's in de afvalbranche te mitigeren en om te voorkomen dat de kosten ervan worden afgewenteld op de overheid.¹⁶

¹⁴ Eindrapportage werkgroep Financiële Zekerheid Afvalbedrijven, ministerie van I&W, november 2020.

¹⁵ A. Estrada en E. Huisman, 'Tovenaars met rommel', De Groene Amsterdammer, 12 augustus 2020.

¹⁶ Beantwoording Kamervragen van het lid Kröger (GroenLinks) over het bericht 'Tovenaars met rommel', brief van de staatssecretaris I&W aan de Tweede Kamer d.d. 10 november 2020.

Deze risico's zijn niet nieuw. Schandalen uit het verleden spreken boekdelen.¹⁷ Om de risico's te beteugelen werd in 2003 de bevoegdheid gecreëerd om in de milieuvergunning voor afvalbedrijven de verplichting op te nemen een financiële zekerheid te stellen.¹⁸ Zes jaar later werd het betreffende besluit onder druk van de afvalbranche alweer ingetrokken. In de daartoe strekkende motie van de Kamerleden Vietsch (CDA) en Neppéus (VVD) werd onder meer overwogen 'dat de risico's beperkt worden via de vergunningverlening en adequate handhaving door de overheid'.¹⁹

Het verhoogde risico voor milieucalamiteiten van afvalverwerkende bedrijven was dus bekend, had althans bekend moeten zijn bij het bevoegd gezag. Dit had meegenomen moeten worden in de vergunningverlening en ook in de risicoanalyse die het bevoegd gezag periodiek vaststelt als grondslag voor het uitvoerings- en handhavingbeleid.²⁰ In het onderzoek is niet gebleken dat dit ook daadwerkelijk gebeurde.

3.2.2 Risicosignalen

Behalve het algemene milieurisico inherent aan de afvalverwerking waren er ook risicosignalen specifiek voor het onderhavige bedrijf. In de periode tussen 2010 en 2019 hebben zoals reeds opgemerkt tenminste dertien controlebezoeken plaatsgevonden. Bij elk van die controlebezoeken zijn overtredingen van de vergunning(en) geconstateerd; het bedrijf was nooit helemaal *in compliance*. Keer op keer moesten toezichthouders vaststellen dat het bedrijf meer en andere afvalstoffen accepteerde dan vergund en dat de afvaladministratie niet op orde was. De stukken overziend valt een patroon van niet-naleving te constateren. Voor het bevoegd gezag had dit een risicosignaal moeten zijn.

In 2015 verrichtte een Team Ketenonderzoek een (Gelders Stelsel breed) themaonderzoek inzake de 'ketenaanpak co-vergisting'. In dat onderzoek kwam Rutgers Milieu naar voren als 'een risico-actor binnen de keten'. Nader onderzoek naar inkomende en uitgaande afvalstromen leidde tot de volgende conclusie: het bedrijf 'handelt in allerlei afvalstoffen zonder hiervoor over de juiste vergunning te beschikken'. Tegenover inspecteurs van de ODA had Rutgers een jaar eerder verklaard zich hier niet meer mee bezig te houden maar uit de registraties van het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen was anders gebleken. Het team adviseerde de ODA nader onderzoek te doen en 'handhavend op te treden'.²¹

3.2.3 Conclusie

Er was alle reden om het onderhavige bedrijf als 'hoog risico' aan te merken en daar vervolgens ook op te acteren door middel van frequente integrale controles en adequate handhaving. Noch uit de ons ter beschikking gestelde stukken noch uit de gevoerde gesprekken is ons gebleken dat het bevoegd gezag of de namens het bevoegd gezag werkzame instanties een dergelijke risico-inschatting hebben gemaakt, laat staan dat er consequenties uit zijn getrokken voor een te voeren toezicht- en handhavingbeleid.

¹⁷ Een geruchtmakende affaire was het TCR-schandaal: tussen 1985 en 1995 verwerkte het in hoog aanzien staande recycling bedrijf Tanker Cleaning Rotterdam onder meer afgewerkte olie en reinigings- en restproducten van industriële activiteiten. Vanaf 1993 werd vastgesteld dat het bedrijf zich veelal van de afval onttreedde door illegale lozingen in de havens van Rotterdam en Amsterdam.

¹⁸ Besluit financiële zekerheid milieubeheer 2003.

¹⁹ Tweede Kamer 2007-2008, 29 383, nr. 97.

²⁰ De verplichting daartoe vloeit voort het artikel 7.2 lid 5 van het Besluit omgevingsrecht.

²¹ Rapport van Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten, dd. 19 mei 2015.

3.3 Het blusschuimrisico

3.3.1 Inleiding

Afzonderlijke aandacht behoeven de risico's verbonden aan het in 2012 aangevraagde bedrijfsproces voor het verwerken van blusschuim. Die bespreken we in deze paragraaf.

3.3.2 Filteren met omgekeerde osmose

De nieuwe innovatieve bedrijfsactiviteit van Rutgers Milieu die het provinciaal bestuur in 2012 vergunde – het filteren van uit brandblussers afkomstig blusschuim met behulp van 'omgekeerde osmose' – had 7x24 uur moeten gaan draaien, zo is in de beschrijving te lezen. Het voornemen om een volcontinu bedrijf te starten met behulp van een waarschijnlijk nog experimenteel procedé kan op zichzelf al als een risicosignaal worden geïnterpreteerd. Er waren echter meer signalen dat de verwerking van het blusschuim anders liep dan de aanvrager had aangegeven. Ruim een jaar nadat de vergunning was verleend, op 24 juli 2013, vond een opleveringscontrole plaats. Een opleveringscontrole heeft onder meer tot doel vast te stellen of de inrichting functioneert overeenkomstig de aanvraag en of alle in de vergunning vereiste milieubescherpende maatregelen zijn getroffen. Tijdens dat controlebezoek gaf de eigenaar van het bedrijf te kennen dat de filtermachine niet werkte 'en dat men bezig is met de reparatie/modificatie van de installatie'. De eigenaar zegde toe dat het apparaat binnen drie maanden in gebruik zou zijn. Van een hercontrole waaruit had kunnen blijken of de machine functioneerde is in de aangeleverde stukken niet gebleken. Tijdens de opleveringscontrole werd ook vastgesteld dat de vergunninghouder nog niet de verplichte controleput had aangelegd via welke het gezuiverde afvalwater op het riool zou moeten worden geloosd.²²

Drie jaar later, op 19 oktober 2016, schreef een ambtenaar van de ODA aan Rutgers dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) navraag had gedaan naar de verwerking van het blusschuim bij Rutgers Milieu. In het kader van de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen behoeft het overbrengen van een afvalstof als blusschuim van het ene land naar het andere een EVOA-beschikking. Een Belgische makelaar in afvalstoffen had bij de ILT voor het overbrengen naar Rutgers Milieu van 600 ton brandblussers zo'n beschikking aangevraagd.²³ Alvorens die beschikking af te kunnen geven diende de ILT zich er bij het bevoegd gezag van te vergewissen dat de ontvanger het afval op de milieutechnisch juiste wijze en rechtmatig kon verwerken. De betreffende ambtenaar van de ODA meende dat hij zo'n verklaring niet kon afgeven. In zijn brief aan Rutgers schreef hij: 'voor zover mij bekend werkt uw zuiveringsinstallatie niet en vindt er dan ook geen scheiding plaats.' Rutgers Milieu antwoordde per mail: 'In uw mail van 19 oktober jl. heeft u aangegeven dat het ingenomen schuimblusmiddel bij Rutgers Milieu BV niet wordt gescheiden in schuimmiddel en water. Daarin heeft u in principe gelijk in en daarmee klopt de werkelijke situatie op dit moment ook niet met de kennisgeving van EVOA.' Hij voegde er aan toe dat hij inmiddels met een heel ander verwerkingsprocedé bezig was dat erin zou moeten resulteren dat uit het blusschuim grondverbeteraar gewonnen kon worden. De ILT heeft de gevraagde beschikking niet verleend.

²² Voorschrift 3 van de Omgevingsvergunning 2012: 'De vergunninghouder lost uitsluitend het in de tabel genoemde afvalwater (afkomstig uit het recyclen van blusschuimen) op het vuilwaterriool van de gemeente Doetinchem, via onderstaand lozingspunt.' Voorschrift 5: 'Het te lozen afvalwater (...) moet op elk moment kunnen worden bemonsterd. Daartoe moet het (afval)water via een controleput worden geleid'.

²³ Dit blijkt uit de EVOA-registratie van de Inspectie Leefomgeving en Transport. Uit de registratie blijkt voorts dat tussen 2012 en 2017 in totaal zes keer een dergelijke beschikking is aangevraagd, tweemaal voor de levering van 600 ton blusschuim aan Rutgers Milieu en vier maal voor de levering van 600 ton brandblussers. (https://tijdelijk.ilent.nl/onderwerpen/transport/afval_over_de_grens_evoa/beschikkingen_online).

Er zijn nog meer aanwijzingen dat de filterinstallatie niet echt vol in bedrijf is geweest. De verplichte controleput is bijvoorbeeld nooit geïnstalleerd, een indicatie dat er nooit water afkomstig uit het scheidingsproces op het riool is geloosd. De inspecteurs van de ODA hebben de installatie bij geen enkel bezoek in werking gezien. Tijdens een controle in het voorjaar van 2017 constateerde een toezichthouder van de ODA bij een controle dat het pand aan de Voltastraat grotendeels leeg stond. De machines waren kennelijk verwijderd. Alleen het buitenterrein was nog in gebruik: 'Hier vindt voornamelijk opslag van IBC's plaats.'

Kortom, er waren allerlei signalen dat het vergunde procedé voor de filtrage van blusschuim niet, althans niet lang, echt in bedrijf is geweest. Zekerheid valt daarover uit de stukken niet te krijgen omdat er niet systematisch op is gecontroleerd. Bij controles die wel zijn uitgevoerd is een aantal malen geconstateerd dat het apparaat niet werkte, zonder dat daar consequenties aan werden verbonden. Ondertussen werden door Rutgers Milieu wel regelmatig partijen blusschuim en schuimbrandblussers ingenomen. Het resulteerde in een almaar toenemend aantal IBC's met blusschuim.

3.3.3 Eigen afval?

De gemeentelijke vergunning van 2010 vergunde de opslag van 10 m³ blusschuim plus de opslag van negen andere soorten afvalstoffen. Voor de aanvullende provinciale vergunning van 2012 werd voor al deze andere afvalstoffen een aanzienlijke grotere opslagcapaciteit gevraagd en vergund. Bovendien werd opslagcapaciteit gevraagd en vergund voor zeven additionele soorten afvalstoffen die in de voorgaande periode al illegaal werden opgeslagen. Toen de aanvrager in mei 2012 de ontwerpbesluiting onder ogen kreeg realiseerde hij zich dat hij over het hoofd had gezien om ook de opslagcapaciteit voor blusschuim vergroot te krijgen.²⁴ Die bleef in de tweede vergunning op tien ton staan. In een mail van 14 mei 2012 aan de provincieambtenaar die de vergunningaanvraag behandelde verzocht de aanvrager om uitbreiding naar 400 m³ (het veertigvoudige van wat de gemeente had vergund). Bij een controle die een paar weken eerder, op 4 april 2012, had plaats gevonden, telden de provinciale inspecteurs al een opgeslagen hoeveelheid van 459 m³. De behandelend ambtenaar van de provincie reageerde afwijzend op deze verkapte aanvullende aanvraag. Waarschijnlijk vond zij het proces te ver gevorderd – de concept-vergunning zou een week later ter inzage worden gelegd. Zij voegde er in haar mail aan toe dat een uitbreiding van de opslagcapaciteit niet nodig was 'want de hoeveelheden die in de vergunning worden genoemd is de hoeveelheid accepteren afvalstof, Dit betekend [sic] dat jullie 10 ton aan blusschuim mogen innemen. Maar aangezien veel van dat blusschuim zogenaamd eigen afval is" dus wat vrijkomt bij het leeghalen van de brandblussers is hieraan geen limiet gesteld.'

Deze interpretatie is niet te begrijpen: de vergunning rept alleen van opslagcapaciteit voor met name genoemde stoffen, nergens is sprake van een onderscheid in 'ingenomen afval' en 'eigen afval'. Het begrip 'eigen afval' wordt wel gebruikt in de context van artikel 2.1 van het Besluit omgevingsrecht in samenhang met bijlage I, onderdeel C van het BOR. Het onderscheid tussen eigen afval en ingezameld afval is in die context relevant voor de beantwoording van de vraag of een inrichting een milieuvergunning nodig heeft. In het algemeen geldt dat de opslag van bepaalde in de bewuste bijlage genoemde categorieën afvalstoffen die ontstaan uit eigen bedrijfsactiviteiten niet vergunningplichtig is. Dat doet er op geen enkele wijze aan af dat in de milieuvergunning maxima gesteld kunnen worden aan de opslagcapaciteit voor specifieke afvalstoffen, of die nu ingezameld zijn of voortkomen uit eigen werkzaamheden.

²⁴ Als de aanvrager deze vergissing niet had begaan en in de formele aanvraag al een opslagcapaciteit voor 400 ton blusschuim had opgenomen dan was die capaciteit waarschijnlijk toegekend en was de verwarring over 'eigen afval' en 'ingenomen afval' wellicht niet ontstaan. Het is overigens niet te zeggen of de begrenzing van 400 ton wel gehandhaafd zou zijn.

Daar past overigens wel de kanttekening bij dat de aanvrager in zijn mail om een uitbreiding van de capaciteit tot 400 ton vroeg. De behandelend ambtenaar zal te goeder trouw hebben aangenomen dat een dergelijke werkvoorraad gelet op het voorgestelde verwerkingsprocedé redelijk was, zonder zich te realiseren dat door haar interpretatie de opslagcapaciteit voor blusschuim in theorie onbegrensd werd en in de praktijk ook die 400 ton ver te boven zou gaan.

Het is ernstig dat een dergelijke verkeerde uitleg van de eigen vergunning, kennelijk zonder checks binnen de organisatie, verstuurd is. Het is minstens zo zorgelijk dat deze foutieve uitleg jarenlang lang leidend is geweest voor de inspecteurs van de ODA die belast waren met het toezicht op naleving en de handhaving van de milieuregels op het terrein Voltastraat 86a, kennelijk zonder checks binnen de eigen organisatie. Een brief van een inspecteur van de ODA aan de vergunninghouder naar aanleiding van de opleveringscontrole van juli 2013 bevat onder het kopje 'Afspraken' de volgende mededeling: 'blusschuim dat als eigen afval (vrijkomt bij het leeghalen van de brandblussers) wordt beschouwd mag meer dan 10 ton bedragen (vastgelegd in e-mail van 14 mei 2013 door een provinciale vergunningverlener'.²⁵

De onjuiste e-mail van de provincie is hiermee de basis geworden van een foutief toezichts- en handhavingbeleid. Voor zover dit uit de overgelegde stukken valt op te maken vond er pas in de zomer van 2018 een kentering plaats. De toezichthouder van de ODA die Rutgers in portefeuille had moest toen reageren op een klacht van de terreineigenaar over de grote hoeveelheid (in slechte staat verkerende) IBC's op het terrein. In een interne mail schrijft de toezichthouder:

'de klacht was dat er te veel blusschuim in IBC's op het terrein aanwezig zouden zijn. Volgens de vergunning van 2012 mag er 10 ton. Dit komt neer op ongeveer 8 ibc's. Er stonden ongeveer 1000 ibc's. Maar op 14 mei 2012 heeft de provincie aangegeven dat die 10 ton opgaat voor ontvangen blusschuim en dat er onbeperkt blusschuim uit brandblussers mag worden opgeslagen. Deze mail is niet juist. Maar handhaven wordt nu wel lastig.'

Het was voor ons niet te achterhalen waarom de foutieve interpretatie na vijf jaar opeens (terecht) als onjuist werd beoordeeld. Wel is duidelijk dat de vergunninghouder niet van deze verandering in de interpretatie op de hoogte werd gesteld. Dat gebeurde pas nadat de terreineigenaar een jaar later het heft in eigen hand nam.

3.3.4 Conclusie

De combinatie van een nog niet uitontwikkelde verwerkingswijze van het blusschuim gepaard aan een zakelijke prikkel om brandblussers in te nemen ook al was de verwerking van het blusschuim nog niet verzekerd, vormde een aanmerkelijk risico voor het stapelen van onverwerkt afval. Dit risico had door het bevoegd gezag onderkend moeten worden. Een milieuvergunning is erop gericht dergelijke risico's in te perken. Een foutieve interpretatie van de vergunning deed precies het tegenovergestelde: het stelde juist geen grenzen meer aan de hoeveelheid opgeslagen blusschuim. De organisatie die was belast met toezicht en handhaving, versterkte het risico nog meer door vijf jaar lang klakkeloos de onjuiste interpretatie van de milieuvergunning toe te passen.

²⁵ Uit de EVOA-registratie van de Inspectie Leefomgeving en Transport blijkt overigens dat Rutgers Milieu tweemaal (in 2014 en 2015) 600 ton blusschuim uit België zou importeren. Of dat daadwerkelijk is gebeurd en of deze 1200 ton aan de Voltaweg 86a zijn opgeslagen viel voor ons niet na te gaan. Als het daar inderdaad is opgeslagen dan zou dat niet alleen in strijd zijn met de vergunning maar ook met de onderhavige interpretatie van de vergunning: het betrof dan immers geen 'eigen afval'.

3.4 Het PFOS-risico

3.4.1 Inleiding

Sinds augustus 2019 is een aantal malen onderzoek gedaan naar het gehalte aan PFOS in de IBC's met blusschuim en in de bodem van en rond het terrein Voltastraat 86a. Daarbij werden zowel in de bodem als in een deel van de containers hoeveelheden PFOS aangetroffen die de grenswaarden van deze zogenoemde 'zeer zorgwekkende stof' verre te boven gaan. Het bevoegd gezag wordt geacht het risico op dit soort verontreinigingen met de hem ter beschikking staande wettelijke middelen in verregaande mate te verkleinen. Wat ging er mis?

3.4.2 PFOS in blusschuim

PFOS (perfluorooctaansulfonzuur) is een chemische verbinding uit de PFAS-groep. PFAS is een verzamelnaam en staat voor poly- en perfluoroalkylstoffen. Het zijn organische door de mens gecreëerde chemische stoffen die niet in de natuur voorkomen. Vanaf de jaren '50 van de vorige eeuw werden PFAS-verbindingen steeds meer toegepast in allerlei producten. Eén van die toepassingen was een toevoeging van PFOS (minder dan 4%) aan blusschuim. Het vormt een zeer dunne film op de schuimlaag en schermt de brandhaard af.

Vanaf de eeuwwisseling werd geleidelijk duidelijk dat verbindingen uit de PFAS-groep een negatief effect kunnen hebben op milieu en gezondheid. In de eerste plaats zijn het 'persistente organische verontreinigende stoffen' (POP's), toxische stoffen die niet of moeilijk worden afgebroken en zich daardoor ophopen in de natuur en in de organen van mensen en dieren. Het Verdrag van Stockholm (2004, 180 aangesloten landen) is erop gericht de productie en toepassing van POP's uit te bannen. Sinds 2009 staat PFOS op de Stockholm-lijst. De EU heeft verschillende verordeningen en richtlijnen die uitvoering geven aan het Verdrag van Stockholm. In Nederland staat PFOS sinds december 2013 op de RIVM-lijst van 'zeer zorgwekkende stoffen' (ZZS). Deze lijst bevat onder meer voor elke ZZS een normwaarde: hoeveelheden in water en bodem die niet overschreden zouden moeten worden.

De toevoeging van PFOS aan blusschuim dateert van de jaren '60 en dit type blusschuim werd meer dan veertig jaar zeer algemeen toegepast. Met ingang van 2006 werd in de EU een verbod van kracht voor het produceren van PFOS-houdend blusschuim. Met ingang van 2011 mocht geen PFOS-houdend schuim meer in gebruik zijn in brandblusinstallaties en brandblusapparaten. In plaats daarvan werd sinds 2002 steeds vaker een andere PFAS aan blusschuim toegevoegd: PFOA. Ook dat bleek een POP te zijn en in Nederland wordt sinds 2012 geen PFOA-houdend blusschuim meer geproduceerd. In 2017 werd een Europese Richtlijn van kracht die bepaalt dat het gebruik van PFOA in blusschuim voor brandblussers vanaf 2020 verboden is.

Samengevat: van PFOS is al twintig jaar bekend dat het een bedreiging vormt voor milieu en gezondheid. Al in 2006 werd de productie van PFOS-houdend blusschuim in de EU verboden. Het bevoegd gezag had op de hoogte kunnen (en moeten) zijn van de risico's die blusschuim voor het milieu met zich meebrengt.

3.4.3 PFOS en Rutgers Milieu

De eerste, door de gemeente Doetinchem aan Rutgers Milieu verstrekte milieuvergunning betrof het demonteren, binnen de inrichting, van brandblussers en noodverlichting. Het bij de demontage vrijkomende blusschuim en bluspoeder zou afgevoerd worden om te worden verbrand. Het is aannemelijk dat het bedrijf brandblussers zou ontvangen met PFOS-houdend

blusschuim. De inname betrof afgedankte brandblussers. Brandblusapparaten hebben een levensduur van ten minste tien jaar dus wat in 2010 ingenomen zou worden, zou normaliter in 2000 of eerder geproduceerd moeten zijn, in een tijd dat vrijwel alle blusschuim nog PFOS bevatte. Daar komt bij dat juist toen PFOS-houdende brandblusapparaten versneld afgeschreven moesten worden vanwege het algehele verbod dat in 2011 zou ingaan. Meer nog, het bij de vergunningaanvraag verstrekte 'veiligheidsblad blusschuim' vermeldt als een van de componenten van het in te nemen schuim 'fluorosurfactant' oftewel PFOS.²⁶ Kortom, het bevoegd gezag had kunnen (en moeten) weten dat er op zijn minst een risico was dat blusschuim met PFOS ingenomen zou worden.

Daar komt nog wat bij. Tussen november 2010 en juni 2011 had het bedrijf contact met een inspecteur van de toenmalige VROM-inspectie. De inspecteur was op zoek naar manieren om het stuwmeer aan afgedankt PFOS-houdend blusschuim milieuveilig en efficiënt te verwerken. Uit de mailwisseling tussen de inspecteur en Rutgers Milieu blijkt dat de inspecteur veel interesse toonde voor het toen nog experimentele filterprocedé van omgekeerde osmose dat het bedrijf wilde gaan gebruiken. De reden was de claim dat deze wijze van filteren al het PFOS zou verwijderen; het resulterende water zou zo schoon zijn dat het probleemloos op het riool geloosd zou kunnen worden. Proeven in een onafhankelijk Duits testlaboratorium wezen uit dat het procedé van Rutgers Milieu inderdaad alle PFOS uitfilterde.²⁷ In een mail van 11 juni 2011 aan VROM schreef Rutgers: 'onze blusschuimrecycling machine is in staat om al het water uit de blusschuimen te halen en de waarden PFOS die overblijven na behandeling zijn dermate laag dat wij denken dat de waterfractie geloosd kan worden. De concentraatfractie die overblijft na recycling kan dan ter verbranding worden aangeboden.' De gemeente beschikte over afschriften van deze mailwisseling.²⁸

Bij de eerste provinciale controle van het bedrijf, op 21 oktober 2011, blijkt dat de VROM-inspecteur de ambtenaren van de provincie op de hoogte heeft gesteld van mogelijke plannen van Rutgers Milieu om PFOS-houdend blusschuim te recyclen. De provinciale controleurs weten ook van het Europees verbod op het gebruik van PFOS-houdend blusschuim dat net van kracht is geworden. Ze doen navraag bij Rutgers. Het controlerapport vermeldt onder meer: 'tijdens het bezoek heeft de heer Rutgers verklaard dat er geen PFOS houdend schuim binnen zijn inrichting is ingenomen en aanwezig is. Gezien de grote hoeveelheid aanwezig blusschuim binnen de inrichting konden wij dit niet controleren. Het PFOS schuim is ook niet van andere blusschuim te onderscheiden.'

Dit signaal werkt niet door bij de behandeling van de vergunningaanvraag die enkele maanden later bij de provincie zal worden ingediend. Bij de aanvraag voor deze vergunning, gedaan op 8 januari 2012, is hetzelfde 'veiligheidsblad blusschuim' gevoegd dat bij de aanvraag voor de gemeentelijke vergunning zat en waarin wordt gemeld dat het in te nemen blusschuim vier procent fluorsurfactanten bevat. In de provinciale vergunning wordt geen verbod op de inname van PFOS-houdend blusschuim opgenomen. Het Waterschap Rijn en IJssel daarentegen

²⁶ Het als 'veiligheidsblad blusschuim' bij de aanvraag ingediende document was een *Material Safety Sheet* van de ook in Nederland zeer actieve Engelse firma Chubb Fire Ltd. Het veiligheidsblad betrof Eurofoam 1% AFFF, (*aqueous film forming foam*). Het veiligheidsblad was gedateerd december 2000 en stamde dus uit een tijd dat de risico's van PFOS in blusschuim nog niet zo scherp werden onderkend. De afkorting PFOS was nog niet in gebruik. Een rapport van Rijkswaterstaat uit 1998 (als bijlage bij de aanvraag voor de provinciale vergunning gevoegd) signaleert de potentiële risico's van fluorsurfactanten, maar constateert ook dat er nog veel onderzoek nodig is. RIZA rapport 98.008, *Waterbezwaarlijkheid van blusschuimen*, Lelystad 1998.

²⁷ Rainer Hartmann, *Untersuchungsbericht zur experimentellen Schaumlöschmittelaufbereitung mittels Umkehrosmose und Nanofiltration*, Göttingen Februar 2010.

²⁸ Rutgers Milieu stuurt alle documentatie over het filtragesysteem, inclusief de mailwisseling met VROM, als bijlagen bij een brief van 23 juni 2011 gericht aan de gemeentelijke toezichthouder. De brief was een reactie op een gemeentelijk controlebericht van 15 juni 2011.

let wel op, voor wat betreft het eigen gedeelte van de regulering. WRIJ was verzocht om een advies op de aanvraag voor de omgevingsvergunning. Uit het advies, d.d. 2 april 2012, blijkt onder meer dat het waterschap tussentijds van Rutgers Milieu de verklaring heeft gevraagd en gekregen 'dat de aangeleverde blusschuimen gegarandeerd PFOS-vrij zijn'. Dat neemt niet weg dat het waterschap adviseert strikte eisen te stellen aan op het riool te lozen afvalwater, dat wil zeggen het water dat vrijkomt met de filtering van het blusschuim. Het advies bevat een aantal concept-lozingsvoorschriften die allemaal in de vergunning zijn opgenomen. Voorschrift 3 lid 4 luidt: 'de vergunninghouder zorgt ervoor dat geen afvalwater op de gemeentelijke vuilwaterriolering wordt geloosd, waarin perfluorooctane sulfonaat (PFOS) of biociden aanwezig is'. Verder worden voorschriften gegeven om het afvalwater te bemonsteren en te analyseren.

Rutgers Milieu heeft altijd categorisch ontkend dat het bedrijf PFOS-houdend blusschuim heeft ingenomen. Het probleem met deze verklaring is echter dat Rutgers Milieu dat niet kon weten. De ingenomen brandblusapparaten en partijen blusschuim kwamen overal vandaan en waren van een groot aantal verschillende fabricaten. De productinformatie van de fabrikanten was doorgaans zeer summier.²⁹ Bemonstering van het blusschuim was dan ook vrijwel ondoenlijk, temeer omdat er toentertijd geen laboratoria in Oost-Nederland waren die op PFAS'sen konden testen.

3.4.4 Conclusie

Tussen 2010 en 2013 zijn er verschillende signalen die duiden op het risico dat Rutgers Milieu al dan niet bewust PFOS-houdend blusschuim zou kunnen innemen. Als de recyclingmachine had gewerkt overeenkomstig de oorspronkelijke opzet was dat overigens geen probleem geweest: onafhankelijk uitgevoerde tests hadden immers aangetoond dat het bij de filtrage van PFOS-houdend blusschuim vrijkomende water geen PFOS zou bevatten. Los daarvan hebben de signalen het bevoegd gezag, zowel gemeentelijk als provinciaal, niet alert gemaakt op het risico dat er PFOS in het milieu terecht zou kunnen komen. Het past deze conclusie enigszins te relativiseren. Er kwamen indertijd vanuit verschillende hoeken nog tegengeluiden die brandblusschuimen omschreven als niets anders dan 'zeepsop met water'. Het inzicht in de ernst van de milieubedreiging van PFAS-stoffen is pas het afgelopen decennium echt tot stand gekomen. Dat neemt niet weg dat er bij het waterschap en ook bij de provincie wel degelijk ambtenaren waren die zich wel van het risico bewust waren. De stem van het waterschap klonk door in de vergunningvoorschriften, de stem van de provinciale toezichthouders die het PFOS-gevaar signaleerden niet.

3.5 Waarom er niet gehandhaafd werd

3.5.1 Inleiding

Zoals in de inleiding al werd opgemerkt: er zijn tussen 2010 en 2019 ten minste dertien controles geweest. Bij elk van die controles werden meerdere, soms vele overtredingen geconstateerd. Steeds werden de bevindingen aan het bedrijf medegedeeld, schriftelijk en vaak ook mondeling en doorgaans voorzien van een sommatie om overtredingen ongedaan te maken. Bovendien waren er allerlei signalen van milieurisico's. Ondanks dat er vaak voldoende aanleiding toe was is er in al die jaren nooit handhavend opgetreden: er werd geen last onder dwangsom of bestuursdwang opgelegd, laat staan dat er proces-verbaal werd opgemaakt.

²⁹ Zie RIZA rapport 98.008, *Waterbeveiliging van blusschuimen*, Lelystad 1998.

Waarom werd er niet gehandhaafd? We zullen in het onderstaande een aantal factoren bespreken.

3.5.2 **Het dilemma bedrijvigheid – milieu**

Het lijkt het bevoegd gezag in het algemeen moeilijk te vallen om te bedenken dat een ondernemer wel eens een wetsovertreder zou kunnen zijn en om het schenden van milieuregels te zien als een delict. Het beeld van de ondernemer die zorgt voor welvaart en werkgelegenheid domineert en dat leidt tot aanzienlijke welwillendheid van het bevoegd gezag tegenover bedrijven die milieuovertredingen plegen.³⁰

Ook in de onderhavige casus lijkt dit mechanisme een rol te hebben gespeeld. Er viel bij het bevoegd gezag en zijn ambtenaren een houding te bespeuren die neerkwam op: jammer van de overtredingen maar dat lossen we samen wel op. Accepteren dat de overtreder voor de toekomst beterschap belooft en dan weer doorgaan. De ondernemer in deze zaak deed ook actief een beroep op deze houding van de overheid.

De wellicht meest cruciale periode in het bestudeerde proces is het tweede half jaar van 2011. Er vinden dan vier controles plaats, twee van de gemeente (15 juni en 19 oktober) en twee van de provincie (21 oktober en 9 december). De gemeentelijke toezichthouder constateert overtredingen en accepteert de verklaring van Rutgers Milieu dat de overtredingen ongedaan zullen worden gemaakt. De provinciale toezichthouders constateren tot tweemaal toe een reeks van overtredingen, waaronder een zeer grote overschrijding van de toegestane hoeveelheid opgeslagen blusschuim. Na de eerste controle gelast de provinciale toezichthouder Rutgers Milieu per brief om binnen vier weken de hoeveelheden opgeslagen afvalstoffen (waaronder de 262 ton blusschuim) terug te brengen naar de vergunde hoeveelheden. De reactie van Rutgers Milieu is als volgt:

‘Helaas moet ik nu constateren dat vanwege de groei door Rutgersmilieu bv en hierdoor verandering in bevoegd gezag het openbaar lichaam nog een keer de tekortkomingen rapporteert binnen 1 maand!!!! En handhavend wil optreden. volgens Waterschap en Brandweer en gemeente Doetinchem zijn er geen milieubelastende activiteiten die plaatsvinden om enige vorm van handhaving uit te voeren. Er is toch informatie van gemeente Doetinchem naar de Provincie gestuurd?’

De essentie van de brief is: wij gaan de overtredingen niet ongedaan maken maar we streven ernaar onze activiteiten te legaliseren middels een vergunning die dit allemaal toestaat.

Bij het tweede bezoek (waarbij ook ambtenaren van de gemeente Doetinchem aanwezig zijn) constateert de toezichthouder van de provincie dat de opgeslagen hoeveelheden afvalstoffen nog steeds niet zijn teruggebracht naar de vergunde hoeveelheden. Hij stelt Rutgers Milieu in kennis van het voornemen een last onder dwangsom op te leggen. De essentie van de opstelling van de toezichthouder is: eerst alle overtredingen ongedaan maken, dan bezien wat in een aanvullende omgevingsvergunning vergund kan worden. Was deze weg gevolgd dan zou er eind januari 2012 een last onder dwangsom zijn opgelegd. Waarschijnlijk zou de hoeveelheid opgeslagen blusschuim dan nooit tot 1.000 à 1.300 ton zijn aangegroeid.

³⁰ Zie Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid: *De markt de baas. Een verkenning naar ervaren knelpunten in de aanpak milieucriminaliteit*, Utrecht 2019.

Ondertussen lijkt de gemeente, mede in de persoon van de verantwoordelijke wethouder, het voornemen van Rutgers Milieu te steunen om de overtredingen te legaliseren door middel van een bij het provinciaal bestuur aan te vragen aanvullende omgevingsvergunning. Dat blijkt onder meer uit de mailwisseling tussen Rutgers Milieu en een gemeentelijke ambtenaar tussen 2 en 6 december 2011. De ambtenaar (van de afdeling control en advies van de gemeente Doetinchem) laat Rutgers Milieu weten: 'het lijkt goed om donderdagmiddag (8 december) over de zaak met betrekking tot de provincie Gelderland te spreken en dan te bekijken op welke wijze de gemeente Doetinchem wellicht een bijdrage kan leveren.' Op 8 december brengt de wethouder vergezeld van de ambtenaar een bezoek aan de Voltastraat 86a. Diezelfde ambtenaar is ook aanwezig bij het controlebezoek van de provinciale toezichthouder een dag later. In het controleverslag noteert de provinciale toezichthouder dat 'bestuurlijk contact zal plaats vinden vanuit Doetinchem richting provincie'.

De last onder dwangsom komt er niet. Wel brengt de provinciale toezichthouder op 4 april 2012 nog een derde controlebezoek, dit keer in gezelschap van een provinciale jurist. De toezichthouder constateert dat de overtredingen in aantal en omvang nog verder zijn toegenomen. Zijn advies met betrekking tot vervolgacties luidt: 'ernstige overtreding voor wat betreft de illegale werkzaamheden en uitbreiding. Opvolgen adviezen bezoeksverslag van 9 december 2011.' Oftewel: handhaven! Het zal niet gebeuren. In plaats daarvan schrijft de provinciale jurist op 23 mei 2012 een brief aan Rutgers waarin hij eerst alle in april geconstateerde overtredingen nog eens op een rijtje zet (waaronder inmiddels een opslag van 459 IBC's aan blusschuim), om vervolgens mee te delen dat er niet gehandhaafd zal worden. Kennelijk heeft het in de vorige alinea genoemde bestuurlijke overleg effect gehad. Het afzien van handhaving wordt binnen de gemeente Doetinchem als een overwinning gevierd. De manager van Rutgers Milieu stuurt de ambtenaar van de afdeling control en advies en de toezichthouder van de gemeente Doetinchem een mail waarin hij hen ervan op de hoogte stelt dat de ontwerp-vergunning ter inzage is gelegd en dat het provinciaal bestuur afziet van handhaving. De mail eindigt met een vet gedrukt **JULLIE, NOGMAALS BEDANKT VOOR ALLE INZET!!!** De ambtenaar van de afdeling control en advies van de gemeente antwoordt: *'Beste Rico en Herman, Geweldig bericht. Uiteindelijk wordt het goede dan toch beloond. Met vriendelijke groet, X.'*

Wie de vele schendingen van de door het eigen gemeentebestuur afgegeven milieuvergunning aldus met vreugde begroet moet niet verbaasd staan als vervolgens blijkt dat de vergunninghouder zich gaat gedragen alsof elke overtreding van de milieuvergunning getolereerd zal worden. En zo eindig je met meer dan 1000 ton PFOS-houdend blusschuim waar niemand meer weg mee weet.

3.5.3 **Beginselflicht tot handhaving**

Op het bevoegd gezag rust een 'beginselflicht' tot handhaven, hetgeen inhoudt dat het bevoegd gezag verplicht is handhavend op te treden indien het kennis heeft van schending van milieuregels. Gezien het voorgaande zou men kunnen stellen dat het provinciaal bestuur in 2012 zijn plicht om bij Rutgers Milieu te handhaven heeft verzaakt, met alle gevolgen van dien. Het ligt echter iets ingewikkelder. De plicht tot handhaving is geclausuleerd (vandaar 'beginselflicht'): niet gehandhaafd hoeft te worden indien er 'concreet zicht op legalisatie' is. In zijn brief van 23 mei 2012 aan Rutgers Milieu motiveert het provinciaal bestuur zijn besluit om af te zien van handhaving als volgt:

'Gelet op het feit dat er inmiddels een ontwerpbesikking in concept is opgesteld, is er volgens vaste rechtspraak sprake van concreet zicht op legalisatie. Dit betekent dat wij

niet meer handhavend tegen de geconstateerde overtredingen kunnen optreden, omdat deze overtredingen onderdeel uitmaken van uw vergunningaanvraag en de opgestelde ontwerp-beschikking strekt tot het verlenen van de gevraagde vergunning.'

Op deze motivering valt op zich weinig af te dingen. Echter, het besluit over handhaving had al in januari 2012 genomen kunnen en moeten worden. In plaats daarvan heeft het provinciaal bestuur het besluit tot handhaving voor zich uitgeschoven tot er een ontwerp-omgevingsvergunning was opgesteld. Op dat moment trad de juridische situatie in die bekend staat als 'concreet zicht op legalisatie' en was het provinciaal bestuur rechtens gehouden om af te zien van handhaving. Het is een oneigenlijk gebruik van de clausule 'zicht op legalisatie' en langs deze weg heeft het provinciaal bestuur zich wel degelijk toch aan zijn plicht tot handhaving onttrokken. Het bevoegd gezag dat zo met zijn handhavingsplicht omgaat moet niet verbaasd zijn als de milieuregelgeving dan helemaal niet meer nageleefd wordt. En zo eindig je met meer dan 1000 ton PFOS-houdend blusschuim in je provincie waar niemand meer weg mee weet.

3.5.4 Gebrek aan competentie

Een veel besproken thema in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht is de kwaliteit van de bemensing van de uitvoerende organisaties. Het gaat daarbij niet zozeer om de kwaliteiten van individuele ambtenaren, toezichthouders en vergunningverleners maar om wat men noemt de 'robuustheid' van de organisatie.³¹ Onder robuustheid wordt dan verstaan de mate waarin de uitvoeringsorganisatie als geheel is opgewassen tegen de veelheid en verscheidenheid aan taken en opgaven die vergunningverlening, toezicht en handhaving op milieuterrein met zich meebrengt. De commissie-Van Aartsen constateerde zeer recent dat veel omgevingsdiensten onvoldoende robuust zijn.³²

In het geval Rutgers Milieu waren achtereenvolgens drie verschillende uitvoerende instanties actief: ambtenaren van de gemeente Doetinchem, ambtenaren van de provincie Gelderland en vanaf 2013 de ODA. De voorgaande analyses bevatten allerlei aanwijzingen dat deze uitvoerders elk voor zich niet voldoende robuust waren om de complexiteit van een afvalverwerkend bedrijf het hoofd te bieden. Om de meest in het oog springende zwakheden te recapitulieren: de gemeentelijke organisatie was niet robuust genoeg om de risico's van een afvalwerker te onderkennen, de provinciale organisatie was niet robuust genoeg om fouten bij het opstellen van de vergunning en fouten in de interpretatie van de vergunning te voorkomen³³ en de ODA was jarenlang niet robuust genoeg om de foutieve interpretatie van de vergunning te onderkennen en om handhavend op te treden toen er overtredingen werden gesignaleerd en toen men zich realiseerde dat de gebezigde interpretatie van de omgevingsvergunning inderdaad onjuist was.

3.5.5 Afvalregulering is ingewikkeld

De milieuregelgeving is complex en dat geldt in het bijzonder voor de regulering van afvalverwerking. Een gebrek aan robuustheid is dan ook des te fnuikender als het gaat om vergunningverlening en handhaving in de afvalbranche. Het streven naar hergebruik in plaats van verbranding maakt het soms onduidelijk of en wanneer iets een afvalstof is en wanneer een grondstof. Het ideaal van een circulaire economie versterkt dit alleen maar. De onduidelijkheid over de vraag hoe een materiaalstroom beoordeeld moet worden, speelt al jaren. Het Rijk

³¹ Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Cie. Van Aartsen): *Om de leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker van het bestuur*, Den Haag 2021.

³² Idem, par. 3.3.

³³ Daarbij moet opgemerkt dat de provinciale handhaving in 2012 wél adequaat is opgetreden.

heeft met het LAP3 (2017)³⁴ en de Leidraad ‘afvalstof of product’ (2018) aan de bevoegde gezagen en bedrijven handvatten gegeven om dit begrip ‘afval’ te verduidelijken.³⁵ Ondanks de handreiking hebben bevoegde gezagen nog steeds moeite met de uitleg van het begrip afval.³⁶

In de casus heeft de verwarring over de juridische status van het blusschuim als (eigen) afval een centrale rol gespeeld. Daarnaast hadden de toezichthouders van de ODA moeite met het doorgronden van de afvaladministratie van het bedrijf. De toezichthouders van de ODA hebben de EVOA-check maar één keer op juiste wijze uitgevoerd terwijl Rutgers Milieu zeker zesmaal een grote lading blusschuim dan wel brandblussers uit België heeft geïmporteerd.³⁷

Een extra complicatie vloeit voort uit het gegeven dat afvalverwerking een ketenactiviteit is. Partijen afval gaan van hand tot hand met soms vijf of meer schakels tussen de eerst ontdekker en de finale verwerker. Permanent ketentoezicht is nodig om de risico's van afvalstromen beheersbaar te maken. In het onderhavige geval was Rutgers Milieu eenmaal kort in beeld bij een project ketentoezicht van het Gelderse Stelsel. Het bedrijf werd wel gevlagd als risicobedrijf maar consequenties zijn daar niet aan verbonden. Het is de vraag of het Gelderse Stelsel robuust genoeg is om permanent omvattend ketentoezicht te realiseren.

3.5.6 Gebrek aan continuïteit in toezicht en handhaving

Tussen 2010 en 2014 – de jaren waarin de opeenhoping van IBC's met blusschuim ontstond – is het bevoegd gezag tweemaal gewisseld: van gemeente naar provincie (najaar 2011) en van provincie naar gemeente (2014). De uitvoering is zelfs driemaal gewisseld: tot oktober 2011 berustte de uitvoering van VTH bij het gemeentelijk apparaat, van oktober 2011 tot 1 april 2013 was de ambtelijke organisatie van de provincie de uitvoerder en met ingang van april 2013 werd de ODA de uitvoeringsorganisatie. Deze snel op elkaar volgende veranderingen hebben vergunningverlening, toezicht en handhaving in deze casus geen goed gedaan. Ambtenaren werden herplaatst, er was weinig continuïteit in de dossiervorming en de digitale administratie was gebrekkig. Het heeft de ODA twee jaar gekost om het huis op orde te krijgen.³⁸ Aan het opstellen van een toereikend toezichtsbeleid gebaseerd op een duidelijke risicoanalyse lijkt men al die tijd niet te zijn toegekomen.

3.5.7 Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat ter verklaring van het gebrek aan handhaving inzake Rutgers Milieu een aantal factoren in onderlinge samenhang in ogenschouw moeten worden genomen. Het provinciaal bestuur maakte op een cruciaal moment met instemming van het gemeentebestuur de keuze om niet te handhaven. Bij de verschillende uitvoeringsorganisaties ontbrak het aan de robuustheid die nodig is om de relevante risico's te onderkennen en daarop gebaseerd toezicht effectief uit te oefenen. De discontinuïteit in het bevoegd gezag en in de uitvoeringsorganisatie hebben de wil om te handhaven en de robuustheid van de uitvoeringsorganisatie geen goed gedaan.

³⁴ LAP3, Deel A: Algemeen beleidskader, status van het LAP.

³⁵ Tussenrapport grondstof of afval, Taskforce Herijking Afvalstoffen, mei 2019.

³⁶ Tussenrapport grondstof of afval, Taskforce Herijking Afvalstoffen, mei 2019.

³⁷ Zie de EVOA-registratie van de Inspectie Leefomgeving en Transport. (https://tijdelijk.ilent.nl/onderwerpen/transport/afval_over_de_grens_evoa/beschikkingen_online).

³⁸ De ODA werkte een tijd lang met wat men een ‘verlengde kabel’ noemde om toegang te krijgen tot bestaande digitale administraties.

3.6 Samenvatting

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe het kon gebeuren dat er 1.300 ton blusschuim is opgeslagen op een terrein van een inmiddels failliet bedrijf dat tien jaar eerder een vergunning verkreeg voor de opslag van ten hoogste 10 ton blusschuim. Het antwoord op deze vraag zoals in deze analyse gereconstrueerd, valt in twee hoofdpunten uiteen. In de eerste plaats was er sprake van een vergaande miskenning van de risico's verbonden aan afvalverwerking in het algemeen en van de verwerking van brandblussers en blusschuim in het bijzonder. In samenhang daarmee ontbrak het aan de bestuurlijke wil en het ambtelijk vermogen om adequaat te handhaven.

Miskenning van risico's

Milieurisico's bij afvalverwerking

Bedrijfsmatige afvalverwerking gaat gepaard met bijzondere milieurisico's die uitvoerig zijn beschreven. Uit niets blijkt dat deze lessen uit het verleden in de onderhavige casus ter harte zijn genomen en dat bij de voorbereiding van vergunningverlening en handhaving deze risico's zijn meegewogen.

Milieurisico's van Rutgers Milieu

Vele malen stelden controleurs van gemeente, provincie en ODA vast dat het bedrijf niet *in compliance* was. Deze niet-naleving had zowel bij vergunningverlening als bij toezicht en handhaving opgevat moeten worden als een risicosignaal. Dat is niet of nauwelijks gebeurd.

Milieurisico's van PFOS

Van PFOS was sinds de eeuwwisseling bekend dat het een bedreiging vormt voor milieu en gezondheid. Ook was bekend dat PFOS op grote schaal in brandblusschuim werd toegepast. In 2006 werd de productie van PFOS-houdend blusschuim in de EU verboden en vanaf 2011 was het gebruik ervan niet meer toegestaan. Het bevoegd gezag had op de hoogte kunnen (en moeten) zijn van de risico's die brandblusschuim voor het milieu met zich meebrengt.

Waarom is er niet gehandhaafd?

Positieve vooringenomenheid bij bevoegd gezag ten gunste van bedrijfsmatige initiatieven

Zowel het gemeentebestuur als het provinciaal bestuur hebben in de cruciale periode tussen mei 2011 en mei 2012 de bevordering van economische activiteit zwaarder laten wegen dan het beheersen van de milieurisico's van afvalverwerking en dan de plicht om te handhaven.

Gebrek aan robuustheid bij uitvoeringsorganisaties

Een gebrek aan kennis en kunde bij vergunningverlening leidde onder meer tot een onjuiste interpretatie (geformuleerd in een email) van de vergunde opslagcapaciteit voor blusschuim. Volgens die interpretatie was de opslagcapaciteit in feite ongelimiteerd. Een gebrek aan kennis en kunde bij handhaving leidde ertoe dat deze onjuiste interpretatie jarenlang als uitgangspunt van toezicht en handhaving werd gebruikt. Een gebrek aan interne controle en kwaliteitsborging leidde ertoe dat deze onjuiste interpretatie überhaupt kon ontstaan en een eigen leven ging leiden. Een kwantitatief gebrek in de bezetting leidde ertoe dat het bedrijf jarenlang nauwelijks werd gecontroleerd.

Discontinuïteit in toezicht en handhaving

De wisselingen in bevoegd gezag en in organisatie van de uitvoering in de cruciale periode tussen 2010 en 2014 waren niet bevorderlijk voor de continuïteit en eenduidigheid in toezicht en handhaving.

3.7 Epiloog

Een geval als het onderhavige staat niet op zichzelf. Toch biedt de bestudering van dit ene geval onvoldoende basis voor het trekken van algemene conclusies omtrent structurele tekortkomingen en verbeterpunten. Als er dan toch één les uit deze ongelukkige geschiedenis getrokken zou moeten worden, dan is het een herwaardering, juist ook door het bevoegd gezag, van het ambt en het ambacht van de regulator, van de organisatie en de mensen die vergunningverlening, toezicht en handhaving voor hun rekening nemen.

VTH is een moeilijk vak. Het omvat het identificeren en beheersbaar maken van milieurisico's, het oplossen van problemen die met die risico's gepaard gaan en het managen van de naleving van de regels die op de beheersing van die risico's gericht zijn.³⁹ Het vergt veel kennis, onder meer van de milieurisico's van uiteenlopende en zich steeds vernieuwende bedrijfsprocessen en van de wet- en regelgeving die beoogt milieurisico's beheersbaar te maken. Het vergt kunde voor wat betreft oordeelsvorming en onderscheidingsvermogen. Het vergt moed en doorzettingsvermogen. En het vergt een evenwichtige zakelijke opstelling van toezichthouders en het bevoegd gezag, een houding waarbij de ondertoezichtgestelde noch als een potentiële fraudeur noch als een weldoener der mensheid wordt benaderd maar louter op zijn relevante (milieutechnische) merites wordt beoordeeld.

³⁹ Malcolm Sparrow: *The Regulatory Craft, Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*, Brookings 2000.

Bijlage 1: Deelvragen

Feitenrelaas:

- Welke aanvragen (inzake vergunningverlening en handhaving) zijn ingediend en welke besluiten zijn genomen?
- Wie was op welk moment ten aanzien van welke wettelijke taak bevoegd gezag?
- Welke rollen en verantwoordelijkheden hebben/hadden (bestuurlijke) instanties?
- Welke (in)formele correspondentie er is gewisseld tussen alle betrokkenen?

Context:

- Wat werd er in de media geschreven?
- Welke maatschappelijke signalen over de kwestie waren er?
- Welke verandering in de politieke/bestuurlijke zienswijze op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau waren er op het gebied van (handhaving) van vergunningen die op milieuaspecten betrekking hebben?

Geef inzicht in het feitenrelaas en trek conclusies voor het vervolg.

Bijlage 2: Tijdlijn

Datum	Gebeurtenis
2008, 6 okt.	<p>Vergunningaanvraag bij gemeente Doetinchem</p> <p>Rutgers Milieu B.V. was oorspronkelijk gevestigd op het adres Voltastraat 94. Voor die locatie is op 6 oktober 2008 een aanvraag om een milieuvergunning ingediend. Op 30 oktober 2009 is het bedrijf verplaatst naar het nieuwe pand aan de Voltastraat 86 A. De aanvraag van 6 oktober 2008 is ingetrokken.</p>
2009, 1 okt.	<p>Vergunningaanvraag bij gemeente Doetinchem</p> <p>Rutgers doet een vergunningaanvraag voor het demonteren van brandblussers en noodverlichting sorteren van diverse kunststoffen en metalen.</p> <p>Voor de tijdelijke opslag vraagt Rutgers o.a. aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Big bags met bluspoeder: ongeveer 10 big bags is ongeveer 11.000 kg • Water met blusschuim: ongeveer 1 IBC is ongeveer 1000 kg
2009, 9 – 16 feb.	<p>Mailwisseling tussen Rutgers en gemeente Doetinchem</p> <p>Uit de mailwisseling blijkt dat begin februari Rutgers informeert of de vergunning kan worden aangepast omdat het werk is toegenomen. Rutgers vraagt om de capaciteit van de tijdelijke opslag te verhogen naar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Big bags met bluspoeder: ongeveer 20 big bags is ongeveer 22.000 kg • Water met blusschuim: ongeveer 10 IBC is ongeveer 10.000 kg <p>Dit past de gemeente aan.</p>
2010, 4 mei	<p>Verstrekken milieuvergunning</p> <p>Uit de vergunning blijkt dat gemeente Doetinchem verstrekt een milieuvergunning aan Rutgers voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor het demonteren van brandblussers en noodverlichting en het sorteren van diverse kunststoffen en metalen. De brandblussers en noodverlichting zijn afkomstig van brandbeveiligingsbedrijven. In de vergunning is een limiet van maximaal 10.000 kilo opgenomen voor het opslaan van water met blusschuim.</p>
2010, 6 mei	<p>Aanvraag subsidie bij Agentschap NL ministerie van Infrastructuur en Milieu</p> <p>Rutgers doet een aanvraag voor het Subsidieprogramma Milieu & Technologie.</p>
2010, 4 nov. – 2011, 11 jun.	<p>Mailwisselingen tussen Rutgers en medewerker van VROM</p> <p>Het contact gaat over de subsidieaanvraag die Rutgers bij het VROM heeft gedaan. Er wordt ook gesproken over testen met PFOS houdende blusschuimen.</p>
2010, 23 nov.	<p>Toekenning subsidie Agentschap NL ministerie van Infrastructuur en Milieu</p> <p>De subsidie wordt toegekend voor een bedrag van € 48.877.</p>
2011, 15 jun.	<p>Constatering overtreding en vooraankondiging LOD</p> <p>Een toezichthouder van gemeente Doetinchem en de politie constateren overtreding van de vergunning door Rutgers tijdens een controle. Bij de controle is vastgesteld dat Rutgers zowel meer als andere afvalstoffen inzamelt dan is ver-</p>

	gund. Uit de brief aan Rutgers blijkt dat de provincie bevoegd gezag wordt, doordat onder andere er zich onder de ingezamelde afvalstoffen gevaarlijke afvalstoffen bevinden.
2011, 23 jun.	Mailwisseling Rutgers en toezichthouder gemeente Doetinchem over de aanvraag voor een vergunning bij de provincie. Ook laat Rutgers in deze mail weten dat alle stromen gevaarlijk afval inmiddels zijn afgevoerd en dat ze een chemie container aanschaffen om kleine restjes in op te kunnen slaan.
2011, 8 jul.	Reactie van Rutgers op de brief van gemeente Doetinchem van 15 juni 2011 Uit de mail van Rutgers blijkt dat hij zegt maatregelen te hebben getroffen die een overtreding in de toekomst te voorkomen.
2011, 19 okt.	Melding milieucalamiteit schuim In een brief van gemeente aan Rutgers staat dat op 21 september 2011 een melding is gedaan van een grote hoeveelheid schuim op het hemelwaterriool aan de Voltastraat. Uit de brief blijkt dat na onderzoek in samenwerking met het waterschap is geconcludeerd dat een grote hoeveelheid blusschuim in de riole-ring terecht is gekomen.
2011, 21 okt.	Controle door provincie Gelderland: constatering: <ul style="list-style-type: none"> • Afvalbegeleidingsbrieven zijn niet goed ingevuld • Rutgers was van plan twee nieuwe machines te plaatsen. • Teveel opgeslagen afvalstoffen: blusschuim 262.468 kg Daarnaast staat in het verslag van de controle dat de vraag is of Rutgers PFOS houdend blusschuim heeft ingenomen. Hierover staat in het verslag het volgende: <ul style="list-style-type: none"> • ‘Het voorhanden hebben van PFOS houdend blusschuim is sinds medio 2011 verboden (Europese richtlijn). [naam] van de Inspectie VROM had gehoord dat Rutgers PFOS schuim had ingenomen. Deze waarneming kon niet hard worden gemaakt. Tijdens het bezoek heeft de heer Rutgers verklaard dat er geen P-FOS houdend schuim binnen zijn inrichting is ingenomen en aanwezig is. Gezien de grote hoeveelheid aanwezig blusschuim binnen de inrichting (ruim 260 IBC’s) konden wij dit niet controleren. Het P-FOS schuim is ook niet van andere blusschuim te onderscheiden.’
2011, 8 nov.	Brief resultaten controleonderzoek 21 oktober 2011.
2011, 21-24 nov.	Mailwisseling Rutgers Milieu en provincie De mailwisseling gaat o.a. over de geconstateerde overtredingen en de mogelijkheden van legalisering.
2011, 23 nov.	Antwoordmilieucalamiteit E-mail van Rutgers aan de gemeente Doetinchem waarin hij maatregelen toelicht die hij heeft getroffen naar aanleiding van de melding van de lekkende IBC met blusschuim. De gemeente reageert daarop dat de maatregelen akkoord in een brief van 24 januari 2012.
2011, 2 – 6 dec.	Mailwisselingen tussen Rutgers Milieu en gemeente Doetinchem Deze mails gaan onder andere over een gepland bezoek van de wethouder en over de omgevingsvergunning bij provincie Gelderland.
2011, 9 dec.	Controle provincie Gelderland: constatering: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Afvalbegeleidingsbrieven zijn niet goed ingevuld</i> • <i>Voorraad aanwezige nog te verwerken brandblussers erg groot. Onduidelijk welke hoeveelheden aanwezig mogen zijn.</i> • <i>2 machines geplaatst, waarmee is proefgedraaid</i> • <i>Illegale uitbreiding: er is 135m2 bedrijfsruimte van de burens bij het bedrijf getrokken.</i>

	Ook is op 9 december een mail naar Rutgers gestuurd waarin een voornemen staat tot het opleggen van een dwangsom. In een brief van 8 november had de provincie aangegeven dat de machines niet zonder omgevingsvergunning in gebruik mochten worden genomen.
2012, 2 jan.	Brief voornemen opleggen last onder dwangsom aan Rutgers
2012, 24 jan.	Bevestiging akkoord m.b.t. tot maatregelen weglekken vloeistoffen Mail aan Rutgers waarin de gemeente zegt dat Rutgers maatregelen heeft getroffen om het weglekken van blusvloeistoffen te voorkomen.
2012, 8 jan.	Aanvraag omgevingsvergunning Rutgers vraagt een omgevingsvergunning aan bij provincie Gelderland. Het betreft een aanvraag voor: <ul style="list-style-type: none"> • Het uitbreiden van de acceptatie capaciteit van reeds vergunde afvalstoffen • Het accepteren van nieuwe afvalstoffen • Het machinaal demonteren van brandblussers • Het verwerken van blusschuim
2012, 1 feb.	Bezoek Statenfractie PvdA aan Rutgers Milieu
2012, 4 apr.	Controle provincie Gelderland: constatering: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Er staan 419 containers met nog te verwerken brandblussers. Per container zitten er tussen de 35 tot 100 stuks brandblussers in. Uitgaande van een gemiddelde van 65 stuks per containers betekent dat er in totaal meer dan 27.000 brandblussers binnen het bedrijf liggen.</i> • <i>Er waren op 4 april 459 IBC's met schuim aanwezig. Dat zijn er 439 te veel volgens de vigerende vergunning.</i>
2012, 14 mei	Mailwisseling tussen Rutgers en provincie Gelderland over aanvraag vergunning: 'Ziet er goed uit. Vooralsnog kunnen we met deze ontwerpbeschikking wel leven. Wel een kleine opmerking m.b.t. opslag of bewerking door Rutgers Milieu op bladzijde 9. We zien graag dat we het aantal tonnen schuimwater oud 10 ton kunnen uitbreiden naar een 400 ton aan blusschuim i.p.v., 10 ton, De machine, omgekeerde osmose zal zoals je kunt opmaken ongeveer 6 kub aan afvalwater per dag genereren. Dit betekent dat er ongeveer 8 ton aan bruto blusschuim over de machine gaat. Vervolgens zal er ongeveer 40 kub blusschuim werkelijk worden verwerkt. Dan is toch meer dan aannemelijk dat we voor 8 weken aan voorraad mogen hebben {15% van de jaar). Dit betekent ongeveer 300 ton op voorraad en een jaarhoeveelheid van 2000 ton i.p.v. 1000 ton blusschuim !!??? Ook de hoeveelheid metalen m.b.t. max opslag zien we graag uitgebreid naar 60 ton?! Verder zien we geen belemmeringen.'
	Mail van provincie Gelderland: 'De hoeveelheden zijn uit de aanvraag gekomen wij kunnen alleen vergunnen wat is aangevraagd. Dus dit aanpassen is nu niet mogelijk. Maar naar mijn idee hoeft dit ook niet. Want de hoeveelheden die in de vergunning worden genoemd is de hoeveelheid accepteren afvalstof, Dit betekend dat jullie 10 ton aan blusschuim mogen innemen. Maar aangezien veel van dat blusschuim zogenaamd eigen afval is" dus wat vrijkomt bij het leeghalen van de brandblussers is hieraan geen limiet gesteld. Dit geldt ook voor de metalen, dus de hoeveelheid die genoemd is, is de maximaal in te nemen ah/alsof metaal. Dus de metalen die verkregen zijn door eigen bewerking geldt weer geen limiet.'
2012, 23 mei	Brief i.v.m. gedoogverzoek 19 januari heeft Rutgers een gedoogverzoek ingediend voor het in gebruik nemen van de recycling machine. In de brief wijst de provincie het verzoek af omdat Rutgers een omgevingsvergunning heeft aangevraagd voor het legaliseren van de overtredingen, daarom kan niet meer handhavend worden opgetreden.

2012, 24 mei	Mailwisseling Rutgers Milieu en accountmanager gemeente Doetinchem.
2012, mrt.-jul.	Contact tussen WRIJ en Rutgers over levering blusschuim Uit het contact blijkt dat 30 kuub blusschuim alleen kan worden afgevoerd naar het waterschap als er geen PFOS inzit. Rutgers verklaard in een mail van 28 juni dat er geen PFOS in het blusschuim zit. In de brief aan Rutgers staat dat hij het blusschuim mag afleveren en dat er monsters worden genomen van het afvalwater.
2012, 31 jul.	Verstrekken omgevingsvergunning provincie Gelderland Provincie Gelderland verstrekt een omgevingsvergunning aan Rutgers voor het uitbreiden van de acceptatiecapaciteit van reeds vergunde afvalstoffen, het accepteren van nieuwe afvalstoffen, het machinaal demonteren van brandblussers en het verwerken van blusschuim.
2013, 24 juli	Opleveringscontrole door ODA: constatering <ul style="list-style-type: none"> • <i>De omgekeerde osmose installatie voor het zuiveren van het afvalwater afkomstig van het recyclen van blusschuim was nog niet in gebruik. Rutgers gaf aan dat de installatie niet werkt en dat ze bezig waren met de reparatie/modificatie van de installatie. ODA en Rutgers spraken af dat voor half oktober 2013 de afvalwaterzuiveringsinstallatie weer in gebruik zou zijn genomen. Verdere afspraken die zijn gemaakt zijn waren o.a.:</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>blusschuim dat als eigen afval (vrijkomt bij het leeghalen van de brandblussers) wordt beschouwd mag meer dan 10 ton bedragen (vastgelegd in e-mail van 14 mei 2013 door een provinciale vergunningverlener;</i> • <i>de hoeveelheid blusschuim die mag worden ingenomen mag niet meer dan 10 ton bedragen;</i> • <i>buitenterrein opschonen voor 15 oktober 2013;</i>
2013, 8 aug.	Brief van ODA aan Rutgers naar aanleiding van opleveringscontrole
2014, 1 feb.	Melding Activiteitenbesluit Rutgers, Verandering van de inrichting Rutgers Plastic B.V. 'Het ten behoeve van recycling als materiaal scheiden, strippen en mechanisch verkleinen van ten hoogste 50 ton per dag sier- en gebruiksvoorwerpen voor zover die uitsluitend bestaan uit een combinatie van metaal, hout, kunststof, textiel, papier of karton en die geen elektronica bevatten.'
2015, 13 feb.	Klacht: lozing vanuit IBC's in een bosperceel nabij de erfafscheiding bomen die door lozing dood zouden zijn gegaan. Afhandeling klacht door ODA: 'Geen lekkage vanuit de IBC-containers ontdekt. De gehele strook langs het bosperceel gecontroleerd. Wat wel het geval was, dat er regen water vanaf het verhard terrein afstroomt naar het bosperceel waarin blad is meegevoerd en dat daar aan het vergaan is. Het ruikt wel wat. Er is geen aanleiding voor nader onderzoek. Overigens was het terrein wel vol met opslag van kunststof en IBC al dan niet gevuld met schuim en water van het 'ontmantelen' van brandblussers.'
2015, 2 juli	Mailwisseling tussen ODA en Rutgers ODA mailt Rutgers Milieu naar aanleiding van dat de toezichthouder langs is geweest naar aanleiding van een ingediende klacht. Daar is verder niets uit naar voren gekomen. Wel is toen duidelijk geworden dat Rutgers een aanvraag zou indienen voor een revisievergunning, zo blijkt uit de mailwisseling. Toezichthouder vraagt of Rutgers kan aangeven wat de stand van zaken hiervan is. Rutgers reageert daarop met dat de afgelopen tijd de focus lag op het behalen van een ISO certificering en dat acties hierdoor naar achteren zijn geschoven. De beoordeling en revisie van onze vergunning staat gepland voor dit najaar, aldus Rutgers.
2015, 19 mei	Risicoanalyse Rutgers Milieu B.V. Voor de ketenaanpak co-vergisting is een bestuursrechtelijke tactische analyse uitgevoerd. Uit deze analyse komt naar voren dat Rutgers Milieu een risicoactor

	<p>binnen de keten is. Als vervolg op de tactische analyse wordt op actorniveau c.q. bedrijfsniveau een risicoanalyse gemaakt, een zogenaamde operationele analyse. Om een goed beeld te krijgen van de bedrijfsprocessen, met zicht op eventueel handhavend optreden, wordt geadviseerd om:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het vergunningsdossier van Rutgers bij de ODA op orde te krijgen, door het opzoeken van alle vergunningen inclusief de onderliggende stukken. • handhavend op te treden op de overtreding van artikel 2.1 lid e Wabo, • een administratieve controle uit te voeren,
2015, 19 mei	<p>Mail van programmamanager ketentoezicht aan collega's</p> <p>De risicoanalyse over het bedrijf van Rutgers, gericht op zijn rol in de co-vergisting keten wordt gestuurd naar collega's met de vraag wanneer zij de administratieve controle die voortvloeit uit de aanbevelingen kunnen uitvoeren. Daarbij wordt ook gevraagd of ze de uitkomsten willen terugkoppelen. Toezichthouder van de ODA reageert op die mail met dat hij een aantal maanden geleden het bedrijf van Rutgers heeft bezocht n.a.v. een klacht over dode bomen achter het bedrijf. Hij had geen dode bomen aangetroffen en ook geen lekkage van IBC-containers of dergelijks. We heeft hij Rutgers er op gewezen dat hij het terrein moet opschonen omdat het erg vol stond met gevulde IBC-containers.</p>
2015, 2 juli	<p>Mailwisseling tussen bedrijf van Rutgers en toezichthouder van de ODA</p> <p>De toezichthouder mailt dat er niets uit zijn bezoek in februari 2015, naar aanleiding van de klacht is gekomen. De toezichthouder vraagt wat de stand van zaken is met betrekking tot de revisievergunning die Rutgers wilde aanvragen, dit was zo blijkt uit de mail, ook ter sprake gekomen tijdens het bezoek in februari. Namens Rutgers wordt gereageerd dat de beoordeling en revisie van de vergunning gepland staat voor het najaar van 2015.</p>
2015, 25 nov.	<p>(Administratieve)controle afvalstromen door ODA</p> <p>Vanuit het landelijke afvalstromen register enkele afvalstromen gecontroleerd in de administratie van Rutgers Milieu. Uit het verslag blijkt dat de actuele stoffenlijst en de daarbij behorende hoeveelheden niet op orde zijn. Verder staat er in het verslag: 'In het kader van de ophanden zijnde vergunningsprocedure zijn tijdens de controle de overige milieuaspecten buiten beschouwing gelaten. Te meer daar op basis van de situatie en de huidige vergunning onduidelijkheid heerst over het juiste wettelijke kader.'</p>
2016, 28 juli	Mailwisseling tussen ODA aan ILENT over EVOA-beschikking van Rutgers
2016, 19-26 okt.	Mailwisseling tussen ODA en Rutgers over kennisgeving EVOA
2017, 3 maart	<p>Gesprek tussen ODA en Rutgers over wijziging LMA</p> <p>Het gespreksverslag sluit af met de volgende afspraken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>De toelichting over de activiteiten op de verschillende locaties zal ik binnen ODA delen.</i> • <i>Ik wacht een reactie van LMA af over het adres bij het verwerkernr. en als ik daar meer over weet, dan meld ik dat zelf even bij Rutgers.</i>
2017, 4 apr. en 19 mei	<p>Controle 4 april en 19 mei door ODA over afvalregistratie, constatering:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 'Het pand staat grotendeels leeg en wordt niet meer door Rutgers gebruikt. Het buitenterrein wordt nog wel gebruikt. Hier vindt voornamelijk opslag van IBC plaats met blusvloeistof.' • 'Geen overtredingen geconstateerd ten aanzien van de vergunning van 2012.' • 'Het gevaarlijke blusschuim dat wordt ontvangen moet volgens de vergunning van 2012 verwerkt worden. Na vragen wat er met het gevaarlijke ontvangen blusschuim wordt gedaan.' <p>Rutgers is volgens het LMA de ontdoener van afvalstoffen die nooit op zijn terrein aankomen. Mogelijk komen deze afvalstoffen niet door eigen werkzaamheden vrij.'</p>

	Naar aanleiding van de controle van 4 april vindt er 19 mei nog een controle plaats waar de toezichthouder van de ODA documenten komt inzien over de afvalregistratie. De afvalregistratie bleek 4 april niet op orde te zijn. Per afvalregistratie zou de toezichthouder vier tot vijf bonnen willen zien of een afvalbegeleidingsbrief, zo blijkt uit de mailwisseling.
2017, 16 jun.	Correspondentie over Besluit Inzamelen Een toezichthouder van de ODA vraagt Rutgers via de mail of hij nog bezig is met aanvraag van een inzamelvergunning op grond Besluit inzamelen Afvalstoffen (Bia). Rutgers reageert dat zij geen Bia vergunning hebben maar ook geen olie inzamelen, het komt alleen af en toe binnen met bakken afval en dat slaan ze dat op in een IBC. Een bedrijf haalt dit ongeveer één keer per jaar voor hen leeg, aldus Rutgers.
2017, 9 aug.	Mail van ODA aan Rutgers over controles van 4 april en 17 mei Geconstateerde overtredingen: <ul style="list-style-type: none"> • ‘De afvalstromen tussen de bedrijven onderling worden niet gemeld.’ • ‘Er zit verschil in hoeveelheden en soorten afvalstoffen die worden ontvangen en afgegeven.’
2017, 14 nov.	Mail met aankondiging van toezichthouder ODA aan Rutgers over de hercontrole van 27 nov. 2017.
2017, 27 nov.	Hercontrole n.a.v. controle 4 april en 19 mei door ODA Uit het verslag van de controle blijkt dat bij de controle is geconstateerd dat er enkele afvalstoffen werden ontvangen die niet vergund zijn. Uit de gegevens van het LMA is gebleken dat deze afvalstoffen na de bedrijfscontrole niet meer zijn. Met Rutgers is afgesproken dat hij per direct de afvalstoffen op de juiste locatie, waar deze worden ontvangen meldt.
2017, 28 nov.	Mail van toezichthouder van ODA aan Rutgers Mail met constatering overtredingen milieu van 27 november 2017.
2018, 30 aug.	Klacht ingediend door eigenaar perceel De eigenaar diende een klacht in over dat er te veel blusschuim in IBC's op het terrein aanwezig zouden zijn, blijkens het verslag.
2018, 28 nov.	Mailwisseling tussen Rutgers en ODA over verplaatsen activiteiten naar andere locatie Rutgers mailt een toezichthouder van de ODA met een vraag of het verplaatsen van de materialen omtrent het blusschuim naar een andere locatie een vergunningplichtige activiteit is. De toezichthouder reageert dat hij dat niet weet en dat Rutgers daar een adviseur kan inschakelen.
2019, 2 apr.	Controles op de drie locaties door ODA i.v.m. melding politie van het overbrengen van IBC's (door de heer Arts).
2019, 3 apr.	Bespreking zaak ODA en gemeente Doetinchem Uit het controleverslag blijkt dat de ODA telefonisch contact heeft gezocht met gemeente Doetinchem. Advies vanuit ODA aan Doetinchem is een LOD opleggen met een heel korte begunstigingstermijn, zo blijkt uit het verslag.
2019, 4 apr.	Reactie Doetinchem richting ODA Uit het controleverslag blijkt dat gemeente Doetinchem heeft aangegeven dat ODA een LOD moet opleggen. Verder blijkt uit het verslag dat een toezichthouder is aangewezen om controles uit te voeren op de locaties van Rutgers.
2019, 5 apr.	Controle Voltastraat en opleggen LOD: constatering <ul style="list-style-type: none"> • <i>Er wordt meer blusschuim/schuimwater opgeslagen dan vergund</i> • <i>Ontvangst afvalstoffen in strijd met AV-beleid en de AO/IC.</i> • <i>Afvalstoffen opgeslagen in ondeugdelijke verpakking</i> • <i>Geen maatregelen om toegang door onbevoegden te voorkomen.</i> • <i>Lekkage diverse verpakkingen</i> • <i>Geen etiketten met gevaaraspecten stoffen op de verpakking</i>

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Vloeibare afvalstoffen, zoals blusschuim en schuimconcentraat, in verpakkingen worden niet bewaard boven een vloeistofdichte vloer</i>
2019, 5 apr.	Opleggen dwangsom overtreding Mercuriusstraat 36
2019, 6 apr.	<p>Bezoek naar aanleiding van melding 'lekkage van een IBC', constatering uit het verslag:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er is geconstateerd dat er meer dan 10 ton aan blusschuim wordt opgeslagen • 'Er worden vloeibare afvalstoffen in niet deugdelijke IBC's (verpakking) in de buitenlucht boven een niet vloeistofdichte voorziening opgeslagen. Er is een IBC aangetroffen waaruit een vloeibare afvalstof (blusschuim: euralcode 16 10 02) lekt (zie foto's 1 t/m 7). Van een groot aantal IBC's is de houten pallet doorgezakt. Binnen de inrichting is een duidelijke chemische lucht/stank waarneembaar veroorzaakt door de opgeslagen (vloeistof)stoffen. Binnen de inrichting zijn schuimvlokken waargenomen.'
2019, 9 apr.	<p>LHO overleg</p> <p>Uit het controleverslag van 2 tot en met 15 april van de ODA blijkt dat de zaak van drie locaties is toegelicht in Lokaal Handhavings Overleg (LHO). Vanuit Doetinchem werd aangegeven of rekening gehouden was het bestemmingsplan. Doetinchem zou de locaties ver bestuderen t.a.v. het bestemmingsplan en vigerende voorschriften. Ook heeft op 9 april Rutgers een klacht ingediend zo blijkt uit verslag.</p>
2019, 10 apr.	<p>Verzoekschrift tot het treffen van voorlopige voorziening en klacht Rutgers tegen ODA</p> <p>Het verzoekschrift heeft betrekking op de opgelegde last onder dwangsom op overtredingen van Rutgers op zijn locatie aan de Mercuriusstraat 36.</p>
2019, 10 apr.	Bezwaarschrift Rutgers last onder dwangsom Mercuriusstraat 36.
2019, 11 apr.	<p>Toestemming bevoegd gezag gemeente Doetinchem</p> <p>Uit het controleverslag blijkt dat op 11 april de ODA een mail heeft ontvangen van gemeente Doetinchem waarin staat dat de gemeente akkoord gaat met het uitvoeren van de controles door toezichthouder ODA en het nemen van steekproeven.</p>
2019, 17 apr.	<p>Zitting voorlopige voorziening</p> <p>Uit een brief van de ODA aan Rutgers blijkt dat tijdens de zitting op 17 april 2019 bij de Rechtbank Gelderland voor het treffen van een voorlopige voorziening, Rutgers heeft aangegeven extra ruimte te hebben gekregen om de aan de Mercuriusstraat 36 te verwijderen IBC's op een andere locatie op te slaan. De ODA/gemeente heeft de begunstigingstermijn voor Rutgers verlengd. Rutgers trekt zijn verzoek voor een voorlopige voorziening in. Daarmee is de zaak beëindigd.</p>
2019, 23 apr.	Intrekking verzoek voorlopige voorziening last onder dwangsom Mercuriusstraat 36.
2019, 24 mei	<p>Melding 1 Reijngoud namens dhr. Arts over zorgelijke situatie op terrein.</p> <p>Reijngoud Afval B.V. schrijft een brief namens Arts aan het gemeentebestuur en aan het bestuur van de provincie Gelderland over de zorgelijke situatie op het terrein van Arts aan Voltastraat 86 in Doetinchem.</p>
2019, 6 jun.	<p>Per e-mail de geconstateerde overtredingen verstuurd naar Rutgers met drie hersteltermijnen.</p> <p>Deze mail is verstuurd naar aanleiding van de controle aan Voltastraat 86a van 5 april 2019.</p>
2019, 7 jun.	Melding 2 Reijngoud namens dhr. Arts over zorgelijke situatie op terrein.
2019, 11 juni	<p>Klacht over Voltastraat 86a</p> <p>Uit het klachtenregistratiesysteem blijkt dat gereageerd richting de indiener van de klacht dat de inrichting houder al is aangeschreven om iets aan de door de melder ervaren overlast te doen.</p>
2019, 17 jun.	Brief van buurman Voltastraat 86a

	Brief aan gemeente Doetinchem buurman zijn zorgen uit over Voltastraat 86A.
2019, 28 jun.	Voornemen opleggen last onder dwangsom Uit de brief van de ODA namens de gemeente blijkt dat niet alle geconstateerde overtredingen van 5 april met een gestelde termijn van 16 juni zijn beëindigd. Na afloop van de nieuwe termijn voert de ODA een hercontrole uit. Overtreedt Rutgers opnieuw de genoemde voorschriften, dan is de ODA van plan een last onder dwangsom op te leggen, zo staat in de brief.
2019, 8 jul.	Melding ongewoon voorval aan bevoegd gezag door Rutgers In het ingevulde formulier staat dat diverse IBC's zijn opengezet door een derde. Met opzet zijn dit de IBC's met een donkere kleur proteïne blusschuim, aldus Rutgers. dit geeft een bepaald schrikeffect maar is verder een onschuldige vloeistof.
2019, 11 jul.	Overleg tussen gemeente Doetinchem en ODA
2019, 11 en 12 jul.	Controles ODA: constatering <ol style="list-style-type: none"> 1. Afvalstoffen worden niet in deugdelijke verpakkingen opgeslagen 2. Er lekt een onbekende vloeistof in de op het perceel aanwezige straatkolk 3. Er zijn diverse verpakkingen binnen de inrichting aanwezig waarvan het vermoeden bestaat dat deze hebben gelekt 4. Niet alle verpakkingen hadden etiketten met beschrijving van de inhoud. <p>Tijdens de controle is aan de achterzijde van het perceel (grens inrichting) vloeistof met schuimvorming op de bodem aangetroffen.</p>
2019, 17 en 19 jul.	Controles Zaagmolenpad en Mercuriusstraat en Voltastraat Controle op gebruik pand en erven aan de Mercuriusstraat 36 en Zaagmolenpad 101. Uit het verslag blijkt dat beide locaties activiteiten die in strijd zijn met de bestemmingsregels hebben. Voltastraat ook activiteiten in strijd met bestemming regels.
2019, 18 juli	Mail van toezichthouder gem. Doetinchem aan collega's ook van ODA Toezichthouder heeft samen met collega op 17 juli een bezoek gebracht aan de locaties van Rutgers aan het Zaagmolenpad en Mercuriusstraat.
2019, 25 jul.	Gesprek tussen de heer Rutgers en gemeente Uit de mail vanuit de gemeente aan Rutgers blijkt dat tijdens afspraken gemaakt omtrent plan van aanpak (oplossing) over de 3 locaties. In de mail aan Rutgers staat: <ul style="list-style-type: none"> • 'U komt uiterlijk 26 augustus 2019 met een plan van aanpak voor Rutgers Milieu (met de 2 scenario's zoals besproken)' • 'Als u vragen of opmerkingen heeft dan communiceert u met ons [namen]' • 'Wij als gemeente communiceren met de ODA (omgevingsdienst Achterhoek). Ook met betrekking tot aanschrijvingen vanuit hun' • 'Aanschrijvingen richting Rutgers Milieu worden vooralsnog "in de wacht" gezet. Dat wil zeggen, tenzij er blijkt dat er toch "gevaarlijke" stoffen in het milieu komen door toedoen van Rutgers Milieu.' • 'Wij gaan in gesprek met de eigenaar van het perceel Voltastraat 86 / 86A om de situatie ter plaatse niet verder te laten escaleren'
2019, 26 jul.	Interne mail van toezichthouder gemeente Doetinchem aan collega's, ook van ODA, met update over gesprek met Rutgers van 25 jul.
2019, 1 aug.	Analyse Uit het analysecertificaat van Eurofins Analytico B.V. van 1 augustus 2019 blijkt dat dit monster onder meer perfluorooctaansulfonaat (PFOS) bevatte.
2019, 2 aug.	Hercontrole op naleving voornemen opleggen LOD: constatering registratieformulier: <i>Merendeel van de overtredingen zijn niet beëindigd.</i>

2019, 2 aug.	Verzoek van Reijngoud aan gemeente tot handhaving door het toepassen van spoedeisende bestuursdwang.
2019, 6 aug.	Mail aan Rutgers over uitslag bodemonderzoek In deze mail staat dat de gemeente een bodemonderzoek heeft laten uitvoeren op eigen terrein. Uit de eerste uitkomsten van bodemonderzoek (direct) aan de achterzijde van het perceel aan de Voltastraat 86a, blijkt dat de gemeente ge-gronde redenen heeft om uit te gaan van bodemverontreiniging met mogelijk gevaarlijke stoffen in gemeentegrond. De gemaakte afspraak met betrekking tot het on hold zetten van aanschrijvingen door gemeente of de ODA gelden vanaf dit moment niet meer, staat in de mail.
2019, 7 aug	Overleg tussen gemeente Doetinchem en ODA over uitslag bodemonderzoek
2019, 16 aug.	Oplegging dwangsom Bij besluit van 16 augustus 2019 heeft de gemeente Doetinchem naar aanleiding van controles bij Voltastraat 86A vijf afzonderlijke lasten onder dwangsom op-gelegd.
2019, 20 aug.	Gesprek op gemeentehuis met Rutgers Uit het gespreksverslag blijkt dat is afgesproken dat uiterlijk 26 augustus Rutgers met een plan van aanpak komt om de situatie op te lossen.
2019, 23 aug.	Verzoek tot treffen voorlopige voorziening door Rutgers Tegen het besluit tot opleggen dwangsom van 16 augustus 2019.
2019, 23 aug.	Brief Rutgers (FMA-Nillesen) aan de gemeente Doetinchem <ul style="list-style-type: none"> • Rutgers Milieu BV wijst alle aansprakelijkheid af wat betreft de ver-ontreiniging en verzoekt de gemeente een juist en volledig onderzoek uit te voeren naar de exacte oorzaak van de door u aangetoonde ver-ontreiniging i.p.v. het huidige eenzijdige onderzoek, zo staat in de brief. • Rutgers verzoekt om een integriteitsonderzoek naar betrokken amb-tenaren omdat er een vermoeden is dat er een bepaalde relatie met de eigenaar van het terrein is, zo blijkt uit de brief.
2019, 26 aug.	Rapport van AMBU (consultancy en veiligheid) In opdracht van de Rutgers Milieu heeft AMBU een controle uitgevoerd op de voltastraat te Doetinchem. Constateringen: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Aan de hand van de data sheets van het product blijkt het te gaan over biologisch afbreekbaar schuimmiddel. De hier aanwezige middelen zijn niet onderhevig aan het ADR wetgeving. De daar aanwezige IBC zijn in goede staat. De pallet waarop de verpakking staat laat de wensen over, echter dat doet geen afbraak aan de dichtheid van de verpakking. Op het moment van controle hebben zij geen sporen van lekkage gevon-den.</i>
2019, 27 aug.	Straatkolken dicht gemaakt en bouwhekken geplaatst. Gemeente heeft hekken geplaatst zodat de vaten en verontreinigde grond niet meer voor publiek toegankelijk is.
2019, 30 aug.	Brief van ODA aan Arts Uit de brief blijkt dat het verzoek tot handhaven door het toepassen van spoed-eisende bestuursdwang is afgewezen.
2019, 4 sep.	Brief van gemeente Doetinchem aan Rutgers inzake overtredingen
2019, 9 sep.	Zitting in het kader van voorlopige voorziening (opleggen dwangsom 16 aug 2019)
2019, 9 sep.	Rapport verkennend onderzoek Onderzoek in opdracht van ODA naar de bodem. Uit het uitgevoerde bodemon-derzoek kan het volgende worden geconcludeerd:

	<ul style="list-style-type: none"> • De aangetroffen licht verhoogde gehalten koper, minerale olie en zink in de grond vormen geen belemmering. • De aangetroffen sterk verhoogde gehalten in de grond aan PFAS-verbindingen overschrijden de waarde voor nader onderzoek. • De hypothese "De gehele onderzoekslocatie kan op basis van het vooronderzoek als heterogeen verdacht worden beschouwd" wordt aangenomen.
2019, 15 sep.	Raadsmededeling over handhavingstaak m.b.t. Voltastraat 86A.
2019, 20 sep.	Mail van FMA-Nillesen aan bestuur van gemeente Doetinchem over rapport verkennend bodemonderzoek.
2019, 25 sep.	Uitspraak in verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening RB Gelderland Uit de uitspraak blijkt dat de rechtbank de lasten 1, 4 en 5 afwijst en zich onbevoegd verklaard kennis te nemen van het verzoek gericht tot de tweede en derde last onder dwangsom. De voorzieningenrechter in Arnhem bepaalt dat de e-mail van de provincie waarop Rutgers zich sinds 2012 beroept niet rechtsgeldig is. Het schuim uit oude brandblussers is geen 'eigen afval'.
2019, 1 okt.	Mail namens Rutgers aan Doetinchem en gemeentelijk ombudsman
2019, 7 okt.	Afstemming tussen gemeente Doetinchem en ODA
2019, 11 okt.	Controle ODA op naleving van de opgelegde lasten onder dwangsom
2019, 16 okt.	Reactie gemeente namens bestuur gemeente Doetinchem op klacht FMA-Nillesen inzake de procedure van Rutgers.
2019, 17 okt.	Mail van FMA- Nilsen aan gemeente Doetinchem over o.a. verzoek om te reageren op vragen, verzoeken en klachten.
2019, 18 okt.	Controle ODA op naleving van de opgelegde lasten 2, 3 en 4.
2019, 22 okt.	Controle ODA op naleving opgelegde lasten 2 en 4
2019, 24 okt.	Controle ODA op naleving opgelegde lasten 1, 2, 4 en 5
2019, 28 okt.	Controle ODA op naleving opgelegde lasten 1 t/m 5
2019, 28 okt.	Uitspraak in verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening RvS Uit de uitspraak blijkt dat het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening met betrekking tot de lasten 2 en 3 wordt afgewezen.
2019, 29 okt.	Controle ODA op naleving opgelegde lasten 1 t/m 5
2019, 30 okt.	Controle ODA op naleving opgelegde lasten 1 t/m 5
2019, 31 okt.	Controle ODA op naleving opgelegde lasten 1 t/m 5
2019, 1 nov.	Controle ODA op naleving opgelegde lasten 1 t/m 5
2019, 1 nov.	Uitslag onderzoek PFAS Uit het onderzoek blijkt dat in vier van de zes bemonsterde verpakkingen PFAS is aangetroffen.
2019, 4 nov.	Gesprek tussen gemeente Doetinchem en Rutgers Uit de brief tot het opleggen van een last onder dwangsom van 19 februari 2020 blijkt dat tijdens dit gesprek de burgemeester Rutgers een laatste kans geboden heeft om een realistisch en concreet plan van aanpak te overhandigen om alsnog te voldoen aan de milieuregels en daarmee aan de reeds opgelegde lasten onder dwangsom.
2019, 6 nov.	Mail van Rutgers aan gemeente Doetinchem n.a.v. gesprek 4 nov

	In deze mail noemt Rutgers een aantal zaken waarmee hij bezig is en met wie hij in gesprek is om alsnog het blusschuim te kunnen verwerken.
2019, 7 nov.	Informatiebijeenkomst voor omwonenden van Voltastraat over de huidige stand van zaken
2019, 12 nov.	Hoorzitting inzake bezwaar vijf lasten onder dwangsom Rutgers
2019, 13 nov.	Mail van Rutgers aan gemeente Doetinchem n.a.v. gesprek 4 nov De locatie vormt het grote struikelblok en op korte termijn heeft Rutgers geen oplossing.
2019, 14 nov.	Aangifte van Rutgers over het incident op 2 april 2019
2019, 9 dec.	Controle waterschap Uit het controleoverzicht blijkt dat een steekmonster genomen uit hemelwaterput naar aanleiding van een telefonisch verzoek vanuit de gemeente.
2019, 17 dec.	Controle op naleving van de opgelegde lasten 1t/m 5
2019, 20 dec.	Controle op naleving besluit lod van 16 aug Geconstateerd is dat geen acties zijn ondernomen.
2019, 23 dec.	Opleggen van een voornemen last onder bestuursdwang.

|

|

pro facto

|

pro facto