

## Startnotitie

### Verzoekonderzoek Ruimte voor Ruimte-regeling provincie Limburg

#### 1 Context

##### *Landelijk*

Op 12 december 1991 werd de Europese richtlijn inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen vastgesteld. De richtlijn is opgesteld om deze waterverontreiniging te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen. De verontreiniging is met name het gevolg van het opbrengen of lozen van dierlijke mest en een buitensporig gebruik van meststoffen. Problemen die met name samenhangen met de intensieve veehouderij.<sup>1</sup>

Om in 2003 te kunnen voldoen aan deze nitraatrichtlijn, hebben de ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) op 10 september 1999 aan de Tweede Kamer een integrale aanpak van de mestproblematiek toegezegd. In vervolg daarop hebben voornoemde ministers op 25 februari 2000 een (samenhangend) pakket van flankerende maatregelen gepresenteerd. Deze maatregelen zijn onder meer gericht op het wegnemen van een aanzienlijk deel van het overschot op de mestmarkt (21,5 miljoen kilo), op de noodzakelijke herstructurering van de intensieve veehouderij en het opvangen van de sociale gevolgen hiervan (voor de ondernemers) en op een versterking van de samenhang tussen het mestbeleid en het reconstructiebeleid (zie later). Eén van deze maatregelen is de Regeling beëindiging veehouderijtakken (RBV) met de daaraan gerelateerde zogeheten Ruimte voor Ruimte (RvR)-benadering.<sup>2</sup>

De RBV kent twee elementen. Ten eerste worden intensieve veehouderijbedrijven, onder voorwaarden, in de gelegenheid gesteld om hun bedrijf te beëindigen door de verkoop van hun dier- en mestrechten aan de Rijksoverheid (ministerie van LNV). Het Rijk had daarvoor destijds tot en met 2002 f 669 miljoen beschikbaar. Het tweede deel van de RBV betreft de RvR-regeling. Deze voorziet voor veehouders in de mogelijkheid om hun (vrijkomende) stallen onder voorwaarden tegen een vergoeding te laten slopen.<sup>3</sup> Van deze mogelijkheid kan zowel gekoppeld aan de bedrijfsbeëindiging in het kader van de RBV als los daarvan gebruik worden gemaakt. Deze sloopsubsidie geldt alleen voor veehouders in de zogenoemde concentratiegebieden van intensieve veehouderij. Nederland kent twee van deze concentratiegebieden. Deze zijn gelegen in de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg; de vijf reconstructieprovincies.

---

<sup>1</sup> Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

<sup>2</sup> De RBV is gepubliceerd in de Staatscourant, 17 maart 2000, nr. 55/pag. 16. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 729, Integrale aanpak Mestproblematiek, nrs. 1 en 19. Brief van de minister van LNV (kenmerk 17-01-LNV) d.d. 26-03-2001 aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 XI, nr. 82.

<sup>3</sup> De sloopsubsidie bestaat uit een tegemoetkoming in de eigenlijke sloopkosten en een vergoeding van het waardeverlies door het teloorgaan van de stallen.

De sloopsubsidies worden voorgefinancierd door de reconstructieprovincies die daarvoor een garantstelling afgeven. Het idee is dat de reconstructieprovincies de voorfinanciering terug kunnen verdienen door woningen te bouwen op zogenoemde Ruimte voor Ruimte-kavels. Het Rijk heeft de reconstructieprovincies de ruimte gegeven om 6.500<sup>4</sup> extra woningen op deze kavels te laten bouwen, waarbij de provincies de kavelontwikkeling zelf ter hand dienen te nemen. Uit de winst daarvan kunnen de provincies de sloopsubsidies terug verdienen. Veehouders kunnen een beroep doen op de sloopsubsidie voor zover de provinciale budgetten dit toelaten. In totaal gaat het om een bedrag van 1,12 miljard gulden dat de provincies garanderen.<sup>5</sup>

Met de sloop geven provincies ook een positieve impuls aan de kwaliteit van het landelijke gebied door per saldo een reductie van de hoeveelheid steen (terugdringen van de verstening) en het tegengaan van dreigende verrommeling en ongewenst gebruik van leegstaande stallen. Met de koppeling van bedrijfsbeëindiging in het kader van het mestbeleid (milieuwinst) en de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in het kader van RvR wordt beoogd vooruitlopend op de reconstructie van de concentratiegebieden een bijdrage te leveren aan de verbetering van de landschappelijke kwaliteit, om zo een nieuwe dynamiek te geven aan het proces van plattelandsvernieuwing. De Reconstructiewet die vervolgens op 1 april 2002 in werking is getreden, heeft namelijk als doel een kwaliteitsimpuls te geven aan de gebieden waar de gevolgen van het nieuwe mestbeleid het sterkst gevoeld worden of anders gezegd de verbetering van de ruimtelijke structuur van deze concentratiegebieden.<sup>6</sup> Daarnaast geldt bij de sloopsubsidie/RvR-benadering dat indien de landbouwgrond is gelegen in de begrensde Ecologische Hoofdstructuur (EHS) de veehouder verplicht is deze over te dragen aan de overheid (Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL); later Dienst Landelijk Gebied) en als de grond is gelegen in de zogenoemde aankoopgebieden van het BBL de veehouders deze verplicht is aan te melden. Op deze wijze wordt beoogd ook een impuls te geven aan de verdere realisatie van de EHS. Provincies en gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de realisering van de ruimtelijke kwaliteit (van het buitengebied).

De RvR-benadering is nader uitgewerkt in het zogeheten Pact van Brakkenstein van 15 maart 2000, ook deze wordt wel de RvR-regeling genoemd. Ondertekenaars van dit pact zijn de ministers van LNV en VROM, vertegenwoordigers van de vijf reconstructieprovincies en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De kern van deze regeling is het stimuleren van beëindiging van veehouderijen door het verlenen van een vergoeding door de provincie voor de sloop van stallen om zo tot een vermindering van het mestoverschot en tot verbetering van de ruimtelijke/ landschappelijke kwaliteit te komen. In dit bestuurlijke afsprakenkader zijn naast bovenstaande zaken bijvoorbeeld ook de ruimtelijke voorwaarden waaronder de woningen kunnen worden gebouwd nader uitgewerkt.

---

<sup>4</sup> Het gaat om 6.000 woningen voor de vergoeding van de sloop van stalruimten gekoppeld aan de bedrijfsbeëindiging in het kader van de RBV en 500 woningen voor de vergoeding van de sloop van stalruimten los van beëindiging.

<sup>5</sup> Bij de presentatie op 25 maart 2000 van het pakket flankerende maatregelen van de ministers van LNV en VROM werd gesteld dat voor de vergoeding van de sloop gekoppeld aan de opkoop van mestproductie-, varkens- en te zijner tijd pluimveerechten wordt uitgegaan dat in totaal maximaal 950 miljoen gulden nodig is.

<sup>6</sup> Voor het realiseren van de reconstructiedoelen worden in Limburg zes instrumentpakketten ingezet waarmee beoogd wordt de vele regelingen en instrumenten die naast elkaar bestaan voor het landelijke gebied van Noord- en Midden-Limburg effectiever in te zetten. Eén van deze pakketten is 'Verplaatsing, beëindiging en sloop van bedrijfsgebouwen' (Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg).

De totale RBV-regeling is in twee tranches (RBV-1 en RBV-2) opengesteld. De eerste tranche is opengesteld van 19 maart 2000 tot en met 19 april 2000 (later verlengd tot en met 19 mei 2000). De tweede tranche is opengesteld van 1 oktober 2001 tot 1 november 2001. De RBV is per 1 april 2007 beëindigd, de uitvoering ervan is daarna nog doorgelopen.

### *Provincie Limburg*

In de provincie Limburg zijn twee verschillende RvR-regelingen van kracht:

- Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden Limburg;
- Ruimte voor Ruimte Zuid-Limburg.

Daarnaast heeft de provincie nog andere instrumenten, zoals de herziening Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) op onderdelen Contourenbeleid Limburg, die raakvlakken hebben met deze regelingen. Gezamenlijk kenmerk van al deze instrumenten is het streven naar duurzame kwaliteitsverbetering door ontwikkelingsplanologie middels een gebiedgerichte benadering.

De regeling voor Noord- en Midden Limburg sluit het meest aan bij de afspraken uit het Pact van Brakkenstein. Alleen dit deel van Limburg behoort namelijk tot de aangewezen concentratiegebieden van intensieve veehouderij en deze regeling combineert de aanpak van zowel milieu- (fosfaat) als ruimtelijke problemen waarbij gebruik wordt gemaakt van de landelijke subsidieregeling (RBV).

- Noord- en Midden Limburg

Met het project Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden Limburg beoogt de provincie Limburg een ruimtelijke kwaliteitsverbetering van het Limburgse landelijke gebied te bereiken. De doelstelling is tweeledig: ontstening van het buitengebied en het behalen van milieuwinst door de verkoop van fosfaatrechten. Door middel van de landelijke subsidieregeling (RBV) zijn intensieve veehouderijbedrijven in de gelegenheid gesteld om hun bedrijf te beëindigen. Hiertoe moeten zij hun mestrechten door laten halen en kunnen ze hun stallen gesubsidieerd laten slopen. Voor de financiering van de sloopsubsidie heeft de provincie Limburg verdeeld over de twee tranches, zich tegenover het Rijk voor bijna € 70 miljoen garant gesteld. Dit bedrag wordt voorgefinancierd. Voor de eerste tranche gaat het om een bedrag van € 22 miljoen dat de betrokken gemeenten voorfinancieren. Met de tweede tranche is een bedrag gemoeid van bijna € 50 miljoen. Voor deze tranche is de provincie Limburg een publiek private samenwerking (PPS) aangegaan met Rabo Vastgoed B.V (thans Bouwfonds Ontwikkeling B.V.). De provincie Limburg heeft circa 1.200 woningen extra verkregen om de voorfinanciering van de twee tranches terug te verdienen. In de tweede tranche wordt de woningbouwontwikkeling door Ruimte voor Ruimte Limburg C.V. voor haar rekening genomen.

In het kader van RvR is in Limburg het streekplan aangepast, welke inmiddels is opgegaan in het POL. In het herziene streekplan/POL is opgenomen dat de plaats waar de nieuwe woningen in het kader van Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden Limburg gebouwd kunnen worden, gezocht moet worden aan de randen van dorpen en bebouwingsconcentraties.

Medio 2009 is, zoals blijkt uit informatie van de provincie, in Limburg bijna 700.000 m<sup>2</sup> aan stallen gesloopt, ruim 450 bedrijven hebben aan de regeling meegedaan en circa 3,2 miljoen kilo fosfaat is

uit de markt genomen.<sup>7</sup> In de zomer van 2009 is aan 12<sup>8</sup> van de 14 deelnemende gemeenten verzocht om in te stemmen met de beëindiging van de “Bestuursovereenkomst 1<sup>e</sup> tranche Ruimte voor Ruimte”. Tot voorjaar 2009 was de verwachting dat het project van de tweede tranche zou worden afgerond in 2011. In de 14<sup>e</sup> Voortgangsrapportage Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden Limburg (augustus 2009) wordt echter aandacht gevraagd voor (verlenging van) de looptijd van het project in verband met stagnatie op de woningmarkt welke wordt veroorzaakt door de economische situatie.

- Zuid-Limburg

Via een motie d.d. 31 augustus 2001 hebben Provinciale Staten (PS) aan Gedeputeerde Staten (GS) verzocht om, naast de RvR-regeling voor het concentratiegebied Noord- en Midden Limburg, een RvR-regeling voor (het niet concentratiegebied) Zuid-Limburg op te stellen. Hieruit is het project Ruimte voor Ruimte Zuid-Limburg voortgekomen waarmee het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van Zuid-Limburg wordt beoogd. Hierbij is duurzame ontstening van het buitengebied de hoofddoelstelling. Het behalen van milieuwinst is geen doel op zich. Het project heeft als nevenschikte doelstelling de structuurversterking van de melkveehouderij. In Zuid-Limburg komen niet alleen intensieve veehouderijbedrijven in aanmerking voor de regeling, maar alle type agrarische en niet agrarische bedrijven en zowel beëindigde als te beëindigen bedrijven. In ruil voor het duurzaam en substantieel slopen van bedrijfsgebouwen die niet in het landschap passen en dit ontsieren, mag (mogen) op passende locaties één of meerdere zogenaamde ‘compensatiewoningen’ worden gebouwd. Toepassing van de regeling geschiedt in nauw overleg met de betreffende gemeente en de provincie. In Zuid-Limburg is er geen sprake van sloopsubsidie en een uitvoeringorganisatie in de vorm van een PPS-constructie. De sloopkosten en eventuele restwaarde worden gecompenseerd doordat per 750m<sup>2</sup> duurzame sloop, het recht ontstaat 1 compensatiewoning te realiseren.<sup>9</sup> Dit gebeurt zonder tussenkomst van gemeente of provincie. De sloopkosten en eventuele restwaarde van bebouwing wordt daardoor gefinancierd door de waardevermeerdering van grond van agrarische waarde (WEVAB) naar economische waarde (WEV).

Naar aanleiding van de voorgenoemde motie is de POL-aanvulling Ruimte voor Ruimte Zuid-Limburg opgesteld. Deze is op 7 februari 2003 door PS vastgesteld. Het project is in 2003 van start gegaan. Het ging toen vooralsnog om maximaal 50 woningen die door PS in het kader van deze regeling beschikbaar zijn gesteld. De regeling is in de loop van de tijd op punten aangepast.

## 2 Verzoek aan Zuidelijke Rekenkamer

In het najaar van 2009 heeft de Zuidelijke Rekenkamer gesprekken gevoerd met de verschillende fracties van PS van de provincie Limburg. Tijdens deze gesprekken hebben zes fracties de rekenkamer verzocht in 2010 een onderzoek in te stellen naar de RvR-regeling, zoals in Limburg toegepast. Per brief (d.d. 18 september 2009) hebben de Controlecommissie en de Commissie van

---

<sup>7</sup> [www.limburg.nl](http://www.limburg.nl) Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden Limburg. In de rapportage Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden-Limburg terugblik eerste tranche (juni 2009) wordt uitgebreider ingegaan op de resultaten.

<sup>8</sup> Bij twee deelnemende gemeenten zijn er nog lopende zaken. De ene gemeente moet nog afrekenen met twee zelfbouwers, bij de andere gemeente bestaat nog geen volledige duidelijkheid over de locatie van een nog te ontwikkelen bouwkaavel.

<sup>9</sup> Voor knelzittende melkveebedrijven is daaraan later toegevoegd dat in ruil voor sloop van minimaal 750 m<sup>2</sup> twee woningen mogen worden gebouwd (POL-aanvulling Ruimte voor Ruimte Zuid-Limburg partiële herziening 2004).

Vorbereiding/Programmaraad de fractievoorzitters gevraagd om onderwerpen voor onderzoeken, via de programmaraad, voor te dragen aan de rekenkamer.

Ook daaruit volgde het verzoek voor een onderzoek naar de RvR-regeling. De rekenkamer heeft (vervolgens) besloten het onderwerp op te nemen in haar onderzoeksprogramma 2010.

De programmaraad heeft daarna PS geadviseerd het onderzoek voor te dragen aan de rekenkamer om antwoord te krijgen op de door de verschillende fracties van PS gestelde vragen (Statenvoorstel P-09-011-1). Daar de rekenkamer het onderwerp al had opgenomen in haar onderzoeksprogramma hebben PS in hun vergadering op 20 november 2009 hiervan kennisgenomen.

De rekenkamer heeft, zoals toegezegd in de vergadering van de programmaraad d.d. 17 november 2009, een concept startnotitie voor commentaar aan de Commissie van Vorbereiding aangereikt. Deze notitie is besproken in de vergadering van deze commissie van 16 december 2009.

Naar aanleiding van deze bespreking heeft de rekenkamer de concept startnotitie op onderdelen aangepast en vervolgens vastgesteld.

### **3 Doelstelling en onderzoeksvragen**

Met dit onderzoek stelt de Zuidelijke Rekenkamer zich ten doel inzicht te geven in:

- de ontwikkeling van de (doelen, richtlijnen en voorwaarden in de) RvR-regeling in Limburg in de loop van de tijd en de besluitvorming daarover;
- de uitvoering van, controle op en verantwoording over de uitvoering van deze regeling.

Met het oog op de toekomst wil ze daarmee aan PS handreikingen bieden ter ondersteuning van hun kaderstellende en controlerende taak en (bij)sturende rol en, indien van toepassing, een bijdrage leveren aan het verbeteren van de informatievoorziening ten behoeve van besluitvorming over en controle op (de uitvoering van) regelingen aan PS (leereffecten voor de volgende coalitieperiode).

Het onderzoek richt zich op vijf hoofdvragen:

1. Wat houdt de RvR-regeling in en hoe heeft de provincie Limburg daaraan invulling gegeven?
2. In hoeverre voldoet de toepassing van de regeling in de praktijk aan de formele vereisten?
3. Wat zijn de resultaten van de RvR-regeling in de provincie Limburg?<sup>10</sup>
4. Op welke wijze vindt controle op en verantwoording (aan PS) over de uitvoering van de RvR-regeling plaats?
5. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS over (de uitvoering van) de RvR-regeling?

### **4 Aanpak onderzoek**

#### **4.1 Afbakening en normenkader**

Het onderzoek richt zich op Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden Limburg. De onderzoeksperiode loopt van maart 2000 tot en met maart 2010. In overleg met de Commissie van Vorbereiding is er

---

<sup>10</sup> Voor zover mogelijk (binnen de voor dit onderzoek beschikbare tijd) zal daarbij ook inzicht worden gegeven in de resultaten van de andere reconstructieprovincies.

voor gekozen om het onderzoek toe te spitsen op Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden Limburg omdat deze een invulling is van/direct voortvloeit uit de RBV.

De eerste hoofdvraag van het onderzoek levert, indien van toepassing, normen voor het verdere onderzoek. De rekenkamer maakt daarmee voor het onderzoek gebruik van normen die afgeleid zijn uit vigerende wet- en regelgeving die voor de provincie Limburg van toepassing zijn op RvR/de RvR-regeling. Overigens zal de rekenkamer de provinciale richtlijnen en criteria die van toepassing zijn beoordelen op helderheid, actualiteit en consistentie met andere relevante richtlijnen en criteria.

De kwaliteit van de informatie aan PS moet toereikend zijn. Deze informatie beoordeelt de rekenkamer, gelet op de reikwijdte van het onderzoek, op hoofdlijnen. De informatie is naar de mening van de rekenkamer toereikend als deze consistent, begrijpelijk en volledig is. Wat betreft de norm 'volledig' kan bijvoorbeeld gedacht worden aan (de kwaliteit van) de onderbouwing van gemaakte keuzes.

Bij het proces van bijvoorbeeld controle gaat het verder om de normen transparant en vastgelegd (taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden) en tijdig (informatie moet tijdig beschikbaar zijn).

#### **4.2 Onderzoeksmethode**

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen worden daarvoor relevante documenten verzameld en bestudeerd. Daarnaast wordt voor de beoordeling van de uitvoering en resultaten een dossier- en veldonderzoek uitgevoerd. Ter aanvulling en toetsing van de bevindingen die uit al deze onderdelen volgen, worden vervolgens interviews gehouden met betrokkenen. Van alle interviews worden verslagen gemaakt die aan de geïnterviewden worden voorgelegd.

De rekenkamer verwerkt het verzamelde feitenmateriaal uit de documentstudie, dossier- en veldonderzoek en de verdiepende interviews in een concept rapport van bevindingen. Dit wordt voor ambtelijk hoor- en wederhoor aan betrokkenen binnen de provincie voorgelegd.

Na het verkrijgen van het ambtelijke commentaar op de weergave van de feiten in het concept rapport van bevindingen, en interpretatie daarvan door de rekenkamer, wordt het rapport van bevindingen vastgesteld en een concept rapport opgesteld. Dit concept rapport bevat, naast een samenvatting van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Het concept rapport wordt voor bestuurlijk commentaar aan het college van Gedeputeerde Staten voorgelegd.

Tijdens de laatste fase stelt de rekenkamer het definitieve rapport, voorzien van de bestuurlijke reactie van het college en een nawoord van de rekenkamer, vast. Het definitieve rapport (inclusief persbericht) wordt vervolgens door de rekenkamer aangeboden aan PS, waarna het rapport openbaar is en ook aan vertegenwoordigers van de media wordt aangeboden.

Het onderzoek wordt in de eerste helft van 2010 uitgevoerd.