



# Rapport

Rapport over een onderzoek naar de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders van Leek heeft gereageerd op klachten over stankoverlast.

**Datum: 28 september 2015**

**Rapportnummer: 2015/141**

## Klacht

Een actiegroep van omwonenden van een varkenshouderij, klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders van Leek in feite niets heeft ondernomen naar aanleiding van de frequente verzoeken om op te treden tegen de stankoverlast van dat bedrijf.

## Wat is er aan de hand?

De leden van de actiegroep wonen in Zevenhuizen, een dorp van bijna 2800 inwoners in de gemeente Leek. Rondom de dorpskern liggen een aantal agrarische bedrijven. Eén van die bedrijven is een intensieve varkenshouderij, die volgens de actiegroep de laatste jaren regelmatig voor ernstige stankoverlast zorgde. Dat is niet altijd zo geweest.

Op grond van een in 1993 verleende milieuvergunning mocht het bedrijf maximaal 960 varkens houden. In het najaar van 2006 meldde een dorpsbewoner bij de gemeente dat de overlast was toegenomen, waarna de gemeente toezegde te zullen controleren of het bedrijf de vergunningen wel naleefde. Ook in 2010 en in de jaren daarna is regelmatig bij de gemeente geklaagd over overlast door omwonenden.

In een reactie op één van deze klachten schreef de gemeente op 29 april 2011 dat het bedrijf was bezocht, maar dat er geen geur uit de varkenstallen was waargenomen. De gemeente stelde verder niet te twijfelen aan de waarnemingen van de klager en dat hij inderdaad last van geur uit de stallen had. Op dat moment kon daar niets aan worden gedaan omdat in de verleende vergunning geen specifieke voorschriften ter beperking of voorkoming van geurhinder stonden.

In verband met het Actieplan Ammoniak (zie BIJLAGE) diende het bedrijf vóór 1 januari 2013 een aantal aanpassingen te doen. Tot slot wees de gemeente erop dat het bedrijf inmiddels een nieuwe eigenaar had en dat naar aanleiding van de klachten met hem was gesproken over zijn plannen.

Aan een andere klager schreef de gemeente op 18 juli 2012 dat het Actieplan Ammoniak niet vóór 1 januari 2014 zou worden ingevoerd, en dat de eigenaar tot die datum de tijd had om zijn bedrijf aan te passen.

De nieuwe eigenaar die het bedrijf in 2010 overnam, wilde uitbreiden met een nieuwe stal en 2000 tot maximaal 3000 varkens gaan houden. Daartoe diende hij bij de gemeente op 31 juli 2012 een bedrijfsontwikkelingsplan in. Volgens de Wet milieubeheer (zie BIJLAGE) moet een varkenshouder in een dergelijk plan aangeven hoe hij met zijn bedrijf verder gaat, en hoe en wanneer hij de stallen gaat aanpassen om aan de eisen voor de nog toegestane maximale uitstoot van ammoniak te voldoen.

De gemeente had mondeling overleg over de kwestie met enkele leden van de actiegroep. In de brief van 10 juli 2013 waarmee dat overleg is bevestigd informeerde het college van burgemeester en wethouders de actiegroep erover, dat het uitbreidingsplan van de nieuwe eigenaar niet paste in het bestemmingsplan, maar volgens de provincie niet in strijd was met de provinciale verordening. Het college kon achter pas een besluit

nemen over een eventuele wijziging van het bestemmingsplan na de ontvangst van een verzoek van de eigenaar. Tot slot wees het college erop, dat het bedrijf uiterlijk 1 januari 2014 moest voldoen aan de vereisten van het Actieplan Ammoniak en uiterlijk 1 januari 2016 aan de voorschriften van het Activiteitenbesluit.

Het college wees de eigenaar van het bedrijf er op 13 september 2013 op dat hij per 1 januari 2014 aan de voorschriften moest voldoen en dat er handhavend zou worden opgetreden indien hij niet aan zijn verplichtingen voldeed.

## Hoe reageerde de gemeente op de klacht van de omwonenden?

De Actiegroep diende op 14 mei 2014 bij het college een klacht in over de wijze waarop er tot dan toe was gereageerd op hun meldingen over stankoverlast. Volgens hen was er niet de juiste informatie verstrekt en is er niet adequaat gereageerd op de verzoeken om op te treden.

Het college achtte de klacht ongegrond. In de brief van 20 augustus 2014 waarmee de klacht is afgehandeld lichtte het college zijn standpunt toe met het volgende.

De afgelopen jaren zijn er tussen omwonenden en medewerkers van de gemeente vele contacten geweest en hebben toezichthouders diverse controlebezoeken aan het bedrijf gebracht. De gesprekken met omwonenden zijn steeds open en eerlijk verlopen en altijd gevoerd met de intentie om op vragen en opmerkingen adequaat te reageren.

Volgens het college betrof het een verschil van mening over de toepassing van de zogenaamde stoppersregeling (zie Bijlage). Indien omwonenden het niet eens waren met het standpunt van het college hadden zij kunnen verzoeken om handhavend op te treden. Tegen de beslissing op dat eventuele verzoek hadden zij een bezwaarschrift kunnen indienen en de beslissing op dat eventuele bezwaar weer aan de rechter kunnen voorleggen. Het klachtrecht is volgens het college niet bedoeld voor een geschil over de toepassing van regelgeving.

Wat betreft de wettelijk verplichte aanpassing van stallen wees het college erop dat dit vóór 1 januari 2010 praktische onmogelijk was en dat om die reden de minister in december 2009 een gedoogbeleid bekend maakte, een onderdeel van het Actieplan Ammoniak. Dat beleid hield in dat stallen nu uiterlijk 1 januari 2013 aan de vereisten moesten voldoen. Die termijn is in juli 2012 verlengd tot 1 januari 2014.

Een bedrijf dat wilde stoppen kon dat tot 1 april 2013 bij de gemeente melden. De gemeente is niet verplicht om daar direct op te reageren. De regelgeving sluit ook niet uit dat een vergunninghouder die alsnog wil doorgaan met zijn bedrijf overgaat tot uitbreiding, mits hij zijn stallen zo aanpast dat is voldaan aan de actuele regelgeving. Vanaf 1 april 2013 diende de gemeente wel in actie te komen bij een gestopte ondernemer, omdat dan de vergunning diende te worden aangepast of ingetrokken of vervangen door een gedoogbeschikking tot uiterlijk 2020. Het ministerie beoogt daarmee de bedrijfssector voldoende tijd voor de nodige investeringen te gunnen en de administratieve lasten voor alle partijen zo laag mogelijk te houden.

De vorige eigenaar van het bedrijf meldde de gemeente in maart 2010 dat hij wilde stoppen. Die mededeling is geregistreerd, maar er is niet op gereageerd omdat dit niet

verplicht was. Deze ondernemer had nog tot 1 april 2013 de tijd om op zijn voornemen terug te komen, bijvoorbeeld in verband met een overname van het bedrijf. De nieuwe eigenaar gaf in een gesprek met de gemeente op 13 april 2011 aan dat hij door wilde gaan en in verband daarmee diende hij een concept-bedrijfsontwikkelingsplan in. Op 9 juli 2012 is daar met hem over gesproken. Op 18 juli 2012 is hem gevraagd een definitief plan in te dienen, en dat is op 31 juli 2012 ontvangen.

Door deze gang van zaken heeft het bedrijf al die tijd gewerkt op basis van de in 1993 verleende vergunning. Op 25 november 2013 diende de ondernemer een aanvraag om een omgevingsvergunning in die vervolgens op 20 maart 2014 is verleend. Tegen die vergunning diende een omwonende op 28 april 2014 een bezwaarschrift in. Het college verklaarde dat bezwaarschrift op 11 november 2014 ongegrond. Van de mogelijkheid om tegen dat besluit in beroep te gaan bij de bestuursrechter is geen gebruik gemaakt.

### Wat wil de Actiegroep van de Nationale ombudsman?

De actiegroep verzocht de Nationale ombudsman om een oordeel omdat naar de mening van de omwonenden het college de klacht op onjuiste gronden had afgewezen. Zij stelden dat de klachten nooit een concreet resultaat hadden opgeleverd en dat de gemeente maandenlang het antwoord schuldig bleef op de vraag naar de status van het overlast gevende bedrijf. Uiteindelijk bleek dat het bedrijf al vanaf 1 januari 2013 in overtreding was, maar de gemeente bleef de situatie gedogen. Voor de omwonenden was dat frustrerend omdat zij alles hebben gedaan voor een verbetering. Desondanks kon het bedrijf gewoon doorgaan met het veroorzaken van overlast.

### Wat schreef de gemeente de ombudsman over de kwestie?

Volgens de gemeente is er steeds inhoudelijk op de klachten van omwonenden gereageerd en benadert zij het thema intensieve veehouderij integraal. Dat laatste gebeurt onder meer via deelname in de VNG-werkgroep (Vereniging Nederlandse Gemeenten) voor een evaluatie van de Wet geurhinder en veehouderij door het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Het college nodigde omwonenden van intensieve veehouderij in de gemeente uit voor een bijeenkomst op 16 september 2013, met het doel om hen te informeren over de nieuwste wettelijke eisen en het beleid.

Wat betreft de klacht van de Actiegroep dat omwonenden niet altijd de juiste informatie is verstrekt wees de gemeente erop, dat dit standpunt niet met feiten is onderbouwd.

### Wat vindt de Nationale ombudsman er van?

Het vereiste van transparantie houdt in dat de overheid open en voorspelbaar is in haar handelen, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.

Dat houdt onder meer in, dat een burger die zich met zijn probleem tot de overheid wendt wordt geïnformeerd over wat hij in redelijkheid van de overheid mag verwachten.

In dit geval gaat het om de klacht van een aantal omwonenden van een varkenshouderij dat de gemeente Leek volgens hen veel te weinig heeft ondernomen om een einde te maken aan de jarenlange stankoverlast van dat bedrijf.

De gemeente is bevoegd om op te treden tegen veroorzakers van overlast, maar er is geen wet die de gemeente tot handhavend optreden verplicht. Uit een reeks van rechterlijke uitspraken volgt dat van een gemeente mag worden gevraagd dat zij van haar bevoegdheid gebruik maakt als burgers melding maken van illegale situaties.

Indien de Nationale ombudsman om een oordeel wordt gevraagd over de wijze waarop een gemeente heeft gereageerd op een verzoek om handhavend op te treden of een signaal over een illegale situatie toetst hij aan de hand van de Handhavingswijzer (zie BIJLAGE) of die gemeente behoorlijk heeft gehandeld. De behoorlijke behandeling van een verzoek om handhaving kenmerkt zich door transparant, betrokken en onpartijdig handelen van gemeenten.

Het uitgangspunt is, dat gemeenten de burger niet tegen elke vorm van overlast in zijn leefomgeving kan beschermen en niet op elk verzoek om handhaving kan ingaan. Het is wel belangrijk dat burgers weten wat zij redelijkerwijs van hun gemeente mogen verwachten.

De voorschriften waaraan een varkenshouderij moet voldoen om stankoverlast tot een minimum te beperken zijn de afgelopen jaren nogal eens gewijzigd. Daar komt in dit geval bij dat het overlast-gevende bedrijf in 2010 een nieuwe eigenaar kreeg, die aangaf het bedrijf te willen uitbreiden en daarvoor bij de gemeente een vergunning diende aan te vragen. Een dergelijke procedure vergt tijd, ook omdat voor het verkrijgen van een vergunning de ondernemer zijn bedrijf moet aanpassen om aan de vergunningvereisten te voldoen.

Vast staat dat de gemeente met de betrokken omwonenden regelmatig contact heeft onderhouden en hen heeft geïnformeerd. De gemeente wees er op dat er vanaf 1 januari 2010 een gedoogbeleid gold, en dat de gemeente niet verplicht was acuut te reageren op de melding van de ondernemer dat hij wilde stoppen.

Dat is juist, maar het gedoogbeleid houdt ook in, dat een overtreding van de voorschriften alleen wordt gedoogd, indien met andere middelen een uitstoot van ammoniak wordt bereikt die aan de vereisten voldoet.

De gemeente heeft gereageerd op meldingen over stankoverlast en controles uitgevoerd, maar uit de berichten hierover aan de betrokken omwonenden blijkt niet of is nagegaan of de nieuwe eigenaar de ammoniakuitstoot eventueel met andere middelen had kunnen en moeten beperken.

De gemeente heeft de klagende omwonenden wel geïnformeerd over de vereisten waaraan de nieuwe eigenaar bij realisatie van zijn bedrijfsplan moest voldoen, maar hen te zeer in het ongewisse gelaten over de een eventuele overtreding van de vereisten in de periode na de bedrijfsovername en de mogelijkheid om het verzoek te doen aan de gemeente eventueel handhavend op te treden.

Het college stelde tijdens de klachtbehandeling dat de omwonenden in plaats van een klacht in te dienen ook een verzoek om handhaving hadden kunnen doen en dan eventueel de bezwaarprocedure hadden kunnen volgen.

Deze houding van het college is niet behoorlijk. Als een burger zich tot de overheid wendt met een probleem dat via een andere procedure moet worden behandeld, dient die instantie hem daar op te wijzen en hem zo nodig te adviseren over de stappen die hij moet zetten om zijn probleem aan de orde te krijgen. In dit geval had het college degenen die een klacht indienden over stankoverlast moeten informeren over de mogelijkheid van een verzoek om handhavend op te treden. Het college wees pas op deze mogelijkheid in het kader van de interne klachtbehandeling. Dat had veel eerder moeten gebeuren.

Daarom is de klacht gegrond.

## Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Leek is gegrond, wegens strijd met het vereiste van transparantie.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

## BIJLAGE

### **Wat is de achtergrond van de voorschriften voor stankoverlast van varkenshouderijen?**

Stankoverlast is een van de meest voorkomende milieuklachten van burgers, maar volgens de gangbare wetenschappelijke inzichten is geurhinder (stank) moeilijk objectief vast te stellen. In landelijke gebieden wordt stankoverlast nogal eens veroorzaakt door de intensieve veeteelt, die zorgt voor de uitstoot van grote hoeveelheden ammoniak ([www.milieuloket.nl](http://www.milieuloket.nl)).

De milieuwetgeving is de afgelopen jaren nogal eens gewijzigd. Zo is de regeling voor bedrijfsactiviteiten met effecten op het milieu in 2011 overgegaan naar de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Sindsdien bestaat de milieuvergunning niet meer en is deel geworden van de omgevingsvergunning op grond van de Wabo.

Het uitgangspunt van de omgevingsvergunning is dat regels die de grootst mogelijke bescherming bieden worden gebruikt, tenzij het niet redelijk is om dat van een bedrijf of van een burger te vragen. Het bevoegd gezag is verplicht de vergunning zo actueel mogelijk te houden. Als er bijvoorbeeld betere technieken zijn, maar het bedrijf die niet gebruikt, kan de gemeente de vergunning aanpassen.

Wat betreft geurhinder wordt bij de vergunningverlening getoetst aan de minimum afstanden en maximale waarden voor geurbelasting in de Wet geurhinder en veehouderij. Vanaf 1 januari 2008 gelden voor bedrijven de algemene milieuregels van het Activiteitenbesluit Wet milieubeheer. Bedrijven die onder dat besluit vallen hebben vaak geen omgevingsvergunning nodig. Vanaf 2013 zijn de algemene regels van toepassing op bedrijven met minder dan 2000 vleesvarkens. Een overtreding van het Activiteitenbesluit van 2008 wordt onder voorwaarden gedoogd indien een veehouder wil stoppen, maar de per 1 januari 2010 noodzakelijke aanpassing van stallen niet kon realiseren (de zgn. stoppersregeling).

Varkenshouderijen die na 2013 doorgingen dienden uiterlijk 1 januari 2013, later verlengd tot 1 januari 2014, wel te voldoen aan de vereisten voor uitstoot van ammoniak, zoals de installatie van een luchtwasser.

In het Actieplan Ammoniak is vastgelegd dat een overtreding van de vereisten wordt gedoogd indien met andere middelen een emissie wordt bereikt die aan de vereisten voldoet, bijvoorbeeld door minder dieren te houden of met aangepast voer.

Thans (augustus 2015) is bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in behandeling het wetsvoorstel Omgevingswet. Dit voorstel betreft een vereenvoudiging van de regels voor ruimtelijke projecten en zal gemeenten, provincie en waterschappen mede ruimte geven voor een eigen omgevingsbeleid. Naar verwachting treedt de wet in 2018 in werking ([www.infomil.nl](http://www.infomil.nl)).

**Hoe beoordeelt de Nationale ombudsman een klacht over een handhavend optreden?**

Burgers vragen hun gemeente regelmatig om handhavend op te treden tegen een overtreding van de regels voor bijvoorbeeld geluids of –milieuhinder en andere overlast in hun leefomgeving. Gemeenten zijn bevoegd om op te treden, maar er is geen wet die gemeenten ook verplicht tot handhaven. Die plicht komt wel voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Om invulling te geven aan de manier waarop gemeenten invulling geven aan hun taak en om burgers inzicht te geven in wat zij mogen verwachten is er de Handhavingswijzer. Deze wijzer behoort bij het rapport "Helder Handhaven" (rapport 2010/235 van 14 september 2010) van de Nationale ombudsman . De Handhavingswijzer bevat twaalf spelregels voor behoorlijk omgaan met handhavingsverzoeken van burgers. ([www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)).

Indien de Nationale ombudsman zijn oordeel geeft over de wijze waarop een gemeente in een bepaald geval handhavend is opgetreden toetst hij op basis van deze spelregels of een gemeente behoorlijk, dat wil zeggen voldoende transparant, betrokken en onpartijdig, heeft gehandeld.

de Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen