

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Jarenlang onduidelijkheid over bouwen nabij veehouderij Gemeente Zaanstad Domein Dienstverlening en Veiligheid

27 september 2012
RA121193

Samenvatting

De eigenaar van een perceel in Westzaan met daarop een verouderde woning en enkele bedrijfsgebouwen wil hierop de bouw van drie woningen mogelijk maken. Vanaf 2004 heeft de man hierover in het kader van de vergunningsprocedure contact met de gemeente. De nabijheid van een melkveehouderij en het bestemmingsplan blijken belemmeringen te zijn, waarover de gemeente door de jaren heen verschillende standpunten inneemt:

- 2004 Nabijheid veehouderij geen belemmering
- 2005 Vergunningaanvraag voor drie woningen ingediend
- 2006 Minimale afstand te bouwen woningen tot veehouder moet 50 meter zijn.
Verzoeker past tekeningen hierop aan, zodat alle woningen op minimaal 50 meter liggen.
- 2007 Afstand moet op grond van milieuwetgeving minimaal 100 meter zijn, maar gemeente zal de afstand per verordening terugbrengen naar 50 meter.
- 2009 Gemeente ziet af van verordening. Vanwege de oude woning is de minimale afstand 53 meter.
- 2010 Gemeente verleent vergunning voor twee woningen. Woningen vallen in categorie II Besluit landbouw: minimale afstand 50 meter. Op basis van de voorlaatste tekening waarop de derde woning op minder dan 50 meter ligt, mag de derde woning niet. Na haalbaarheidsonderzoek mag bouwen op minimaal 50 meter, onder voorwaarden van een akoestisch rapport
- 2011 Woning valt toch onder categorie IV Besluit Landbouw: minimale afstand 100 meter, maar 53 meter is toegestaan.

Uit het onderzoek van de ombudsman blijkt dat de gemeente de man vanaf 2005 wisselende informatie heeft verstrekt over de voorwaarden waaronder bouwvergunningen verstrekt konden worden. Pas eind oktober 2011 werd duidelijk dat de man geen vergunning zou krijgen, met als

gevolg dat de eigenaar jarenlang in onzekerheid bleef over de mogelijkheid van nieuwbouw. De gemeente had binnen een redelijk termijn op basis van een gedegen juridische onderbouwing een eenduidig standpunt moeten innemen. De gemeente is daarentegen gaan uitstellen en nam vervolgens telkens wisselende standpunten in. De man is hierdoor jaren aan het lijntje gehouden en kon letterlijk niet bouwen op de uitspraken van de gemeente. Daarom doet de ombudsman een aanbeveling.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking en het vereiste van voortvarendheid.

Aanbeveling

De ombudsman beveelt het College van Burgemeester en Wethouders het volgende aan: werk een maatwerkoplossing voor de bouw van de derde woning uit, waarbij rekening wordt gehouden met de door de gemeente gewekte verwachtingen richting verzoeker.

Amsterdam, 27 september 2012

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Ulco van de Pol', with a long horizontal stroke extending to the right.

Ulco van de Pol
Gemeentelijke Ombudsman

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 27 september 2011 schriftelijk ingediend en betreft de *gemeente Zaanstad, Domein Dienstverlening en Veiligheid*¹.

Bevindingen

aanleiding

Verzoeker heeft een perceel met daarop een woning en een aantal bedrijfsgebouwen in Westzaan. Hij wil het perceel herontwikkelen door de realisatie van drie woningen mogelijk te maken. Naast het perceel is een melkrundveehouderij (hierna: veehouderij) gelegen. In 2005 vraagt hij een bouwvergunning voor de woningen aan bij de gemeente Zaanstad. Na een slepende aanvraagprocedure verleent de gemeente voor twee van de drie woningen een vergunning. Voor de derde woning blijkt de nabijheid van een veehouderij op onoverkomelijke bezwaren te stuiten. Uit de bezwaarschriftenprocedure volgt dat de gemeente nog een haalbaarheidsonderzoek moet doen. Daar komt uit dat het plan doorgang kan vinden, indien verzoeker onderzoek laat doen naar geluidsoverlast.

Omdat verzoeker na het verstrekken van gevraagde onderzoeksresultaten niets meer van de gemeente verneemt, benadert hij de ombudsman.

interventie

Na interventie van de ombudsman deelt de gemeente verzoeker mee dat, in tegenstelling tot eerder bericht, de geplande woning te dicht bij de veehouderij zou komen te liggen. De gemeente kan de vergunning niet verstrekken.

Deze gang van zaken roept bij de ombudsman vragen op en hij besluit een hoorzitting te houden om zich door verzoeker en de gemeente nader te laten informeren.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de behandeling van een vergunningaanvraag voor een woning nabij een melkrundveehouderij.

hoorzitting

De hoorzitting vindt plaats op 9 januari 2012, ten kantore van de ombudsman. Aanwezig zijn verzoeker, zijn echtgenote en verzoekers schoonzus. Van de gemeente zijn het hoofd Vergunningen Bouwen en Wonen en een medewerker van Juridische Zaken aanwezig. Hetgeen besproken is tijdens de hoorzitting is voor zover relevant in de bevindingen verwerkt.

haalbaarheidsonderzoek vergunning drie woningen

Alvorens een bouwaanvraag in te dienen wint verzoeker in 2004 informatie in bij de gemeente Zaanstad over de haalbaarheid van het plan. Daarbij vraagt hij expliciet of de nabijgelegen veehouderij voor belemmeringen of aanvullende eisen kan zorgen. De gemeente verzekert hem dat dit niet het geval is. De drie woningen passen niet in het huidige bestemmingsplan, omdat het perceel bestemd is voor agrarische doeleinden. Dat kan opgelost worden door vrijstelling van het bestemmingplan aan te vragen. De gemeente staat in principe positief tegenover de bouwplannen.

¹ Tot 1 januari 2012 Dienst Wijken.

Ook tijdens een voorlichtingsavond van de gemeente over nieuw beleid voor het bouwen bij een veehouderij, geeft de gemeente aan dat de veehouderij geen consequenties heeft voor verzoekers bouwplannen.

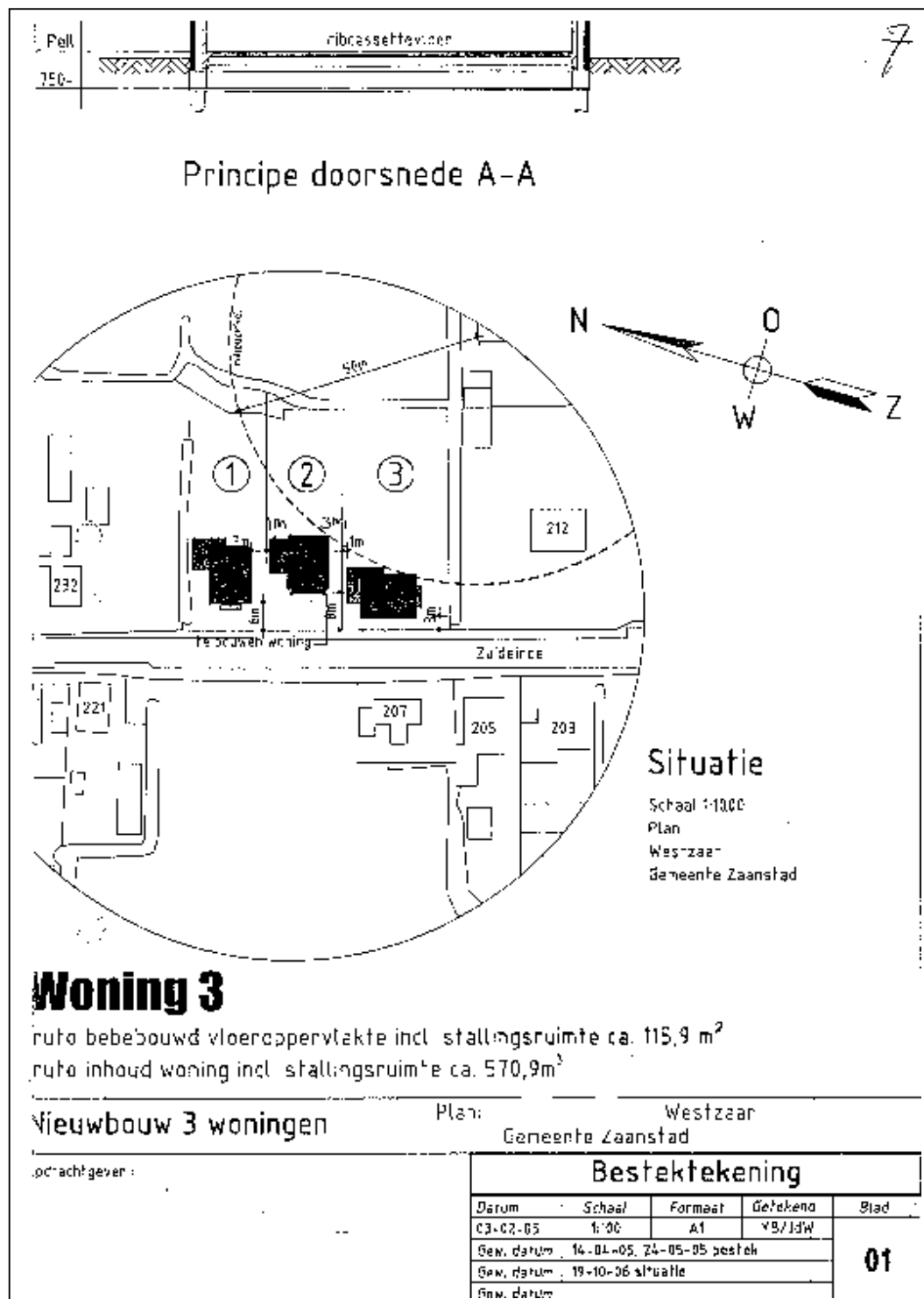
aanvraag

In juli 2005 dient verzoeker een vergunningaanvraag in. Gaandeweg wordt duidelijk dat de milieuwetgeving in verband met de veehouderij toch een rol speelt. Binnen een straal van 50 meter van de veehouderij mogen er geen woningen worden gebouwd. Dit is een zogenaamde milieucirkel. Omdat de derde woning binnen de milieucirkel valt, past verzoeker de tekeningen zo aan dat alle woningen buiten de cirkel komen te liggen. Deze tekeningen dateren van 19 oktober 2006.

Per brief van 4 juni 2007 laat de gemeente verzoeker weten dat de melkveehouderij sinds 7 december 2006 onder de werking van het Besluit Landbouw milieubeheer valt. De veehouderij zal een vergunning ingevolge de Wet milieubeheer moeten aanvragen. Daarbij is de veehouderij ook gehouden aan de Wet geurhinder en veehouderij. Hierin is gesteld dat een afstand van 100 meter, de milieucirkel, moet worden aangehouden van het bedrijf tot de omliggende woningen. De gemeente kan en zal echter middels een gemeentelijke verordening voor aangewezen gebieden een kleinere afstand, te weten 50 meter, en een hogere geurbelasting toestaan. Deze verordening zal ook gelden voor het perceel van verzoeker. Vooruitlopend hierop is het plan realiseerbaar zolang wordt voldaan aan de afstand van 50 meter. De gemeente houdt de bouwaanvraag aan in afwachting van het vast te stellen beleid. Dit is volgens de gemeente mogelijk doordat de gemeente wegens de strijdigheid met het bestemmingsplan niet gehouden is aan de beslistermijn voor bouwaanvragen.

Omdat verzoeker niets meer van de gemeente verneemt, klaagt hij zich hierover in juni 2008. De gemeente nodigt hem hierop uit voor een gesprek. Daarop laat de gemeente verzoeker weten dat in het gesprek is geconstateerd dat een van de aangevraagde woningen buiten de milieucirkel van de veehouderij valt en deze opnieuw in procedure wordt genomen. De behandeling van de andere aanvragen zullen afhankelijk van de komst van de nieuwe verordening, wat langer duren dan verwacht.

Ook in 2009 dient verzoeker een klacht in bij de gemeente omdat hij geen antwoord krijgt op zijn vragen over de behandeling van zijn bouwaanvragen. De gemeente laat verzoeker dan weten dat de verordening uiteindelijk niet tot stand is gekomen. De reden hiervan is dat de gemeente het opstellen van de verordening een te zware procedure vindt voor een paar bedrijven in Zaanstad. De gemeente ziet echter een mogelijkheid om toch een bouwwerk te vergunnen op basis van het feit dat de vorige woning op het perceel, die verzoeker inmiddels heeft gesloopt, 53 meter van de veehouderij stond. Daaraan ontleent verzoeker het recht om een nieuwe woning op die afstand te realiseren. Volgens verzoeker is er tijdens dit gesprek enkel over een afstand van 50 meter gesproken. Volgens de gemeente Zaanstad is dat niet juist. In een e-mail van de gemeente aan verzoeker van september 2009 staat dat het bestemmingsplan toestaat dat er een woning op 53 meter afstand van de veehouderij wordt gebouwd.



Afbeelding: bestektekening voor de drie woningen d.d. 19 oktober 2006

vergunningen voor de eerste en tweede woning

De gemeente verleent, een kleine vijf jaar na de aanvragen, een vergunning voor de bouw van de eerste en de tweede woning in april 2010.

afwijzing derde woning

De gemeente houdt bij de beoordeling van de aanvraag op basis van het Besluit landbouw een minimale afstand van 50 meter² tot de veehouderij aan. Op 28 december 2009 wijst de gemeente de aanvraag voor de vergunning voor de derde woning af omdat deze binnen de milieucirkel van 50 meter valt.

De gemeente baseert deze beslissing echter op tekeningen van verzoeker waarop de derde woning nog op minder dan 50 meter afstand van de veehouderij is ingetekend en dus niet op de nieuwe tekening van 19 oktober 2006. Daardoor voldoet de veehouderij niet meer aan de eis in het Besluit Landbouw dat een melkrundveehouderij minimaal 50 meter van een woning moet liggen. Indien de gemeente de bouwvergunning verleent, wordt de veehouderij op grond van de Wet geurhinder en veehouderij vergunningplichtig. Aangezien de veehouderij door de plaatsing van de woning ernstig in zijn belangen kan worden geschaad, wil de gemeente geen vrijstelling van het bestemmingsplan verlenen.

bezwaarschriftprocedure

Verzoeker dient op 4 januari 2010 een bezwaarschrift in tegen de afwijzing van de aanvraag voor de derde woning. De gemeente verklaart het bezwaarschrift op 3 mei 2010 ongegrond. De gemeente stelt onder meer het volgende.

Op basis van het Besluit landbouw dient de afstand tussen de nieuw te bouwen woning en de veehouderij minimaal 50 meter te zijn. Het bouwplan is in strijd met het bestemmingsplan omdat het perceel bestemd is voor agrarische doeleinden. Daarom is het nodig om vrijstelling te krijgen van de bestemmingsplanvoorschriften. De nieuw te bouwen woning is een geurgevoelig object. Dit heeft tot gevolg dat er rekening moet worden gehouden met een geurcontour (oftewel een milieucirkel). Het feit dat er een melkveehouderij op het naastgelegen perceel is gevestigd maakt dat een nieuw te bouwen woning op een bepaalde afstand van de veehouderij gevestigd moet zijn. Deze afstand wordt afgeleid van de milieuwetgeving voor veehouderijen. De geplande derde woning valt binnen de geurcirkel. Daarom moet de gemeente de vergunning weigeren wegens strijd met het vigerende bestemmingsplan. De gemeente wil niet van het bestemmingsplan afwijken, omdat de melkveehouderij in zijn bedrijfsvoering kan worden geschaad.

Tijdens de hoorzitting in de bezwaarprocedure geeft verzoeker aan dat het er op lijkt dat de gemeente niet naar de nieuwe tekeningen van oktober 2006 heeft gekeken, waarop de derde woning buiten de geurcirkel is geplaatst. De gemeente blijkt de laatste tekeningen ook niet in het dossier te hebben. Verzoeker verstrekt nogmaals alle stukken, waaronder de tekeningen. Deze houdt de gemeente overigens buiten de beslissing op het bezwaarschrift, omdat de tekening niet officieel bij de vergunningaanvraag van 21 juli 2005 is ingediend, aldus de gemeente.

haalbaarheidsonderzoek II

Op verzoek van de bezwaarschriftencommissie beoordeelt de gemeente de tekening van oktober 2006, die verzoeker tijdens de hoorzitting in de bezwaarprocedure heeft overgelegd, op haalbaarheid. Op 17 juni 2010 informeert de gemeente verzoeker over de uitkomst van het haalbaarheidsonderzoek. De gemeente stelt dat indien de woning zoals aangegeven op de

² Op grond van artikel 4 lid 2 sub b van het Besluit landbouw moet tussen de melkrundveehouderij en een object van categorie III, IV of V een afstand van 50 meter worden aangehouden. In de beslissing op de vergunningaanvraag stelt de gemeente dat de derde woning binnen categorie IV valt.

tekening 50 meter van de veehouderij ligt, het aspect geur geen belemmering vormt. Indien verzoeker middels een akoestisch rapport aantoont dat de veehouderij ook na de bouw van de woning aan de geluidsnormen van het Besluit Landbouw voldoet en er een verklaring van geen bedenkingen van Gedeputeerde Staten (GS) is, is het plan haalbaar. Het bevreemdt verzoeker dat er voor deze aanvraag een akoestisch rapport nodig is, aangezien tot nu toe alleen het geuraspect een rol speelde. Bij navraag kan de gemeente geen motivering geven. De gemeente houdt vast aan de eis van een akoestisch rapport. De gemeente voegt daar aan toe dat de toegangsweg van de veehouderij langs het perceel van verzoeker loopt en dat dit geluidsoverlast kan geven. De gemeente wilde nu zeker weten dat aan alle eisen is voldaan.

In december 2010 overlegt verzoeker een akoestisch rapport aan de gemeente. Verzoeker krijgt hier geen reactie op en hij benadert de gemeente in juli 2011 opnieuw. Hij krijgt de toezegging dat een brief volgt. Deze blijft echter uit en daarom wendt verzoeker zich tot de ombudsman.

milieucirkel 53 meter

Op basis van nader onderzoek concludeert de gemeente dat een vergunning kan worden verleend voor het bouwen op een afstand van minimaal 53 meter en dus niet 50 meter van de veehouderij. Dit heeft de gemeente uiteengezet in een interne memo van 24 juni 2011, dat de gemeente de ombudsman na de hoorzitting heeft toegestuurd. De eerdere mededeling dat de afstand 50 meter is, komt voort uit het feit dat de gemeente de geplande woningen in eerste instantie in een verkeerde afstandscategorie van het Besluit landbouw heeft ondergebracht. De woningen waren ondergebracht in categorie IV, waarvoor geldt dat de minimale afstand tussen een bouwwerk en een emissiepunt 50 meter moet zijn. De woningen vallen echter onder categorie II (bebouwde kom). Op grond van artikel 4 lid 2 onder a van het Besluit landbouw moet tussen een melkveehouderij en een object uit categorie I of II een afstand van 100 meter worden aangehouden. Op basis van het bebouwingsvak in het bestemmingsplan, waar de oude woning heeft gestaan, kan de gemeente er echter voor kiezen om een afstand van 53 meter in plaats van 100 meter als grens te stellen. In het memo staat ook dat het overgangsrecht uit het Besluit landbouw slechts van toepassing is op bestaande situaties. Hier is sprake van een nieuwe situatie.

Op 31 oktober 2011 laat de gemeente verzoeker (na tussenkomst van de ombudsman) weten negatief tegenover het bouwplan te staan, omdat de afstand tot de nabij gelegen veehouderij ingevolge het Besluit landbouw 53 meter moet zijn.³ Deze afstand is gebaseerd op de afstand van de dichtstbijzijnde woning (te weten woning twee) tot de stal van de veehouderij. Het spijt de gemeente dat ze verzoeker in de brief van 17 juni 2010 anders heeft bericht. Daarom is de gemeente bereid de kosten van het akoestisch rapport te vergoeden.

De gemeente kan tijdens de hoorzitting geen verklaring geven voor het feit dat de gemeente op 17 juni 2010 niet de juiste afstand heeft gegeven.

De verklaring van de gemeente voor het feit dat verzoeker in eerste instantie geen reactie op het akoestisch rapport heeft gekregen, is dat er geen zaak meer in behandeling was bij de gemeente. Er was geen nieuwe aanvraag ingediend en er was ook niet om een haalbaarheidsonderzoek verzocht. De reden dat de gemeente het op 17 juni 2010 een onderzoek naar de haalbaarheid van een tekening noemt, is dat verzoeker in zijn brief 'haalbaarheidsonderzoek' als onderwerp heeft gekozen.

³ art. 4 lid 3 Besluit landbouw en beheer

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekers en naar de gemeente gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven. Daarbij heeft de ombudsman de gemeente een aanvullende vraag gesteld. De reactie van verzoekers heeft tot een inhoudelijke aanpassing van de bevindingen geleid. Ook de aanvullingen en opmerkingen van de gemeente zijn in het verslag verwerkt.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen⁴.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden⁵. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van goede informatieverstrekking en het vereiste van voortvarendheid.

Overwegingen

Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat de overheid zo snel en slagvaardig mogelijk handelt. Daarbij zijn de wettelijke termijnen uiterste termijnen.

In de eerste plaats dient opgemerkt te worden dat de gemeente terecht de belangen van de veehouderij in het oog heeft gehouden. Voorkomen diende te worden dat de nieuwbouw te dicht op het bedrijf werd gesitueerd, waardoor dat in conflict zou komen met de milieuregels. Tegelijkertijd moet de ombudsman vaststellen dat de gemeente verzoeker vanaf 2005 wisselende informatie heeft verstrekt over de voorwaarden waaronder bouwvergunningen verstrekt konden worden. Pas eind oktober 2011 werd duidelijk dat verzoeker geen vergunning zou krijgen. Aanvankelijk stelde de gemeente zich constructief op door verzoeker mee te delen dat een nieuwe verordening vastgesteld zou worden die de woningbouw mogelijk zou maken. Jaren later kwam de gemeente daar weer op terug en werden er, na herhaaldelijk bijstellen van de noodzakelijke afstand tussen de nieuwbouw en het bedrijf, nieuwe eisen aan verzoeker gesteld en bleken er fouten gemaakt te zijn met de categorisering van de woningen. Dat alles heeft tot gevolg gehad dat verzoeker zo'n zes jaar lang in onzekerheid bleef over de mogelijkheid van nieuwbouw.

De gemeente had binnen een redelijke termijn op basis van een gedegen juridische onderbouwing een eenduidig standpunt moeten innemen en dit onverwijld aan verzoeker moeten mededelen.

⁴ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

⁵ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

De gemeente is echter gaan schuiven in haar standpunten. Verzoeker is hierdoor jaren aan het lijntje gehouden en kon letterlijk niet bouwen op de uitspraken van de gemeente.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking en het vereiste van voortvarendheid.

Aanbeveling

De ombudsman beveelt het College van Burgemeester en Wethouders het volgende aan: werk een maatwerkoplossing voor de bouw van de derde woning uit, waarbij rekening wordt gehouden met de door de gemeente gewekte verwachtingen richting verzoeker.