



nationale ombudsman

Rapport

Een onderzoek naar het handelen van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oldambt rondom de plaatsing van een biomassa-installatie.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeente Oldambt: gegrond.

Wat is de klacht?

Verzoeker klaagt erover dat de gemeente Oldambt hem niet voldoende heeft geïnformeerd over de plannen om een biomassa-installatie in de buurt van zijn woning te plaatsen. Ook klaagt hij over hoe de gemeente zijn meldingen van overlast van de biomassa-installatie heeft opgepakt.

Wat ging er aan de klacht vooraf?

Verzoeker ziet dat er in zijn buurt groen wordt gekapt. Bij zijn burens doet hij navraag over het verwijderde groen. Er wordt gedacht dat het groen wordt verwijderd vanwege onderhoud. Maar omdat verzoeker er niet gerust op is, zoekt hij op de website van de gemeente en op overheid.nl. Op die websites vindt hij geen informatie. Hij vindt het groenonderhoud echter te rigouzeus. Daarom vraagt hij een raadslid waarom het onderhoud plaatsvindt. Via via komt verzoeker uiteindelijk in contact met een medewerker van de gemeente. Van deze medewerker hoort hij dat het groen is gekapt vanwege de plaatsing van een biomassa-installatie om het plaatselijke zwembad te verwarmen. De installatie komt vlakbij de tuin van verzoeker. En de vergunning is al verleend.

Verzoeker – longpatiënt en gevoelig voor fijnstof – schrikt enorm van de komst en omvang van het bouwwerk. Ook is hij bang voor overlast van geluid en rook. Hij zoekt daarom opnieuw contact met de gemeente. Naar aanleiding daarvan zoekt de gemeente contact met het bedrijf (hierna: de opdrachtnemer) waaraan zij de opdracht heeft gegeven om de biomassa-installatie te plaatsen. Aan deze opdrachtnemer vraagt de gemeente om een huis-aan-huisbrief te bezorgen met informatie over de planning, de installatie en de eisen/garanties met betrekking tot geluid en uitstoot enzovoort. Dat kan de opdrachtnemer beter en daar is hij ook verantwoordelijk voor, aldus de gemeente. Verder vraagt zij de opdrachtnemer om de vragen van verzoeker te beantwoorden.

Verzoeker deelt zijn zorgen over de installatie ook met de verantwoordelijke wethouder. In zijn bericht aan de wethouder schrijft verzoeker onder andere dat hij en de andere bewoners van de straat niet per brief zijn geïnformeerd over de plannen. Hij vindt dat de informatieverstrekking in het voortraject van de vergunningaanvraag ernstig tekort is geschoten. Na schriftelijk contact vindt er ook een gesprek in persoon plaats tussen verzoeker en de wethouder. Verzoeker hoopt dat de werkzaamheden rondom de plaatsing van de installatie tot na het gesprek kunnen worden stilgelegd, zodat er tijdens het gesprek over de plaatsing gesproken kan worden, maar dat blijkt niet mogelijk. Uit het gesprek zelf maakt verzoeker op dat de installatie hoe dan ook geïnstalleerd gaat worden en dat daarover geen gesprek mogelijk is. Ook vindt hij dat er tijdens het gesprek voorbij wordt gegaan aan zijn zorgen over de installatie vanwege zijn gezondheid. Na het gesprek schrijft hij daarom naar de burgemeester. Verzoeker hoopt dat de burgemeester hem serieus neemt en inziet dat de biomassa-installatie niet zo dicht in een woonwijk hoort te staan. De burgemeester laat verzoeker daarop weten dat zij heeft begrepen dat er uitgebreid is gecommuniceerd over de plannen rondom het zwembad. Uit ervaring weet de burgemeester dat het belangrijk is om niet alleen goed te communiceren over de plannen, maar ook als de plannen worden uitgevoerd. Daar is op dit punt iets niet goed gegaan, zo schrijft de burgemeester. Verder raadt de burgemeester ten aanzien van de door verzoeker gevreesde overlast aan om toch in gesprek te gaan met de wethouder. Deze is namelijk bereid om uitleg te geven over welke processen er zijn doorlopen en op welke manier de overlast wordt beperkt.

Na de ingebruikname van de biomassa-installatie, wordt verzoeker wakker met tranende ogen en een geur in zijn neus. Uit het raam ziet hij dat de installatie flink staat te roken. Hij maakt hiervan foto's en stuurt deze naar de burgemeester, wethouder en een raadslid. Verzoeker wil dat er met spoed iets gedaan wordt om de overlast te stoppen. De wethouder stuurt het bericht en de foto's door naar de ambtenaar die de plaatsing van de installatie begeleidt en geeft aan er na het weekend bij verzoeker op terug te komen. Dat vindt verzoeker niet acceptabel. Hij vraagt de wethouder om directe actie van de installateur.

Na het weekend laat de wethouder verzoeker weten dat de biomassaketel in de opstartfase enige rook kan veroorzaken, omdat deze nog niet op temperatuur is. Dat duurt een tijdje. Als de juiste temperatuur is bereikt, zou er geen rook meer te zien moeten zijn, aldus de wethouder. Verder laat hij weten dat er bij de opdrachtnemer navraag

wordt gedaan over de stand van zaken en over hoe lang de overlast kan duren. Ook biedt de wethouder verzoeker aan om samen met de installateur eens langs te komen bij hem en naar de installatie te kijken.

Omdat de overlast aanhoudt, doet verzoeker even na zijn contact met de wethouder, een melding van stank- en geluidsoverlast van de biomassa-installatie bij het Meldpunt Zorg en Overlast. Hij vraagt in zijn melding om een verbod op het veroorzaken van stankoverlast bij een voor hem ongunstige windrichting. Deze melding wordt door de gemeente doorgegeven aan de opdrachtnemer met het verzoek aan te geven hoe de overlast beperkt kan worden en daarnaast zal bij het team Vergunningen om advies worden gevraagd of het verbieden juridisch mogelijk is. Verder geeft de behandelaar van de gemeente aan dat verzoeker eventuele nieuwe meldingen aan hem kan doorgeven zodat hij het overzicht kan behouden.

Onderzoek door de Nationale ombudsman

In april 2019 brengt de Nationale ombudsman samen met zijn team een bezoek aan de provincie Groningen. Verzoeker komt langs in de mobiele huiskamer van de ombudsman. Hij vertelt daar over zijn klacht over de gemeente Oldambt.

Na het aanhoren van de klacht legt de Nationale ombudsman de klacht voor aan de gemeente Oldambt. De gemeente heeft de klacht namelijk nog niet zelf behandeld. Dat is wel de eerste stap. De gemeente moet eerst de kans krijgen om op de klacht te reageren. Omdat de doorzending van de klacht niet tot een inhoudelijke reactie van de gemeente leidt, besluit de ombudsman een onderzoek te starten. Hij nodigt de gemeente daarbij uit om alsnog inhoudelijk op de klacht te reageren. Ook stelt hij de gemeente een aantal vragen. Deze vragen gaan over het betrekken en informeren van de bewoners bij de plannen. Ook vraagt de ombudsman de gemeente waar meldingen van overlast van de centrale kunnen worden gedaan.

Hoe reageert de gemeente Oldambt?

Op de vraag over het betrekken en informeren van bewoners bij de plannen, laat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oldambt (hierna: het college) weten dat de juridische procedures volgens de geldende regels zijn verlopen. Ook hebben de nodige publicaties plaatsgevonden. De aanvraag voor de vergunning en de vergunning zelf zijn op de gebruikelijke manier gepubliceerd. In totaal heeft de gemeente vijf officiële bekendmakingen gepubliceerd op de website www.officielebekendmakingen.nl. Deze zijn te vinden met de zoekopdracht "Watertorenstraat 16 Winschoten". Verder is er op de gemeentelijke website een aankondiging gepubliceerd. Tot slot zijn er publicaties verschenen in de huis-aan-huisbladen De Oldambtster, het Streekblad en het Dagblad van het Noorden. Toch constateert het college dat dit niet voldoende is geweest. Het college deelt de eerder gedane uitspraak van de wethouder en de burgemeester richting verzoeker dat deze kwestie een leermoment is geweest. Er kan veel tijd zitten tussen de aanvraag en de daadwerkelijke uitvoering. Het is hierbij niet alleen van belang om te communiceren over de plannen, maar ook over de daadwerkelijke uitvoering van de plannen. Dat laatste heeft te weinig aandacht gekregen waardoor het college meent dat de klacht deels gegrond is. De klacht wordt door het college niet als volledig gegrond beschouwd. Zij heeft namelijk wel voldaan aan de wettelijke eisen. In het vervolg zal de gemeente bij een dergelijk project (de plaatsing van een biomassa-installatie) voor aanvang van de uitvoering tijdig en gericht communiceren met omwonenden over de geplande werkzaamheden.

Op de vraag over waar meldingen van overlast van de centrale kunnen worden gedaan, antwoordt het college dat de klacht van verzoeker over de overlast serieus genomen wordt door het college en de vakafdeling. Verder laat het college weten dat klachten over de installatie kunnen worden gemeld bij de projectleider. Op alle klachten wordt gereageerd, aldus het college. Als er de klacht niet naar tevredenheid wordt opgelost, dan adviseert de gemeente om een klacht in te dienen via het klachtformulier op de gemeentelijke website. Dit kan ook door het sturen van een e-mail naar (...)@gemeente-oldambt.nl. Klachten die worden ingediend via het klachtenformulier en het algemene e-mailadres van de gemeente worden behandeld met coördinatie van de klachtencoördinator, zo geeft het college aan.

Hoe reageert verzoeker?

Verzoeker laat weten dat hij niet actief betrokken is geweest bij de ontwikkeling van de plannen om een biomassa-installatie te plaatsen. Er heeft wel een artikel in de krant gestaan over de plaatsing van de installatie. Ook is hiervoor aandacht geweest op de televisie. Maar dat was pas nádat de procedure al rond was, benadrukt verzoeker. Naar zijn mening had de gemeente hem en de andere bewoners een brief moeten sturen over de plannen om de installatie te plaatsen in plaats van het 'digitale verstoppertje spelen', zoals hij de gang van zaken bij de gemeente beschrijft. Verzoeker kon de vergunning zelf namelijk online niet vinden. Hij heeft de vergunning pas kunnen inzien, nadat zijn advocaat expliciet om de vergunning had gevraagd.

Dat de gemeente achteraf zegt de gebeurtenissen als leerpunt te zien, vindt verzoeker nogal makkelijk. Hij en de andere bewoners zitten nu wel met de gevolgen. De gemeente komt er naar zijn idee mee weg door te erkennen dat er beter gecommuniceerd had moeten worden. En dat is nu precies waarmee het hele proces behoort te beginnen, aldus verzoeker.

Verzoeker laat verder weten dat hij twee keer een klacht heeft ingediend bij het meldpunt 'Zorg en overlast'. Daarop heeft hij geen terugkoppeling ontvangen over of er iets is verbeterd ten aanzien van de overlast van rook en stank.

Aanvullende vragen aan de gemeente

Verzoeker en de gemeente mogen tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman reageren op het verslag van de bevindingen. Daarin zijn de belangrijkste gebeurtenissen (globaal) opgenomen en de reacties van verzoeker en van de gemeente verwerkt. Omdat de reacties van verzoeker en de gemeente op sommige punten van elkaar verschillen, ontstaan er bij de Nationale ombudsman twee aanvullende vragen. Deze vragen legt hij aan de gemeente voor.

De eerste vraag aan de gemeente gaat over publicatie in het Streekblad. De gemeente schrijft dat er in het Streekblad een publicatie is verschenen. Verzoeker geeft echter aan dat de publicatie van de verleende vergunning niet in het Streekblad heeft gestaan. Na het missen van de digitale publicatie heeft verzoeker er bij de gemeente namelijk voor gepleit om de gemeentelijke publicaties weer terug op te nemen in het Streekblad, zo laat hij weten. Navraag bij de gemeente over de publicatie wijst uit dat er in verschillende kranten, waaronder het Streekblad, artikelen hebben gestaan over de komst van de biomassa-installatie. De verleende vergunning zelf heeft niet in het Streekblad gestaan.

De tweede vraag aan de gemeente gaat over het oppakken van de meldingen van verzoeker door het Meldpunt zorg en overlast. Verzoeker geeft aan dat hij na zijn twee meldingen bij het meldpunt geen terugkoppeling heeft ontvangen. De gemeente laat echter weten dat er wel een terugkoppeling gegeven is. De gemeente stuurt de Nationale ombudsman desgevraagd de correspondentie tussen verzoeker en het meldpunt toe.

Uit deze correspondentie blijkt dat de eerste melding van verzoeker door het meldpunt is doorgezet naar de behandelaar bij de vakafdeling. Deze laat verzoeker weten dat hij de overlastmelding zal doorgeven aan de opdrachtnemer. Ook laat de behandelaar weten dat hij het team Vergunningen zal vragen of het juridisch mogelijk is om het veroorzaken van stankoverlast te verbieden. Met nieuwe meldingen kan verzoeker ook bij hem terecht, zo laat de behandelaar weten. Verzoeker doet later een tweede melding, omdat hij denkt dat er niets met zijn eerste melding gedaan is. Na zijn tweede melding laat een medewerker van het meldpunt hem weten dat de gemeente heeft overlegd met de eigenaar van de biomassa-installatie. Na dit overleg is besloten om de rookgasafvoer van de installatie te verhogen. Dat is volgens verzoeker geen oplossing voor het probleem, zo laat hij aan de medewerker van het meldpunt weten. Ook deelt hij zijn zorgen over de uitstoot van fijnstof met de medewerker. Deze laat daarop weten het bericht van verzoeker nogmaals door te zetten naar de juiste afdeling en behandelaar binnen de gemeente. Ook geeft de medewerker aan het ontzettend vervelend te vinden dat verzoeker het gevoel heeft dat de gemeente hem niet serieus neemt. De medewerker adviseert hem daarom een bezwaar/klachtenprocedure te starten en/of in te spreken bij de gemeenteraad.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

- Verzoeker klaagt erover dat de gemeente Oldambt hem niet voldoende heeft geïnformeerd over de plannen om een biomassa-installatie in de buurt van zijn woning te plaatsen.

De Nationale ombudsman toetst deze klacht aan het behoorlijkheidsvereiste van goede informatieverstrekking. Dit vereiste houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat burgers de juiste informatie krijgen en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

In het rapport 'Informeren=publiceren?' (2019/004) gaat de Nationale ombudsman specifiek in op informatieverstrekking rondom vergunningverlening.¹ Voor de Nationale ombudsman staat voorop dat het vraagstuk van informatieverstrekking niet uitsluitend vanuit een juridisch perspectief moet worden benaderd. Behoorlijke informatieverstrekking is namelijk méér dan een juridisch vraagstuk en houdt in dat van de overheid meer dan het juridisch gezien verplichte mag worden verwacht, als dat nodig is om burgers te kunnen bereiken. De Nationale ombudsman formuleert in het rapport uitgangspunten die recht doen aan wat burgers van de overheid mogen verwachten. Eén van deze uitgangspunten is 'Wees (pro)actief'. Dit brengt informatieverstrekking in een zo vroeg mogelijk stadium van de vergunningverlening mee. Er zijn weliswaar formele momenten voor omwonenden om invloed uit te oefenen en waarop zij moeten worden geïnformeerd via publicaties. Maar dat neemt niet weg dat de overheid informatie over de voorgenomen verandering (pro)actief in een eerder stadium kan verstrekken. Het vroegtijdig informeren biedt de ruimte om overlast bespreekbaar te maken. De overheid moet burgers zo nodig opzoeken en het gesprek met hen aangaan als een voorgenomen verandering in de directe leefomgeving bij omwonenden gevoelig ligt en naar verwachting voor onrust kan zorgen.

Gezien de afstand tussen de biomassa-installatie en de woning van verzoeker, had de gemeente naar het oordeel van de Nationale ombudsman in deze situatie kunnen verwachten dat de plannen voor plaatsing van de installatie gevoelig zouden liggen en voor onrust zouden kunnen zorgen. Daarom had het in de reden gelegen om verzoeker in een eerder stadium over de plannen te informeren. Dan had kunnen worden voorkomen dat verzoeker zich overvallen voelde door de werkzaamheden. Ook had dat verzoeker de mogelijkheid gegeven om invloed uit te oefenen en zijn zorgen bespreekbaar te maken. Nu de gemeente verzoeker niet in een eerder stadium over de voorgenomen verandering heeft geïnformeerd, komt de Nationale ombudsman tot de conclusie dat zij in deze situatie tekort is geschoten in de informatieverstrekking aan verzoeker. De Nationale ombudsman acht de klacht daarom gegrond.

De gemeente Oldambt heeft naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet gehandeld in overeenstemming met het vereiste van goede informatieverstrekking.

- Verzoeker klaagt erover hoe de gemeente Oldambt zijn meldingen van overlast van de biomassa-installatie heeft opgepakt.

De Nationale ombudsman toetst deze klacht aan het behoorlijkheidsvereiste van transparantie. Dit houdt in dat de overheid in haar handelen open en voorspelbaar is, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.

Overlast in de directe leefomgeving vormt een belangrijke rode draad in de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt. De klachten komen veelal voort uit een gebrek aan transparantie en voortvarendheid van de overheid. In de rapporten 'Helder handhaven' (2010/235) en 'De kunst van het handhaven' (2017/045) gaat de Nationale ombudsman verder in op deze problematiek. Uit deze rapporten volgt onder meer dat de overheid transparant moet zijn over hoe meldingen van overlast worden opgepakt. Dat betekent dat zij actief informatie verstrekt over onder andere de manier waarop zij tegen de overlast kan optreden, de belanghebbenden actief informeert en zij haar handelen motiveert. De burger moet weten *wat* de overheid doet, *waarom* zij dat doet en *wanneer* zij dat doet.

¹ Rapport 'Informeren = publiceren?' (2019/004)

In onderhavige klacht ziet de Nationale ombudsman dat er vanuit de gemeente meermaals contact is geweest met verzoeker. En dat er in een eerder stadium ook gesprekken over de zorgen van verzoeker zijn gevoerd. Het is de ombudsman echter niet gebleken dat de gemeente verzoeker in deze contacten actief heeft meegenomen in haar handelen en hem heeft uitgelegd wat hij al dan niet van de gemeente mag verwachten ten aanzien van de overlastmeldingen. Daardoor wist verzoeker na het doen van de meldingen niet waar hij aan toe was en wat hij van de gemeente mocht verwachten. Daarom komt de Nationale ombudsman tot de conclusie dat de gemeente niet voldoende transparant is geweest in haar handelen. De Nationale ombudsman acht de klacht gegrond.

De gemeente Oldambt heeft met haar handelen naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet gehandeld in overeenstemming met het vereiste van transparantie.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedragingen van de gemeente Oldambt is gegrond.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen