

**College van Gedeputeerde Staten
statenbrief**

Aan Provinciale Staten
Statencommissie Ruimte, Groen en Water/Wonen

| | | | |
|---------|-----------|--------------------|------------|
| DATUM | 7-12-2021 | NUMMER PS | 2022RGW21 |
| DOMEIN | SLO | COMMISSIE | RGW |
| STELLER | H. Kentie | TELEFOONNUMMER | 0652769551 |
| NUMMER | 823AB285 | PORTEFEUILLEHOUDER | Van Essen |

Onderwerp Statenbrief:

Meerlaagse agrarische bedrijfsbebouwing

Voorgestelde behandeling:

Ter informatie

Geachte dames en heren,

Essentie / samenvatting

Met deze statenbrief informeren wij u over het onderwerp meerlaagse agrarische bedrijfsbebouwing. Actief handelen van provinciezijde is gewenst nadat is geconstateerd dat het provinciaal beleid over dit specifieke onderwerp niet in alle bestemmingsplannen voldoende is overgenomen. Een belangrijk onderdeel van de provinciale handelwijze is het opnemen van een aanvullende voorbeschermingsregel in het door Provinciale Staten nog vast te stellen Voorbereidingsbesluit Omgevingsverordening provincie Utrecht 2022. Dit Voorbereidingsbesluit wordt tegelijk met de vaststelling van de Omgevingsverordening en het Delegatiebesluit aan u aangeboden.

Inleiding

Het provinciaal beleid is er op gericht om het stallen van dieren in agrarische bedrijfsbebouwing te beperken tot één bouwlaag. Hiermee wordt grote concentratie van dieren voorkomen. Daarbij speelt ook dat hiermee wordt voorkomen dat (te) creatief wordt omgegaan met de maximale omvang van het bouwvlak van 1,5 ha voor intensieve veehouderij. In de Interim Omgevingsverordening is – evenals in de voorgaande provinciale ruimtelijke verordening (PRV) – in [artikel 8.1](#), lid 2 een instructieregel opgenomen die o.a. bepaalt dat een bestemmingsplan in bouwregels moet voorzien dat een agrarisch bedrijfsgebouw uit maximaal één bouwlaag mag bestaan voor het stallen van dieren. In 2013 zijn in de PRV regels gesteld voor agrarische bedrijven ten aanzien van de maximale uitbreidingsmogelijkheden voor agrarische bouwvlakken en het maximum van één bedrijfswoning per agrarisch bouwperceel. Dit beleid moest binnen twee jaar na inwerkingtreding van de PRV worden verwerkt in bestemmingsplannen. In 2016 zijn deze regels aangevuld met de specifieke voorwaarde t.a.v. bouwlagen. Tot dan toe stond dit beleid in de toelichting. Dit is de enige instructieregel met een dergelijke korte tijdshorizon. De regel is momenteel opgenomen in [artikel 10.2j](#), lid 2 Interim Omgevingsverordening (IOV).

Ter verduidelijking vermelden wij dat dit beleid en daarmee ook deze brief niet gaat over bouwlagen ten behoeve van mest- of voeropslag. Waar gesproken wordt over meerlaags of meerdere lagen, wordt daarmee bedoeld meerdere bouwlagen waarbinnen dieren kunnen worden gestald. De bebouwing voor dieren bestaat uit één bouwlaag met bijbehorende reguliere bouwhoogten: een veestapel mag niet gestapeld worden.

Op 15 juni is cie RGW met een [memo](#) door gedeputeerde Van Essen geïnformeerd over de constatering dat aan de Cattenbroekerdijk 34 in Linschoten een varkensstal met meerdere bouwlagen is vergund en gerealiseerd. Alhoewel het lijkt te gaan om een incident vinden wij het wenselijk dat actie wordt ondernomen zodat wordt voorkomen dat het provinciaal belang wordt geschaad. Dit hebben wij zoals aangekondigd uitgewerkt in twee sporen.

Het eerste spoor is gericht op de casusspecifieke situatie. Centraal staat het verkrijgen van inzicht in hoe deze situatie heeft kunnen ontstaan, de rechtmatigheid van vergunningen en de doorwerking van dit beleid in de in

voorbereiding zijnde bestemmingsplannen van gemeente Montfoort. Het *tweede* spoor is provinciebreed en gericht op een oriëntatie van huidige bestemmingsplannen en werkwijze bij gemeenten, een primaire verkenning van oplossingsrichtingen en op basis daarvan een te bepalen strategie met als doel het voorkomen van herhaling en implementatie van dit provinciaal beleid in het gemeentelijk omgevingsplan.

Resultaten spoor 1

Het voor de locatie van de betreffende stal vigerende bestemmingsplan “1^e herziening bestemmingsplan Buitengebied 2012” dat is vastgesteld in 2015 bevat geen regels die het bouwen van een stal bestaande uit meerdere verdiepingen expliciet uitsluit. Door middel van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid is een grotere goothoogte (1,12 meter extra) van het gebouw mogelijk gemaakt dan het bestemmingsplan direct toestaat. Gebleken is dat de gemeente vervolgens geen opvolging heeft gegeven aan de instructieregel uit de Provinciale Ruimtelijke Verordening 2013, herijking 2016 dat het bestemmingsplan het bouwen van meerdere bouwlagen voor het stallen van vee moest uitsluiten. Uit bestuurlijk overleg blijkt dat de gemeente zich ten tijde van vergunningverlening niet bewust was van de strijdigheid met het provinciaal beleid en dat dit mede vanwege organisatorische en juridische redenen bij de gemeente is ontstaan. Doordat het bestemmingsplan meerdere bouwlagen voor het stallen van dieren niet verbiedt, was er geen weigeringsgrond voor de bouwvergunning. Het vigerend bestemmingsplan dateert van 2015. Ook is in gesprekken met gemeente Montfoort en de ODRU geconstateerd dat er onvoldoende bekendheid was met dit specifieke provinciale beleid.

Rechtmatigheid vergunningen Cattenbroekerdijk 34

Ten aanzien van de noodzakelijke vergunningen is verkend of er sprake is van onrechtmatig handelen van overheidszijde. Bij deze verkenning zijn ook gesprekken gevoerd met gemeente Montfoort en de ODRU. Evenzo heeft intern overleg plaatsgevonden met provinciale vergunningverlener ten aanzien van het onderwerp gebiedsbescherming (Wet natuurbescherming). Dit heeft het navolgende opgeleverd:

- Op ruimtelijke ordeningsaspecten en milieuaspecten wordt geen aanleiding gezien om de rechtmatigheid ter discussie te kunnen stellen van de onherroepelijke gemeentelijke omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit (die ook voorziet in het milieudeel). Anders gesteld; omdat het bestemmingsplan meerdere bouwlagen voor het stallen van vee niet uitsloot is de omgevingsvergunning rechtmatig verleend.
- Op dit moment loopt nog een vergunningprocedure voor dit bedrijf waar de provincie bevoegd gezag is. Dit betreft de vergunning in het kader van de gebiedsbescherming Wnb (Wet natuurbescherming). De Wnb-vergunning kan alleen geweigerd worden op gronden genoemd in de Wnb. De PRV en nu Interim Omgevingsverordening vormen geen weigeringsgrond voor de Wnb-vergunning.

Het voorgaande maakt dat er geen sprake is geweest van onrechtmatig verleende vergunningen met betrekking tot de bedrijfsbebouwing en het gebruik daarvan. Er kan dan ook niet gehandeld worden op dit aspect van spoor 1.

Bestemmingsplan Buitengebied Montfoort

Gemeente Montfoort werkt momenteel aan het “Reparatie bestemmingsplan buitengebied Montfoort”. Meerdere bouwlagen worden hierin expliciet uitgesloten. Dit bestemmingsplan heeft betrekking op het gehele gemeentelijke buitengebied. Ambtelijk vindt nauwe afstemming plaats tussen provincie en gemeente bij de verwerking van het provinciaal beleid in dit bestemmingsplan. Volgens planning zal het reparatieplan op 13 december door de gemeenteraad worden vastgesteld. Meerlaagse stallen worden hiermee vanaf dat moment in deze gemeente niet meer mogelijk. Voor de reeds bestaande situatie aan de Cattenbroekerdijk 34 in Linschoten heeft dit geen gevolgen.

Bestemmingsplan Cattenbroekerdijk 34 te Linschoten

Het ontwerpbestemmingsplan Cattenbroekerdijk 34 te Linschoten heeft recent ter inzage gelegen. Dit plan is kortweg als volgt aangepast n.a.v. provinciale inbreng:

- Geïndiceerd is dat een directe verbodsbepaling voor het bouwen van stallen met meer dan één bouwlaag ontbreekt. In het ontwerpbestemmingsplan is deze verbodsbepaling alsnog opgenomen.
- Verzocht is om meer aandacht voor de landschappelijke inpassing van de bestaande bebouwing. Gemeente Montfoort heeft de landschappelijke inpassing in overleg met initiatiefnemer aangevuld om gehoor te geven aan de provinciale reactie. Er is een voorwaardelijke verplichting opgenomen t.b.v. de realisatie en instandhouding van de landschappelijke inpassing.

Gelet op deze aanpassingen in het ontwerpbestemmingsplan hebben wij geen aanleiding gezien een zienswijze in te dienen. Het plan zorgt dat er geen meerlaagse bebouwing meer bijkomt bij hetgeen reeds vergund is, ook al is de gerealiseerde bebouwing onomkeerbaar.

Resultaten spoor 2

Spoor 2 bestaat uit een aantal opeenvolgende handelingen. Allereerst is een provinciebrede oriëntatie uitgevoerd aan de hand van een quickscan van bestemmingsplannen en gesprekken met gemeenten en de ODRU. Vervolgens is een verkenning van oplossingsrichtingen uitgevoerd. Dit leidt vervolgens tot het maken van keuzes.

Quickscan bestemmingsplannen

Van alle Utrechtse gemeenten zijn de grote vigerende bestemmingsplannen voor het buitengebied gescand, waarbij is gekeken naar de drie onderdelen van het beleid m.b.t. agrarische bedrijven. Het gaat dan specifiek om

de maximale oppervlakte van een agrarisch bouwperceel, het maximum in aantal bedrijfswoningen en het aantal bouwlagen van agrarische bedrijfsgebouwen. Hieronder volgen de belangrijkste inzichten.

1. Jaar van vaststelling

Van de 44 gescande bestemmingsplannen buitengebied dateren de meeste van na 2013 (PRV 2013), maar voor 2016 (Herijking PRV2016)

| <i>Jaar van vaststelling</i> | '07 | '08 | '09 | '10 | '11 | '12 | '13 | '14 | '15 | '16 | '17 | '18 | '19 | '20 | '21 |
|-------------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| <i>Bestemmingsplan buitengebied</i> | 1 | | 1 | 4 | 3 | 1 | 6 | 5 | 10 | 1 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 |

2. Bouwblokuitbreiding

Bouwblokuitbreiding is in de meeste bestemmingsplannen buitengebied gemaximeerd tot 1,5 ha (of meer onder voorwaarden) conform verordening. Soms is geen maximale omvang in de regels opgenomen. Reden hiervan is dat de omvang van het bouwblok in de verbeelding is begrensd. Het beeld is dat bouwblokuitbreiding over het algemeen dan ook conform het provinciaal beleid is verwerkt in bestemmingsplannen.

3. Bedrijfswoningen

In elk bestemmingsplan is het aantal bedrijfswoningen gemaximeerd op 1. Aangezien de PRV en Interim Omgevingsverordening uitgaan van een eerbiedigende werking, worden bestaande situaties van vóór inwerkingtreding van nieuwe regels gerespecteerd en is dit niet in strijd met het provinciale beleid.

In sommige bestemmingsplannen is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen voor het splitsen van een woning. Het gaat in die gevallen om behoud van de karakteristiek / cultuurhistorische waarden. Ook voorzien enkele bestemmingsplannen in tijdelijk extra wonen (rustende boer) of tijdelijke huisvesting van seizoenarbeiders. Twee bestemmingsplannen bevatten een binnenplanse afwijking voor het huisvesten van het huishouden van een tweede bedrijfshoofd. Hiermee is planologisch geen sprake van een tweede bedrijfswoning.

Het beeld is dat gemeenten het provinciaal beleid ten aanzien van het aantal bedrijfswoningen goed hebben verwerkt in bestemmingsplannen. Gelet op sommige variaties c.q. interpretaties wordt belang gezien van meer duiding richting gemeenten. Zo is het splitsen van een woning om behoud van de karakteristiek / cultuurhistorische waarden goed te motiveren in het kader van bedrijfsbeëindiging (ruimte voor ruimte regeling), maar niet als dit leidt tot een extra bedrijfswoning.

4. Bouwlagen

Het voorkomen van meerder bouwlagen kan door gemeenten op meerdere manieren in een bestemmingsplan en in de vergunningenpraktijk worden geregeld. Echter met een heldere directe verbodsbepaling wordt dit het meest adequaat geregeld. In onderstaande tabel is op basis van de quickscan inzichtelijk gemaakt hoeveel gemeenten wel of geen directe verbodsbepaling hebben opgenomen in de bestemmingsplannen. Sommige gemeenten hebben meerdere grote bestemmingsplannen voor het buitengebied, waarbij dit tussen de bestemmingsplannen onderling verschilt. Dat is bij negen gemeenten het geval.

| | <i>Wel directe verbodsbepaling bouwlagen in bestemmingsplan(nen)</i> | <i>Aanwezigheid directe verbodsbepaling verschilt binnen de gemeente per bestemmingsplan</i> | <i>Geen directe verbodsbepaling bouwlagen in bestemmingsplan(nen)</i> | <i>Goot- en nokhoogte beperking (indirect)</i> |
|--------------------------------|--|--|---|--|
| <i>Gemeenten (26)</i> | 6 | 9 | 11 | 26 |
| <i>Bestemmingsplannen (44)</i> | 18 | | 26 | 44 |

- 18 van de gescande bestemmingsplannen bevatten een directe verbodsbepaling en bij 26 bestemmingsplannen ontbreekt deze. Opvallend daarbij is dat deze 26 bestemmingsplannen zijn gelegen in 20 gemeenten.
- In de onderstaande tabel is inzichtelijk gemaakt in welk jaar deze 26 bestemmingsplannen buitengebied zijn vastgesteld waarin *geen* directe verbodsbepaling voor het aantal bouwlagen is opgenomen. Hieruit kan worden opgemaakt dat de bouwlaagbeperking – die sinds 2016 in de regels van de PRV is opgenomen – met name ontbreekt in oudere bestemmingsplannen.

| <i>Jaar van vaststelling</i> | '07 | '08 | '09 | '10 | '11 | '12 | '13 | '14 | '15 | '16 | '17 | '18 | '19 | '20 | '21 |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| <i>Bestemmingsplan buitengebied zonder directe verbodsbepaling (26)</i> | 1 | | 1 | 3 | 3 | 1 | 5 | 3 | 6 | | 2 | 1 | | | |

- Bij de quickscan is ook gekeken naar de maximale goot- en nokhoogte. Deze vormen immers ook een hoogtebeperking voor agrarische bedrijfsgebouwen. Dit is in alle bestemmingsplannen geregeld, waarbij de goothoogte veelal maximaal 6 meter is. In ongeveer de helft van de bestemmingsplannen is wel wat flexibiliteit om deze goot- en of nokhoogte te vergroten met een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. Het nadeel van deze meer indirecte wijze van voorkomen van meerdere bouwlagen is dat dit juridisch niet helemaal sluitend is. Een creatieve architect zou wellicht mogelijkheden zien en het is onvoldoende helder dat een beperking in goot- en nokhoogte ook zou zijn bedoeld voor beperking van het aantal bouwlagen voor het stallen van vee.

Gesprekken met gemeenten en ODRU

Met bijna alle gemeenten en de ODRU zijn ambtelijk gesprekken gevoerd. De gesprekken hadden een toelichtend en verkennend karakter. Op basis hiervan is navolgend beeld ontstaan. Men begrijpt de aanleiding en context en zijn transparant over (on)bekendheid met beleid, toepassing en interne werkwijze. De belangrijkste inzichten worden hieronder kort beschreven.

Beleidspraktijk

- De gesprekken hebben – voor zover daar nog geen sprake van was - geleid tot bekendheid met en aandacht voor dit provinciaal beleid. Gemeenten is verzocht is om dit beleid bij zowel ruimtelijke ordening als bij vergunningverlening verder onder de aandacht te brengen.
- Provinciaal beleid t.a.v. bouwblokuitbreiding en bedrijfswoningen is concreet in beeld bij gemeenten. Dit is veelal onderwerp van aandacht bij de totstandkoming van bestemmingsplannen intern bij gemeenten en in gesprek met de provincie.
- De meeste gemeenten met een of meerdere bestemmingsplannen waarin geen directe verbodsbepaling voor meerdere bouwlagen is opgenomen wijzen op de maximale goot- en nokhoogte. Deze hoogte is veelal te beperkt voor een meerlaagse stal. Echter wordt erkend dat dit niet met zekerheid afdoende is om een tweede bouwlaag te voorkomen.
- In sommige gemeenten is de oppervlakte van agrarische bedrijfsbebouwing – niet het bouwblok – in de regels van het bestemmingsplan gemaximeerd. In de gesprekken is tot het inzicht gekomen dat een dergelijke regeling uitbreiding in de hoogte eerder in de hand werkt als het bestemmingsplan dat niet verbiedt. Dit is overigens ook het geval in situaties waarbij aan een bouwblok een maximaal bebouwingspercentage is toegekend.
- Dat de bouwlaagbeperking niet binnen twee jaar is verwerkt, zoals op grond van de PRV sinds 2016 verplicht was, in de meeste bestemmingsplannen heeft meerdere redenen. Gemeenten hebben goed beeld van de provinciale begrenzings voor agrarische bedrijven voor wat betreft oppervlakte van het agrarisch bouwblok en het aantal bedrijfswoningen en hier is focus op gelegd. Op het onderdeel bouwlagen is dat niet het geval. Redenen daarvoor zijn mogelijk dat de bouwlaagbeperking aanvankelijk geen onderdeel van de regel betrof (tot 2016 opgenomen in de toelichting op de regel) en dat deze aanpassing geen beleidswijziging betrof, wat in de hand werkt dat dit onopgemerkt bleef. Voor zover gemeenten het bouwlagenbeleid wel op het netvlies hebben heeft dit niet altijd geleid tot een aanpassing van het bestemmingsplan. Hierover blijkt uit de gesprekken dat – voor zover dit beleid en de noodzakelijke wijziging bekend was – de hoeveelheid werk en kosten die hiermee samenhangen hebben geleid tot uitstel c.q. het voornemen om dit bij de eerstvolgende planherziening mee te nemen.
- Sommige gemeenten hebben ook aangegeven dat de omvang en frequentie van provinciale beleidswijzigingen leidt tot gebrek aan overzicht.

Interne samenwerking bij gemeenten

- Ruimtelijke ordening (planologische kaders) is bij elke gemeente in huis belegd. Dat geldt vrijwel overal ook voor vergunningverlening m.b.t. bouwen (toetsing aan deze kaders). Milieuvergunningen zijn bij uitvoeringsdiensten ondergebracht.
- De afstemming tussen ruimtelijke ordening en vergunningverlening vindt bij alle gemeenten plaats. Dit is relevant omdat de afstemming tussen beleidsvorming en bouwplantoetsing belangrijk is. Dit maakt dat er afstemming is over de wenselijkheid tot afwijken van het bestemmingsplan en alle ruimtelijke beleidskaders, waaronder die van de provincie, worden betrokken. In veel gemeenten is dit structureel georganiseerd in bijv. een wekelijks afstemmingsoverleg. Bij andere gemeenten vindt deze afstemming plaats per plan waarbij moet worden afgeweken van het bestemmingsplan. Het ligt in de praktijk voor de hand dat als er geen strijdigheid is met planologische kaders geen afstemming plaatsvindt met gemeentelijke collega's van ruimtelijke ordening. Dat is anders als gebruik gemaakt moet worden van flexibiliteitsregelingen of strijdigheid met het bestemmingsplan.

Beleving t.a.v. het provinciaal beleid

- In de gesprekken gaf het provinciaal beleid inhoudelijk geen discussie over de wenselijkheid van het beleid. Dat meerdere bouwlagen voor het stallen van vee ongewenst zijn vanuit ons beleid leidt niet tot kritische vragen of opmerkingen.

- Bij de gemeentelijke beleidsvorming is over dit onderwerp niet tot nauwelijks nagedacht. Omdat het in de praktijk niet voorkomt lijkt daartoe geen aanleiding te zijn geweest. In de gesprekken komt naar voren dat gemeenten de ontvangst van een dergelijke aanvraag onwaarschijnlijk achten en inschatten dat de ruimtelijke kaders en milieuruimte ontoereikend zijn voor een vergunning.

Oplossingsrichtingen

Uit de oriëntatie blijkt dat gemeenten het beleid voor Agrarische bedrijven wel, niet of anders hebben geregeld. Het “niet” of “anders” geldt dan met name voor meerlaagse agrarische bedrijfsbebouwing. Een vergelijkbare ontwikkeling als Cattenbroekerdijk 34 kan dan ook niet met zekerheid worden voorkomen ook al blijkt uit de gesprekken met gemeenten dat een vergelijkbare aanvraag niet waarschijnlijk wordt geacht. De vraag ligt daarom voor hoe dit kan worden voorkomen. In het navolgende worden in willekeurige volgorde een aantal handelingsperspectieven geschetst, waarbij duidelijk mag zijn dat een combinatie hiervan veelal ook mogelijk is. Hierbij is gezocht naar een zo'n breed mogelijk palet aan keuzen zonder daarbij op voorhand minder reële opties uit te willen sluiten of onbenoemd te laten. In de onderstaande tabel treft u samengevat de verkende opties aan met daarbij de meest relevante afweging. Inherent aan deze afweging is de samenwerking met gemeenten, welke van belang is voor een goede implementatie in het gemeentelijk instrumentarium. Verderop onder “Handelwijze” geven wij een nadere motivering voor de keuze die wij hebben gemaakt.

| <i>Oplossingsrichting</i> | <i>Handelingsperspectief</i> | <i>Afweging</i> |
|--------------------------------|---|--|
| <i>Informeel-communicatie</i> | Eenmalig of structureel overleg, ambtelijk of bestuurlijk | Goed voor aandacht, bekendheid en verwachtingen richting gemeenten. Geen (juridische) zekerheid dat herhaling van casus zal plaatsvinden. |
| <i>Formeel-communicatie</i> | Ambtelijke brief | Goed voor aandacht, bekendheid en verwachtingen richting gemeenten. Onvoldoende (juridische) zekerheid dat herhaling van casus zal plaatsvinden. |
| | Bestuurlijke brief | Goed voor aandacht, bekendheid en verwachtingen richting gemeenten. Onvoldoende (juridische) zekerheid dat herhaling van casus zal plaatsvinden. |
| <i>Instrumenteel gemeente</i> | Bestemmingsplanherziening | Voldoende zekerheid dat herhaling van casus zal plaatsvinden. Uitvoerbaarheid en realisme – gelet op inwerkingtreding Omgevingswet – twijfelachtig |
| | Omgevingsplan | Realistisch en haalbaar. Niet efficiënt omdat de meeste gemeenten niet op korte termijn (2022 / 2023) een omgevingsplan voor het buitengebied in procedure zullen brengen (complexiteit, capaciteit). |
| <i>Instrumenteel provincie</i> | Proactieve aanwijzing | Effectief, maar niet efficiënt. Opvolging van de aanwijzing zal immers moeten leiden tot een bestemmingsplanherziening of omgevingsplan. |
| | Instructieregel | Gewenst met het oog op doorwerking huidige beleid. Minder efficiënt omdat de regel toeziet op bestemmingsplanherziening of omgevingsplan en deze reeds is opgenomen in de IOV en de straks ook in de Omgevingsverordening. |
| | Voorbeschermingsregel | Uitvoerbaar, haalbaar, realistisch, efficiënt en effectief. |

Handelwijze

Alhoewel vergelijkbare ontwikkelingen als de casus Cattenbroekerdijk 34 sinds de invoering van het provinciaal beleid binnen de provincie ons college niet bekend zijn, is provinciebrede implementatie en toepassing van dit provinciaal beleid van belang voor zover dat nog niet is gedaan. Wij hebben besloten verschillende handelwijzen te combineren.

1. Om er voldoende van verzekerd te zijn dat meerlaagse agrarische bedrijfsbebouwing kan worden voorkomen tot het moment waarop gemeenten dit beleid hebben overgenomen in omgevingsplannen stellen wij voor het door u te nemen Voorbereidingsbesluit behorend bij de Omgevingsverordening aan te vullen met een voorbeschermingsregel ten aanzien van meerlaagse agrarische bedrijfsgebouwen. Deze regel en de toelichting daarvan zijn als volgt geformuleerd:

Artikel 3.2 Verbod meer dan één bouwlaag voor het stallen van dieren

Het is verboden om op locaties binnen Agrarische bedrijven bedrijfsgebouwen van meer dan één bouwlaag voor het stallen van dieren toe te staan.

Toelichting op artikel 3.2 Verbod meer dan één bouwlaag voor het stallen van dieren

Er is sprake van een tweede bouwlaag wanneer er een voor de mens begaanbare verdiepingsvloer is voor het stallen van vee. Het binnen één bouwlaag stallen van vee in meerdere lagen is toegestaan als voldaan wordt aan dierenwelzijnseisen.

Deze voorbeschermingsregel is aanvullend op de instructieregel (die al in de PRV en Interim Omgevingsverordening stond) is opgenomen in het statenvoorstel van de Omgevingsverordening. De instructieregel ziet immers toe op doorwerking in het gemeentelijk omgevingsplan en buitenplanse omgevingsplanactiviteit (omgevingsvergunning onder de Omgevingswet waarbij wordt afgeweken van het Omgevingsplan). De voorbeschermingsregel voorkomt dat vergunningaanvragen die betrekking hebben op meerlaagse agrarische bedrijfsbebouwing moeten worden gehonoreerd tot het moment waarop het omgevingsplan in procedure wordt gebracht. Deze wijziging betreft geen beleidswijziging, maar als het inzetten van een juridisch instrument ter ondersteuning van de bestaande instructieregel.

2. Naast de toevoeging van een voorbeschermingsregel aan het Voorbereidingsbesluit worden gemeenten expliciet geïnformeerd over de provinciale werkwijze. Ook zal op ambtelijk niveau bij gemeenten en uitvoeringsdiensten ruimtelijke ordening en vergunningverlening worden geïnformeerd over deze beleidswijziging. Daarnaast wordt nadrukkelijk gewezen op de verwerking van de instructieregel in het door de gemeente op te stellen omgevingsplan. Doorwerking in het omgevingsplan blijft belangrijk omdat dit in belangrijke mate bijdraagt aan de rechtsduidelijkheid en bouwregels uiteindelijk daarin ook moeten worden opgenomen, zodat dit de bouwplantoetsing uniformeert en vergemakkelijkt.

Relevante overwegingen voor deze handelwijze zijn hierbij gelegen in:

- **Efficiency en effectiviteit:** met deze handelwijze wordt slagvaardig het beoogde doel bereikt. Met de toevoeging van één regel aan het Voorbereidingsbesluit wordt herhaling van de casus Cattenbroekerdijk 34 voorkomen. Het Voorbereidingsbesluit wordt tegelijk met het Omgevingsverordening, concept Nota van Beantwoording en Delegatiebesluit aan PS voorgelegd ter besluitvorming (naar verwachting 23 maart 2022).
- **Uitvoerbaarheid:** de voorgestelde handelwijze is uitvoerbaar en realistisch. Naast juridische mogelijkheden is ook in de overweging betrokken dat gemeenten zich momenteel voorbereiden op de komst van de Omgevingswet en nieuwe bestemmingsplannen (of herziening daarvan) niet tot nauwelijks meer worden gestart. Gemeenten zullen liever de inwerkingtreding van de Omgevingswet willen benutten dan het opstarten van een bestemmingsplanherziening gelet op de werkdruk en administratieve lasten.
- **Tijd:** van belang is dat het provinciaal beleid binnen afzienbare tijd ook wordt toegepast in de vergunningverleningspraktijk, zodat het doel waarvoor de regel is opgesteld ook wordt behaald.
- **Proportionaliteit:** de omvang en het gewicht van de handelwijze moet niet alleen in verhouding staan met het te dienen doel, maar ook realistisch zijn. De komst van de Omgevingswet vraagt veel van gemeenten en provincie en hier ligt logischerwijs een hoge prioriteit.
- **Gelijkwaardigheid en gelijktijdigheid:** een provinciale regel die geldt voor alle gemeenten maakt dat geen uitzondering in de hand wordt gewerkt voor bepaalde gebieden of gemeenten. De voorbeschermingsregel heeft geen betrekking op gebieden waarvoor reeds een bestemmingsplan vigeert dat de beoogde directe verbodsbepaling voor meerlaagse agrarische bedrijfsbebouwing bevat. Als alle omgevingsplannen (voor 2029) deze verbodsbepaling bevatten, vervalt de voorbeschermingsregel.

Een efficiënte en effectieve handelwijze die voor zowel provincie als gemeenten een relatief beperkte inspanning vraagt, is wenselijk als daarmee het beoogde doel wordt behaald. Dit laat onverlet dat grote waarde wordt gehecht aan implementatie van dit provinciaal beleid in gemeentelijke plannen. De voorgestelde handelwijze helpt in de samenwerking met gemeenten en zet de onderlinge verhoudingen niet onnodig op scherp. Dit is om tal van redenen relevant, niet in de laatste plaats omdat uit gesprekken met gemeenten is gebleken dat van gemeentezijde geenszins sprake is van onbereidheid om meerlaagse agrarische bedrijfsbebouwing te voorkomen. Een handelwijze die ook toeziet op samenwerking naar de toekomst en doorwerking in gemeentelijke omgevingsplannen is immers ook passend bij hoe wij als provincie willen samenwerken met gemeenten.

Tot slot is van belang dat het tegelijkertijd met de Omgevingsverordening te nemen voorbereidingsbesluit (PS) in werking treedt op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingsverordening. Een afzonderlijk voorbereidingsbesluit (op basis van de Wet ruimtelijke ordening) - aanvullend op de voorbeschermingsregels behorend bij de Interimverordening - dat onmiddellijk na bekendmaking toeziet op het voorkomen van meerlaagse agrarische bedrijfsbebouwing behoort tot de mogelijkheden, maar wordt te vergaand geacht. Gelet op de tussenliggende periode van voorbereiding van een dergelijk voorbereidingsbesluit en de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingsverordening is deze periode dusdanig kort dat dit beperkt opweegt tegen de zwaarte van een dergelijk afzonderlijk besluit. Bovendien is een dergelijk besluit niet opportuun omdat gemeenten willen anticiperen op de komst van de Omgevingswet.

Vervolgprocedure / voortgang

Bestuurlijk en ambtelijk worden gemeenten geïnformeerd over de voorgestelde handelwijze. Dit leidt tot bekendheid en duidelijkheid over inhoud en verwachtingen, ook met oog op de door gemeenten op te stellen omgevingsplannen. Besluitvorming over de door ons college voorgestelde toevoeging van een voorbeschermingsregel aan het Voorbereidingsbesluit behorend bij de Omgevingsverordening vindt in dat kader door u plaats. Deze besluitvorming zal naar verwachting plaatsvinden op 23 maart 2022 in uw Statenvergadering.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen