



# Ruimte voor Ruimte Noord-Brabant

Bestuurlijk rapport  
Oktober 2021

## Inhoudsopgave

1	Samenvatting bestuurlijke conclusies.....	3
2	Over het onderzoek en dit rapport.....	5
	2.1 Aanleiding.....	5
	2.2 Doelstelling en aanpak.....	5
	2.3 Opzet bestuurlijk rapport.....	6
3	Conclusies en aanbevelingen.....	7
	3.1 Beleid.....	7
	3.2 Maatschappelijke resultaten .....	10
	3.3 Terugverdienopgave .....	14
	3.4 Informatievoorziening aan PS.....	17
4	Bestuurlijke reactie .....	19
	Bijlage onderbouwing bestuurlijke reactie .....	23
5	Nawoord rekenkamer .....	31
	Bijlage onderbouwing nawoord .....	37

## 1 Samenvatting bestuurlijke conclusies

### 1. *Beleidsdoelstellingen te weinig geëxpliciteerd<sup>1</sup> en op de achtergrond geraakt.*

De doelstellingen die horen bij het beleidskader waar de Ruimte voor Ruimte regeling deel van uitmaakt, zijn maar beperkt geëxpliciteerd naar kwantitatieve doelstellingen, zowel landelijk als provinciaal. Dit leidt tot onduidelijkheid over de vraag of doelstellingen zijn of worden behaald. Voor het bestuur van de provincie leidt het tot “sturen in de mist”. Voor de Zuidelijke Rekenkamer maakt dit het moeilijk harde conclusies te trekken over beleidsrealisatie, al zijn uitspraken mogelijk over het (niet) oplossen van maatschappelijke vraagstukken (zie volgende thema).

Naast te weinig scherpte aan de voorkant, ziet de rekenkamer dat in de loop van de tijd de inhoudelijke beleidsdoelstellingen in de provincie Noord-Brabant op de achtergrond raken en het terugverdienmechanisme (woningbouw in ruil voor sloop) steeds breder wordt toegepast en de overhand is gaan krijgen. Dit heeft geleid tot ‘beleidsverrommeling’. Een ‘herkadering’ van het beleid is nodig.

### 2. *Achterliggende maatschappelijke vraagstukken per saldo niet opgelost*

De maatschappelijke vraagstukken waar de Ruimte voor Ruimte aanpak aan moest bijdragen zijn een reductie van het mestoverschot, een warme sanering van de intensieve veehouderij, een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in reconstructiegebieden en bijdrage aan de realisatie van de Ecologische Hoofd Structuur (EHS). Per saldo zijn deze vraagstukken voor Noord-Brabant maar beperkt of geheel niet opgelost en is het beleid niet doeltreffend te noemen. Het mestoverschot in Noord-Brabant is anno 2021 nog even urgent als in 2000 bij aanvang van de Ruimte voor Ruimte regeling. De sanering die heeft plaatsgevonden, heeft zich vooral voorgedaan bij kleinere bedrijven en voor ongeveer de helft bij ondernemers van 55 jaar en ouder. Ondanks de omvangrijke sloop die via Ruimte voor Ruimte heeft plaatsgevonden, is het aantal m<sup>2</sup> stal in de provincie Noord-Brabant op lange termijn toegenomen. Sloop heeft daarbij voor een belangrijk deel plaatsgevonden buiten de gewenste locaties<sup>2</sup> en is op locatie deels partieel geweest. De beoogde verbetering van ruimtelijke kwaliteit is in deze opzichten dus niet bewerkstelligd. De verwachte bijdrage aan de EHS in Noord-Brabant is door de provincie niet gekwantificeerd en de uiteindelijke bijdrage is niet aantoonbaar.

Bij dit alles speelt landelijk beleid een rol, maar de provincie heeft ook eigen keuzes gemaakt die hebben geleid tot het hierboven beschreven totaalbeeld. Meer consistent beleid is nodig om in de toekomst te voorkomen dat omvangrijke uitgaven worden gedaan die per saldo niet leiden tot een structurele oplossing van urgente ruimtelijke vraagstukken.

<sup>1</sup> In de conceptversie stond “geoperationaliseerd” i.p.v. “geëxpliciteerd”. Het bestuur van de rekenkamer heeft geconcludeerd dat “geëxpliciteerd” beter omschrijft waar het om gaat: duidelijkheid over de doelstellingen. “Geoperationaliseerd” gaat over toepasbaar maken in de praktijk.

<sup>2</sup> Extensiveringsgebieden worden als (meest) gewenste locaties beschouwd. Dit waren gebieden waarbinnen de grootschalige intensieve veehouderij op termijn diende te verdwijnen.

### *3. Forse toename terugverdienopgave en compensatiewoningen*

De provincie Noord-Brabant heeft gekozen voor een verbreding van de Ruimte voor Ruimte aanpak, eigen keuzes gemaakt ten aanzien van bouwen in het buitengebied en een stimuleringsregeling in het leven roepen om gemeenten te laten meewerken. Dit bij elkaar heeft geleid tot een forse toename in omvang en tijd van de terugverdienopgave voor de Ontwikkelmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR). Het aantal te bouwen (compensatie-) woningen in het buitengebied is navenant hoger geworden en bij ongewijzigd beleid zit de provincie naar verwachting nog 10 jaar vast aan het terugverdienmechanisme. Bij komende discussies over en wijzigingen in het ruimtelijk beleid voor het buitengebied, zal de provincie moeten kiezen wat prioriteit heeft. Veranderingen in het ruimtelijk beleid die leiden tot minder schaarste in het buitengebied – vanuit bijvoorbeeld de woningbouwopgave een denkbare koers – leiden tot financiële nadelen voor de ORR en daarmee voor de provincie. Maar geen verandering in het ruimtelijk beleid voor de komende tien jaar is weer moeilijk denkbaar vanuit de discussies en dilemma's die nu landelijk en provinciaal leven omtrent wonen, landbouw en natuur. In de Ontwerp Omgevingsverordening, die naar verwachting eind 2021 aan PS wordt voorgelegd, is een regeling opgenomen voor omgevingskwaliteit. Deze regeling kan ertoe leiden dat schaarste in het buitengebied onder druk komt te staan, waardoor het voor de ORR moeilijker wordt om de terugverdienopgave te realiseren.

### *4. Informatievoorziening aan PS in de tijd afgenomen en op onderdelen onvoldoende*

Bij aanvang van de Ruimte voor Ruimte regeling zijn Provinciale Staten (PS) goed geïnformeerd door Gedeputeerde Staten (GS), zowel over de regeling als over het aangaan van overeenkomsten met private partijen en een stimuleringsregeling voor gemeenten. De informatievoorziening is in de loop van de tijd echter minder uitgebreid geworden. Daar hoort de kanttekening bij dat dit mede op verzoek van PS is gebeurd, in een breder verzoek om minder informatie. Ten aanzien van de resultaten van de Ruimte voor Ruimte regeling, belemmert het echter de controlerende rol van Provinciale Staten.

De rekenkamer vindt de informatievoorziening aan PS onvoldoende als het gaat om het informeren over een beleidswijziging die in 2016 is doorgevoerd, waarbij voor de ORR een uitzonderingspositie is gecreëerd om meer compensatiewoningen te kunnen bouwen tegenover dezelfde sloopomvang.

## 2 Over het onderzoek en dit rapport

### 2.1 Aanleiding

Intensieve veehouderij en natuur staan in Nederland al enige decennia op gespannen voet met elkaar. Eind jaren '90 van de vorige eeuw zijn landelijke regelingen in het leven geroepen, gericht op beëindiging van veehouderijen en de sloop van bijbehorende gebouwen. Om sloopkosten terug te kunnen verdienen is afgesproken dat provincies extra woningen mogen bouwen in het buitengebied: de Ruimte voor Ruimte (RvR)-regeling.

Sanering van intensieve veehouderij en regelingen daarvoor zijn anno 2021 nog steeds actueel, met 'stikstof' als belangrijkste vraagstuk. Om dit op te lossen trekt de Rijksoverheid komende jaren 1,3 miljard euro uit om (wederom) veehouderijen uit te kopen.

Noord-Brabant is een van de provincies waar een RvR-regeling tot stand is gekomen. De RvR-regeling is gestart in 2000 en is naar verwachting in de periode 2031-2033 volledig afgerond. De lange historie, de verre stip op de horizon en een onderliggende problematiek die eigenlijk altijd actueel en urgent is gebleven, maken een evaluatie van de RvR-regeling interessant en relevant. Het gaat om veel geld en belangrijke en actuele maatschappelijke doelstellingen.

### 2.2 Doelstelling en aanpak

Doelstelling van het rekenkameronderzoek 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 Ruimte voor Ruimte als mogelijke 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) zijn geïnformeerd over dit onderwerp. De gehele periode, vanaf de aanvang van de eerste regeling (2000) tot het einde van de looptijd (eind 2031) is onderdeel van het onderzoek van de rekenkamer.

De rekenkamer heeft het onderzoek uitgevoerd in de periode november 2020 tot en met april 2021. Er heeft in die periode uitgebreide documentanalyse plaatsgevonden van stukken die aan de rekenkamer zijn overhandigd door de provincie, of door de rekenkamer zelf zijn vergaard. Ook is 'veldwerk' uitgevoerd door middel van het raadplegen van (historische) luchtfoto's en topografische kaarten.

Naast de documentanalyse en het 'veldwerk' heeft de rekenkamer in totaal 11 interviews gehouden met vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie, Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte, Brabantse Milieufederatie en een rentmeesterkantoor & adviesbureau.

Het Rapport van Bevindingen dat is geschreven op basis van de verkregen informatie, is voorgelegd aan de provincie voor ambtelijk wederhoor. Dat heeft op onderdelen geleid tot aanvullingen of herformuleringen, voor zover sprake was van onduidelijkheid of feitelijk onjuiste formuleringen. Het

bestuurlijk rapport dat is opgesteld op basis van de bevindingen, is voor bestuurlijk wederhoor aangeboden aan de provincie. Dit heeft geleid tot een bestuurlijk gesprek met de betrokken Gedeputeerden en een schriftelijke reactie van de provincie.

### 2.3 Opzet bestuurlijk rapport

In hoofdstuk 3 hierna komen aan bod de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer op vier thema's, waarmee het de indeling volgt van het onderliggende Rapport van Bevindingen:

1. Het landelijke beleid en de invulling daarvan door de provincie Noord-Brabant;
2. De behaalde maatschappelijke resultaten, in termen van de oorspronkelijke doelstellingen;
3. De terugverdienopgave, met een overzicht van omvang en ontwikkelingen;
4. De informatievoorziening aan PS.

Deze thema's komen aan bod in een aparte paragraaf. Iedere paragraaf start met de conclusies, die gemarkeerd en genummerd zijn. Ter onderbouwing van deze conclusies volgt een korte samenvatting van de daarbij horende bevindingen, zoals die ook (uitgebreider) worden beschreven in het Rapport van Bevindingen. Na de samenvatting van de belangrijkste bevindingen volgen aanbevelingen met, indien van toepassing, een onderscheid naar aanbevelingen gericht aan GS en PS.

In hoofdstuk 4 is integraal opgenomen de reactie van het college van GS op het concept bestuurlijk rapport, gevolgd door het nawoord van de rekenkamer in hoofdstuk 5.

## 3 Conclusies en aanbevelingen

### 3.1 Beleid

#### 3.1.1 Conclusies

1. De beleidsdoelstellingen die bij aanvang zijn afgesproken, zijn maar beperkt geëxpliciteerd naar kwantitatieve doelstellingen. Dit leidt tot onduidelijkheid over de vraag of doelstellingen behaald worden: “sturen in de mist”. Het is voor de Rekenkamer niet mogelijk harde conclusies te trekken over beleidsrealisatie, maar wel over het (niet) bereiken van maatschappelijke resultaten (zie paragraaf 3.2).
2. Het terugverdienmechanisme van Ruimte voor Ruimte is door de provincie Noord-Brabant steeds breder toegepast en in de loop van de tijd de overhand gaan krijgen. Dit heeft geleid tot ‘beleidsverrommeling’.

#### 3.1.2 Onderbouwing conclusies: samenvatting bevindingen

##### Totstandkoming en doelen Ruimte voor Ruimte

Eind jaren '90 stapelen de problemen op het platteland zich op: mestoverschot, varkenspest en de daarmee verwachte toename van leegstaande agrarische bebouwing. Onder grote politieke druk en in korte tijd komt de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV) tot stand, waar de Ruimte voor Ruimte regeling deel van uitmaakt. De RBV was een gezamenlijk initiatief van het Rijk, provincies, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Land- en Tuinbouworganisatie Nederland. Het bestond uit zowel een beëindigingsregeling als een sloopregeling. Het Rijk financierde de beëindigingsregeling en de sloopregeling kwam voor rekening van de provincie, die dat kon terugverdienen door extra woningbouw in het buitengebied (de Ruimte voor Ruimte regeling). Er werden 4 doelen beoogd:

1. Mestreductie door middel van het opkopen van mestrechten.
2. Verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Sloop van stallen leidt ertoe dat de problematiek rondom leegstaande stallen voor de provincies niet enorm zou toenemen en zorgt voor ontstening van het platteland.
3. Een ‘warme sanering’ van (onrendabele) bedrijven in de intensieve veehouderijtakken voor varkens, pluimvee en rundvee voor de vleesproductie.
4. Door vermindering van het landbouwkundig grondgebruik in de Ecologische Hoofd Structuur (EHS), zou het natuurareaal van de EHS kunnen toenemen.

Een kritiekpunt, dat in een eerdere evaluatie ook al naar voren kwam, is dat de doelstellingen vooraf niet voldoende zijn geëxpliciteerd. Dit bemoeilijkt het doen van harde uitspraken over doelrealisatie. De resultaten dienen daarom in meer algemene zin te worden beoordeeld.

## Beleidsverrommeling gedurende de jaren

### *Verbrede inzet van het instrument Ruimte voor Ruimte*

Verscheidende gemeenten hebben aan de provincie aangegeven dat ze het instrument Ruimte voor Ruimte ook wilden inzetten voor de sloop van andere ongewenste bebouwing in het buitengebied. Naar aanleiding hiervan wordt een voorstel<sup>3</sup> aan PS voorgelegd en PS stemmen in met de verbreding van de aanpak van Ruimte voor Ruimte (RvR-Verbreed). Hierdoor ontstaan er aanvullende subsidieregelingen voor de sloop van glastuinbouw en voor 'ongewenste bebouwing in het buitengebied'. Later besluiten PS om de sloop en sanering van voormalige militaire complexen hieraan toe te voegen.

In totaal stellen PS € 60 miljoen beschikbaar voor RvR-Verbreed en wordt afgesproken dat deze kosten terugverdiend dienen te worden, door middel van (maximaal 600) compensatiewoningen in het buitengebied. De gemaakte kosten bedragen uiteindelijk circa € 30 miljoen.

Belangrijk verschil met de oorspronkelijke RvR-regeling is dat milieuwinst (inleveren van fosfaatrechten) bij de verbrede aanpak geen rol speelt. Een ander verschil is dat slooplocaties zich in de hele provincie kunnen bevinden.

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.

### *Ruimte voor Ruimte wordt steeds meer een financieringsregeling dan ruimtelijk concept*

Bij de start van Ruimte voor Ruimte in Noord-Brabant stond ruimtelijke kwaliteitswinst centraal. Zo stond in de toelichting van de herziening van het streekplan in 2000: *“Het uitgangspunt van de ‘ruimte voor ruimte’-benadering is kwaliteitswinst. De provincie zal er nadrukkelijk op toezien dat ook daadwerkelijk van wezenlijke kwaliteitswinst sprake is. Het gaat daarbij niet alleen om het terugdringen van de versterking in het buitengebied maar ook om een verantwoorde ligging, goede inpassing en milieuwinst.”*

In 2008 wordt in een rapport van het ministerie van VROM aangegeven dat Ruimte voor Ruimte meer een financieringsregeling is, dan een aansprekend ruimtelijk concept. Ook in de provincie Noord-Brabant is, nadat de sloop van de RBV is afgerond, ruimtelijke kwaliteitswinst steeds meer op de achtergrond verdwenen. Sinds 2016 huldigt de provincie expliciet het standpunt dat ruimtelijke kwaliteitswinst bij het ontwikkelen van compensatiewoningen geen doelstelling is. Ook zijn de planologische voorwaarden voor compensatiewoningen gedurende de jaren in meer algemenere termen geformuleerd.

### *Meer nieuwbouw door de ORR voor dezelfde sloopomvang*

Bij de start van Ruimte voor Ruimte wordt in het streekplan vastgelegd dat 1000 m<sup>2</sup> sloop van stallen (en het inleveren van 3500 kg fosfaat) mag worden gecompenseerd door het bouwen van één Ruimte voor

<sup>3</sup> Statenvoorstel 53/05 A, 4 november 2005



Ruimte-woning. Gedeputeerde Van Geel, die aan de wieg stond van de regeling, verwoordt het in 2000 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.”*<sup>4</sup> Ook wordt deze koppeling benoemd in contracten met de ORR. Omdat de provincie de sloop van 1.755.582 m<sup>2</sup> aan stallen heeft voorgefinancierd, impliceert de Ruimte voor Ruimte-regeling het recht op 1755 compensatiewoningen.

Door een beleidswijziging in de Verordening Ruimte 2014, in de zogenaamde “vee Gronde 2016” heeft de provincie zichzelf voorzien van extra bouwtitels. Er wordt gesteld dat de ORR 3500 woningen mag bouwen op basis van eerder behaalde kwaliteitswinst van de RBV. Hiermee wordt het aantal compensatiewoningen per 1000 m<sup>2</sup> gesloopte stal voor de ORR verhoogd en verandert de doelmatigheid van de Ruimte voor Ruimte-regeling in negatieve zin.

Deze wijziging betekent ook dat er een uitzonderingspositie voor de ORR wordt gecreëerd ten opzichte van individuele deelnemers (éénpitters<sup>5</sup>). Voor éénpitters geldt namelijk nog wel de planologische relatie van de bouw van één compensatiewoning voor de sloop van 1000 m<sup>2</sup>. Het creëren van een uitzonderingspositie voor de ORR<sup>6</sup> kan worden gezien als oneigenlijk gebruik van bevoegdheden.

### 3.1.3 Aanbevelingen aan GS

- A1. Zorg voor voldoende geëxpliciteerde doelstellingen aan de voorkant voor nieuw beleid om de realisatie in de tijd te kunnen volgen.
- A2. Evalueer met regelmaat de realisatie van beleid aan de hand van de oorspronkelijke doelen en achterliggende bedoeling.

### 3.1.4 Aanbevelingen aan PS

- A3. Voer een debat met GS over de realisatie van de doelen van het Ruimte voor Ruimtebeleid en de prioritering van inhoudelijke versus financiële doelen.
- A4. Zorg naar aanleiding van het debat voor een ‘herkadering’ van het beleid voor de komende 10 jaar.

<sup>4</sup> Statenvoorstel 99/00 A, 28 november 2000, blz. 39.

<sup>5</sup> 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. De individuele deelnemers die op die manier deelnemen aan de regeling worden ook wel *éénpitters* genoemd.

<sup>6</sup> Wanneer bepaalde voorwaarden alleen gelden voor de provincie of de ORR.

## 3.2 Maatschappelijke resultaten

### 3.2.1 Conclusies

1. Ruimte voor Ruimte heeft bijgedragen aan een omvangrijke reductie van mestrechten in de beginjaren, maar per saldo is het mestoverschot in Noord-Brabant anno 2021 nog even urgent. Het beleid is, als het gaat om het oplossen van dit vraagstuk, niet doeltreffend.
2. Ondanks de omvangrijke sloop die via Ruimte voor Ruimte heeft plaatsgevonden, is het aantal m<sup>2</sup> stal in de provincie Noord-Brabant op lange termijn toegenomen. Sloop heeft voor een belangrijk deel plaatsgevonden buiten de gewenste locaties en is op locatie deels partieel geweest. De beoogde verbetering van ruimtelijke kwaliteit is in deze opzichten niet bewerkstelligd.
3. De warme sanering van de intensieve veehouderij heeft zich met name voorgedaan bij kleinere bedrijven en voor ongeveer de helft bij ondernemers van 55 jaar en ouder.
4. De verwachte bijdrage aan de EHS in Noord-Brabant is door de provincie niet gekwantificeerd en de uiteindelijke bijdrage is niet aantoonbaar.

### 3.2.2 Onderbouwing conclusies: samenvatting bevindingen

#### Mestreductie

Landelijk is door middel van de RBV 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. Het grootste deel (76%) is gerealiseerd in de provincie Noord-Brabant. Dit komt neer op 8.687.419 kg fosfaat, waarvan 6.829.167 kg is gerealiseerd in combinatie met sloop (79% van het Brabantse totaal).

Bovenop de resultaten van de RBV hebben éénpitters in totaal 2.267.090 kg fosfaat uit de markt gehaald.<sup>7</sup>

Figuur 1 visualiseert fosfaatuitscheiding en -plaatsingruimte<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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,<sup>10</sup> het tijdelijk (1 januari 2008 – 6 juli 2011) afschaffen van de compartimentering in de meststoffenwet<sup>11</sup> en het afschaffen van het melkquotum (1 april 2015) zorgden voor een groei van de (intensieve) veehouderij.

<sup>7</sup> In tegenstelling tot de RBV, waar de milieuwinst en de sloop van stallen plaatsvond tijdens een grote operatie in de beginjaren van deze eeuw, zorgen éénpitters nog steeds voor (kleinschalige) milieu- en ruimtelijke kwaliteitswinst. Dit is mogelijk zolang Ruimte voor Ruimte is opgenomen in het planologisch beleid.

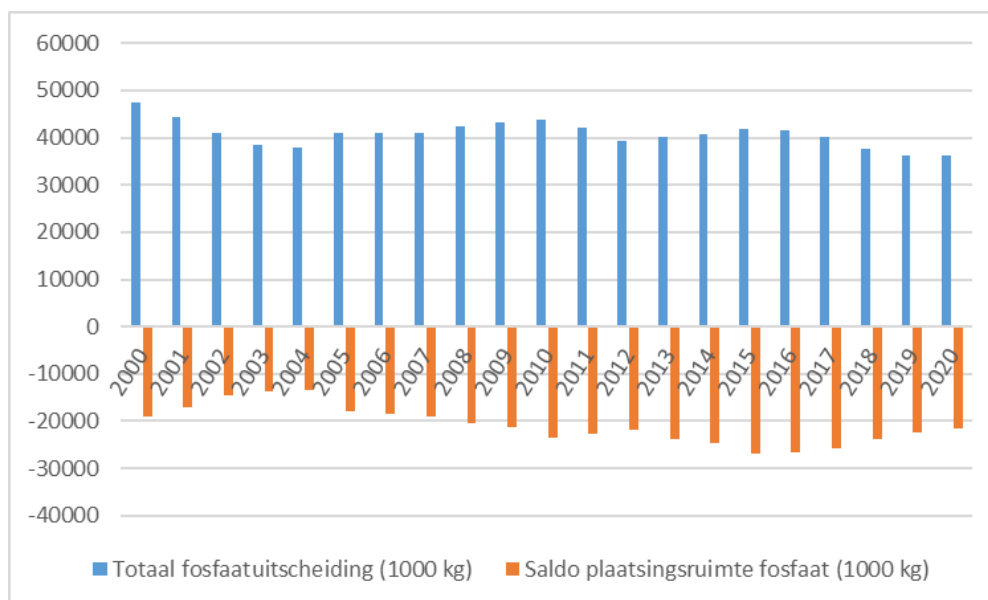
<sup>8</sup> De hoeveelheid fosfaat die per hectare landbouwgrond mag worden gebruikt is vastgelegd in gebruiksnormen. De plaatsingsruimte voor fosfaat wordt berekend door vermenigvuldiging van de vigerende gebruiksnorm in kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>/ha met het beschikbare areaal in hectare.

<sup>9</sup> In combinatie met de gevolgen van (preventieve) ruiming van vee, als gevolg van de mond-en-klauwzeer uitbraak (2001).

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Hierdoor zijn veehouders niet meer verplicht in het 'eigen' concentratiegebied productierechten te kopen, hetgeen ertoe heeft geleid dat varkens- en pluimveerechten van buiten Noord-Brabant naar Noord-Brabant zijn gekomen.

Figuur 1. Fosfaatuitscheiding en fosfaatoverschot (hokdieren) Noord-Brabant, 2000-2020. Bron CBS Statline, 15 februari 2021.



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

### Ruimtelijke winst

Ruimtelijke kwaliteit was een centraal uitgangspunt van de Ruimte voor Ruimte-benadering in Noord-Brabant. Ook was verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied de belangrijkste reden dat het Rijk zich kon vinden in Ruimte voor Ruimte. 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.<sup>12</sup>

Ruimte voor Ruimte heeft in directe zin ontstening bewerkstelligd. RBV en éénpitters hebben immers geleid tot ruim 2,4 miljoen m<sup>2</sup> sloop van stallen. Tegelijkertijd zijn er de nodige kritische kanttekeningen te plaatsen over het maatschappelijk effect.

#### Kanttekening 1: Meer stallen gebouwd dan gesloopt

Uit de meest recente cijfers<sup>13</sup> blijkt dat alleen al in de periode 2012-2017 meer nieuwbouw aan stallen heeft plaatsgevonden, dan tijdens de RBV is gesloopt. Deze nieuwbouw betreft weliswaar alle agrarische

<sup>12</sup> Chris Kuijpers, voormalig directeur-generaal Ruimte van het ministerie van VROM, in *De Fluisterrevolutie*, blz. 65.

<sup>13</sup> *Factsheet Lege stallen en schuren in Brabant 2019*.

bedrijfsgebouwen, dus ook veehouderijtakken die geen onderdeel waren van de RBV, zoals melkvee-, geiten- en kalverhouderijen, maar aangezien het ook een maar een heel beperkte periode is binnen de afgelopen 21 jaar, valt te concluderen dat de sloopwinst ruimschoots is overtroffen door nieuwbouw.

#### *Kanttekening 2: Sloop op onwenselijke locaties en partiele sloop*

Het Rijk wilde voldoende mestreductie realiseren om te voldoen aan de Nitraatrichtlijn. Het RBV-beleid was daarom vooral gericht op het beëindigen van intensieve veehouderijbedrijven. Naast ligging in de reconstructiegebieden (Midden- en Oost-Brabant) waren er geen eisen voor de locatie van veehouderijen. Daardoor werd er relatief veel subsidie verstrekt aan sloop van bedrijven in gebieden die de provincie niet prioritair achtte (46%) en heeft er zelfs onwenselijke sloop plaatsgevonden (14%, namelijk in gebieden die juist waren aangewezen voor intensieve veehouderij).

Ook partiele beëindiging was toegestaan. Een bedrijf dat bijvoorbeeld zowel pluimvee als varkens hield, mocht één van deze twee takken gesubsidieerd beëindigen, waarbij de andere tak mocht blijven voortbestaan en later zelfs kon uitbreiden. Partiele sloop bedroeg 24% van alle locaties. In totaal bleef na de sloop(subsidie) op 36% van de slooplocaties intensieve veehouderij mogelijk.

#### *Kanttekening 3: Niet altijd bestendigde ontstening op slooplocaties*

Uit onderzoek van de rekenkamer bij een selectie van slooplocaties blijkt dat bij een kleine 8% van de slooplocaties, de locatie opnieuw is 'versteend' als gevolg van het uitoefenen van een nieuwe andersoortige economische activiteit op de locatie.

#### *Nieuwbouwwoningen*

De ruimtelijke kwaliteitswinst van woningen die in het kader van Ruimte voor Ruimte zijn gebouwd, is onduidelijk. Dit is slechts eenmaal geëvalueerd (2006), toen er eigenlijk nog nauwelijks RvR-woningen waren gebouwd. Geïnterviewden schetsen een wisselend beeld van de resultaten van de ruimtelijke inpassing van de compensatiewoningen.

### **Warme sanering**

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 sloopsubsidie 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.<sup>14</sup> De RBV beïnvloedde daarbij niet zozeer het

<sup>14</sup> Ecorys-NEI, *Het landelijk gebied van Noord-Brabant onder Reconstructie. Deel 1. Sociaaleconomische gevolgen van*

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. Deze versnelling werd (logischerwijs) gevolgd door een afname van het aantal beëindigingen in de jaren na de RBV. Sinds ongeveer 2007 is er weer een (autonome) afname van het aantal bedrijven met hokdieren.

### **Bijdrage aan EHS**

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

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

### **3.2.3 Aanbevelingen aan GS**

- A5. Geef meer aandacht aan de samenhang tussen het beleid ten aanzien van sloop en nieuwbouw van stallen.
- A6. Stuur meer op de geografische wenselijkheid van maatregelen gericht op de intensieve veehouderij.

### **3.2.4 Aanbevelingen aan PS**

- A7. Vraag GS om overzicht over alle aspecten van het ruimtelijke beleid die invloed hebben op de omvang van het mestoverschot en m<sup>2</sup> stal in de provincie, met duidelijkheid over de prikkels die daarvan uitgaan.
- A8. Voer in PS een debat over de tegenstellingen in het beleid ten aanzien van mestreductie en 'ontstening' en draag zorg voor een duidelijk integraal kader voor de toekomst.

---

de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken, 5 november 2002. Blz.26.

### 3.3 Terugverdienopgave

#### 3.3.1 Conclusies

1. Verbreding van de aanpak naar andere sectoren, eigen beleidskeuzes en de noodzaak van een stimuleringsregeling om gemeenten te laten meewerken, hebben geleid tot een forse toename in omvang en tijd van de terugverdienopgave voor de Ontwikkelmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR).
2. Het aantal te bouwen woningen in het buitengebied is navenant hoger geworden en bij ongewijzigd beleid zit de provincie nog 10 jaar vast aan het terugverdienmechanisme.

#### 3.3.2 Onderbouwing conclusies: samenvatting bevindingen

##### Toegenomen terugverdienopgave

De oorspronkelijke terugverdienopgave (€ 166,1 miljoen van de RBV) is toegenomen tot een prognose van € 280,8 miljoen (+ 69%) in 2031. Drie belangrijke redenen voor deze toename zijn:

1. De beleidskeuze om de aanpak te verbreden naar andere sectoren (RvR-verbreed, zie ook paragraaf 3.1.2). Hiervoor heeft de provincie € 30.062.291 betaald.<sup>15</sup>
2. Rentelasten. Voor Ruimte voor Ruimte 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 het doorrekenen van rentelasten.
3. Stimuleringsbijdragen. De medewerking van gemeenten aan Ruimte voor Ruimte bleek in de praktijk weerbarstig. Als stimulans voor gemeenten 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 Ruimte voor Ruimte (t/m 2031) is € 65,7 miljoen.

Ook zijn er verschillende aspecten die van invloed zijn (geweest) op de voortgang van de terugverdienopgave, deze worden hieronder een voor een behandeld.

##### *Dilemma: schaarste in het buitengebied en terugverdienopgave*

De realisatie van de terugverdienopgave vereist behoud van schaarste voor woningbouw in het buitengebied. Iedere verruiming van het restrictief woningbeleid in het buitengebied impliceert concurrentie voor de ORR. In de samenwerkingsovereenkomsten met de ORR is de provincie de verplichting aangegaan om het restrictieve woningbeleid te bewaken. Dit leidt tot het volgende dilemma:

- Voorrang geven aan de terugverdienopgave leidt tot beperkingen op het gebied van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied.
- Het niet bewaken van 'schaarste in het buitengebied' betekent concurrentie voor de ORR met risico's voor de terugverdienopgave.

<sup>15</sup> De verkoop van twee (deel)terreinen van voormalige MOB-complexen zal t.z.t. nog in mindering worden gebracht op deze kosten.

In 2004 maakt de provincie een beleidskeuze die conflicteerde met de terugverdienopgave. De beleidsnota 'Buitengebied in Ontwikkeling' (BiO, 20 juli 2004) gaf gemeenten de mogelijkheid om kosten van ruimtelijke verbeteringsmaatregelen in het buitengebied te financieren, door woningen in 'bebouwingsconcentraties' te ontwikkelen. Deze BiO-woningen worden voor gemeenten een eigen verdienmodel. "BiO was de eerste grote tegenslag voor de ORR en heeft voor een grote vertraging (500-600 woningen) gezorgd in de terugverdienopgave", aldus een geïnterviewde.

Mettertijd staat de provincie meerdere projecten toe met (grootschalige) woningbouw in het buitengebied. De provincie is hiertoe bevoegd, want voor het behartigen van publieke belangen kan zij discretionaire bevoegdheden aanwenden. Bij meerdere grondaankopen en woningbouwprojecten handelt de provincie echter op eigen initiatief en wordt geen afstemming gezocht met de ORR. Ook is de provincie coulant richting gemeenten bij het vergroten van mogelijkheden tot bouwen in het buitengebied (kaartaanpassingen). Terwijl de provincie aangeeft dat dit niet de terugverdienopgave schaadt, zag de ORR dit wel als een probleem. In 2012 dient de ORR (waarvan de provincie medeaandeelhouder is) zelfs een zienswijze in tegen de Verordening Ruimte, waarin diverse kaartaanpassingen zijn opgenomen. Het toestaan van extra woningen in het buitengebied door de provincie is uiteindelijk één van de redenen die ertoe leiden dat in de periode 2014-2015 alle private partijen uit de ORR stappen, waardoor de provincie enig aandeelhouder wordt.

In de Ontwerp Omgevingsverordening, die in september/oktober 2021 aan PS wordt voorgelegd, is een regeling opgenomen voor omgevingskwaliteit. Deze regeling doet denken aan het voormalige BiO-beleid en dus is er een mogelijk risico dat schaarste in het buitengebied hiermee onder druk komt te staan, waardoor het voor de ORR moeilijker wordt om de terugverdienopgave te realiseren.

#### *Terugverdienopgave: slecht renderende exploitaties*

In beginsel moet de ORR een door de provincie aangeboden RvR-ontwikkellocatie aanvaarden. Zodoende zijn in 2016 bijvoorbeeld gronden van het Ontwikkelbedrijf, met een totale boekwaarde van ruim €21,5 miljoen, overgedragen aan de ORR. Voor de ORR is het echter zeer lastig om (voldoende) rendement te behalen bij het ontwikkelen van deze gronden of bestaat er zelfs een kans op verlies. Indirect wordt de terugverdienopgave hierdoor dus verzwaard en zijn meer compensatiewoningen in het buitengebied noodzakelijk.

#### *Terugverdienopgave: maatschappelijke meerwaarde*

Sinds de provincie enig aandeelhouder is, blijft de primaire doelstelling van de ORR het terugverdienen van de sloopkosten, maar wordt daarnaast ook beoogd om, in combinatie met de ontwikkeling van RvR-locaties, maatschappelijke meerwaarde te creëren door het oplossen van knelpuntsituaties in het buitengebied. Indirect wordt de terugverdienopgave hierdoor dus verzwaard en zijn meer compensatiewoningen in het buitengebied noodzakelijk. Omdat een maatschappelijke businesscase ontbreekt, zijn uitspraken over doelen en de realisatie van de doelen niet mogelijk.

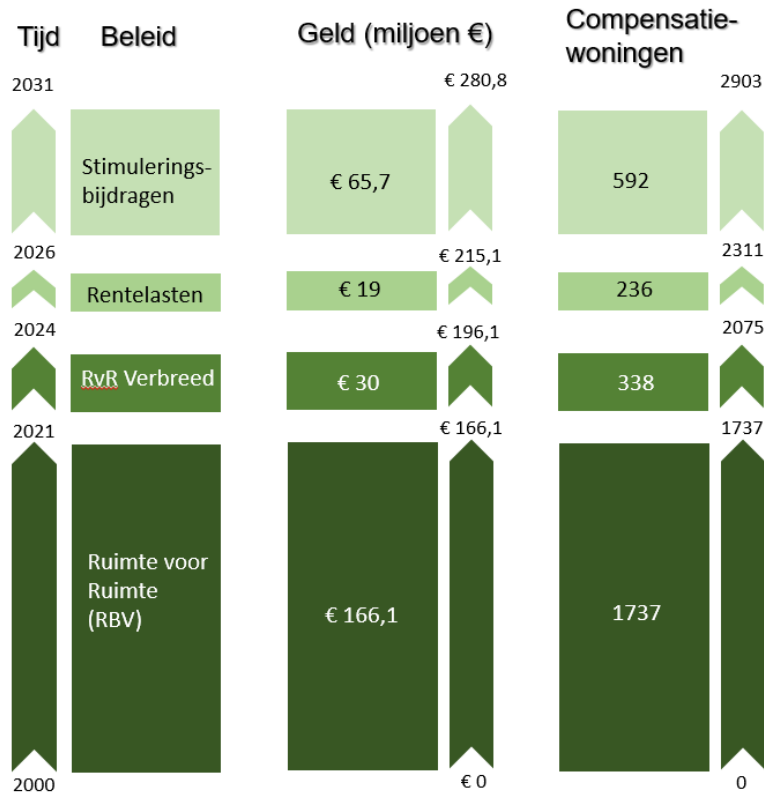
### Terugverdienopgave: Huidige stand van zaken, prognose en het aantal compensatiewoningen

Eind 2020 waren er 1645 compensatiewoningen verkocht, waarmee ruim € 159,5 miljoen is terugverdiend. De terugverdienopgave is daarmee, uitgaande van de prognose, voor 57% gerealiseerd.

De verwachte looptijd is inmiddels verlengd tot 2031, terwijl er in 2000 bij de start van Ruimte voor Ruimte nog werd uitgegaan van een terugverdientijd van 10 jaar. Daarnaast moeten er naar verwachting ook meer compensatiewoningen (2903, +41%) worden gebouwd dan oorspronkelijk beleidsmatig werd beoogd (zie ook paragraaf 3.1.2 voor de verhoging van het aantal compensatiewoningen voor de ORR).

Figuur 2 hieronder is een schematische weergave van de prognose van de terugverdienopgave. De figuur moet, vanwege de ontwikkeling in de tijd, van onder naar boven worden gelezen. Afgezet tegen de tijd vat figuur 2 Vier aspecten samen. (1) De verschillende beleidsaspecten, (2) hoeveel geld hiermee is gemoed, (3) hoeveel compensatiewoningen gebouwd moeten worden om dit geld daadwerkelijk te verdienen en (4) wanneer dit geld is terugverdiend, waarbij het belangrijk is om te beseffen dat er maar één terugverdienopgave bestaat. In de blokken staan de absolute cijfers, in het stroomschema zijn de cumulatieve cijfers opgenomen.

Figuur 2. Schematische weergave terugverdienopgave RvR, gebaseerd op de GREX van 18 maart 2021.





### 3.3.3 Aanbevelingen aan GS

A10. Informeer PS over de risico's van de nieuwe omgevingsverordening voor de terugverdienopgave. Monitor de effecten van de nieuwe omgevingsverordening met betrekking tot het realiseren van de terugverdienopgave.

### 3.3.4 Aanbevelingen aan PS

A11. Vraag GS om helderheid over de mate waarin de terugverdienopgave van de ORR leidend is voor het ruimtelijk beleid in de komende 10 jaar (zie ook aanbevelingen A3 en A4).  
A12. Voer binnen PS een debat over de wenselijkheid van de huidige leidende positie van de terugverdienopgave van de ORR.

## 3.4 Informatievoorziening aan PS

### 3.4.1 Conclusies

1. Bij aanvang van de RvR regeling en over het aangaan van overeenkomsten met private partijen en een stimuleringsregeling voor gemeenten, zijn PS goed geïnformeerd.
2. De informatievoorziening is in de loop van de tijd minder uitgebreid geworden, mede op verzoek van PS zelf. Dit belemmert de controlerende rol van Provinciale Staten.
3. PS zijn niet goed geïnformeerd over een beleidswijziging in 2016, waarbij voor de ORR een uitzonderingspositie is gecreëerd, waardoor meer compensatiewoningen mogen worden gebouwd tegenover dezelfde sloopomvang.

### 3.4.2 Onderbouwing conclusies: samenvatting bevindingen

#### Informatievoorziening aan PS bij besluitvorming

Op de meeste momenten zijn PS door GS goed voorzien van informatie. Kritische succes- en faalfactoren waren altijd inzichtelijk en in het beginstadium van Ruimte voor Ruimte waren PS actief betrokken (onder meer via een klankbordgroep rondom de oprichting van de ORR). Daarentegen werden bij besluitvorming over projecten met grootschalige woningbouw in het buitengebied de mogelijke negatieve gevolgen voor Ruimte voor Ruimte niet of nauwelijks benoemd. Ook werd bij besluitvorming omtrent de ORR (dd. 20 november 2015) een maatschappelijke businesscase toegezegd door GS, maar heeft de rekenkamer deze niet kunnen achterhalen. De toezegging is nog steeds van belang, zie paragraaf 3.3.2.

De belangrijkste tekortkoming in de informatievoorziening aan PS is een beleidswijziging bij de Verordening ruimte 2014, "veegronde 2016". Een wijziging in deze verordening bepaalt dat de ORR meer woningen mag bouwen op basis van dezelfde sloopomvang (zie ook paragraaf 3.3.2). Over zo'n verandering dienen PS een expliciet besluit te nemen<sup>16</sup>. PS hebben deze verordening ook vastgesteld,

<sup>16</sup> Dit werd in 2005 ook door GS benadrukt in een Statenvoorstel 52/05A.

maar zij zijn niet goed ingelicht over de veranderingen en implicaties van deze verordening. In het bijbehorende Statenvoorstel werd aangegeven dat de wijzigingen in de verordening beleidsarm waren.

#### **Inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid beleid**

In de periode 2002-2008 ontvangen PS in totaal vijftien voortgangsrapportages over Ruimte voor Ruimte. Hierdoor zijn gedurende deze periode de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid goed inzichtelijk voor PS.

Vanaf 2009 is de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid niet goed inzichtelijk voor PS:

- PS ontvangen enkel nog financiële informatie van een hoog aggregatieniveau, via de jaarlijkse begrotingen en jaarrekeningen.
- RvR-Verbreed is nooit geëvalueerd.
- Er moeten (veel) meer compensatiewoningen in het buitengebied worden gebouwd, dan oorspronkelijk gedacht (zie figuur 2). Deze afnemende doelmatigheid komt niet of nauwelijks ter sprake. In de jaarrekeningen, ook die van 2020, wordt consequent een bedrag van €215,1 miljoen opgevoerd als totale (sanerings)kosten verbonden aan de RvR- regeling.

#### **Inzicht in resultaten ontwikkelingsmaatschappij**

De jaarstukken van de ORR worden niet aan PS verstrekt. Hierdoor hebben PS geen zicht op verliesgevende exploitaties, succesvolle projecten en eventuele gecreëerde maatschappelijke meerwaarde. Deze informatie is namelijk geen onderdeel van de jaarlijkse begrotingen en jaarrekeningen, die PS wel ontvangen.

#### **3.4.3 Aanbevelingen aan GS**

A15. Maak jaarlijks voor PS een begrijpelijk en gemakkelijk af te lezen totaaloverzicht (realisatie en prognose) van de terugverdienopgave. Benoem ook de maatschappelijke resultaten en de meest relevante successen, tegenvallers en verwachtingen/uitdagingen voor het komende jaar.

#### **3.4.4 Aanbevelingen aan PS**

A16. Voer jaarlijks een debat over de voortgang van inhoudelijke en financiële doelstellingen van de Ruimte voor Ruimte aanpak.

A17. Zorg voor een goede doorvertaling van de aanbevolen 'herkadering' van de Ruimte voor Ruimte aanpak in de nieuwe Omgevingsverordening.

## 4 Bestuurlijke reactie

Op 24 september 2021 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van GS. Deze is hieronder integraal opgenomen, inclusief de bijlage die bij de bestuurlijke reactie is verzonden.

“Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van uw onderzoek ‘Ruimte voor Ruimte provincie Noord-Brabant, rapport van bevindingen juli 2021’ en het daarbij horende ‘concept bestuurlijk rapport, juli 2021’. Een onderzoek dat is uitgevoerd over een lang tijdsbeslag en complex onderwerp.

Het onderzoek beslaat de volledige periode dat de ruimte voor regeling van toepassing is in Noord-Brabant van begin 2000 tot heden. Een onderzoek over een dusdanig lange periode is niet makkelijk: het ‘boven water krijgen’ van stukken, doelen en acties is bij een dergelijk lange periode lastig. Niet alleen vanwege de verschillende archiveringsmethoden en -systemen en de wisseling van betrokken ambtenaren. In deze periode is ook de provinciale rol en daarmee de inzet van instrumenten door de provincie, waaronder ruimte voor ruimte, gewijzigd.

Bovendien betreft Ruimte voor Ruimte een complexe materie: er zijn meerdere overheden bij betrokken die ieder een eigen verantwoordelijkheid en ambities hebben, het gaat om de inzet van private en publiekrechtelijke bevoegdheden door de overheid en om een instrument dat enerzijds door de overheid wordt ingezet om eerder gedane investeringen terug te verdienen en anderzijds het ruimtelijke kader biedt dat door individuele ondernemers kan worden ingezet bij de beëindiging van hun bedrijf.

### **Ruimte voor ruimte**

Voordat wij reageren op het concept bestuurlijke rapport hechten wij eraan eerst doel en totstandkoming van onze Ruimte voor ruimteregeling uiteen te zetten.

Vanwege een grote uitbraak van varkenspest en vogelgriep begin deze eeuw werd door het Rijk een beëindigingsregeling opgesteld voor getroffen bedrijven. Doel van het Rijk was om een warme saneringsregeling aan te bieden aan de ondernemers en tegelijkertijd mestreductie te realiseren. Hiervoor heeft het Rijk de Regeling beëindiging veehouderijtakken (RBV,) inclusief de voorwaarden voor deelneming, opgesteld.

Toen de vijf reconstructieprovincies kennisnamen van een concept van die regeling, hebben de gezamenlijke provincies aan het Rijk verzocht om ook een sloopcomponent toe te voegen aan de RBV. Het Rijk was bereid zo'n sloopcomponent toe te voegen als de provincies daarvoor de financiële middelen leverden. De afspraken hierover tussen Rijk en de vijf reconstructieprovincies zijn vastgelegd in het pact van Brakkenstein. De provincies leveren de financiële middelen voor de sloopcomponent in de RBV. In het pact is afgesproken dat de provincies deze voorfinanciëring kunnen terugverdienen met de ontwikkeling van woningbouwkavels. Deze afspraak is verankerd en bekend geworden als Ruimte voor ruimte.

Het doel van Ruimte voor ruimte was daarbij beperkt tot het saneren van leegkomende stallen vanwege stoppende bedrijven en het daardoor realiseren van ruimtelijke kwaliteitswinst. Er was destijds sprake van een groot probleem en een, vanuit maatschappelijk oogpunt, zeer ontwrichtende situatie waarop werd in gespeeld. Er bestond geen (kwantificeerbare) beleidswens dat bedrijven zouden stoppen.

Het concept bestuurlijk rapport lijkt ervan uit te gaan dat wij een dergelijke doelstelling hadden moeten formuleren. Aan het ontbreken van een dergelijke doelstelling worden kwalificaties en conclusies verbonden waarin wij ons niet herkennen.

### **Reactie op hoofdlijnen**

Ruimte voor ruimte heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan ruimtelijke kwaliteit en het realiseren van maatschappelijke meerwaarde. Naast de sanering van leegstaande stallen, glasopstanden in kwetsbare gebieden en andere ongewenste bebouwing, heeft ruimte voor ruimte ook diverse woningbouwprojecten gerealiseerd die bijdragen aan een aantrekkelijk woon-en leefklimaat in Brabant. Deze maatschappelijke meerwaarde is bovendien sinds 2016 verbreed. Ook vanuit die verbreding zijn diverse projecten gerealiseerd. Zo wordt in Oirschot een woongebied ontwikkeld met een gevarieerd programma afgestemd op de actuele woningbehoefte, bestaande uit sociale woningbouw, projectmatige woningbouw en vrije sector kavels. Gelijk met het project wordt een knelpunt op een heel andere plek opgelost: een al lang leegstaande supermarkt wordt opgeruimd om plaats te maken voor woningbouw. Dit is een van meerdere voorbeelden, waarbij 'ruimte voor ruimte' niet langer enkel gericht is op de terugverdienopgave.

Wij vinden het een omissie dat het onderzoek de resultaten van ruimte voor ruimte vooral koppelt aan het verleden vanuit de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV). Bovendien zijn daarbij alle inspanningen die vanuit de provincie zijn gedaan om nadelige effecten van autonome ontwikkelingen en rijksbeleid te beperken, buiten beschouwing gelaten, zoals de besluitvorming in 2010, 2014 en 2017. Deze eenzijdige focus doet geen recht aan de feitelijke situatie.

Wij onderschrijven op hoofdlijnen de aanbevelingen die in het rapport zijn opgenomen. Met de kennis van nu, zijn deze aanbevelingen, voor zover die binnen onze verantwoordelijkheid vallen, logisch.

### **Concept Bestuurlijk rapport**

Het rapport van bevindingen geeft de complexiteit van ruimte voor ruimte op hoofdlijnen goed weer. Op wezenlijke onderdelen worden in het concept bestuurlijke rapport verantwoordelijkheden en doelen naar onze mening verkeerd gepositioneerd, wat een goede discussie over vervolgstappen in de weg kan staan. Ook mist de samenvatting van het concept bestuurlijke rapport op die wezenlijke onderdelen een nuancering. Die nuancering is voor de lezer die het hele rapport én de bijlagen doorneemt, overigens wel terug te vinden in het rapport van bevindingen. Wij zien die nuancering ook graag in de samenvatting terug. Niet alleen omdat niet iedereen de omvangrijke documenten zal lezen, maar door de complexiteit ook niet iedereen alles eenvoudig kan doorgronden.

Bovenstaande wordt veroorzaakt doordat de grondslag van het onderzoek geen scherp onderscheid maakt tussen de RBV van het Rijk, het pact van Brakkenstein (een afsprakenkader tussen overheden) én de regeling voor Ruimte voor ruimte (verbreed) die door de provincie is vastgesteld. Ook worden de twee dimensies van de provinciale Ruimte voor ruimteregeling niet consequent van elkaar onderscheiden:

- Realiseren van ruimtelijke kwaliteitswinst door het slopen van leegstaande opstallen, en

- Genereren van financiële middelen door de ontwikkeling van woningen ter bekostiging van die ruimtelijke kwaliteitswinst.

Wij constateren dat hierdoor doelen en verantwoordelijkheden van de RBV en de daarvoor ingezette middelen door het Rijk worden toegerekend aan de provincie en het Ruimte voor ruimtebeleid. Maar ook dat het behalen van ruimtelijke kwaliteitswinst wordt gehanteerd bij de inzet van woningbouw als financieel instrument. Dat is niet juist.

Wij constateren ook een aantal interpretaties die tot onjuiste conclusies leiden in de bestuurlijke samenvatting. Deze noemen we hier kort en lichten we verder in een bijlage toe.

- In de conclusies wordt aangegeven dat kwantitatieve doelen ontbreken zodat geen 'harde' beoordeling van het beleidsresultaat mogelijk is. Het doel van Ruimte voor ruimte was het voorkomen van leegstaande stallen van stoppende bedrijven. Daarbij bestond er geen beleidswens dat bedrijven zouden stoppen. Er is dan ook geen sprake van 'sturen in de mist' zoals in de conclusies wordt aangegeven; met ruimte voor ruimte werd ingespeeld op een actueel probleem. De conclusies in het concept-bestuurlijke rapport zijn gelet op voorgaande niet goed te plaatsen. Ook heeft er geen beleidswijziging in 2016 plaatsgevonden. De vermeende beleidswijziging heeft betrekking op het in de Verordening ruimte vertalen van de geldende beleidsregel en de met de ORR gemaakte uitvoeringsafspraken over de ontwikkeling van bouwkavels.
- Doel van het Rijk was om met de RBV op *landelijk niveau* tot een reductie van mest te komen. Hiervoor heeft het Rijk financiële middelen ter beschikking gesteld en niet de provincie. Het is voor ons onbegrijpelijk dat het onderzoek dit rijksdoel koppelt aan ons ruimte voor ruimte beleid. Dat de met de regeling behaalde mestreductie binnen Brabant (ten dele) teniet is gedaan, staat daar ook geheel los van en is mede het gevolg van landelijke maatregelen.
- Zoals ook verwoord in het pact van Brakkenstein hadden de RBV én de Ruimte voor Ruimteregeling als doel: ruimtelijke kwaliteitswinst door de sloop van stallen en het daarmee voorkomen van verrommeling van het landelijk gebied.
  - Er heeft daadwerkelijk *ontstening* plaatsgevonden doordat de leegkomende stallen van deelnemers aan de RBV zijn gesloopt. Dat los van deze sloop in een gebied ook weer nieuwe bebouwing opgericht kon (en kan) worden, is enerzijds het gevolg van (het ontbreken van) voorwaarden in de RBV en anderzijds de verplichtingen die vanuit de Reconstructiewet zandgronden golden. Er is daarbij nooit een doel gesteld dat de *verstening* in Brabant 'per saldo' moet afnemen. Het is niet duidelijk waar het onderzoek die aanname op baseert.
  - De ontwikkeling van woningkavels op aanvaardbare plekken is in de ruimte voor ruimteregeling een middel voor financiering waarbij als voorwaarde een hoogwaardige inpassing van de compensatiekavels wordt gesteld. Het is niet duidelijk waarop de aanname is gebaseerd dat ruimtelijke kwaliteitswinst behaald moet worden op de locaties waar woningbouw plaatsvindt. Los daarvan heeft de ontwikkeling van woningbouw op daarvoor geschikte locaties naar onze mening wel degelijk geleid tot kwaliteitswinst, mede door provinciale randvoorwaarden ten aanzien van ontwikkelingen in het landelijk gebied.

### Aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten

Zoals hierboven aangegeven zijn de aanbevelingen vanuit de kennis van nu logisch, zodat wij die op hoofdlijnen overnemen. Wel benadrukken wij dat met name onder 2. Maatschappelijke doelen aanbevelingen zijn opgenomen gebaseerd op conclusies die los staan van ons beleid inzake ruimte voor ruimte.

1. Beleid (A1 en A2): Vanuit het cyclisch werken onder de Omgevingswet is het belangrijk om doelen concreet vast te leggen en te operationaliseren, te monitoren en te evalueren. Wij betrekken uw aanbevelingen daarbij.
2. Maatschappelijke doelen (A5 en A6): Wij vinden het bijzonder dat aan door het Rijk gestelde doelen en een daarvoor vastgestelde regeling (waarin de voorwaarden voor deelneming waren opgenomen), aanbevelingen worden gedaan aan de provincie.

Het aanbrengen van samenhang in beleid voor sloop en nieuwbouw van stallen en geografische wenselijkheid van ontwikkelingen is door ons steeds aangebracht; met de beleidsregel Ruimte voor ruimte (2004), het megastallendebat (2010), het tegengaan van bebouwing op RBV-locaties (2011), het dossier Transitie naar zorgvuldige veehouderij (2014) en het dossier Versnelling transitie veehouderij (2017).

De aanbeveling aan PS om een debat te voeren over ruimtelijk beleid dat kan leiden tot mestreductie en over de tegenstellingen in beleid, kunnen wij ook niet plaatsen. Dat een dergelijk debat zinvol is of kan zijn, staat los van de uitvoering van de Ruimte voor ruimteregeling in Brabant. Bovendien is een dergelijk debat reeds geëntameerd met de Ruwenbergconferentie in 2013 (met daaraan voorafgaand het rapport van de commissie Van Doorn in 2011), wat heeft geleid tot besluitvorming van PS in 2014, en de mestdialoog in 2015/2016, die heeft geleid tot besluitvorming van PS in 2017. En momenteel wordt gewerkt aan een nieuw beleidskader Landbouw en voedsel en een uitvoeringsagenda mest waarbinnen de discussie wordt gevoerd of aanpassingen van beleid wenselijk zijn.

3. Terugverdienopgave (A10): Bij de vaststelling van een verordening worden PS altijd geïnformeerd over de wijzigingen die worden doorgevoerd en de eventueel te verwachten effecten. De ORR rapporteert voorts jaarlijks over de stand van zaken met betrekking tot de terugverdienopgave, wat vervolgens weer terugkomt in de provinciale jaarrekening en begroting.
4. Informatie PS (A15): PS worden jaarlijks geïnformeerd over de stand van zaken rond ruimte voor ruimte. Hierbij streven wij naar een optimale en duidelijke ontsluiting van de informatie. Wij zullen uw aanbeveling hierbij betrekken.”

## Bijlage onderbouwing bestuurlijke reactie

“Wij gaan hieronder uitgebreid in op diverse conclusies die in het concept bestuurlijk rapport zijn opgenomen. Wij volgen hierin de volgorde van de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 3. Dit heeft naar onze mening ook consequenties voor de bestuurlijke samenvatting in hoofdstuk 2.

### 1. Beleid

Doordat er geen kwantificeerbare doelen zijn gesteld, is er volgens het concept bestuurlijke rapport sprake van ‘sturen in de mist’. Beleidsdoelen zijn steeds verder uit het oog geraakt en er is sprake van ‘beleidsverrommeling’.

Verweven in het concept bestuurlijk rapport wordt daarbij op diverse plaatsen ingegaan op een vermeende beleidswijziging in 2016. Een beleidswijziging waarvan wordt aangegeven dat ‘de provincie zichzelf voorziet van extra bouwtitels’ en dat ‘de provincie het standpunt huldigt dat ruimtelijke kwaliteitswinst bij de ontwikkeling van compensatiewoningen geen doelstelling is’. Wij bestrijden voorgaande en hebben bedenkingen tegen deze conclusies.

#### *Kwantificeren van de ontsteningsdoelen*

Concrete doelen ontbreken zodat er volgens het concept bestuurlijke rapport sprake is van ‘sturen in de mist’. Hiervan is geen sprake. Het doel van de Ruimte voor ruimte is duidelijk in alle beleidsstukken opgenomen: sanering van leegkomende stallen vanwege stoppende bedrijven. Er was destijds sprake van een groot probleem en een, vanuit maatschappelijk oogpunt, zeer ontwrichtende situatie waarop werd in gespeeld. Er bestond daarbij geen (kwantificeerbare) beleidswens dat bedrijven zouden stoppen. Het onderzoek kijkt bovendien met ‘kennis van nu’ terug naar de ‘problematiek van toen’ en verbindt daaraan conclusies. De beleidsmatige basis voor die conclusies ontbreekt en wordt onder 2. Maatschappelijke resultaten via een omweg geconstrueerd. Dat is niet correct.

#### *Geen beleidswijziging of beleidsverrommeling*

Er heeft in 2016 geen beleidswijziging plaatsgevonden. In de Verordening Ruimte van 2016 is de beleidsregel Ruimte voor ruimte vertaald.

Als er een beleidswijziging is geweest, dan heeft die plaatsgevonden in 2002 bij de vaststelling van het streekplan door Provinciale Staten. In het Streekplan 2002 hebben PS vastgesteld dat woningen uit het pact van Brakkenstein ook ingezet kunnen worden voor de sloop van overige bebouwing in het buitengebied en dus niet langer exclusief zijn als terugverdieninstrument voor de Regeling beëindiging veehouderijtakken (RBV). Het Streekplan 2002 legt daarmee de basis voor de regeling Ruimte voor ruimte verbreed die in 2006 door ons nader is uitgewerkt. Deze verbreding is vervolgens ook vertaald in de samenwerkingsovereenkomst met de Ontwikkelingsmaatschappij. Hierbij is geen sprake geweest van het toebedelen van extra woningen of beleidsverrommeling.

#### *Terugverdienmechanisme en aantal woningen*

In 2001 is naar aanleiding van de RBV1 een overeenkomst gesloten met de Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR) voor de ontwikkeling van 964 compensatiekavels om de voorgeschoten sloopsubsidies terug te verdienen. Vervolgens is in 2005 een aanvullende overeenkomst gesloten voor 1610 extra compensatiekavels, gebaseerd op de inzet van financiële middelen voor de RBV2 én de regeling Ruimte voor ruimte verbreed. Dit benadert de 3000 woningen uit het pact van Brakkenstein waarover ook in het SP2002 wordt gesproken. Zoals ook in het SP2002 werd aangegeven is dat aantal later verhoogd naar 3500 woningen.

Vanuit het SP2002 kunnen die 3500 woningen worden ingezet voor de ontwikkeling van ruimte voor ruimte kavels door de Ontwikkelingsmaatschappij om eerder gedane investeringen in ruimtelijke kwaliteit terug te verdienen.

Dit volgt ook uit het besluit van PS van 4 februari 2011. In het statenvoorstel 01/11 is uitgebreid ingegaan op de RBV, ruimte voor ruimte verbreed en de uitkering van stimuleringsbijdragen in relatie tot de terugverdienopgave van de ORR door de ontwikkeling van ruimte voor ruimte kavels uit het pact van Brakkenstein.

Uit voorgaande blijkt dat de inzet van ruimte voor ruimte voor de ontwikkeling van kavels door de ORR sinds 2001 continu als financieel instrument gekoppeld is geweest aan het terugverdienen van de inzette middelen voor kwaliteitsverbetering in het landelijk gebied. Hetgeen onder 1. Samenvatting bestuurlijke conclusies is opgenomen is derhalve niet correct.

Bij de vertaling van de ruimte voor ruimte regeling in de Verordening ruimte in 2016 is vanuit transparantie het (maximum) aantal te ontwikkelen kavels door de ORR opgenomen. Voorheen was die openheid er niet en was voor anderen dan de provincie en ORR niet duidelijk om hoeveel compensatiekavels het ging. Het gaat hierbij dus niet om 'het toedelen van extra woningen'. Door in een instructieregel een aantal op te nemen, betekent ook niet dat er een 'recht' bestaat om deze woningen te ontwikkelen. Het gaat om het maximum aantal woningen dat PS in het streekplan 2002 hebben genoemd, gebaseerd op het pact van Brakkenstein, én dat met de ORR is overeengekomen. De overeenkomst met de ORR in 2005 is daarbij gebaseerd op de op dat moment bekende terugverdienopgave. Het uiteindelijk aantal te realiseren woningkavels door de ORR moet altijd onderbouwd zijn vanuit de feitelijk gerealiseerde kwaliteitswinst.

#### *Ruimtelijke kwaliteitswinst*

Het ontwikkelen van compensatiewoningen door de ORR is altijd gekoppeld aan de voorwaarde van ruimtelijke kwaliteitswinst. Er is geen sprake van dat deze beleidsdoelstelling op enigerlei wijze op de achtergrond is geraakt of dat er voor de ORR andere voorwaarden gelden dan voor de eenpitters. Sterker nog: het doel van ruimtelijke kwaliteitswinst en de inzet van financiële middelen om dat te bereiken, is de rode draad van het hele dossier. Het is dan ook een misvatting dat die koppeling er niet (meer) is. Die koppeling wordt overigens ook met de regels van de verordening geborgd. De ORR mag immers alleen woningen ontwikkelen vanwege in het verleden behaalde ruimtelijke kwaliteitswinst door:

- de toepassing van de RBV (circa 1750 woningen), en



- de toepassing van de regeling Ruimte voor ruimte verbreed (hiervoor kunnen de resterende woningen ingezet worden).

Wellicht is er een misverstand doordat in de verordening is opgenomen dat ruimte voor ruimtewoningen die door of vanwege de ORR worden ontwikkeld niet in het bestemmingsplan hoeven aan te tonen dat is voldaan aan de specifieke voorwaarden die in de regeling zijn opgenomen voor de eenpitters. Dat lijkt ons logisch omdat het Rijk het voldoen aan die voorwaarden al heeft gecontroleerd bij deelname aan de RBV. De ruimtelijke kwaliteitswinst vanwege deelname aan de RBV is daarmee een gegeven. De ruimtelijke kwaliteitswinst behaald door Ruimte-voor ruimte verbreed is aantoonbaar ook al eerder behaald met de feitelijke sanering van glas uit kwetsbare gebieden en de sloop van leegstaande militaire complexen.

Tot op heden is de ontwikkeling van ruimte-voor ruimtekavels door de ORR volledig gebaseerd op de terugverdienopgave van de sloopregeling uit de RBV. Er bestond daarom geen aanleiding om de ruimte-voor-ruimteregeling voor eenpitters in de verordening aan te passen. Nu de terugverdienopgave van de RBV (nagenoeg) is bereikt door de ontwikkeling van 1750 kavels ontstaat er een gewijzigde situatie. Die nieuwe situatie heeft mede geleid tot aanpassing van de regeling in de ontwerp Omgevingsverordening. De focus voor de ontwikkeling van kavels door de ORR wordt verlegd naar de terugverdienopgave vanuit de regeling Ruimte voor ruimte verbreed en de stimuleringsbijdragen aan gemeenten. Ook deze stimuleringsbijdragen worden door gemeenten ingezet ten behoeve van ruimtelijke kwaliteitswinst. Gelijkzeitig wordt ook de regeling voor eenpitters (en gemeenten) in de ontwerp omgevingsverordening verbreed. Met de maatwerkregeling voor omgevingskwaliteit blijven voor de ontwikkeling van (ruimte voor ruimte) kavels door de ORR en kavels door individuele deelnemers gelijke uitgangspunten gelden. Hoewel dit voor de terugverdienopgave van de ORR in het rapport als ongunstig voor de provincie wordt geoordeeld, vinden wij dat vanuit het gelijkheidsbeginsel, behoorlijk bestuur alsmede een rechtmatige overheid een correcte handelswijze.

## 2. Maatschappelijke resultaten

Het rapport staat ook stil bij de maatschappelijke resultaten van de Regeling beëindiging veehouderijtakken (RBV). De doelen van de RBV zijn door het Rijk vastgesteld. Ook de voorwaarden voor deelname aan de RBV zijn door het Rijk opgesteld. Desondanks worden hieraan conclusies en aanbevelingen voor het beleid van de provincie verbonden. Als onderliggend argument wordt gegeven, dat die doelen door de provincie zijn overgenomen doordat zij deelnemer zijn aan het pact van Brakkenstein. Het pact van Brakkenstein is echter geen beleidsdocument maar een bestuurlijke afspraak tussen Rijk en vijf provincies. Dit pact is op verzoek van de gezamenlijke reconstructie provincies tot stand gekomen om een sloopcomponent toe te voegen aan de in concept gereed zijnde RBV. Het Rijk was bereid zo'n sloopcomponent toe te voegen als de provincies daarvoor de financiële middelen leverden. Als terugverdienmechanisme is in het pact afgesproken dat de provincies in ruil daarvoor woningbouw kavels mochten ontwikkelen. Die afspraak is verankerd en bekend geworden als Ruimte voor ruimte.

Ook wordt -zeker in de bestuurlijke samenvatting- niet of nauwelijks ingegaan op ontwikkelingen die vanwege ander Rijksbeleid in Brabant hebben plaatsgevonden, zoals de Reconstructiewet concentratiegebieden zandgronden, het afschaffen van de compartimentering en de afschaffing van de melkquota.

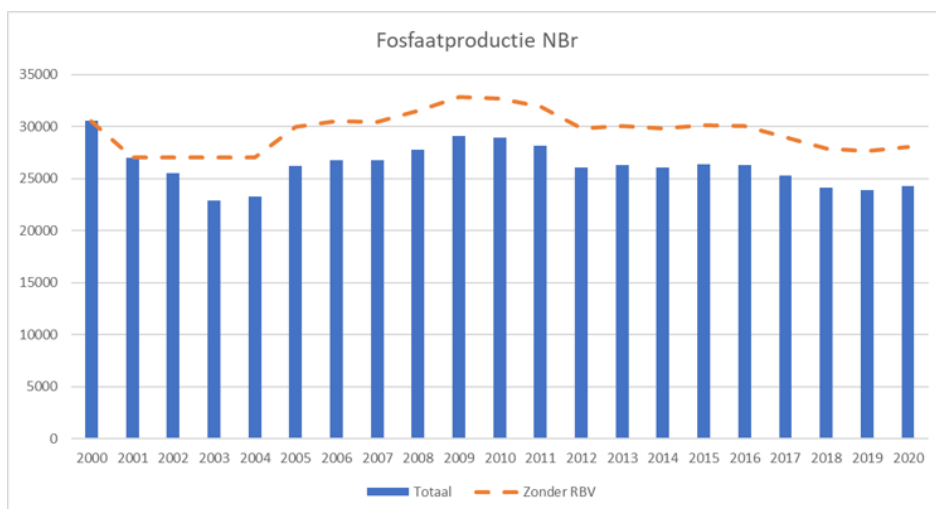
Er wordt helemaal niet ingegaan op de inspanningen die de provincie heeft gedaan om de effecten van autonome ontwikkelingen en voornoemd rijksbeleid te beperken, zoals de besluitvorming in het megastallen debat (2010), het onderzoek naar de herbestemming van RBV-locaties en het vaststellen van regels daarvoor (2010/2011), de Ruwenbergconferentie (2013/2014) en de invoering van staldering (2017). Er wordt 'slechts' aangegeven dat het landelijk beleid een rol speelt. In onze optiek is het landelijk beleid bepalend geweest voor de maatschappelijke resultaten in Brabant.

a. Mestreductie

In paragraaf 3.2 worden de resultaten van de RBV benoemd en de effecten van de rijksregelingen hierop die later zijn opgetreden. Doel van het Rijk was om op nationaal niveau de productie van fosfaat met 21,5 miljoen kg terug te dringen. Op landelijk niveau is met de RBV 11,5 miljoen kg fosfaat uit de markt gehaald. Een groot deel van die (gelet op de vanuit het streefdoel tegenvallende) winst is door sanering van bedrijven in Brabant gehaald. Vanuit het Rijk bestond er geen specifieke doelstelling om de fosfaatproductie op het niveau van de provincie Brabant te beperken.

Door het afschaffen van de compartimentering, waar Brabant zich tegen verzet heeft, is een deel van de resterende mestproductie uit andere gebieden naar Brabant verplaatst. Deze verplaatsing had geen invloed op het wel/niet halen van de landelijke doelstelling. Het heeft wel gevolgen gehad voor de Brabantse situatie. Deze nuancering ontbreekt in de bestuurlijke samenvatting waarin wordt geconcludeerd dat het mestprobleem in Brabant nog net zo urgent is als bij aanvang van de RBV-regeling. Bovendien is die conclusie onjuist.

De RBV heeft aanvankelijk geleid tot een forse afname van de Brabantse mestproductie, die later door de genoemde oorzaken weer deels te niet is gedaan, maar nog steeds onder het niveau van voor de RBV zit. Zonder de RBV zou de mestproductie en de daarbij behorende problematiek dus nog veel groter zijn; onderstaande figuur verbeeldt dit. Daarnaast is het mestoverschot toegenomen door de -terechte- aanscherping van de aanwendingsnormen door de rijksoverheid.



Deze figuur geeft de fosfaatproductie van alleen de hokdieren weer, dus zonder de graasdieren.

#### b. Ruimtelijke kwaliteit

De voorwaarden voor deelname aan de RBV zijn door het Rijk vastgesteld. Opvallend hierbij was dat vanuit de regeling geen sturing werd gegeven aan de locatie waar bedrijven waren gevestigd, dat er geen plicht voor totale sloop van een bedrijf was en dat bij de RBV1 zelfs geen voorwaarde was opgenomen dat op de slooplocatie niet herbouwd mocht worden.

In de RBV2 is -op aandringen van de provincies waaronder Brabant- als voorwaarde opgenomen dat gedurende tien jaar geen nieuwe bebouwing mocht worden opgericht voor de deelnemende tak, behoudens uitzonderingen. Een sturing op locaties werd door het Rijk, vanuit het oorspronkelijke mestreductiedoel van de RBV, afgewezen.

Dat op sommige slooplocaties wederom bebouwing is opgericht, is mede het gevolg van voorgaande. Er kan sprake zijn van deelnemers uit de RBV1, het kan gaan om bebouwing voor een andere tak en in sommige gevallen was een bedrijf gevestigd in een landbouwontwikkelingsgebied waar intensieve veehouderijen op grond van de Reconstructiewet juist verplicht ontwikkelruimte moesten krijgen. Verder heeft de provincie er alles aan gedaan om te voorkomen dat na afloop van de tien-jaarstermijn alsnog nieuwe bebouwing op de slooplocaties kon worden opgericht. Er is in 2007 onderzoek gedaan bij gemeenten in de reconstructiegebieden naar de stand van zaken van herbesteding van deelnemende RBV-locaties. Aan gemeenten is naar aanleiding van dat onderzoek verzocht actie te ondernemen omdat vrijwel nergens een passende herbesteding was gelegd. In 2010 is vervolgonderzoek gedaan. Wederom bleek dat op de meeste RBV-locaties geen passende herbesteding was gelegd. Vervolgens zijn er in de Verordening ruimte, 2<sup>e</sup> fase (Statenvoorstel 73/10) rechtstreeks werkende regels opgenomen die nieuwe bebouwing op de slooplocaties voorkomen.

De provincie heeft in de eigen beleidsregel Ruimte voor ruimte voor eenpitters wel een koppeling gelegd met de locatie waar sanering moest plaatsvinden. Als een individuele deelnemer een beroep wilde doen op de regeling, moest er sprake zijn van een niet-duurzame locatie.

Het rapport verbindt ook verdergaande doelen aan de ruimte voor ruimte regeling. In het SP2002 is het doel van de regeling duidelijk beschreven:

'De regeling 'ruimte-voor-ruimte' heeft tot doel dat de ruimtelijke kwaliteit verbeterd wordt door in ruil voor de sloop van agrarische bedrijfsgebouwen die in gebruik zijn of waren voor de intensieve veehouderij, de bouw van woningen op passende locaties toe te staan (..).'

Het doel van de regeling was dus niet dat de verstening in Brabant (per saldo) zou afnemen. Doel was ontstening door de sloop van leegkomende stallen van stoppende bedrijven. Deze ontstening heeft ook plaatsgevonden met de sloop van 2,4 miljoen m2 stallen.

Dat er vervolgens vanwege het (verplicht) bieden van ontwikkelingsruimte vanuit de Reconstructie, het afschaffen van de compartimentering en het afschaffen van de melkquota weer nieuwe bebouwing is opgericht, staat daar los van en is ook niet aan de provincie toe te rekenen. Sterker nog, in Brabant is vanaf 2010 juist diverse malen ingegrepen om de ontwikkelingen beheersbaar te houden, met als 'sluitstuk' de stalderingsregeling van 2017.

Op locaties waar ruimte voor ruimte kavels werden ontwikkeld bestond ook geen doel van ruimtelijke kwaliteitswinst. Hiervoor golden de volgende voorwaarden:

4. De bouw van de woning mag uitsluitend binnen de bebouwde kom plaatsvinden dan wel binnen een kernrandzone of een bebouwingscluster en dient bovendien zoveel mogelijk aan te sluiten op de bestaande bebouwing. Tevens kan een locatie worden benut die in het kader van een structuurvisiePlus door Gedeputeerde Staten als geschikt voor woningbouw is aanvaard.
  5. De bouw van de woning dient te passen binnen de ruimtelijke structuur van de gemeente.
  6. Bouw van een woning in de groene hoofdstructuur is niet toegestaan.
  7. Cultuurhistorische, landschappelijke en ecologische waarden moeten behouden dan wel versterkt worden. De milieuhygiënische- en waterhuishoudkundige situatie ter plaatse moet zoveel mogelijk verbeterd worden.
  8. De agrarische ontwikkelingsmogelijkheden van bedrijven in de nabijheid van de woning worden niet beknót.
  9. Een goede landschappelijke en architectonische inpassing van de woning in de omgeving dient gewaarborgd te zijn door middel van een beeldkwaliteitsplan dan wel een vergelijkbaar instrument.'
- Deze voorwaarden zijn gericht op een aanvaardbare en goede inpassing van de compensatiekavels. Hierbij vragen wij aan de Ontwikkelingsmaatschappij een hoogwaardige inpassing van de locatie, dat is echter iets anders dan een doel van kwaliteitswinst.

c. Warme sanering

Volgens het rapport versnelde de RBV de beëindiging van bedrijven maar waren die anders ook vanwege een autonome ontwikkeling gestopt. Deze conclusie treft de RBV-regeling en niet iets waarop de provincie invloed had. De warme sanering diende daarbij overigens een sociaal doel, wat met name vanuit gemeenten een belangrijk aandachtspunt was.

d. Bijdrage aan de EHS

De provincie heeft de doelstelling van het Rijk voor de RBV niet gekwantificeerd. Daartoe lag ook geen opdracht. Zoals gebruikelijk bij diverse dossiers in die tijd werd ook gekeken naar hoe dit dossier kon bijdragen aan het versnellen van de realisatie van de EHS. Dus niet meer EHS maar snellere realisatie. Daarbij was het op voorhand duidelijk dat deze 'bijvangst' klein zou zijn omdat hokdierbedrijven nou eenmaal weinig grond hebben. Deelname aan de RBV betekende ook niet dat het areaal EHS zou toenemen maar dat er gronden binnen de al begrensde EHS zouden vrijkomen (als nevenvangst) waar de realisering van EHS kon worden opgepakt. Zoals gezegd bestond er vanuit de RBV geen sturing op locaties en was meedoen afhankelijk van de keuze van de ondernemer. Het vooraf kwantificeren is gelet daarop, nog los van het feit dat er sprake was van een rijksregeling was, niet mogelijk.

### 3. Terugverdienopgave

Het klopt dat de terugverdienopgave is toegenomen. Daar is op verschillende momenten bewust voor gekozen en PS is in de besluitvorming daartoe meegenomen. Actuele vraagstukken in het buitengebied zijn daarbij (voor)gefinancierd vanuit de gedachte de kosten terug te verdienen met de verkoop van ruimte voor ruimte-titels door de ORR. Bij de vraagstukken ging het, net als bij de oorspronkelijke ruimte voor ruimteregeling, steeds om een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en daarmee ook de leefbaarheid van het buitengebied.

Zoals hiervoor aangegeven was tot op heden de ontwikkeling van ruimte-voor ruimte-kavels door de ORR volledig gebaseerd op de terugverdienopgave vanuit de sloopregeling uit de RBV. Deze terugverdienopgave is bijna gerealiseerd. Daarbij dient opgemerkt te worden dat een deel van de opbrengsten die de provincie heeft ontvangen van de ORR, zijn benut voor betaling van de stimuleringsbijdrage aan gemeenten. Dat niet meegenomen, is de terugverdienopgave van de RBV nu bijna bereikt door de ontwikkeling van 1750 kavels en ontstaat er een gewijzigde situatie. Dat is betrokken bij de totstandkoming van de ontwerp Omgevingsverordening.

#### *Kaartaanpassingen en restrictief beleid*

In het bestuurlijk rapport wordt aangegeven dat de provincie in 2004 een beleidskeuze maakte die conflicteerde met de terugverdienopgave. Wij wijzen er op dat de Beleidsnota Buitengebied in ontwikkeling deel uitmaakte van het met de ORR afgesproken beleid (zie de samenwerkingsovereenkomst met de ORR uit 2005). Juist omdat de effecten nadelig waren is die nota, onder heftig protest van gemeenten, in 2010 ingetrokken (zie Statenvoorstel 73/10).

Voorts worden conclusies verbonden aan de mogelijkheid voor kaartaanpassingen die niet terecht zijn. Voor de opvang van de reguliere woningbehoefte geldt dat er altijd mogelijkheden hebben bestaan in Landelijk gebied als er binnen het SG geen of onvoldoende ruimte is. Daarvoor zijn sinds 2004 zoekgebieden aangewezen. Het komt echter voor dat een gemeente de wens had om op een andere locatie te verstedelijken dan binnen zo'n aangewezen gebied. Dan werd daarvoor een kaartaanpassing doorgevoerd. Dat heeft echter geen enkele invloed op de Ruimte voor ruimte-opgave. Ook bij Providentia en Bernhove voorzien de gebouwde woningen in de reguliere woningbehoefte en staan dus los van ruimte voor ruimte.

De provincie heeft het met de ORR afgesproken restrictieve beleid tot op de dag van vandaag bewaakt en uitgevoerd en het beleid ten opzichte van de samenwerkingsovereenkomst zelfs aangescherpt door het intrekken van de nota Buitengebied in ontwikkeling. Restrictief beleid betekent ook niet dat er een verbod geldt maar dat er terughoudend beleid wordt gevoerd. Dit is vormgegeven vanuit de regel in alle verordeningen vanaf 2010 tot heden dat een toename van individuele woningen in het buitengebied is verboden. Er gold dus restrictief beleid door de toepassing van het 'Nee, tenzij-principe'. Eerst met de ontwerp omgevingsverordening vindt daarin vanuit het gelijkheidsbeginsel (gelijke voorwaarden voor individuele deelnemers, gemeenten en ORR) een verschuiving plaats.

De ORR heeft locaties overgenomen van de provincie voor verdere ontwikkeling en verkoop. Ten onrechte wordt daarbij het beeld geschetst dat het enkel om slecht renderende exploitaties gaat.

#### *Verbreiding inzet ORR*

Sinds eind 2015 is de provincie enig aandeelhouder van de ORR. Dat bood de mogelijkheid om de opdracht aan de ORR te verruimen, zoals ook is opgenomen in Statenvoorstel 68/15. Deze is nu niet enkel meer gericht op het terugverdienen van de eerdere investeringen in de kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied. Waar mogelijk richt de ORR zich ook op het realiseren van maatschappelijke meerwaarde, bij voorkeur ter ondersteuning van het behalen van provinciale doelen.

Het is niet per definitie zo dat daarmee de terugverdienopgave wordt verzwaaard. De financiering van de maatschappelijke meerwaarde wordt door de ORR zoveel mogelijk gezocht binnen het betreffende project zelf of eventueel op portefeuilleniveau vanuit andere projecten. Daarbij is er nadrukkelijk voor gekozen om de maatschappelijke meerwaarde niet op voorhand strak te definiëren, om zo ruimte te bieden om in te spelen op actuele vraagstukken. Dit biedt tevens de mogelijkheid om ervaring op te doen met deze verbrede inzet van de ORR en deze verder te optimaliseren. De ORR rapporteert jaarlijks over de behaalde maatschappelijke meerwaarde.

#### 4. Informatievoorziening PS

Wij verwijzen naar onze overwegingen onder 1. Beleid. Er heeft geen beleidswijziging in 2016 plaatsgevonden. Overigens zijn PS met het Statenvoorstel 70/16 van de Verordening ruimte 2014, veegronden 2016, wel degelijk geïnformeerd over hoe de regeling in de verordening is opgenomen. Daarbij is in 2016 ook geen uitzonderingspositie voor de ORR gecreëerd; die positie is er vanaf het moment van oprichting van de ORR altijd geweest. Voorgaande blijkt ook uit het Statenvoorstel 01/11 dat op 4 februari 2011 in PS is vastgesteld. PS zijn altijd volledig geïnformeerd geweest. Ook op andere belangrijke momenten is PS steeds meegenomen, zoals het Statenvoorstel 68/15 van 20 november 2015, over de uitbreiding van de provinciale participatie in de ORR. Daarnaast is er de jaarlijkse planning en controle cyclus (jaarrekening en begroting), waarin PS geïnformeerd worden over de voortgang van 'ruimte voor ruimte'.

De stukken waarnaar wij hier verwijzen zijn reeds in uw bezit."

## 5 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer ziet in de uitgebreide bestuurlijke reactie van het college de erkenning dat het onderzoek dat de rekenkamer heeft uitgevoerd en de daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen er toe doen. Het maatschappelijk vraagstuk dat centraal staat verdient ook volle aandacht, omdat het niet alleen iets is van het verleden toen de regeling Ruimte voor Ruimte ontstond (rond 2000), maar iets dat anno 2021 nog even actueel is: het goed omgaan met schaarse ruimte in het buitengebied en vraagstukken rond intensieve veehouderij en natuur.

De rekenkamer waardeert de opmerking van het college in de bestuurlijke reactie dat zij de hoofdlijnen van de aanbevelingen accepteert en dat die haar logisch overkomen. Tevens geeft het college aan dat het rapport van bevindingen de complexiteit van de regeling Ruimte voor Ruimte op hoofdlijnen goed weergeeft. Om die hoofdlijnen moet het volgend de rekenkamer ook gaan in het debat tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. De rekenkamer gaat hieronder in op de punten waar verschil van inzicht is gebleken met GS over de beoordeling van het geldende kader van de regeling Ruimte voor Ruimte, de ontwikkelingen in de praktijk, de druk van de sterk gegroeide terugverdienopgave en de noodzaak voor een 'herkadering' van de ruimte voor ruimte aanpak.

Bij het hierboven genoemde verschil van inzicht geldt de kanttekening dat de rekenkamer zich bewust is van een aantal omstandigheden die harde uitspraken over doelbereik bemoeilijken: beperkte explicitering van doelstellingen aan de voorkant, de Ruimte voor Ruimte regeling als onderdeel van een landelijk overeengekomen pakket aan maatregelen en ontwikkelingen in de tijd. De rekenkamer is overtuigd dat het door haar gekozen evaluatiekader legitiem is. Het is uiteraard aan Provinciale Staten om een politiek oordeel uit te spreken over de behaalde resultaten en de huidige stand van zaken.

### 1. Terug naar de bedoeling, oog voor het geldende kader

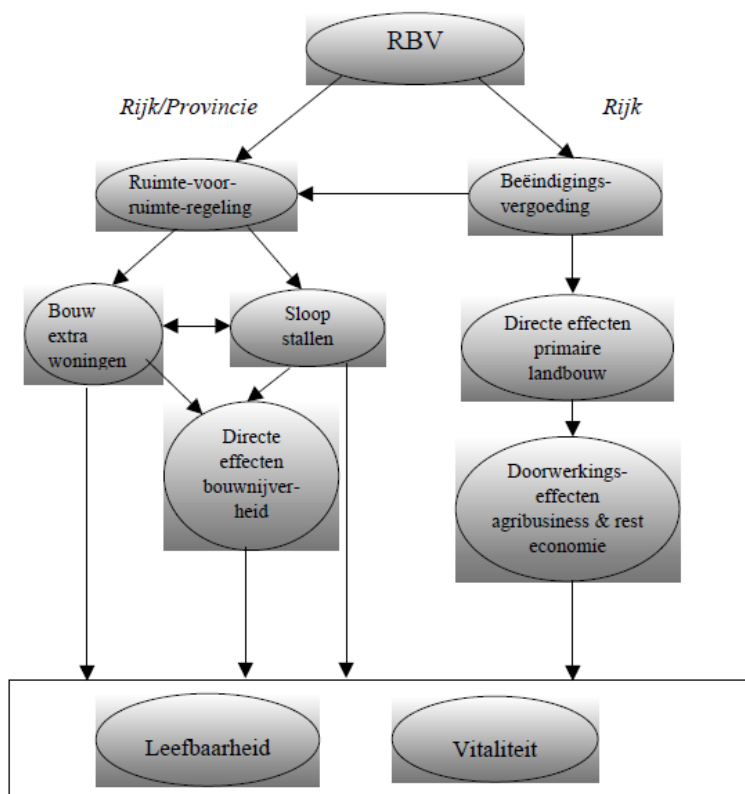
Zoals de rekenkamer heeft opgemerkt in haar eigen rapport en het college benoemt in zijn bestuurlijke reactie, kent de Ruimte voor Ruimte regeling een lange geschiedenis, die terugloopt tot eind jaren 1990. De regeling zelf is in 2000 tot stand gekomen. Een dergelijke lange doorlooptijd kan evaluatie complexer maken in het vaststellen van het relevante beleidskader en de geldende doelen. Maar juist bij een langere historie is het van belang scherp te blijven evalueren of een regeling heeft bereikt wat oorspronkelijk met het beleid werd beoogd. Dat kan in de loop van de tijd uit beeld raken, wat de controlerende rol van Provinciale Staten bemoeilijkt. De rekenkamer heeft zich daarom uitgebreid verdiept in en laten informeren over de oorspronkelijke context, bedoeling en doelen van de regeling Ruimte voor Ruimte. Het bevreedt de rekenkamer dat de provincie daarbij in haar reactie kritisch is dat de rekenkamer de regeling "vooral koppelt aan het verleden vanuit de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV)" (zie blz. 20). Ruimte voor Ruimte was immers onderdeel van de RBV (compartiment B) en is ontstaan vanuit een maatschappelijke context waarin urgente vragen m.b.t. de intensieve veehouderij speelden (te hoge uitstoot van fosfaat, dreigende boetes, wens om sturend op te treden in de omvang van de intensieve veehouderij). De kritiek van de provincie dat de rekenkamer kijkt naar dit verleden kan de rekenkamer niet goed plaatsen en zij ziet hierin een tegenstrijdigheid met de opmerking van de provincie later in haar reactie, dat het beleid in haar ogen niet wezenlijk is veranderd in de loop van de tijd (zie paragraaf "geen

beleidswijziging of beleidsverrommeling”, blz.23). Indien dit laatste het geval is, vormt het oorspronkelijke beleidskader en het goed doorgronden daarvan, het juiste normenkader voor evaluatie anno 2021.

## 2. RvR als onderdeel van een samenhangend pakket

Voor een goed begrip van en oordeel over de Ruimte voor Ruimte regeling is het volgens de rekenkamer van belang te erkennen en zien dat de regeling onderdeel uitmaakte van een samenhangend pakket van bestuurlijke afspraken en uitvoeringsmaatregelen. Waar de provincie in haar bestuurlijke reactie suggereert dat de rekenkamer aspecten door elkaar haalt, is de rekenkamer van oordeel dat de provincie onderdelen van elkaar los haalt die horen tot een samenhangend pakket. Die samenhang is goed weergegeven in een overzicht dat is gemaakt in een evaluatie die is uitgevoerd in opdracht van de provincie en er als volgt uitziet:

Figuur 1. Samenhang tussen de beëindigingsregeling en de Ruimte voor Ruimte regeling.<sup>17</sup>



Het beleidskader en de doelstellingen die onderdeel uitmaken van bovenstaande figuur, heeft de rekenkamer betrokken in haar oordeel of met de regeling is bereikt wat is beoogd. Dit laat zich

<sup>17</sup> Sociaal-economische gevolgen van de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken. ECORYS-NEI (Rotterdam 2002), blz, 20.



samenvatten tot vier hoofddoelstellingen, zoals die ook zijn benoemd in een evaluatie die is uitgevoerd door de rijksoverheid<sup>18</sup>:

1. Bijdrage aan verdwijning overschot dierlijke mest;
2. Sanering bedrijfseenheden met te weinig toekomstmogelijkheden;
3. Bijdrage ruimtelijke kwaliteit in reconstructiegebieden;
4. Stimulans realisatie EHS.

Kijkend naar deze vier hoofddoelstellingen, is volgens de rekenkamer de conclusie gerechtvaardigd dat het maatschappelijk resultaat ('*outcome*') van de relatief forse inzet die heeft plaatsgevonden met de regeling Ruimte voor Ruimte in termen van tijd (al ruim 20 jaar, naar verwachting nog 10 jaar te gaan) en financiële middelen (€ 280 miljoen aan verwachte uitgaven), onbevredigend is. Het feit dat anno 2021 opnieuw een urgent vraagstuk bestaat (nu stikstof) rond de intensieve veehouderij en weer nieuwe regelingen zijn vastgesteld voor het saneren van deze sector, legitimeert volgens de rekenkamer een brede blik op de regeling Ruimte voor Ruimte.

Ook wanneer met een beperktere blik wordt gekeken naar de regeling Ruimte voor Ruimte ('*output*') zijn volgens de rekenkamer de nodige kanttekeningen te maken bij het succes van de regeling waar de provincie in haar bestuurlijke reactie op duidt:

- Slechts 40% van de sloop heeft op de destijds beleidsmatig meest gewenste locaties plaatsgevonden (extensiveringsgebieden).
- Voor 36% van de gesloopte stallen geldt dat na de sloop nog steeds intensieve veehouderij op de locaties mogelijk bleef.
- Er is ruim € 65 miljoen aan stimuleringsbijdragen nodig om medewerking van gemeenten te krijgen.

### 3. Een praktijk die steeds complexer en onduidelijker wordt

"Brabant heeft het zichzelf misschien wel moeilijker gemaakt dan nodig" is een zin die we in de gevoerde interviews hebben terug gehoord. In een interview stelt voormalig gedeputeerde Paul Rupp: "*Achteraf denk ik dat we de regeling Ruimte voor Ruimte toch anders hadden moeten opzetten. Door een overeenkomst tussen Rijk, provincies en VNG hadden we de gemeenten moeten verplichten allemaal minstens dertig woningen te bouwen. Per woning hadden de gemeenten dan de kosten van de stallensloop moeten afdragen. De regeling had zo veel sneller en minder stroperiger uitgevoerd kunnen worden.*"<sup>19</sup>

Het 'moeilijk' heeft betrekking op een aantal aspecten:

- Een ambitieus planologisch kader met (in eerste instantie) veel oog voor ruimtelijke kwaliteit. Noord-Brabant heeft bijvoorbeeld geen woningbouw toegestaan op slooplocaties, terwijl dat tot een maximum van 20% van de slooplocaties was toegestaan. Ook heeft Noord-Brabant bij aanvang

<sup>18</sup> Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Eindevaluatie van de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken, april 2005.

<sup>19</sup> Tien jaar na het Pact van Brakkenstein. De fluisterrevolutie op het platteland. Blz. 53.

precieze criteria opgesteld over de hoeveelheid m<sup>2</sup> sloop van stallen, als compensatie voor het recht op een bouwtitel in het buitengebied.

- Noord-Brabant heeft gekozen voor een PPS<sup>20</sup> constructie bij de uitvoering, die in de loop van de tijd is teruggebracht tot een weer volledig publieke uitvoering via de ORR. Het samenbrengen van publieke belangen en private belangen bleek niet altijd een geslaagde combinatie voor een snelle terugverdienopgave.
- De bereidheid tot medewerking van gemeenten viel zwaar tegen. Hierdoor was de introductie van een relatief forse stimuleringsregeling nodig (€ 65 miljoen t.o.v. de € 215 miljoen terug te verdienen sloopkosten en rentelasten), die de terugverdienopgave van de provincie fors groter heeft gemaakt. Zonder dat hier nieuwe sloop tegenover staat, leidt dit tot de noodzaak om meer bouwtitels uit te geven en soepeler om te gaan met de ruimtelijke criteria.
- Tot slot heeft de verbrede toepassing van de regeling vanaf 2005 ("Ruimte voor Ruimte verbreed") geleid tot extra complexiteit in termen van geldende ruimtelijke criteria. Bij de verbreding is de regeling opengesteld voor andere typen bedrijven en sectoren (glastuinbouw, defensiecomplexen, Kuipers Kip), waarop het oorspronkelijke beleidskader en de oorspronkelijke ruimtelijke criteria niet ongewijzigd kunnen worden toegepast.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben voor de provincie geleid tot een aantal fundamentele en inherente spanningen:

- Het grip willen houden op het aantal te bouwen woningen in het buitengebied via strikte ruimtelijke criteria aan de ene kant en een opwaartse druk op het aantal te bouwen woningen voor de terugverdienopgave aan de andere kant (zie ook figuur in hoofdstuk 9 van het rapport van bevindingen).
- Het willen sturen op de kwaliteit van het buitengebied vanuit ruimtelijk perspectief aan de ene kant en als enige aandeelhouder van de ORR zoveel mogelijk opbrengsten willen genereren aan de andere kant.
- Het snel gebruik kunnen maken van een bestaande ruimtelijke regeling en bestaand terugverdienmechanisme aan de ene kant versus het andere karakter van deze nieuwe doeleinden (voor andere sectoren en met loslating van bestaande criteria).

Deze spanningen hebben naar het oordeel van de rekenkamer geleid tot de volgende knelpunten, die tot de dag van vandaag niet duidelijk zijn opgelost:

- Onduidelijkheid over het geldende beleidskader en de geldende ruimtelijke criteria voor titels die nu nog worden uitgegeven. Al in 2014 worden GS via een risicoanalyse door de ambtelijke organisatie op de hoogte gesteld dat het planologisch kader voor RvR niet toepasbaar is op RvR-Verbreed. Daarbij is immers geen sprake van sloop bij intensieve veehouderijen en er zijn ook geen fosfaatrechten ingeleverd.

---

<sup>20</sup> Publiek Private Samenwerking.

- Als wordt uitgegaan van de oorspronkelijke ruimtelijke criteria (m2 stallen dat is gesloopt en fosfaatrechten die zijn ingeleverd) is het aantal beschikbare bouwtitels inmiddels benut<sup>21</sup> terwijl meer titels nodig zijn voor het terugverdienen van de totale opgave. Het gaat om een verhouding van ongeveer 1750 titels die gelegitimeerd kunnen worden onder de oorspronkelijke criteria, de bouwtitels die nodig zijn voor de gehele terugverdienopgave zijn opgelopen tot circa 2900.
- De provincie lost bovengenoemde knelpunten op door in de Verordening Ruimte, veegronden 2016 een aantal van maximaal 3500 bouwtitels te introduceren als leidraad voor de ORR. Dit met verwijzing naar het Pact van Brakkenstein uit 2000 en de al behaalde milieu- en ruimtelijke kwaliteitswinst vanwege de toepassing van de RBV. De genoemde kwaliteitswinst is echter door de provincie (in het streekplan en bij de uitgifte van bouwtitels) altijd strak gekoppeld geweest aan m2 sloop en ingeleverde fosfaatrechten, niet aan het aantal bouwtitels. En met het inmiddels benut zijn van de bouwtitels die horen bij m2 sloop en fosfaatrechten, is de legitimering voor de bouwtitels die nu nog worden uitgegeven onduidelijk. In certificaten die de provincie nu uitgeeft voor bouwtitels, wordt alleen nog een link gelegd met het aantal bouwtitels. Duidelijke sturing en verantwoording op ruimtelijke kwaliteitscriteria vindt niet meer plaats. Dit laatste brengt naar het oordeel van de rekenkamer ook juridische risico's met zich mee, omdat vroeg of laat de provincie concreet en controleerbaar zal moeten kunnen maken wat de behaalde "aanzienlijke ruimtelijke kwaliteitswinst is"<sup>22</sup> die wordt behaald bij het uitgeven van bouwtitels.
- Enerzijds benadrukt de provincie dat het oorspronkelijke beleidskader van de Ruimte voor Ruimte regeling nog van toepassing is: de aanpassing van de verordening bij de veegronden in 2016 is gekwalificeerd richting Staten als 'beleidsarm' en verwezen wordt naar het in 2000 gesloten Pact van Brakkenstein en de behaalde winst bij de RBV. Tegelijkertijd zijn de oorspronkelijke milieu- en ruimtelijke voorwaarden kennelijk wel losgelaten, gezien het feit dat er inmiddels 1975 bouwtitels zijn toebedeeld aan concrete projecten. In tegenstelling tot de provincie beschouwt de rekenkamer dit als beleidswijziging, waarbij een onderscheid is ontstaan tussen de ORR en éénpitters die een bouwtitel willen ontwikkelen.
- Dit onderscheid bestaat ook in de op handen zijnde omgevingsverordening.
  - Voor de ORR geldt een maximum van 3500 bouwtitels op basis van de in het verleden behaalde aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit.
  - Voor derden gaat de provincie uit van 'maatwerk': *"De bijdrage aan het versterken van omgevingskwaliteit betreft maatwerk (...). In geval dat de activiteit de realisatie van een woning betreft is de fysieke tegenprestatie, die is gericht op het versterken van omgevingskwaliteit, qua omvang ten minste gelijk aan de tegenprestatie voor een ruimte-voor-ruimte woning (Artikel 4.14 lid 2).*

#### 4. De noodzaak van een duidelijker ruimtelijk kader voor de toekomst

Gelet op bovenstaande overwegingen en inzichten, heeft de rekenkamer de overtuiging dat een debat tussen PS en GS over het ruimtelijke kader voor de toekomst nodig is. De bestuurlijke conclusies en de

<sup>21</sup> Eind 2020 waren 1645 bouwtitels 'gecasht' en 1975 bouwtitels toebedeeld in concrete projecten.

<sup>22</sup> Term die ook is opgenomen in de concept omgevingsverordening

accenten die zijn gezet in de samenvatting van het bestuurlijk rapport van de rekenkamer sluiten daarop aan. De praktijk van de ruimte voor ruimte regeling in Brabant is steeds diffuser geworden, waar het geldende beleidskader en de geldende ruimtelijke kwaliteitscriteria geen gelijke pas mee hebben gehouden.

Er zal zeker casuïstiek zijn, zoals in Oirschot, waar maatschappelijk gezien positieve zaken worden bereikt, maar er ontbreekt ook een duidelijk afwegingskader voor besluitvorming over investeringen en het wegen van maatschappelijke kosten en baten. In 2015 is hier door PS wel om gevraagd en is ook toegezegd om in een later stadium een maatschappelijke businesscase uit te werken en PS daarin goed mee te nemen.<sup>23</sup>

Concreet is vooral van belang duidelijkheid te scheppen over de ruimtelijke criteria die gelden voor de bouwtitels die boven de 1750 uitkomen. Op dit punt komt alles samen in de binnenkort door PS te bespreken Omgevingsverordening. Daarin bepalen PS onder welke voorwaarden woningbouw in het buitengebied aanvaardbaar wordt geacht. In de ontwerp Omgevingsverordening wordt daarbij expliciet een onderscheid gemaakt tussen de ORR en derden:

- *Gelet op de in het verleden behaalde aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit*, kan de ORR maximaal 3500 ruimte-voor-ruimtekavels ontwikkelen.
- Van derden wordt *'een fysieke tegenprestatie gelijk aan de omvang van een ruimte voor ruimtewoning'* verlangd. De 'omvang van een ruimte voor ruimtewoning', is echter niet gespecificeerd.

Volgens de rekenkamer is niet inzichtelijk wat de (resterende) *aanzienlijke kwaliteitswinst uit het verleden* is. Daardoor is niet meer duidelijk wat ten grondslag ligt aan een ruimte voor ruimtewoning. Met iedere extra bouwkavel die de ORR nog ontwikkelt, neemt ook de winst aan omgevingskwaliteit uit het verleden af. Hoe kan dan de 'fysieke tegenprestatie gelijk aan de omvang van een ruimte voor ruimtewoning' worden bepaald? In de ontwerp Omgevingsverordening wordt dit nergens gespecificeerd. Het is volgens de rekenkamer van belang dat deze onduidelijkheid en de discrepantie tussen de ORR en derden bij PS onder de aandacht wordt gebracht, omdat het gaat om een wezenlijk ander beleidskader.

---

<sup>23</sup> Rapport van Bevindingen, blz. 66.

## Bijlage onderbouwing nawoord

### Samenhangend pakket, met een harde koppeling en *kwali teitswinst* als uitgangssituatie

Onderstaande passages zijn afkomstig uit het Ontwerp-besluit 76/00 (27 september 2000) "Vaststelling partiële herziening streekplan in verband met "ruimte voor ruimte" en interimbeleid agrarisch vestigingsbeleid", waarmee PS op 13 oktober 2000 hebben ingestemd. De rekenkamer is van mening dat de passages goed inzichtelijk maken dat:

- de RvR-regeling onderdeel uitmaakte van een samenhangend pakket van bestuurlijke afspraken en uitvoeringsmaatregelen met *kwali teitswinst* als uitgangssituatie;
- er een *harde koppeling* bestaat *tussen sloop en nieuwbouw*: een woning per duizend vierkante meter sloop.

### "Toelichting partiële herziening streekplan in verband met "Ruimte voor ruimte"

#### Inleiding

Zoals bekend hebben intensieve onderhandelingen tussen Rijk, provincies, LTO-Nederland en de VNG er toe geleid dat er op 15 maart 2000 een afsprakenkader ("Pact van Brakkenstein") kon worden ondertekend over de verdere aanpak van de mestproblematiek. Met name het beginsel "ruimte voor ruimte" heeft daarbij voor een doorbraak gezorgd. Door middel van de "ruimte voor ruimte"- benadering krijgt de vermindering van de mestoverschotten een forse impuls. De benadering komt er op neer dat de provincies de mogelijkheid krijgen extra woningen te realiseren om met de opbrengst daarvan de sloop van stallen te betalen. Hieraan zijn meerdere voordelen verbonden. De verstening van het platteland wordt teruggebracht, er wordt een bijdrage geleverd aan het terugdringen van het mestoverschot en er ontstaat een mogelijkheid om in overleg met de gemeenten meer woningbouw toe te staan op de rand van het landelijk en stedelijk gebied. De gemaakte afspraken brengen met zich mee dat er in Midden- en Oost-Brabant 3.000 extra woningen mogen worden gerealiseerd boven de reguliere aantallen.

Op 31 maart 2000 hebben Provinciale Staten van Noord-Brabant ingestemd met het beginsel "ruimte voor ruimte". Tevens hebben zij Gedeputeerde Staten verzocht deze beleidslijn zo spoedig in een partiële herziening van het streekplan uit te werken.

#### Partiële herziening streekplan

Om een toepassing van het "ruimte voor ruimte"-beginsel mogelijk te maken is een wijziging van het streekplan nodig. Het "ruimte voor ruimte"-principe is wel opgenomen in het vigerende streekplan, maar slechts in zeer beperkte zin, namelijk daar waar het gaat om de sloop van zeer grote stallen (meer dan 2.500 m<sup>2</sup>).

#### Uitgangspunten streekplanherziening

De Minister van VROM legt de verantwoordelijkheid voor het bepalen van de ruimtelijke kaders waar deze woningen worden gebouwd volledig bij de provincies. Zij dienen wel waardevolle en kwetsbare gebieden te ontzien. Centraal in de door de provincie Noord-Brabant gekozen benadering staan ruimtelijke

kwaliteitswinst en milieuwinst. Deze worden bewerkstelligd door de bouw van kwalitatief hoogwaardige woningen op ruime kavels in ruil voor de te slopen agrarische bedrijfsgebouwen. De sloop moet daarbij een substantiële bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van het landelijk gebied. In verband hiermee geldt een drempel in die zin dat de bouw van een woning slechts is toegestaan indien de te slopen bedrijfsgebouwen een oppervlakte hebben van tenminste 1.000 m<sup>2</sup>. Voorts geldt dat de bouw van een woning uitsluitend mag plaatsvinden binnen een kernrandzone of een bebouwingscluster en bovendien zoveel mogelijk dient aan te sluiten op bestaande bebouwing. Daarbij is herbouw op de eigen kavel toegestaan, mits voldaan wordt aan de hiervoor genoemde randvoorwaarden.

### **Ruimtelijke randvoorwaarden; overleg met gemeenten**

Cruciaal in de hele aanpak is de hoeveelheid grond die in principe in aanmerking komt voor deze woningbouw. Daarbij wordt gedacht aan kavels van plus minus 1.000-1.500 m<sup>2</sup> waar ruime woningen mogen verrijzen. Deze kavels dienen te liggen op planologisch aanvaardbare plekken die de gemeenten in overleg met de provincie zullen aanwijzen. Dit moet leiden tot een kwalitatieve verbetering van de ruimtelijke inrichting en de ruimtelijke samenhang met het landschap. De mogelijkheden voor extra woningbouw moeten dan ook primair worden benut voor een kwalitatieve verbetering van de ruimtelijke structuur en inrichting van de stads- en dorpsranden.

### **Sloop**

Voor elke woning die gebouwd wordt, moet tenminste 1.000 m<sup>2</sup> aan agrarische gebouwen gesloopt worden. Onder een gebouw wordt verstaan: elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt (artikel 1 Woningwet).

De regeling heeft betrekking op alle bedrijfsgebouwen, die gebruikt worden of zijn voor de intensieve - met andere woorden: niet-grondgebonden- veehouderij. Dit als uitvloeisel van het Pact van Brakkenstein van 15 maart 2000. Dit Pact brengt met zich mee dat in Noord-Brabant 3.000.000 m<sup>2</sup> opstallen gesloopt worden en in samenhang daarmee 3.000 extra woningen kunnen worden gerealiseerd. Er is een scherpe ondergrens van 200 m<sup>2</sup> voor een te slopen opstal vanwege het uitgangspunt dat de sloop een substantiële bijdrage moet leveren aan de verbetering van de kwaliteit van het landelijk gebied. Het is toegestaan om tussen locaties te salderen met opstallen. Een locatie met 2.200 m<sup>2</sup>, een locatie met 450 m<sup>2</sup> en een locatie met 1.650 m<sup>2</sup>, derhalve groot in totaal 4.300 m<sup>2</sup> aan te slopen opstallen levert 4 woningen op terwijl het restant van 300 m<sup>2</sup> elders gebruikt mag worden. De regeling is alleen van toepassing voor bestaande gebouwen; opstallen waarvoor een bouwvergunning is afgegeven maar die niet of slechts ten dele zijn gebouwd, zijn van de regeling uitgesloten.

### **Ruimtelijke structuur**

De daadwerkelijke verbetering van de ruimtelijke kwaliteit krijgt een impuls met de sloop van overtollige agrarische bedrijfsgebouwen. Dit leidt tot een vermindering van verstening, voorkomt een dreigend ongewenst niet-agrarisch gebruik en de milieubelasting door stank, ammoniak en fosfaat neemt af. Daar staat de bouw tegenover van kwalitatief hoogwaardige woningen op zorgvuldig uitgekozen locaties. De voorwaarden waaronder een dergelijke bouw mogelijk wordt gemaakt, zijn gericht op verbetering van de

kwaliteit van de ruimtelijke structuur en van de stedenbouwkundige omgeving van de gekozen locatie.

### Kwaliteitswinst

Het uitgangspunt van de “ruimte voor ruimte”-benadering is kwaliteitswinst. De provincie zal er nadrukkelijk op toezien dat ook daadwerkelijk van 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. Indien hier niet op een verantwoorde wijze aan wordt voldaan zal de provincie geen planologische medewerking verlenen. Tevens moet duidelijk zijn wat de kwaliteits- en milieuwinst in feite inhoudt. De milieuwinst moet gekwantificeerd worden. Er moet sprake zijn van een substantiële vermindering van de hoeveelheid oppervlakte aan steen, erfverharding, stank, ammoniak en fosfaat op de desbetreffende locatie. De bijbehorende milieurechten moeten aantoonbaar zijn ingeleverd.”

### Wel of geen beleidswijziging in 2016?

Zoals eerder aangegeven, is er verschil van inzicht tussen de provincie en de rekenkamer over de wijziging die in 2016 heeft plaatsgevonden. In dat jaar zijn naar het oordeel van de rekenkamer de ruimtelijke voorwaarden voor de ORR aangepast, die ook hun weerslag hebben gevonden in hoe de ORR registreert welke ruimtelijke kwaliteitswinst wordt behaald. Voor de wijziging in 2016 gold voor de ORR, net als voor éénpitters, een strikte koppeling tussen m<sup>2</sup> sloop en het aantal te bouwen woningen. Gedeputeerde Van Geel, die aan de wieg stond van de regeling, verwoordt het in 2000 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.”* In het Streekplan en de opvolgers daarvan wordt nooit ergens specifiek verwezen naar éénpitters<sup>24</sup> en/of de ORR. Tot 2016. De beleidswijziging die toen heeft plaatsgevonden, wordt ondersteund door de volgende bevindingen:

- Het eerste planologische kader waarin een *aantal* woningen (3500) specifiek aan de ORR wordt gerelateerd is de “Verordening Ruimte 2014, veegronden 2016.” Daarvoor stond centraal de relatie met het aantal m<sup>2</sup> sloopt en de ingeleverde fosfaatrechten.
- Eind 2020 zijn 1975 bouwtitels toegekend aan concrete projecten. Indien sprake zou zijn geweest van ongewijzigd beleid, met een aantoonbare koppeling tussen sloop en nieuwbouw (een woning per duizend vierkante meter sloop), kunnen er geen 1975 bouwtitels worden toegekend, aangezien er voor 1,755 miljoen vierkante sloop aan stallen heeft plaatsgevonden.
- In de businesscase van de ORR voor fase 1 (versie 22 september 2015) wordt gewerkt met een grondexploitatie die uitgaat van 2574 ‘legitieme’ bouwtitels. Hierbij wordt opgemerkt: *“Een deel hiervan is reeds gelegitimeerd.”* Welk deel dit betreft en welk deel nog niet is gelegitimeerd, is niet nader uitgewerkt. Net als bij het punt hierboven, geldt dat deze 2574 ‘legitieme’ bouwtitels niet te

<sup>24</sup> Éénpitters bestaan feitelijk ook nog niet bij de partiële herziening van het Streekplan in 2000. Het was voor deelnemers veel makkelijker om deel te nemen aan de RBV.

relateren zijn aan het sloopresultaat uit het verleden. Dit geldt eveneens voor de meest actuele grondexploitatie, die uitgaat van 2903 bouwtitels.