



Ruimte voor Ruimte Provincie Noord-Brabant

Rapport van Bevindingen
Oktober 2021

Inhoudsopgave

1	<i>Inleiding</i>	4
1.1	Aanleiding onderzoek Zuidelijke Rekenkamer	4
1.2	Doelstelling, onderzoeksvragen en aanpak	4
	<i>Deel A Het beleid</i>	7
2	<i>Landelijke regeling en afspraken</i>	7
2.1	Problemen op het platteland leiden tot een nieuwe aanpak.....	7
2.2	Regeling beëindiging veehouderijtakken (RBV).....	8
2.3	Pact van Brakkenstein	10
3	<i>Ruimte voor Ruimte aanpak Noord-Brabant</i>	13
3.1	Ruimte voor Ruimte in streekplannen Noord-Brabant.....	13
3.2	Éénpitters.....	15
3.3	Nadere invulling van voorwaarden.....	16
3.4	Ruimte voor Ruimte (RvR) Verbreed	20
3.5	Stimuleringsregeling voor gemeenten.....	22
3.6	Buitengebied in ontwikkeling (BiO)	25
3.7	Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR).....	25
	<i>Deel B Maatschappelijk resultaat</i>	30
4	<i>Realisatie oorspronkelijke doelen RvR aanpak</i>	30
4.1	Reductie mestoverschot	30
4.2	Warme sanering intensieve veehouderij	32
4.3	Verbetering ruimtelijke kwaliteit	33
4.4	Stimulans realisatie EHS	37
4.5	Cijfermatig overzicht	38
5	<i>Saneringen Ruimte voor Ruimte (RvR)-verbreed</i>	39
5.1	Sanering glastuinbouw.....	39
5.2	Militaire complexen	39
5.3	Kuijpers Kip.....	40
6	<i>Concurrerende woningbouw in het buitengebied</i>	41
6.1	Providentia.....	41
6.2	Ziekenhuis Bernhoven	41
6.3	Kaartaanpassingen	41
6.4	Contractmanagement is essentieel.....	42
6.5	Reflectie	42
7	<i>Ruimtelijke kwaliteit Ruimte voor Ruimte-kavels</i>	43
7.1	Rapport 10x ruimte voor ruimte	43
7.2	Ruimtelijke kwaliteit RvR-locaties niet inzichtelijk	44

7.3 Spanningsveld met financiële doelstellingen	44
7.4 Andere (ruimtelijke) kwaliteitswinst	44
Deel C Terugverdienopgave	46
8 Kosten en opbrengsten.....	46
8.1 Actueel kostenoverzicht	46
8.2 Opbrengsten	47
9 Bouwtitels.....	49
9.1 De eerste initiële aantallen.....	49
9.2 Landelijke herijking van de aantallen	49
9.3 Beleidswijziging 'Verordening ruimte 2014, veegronden 2016'	52
9.4 Ontwerp Omgevingsverordening	53
10 Ontwikkelingen rond de ORR.....	55
10.1 Effecten van Buitengebied in Ontwikkeling (BiO)	55
10.2 Crises en beroep op de garantstelling	56
10.3 De provincie als 100% aandeelhouder van de ORR	57
10.4 Evaluatie periode 1	61
Deel D Informatievoorziening aan PS.....	63
11 Informatie-uitwisseling met PS	63
11.1 Kaderstellende beslissingen.....	63
11.2 Controlerende taak.....	66
Bijlage 1 Voorbeelden slooplocaties RvR.....	70
Bijlage 2 Voorbeelden sanering glastuinbouw.....	75
Bijlage 3 Literatuurlijst.....	79
Bijlage 4 Lijst van afkortingen.....	82
Bijlage 5 Gesprekspartners	83

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek Zuidelijke Rekenkamer

Intensieve veehouderij en natuur staan in Nederland al enige decennia op gespannen voet met elkaar. Eind jaren '90 van de vorige eeuw werd, vanwege de Europese Nitraatrichtlijn, een forse sanering van de intensieve veehouderij noodzakelijk geacht. Dit heeft onder andere geleid tot de landelijke Regeling beëindiging veehouderijtakken, die uit twee onderdelen bestaat: 1. Opkoopregeling dier- en mestproductierechten (beëindigingssubsidie). 2. Regeling voor vergoeding van sloop van gebouwen en waarde van stallen (sloopsubsidie). Achterliggende gedachte is dat beëindiging van bedrijven kan worden versneld als er, naast het verstrekken van een vergoeding voor de beëindiging, ook een vergoeding wordt gegeven voor de sloop van de bijbehorende bedrijfsgebouwen. Behalve milieuwinst, leidt dit dan ook tot ruimtelijke kwaliteitswinst (ontstening van het platteland). De sloopsubsidies zijn gefinancierd door de provincies. Om de sloopkosten terug te kunnen verdienen is afgesproken dat provincies extra woningen mogen bouwen in het buitengebied: de Ruimte voor Ruimte (RvR)-regeling.

Anno 2020 blijft de spanning tussen intensieve veehouderij en natuur actueel, met nu 'stikstof' als belangrijkste vraagstuk. Naast de RvR regeling zijn ook andere sloop- of beëindigingsregelingen¹ in het leven geroepen die specifiek gericht zijn op de intensieve veehouderij. In november 2020 is door de rijksoverheid een nieuwe regeling in het leven geroepen voor agrarische bedrijven met hoge stikstofuitstoot die dichtbij Natura-2000 gebieden gevestigd zijn: de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden. Bovenstaande geschiedenis en actuele ontwikkelingen maken een evaluatie van de RvR-regeling interessant en relevant. Het gaat om veel geld en belangrijke en actuele maatschappelijke opgaven.

1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen en aanpak

Doelstelling van het onderzoek is om na te gaan in hoeverre maatschappelijke en financiële doelstellingen van de RvR-aanpak in Brabant zijn behaald en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken voor de toekomst (zowel de resterende looptijd van RvR als mogelijk andere/nieuwe maatregelen en regelingen). Naast de effectiviteitsvraag is er aandacht voor de doelmatigheidsvraag (relatie tussen doelstellingen en ingezette financiële middelen) en rechtmatigheid (zijn regelingen zorgvuldig toegepast). Ook is er aandacht voor de mate waarin Provinciale Staten (PS) goed zijn geïnformeerd over dit onderwerp. De gehele periode, vanaf de aanvang van de 1e regeling (2000) tot het einde van de looptijd (eind 2031) is onderdeel van het onderzoek van de rekenkamer. De onderzoeksvragen zijn:

1. Welke rollen, taken en bevoegdheden heeft de provincie binnen de RvR-regeling?
2. Wat waren de (provinciale) doelstellingen, uitgangspunten (bijvoorbeeld focus op een gebied of een doelgroep) en voorwaarden voor sloop? In hoeverre is hier aan voldaan?

¹ Bijvoorbeeld 'Stal eraf, zon erop', 'staldering'.

3. Welke uitgaven zijn door de provincie gedaan en welke resultaten zijn behaald ten aanzien van de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen?
4. Wat waren de (provinciale) doelstellingen, uitgangspunten (bijvoorbeeld focus op een gebied of een doelgroep) en voorwaarden voor de ontwikkeling van woningen? In hoeverre is hier aan voldaan?
5. Hoeveel nieuwe woningen zijn gerealiseerd in het kader van de RvR-regeling en welke opbrengsten zijn daarmee gegenereerd?
6. Welke extra provinciale uitgaven zijn nodig geweest, zoals uitvoeringskosten en het geven van subsidies aan gemeenten voor medewerking, bij het realiseren van woningen?
7. Hoe verhouden de opbrengsten zich tot de provinciale kosten en welke eventuele knelpunten hebben zich voorgedaan, of doen zich voor, bij de realisatie van woningen?
8. Hoe zijn PS gedurende de looptijd geïnformeerd over de voortgang en resultaten van de RvR-regeling?
9. Welke lessen zijn te leren voor de toekomst, zowel m.b.t. de nog resterende looptijd van de RvR-regeling als mogelijk te introduceren gelijksoortige regelingen?

Ten aanzien van de te onderzoeken thema's hanteert de rekenkamer een normenkader. Het normenkader is in Tabel 1 tabel 1 opgenomen. De daarin opgenomen normen zijn gebaseerd op, of sluiten aan bij, landelijk en provinciaal beleid op het gebied van *Ruimte voor Ruimte* en zijn normen die passen bij de (vastgelegde) taak en speerpunten van de Zuidelijke Rekenkamer.

Thema	Vraag	Normen
Sloop	1 t/m 3	<ul style="list-style-type: none"> • De (provinciale) doelstellingen, uitgangspunten en voorwaarden zijn: <ul style="list-style-type: none"> ○ Duidelijk geformuleerd. ○ Gerealiseerd. ○ Passend bij de provinciale rol qua verantwoordelijkheden en bevoegdheden. • Zijn/worden er selectiecriteria toegepast, zodat sloop heeft plaatsgevonden/plaatsvindt op de meest wenselijke locaties? • De sloopkosten van de provincie zijn te herleiden tot gesloopte objecten.
Woningbouw	1, 4 t/m 7	<ul style="list-style-type: none"> • De (provinciale) doelstellingen, uitgangspunten en voorwaarden zijn: <ul style="list-style-type: none"> ○ Duidelijk geformuleerd. ○ Gerealiseerd of goed op weg om te worden gerealiseerd. ○ Passend bij de provinciale rol qua verantwoordelijkheden en bevoegdheden. • Knelpunten tijdens de uitvoering worden opgelost (lerend vermogen). • Vindt woningbouw plaats op planologisch wenselijke locaties? • RvR-woningen zijn te herleiden tot gesloopte objecten.

Informatie-voorziening aan PS	8	<ul style="list-style-type: none"> • De reguliere schriftelijke informatie (P&C-documenten e.d.) stelt PS in staat een goed beeld te vormen van de stand van zaken en de richting van ontwikkelingen. • Tussentijdse en niet schriftelijke informatie spelen goed in op actuele ontwikkelingen en de actuele informatievraag vanuit PS. • De actieve informatievoorziening vanuit Gedeputeerde Staten (GS) stelt PS in staat om eventuele wijzigingen in beleid en uitvoering goed te kunnen volgen en desgewenst bij te sturen.
Lerend vermogen	9	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie heeft een lerende aanpak, met voldoende aandacht voor monitoring en evaluatie. • Knelpunten die zich voordoen leiden tot een verandering van aanpak en worden opgelost. • Ervaringen tussen deze en soortgelijke instrumenten worden uitgewisseld, zowel binnen de provincie als in relatie tot andere provincies.

Tabel 1. Normenkader.

De rekenkamer heeft bij de beantwoording van de onderzoeksvragen en toetsing van de onderdelen van het normenkader gebruik gemaakt van relevante openbare beschikbare informatie, zoals wettelijke, landelijke en provinciale kaders en normen, en verantwoordingsdocumenten en verslagen van Statendagen van de provincie. Daarnaast is gebruik gemaakt van aanvullende documenten van de provincie en de ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte. De documentanalyse is aangevuld met interviews met, en schriftelijke vragen aan betrokkenen van de provincie Noord-Brabant, van de ontwikkelingsmaatschappij en van andere betrokken partijen. Ook heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van openbaar (digitaal) kaartmateriaal² om inzicht te krijgen in de realisatie van ontstening op slooplocaties.

In bijlagen 3 en 4 is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde documenten en gebruikte afkortingen. Bijlage 5 bevat een lijst met gesprekspartners.

² www.topotijdreis.nl

Deel A Het beleid

Deel A van het rapport van bevindingen beschrijft het beleid rond de RvR aanpak, met een onderscheid naar:

- Het landelijke beleid (hoofdstuk 2)
- De uitwerking in het beleid van de provincie Noord-Brabant (hoofdstuk 3)

2 Landelijke regeling en afspraken

In dit hoofdstuk schetsen we de landelijke totstandkoming van de RvR aanpak, met de bijbehorende doelen en afspraken. De RvR aanpak vindt zijn oorsprong in veehouderijproblematiek die eind jaren 1990 speelde. Het landelijke (flankerende) mestbeleid speelt in de oorspronkelijke aanpak een centrale rol, die door provincies en Rijk gezamenlijk is uitgewerkt. Onderdeel daarvan is het terugverdienen van sloopkosten door provincies door middel van het onder voorwaarden toestaan van woningbouw in het buitengebied, de RvR regeling.

2.1 Problemen op het platteland leiden tot een nieuwe aanpak

Vanaf eind jaren '80 wordt leegstand van stallen een toenemend probleem. In de tweede helft van de jaren negentig neemt met name het aantal intensieve veehouderijen sterk af. Het gaat daarbij om miljoenen vierkante meters aan grote schuren en stallen, vaak voorzien van asbestdaken. Behalve sociale malaise voor de eigenaren en verloedering van het landschap liggen bij langdurige leegstand ook risico's voor gezondheid, veiligheid en criminaliteit op de loer.³ Gemeenten en provincies voelen in toenemende mate de urgentie hier iets aan te doen.

Eind jaren 1990 stapelen de problemen zich op. Naast leegstand dienen zich acuut twee nieuwe problemen aan:

1. De *varkenspest* die op 4 februari 1997 uitbrak in het Boekelse dorp Venhorst. In ruim een jaar tijd werden meer dan elf miljoen varkens geruimd op 1775 veehouderijen, met een financiële schade van circa 2,5 miljard euro.⁴
2. Eind 1998 wordt Nederland door Europese Commissie in gebreke gesteld voor het landelijke mestbeleid, met omvangrijke boetes in het vooruitzicht. Nederland doet volgens de commissie onvoldoende voor de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (*Nitraatrichtlijn*).

Tijdens de varkenspest leefde de veronderstelling dat een flink aantal boeren niet meer opnieuw zou opstarten, omdat deze bedrijven daarvoor al nauwelijks winstgevend waren. Er zouden dus veel (extra) agrarische gebouwen vrijkomen. Bij de provincie leefde dan ook de vraag: *wat te doen met al die toekomstige lege stallen?* In de gemeente Ede (provincie Gelderland) liep een project waarbij grote stallen werden gesloopt en de boer op die plek een woning mocht bouwen. Op die manier werd de boer

³ Alterra-rapport 2713, *Leegstand agrarische vastgoed Noord-Brabant*, blz. 9 (Wageningen 2016).

⁴ *Tien jaar na Brakkenstein. De fluisterrevolutie op het platteland*, blz. 7.

gecompenseerd voor de sluiting en sloop van bedrijf. Enkele Brabantse provincieambtenaren vonden dit een interessant concept en wisten ook gedeputeerde Pieter van Geel te enthousiasmeren.

Het Edese concept wordt voor Noord-Brabant uitgewerkt en in 1998, als experiment, opgenomen in de door PS vastgestelde partiële herziening van het Streekplan Noord-Brabant 1992. In uitzonderlijke situaties en onder sterk beperkende voorwaarden – minimaal 2500 m² sloop aan stallen- mag een woning verrijzen op de plek waar de stallen zijn gesloopt of in een bebouwingsconcentratie, mits het een planologisch aanvaardbare locatie betreft.⁵

Tot het verschijnen van de landelijke Nota Ruimte in 2004 was er in het landelijk beleid een strikte woningcontingentering, vanuit het Rijk, inzake het platteland. De verruiming van het Brabantse beleid onder voorwaarden, kan dan ook worden beschouwd als nieuwe aanpak. Door de zeer strikte voorwaarden en het forse sloopoppervlakcriterium van minimaal 2500 m² is er door agrariërs uiteindelijk maar weinig gebruik gemaakt van het Brabantse experiment. Toch heeft dit experiment een aanpak in beeld gebracht, die in een belangrijke rol heeft gespeeld in de totstandkoming van de RvR-regeling.

2.2 Regeling beëindiging veehouderijtakken (RBV)

Om in 2003 te kunnen voldoen aan de Europese nitraatrichtlijn hebben de ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) op 10 september 1999 aan de Tweede Kamer een *integrale aanpak van de mestproblematiek* toegezegd. Op 25 februari 2000 wordt een (samenhangend) pakket van flankerende maatregelen gepresenteerd, waaronder de *Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV)*.⁶

De RBV is een gezamenlijk initiatief van het Rijk, provincies, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) Nederland. Via het *opkopen van mestrechten*, gefinancierd door het Rijk, zou een grootschalige beëindiging moeten worden gerealiseerd van bedrijven in de intensieve veehouderijtakken voor varkens, pluimvee en rundvee voor de vleesproductie. Het uiteindelijke doel was het uit de markt halen van *21,5 miljoen kilo* fosfaat (in de hoedanigheid van niet-grondgebonden mestproductierechten). Hiervoor stelde het Rijk, voor de periode 2000 t/m 2002, in totaal 670 miljoen gulden (303,6 miljoen euro) beschikbaar.

Het feit dat veehouders op grote schaal hun mestrechten konden verkopen, zou echter wel kunnen leiden tot een grote toename van leegstaande stallen. Mede op initiatief van de Brabantse gedeputeerde Pieter van Geel, borduurden de RBV-initiatiefnemers daarom voort op het Brabantse experiment: *stallen van te beëindigen bedrijven slopen in ruil voor beperkte woningbouw*. Oftewel, gebiedsontwikkeling op het platteland die zichzelf terugverdiende. Daarmee zag de *Ruimte voor Ruimte (RvR)* aanpak het licht.

⁵ PS-besluit van 13 februari 1998, blz. 31

⁶ De RBV maakt onderdeel uit van het beleid m.b.t. de Nitraatrichtlijn in Nederland. Na presentatie in een brief van 25 februari 2000 is de RBV op 17 maart 2000 gepubliceerd in de Staatscourant van 14 maart 2000, nr. 55 /pagina 16.

In de RBV zijn het opkopen van mestrechten en de sloopsubsidie voor stallen in twee afzonderlijke compartimenten opgenomen:

1. Compartiment A: landelijke opkoopregeling voor alle provincies, van varkens- en mestproductierechten (beëindigingsregeling).
2. Compartiment B: regeling voor vergoeding van sloop van gebouwen en waarde van stallen, in de 5 reconstructieprovincies⁷ (sloopregeling), met de mogelijkheid deze terug te verdienen door de opbrengsten van woningbouw onder voorwaarden (de RvR regeling).

Het Rijk financierde compartiment A, compartiment B kwam voor rekening van de provincies. Veehouders konden zich – onder voorwaarden – tijdens twee tranches aanmelden voor een van de twee compartimenten of voor beide. De eerste tranche was opengesteld van 19 maart 2000 tot 19 april 2000 en de tweede tranche van 1 oktober 2001 tot 1 november 2001.

2.2.1 Win-win-win-win-situatie

RvR zou de beëindiging van bedrijven versnellen, zo was de achterliggende gedachte. Immers, naast het verstrekken van een vergoeding voor beëindiging, was er nu ook een vergoeding voor de sloop (én vervangingswaarde) van de bijbehorende bedrijfsgebouwen. Bovendien zou sloop ertoe leiden dat de VAB-problematiek voor de provincies niet enorm zou toenemen.

Verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied was de belangrijkste reden dat het Rijk zich kon vinden in RvR. Er zou een flinke *ontstening/vergroening* in het buitengebied worden bereikt: stallen verdwijnen en de nieuwe woningen komen vooral aan de rand van bestaande kernen.⁸

De doelen van de RBV, inclusief het ruimtelijke aspect van RvR, laten zich als volgt samenvatten:

1. *Reductie mestoverschot*: Een bijdrage leveren aan de verdwijning van het overschot aan dierlijke mest.
2. *Warme sanering*: Ondernemers met onvoldoende perspectief in staat stellen op een sociaaleconomisch verantwoorde wijze te stoppen met de betreffende intensieve veehouderij(tak).
3. *Verbetering ruimtelijke kwaliteit*: het leveren van een bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit in de reconstructiegebieden.
4. Het *stimuleren van de realisatie van de Ecologische Hoofd Structuur (EHS)*, door vermindering van het landbouwkundig grondgebruik in de EHS, werd als neven doel gesteld.

Een groot kritiekpunt in een evaluatie van de RBV door het ministerie van LNV⁹ is het ontbreken van geoperationaliseerde doelstellingen. Hierdoor moeten de resultaten meer in algemene zin worden beoordeeld.

⁷ In vijf provincies werden varkensdichte gebieden (reconstructiegebieden) aangewezen die op de schop moesten. Het betrof delen van Utrecht, Gelderland, Overijssel, Noord-Brabant en Limburg. Dit werden de zogenaamde reconstructieprovincies. Op de reconstructiegebieden werd de Reconstructiewet van toepassing.

⁸ Chris Kuijpers, voormalig directeur-generaal Ruimte van het ministerie van VROM, in *De Fluisterrevolutie*, blz. 65.

⁹ Directie Kennis, Ministerie LNV. *Eindevaluatie Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV)*, april 2005.

2.3 Pact van Brakkenstein

De verdere afspraken over RvR tussen het Rijk, de vijf reconstructieprovincies en de VNG zijn uitgewerkt in een bestuurlijk afsprakenkader van 15 maart 2000, ook wel het *Pact van Brakkenstein*¹⁰ genoemd. In het Pact van Brakkenstein heeft het Rijk de *realisering van de ruimtelijke kwaliteit* en de *financiering van de sloopregeling* nadrukkelijk overgelaten aan de provincies. Provincies werden als primair verantwoordelijke gezien voor de ruimtelijke kwaliteit van de buitengebieden. Het Rijk wilde vooral voldoen aan de Nitraatrichtlijn en beperkte haar financiering daardoor tot een bijdrage via de beëindigingsregel.

Het Pact van Brakkenstein is onder grote politieke druk (de problemen waren immers acuut en ze stapelden zich op) en in relatieve haast tot stand gekomen.¹¹ GS van Noord-Brabant hebben het Pact ondertekend onder voorbehoud van goedkeuring door PS.

2.3.1 Verwachte sloopkosten

De sloopkosten worden bij aanvang van de RvR regeling ingeschat op maximaal € 508 miljoen (fl 1,12 miljard). In tabel 2 worden de inschattingen per provincie weergegeven. Door de rekenkamer geïnterviewde betrokkenen geven aan dat onderbouwing van die inschattingen was gebaseerd op grove berekeningen (“achterkant van een bierviltje”). In de loop van de tijd zijn de kosten, naar aanleiding van actuele inzichten in aantallen deelnemers, bijgesteld. Uiteindelijk kostte de sloop zelf in Noord-Brabant € 166,1 miljoen, 63% van de oorspronkelijke inschatting. Om andere redenen zullen de kosten van de RvR aanpak echter in de loop van de tijd substantieel oplopen tot ver boven de € 166,1 miljoen (zie hoofdstuk 9).

Provincie	Totaal sloopsubsidie (in miljoenen €)	1 ^e tranche (in miljoenen €)
Brabant	263,2	39,5
Limburg	90,8	13,6
Gelderland	90,8	13,6
Overijssel	56,7	8,2
Utrecht	6,8	1,8
Totaal	508,2	77,1

Tabel 2. Inschatting sloopkosten. Bron: Pact van Brakkenstein, 15 maart 2000.

¹⁰ De onderhandelingen vonden plaats op het landgoed Brakkenstein in Nijmegen.

¹¹ Algemene Rekenkamer. *Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)*

2.3.2 Financiering sloopkosten via compensatiewoningen

In het Pact van Brakkenstein is vastgelegd dat de sloopsubsidies worden gefinancierd vanuit de extra¹² woningbouw mogelijkheden die het Rijk heeft toegekend aan de vijf betrokken provincies: maximaal 6.500 extra woningen, uitgaande van 6000 deelnemende agrarische bedrijven en/of het realiseren van een reductie van 21,5 miljoen ton fosfaat. Van de provincies wordt garantstelling en voorfinanciering verwacht, waarbij zij deze kosten kunnen terugverdienen met de opbrengsten van de uitgifte van extra woningbouw kavels in het buitengebied (*compensatiewoningen*).

Het mechanisme van RvR is gebaseerd op *schaarste van woningen in het buitengebied*. Door bestemmingsplanwijzigingen van percelen, zodat woningen gebouwd kunnen worden, ontstaat er *overwaarde* op deze gronden, waarmee de sloopkosten kunnen worden terugverdiend.

In de toelichting op de RBV staat beschreven dat de provincies verwachten dat de benodigde middelen voor de sloopsubsidies kunnen worden gegenereerd als tegenover iedere complete sloop van een te beëindigen bedrijf, de nieuwbouw van één kwalitatief hoogwaardige woning op een ruime kavel staat. Daarbij wordt echter ook gesteld dat de provincies verwachten dat deze 1:1 verhouding niet voor alle provincies zal gelden, omdat in bepaalde gebieden minder 'spanning' staat op de woningmarkt dan in andere gebieden.

In het Pact van Brakkenstein wordt een voorlopige verdeling van de 6.500 woningen over de provincies gegeven (zie tabel 3). Deze verdeling is gebaseerd op de inschatting van de provincies van het aantal te beëindigen bedrijven per provincie. Zie eventueel ook tabel 2 voor de relatie met de verwachte kosten.

Provincie	Compensatiewoningen
Noord-Brabant	3000
Gelderland	1500
Limburg	900
Overijssel	900
Utrecht	200
Totaal	6500

Tabel 3. Voorlopige (ingeschatte) verdeling compensatiewoningen per provincie.

¹² Deze extra woningen vallen buiten de kaders van het reguliere restrictieve woningbouwbeleid in het buitengebied.

2.3.3 Situering compensatiewoningen

Er worden in het Pact van Brakkenstein twee situaties onderscheiden inzake de nieuwbouw van compensatiewoningen:

1. Bouwen op de kavel zelf (daar waar stallen zijn gesloopt);
2. Bouwen elders (zoveel mogelijk aansluitend bij bestaande bebouwing).

Zowel het bouwen op de kavel als het bouwen elders moet volgen het pact binnen de randvoorwaarden van het ruimtelijk beleid plaatsvinden, waarbij waardevolle gebieden zoveel mogelijk moeten worden ontzien.

Het is aan de provincies en gemeenten om, vanuit hun verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke kwaliteit van de buitengebieden, te bepalen in welke mate nieuwbouw op de kavel plaatsvindt dan wel vervangende woningbouw ergens anders wordt gerealiseerd. In het Pact van Brakkenstein wordt daarbij wel gesteld dat de provincies het percentage aan nieuwbouw op de slooplocatie maximaal mogen laten oplopen tot 20%.

3 Ruimte voor Ruimte aanpak Noord-Brabant

In dit hoofdstuk beschrijven we het beleid waarmee Noord-Brabant invulling gaf aan Ruimte voor Ruimte (RvR) aanpak. Er werd een planologisch juridisch kader vastgesteld, waarbij onder voorwaarden het verdwijnen van stallen en ontwikkelen van kavels voor woningbouw in het buitengebied wordt gelegitimeerd. In de loop van de tijd zijn er nadere aanvullingen en uitbreidingen in het beleid, die betrekking hebben op de nadere invulling van voorwaarden, het stimuleren tot deelname van gemeenten en verbreden tot andere sectoren.

3.1 Ruimte voor Ruimte in streekplannen Noord-Brabant

Op 31 maart 2000 stemmen PS in met het afsprakenkader 'Pact van Brakkenstein'.¹³ Hiermee stelt de provincie zich garant voor de financiering van de sloopvergoedingen voor stallen en stemt zij in met het (vernieuwende) planologische principe van *Ruimte voor Ruimte*.

Voor de financiering van de sloopkosten geven PS, op 15 september 2000, een garantstelling af van € 113,5 miljoen voor de eerste tranche. Op 22 maart 2002 wordt nog een garantstelling afgegeven, van € 155 miljoen, voor de tweede tranche. De uiteindelijke sloopkosten en bijkomende rentelasten zullen bij een nog op te richten *ontwikkelingsmaatschappij* (zie paragraaf 3.7) worden ondergebracht.

Ter implementatie van de afspraken uit het Pact van Brakkenstein is in oktober 2000 een partiële herziening van het streekplan Noord-Brabant 1992 vastgesteld, waarin de (*planologische*) *regeling Ruimte voor Ruimte* is opgenomen. In afwijking van de regel dat geen burgerwoningen mogen worden gebouwd in het buitengebied wordt de bouw van burgerwoningen toegestaan, in ruil voor de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen (in reconstructiegebieden) en behaalde milieuwinst.

Omdat RvR een planologisch instrument is, waarmee indirect ook milieuwinst wordt gerealiseerd, is *ruimtelijke kwaliteitswinst* in het Streekplan van Noord-Brabant hét uitgangspunt. De eerste vorm van kwaliteitswinst is de *ontstening* die plaatsvindt op de locaties waar stallen zijn gesloopt. De voorwaarden voor de sloop van agrarische gebouwen zijn:

- Tenminste 1000 m² sloop van bedrijfsgebouwen voor intensieve veehouderij (ondergrens van 200 m² voor saldering¹⁴).
- Te slopen gebouwen hebben geen cultuurhistorische waarde.
- Er was geen andere redelijke mogelijkheid tot sanering.
- Er mogen geen nieuwe bedrijfsgebouwen gebouwd worden; er dient een passende andere bestemming te worden toegekend aan de locatie.¹⁵

¹³ Statenvoorstel 34/01 A

¹⁴ Een rekenkundige bewerking waarbij de oppervlakte van de slooplocatie wordt verhoogd met de oppervlakte van te slopen tweede locatie. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld 1 locatie met 1800 m² sloop en 1 locatie met 200 m² sloop samen in aanmerking komen voor 2 ruimte-voor-ruimte woningen.

¹⁵ Er gold hierbij een uitzondering voor de reconstructie zandgronden (herziening streekplan in 2000) en in het belang van de revitalisering van het buitengebied (streekplan uit 2002).

De tweede vorm van kwaliteitswinst vindt plaats bij het ontwikkelen van compensatiewoningen. Namelijk door het bouwen van kwalitatief hoogwaardige woningen op ruime kavels en door te streven naar “*een mooie afwerking en overgang van bebouwing naar het platteland.*” Een *beeldkwaliteitsplan* moet zorgen voor een goede waarborg van de inpassing van de woning.

De ontwikkeling van RvR-kavels is – in tegenstelling tot de sloop – niet beperkt tot de reconstructiegebieden in Midden- en Oost-Brabant, maar ook mogelijk in West-Brabant (zie tekstkader op de volgende bladzijde). De vastgestelde voorwaarden voor de te ontwikkelen RvR-kavels zijn:

- Bebouwing in kernrandzones of bebouwingsclusters en passend in de ruimtelijke structuur van de gemeente.
- Geen bebouwing in de Groene Hoofdstructuur.
- Cultuurhistorische, landschappelijke en ecologische waarden behouden of versterken.
- Milieuhygiënische en waterhuishoudkundige situatie zo veel mogelijk verbeteren.
- Beeldkwaliteitsplan (of vergelijkbaar instrument) als waarborg van goede landschappelijke en architectonische inpassing van de woning.
- Ontwikkelmogelijkheden van omliggende agrarische bedrijven worden niet beperkt.
- Er worden geen harde eisen aan de grootte van de kavels gesteld: “*Gedacht wordt aan kavels van ongeveer 1000-1500 m².*” Ook aan de inhoud en oppervlakte van de te bouwen woningen worden geen harde eisen gesteld: “*Gemeenten wordt aangeraden 15% van te slopen bedrijfsbebouwing als uitgangspunt aan te houden.*”

Noord-Brabant is – vergeleken met andere provincies – ambitieus met deze voorwaarden. Hoewel het Pact van Brakkenstein de mogelijkheid biedt om maximaal 20% van de compensatiewoningen te vestigen op de slooplocaties zelf, maakt Noord-Brabant hier als enige provincie geen gebruik van. Alleen als de slooplocatie (toevalligerwijs) deel uitmaakt van een kernrandzone of bebouwingscluster, is ter plaatse woningbouw mogelijk.

In februari 2002 wordt het streekplan geactualiseerd: Streekplan Noord-Brabant 2002 ‘Brabant in Balans’. Voor RvR blijven de bovenstaande voorwaarden gelden.¹⁶ Daarbij staat nu – in lijn met de RBV – ook expliciet vermeld dat deelname aan RvR alleen mogelijk is indien de sloop van agrarische bebouwing plaatsvindt binnen de *reconstructiegebieden in Midden- en Oost-Brabant*.

¹⁶ Ook in de paraplu-nota ruimtelijke ordening uit 2008 worden deze voorwaarden voor RvR opgenomen. Dat betekent dat bij het vaststellen van de interimstructuurvisie (en het vervallen van het streekplan) op 27 juni 2008 dezelfde voorwaarden voor RvR blijven gelden.

West-Brabant heeft een bijzondere positie wat betreft RvR. Het valt namelijk niet onder de voormalige *reconstructiegebieden*. De 'reconstructie' was een groot plan dat werd gelanceerd om in de toekomst de kans op herhaling van de varkenspest te verkleinen, door herinrichting van het buitengebied. Voor Noord-Brabant werden zeven reconstructiegebieden aangewezen: De Meierij, Peel en Maas, De Baronie, Beerze Reusel, Boven Dommel, De Peel en Maas & Meierij.

West-Brabant (de gebieden Brabantse Delta en Wijde Biesbosch) is geen onderdeel van de reconstructie, waardoor de sloop van stallen in dit deel van Brabant niet in aanmerking komt voor deelname aan RvR. Wel biedt het streekplan dezelfde planologische mogelijkheden voor nieuwbouw. Dat betekent dat (na de sloop van stallen in reconstructiegebieden) er wel RvR-kavels kunnen worden ontwikkeld in West-Brabant.

3.2 Éénpitters

In planologisch beleid (zoals de streekplannen) wordt vastgelegd wat er aanvaardbaar is voor de ontwikkeling van een bepaalde plek. Wie die ontwikkeling dan uitvoert is planologisch irrelevant. Juridisch is het niet mogelijk – tenzij wettelijk vastgelegd – om een planologische regeling op te stellen die exclusief geldt voor een bepaalde onderneming of een specifiek iemand.¹⁷ Zodra de mogelijkheid van 'Ruimte voor Ruimte' in het beleid werd opgenomen, was het daardoor technisch gezien voor iedereen mogelijk om er gebruik van te maken, zolang maar aan de voorwaarden werd voldaan. Binnen de provincie Noord-Brabant worden individuele deelnemers die op die manier deelnemen aan de regeling ook wel *éénpitters* genoemd.¹⁸

Conform de RvR-regeling levert een éénpitter minimaal 3500kg fosfaatrechten in en wordt er minimaal 1000 m² aan stallen gesloopt. Van dit alles wordt een bewijsstukkendossier opgesteld dat ter toetsing aan de provincie wordt voorgelegd. Als de provincie het dossier goedkeurt krijgt de éénpitter een bouwtitel: het recht om in het buitengebied een (compensatie)woning te bouwen. Deze bouwtitel is voor eigen gebruik of kan worden verhandeld.

Meestal wordt de bouwtitel verhandeld. Een particulier koopt de titel en gaat dan op zoek naar een perceel in het buitengebied. Dat is best nog een zoektocht, want de gemeente moet bereid zijn om een bestemmingsplanwijziging door te voeren en de provincie moet hier akkoord mee zijn. Omdat zowel het bewijsstukkendossier als de zoektocht naar een planologisch aanvaardbare locatie, complexe en technische materie zijn, schakelen zowel de verkopende éénpitters, als particulieren die een woning willen bouwen, vaak de hulp in van adviesbureaus in dat veel ervaring heeft met de RvR-regeling.

¹⁷ Een ambtelijk betrokkene gaf ook aan dat wanneer alleen de provincie gebruik zou mogen maken van de RvR-regeling dit als misbruik van bevoegdheden kan worden gezien. Zeker omdat de provincie bij RvR een financieel belang heeft.

¹⁸ Naast de term *éénpitters* wordt door de provincie vooral de term *freeriders* gebruikt. Freerider-gedrag heeft vaak een negatieve connotatie: de mogelijkheid dat actoren zich economische baten weten toe te eigenen zonder dat ze in de kosten meedelen. Daarvan is bij RvR geen sprake, zodat de rekenkamer consequent de aanduiding 'éénpitters' in dit onderzoek gebruikt.

- Éénpitters hebben geen gebruik gemaakt van de RBV.
- Éénpitters krijgen geen vergoeding voor het inleveren van fosfaatrechten en moeten zelf de sloopkosten financieren.
- Ter compensatie verkrijgen zij, conform de RvR-regeling, een of meerdere bouwtitel(s).
- De bouwtitels van de éénpitters worden niet ontwikkeld door de ORR.

Figuur 1. Één planologische RvR-regeling, twee varianten. Provincie/ORR en éénpitters.



De rekenkamer heeft niet kunnen achterhalen wanneer de eerste éénpitters gebruik zijn gaan maken van de RvR-regeling. In theorie zou dit kunnen vanaf oktober 2000, met de revisie van het streekplan, maar dit zal niet of nauwelijks zijn gebeurd. De op dat moment geldende Wet Ruimtelijke Ordening zorgde namelijk nog voor lange procedures, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheid bestond om aan de RBV-regeling deel te nemen, wat voor deelnemers veel makkelijker was. Een ambtelijk betrokkene gaf aan dat éénpitters in de praktijk daarom pas na de RBV (waarschijnlijk vanaf 2003 of 2004) gebruik hebben gemaakt van de regeling.

3.3 Nadere invulling van voorwaarden

3.3.1 Beleidsregels

In februari 2003 stellen GS een beleidsregel vast die *milieuwinst* toevoegt aan de RvR-regeling. Voortaan moet er tenminste 3500 kg fosfaat uit de markt worden gehaald om recht te hebben op de ontwikkeling van een RvR-kavel. Deze 3500 kg komt ruwweg overeen met de RBV-regeling, waarbij 6000 compensatiewoningen konden worden ontwikkeld ter compensatie voor het uit de markt nemen van 21,5 miljoen kilo fosfaat (wat zou neerkomen op 3583,33 kg fosfaat per ontwikkelde woning).

In 2004 werken GS de RvR-regeling van het streekplan verder uit in *beleidsregels*.

- In de praktijk blijkt dat voor de ontwikkeling van één RvR-kavel vaak op verschillende locaties stallen worden gesloopt (*saldering*) en fosfaatrechten worden doorgehaald. In de beleidsregels worden hiervoor voorwaarden opgenomen.
- Verder is nieuwbouw pas mogelijk als er daadwerkelijk is gesloopt (om zeker te zijn dat de agrarische gebouwen ook daadwerkelijk verdwijnen) en als er een passende herbestemming, of een voorbereidingsbesluit daartoe, is vastgesteld voor de slooplocatie (om zeker te zijn dat er geen nieuwe intensieve veehouderij of ongewenste economische activiteiten op de locatie kunnen plaatsvinden).

In 2006 wordt de beleidsregel RvR nog wat verder aangescherpt, onder meer om ongewenste effecten tegen te gaan, waaronder: sloop op ongewenste locaties, partiele beëindiging van bedrijven, en deelname van al gestopte bedrijven. De belangrijkste aanpassingen, ingegeven door een advies voor meer kwalitatieve sturing op slooplocaties¹⁹, zijn:

- Sloop in landbouwontwikkelingsgebieden, waar de intensieve veehouderij juist alle kansen krijgt om zich te ontwikkelen, is vanaf nu uitgesloten van RvR.
- Er is geen RvR meer mogelijk voor bedrijven die een intensieve veehouderijtak beëindigen en een andere intensieve veehouderijtak op dezelfde locatie willen continueren en eventueel uitbreiden (partiele beëindiging).
- Om te voorkomen dat inactieve bedrijven administratief weer in het leven worden geroepen (om in aanmerking te komen voor RvR) is deelname aan RvR alleen mogelijk indien fosfaatrechten minimaal drie jaar zijn geregistreerd, voorafgaand aan een aanvraag tot deelname.
- Doordat landelijk niet meer sprake is van mestproductierechten, geldt het fosfaatcriterium alleen nog voor varkens- en pluimveerechten.

3.3.2 Verordening Ruimte

In 2008 wordt de interim structuurvisie vastgesteld en komt het streekplan te vervallen. In 2010 wordt de eerste *verordening Ruimte* vastgesteld. De beleidsregels uit 2006 blijven al die tijd nog steeds gelden. Het principe van RvR en de bijbehorende voorwaarden voor deelname blijven hiermee overeind.

Slooplocaties

1. In de verordening Ruimte 2010 wordt een nieuwe regel opgenomen die stelt dat op voormalige RBV-locaties geen nieuwe intensieve veehouderij²⁰ mag worden begonnen, totdat het bestemmingsplan is aangepast. Uit onderzoek bleek dat in veel gevallen nog geen herbestemming had plaatsgevonden (een taak van de gemeenten) van de saneringslocaties uit de RBV. Met deze aanpassing in de Verordening Ruimte ondervangt de provincie, net op tijd²¹, dat er door het uitblijven van gemeentelijke herbestemmingen een herstart van intensieve veehouderijen op de voormalige slooplocaties kan plaatsvinden.
2. Bij het vaststellen van de geactualiseerde verordening Ruimte in 2016 (de zogenaamde Verordening Ruimte 2014, veegronden 2016) zijn de beleidsregels uit 2006 ingetrokken²² en zijn de RvR-regels allemaal in de verordening opgenomen. De provincie geeft aan dat er hierbij geen beleidsaanpassingen zijn gedaan. Wel is het toepassingsgebied voor deelnemende veehouderijen aangepast. Waar het toepassingsgebied eerder enkel gebieden omvatte met beperkingen voor

¹⁹ Ruimte voor kwaliteit. Evaluatie van de Ruimte voor Ruimte regeling, DHV Milieu en Infrastructuur BV, Amersfoort, 2004.

²⁰ En sinds de verordening ruimte uit 2014 ook geen glastuinbouw.

²¹ Subsidieontvangers mochten contractueel 10 jaar lang geen van de afgestoten veehouderijtakken uitoefenen op de slooplocatie. Omdat deze contractuele 10 jaarstermijn nu bijna afliep, zijn deze rechtstreeks werkende regels opgenomen.

²² De Raad van State heeft op 26 april 2016 gesteld dat de 'Beleidsregel RvR 2006' onrechtmatig was. De beleidsregel ging onder meer uit van het verkrijgen van planologische medewerking van GS voorafgaande aan de vaststelling van een bestemmingsplan. De Wet Ruimtelijk Ordening biedt hiervoor echter geen grondslag.

veehouderij²³ zijn in de nieuwe verordening locaties die vanwege omliggende waarden en functies niet geschikt zijn voor de veehouderij toegevoegd. Verder zijn de voorwaarden nu zo geformuleerd dat er alleen een mogelijkheid bestaat om stallen of fosfaatrechten in te brengen voor RvR als de intensieve veehouderij in zijn geheel (als bedrijf²⁴) is beëindigd.

3. In 2019 is de interim omgevingsverordening vastgesteld, waarbij er geen wezenlijke aanpassingen zijn t.o.v. de Verordening Ruimte uit 2016. Doordat de RvR-regeling nog steeds is opgenomen in de interim omgevingsverordening, is het voor éénpitters dus nog steeds mogelijk om hieraan deel te nemen en levert dit dus tot op de dag van vandaag nog milieu- en ruimtelijke kwaliteitswinst op.

Compensatiewoningen

1. In de Verordening Ruimte 2010 worden planologische voorwaarden voor compensatiewoningen *algemener* geformuleerd: *“Het bestemmingsplan moet de nodige voorwaarden voor een goede landschappelijke inpassing van de te bouwen woning bevatten.”* Daarnaast staat in de verordening een (algemene) zorgplicht voor de ruimtelijke kwaliteit bij ontwikkelingen buiten stedelijk gebied. De zorgplicht impliceert dat in bestemmingsplannen rekening is gehouden met de gevolgen voor ruimtelijke ontwikkeling, waaronder cultuurhistorische waarden, ecologische waarden, landschappelijke waarden en waterhuishouding.
2. In de toelichting van de Verordening Ruimte uit 2016²⁵ wordt gemeld dat bij deelname aan de RBV al is voldaan aan ruimtelijke kwaliteitswinst en dat het niet nodig is om dit in een bestemmingsplan van te ontwikkelen locaties aan te tonen. Waar bij de start van RvR nog nadrukkelijk wordt verwezen naar ruimtelijke kwaliteitswinst door sloop én hoogwaardige nieuwbouw, geeft de provincie nu aan dat de ruimtelijke kwaliteitswinst bij de RvR-regeling al is behaald door middel van de sloop van agrarische bebouwing. Ruimtelijke kwaliteitswinst op de te ontwikkelen kavels is dus geen doelstelling meer.²⁶
3. In de interim omgevingsverordening zijn geen wezenlijke aanpassingen t.o.v. de Verordening Ruimte uit 2016. Er is sprake van een (algemene) zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit, waarvoor basisprincipes gelden zoals zorgvuldig ruimtegebruik, toepassing van de lagenbenadering en meerwaardecreatie.

3.3.3 Beperkte invulling van ‘ruimtelijke kwaliteitswinst’

Bij de start van RvR in Noord-Brabant waren milieuwinst en ruimtelijke kwaliteitswinst centrale uitgangspunten. De ruimtelijke kwaliteitswinst moest worden bereikt door de sloop van agrarische bebouwing in ruil voor de bouw van kwalitatief hoogwaardige woningen. In de toelichting van het streekplan in 2000 stond dat als volgt weergegeven: *“Het uitgangspunt van de ‘ruimte voor ruimte’-benadering is kwaliteitswinst. De provincie zal er nadrukkelijk op toezien dat ook daadwerkelijk van*

²³ In de beleidsregels Ruimte voor Ruimte 2006 werd verwezen naar de zogenaamde extensiveringsgebieden en verwevingsgebieden uit de reconstructie. In de Verordening Ruimte uit 2016 wordt gesproken over het Gebied beperkingen veehouderij.

²⁴ Een bedrijf kan bestaan uit meerdere locaties. In 2006 is partiële beëindiging op een locatie al niet meer mogelijk. Vanaf 2016 kan een bedrijf dus niet meer met enkel een deellocatie aan RvR deelnemen.

²⁵ En ook in de toelichting van de interim omgevingsverordening.

²⁶ Dit wordt bevestigd door meerdere geïnterviewde ambtenaren: het doel van RvR is om de terugverdienopgave te realiseren.

wezenlijke kwaliteitswinst sprake is. Het gaat daarbij niet alleen om het terugdringen van de verstening in het buitengebied maar ook om een verantwoorde ligging, goede inpassing en milieuwinst.”

De keuze voor kavels op *planologisch aanvaardbare plekken* moest volgens de provincie leiden tot *“een kwalitatieve verbetering van de ruimtelijke inrichting en de ruimtelijke samenhang met het landschap.”*²⁷ Naast voorwaarden voor cultuurhistorische waarden, landschappelijke waarden, ecologische waarden, de milieuhygiënische situatie en de waterhuishoudkundige situatie was er in het streekplan ook een voorwaarde voor een beeldkwaliteitsplan opgenomen. Een betrokken ambtenaar vatte het als volgt samen: *“Ruimtelijke kwaliteit speelde niet alleen bij het slopen van stallen, maar ook bij het bouwen van de compensatiewoningen een rol. De filosofie was bij te ontwikkelen woningen, ruimtelijke kwaliteit toe te voegen, ook planologisch, door een mooie afwerking en overgang van bebouwing naar het platteland.”*

Toch was er ook in het begin al geen heldere en breed gedragen visie wat betreft de ruimtelijke kwaliteit van te ontwikkelen RvR-kavels. Tijdens een Statenvergadering in april 2001 stelt gedeputeerde Van Geel: *“Verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, hoe belangrijk ook, is een nevendoeel.”*²⁸ Tegelijkertijd wordt richting de ontwikkelingsmaatschappij het belang van ruimtelijke kwaliteit door de provincie benadrukt: *“Voor de provincie is het realiseren van ruimtelijke kwaliteitswinst uitgangspunt bij de ontwikkeling van kavels in het kader van ‘de regeling ruimte voor ruimte’. De provincie ziet er nadrukkelijk op toe dat er van een wezenlijke kwaliteitswinst sprake is bij de uitvoering van de regeling.”* Toch besloot de provincie nog datzelfde jaar, zo blijkt uit een onderzoek van Deloitte & Touche, om hiervoor géén planologisch beleidskader uit te werken. In een rapport van het Ministerie van VROM²⁹ werd dan ook over RvR gesteld: *“het is meer een financieringsregeling dan een aansprekend ruimtelijk concept”.*

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, heeft de provincie sinds 2016 expliciet aangegeven dat ruimtelijke kwaliteitswinst bij het ontwikkelen van RvR-kavels geen doelstelling (meer) is. Geïnterviewde ambtenaren geven aan dat ‘ruimtelijke kwaliteit’ niet goed valt te borgen door het bijvoorbeeld uit te schrijven in voorwaarden. Niet de voorwaarden maar bestuurlijke en professionele kwaliteit leidt, volgens hen, tot ruimtelijke kwaliteit. *“De ene keer lukt dat beter dan de andere keer.”*

Alles overziend constateert de rekenkamer dat er voor RvR sinds het begin altijd sprake is geweest van een strak en duidelijk kader voor het ‘creëren’ van ruimte (sloop), maar dat dit niet geldt voor het ‘inleveren’ van ruimte (compensatiewoningen). Wanneer is er bijvoorbeeld sprake van een goede landschappelijke inpassing?

Overigens blijkt uit interviews dat aan de Ontwikkelmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR, zie paragraaf 3.7), nog wel steeds wordt gevraagd ‘ruimtelijke kwaliteit’ te leveren. *“De ORR streeft naar een goede landschappelijke inpassing, bijvoorbeeld door in de projecten ook natuur of waterlopen te ontwikkelen.”*

²⁷ Uit de toelichting van de partiële herziening streekplan Noord-Brabant in 2000.

²⁸ Notulen Statenvergadering 23 april 2001

²⁹ Voorbeeldprojecten gebruik grondbeleidsinstrumentarium. Deel 1: hoofdrapport. Ministerie van VROM, 1 oktober 2008. 9S9406.A0. Royal Haskoning, Metrum, Radboud Universiteit Nijmegen.

Per 9 april 2021 ligt de *ontwerp omgevingsverordening* ter inzage, waarin wordt ingezet op een regeling voor omgevingskwaliteit die breder is dan RvR of andere *rood-voor-groen-benaderingen*. Bouw buiten bestaand ruimtebeslag wordt mogelijk indien er *voldoende omgevingskwaliteit* wordt bewerkstelligd. Hierbij wordt bij de omgevingskwaliteit ingezet op *maatwerk*. Nieuwbouw van woningen is mogelijk binnen of aansluitend aan bebouwingsconcentraties, indien er als tegenprestatie omgevingskwaliteit wordt gerealiseerd die ten minste gelijk is aan de tegenprestatie voor een RvR-woning³⁰. Dit betekent dus dat bijvoorbeeld de mogelijkheden tot sloop en sanering niet meer beperkt zijn tot de vroegere reconstructiegebieden en tot varkens- en pluimveebedrijven. In paragraaf 9.4 komen wij uitgebreider terug op de ontwerp omgevingsverordening.

3.4 Ruimte voor Ruimte (RvR) Verbreed

In het streekplan van 2002 is de mogelijkheid opgenomen om op termijn een RvR-aanpak, in de geest van de RvR-regeling, te ontwikkelen voor de sloop van glastuinbouwkassen in kwetsbare gebieden, de sloop van vrijkomende agrarische bebouwing en de sloop van andere ongewenste bebouwing in het buitengebied (*RvR-Verbreed*). Uiteindelijk wordt in 2005 daadwerkelijk een Statenvoorstel³¹ “Verbrede inzet van de aanpak Ruimte voor Ruimte”, met een bijbehorende beleidsnota, aan PS voorgelegd. Strekking van het voorstel is een (verdere) verbetering van de kwaliteit van het buitengebied, bekostigd door de ontwikkeling van woningkavels in het buitengebied.

Aanleiding voor dit Statenvoorstel was dat grotere gemeenten en gemeenten in West-Brabant (geen RBV-reconstructiegebied) aangaven het RvR-instrument ook te willen inzetten voor sanering van glastuinbouw, sloop van vrijkomende agrarische bebouwing en sloop van (ongewenste) niet-agrarische bebouwing in het buitengebied. PS stemmen in met het Statenvoorstel en met de bijbehorende subsidieregelingen voor glastuinbouw en ongewenste bebouwing in het buitengebied. Belangrijk verschil met de oorspronkelijke RvR-regeling is dat milieuwinst (inleveren van fosfaat) bij RvR-Verbreed geen rol speelt. Een ander verschil is dat slooplocaties zich in de hele provincie kunnen bevinden.

In 2007 besluiten PS om RvR-Verbreed ook in te zetten voor de sanering van voormalige militaire mobilisatiecomplexen (MOB-complexen).

De sloopkosten voor RvR-Verbreed worden ingeschat op maximaal € 60 miljoen en dit geld dient te worden terugverdiend door de ontwikkeling van *maximaal 600 compensatiewoningen* in het buitengebied. De provincie schaaft deze 600 woningen onder het maximale aantal compensatiewoningen zoals destijds genoemd in het Pact van Brakkenstein.

Dat is best opmerkelijk, omdat RvR-Verbreed geheel los staat van het Pact van Brakkenstein. RvR-Verbreed heeft immers geen enkele relatie met de RBV. Daar staat tegenover dat het inmiddels de

³⁰ De tegenprestatie voor een RvR-woning wordt niet verder gedefinieerd in de ontwerp omgevingsverordening.

³¹ Statenvoorstel 53/05 A, 4 november 2005

beleidsvrijheid van de provincie is om op deze wijze invulling te geven aan een verbrede inzet van Ruimte voor Ruimte. In de Nota Ruimte uit 2004 heeft het Rijk gekozen voor een decentralisatie van verschillende verantwoordelijkheden, waaronder een regierol van de provincies voor het woonbeleid in meer landelijke gebieden.

In de beleidsnota over RvR-Verbreed staat aangegeven dat de aanpak van RvR-Verbreed zal worden *geëvalueerd* om te bepalen of dit het juiste instrument is (en of het op de juiste manier is vormgegeven) om de gestelde doelstellingen te behalen. Een dergelijke evaluatie heeft echter (nog) niet plaatsgevonden.

3.4.1 Sanering glastuinbouw

Door middel van de *Subsidieregeling sanering glastuinbouwbedrijven in kwetsbare gebieden* verstrekt de provincie subsidie voor saneringen van minimaal 5000 m² glastuinbouw, gelegen in de Groene Hoofdstructuur of het Agrarische Hoofdstructuurlandschap. In het geval dat het subsidieplafond wordt bereikt, dan wordt er prioriteit gegeven voor sanering in de Groene Hoofdstructuur. De hoogte van de subsidie is afhankelijk van de oppervlakte en de ouderdom van de glasopstanden en de oppervlakte van de ondergrond. PS stellen € 13 miljoen, en de bijbehorende rente over dit krediet, beschikbaar. De regeling was geldig tot 1 april 2013.

3.4.2 Sloop ongewenste bebouwing buitengebied

De provincie heeft een model subsidieverordening opgesteld waarmee gemeenten subsidie kunnen verstrekken voor de sloop van ongewenste bebouwing in het buitengebied (SOBB). Gemeenten wijzen zelf de 'kwetsbare gebieden' aan waarvoor de verordening geldt. Ook kunnen zij de subsidie beperken tot bepaalde gebouwen en (indien nodig) bepalen zij de prioritering van subsidieverstrekking. De hoogte van de subsidie wordt bepaald aan de hand van de oppervlakte van de te slopen objecten.

Gemeenten die deze subsidieverordening openstellen en *minimaal 30 RvR-kavels* in ontwikkeling hebben, kunnen rekenen op een eenmalige provinciale bijdrage van ten hoogste € 400.000. De verordening SOBB is dus tegelijkertijd ook een stimuleringsbijdrage voor de RvR-regeling. PS stellen € 9 miljoen beschikbaar voor SOBB en de regeling was geldig tot 1 maart 2013.

3.4.3 Militaire complexen

In 2007 besluiten PS tot een financiering van € 22,5 miljoen (waarvan € 7,5 miljoen euro aan rentekosten) voor de sloop van 11 voormalige militaire terreinen (MOB-complexen).³² Na de sloop en sanering zullen deze complexen worden 'teruggegeven aan de natuur' (uitbreiding van de EHS). De benodigde kosten voor de sloop en de sanering worden gefinancierd uit de geraamde opbrengsten van de maximaal 600 compensatiewoningen vanuit RvR-Verbreed.

³² Er wordt besloten tot de sloop en sanering van 13 MOB-complexen, maar bij 2 complexen is de provincie niet verantwoordelijk voor de financiering.

In 2010 worden PS middels een notitie geïnformeerd over de voortgang. De kosten voor sloop en sanering van de MOB-complexen blijken veel lager uit te vallen dan gedacht, zodat van de gereserveerde € 15 miljoen nog € 5,5 resteert. GS besluiten om van de overgebleven beschikbare middelen nog eens 7 MOB-complexen te slopen en te saneren. Daarnaast is er besloten om een ander MOB-complex (Wanroij) niet te slopen, maar de bebouwing vanwege cultuurhistorische waarde te behouden en te renoveren.

3.5 Stimuleringsregeling voor gemeenten

Om een compensatiewoning te kunnen realiseren op een kavel in het buitengebied moet er, naast de beschikking over een RvR-bouwtitel, een passend bestemmingsplan zijn. De gemeente is verantwoordelijk voor de wijziging en vaststelling van bestemmingsplannen. In de beginfase van RvR is al duidelijk dat gemeenten een *sleutelrol* vervullen bij de terugverdienopgave van de provincie: *“Voor het slagen van de regeling ruimte voor ruimte is de bereidheid tot medewerking van de gemeenten cruciaal. Gemeenten moeten bereid zijn planologisch medewerking te verlenen aan de realisering van de extra woningen, eventuele gronden die zij in eigendom hebben tegen kostprijs of vervangingswaarde in te brengen en het verschil tussen kostprijs en uitgifteprijs ter beschikking te stellen voor de financiering van de sloopvergoeding.”*³³ Dit wordt verder onderstreept door een haalbaarheidsonderzoek³⁴ waarin wordt gesteld dat de PPS-constructie voor de ontwikkelingsmaatschappij alléén haalbaar is als behalve de provincie en het Rijk ook de betrokken gemeenten nadrukkelijk meedoen.

Ondanks dat het belang van de medewerking van gemeenten al vroeg wordt onderkend, blijkt de praktijk weerbarstig. In deze paragraaf geven we inzicht in redenen voor het beperkte enthousiasme van gemeenten en wat voor weerslag dit heeft gehad op de terugverdienopgave van de provincie.

3.5.1 Geen harde afspraken met gemeenten bij start Ruimte voor Ruimte

Het Pact van Brakkenstein is, namens de gemeenten, ondertekend door de VNG. De VNG zegde toe zich in te spannen, zodat gemeenten ertoe zouden overgaan gronden, tegen kostprijs, beschikbaar te stellen voor RvR. Individuele gemeenten waren echter niet formeel gebonden aan het Pact van Brakkenstein.

In maart 2000 houdt de provincie een informatieve bijeenkomst met de gemeenten. De provincie krijgt daarbij de indruk van een positieve houding bij gemeenten. Er wordt een communicatietraject gestart om gemeenten te stimuleren mee te denken over de mogelijkheden van RvR en gemeenten worden aangeschreven met het verzoek hun intentie uit te spreken tot participatie en medewerking aan planologische procedures. Hiervoor wordt een concept bestuursovereenkomst opgesteld.

Het blijkt echter lastiger dan gedacht om gemeenten mee te krijgen. Pas op 23 mei 2002 wordt er door 49 gemeenten (van de in totaal 55 gemeenten in de reconstructiegebieden) een intentieovereenkomst ondertekend. Bovendien gaat het dus slechts om intenties, zonder garanties, die nog moeten worden

³³ *Statenvoorstel 'Financiering ruimte voor ruimte', d.d. 24 augustus 2000*

³⁴ Notulen Statenvergadering van 15 september 2000. Het in deze vergadering aangehaalde haalbaarheidsonderzoek heeft de rekenkamer niet kunnen achterhalen

omgezet in maatregelen. Bij de start van de ontwikkelingsmaatschappij laat het gebrek aan harde afspraken met gemeenten zich direct voelen: *“Het enige wat we hadden was een klapper met locaties waar we aan de slag konden; tenminste dat had de provincie voor ons geregeld. (...) Het bleek dat de ‘klapper’ van de provincie niet zo waardevol was. De provincie had namelijk afspraken gemaakt met de boeren, maar ze waren ‘vergeten’ de gemeenten direct en bindend te betrekken. En die gingen dus geen zaken met ons doen. We stonden met lege handen. Terug bij af. Wij zijn toen begonnen met de verovering van Brabant. Gemeente voor gemeente bezoeken, overtuigen en enthousiast maken.”*³⁵

3.5.2 Weinig beweegredenen voor medewerking

Het feit dat RvR bijdroeg aan het stoppen van veehouderijen en aan de ontstening van het platteland kon voor gemeenten reden zijn om mee te werken aan de realisering van compensatiewoningen. Daarnaast gaf RvR de mogelijkheid om extra woningen (in het hogere segment) te bouwen waar gemeenten anders, door stringente woningbouwmogelijkheden, niet aan toe kwamen.

In gesprekken met ambtelijk betrokkenen zijn er meerdere redenen aangegeven voor het beperkte enthousiasme en/of de geringe medewerking van (sommigen) gemeenten:

- De terugverdienopgave is niet het probleem van gemeenten, maar dat van de provincie. Actief participeren in de terugverdienopgave impliceert de nodige financiële risico's en extra werk.
- West-Brabant was geen reconstructiegebied. Bij deze gemeenten is dus geen sprake geweest van kwaliteitswinst door de sloop van stallen.
- In sommige gemeenten zijn er maar weinig mogelijkheden voor woningbouw in het buitengebied.
- Onbegrip: lange tijd mocht er helemaal niet worden gebouwd in het buitengebied, maar nu de provincie daar een financieel belang bij had mocht dat opeens wel.
- Ook wordt de Ontwikkelingsmaatschappij RvR gezien als 'iets van de provincie' en waren er gemeenten die zich afzetten tegen het beleid van de provincie.
- Gemeenten hadden vooral behoefte aan sociale woningbouw. Meewerken aan een 'riante villa op een ruime kavel' had geen prioriteit of stuitte zelfs op weerstand.
- Naarmate RvR langer liep werd het steeds moeilijker om gemeenten te overtuigen om, op basis van milieu- en ruimtelijke kwaliteitswinst uit een ver verleden en tegen kostprijs, gronden ter beschikking te stellen.

3.5.3 Evaluatie DHV

In een evaluatie door DHV uit 2004 is eveneens vastgesteld dat de samenwerking met gemeenten, in het begin, niet optimaal verliep. Kennis en perceptie van de regeling liep bij gemeenten nogal uiteen. Deels doordat de voorlichting van de provincie incidenteel was en gemeenten deze als *niet helder* en *onduidelijk* beschreven. Een gevolg was dat er in de beginfase veel kavels werden aangedragen door gemeenten die vervolgens door de provincie moesten worden afgewezen.

³⁵ Hans Dona, oud-directeur van de ORR, in: 15 jaar RvR, blz. 15

Daarnaast werkte informatie bij gemeenten *“niet altijd even goed door”*. DHV concludeert dat het geven van informatie aan bestuurders niet altijd voldoende is om het gemeentelijke apparaat te activeren. DHV benadrukt verder ook dat het uitspreken van een intentie niet hetzelfde is als het uitvoeren van de uitgesproken intentie. Volgens DHV hadden de getekende intentieovereenkomsten deels een symbolische betekenis. *“Daardoor werd aangetoond dat een groot deel van de gemeenten achter de regeling stond. En gemeenten vonden dat ze niet konden weigeren om te ondertekenen.”* De overeenkomsten zorgden echter niet voor veel aangedragen kavels door de gemeenten.

Verder stelt DHV dat de provincie niet alleen de doorwerking van informatie bij gemeenten had overschat, maar ook de voordelen van RvR voor gemeenten. Er wordt in de evaluatie gesteld dat deze voordelen er voor gemeenten inderdaad kunnen zijn, maar niet zonder meer. Condities die verder nog meespelen waren (on)bekendheid met de regeling, politieke weerstand tegen het bouwen van villa's, beperkt draagvlak voor de ORR (gemeenten wilden zelf het grondbedrijf voeren), streng woningbouwbeleid door de provincie in eerdere jaren, late betrokkenheid van gemeenten, en slechte economische ontwikkelingen (huizenmarkt).

3.5.4 (Financiële) stimulans voor gemeenten

Om de medewerking van gemeenten aan de ontwikkeling van RvR-kavels te vergroten kiest de provincie ervoor om hen hiervoor extra te stimuleren. In paragraaf 3.4.2 is de *bijdragenregeling SOBB* al genoemd: gemeenten waar tenminste 30 RvR-kavels in ontwikkeling zijn kunnen rekenen op een eenmalige provinciale bijdrage van ten hoogste € 400.000 voor de sloop van ongewenste bebouwing in het buitengebied.

In 2011 wordt, met een Statenvoorstel, een systematiek voor een *stimuleringsregeling* behandeld en door PS goedgekeurd. Achtergrond van de stimuleringsregeling was dat gemeenten geen beroep meer konden doen op de Beleidsnota 'Buitengebied in Ontwikkeling' (BiO, zie paragraaf 3.6) en daardoor minder mogelijkheden hadden om reconstructiedoelen te financieren. Om gemeenten te compenseren voor het verlies van BiO, wordt de stimuleringsregeling van kracht.

- Gemeenten waar minimaal 30 RvR-kavels zijn ontwikkeld, ontvangen voortaan € 62.500 (te besteden aan maatregelen ten gunste van het buitengebied) voor iedere extra RvR-kavel.
- Gemeenten waar minimaal 50 RvR-kavels zijn ontwikkeld, ontvangen voortaan € 100.000 (te besteden aan maatregelen ten gunste van het buitengebied) voor iedere extra RvR-kavel.

Afspraken over de stimuleringsbijdragen zijn vastgelegd in overeenkomsten tussen de provincie en de betreffende gemeenten. Daarin is de afspraak gemaakt dat gemeenten moeten rapporteren over hun inzet van ontvangen bijdragen ten behoeve van de verbetering van de kwaliteit of leefbaarheid van het buitengebied. Of de stimuleringsbijdragen daadwerkelijk ten gunste van het buitengebied worden besteed, is een verantwoordelijkheid die de provincie bij de gemeenten heeft neergelegd. Slechts een beperkt aantal gemeenten hebben voldaan aan de verplichting. Tijdens interviews is aangegeven dat er nog relatief veel geld in reserve staat bij de gemeenten.

Volgens een directe betrokkene uit die tijd zorgde de financiële stimulans ervoor dat gemeenten makkelijker meewerkten aan compensatiewoningen voor RvR. Tot en met 2020 is door de PNB in totaal € 29 miljoen uitgeven aan stimuleringsbijdragen voor gemeenten. De kostenprognose voor de totale looptijd van RvR (t/m 2031) is € 65,7 miljoen; deze kosten komen bovenop de terugverdienopgave vanuit de RBV en RvR Verbreed.

3.6 Buitengebied in ontwikkeling (BiO)

De Beleidsnota 'Buitengebied in Ontwikkeling' (BiO) is op 20 juli 2004 door GS vastgesteld. De nota gaf gemeenten de mogelijkheid om door toevoeging van bouwvolume in bebouwingsconcentraties, de kosten van ruimtelijke verbeteringsmaatregelen in het buitengebied te financieren. In de nota wordt aangegeven dat "(beperkte) toevoeging van nieuw bouwvolume" mogelijk is in bebouwingsconcentraties met relatieve hoge bebouwingsdichtheid. Dit bouwvolume is niet verder gekwantificeerd.

Indien het bouwvolume bestaat uit burgerwoningen lijkt de BiO-regeling erg veel op RvR verbreed. Het inhoudelijke verschil tussen de regelingen is dat BiO niet voorziet in woningbouwmogelijkheden buiten de reguliere woningbouwprogrammering, terwijl dit bij RvR – conform het Pact van Brakkenstein – juist wel het geval is.

In de beleidsnota BiO is aangegeven dat er alleen burgerwoningen mogen worden toegevoegd aan bebouwingsconcentraties, *als dit onderdeel is van, of direct gekoppeld aan RvR*. Deze koppeling wordt in eerste instantie niet verder toegelicht, maar naar aanleiding van onduidelijkheid hierover bij gemeenten wordt dit in 2006 (in de beleidsnota RvR-Verbreed) verder geconcretiseerd door middel van beleidsregels. Hierin is aangegeven dat het aantal burgerwoningen op basis van BiO niet groter mag zijn dan het aantal RvR kavels binnen de betrokken gemeente.³⁶ Er wordt daarbij aangegeven dat deze koppeling nodig is om te voorkomen dat mogelijkheden voor sanering van intensieve veehouderij (RvR-regeling) en het terugverdienen van de sloopvergoedingen vanuit de RBV in gevaar worden gebracht.

3.7 Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR)

3.7.1 Oprichting

Gelijktijdig met het goedkeuren van het pact van Brakkenstein (31 maart 2000)³⁷, stemmen PS in met 'contouren en voorbereiding van de ontwikkeling van een ontwikkelingsmaatschappij'. Met uitdrukkelijke toestemming van PS en op verzoek van GS, wordt een klankbordgroep vanuit PS geformeerd om dit proces indringend te volgen en te begeleiden. De insteek is te komen tot een ontwikkelingsmaatschappij die geld genereert, bouw kavels verkrijgt en deze weer doorverkoopt. Op 20 maart 2000 is hierover al informatie uitgewisseld met 7 financiële instellingen en vastgoedorganisaties.

³⁶ Indien nog geen planologische medewerking is verleend aan RvR door een gemeente dan wordt de helft van de te ontwikkelen locaties beschikbaar voor RvR kavels.

³⁷ Statenvoorstel 34/01 A.

De keuze voor een publiek-private ontwikkelingsmaatschappij voor de uitvoering wordt vooral ingegeven door onderstaande aspecten:

- De provincie heeft te maken met twee belangen, die men liever gescheiden wil houden: geld (terug)verdienen (private rol) en ruimtelijke kwaliteit bewaken (publieke rol).
- Een ontwikkelingsbedrijf waarbij private partijen bereid zouden zijn tot risicodragend participeren, betekent voor de provincie een grote reductie van het bedrijfs- en financieringsrisico. Het alternatief is namelijk uitbetalingen van de sloopvergoedingen op basis van een provinciale garantstelling, waarvoor de provincie een lening (met rentelasten) zou moeten aangaan.
- Het is de verwachting dat een ontwikkelingsbedrijf, op enige afstand van de provincie, slagvaardiger kan opereren in een werkveld waarin de provincie expertise mist en wat niet behoort tot haar *core business*. *“De provincie moet niet betrokken raken in discussies tussen een gemeente en een particulier bedrijf over de vraag wie bouwrijp maakt en wie de woningen realiseert.”*³⁸
- Ook de context van de tijd speelt een rol, met onder meer een Betuwelijn en Hogesnelheidslijn (HSL). Door de provincie worden in deze periode ook een ontwikkelingsmaatschappij voor intensieve veehouderij (OMIV) en een Tuinbouwontwikkelingsmaatschappij (TOM) opgericht.

3.7.2 Interesse vanuit twee marktpartijen

Twee banken vinden de uitvraag van de provincie interessant: *Rabo Vastgoed* en de *Nationale Investeringsbank* (NIB, de latere NIBC-bank). Zij gaan ieder aan de slag om een consortium te vormen. Rabo Vastgoed benadert advies- en ingenieursbureau *Arcadis*. Op het laatste moment, toen eigenlijk de hele tender nagenoeg was uitgewerkt, besluit de Raad van Bestuur van Arcadis dat men (na een eerder faillissement als gevolg van projectontwikkelingsactiviteiten) niet meer aan risicodragende projectontwikkeling wil deelnemen. Daarmee komt er geen aanbieding van Rabo Vastgoed.

De NIB vormt een consortium met de bouwbedrijven *Heijmans* en *IBC*, advies- en ingenieursbureau *Grontmij* en de *Bank Nederlandse Gemeenten*. In hun aanbieding verlangt dit consortium dat de provincie ook aandeelhouder wordt. Dit is onderdeel van hun voorwaarden en wordt ingegeven door het idee dat het belangrijk is dat de provincie kan ‘meevoelen’ als het proces eenmaal op gang komt. Ook moet de provincie (makkelijk) bereikbaar en aanspreekbaar (verantwoordelijkheid) zijn.

Op 14 september 2000 wordt, via een persbericht³⁹, publiekelijk kenbaar gemaakt dat de provincie Noord-Brabant en het door NIB gevormde consortium op hoofdlijnen overeenstemming hebben bereikt over de oprichting van een ontwikkelingsmaatschappij RvR.

³⁸ Notulen Statenvergadering 23 april 2001.

³⁹ Provincie Noord-Brabant. Persinformatie 116/00, 14 september 2000.

3.7.3 Samenwerkingsovereenkomst

Na het akkoord op hoofdlijnen volgt een onderhandelingstraject, waarvan de resultaten leiden tot een samenwerkingsovereenkomst (SOK1). Zoals hierboven al genoemd, was een klankbordgroep vanuit PS bij dit traject betrokken. Belangrijke aspecten uit de samenwerkingsovereenkomst zijn:

- De ontwikkelingsmaatschappij neemt de op de provincie rustende verplichting tot de betaling van de sloopvergoedingen ingevolge de RBV1 over, tot een maximaal bedrag van € 113,44 miljoen (fl. 250 miljoen).
- De provincie garandeert dat de ontwikkelingsmaatschappij kan beschikken over het aantal kavels waarop zij, gezien de omvang van de sloop die zij financiert, aanspraak kan maken.
- De provincie garandeert een rendement van 10%, op jaarbasis, op het risicodragende vermogen.
- Nadat alle kosten in verband met de sloopvergoedingen en de kaveluitgiften zijn terugverdiend en over het risicodragende vermogen een rendement van 20% is gerealiseerd, worden eventuele overwinsten voor 80% toebedeeld aan de publieke sector.

Op 23 april 2001 stemmen PS⁴⁰ in met SOK1. Deze wordt op 6 september 2001 ondertekend en op 24 januari 2002 wordt de ORR opgericht, met de provincie als medeaandeelhouder (20%). Eind 2003 wordt de eerste RvR-kavel gerealiseerd.⁴¹

Voor de provincie kent de terugverdienopgave direct een vliegende start. Er is namelijk afgesproken dat de ORR vooruit dient te betalen voor de bouwtitels, zodat er al snel € 86,3 miljoen euro⁴² aan de provincie wordt uitbetaald.

3.7.4 Meer risico voor de provincie

In SOK1 hebben de samenwerkende partijen vastgelegd om ook bij vervolgranches samen te werken. Een vervolgsamenwerkingsovereenkomst (SOK2), voor het terugverdienen van de sloopkosten van de 2^e tranche van de RBV en de kosten voor RvR-Verbreed, ligt dan ook voor de hand. Wel zal het een vervolg zijn zonder aandeelhouder Heijmans. Tijdens de onderhandelingen voor SOK2 geeft het bouwbedrijf aan uit het samenwerkingsverband te willen treden.⁴³ De aandelen Heijmans (en IBC) worden verkocht aan de andere aandeelhouders, waardoor de provincie voor 28% aandeelhouder wordt.

SOK2 deelt de provincie aanmerkelijk meer risico toe en ook gaat de provincie meer verplichtingen aan. Vanwege de tegenvallende ervaringen qua interesse en medewerking van de gemeenten, bewerkstelligen de private partijen namelijk enkele substantiële contractaanpassingen.

- Een groter deel van het financiële risico komt bij de provincie te liggen, omdat de ORR niet langer de sloopkosten vooruitbetaalt. Voortaan ontvangt de provincie € 100.000 + rentekosten voor iedere

⁴⁰ Statenvoorstel 43/00 A

⁴¹ 15 jaar ORR. Blz. 10

⁴² Waarvan € 1,5 miljoen rentelasten.

⁴³ RvR bracht Heijmans niet wat ze beoogden: projectmatige woningbouw. Inmiddels was IBC overgenomen door Heijmans, en Heijmans was volop bezig met de afwikkeling van de Bouwfraude-affaire.

bouwtitel die verkocht en geleverd is. De provincie is hierdoor niet meer zeker dat zij de sloopkosten ook daadwerkelijk terugverdient. Dit is nu afhankelijk geworden van het succes van de ORR.

- De verantwoordelijkheid voor het beschikbaar komen van voldoende geschikte locaties voor de ontwikkeling van RvR-kavels wordt bij de provincie neergelegd. De provincie moet voldoende locaties aanbieden, zodat de ORR minstens 150 kavels per jaar kan ontwikkelen. De ORR krijgt per geschikte locatie drie maanden de tijd om te besluiten (op basis van financiële exploitatie) of zij de locatie wel of niet aanvaardt.

Op 9 december 2005 bespreken PS de concept SOK2.⁴⁴ Deze is dan ook al twee keer besproken in de Commissie Ruimte. In deze commissievergaderingen worden stevige uitspraken gedaan als *“de provincie wordt in de tang genomen door de ORR.”*⁴⁵ GS kiezen er echter voor om SOK2 ongewijzigd aan PS voor te leggen. Ook tijdens deze Statenvergadering worden, zowel door oppositie als coalitie, de nodige vingers op zere plekken gelegd. Hieronder enkele voorbeelden van scherpe en/of opvallende constatering uit deze vergadering.

Groter financieel risico

- *“In de SOK1 ligt het financiële risico bij de ORR. In de SOK2 ligt het financiële risico volledig bij de provincie.”*
- *“Wij hebben in de Memorie van Antwoord kunnen lezen hoeveel kavels er in ontwikkeling zijn: 800 en nog eens 450 in voorbereiding. Maar als wij het zuiver bezien, heeft de ORR er op dit moment pas 191 verkocht en, wat niet onbelangrijk is, geleverd. Pas als de kavels geleverd worden, krijgen wij het geld.”*
- *“GS en de ORR zijn in de laatste rapportages wel veel optimistischer, maar de vraag doet zich voor of thans de krenten niet uit de pap zijn. De mogelijke locaties zijn wellicht inmiddels afgestroopt. Het is niet ondenkbaar dat het daardoor steeds moeilijker zal worden om geschikte locaties te blijven vinden. En wat te doen bij een inzakkende markt voor dit soort woningen?”*
- *“Wordt er tegenwoordig alom en dus ook in dit huis de opvatting gehuldigd dat de publiek-private samenwerking de hoofdprijs verdient, de facto zou het wel eens zo kunnen zijn dat de private partijen er straks met de hoofdprijs vandoor gaan.”*

Verantwoordelijkheid voor het aanleveren van 150 kavels

- *“Er is sprake van een groot financieel risico bij de provincie, want de ORR kan schadevergoeding eisen als die 150 kavels per jaar niet beschikbaar komen en als er geen 20% rendement op kan worden behaald. Het rendementspercentage is overigens verdubbeld, vergeleken met SOK1. Het zogenaamd risicodragend particulier initiatief heeft scherp onderhandeld en het risico vrijwel volledig op de overheid afgewenteld.”*
- *“Waarom is deze garantie überhaupt geëist? Waarom is er zo weinig vertrouwen bij de private partners over het beschikbaar komen van voldoende locaties als in de Memorie van Antwoord staat*

⁴⁴ Statenvoorstel 52/05

⁴⁵ Notulen vergadering Provinciale Staten d.d. 9 december 2005, blz. 15

dat het aanleveren van 150 locaties geen enkel probleem is?”

- *“De rol van onafhankelijk toetser en de financiële betrokkenheid van de provincie komen daardoor nog meer op gespannen voet met elkaar te staan.”*
- *“De verwachting dat gemeenten grond tegen een schappelijke prijs zouden aanbieden, is ronduit naïef. Al met al roept dit bij ons grote twijfels op of het aantal te ontwikkelen locaties binnen een periode van 10 jaar zal worden gehaald.”*

Schaarste in het buitengebied

- *“Wij hebben nu een restrictief beleid. Als dat beleid verder wordt verruimd dan in het bestuursakkoord en in de nota Buitengebied in Ontwikkeling staat, wordt de provincie schadeplichtig naar de private partijen. Dat betekent toch dat wij in de provincie een groot aantal jaren – de uitwerking van die regeling heeft een lange adem – door de private partijen worden geregeerd. Wij moeten oppassen dat wij andere publieke belangen daar niet onderschikt aan gaan maken.”*
- *“We hebben onszelf in de klem en dat stellen wij zeer op prijs. Wij kunnen ons geen betere garantie op een toekomstig restrictief beleid door de provincie voorstellen als er zo’n stevige financiële straf op staat.”*

Uit de bovenstaande voorbeelden blijkt dat de potentiële risico’s van SOK2 duidelijk in beeld zijn bij PS. Uiteindelijk stemmen zij toch met een ruime meerderheid in met SOK2. De houding van PS wordt door een Statenlid als volgt verwoord: *“Nu zou de conclusie misschien kunnen zijn dat wij er niet mee akkoord gaan, gezien al deze kritische noten, maar dat is niet zo. Wij zitten in een rijdende trein. Wij kunnen die niet stoppen, want dan zijn wij nog slechter af dan wanneer wij met deze regeling akkoord gaan.”*⁴⁶

⁴⁶ Notulen vergadering Provinciale Staten d.d. 9 december 2005, blz.19.

Deel B Maatschappelijk resultaat

Deel B beschrijft de bevindingen van de rekenkamer ten aanzien van de behaalde maatschappelijke resultaten. Daarbij worden ingegaan op:

- De realisatie van de oorspronkelijke vier maatschappelijke doelen van de RvR aanpak (hoofdstuk 4).
- De resultaten van de door Brabant gekozen verbreding en verruiming van de RvR aanpak, met een onderscheid naar:
 - RvR verbreed (toepassing op andere sectoren, hoofdstuk 5).
 - (grootschalige) woningbouw in buitengebied, die mogelijk gevolgen heeft gehad voor de terugverdienopgave van RvR (hoofdstuk 6).
 - De kwaliteit van de ontwikkelde woningbouw kavels (hoofdstuk 7).

4 Realisatie oorspronkelijke doelen RvR aanpak

In dit hoofdstuk beschrijven we de realisatie van doelen van de oorspronkelijke RBV- en RvR-regeling:

1. Reductie mestoverschot.
2. Warme sanering intensieve veehouderij.
3. Verbetering ruimtelijke kwaliteit in de reconstructiegebieden.
4. Nevendoel: stimuleren realisatie Ecologische Hoofd Structuur (EHS).

4.1 Reductie mestoverschot

4.1.1 Resultaten RBV in enge zin

- Middels de RBV is 11,5 miljoen kg fosfaat uit de markt gehaald, oftewel 53,5% van het streefdoel (21,5 miljoen kilo) van het totale Nederlandse mestbeleid van destijds. Welke bijdrage de RBV aan dit totale streefdoel zou moeten bijdragen, is nergens aangegeven!
- In Noord-Brabant is 8.687.419 kg fosfaat uit de markt gehaald, waarvan 6.829.167 kg in combinatie met sloop (79%). Noord-Brabant neemt 76% (!) van het landelijke totaal voor haar rekening. Omdat er vooraf geen streefdoel is bepaald, valt niet vast te stellen of dit conform, beneden of boven verwachting is.
- De uitgaven voor de opkoop van fosfaat bedroegen landelijk € 249 miljoen. Door het Rijk was een bedrag van € 389 miljoen voorzien. Het verschil tussen beide bedragen wordt verklaard door het geringere aantal deelnemers dat uiteindelijk meedeed aan de RBV.
- De gemiddelde opkoopprijs per kg fosfaat bedroeg € 15,54, tegen een verwachte marktprijs van € 15,88. Deze opkoopprijs was minder dan de helft van die bij voorgaande opkoopregelingen van varkensrechten.
- De combinatie van de opkoopregeling van fosfaat met een vergoeding voor de sloop van gebouwen heeft, met name in Limburg en Noord-Brabant, tot *extra deelname* aan de regeling geleid. Hoeveel

lager de deelname aan de opkoopregeling voor fosfaten zou zijn geweest zonder de mogelijkheid om ook in aanmerking te kunnen komen voor een sloopvergoeding is niet vast te stellen.

- De belangrijkste reden voor een verschil in belangstelling tussen de provincies kan worden gevonden in de agrarische bedrijfsstructuur. In Overijssel, Gelderland en Utrecht is veel meer sprake van een gemengde agrarische bedrijfsvoering. Leegkomende stallen kunnen dan benut worden voor de uitvoering van bedrijfsactiviteiten die niet worden beëindigd (*partiele beëindiging*).

Hoewel er nooit een norm is vastgesteld kan, gezien de hoeveelheid opgekocht fosfaat en de betaalde prijs, de RBV voor wat betreft de vermindering van het mestoverschot als doeltreffend en doelmatig worden beoordeeld. Met name in Noord-Brabant (en Limburg) heeft de RvR-aanpak tot extra mestreductie geleid. Hoeveel precies is echter niet inzichtelijk.

Éénpitters

- Deelname aan RvR is voor éénpitters mogelijk indien zij bewijzen voldoende mestrechten (3500 kg fosfaat) uit de markt te hebben gehaald. Voor de toekenning van een RvR-titel wordt dit door de provincie gecontroleerd.
- Tot maart 2021 is door 424 éénpitters in totaal 2.267.090 kg fosfaat uit de markt gehaald.

4.1.2 Resultaten mestbeleid in bredere context

Figuur 2 (volgende bladzijde) visualiseert fosfaatuitscheiding en -plaatsingsruimte⁴⁷ van hokdieren in Noord-Brabant over de afgelopen 20 jaar. De resultaten van de RBV zijn goed zichtbaar. In 2004 wordt het laagste fosfaatoverschot van de afgelopen twintig jaar in Noord-Brabant bereikt.⁴⁸ Tegelijkertijd toont de figuur dat het reducerende effect daarna al snel teniet wordt gedaan. Onder andere een hogere benuttingsgraad van resterende rechten, de POR-regeling,⁴⁹ het tijdelijk (1 januari 2008 – 6 juli 2011) afschaffen van de compartimentering in de meststoffenwet⁵⁰ en het afschaffen van het melkquotum (1 april 2015) zorgden voor een groei van de (intensieve) veehouderij.

De laatste jaren is er, door allerlei (landelijke) maatregelen, wel weer sprake van reductie van fosfaatuitscheiding. Het niveau is nu vergelijkbaar met 2004. Door aanscherpingen van bemestingsnormen is wel de plaatsingsruimte afgenomen, waardoor het *mestoverschot* op dit moment hoger is dan bij aanvang van de RBV.

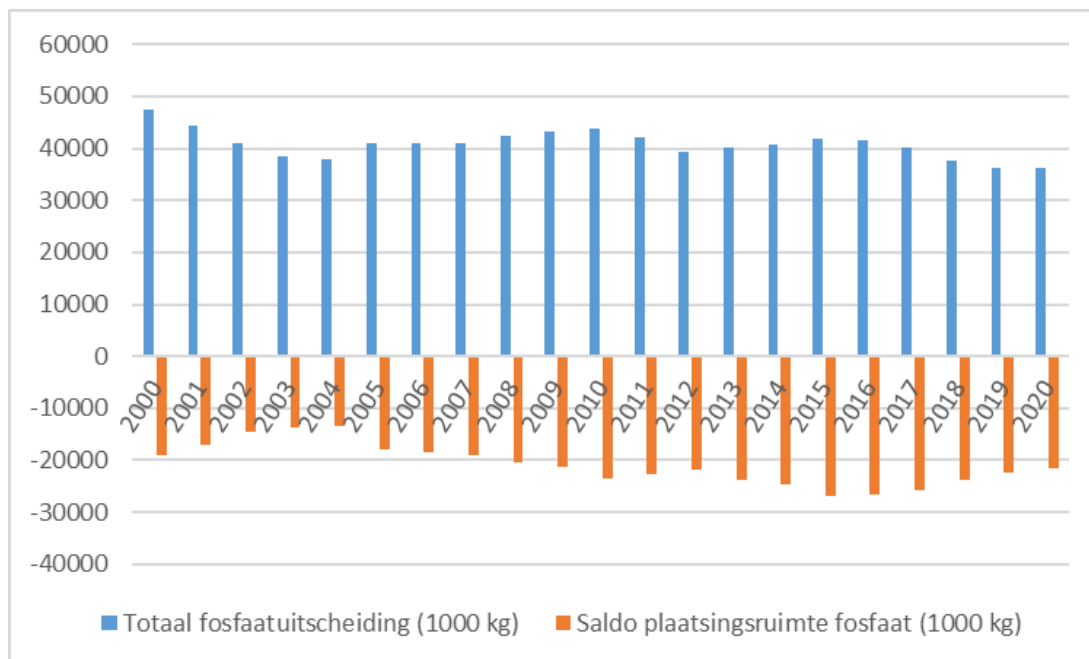
⁴⁷ De hoeveelheid fosfaat die per hectare landbouwgrond mag worden gebruikt is vastgelegd in gebruiksnormen. De plaatsingsruimte voor fosfaat wordt berekend door vermenigvuldiging van de vigerende gebruiksnorm in kg P₂O₅/ha met het beschikbare areaal in hectare.

⁴⁸ In combinatie met de gevolgen van (preventieve) ruimingen van vee, als gevolg van de mond-en-klauwzeer uitbraak (2001).

⁴⁹ POR-regeling (Regeling ontheffing productierechten Meststoffenwet voor varkens en pluimvee): groeien mocht deels zonder varkens- of kippenrechten, onder de voorwaarde dat de extra mest geheel zou worden verwerkt.

⁵⁰ Hierdoor zijn veehouders niet meer verplicht in het 'eigen' concentratiegebied productierechten te kopen, hetgeen er toe heeft geleid dat varkens- en pluimveerechten van buiten Noord-Brabant naar Noord-Brabant zijn gekomen.

Figuur 2. Fosfaatuitscheiding en fosfaatoverschot (hokdieren) Noord-Brabant, 2000-2020. Bron CBS Statline, 15 februari 2021.



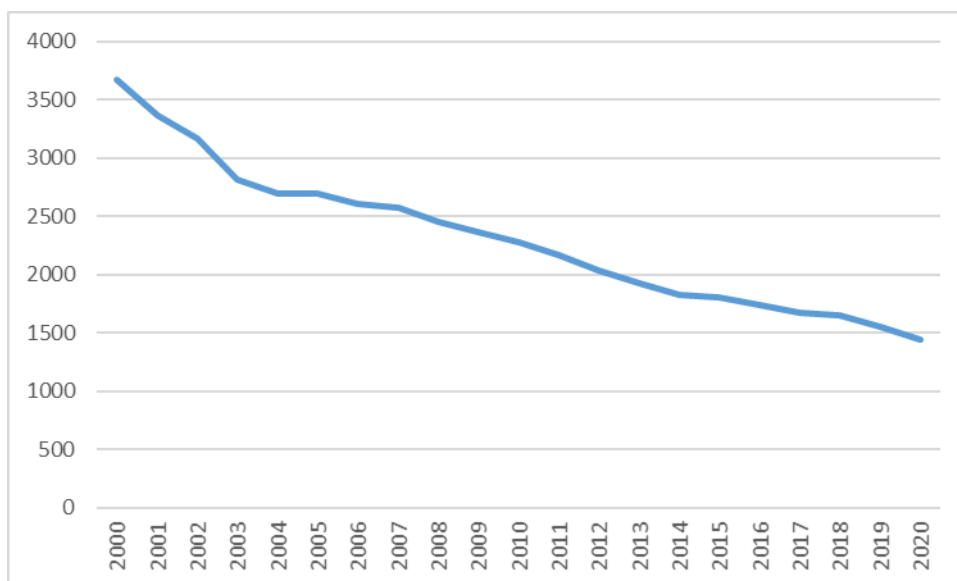
4.2 Warme sanering intensieve veehouderij

Bijna de helft van de RBV-deelnemers in Noord-Brabant was 55 jaar of ouder. Naarmate de leeftijd van de ondernemer stijgt, is de aangeboden hoeveelheid fosfaat per bedrijf lager. Minder aangeboden fosfaat duidt op kleinere en daardoor ook vaak minder rendabele bedrijven. Het is aannemelijk dat de vergoeding voor de sloop (component B) het voor zowel de oudere als de minder rendabele bedrijven extra aantrekkelijk maakte om te stoppen.

De beslissing om het bedrijf - of een tak binnen het bedrijf – te beëindigen, hangt af van vele factoren die tezamen een al dan niet economisch levensvatbaar werkbaar perspectief voor de toekomst opleveren. Is dit perspectief er niet, dan zal een agrarisch ondernemer vroeger of later – al dan niet gedwongen door de tucht van de markt – besluiten zijn bedrijf te beëindigen.⁵¹ De RBV beïnvloedde daarbij niet zozeer het perspectief zelf als wel het moment van besluitvorming. Ook zonder de RBV zouden veel intensieve veehouders zijn overgegaan tot beëindiging van hun bedrijf. De fosfaatrechten van deze bedrijven zouden dan echter verhandelbaar blijven en weer benut kunnen worden

De RBV versnelde dus slechts het aantal beëindigingen Dit blijkt ook uit figuur 3 waar de versnelling van de RBV (logischerwijs) wordt gevolgd door een afname van het aantal beëindigingen in de jaren na de RBV, waarna het beeld van een autonoom ontwikkelingsscenario zich voortzet.

⁵¹ *Ecorys-NEI, Het landelijk gebied van Noord-Brabant onder Reconstructie. Deel 1. Sociaal-economische gevolgen van de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken, 5 november 2002. Blz.26.*



Figuur 3. Aantal bedrijven met hokdieren in Noord-Brabant. Bron: CBS

4.3 Verbetering ruimtelijke kwaliteit

4.3.1 Sloopmeters en sloopkosten in enge zin

RBV

- In totaal is landelijk 3 miljoen m² aan stallen gesloopt, ofwel 1400 m² per deelnemer. De kosten hiervoor waren (bij vaststelling op 01-01-2005) € 279 miljoen, ofwel € 92 per m².
- In een quickscan van het Landbouw Economisch Instituut (LEI)⁵² was 6,05 miljoen m² voorzien tegen een bedrag van € 545 miljoen, ofwel € 90 per m². De uiteindelijke oppervlakte van gesloopte stallen bedroeg landelijk dus (slechts) de helft van de verwachte hoeveelheid. De kosten per m² kwamen wel nauwkeurig overeen met de raming in de quickscan.
- In Noord-Brabant is 1.755.582 m² aan stallen gesloopt, ofwel gemiddeld 1612 m² per deelnemer. De kosten hiervoor waren € 166,1 miljoen, ofwel € 94,61 per m². Noord-Brabant neemt 59% van het landelijke totaal voor haar rekening. Omdat er vooraf geen streefdoel is bepaald, valt niet vast te stellen of dit conform, beneden of boven verwachting is.
- In de provincies Limburg en Noord-Brabant zijn de bedrijven die deelnemen aan de sloopregeling zowel groter als 'jonger' en daardoor duurder dan in de andere drie provincies.⁵³
- 24% van het sloopoppervlak in Noord-Brabant betreft *partiële beëindiging* van bedrijven. Op deze locaties blijft dus wel intensieve veehouderij mogelijk.

⁵² Quick scan in het kader van de beëindigingsregeling, voor te bereiden door de ministeries van LNV, VROM en door de 5 reconstructieprovincies. Uitgevoerd door het Landbouw Economisch Instituut, in opdracht van LNV en opgeleverd op 15 maart 2000. De quickscan is 'niet gepubliceerd'. Bij zowel LNV als het LEI is door de rekenkamer navraag gedaan, maar de quickscan is niet gearcheeerd.

⁵³ Component B bestond uit een sloopvergoeding per m² en een vergoeding voor de gebouwen (40% gecorrigeerde vervangingswaarde). Dit verklaart waarom de kosten hoger zijn bij grotere en jongere gebouwen.

- Doordat de quickscan van het LEI niet beschikbaar is, is niet bekend of de sloop in Noord-Brabant (59% van het landelijke totaal aantal m²) conform verwachting was. Op basis van het persbericht van 14 september 2000 (zie paragraaf 3.7.2) zou verondersteld kunnen worden dat de verwachtingen hoger lagen, namelijk 3.000.000 m².

Éénpitters

- Deelname aan RvR is voor éénpitters mogelijk indien zij bewijzen aanleveren van daadwerkelijke sloop van 1000 m² agrarische bebouwing. Voor de toekenning van een RvR-titel wordt dit door de provincie gecontroleerd.
- Tot maart 2021 is er door 424 éénpitters in totaal 658.196 m² stalruimte gesloopt

4.3.2 Ontstening in bredere context

Bovenstaande resultaten laten zien dat RvR ontstening op het platteland heeft bewerkstelligd. Er is de afgelopen 20 jaar in Noord-Brabant immers ruim 2,4 miljoen m² aan stallen gesloopt (zie tabel 4 Tabel 4). Hierbij past wel een kritische kanttekening als breder wordt gekeken. Zo blijkt uit figuur 4 dat alleen al in de periode 2012-2017 méér stalruimte is gebouwd dan via RvR-RBV is gesloopt. De nieuwbouw voor de periode 2000-2012 is niet inzichtelijk, maar op basis van de nieuwbouwcijfers voor de periode 1993-2012, is het aannemelijk dat ook voor deze periode ruimschoots meer m² is bijgebouwd, dan via RvR is gesloopt.

Figuur 4. Ouderdom van aanwezige agrarische bebouwing in Noord-Brabant in 2017. Bron: Factsheet Lege stallen en schuren in Brabant 2019.



De nieuwbouw aan stallen uit figuur 4 betreft overigens alle agrarische bedrijfsgebouwen, dus ook takken die geen onderdeel waren van de RBV zoals melkvee-, geiten- en kalverhouderijen. Zoals in paragraaf 4.1.2 al is aangegeven, zorgden een hogere benuttingsgraad van resterende rechten, de POR-regeling, het tijdelijk (1 januari 2008 – 6 juli 2011) afschaffen van de compartimentering in de meststoffenwet en het afschaffen van het melkquotum (1 april 2015) voor een groei van de (intensieve) veehouderij.

4.3.3 Slooplocaties

RBV

- Als gevolg van de afspraken in het Pact van Brakkenstein heeft er geen kwalitatieve sturing plaatsgevonden op de te slopen stallen. Hierdoor is wenselijke sloop niet gestimuleerd en onwenselijke sloop niet voorkomen:

- *Meest wenselijke sloop*: bedrijven in gebieden met hoofdzakelijk de (gewenste) functie wonen of natuur (stedelijk gebied en de latere extensiveringsgebieden). Voor Noord-Brabant betreft het 40 % van het totale aantal slooplocaties.
- *Onwenselijke sloop*: sloop in landbouwontwikkelingsgebieden. Hierdoor zijn voor de betreffende intensieve veehouderijtak geschikte locaties verloren gegaan. Voor Noord-Brabant betreft het 14% van het totale sloopoppervlak.
- In plaats van een definitief slot op de deur, hanteerde de RBV een 'tijdslot'. Na toewijzing van de sloopsubsidie werd de milieuvergunning voor de betreffende tak doorgehaald of gewijzigd en mocht gedurende 10 jaar de beëindigde tak niet meer op de locatie worden uitgeoefend. In 2010 heeft Noord-Brabant, via de Verordening Ruimte (zie paragraaf 3.3.2), alsnog bewerkstelligd dat op RBV-slooplocaties geen veehouderij mogelijk is, totdat de gemeente een passend bestemmingsplan heeft vastgesteld.

Éénpitters

- Sinds 2006 is sloop van stallen alleen mogelijk in daarvoor vastgestelde gebieden. De rekenkamer heeft geen zicht op de locaties van gesloopte stallen in de jaren voor 2006.
- Deelname aan RvR is mogelijk voor éénpitters als er door de gemeente een voorbereidingsbesluit voor een passende herbestemming van de slooplocatie is genomen. Bij zo'n voorbereidingsbesluit hebben gemeenten een jaar de tijd om een ontwerp voor het bestemmingsplan ter inzage te leggen (voordat dit vastgesteld wordt).

4.3.4 Ontstening in de praktijk

Om een beeld te krijgen in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van (bestendige) ontstening op slooplocaties, heeft de rekenkamer begin april 2021 via www.topotijdreis.nl bij een selectie van 91 slooplocaties de voormalige en huidige situatie⁵⁴ vergeleken. Hierbij is er voor gekozen om de relatief grote slooplocaties te onderzoeken⁵⁵:

- Alle partiële slooplocaties boven de 2000 m².
- Alle volledig beëindigde slooplocaties boven de 2000 m².
- Alle éénpitters boven de 3000 m².

De resultaten van dit onderzoek worden hieronder beschreven. Onder bijlage 1 is een selectie van enkele luchtfoto's opgenomen.

⁵⁴ Voor de huidige situatie zijn kaartmateriaal/luchtfoto's uit 2019 en 2020 gebruikt.

⁵⁵ Grotere slooplocaties zijn beter zichtbaar op luchtfoto's en topografische kaarten, zodat de situatie voor/na sloop beter zichtbaar is. Tevens is met grotere slooplocaties meer financiering gemoeid.

Partieel beëindigd (35 locaties met minimaal 2000 m² sloop van de in totaal 553 slooplocaties):

- Bij 26 slooplocaties (74%) is overduidelijk een significante (bestendigde) ontstening zichtbaar.
- Bij 4 slooplocaties (11%) heeft nieuwbouw van stallen plaatsgevonden (3x voormalig Verwevingsgebied, 1x voormalig LOG).
- Bij 1 slooplocatie heeft nieuwbouw als gevolg van een nieuwe economische activiteit plaatsgevonden.
- Bij 2 slooplocaties zijn de locatie zelf ontsteend, maar heeft in de directe omgeving ((over)buren) nieuwbouw van stallen plaatsgevonden (1x voormalig Verwevingsgebied, 1x voormalig LOG)
- Bij 2 slooplocaties kan op basis van topografische kaarten/luchtfoto's geen significante wijziging van de bebouwing worden vastgesteld.

Volledig beëindigd (40 locaties met minimaal 2000 m² sloop van de in totaal 893 slooplocaties):

- Bij 32 slooplocaties (80%) is overduidelijk een significante (bestendigde) ontstening zichtbaar.
- Bij 0 (0%) slooplocaties heeft nieuwbouw van stallen plaatsgevonden.
- Bij 5 slooplocatie heeft nieuwbouw als gevolg van een nieuwe economische activiteit plaatsgevonden.
- Bij 1 slooplocaties is de locatie zelf ontsteend, maar heeft in de directe omgeving ((over)buren) nieuwbouw van stallen plaatsgevonden (1x voormalig Verwevingsgebied).
- Bij 2 slooplocaties kan op basis van topografische kaarten/luchtfoto's geen significante wijziging van de bebouwing worden vastgesteld.

Éénpitters (selectie 16 locaties met minimaal 3000 m² sloop van de in totaal 658 slooplocaties):

- Bij 14 slooplocaties (88%) is overduidelijk een significante (bestendigde) ontstening zichtbaar.
- Bij 0 (0%) slooplocaties heeft nieuwbouw van stallen plaatsgevonden.
- Bij 1 slooplocatie heeft nieuwbouw als gevolg van een nieuwe economische activiteit plaatsgevonden.
- Bij 0 slooplocaties is de locatie zelf ontsteend, maar heeft in de directe omgeving ((over)buren) nieuwbouw van stallen plaatsgevonden.
- Bij 1 slooplocaties kan op basis van topografische kaarten/luchtfoto's geen significante wijziging van de bebouwing worden vastgesteld.

4.3.5 Controle op sloop

Handhaving werd vanuit het Brabantse Bestuurlijk Provinciaal Handhavingsoverleg (B-PHOM) aangemerkt als een gezamenlijke prioriteit voor de jaren 2001, 2002 en 2003. Eind 2001 vindt een eerste monitoring plaats en blijkt dat slechts een zeer beperkt aantal gemeenten adequaat toezicht houdt op zowel de sloop als op het ongewenst gebruik van VAB. Gebrek aan capaciteit zou daarvan een belangrijke oorzaak zijn.

Om hieraan tegemoet te komen stelt de provincie in maart 2002 een bedrag van € 100.000,- beschikbaar voor regionale ondersteuning inzake handhaving.

Mede naar aanleiding van signalen uit de provincie Gelderland besluit het B-PHOM in juni 2003 om alle slooplocaties in Noord-Brabant te laten bezoeken en daarbij te inventariseren wat de stand van zaken is. Opnieuw blijkt dat de meeste gemeenten nog steeds tekortschieten wat betreft toezicht op een milieuhygiënisch verantwoorde sloop. Er blijkt op grote schaal op illegale wijze asbest uit de te slopen stallen te worden verwijderd. Ook vinden er andere overtredingen plaats, zoals het dumpen van mest en puin, en er is onvoldoende zicht op de kwaliteit van de grond die wordt aangevoerd om putten te dempen.

Deze resultaten zijn voor de provincie aanleiding om alle gemeenten nogmaals nadrukkelijk te verzoeken om de handhaving alsnog adequaat te organiseren. Ook stelde de provincie een draaiboek op voor de aanpak van de branche van asbestsaneringsbedrijven. Op dat moment moesten er nog 200-300 locaties worden gesloopt.

De provincie heeft in totaal € 4.512.590,50 bijgedragen aan de sloop van ongewenste bebouwing in het buitengebied van 15 gemeenten. Er is geen inzicht in hoe deze bijdragen door gemeenten zijn besteed.

4.4 Stimulans realisatie EHS

In de RBV was een bepaling opgenomen die een veehouder verplichtte om landbouwgronden gelegen in de begrensde EHS over te dragen aan de overheid.⁵⁶ Op deze manier zou tevens een impuls aan de verdere realisatie van de EHS worden bewerkstelligd, zo was de gedachte.

Uiteindelijk is middels de RBV landelijk 169 hectare aangekocht, ofwel 2% van het totaal in deze jaren (2001-2002) verworven EHS-areaal. De RBV heeft dus maar een *zeer beperkte bijdrage* geleverd aan de realisatie van de EHS. Voor zover bekend is voor Noord-Brabant nooit uitgerekend hoeveel grond via de RBV aan de EHS is toegevoegd.

Rapport Algemene Rekenkamer over RBV

In haar Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) gaat de Algemene Rekenkamer in op de RBV. De Algemene Rekenkamer stelt: *“De RBV is een complexe regeling waarbij veel actoren betrokken zijn en die door de vele eigenverklaringen gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik. De regeling is onder druk van de EG-nitraatrichtlijn tot stand gekomen en met grote haast door het ministerie ingevoerd. Als gevolg van de haast in het aanvangstraject is onvoldoende aandacht gegeven aan de ex-ante-evaluatie, de opzet van een systeem waarmee de Tweede Kamer op structurele wijze kon worden geïnformeerd over de ruimtelijke doelstelling van de regeling en aan een adequate opdrachtverlening voor de door het ministerie ingestelde adviescommissie. Tijdens de uitvoering moesten veel zaken nog worden geregeld of bijgesteld. Deze zaken zijn later in het traject op adequate wijze ter hand genomen.”*

⁵⁶ Bureau Beheer Landbouwgronden.

4.5 Cijfermatig overzicht

Tabel 4 geeft – ter afsluiting van dit hoofdstuk – een overzicht van het eindresultaat van de RBV en de tot maart 2021 behaalde resultaten door éénpitters. Het eindresultaat van de RBV is tevens het vertrekpunt (en de stip op de horizon) voor de provinciale *terugverdienopgave* van de voorfinanciering van de RBV. In Deel C van dit rapport staat deze terugverdienopgave centraal.

Noord-Brabant	RBV1 (2000)	RBV2 (2001)	Eindtotaal RBV	Éénpitters	Totaal
Aanvragers Compartiment A	1189	1103	2292		
Compartiment A verleend	871	687	1558		
Aanvragers Compartiment B	866	949	1815		
Compartiment B verleend	580	509	1089		
Inleveren Kg fosfaat	4.464.382 kg	4.223.037 kg	8.687.419 kg	2.267.090 kg	10.954.509 kg
Waarvan met sloop	3.581.703 kg	3.247.464 kg	6.829.167 kg	2.267.090 kg	9.096.257 kg
Sloopmeters m ²	932.847 m ²	822.735 m ²	1.755.582 m²	658.196 m ²	2.413.778 m ²
Sloopsubsidie in €	€ 84,4 miljoen	€ 81,7 miljoen	€ 166,1 miljoen	€ 0,00	€ 0,00

Tabel 4. Overzicht sloop en sanering RvR door middel van de RBV (eindtotalen) en éénpitters (tot maart 2021) in Noord-Brabant.

5 Saneringen Ruimte voor Ruimte (RvR)-verbreed

De provincie Noord-Brabant heeft er voor gekozen de RvR aanpak ook in te zetten voor andere sectoren dan de intensieve veehouderij: RvR Verbreed. In dit hoofdstuk worden de maatschappelijke resultaten van deze verbreding besproken. In de beleidsnota over RvR-Verbreed (2005) staat aangegeven dat de aanpak van RvR-Verbreed zal worden geëvalueerd om te bepalen of dit het juiste instrument is (en of het op de juiste manier is vormgegeven) om de gestelde doelstellingen te behalen. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat een dergelijke evaluatie heeft plaatsgevonden.

5.1 Sanering glastuinbouw

Er wordt in 4 tranches (2006, 2008, 2009 en projectsanering Helenaveen 2008-2012) € 10.609.655 uitgegeven aan de sanering van glastuinbouw. In totaal heeft op 35 locaties sloop plaatsgevonden, waarbij in totaal 437.000 m² is gesaneerd.

De rekenkamer heeft via onderzoek van openbaar beschikbaar fotomateriaal (luchtfoto's, zie bijlage 2) 9 willekeurige saneringslocaties bekeken, met de onderstaande bevindingen als resultaat:

1. Bij 3 locaties is 'glastuinbouw' gesaneerd, waarna zowel op deze locaties, als in de directe omgeving geen glastuinbouw meer aanwezig is.
2. Bij 3 locaties is weliswaar op de gesubsidieerde locaties de glastuinbouw gesaneerd, maar is in de directe omgeving nog wel (veel) glastuinbouw aanwezig.
3. Bij 1 locatie is weliswaar op de gesubsidieerde locatie de glastuinbouw gesaneerd, maar in de directe omgeving is glastuinbouw juist fors uitgebreid.
4. Bij 2 locaties is weliswaar op de gesubsidieerde locaties de glastuinbouw gesaneerd, maar is na deze sanering een tussenliggende varkenshouderij juist zeer fors uitgebreid (versteend).⁵⁷

De saneringslocaties bij de punten 2 en vooral 3 en 4 roepen de nodige vraagtekens op over de doeltreffendheid van de saneringsregeling. Of verbetering van de kwaliteit van natuur, milieu, waterhuishouding en landschap, op gebiedsniveau, is bewerkstelligd op deze locaties, is twijfelachtig.

5.2 Militaire complexen

De provincie heeft aangegeven dat de 18 complexen volledig gesloopt en gesaneerd zijn. Na de sloop zijn 16 van deze terreinen overgedragen aan natuurorganisaties. Van de twee andere terreinen (Mill en Tilburg) is de provincie nog eigenaar. Op een terrein (Mill) worden deels RvR-woningen gebouwd, voor het resterende deel wordt een beheerder gezocht. Bij het andere terrein (Tilburg) wordt met de gemeente overlegd over gebruik of verkoop van het terrein, waar dan herontwikkeling (tot bedrijventerrein) mogelijk zal zijn. In totaal is er:

- 138.722 m² aan bebouwing gesloopt.
- 382.255 m² aan verhardingen (asfalt, klinkers, e.d.) gesaneerd.

⁵⁷ Bij deze varkenshouderij is er wel sprake van een afname van stikstofuitstoot ten opzichte van de oude situatie.

- 2.304.429 m² terrein aan de EHS (NNB⁵⁸) toegevoegd.

Bij de toevoeging aan de EHS zijn ook het terrein waar niet is gesloopt en de terreinen waar RvR-woningen worden gebouwd en mogelijk nog herontwikkeling tot bedrijventerrein plaatsvindt meegerekend.⁵⁹

Volgens de provinciale jaarrekening 2020 bedragen de actuele kosten € 12.107.053. De opbrengsten van de beoogde verkoop van de twee resterende (deel)terreinen zullen t.z.t. nog verrekend worden met deze kosten.

5.3 Kuijpers Kip

Kuijpers Kip betreft een pluimveebedrijf, dat door de provincie als een soort eigen éénpitters-project is gesaneerd. Inhoudelijk heeft het dus niets te maken met RvR-verbreed. In de jaarrekeningen van de provincie worden de kosten van deze sanering echter wel opgevoerd onder 'RvR-Verbreed'. Daarom behandelen wij de sanering van dit bedrijf ook op deze plaats in ons rapport.

Het bedrijf Kuipers Kip had vier bedrijfslocaties in Noord-Brabant en wilde deze verplaatsen naar een grootschalige locatie in de provincie Limburg. Voor de verplaatsing heeft het bedrijf, volgens de provinciale 'Beleidsregeling Verplaatsing Intensieve Veehouderij' een vergoeding gekregen.⁶⁰ Daarnaast heeft het deelgenomen aan de RvR-regeling door 19.813 m² aan bedrijfsoppervlakte te slopen en (19,8 x 3500 =) 69.300 kg aangekochte fosfaatrechten in te leveren. Aangezien het bedrijf niet de aldus gecreëerde RvR-bouwtitels zelf wilde ontwikkelen/verkopen heeft het met de provincie de afspraak gemaakt dat de provincie deze 19,8 RvR-kavels van het bedrijf overkoopt voor een vergoeding van € 2.475.000,-. Als grondslag voor deze vergoeding is het bedrag gehanteerd dat de provincie (destijds) van de ORR ontvangt voor iedere kavel die de ORR ontwikkelt: circa € 125.000,- per kavel.

Van de vergoeding wordt € 1.851.300,- uitbetaald aan het bedrijf en wordt € 623.700,- begroot voor de vergoeding van de kosten van het doorhalen van de varkensrechten. Op het moment dat het bedrijf de varkensrechten liet doorhalen was de marktprijs voor fosfaatrechten echter hoger dan begroot. Daardoor valt de uiteindelijke vergoeding hoger uit, namelijk € 2.832.933,-.

Na deze transactie beschikt de provincie over 19,8 (extra) bouwtitels. Deze aangekochte titels laat de provincie ontwikkelen door de ORR, volgens de afspraken van de samenwerkingsovereenkomst met de ORR uit december 2005 (SOK2).

⁵⁸ Wat voorheen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) heette, heet sinds 2017 het Natuurnetwerk Brabant (NNB).

⁵⁹ In de interim omgevingsverordening is een saldobenadering opgenomen waarbij bij een combinatie van onderling samenhangende plannen, projecten of handelingen enkele een negatief effect mogen hebben op het Natuur Netwerk Brabant als de gecombineerde uitvoering leidt tot een verbetering van de kwaliteit of kwantiteit van het Natuur Netwerk Brabant als geheel.

⁶⁰De totale verplaatsvergoeding bedroeg € 3.512.780. Het bedrijf heeft geen sloopvergoeding gekregen vanuit de Verplaatsing Intensieve Veehouderij, omdat dit in combinatie met de deelname aan de RvR-regeling zou leiden tot een dubbele sloopvergoeding.

6 Concurrerende woningbouw in het buitengebied

In de loop van de tijd wordt het compensatiemechanisme van 'Ruimte' voor 'Ruimte' in de provincie Noord-Brabant steeds diffuser. De oorspronkelijke RvR-regeling is alleen van toepassing op de intensieve veehouderij en heeft een dubbele doelstelling: ruimtelijke kwaliteitswinst én milieukwaliteitswinst. Bij RvR Verbreed wordt de toepassing verbreed naar sectoren buiten de intensieve veehouderij en is milieukwaliteit niet meer een doelstelling. In dit hoofdstuk geven wij een aantal voorbeelden van (grootschalige) woningbouw in buitengebied, die mogelijk gevolgen hebben gehad voor de terugverdienopgave van RvR.

6.1 Providentia

In de provinciale *Interimstructuurvisie Noord-Brabant, Brabant in ontwikkeling* (1 juli 2008) is de mogelijkheid opgenomen van woningbouw in het buitengebied op de locatie van oude kloostercomplexen. Achterliggend idee is dat dit een mogelijk verval van kloostercomplexen tegen kan gaan. In 2008 wijzen GS de locatie *Providentia* (te Sterksel, gemeente Heeze-Leende) aan als pilotproject in het kader van het project *Nieuw Dorps Bouwen*. Hierdoor wordt het plangebied beschouwd als 'integratiegebied stad-land', waardoor, zonder de RvR-regeling in acht te moeten nemen, woningbouw mogelijk wordt. Tevens wordt de beoogde woningbouw gezien als een maatwerkafsprake, die niet wordt gerekend tot het gemeentelijke of regionale contingent voor woningbouw. In totaal worden er 240 woningen gerealiseerd (zie <https://www.kloostervelden.nl>).

6.2 Ziekenhuis Bernhoven

Op 9 januari 2006 besluit de Raad van Bestuur van Ziekenhuis Bernhoven dat de locatie Uden-Noord als meest geschikte locatie in aanmerking komt voor de vestiging van nieuwbouw. Proefsleufonderzoeken leiden tot grootschalige archeologische opgravingen met een grote financiële impact op het project. Ter compensatie van het ingecalculerde verlies op de bouw van nieuwe ziekenhuis staat de provincie de bouw van een exclusieve woonwijk tussen het ziekenhuis Bernhoven en natuurgebied de Maashorst toe. Park Maashorst telt alles bij elkaar zo'n vijftig kavels van elk duizend vierkante meter, waarvan de laatste 32 kavels vorig jaar in de verkoop zijn gegaan.

6.3 Kaartaanpassingen

De 'Verordeningen Ruimte' bepalen dat in het buitengebied geen woningen worden gebouwd, met enkele uitzonderingen, waaronder RvR. Gemeenten kunnen bij de provincie echter een verzoek indienen, om kaarten lokaal enigszins aan te passen van bijvoorbeeld natuur- en agrarisch gebied naar zoekgebieden voor verstedelijking of integratiegebieden stad-platteland. Consequentie van zo'n kaartaanpassing kan zijn dat reguliere woningbouw mogelijk wordt binnen een voorheen restrictief gebied.

*"Wat de ORR dan steeds meer ziet gebeuren is dat gemeenten om (oneigenlijke) 'kaartaanpassingen' gaan vragen. In bijvoorbeeld de gemeente Zundert werkte de ORR 2 jaar aan een plan, totdat de gemeente zegt dat ze ermee gaan stoppen en dat ze het zelf gaan doen via een kaartaanpassing."*⁶¹

⁶¹ Passage uit gespreksverslagen geïnterviewden.

De ORR maakt meerdere malen bezwaar tegen kaartaanpassingen en ziet het als contractbreuk. In 2012 dient de ORR een zienswijze in tegen de Verordening Ruimte, waarin diverse kaartaanpassingen zijn opgenomen. Er ontstaat dan dus de curieuze situatie dat de provincie (als medeaandeelhouder van de ORR) deels een zienswijze op het eigen beleid indient.

De provincie is niet meegegaan met deze zienswijzen. Er werd beargumenteerd dat de kaartaanpassingen niet per definitie tot woningbouw in dat gebied zouden leiden. Daarnaast zorgde zo'n aanpassing niet tot meer woningbouw in het algemeen. De provincie stelt dat zij enkel gebruik maakt van haar discretionaire bevoegdheid en dat een verantwoorde en passende stedelijke ontwikkeling ook een provinciaal belang is. In een reactie aan de rekenkamer geeft de provincie aan dat het niet aannemelijk is dat kaartaanpassingen van wezenlijk effect zijn geweest op de terugverdienopgave.

6.4 Contractmanagement is essentieel

Bovenstaande voorbeelden illustreren dat het in continuïteit langjarig gebonden zijn aan gemaakte afspraken voor de provincie moeizaam/moeilijk bleek, zo niet onmogelijk. Achteraf kan worden vastgesteld dat goed en consistent contractmanagement een belangrijke ommissie is geweest bij de uitvoering van RvR. Een geïnterviewde vat het als volgt samen: *“Contractmanagement gebeurde ad hoc, of op momenten als er bonje (crisis) was. Feitelijk werd node gemist dat iemand (met gezag/mandaat) dwars door de (grote) provinciale organisatie heen het contract bewaakte. Er was geen echte ‘unit RvR’ binnen de provincie.”*⁶².

Overigens is het interessant om te constateren dat knelpunten rondom ‘conflicterend beleid’ al werden voorzien tijdens een Statenvergadering van 9 december 2005 (zie paragraaf 3.7.4).

6.5 Reflectie

Afsluitend constateert de rekenkamer op basis van de beschreven casuïstiek het volgende:

- De ‘compensatie’ voor het recht op het bouwen van woningen in het buitengebied kent steeds meer vormen.
- De provincie is hiertoe bevoegd, want voor het behartigen van publieke belangen in het buitengebied, kan de provincie discretionaire bevoegdheden aanwenden.
- Het bouwen van reguliere woningen in het buitengebied, door de provincie planologisch mogelijk gemaakt, staat haaks op de contractafspraken met de ORR inzake het bewaken van het restrictief woningbeleid in het buitengebied.
- RvR stelt de provincie soms voor een ‘duivels dilemma’:
 - Voorrang geven aan de terugverdienopgave impliceert beperkingen op het gebied van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied.
 - Het niet bewaken van ‘schaarste in het buitengebied’ impliceert concurrentie voor de ORR met risico’s voor de terugverdienopgave (zie hoofdstuk 10).

⁶² Passage uit gesprekverslagen geïnterviewden.

7 Ruimtelijke kwaliteit Ruimte voor Ruimte-kavels

De provincie Noord-Brabant heeft m.b.t. ruimtelijke kwaliteitswinst benadrukt dat niet alleen sloop, maar het ontwikkelen van kavels in het buitengebied daaraan kan bijdragen. De provincie streefde naar kwalitatief hoogwaardige woningen op ruime kavels met: “*een mooie afwerking en overgang van bebouwing naar het platteland.*” En een beeldkwaliteitsplan moest zorgen voor een goede waarborg van de inpassing van de woning. In dit hoofdstuk een overzicht van wat de rekenkamer heeft kunnen vinden over de ruimtelijke kwaliteit van RvR-kavels.

7.1 Rapport 10x ruimte voor ruimte

Om een indruk te krijgen van de kwaliteit van de ontwikkelde RvR locaties is er in 2006 een extern onderzoek uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn beschreven in de *brochure 10x Ruimte voor Ruimte*. In dit onderzoek zijn enkele van de eerst bebouwde RvR kavels onderzocht, die in de meeste gevallen echter nog niet woonrijp waren gemaakt. Via veldbezoeken en expertmeetings zijn de locaties op verschillende kwaliteitsaspecten beoordeeld: ruimtelijke kwaliteit, cultuurhistorische kwaliteit, ecologische kwaliteit, bereikbaarheid en duurzaamheid.

Bij veldbezoeken werden de locaties gemiddeld met een 7,45 (range 5 tot 9) beoordeeld en tijdens de expertmeetings met een 6,75 (range 6 tot 8). Over het algemeen wordt in het rapport geconcludeerd dat er bij de meeste locaties sprake was van kwaliteitswinst en dat *geen enkele locatie als slecht kan worden bestempeld*. De locaties verschillen eigenlijk niet van andere villawijken, zijnde geen RvR. Verder wordt geconcludeerd dat *kwaliteitswinst* toch vooral de resultante is van sloop van stallen en niet op de ontwikkellocatie zelf wordt gerealiseerd.

In het rapport wordt wel aangegeven dat voor een eerlijke en correcte beoordeling moet worden gewacht tot de locaties helemaal af zijn. Omdat dit nog niet altijd het geval was, waren beoordelingen nu soms deels op basis van plannen in plaats van de daadwerkelijke realisatie. Daarbij wordt gesteld dat plannen vaak gestart worden met hoge kwaliteitsambities, maar dat deze soms verdwijnen naarmate plannen concreter worden. Ondanks dat hier in de brochure verder niet op wordt ingegaan, is het opvallend dat uit de beoordelingen van de locaties blijkt dat niet altijd is voldaan aan de voorwaarden uit het streekplan (zie paragraaf 3.1). Zo laten beoordelingen zien dat de ecologische kwaliteit bij zeker twee locaties niet is behouden of versterkt.

Het rapport geeft verschillende aanbevelingen, zoals: duidelijker maken wat de *identiteit van RvR-locaties* is, een *checklist voor duurzaam bouwen*, *meer openbare ruimte*, *lange-termijn beheersing van ruimtelijke kwaliteit* en *onderzoek naar andere woningtypen*. Ook wordt aanbevolen om de vrijheid bij het ontwikkelen van kavels meer in banen te leiden, aangezien locaties met meer vrijheid (minder strakke plannen voor beeldkwaliteit) vaak ruimtelijk minder goed werden beoordeeld. Het is de rekenkamer niet duidelijk of en hoe hier opvolging aan is gegeven. De aanbevelingen zijn in elk geval niet terug te zien in aanpassingen in de planologische voorwaarden voor RvR. Integendeel, over het algemeen zijn de planologische voorwaarden in de loop van de jaren eerder algemener dan specifiek geformuleerd (zie paragraaf 3.3.3).

7.2 Ruimtelijke kwaliteit RvR-locaties niet inzichtelijk

De ruimtelijke kwaliteit van ontwikkelde RvR-locaties is sinds de evaluatie *10x Ruimte voor Ruimte* niet meer geëvalueerd. Er is dus enkel een premature evaluatie beschikbaar van de allereerste RvR-locaties.

In gesprekken van de rekenkamer met ambtelijk betrokkenen wordt een wisselend beeld geschetst over de praktijkresultaten van de ruimtelijke inpassing van compensatiewoningen. Zo gaf een geïnterviewde aan dat: *“over het algemeen in heel Brabant, door middel van RvR, veel villa’s zijn neergezet die niets te maken hebben met een mooie overgang naar het platteland en die ook architectonisch niet aansloten bij andere bebouwing.”* Een andere geïnterviewde gaf aan dat: *“er zeker bij grotere projecten wel naar ruimtelijke kwaliteit is gekeken, en dat het algemeen rapportcijfer wel op een 7 uitkomt.”*

7.3 Spanningsveld met financiële doelstellingen

Er kan een spanningsveld bestaan tussen (het verbeteren van) ruimtelijke kwaliteit en de opbrengsten van RvR-kavels. Uit de evaluatie *10x Ruimte voor Ruimte* blijkt bijvoorbeeld dat op enkele locaties het uitgegeven particuliere terrein was *gemaximaliseerd* om de opbrengsten te vergroten en daarbij was een kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte *ondergeschikt*. Dit werd gezien als het gevolg van de primaire taak van de ontwikkelingsmaatschappij, namelijk sloopvergoedingen terugverdienen.

Dit spanningsveld was bij de start van RvR al snel duidelijk. In de evaluatie van de eerste tranche van de RBV uit 2001 werd geconcludeerd: *“de wijze waarop provincies via de ruimtelijke ordening invulling hebben gegeven aan het bepalen van hun planologische zoekgebied naar locaties om de voorfinanciering terug te verdienen, bepaalt voor een belangrijk deel welke vooruitzichten er zijn om de sloopvergoedingen terug te kunnen verdienen door het uitgeven van bouw kavels en dus ook van de financiële risico’s die worden gelopen.”* Geïnterviewden geven aan dat dit spanningsveld ook de reden was dat er geen strengere regels voor ruimtelijke kwaliteit zijn opgenomen. *“Er was/is ‘schrik’ bij de provincie, dat er bij strengere regels mogelijk RvR-locaties zouden worden afgewezen, omdat het plan niet mooi genoeg was en dat daardoor de terugverdienopgave niet zou kunnen worden gerealiseerd.”*

7.4 Andere (ruimtelijke) kwaliteitswinst

RvR kan ook andere effecten bewerkstellingen dan louter een uitruil tussen sloop van stallen en compensatiewoningen. Zo heeft RvR bij een aantal projecten een positieve invloed gehad op gebiedsontwikkeling. In *“Ruimte voor Ruimte: bagagedrager voor gebiedsontwikkeling”* staan 12 voorbeelden uit de provincie Noord-Brabant, waarbij RvR initiator, katalysator of (mede)realisator van integrale vernieuwingsprocessen in het landelijk gebied was.

De inzet van RvR was in veel van deze gevallen een middel om processen te starten, die zonder RvR niet of moeizaam van de grond kwamen. Voorbeelden van projecten waar RvR voor werd ingezet zijn natuurontwikkeling, het verplaatsen van veehouderijen, de sanering van een fabrieksterrein en de sloop van een oud schoolgebouw. Bij al deze projecten kwamen er door de ontwikkeling van RvR-kavels

financiële middelen vrij om deze projecten doorgang te kunnen laten vinden. RvR heeft op deze manier dus ook bijgedragen aan andere maatschappelijke belangen dan de beleidsdoelstellingen van RvR.

Voorbeeld andere (ruimtelijke) kwaliteitswinst door inzet RvR:

“Om de Deurnese Peel weer tot een “levend” hoogveengebied te kunnen maken, is het noodzakelijk dat in de directe omgeving de waterstanden worden verhoogd. (...) Essentieel is nu nog het kunnen verhogen van de waterstand op gronden van twee melkveebedrijven aan de Soemeersingel. Dit stuit echter op problemen. De verhoging van de waterstand maakt een verantwoorde bedrijfsvoering onmogelijk. De gronden van de twee bedrijven, ongeveer 125 hectare, liggen in de ecologische hoofdstructuur. De bedrijven en gronden zijn eigendom van Fortis. Onderhandelingen over de aankoop van de gronden lopen al sinds 1994. Tijdens de onderhandelingen blijkt er een groot verschil in wat Fortis vraagt en wat de overheid kan betalen voor gronden voor de ecologische hoofdstructuur. Fortis beschikt elders in Helenaveen over gronden nabij de kern. Met Fortis is afgesproken het financiële verschil te dichten door vooruitlopend op een mogelijke ruimte voor ruimteontwikkeling op de gronden van Fortis nabij de kern, alvast een vergoeding te betalen. Indien de gronden later definitief worden aangekocht voor een ruimte voor ruimteontwikkeling wordt de al betaalde vergoeding in mindering gebracht op de afgesproken aankoopssom.

Op de mogelijke ruimte voor ruimtelocatie aan de noordkant van Helenaveen wordt gedacht aan het ontwikkelen van tien tot twaalf ruimte voor ruimte kavels. In samenhang met deze ruimte voor ruimteontwikkeling wil de gemeente Deurne nog een gelijk aantal woningen uit het gemeentelijk programma ontwikkelen. (...)

De aanpak van ruimte voor ruimte heeft bijgedragen aan het kunnen aankopen van gronden die essentieel zijn voor de natuurontwikkeling op de Deurnese Peel. De inzet van ruimte voor ruimte heeft de impasse in een langdurig onderhandelingstraject kunnen doorbreken op een voor alle partijen acceptabele wijze.” [uit: Ruimte voor Ruimte: bagagedrager voor gebiedsontwikkeling, provincie Noord-Brabant, oktober 2006, p.20-21]

Er kan dus worden gesteld dat RvR-kavels en bijbehorende opbrengsten (deels) zijn ingezet voor andere aspecten dan de oorspronkelijke doelstellingen. De voorbeelden tonen gelijkenissen met de maatschappelijke doelstellingen die de ORR tegenwoordig ook probeert te realiseren.

De rekenkamer heeft niet onderzocht of de behaalde extra maatschappelijke winst zoals beschreven in *Ruimte voor Ruimte: bagagedrager voor gebiedsontwikkeling* ten koste is gegaan van de terugverdienopgave van de ORR. Ook heeft de rekenkamer niet onderzocht of de doelmatigheid van de inzet van financiële middelen minder is dan wanneer de financiële middelen niet door RvR waren ingezet.

Deel C Terugverdienopgave

In dit deel staat de realisatie van de terugverdienopgave centraal:

- We starten met een overzicht van de ontwikkeling van de totale terugverdienopgave en huidige stand van zaken (hoofdstuk 8).
- We vervolgen met een beschrijving over de ontwikkelingen m.b.t. de bouwtitels die horen bij de terugverdienopgave en de juridische borging daarvan (hoofdstuk 9).
- We eindigen dit deel met een beschrijving van ontwikkelingen rond de ORR, de centrale organisatie die de terugverdienopgave moet zien te realiseren.

8 Kosten en opbrengsten

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van alle kosten en (verwachte) opbrengsten van de RvR aanpak van de provincie Noord-Brabant, zoals die eerder in dit rapport al zijn beschreven. Vervolgens presenteren we een schematisch overzicht van de totale terugverdienopgave, zowel historisch als de prognose tot en met 2031.

8.1 Actueel kostenoverzicht

De totale terugverdienopgave voor RvR bestaat uit vier onderdelen, die in de loop van de tijd voor een cumulatie hebben gezorgd:

1. **RvR-RBV:** voor de sloop van 1.755.582 m² aan stallen heeft de provincie € 166,1 miljoen betaald.
2. **RvR-Verbreed:** voor de sloop van 35 glastuinbouwcomplexen, 18 MOB-complexen, een onbekende hoeveelheid aan ongewenste gemeentelijke bebouwing in het buitengebied en de sloop van Kuipers Kip, heeft de provincie € 30.062.291 betaald. De verkoop van twee (deel)terreinen van voormalige MOB-complexen zal t.z.t. nog in mindering worden gebracht op deze kosten.
3. **Rentelasten SOK2:** Voor RvR zijn rentelasten (op het vreemd vermogen) doorgerekend tot en met 2011. De rentelasten bedroegen op dat moment € 19,0 miljoen. Vanwege de vertraging op de terugverdienopgave, extra verzwaard door de rentelasten, is de provincie gestopt met doorrekenen van rentelasten.
Deze beslissing is niet voorgelegd/bekrachtigd middels een expliciet besluit. Drie jaar later, bij het vaststellen van de begroting 2015, wordt het algemeen provinciaal beleid om rentelasten niet langer door te rekenen aan materiële vaste activa en ook niet op voorfinanciering.⁶³
4. **Stimuleringsbijdragen:** Ter compensatie van het stopgezette BiO-beleid en als stimulant voor gemeenten om mee te werken met de terugverdienopgave is vanaf 2011 een stimuleringsregeling van kracht. Tot en met 2020 is door de provincie hiervoor in totaal € 29 miljoen uitgeven. De kostenprognose voor de totale looptijd van RvR (t/m 2031) is € 65,7 miljoen.

⁶³ Zie PS-besluit 63/14, vaststellen Begroting 2015, hoofdstuk Financiële begroting.

8.2 Opbrengsten

Eind 2020 heeft de ORR 1.645 RvR-bouwtitels 'gecasht'⁶⁴, waarmee een bedrag van € 159.505.265 is terugverdiend. Voor de gehele terugverdienopgave hanteert de ORR een *normatieve grondexploitatie (GREX)*. Deze GREX is, een 'doorkijkje' naar de toekomst. Onder voorbehoud van heel veel aannames maakt de GREX inzichtelijk hoeveel RvR-kavels (en tegen welke prijs) er per jaar verkocht moeten worden, om uiteindelijk in 2031 de totale terugverdienopgave gerealiseerd te hebben en zelf nog wat winst te hebben gemaakt.

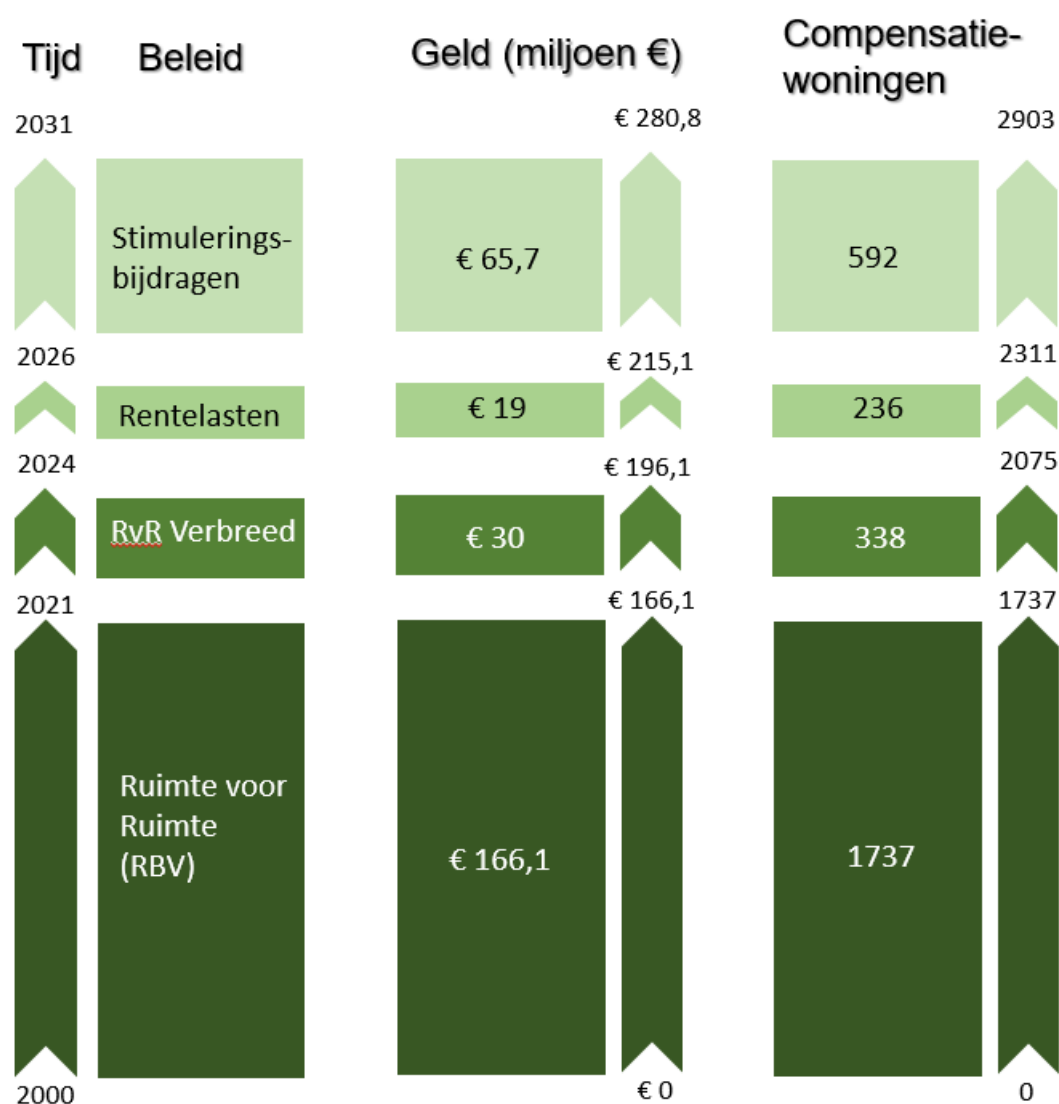
De provincie kan aan enkele belangrijke 'knoppen' van de GREX draaien en heeft dat in 2017 ook gedaan:

- De ORR mag 200 extra bouwtitels verkopen, waardoor de afdracht per verkochte titel daalt.
- Vooruitlopend op de uitkomsten van onderhandelingen met de gemeenten is gerekend met een maximale stimuleringsbijdrage van € 50.000 per RvR-titel.
- Het project Oostkamer in Tilburg (zie kader in paragraaf 7.3.3) wordt voorlopig niet langer opgenomen in de GREX.
- De bij SOK2 verstrekte achtergestelde lening zal per 1 januari 2018 omgezet worden naar eigen vermogen.

Figuur 5 hieronder is een schematische weergave van de totale terugverdienopgave van de provincie Noord-Brabant te zien. De figuur moet, vanwege de ontwikkeling in de tijd, van onder naar boven worden gelezen. Wel is het belangrijk om te beseffen dat er maar één terugverdienopgave bestaat, die dus is samengesteld uit de vier kostenposten zoals benoemd in paragraaf 8.1.

⁶⁴ De ORR hanteert een onderscheid in 'verkochte' titels en 'gecashte' titels. Verkochte titels worden niet direct afgerekend. Van gecashte titels zijn daadwerkelijk de bedragen ontvangen.

Figuur 5. Schematische weergave terugverdienopgave RvR, gebaseerd op de GREX van 18 maart 2021.



In de blokken staan de absolute cijfers, in het stroomschema zijn de cumulatieve cijfers opgenomen.

De figuur laat van links naar rechts de volgende aspecten zien:

- De tijd die nodig is om de terugverdienopgave te realiseren (meest linkse pijlen), oplopend tot 2031;
- De verschillende beleidskeuzes die zijn gemaakt (kolom Beleid) en hebben geleid tot een uitbreiding van de terugverdienopgave (zie paragraaf 8.1 voor een toelichting op de beleidskeuzen);
- De terug te verdienen kosten per beleidskeuze (kolom Geld) en de optelling daarvan (pijlen rechts van de blokken met bedragen);
- De totale hoeveelheid woningen die nodig zijn om de terugverdienopgave te realiseren, met een onderscheid naar aantallen woningen per beleidskeuze (kolom Compensatie-woningen) en de optelling daarvan (pijlen rechts van de blokken met aantallen).

9 Bouwtitels

Om de terugverdienopgave te kunnen realiseren, zijn bouwtitels van belang. In dit hoofdstuk beschrijven we ontwikkelingen betreffende (het recht op) aantallen bouwtitels, waarbij we opnieuw beginnen bij het jaar 2000.

9.1 De eerste initiële aantallen

Op het moment van ondertekening van het Pact van Brakkenstein is tranche 1 van de RBV nog niet opengesteld. Het is op dat moment dus niet inzichtelijk hoe groot de animo onder boeren is om te beëindigen en/of gebruik te maken van een sloopsubsidie. Het Pact van Brakkenstein voorziet dan ook alleen in een *maximumaantal* compensatiewoningen voor heel Nederland, namelijk 6500. Dit maximum is gerelateerd aan de beoogde mestreductie van het landelijke mestbeleid, namelijk 21,5 miljoen kilo fosfaat, overeenkomend met circa 6000 *stoppende boeren* + een extra toebedeling van 500 woningen voor de sloop van stallen van boeren die al voor de RBV zijn gestopt.

Het Rijk gaat in beginsel uit van een gemiddelde 1:1 *koppeling* van het aantal bedrijfsbeëindigingen en de aantallen extra woningen. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat deze 1:1 verhouding niet voor alle provincies zal gelden, omdat in bepaalde gebieden minder 'spanning' staat op de woningmarkt dan in andere gebieden

Aan Noord-Brabant worden indicatief 3000 woningen toebedeeld. De provincie communiceert daarover als volgt: *"Voor Brabant voorziet de Regeling ruimte voor ruimte naar verwachting in de sloop van uiteindelijk circa drie miljoen vierkante meter aan stallen en het uitgeven van maximaal 3.000 grote kavels voor woningbouw."*⁶⁵ Deze provinciale boodschap is dan al in overeenstemming met de ophanden zijnde wijziging van het Streekplan (zie paragraaf 3.1), waarin wordt vastgelegd dat tegenover een compensatiewoning in het buitengebied, de sloop van 1000 m² stallen moet staan. Gedeputeerde Van Geel verwoordt het als volgt: *"In de regeling is een koppeling gelegd: een woning per duizend vierkante meter. Dat is een volstrekt helder kader, dat ertoe moet leiden dat er niet meer woningen gebouwd worden dan naar rato voor sloop wordt voortgedragen."*

9.2 Landelijke herijking van de aantallen

Eind 2001 stelt het ministerie van LNV de reconstructieprovincies op de hoogte dat zij gezamenlijk alle 6500 woningen uit het pact van Brakkenstein mogen verzilveren, zelfs als dit niet nodig is om de sloopkosten van de RBV terug te verdienen. *"Indien met het bovenstaande bedrag en tempo wordt ingestemd kunt u gebruik maken van alle 6500 woningen uit het pact van Brakkenstein. De woningen die niet te hoeven worden gebouwd om de aanvragen uit de eerste en tweede tranche van de RBV te bekostigen, kunt u inzetten voor het amoveren van bebouwing via de 'losse sloopcomponent' uit de RBV conform de 5^e nota Ruimtelijke ordening. Ik verzoek u de minister van VROM te informeren over de*

⁶⁵ Persinformatie provincie Noord-Brabant, 14 september 2000 (116/00).

uitwerking van deze sloopcomponent.⁶⁶

Tijdens een bestuurlijk Interprovinciaal Overleg (IPO) op 21 mei 2002 wordt de oorspronkelijke indicatieve verdeling van aantallen compensatiewoningen bijgesteld op basis van actuele inzichten en verwachtingen⁶⁷. “Op dit moment is de huizenverdeling zoals opgenomen in figuur 6 (op basis van m² sloop) voorlopig uitgangspunt bij de provincies. Bijstelling naar boven en beneden kan plaatsvinden afhankelijk van het vervolgtraject.”

	woningen 1e tranche	woningen 2e tranche	totaal woningen	extra woningen	verdeling 500 woningen	nieuw aantal woningen
N-Brabant	985	1540	2505	976	290	3771
Limburg	234	561	798	310	92	1198
Gelder- land	235	583	818	319	95	1232
Utrecht	25	35	60	23	7	90
Overijssel	139	0	139	54	16	209
Totaal	1599	2719	4318	1682	500	6500

Figuur 6. Indicatieve verdeling compensatiewoningen, IPO 21 mei 2002.

Op 1 oktober 2002 is er in totaal voor 2.783.582 m² sloopmeters aan stallen in Noord-Brabant aangemeld.⁶⁸ Met een inschatting van 40% éénpitters per provincie (kolom ‘extra woningen’) en een verdeling van de extra 500 woningen (naar rato van het totaal aantal woningen per provincie), is het herijkte aantal compensatiewoningen (3771) voor Noord-Brabant op dat moment dus logisch onderbouwd. Achteraf kunnen we concluderen dat deze aantallen te ‘optimistisch’ waren, omdat door middel van de RBV uiteindelijk ‘maar’ voor 1.755.582 m² aan stallen is gesloopt (1755 compensatiewoningen) en er zelfs na 20 jaar nog ‘maar’ 645 compensatiewoningen door éénpitters zijn gerealiseerd.

9.2.1 Koppeling met sloop en fosfaat is het (beperkende) Brabantse kader

De landelijke herijking van de verdeling van de aantallen compensatiewoningen leidt niet tot een wezenlijk ander speelveld voor Noord-Brabant. GS zijn zich hier ook van bewust, zoals blijkt uit een besprekingsdocument van 25 juni 2002: “Gelet op de omvang van het bedrag waarvoor de reconstructieprovincies garant moeten staan en de risico’s in het terugverdientraject zijn met LNV en VROM aanvullende afspraken gemaakt over de inzet van de ruimte voor ruimte kavels. Deze afspraken komen er op neer dat de 6.500 ruimte voor ruimte kavels uit het pact van Brakkenstein beschikbaar komen, ongeacht de omvang van de sloop. Het streekplan van de provincie legt wel een planologische relatie tussen de omvang van de sloop en het aantal ruimte voor ruimte kavels dat ontwikkeld mag worden.”

⁶⁶ Brief van de Directie Groene Ruimte en Recreatie van 10 december 2001 (kenmerk GRR 2001/1542).

⁶⁷ Het IPO-verslag van 21 mei 2002 is tijdens het onderzoek niet achterhaald. Passages uit het verslag zijn echter als bijlage opgenomen bij een brief van de provincie Limburg, namens de 5 reconstructieprovincies, gericht aan staatssecretaris Pieter van Geel, d.d. 18 januari 2006.

⁶⁸ 1^e Voortgangsrapportage RvR, november 2002

Voor Noord-Brabant blijft dus de planologische relatie tussen de sloop van 1000m² aan stallen (en het inleveren van 3500 kilo aan fosfaat) en het aantal RvR-kavels dat ontwikkeld mag worden, het bepalende kader. Deze koppeling blijkt ook uit de contracten met de ORR en bijvoorbeeld de 'Eindrapportage RvR', die door de staatssecretaris van VROM naar de Tweede Kamer wordt verstuurd.

Figuur 7. Eindrapportage RvR aan de Tweede Kamer (2007).

provincie	bedrijven totaal	bedrijven zonder sloop	bedrijven met sloop	oppervlakte afbraak m ²	compensatie woningen niet op kavel	compensatie woningen op kavel	totaal aantal woningen
	aantal	aantal	aantal				
Utrecht	73	47	26	39 000	55	18	73
Gelderland ¹	1 372	790	582	615 000	709	127	836
Limburg	453	102	351	593 000	1167	31	1198
Noord-Brabant ²	1 620	485	1 135	1 841 000	1 841	0	1 841
Totaal	3518	1 424	2 094	3 088 000	3 772	176	3 948
Overijssel ³	626	456	170	129 000	600	0	600
Totaal 5 provincies	4144	1 880	2 264	3 217 000	4 372	176	4 548

De ORR verantwoordde haar woningbouwprojecten ook altijd met een verwijzing naar mestnummers (inleveren fosfaatrechten) en vierkante meters sloop, als 'onderlegger' voor het aantal te bouwen woningen. Zie bijvoorbeeld figuur 8, dat onderdeel is van het bestemmingsplan 'Ruimte voor Ruimte Vught Zuid.'

Figuur 8. Benodigde dossiernummers voor plangebied Ruimte voor Ruimte Vught Zuid te Vught.

AANVRAAGNUMMER	MESTNUMMER	SLOOP M ²	TOEGEKENDE SLOOP M ²
4531449	112017738	1.271	271
4532977	112059538	9.566	9.566
4532979	113090749	1.298	1.298
4532988	115009043	1.895	1.895
4530114	111029392	2.039	2.039
4533273	111027322	3.131	3.131
4547452	111064066	3.323	3.323
4547467	112057179	2.241	2.241
4547520	113017367	2.037	2.037
4562531	111073685	4.223	4.223
4562568	114054398	4.093	4.093
4606917	112071112	6.621	6.621
4609161	111016886	3.398	3.398
4532802	114012016	3.060	1.664
4531959	112019056	799	500
4531917	112070345	1.622	400
Totaal ingebrachte m ² sloop 46.700			

Tabel 2.1: Dossiernummers Ruimte voor Ruimte

De provincie is zich ervan bewust dat het planologisch kader voor RvR op termijn (misschien) aanpassing behoeft. Zie de onderstaande voorbeelden:

- *“Het ligt voor de hand meer kavels te verkopen indien de opbrengst lager wordt. Hiermee zou echter het verband tussen de sloopoppervlakte en de woningen worden verbroken, zoals dat is vastgelegd in het Streekplan 2002 (maximaal één woning per 1.000 m² gesloopte staloppervlakte). Indien deze situatie zich zou aandienen, dan zullen wij hierover een expliciet besluit vragen van Uw Staten.”⁶⁹*
- *“Er kennis van te nemen dat er een aanpassing van de Verordening Ruimte moet plaatsvinden. In de verordening ruimte is nog niet opgenomen dat er kavels ontwikkeld mogen worden in het kader van “Ruimte voor Ruimte Verbreed. (...). In de zogenaamde vervolgsamenwerkingsovereenkomst (SOK2) zijn er (proces)afspraken gemaakt over de (voorgenomen) ontwikkeling van 600 kavels ter financiering hiervan. In de Verordening ruimte is – planologisch gezien – nog niet de mogelijkheid opgenomen om dat ook daadwerkelijk te kunnen doen.”⁷⁰ Dat is nu nog geen probleem, maar dient wel geregeld te worden. Dit jaar wordt een voorstel daartoe aan u voorgelegd.”⁷¹*

9.3 Beleidswijziging ‘Verordening ruimte 2014, veegronde 2016’

“De Wijziging ‘Verordening ruimte 2014, veegronde 2016’ is beleidsarm en bevat voorstellen om de toepasbaarheid van de Verordening ruimte 2014 te verbeteren.”, aldus het Statenvoorstel van 18 oktober 2016. Er blijkt echter wel degelijk sprake van een (flinke) beleidswijziging ten opzichte van RvR.

Voor het eerst, na 16 jaar, wordt er namelijk een uitzonderingspositie voor de ORR gecreëerd. Artikel 6.8 lid 3 (blz. 125) onthefte de ORR van de RvR-voorwaarden voor benodigde milieu- en ruimtelijke kwaliteitswinst (1000m² en 3500 kilo fosfaat), waar éénpitters wel aan moeten voldoen. Voor de ORR wordt volstaan met een verwijzing naar ‘in het verleden behaalde aanzienlijke kwaliteitswinst’ en met een beroep op het pact van Brakkenstein, claimt de provincie het recht op 3500 bouwtitels.

Verordening Ruimte 2014, veegronde 2016 (blz. 125):

“De ontwikkeling van ruimte-voor-ruimte kavels door de ORR is gebaseerd op de afspraken die zijn gemaakt in het Pact van Brakkenstein uit 2000. De ontwikkeling van kavels is daarbij gebaseerd op al behaalde milieu- en ruimtelijke kwaliteitswinst, vanwege de toepassing van de Rbv. Omdat bij de deelname aan Rbv al is geconstateerd dat is voldaan aan de voorwaarde van aanzienlijke milieu- en ruimtelijke kwaliteitswinst, is het niet nodig om dat opnieuw in het kader van het bestemmingsplan aan te tonen. In het Pact van Brakkenstein is afgesproken dat de provincie Noord-Brabant in totaal 3500 ruimte voor ruimte kavels mag ontwikkelen.”

De Verordening Ruimte 2014, veegronde 2016 impliceert dat **op basis van dezelfde ruimtelijke kwaliteitswinst uit het verleden, er nu veel meer compensatiewoningen gebouwd mogen worden.**

⁶⁹ Statenvoorstel 52/05 A, 4 november 2005.

⁷⁰ Bij RvR-Verbreed zijn bijvoorbeeld geen fosfaatrechten ingeleverd en voldoet een sloopoppervlak van 1000m² ook sanering van glastuinbouw?

⁷¹ GS-Beslisdocument (C2141142/3530317), 25 februari 2014.

9.4 Ontwerp Omgevingsverordening

GS hebben op 23 maart 2021 het ontwerp van de *Omgevingsverordening Noord-Brabant* vastgesteld. Van 9 april tot en met 20 mei ligt het ontwerp ter inzage en in september/oktober 2021 zal het aangepaste ontwerp worden voorgelegd aan PS.

9.4.1 Maatwerk i.p.v. Ruimte voor Ruimte-regeling

De RvR-regeling (1000 m² sloop en 3500 kg fosfaat) maakt geen deel uit van de Omgevingsverordening. In plaats daarvan is een bredere regeling opgenomen voor *omgevingskwaliteit*. Deze verandering is ingegeven door een advies van *Brabant Advies*⁷² om te kiezen voor een nieuwe aanpak voor *rood en groen in het buitengebied*. In de nieuwe omgevingsverordening is er voor gekozen de bestaande regelingen samen te voegen, waarbij sommige voorwaarden uit de 'oude' regelingen zijn gehandhaafd maar algemener geformuleerd.

Artikel 4.13 Maatwerk met als doel omgevingskwaliteit, lid 2

De bijdrage aan de aanzienlijke versterking van omgevingskwaliteit betreft maatwerk waarbij in ieder geval de volgende aspecten worden betrokken en juridisch geborgd:

In geval dat de activiteit de realisatie van een woning betreft, geldt dat:

1. de woning wordt opgericht binnen of aansluitend op een bebouwingsconcentratie;
2. de fysieke tegenprestatie gericht op het versterken van omgevingskwaliteit qua omvang ten minste gelijk is aan de tegenprestatie voor een ruimte voor ruimtewoning; en
3. in overleg met de Ontwikkelingsmaatschappij ruimte voor ruimte de mogelijkheid voor een ruimte voor ruimte woning is afgewogen.

Wat een 'een fysieke tegenprestatie gelijk aan de omvang van een ruimte voor ruimtewoning' precies inhoudt, blijkt niet uit de Omgevingsverordening.

De veranderingen in de Omgevingsverordening doen de rekenkamer denken aan het voormalige BiO-beleid. Dit impliceert een mogelijk risico dat *schaarste in het buitengebied* meer onder druk komt te staan, waardoor het voor de ORR moeilijker wordt om de terugverdienopgave te realiseren.

Specifiek over RvR vermeldt de verordening het volgende:

Artikel 4.15 Ruimte-voor-ruimte-kavel

Lid 1

Een omgevingsplan kan in afwijking van de bepalingen van dit hoofdstuk in Stedelijk gebied of Landelijk gebied voorzien in een ruimte-voor-ruimte-kavel als:

- a) *de locatie in of aansluitend op Stedelijk gebied, Bebouwd gebied of een bebouwingsconcentratie ligt;*
- b) *de locatie wordt ontwikkeld door of vanwege de Ontwikkelingsmaatschappij ruimte voor ruimte gelet op de in het verleden behaalde aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit; en*

⁷² Brabant advies, een nieuwe aanpak voor rood en groen in het buitengebied, juli 2020.

c) *de ontwikkeling past binnen de ontwikkelingsrichting, bedoeld in Artikel 4.13.*

Lid 2

De regeling in het eerste lid komt te vervallen als uit door Gedeputeerde Staten bijgehouden gegevens blijkt dat er in totaal 3500 ruimte-voor-ruimte kavels door of vanwege de Ontwikkelingsmaatschappij ruimte voor ruimte zijn ontwikkeld.

Herijken aantallen en heroverwegen type woningbouw?

De afspraken van het Pact van Brakkenstein zijn gemaakt toen er nog *woningcontingenten* voor provincies bestonden. Middels deze contingenten bepaalde het Rijk hoeveel woningen iedere provincie mocht bouwen. De 6500 woningen uit het Pact van Brakkenstein mochten *bovenop* deze contingenten gebouwd worden.

In de Nota Ruimte in 2004 (in werking getreden op 27 februari 2006) en de Wet Ruimtelijke Ordening (vanaf 1 juli 2008 in werking) heeft het Rijk gekozen voor een decentralisatie van verschillende verantwoordelijkheden. Zo kregen provincies onder meer een regierol voor het woonbeleid in meer landelijke gebieden. Hiermee mogen provincies ook zelf bepalen onder welke omstandigheden een RvR-aanpak wordt toegestaan. Daardoor zijn de provincies ook niet meer gebonden aan de maximale aantallen compensatiewoningen zoals afgesproken in het Pact van Brakkenstein.

Deze landelijke beleidswijzigingen impliceren ook dat er meer mogelijkheden voor woningbouw ontstaan bij RvR. Immers, vanwege de afspraken in het Pact van Brakkenstein en de daarbij horende maximale aantallen te bouwen woningen, was RvR alleen rendabel wanneer aan deze aantallen *ruime woningen op riante kavels* werden gekoppeld. Hierdoor waren andere typen woningbouw (bv sociale huurwoningen, appartementen etc.) geen optie in Noord-Brabant, omdat – zo werd gesteld – daarmee de terugverdienopgave niet te realiseren was.

Ondanks een eerdere aanbeveling (zie paragraaf 7.1) hebben geïnterviewden aangegeven dat de landelijke beleidswijzigingen voor Noord-Brabant nooit aanleiding zijn geweest om aantallen en typen woningbouw voor de terugverdienopgave van RvR te heroverwegen.

10 Ontwikkelingen rond de ORR

De provincie Noord-Brabant heeft gekozen om de terugverdienopgave te laten realiseren door een ontwikkelingsmaatschappij, op enige afstand van de provincie, waarbij private partijen bereid zijn risicodragend te participeren. In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan rond de ORR, met invloed op de terugverdienopgave.

10.1 Effecten van Buitengebied in Ontwikkeling (BiO)

In 2004 introduceert de provincie Noord-Brabant het “Buitengebied in Ontwikkeling” (BiO) beleid (paragraaf 3.6). De schaarste van potentiële kavels in het buitengebied – belangrijk voor de terugverdienopgave van de ORR - kwam hiermee onder druk te staan. Sommige gemeenten gaan, in samenwerking met adviesbureaus, met de beleidsnota BiO steeds meer voor ontwikkelingen in het buitengebied voor eigen gewin. De BiO-woning wordt zo voor gemeenten een eigen verdienmodel. *“Projecten waar de ORR soms al jaren aan had gewerkt, werden opeens stopgezet om vervolgens later, zonder tussenkomst van de ORR, via BiO alsnog te worden gerealiseerd. Op een gegeven moment ging de ORR bijhouden om hoeveel woningen/projecten het eigenlijk ging, en na een tijdje stond de teller op circa 375 projecten. En dat was nog niet eens alles. Je moest alle (gepubliceerde) ontwerpbestemmingplannen in Noord-Brabant doornemen om erachter te komen, vrijwel een mission impossible. Een BiO-woning werd (in sommige gemeenten) een begrip, naast de RvR-woning. BiO was echt de eerste grote tegenslag voor de ORR en heeft voor een grote vertraging gezorgd.”*⁷³

In 2008-2009 wordt er diverse malen crisisberaad gevoerd tussen de ORR en de provincie, waarbij vanuit de ORR wordt aangegeven dat BiO de doodsteek gaat worden voor RvR. *“Het verkrijgen van nieuwe locaties wordt steeds problematischer, omdat de aandacht van de gemeente volledig verschuift naar de eigen plannen met BIO-kavels, die hen zelf het profijt opleveren. Geconstateerd mag worden dat ook de provincie om dezelfde redenen haar taakstelling van 150 haalbare kavels per jaar niet haalt. Het geschatte risico vraagt nauw samen optrekken van de ORR met de provincie en krachtig ingrijpen in het BIO-beleid zoals zich dat nu dreigt te ontwikkelen.”*⁷⁴

Uiteindelijk wordt, na een evaluatie van BiO, de regeling in 2011 stopgezet, waarbij nog wel een overgangstermijn van 1 jaar geldt. Hierdoor kon alles wat in de pijplijn zat nog door gemeenteraden, via een onherroepelijk bestemmingsplan, worden vastgesteld. Er wordt geschat dat het totaal aantal BIO-woningen circa 600 bedraagt.⁷⁵ Achteraf geven GS ook aan dat BiO heeft bijgedragen aan een stagnatie in de verkoop van Ruimte voor Ruimte kavels.⁷⁶

Naast de druk op de schaarste van het buitengebied had BiO ook een ander nadeel voor de werkzaamheden van de ORR: *“Keerzijde van het stopzetten van BiO was dat veel bestuurders en*

⁷³ Passage uit gespreksverslagen geïnterviewden

⁷⁴ Uit: gespreksverslag vergadering ORR-PNB, 4 november 2009. Kenmerk HS/LE/9389

⁷⁵ Aandeelhoudersoverleg Ruimte voor Ruimte BV, 20 juni 2012.

⁷⁶ Statenvoorstel 'Nieuwe financiële afspraken met Ruimte voor Ruimte II CV', d.d. 14 december 2010.

*ambtenaren ervan 'geproefd' hadden en helemaal geen zin meer hadden om met de ORR verder te gaan. Er ontstond een 'anti-houding' die eigenlijk in een aantal gemeenten nooit meer helemaal verdwenen is.*⁷⁷

Éénpitters en schaarste in het buitengebied

De directe concurrentie tussen de éénpitters (zie paragraaf 3.2) en de ORR is beperkt, aangezien éénpitters kleinschalige projecten ontwikkelen en de ORR juist grootschalige projecten. Maar doordat de éénpitters ook RvR-kavels ontwikkelen zet dit wel meer druk op de schaarste van het buitengebied. Zo werd in een interview aangegeven dat de gemeente Someren bijvoorbeeld bewust heeft gekozen om vooral éénpitters RvR-kavels te laten ontwikkelen en minder samen te werken met de ORR. De gemeente kan hierdoor meer 'sturen' op de sanering van de intensieve veehouderij. Door zowel sloop als compensatiewoningen binnen de eigen gemeente te realiseren, zijn er nog weinig tot geen stallen in bebouwingszones van de gemeente.

Dergelijke 'concurrentie' maakt voor de ORR de terugverdienopgave moeilijker. Hoe langer de terugverdienopgave van de ORR zal duren, hoe langer éénpitters RvR-kavels kunnen ontwikkelen en dus de schaarste van het buitengebied steeds meer onder druk komt te staan.

Ten tijde van het onderzoek was er een saneringsregeling van de Rijksoverheid voor varkenshouderijen.⁷⁸ Deze saneringsregeling is financieel aantrekkelijker dan de RvR-regeling. Mogelijk betekent dat dus dat er de komende periode minder gebruik wordt gemaakt van de RvR-regeling.

10.2 Crises en beroep op de garantstelling

De financiële en economische crises die zich in 2008 aandienden, lieten zich voor de ORR pas in 2011 voor het eerst voelen door afnemende kavelverkoop. Het 'rampjaar' werd 2013, waarin er in het eerste halfjaar niks werd verkocht en de ORR onder Bijzonder Beheer werd gesteld door de banken. Alles komt vanaf dat moment samen en geraakt in een stroomversnelling.

Op 3 september 2013 verstuurt de ORR een *stuitingsbrief*⁷⁹, die gaat over de correcte uitvoering en naleving van SOK2 en de rendementen die door de provincie aan de betreffende participanten zijn gegarandeerd. Verwijzend naar de artikelen 15 (garantstellingen) en 16 (inroepen garantstellingen) stelt de ORR dat, ondanks veel overleg en het meermaals kenbaar maken van bezwaren:

- de provincie al een groot aantal jaren niet voldoet aan het aanbieden van minimaal 150 haalbare bouwkavels per jaar.
- de provincie het restrictieve beleid niet heeft bewaakt: er is te laat opgetreden tegen het ontspoorde BiO-beleid en ook begin 2013 vinden nog (steeds) kaartaanpassingen plaats in de Verordening Ruimte).

⁷⁷ Passage uit interview ZRK met oud-medewerker van de ORR.

⁷⁸ <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/sanering-varkenshouderijen>

⁷⁹ Brief van de ORR gericht de provincie Noord-Brabant, t.a.v. gedeputeerde Y. de Boer, 3 september. Kenmerk HS/rvr/13.126.

In de brief geeft de ORR aan nog wel met de provincie in overleg te willen blijven over alle mogelijke oplossingen die aan deze problemen tegemoet gaan komen, maar tegelijkertijd wordt duidelijk gemaakt dat de verhoudingen op scherp staan: *“Voor zover een en ander in dit kader vereist is, dient de provincie dit tevens te begrijpen als het invoeren van een garantstelling als in artikel 16 bedoeld.”*

Na het uitdoen van de garantstellingsbrief volgt er een onderhandelingstraject, met als uiteindelijk resultaat dat in de periode 2014-2015 alle private partijen uit de ORR stappen.⁸⁰ Omdat er nog veel opgebouwde reserve in het bedrijf zit, die niet uitgekeerd kon worden door afspraken met de banken (schuldenlast), betaalt de provincie € 26,6 miljoen⁸¹ aan de private partijen. Hiermee worden het aandelenkapitaal, een vergoeding over het aandelenkapitaal en een deel van de opgebouwde winst uitgekeerd. In december 2015 zijn alle zaken afgewikkeld en is de provincie enig aandeelhouder van de ORR.

10.3 De provincie als 100% aandeelhouder van de ORR

10.3.1 Borgstelling

Om zowel de bestaande financiële verplichtingen alsook de continuïteit van de ORR voor lange tijd te kunnen waarborgen, wordt begin 2016 overeenstemming bereikt met BNG over de verstrekking van een provinciaal geborgd krediet van maximaal € 50 miljoen. Het betreft geen uitgave van de provincie, maar is een garantstelling. De provincie gaat ervan uit, en dat wordt ook ieder jaar getoetst, dat de borgstelling wordt gedekt door de grondpositie van de ORR, waar de provincie het eerste hypotheekrecht op heeft.

10.3.2 Samenwerkingsovereenkomst (SOK) 3

Op 21 december 2016 wordt de nieuwe samenwerkingsovereenkomst (SOK3) van kracht, waarmee ook de nieuwe (huidige) governance-structuur tot stand komt. Deze is uitgewerkt in *Statuten*, een *Aandeelhoudersinstructie* en de daarbij behorende *Nadere instructie*.

In de businesscase van de ORR blijft de primaire doelstelling het terugverdienen van de sloopkosten. Maar vanaf nu wordt daarnaast beoogd om, in combinatie met de ontwikkeling van RvR-locaties, ook *maatschappelijke meerwaarde* te creëren door het oplossen van knelpuntsituaties in het buitengebied. De knelpunten kunnen divers zijn, zoals het opruimen van verrommelde situaties, de verplaatsing of beëindiging van bedrijven op ongewenste locaties, maar ook natuurontwikkeling.

De uitvoering van de terugverdienopgave is verdeeld in vier aaneensluitende perioden.

1. 1 juli 2016 - 31 december 2018 (2¹/₂ jaar).
2. 1 januari 2019 – 31 december 2022 (4 jaar).

⁸⁰ Heijmans/IBC waren al in 2004 gestopt, Grontmij stond op de rand van een faillissement en werd opgekocht door het Zweedse SWECO dat geen risicodragende activiteiten meer wilde. NIBC-Bank en BNG mochten eigenlijk niet meer van de AFM. BNG wilde, vanwege 'maatschappelijke doelstellingen', nog wel door maar doet dit uiteindelijk niet.

⁸¹ Deze € 26,6 miljoen komt als eigen vermogen/'goodwill' op de balans van de ORR, waarvan de provincie nu 100% aandeelhouder is. De totale waarde van het Eigen Vermogen in de ORR bedraagt (per 31-12-2020) bijna € 6 miljoen. Als alles gaat zoals geprognoseerd staat in 2032, als de ORR wordt geliquideerd, minimaal deze € 26,6 miljoen weer ter beschikking voor de provincie.

3. 1 januari 2023 – 31 december 2026 (4 jaar).
4. 1 januari 2027 – 31 december 2032 (6 jaar).

Voor elke periode ontvangt de ORR een *Nadere Instructie* waarin in elk geval de volgende afspraken worden vastgelegd:

- De aan de provincie te betalen *afdrachten* voor de betreffende periode.
- Het door de ORR te behalen *normatief rendement*.
- De te realiseren *maatschappelijke doelstellingen* in de betreffende periode.
- Aan het einde van een periode vindt een evaluatie plaats.

Nadere Instructie	Periode 1	Periode 2
Afdrachten	€ 18.076.250,-	€ 42.517.691,-
Titelverkopen	175	462
Normatief rendement (IRR ⁸²)	9,36%	9,17%

Tabel 5. Afspraken periode 1 en 2, zoals opgenomen in de Nadere Instructies 2016 en 2019.

10.3.3 Normatief rendement

Hoewel in de Nadere Instructie een boekhoudkundige indicator voor *rendement* is opgenomen (*Internal Rate of Return*) is er geen 'harde' norm.

- In de eerste plaats is er een *uitzonderingspositie voor gronden, verkregen van de provincie*.⁸³ De ORR is in beginsel gehouden een door de Provincie aangeboden RvR-locatie te aanvaarden.
- In de tweede plaats kunnen *maatschappelijke doelen* aanleiding zijn om het voorgeschreven rendement los te laten. Hiervoor is wel goedkeuring nodig van de Raad van Commissarissen.⁸⁴

Prioriteit in de bedrijfsvoering is:

1. Het normatief rendement halen: gebaseerd op titelafdrachten, niet de *Internal Rate of Return* (IRR).
2. Maatschappelijke opbrengsten genereren.
3. Onder de streep mag dit alles niet tot een verlies leiden.

Voor periode 1 zijn 107 bouwtitels meer verkocht dan begroot (+61%). De gemiddelde verkoopprijs per verkochte titel was 14% lager dan begroot. Zie tabel 6.

⁸² IRR: Internal Rate of Return (NL: interne-opbrengstvoet) ofwel het *effectief rendement*, is een getal, meestal uitgedrukt als percentage, dat het netto rendement van de investeringen in een project weergeeft.

⁸³ Artikel 4.3 uit de Nadere Instructie. Tevens heel relevant in dit verband is artikel 3.1.4d van de Aandeelhoudersinstructie: De ORR is in beginsel gehouden een door de Provincie aangeboden RvR-locatie te aanvaarden, waarbij de Provincie geen onredelijke voorwaarden bij de aanbidding zal hanteren.

⁸⁴ Aandeelhoudersinstructie Artikel 4.2.1c: Indien de Directie mogelijkheden ziet om met de ontwikkeling van de Ruimte voor Ruimtelocatie (meer) maatschappelijk doelstellingen te realiseren welke realisatie echter ten koste gaat van het Normatieve Rendement dan kan zij hiertoe een voorstel doen, welk voorstel de goedkeuring behoeft van de Raad van Commissarissen.

Gerealiseerd	Periode 1
Afdrachten	€ 25.004.556,-
Titelverkopen	282
Normatief rendement (IRR)	Niet ieder project heeft voldaan aan de rendementsdoelstellingen.

Tabel 6. Resultaten periode 1, zoals opgenomen in: *Evaluatie Ruimte voor Ruimte periode 1*. Republiq, 6 juni 2019.

De prioriteit in bedrijfsvoering, en de hierboven beschreven uitzonderingen op het normatief rendement (IRR) bewerkstelligen dat de ORR de mogelijkheid heeft om *verlieslatende exploitaties* aan te gaan. Door het surplus aan in te zetten bouwtitels (zie hoofdstuk 9) resteert, bij voldoende verkoop, immers altijd wel een positief resultaat 'onder aan de streep'.

Gesaldeerde⁸⁵ kerncijfers in openbare jaarstukken, leiden er toe dat zowel (*financieel*) *minder geslaagde projecten* als *projecten waarin maatschappelijke meerwaarde is gecreëerd* niet (goed) inzichtelijk zijn. De rekenkamer heeft verliesgevende projecten alleen kunnen vinden in accountantsverslagen of interne notities.

Projecten met maatschappelijke meerwaarde worden (deels) wel genoemd in jaarstukken. In de evaluatie van periode 1 (zie paragraaf 0) worden twee van dergelijke projecten meer in detail en ook cijfermatig toegelicht. Een totaalbeeld van de 'maatschappelijke winst' en welke financiële kosten daarmee gemoeid zijn geweest, ontbreekt echter.

Hieronder geven we een voorbeeld van een (financieel) minder geslaagd project en een project dat wordt gepresenteerd als een project met maatschappelijke meerwaarde.

Oostkamer (Nieuwe Warande) te Tilburg

Het project Oostkamer kent inmiddels een lange geschiedenis. In 2009 is gezamenlijk met de gemeente Tilburg de ontwikkeling van dit omvangrijke RvR- project opgestart. Het project bestaat uit twee deelprojecten:

- Oostkamer: 135 woningen (circa 100 verkocht) en 31 appartementen (nog zoeken naar geïnteresseerde ontwikkelende partijen).
- Oostkamer-Zuid: 74 woningen (nog opstarten).

De provincie verwerft alle gronden en sluit in 2012, zonder afstemming met/tussenkomst van de ORR, een ontwikkel- en exploitatieovereenkomst met de gemeente. In deze overeenkomst worden bijdragen door de provincie aan de gemeente toegezegd. Alleen al voor het deelproject Oostkamer, betreft het een kleine € 10 miljoen, exclusief nog eventuele vergoedingen voor meeropbrengsten.

Door deze afspraken ziet de ORR geen heil in een eventuele exploitatie en weigert de RvC het project in uitvoering te nemen. Noodgedwongen wordt het onder directie van de provincie uitgevoerd die, als

⁸⁵ Vereffening van kosten en opbrengsten

exploitant, eventuele tekorten zou kunnen opvangen. In 2018 wordt de uitvoering van het project en de verkoop van de kavels alsnog overgedragen aan de ORR.

De ontwikkel- en exploitatieovereenkomst met de gemeente is zo opgesteld, dat tegenslagen geen effect hebben op de bijdrage aan de gemeente en enkel ten koste gaan van de opbrengsten voor de provincie. Op dit moment, na ruim 8 jaar looptijd en bijna 100 verkochte woningen, lijdt de provincie geen verlies op het project Oostkamer. Maar er resteert ook nagenoeg niks om af te kunnen dragen voor de historische sloopkosten.

Oosterhout⁸⁶

In Oosterhout speelt een probleem met varkensveehouderij Lavrijssen. De voorgenomen uitbreiding leidt tot onrust in de omgeving en de gemeente zou deze uitbreiding graag voorkomen. Lavrijssen wil € 2,3 miljoen voor zijn bedrijfsbeëindiging. De gemeente wil dit niet zomaar betalen.

Op een andere locatie in Oosterhout krijgt Thuisvester de woningbouw niet op gang. Na enige tijd wordt de Provincie bij dit knelpunt betrokken en stelt de gedeputeerde voor om het instrument Ruimte voor Ruimte in te zetten. Ruimte voor Ruimte ontwikkelt vervolgens 20 kavels waarmee € 700.000,- aan winst wordt gegenereerd. Deze winst wordt ingezet op het project van Thuisvester, waardoor hier een positief saldo van € 1,2 miljoen ontstaat. Dit surplus wordt vervolgens weer gebruikt om de eigenaar van de veehouderij uit te kopen. Hierbij creëert de ORR ook 7 extra (éénpitters) bouwtitels, die weer verkocht kunnen worden.

Figuur 9. Financieringsconstructie Oosterhout. Bron: Republiq, blz. 11



⁸⁶ Voorbeeld overgenomen uit: Republiq. *Evaluatie Ruimte voor Ruimte periode 1*, Kenmerk: 20190606/183/LD/MM. 6 juni 2019, blz. 11.

10.4 Evaluatie periode 1

Conform de afspraak uit de Nadere Instructie is periode 1 geëvalueerd⁸⁷. Algemene conclusie is dat de ORR een professionele organisatie is, die transparant werkt en tijdig, compleet en begrijpelijk rapporteert en dat er geen grote wijzigingen nodig zijn in de werkwijze. Daarnaast wordt er een aantal *dilemma's* geschetst en *aanbevelingen* geformuleerd. Hieronder vatten wij de belangrijkste samen.

Dilemma's

- Maatschappelijke meerwaarde neemt zeer diverse vormen aan en is lastig vooraf te expliciteren. Maatwerk is de kracht van de ORR, maar *er ontbreekt een afwegingskader voor besluitvorming over investeringen in maatschappelijke doelen*. De provincie ziet de projecten als 'portefeuille', maar de maatschappelijke doelen vragen om verdieping op projectniveau, zeker als de provincie zoveel waarde hecht aan het oplossen ervan dat zelfs (project)verliezen acceptabel zijn.
- De ORR stuurt op opdrachten. Hoe hoog de stimuleringsbijdrage is maakt daarbij niet uit, want die wordt door de provincie betaald. Door hoge stimuleringsbijdragen kan het zo zijn dat de ORR veel tijd en moeite in een project steekt, terwijl dit per saldo geen geld oplevert voor de provincie. In het verleden, maar ook nu nog⁸⁸, zijn er projecten geweest waarbij de gemeente tot € 100.000,- aan stimuleringsbijdragen heeft ontvangen voor elke verkochte titel.
- Als de provincie de ORR vaker aandraagt, ontstaan er naar verwachting meer projectkansen (*meekoppelkansen*). Tegelijkertijd heeft de organisatie in de uitvoering afstand van de provincie nodig om haar slagvaardigheid te behouden. Naarmate de ORR 'dichter' bij de provincie komt, neemt de druk toe om beleidsregels en kaders vast te leggen, die creativiteit en maatwerk in de weg kunnen staan.

Aanbevelingen

- Creëer duidelijkheid over de rol van de RvC en van de aandeelhouder, vooral bij besteding t.b.v. maatschappelijke doelen.
 - Het ligt voor de hand om bij de begroting ruimte voor ORR en RvC te creëren als dat nodig is. Binnen deze ruimte kan de RvC projecten goedkeuren. Op deze manier kijkt de RvC op projectniveau en de aandeelhouder op portefeuilleniveau
- Maak processen rondom de maatschappelijke doelen effectiever.
 - Er is behoefte aan een proces voor het wegen van maatschappelijke doelen in projecten.
- Maak nieuwe afspraken over de stimuleringsbijdragen.
 - Stel projecten in gemeenten met een te hoge stimuleringsbijdrage uit of af.
 - De ORR moet op de hoogte zijn van de afspraken tussen de provincie en gemeenten.
 - Werk voortaan met een netto-opbrengst na aftrek van de stimuleringsbijdrage, zodat de ORR hetzelfde doel nastreeft als de provincie.

⁸⁷ Republiq. *Evaluatie Ruimte voor Ruimte periode 1*

⁸⁸ Er zijn nog drie gemeenten die € 100.000,- aan stimuleringsbijdragen ontvangen. De provincie is met deze gemeenten in gesprek om dit bedrag te verlagen.

- Meer samenwerken om projecten te acquireren: acquisitiekansen explicieter op tafel
 - Dit kweekt bewustzijn en dwingt de provincie om beleidsdoelen explicieter te maken.
 - Stapel belangen van partijen (*meekeepelkansen*), zodat de ORR vaker kan meeliften met de provincie.

Deel D Informatievoorziening aan PS

In dit laatste deel komt aan bod de informatievoorziening aan PS. Deze moet zodanig zijn dat PS hun kaderstellende en controlerende rol kunnen vervullen, die beide aan bod komen in het afsluitende hoofdstuk 11.

11 Informatie-uitwisseling met PS

In dit hoofdstuk geven we aan op welke wijze invulling is gegeven aan informatievoorziening aan PS. Voor de kaderstellende rol beoordelen we de informatie-uitwisseling bij *sleutelmomenten*. Voor de controlerende rol beschouwen we informatie die daadwerkelijk verstrekt is, alsook informatie die wel voorhanden is, maar niet is verstrekt.

11.1 Kaderstellende beslissingen

Vanuit ons onderzoek onderscheiden wij vijf elementen waarover belangrijke formele vaststelling van beleidskaders heeft plaatsgevonden. Tabel 7 geeft een overzicht.

Initiële kaders RvR	
2000-2002	<ul style="list-style-type: none"> • Instemmen met Pact Brakkenstein • Financiering 1^e en 2^e tranche RBV • Oprichting ORR en akkoord op SOK1 • Vaststellen wijziging streekplan voor RvR
Verbreden van de opgave en herdefiniëren van de financiële (terugverdien)kaders	
2005	<ul style="list-style-type: none"> • SOK2 en Instemmen RvR-Verbreed
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Stimuleringsbijdragen gemeenten
Ruimtelijke kwaliteit en conflicterend beleid	
2004-heden	<ul style="list-style-type: none"> • BiO • Vaststellen Verordeningen Ruimte, en interim Omgevingsverordening
Herdefiniëren financiële terugverdienkader (rendement en maatschappelijk winst)	
2016-heden	<ul style="list-style-type: none"> • Provincie 100% aandeelhouder ORR en SOK3
Herdefiniëren voorwaarden voor het ontwikkelen van een RvR-compensatiewoning	
2016	<ul style="list-style-type: none"> • Wijziging Verordening ruimte 2014, veegronden 2016

Tabel 7. Elementaire beleidskaders.

11.1.1 Initiële kaders RvR

PS zijn actief betrokken (onder meer via een klankbordgroep rondom de oprichting van de ORR) en door GS goed voorzien van de beschikbare informatie bij het vaststellen en bij de kaders. Uit de notulen van Statenvergaderingen ontstaat een beeld van levendig debat, doorspekt met dossierkennis.

Overigens was de ruimte voor GS en PS om eigen kaders op te stellen, redelijk beperkt in deze fase. De RBV, inclusief deelname aan RvR, was flink dichtgetimmerd door Den Haag.

Dat maakt een andersoortige vraag, eigenlijk belangrijker: Was de beschikbare informatie op deze momenten wel voldoende voor zowel GS als PS? Achteraf zullen weinigen ontkennen dat op zo'n groot dossier, een Brabants *ex ante onderzoek*, niet van meerwaarde was geweest.

Ook de 'imperfecties' van het overhaast in elkaar gezette Pact van Brakkenstein waren voor GS en PS niet direct inzichtelijk, met onder meer onwenselijke sloop en de nodige juridische afhechting⁸⁹ tot gevolg.

11.1.2 Verbreden van de opgave en herdefiniëren van de financiële (terugverdien)kaders

De Statenvergadering van 9 december 2005 was zeer levendig en in dit rapport zijn de nodige quotes uit de notulen opgenomen (zie paragraaf 3.7.4). PS kwamen zeer beslagen ter ijs en zo'n beetje alle te bedenken kritische succes- of faalfactoren over SOK2 zijn uitgesproken tijdens de vergadering. De informatieverstrekking was derhalve uitstekend in orde. Daardoor is het des te opvallender dat PS, ondanks de vele kanttekeningen, instemmen met een terugverdienkader waarin 'wissels', 'noodremmen', of 'tussenstations' ontbreken. *"Wij zitten in een rijdende trein. Wij kunnen die niet stoppen, want dan zijn wij nog slechter af dan wanneer wij met deze regeling akkoord gaan."*⁹⁰

RvR-Verbreed was ook in dezelfde vergadering geagendeerd, maar kon op minder belangstelling rekenen. De informatieverstrekking was echter ook voor dit onderdeel compleet.

Ook bij de besluitvorming van de inzet van RvR-verbreed voor de sanering van militaire complexen worden PS betrokken. In eerste instantie (2007) besluiten PS tot de financiering hiervoor en in 2010 worden PS geïnformeerd over het besluit van GS om de overgebleven middelen voor de extra sloop van militaire complexen in te zetten.

PS zijn niet betrokken geweest bij de besluitvorming over de aankoop van de RvR-titels van Kuijpers Kip door de provincie (zie paragraaf 5.3).⁹¹

⁸⁹ Bijvoorbeeld aanvullende beleidsregels zodat geen nieuwe stallen werden gebouwd op de slooplocaties.

⁹⁰ Notulen vergadering Provinciale Staten d.d. 9 december 2005, blz.19.

⁹¹ In het GS beslisdocument d.d. 22 maart 2010 staat aangegeven dat PS in de eerstvolgende MARAP zullen worden geïnformeerd over de verhoging van de middelen die via RvR dienen te worden terugverdiend. De rekenkamer heeft niet kunnen verifiëren of en hoe PS hierover daadwerkelijk zijn geïnformeerd.

De Statenvergadering van 4 februari 2011, waarin PS-akkoord gaan met de stimuleringsbijdragen voor gemeenten, was een stuk minder levendig. Met de informatievoorziening richting PS is echter niks mis. Tijdens de vergadering geeft de gedeputeerde aan *“het lastig te vinden een mechanisme te organiseren dat bijhoudt of de gemeenten de gelden daadwerkelijk besteden ten gunste van het buitengebied.”* Vanuit PS worden geen toezeggingen gevraagd omtrent dit punt.

11.1.3 Ruimtelijke kwaliteit en conflicterend beleid

Ruimtelijke kwaliteit

In ons rapport hebben we aangegeven dat het provinciaal beleid betreffende de ‘ruimtelijke kwaliteit van de te ontwikkelen RvR-kavels’ reeds bij de start van RvR ambivalent was en in de loop der tijd steeds algemener is geworden (zie paragraaf 3.3.3 en hoofdstuk 7). De informatieverstrekking richting PS, past in dit patroon. PS vragen er niet om en GS leveren het niet (of vice versa).

In 2006 vindt het eerste onderzoek plaats, en voor zover wij weten het enige onderzoek, waarbij bebouwde RvR kavels zijn beoordeeld op ruimtelijk kwaliteit. De resultaten hiervan zijn beschreven in de brochure *10x Ruimte voor Ruimte*. In de *12^e voortgangsrapportage RvR* staat dat de brochure is toegestuurd aan PS-leden van de commissies ‘Beleids evaluatie’ en ‘Ruimte en Milieu’. Navraag bij de griffie leert dat deze evaluatie nooit is geagendeerd.

Conflicterend beleid

RvR is een juridisch-planologisch kader, waardoor het op zich logisch is dat veranderingen van het planologisch beleid, het (terugverdien) mechanisme van RvR kunnen beïnvloeden. Zie bijvoorbeeld de consequenties van BiO en kaartaanpassingen, zoals beschreven in paragraaf 10.1.

Kan van statenleden worden verwacht dat ze bij het vaststellen van een planologisch kader, de mogelijke implicaties voor een regeling uit het jaar 2000 overzien? RvR is immers slechts een klein onderdeel binnen de Verordeningen Ruimte/interim omgevingsverordening. Zie ook paragraaf 11.1.5.

Betere informatieverstrekking had statenleden hierbij kunnen helpen. Dergelijke informatie is ook altijd voorhanden geweest. In de Jaarstukken van de ORR (met name het onderdeel ‘Directieverslag’), worden successen, kansen maar ook bedreigingen, klip en klaar benoemd. Deze informatie is echter nooit (in bewerkte vorm) met PS gedeeld (zie paragraaf 11.2.3). De vraag is wel, hoe gedetailleerd PS geïnformeerd willen worden? Zo zijn in 2009, op verzoek van PS, de voortgangsrapportages Ruimte voor Ruimte stopgezet.

11.1.4 Herdefiniëren financiële terugverdienskader (rendement en maatschappelijk winst)

Vanwege de gefaseerde uitkoop van de private partijen, vinden er zowel in oktober 2014 (PS-besluit 66/14) als in november 2015 (PS 68/15) Statenvergaderingen plaats over de uitbreiding van de provinciale participatie in de ORR.

In de vergadering van 31 oktober 2014 wordt een motie ingediend (M10), die GS oproept: PS op de hoogte te brengen van de uitwerking van de business case waarmee de terugverdienopgave zal worden gerealiseerd. Deze motie wordt unaniem aangenomen. Verder wordt via een Memorie van Antwoord toelichting geven op diverse uitgevoerde risico-analyses, het risico van een Europese toets op staatssteun en uitkomsten van uitgevoerde marktonderzoeken.

Bij de vergadering van 20 november 2015 is er een business case aanwezig. Meerdere statenleden wijzen er echter op dat de businesscase wel erg summier is, met een louter financiële insteek. “*Men ziet geen beleid, maar een financieel verhaal.*”. De gedeputeerde geeft aan dat de tijd ontbreekt voor het uitwerken van een maatschappelijke businesscase. Voor 1 december 2015 moet het PS-besluit juridisch rond zijn.⁹² Wel wordt de toezegging gedaan om in een later stadium een maatschappelijke businesscase uit te werken en PS daarin goed mee te nemen.

De rekenkamer heeft geen maatschappelijke businesscase kunnen achterhalen. Op dit punt schiet de (toegezegde) informatieverstrekking dus tekort. Het discussiepunt is overigens nog steeds actueel. Zie de evaluatie van Periode 1 door Republiq (zie paragraaf 0):

- Er ontbreekt een afwegingskader voor besluitvorming over investeringen in maatschappelijke doelen.
- Er is behoefte aan een proces voor het wegen van maatschappelijke doelen in projecten

Overigens is de evaluatie over Periode 1 niet gedeeld met PS, terwijl dit toch belangrijke informatie bevat voor zowel (reflectie op) de kaderstellende rol als voor de controlerende rol van PS.

11.1.5 Herdefiniëren voorwaarden voor het ontwikkelen van een RvR-compensatiewoning

In de ‘Verordening Ruimte 2014, veegronden 2016’ wordt voor het eerst specifiek een uitzonderingspositie voor de ORR gemaakt en worden voor het eerst 3500 bouwtitels ‘geclaimd’ (zie paragraaf 9.3). Beide aspecten, die tezamen een flinke beleidswijziging impliceren, zijn niet als zodanig aan PS gepresenteerd. Integendeel, het begeleidende Statenvoorstel stelt dat dat wijzigingen *beleidsarm* zijn.

11.2 Controlerende taak

Wat voor informatie ontvangen/ontvingen PS over RvR en welke beschikbare informatie blijft/bleef achterwege? En het belangrijkste, is/was de ontvangen informatie voor PS voldoende voor het goed kunnen uitvoeren van de controlerende taak?

11.2.1 Voortgangsrapportages RvR

Op 20 november 2002 wordt de *eerste Voortgangsrapportage Ruimte voor Ruimte* gedeeld met verschillende beleidsafdelingen, GS en namens PS de *Commissie voor revitalisering landelijk gebied* (ter bespreking) en de *Commissie voor bestuur en middelen* (ter kennisgeving). Eind 2003 stellen GS een

⁹² Daarvoor wordt er zelf een uitzondering gemaakt op de vaste orde die stemming in de volgende vergadering voorziet.

informatieprotocol vast, waarin inhoud en frequentie van de voortgangsrapportages Ruimte voor Ruimte worden vastgelegd.⁹³ De voortgangsrapportages zijn gestructureerd opgebouwd en inhoudelijk van aard. Ze geven een goed beeld van de (historische) ontwikkeling van het RvR-proces en de verschillende aspecten die daar onderdeel van waren, zoals:

- Sloop van stallen, ontwikkeling van woningbouwkavels, verdeling over gemeenten.
- Financiële en organisatorische aspecten.
- Conclusies en aanbevelingen over mogelijk door de provincie te ondernemen acties. Bijvoorbeeld handhaving of afstemming met gemeenten.

Tot en met 2004 verschijnen de voortgangsrapportages per kwartaal en vervolgens halfjaarlijks. De 15^e en laatste voortgangsrapportage betreft een jaarrapportage over 2008.

De laatste drie voortgangsrapportages (2007-2008) bestaan nog slechts uit 7 pagina's en bevatten vooral cijfermatige overzichten (tabellen). Eerdere versies bestonden uit wel meer dan 30 pagina's en bevatten diverse toelichtende bijlagen.

De rekenkamer beschouwt de voortgangsrapportages als nuttige informatie, met name voor meer duiding van de eerste jaren van RvR en *toereikend voor de controlerende rol van PS*. Ook zijn de rapportages de enige informatiebronnen waarin alle facetten (sloop, nieuwbouw, ORR, ruimtelijke kwaliteit, samenwerking met gemeenten, e.d.) in één document werden besproken.

Geïnterviewden hebben aangegeven dat in de periode rond 2009, *op verzoek van PS*, het aantal voortgangsrapportages (in algemene zin), sterk is ingeperkt. Hierdoor zijn er ook geen voortgangsrapportages RvR meer opgesteld.

11.2.2 Voortgangsrapportages Ontwikkelbedrijf

De provincie heeft zelf ook de nodige RvR-projecten in ontwikkeling genomen, waardoor het ontwikkelbedrijf een aantal grondposities bezat/bezit ten behoeve van RvR-ontwikkeling. GS verschaffen PS tweemaal per jaar, tegelijk met de begroting en de jaarstukken, een rapportage waarin de stand van zaken is opgemaakt van het Ontwikkelbedrijf.

In 2009 publiceert de zuidelijke rekenkamer het rapport 'Grondbeleid provincie Noord-Brabant', waarin de rekenkamer onder meer een belangrijk verbeterpunt constateert inzake de informatieverstrekking aan PS over de uitvoering van actief grondbeleid. In 2016 volgt een vervolgonderzoek⁹⁴ waarin de rekenkamer, specifiek met betrekking tot RvR, het volgende concludeert:

- Voor sommige grondverwervingen ontbreekt de stand van zaken in de voortgangsrapportages of factsheets.
- De informatievoorziening over projecten die wel in factsheets bij de voortgangsrapportages zijn opgenomen, bieden PS weinig inzicht in concrete plannen voor de ontwikkeling van de

⁹³ Statenvoorstel 81/03 inzake herziening informatieprotocol Ruimte voor Ruimte, 5 december 2003

⁹⁴ Beheersstatuut Ontwikkelbedrijf provincie Noord-Brabant. Deel 2 Rapport van bevindingen, 31 mei 2016

grondaankopen en de financiële gevolgen daarvan, ook als het om de risico's gaat.

- Het compenseren van het negatieve resultaat van eerdere grondexploitaties is slechts eenmalig gemeld in een Voortgangsrapportage.

Een hernieuwde evaluatie van deze verbeterpunten is niet mogelijk. In de eerste helft van 2017 zijn grondposities van het provinciaal Ontwikkelbedrijf overgedragen aan de ORR, waardoor deze projecten sindsdien niet meer per project worden toegelicht in de voortgangsrapportages van het Ontwikkelbedrijf.⁹⁵ *De voortgangsrapportages van het Ontwikkelbedrijf zijn daardoor niet (langer) toereikend voor een controlerende rol van PS inzake RvR.*

11.2.3 Jaarstukken ORR

Vanaf de start van de terugverdienopgave, maakt de ORR ieder jaar een jaarverslag. Deze bestaat uit de volgende vaste onderdelen:

- Overzicht van de (historische) kerncijfers.
- Bericht van de Raad van Commissarissen waarin voornamelijk organisatorische aspecten aan bod komen.
- Directieverslag met meer inhoudelijke context, inclusief bijzondere, opvallende of onwenselijke gebeurtenissen van het afgelopen jaar.
- Een door accountant KPMG gecontroleerde jaarrekening.

De jaarstukken van de ORR worden niet aan PS verstrekt. Hierdoor hebben PS geen goed zicht op de projectmatige werkzaamheden van de ORR en blijft ook inzicht in 'successen' en 'falen' buiten beeld.

In paragraaf 0 en 11.1.4 is al aangegeven dat de (afwegings)kaders voor de maatschappelijke opbrengsten onduidelijk zijn. In de Nadere Instructie voor Periode 2 is aangegeven dat voortaan (vanaf 2020) in het jaarlijkse bestuursverslag wordt aangegeven op welke wijze in het betreffende boekjaar invulling is gegeven aan het behalen van maatschappelijke doelstellingen. Doordat de jaarstukken niet aan PS worden verstrekt, blijft ook dit buiten beeld.

Het niet ontvangen van de jaarstukken van de ORR zorgde er ook voor dat PS in het verleden slechts beperkt zicht hadden op de effecten van conflicterend beleid (zoals BiO en kaartaanpassingen) met de terugverdienopgave. Slechts via de zienswijze van de ORR op kaartaanpassingen in de verordening ruimte 2012, kregen zij informatie vanuit het standpunt van de ORR hierover.

Wel doet ook hier (net als bij paragraaf 11.1.3) zich de vraag voor, hoe gedetailleerd willen PS geïnformeerd worden? Zo zijn in 2009, op verzoek van PS, de voortgangsrapportages Ruimte voor Ruimte

⁹⁵ 1e Meerjarenperspectief 2017 Ontwikkelbedrijf, Werklocaties en MIPP-projecten Bijlage bij de Jaarstukken 2016, blz. 115.

stopgezet.

11.2.4 Provinciale Jaarrekeningen en begrotingen

RvR is een terugkerend onderdeel in de provinciale jaarrekeningen en begrotingen. Conform het doel en format van de jaarrekeningen en begrotingen *voldoet* de verstrekte informatie over RvR. Voor een goed overzicht van en inzicht in de inhoudelijke stand van zaken zijn de provinciale jaarrekeningen en begrotingen echter ontoereikend. Het betreft hoofdzakelijk financiële informatie en van een hoog aggregatieniveau.

11.2.5 Evaluatie RvR-Verbreed

In de beleidsnota over RvR-Verbreed (2005) staat aangegeven dat de aanpak van RvR-Verbreed zal worden *geëvalueerd* om te bepalen of dit het juiste instrument is (en of het op de juiste manier is vormgegeven) om de gestelde doelstellingen te behalen. Een dergelijke evaluatie heeft echter niet plaatsgevonden.

Bijlage 1 Voorbeelden slooplocaties RvR

Slooplocaties 1 en 2 zijn voorbeelden van evidente ontstening. Op slooplocatie 3 is naderhand een omvangrijke nieuwe economische activiteit gestart. Op slooplocatie 4 heeft geen herbouw plaatsgevonden, maar op gebiedsniveau heeft wel versterking plaatsgevonden.

Slooplocatie 1:



1999 - Stallen zichtbaar aan zuidzijde. De noordelijke gebouwen zijn deel van een kloostercomplex. (luchtfoto's pas beschikbaar vanaf 2006).



2019 – Luchtfoto: agrarische bebouwing gesloopt. Ontstening en vergroening duidelijk zichtbaar.

Slooplocatie 2:

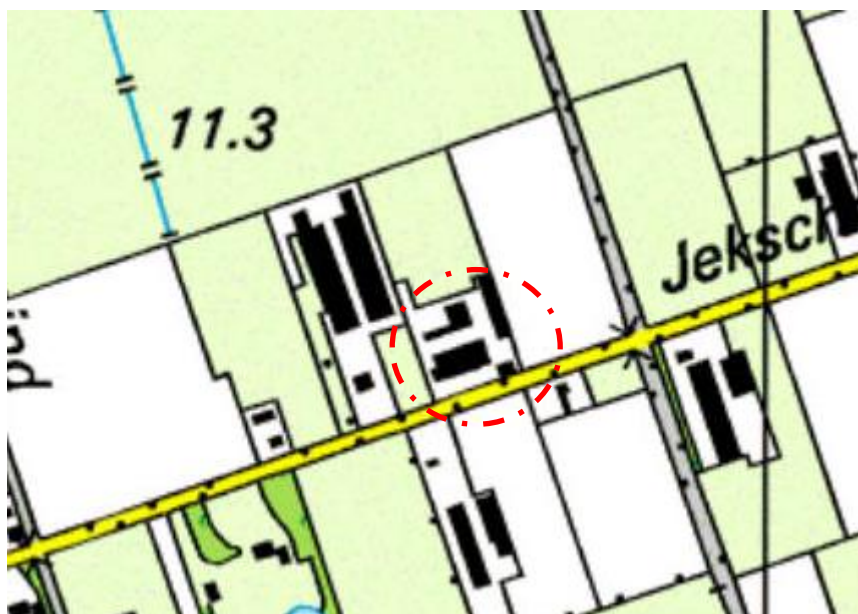


1999 - Agrarische bebouwing zichtbaar binnen gekartelde lijnen.

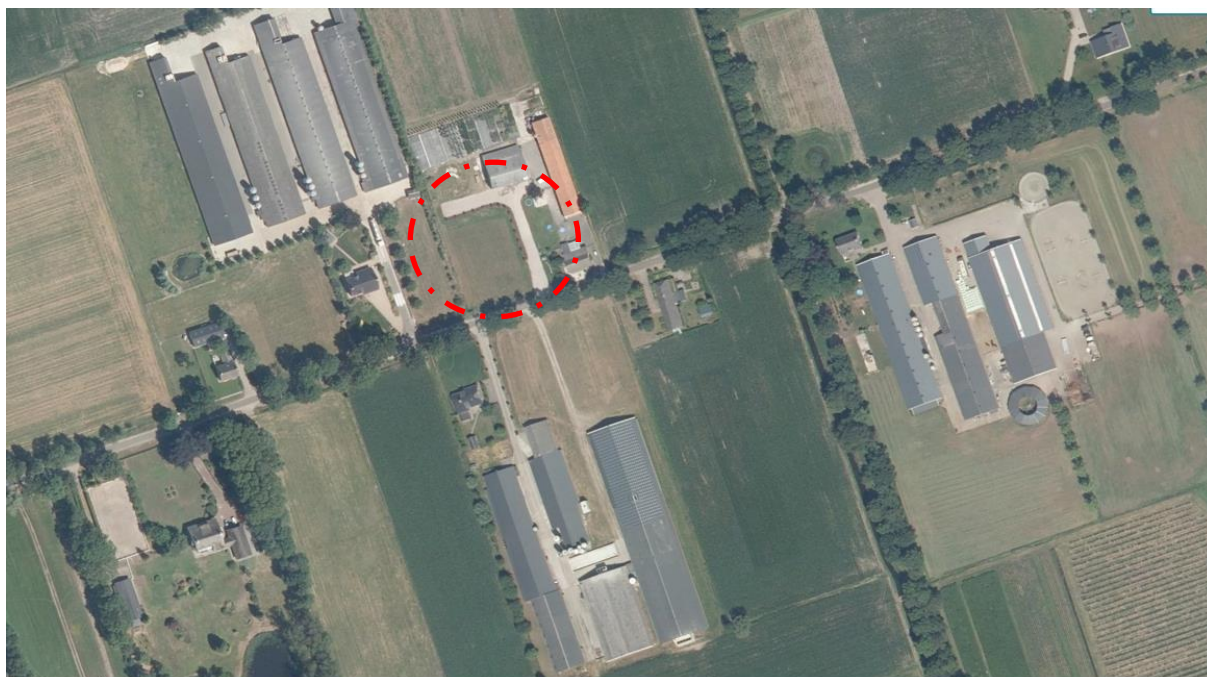


2019 - Sloop en ontstening duidelijk zichtbaar.

Slooplocatie 3:

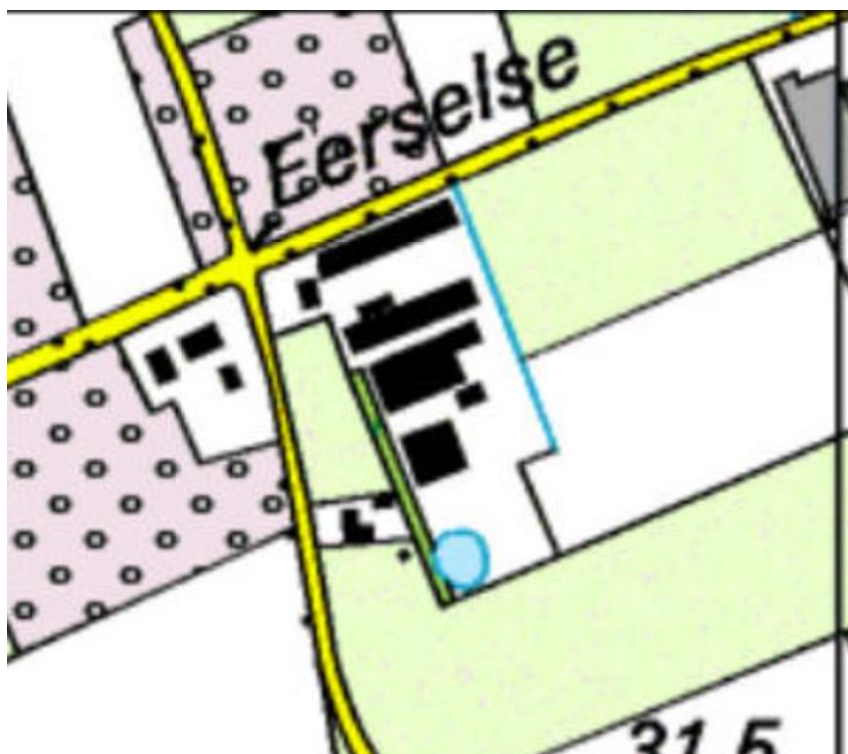


1999 - drie grotere en één klein gebouw zichtbaar op het betreffende adres (gestippelde cirkel).



2019 – Twee gebouwen zijn gesloopt. De nevenliggende kavel heeft nu echter dubbel zo veel grote stallen en ook de tegenoverliggende agrarische bebouwing is uitgebreid.

Slooplocatie 4:



10: 1999 - de bedrijfsgebouwen zijn duidelijk zichtbaar



11: 2006 - een deel van de gebouwen is gesloopt

(zie volgende pagina)

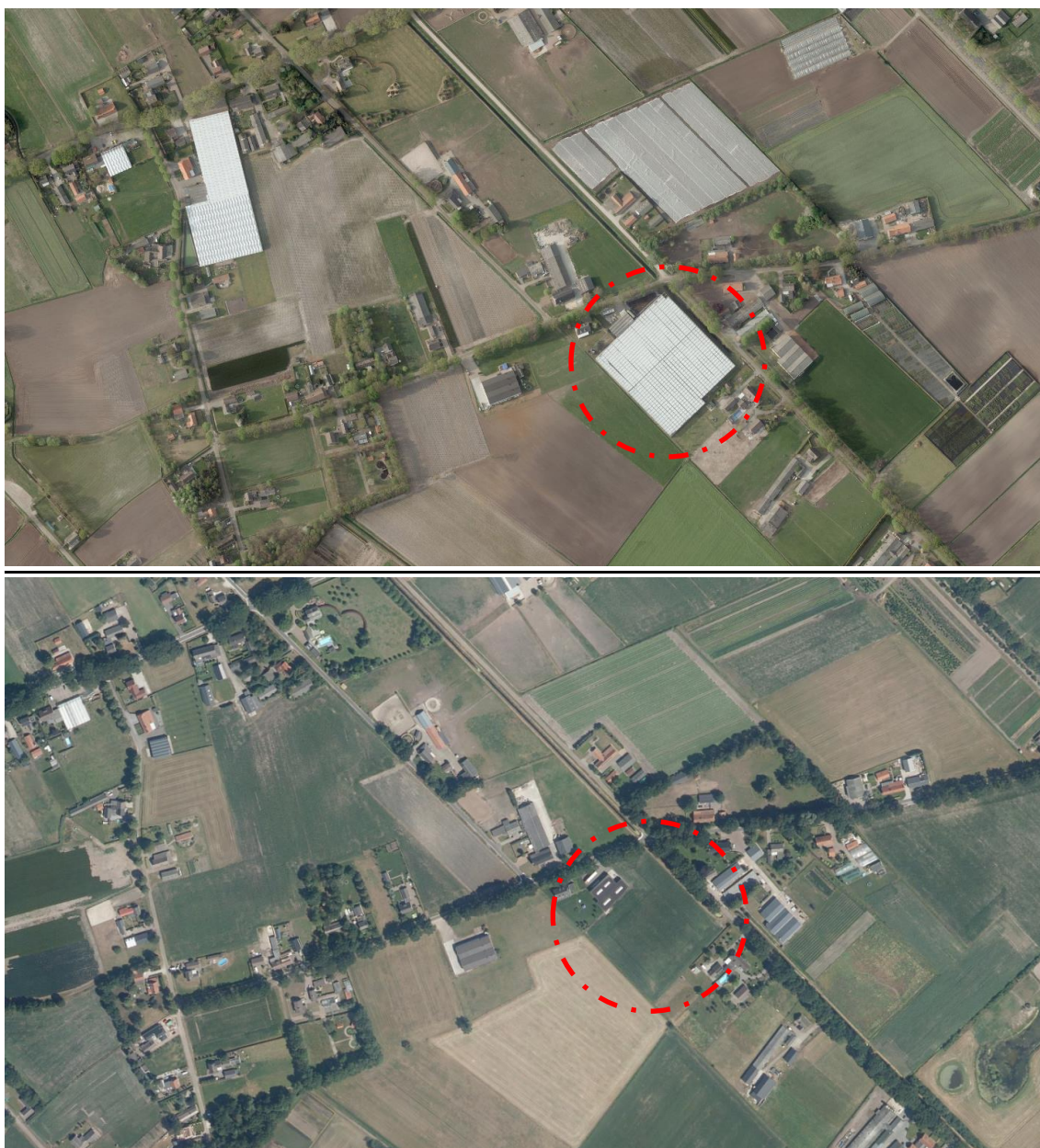


12: 2019 - Een logistiek centrum doemt op (de smalle groene strook links van dit bedrijventerrein is ondertussen aangemerkt als motorcrossparcours).

Bijlage 2 Voorbeelden sanering glastuinbouw

1. Glastuinbouw gesaneerd, waarna zowel op de slooplocatie, als in de directe omgeving geen glastuinbouw meer aanwezig is.
2. Glastuinbouw gesaneerd, maar in de directe omgeving is nog wel (veel) glastuinbouw aanwezig.
3. Glastuinbouw gesaneerd, maar in de directe omgeving is glastuinbouw juist fors uitgebreid
4. Drie glastuinbouwcomplexen gesaneerd, waarna een tussenliggende varkenshouderij juist zeer fors is uitgebreid.

Voorbeeld 1



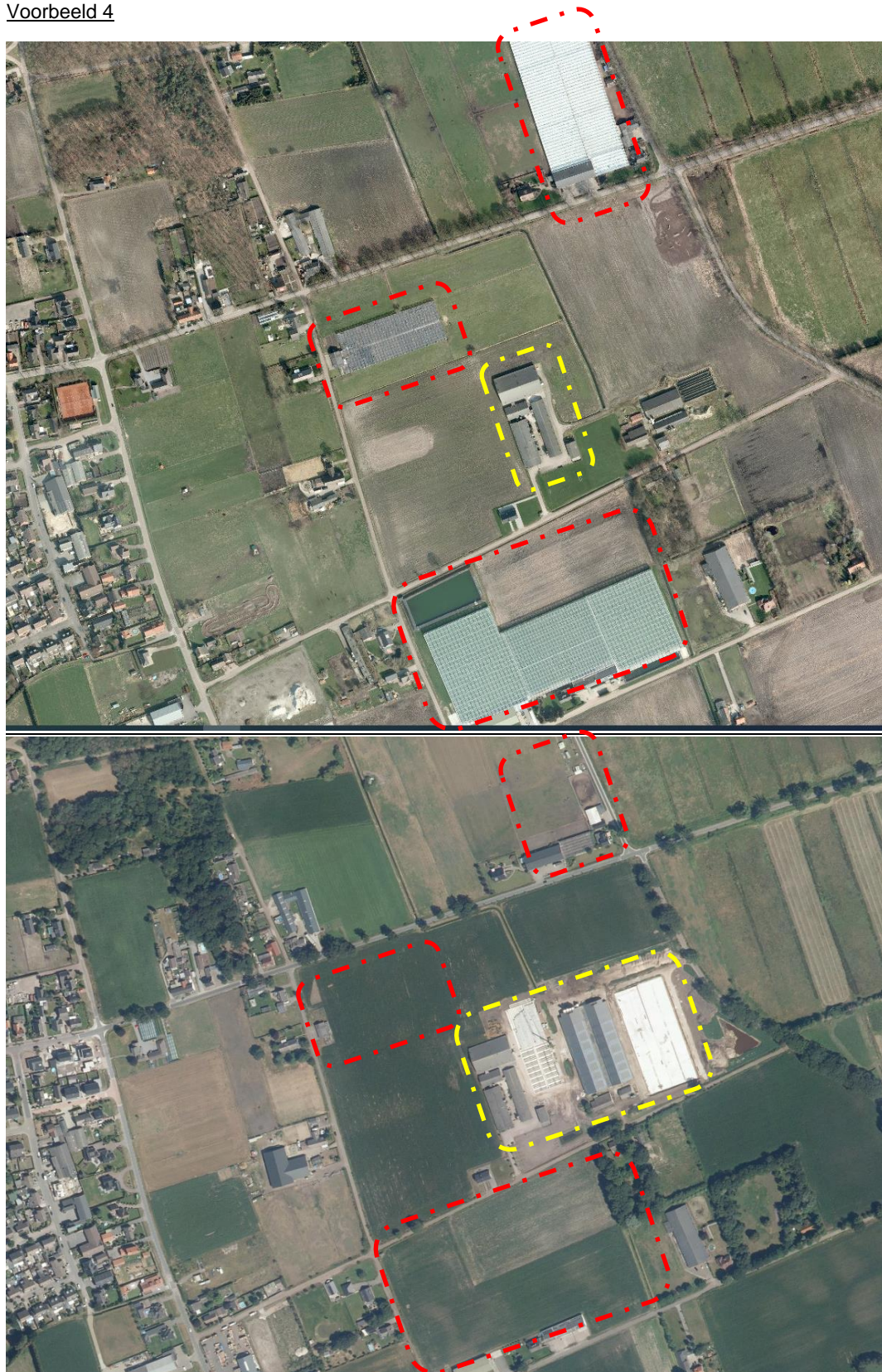
Voorbeeld 2



Voorbeeld 3



Voorbeeld 4



Bijlage 3 Literatuurlijst

Provincie Noord-Brabant

- Partiele herziening van het streekplan Noord-Brabant. 13 februari 1998.
- Statenvoorstel 34/00 Ruimte voor Ruimte, 21 maart 2000.
- Persinformatie 116/00, 14 september 2000.
- Statenvoorstel 69/00. Financiering Ruimte voor Ruimte, 15 september 2000.
- Statenvoorstel 49/00. Partiele herziening Streekplan, 13 oktober 2000.
- Statenvoorstel 43/01. Oprichting ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte, 23 april 2001.
- Evaluatie 1e tranche Regeling Beëindiging Veehouderijtakken en de daarmee samenhangende 'Ruimte voor Ruimte aanpak, mei 2001.
- Statenvoorstel 71/03. Garantstelling sloopvergoedingen RBV (Regeling Beëindiging Veehouderijtakken) 2^e tranche, 9 november 2001.
- Voortgangsrapportages Ruimte voor Ruimte, 2002-2008.
- Besluit beleidsregel milieuwinst ruimte voor ruimte, 18 februari 2002.
- Streekplan Brabant in Balans, 22 februari 2002.
- Statenvoorstel 23/02. Verhoging garantstelling RBV, 22 maart 2002.
- Statenvoorstel 81/03. Herziening informatieprotocol Ruimte voor Ruimte, 5 december 2003.
- Beleidsregeling Ruimte voor Ruimte, 2004.
- Beleidsnota Buitengebied in Ontwikkeling, 20 juli 2004.
- Statenvoorstel 52/05. Vervolg Samenwerkingsovereenkomst Ruimte voor Ruimte, 20 september 2005.
- Statenvoorstel 53/05. Verbrede inzet van de aanpak Ruimte voor Ruimte, 4 november 2005.
- Beleidsnota verbrede inzet aanpak ruimte voor ruimte, 9 december 2005.
- Beleidsregel Ruimte voor Ruimte 2006, 25 januari 2006.
- 10x ruimte voor ruimte, september 2006.
- Ruimte voor Ruimte: bagagedrager voor gebiedsontwikkeling, oktober 2006.
- Paraplunota ruimtelijke ordening 'Brabant in ontwikkeling', 2007.
- Notitie ten behoeve van de commissie ruimte en milieu, financiering sanering voormalig militaire terreinen, 12 juni 2007.
- Statenvoorstel 58/07. Aangaan ruimte voor ruimte II CV, 9 november 2007.
- Interimstructuurvisie Noord-Brabant, Brabant in ontwikkeling, 1 juli 2008.
- GS beslisdocument, verplaatsing en beëindiging vier bedrijfslocaties Kuipers, 22 maart 2010.
- Notitie ten behoeve van de commissie ruimte en milieu, Vervolgactiviteiten sanering MOB-complexen, 20 november 2010.
- Verordening ruimte, 2010, 2012, 2014, 2016.
- Statenvoorstel 01/11 nieuwe financiële afspraken RvR II CV, 4 februari 2011.
- Statenvoorstel 66/14. Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR). 31 oktober 2014.

- Statenvoorstel 68/15. Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR). Uitbreiding provinciale participatie, 29 september 2015.
- PS 90/15 Notulen van de vergadering van Provinciale Staten van Noord-Brabant op 20 november 2015.
- Interim omgevingsverordening Noord-Brabant, 10 september 2019.
- Factsheet Lege stallen en schuren in Brabant 2019.
- Ontwerp omgevingsverordening, 23 maart 2021.
- Begrotingen en jaarstukken voor de periode 2000-2021.

Gerelateerde informatie zoals PS-besluiten, bijlagen, notulen etc. bij bovengenoemde documenten.

Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR)

- Samenwerkingsovereenkomst RvR, 6 september 2001.
- (Vervolg) samenwerkingsovereenkomst RvR, 10 mei 2005.
- Gespreksverslag vergadering ORR-PNB, 4 november 2009. Kenmerk HS/LE/9389.
- Aandeelhoudersoverleg Ruimte voor Ruimte BV, 20 juni 2012.
- Zienswijze ontwerpbesluit Wijziging Verordening ruimte 2012, kaartaanpassingen vastgesteld, 29 oktober 2012.
- Stuitingsbrief /Vervolg samenwerkingsovereenkomst RvR, t.a.v. gedeputeerde Y. de Boer, 3 september 2013. Kenmerk HS/rvr/13.126.
- Business case 22 september 2015.
- Aandeelhoudersinstructie en Nadere Instructie (Periode 1), 9 december 2016.
- 15 jaar ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte, april 2017.
- Besluit GS over normatieve grondexploitatie Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte, 29 november 2017. C2218211/4284264.
- Aandeelhoudersinstructie en Nadere Instructie (Periode 2), 14 november 2019.
- Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) en Vergadering van Vennoten (VvV) Ruimte voor Ruimte 16 december 2020, C2272843/4797331.
- Grondexploitatie (GREX), versie 18 maart 2021.
- Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) en Vergadering van Vennoten (VvV) Ruimte voor Ruimte 9 april 2021. C2279164/4872412.

Gerelateerde informatie zoals correspondentie, jaarverslagen en accountancyrapportages.

Overige

- Algemene Rekenkamer. Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV).
- Alterra. Leegstand agrarische vastgoed Noord-Brabant, 2016.
- Brabant advies, een nieuwe aanpak voor rood en groen in het buitengebied, juli 2020.

- CBS, Statline.
- Deloitte & Touche, Rapport inzake onderzoek interne organisatie van de provincie Noord-Brabant in het kader van het project Ruimte voor Ruimte, 13 december 2001.
- DHV Milieu en Infrastructuur BV, Ruimte voor kwaliteit: evaluatie van de Ruimte voor Ruimte regeling, 2004.
- Ecorys-NEI, Het landelijk gebied van Noord-Brabant onder Reconstructie. Deel 1. Sociaal-economische gevolgen van de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken, 5 november 2002
- Leo Lamers, De kool, de geit en het Nederlandse mestbeleid, 2016.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Tussenbalans bij de eerste tranche, november 2000.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Eindevaluatie van de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken, april 2005.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, De fluisterrevolutie op het platteland, 2010.
- Ministerie van VROM, Voorbeeldprojecten gebruik grondbeleidsinstrumentarium. 1 oktober 2008.
- Pact van Brakkestein, 15 maart 2000.
- Provincie Limburg, Brief aan staatssecretaris Pieter van Geel, 18 januari 2006.
- Raad van State, uitspraak 201502999/1/R2, 26 april 2016.
- Republiq, Evaluatie Ruimte voor Ruimte periode 1, 2019.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 XI, nr. 70.
- www.topotijdreis.nl.
- www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/sanering-varkenshouderijen.
- Zuidelijke rekenkamer, Grondbeleid provincie Noord-Brabant', 2009.

Bijlage 4 Lijst van afkortingen

- BiO: Buitengebied in Ontwikkeling.
- EHS: Ecologische Hoofdstructuur.
- GS: Gedeputeerde Staten.
- GREX: Grondexploitatie.
- IPO: Interprovinciaal Overleg.
- IRR: Internal Rate of Return.
- LNV: (Ministerie van) Landbouw, Natuur en Visserij (vanaf 2003: is Visserij vervangen door Voedselkwaliteit).
- MOB-complex: Mobilisatiecomplex.
- NNB: Natuurnetwerk Brabant.
- ORR: Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruime.
- PNB: Provincie Noord-Brabant.
- PPS: Publiek Private Samenwerking.
- PS: Provinciale Staten.
- RBV: Regeling Beëindiging Veehouderijtakken.
- RvR: Ruimte voor Ruimte.
- SOBB: Sanering Ongewenste Bebouwing in het Buitengebied.
- SOK: Samenwerkingsovereenkomst.
- VAB: Vrijkomende Agrarische Bebouwing.
- VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VROM: (Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Bijlage 5 Gesprekspartners

Provincie Noord-Brabant

- Project- en programmamanager Landbouw & Milieu.
- Financieel adviseur.
- Voormalig directeur van de ORR / voormalig verbindingsofficier PNB-ORR.
- Omgevingsmanager Natuur.
- Subsidieadviseur.
- Projectmanager Ontwikkelbedrijf / verbindingsofficier PNB-ORR.
- Juridisch medewerker RO.

Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte

- Directeur (2017- heden).
- Oud-directeur (2006-2017).

Overig

- Voormalig provincieambtenaar en medebedenker van RvR. Thans eigenaar van een rentmeesterkantoor.
- Directeur Brabantse Milieufederatie, voormalig Statenlid van de provincie Noord-Brabant.
- Juridisch medewerker RO bij Brabantse Milieufederatie.