

## Definitieve startnotitie

# Onderzoek Ruimte voor Ruimte provincie Noord-Brabant

### 1. Aanleiding

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* (Rbv), 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 van de Rbv zijn gefinancierd door de provincies. Noord-Brabant heeft hieraan circa 166 miljoen euro uitgegeven.

Om de sloopkosten terug te kunnen verdienen is afgesproken dat provincies extra woningen mogen bouwen in het buitengebied: de *Ruimte voor Ruimte (RvR)-regeling*. In januari 2002 heeft de provincie Noord-Brabant, samen met private partners, hiervoor de Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR) opgericht. De ORR is, tot 2032, verantwoordelijk voor de verkoop van de RvR-woningen.

In 2006 wordt duidelijk dat Noord-Brabant meer RvR-woningen mag bouwen, dan noodzakelijk is voor het terugverdienen van de sloopkosten. Dit resulteert in een verbrede aanpak van de RvR-regeling: voor nog eens circa 50 miljoen euro worden op vergelijkbare wijze militaire mobilisatiecomplexen en glastuinbouw gesaneerd (*RvR-verbreed*). De terugverdienopgave van RvR-verbreed, is ook bij de ORR belegd.

De RvR-regeling is vastgelegd in de Verordening Ruimte en is vigerend. Dit betekent dat particulieren en ontwikkelaars ('free-riders') een RvR-woning in het buitengebied mogen ontwikkelen, mits zij minimaal 1.000 m<sup>2</sup> sloop aan stalruimte realiseren, 3.500 kg aan fosfaatrechten inleveren en hun beoogde nieuwe woninglocatie past binnen de van toepassing zijnde planologische kaders.

Anno 2020 blijft de spanning tussen intensieve veehouderij en natuur actueel, met nu stikstofoxiden als belangrijkste vraagstuk. Naast de RvR regelingen zijn ook andere sloop- of beëindigingsregelingen<sup>1</sup> in het leven geroepen die specifiek gericht zijn op de intensieve veehouderij. Het is niet uitgesloten dat ook in de toekomst zowel landelijk als in Noord-Brabant bestaande regelingen worden uitgebreid of nieuwe soortgelijke regelingen in het leven worden geroepen. Zo is de urgentie van de leegstand van vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) de laatste jaren in een stroomversnelling geraakt. Bovenstaande geschiedenis en ontwikkelingen maken een evaluatie van de RvR-regelingen interessant en relevant. Het gaat om veel geld en belangrijke en actuele maatschappelijke doelstellingen.

---

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld 'Stal eraf, zon erop', 'staldering'.

## 2. Doelstelling en onderzoeksvragen

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 zal in de evaluatie aandacht worden besteed aan de doelmatigheidsvraag (relatie tussen doelstellingen en ingezette financiële middelen) en rechtmatigheid (zijn regelingen zorgvuldig toegepast). Er wordt ook aandacht besteed aan de mate waarin Provinciale Staten (PS) goed zijn geïnformeerd over dit onderwerp. De gehele periode, vanaf de aanvang van de 1<sup>e</sup> regeling (2000) tot het einde van de looptijd (eind 2031), worden in de beschouwing van de rekenkamer meegenomen. De onderzoeksvragen zijn:

1. Welle rollen, taken en bevoegdheden heeft de provincie binnen de RvR-regelingen?
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?
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-regelingen 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-regelingen?
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?

## 3. Aanpak

### *Normenkader*

Ten aanzien van de te onderzoeken thema's, hanteert de rekenkamer een normenkader. Het voorlopige normenkader is in 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.

Gedurende de uitvoering van het onderzoek kan het normenkader verder worden aangevuld en verfijnd. Tevens zullen de vragen en normen worden gezien binnen de van toepassing zijnde (historische) context. Doel van het normenkader is om een basis te bieden voor de bevindingen en daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen.

Tabel 1 Voorlopig normenkader

Thema	Vraag	Normen
<b>Sloop</b>	1 t/m 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De (provinciale) doelstellingen, uitgangspunten en voorwaarden zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Duidelijk geformuleerd.</li> <li>○ Gerealiseerd.</li> <li>○ Passend bij de provinciale rol qua verantwoordelijkheden en bevoegdheden.</li> </ul> </li> <li>• Zijn/worden er selectiecriteria toegepast, zodat sloop heeft plaatsgevonden/plaatsvindt op de meest wenselijke locaties?</li> <li>• De sloopkosten van de provincie zijn te herleiden tot gesloopte objecten.</li> </ul>
<b>Woningbouw</b>	1, 4 t/m 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De (provinciale) doelstellingen, uitgangspunten en voorwaarden zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Duidelijk geformuleerd.</li> <li>○ Gerealiseerd of goed op weg om te worden gerealiseerd.</li> <li>○ Passend bij de provinciale rol qua verantwoordelijkheden en bevoegdheden.</li> </ul> </li> <li>• Knelpunten tijdens de uitvoering worden opgelost (lerend vermogen).</li> <li>• Vindt woningbouw plaats op planologisch wenselijke locaties?</li> <li>• RvR-woningen zijn te herleiden tot gesloopte objecten.</li> </ul>
<b>Informatievoorziening aan PS</b>	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De reguliere schriftelijke informatie (P&amp;C-documenten e.d.) stelt PS in staat een goed beeld te vormen van de stand van zaken en de richting van ontwikkelingen.</li> <li>• Tussentijdse en niet schriftelijke informatie spelen goed in op actuele ontwikkelingen en de actuele informatievraag vanuit PS.</li> <li>• De actieve informatievoorziening vanuit GS stelt PS in staat om eventuele wijzigingen in beleid en uitvoering goed te kunnen volgen en desgewenst bij te sturen.</li> </ul>
<b>Lerend vermogen</b>	9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De provincie heeft een lerende aanpak, met voldoende aandacht voor monitoring en evaluatie.</li> <li>• Knelpunten die zich voordoen leiden tot een verandering van aanpak en worden opgelost.</li> <li>• Ervaringen tussen deze en soortgelijke instrumenten worden uitgewisseld, zowel binnen de provincie als in relatie tot andere provincies.</li> </ul>

#### Onderzoeksmethodiek

De rekenkamer is voornemens de volgende methoden toe te passen voor beantwoording van de onderzoeksvragen en toetsing van de onderdelen van het normenkader:

1. Analyse van **documenten** van de provincie zelf (zoveel mogelijk in digitale vorm), waarbij te denken valt aan relevante beleidsdocumenten, de regeling/regelingen zelf, informatie in reguliere P&C documenten, managementinformatie, informatie aan GS en PS. Daarnaast zullen beschikbare (evaluatie-) rapporten van overige instellingen worden meegenomen in de analyse.

2. Waar mogelijk zal gebruik worden gemaakt van **beschikbare databases en (digitaal) kaartmateriaal**. De rekenkamer doelt hier op digitale overzichten waarin primaire informatie in bewerkte vorm is opgenomen en kunnen bestaan uit geografische informatie, beleidsinformatie en financiële informatie.
3. Om een beeld te krijgen van de praktijk zal ook **veldonderzoek** worden gedaan op een selectie van locaties waar de regeling is toegepast. De rekenkamer heeft dit instrument eerder toegepast, waaruit de meerwaarde bleek voor het direct zichtbaar en concreet maken van de huidige situatie en ontwikkelingen daarin.
4. Door middel van **interviews** met betrokken medewerkers/deskundigen van de provincie en andere betrokken partijen (gemeenten, ontwikkelaars, andere betrokken maatschappelijke instellingen) zal het beeld zo compleet mogelijk worden gemaakt.
5. Voor het onderzoeken van de informatievoorziening aan PS zal de rekenkamer naast de al eerdergenoemde schriftelijke informatie gebruik maken van beschikbare **audioverslagen** van relevante bijeenkomsten.

Zoals gebruikelijk legt de rekenkamer de bevindingen vast in een conceptrapport van bevindingen, dat voor ambtelijk wederhoor zal worden aangeboden. Doel hiervan is de feitelijke juistheid van bevindingen te laten toetsen. Het bestuurlijk rapport dat op basis van de bevindingen wordt opgesteld, wordt voor bestuurlijk wederhoor aangeboden aan GS. Daarin zijn opgenomen de belangrijkste conclusies en aanbevelingen die de rekenkamer destilleert uit het onderzoek. De bestuurlijke reactie van GS wordt opgenomen in de eindversie van het bestuurlijk rapport, voorzien van een nawoord door de rekenkamer.

Voor een uitgebreidere beschrijving van de stappen en criteria die de Zuidelijke Rekenkamer hanteert bij de uitvoering van haar onderzoek, verwijzen wij naar het onderzoeksprotocol van de rekenkamer. Het onderzoek wordt uitgevoerd door de vaste medewerkers van de rekenkamer. Waar nodig, vanuit het oogpunt van specifieke kennis of ervaring, kan de rekenkamer externe expertise inzetten.

#### 4. Planning

In tabel 2 hieronder is een globale planning opgenomen voor de uitvoering van het onderzoek. De planning omvat de vaste stappen die gebruikelijk zijn bij een rekenkameronderzoek. De programmaraad, griffie en vaste contactpersoon voor rekenkameronderzoek bij de provincie worden op de hoogte gehouden van de voortgang van het onderzoek. Wanneer tussentijds majeure bijstellingen nodig blijken te zijn in de aanpak en/of planning, worden zij ook op de hoogte gebracht.

Tabel 2 Planning onderzoek

Activiteit	Periode
Opstellen en vaststellen van de startnotitie (inclusief ambtelijk wederhoor, startgesprek en verzameling gegevens)	Oktober 2020
Uitvoering onderzoek	November 2020 – April 2021
Opstellen conceptrapport van bevindingen	April 2021
Ambtelijk hoor en wederhoor	Mei 2021
Opstellen bestuurlijk rapport	Mei 2021
Bestuurlijk hoor en wederhoor	Juni 2021
Aanbieding aan PS en publicatie	Juni 2021

Bij het opstellen van de planning is de rekenkamer uitgegaan van een vlotte uitwisseling van benodigde informatie, waarover in de startfase afspraken zullen worden gemaakt met de provincie. De rekenkamer is daarbij bevoegd alle documenten (ook vertrouwelijk) van het provinciebestuur op te vragen en mee te nemen in het onderzoek.