Beleidsvoornemen wijziging Beleidsregel omgekeerde werking: woon- en leefklimaat, derde herziening

Geitenhouderijen en vertraging onderzoeken
In 2020 is de derde herziening van het beleid omgekeerde werking doorgevoerd, specifiek vanwege gezondheidsrisico's rond geitenhouderijen. In 2019 is namelijk een bestemmingsplan vastgesteld dat de drie geitenhouderijen in de gemeente bevriest op hun bestaande bedrijfsvoering, dit beleid vormt de tegenhanger daarvan. Het beleid zorgt ervoor dat terwijl de geitenhouderijen niet uitbreiden in de richting van woningen, woningbouw ook niet uitbreidt in de richting van de geitenhouderijen. Meer specifiek zijn binnen een afstand van 1500 meter tot een geitenhouderij geen nieuwbouw of omvorming van woningen, zorginstellingen logies en andere gevoelige objecten plaatsvindt. Zowel bestemmingsplan als beleidsregel zijn tijdelijk, in afwachting van onderzoek naar de oorzaken van de gezondheidsrisico's. In 2020 werden de resultaten van de onderzoeken in 2021 verwacht. Op 9 maart 2021 is de Tweede Kamer geïnformeerd dat de onderzoeken nu pas eind 2024 verwacht worden. Reden voor de vertraging is de Covid-19 pandemie.

Deze beleidswijziging is een belangenafweging. In de fysieke leefomgeving is gezondheid vrijwel altijd een belangenafweging, een bepaalde mate van geluid, gevaar, verontreinigende stoffen en andere potentiele ziekteveroorzakers moet aanwezig zijn om industrie, verkeer en landbouw mogelijk te maken. Het risico wordt zoveel mogelijk weggenomen, maar een restrisico blijft altijd over. Per geval verschilt de afweging van wat haalbaar is. Gelet hierop wordt de belangenafweging wat redelijk en reëel is qua omgekeerde werking opnieuw gemaakt. Er vindt geen herijking van het bestemmingsplan plaats. De provinciale verordening verbiedt ons om een bestemmingsplan te maken dat de mogelijkheden voor geitenhouderijen versoepelt.

Woningbouwbehoefte
Het beleid omgekeerde werking heeft de grootste impact op de kern Leveroy, die vrijwel volledig binnen de 1500 meter afstand tot de dichtstbijzijnde geitenhouderij ligt. In 2020 waren er nog zo'n veertig woningen/bouwkavels beschikbaar in Leveroy. Door de overspannen huizenmarkt van het afgelopen jaar zijn deze woningen echter allemaal verkocht, en ten dele ook gekocht door mensen van buiten Leveroy. Het bouwen voor de behoefte van het eigen dorp is daardoor onvolledig gelukt en er blijft behoefte aan de mogelijkheid tot het bouwen in de kern. De woningbouwbehoefte van het dorp ligt met name in seniorenwoningen. De bestaande woningvoorraad van de kern Leveroy wordt namelijk gekenmerkt door (grotere) gezinswoningen die geen ruimte bieden aan de groeiende groep senioren. Uit de Structuurvisie Midden-Limburg 2018-2021 blijkt dat de trend van vergrijzing en huishoudenverkleining ook in Leveroy zichtbaar is en de huidige woningvoorraad sluit daar onvoldoende op aan. Senioren zijn een van de risicogroepen voor longontstekingen, de ziekte die in gebieden met meer geitenhouderijen vaker voorkomt. Versoepeling van de woningbouwmogelijkheden dient dan ook zorgvuldig bekeken te worden.
Naast de impact op Leveroy is in de afgelopen tijd een aantal plannen on hold gezet waarbij geen sprake is van een verandering in aantallen mensen of verblijfstijd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het omschakelen van een bestaande bedrijfswoning in een burgerwoning.

Advies GGD
De lijn van de GGD is om geen versoepelingen te overwegen, ook niet nu de onderzoeken vertraagd zijn. Deze beleidswijziging is aan hen voorgelegd, dit wijzigt hun advies niet. Hun advies blijft om:
- geen uitbreiding of nieuwvestiging van geitenhouderijen toe te staan in een straal van 2 kilometer van gevoelige bestemmingen (zoals woningen, kinderdagverblijven en scholen), en geen nieuwe gevoelige bestemming binnen 2 kilometer van een geitenhouderij te plaatsen;
- goede informatie te geven over de gezondheidsrisico's en over de motivering van een besluit, zowel richting ondernemers als omwonenden.

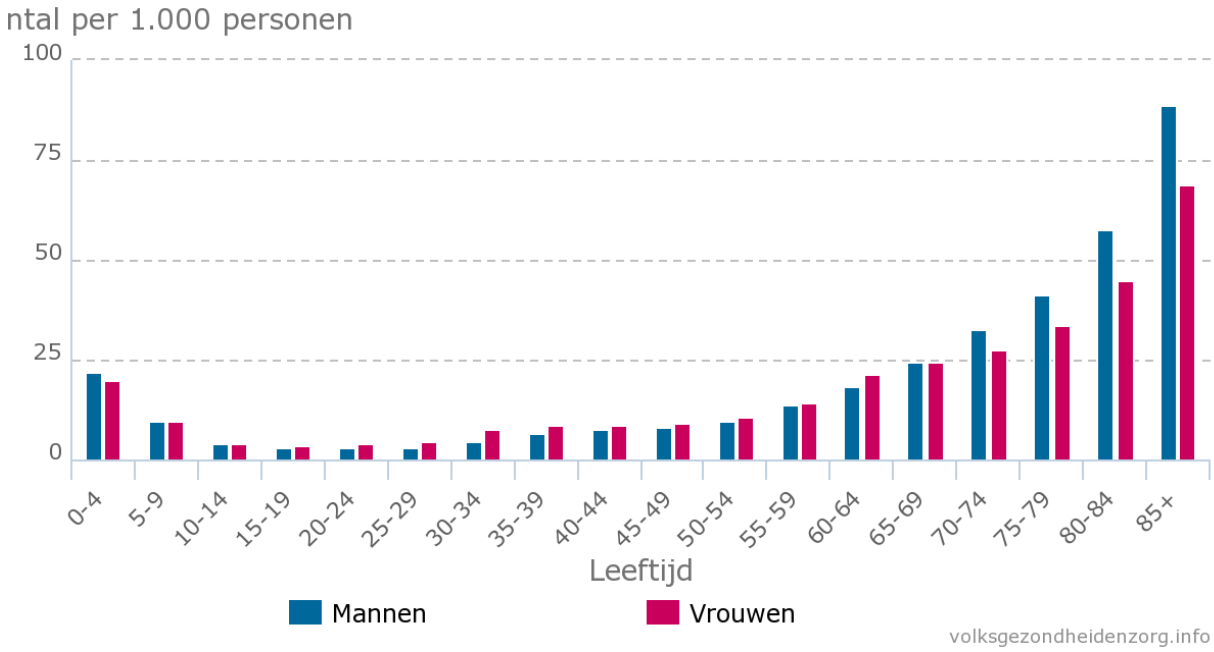
Positieve gezondheid en extra risico geitenhouderijen
Naast deze advisering over de impact van de geitenhouderijen ondersteunt de GGD ook het idee positieve gezondheid. De definitie hiervan is: 'Gezondheid als het vermogen om je aan te passen en je eigen regie te voeren, in het licht van de sociale, fysieke en emotionele uitdagingen van het leven'. Er zijn zes te onderscheiden aspecten in dit idee, waarvan de lichaamsfuncties er een van zijn. De anderen zijn:
- mentale functies en beleving,
- spiritueel/existentiële dimensie,

- kwaliteit van leven
- sociaal maatschappelijke participatie
- dagelijks functioneren.

Gezond zijn omvat daardoor ook levensvreugde en mee kunnen doen aan het sociale leven, door bijvoorbeeld een lokaal sociaal netwerk. Zo'n lokaal sociaal netwerk is een belangrijke reden waarom mensen op een bepaalde plek willen blijven wonen, bij het bouwen voor de behoefte van het eigen dorp dus. De definitie van positieve gezondheid benadrukt daarnaast de eigen regie van een mens, het in staat zijn om zelf keuzes te kunnen maken. Goede informatie om die keuzes op te kunnen baseren is hiervoor belangrijk.

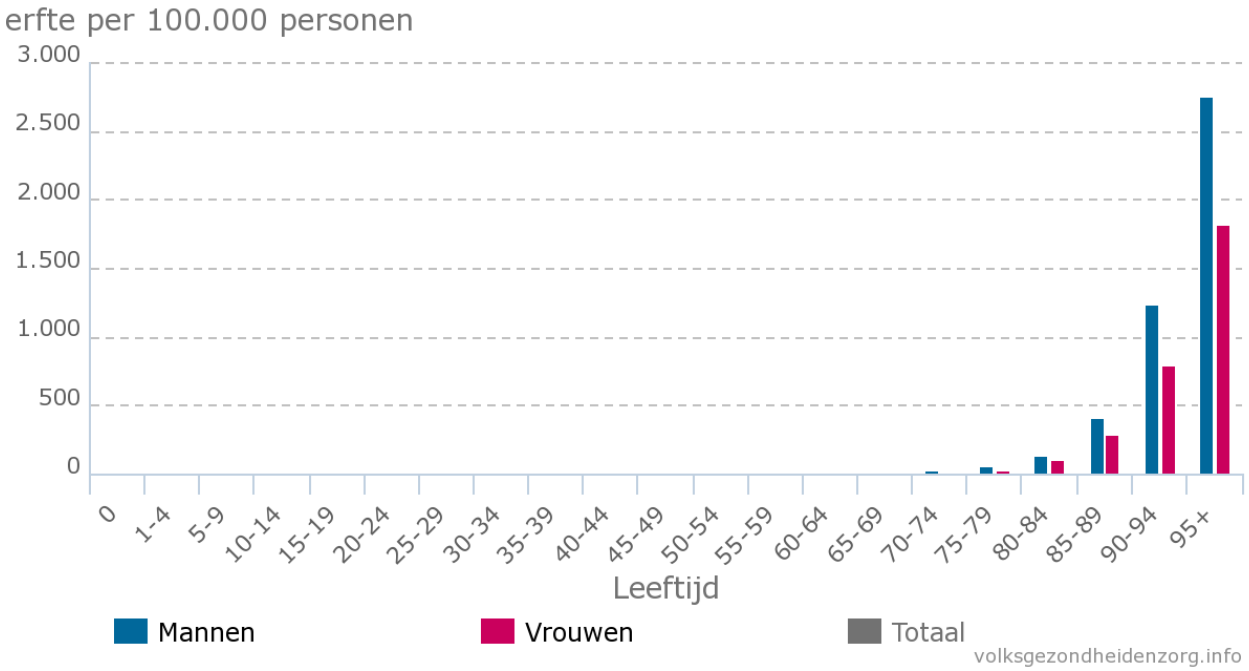
Hieronder staan de ziektefrequentie van longontsteking en de sterfte van mensen aan ontstekingen van de onderste luchtwegen, waar longontsteking onder valt. De bron van de tabellen en de overige informatie over longontsteking (los van de onderzoeken rond geitenhouderijen) is de overheidswebsite www.volksgezondheidenzorg.info, het RIVM analyseert en controleert de gegevens op deze site.

Nieuwe gevallen longontsteking 2019



Grafiek 1

Sterfte aan infecties van de onderste luchtwegen 2019



Grafiek 2

De grafieken geven de gemiddelde situatie in Nederland weer, dus niet de specifieke situatie in Leveroy of de gemeente Nederweert. Wat opvalt in de tabellen is dat longontsteking bij jonge kinderen meer voorkomt, en dan vanaf een jaar of vijftig vaker begint voor te komen. Dat terwijl de sterfte aan longontsteking pas op veel latere leeftijd begint, die begint significant toe te nemen vanaf 85 jaar en bereikt grote aantallen vanaf 90 jaar.

Het onderzoek naar de gezondheidsrisico's rond geitenhouderijen is uitgevoerd in gebieden in Nederland waar veel veehouderijen voorkomen. In Brabant en Limburg blijkt zo'n 50 tot 60% vaker longontsteking voor te komen dan in controlegebieden uit de studie. In de controlegebieden hebben in 2016 bijvoorbeeld per jaar en per duizend mensen gemiddeld over alle leeftijden 14.3 mensen een longontsteking en in het onderzochte gebied zijn dat er 20.1 per duizend per jaar. De grootste concentratie woningen op relatief korte afstand van een geitenhouderij (net wat minder dan 500 meter) is de kern Leveroy met op 1 januari 2021 1.078 inwoners. Dat kan betekenen dat in Leveroy gemiddeld zo'n 20 gevallen van longontsteking per jaar voorkomen, in plaats van de 14 van een kern met dezelfde omvang die in het controlegebied ligt. Dat houdt niet in dat er elk jaar 20 mensen ziek worden. Het is immers een gemiddelde. Ook kan longontsteking in Leveroy meer of minder voorkomen dan gemiddeld. Er zijn een aantal medische oorzaken en risicofactoren die voor longontsteking bekend zijn, los van de nabijheid van geitenhouderijen. De oorzaken zijn de diverse ziekteverwekkers zelf, dus virussen en bacteriën en de risicofactoren zijn onder meer eerdere infecties zoals een verkoudheid, onderliggende ziektes zoals diabetes of hartfalen, roken en het gebruik van alcohol, chronisch zuurstofgebrek en het gebruik van medicijnen die de weerstand onderdrukken. Waarom iemand longontsteking krijgt is dus van veel factoren afhankelijk en er is nog te weinig bekend over de rol van geitenhouderijen om uitspraken te kunnen doen over wat de nabijheid van de geitenhouderij bij Leveroy precies voor Leveroy betekent. Er is alleen duidelijk dat er sprake is van een verhoogd risico dat groter wordt naarmate de afstand tot de geitenhouderij kleiner wordt.

Het onderzoek VGO III geeft risicofactoren voor de afstand in stappen van 500 meter. Deze risicofactoren zijn via drie analysemethoden berekend. De gemeente heeft de drie groepen risicofactoren gemiddeld, zie tabel 1. Er is gekozen voor middeling omdat het onderzoek benadrukt dat er geen rangorde tussen de drie analysemethoden zit. De methodes vullen elkaar aan. Zichtbaar

is dat er buiten de afstand van 500 meter een sterke daling van het risico optreedt die afvlakt op grotere afstand van een geitenhouderij.

Afstand tot geitenhouderij	Gemiddelde regressie odds ratio
500 m	1.50
1000 m	1.23
1500 m	1.13
2000 m	1.10

Tabel 1. De gemiddelde regressie van de odds ratio geeft een risico aan bij een bepaalde afstand. 1.50 betekent 50% meer risico. 1 betekent geen extra risico op longontsteking

Het is niet zo dat er na 2000 meter geen risico meer bestaat, 2000 meter is de grootste onderzochte afstand. Windrichting is geen factor in het risico. Er is geen onderzoek verricht naar de aard van het ziekteverloop in deze regio, dus onbekend is of een longontsteking hier krijgen anders verloopt dan elders. Voor de sterfte aan longontsteking is de gemeente alleen een landelijk gemiddelde bekend, zonder referentie aan regionale verschillen van het optreden van longontsteking. In 2019 zijn er in Nederland als geheel 3.356 overleden aan longontsteking, minder dan één persoon per jaar per duizend inwoners. Dat aantal staat dus los van de eventuele aanwezigheid van geitenhouderijen.

Tijdelijkheid beleid
De belangenafweging die gemaakt wordt is erop gebaseerd dat het beleid een bepaalde tijdsduur kent. Als de onderzoeken duidelijkheid geven over de oorzaak van de extra gezondheidsrisico's bij geitenhouderijen kunnen specifieke maatregelen worden ingezet om het risico te doen verminderen. Door extra woningen en andere gevoelige objecten toe te staan binnen twee kilometer van een geitenhouderij ontstaat er een situatie waarin dit risico vergroot wordt omdat er meer mensen het verhoogde risico op longontsteking lopen. Gelet echter op de ligging van de kern Leveroy, op iets minder dan 500 meter van een geitenhouderij, en op de ligging van de andere geitenhouderijen in het buitengebied waar sowieso slechts terughoudend woningen worden toegestaan is er geen sprake van een verhoudingsgewijs grote toename van dit risico. Zeker niet in het tijdsbestek tot de onderzoeken naar het risico verwacht worden.

Overige gemeenten en provincies
De omringende gemeenten van Nederweert hebben geen beleid omgekeerde werking rond geitenhouderijen. Een aantal Brabantse gemeenten heeft dat wel, het gaat dan om Tilburg, Bergeijk, Etten-Leur en Meijerijstad. Etten-Leur overweegt het beleid aan te passen voor de middellange termijn. Het beleid van deze gemeenten is veel soepeler dan het in 2020 vastgestelde beleid van de gemeente Nederweert. Dit met uitzondering van Etten-Leur dat grootschalige woningbouwplannen geblokkeerd heeft. In feite komt de voorgestelde versoepeling in Nederweert redelijk overeen met het beleid dat de gemeentes Tilburg, Bergeijk en Meijerijstad nu al voeren.

De provincie Noord-Brabant was de eerste provincie met een geitenmoratorium, zij hebben daar al in 2017 toe besloten. Brabant geeft aan geen wijziging in haar geitenmoratorium door te willen voeren vanwege de vertraging in de onderzoeken. Ook de provincie Limburg geeft aan dat nu niet te doen. In Nederweert wijzigt de situatie voor de geitenhouderijen zelf niet.

Vertaling naar beleidswijziging
Uit de uitspraak ECLI:NL:RVS:2020:2391 blijkt dat het mogelijk is om een uitbreiding van woningen te realiseren binnen twee kilometer van een geitenhouderij, mits er sprake is van een goede belangenafweging. De gemeente Nederweert versoepelt haar beleid omgekeerde werking omdat:

- de verhoging van het risico op longontsteking sterk terugvalt na 500 meter, zodat na 500 meter van een geitenhouderij er aanzienlijk minder extra risico bestaat dan daarbinnen;
- de verhoging van het risico op longontsteking door de toename van het aantal mensen dat blootgesteld wordt relatief klein is, zeker verhoudingsgewijs naar de omvang van de kern Leveroy die al op een kleine afstand ligt;
- het kunnen blijven wonen in de eigen omgeving als een belangrijk onderdeel van positieve gezondheid wordt gezien en de vertraging in de onderzoeken nu dusdanig is dat het op slot houden van de bouwmogelijkheden voor de woningbouwbehoefte door dit beleid onevenredig hieraan in de weg staat;
- er bij logies sprake is van een kortere verblijfsduur waardoor de tijd dat iemand aan het verhoogde risico is blootgesteld korter is;

- de leeftijd dat mensen daadwerkelijk overlijden aan longontsteking dusdanig hoog ligt dat dit het meest zal voorkomen bij mensen die in een zorginstelling verblijven en dat de kans dat een dergelijke zorginstelling zich in Leveroy vestigt erg klein is;
- daar waar een ruimtelijke wijziging geen toename van aantallen mensen of verblijfsduur plaatsvindt wordt in lijn met wat hierboven staat verder versoepeld, ook binnen de 500 meter, omdat er dan immers nauwelijks een toename van risico is;
- om een goede keuze door (toekomstige) bewoners mogelijk te maken zal de gemeente actief en passief informatie verstrekken over het verhoogde risico op longontsteking;
- weliswaar het advies van de GGD vanuit het aspect gezondheid negatief is, het belang van woningbouw voor de behoefte en de andere initiatieven die nu voor lange tijd geblokkeerd zijn zwaarder weegt, met name omdat het kunnen (blijven) wonen op een locatie naar wens ook een positief effect op de gezondheid kan hebben.
- door het beleid te versoepelen de mogelijkheden om in Nederweert te wonen meer gelijk worden aan de mogelijkheden in de omringende gemeenten;
- in ieder geval zal getoetst worden dat de versoepeling van het beleid omgekeerde werking er niet voor zorgt dat de bestaande geitenhouderijen belemmerd worden in hun bedrijfsvoering.

De regel voor de omgekeerde werking voor geitenhouderijen is dan concreet als volgt:

Op een grotere afstand van een geitenhouderij dan 1.500 meter: geen beperkingen, zoals ook eerder in het beleid omgekeerde werking niet aan de orde was.

Binnen 1.500 meter van een geitenhouderij is nieuwbouw (of omvorming van een bestaand object) van een gevoelig object mogelijk mits de geitenhouderijen hierdoor niet belemmerd worden.

Binnen 500 meter van een geitenhouderij blijft er geen mogelijkheid tot:
- nieuwbouw van woningen
- nieuwbouw van zorgfuncties, scholen of kinderdagverblijven, tijdelijke huisvesting of logies
- omvorming van een bestaand object naar een woning, zorgfunctie, school of kinderdagverblijf, tijdelijke huisvesting, logies of zorgwoning, waarbij omvorming van een type bestaande woning naar een ander type woning wel mogelijk is (muv omvorming naar zorgwoning met een maatschappelijke bestemming) zolang er geen woning bijkomt en er geen belemmering voor de geitenhouderij ontstaat

NB een recreatiewoning is geen woning maar een recreatieve verblijfsvoorziening