

NOTITIE

Aan: 5.1.2.e
Van: 5.1.2.e
Inzake: 255741 Provincie Noord-Brabant/advies vertrouwensbeginsel stalderingsbewijzen
Datum: 12 december 2025

I. Inleiding**1. De Omgevingsvordering Noord-Brabant bepaalt:****Artikel 5.66 Aanvullende regels stalderen**

1. Een omgevingsplan ter plaatse van Stalderingsgebied bepaalt dat een toename van de oppervlakte dierenverblijf voor hokdieren alleen is toegestaan als bewijs is overgelegd dat:

a. binnen het Stalderingsgebied dierenverblijf voor hokdieren is gesaneerd door sloop of functiewijziging waarbij het gebruik als dierenverblijf juridisch en feitelijk is beëindigd;

b. de oppervlakte van het te saneren dierenverblijf voor hokdieren bedraagt:

1. bij sloop, tenminste 120% van de oppervlakte die wordt opgericht of in gebruik wordt genomen; en

2. bij functiewijziging, ten minste 200% van de oppervlakte die wordt opgericht of in gebruik wordt genomen;

2. Bij het bepalen van de oppervlakte op te richten of te saneren dierenverblijf, tellen de in pandige voorzieningen van een dierenverblijf mee.

3. Het bewijs dat aan de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid is voldaan, wordt uitgegeven door of namens Gedeputeerde Staten.

2. De toelichting bij de Omgevingsverordening vermeldt:**Uitvoering stalderen**

De uitvoering van staldering wordt ondersteund met:

- *een stalderingsloket*: Gedeputeerde Staten stellen een stalderingsloket in. Dit loket geeft namens Gedeputeerde Staten het stalderingsbewijs uit. Voor de uitvoering van de regeling hebben Gedeputeerde Staten een beleidsregel vastgesteld. Het loket controleert en ziet toe op een correcte uitvoering van staldering. Op deze manier wordt de uitvoering voor de gemeenten aanzienlijk vereenvoudigd.

(...)

- een beleidsregel waarin Gedeputeerde Staten de werkwijze voor de afgifte van een stalderingsbewijs hebben vastgelegd.

3. De beleidsregel waarnaar in de toelichting wordt verwezen betreft de Beleidsregel Omgevingsrecht Noord-Brabant ("Beleidsregel"). De Beleidsregel bepaalt:

Artikel 7.4.2 Voorwaarden afgifte voorlopig stalderingsbewijs

1. Gedeputeerde Staten geven een voorlopig stalderingsbewijs af indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:
 - a. het dierenverblijf is legaal opgericht;
 - b. er geldt geen sloopverplichting vanuit een subsidieregeling; en
 - c. het dierenverblijf is in de vijf jaar voorafgaand aan de afgifte van het voorlopig stalderingsbewijs, ten minste drie jaar onafgebroken bedrijfsmatig gebruikt voor het houden van hokdieren.
2. In afwijking van het eerste lid, onder c, kunnen Gedeputeerde Staten een voorlopig stalderingsbewijs afgeven indien een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is verleend of een omgevingsplan is vastgesteld voor 1 juli 2024.

4. De toelichting op de Beleidsregel vermeldt:

“Artikel 7.4.2 Voorwaarden afgifte voorlopig stalderingsbewijs

(...) In het eerste lid onder b is bepaald dat er geen sloopverplichting vanuit een subsidieregeling mag gelden. Het inzetten van stallen voor staldieren in gevallen waarin publieke middelen zijn ingezet om die te saneren, is daarmee uitgesloten.

In het eerste lid onder c is bepaald dat het moet gaan om dierenverblijven die ten minste drie jaar legaal en onafgebroken bedrijfsmatig zijn gebruikt voor het houden van hokdieren in een periode van vijf jaar voorafgaand aan de afgifte van het stalderingsbewijs door Gedeputeerde Staten. Dit betekent niet dat er gedurende de drie jaar onafgebroken dieren zijn gehouden. Binnen normale bedrijfscycli komt het voor dat er perioden zijn dat er geen dieren op een bedrijf aanwezig zijn of dat er vanwege renovatie tijdelijk een periode geen dieren aanwezig waren.

Een initiatiefnemer kan aantonen dat een stal drie jaar onafgebroken in gebruik is geweest als dierenverblijf met behulp van bijvoorbeeld gegevens uit een landbouwtelling als bedoeld in de Landbouwwet, uit de Geografische Informatie Agrarische Bedrijven (GIAB), gegevens over de aantallen op het bedrijf aanwezige dieren (zoals controlerapporten, vee-saldokaarten of diertelgegevens) of financiële gegevens waaruit blijkt hoeveel dieren zijn aangevoerd en afgevoerd. Onder dit gebruik vallen ook de fluctuaties binnen de reguliere bedrijfsvoering zoals pieken en dalen in het aantal geboortes en leegstand na aflevering van dieren en vanwege reiniging van de stal. Het vereiste dat het gaat om dierenverblijven die legaal in gebruik waren, betekent dat de dieren werden gehouden overeenkomstig de omgevingsvergunning en de dierenverblijven moeten voldoen aan de wettelijke eisen.”

5. Artikel 7.4.2 lid 1 onder b van de Beleidsregel geldt sinds 1 januari 2024. Vóór 1 januari 2024 bevatte de Beleidsregel een soortgelijke eis, met dien verstande dat toen een aantal specifieke (Provinciale) regelingen werden genoemd waarvan geen gebruik mocht zijn gemaakt. Vanaf 1 januari 2024 is de Beleidsregel in die zin dus strenger, omdat vanaf dat moment in beginsel van geen enkele subsidieregeling gebruik mag zijn gemaakt. Dit betekent ook dat er nagenoeg geen

stalderingsmeters meer beschikbaar zijn omdat doorgaans aan subsidieregelingen de eis is verbonden dat de betreffende stallen gesloopt moeten worden.

6. Bij de wijziging van de Beleidsregel (per 1 januari 2024) is geen overgangsrecht opgenomen. Om de realisatie van nieuwe stallen niet verder te bemoeilijken is een coulanceperiode van een half jaar geboden. Die coulance hield in dat wel gebruik mocht worden gemaakt van stalderingsmeters afkomstig van deelnemers aan de Warme sanering varkenshouderij.
7. Ook na dit half jaar kwamen vragen binnen bij het stalderingsloket. Gelet daarop, en gelet op de verwachting dat het om enkele aanvragen om stalderingsbewijzen zou gaan, heeft de Projectleider Stalderingsloket in december 2024 telefonisch en per e-mail aan Brabantse adviesbureaus gecommuniceerd dat de coulanceperiode onder dezelfde voorwaarden wordt verlengd tot 1 januari 2025. De Projectleider Stalderingsloket heeft aangegeven:

E-mail d.d. 5 december 2024 aan Van Dun Advies

Hoi ^{5.1.2.e}

Het af of niet kunnen inbrengen van stalderingsmeters indien is meegedaan aan de Saneringsregeling Varkenshouderijen is het afgelopen jaar regelmatig onderwerp van discussie geweest. Feitelijk was het met het ingaan van de omgevingsverordening op 1-1-2024 niet meer mogelijk maar dat hebben we toch toegestaan. Met ingang van 1-1-2025 is het echt niet meer mogelijk. Dat betekent dat stalderingsmeters alleen nog maar kunnen worden ingebracht indien de volledige aanvraag voor een stalderingsbewijs uiterlijk 31 december 2024 bij ons wordt ingediend.

E-mail d.d. 20 december 2024 aan Verschel & Van Dun

Beste ^{5.1.2.e}

Wij hebben begin december bericht dat sloopmeters afkomstig van deelnemers aan de Saneringsregeling Varkenshouderij nog tot uiterlijk 31 december 2024 kunnen worden ingezet voor staldering. Hiertoe moet een aanvraag voor een stalderingsbewijs uiterlijk 31 december 2024 bij ons zijn ingediend. Uiteraard moeten de sloopmeters ook aan de vorige voorwaarden voor staldering voldoen (o.a. in de afgelopen 5 jaar, 3 jaar in gebruik zijn geweest).

Er zijn sinds die mededeling veel aanvragen bij ons binnengekomen waaronder ook een aantal door jullie (zie hieronder).

Voor ons is niet duidelijk of de saneringslocaties inderdaad hebben deelgenomen aan de Saneringsregeling vakenshouderijen. Indien dit het geval is ontvangen wij graag een afschrift van de beschikking, voor zover deze niet al bij de ingediende bewijsstukken zit.

(...)

8. In december 2024 zijn 83 aanvragen ingediend. Na beoordeling is gebleken dat 74 van deze aanvragen niet voldoen aan artikel 7.4.2 lid 1 onder c van de Beleidsregel ("het dierenverblijf is in de vijf jaar voorafgaand aan de afgifte van het voorlopig stalderingsbewijs, ten minste drie jaar onafgebroken bedrijfsmatig gebruikt voor het houden van hokdieren"). GS is voornemens deze

aanvragen op die grond af te wijzen, met een uitzondering voor pluimvee in relatie tot het Beter Leven Keurmerk.

9. Op 4 maart 2025 heeft de heer ^{5.1.2.e} namens de Brabantse agrarische adviesbureaus een brief naar GS gestuurd met als onderwerp "Zorgpunten rondom stalderingsbeleid en tijdelijke beleidswijziging". In deze brief wordt onder meer opgemerkt:

"(...) De beleidswijzigingen in de Beleidsregel Omgevingsrecht, van kracht sinds 1 januari 2024, zijn in de praktijk onuitvoerbaar gebleken. In de eerste maanden na de invoering week het stalderingsloket nog af van de strikte beleidsregels en gaf tot juni jl. nog stalderingsbewijzen af waarbij sloopmeters van deelnemers van de Saneringsregeling varkenshouderij (Srv) werden geaccepteerd. Per 1 juni werd deze soepelere toetsing echter abrupt beëindigd, met als gevolg dat er sindsdien geen stalderingsmeters meer beschikbaar zijn.

(...) Op 6 december jl. werden wij hierover telefonisch geïnformeerd door de projectleider van het stalderingsloket. De mededeling luidde dat stalderen met sloopmeters van bedrijven die deelnamen aan de Srv tot 1 januari 2025 zou worden toegestaan. Op ons verzoek is deze wijziging vervolgens per e-mail bevestigd (zie bijlage), met de kanttekening dat voldaan moest worden aan de overige voorwaarden van de beleidsregel.

(...)

Hoewel wij deze oplossingsgerichte benadering aanvankelijk toejuichten, blijkt nu dat de provincie terugkomt op haar eigen besluit. Op basis van artikel 7.4.2, lid c, worden nu 84 van de 88 ingediende stalderingsaanvragen alsnog afgewezen. Dit criterium bepaalt dat een dierenverblijf in de vijf jaar voorafgaand aan de afgifte van het voorlopige stalderingsbewijs ten minste drie jaar onafgebroken bedrijfsmatig gebruikt moet zijn voor het houden van hokdieren. Het stalderingsloket kon weten dat dit criterium onmogelijk te halen is voor Srv-deelnemers, aangezien zij al voor 2023 hun veehouderijactiviteiten moesten beëindigen.

Daarnaast is op 20 december jl. nog een opmerkelijke beleidswijziging doorgevoerd. Terwijl op 6 december werd aangekondigd dat de tijdelijke openstelling alleen voor Srv-deelnemers zou gelden, werd ons op 20 december nog gemeld dat, na overleg met provinciale juristen, ook met sloopmeters van 'Piekbelasters' (deelnemers aan de MGA-regeling) gestaldeerd kan worden. Dit was een opvallende ommezwaai, aangezien wij op 11 december per e-mail (zie bijlage) juist te horen kregen dat deze bedrijven niet in aanmerking kwamen. Inmiddels blijkt dat uitsluitend vier uitbreiders, met sloopmeters van MGA-deelnemers, een stalderingsbewijs krijgen, wat de situatie des te wranger maakt.

Gevolgen van dit besluit

De gevolgen van deze gang van zaken zijn verstrekkend:

1. **Agrarische ondernemers zijn misleid** – Veehouders die op basis van de aangekondigde tijdelijke openstelling kosten hebben gemaakt voor de aanschaf van stalderingsmeters komen bedrogen uit.
(...) 5. **Onduidelijkheid en rechtsongelijkheid** – De wijziging van beleid zonder duidelijke onderbouwing of transparantie tast het vertrouwen in de provincie als betrouwbare overheid aan.

(...) Wij verwachten dat de provincie zich aan haar eigen besluiten houdt en een betrouwbare overheid blijft. Wij verwachten ook dat u uw ambtenaren de nodige ondersteuning zult bieden om vast te houden aan de tijdelijk opengestelde regeling en die dubieuze afwijzingsgrond laat vervallen.

Wij rekenen erop dat alle stalteringsaanvragen die in deze tijdelijke periode zijn ingediend, worden goedgekeurd, tenzij deze op andere dan de in deze brief genoemde gronden niet voldoen. (...)"

II. Adviesvraag

10. De vraag die ik in dit advies beantwoord is of afwijzing van het overgrote deel van de in december 2024 ingediende aanvragen in strijd kan worden geacht met het vertrouwensbeginsel.

III. Beantwoording

11. In de uitspraak van 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("Afdeling") een nieuw toetsingskader geïntroduceerd voor het beoordelen van beroepen op het vertrouwensbeginsel.¹ Een beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt indien gerechtvaardigd vertrouwen door het bestuursorgaan is gewekt (stap 1) en dit aan het bestuursorgaan kan worden toegerekend (stap 2). In dat geval moet een belangenafweging plaatsvinden tussen de belangen bij honorering van het gewekte vertrouwen en de eventuele strijd met de wet, het algemeen belang en de belangen van derden (stap 3).
12. Stap 1 wordt door de Afdeling in de hiervoor genoemde uitspraak van 29 mei 2019 als volgt toegelicht:

"11.2 (...) Om aan te nemen dat een toezegging is gedaan, dient degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk te maken dat sprake is van uitlatingen en/of gedragingen van ambtenaren die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend. Daarbij volgt de Afdeling de staatsraad advocaat-generaal waar hij opmerkt, dat het van belang is dat de betrokkene te goeder trouw is, wat betekent dat de betrokkene alleen een beroep kan doen op het vertrouwensbeginsel indien hij de in het kader van een toezegging relevante feiten en omstandigheden correct heeft weergegeven. De betrokkene komt geen geslaagd beroep toe op het vertrouwensbeginsel indien hij besepte of had moeten beseffen dat de uitlating van de ambtenaar ging over een beslissing die buiten de bevoegdheid van het bestuursorgaan lag, of anderszins in strijd was met de toepasselijke rechtsregels. Hierbij is van belang dat op degene die een beroep op het vertrouwensbeginsel doet een onderzoeksplicht rust. De welbewuste standpuntbepaling zal doorgaans in een schriftelijk stuk zijn vastgelegd. Ook zonder schriftelijk stuk kan de uitlating en/of gedraging aannemelijk zijn, waarbij van belang kan zijn of het bestuursorgaan de gestelde uitlating en/of gedraging niet of onvoldoende betwist. Bij de vraag of een toezegging is gedaan, speelt ook de deskundigheid van de betrokkene een rol. De Afdeling overweegt in dit verband verder dat, om een toezegging aan te nemen, de uitlating en/of gedraging in ieder geval toegesneden dient te zijn op de concrete situatie. Algemene voorlichting of uitlatingen over een ander geval of jegens derden zijn niet aan te merken als een toezegging. Ook is er geen sprake van een toezegging als er uitdrukkelijk over het concrete geval aan de betrokkene een voorbehoud is gemaakt. De Afdeling doet hiermee niet op de door de staatsraad

¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

advocaat-generaal in punt 77 van bijlage 1 van de conclusie genoemde, algemene en (dus) ongerichte disclaimers bij een uitlating. De Afdeling volgt de staatsraad advocaat-generaal dat in het algemeen aan dergelijke disclaimers bij een uitlating die zonder die disclaimer een toezegging zou zijn, voorbij kan worden gegaan.

13. In een uitspraak van de Afdeling van 22 januari 2025, door mij en mijn collega mr. ^{5.1.2.e} geannoteerd, heeft de Afdeling overwogen dat ook een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan zonder een uitdrukkelijke toezegging door het bestuursorgaan.² Het kan onder omstandigheden op de weg van het bestuursorgaan liggen om uit eigen beweging, in aanvulling op concreet gevraagde informatie, mededelingen te doen. De Afdeling doelde voor deze zaak op de mogelijkheid dat vertrouwen is gewekt doordat de medewerker van de gemeente in de reactie van 21 september 2017 zelf niet is begonnen over de mogelijkheid dat gebruik zou worden gemaakt van de wettelijke bevoegdheid tot intrekking van de bouwvergunning. De medewerker had enkel antwoord gegeven op de vraag of de bouwvergunning op het betreffende perceel nog gold en wat de mogelijkheden waren omtrent het hebben van een manegebedrijf. De Afdeling stelt voorop dat appelland geen vraag heeft gesteld over het eventuele gebruik van de wettelijke bevoegdheid tot intrekking van de bouwvergunning, zodat de medewerker van de gemeente daar niet uit eigen beweging op in hoefde te gaan. Uit de reactie van de medewerker mocht appelland ook niet begrijpen dat het college ook in de toekomst, ongeacht het tijdsverloop en eventuele wijzigingen in relevante omstandigheden, geen gebruik zou maken van de intrekkingbevoegdheid. De Afdeling betreft daarbij tevens dat aan appelland is geadviseerd om zijn plannen voor het pand aan de gemeente kenbaar te maken. Appelland heeft dat volgens de Afdeling niet gedaan, ook niet na de e-mail van 6 september 2018 waarin werd aangegeven dat het houden van paarden in strijd was met het vigerende bestemmingsplan.
14. Naar mijn oordeel kan ook in het onderhavige geval geen geslaagd beroep worden gedaan op het vertrouwensbeginsel, omdat niet aan stap 1 is voldaan. Mijns inziens is geen gerechtvaardigd vertrouwen gewekt op het verkrijgen van een positieve beschikking op de aanvragen die niet voldoen aan artikel 7.4.2 sub c van de Beleidsregel. Ik betrek hierbij:
- artikel 7.4.2 lid 1 kent drie cumulatieve vereisten voor afgifte van een voorlopig stalderingsbewijs;
 - evenals in de hiervoor vermelde uitspraak van 22 januari 2025 is van belang dat het gaat om drie wettelijk verankerde (en dus voor eenieder kenbare) vereisten;
 - Uit de brief d.d. 4 maart 2025 namens de Brabantse agrarische adviesbureaus blijkt dat de adviesbureaus, met wie in december 2024 is gecommuniceerd door de Projectleider Stalderingsloket, zeer goed op de hoogte zijn van de stalderingsregels en ook het feit dat artikel 7.4.2 lid 1 drie cumulatieve voorwaarden stelt aan afgifte van een voorlopig stalderingsbewijs. In deze brief wordt ook aangehaald dat (enkel) coullance is betracht met betrekking tot de tweede voorwaarde, laatstelijk in december 2024, en dat deze coullance in strijd is met artikel 7.4.2 lid 1 sub b van de Beleidsregel maar toch is doorgezet. De Brabantse adviesbureaus zijn professionele partijen die goed op de hoogte zijn van de stalderingsregels, wat ook rechtvaardigt dat op hen een onderzoeksplicht rust.³ De

² ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:213, nr. 13.4.2, TBR 2025/70 m.nt. ^{5.1.2.e} en ^{5.1.2.e}

³ Zie ook Rb. Den ^{5.1.2.e} november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:16631. Deze uitspraak is door de Afdeling weliswaar vernietigd, maar het oordeel dat op een professionele partij een onderzoeksplicht rust is in stand gebleven. De Afdeling vond echter dat appelland aan de onderzoeksplicht had voldaan. Zie ABRvS 1 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4646, nr. 8.

Brabantse adviesbureaus voeren in de kern genomen aan dat GS artikel 7.4.2 lid 1 sub c van de Beleidsregel niet aan veehouders die in december 2024 een aanvraag hebben ingediend mogen tegenwerpen omdat het stalderingsloket kon weten dat dit criterium onmogelijk te halen is voor Srv-deelnemers, aangezien zij al voor 2023 hun veehouderijactiviteiten moesten beëindigen. Zou dit al zo zijn, dan laat dit onverlet dat nimmer aan dit vereiste is getornd. Bovendien zou dit dan ook voor de veehouders en de Brabantse adviesbureaus duidelijk moeten zijn geweest en had in december 2024 specifiek naar (de handhaving van) artikel 7.4.2 lid 1 sub c van de Beleidsregel gevraagd moeten worden. Aan deze op hen rustende onderzoeksplicht hebben zij niet voldaan;

- nimmer is gecommuniceerd dat coulance wordt betracht met betrekking tot artikel 7.4.2 lid 1 sub c van de Beleidsregel: “het dierenverblijf is in de vijf jaar voorafgaand aan de afgifte van het voorlopig stalderingsbewijs, ten minste drie jaar onafgebroken bedrijfsmatig gebruikt voor het houden van hokdieren”. In ieder geval op 20 december 2024 heeft de Projectleider duidelijk aangegeven: *“Uiteraard moeten de sloopmeters ook aan de overige voorwaarden voor staldering voldoen (o.a. in de afgelopen 5 jaar, 3 jaar in gebruik zijn geweest).”*

~o0o~