



Provinciale Staten
van Limburg

Cluster	GVG	Behandeld	M.C.O. Eussen
Ons kenmerk	DOC-00173612	Telefoon	+31 6 43 24 38 66
Uw kenmerk	-	Maastricht	19 oktober 2021
Bijlage(n)	2	Verzonden	22 oktober 2021

Onderwerp

Evaluatief onderzoek Ruimte-voor Ruimte-regeling Limburg

Geachte Staten,

In de Statenvergadering van 26 juni 2020 is de 2e gewijzigde motie 2607, Jenneskens c.s. "Ruimte voor verbetering - onafhankelijk onderzoek" aangenomen. De motie roept op tot het uitvoeren van een onafhankelijk evaluatief onderzoek naar de effectiviteit van de Ruimte-voor-Ruimte (RvR) regeling in Limburg.

Aan TwijnstraGudde is opdracht verstrekt dit evaluatief onderzoek uit te voeren. Met de mededeling portefeuillehouder van 9 maart 2021 bent u hierover geïnformeerd (2021/6035).

Na de ontvangst van het onderzoeksrapport is de bestuurlijke reactie voorbereid. Deze is op 19 oktober 2021 vastgesteld en treft u naast het rapport hierbij aan.

Het rapport staat geagendeerd voor verdere behandeling in de statencommissie FEB op 19 november 2021 waarbij ook de leden van de statencommissie RLN worden uitgenodigd.

In lijn met de constatering en overwegingen in de motie 2607, is het onderzoek een evaluatief feitenonderzoek naar de effectiviteit van de "Ruimte-voor-Ruimte"-regeling in Limburg.

Eveneens in lijn met motie 2607 zijn op 4 december 2020 in overleg met de Controlecommissie de onderzoeksvraag en een set aan te onderzoeken elementen geformuleerd. Deze hebben betrekking op de provinciale rollen in de uitvoering van de regeling en op de inhoudelijke alsook financiële doelstellingen van de regeling. Daarbij is de te onderzoeken periode in overleg met u afgebakend op de tijdspanne 2010-heden.

√

Voor de juiste duiding van het rapport van TwijnstraGudde wordt allereerst dieper ingegaan op de Ruimte voor Ruimte-regeling.

Als onderdeel van het flankerend beleid van de implementatie van deze nitraatrichtlijn is de landelijke Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV) ingezet om ondernemers in de intensieve veehouderij in staat te stellen op een sociaal verantwoorde wijze hun bedrijf te beëindigen en daarmee tevens zoveel mogelijk productierechten uit de markt te nemen. Op basis van de RBV konden agrariërs die hun intensieve veehouderij beëindigden subsidie krijgen voor het laten doorhalen van dier- en mestrechten (fosfaatregeling). Deze regeling is opgezet vanuit twee tranches, de eerste tranche van maart tot mei 2000 en de tweede in oktober 2001.

In de concentratiegebieden kon tevens worden deelgenomen aan het onderdeel "Ruimte voor Ruimte" van de RBV (ruimte-voor-ruimte-regeling). "Ruimte voor Ruimte" betekende dat een ondernemer, die tevens de stallen afbrak, een subsidie ontving. Voor deze "sloopsubsidies" stelde het Rijk echter geen geld beschikbaar. Bepaald werd dat de voorgefinancierde sloopsubsidies achteraf konden worden terugverdiend met de realisatie van woningbouw (ruimte-voor-ruimte-kavels).

Aan de provincie Limburg zijn in totaal 1198 kavels toegekend voor de financiering van de in totaal € 55,7 mln. aan verstrekte sloopsubsidies (RBV-1 € 19,4 mln. en RBV-2 € 36,3 mln.). Voor de financiering van de sloopsubsidies uit de eerste tranche hebben wij afspraken gemaakt met de betrokken gemeenten (bestuursovereenkomsten, basis 298 kavels). In de tweede tranche zijn we een samenwerking aangegaan met een private partner, namelijk RaboVastgoed (later Bouwfonds Property Development - BPD) en is Ruimte voor Ruimte BV opgericht. RvR BV/CV is derhalve opgericht met het doel de verstrekte sloopsubsidies (2^e tranche RBV) terug te verdienen.

Het rapport van TwijnstraGudde

De centrale onderzoeksvraag luidt:

"Hoe effectief is de 'Ruimte voor ruimte-regeling' in Limburg als instrument voor het behalen van de originele doelstellingen van het Pact van Brakkenstein?"

Door middel van documentanalyse en interviews met de ambtelijke organisatie, een selectie van betrokken gemeenten (Venlo, Weert, Venray, Horst aan de Maas en Leudal), Statenleden en Ruimte voor Ruimte Limburg Beheer BV/CV (RvR BV/CV) is het onderzoek uitgevoerd. Op basis van zijn bevindingen trekt TwijnstraGudde conclusies en doen ze diverse aanbevelingen. Onderstaand worden de hoofdconclusie, de deelconclusies alsmede de aanbevelingen uit het rapport aangehaald. Met een zienswijze op deze conclusies en aanbevelingen geven wij een bestuurlijke reactie op het rapport.

Hoofdconclusie TwijnstraGudde

De door TwijnstraGudde met het oog op de centrale onderzoeksvraag geformuleerde hoofdconclusie luidt:

"De nu nog geldende doelstelling van RvR is het terugverdienen van de sloopsubsidies à € 36,3 mln. Het is aannemelijk dat deze kosten geheel worden terugverdiend. Daarmee is de Ruimte voor Ruimte-regeling als instrument zoals uitgevoerd door RvR BV/CV voor het behalen van de woningbouw- en financiële doelstellingen van het Pact van Brakkenstein effectief. Van de casus RvR BV/CV kan worden geleerd ten aanzien van de toekomstige sturing op en governance van verbonden partijen als RvR BV/CV. Beide behoeven versterking. Hetzelfde geldt voor de samenwerking met gemeenten bij het gezamenlijk realiseren van opgaven. Daarvoor hebben we aanbevelingen geformuleerd (paragraaf 2.4.)"

Naast de financiële doelstelling – het terugverdienen van de verstrekte sloopsubsidies – onderscheidt TwijnstraGudde twee aanvullende doelstellingen, te weten een milieudoelstelling en een woningbouwdoelstelling die met de Ruimte-voor Ruimte-regeling samenhangen.

1. Ten aanzien van de milieudoelstelling concludeert TwijnstraGudde dat de landelijke doelstelling deels is behaald. Er zou landelijk 21,5 miljoen kilo fosfaat uit de markt moeten worden gehaald. Met betrekking tot dit doel is, middels het opkopen van mestrechten, landelijk uiteindelijk zo'n 16 miljoen kilo gerealiseerd. In de eindevaluatie van het Rijk wordt daarbij aangegeven dat aan het realiseren van deze doelstelling ook andere initiatieven moeten bijdragen.
2. Betreffende de woningbouw concludeert TwijnstraGudde dat het, gelet op de actuele woningmarkt, aannemelijk is dat de doelstelling van 790 verkochte en geleverde kavels, waar de huidige grondexploitatie (GREX) op is gebaseerd, wordt gerealiseerd.

Zienswijze Provincie

De hoofdconclusie aangaande de **financiële doelstelling** en daarmee de effectiviteit van de regeling geeft een onomwonden antwoord op de **centrale onderzoeksvraag**: de RvR-regeling in Limburg is effectief. De hoofdconclusie kan dan ook worden onderschreven door het college van Gedeputeerde Staten. Inderdaad is het aannemelijk dat RvR BV/CV erin zal slagen, binnen de beoogde looptijd (einddatum GREX is 31 december 2023), de verstrekte sloopsubsidies en alle bijkomende kosten en financieringslasten in voldoende mate terug te verdienen.

Deze verwachting is gerechtvaardigd, gezien het feit dat alle aflossingsverplichtingen ook onderdeel uitmaken van de GREX van RvR BV/CV, waaronder ook de aflossingsverplichtingen met betrekking tot de aan de Provincie verschuldigde lening ad. € 5 mln. welke door de Provincie van voormalig partner BPD is overgenomen. Eveneens is deze verwachting gerechtvaardigd gezien het feit dat voor het voorziene verlies op de einddatum voorzichtigheidshalve een risicoreservering is gevormd ad. € 1,7 mln. Hierdoor kan de Provincie Limburg naar verwachting de Ruimte-voor-Ruimte-regeling binnen de beoogde looptijd budgettair neutraal beëindigen.

Leerpunten en aanbevelingen uit het onderzoek neemt het college ter harte. In de zienswijze op de aanbevelingen reflecteert het college hoe hiermee omgegaan wordt

Ook de conclusie betreffende de **milieudoelstelling** wordt, zij het met onderstaande nuancering, gedeeld door het college van Gedeputeerde Staten. De doelstelling van de Beëindiging Veehouderijtakken (RBV) (21,5 mln. kilo fosfaat uit de markt halen) is bij de start bepaald en uiteindelijk deels behaald zo is te herleiden uit de landelijke evaluatie (zie onderstaande tabel). De doelstelling was hierbij bij aanvang op provinciaal niveau (per provincie) niet gespecificeerd. Op Rijksniveau is de aanvangssituatie dan ook niet bepaald en zijn geen duidelijke objectief meetbare doelen vastgelegd. De milieudoelstelling is ingevuld met de inzet van subsidies verstrekt door het Rijk, die zijn voorgefinancierd door de Provincie. Deze financiering moet worden terugverdiend door de onderneming die RvR CV/BV is. De onderneming zelf heeft geen milieudoelstelling.

Provincie	Bedrijven	Met sloop kg. fosfaat	Meters sloop	Zonder sloop bedrijven	kg. fosfaat
Gelderland	528	1.786.500	515.500	841	1.621.500
Utrecht	15	82.400	22.400	156	313.800
Noord - Brabant	1086	5.968.800	1.751.900	471	1.440.000
Limburg	350	2.450.900	595.400	101	413.200
Totaal en gem.: Gld, Utr, NBr, Limb	1979	5200 kg/ bedrijf	2885,3 1460 m2/bedrijf	1569	2410 kg/ bedrijf
Overijssel	169	420.000	131.400	456	747.600
Rest	0	0	0	288	845.300
Totaal en gemiddeld van alle provincies	2148	4990	3016,7 1400 m2/ bedrijf	2313	2330 kg/ bedrijf

Bron: Evaluatie Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV), ministerie van LNV, april 2005

Betreffende de conclusie aangaande de **woningbouw** dient te worden opgemerkt dat er, anders dan TwijnstraGudde stelt, geen sprake is van een woningbouwdoelstelling.

Woningbouw was en is nooit een doelstelling van de Ruimte-voor-Ruimte regeling geweest en daarom ook niet van de onderneming RvR BV/CV. Woningbouw (lees: de beschikbaar gestelde kavels) dient te worden gezien in samenhang met de financiële doelstelling waarbij de beoogde woningbouw het middel vormt om de financiële doelstelling te halen. Zoals geconcludeerd en onderschreven wordt deze financiële doelstelling met behulp van de ontwikkeling van agrarische kavels t.b.v. woningbouw behaald.

Deelconclusies

Naast de hoofdconclusie formuleert TwijnstraGudde ook een viertal deelconclusies ten aanzien van de volgende onderzoekselementen;

1. Rollen van de Provincie;
2. Samenwerking met de gemeenten;
3. Rol van Provinciale Staten;
4. Grondspeculatie en aanbesteding.

Deelconclusie 1 TwijnstraGudde

Betreffende de **rollen** onderscheidt TwijnstraGudde, de Provincie als:

- **Financier van RvR BV/CV**, waarvan TwijnstraGudde concludeert dat deze toereikend is ingevuld en zelfs zodanig dat het aannemelijk is dat de provincie een positief resultaat zal bereiken op de verstrekte kredieten en borgstellingen (zie de hoofdconclusie aangaande de financiële doelstelling hiervoor).
- **Aandeelhouder / eigenaar van RvR BV/CV**, waarvan TwijnstraGudde concludeert dat deze deels toereikend is ingevuld echter deels niet optimaal is benut om de publieke belangen bij de deelneming in RvR te borgen en mogelijkheden onbenut zijn gebleven om te sturen op de wijze waarop kosten worden terugverdiend.

TwijnstraGudde merkt het volgende hierover op: "Sturing op een verbonden partij als RvR BV/CV gebeurt door het meegeven van duidelijke kaders aan de voorkant en het controleren daarvan aan de achterkant. Met name de sturing op kaders was beperkt. Zo zijn er geen nadere kaders door de AvA vastgesteld over bijvoorbeeld het te voeren grondprijsbeleid (prijs/m²) ter uitwerking van het uitgangspunt marktconformiteit." Overigens concludeert TwijnstraGudde wel dat de Provincie in het (ver)koopproces een goedkeurende rol heeft, waardoor de prijsbepaling wel degelijk kan worden getoetst.

Een ander aspect van sturing duidt TwijnstraGudde in de vormgeving van de governance van de verbonden partij en het daarbinnen inbouwen van checks & balances. In dat verband wijst zij op het ontbreken van de mogelijkheid die de statuten bieden om een RvC in te stellen.

Daarbij stelt TwijnstraGudde dat “een dergelijke deelneming, waarbij grote financiële, (inter)bestuurlijke en maatschappelijke belangen spelen, vraagt om meer checks & balances in de governance en aansturing van de deelneming.”

- beleidsverantwoordelijke voor het eigen ruimtelijke beleid en als regievoerder op de ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang, waarvan TwijnstraGudde concludeert dat de provincie maatregelen heeft getroffen om de eigenstandige invulling van deze beleidsverantwoordelijkheid te borgen. Dit door het bestuurlijk en ambtelijk scheiden van de rol van aandeelhouder en de rol van beleidsverantwoordelijke.

Zienswijze Provincie

TwijnstraGudde concludeert met name dat de aandeelhouders-/eigenaarrol een meer optimale invulling kan hebben. Dit is uiteraard een relevant punt: bij veel regelingen zoals RvR wordt bij de start het gesprek gevoerd hoe deze verhouding in praktische zin wordt geregeld. Op de opmerking van TwijnstraGudde past dan naar onze opvatting ook de welhaast principiële nuancering dat het op afstand plaatsen van een (uitvoerings)taak ook betekent afstand nemen tot en ruimte geven aan die uitvoering (lees: degenen die met deze uitvoering zijn belast).

Aangaande het ontbreken van kaders voor het te voeren grondprijsbeleid dient te worden benadrukt dat elke aan- en verkoop expliciet is / wordt voorgelegd aan de aandeelhouder. Op deze wijze wordt bij de uitvoering dan ook een stevige vinger aan de pols gehouden (zie ook hierna onder 4.).

In de bemerking aangaande het expliciet overwegen van de inrichting van de governance en het daartoe uitvoeren van een grondige risicoanalyse is de afgelopen jaren inmiddels voorzien in de vorm van het Provinciaal beleidskader ‘Sturing in samenwerking’ (SIS) waarvan de meest actuele versie 3.0 in februari 2021 als strategisch kader door Provinciale Staten is vastgesteld.

Deelconclusie 2 TwijnstraGudde

Betreffende de **samenwerking met gemeenten** concludeert TwijnstraGudde dat deze een wisselend succes kent. Sommige gemeenten zijn positief, andere niet. TwijnstraGudde wijt dit aan het ontbreken van expliciete, duidelijke en bindende afspraken met de gemeenten over de wijze waarop de regeling wordt uitgevoerd en over het aantal te bouwen woningen per gemeente.

Zienswijze Provincie

Het is een bewuste keuze geweest om met gemeenten ‘lossere’ afspraken te maken. Een groot aantal gemeenten was namelijk (na afloop van de 1^e tranche) maar beperkt bereid om zich aan de 2^e tranche te verbinden.

Om die reden heeft de Provincie ervoor gekozen om zachtere afspraken te maken met de betreffende gemeenten (uitgelegd door gemeenten als ‘morele verplichtingen’ van de gemeenten).

Gezien het feit dat de actuele GREX is gebaseerd op projecten waarover afspraken zijn gemaakt met gemeenten en daarnaast de afspraken in de Kwaliteit Limburgse Centra-agenda’s zijn geborgd bestaat nu niet de noodzaak om op dit onderdeel maatregelen te treffen.

Deelconclusie 3 TwijnstraGudde

Betreffende de **rol van PS** concludeert TwijnstraGudde dat de monitoring (via dashboards) vanaf 2010 vooral betrekking heeft op de realisatie van de woningbouw (aantal kavels) en niet op de financiële stand van zaken betreffende het terugverdienen van de voorgefinancierde sloopsubsidies.

TwijnstraGudde constateert verder dat geïnterviewde Statenleden zichzelf voldoende geïnformeerd achten en betrokken zijn bij belangrijke (herijkings)momenten. Wel geven zowel GS als PS aan dat bij een langlopend traject als RvR, die meerdere bestuursperiodes bestrijkt, blijvend moet worden geïnvesteerd in het informeren ten aanzien van de opzet en de achtergronden van de regeling.

Zienswijze Provincie

Ook wij vinden het belangrijk dat Provinciale Staten blijvend worden geïnformeerd over de voortgang van regelingen die meerdere bestuursperiodes bestrijkt, zoals ook RvR. Betreffende het rapporteren over de financiële stand van zaken dient te worden opgemerkt dat deze plaatsvinden via de reguliere P&C-cyclus. Voor het overige kan deze deelconclusie worden onderschreven.

Deelconclusie 4 TwijnstraGudde

Het aspect **grondspeculatie** is onderzocht vanuit de vraag of voldoende is gestuurd op het tegengaan van overmatige resultaten bij derden en het maximaliseren van de resultaten voor de GREX. Daarbij is gekeken naar het prijsbeleid en de uitvoering daarvan. Binnen de scope van het onderzoek is dit op generiek niveau onderzocht. Gelet op de doorlooptijd van het onderzoek en de benodigde onderzoeksmethodieken die nodig zijn, zijn geen afzonderlijke dossiers onderzocht. Dit maakte geen deel uit van de met uw Staten afgestemde opdracht.

Hoewel er geen kaders aangaande het prijsbeleid zijn gesteld (zie hiervoor) concludeert TwijnstraGudde dat RvR BV/CV zelf de laatste jaren strakker stuurt op de aan- en verkoopprijzen. De handelwijze van RvR BV/CV wordt daarbij door TwijnstraGudde als reëel beoordeeld.

Wat betreft het bestaan van een **aanbestedingsplicht** voor RvR BV/CV zijn in het verleden twee externe adviezen uitgebracht, die beide concludeerden dat van een aanbestedingsplicht geen sprake is. TwijnstraGudde constateert dat RvR BV/CV op eigen initiatief een werkproces heeft opgesteld met betrekking tot onder andere inkoop, waarbij uitgangspunt is dat meerdere offertes worden opgevraagd.

Zienswijze Provincie

Onder verwijzing naar hetgeen is opgemerkt als zienswijze ten aanzien van de rol van aandeelhouder / eigenaar van RvR BV/CV, kan deze deelconclusie worden onderschreven.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komt TwijnstraGudde tot zeven aanbevelingen. Onderstaand zijn deze overgenomen en eveneens van een zienswijze voorzien. De algemene zienswijze is overigens dat het college van GS de aanbevelingen als waardevol beschouwt en behoudens enkele nuanceringen op onderdelen, onverkort worden overgenomen.

Aanbeveling 1 t/m 3

1. Zorg bij de oprichting van deelnemingen voor een solide governance. Daarbij horen ook interne checks & balances in de organisatie van de deelneming. Een stevige RvC met passende expertises hoort daarbij. Het niet hebben van een RvC moet expliciet gemotiveerd worden ('comply or explain').
2. Stuur als (co-)eigenaar van een deelneming ook op cruciale werkprocessen die voor de provincie van strategisch belang zijn. Hiervan is in ieder geval sprake als publieke belangen geborgd moeten worden. Deze sturing hoeft niet te bestaan uit het voorschrijven van die werkprocessen maar kan plaatsvinden in het vragen/opdragen om de aanpak van dergelijke werkprocessen te expliciteren en vast te laten leggen (sturen op zelfbinding). In het geval van RvR gaat het om bijvoorbeeld het grondprijnsbeleid en aanbestedings-/inkoopbeleid
3. Voer expliciet risicomanagement uit bij de voorbereiding op en de uitvoering van deelnemingen. Informeer op basis daarvan PS over de risico's die samenhangen met de deelneming en hoe deze risico's kunnen worden beheerst.

Zienswijze Provincie

In algemene zin is over voorgaande aanbevelingen (1.-3.) op te merken dat deze proces- en beleidsmatig reeds zijn verankerd in het eerdergenoemde 'Sturing in Samenwerking' (SIS). Bij de eerstvolgende evaluatie van SIS zal worden gezien of 'Sturing in Samenwerking' op deze aspecten nadere aanscherping behoeft.

Betreffende het in casu ontbreken van een RvC past de kanttekening dat in de afweging destijds de door de AvA gebezigde werkwijze betrokken is, waarbij alle afzonderlijke aan- en verkopen via een expliciet aandeelhoudersbesluit tot stand komen. Een werkwijze overigens die ook kan worden aangemerkt als zijnde onderdeel van het risicomanagement aangaande de deelneming RvR Limburg Beheer BV.

Aanbeveling 4

4. Weeg af of RvR moet stoppen op het moment dat de sloopsubsidiekosten zijn gedekt of dat doorgegaan moet worden en een positief resultaat kan worden geboekt. Omdat RvR is opgezet ter dekking van de sloopsubsidies, adviseert TwijnstraGudde dienaangaande overigens te stoppen met RvR op het moment dat deze kosten zijn gedekt. Maak afspraken met gemeenten over de afronding van RvR.

Zienswijze Provincie

Bij besluit 2012/39447 hebben Provinciale Staten 31 december 2023 als einde looptijd voor de Ruimte-voor-Ruimte regeling / Ruimte-voor-Ruimte Limburg Beheer BV/CV vastgesteld. Het programma is derhalve in haar eindstadium beland, waarbij wel nog een serieuze bijdrage, te weten €15,1 mln., uit de GREX moet worden gerealiseerd om de doelstelling van het terugverdienen van de sloopsubsidies en de daarbij behorende kosten te realiseren. Een opgave waarvan TwijnstraGudde overigens concludeert dat het aannemelijk is dat deze zal worden behaald.

Deze conclusie wordt, zoals aangegeven, onderschreven waarbij wordt opgemerkt dat enkele additionele projecten momenteel niet in de actuele vastgestelde GREX zijn opgenomen. Een mogelijke versnelling van de kavelverkoop (medio 2022), kan leiden tot een eventuele versnelde beëindiging en ook mogelijk tot een (nog) positiever resultaat. Het is daarbij niet onwaarschijnlijk dat het negatieve resultaat zelfs in een winst omslaat.

Dienaangaande dient overigens aangetekend te worden dat RvR als taak heeft het terugverdienen van de door de Provincie verstrekte sloopsubsidies. Het is nooit de bedoeling geweest dat RvR winst zou maken. RvR beschikt sinds 2005 over een achtergestelde lening van haar stille vennoten van afgerond € 10 mln. die sinds de ontvlechting met Bouwfonds Property Development (BPD) thans geheel in handen is van de Provincie via de Provincie Limburg Commandiet BV (de enige overgebleven stille vennoot). De leningsovereenkomst tussen RvR en de stille vennoot kent een winstafhankelijke vergoeding voor het verstrekken van de lening. Omdat zij geen winst voorzag, heeft RvR de afgelopen 16 jaren kosteloos over dit vermogen kunnen beschikken. Met inachtneming van deze leningsovereenkomst zal RvR de mogelijke plus die zij behaalt in de GREX geheel aan de Provincie dienen uit te keren in de vorm van een winstafhankelijke rente. Dit past ook binnen de kaders van Sturing in Samenwerking 3.0, waarin het streven naar de waardevastheid van het provinciaal vermogen is vastgelegd en risico's van financieringen moeten worden afgedekt door een daarbij passend rendement.

Voorgaande leidt ertoe dat er nu geen reden is om de einddatum ultimo 2023 te herzien, maar de Ruimte-voor-Ruimte regeling / Ruimte-voor-Ruimte Limburg Beheer BV/CV bij een versnelling ook versneld kan worden beëindigd (2022). Hiermee tevens een antwoord gevend op de toezegging betreffende het vervolg op de Ruimte-voor-Ruimte regeling, als gedaan in de Controlemcommissie van 4 december 2020 (toezegging 8873).

Inmiddels is voorgaande ook door de BV bevestigd waarbij is aangegeven door de versnelling naar verwachting in 2022 tot een afronding te kunnen komen.

Gezien de door de BV ingezette versnelling en behaalde resultaten kunnen de ontwikkelende taken in 2022 overgaan in beheersactiviteiten. De algemeen directeur heeft op basis daarvan de aandeelhouder laten weten naar verwachting zijn activiteiten mogelijk in het eerste kwartaal van 2022 te kunnen beëindigen en de governance van de BV daarop aan te passen.

Het programma Ruimte-voor-Ruimte zit daarmee derhalve in haar laatste fase. Voorgesteld wordt dan ook geen nieuwe opdrachten en/of activiteiten toe te voegen, anders dan die in de actuele GREX zijn opgenomen en de projecten die nu in voorbereiding zijn bij de BV. Ook geeft dit aanleiding om de huidige governance structuur tegen het licht te houden en in te richten afgestemd op deze laatste fase.

In dit licht kiezen we ervoor om in de komende periode de governance van de correcte afwikkeling van het programma Ruimte-voor-Ruimte te borgen met behulp van concerncontrol.

Aanbeveling 5

5. Blijf controleren of de randvoorwaarden voor een succesvolle realisatie van de actuele GREX ingevuld zijn en of de prognose voor 2023 wordt gerealiseerd. Heb daarbij oog voor de benodigde samenwerking met gemeenten.

Zienswijze Provincie

De monitoring van de ontwikkeling van de GREX maakt deel uit van de periodieke AvA-overleggen en periodieke bestuurlijke overleggen met de directie van RvR Limburg Beheer BV. Zo nodig volgen hieruit bestuurlijke overleggen met gemeenten en/of afspraken die verankerd worden in de KLC-agenda.



Aanbeveling 6

6. Zorg ervoor dat bij het vormgeven van de uitvoering van toekomstige opgaven, bijvoorbeeld in het kader van de energietransitie of de transitie van de agrarische sector, vooraf de benodigde samenwerking met andere partijen als gemeenten duidelijk en expliciet is afgesproken. Rol en zeggenschap moeten congruent zijn.

Zienswijze Provincie

Genoemde handelwijze is het initiële uitgangspunt in al onze contacten met (potentiële) samenwerkingspartners. De mate van explicitering is evenwel ook situatie- en contextafhankelijk. In toekomstige samenwerkingsrelaties zullen we dienovereenkomstig (blijven) handelen en onze werkwijze waar nodig en mogelijk aanscherpen.

Aanbeveling 7

7. Zorg voor een informatievoorziening gericht op het blijvend informeren over de opzet en de achtergronden van de deelneming. Dit vergt meer informatie en een betere uitleg dan dat normaliter wordt opgenomen in de P&C-documenten in de paragraaf verbonden partijen.

Zienswijze Provincie

In afstemming met Provinciale Staten wordt gezien welk wijze van informatievoorziening hiervoor het meest effectief en efficiënt is.

Wat de verdere behandeling van het rapport betreft stellen wij uw Staten voor het rapport door TwijnstraGudde te laten toelichten en vervolgens inclusief de bestuurlijke reactie te bespreken in de Statencommissie FEB van 19 november 2021 en daarbij ook de leden van de commissie RLN uit te nodigen (zoals dit bij het formuleren van de onderzoeksvragen ook het geval is geweest).

Wij vertrouwen erop u hiermee in aanloop op de beoogde toelichting van 19 november a.s. vooralsnog adequaat te hebben geïnformeerd.

Gedeputeerde Staten van Limburg

voorzitter

secretaris

2^e GEWIJZIGD Motie 2607

2^e Gewijzigde Motie: Ruimte voor verbetering: onafhankelijk onderzoek

Provinciale Staten van Limburg in vergadering bijeen op 26 juni 2020;

Gelezen G-20-032 Statenvoorstel Voorjaarsnota 2020, brief GS van 12-5-2020 (GS 2020-19385).

Constateernde dat:

- De Ruimte voor Ruimte regeling in het leven geroepen werd als uitwerking van het Pact van Brakkenstein, om het overschot aan dierlijke mest weg te nemen, ondernemers in staat te stellen op een sociaal verantwoorde wijze te stoppen met de betreffende intensieve veehouderij en daarmee de kwaliteit van bebouwing in de reconstructiegebieden te verbeteren en een impuls te geven aan de kwaliteit van het landelijk gebied;
- Hoewel er anno 2020 door Ruimte voor Ruimte BV 93 miljoen euro aan project- en organisatiekosten gemaakt zijn, de uitstoot van stikstof en fosfaat alsmede het aantal dieren niet gedaald is en het aantal woningen/percentage bebouwing in het Limburgse buitengebied ook alleen maar gestegen is;

Overwegende dat:

- De Zuidelijke Rekenkamer reeds in oktober 2010 concludeerde dat de provincie Limburg bij de Ruimte voor Ruimte regeling 'onvoldoende stappen heeft gezet om sturing te geven aan het proces, door het formuleren van een doelstelling zonder een toereikend instrumentarium om invloed uit te kunnen oefenen op de realisatie van die doelstelling' en 'hoewel PS structureel en uitgebreid zijn geïnformeerd, deze informatie naar de mening van de rekenkamer echter van onvoldoende kwaliteit is en onvoldoende volledig, consistent en begrijpelijk'.
- De provincie in de transitie waar de agrarische sector op dit moment voor staat, opnieuw een rol gaat spelen in het investeren in het verminderen van uitstoot en verbeteren van omgevingskwaliteit;
- Ook de Ruimte voor Ruimte regeling nog tot en met mei 2023 loopt en de provincie de enige aandeelhouder is in Ruimte voor Ruimte BV;

Van mening zijnde dat:

- Om het zowel in het vervolg van Ruimte voor Ruimte als de investeringen, volgend uit het aanvalsplan stikstof, beter te doen, een grondige evaluatie onmisbaar is;

Verzoeken het College om:

- Voor het einde van het jaar een extern onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren naar de effectiviteit van de 'Ruimte voor Ruimte Regeling' in Limburg als instrument voor het behalen van de originele doelstellingen van het Pact van Brakkenstein, zijnde het wegnemen van het overschot aan dierlijke mest, het in staat stellen van ondernemers op een sociaal verantwoorde wijze te stoppen met de betreffende intensieve veehouderij(tak) en te komen tot een oplossing voor leegkomende stallen en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in de reconstructiegebieden;

- Provinciale Staten de exacte onderzoeksvraag te laten formuleren maar in dit onderzoek in ieder geval te laten evalueren:
 - A. De sturing op Ruimte voor Ruimte BV vanuit de verschillende rollen van de provincie;
 - B. De mogelijkheden voor Provinciale Staten om haar controlerende rol op de uitvoering van de Ruimte voor Ruimte-regeling uit te voeren, de voortgang van de realisatie van de doelstelling van deze regeling te monitoren en sturing te geven op het proces;
 - C. De effectiviteit van de manier waarop deze regeling door de verschillende Limburgse gemeenten is uitgevoerd;
 - D. De al dan niet aanwezigheid van grootschalige grondspeculatie en wijze van omgaan met aanbestedingswetgeving;
- Op basis van de resultaten van dit onderzoek een voorstel te doen over het vervolg van Ruimte voor Ruimte-regeling ~~en de uitwerking van het 'Aanvalsplan Stikstof'~~ en dit uiterlijk in het eerste kwartaal van 2021 ter besluitvorming voor te leggen aan Provinciale Staten;

En gaat over tot de orde van de dag

D66	GroenLinks	PvdA	SP
Jenneskens	Jetten	Kuntzelaers	Van Caldenberg
LOKAAL-LIMBURG	Partij voor de Dieren		
Van der Linden	Plusquin		



RAPPORT

Evaluatie Ruimte voor Ruimte Limburg

In opdracht van Provincie Limburg

Roel Lauwerier, Thijs Boertien, Martin Stout, Sander Vonk

6 augustus 2021



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding en achtergrond	4
1.2. Onderzoeksdoel en -vragen	4
1.2.1. Centrale onderzoeksvraag	4
1.2.2. Onderzoekselementen	5
1.2.3. Vertaling onderzoekselementen naar deelvragen	6
1.3. Onderzoeksaanpak	7
1.4. Leeswijzer	7
2. Conclusies en aanbevelingen	8
2.1. Hoofdconclusie	8
2.2. Deelconclusies	11
2.2.1. Deelconclusie sturing op RvR vanuit de verschillende rollen van de provincie	11
2.2.2. Deelconclusie samenwerking met gemeenten	13
2.2.3. Deelconclusie rol van Provinciale Staten	13
2.2.4. Deelconclusies grondspeculatie en aanbesteding	14
2.3. 'Gluren bij de burens'	15
2.4. Aanbevelingen	19
3. Doelstellingen RvR	21
3.1. Doelstellingen bij aanvang regeling	21
3.2. Ontwikkeling doelstellingen	23
3.2.1. Focusverschuiving van ruimtelijke en milieudoelen naar financiële doelstelling	23
3.2.2. Verandering taakstelling woningbouwopgave	25
3.2.3. Kwalitatieve verruiming taakstelling RvR 2018-heden	25
4. Rollen provincie	26
4.1. Provincie als financier	26
4.2. Provincie als aandeelhouder (eigenaar)	27
4.3. Beleidsverantwoordelijkheid van de provincie	32
4.4. Bevindingen samenpakkend	36



5. Doelrealisatie	37
5.1. Monitoring en informatievoorziening doelrealisatie	37
5.1.1. Monitoring GS en informatievoorziening GS-PS in de periode 2000–2010	37
5.1.2. Monitoring GS en informatievoorziening GS-PS in de periode 2010–heden	39
5.2. Inhoudelijke resultaten	42
5.2.1. Doelrealisatie milieudoelen	42
5.2.2. Doelrealisatie woningbouw	44
5.3. Bevindingen samenpakkend	45
 6. Financiën	 46
6.1. Belastingen	46
6.2. Realisatie financiële doelstelling	47
6.3. Prijsbepaling aan- en verkoop van kavels	48
6.3.1. Aankoop van kavels	49
6.3.2. Verkoop van kavels	52
6.4. Aanbesteding	53
6.5. Bevindingen samenpakkend	54
 Bijlagen	 57
Bijlage 1. Interviewlijst	58
Bijlage 2. Bronnenlijst	59
Bijlage 3. Opvolging aanbevelingen Zuidelijke Rekenkamer 2010	61



1. Inleiding

1.1. Aanleiding en achtergrond

Op 26 juni 2020 hebben Provinciale Staten van Limburg een motie¹ aangenomen betreffende een evaluatief onderzoek naar de Ruimte voor Ruimte-regeling (RvR). De aan de motie ten grondslag liggende constatering/veronderstelling is dat de beoogde doelstellingen van de regeling – als uitwerking van het Pact van Brakkenstein – niet worden behaald. Provinciale Staten achtten een grondige evaluatie (met 40 van de 47 voorstemmers) onmisbaar.

In de motie wordt teruggegrepen op de conclusies uit het eerdere onderzoek naar RvR van de Zuidelijke Rekenkamer (ZRK) van oktober 2010². In dat onderzoek werd onder andere geconcludeerd dat de provincie Limburg bij RvR 'onvoldoende stappen heeft gezet om sturing te geven aan het proces, door het formuleren van een doelstelling zonder een toereikend instrumentarium om invloed uit te kunnen oefenen op de realisatie van die doelstelling' en 'hoewel PS structureel en uitgebreid zijn geïnformeerd, deze informatie naar de mening van de rekenkamer echter van onvoldoende kwaliteit is en onvoldoende volledig, consistent en begrijpelijk'. Tevens benadrukt de motie dat de provincie in de transitie waar de agrarische sector op dit moment voor staat, opnieuw een rol gaat spelen in het investeren in het verminderen van uitstoot en verbeteren van omgevingskwaliteit. Tenslotte is de aandeelhouderspositie van de provincie in de afgelopen jaren veranderd en loopt de regeling nog tot mei 2023.

Gelet op de eerdere conclusies door de ZRK, de toekomstige opgaven in de agrarische sector en de resterende looptijd van de regeling wordt het college verzocht een extern onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren naar de effectiviteit van de 'Ruimte voor Ruimte Regeling' in Limburg als instrument voor het behalen van de originele doelstellingen van het Pact van Brakkenstein. Het voorliggend onderzoek betreft daarmee een doeltreffendheidsonderzoek.

1.2. Onderzoeksdoel en -vragen

1.2.1. Centrale onderzoeksvraag

Uit de motie heeft de provincie volgende centrale onderzoeksvraag gestedilleerd.

Hoe effectief is de 'Ruimte voor Ruimte-regeling' in Limburg als instrument voor het behalen van de originele doelstellingen van het Pact van Brakkenstein?

Ingevolge de motie dient in de beantwoording van deze vraag in elk geval terug te komen:

- De sturing op Ruimte voor Ruimte BV vanuit de verschillende rollen van de provincie
- De mogelijkheden voor Provinciale Staten om hun controlerende rol op de uitvoering van de Ruimte voor Ruimte-regeling uit te voeren, de voortgang van de realisatie van de doelstelling van deze regeling te monitoren en te sturen op het proces.

¹ Motie 2607 2e Gewijzigd Jenneskens c.s. inzake Ruimte voor verbetering - onafhankelijk onderzoek.

² Rapport Zuidelijke Rekenkamer inzake RvR (2010)



- De effectiviteit van de manier waarop deze regeling door de verschillende Limburgse gemeenten is uitgevoerd
- De al dan niet aanwezigheid van grootschalige grondspeculatie en wijze van omgaan met aanbestedingswetgeving.

1.2.2. Onderzoekselementen

Ter nadere specificatie van de motie is in nauw overleg met Provinciale Staten een set te onderzoeken elementen geformuleerd ter uitwerking van de bovenstaande centrale onderzoeksvraag. Hierin zijn de bovengenoemde aandachtspunten verwerkt. Het betreft de volgende set onderzoekselementen.

A. Rollen

- De verschillende rollen van de provincie in het kader van de uitvoering van de regeling. Welke rollen heeft de provincie gehad en welke rollen heeft de provincie op dit moment gezien de resterende opgave en welke overwegingen spelen of hebben gespeeld bij de invulling van een rol?
- De sturing van Ruimte voor Ruimte BV voor wat betreft de resterende opgave vanuit de verschillende rollen van de provincie en daarbij de mogelijkheden voor Provinciale Staten om wat betreft de resterende opgave hun controlerende rol op de uitvoering van de Ruimte voor Ruimte-regeling uit te voeren.
- De samenwerking en afstemming met de gemeenten ten aanzien van de taakstelling en de invulling van de rollen voor wat betreft de resterende opgave
- Hoe Gedeputeerde Staten de voortgang van de resterende opgave van de regeling monitoren en wat daarvan te leren is.
- Hoe de monitoring bij andere provincies is gegaan en wat we daarvan kunnen leren.
- De kwaliteit van de informatievoorziening richting Provinciale Staten en de mogelijke manieren om de informatievoorziening te verbeteren voor de resterende opgave, in afstemming met betrokken derden zoals Ruimte voor Ruimte BV en de gemeenten.

B. Doelstellingen

Inhoudelijk

- De oorspronkelijke doelstellingen van de regeling en de ontwikkeling ervan, de realisatie van de doelstellingen, overkoepelend en waar mogelijk per gemeente.
- De mogelijke leerpunten vanuit andere provincies op basis van de uitgevoerde evaluaties.
- De opvolging van aanbevelingen die voortkomen uit het rapport van de Zuidelijke Rekenkamer 2010.
- De condities van de regeling en de toegankelijkheid van de regeling.

Financieel

- Hoeveel BTW of andere belastingen heeft de regeling, per saldo, afgedragen of ontvangen?
- De opbrengsten en investeringen van de regeling en of een en ander heeft plaatsgevonden binnen de kaders (met daarbij de opdracht een visualisatie te maken van de werking van de RvR-regeling).
- Is er sprake van grootschalige grondspeculatie? Op welke wijze is RvR omgegaan met vigerende aanbestedingswetgeving en past dit binnen de kaders?



1.2.3. Vertaling onderzoekselementen naar deelvragen

De hiervoor beschreven elementen hebben wij vertaald naar deelvragen. We maken hierbij onderscheid tussen reflectieve/terugblikkende deelvragen en lerende/toekomstgerichte deelvragen. Dit onderscheid is gemaakt met de aangegeven kleuren. In onderstaand overzicht van de deelvragen is per deelvraag tevens aangegeven in welke paragraaf de deelvraag aan bod komt.

Aspect onderzoek	Deelvraag	Hoofdstuk/paragraaf
Rollen	1. Welke rollen heeft de provincie in het verleden gehad, hoe zijn die rollen ingevuld? Welke overwegingen hebben hieraan ten grondslag gelegen?	Paragraaf 4.4
Rollen	2. Welke rollen heeft de provincie, de resterende opgave gezien, op dit moment in het kader van de uitvoering van de regeling?	Paragraaf 4.4
Rollen	3. Op welke wijze en vanuit welke rollen moet sturing worden gegeven aan de Ruimte voor Ruimte BV in het licht van de resterende opgave?	Hoofdstuk 2
Rollen	4. Op welke wijze moeten, wat betreft de resterende opgave, de samenwerking en afstemming met de gemeenten worden ingevuld?	Hoofdstuk 2
Rollen	5. Hoe is de realisatie van de opgave tot nu toe gemonitord door Gedeputeerde Staten en welke lessen kunnen daaruit worden getrokken ten aanzien van de monitoring van de resterende opgave?	Paragraaf 5.1 en hoofdstuk 2
Rollen	6. Hoe is de monitoring van de Ruimte voor Ruimte-regeling opgezet in andere provincies en wat kan de provincie Limburg daarvan leren?	Hoofdstuk 2
Rollen	7. Wat was de kwaliteit van de informatievoorziening richting Provinciale Staten met betrekking tot de uitvoering van de Ruimte voor Ruimte-regeling?	Paragraaf 5.1
Rollen	8. Op welke wijze kan de informatievoorziening worden verbeterd ten aanzien van de resterende opgave (in afstemming met betrokken derden zoals Ruimte voor Ruimte BV en de gemeenten)?	Hoofdstuk 2
Rollen	9. Welke mogelijkheden hebben Provinciale Staten om ten aanzien van de resterende opgave hun controlerende rol adequaat uit te kunnen voeren?	Hoofdstuk 2
Doelen	10. Wat zijn de condities van de Ruimte voor Ruimte-regeling in Limburg? Hoe toegankelijk is de regeling?	Paragraaf 4.3
Doelen	11. Wat waren de oorspronkelijke doelstellingen van de Ruimte voor Ruimte-regeling, voortvloeiend uit het Pact van Brakkenstein?	Paragraaf 3.1
Doelen	12. Hoe hebben deze doelstellingen zich ontwikkeld?	Paragraaf 3.2
Doelen	13. In welke mate zijn de doelstellingen van de regeling behaald?	Paragraaf 5.2
Doelen	14. Wat kan er geleerd worden van andere provincies op basis van eerder uitgevoerde evaluaties?	Hoofdstuk 2
Doelen	15. Op welke wijze is er opvolging gegeven aan de aanbevelingen die voortkomen uit het rapport van de Zuidelijke Rekenkamer 2010?	Bijlage 3
Financiën	16. Hoeveel BTW of andere belastingen heeft de regeling, per saldo, afgedragen of ontvangen?	Paragraaf 6.1
Financiën	17. Wat zijn de totale opbrengsten en investeringen van de regeling? Zijn deze conform de vastgestelde kaders?	Paragraaf 6.2
Financiën	18. Is er sprake van grootschalige grondspeculatie?	Paragraaf 6.3
Financiën	19. Op welke wijze is Ruimte voor Ruimte BV omgegaan met vigerende aanbestedings-wetgeving en past deze werkwijze binnen de geldende wettelijke en provinciale kaders?	Paragraaf 6.4



1.3. Onderzoeksaanpak

De aanpak van dit onderzoek is onderverdeeld in de volgende vier fasen.



Tijdens de startbijeenkomst (fase 1) zijn afspraken gemaakt tussen de provincie en TwynstraGudde over de aanpak van het onderzoek, de te bestuderen documenten en de te interviewen personen alsmede werkafspraken over overlegmomenten, de manier van rapporteren en communicatie met de betrokken stakeholders. In fase 2 hebben wij aan de hand van verschillende documenten en dossiers de opzet, de uitwerking en de werking van de Ruimte voor Ruimte-regeling onderzocht. De documentenstudie leverde de eerste beknopte beantwoording op van de onderzoeksvragen en leverde input voor de gespreksronde (fase 3). Tijdens de gespreksronde zijn diverse betrokkenen geïnterviewd, waaronder betrokken ambtenaren (provinciaal en gemeentelijk), RvR, provincie- en gemeentebestuurders en een vertegenwoordiging van Provinciale Staten. De resultaten uit fase 2 en fase 3 zijn verwerkt in een nota van bevindingen (dus zonder conclusies en aanbevelingen) die ter feitencheck is teruggelegd bij de provincie en, via de provincie, bij RvR. Vervolgens hebben we de conclusies en aanbevelingen geformuleerd en is het rapport definitief afgerond.

1.4. Leeswijzer

Hoofdstuk 1 is de inleiding.

In hoofdstuk 2 zijn de conclusies en aanbevelingen te vinden die voortvloeien uit de daarna volgende hoofdstukken.

In hoofdstuk 3 leest u over de oorspronkelijke doelstellingen die aan RvR ten grondslag liggen vanuit het Pact van Brakkenstein. Daarbij wordt ook ingegaan op zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve ontwikkelingen van de doelstellingen lopende de uitvoering van de regeling.

De diverse rollen van de provincie in het kader van RvR worden in hoofdstuk 4 toegelicht. Het gaat hierbij om de provincie als financier, als aandeelhouder/eigenaar, en om de beleidsverantwoordelijkheid van de provincie.

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de monitoring van de regeling door GS en de informatievoorziening hierover richting PS. Daarbij staan we ook stil bij de inhoudelijke doelrealisatie op het gebied van de milieudoelen en de doelen op het gebied van woningbouw.

Ten slotte wordt in hoofdstuk 6 ingegaan op de financiële aspecten van de regeling. Hierbij zoomen we achtereenvolgens in op de belastingen, de realisatie van de financiële doelstelling, de prijsbepaling van de aan- en verkoop van kavels en de wijze waarop is omgegaan met aanbestedingen.

Alle hoofdstukken sluiten af met een paragraaf 'bevindingen samenfassend'. Hierin worden de hoofdpunten uit het hoofdstuk beknopt samengevat, met daarbij de reflectieve onderzoeksvragen in het achterhoofd.



2. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk formuleren wij de hoofdconclusies en de deelconclusies. Ook gaan wij in op lessen die te trekken zijn uit evaluaties die zijn uitgevoerd in andere provincies. Afsluitend formuleren we aanbevelingen op basis van de conclusies en de lessen uit andere provincies. Dit hoofdstuk is uitgebreider zodat het als een samenvatting van het onderzoek te lezen is. Meer achtergrond en onderbouwing zijn te vinden in de volgende hoofdstukken.

2.1. Hoofdconclusie

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt.

Hoe effectief is de 'Ruimte voor Ruimte-regeling' in Limburg als instrument voor het behalen van de originele doelstellingen van het Pact van Brakkestein?

Hoofdconclusie: antwoord op de centrale onderzoeksvraag

De nu nog geldende doelstelling van RvR is het terugverdienen van de sloopsubsidies à € 36,3 mln. Het is aannemelijk dat deze kosten geheel worden terugverdiend. Daarmee is de Ruimte voor Ruimte-regeling als instrument zoals uitgevoerd door RvR B.V. voor het behalen van de woningbouw- en financiële doelstellingen van het Pact van Brakkestein effectief.

Van de casus RvR kan worden geleerd ten aanzien van de toekomstige sturing op en governance van verbonden partijen als RvR. Beide behoeven versterking. Hetzelfde geldt voor de samenwerking met gemeenten bij het gezamenlijk realiseren van opgaven. Daarvoor hebben we aanbevelingen geformuleerd (paragraaf 2.4)

Voor een meer specifieke beantwoording van de centrale onderzoeksvraag is het van belang onderscheid te maken in de verschillende doelstellingen die samenhangen met het Pact van Brakkestein.

Milieudoelstelling (RBV)

De landelijke milieudoelstelling van de 'Regeling Beëindiging Veehouderijtakken' (RBV) is in ieder geval deels behaald. Er zou 21,5 miljoen kilo fosfaat uit de markt moeten worden gehaald. Met het opkopen van mestrechten is uiteindelijk 15,99 miljoen kilo gerealiseerd. Het Rijk geeft in de eindevaluatie terecht aan dat aan het realiseren van deze doelstelling ook andere initiatieven moeten bijdragen. Of uiteindelijk de 21,5 miljoen kilo fosfaat is behaald, is op basis van de beschikbare documentatie niet vast te stellen. Limburg heeft via de RvR-regeling aan de RBV-brede doelrealisatie bijgedragen met circa 600.000m² aan gesloopte stallen bij circa 350 bedrijven.

Woningbouwdoelstelling (RvR BV)

Wat betreft het ontwikkelen van kavels zijn er ultimo 2020 door RvR BV 702 van de beoogde 790 kavels verkocht. Daarvan zijn er 635 notarieel geleverd. Gelet op de actuele woningmarkt, is het aannemelijk dat de doelstelling van 790 verkochte en geleverde kavels wordt gerealiseerd. In de actuele grondexploitatie resteren nog 88 te verkopen en 155 te leveren kavels. RvR BV heeft daarnaast de mogelijkheid om aanvullend 110 woningbouwrechten om te zetten in kavels. Deze maken geen onderdeel uitmaken van de grondexploitatie.

Financiële doelstelling (RvR BV)

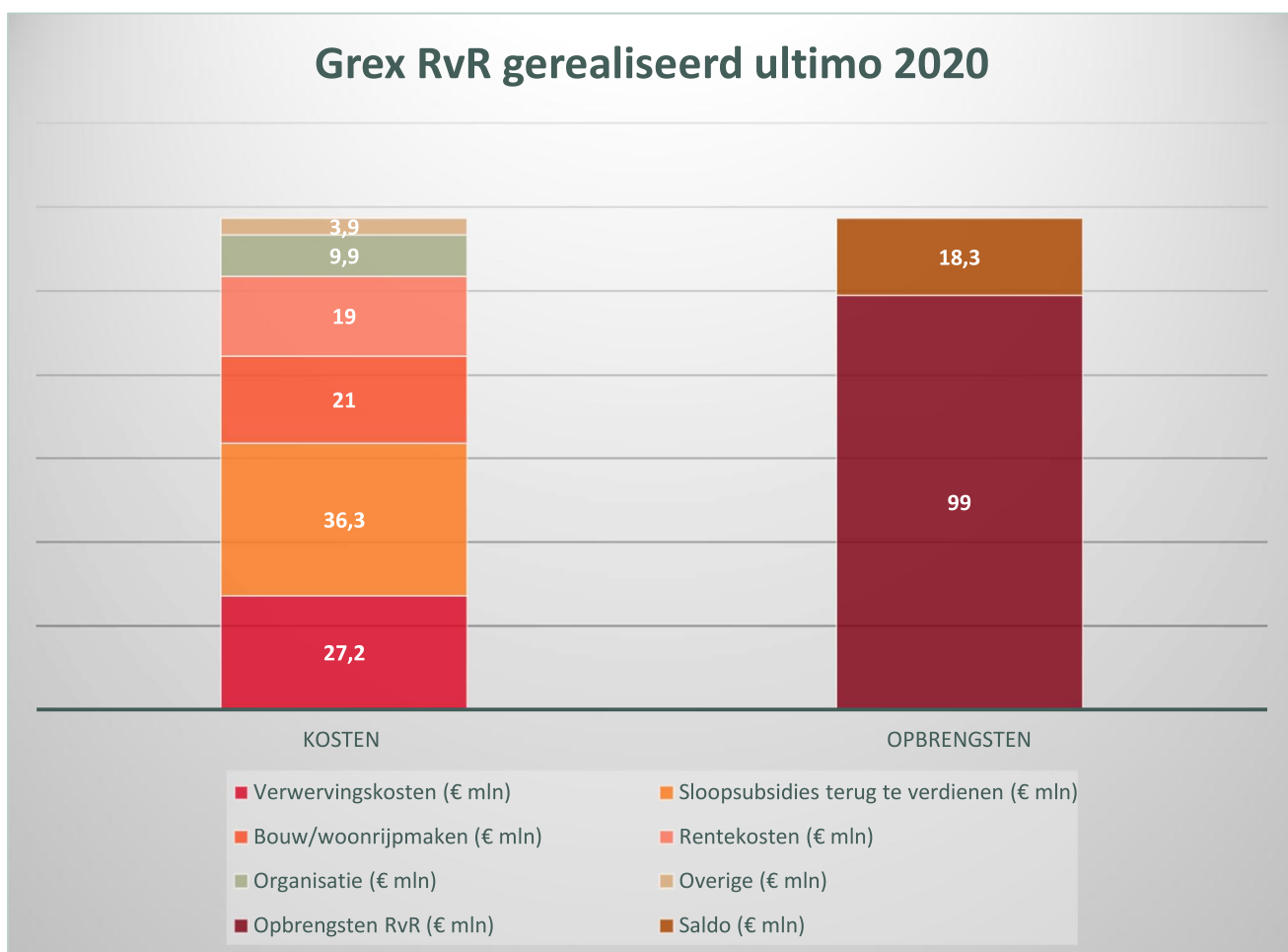
Lopende de uitvoering van de regeling is een kentering te zien in de focus op de doelstellingen. De focus ligt vanaf 2010 vooral op het terugverdienen van de verstrekte sloopsubsidies. Dit vloeit voort uit het feit dat er circa 600.000 m²



stallen zijn gesloopt en dat vanaf dat moment de verstrekte sloopsubsidies terugverdiend moeten gaan worden. Het gaat om € 36,3 mln. aan sloopsubsidies. Anno 2021 wordt het terugverdienen van die € 36,3 mln. door middel van het realiseren van woningbouw als belangrijkste doelstelling van RvR BV gezien. Dat is ook vastgesteld in de P&C-documenten van de provincie.

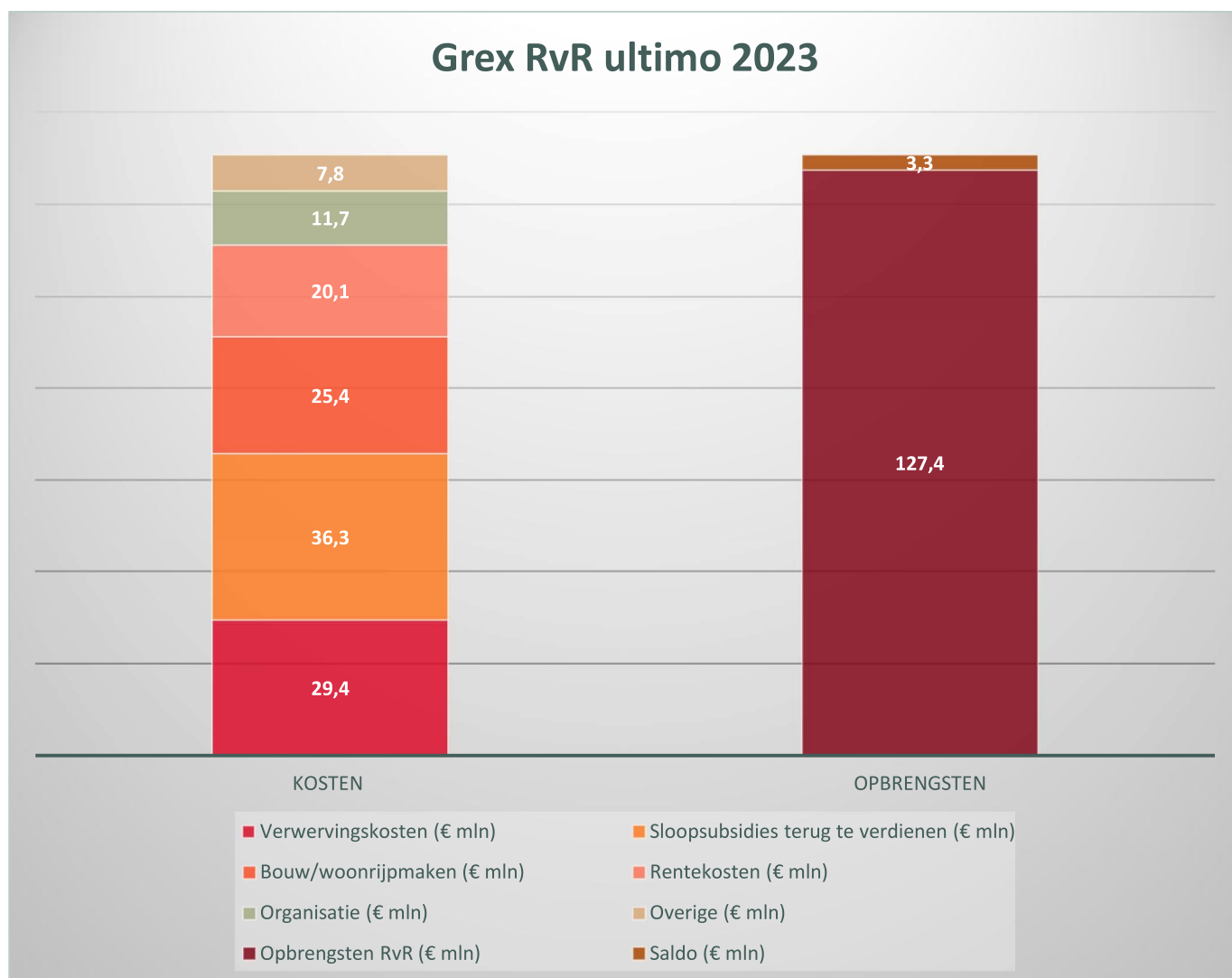
Kijkend naar de actuele, nu geldende grondexploitatie is het aannemelijk dat de kosten van de sloopsubsidies, inclusief alle bijkomende kosten ter uitvoering door RvR BV, geheel kunnen worden terugverdiend. Uit de grondexploitatie blijkt dat het verwachte resultaat per 31 december 2020 is bijgesteld van minus € 8,7 mln. per 31-12-2019 naar minus € 3,3 mln. Dit betekent dat RvR BV eind 2023 € 36,3 mln. heeft terugverdiend op € 3,3 mln. na, indien de actuele grondexploitatie conform prognose wordt gerealiseerd.

In de onderstaande grafieken wordt dit gevisualiseerd. De eerste grafiek laat de gemaakte kosten tot en met 2020 zien en de gerealiseerde opbrengsten uit de ontwikkeling van kavels tot en met 2020. Wat betreft kosten gaat het over de sloopsubsidies alsook over onder andere de verwervingskosten van de te ontwikkelen kavels, het bouw-/woonrijp maken, organisatiekosten en de rentekosten. Uit de grafiek blijkt dat bedragen ultimo 2020 de kosten in totaal € 117,3 mln. bedragen en dat nog € 18,7 mln. aan sloopsubsidies moeten worden terugverdiend. De tweede grafiek laat de kosten en opbrengsten zien als de Grex ultimo 2023 is uitgevoerd. Uit de grafiek blijkt dat de kosten in totaal € 130,7 mln. bedragen en dat dan nog een bedrag aan sloopsubsidies resteert van € 3,3 mln.





GreX RvR ultimo 2023



Bij het beschouwen van de kosten vallen twee zaken op. In de eerste plaats dat de kosten van de sloopsubsidies in RvR BV zijn gestopt. Die drukken dus vanaf de start van RvR BV op de exploitatie, ultimo 2023 voor ruim 28% van de totale opbrengsten. In de tweede plaats zijn de rentekosten hoog met bijna 16% van de totale opbrengsten ultimo 2023. Dit komt mede doordat kosten van de sloopsubsidies vanaf de start van RvR BV gefinancierd moesten worden. In 2.2.4 en 6.3 zoomen we nader in op de verwerving van gronden. De andere kosten, zoals organisatie (9%) en bouw/woonrijpmaken (19%), vallen in onze ogen niet op. Met als kanttekening dat moeilijk één op één vergelijkingen te maken zijn met andere ontwikkelingsmaatschappijen en grondbedrijven. Takenpakketten en werkwijzen verschillen namelijk.

Wij komen mede tot de conclusie dat het aannemelijk is dat de sloopsubsidies terug worden verdiend, omdat:

- Er binnen de actuele GreX nog twee posten zijn opgenomen ter afdekking van onvoorziene/risico's (in totaal €1.850.000)
- De actuele GreX is gebaseerd op het aflossen van alle schulden. Dit geldt ook voor de schuld van € 5 mln. die de provincie heeft overgenomen van BPD voor € 1 . Als met de realisatie van de GreX eind 2023 het gehele bedrag van



€ 5 mln. wordt afgelost, houdt de provincie € 5 mln. (-/- €1) over als positief resultaat. Indien deze schuld niet wordt afgelost, levert dat feitelijk geen verlies op voor de provincie

- De provincie in 2018 een bijdrage van het Rijk heeft ontvangen van € 4,4 mln. als afkoop van een eerder toegezegde bijdrage aan een eventueel verlies van RvR
- in deze Grex geen eventuele inkomsten uit de extra verdienmogelijkheden zijn opgenomen, zoals de geboden ruimte om het aantal kavels met 110 op te hogen naar 900. In de huidige Grex is rekening gehouden met 790 kavels.

De provincie heeft, logischerwijze, tot nu toe niet expliciet afgewogen of de extra verdienmogelijkheden ook ingezet zouden moeten worden op het moment dat het bedrag van € 36,3 mln. aan sloopsubsidies is terugverdiend. Oftewel: moet RvR stoppen op het moment dat de € 36,3 mln. zijn gedekt óf moet er worden doorgegaan waardoor een positief resultaat kan worden geboekt? Omdat RvR is opgezet ter dekking van de sloopsubsidies, ligt het in onze ogen voor de hand om te stoppen met RvR op het moment dat deze kosten zijn gedekt. Daarbij de bovenstaande buffers meerekenend, die binnen RvR en provincie aanwezig zijn.

Met betrekking tot het terugverdienen van de sloopsubsidies en het wel of niet inzetten van de extra verdienmogelijkheden hebben we in paragraaf 2.4 twee aanbevelingen geformuleerd (aanbevelingen 1 en 2)

2.2. Deelconclusies

In de motie die ten grondslag ligt aan dit onderzoek wordt gevraagd om bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag in te gaan op de volgende vier aspecten:

- De sturing op Ruimte voor Ruimte BV vanuit de verschillende rollen van de provincie
- De mogelijkheden voor Provinciale Staten om hun controlerende rol op de uitvoering van de Ruimte voor Ruimte-regeling uit te voeren, de voortgang van de realisatie van de doelstelling van deze regeling te monitoren en te sturen op het proces
- De effectiviteit van de manier waarop deze regeling door de verschillende Limburgse gemeenten is uitgevoerd
- De al dan niet aanwezigheid van grootschalige grondspeculatie en wijze van omgaan met aanbestedingswetgeving

Per aspect formuleren wij deelconclusies, gebaseerd op de hiernavolgende hoofdstukken.

2.2.1. Deelconclusie sturing op RvR vanuit de verschillende rollen van de provincie

De provincie heeft lopende de uitvoering van de regeling hoofdzakelijk vanuit drie rollen gehandeld: financier, aandeelhouder/eigenaar en beleidsverantwoordelijke.

Provincie als financier

De provincie heeft de rol van financier toereikend ingevuld. De provincie heeft kredieten verstrekt en staat garant voor kredieten, verstrekt door de Nederlandse Waterschapsbank. Er zijn zodanige afspraken gemaakt dat het daarbij horende risico van de provincie op een adequate manier is beheerst. Ingevolge de actuele Grex worden de kosten van de sloopsubsidie terugverdiend, inclusief de gemaakte kosten en aflossing van schulden. Hierdoor is het aannemelijk dat alle kredieten door de RvR zullen worden afgelost.



De rol van financier is zodanig ingevuld dat het zelfs aannemelijk is dat de provincie een positief resultaat zal bereiken op de verstrekte kredieten en borgstellingen. Een positief resultaat in de zin dat de kosten van het ter beschikking stellen van financiering (krediet en borgstelling) lager zijn dan de opbrengsten uit rente en vergoedingen voor borgstellingen. In het kader van dit onderzoek is het treasurybeleid van de provincie niet onderzocht. Hoe groot het waarschijnlijke resultaat is op kredieten en borgstellingen, hebben we daardoor niet beeld kunnen brengen.

Provincie als aandeelhouder/eigenaar

Enerzijds is de rol van aandeelhouder toereikend ingevuld doordat de taken en verantwoordelijkheden van de provincie ten opzichte van RvR BV helder uiteen zijn gezet en geborgd in de ambtelijke en bestuurlijke processen. Dit komt tot uiting in de (voorbereiding op de) AVA's, de reguliere bestuursoverleggen waarbij de aandeelhoudersrol benut wordt om financiële besluiten goed te keuren en de betrokkenheid van twee gedeputeerden.

In het (ver)koopproces heeft de provincie als aandeelhouder een goedkeurende rol waarbij de prijsbepaling kan worden getoetst. De prijsstelling van de kavels van RvR behoeft ingevolge de statuten expliciete goedkeuring van de aandeelhouder. Tot en met 2018 vond deze goedkeuring plaats per afzonderlijke aankoop. Per 1 januari 2019 wordt de beoordeling van de prijsstelling door de provincie uitgevoerd tegelijk met de beoordeling van de Grex. Formeel voldoet de provincie met dergelijke besluitvorming dus aan het uitvoeren van dit aspect van de aandeelhoudersrol zoals opgenomen in het vastgestelde deelnemingenbeleid.

De provincie geeft aan dat de controle op de deelneming bewust gewogen is en middels bovenstaande invulling zwaar vormgegeven is.

Anderzijds is de aandeelhoudersrol in onze ogen niet optimaal benut om publieke belangen bij de deelneming in RvR te borgen. De rolinvulling wordt vooral gekenmerkt door de focus op het terugverdienen van de sloopsubsidies. Daarbij zijn mogelijkheden onbenut gebleven om te sturen op de wijze waarop deze kosten worden terugverdiend. Sturing op een verbonden partij als RvR BV gebeurt door het meegeven van duidelijk kaders aan de voorkant en het controleren daarvan aan de achterkant. Met name de sturing op kaders aan de voorkant was beperkt. Zo zijn er geen nadere kaders door de AVA vastgesteld over bijvoorbeeld het te voeren grondprijsbeleid (prijs/m²) ter uitwerking van het uitgangspunt marktconformiteit en het te volgen aanbestedings- en/of inkoopbeleid.

Een andere reden waarom de aandeelhoudersrol niet optimaal is benut, vloeit voort uit de governance van de verbonden partij. Sturing op verbonden partijen zit namelijk ook in de vormgeving van governance van de verbonden partij en het daarin inbouwen van checks & balances. Wat dat betreft is geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid die de statuten bieden om een RvC in te stellen. In het deelnemingenbeleid is een RvC niet verplicht, maar wordt deze wel wenselijk geacht vanuit het oogpunt van 'good governance'. Kijkend naar de start van RvR, is in besluitvormingsstukken geen risicoanalyse aangetroffen ter onderbouwing van de keuze voor een PPS en de uitwerking daarvan. Ook zijn geen beheersmaatregelen geëxpliciteerd in de besluitvorming ten aanzien van mogelijke risico's. Dit terwijl er wel degelijk risico's te managen zijn bij een PPS als RvR. Bewust is gekozen samen te werken met de markt met het oog op slagkracht en kennis van de markt. Deze keuze kan legitiem zijn, maar brengt bijna vanzelfsprekend met zich dat dergelijke marktpartijen (grond)posities, relaties en andere zakelijke belangen hebben. Deze kunnen leiden tot een mogelijke strijdigheid in belangen tussen de marktpartij, RvR en/of de aandeelhouder provincie waarmee bij de opzet en de uitwerking van de PPS rekening moet worden gehouden.

Een dergelijke deelneming, waarbij grote financiële, (inter)bestuurlijke en maatschappelijke belangen spelen, vraagt om meer checks & balances in de governance en aansturing van de deelneming. Dit ter borging van de betrokken publieke belangen, maar ook ter bescherming van de deelneming zelf. Bijvoorbeeld een stevige RvC met expertise op juridisch en financieel vlak alsook wat betreft grondexploitaties, draagt bij aan de kwaliteit van de deelneming en zorgt ervoor dat het functioneren van de deelneming minder persoonsafhankelijk wordt. Dit maakt de deelneming minder



kwetsbaar. Een ander voorbeeld is het uitvoeren van volwaardig risicomanagement bij de voorbereiding op en bij de uitvoering van de deelneming stelt de provincie, en daarmee PS, in staat om te anticiperen op financiële, bestuurlijke, juridisch en andere risico's. In de besluitvormingsdocumenten bij de oprichting van RvR hebben we geen risicoanalyse aangetroffen op basis waarvan eventuele beheersmaatregelen zijn genomen. Op dit moment heeft de provincie een vastgesteld en uitgewerkt beleid ten aanzien van risicomanagement. Dat biedt een goede basis voor het uitvoeren van expliciet risicomanagement bij en ten aanzien van verbonden partijen.

Ter verdere versterking van de eigenaarsrol hebben we in paragraaf 2.4 drie aanbevelingen geformuleerd (aanbevelingen 3, 4 en 5).

Beleidsverantwoordelijkheid van de provincie

De provincie heeft een verantwoordelijkheid in het kader van haar eigen (ruimtelijke) beleid ten aanzien van zorgvuldig ruimtegebruik en het voeren van regie op de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor het ruimtelijk mogelijk maken van woningbouw. Provincies hebben daarbij wel een rol bij het stimuleren en faciliteren van de afstemming tussen gemeenten als het gaat om de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave. De provincie heeft maatregelen getroffen om de eigenstandige invulling van deze beleidsverantwoordelijkheid te borgen waarbij wordt toegezien op de uitvoering van het eigen (ruimtelijke) beleid. Hierbij is bestuurlijk en ambtelijk een scheiding gemaakt tussen de rol van aandeelhouder en de beleidsverantwoordelijkheid.

2.2.2. Deelconclusie samenwerking met gemeenten

Het onderzoek is niet gericht op het uitspreken van een oordeel over het functioneren van gemeenten. We doen dus geen uitspraak over de effectiviteit van de manier waarop de regeling door de gemeenten is uitgevoerd. Wel hebben we gekeken naar de samenwerking tussen de provincie, RvR en gemeenten. Wat dat betreft concluderen wij dat de samenwerking een wisselend succes kent.

Sommige gemeenten zijn positief; via RvR lukt het hun om woningbouw te realiseren die anders minder eenvoudig mogelijk zou zijn.

Andere gemeenten zijn niet positief. Reden hiervoor is dat er tussen provincie, gemeenten en RvR geen expliciete, duidelijke en bindende afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de regeling wordt uitgevoerd en over het aantal te bouwen woningen per gemeenten. Gesproken wordt over een morele verplichting van gemeenten om mee te werken aan het realiseren van RvR-kavels. Dit is een bewuste keuze geweest van de provincie. Een groot aantal gemeenten was namelijk beperkt bereid om zich aan de tweede tranche te verbinden. Om die reden heeft de provincie gekozen voor zachtere afspraken. Zachtere afspraken die hebben geleid tot onduidelijkheden bij de latere uitvoering van RvR. De tweede tranche kon destijds met de gehanteerde werkwijze doorgaan, maar levert anno 2021 nog steeds wrijving op tussen gemeenten en RvR.

Ten aanzien van de samenwerking met gemeenten hebben we in paragraaf 2.4 een aanbeveling geformuleerd (aanbeveling 6).

2.2.3. Deelconclusie rol van Provinciale Staten

Hoewel de focus in de eerste periode van de regeling (tot 2010) vooral ligt op de ruimtelijke doelen, vindt hierover door de provincie zelf beperkt verantwoording plaats richting PS. Wel geven GS in 2009 een overzichtelijke en



coherente terugblik op de resultaten van de eerste tranche met daarbij een doorkijk naar de resultaten van de tweede tranche. Daarna (vanaf 2010) wordt vooral gemonitord op de realisatie van de woningbouw door middel van dashboards. Deze dashboards geven echter geen informatie over de financiële stand van zaken rondom RvR. Dit is opmerkelijk omdat de woningbouwtaakstelling gekoppeld is aan het realiseren van de hoofddoelstelling: het terugverdienen van de sloopsubsidies.

Statenleden die we hebben gesproken, achten zichzelf voldoende geïnformeerd over de uitvoering van RvR. Zij zijn betrokken bij belangrijke (herijkings)momenten met betrekking tot RvR. Wel geven zowel GS als PS aan dat bij een langlopend traject als RvR, blijvend moet worden geïnformeerd over de opzet en de achtergronden van RvR. Meerdere bestuursperiodes verstrijken sinds de start van RvR waardoor de historische kennis van RvR beperkt is.

Ten aanzien van de informatievoorziening van PS hebben we in paragraaf 2.4 een aanbeveling geformuleerd (aanbeveling 7).

2.2.4. Deelconclusies grondspeculatie en aanbesteding

Prijsbepaling aan- en verkoop

Onder grondspeculatie verstaan wij het door personen of bedrijven opkopen van kavels in de wetenschap dat deze in waarde zullen stijgen. Deze kavels worden vervolgens voor een hogere prijs verkocht waardoor (extra) winsten worden geboekt. Wat geen deel uitmaakt van de opdracht en wat we derhalve niet hebben onderzocht, is of in afzonderlijke dossiers met voorkennis is gehandeld waardoor derden gronden hebben kunnen kopen waarvan bekend was dat die in het kader van RvR zouden worden ontwikkeld. Over de mate van grondspeculatie doen we derhalve geen uitspraken.

Elke markt, zo ook als het gaat om gronden, streeft winsten na. Voortvloeiend uit de doelstelling van RvR, hebben we wel onderzocht of er voldoende is gestuurd op het tegengaan van overmatige resultaten bij derden en het maximaliseren van resultaten voor de Grex van RvR. Daarvoor hebben we gekeken naar:

- Het grondprijsbeleid
- De uitvoering daarvan; is die conform beleid?
 - o Door te kijken naar de aankopen in en vanaf 2010 (onderzoekperiode van dit onderzoek) in het kader van projectmatige initiatieven die nu in uitvoering zijn
 - o Door te kijken naar de verkopen in en vanaf 2010 (onderzoekperiode van dit onderzoek) in het kader van projectmatige initiatieven die nu in uitvoering zijn

De provincie heeft beperkt gestuurd op het aan- en verkoopbeleid; er zijn geen nadere door de AVA vastgestelde kaders over het te voeren grondprijsbeleid (prijs/m²) ter uitwerking van het uitgangspunt marktconformiteit. In het (ver)koopproces heeft de provincie wel een goedkeurende rol waarbij de prijsbepaling kan worden getoetst. De prijsstelling van de kavels van RvR behoeft ingevolge de statuten expliciete goedkeuring van de aandeelhouder. Tot en met 2018 vond deze goedkeuring plaats per afzonderlijke aankoop. Per 1 januari 2019 wordt de beoordeling van de prijsstelling door de provincie uitgevoerd tegelijk met de beoordeling van de Grex.

RvR stuurt de laatste jaren strakker op de aankooprijzen. De door RvR beschreven aanpak bij projecten ten aanzien van de prijsbepaling – kort samen te vatten in het hanteren van een richtprijs van € 20/m² – is reëel. Uit de gerealiseerde aankopen, blijkt een duidelijk verschil tussen de periode tot en met 2017 en de periode 2018 en later. In de praktijk, met ingang van 2018, is de beschreven aanpak geheel terug te zien. In de praktijk in de periode tussen 2010 en 2017 is de beschreven aanpak beperkt terug te zien. In die periode lag de aankoopprijs bij zeven van de acht projecten boven de € 20. Bij vier van deze aankopen is de afwijking meer dan +€ 5 (+25%). In alle vier de gevallen heeft



de provincie als aandeelhouder goedkeuring verleend aan de aankoop. Voor alle vier de gevallen is niet sluitend vast te stellen wat de uiteindelijke aankoopprijs heeft bepaald en of het (on)realistisch is om te verwachten dat het rendement van RvR verbeterd had kunnen worden met lagere aankooprijzen. Daarvoor zou nader onderzoek moeten plaatsvinden naar de afzonderlijke casuïstiek.

Dat de praktijk voor 2018 anders is, kan te verklaren zijn doordat de beschreven aanpak is opgesteld door de huidige directie. De directievoering van RvR tot en met 2017 werd vooral ter hand genomen door BPD. Sinds 2018 wordt RvR uitgevoerd door een eigenstandige directie. Een dergelijke beschrijving van de aanpak voor 2017 hebben wij niet in het dossier aangetroffen.

We hebben ook gekeken naar de prijsbepaling bij verkoop. De door RvR beschreven aanpak van prijsbepaling, gericht op verkoop tegen marktwaarde, is reëel. Kijkend naar de gerealiseerde verkoopcijfers voor de hele periode van 2010 tot heden, lijken de gemiddelde prijzen van RvR bij kleinere kavels te vallen binnen de bandbreedte van prijzen van vergelijkbare kavels die we in de huidige markt tegenkomen en bij grotere kavels boven die bandbreedte. Daarmee is het aannemelijk dat de verkoopprijzen die RvR hanteert, ten minste in lijn zijn met de marktwaarde.

Aanbesteding

Bij het opzetten van RvR en bij het uitstappen van BPD uit RvR, heeft de provincie zich laten adviseren over het wel of niet laten bestaan van een aanbestedingsplicht voor RvR. In beide gevallen is de provincie geadviseerd dat er, op basis van de beschikbare informatie, van een aanbestedingsplicht geen sprake is.

Tegelijkertijd is de overheid 100% aandeelhouder en gaat het ook om de uitvoering van een publieke regeling ten behoeve van een publiek belang. Je wilt borgen dat opdrachten voor bijvoorbeeld bouw- en woonrijp maken transparant en in concurrentie worden gegund en dat gelden doelmatig worden besteed. Het gaat immers wel om gemaakte kosten die afgaan van inkomsten die zijn bedoeld voor de provincie om publieke subsidies terug te verdienen. Daarom heeft RvR in 2019 op eigen initiatief een werkproces opgesteld met betrekking tot onder andere inkoop. De provincie heeft hierom niet gevraagd en hierop niet gestuurd. In het werkproces is opgenomen dat offertes schriftelijk worden opgevraagd bij ten minste drie bedrijven. Voor inkopen < € 10.000 kan worden volstaan met een enkelvoudige offerteaanvraag. RvR geeft aan dat voor veel van wat er nu wordt uitgevoerd, al jaren geleden opdrachten verstrekt zijn. Voor de periode voor 2019 hebben we geen uitgewerkt werkproces aangetroffen in het aan ons overlegde dossier. Afzonderlijke inkoopprocessen van RvR hebben we niet onderzocht op de naleving van het vastgestelde werkproces.

2.3. 'Gluren bij de burens'

Vanuit het Pact van Brakkenstein zijn er, naast Limburg, ook in andere provincies concentratiegebieden aangewezen waar de RvR-regeling op van toepassing werd. Het gaat hier om de provincies Gelderland, Overijssel, Utrecht en Noord-Brabant. Later zijn ook nog in andere provincies (o.a. Drenthe, Noord-Holland, Zeeland en Zuid-Holland) vergelijkbare RvR-concepten in het leven geroepen. Deze regelingen werden met name gesloten om de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied te verbeteren³.

In de afgelopen twee decennia (2003 tot heden) zijn voor én door provincies die gebruikmaakten van een RvR-regeling diverse evaluaties uitgevoerd van de opzet, de uitvoering en de resultaten van de regeling. De provincie Limburg is

³ Betere Bestemming voor de Boerderij, Erfgoed Zeeland (2019).



benieuwd naar wat er van deze evaluaties geleerd kan worden in het licht van de resterende opgave die Limburg heeft. Hiertoe zijn de volgende twee subvragen gesteld. Eén, meer breed geformuleerde vraag: *wat kan er geleerd worden van andere provincies op basis van eerder uitgevoerde evaluaties?* En één vraag, specifiek op het gebied van monitoring: *wat kan de provincie leren van de wijze waarop de monitoring van de RvR-regeling is opgezet in andere provincies?*

Voor dit vergelijkend deel van het onderzoek zijn tien verschillende evaluatierapporten bestudeerd die in de afgelopen jaren zijn verschenen. Na het bestuderen hiervan stellen we vast dat het merendeel van deze evaluaties inzoomt op de specifieke resultaten per provincie. Er wordt zeer beperkt aandacht besteed aan de rollen van en de sturing door de provincies, de organisatie en de uitvoering van de regeling (via een PPS-constructie) en de monitoring/informatievoorziening door PS. Slechts twee rapporten blijken geschikt om lessen uit te trekken in het kader van de resterende opgave waar Limburg voor staat.

Het gaat om de volgende twee rapporten:

1. Perspectief 'Ruimte voor Ruimte'-regeling', LEI Wageningen UR (2004)
 - Vanwege de vergelijkbaarheid tussen de provincies die vanuit het Pact van Brakkenstein deelnamen aan de RvR-regeling en algemeen geformuleerde succes- en faalfactoren.
2. Evaluatie Ruimte voor Ruimte periode 1 Noord-Brabant, Republiq (2019)
 - Vanwege de vergelijkbaarheid tussen deze twee provincies; beide zijn een PPS zijn aangegaan en hebben gelet op de concrete aanbevelingen op het gebied van de governance van de regeling.

Rapport: Perspectief 'Ruimte voor Ruimte'-regeling', LEI Wageningen UR (2004)

Het onderzoek van het LEI is uitgevoerd in opdracht van het LNV-Programma Platteland. Doel van de evaluatie was een analyse waaruit moest blijken of de RvR-regeling vanuit het Pact van Brakkenstein ook een bruikbaar instrument zou kunnen zijn om ruimtelijke problematiek in andere provincies/regio's aan te pakken (bijvoorbeeld in Noord- en Zuid-Holland).

In het rapport zijn de provinciale uitwerkingen van de regeling (anno 2004) door provincies die het Pact van Brakkenstein hebben ondertekend, uitvoerig beschreven. Hierbij zijn ook de vanaf de start deelnemende provincies met elkaar vergeleken. Uit deze vergelijking blijkt dat de organisatie van de regeling in Limburg het meest te vergelijken is met die van Noord-Brabant. Net als in Limburg is er in Noord-Brabant een PPS in het leven geroepen, zij het net op een andere manier. In Noord-Brabant is namelijk het Ontwikkelingsbedrijf Ruimte voor Ruimte (ORR) opgezet. In Gelderland (projectteam provincie), Overijssel (eigen beleidsregel) en Utrecht (gemeenten zijn uitvoerders) zijn dergelijke PPS-constructies niet opgezet. Vanwege de vergelijkbaarheid met Noord-Brabant valt er in onze ogen het meeste te leren van die provincie. Het rapport van Republiq uit 2019 biedt hiervoor handreikingen⁴. Deze lessen komen verderop in deze paragraaf terug.

Het LEI-rapport geeft, naast de vergelijking tussen de provincies, een overzicht van succes- en faalfactoren voor het toepassen van de RvR-regeling buiten de reconstructiegebieden. Dit zijn randvoorwaarden die goed moeten worden ingevuld door provincies die de regeling ook willen toepassen. Echter, deze randvoorwaarden kunnen ook van belang zijn voor het optimaliseren van de regeling door de provincies die vanuit het Pact van Brakkenstein reeds deelnamen. Hierna zijn enkele van deze lessen en randvoorwaarden opgenomen. Deze lessen komen specifiek voort uit inzichten met betrekking tot de ORR (Noord-Brabant) en uit een meer algemenere beschouwing van de regeling in de vijf provincies.

⁴ Evaluatie Ruimte voor Ruimte periode 1 provincie Noord-Brabant, Republiq, d.d. 06-06-2019.



Succesfactoren ORR

- Een stevige betrokkenheid van gemeenten, vanaf het begin, bij de oprichting van de ORR is cruciaal gebleken voor draagvlak voor het vervolg van de regeling.
- Een goede terugkoppeling aan de provinciale politiek zorgt voor duidelijkheid bij PS.
- De verdeling die is gemaakt tussen zoeklocaties voor kavels die moeten worden ontwikkeld in steden en in plattenlandsgebieden, zorgt ervoor dat niet alleen grote gemeenten in aanmerking voor woningbouw maar ook de plattelandsgemeenten.
- De afspraak dat 75% van de overwinsten naar een door de provincie en gemeenten beheerd reconstructiefonds gaat, heeft het project politiek gezien aantrekkelijker gemaakt.
- Door het loskoppelen van slopen en bouwen binnen gemeentegrenzen krijgen ook gemeenten waar niet gesaneerd wordt, de kans om te bouwen. Dit beïnvloedt de bereidheid tot deelname van de gemeenten positief.

Mogelijke faalfactoren ORR

- Als aandachtspunt wordt genoemd: de betrouwbaarheid van de overheid op de lange termijn. Er kunnen zich politieke veranderingen voordoen die van invloed zijn op het afsprakenkader. In de samenwerkingsovereenkomst is daarom geregeld dat bij het niet nakomen van haar verplichtingen, de provincie gehouden is alle schade die daaruit voortvloeit te vergoeden.
- De belangrijkste faalfactor van de ORR is als gemeenten geen intentieverklaringen ondertekenen over het aanbod van kavels. Vooral de private partijen binnen de PPS-constructie hechten hier veel waarde aan omdat het in belangrijke mate hun financiële risico bepaalt. Een actieve rol van provincie en gemeenten in het op peil houden van de intentieverklaringen is een must.

Algemene aandachtspunten RvR-regeling

- Medewerking en sturing van met name de gemeentelijke overheid is cruciaal in een RvR-proces. Zij moet het bestemmingsplan aanpassen en de sloop- en bouwvergunningen verlenen. De regierol moet niet als vanzelfsprekend bij de provincie worden belegd; dit vergt een goede afstemming tussen provincie en gemeenten.
- Het terugverdienen van de sloopvergoeding bij de uitgifte van extra bouwkavels in of tegen het buitengebied wordt makkelijker naarmate er meer ruimtedruk en meer vraag is naar het hogere woningmarktsegment.
- Heb aandacht voor de eventuele strijdigheid met het EG-recht. Er wordt in de jurisprudentie nogal streng omgegaan met overeenkomsten en PPS-constructies die niet zijn aanbesteed. Volgens deze rechtspraak moet er op enig moment toch een aanbestedingsprocedure plaatsvinden. Dit speelt vooral een rol bij RvR-constructies waarbij niet de gemeente maar de provincie een overall regierol vervult en PPS-partij is.

De hiervoor opgesomde factoren en randvoorwaarden kunnen in onze ogen worden omgezet naar twee lessen voor de provincie Limburg, de uitvoering van de resterende opgave beziend.

De eerste les gaat over de over de lange doorlooptijd en wat dit vergt aan informatievoorziening over de uitvoering van Ruimte voor Ruimte. Omdat deze van begin deze eeuw dateert en nog steeds loopt, zijn er meerdere bestuursperiodes verstreken. De les voor Limburg is om in de resterende looptijd van de regeling blijvend te investeren in de informatievoorziening zodat het historisch besef van de oorsprong en de ontwikkeling van de regeling geborgd zijn. Dit geldt niet alleen voor PS, maar ook voor andere stakeholders zoals de gemeenten.

De tweede les gaat over de samenwerking in de driehoek provincie–RvR Beheer BV–gemeenten. Als aandachtspunt wordt in het rapport meegegeven dat medewerking en sturing van met name de gemeentelijke overheid cruciaal is in een RvR-proces. Als belangrijke faalfactor voor de PPS-constructie wordt tevens aangegeven dat de regeling risico loopt als gemeenten geen intentieverklaringen ondertekenen en er vervolgens niet voldoende actief op wordt



gestuurd om deze op peil te houden. Uit voorliggend onderzoek blijkt dat tussen gemeenten, de provincie Limburg en RvR geen expliciete, duidelijke en bindende afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de regeling wordt uitgevoerd. Dit levert anno 2021 nog steeds wrijving op tussen gemeenten en RvR. De les voor de provincie Limburg is om op korte termijn consensus te bereiken tussen provincie, gemeenten en RvR Beheer BV over de resterende opgave en tot duidelijke en expliciet vastgestelde afspraken te komen.

Rapport: Evaluatie Ruimte voor Ruimte periode 1 Noord-Brabant, Republiq (2019)

Algemene informatie RvR Noord-Brabant en vergelijking met Limburg

Op 6 juni 2019 is het rapport 'Evaluatie Ruimte voor Ruimte periode 1' gepubliceerd door Republiq⁵. Dit is een evaluatie van de Ruimte voor Ruimte-regeling van de provincie Noord-Brabant. De onderzoekers concluderen dat de regeling succesvol is gebleken. Er is middels de regeling ruim 9 miljoen kilo fosfaat uit de markt gehaald door beëindiging van veehouderijen en er is bijna 2 miljoen m² stallen gesloopt. Net als in Limburg is er in Noord-Brabant een PPS aangegaan. De ORR werd opgezet om daartoe projecten te ontwikkelen. Ook Noord-Brabant is op dit moment nog enig aandeelhouder van de ORR; eind 2015 zijn er partijen (BNG, NIBC en Grontmij) uitgestapt. De beoogde looptijd van de regeling is in Noord-Brabant (nog) langer dan in Limburg. Het is de bedoeling dat de provincie Noord-Brabant in de periode tot en met 2033 € 103 mln. sloopvergoedingen en € 62 mln. stimuleringsbijdragen terugverdiend. De verwachting is dat met de inzet van resterende bouwtitels het volledige bedrag kan worden terugverdiend.

Het belang van een optimale interne governance via een Raad van Commissarissen (RvC)

Republiq constateert dat RvR transparant werkt. Managementrapportages zijn tijdig, compleet en goed begrijpelijk. Er is een Raad van Commissarissen (RvC) die meekijkt om risico's te beheersen. De onderzoekers stellen dat ORR enerzijds genoeg ruimte moet behouden om op een ondernemende manier projecten tot stand te brengen. Anderzijds moet hier een goede governance tegenover staan. Dit moet niet alleen bij ORR maar ook met aandeelhouder en de RvC goed geregeld zijn.

Republiq benadrukt dus het belang van een goede interne governance waar ook een RvC deel van uitmaakt. We constateren in dit onderzoek dat in Limburg een dergelijk orgaan niet is ingesteld. Dit maakt de interne governance van RvR kwetsbaar. Ook in Noord-Brabant zijn er echter verbetermogelijkheden rondom het functioneren van de RvC geformuleerd. De aanbevelingen hieromtrent luiden als volgt:

1. Creëer duidelijkheid over de rol van de RvC en van de aandeelhouder, vooral omdat het gaat om bestedingen ten behoeve van maatschappelijke doelen. De verschillen tussen de rol van de RvC en die van de aandeelhouder kunnen scherper geformuleerd worden. De RvC mist een afwegingskader en mandaat om financiën af te wegen tegen maatschappelijke doelen. Die afweging is voorbehouden aan de aandeelhouder. Het ligt voor de hand om bij de begroting ruimte voor ORR en de RvC te creëren als dat nodig is. Binnen deze ruimte kan de RvC projecten goedkeuren. Op deze manier kijkt de RvC op projectniveau en de aandeelhouder op portefeuilleniveau
2. Borg de belangrijke kaders van de regeling (risicomanagement, eerlijke mededinging, staatssteun en integriteit) door de RvC hierop expliciet te laten toezien.

Uit het rapport van Republiq kan één belangrijke les worden gedestilleerd voor Limburg: organiseer een solide governance en stel ook bij vergelijkbare huidige en toekomstige constructies een RvC in. Een RvC kan toezien op het beheersen van risico's en kan worden benut om extra checks & balances in te bouwen. Het is hierbij wel noodzakelijk – zo blijkt uit de uitvoering in Noord-Brabant – dat er duidelijke afspraken zijn over de rolverdeling tussen de

⁵ Evaluatie Ruimte voor Ruimte periode 1 provincie Noord-Brabant, Republiq, d.d. 06-06-2019.



aandeelhouder en de RvC. De RvC moet worden voorzien van een goed kader en mandaat om de juiste afwegingen te kunnen maken.

Monitoring

De voor dit onderdeel bestudeerde evaluatierapporten uit andere gemeenten gingen niet over de monitoring van de uitvoering van Ruimte voor Ruimte en de informatievoorziening hieromtrent van PS. Republiq stelt in 2019 alleen dat managementrapportages tijdig, compleet en begrijpelijk zijn. Het is niet bekend hoe GS deze rapportages gebruiken bij de monitoring en hierover vervolgens richting PS communiceren. Ook in andere evaluaties zijn dergelijke inzichten in het kader van monitoring niet duidelijk gemaakt.

Wel hebben we geconstateerd dat de Zuidelijke Rekenkamer zich op dit moment in de afrondende fase bevindt van het 'Onderzoek Ruimte voor Ruimte provincie Noord-Brabant'⁶. In dit onderzoek zijn de informatievoorziening van GS aan PS en de monitoring en evaluatie van RvR centrale thema's. Volgens de startnotie over dit onderzoek wordt deze rapportage in juni 2021 aan PS aangeboden en gepubliceerd. Het is raadzaam om kennis te nemen van de conclusies en aanbevelingen uit dit rekenkamerrapport, zeker gelet op de overeenkomsten die de regelingen in Limburg en Noord-Brabant vertonen.

2.4. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies en het 'gluren bij de burens' komen wij tot de volgende aanbevelingen.

1. Weeg af of RvR moet stoppen op het moment dat de sloopsubsidiekosten zijn gedekt of dat doorgegaan moet worden en een positief resultaat kan worden geboekt. Daarbij de buffers meerekenend die binnen RvR en provincie aanwezig zijn. Omdat RvR is opgezet ter dekking van de sloopsubsidies, ligt het in onze ogen voor de hand om te stoppen met RvR op het moment dat deze kosten zijn gedekt. Maak afspraken met gemeenten over de afronding van RvR.
2. Blijf controleren of de randvoorwaarden voor een succesvolle realisatie van de actuele Grex ingevuld zijn en of de prognose voor 2023 wordt gerealiseerd. Heb daarbij oog voor de benodigde samenwerking met gemeenten.
3. Zorg bij de oprichting van deelnemingen voor een solide governance. Daarbij horen ook interne checks & balances in de organisatie van de deelneming. Een stevige RvC met passende expertises hoort daarbij. Het niet hebben van een RvC moet expliciet gemotiveerd worden ('comply or explain'). Kom daarbij tot duidelijke afspraken over de rolverdeling tussen de aandeelhouder en de RvC. De RvC moet worden voorzien van een goed kader en mandaat om de juiste afwegingen te kunnen maken.
4. Stuur als (co-)eigenaar van een deelneming ook op cruciale werkprocessen die voor de provincie van strategisch belang zijn. Hiervan is in ieder geval sprake als publieke belangen geborgd moeten worden. Deze sturing hoeft niet te bestaan uit het voorschrijven van die werkprocessen. Wel kan de provincie de deelneming vragen/opdragen de aanpak van dergelijke werkprocessen te expliciteren en vast te laten leggen (sturen op zelfbinding). In het geval van RvR gaat het om bijvoorbeeld het grondprijnsbeleid en aanbestedings-/inkoopbeleid.

⁶ Definitieve startnotitie Onderzoek Ruimte voor Ruimte provincie Noord-Brabant (2020).



5. Voor het risicomanagement heeft de provincie beleid vastgesteld en uitgewerkt. Voer dit beleid expliciet uit bij de voorbereiding op en de uitvoering van deelnemingen. Informeer op basis daarvan PS over de risico's die samenhangen met de deelneming en hoe deze risico's kunnen worden beheerst.
6. Zorg ervoor dat bij het vormgeven van de uitvoering van toekomstige opgaven, bijvoorbeeld in het kader van de energietransitie of de transitie van de agrarische sector, vooraf de benodigde samenwerking met andere partijen als gemeenten duidelijk en expliciet is afgesproken. Rol en zeggenschap moeten congruent zijn. Als bijvoorbeeld gemeenten een belangrijke, doorslaggevende rol hebben in het ruimtelijk beleid, dan moeten zij een medebepalende rol hebben bij het opzetten en uitvoeren van de opgave als voor de realisatie van de opgave ruimtelijke inpassing noodzakelijk is. Met deze zeggenschap komt verantwoordelijkheid. Gemeenten 'zijn er dan ook van' en staan mede aan de lat om voor de realisatie van de opgave zorg te dragen.
7. Deelnemingen worden veelal voor langere tijd opgericht. In ieder geval vaak langer dan een bestuursperiode. Zorg voor een informatievoorziening gericht op het blijvend informeren over de opzet en de achtergronden van de deelneming. Dit vergt meer informatie en een betere uitleg dan dat normaliter wordt opgenomen in de P&C-documenten in de paragraaf verbonden partijen. Deze informatievoorziening is in ieder geval bedoeld voor PS, en is van meerwaarde voor andere samenwerkingspartners. Ook bij gemeenten bijvoorbeeld wisselen bestuurders en raadsleden regelmatig.



3. Doelstellingen RvR

In dit hoofdstuk beschrijven we de doelen van de RvR (§3.1) en de ontwikkeling die deze hebben doorgemaakt in de loop der tijd (§3.2).

3.1. Doelstellingen bij aanvang regeling

Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV)

Om de steeds groter wordende milieuproblematiek als gevolg van de intensieve veehouderij terug te dringen heeft het (toenmalige) ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) in samenspraak met het (toenmalige) ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) in 2001 de 'Regeling Beëindiging Veehouderijtakken' (RBV) gepubliceerd. Met deze regeling werd van overheidswege beoogd de bedrijfsbeëindiging van een groot aantal intensieve veehouderijen te versnellen.

De RBV bestaat uit twee compartimenten. Enerzijds werden agrariërs die hun intensieve veehouderij beëindigden – op basis van de RBV – in staat gesteld subsidie te ontvangen voor het inleveren van dier- en mestrechten bij het Ministerie van LNV. Dit is de fosfaatregeling (compartiment A), die in twee tranches volledig door het Rijk wordt uitgevoerd. Daarnaast konden in aangewezen 'concentratiegebieden' veehouders deelnemen aan het onderdeel "Ruimte voor Ruimte" van de RBV. Het "Ruimte voor Ruimte"-onderdeel van de RBV betekende dat een ondernemer, die in het kader van de fosfaatregeling zijn veehouderijbedrijf beëindigde en tevens de betreffende stallen afbrak, voor de sloopkosten en de verloren gegane waarde van deze stallen een subsidie ontving. Dit is de sloopregeling of RvR-regeling (compartiment B), die in twee tranches door het Rijk en de provincies worden uitgevoerd.

In het geval van compartiment B wordt er een sloopregeling gekoppeld aan het concept van 'Ruimte voor Ruimte' (de RvR-regeling), bestaande uit een vergoeding voor de sloop van gebouwen en een vergoeding voor de waarde van de stallen. Hieromtrent zijn bestuurlijke afspraken vastgelegd in het Pact van Brakkenstein⁷. Dit akkoord is op 15 maart 2000 ondertekend door de ministers van LNV en VROM, bestuurders van de provincies Gelderland, Overijssel, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg en de VNG. Vanuit het Pact van Brakkenstein wordt de RvR-regeling ingezet om ondernemers in de intensieve veehouderij in staat te stellen op een sociaal verantwoorde wijze hun bedrijf te beëindigen en daarmee tevens zoveel mogelijk productierechten uit de markt te nemen. Via het pact zijn er concentratiegebieden in de provincies Gelderland, Overijssel, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg aangewezen waarvoor vergoedingen beschikbaar zijn om de sloopregeling toe te kunnen passen. In Limburg gaat het om concentratiegebieden in Noord- en Midden-Limburg.

⁷ Pact van Brakkenstein, d.d. 15 maart 2000.



De verhouding tussen de RBV en de RvR-regeling hebben GS in 2009 eerder als volgt gevisualiseerd.



Uit: Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden-Limburg terugblik eerste tranche (2009).

Ruimte voor Ruimte (RvR) als onderdeel van de RBV

De kern van de RvR-regeling is dat uit de opbrengst van bouw kavels, middelen kunnen worden gegenereerd ter dekking van de voorfinanciering van de sloop van stallen. Beëindiging van een groot aantal intensieve veehouderijen is gewenst om eerder vastgestelde doelstellingen op het gebied van mestbeleid te kunnen realiseren. In totaal gaat het om het via de RBV een bijdrage leveren aan het uit de markt halen van 21,5 miljoen kilo niet grondgebonden mestproductierechten. Binnen de RBV moet ook de RvR-regeling een bijdrage leveren aan de bredere RBV-doelstelling. Dit is niet doorvertaald naar doelstellingen per provincie.

Het Rijk heeft middels het Pact van Brakkenstein voor de aankoop van 21,5 miljoen kilo fosfaat tot en met 2002 € 303,60 mln. (bijna f 670 mln.) beschikbaar gesteld. De verdeling hiervan tussen de provincies is gebaseerd op de inschatting van het aantal bedrijven dat zal worden beëindigd, zoals opgegeven door de provincies. Voor de provincie Limburg stelt het Rijk € 43 mln. beschikbaar⁸.

Naast de inzet op voornoemde milieudoelen is er een bijkomend beoogd voordeel van RvR, namelijk dat er een impuls kan worden gegeven aan het verbeteren van de kwaliteit van het buitengebied en de verdere realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Immers, bebouwing van mindere kwaliteit zal uit het landschap verdwijnen en plaatsmaken voor bebouwing met meer kwaliteit. Aan het terugbouwen van meer kwaliteit is ook een kwantitatieve taakstelling gekoppeld: het realiseren van (maximaal) 6.500 woningen in aangewezen concentratiegebieden, waarvan 900 in Limburg.

Aangepaste woonverdeling

Tijdens het IPO-overleg op 21 mei 2002 wordt – ten opzichte van het Pact van Brakkenstein – een aangepaste verdeling van het aantal woningen afgesproken. Bijstelling van deze verdeling, tussen de verschillende provincies, naar boven en beneden, kan

⁸ Pact van Brakkenstein, d.d. 15 maart 2000.



plaatsvinden, afhankelijk van het vervolgtraject. De indicatieve woonruimteverdeling betekent voor de provincie Limburg een bijstelling van 900 (Pact van Brakkenstein) naar 1.198 woningen⁹ voor beide tranches van de regeling.

De RvR-regeling is opengesteld voor agrariërs in twee tranches. In het kader van deze twee tranches verzorgen de provincies de voorfinanciering van de sloopsubsidies en zij geven daarbij een garantstelling af.

Eerste tranche RvR: 22 maart–19 mei 2000

De eerste tranche wordt opengesteld vanaf 22 maart 2000 en loopt tot 19 mei 2000. In het kader van de eerste tranche konden veehouders tegen vergoeding hun varkens- en/of mestproductierechten aanbieden. De regeling gold voor varkens, pluimvee en rundvee¹⁰. In de eerste tranche Ruimte voor Ruimte heeft de Provincie Limburg in bestuursovereenkomsten met de Noord- en Midden-Limburgse gemeenten afgesproken om de financiering van de sloopvergoeding via deze gemeenten te laten verlopen.

Tweede tranche RvR: 1 oktober–1 november 2001

De tweede tranche is opengesteld van 1 oktober 2001 tot 1 november 2001. In de tweede tranche van het project Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden-Limburg worden door de provincie aan het Rijk bijdragen verstrekt ten behoeve van het laten slopen van agrarische bedrijfsgebouwen. In de tweede tranche is de Provincie Limburg een samenwerkingsovereenkomst aangegaan met een private partner, namelijk Bouwfond Ontwikkeling B.V., voorheen RABO Vastgoed B.V.

Over de afronding en de resultaten van de 1e tranche worden Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten per brief geïnformeerd op 25 juli 2009. De opgave van de 2^e tranche, betreft de Ruimte voor Ruimte-regeling, het terugverdienen van de verstrekte sloopsubsidies door de verkoop van Ruimte voor Ruimte-kavels door Ruimte voor Ruimte BV.

Samenvattend kunnen we stellen dat aan het Pact van Brakkenstein een combinatie van milieu- en ruimtelijke doelen ten grondslag ligt. De doelen kunnen als volgt worden weergegeven

8. Milieu: het uit de markt halen van 21,5 miljoen kilo niet grondgebonden mestproductierechten (RBV-breed). De RvR-regeling moet hier aan bijdragen.
9. Ruimtelijk: de (agrarische) bebouwing van mindere kwaliteit in het landschap laten verdwijnen en laten plaatsmaken voor bebouwing met meer kwaliteit in de vorm van 900 en later 1.198 woningen.

3.2. Ontwikkeling doelstellingen

3.2.1. Focusverschuiving van ruimtelijke en milieudoelen naar financiële doelstelling

2005-2009: focus op ruimtelijke en woningbouwdoelstellingen

In de periode 2005-2010 is er in het kader van RvR op landelijk niveau geconcentreerd op het inzichtelijk maken van het behalen van de RBV-brede ruimtelijke resultaten die werden beoogd met het Pact van Brakkenstein. Zo wordt er namens de staatssecretaris VROM op 30 november 2005 en op 6 februari 2007 aan de Tweede Kamer een informatiememo verstuurd die ingaat op een aantal ruimtelijke aspecten. Hierbij is aandacht voor onder andere het

⁹ IPO-Overleg – bijstelling woonverdeling RvR, d.d. 21-05-2002.

¹⁰ Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden-Limburg terugblik eerste tranche (2009).



verlagen van de dieren aantallen, het verminderen van de uitstoot van stikstof en fosfaat, en het tegengaan van de verrommeling dan wel verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied¹¹.

In de halfjaarlijkse voortgangsrapportages die GS aan PS aanbieden in de periode 2005-2009, zien we dat er wordt gefocust op de resultaten aangaande het inleveren van dier- en mestrechten (fosfaat). Ter illustratie: in de eerste voortgangsrapportage van 2005 wordt aangegeven dat: '(...) van de eerste tranche wordt ongeveer 1.200.000 kilo fosfaat uit de markt gehaald, dit is ruim 7,5% van het totaal aantal kilogrammen fosfaat dat op basis van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek in het jaar 2001 in Limburg werd geproduceerd.'¹² Ook in het document 'Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden-Limburg terugblik eerste tranche', dat GS in juni 2009 aan PS aanbieden, is er expliciet aandacht voor de maatschappelijke en ruimtelijke effecten die aan de regeling ten grondslag liggen. Dit, gekoppeld aan de woningbouwopgave die vanuit het Pact van Brakkenstein aan Limburg via de RvR-regeling is toegekend¹³.

2009-heden: focus op het terugverdienen van de sloopsubsidies

Ten tijde van de verantwoording over de afronding van de eerste tranche was het de verwachting van de provincie dat de tweede tranche van de regeling in 2011 zou kunnen worden afgerond. In augustus 2009 wordt er echter vanuit GS aandacht gevraagd voor (verlenging van) de looptijd van het project in verband met stagnatie op de woningmarkt, veroorzaakt door de economische situatie¹⁴. Hiermee is ook een kentering zichtbaar in de focus op de centrale doelstellingen. Deze verschuift van de doelen op het gebied van milieu en ruimtelijke kwaliteit naar het terugverdienen van de sloopsubsidies. Dit wordt anno 2012 als volgt aan PS teruggekoppeld¹⁵:

Actuele stand van zaken Ruimte voor Ruimte-project (medio augustus 2012)

Het RvR-beleid heeft twee uitgangspunten:

1. Het realiseren van een kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied middels de beëindiging van intensieve veehouderijen. In de eerste helft van het vorige decennium zijn overtollige stallen gesloopt (hetgeen mogelijk is gemaakt door het verstrekken van sloopsubsidies) en dier- en mestrechten uit de markt genomen. Deze kwaliteitsverbetering heeft reeds plaatsgevonden en de sloopuitvoering en de -controles zijn inmiddels afgerond (zie, in het kader van de doelrealisatie, verder hoofdstuk 5).
2. Het terugverdienen van de verstrekte sloopsubsidies middels de uitgifte van bouw kavels aan de randen van kernen. Dit uitgangspunt is actueel en dient nog te worden afgerond om de onder 1. benoemde sloopsubsidies te kunnen financieren. Ten gevolge van de economische crisis en de daardoor ontstane onzekere situatie op de onroerendgoedmarkt, is er momenteel nagenoeg geen vraag naar bouw kavels.

Ook uit de interviews blijkt het beeld dat in de eerste fase de focus ligt op het uitvoeren van de uitgangspunten van het Pact van Brakkenstein, waarbij er werd geconcentreerd op het slopen van stallen en de bijkomende milieuvoordelen en impulsen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. Vervolgens komt de focus te liggen op het terugverdienen van de sloopsubsidies en daarbij gemaakte kosten. De sloopopgave en het uit de markt halen van fosfaatrechten heeft prioriteit in de eerste jaren van de RvR-periode. Na 2010 resteert de uitgifte van kavels om de met de RvR-regeling gepaard gaande kosten te dekken. Dit verklaart de focusverschuiving van sanering en sloop naar het terugverdienen van de gemaakte kosten. Laatstgenoemde doelstelling is anno 2021 nog steeds het belangrijkste doel. Zo is - ter illustratie bij deze doelstelling - in mei 2020 door GS richting PS als volgt gecommuniceerd.

¹¹ Bijlage 7. Bij Statenvragen mei 2020. Brief toenmalige staatssecretaris aan de Tweede Kamer d.d. 06-02-2007.

¹² Voortgangsrapportage Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden Limburg nr. 6 (eerste halfjaar 2005).

¹³ 'Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden-Limburg terugblik eerste tranche (juni 2009).

¹⁴ 14e Voortgangsrapportage Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden Limburg (augustus 2009).

¹⁵ Actuele stand van zaken Ruimte voor Ruimte-project medio augustus 2012.



Mededeling verantwoordelijk gedeputeerde aan PS, d.d. 14 mei 2020

De (financiële) doelstelling van Ruimte voor Ruimte BV is het terugverdienen van de door de provincie Limburg in het kader van de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (Pact van Brakkenstein, d.d. 5 maart 2000) verstrekte sloopsubsidies ad. € 36,3 miljoen door middel van het realiseren van woningbouw, gebaseerd op een taakstelling van 785 kavels en een looptijd tot 31 december 2023.

3.2.2. Verandering taakstelling woningbouwopgave

Naast de ontwikkeling in focus zoals in § 3.2.1 beschreven, is een (kwantitatieve) ontwikkeling te zien in de doelstellingen in het kader van de woningbouwopgave in de periode 2009 tot heden.

2009-2018

In de terugblik op de eerste tranche wordt aangegeven dat er met de eerste tranche 238 woningbouwkavels zijn/worden gerealiseerd en dat er binnen de tweede tranche wordt uitgegaan van het terugverdienen van de sloopsubsidies middels het realiseren van 750 tot 785 woningbouwkavels. Daarmee beslaat de doelstelling in het kader van het realiseren van woningen op dat moment voor beide tranches samen een bandbreedte van 988-1.023 kavels vanuit de RvR regeling.

Na de terugblik op de eerste tranche wordt er alleen nog maar over de woningbouwdoelstelling in het kader van de tweede tranche gesproken in de documenten. In de periode tot en met 2018 wordt in de correspondentie over RvR steevast over de taakstelling van 785 ruime kavels gesproken die moeten volstaan om de uitgekeerde sloopsubsidies terug te verdienen. Deze taakstelling is gebaseerd op de economische situatie van dat moment.

2018-heden

Eind 2018 wordt echter opgemerkt dat de vraag naar woningen voor specifieke doelgroepen aantrekt. De provincie wenst daarom niet meer onverkort vast te houden aan het in de periode ervoor berekende aantal van 785 bouwkavels. De provincie grijpt terug op het Pact van Brakkenstein waarin het aantal te bouwen compensatie-woningen voor Limburg is bepaald op 900 en later op 1.198. GS informeren PS op 20 december 2018 over het feit dat de taakstelling van 785 met 115 kavels wordt verhoogd naar 900. De grondexploitatie (GreX) blijft gebonden aan 785 kavels maar RvR krijgt de ruimte om buiten de GreX om het totaal aan kavels te verhogen tot 900. Met de via de eerste tranche gerealiseerde 238 kavels beslaat de woningbouwdoelstelling, gelieerd aan RvR, vanaf dat moment in totaal 1.138 kavels. Tijdens de – op het moment van schrijven van het rapport nog plaats te vinden – Algemene Aandeelhoudersvergadering (AVA) op 20 mei 2021 ligt het besluit voor dat de GreX wordt verhoogd naar 790 kavels¹⁶. Dit heeft geen invloed op de totale woningbouwdoelstelling.

3.2.3. Kwalitatieve verruiming taakstelling RvR 2018-heden

Naast de kwantitatieve verruiming van de taakstelling in december 2018 voeren GS ook een kwalitatieve aanpassing door in het kader van de taakstelling. Vanaf dat moment wordt RvR door de provincie namelijk ook de ruimte geboden om duurzaamheidsontwikkelingen, zoals de opwekking van zonne-energie en/of andere mogelijkheden te realiseren¹⁷. Ook krijgt RvR de mogelijkheid om meer differentiatie aan te brengen in de woonvormen, aansluitend op behoeften in de markt. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het realiseren van twee-onder-een-kapwoningen en de huisvesting van arbeidsmigranten binnen de daarvoor geldende kaders.

¹⁶ Definitieve memo inzake bijstelling GreX per 31-12-2020.

¹⁷ Informatie GS aan PS: Ruimte voor Ruimte: uitbreiding beleidsmatige mogelijkheden, d.d. 20-12-2018.



4. Rollen provincie

In dit hoofdstuk reflecteren we op de rollen die de provincie vervult in relatie tot RvR. Het gaat om de rollen: financier (§4.1), aandeelhouder (§4.2) en de beleidsverantwoordelijkheid van de provincie (§4.3). In § 4.4 vatten we de bevindingen uit hoofdstuk 5 samen.

4.1. Provincie als financier

Financiering 1^e en 2^e tranche RvR

Vanuit het Pact van Brakkenstein is afgesproken dat de aan RvR deelnemende provincies verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de (voor)financiering van de sloopregeling. De provincie Limburg heeft zich garant gesteld voor de (voor)financiering van de sloopsubsidies voor twee tranches via een begrotingsbesluit van PS op 14 april 2000 en een verhoging daarvan op 27 oktober 2000¹⁸. In het kader van RvR voerde de Dienst Regelingen (DR) (voorheen LASER) van het ministerie van LNV de afhandeling van de sloopsubsidies verder uit¹⁹.

De RvR-regeling is, zoals aangegeven, in twee tranches opengesteld. Er is een wezenlijk verschil in de wijze waarop de voorfinanciering is georganiseerd in de eerste tranche ten opzichte van de tweede tranche. Voor de eerste tranche heeft de provincie Limburg namelijk, via bestuurlijke afspraken, de financiering van de sloopvergoeding via zeventien Noord- en Midden-Limburgse gemeenten laten lopen. Deze afspraken zijn verwoord in bestuursovereenkomsten. In de tweede tranche is de provincie Limburg een samenwerkingsovereenkomst aangegaan met een private partner, namelijk Bouwfond Ontwikkeling BV, voorheen RABO Vastgoed BV.

In de eerste tranche is besloten om de voorfinanciering van de sloopvergoedingen te laten verlopen via de toen bestaande Noord- en Midden-Limburgse gemeenten. De sloopsubsidies in de eerste tranche zijn volledig betaald door de gemeenten en de gemeenten zijn vervolgens zelf verantwoordelijk voor het terugverdienen van het eigen geïnvesteerde geld. In het totaal aan bestuursovereenkomsten, die de provincie met elk van de gemeenten heeft afgesloten, is vastgelegd dat in totaal 214 compensatiewoningen werden weggezet om de voorfinanciering te kunnen bekostigen²⁰.

Volgens betrokkenen gaven gemeenten bij de voorbereiding op de tweede tranche aan dat er reeds veel taken op hun bordje lagen. Om ook de tweede tranche via hen te laten verlopen, was volgens diverse Limburgse gemeenten op dat moment niet wenselijk. De provincie woog af op welke manier de tweede tranche adequaat kon worden ingevuld. Een belangrijke vereiste hierbij was slagvaardigheid. GS concludeerden dat het uitwerken van een publiek-private samenwerking deze beoogde slagvaardigheid kon waarborgen, omdat op die manier gebruikgemaakt kon worden van de ervaringen van marktpartijen²¹. Er zijn toen met diverse partijen gesprekken gevoerd. Uiteindelijk is daar Rabo Vastgoed BV (later Bouwfonds) als samenwerkingspartner uit voortgekomen. Ten behoeve van de samenwerking is

¹⁸ Provincie Limburg, PS-nota 'Regeling Ruimte voor Ruimte' (G-37-1), 28 maart 2000 (PS 14 april 2000) met bijbehorende bijlagen voor PS-vergadering 14 april 2000.

¹⁹ Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden-Limburg terugblik eerste tranche (2009).

²⁰ Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden-Limburg terugblik eerste tranche (2009).

²¹ Ook in een recente beantwoording van Statenvragen op 11 juni 2020 wordt hierover gezegd: 'De PPS is ingegeven om een daadkrachtige en bedrijfsmatige invulling van de doelstelling te bewerkstelligen.'



vervolgens een eerste samenwerkingsovereenkomst ondertekend (SOK I). PS hebben op 31 augustus 2001 besloten om in te stemmen met SOK I.

Zoals door GS aangegeven in de beantwoording van PS-vragen²², financiert de provincie RvR direct met kredieten en staat de provincie garant voor kredieten die de Nederlandse Waterschapsbank (NWB) heeft verstrekt. Uit de jaarrekening 2020 blijkt dat RvR per 31-12-2020:

10. Een langlopende schuld heeft bij de provincie à € 13.973.110

11. Een langlopende schuld heeft bij de NWB van € 5,5 mln. waarvoor de provincie garant staat

Voor beide vormen ontvangt de provincie rente of vergoeding. De Grex is gebaseerd op het geheel aflossen van de schulden; hierop wordt in hoofdstuk 6 teruggekomen. Daar blijkt dat het aannemelijk is dat met de geactualiseerde Grex per 31 december 2020, gecontroleerd door de accountant, en met de inzet van de buffers binnen RvR en de provincie, alle kosten in het kader van Ruimte voor Ruimte (€ 117,4 gerealiseerd en € 13,3 nog te realiseren), inclusief de sloopsubsidies ter hoogte van € 36,3 mln., worden terugverdiend.

4.2. Provincie als aandeelhouder (eigenaar)

Ontwikkeling aandeelhouderschap provincie en governance RvR

Eerder is beschreven waarom de provincie kiest voor een PPS bij de uitvoering van de regeling. Belangrijke vereisten hierbij waren slagvaardigheid en kennis van de markt. In het desbetreffende besluitvormingsdocument wordt aangegeven dat twee partijen bereid waren gevonden met de provincie te onderhandelen over een PPS. Een van deze twee partijen zag van deelname af waardoor alleen Rabo Vastgoed overbleef.²³ Bij de behandeling van het voorstel wordt aangegeven dat eerst ook met andere partijen is gesproken. Voor die twee partijen was gekozen omdat zij voorwerk hadden verricht, zij ingangen hebben bij gemeenten en bedrijfsleven en dat gemeenten hadden aangegeven dat deze partijen voor hen aanvaardbaar waren.²⁴ In de besluitvormingsdocumenten hebben we geen risicoanalyse aangetroffen op basis waarvan eventuele beheersmaatregelen zijn genomen. Bijvoorbeeld hoe om te gaan met een situatie waarin belangen van betrokken marktpartijen strijdig kunnen/lijken te zijn met de belangen van RvR. Dit ziet bijvoorbeeld op de situatie waarbij de marktpartij als wederpartij tevens betrokken is of anderszins belangen heeft, direct of indirect, bij aan- of verkooptransacties met RvR en bijvoorbeeld belang heeft bij een hogere verkoopprijs, terwijl RvR belang heeft bij een lagere aankoopprijs. Per 1 januari 2019 is de provincie overigens enige aandeelhouder en speelt de hiervoor beschreven potentiële strijdigheid in belangen niet meer.

Met het ondertekenen van SOK I wordt er in het kader van de tweede tranche van RvR een samenwerking aangegaan tussen de provincie Limburg en RABO Vastgoed BV. SOK I wordt al vrij snel na ondertekening, na instemming van PS, gewijzigd omdat voor de tweede tranche de garantstelling wordt opgehoogd. Dit is van invloed op enkele uitgangspunten van SOK I. De provincie Limburg en RABO Vastgoed BV ondertekenen daarom een gewijzigde overeenkomst, de Samenwerkingsovereenkomst II (SOK II), die op 27 februari 2003 wordt bekrachtigd. Hiermee wordt de RvR Limburg CV opgericht met RvR Limburg Beheer BV als beherend vennoot.

De provincie Limburg en RABO Vastgoed BV zijn vanaf dat moment elk voor 50% aandeelhouder van RvR Limburg Beheer BV, zodat er voor de provincie sprake is van een deelneming. Het beheer van deelnemingen is een taak van GS.

²² Beantwoording schriftelijke vragen inzake d.d. 11 juni 2020.

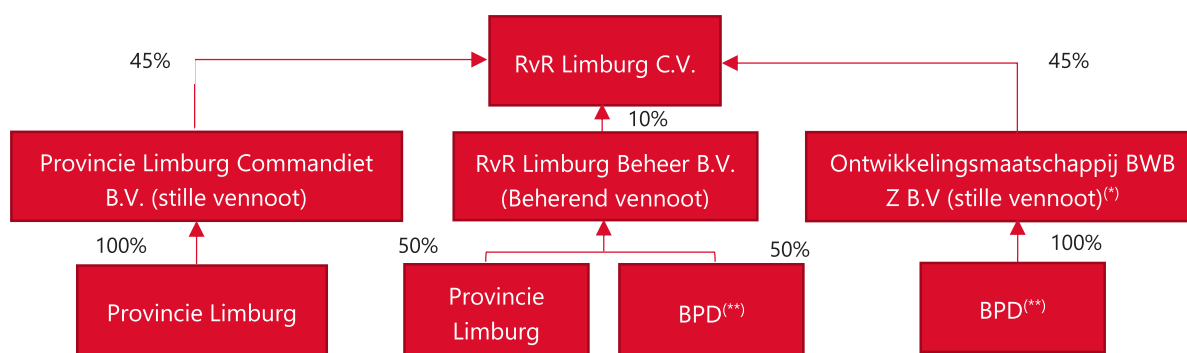
²³ Gewijzigd PS-voorstel aanpak en opzet Ruimte voor Ruimte Tweede Tranche, 5 augustus 2001.

²⁴ Verslag van het verhandelde in de VCFAZ, 15 juni 2001.



Daarnaast werden door de provincie en Rabo Vastgoed BV afzonderlijk stille vennoten opgericht, respectievelijk de Provincie Limburg Commandiet BV en Kryptoned BV²⁵. De provincie kent hiermee dus de onderscheidende rollen van aandeelhouder en commanditair vennoot. Als stille vennoot onthoudt de provincie zich van alle beheers- en vertegenwoordigingshandelingen namens de CV. Deze handelingen mag alleen de beherend vennoot uitvoeren. De aandeelhoudersstructuur ziet er enkele jaren uit, zoals voorgaand beknopt beschreven. Op 19 november 2008 wordt de provincie echter gevraagd om ermee in te stemmen dat Kryptoned BV haar aandeel in de RvR Limburg CV overdraagt aan Ontwikkelingsmaatschappij BWB Z BV. Deze toestemming wordt door GS verleend. Vervolgens wordt per 1 januari 2009 Rabo Vastgoed BV formeel opgeheven vanwege een juridische fusie met Bouwfonds MAB Ontwikkeling BV. Hierbij zijn de statuten van Bouwfonds MAB Ontwikkeling BV gewijzigd en luidt de nieuwe naam Bouwfonds Ontwikkeling BV. Als gevolg van deze fusie zijn de bestuurstaken van Rabo Vastgoed BV binnen de Beheer BV per 1 januari 2009 overgenomen door Bouwfonds Ontwikkeling BV²⁶. Per 1 januari 2015 krijgt Bouwfonds Ontwikkeling B.V. een nieuwe naam; vanaf dan heet deze ontwikkeltak Bouwfonds Property Development (BPD).

Voorgaande beschrijving van het construct van het aandeelhouderschap tot en met 2018 kan als volgt worden gevisualiseerd.



(*) Van 2003 t/m 2008: Kryptoned BV

(**) Van 2003 t/m 2008 Rabo Vastgoed BV | van 2009 t/m 2014: Bouwfonds Ontwikkeling BV

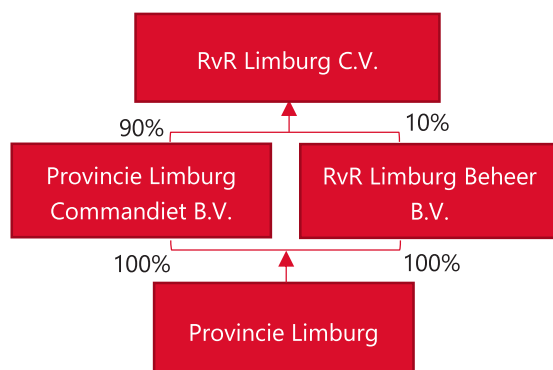
In de loop van 2018 vindt er een herijking van de governance plaats. De provincie en BPD besluiten gezamenlijk "in goed onderling overleg" dat BPD uit de samenwerking stapt²⁷. Op 4 juli 2018 sluiten de provincie en BPD een principeakkoord voor de beëindiging van de samenwerking in de Ruimte voor Ruimte CV/BV. In het bijbehorende Statenvoorstel aangaande deze beëindiging wordt aangegeven dat BPD uitstapt, omdat de BPD vanwege een koerswijziging in haar bedrijfsvoering de ontwikkeling van het project en de onderneming niet langer als haar corebusiness ziet.²⁸ Dit betekent dat de provincie per 1 januari 2019 enig aandeelhouder van Ruimte voor Ruimte Limburg Beheer BV is, waar tot die tijd BPD ook voor 50% aandeelhouder in was. Voornoemde heeft tot gevolg dat de governance van RvR per 1 januari 2019 en anno 2021 als volgt kan worden gevisualiseerd.

²⁵ Bijlage 1 bij GS-nota AVA 30 maart 2012. Verduidelijking van de C.V. / B.V. constructie ten behoeve van de uitvoering van de tweede tranche van RvR.

²⁶ Rabo Vastgoed B.V. was één van de twee benoemde directeuren.

²⁷ Informatiememo Ruimte voor Ruimte: uitbreiding beleidsmatige mogelijkheden, d.d. 20-12-2018.

²⁸ Statenvoorstel beëindiging samenwerking BPD, d.d. 15-05-2018.



Aandeelhouderschap: sturen op terugverdienen sloopsubsidies

In SOK I en SOK II en in de statuten van de RvR Limburg Beheer BV staan de oorspronkelijke kaders rondom taken en bevoegdheden beschreven. In de statuten van de RvR Limburg Beheer BV staat opgetekend hoe de bevoegdheden van de aandeelhouder en van de directie van de RvR BV zich tot elkaar verhouden. De specifieke financiële doelstelling van RvR is het terugverdienen van de door de provincie in het kader van de tweede tranche verstrekte sloopsubsidies en de daarvoor gemaakte kosten door middel van het ontwikkelen van kavels voor de woningbouw.

Ten aanzien van deze doelstelling wordt jaarlijks de Grex vastgesteld en goedgekeurd door de aandeelhouder. Daarbinnen heeft de directie van RvR het mandaat en de vrijheid om te handelen. De Grex is anno 2021 gebaseerd op een taakstelling van 790 woningen. Conform de richtlijnen van de accountant is de taakverruiming niet verwerkt in de Grex²⁹. Dit betekent dat de provincie als aandeelhouder los voorstellen moet goedkeuren die de RvR-directie in het kader van de taakverruiming – maar buiten de vastgestelde Grex – aandraagt. Nieuwe projecten moeten dus door de RvR-directie worden voorgelegd aan de aandeelhouder ter goedkeuring, met een bijbehorend investeringsbesluit. Dit geldt niet alleen voor nieuwe projecten in het kader van de kwantitatieve taakverruiming maar ook in het kader van de kwalitatieve taakverruiming (hoofdstuk 3.2.3).

Minstens een keer per jaar vindt er een gecombineerde AVA van RvR Limburg Beheer BV en een vergadering van Vennoten van RvR Limburg CV plaats. Maandelijks vinden er reguliere bestuursoverleggen plaats tussen de provincie in haar rol als aandeelhouder in RvR Limburg Beheer BV en de directie van de RvR Beheer BV. Gedurende de AVA stelt de provincie als aandeelhouder jaarlijks de (financiële) jaarstukken vast. In de jaarstukken komen de bedoelde kosten tot uitdrukking. De jaarstukken worden daarbij voorzien van een accountantsverklaring. In 2019 heeft de accountant geen controleverklaring verstrekt. De reden die RvR hiervoor geeft is dat de scope van de opdracht is gewijzigd van een controleverklaring bij de jaarrekening naar een samenstelverklaring bij de jaarrekening in combinatie met een beoordelingsverklaring bij de Grex.³⁰ De reden van de scopewijziging is, zo geeft RvR aan, gelegen in de omstandigheid dat er door de uittreding van BPD vanaf 2019 niet meer gebruik is gemaakt van het administratief systeem van BPD en dat de financiële administratie alsmede de projectadministratie in een nieuw systeem is

²⁹ Er is binnen de Grex geen rekening gehouden met de winstpotentie van alternatieve verdienmodellen en de geboden ruimte om het aantal kavels naar 900 op te hogen. In de Grex is nu – na beoogd AVA besluit in mei 2020 – rekening gehouden met 790 kavels i.p.v. 785.

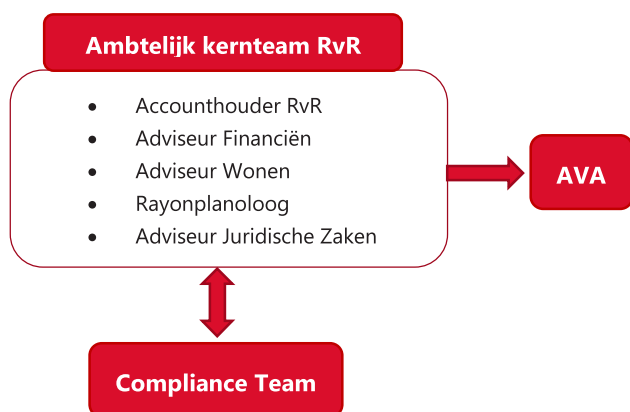
³⁰ Financieel jaarverslag 2019, RvR Limburg Beheer BV; Rapportage van feitelijke bevindingen bij de jaarrekening 2019, BakerTilly; Notulen van de AVA van RvR Limburg Beheer BV d.d. 12 mei 2020.



vormgegeven. Deze wijziging van administratief systeem zou leiden tot onevenredig hoge kosten om tot een goedkeurende controleverklaring te kunnen komen, verklaart RvR. In overleg met de accountant en de aandeelhouder is derhalve afgezien van het vragen om een controleverklaring bij de jaarrekening en is voor het boekjaar 2019 gekozen voor de genoemde samenstelverklaring en beoordelingsverklaring bij de Grex, geeft RvR aan. Beide verklaringen waren 'schone' verklaringen, zo geeft RvR aan, wat wil zeggen dat de accountant geen bevindingen heeft geconstateerd ten aanzien van de juistheid en volledigheid van de gepresenteerde cijfers. Voor het jaar 2020 heeft de accountant wel een goedkeurende controleverklaring afgegeven.

In de reguliere bestuursoverleggen wordt onder meer de stand van zaken besproken rondom de financiën van RvR Limburg CV en, vanuit het oogpunt van de impact daarop, de projectontwikkelingen. Ook worden tijdens deze overleggen de investeringsvoorstellen vanuit de RvR-directie besproken die buiten de door de provincie goedgekeurde Grex - en daarmee het mandaat van de directie - vallen. Dergelijke investeringsvoorstellen worden ook aan GS ter besluitvorming voorgelegd in diens rol van aandeelhouder/vennoot.

De AVA's worden ambtelijk voorbereid door een ambtelijk kernteam RvR, bestaande uit onder andere een projectmanager RvR, een adviseur Financiën, een adviseur Wonen, een rayonplanoloog en een adviseur Juridische Zaken. De onderwerpen die in de AVA aan de orde komen, worden tevens afgestemd met een zogeheten compliance team. De inbreng van dit team wordt stevast verwerkt in de stukken die in de AVA besproken worden.



Ook in het kader van de reguliere bestuursoverleggen heeft het ambtelijk kernteam een voorbereidende rol. De bestuurder laat zich in het kader van dit overleg namelijk ook adviseren door het kernteam RvR. Het kernteam bespreekt de bestuurlijke gesprekken voor. Vervolgens vindt er een ambtelijk voorbereidingsoverleg plaats tussen de provincie en de RvR-directie. Hierbij sluiten namens de provincie doorgaans de ambtelijk accountant RvR en een financieel adviseur aan.

De bestuurlijke overleggen worden uiteindelijk gevoerd tussen de verantwoordelijk portefeuillehouder van de provincie – ondersteund door voornoemde ambtenaren – en de directeur-bestuurder van de RvR, ondersteund door de financieel directeur van RvR.

Aandeelhouderschap: uitoefenen invloed op strategie en beleid

In de vorige alinea's is beschreven hoe de provincie als aandeelhouder stuurt op het terugverdienen van de sloopsubsidies in het kader van de tweede tranche via de AVA's en bestuurlijke overleggen. Deze sturingsrol past ook bij het deelnemenbeleid dat de provincie hanteert waarin staat beschreven op welke wijze de provincie in haar



deelnemingen sturend dient op te treden. Voornoemde 'sturingsruimte' wordt dan met name ingevuld vanuit 'het goedkeuren van belangrijke investeringen.'³¹

Vanuit deze aandeelhoudersrol – zo staat beschreven – kan de provincie ook invloed uitoefenen op de strategie en het beleid van een deelneming middels het goedkeuren van strategische documenten. De provincie wil als aandeelhouder namelijk dat RvR op passende wijze de taakverantwoordelijkheid uitvoeren.

Te zien is dat de provincie vanuit deze rol in de afgelopen jaren diverse besluiten heeft genomen. Een voorbeeld hiervan is de goedkeuring van de verruiming van de taakstelling van RvR in 2018, hetgeen als een aanzienlijke wijziging van de strategie en het beleid kan worden beschouwd. Ook heeft de provincie via de jaarlijkse AVA's strategienota's vastgesteld in het kader van het beleid van de RvR Limburg Beheer BV. Het meest recente voorbeeld hiervan is het 'Strategisch Actieplan 2019-2023' waarin de voorgenomen werkzaamheden en activiteiten van RvR staan beschreven voor de jaren 2019-2023³².

Wat betreft de prijsbepaling van kavels heeft de provincie in de samenwerkingsovereenkomst in artikel 21 en artikel 22 bepaald dat de kavelprijzen door RvR marktconform moeten worden vastgesteld. Uit interviews en documenten blijkt niet dat de provincie als aandeelhouder nadere kaders heeft gesteld voor de prijsbepaling van m² grond bij aankoop en verkoop. Indien overheden zelf, in eigen organisaties, grondexploitaties uitvoeren, formuleren zij daarvoor normaliter grondprijsbeleid. De AVA RvR heeft een dergelijk beleid niet vastgesteld.

In het (ver)koopproces heeft de provincie een goedkeurende rol waarbij de prijsbepaling wel kan worden getoetst. De prijsstelling van de kavels van RvR behoeft ingevolge de statuten expliciete goedkeuring van de aandeelhouder. Tot en met 2018 vond deze goedkeuring plaats per afzonderlijke aankoop. Per 1 januari 2019 wordt de beoordeling van de prijsstelling door de provincie tegelijk met de beoordeling van de Grex uitgevoerd. Afwijkingen ten opzichte van de eerder goedgekeurde vraagprijs, groter dan 5%, dienen ter goedkeuring voorgelegd te worden aan de aandeelhouder. De RvR-directie heeft de provincie als aandeelhouder tweemaal verzocht om een prijsverlaging (in 2014 en in 2016), zo geeft de provincie aan. Dit in reactie op de verslechterde woningmarkt als gevolg van de kredietcrisis. In 2014 heeft de provincie dit afgewezen; in 2015 is ingestemd met een kortingsactie op 54 verkochte kavels en in 2016 is ingestemd met een prijsverlaging van 134 kavels. In de volgende jaren heeft de provincie als aandeelhouder op voorstel van de directie met een verhoging van de prijzen ingestemd per 1 januari 2018 en per 1 januari 2019. Ook op 1-1-2020 en 1-1-2021 zijn de verkoopprijzen aangepast (verhoogd). Uit de stukken blijkt dat de besluitvorming met betrekking tot de Grex en de aanpassing van de prijzen heeft plaatsgevonden en dat deze zijn gebaseerd op prijzen per kavel.³³ Er wordt niet expliciet over of op basis van meterprijzen besloten.

De statuten bieden de mogelijkheid om te komen tot een Raad van Commissarissen.³⁴ In artikel 18 wordt deze optie geboden en wordt de mogelijke rol van de RvC nader bepaald. Zo is bepaald dat de RvC belast is met het toezicht op het beleid van de directie van de vennootschap en op de algemene zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. De RvC staat de directie tevens met raad terzijde. Tot op heden is er geen RvC ingesteld. Uit het aan ons overlegde dossier blijkt niet waarom hier in de loop der jaren niet voor is gekozen. In het deelnemingenbeleid dat is vastgesteld in 2021, is een RvC niet verplicht maar wordt dit wel wenselijk geacht vanuit het

³¹ Sturing in Samenwerking 3.0: het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader, januari 2021.

³² Agendapunt 5, AVA 18 juni 2018, Strategisch Actieplan 2019-2023, Ruimte voor Ruimte Limburg Beheer BV, definitief.

³³ Bijvoorbeeld: bijlage 7 (verzoek instemming prijsverlaging D-044), CHK 1 - GREX - 20200115 Def memo inzake bijstelling Grex 31122019 en 19-02-26 - Bijlage 2 +3 bij agendapunt 3, Definitieve hercalculatie Grex per 01-01-2019 - Projectadministratie 2019 na overleg Baker Tilly 26-02-2019.

³⁴ Statuten RvR Limburg Beheer BV 2002, artikel 18.



oogpunt van 'good governance'. Het gaat volgens dit beleid om het organiseren van de juiste interne governance-mechanismen tussen bestuur, commissarissen en aandeelhouders, en de aandacht van de leiding voor interne risicobeheersing³⁵.

Er is binnen de provincie een compliance team ingesteld om te komen tot structurele inbedding, verbetering en professionalisering van de 'checks & balances' op de provinciale deelnemingen (zie ook de figuur op de vorige pagina).

4.3. Beleidsverantwoordelijkheid van de provincie

Middels het ondertekenen van het Pact van Brakkenstein heeft het Rijk feitelijk de ruimtelijke invulling van RvR overgelaten aan provincies en gemeenten. Dit was een bewuste keuze omdat provincies en gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke kwaliteit van de buitengebieden³⁶. De provincie Limburg heeft dus - naast een financieel belang vanuit de aandeelhoudersrol - ook (beleids)inhoudelijke belangen die raken aan de regeling. De provincie heeft namelijk een verantwoordelijkheid in het kader van haar eigen (ruimtelijke) beleid en ten aanzien van zorgvuldig ruimtegebruik en het voeren van regie op de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor het ruimtelijk mogelijk maken van woningbouw. Provincies hebben daarbij wel een rol in het stimuleren en faciliteren van de afstemming tussen gemeenten als het gaat om kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave. Om deze rol van de provincie beter te kunnen duiden, is het belangrijk om eerst te schetsen hoe nieuwe woningbouwinitiatieven vanuit RvR tot stand komen. Deze werkwijze is hierna beknopt beschreven.

Werkwijze (zoek)locaties: samenwerking provincie-RvR-gemeenten

De RvR-directie heeft het mandaat om binnen de Grex te handelen. Sinds 2019 hebben zij een kwalitatieve en kwantitatieve taakverruiming gekregen waarbij zogenoemde 'zoeklocaties' die niet in de Grex zitten, via losse investeringsvoorstellen aan de provincie als aandeelhouder worden voorgelegd.

RvR heeft een ondernemende rol. Zij wordt zelf benaderd door een particulier óf gaan zelf actief op zoek naar geschikte ontwikkellocaties. Op het moment dat RvR een geschikte locatie heeft gevonden, legt zij deze voor aan de provincie in de vorm van een principeverzoek. Vanuit haar beleidsverantwoordelijkheid vindt er door de provincie een kansrijkebeoordeling plaats op deze aangedragen locatie. Twee rayonplanologen toetsen het verzoek, onafhankelijk van elkaar. Op deze manier wordt er intern gebruikgemaakt van een 'vier-ogenprincipe' op de kansrijkebeoordeling. De toets beslaat drie aspecten. Een RvR project:

1. Mag niet ontwikkeld worden in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS)
2. Mag uitsluitend plaatsvinden in de directe nabijheid van een bebouwingsconcentratie en moet aansluiten op bestaande bebouwing, bij voorkeur op de bebouwde kom
3. Mag niet ontwikkeld worden in het winterbed van de Maas³⁷.

Conditie en toegankelijkheid RvR

Voornoemde aspecten omvatten feitelijk de condities om aan RvR deel te nemen. Deze condities kennen hun oorsprong in diverse beleidsnota, o.a. de in samenwerking tussen de provincie en gemeenten opgestelde partiële streekplanherziening en de partiële streekplanherziening, het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) uit 2001 en

³⁵ Sturing in Samenwerking 3.0: het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader, januari 2021, p. 98.

³⁶ Pact van Brakkestein, d.d. 15 maart 2000 en Rapport ZRK (2010).

³⁷ Uit: Beoordeling principeverzoek Ruimte voor Ruimte tweede tranche.



het Contourenbeleid Limburg (2005). Tijdens de behandeling van de partiële streekplanherziening wordt er een motie aangenomen, waarbij PS er bij GS op aandringen te blijven stimuleren dat de genoemde woningbouw vooral plaatsvindt bij de bestaande kernen; ook roepen zij GS op om bij de beoordeling van de bestemmingsplannen nadrukkelijk aandacht te besteden aan de ruimtelijke inpasbaarheid³⁸.

Doordat een aantal zoekgebieden op deze manier op voorhand al uitgezonderd is, beoogt de provincie te borgen dat dicht bij de beleidsmatige provinciale doelstellingen wordt gebleven. De rol van de provincie houdt hierna op in het proces. Indien een zoeklocatie past binnen voornoemde gestelde kaders, is RvR aan zet om met de gemeenten verder in gesprek te gaan. De gemeenten gaan over de uiteindelijke toetsing van de principeverzoeken. Zij toetsen bijvoorbeeld op stedenbouwkundige aspecten maar ook op aspecten als milieuhinder en afstand van de locatie tot agrarische bedrijven (hindercirkels). Als daar geen belemmeringen uit voortkomen, kan een wijziging van de bestemming naar wonen worden doorgevoerd.

Voornoemd proces van de werking van de RvR-regeling is hieronder beknopt gevisualiseerd³⁹:



Scheiding aandeelhoudersrol en beleidsverantwoordelijkheid van de provincie

Betrokkenen geven aan dat de beleidsverantwoordelijkheid op gespannen voet kan komen te staan met het financiële belang van de provincie vanuit de aandeelhoudersrol. Er is de provincie immers veel aan gelegen om voldoende locaties te exploiteren om op die manier de sloopsubsidies terug te verdienen. Dit doel mag volgens de provincie niet conflicteren met beleidsdoelstellingen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. Om beide rollen onafhankelijk van elkaar te vervullen, zijn daarom keuzes gemaakt in de organisatie en de uitvoering van de rollen.

Ten eerste zijn de rollen van beleidsverantwoordelijke en aandeelhouder bij twee verschillende gedeputeerden belegd. Dit moet zorgen voor een natuurlijk onderscheid van bestuurlijke verantwoordelijkheden. Deze scheiding komt tot uiting in bijvoorbeeld de wijze waarop er aan het KLC (Kwaliteit Limburgse Centra) wordt gewerkt. Het KLC richt zich op het verbeteren van de woon- en leefomgeving in centra in Limburg. De gedeputeerde met de portefeuille Wonen is bestuurlijk verantwoordelijk voor de KLC zit bij. De KLC raakt de taakstelling vanuit RvR 'vanuit de zijlijn'. Zo is in de KLC onder het thema 'wonen' aangegeven: 'Er wordt optimaal gebruikgemaakt van het instrument Ruimte voor Ruimte'.⁴⁰ In het proces om te komen tot samenwerkingsagenda's wordt gezien of er met gemeenten aanvullende afspraken over een RvR-opgave kunnen of moeten worden gemaakt. RvR is vanuit de KLC dus ook inhoudelijk onderwerp van gesprek tussen de provincie en gemeenten. Hierbij opereert de provincie vanuit haar beleidsverantwoordelijkheid.

³⁸ Rapport Zuidelijke Rekenkamer inzake RvR (2010)

³⁹ Op basis van gesprekken, documenten en ZRK rapport (2010)

⁴⁰ Kader kwaliteit Limburgse centra, februari 2020 (p. 15/32).



Behalve voor de KLC staat de provincie aan de lat voor de Structuurvisies Wonen in Noord- en Midden-Limburg⁴¹ en in Zuid-Limburg⁴². In deze visies is opgenomen hoe er wordt omgegaan met onderwerpen op het gebied van wonen, bijvoorbeeld ten aanzien van demografische ontwikkelingen, leegstand en plancapaciteit. De Structuurvisies Wonen zijn door alle gemeenten in de betreffende regio's geaccordeerd.

In de vigerende Structuurvisie Noord- en Midden-Limburg is ook aangegeven hoe de huidige opgave van RvR zich tot de structuurvisie verhoudt. In interviews wordt aangegeven dat de provincie vanuit haar beleidsverantwoordelijkheid ook toeziet op de onderlinge verhouding tussen de visie en de opgave van RvR. Dit gebeurt ambtelijk in de persoon van de adviseur Wonen, die ook deel uit maakt van het projectteam. Deze functionaris ziet erop toe of afspraken die RvR maakt, conflicterend zouden kunnen zijn met de structuurvisie. Als er op dit vlak wrijving ontstaat, komen incidentele locatieverzoeken ook op de bestuurstafel van de gedeputeerde Wonen.

Hoewel de rol van aandeelhouder en de beleidsverantwoordelijkheid van de provincie formeel worden gescheiden, neemt dit blijkens de interviews niet weg dat sommige betrokkenen de regeling typeren als 'betaalplanologie'. Aangegeven wordt dat woningbouw op plekken en/of in aantallen mogelijk is, omdat in het kader van de regeling geld moet worden terugverdiend.

Wisselende beelden bij samenwerking provincie, RvR en gemeenten

Zoals hiervoor aangegeven, is de in 2018 resterende RvR-opgave ook opgenomen in de Structuurvisie Noord- en Midden-Limburg. In deze visie is in 2018 opgenomen dat nog niet voor alle 785 beoogde woningen locaties zijn gevonden. In 2018 gaat het om nog 160 locaties die gevonden moesten worden, waarvan ongeveer 75 in Midden-Limburg. Er bestaat hierbij echter onduidelijkheid over de hoogte van de opgave tussen de gemeenten en de provincie/RvR.

Er zijn in het verleden geen expliciete, duidelijke en bindende afspraken gemaakt tussen provincie, gemeenten en RvR over het samenwerkingsproces en de bijbehorende te realiseren woningen (waar, hoeveel). In de interviews wordt aangegeven dat gemeenten daardoor het gevoel hebben te worden geconfronteerd met een, in hun ogen, onjuiste opgave.

Ook in de Structuurvisie Wonen Noord- en Midden-Limburg 2018-2021⁴³ wordt dit benadrukt: 'Over de hoogte van de opgave bestaat onduidelijkheid tussen de gemeenten en de provincie/RvR Beheer. Er zijn in het verleden geen contracten/overeenkomsten aangegaan. De opgave berust op een afspraak tussen bestuurders. De omvang van de opgave is niet altijd te herleiden naar het aantal gesloopte m² (per 1.000 m² één woning) maar is in een aantal gemeenten gebaseerd op potentiële capaciteit van zoeklocaties. Dit speelt met name in gemeenten waar gebieden werden aangewezen voor RvR-woningen. Deze zoeklocaties zijn in lang niet alle gevallen doorgegaan. De gemeenten bleven echter geconfronteerd met deze, in hun ogen onjuiste, opgave. Dit speelt in Leudal en Echt-Susteren. Daarnaast had Nederweert nog een eigen Ruimte voor Ruimte-regeling, die gekoppeld is aan de provinciale regeling' (p.17).

⁴¹ Structuurvisie Wonen Noord- en Midden-Limburg 2018-2021.

⁴² Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg 2016, d.d. 16-08-2016.

⁴³ Structuurvisie Wonen Noord- en Midden-Limburg 2018-2021, p. 17



In onderstaande tabel is de opgave waar de gemeente van uit gaat af te lezen.

	Opgave	gerealiseerd/ in aanbouw/ vergunning aangevraagd	bouwkavel particulier (nog te koop, vergunning nog aan te vragen)	Bouwkavel RvR nog te koop	principe besluit genomen	rest opgave	eerste tranche	totaal aantal RvR
Echt-Susteren	28	6	0	2	0	20	44	72
Leudal	60	55	1	3	1	0	36	96
Maasgouw	45	12	11	10	0	12	0	45
Nederweert	69	34	20	3	1	11	7	76
Roerdalen	14	10	0	4	0	0	2	16
Roermond	30	0	0	0	0	30	0	30
Weert	41	34	7	0	0	0	4	45
Totaal	287	151	39	22	2	73	93	380

In voornoemde Structuurvisie wordt gesteld dat het duidelijk is dat de opgave Ruimte voor Ruimte in de regio nog aanzienlijk is. Leudal, Roerdalen en Weert hebben aan de opgave voldaan. De afgesproken bouwtitels zijn verankerd in het bestemmingsplan en op een enkele woning na gerealiseerd.

Voornoemde discussie uit 2018 speelt anno 2021 nog steeds onder betrokkenen vanuit de provincie en de gemeenten. Afspraken zijn volgens hen onvoldoende vastgelegd. Zij spreken over een zekere 'morele verplichting' die is aangegaan waarbij niet kon worden teruggevallen op expliciete, duidelijke en bindende afspraken. De provincie geeft aan dat het een bewuste keuze is geweest om de afspraken niet juridisch hard vast te leggen. Een groot aantal van de gemeenten was namelijk beperkt bereid om zich aan de tweede tranche te verbinden. Om die reden heeft de provincie een zachtere binding tussen de tweede tranche woningen en de gemeenten aangebracht door te spreken over een 'morele taakstelling'.

RvR geeft aan dat de gemeentelijke samenwerking in het kader van de realisatie van de kavels niet in alle gevallen vlekkeloos verloopt. De directie wijt dit aan onder andere het lange tijdsverloop sinds 2002 waardoor er weinig historisch besef is bij gemeenten. RvR worstelt met het feit dat er gemeenten zijn die ontkennen dat zij vandaag de dag een opgave/taakstelling hebben⁴⁴. Ook de directie geeft te kennen dat afspraken met gemeenten hieromtrent aan het begin van RvR beter op papier hadden moeten worden gezet.

Volgens de directie lag de verantwoordelijkheid hiervoor bij de provincie, als eigenaar van de oorspronkelijke RvR-doelen. Ook de Zuidelijke Rekenkamer concludeert in 2010 al dat de provincie in haar taken en verantwoordelijkheden niet adequaat is geweest als het gaat om het vastleggen van het aantal in te zetten RvR-kavels. Op basis van de documenten en interviews is het beeld ontstaan dat er na 2010 beperkt acties zijn ondernomen om deze onduidelijkheid tussen gemeenten en RvR weg te nemen.

Er zijn ook gemeenten die positiever zijn over de regeling en de uitvoering ervan. Aangegeven wordt dat het met RvR lukt om woningbouw te realiseren die anders minder makkelijk te realiseren zou zijn. In dergelijke gevallen hebben gemeenten en RvR eenzelfde doel en lukt het, zo geven ze aan, om kavels te ontwikkelen.

⁴⁴ Agendapunt 5, AvA 18 juni 2018, Strategisch Actieplan 2019-2023, Ruimte voor Ruimte Limburg Beheer BV, definitief.



4.4. Bevindingen samenpakkend

Provincie als financier

De provincie heeft kredieten verstrekt en staat garant voor kredieten, verstrekt door de NWB. Voor beide vormen ontvangt de provincie rente of vergoeding. De Grex is gebaseerd op het geheel aflossen van de schulden. Hierop wordt in hoofdstuk 6 teruggekomen. Daar zal blijken dat het aannemelijk is dat met de geactualiseerde Grex, gecontroleerd door de accountant, de kosten van de sloopsubsidies worden terugverdiend, inclusief de gemaakte kosten en aflossing van schulden.

Provincie als aandeelhouder

De rolinvulling als aandeelhouder wordt vooral gekenmerkt door de focus op het terugverdienen van de sloopkostensubsidies. De taken en verantwoordelijkheden van de provincie in haar rol ten opzichte van RvR zijn helder uiteen gezet en zijn ook geborgd in de ambtelijke en bestuurlijke processen. Dit komt tot uiting in de (voorbereiding op de) AVA's en de reguliere bestuursoverleggen waarbij de aandeelhoudersrol benut wordt om financiële besluiten goed te keuren. Formeel voldoet de provincie met dergelijke besluitvorming dus aan het uitvoeren van dit aspect van de aandeelhoudersrol, conform het vastgestelde deelnemingenbeleid.

Te constateren valt dat de provincie de rol van aandeelhouder enerzijds heeft benut om te sturen op de deelneming met bijvoorbeeld – door RvR opgestelde – strategische nota's die worden besproken en vastgesteld door de AVA. Er zijn geen nadere kaders door de AVA vastgesteld voor bijvoorbeeld het te voeren grondprijsbeleid (prijs/m²) ter uitwerking van het uitgangspunt marktconformiteit. Ook is geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid die de statuten bieden om een RvC in te stellen. In het deelnemingenbeleid is een RvC niet verplicht, maar wordt deze wel wenselijk geacht vanuit het oogpunt van 'good governance'.

Teruggrijpend naar de start van RvR, is in de besluitvormingsstukken geen risicoanalyse aangetroffen ter onderbouwing van de keuze voor een PPS en de uitwerking daarvan, noch zijn beheersmaatregelen geëxpliciteerd in besluitvorming.

Beleidsverantwoordelijkheid van de provincie

De provincie heeft maatregelen getroffen om de eigenstandige invulling van de beleidsverantwoordelijkheid te borgen waarbij wordt toegezien op de uitvoering van het eigen (ruimtelijke) beleid. Hierbij is bestuurlijk en ambtelijk een scheiding gemaakt tussen de aandeelhoudersrol en de beleidsverantwoordelijkheid. Dit zorgt er niet voor dat alle betrokkenen deze scheiding ook zo ervaren.

Tussen gemeenten, provincie en RvR zijn geen expliciete duidelijke en bindende afspraken gemaakt over de wijze waarop de regeling wordt uitgevoerd en over het aantal te bouwen woningen per gemeente. Gesproken wordt over een morele verplichting van gemeenten om mee te werken aan het realiseren van RvR-kavels. Dit wordt in 2010 ook al door de Zuidelijke Rekenkamer geconstateerd. Onduidelijkheden rondom afspraken zijn, blijkens de ter beschikking gestelde documenten, in het vervolg van de uitvoering van de regeling niet weggenomen. Anno 2021 levert dit nog steeds wrijving op tussen gemeenten en RvR.

Er zijn ook gemeenten die positief zijn over de regeling. Aangegeven wordt dat het met RvR lukt om woningbouw te realiseren die anders minder makkelijk te realiseren zou zijn. Wanneer gemeentelijke doelen congruent zijn met de doelen van RvR, lijkt dit de samenwerking positief te beïnvloeden.



5. Doelrealisatie

In dit hoofdstuk reflecteren we op de behaalde resultaten en daarmee de doelrealisatie van de RvR-regeling. Eerst gaan we in op de monitoring van de regeling met daarbij nadrukkelijke aandacht voor de betrokkenheid van PS (§ 5.1). In §5.2 staan we stil bij de inhoudelijke resultaten in het kader van de milieudoelen en de woningbouwtaakstelling. De financiële resultaten komen terug in hoofdstuk 6. In § 5.3 vatten we de bevindingen uit hoofdstuk 5 samen.

5.1. Monitoring en informatievoorziening doelrealisatie

Voor wat betreft de monitoring van de doelrealisatie van de regeling maken we een onderscheid in twee tijdvakken: de periode 2000-2010 en 2010-heden. De keuze voor dit onderscheid is tweeledig. Ten eerste zijn de monitoring en de informatievoorziening gedurende het eerste tijdvak eerder extensief onderzocht door de Zuidelijke Rekenkamer. Wij kunnen ons in onze analyse beroepen op de constatering en aanbevelingen die de rekenkamer in 2010 heeft gedaan (§ 5.1.1). Daarnaast constateerden we eerder dat de focus is verschoven van ruimtelijke en milieudoelen in de eerste periode van regeling naar de focus op het hoofdzakelijk terugverdienen van de verstrekte sloopsubsidies. We analyseren de monitoring en de informatievoorziening hieromtrent in § 5.1.2.

5.1.1. Monitoring GS en informatievoorziening GS-PS in de periode 2000–2010

Monitoring GS: afspraken over monitoring vanuit het Pact van Brakkenstein (RvR 2000–2010)

Al in het Pact van Brakkenstein zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop monitoring van de RvR-opgave plaats zou moeten vinden. Hierin is opgenomen dat er een sluitend monitorings- en registratiesysteem moest komen voor het registreren van de te behalen milieudoelen, de bedrijfsbeëindigingen en de bouw van woningen. Dit vergde nadere afspraken tussen Rijk en provincies over de te hanteren indicatoren en monitoringsfrequentie. Op grond van rapportages beoordelen Rijk, provincies en gemeenten gezamenlijk de voortgang en na de twee tranches wordt er in elk geval op de volgende milieu- en ruimtelijke aspecten beoordeeld:

- De mate van het behalen van de fosfaatdoelstelling, realisatie van de EHS en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit
- Het per tranche gegarandeerde bedrag
- Het toepassingsbereik en het toepassingsgebied van de regeling
- Het percentage vervangingswaarde en de vergoeding voor fosfaat-/varkensrechten

Vanuit het Pact van Brakkenstein wordt dus afgesproken dat provincie en Rijk in opzet gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de monitoring van de doelen. In het kader van de monitoring rapporteren de provincies in de praktijk tweemaal per jaar over een aantal aspecten. De Zuidelijke Rekenkamer (ZRK) constateert hierover in 2010 echter dat de provincie suboptimaal aan haar verantwoordelijkheden inzake monitoring heeft voldaan. Zo zijn de te hanteren indicatoren volgens de ZRK niet voldoende geoperationaliseerd/meetbaar geformuleerd om de mate van doelbereiking in kaart te brengen. De ZRK merkt echter wel op dat het bij voornoemde constatering gaat om landelijke wet- en regelgeving. Toch maakt de rekenkamer hiervan melding omdat dit van invloed is op zaken waarvoor de provincie wel verantwoordelijk is, zoals het evalueren van de ontwikkeling van de ruimtelijke doelen.

Vanuit het Rijk heeft in 2005 een eindevaluatie plaatsgevonden van de regeling; hierop hebben we in § 5.1.1. (Doelrealisatie milieudoelen) reeds gereflecteerd. Het is op basis van het voorhanden onderzoeksdossier niet helder of deze eindevaluatie in die tijd ook door GS aan PS is aangeboden.



Een analyse van deze evaluatie laat zien dat deze op alle voorgenomen ruimtelijke en milieuaspecten vanuit het Pact van Brakkenstein teruggrijpt.

Monitoringsaspecten Pact van Brakkenstein ⁴⁵	Resultaten eindevaluatie (2005) ⁴⁶
De mate van het behalen van de fosfaatdoelstelling, realisatie van de EHS en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit	- Landelijk 15,9 kilo fosfaat uit de markt - Landelijk 168 ha verworven voor realisatie van EHS - 595.400 m² stallensloop in Limburg
Het per tranche gegarandeerde bedrag	- In totaal € 248,6 mln. uitgegeven bedrag waarvan € 43 mln. in Limburg
Het toepassingsbereik en het toepassingsgebied van de regeling	- Intensieve veehouderijtakken voor varkens, pluimvee (tweede tranche, inclusief kalkoenen) en rundvee voor wit – en roodvlees (inclusief rose) productie
Het percentage vervangingswaarde en de vergoeding voor fosfaat-/varkensrechten	- Vervangingswaarde: 25-40%, afhankelijk van leeftijd stal - Vergoeding fosfaat: eerste tranche € 16,56 tweede tranche € 14,75

Informatievoorziening GS aan PS (2000–2010)

In het kader van de regeling hebben PS in de periode 2000-2010 diverse kaderstukken vastgesteld, o.a.:

- De PS-nota 'Regeling Ruimte voor Ruimte', waarmee wordt ingestemd met het Pact van Brakkenstein en de garantstelling voor de eerste tranche
- De Partiële streekplanherziening Noord- en Midden-Limburg, waarin de uitgangspunten voor de ruimtelijke kwaliteit in zijn gewaarborgd (§ 4.3)
- de gewijzigde aanpak en opzet voor de tweede tranche, waarmee wordt ingestemd om een PPS aan te gaan (SOK I)
- De ophoging van het bedrag van garantstelling, waarna SOK I wordt omgezet in SOK II

PS ontvangen in het kader van de eerste tranche ter informatie ook de bestuursovereenkomst die de provincie met de gemeenten is aangegaan in het kader van de eerste tranche. Vervolgens worden PS in de periode 2000-2010 op gezette tijden geïnformeerd door GS, namelijk via zeventien halfjaarlijkse voortgangsrapportages in de periode november 2001-januari 2010. Deze halfjaarlijkse rapportages komen voort uit een aangenomen motie van PS (5 juli 2002) waarin PS GS verzoeken om tweemaal per jaar geïnformeerd te worden via een halfjaarlijkse rapportage. Naast deze voortgangsrapportages hebben PS in het kader van de tweede tranche jaarlijks de jaarstukken van de bij deze tranche betrokken PPS-constructie ontvangen.

De ZRK constateert in 2010 over de kwaliteit van de halfjaarlijkse voortgangsrapportages dat:

- De voortgangsrapportages op hoofdlijnen inzicht geven in de financiën van de RvR-opgave
- In de voortgangsrapportages niet wordt ingegaan op/geen inzicht wordt gegeven in de mate waarin de ruimtelijke doelen zijn bereikt, maar ook niet wordt aangegeven waarom daarin geen inzicht (kan worden) wordt gegeven
- De in de voortgangsrapportages gepresenteerde gegevens niet veel zeggen omdat ze niet worden afgezet tegen doelen/streefwaarden. Dit hangt samen met de constatering van de ZRK dat doelen niet voldoende geoperationaliseerd/meetbaar geformuleerd zijn om de mate van doelbereiking in kaart te brengen

De ZRK concludeert in dat licht dat de systematisch monitoring verbetering behoeft en hiertoe worden enkele aanbevelingen gedaan. In onderstaande tabel worden de relevante aanbevelingen gepresenteerd. Op 17 december 2010 hebben PS besloten de aanbevelingen over te nemen en GS opdracht te verlenen deze verder op te pakken. Op

⁴⁵ Pact van Brakkestein, d.d. 15 maart 2000.

⁴⁶ Evaluatie Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV), Ministerie van LKV, april 2005.



12 april 2012 versturen GS aan PS een informatiememo met een actuele stand van zaken van/plan van aanpak voor de uitwerking van de aanbevelingen. Deze reactie is - per aanbeveling - in onderstaande tabel opgenomen.

Aanbevelingen ZRK (2010) ⁴⁷	Reactie College van GS (2012) ⁴⁸
1. GS moeten zorgdragen voor een dusdanige presentatie van informatie (bijvoorbeeld in voortgangsrapportages) dat een lezer zonder inhoudelijke voorkennis begrijpt waar het betreffend stuk over gaat	1. Dit is een permanent punt van aandacht. Via de formats 'Statenstukken' wordt hier extra aandacht op gevestigd. Ook bij het opstellen van de voortgangsrapportage(s) wordt deze aanbeveling nadrukkelijk meegenomen. Hierbij kan worden aangetekend dat ten tijde van de nieuwe Staten de eerste voortgangsrapportage het karakter had van een dossierbeschrijving. De daarop volgende rapportages kenden het karakter van een dashboardmemo. Omdat de Staten geen vragen of opmerkingen hebben gesteld daaromtrent, gaan wij ervan uit dat via deze rapportagestijl voldoende invulling wordt gegeven aan de informatievoorziening van GS aan PS.
2. GS moeten toezien op een zorgvuldige archivering zodat het projectproces kan worden gereconstrueerd	2. Omdat zorgvuldige dossiervorming een wettelijke taak is, is in augustus 2010 een 'leidraad' voor documentverwerking' opgesteld. Een door GS ingestelde Taskforce Strategisch Informatiebeleid onderzoekt op welke wijze de overgang van analoge naar digitale documentverwerking geborgd kan worden.
3. Het PS-dossier moet volledig zijn	3. Dit is een wettelijke taak voor de Griffie Limburg die voortvloeit uit hun eigenstandige verantwoordelijkheid
4. De voortgangsrapportages dienen bij voorkeur systematisch te worden behandeld	4. De agendering van dergelijke rapportages is niet in handen van GS; zij kunnen deze slechts met vaste regelmaat opstellen en aan de Griffie zenden. PS dragen zelf zorg voor agendering en eventuele behandeling van voortgangsrapportages van majeure projecten

Tussentijdse reflectie

Hoewel de focus in de eerste periode van de regeling vooral ligt op de ruimtelijke doelen, vindt hierover volgens de ZRK door de provincie zelf beperkt verantwoording plaats richting PS. Wij willen in het licht van die constatering opmerken dat GS in 2009 een overzichtelijke en coherente terugblik hebben gegeven op de resultaten van de eerste tranche met daarbij een doorkijk naar de resultaten van de tweede tranche. De ontwikkelingen ten aanzien van ruimtelijke en milieudoelen, zoals vastgelegd in de eindevaluatie van het Rijk in 2005, hebben een nadrukkelijke plek in dit document. PS zijn hiermee op de hoogte gebracht van de meest actuele stand van zaken op het gebied van milieudoelen, ruimtelijke aspecten en woningbouw(aantallen).

5.1.2. Monitoring GS en informatievoorziening GS-PS in de periode 2010–heden

Monitoring GS na rapport ZRK (2010–heden): jaarlijkse dashboards

In het kader van monitoring laten GS vanaf 2011 de monitoringssytematiek met halfjaarlijkse voortgangsrapportages los. GS maken deze aanpassing expliciet in de verantwoording richting PS op 12 april 2012. Zij zeggen hierover⁴⁹:

'Hoewel Ruimte voor Ruimte een omvattend en complex dossier is, valt het in de kern uiteen in het vraagstuk op welke wijze een speciaal opgericht bedrijf (50% provinciale deelneming) de sloopvergoeding van € 36,3 miljoen zo snel mogelijk kan terugverdienen via de uitgifte van woningbouwkavels. Dit alles binnen de daarvoor geldende kaders uiteraard. Deze vereenvoudiging van de opgave is ook terug te vinden in de rapportages die na het verschijnen van het Rekenkameronderzoek zijn verschenen. Via een zogenaamd dashboardmemo is de voortgang te volgen. Wel hebben we – eendachtig de aanbeveling van de ZRK – bij het aantreden van de nieuwe Staten een korte compacte weergave van RvR

⁴⁷ Rapport ZRK (2010).

⁴⁸ Actuele stand van zaken RvR-project en uitwerking van het PvA en aanbevelingen uit het rapport van de ZRK, d.d. 12-04-2012.

⁴⁹ Actuele stand van zaken RvR-project en uitwerking van het PvA en aanbevelingen uit het rapport van de ZRK, d.d. 12-04-2012, p.3.



opgenomen. Dit om de nieuwe Statenleden ook beter te informeren over dit dossier. Uit de Staten hebben wij geen indicaties verkregen waaruit bleek dat deze sterk vereenvoudigde informatievoorziening tekort schoot.'

GS geven hiermee te kennen dat de focus op de monitoring volledig is komen te liggen op het terugverdienen van de sloopsubsidies via het realiseren van woningbouwkavels. Hiermee concentreert de monitoring zich niet meer op de oorspronkelijke ruimtelijke en milieudoelen die aan de regeling ten grondslag liggen. De dashboards – opgesteld door het ambtelijk kernteam – laten inderdaad zien dat er hierna jaarlijks een overzicht wordt opgeleverd waarin centraal staat: de taakstelling in het kader van het aantal te verkopen kavels, de in dat jaar ontwikkelde en getransporteerde kavels en de resterende woningbouwtaakstelling in de jaren erna. Hierbij wordt systematisch de volgende doelstelling aan RvR gekoppeld: 'Het verfraaien van het buitengebied in de provincie Limburg door (agrarische) stallen te slopen c.q. op die locaties bouwkavels te realiseren.' Ook wordt aangegeven dat eerder is gerealiseerd: 'de sloop van circa 600.000 m² aan landschapsontsierende stallen en intensieve sanering van de veehouderij'⁵⁰.

De dashboardoverzichten zijn via de P&C-cyclus aan PS gestuurd en behoren bij de rapportages rondom de Grote Projecten van de provincie.

Tussentijdse reflectie

Het voorgaande laat zien dat er in de dashboards wel oog is voor de oorspronkelijke, bredere doelstelling van RvR, zij het zeer summier. De dashboards zijn in lijn met hetgeen ook door GS is aangegeven, namelijk dat de focus in de monitoring komt te liggen op de realisatie van de woningbouw. Via de dashboards wordt geen financiële stand van zaken rondom RvR gegeven. Deze constatering wordt in de interviews ambtelijk bevestigd. De financiële updates van RvR geschieden voortaan via de P&C-cyclus.

Ook diverse betrokkenen delen het beeld dat de monitoring van RvR in de periode 2012-heden met name is komen te liggen op de woningbouwtaakstelling. Deze dashboards zijn tot stand gekomen vanuit de ambtelijke organisatie (cluster Wonen) en worden in de vorm van een nota met GS gedeeld. Uit het aan ons overlegde dossier blijkt niet dat de dashboards jaarlijks met PS zijn gedeeld, op het dashboard van 2014 na. Deze behoorde tot de bijlage van een update van GS aan PS, d.d. juni 2014⁵¹.

Monitoring via AVA's (2010–heden)

Naast de periodieke monitoring via dashboards, blijkt uit interviews en documenten dat er gemonitord wordt op de voortgang van RvR via de lijn van de AVA's en de reguliere bestuursoverleggen. In § 4.2 beschrijven we hoe de provincie haar (aandeelhouders)rol heeft ingevuld. Feitelijk kan het invullen van de aandeelhoudersrol ook als een vorm van monitoring op de opgave worden bestempeld. Hierbij wordt ambtelijk wel opgemerkt dat bij de voorbereiding op te nemen besluiten tijdens de AVA's, er geen aandacht (meer) is voor de oorspronkelijke ruimtelijke en milieudoelen, overeenkomstig de insteek van de dashboards. GS geven in 2012 aan dat monitoring van voornoemde aspecten zou worden losgelaten⁵².

Structurele informatievoorziening aan PS: van voortgangsrapportages naar P&C-cyclus (2010–heden)

Zoals eerder vermeld is bij motie door PS besloten dat er halfjaarlijks moet worden gerapporteerd over de voortgang van de regeling. In dat kader zijn er in de periode tot 2010 structureel halfjaarrapportages uitgebracht. GS hebben PS per brief d.d. 14 februari 2012 medegedeeld dat er geen informatie meer wordt verstrekt via afzonderlijke

⁵⁰ Dashboards Voortgangsrapportages RvR (2011-2017).

⁵¹ Actuele stand van zaken Ruimte voor Ruimte-project tweede tranche mei 2014, d.d. 17-06-2014.

⁵² Actuele stand van zaken RvR-project en uitwerking van het PvA en aanbevelingen uit het rapport van de ZRK, d.d. 12-04-2012, p.3.



voortgangsrapportages⁵³. GS proberen hiermee invulling te geven aan aanbeveling 4 van de ZRK ('De voortgangsrapportages dienen bij voorkeur systematisch te worden behandeld'). Vanaf 2012 wordt PS daarom over de voortgang van het RvR-project geïnformeerd via de reguliere P&C-cyclus. Hierin moeten ook de – voor zover relevant – in de AVA besproken onderwerpen aan de orde komen.

Een analyse van de jaarrekeningen laat zien dat er via de paragraaf Verbonden Partijen expliciet wordt stilgestaan bij RvR, tweede tranche. Ook is er in de jaarstukken via de paragraaf Weerstandsvermogen aandacht voor RvR in het kader van de risicobeersing. Deze paragraaf geeft een beknopte weergave van belangrijke aspecten die in de AVA's aan de orde komen alsmede een overzicht van de overige actuele ontwikkelingen van RvR.

In een groepsinterview met een vertegenwoordiging van PS wordt het beeld herkend dat PS in de afgelopen jaren voldoende zijn geïnformeerd over de regeling. Statenleden delen met elkaar de mening dat de informatievoorziening voldoende was vanuit de jaarstukken en periodieke informatiememo's. Leden van PS hebben tevens bij tijd en wijle extra informatie opgevraagd en hier werd gehoor aan gegeven vanuit het college. Ook is er op commissieniveau gedebatteerd/gesproken met GS en is er via deze lijn informatie over de voortgang van het traject verschaft.

Statenleden erkennen daarnaast dat het RvR een orgaan is dat bewust op afstand is gezet. PS kunnen niet van alle details van een dergelijk construct op de hoogte zijn. Het is – volgens Statenleden – ook niet wenselijk om op detailniveau aan te sturen; dit is niet de taak van PS. Wat voor PS echter niet heeft geholpen is de lange looptijd van de regeling, die tevens tussentijds is verlengd. Hierdoor is er lopende het traject een deel van het collectieve geheugen verdwenen, waardoor niet alle Statenleden even goed op de hoogte zijn van de oorspronkelijke maatschappelijke doelen die aan de regeling ten grondslag liggen. De laatste jaren is er bij weten van Statenleden namelijk hoofdzakelijk ingezoomd op het terugverdienen van de sloopsubsidies. Hierdoor is de koppeling met de oorspronkelijke milieudoelen uit het oog verloren.

Dit beeld van Statenleden is in lijn met de keuze van GS om op het gebied van monitoring volledig te focussen op de financiële doelstelling. GS zijn in dit kader ook kritisch op hun eigen rol in het kader van hun informatieplicht. De gedeputeerde die is belast met de portefeuille Wonen geeft aan dat er te weinig aandacht is geweest voor de wijze waarop de ruimtelijke kwaliteit zich heeft ontwikkeld. Hier heeft volgens de gedeputeerde geen duidelijke monitoringssystematiek aan ten grondslag gelegen. GS zijn – blijkens de interviews – wel voornemens om deze koppeling te maken in het kader van de Omgevingsvisie die later in het voorjaar voor ligt aan PS. Ook de collega-gedeputeerde ziet in dit licht een les voor het college om bij de start van een nieuwe statenperiode nogmaals goed te informeren over langdurige trajecten om zo te zorgen voor een gedeeld historisch besef.

Betrokkenheid PS bij herijkingen regeling (2010 – heden)

Ter vervollediging van deze paragraaf over monitoring en informatievoorziening, geven we hierna een beknopt overzicht van de betrokkenheid van PS bij herijkingen van de RvR-regeling in de periode 2010-heden.

Herfinanciering RvR (2010-2011)

PS wordt in juli 2010 gevraagd wensen en bedenkingen uit te spreken met betrekking tot de herfinanciering van RvR omdat een langere looptijd voor het RvR-traject (tweede tranche) noodzakelijk is gebleken. Suggesties van Statenleden zijn terechtgekomen in het daadwerkelijke Collegebesluit hierover. PS worden over dit besluit op de hoogte gebracht via een informerend stuk op 8 februari 2011⁵⁴.

⁵³ Uijt: Actuele stand van zaken Ruimte voor Ruimte-project medio augustus 2012, d.d. 21-08-2012.

⁵⁴ Brief aan PS inzake Herfinanciering RvR, d.d. 08-02-2011.



Voorstel tot verlenging project 2020-2023 (2012)

PS wordt verzocht in te stemmen met het ontwikkelingsperspectief van de RvR-directie alsook om eventuele wensen en bedenkingen kenbaar te maken. PS stemmen in met verlenging van het project⁵⁵.

Uittreding BPD (2018)

Per 1 januari 2019 wordt de samenwerking tussen de provincie en BPD beëindigd en is de provincie Limburg enig aandeelhouder. PS hebben deze beëindiging besproken op 15 juni 2018 en besloten geen wensen en bedenkingen te uiten met betrekking tot het voornemen van GS tot beëindiging van de samenwerking en het zelf doorgaan met RvR⁵⁶.

Verruiming kwantitatieve en kwalitatieve taakstelling (2018)

PS worden geïnformeerd over het besluit van het college om de taakstelling van RvR, die in eerst instantie gesteld was voor de tweede tranche op 785 kavels, te verhogen met 115 kavels naar 900 kavels. Hierbij wordt vermeld dat RvR vanaf dat moment de ruimte wordt geboden om duurzaamheidsontwikkelingen zoals de opwekking van zonne-energie, en/of andere mogelijkheden te realiseren⁵⁷.

Tussentijdse reflectie

Op basis van het voorstaande constateren we dat – hoewel PS aandacht vragen voor het regelmatig terugblikken op de oorspronkelijke doelen – GS wel aan hun monitoringsplicht hebben voldaan in het kader van herijkingen van de regeling in de periode 2010-heden.

5.2. Inhoudelijke resultaten

5.2.1. Doelrealisatie milieudoelen

Het belangrijkste milieudoel dat aan de RvR-regeling ten grondslag ligt, kent haar oorsprong in het Pact van Brakkenstein en luidt: een bijdrage leveren aan het uit de markt halen van in totaal 21,5 mln. kilo fosfaat via het opkopen van mestrechten⁵⁸. In 2005 vindt er vanuit het Rijk (ministerie van LNV) een eindevaluatie plaats van de milieupbrengsten van de RBV. Deze evaluatie focust op de RBV als geheel en laat de volgende resultaten zien:⁵⁹

Provincie	Bedrijven	Met sloop kg. fosfaat	Meters sloop	Zonder sloop bedrijven	sloop kg. fosfaat
Gelderland	528	1.786.500	515.500	841	1.621.500
Utrecht	15	82.400	22.400	156	313.800
Noord - Brabant	1086	5.968.800	1.751.900	471	1.440.000
Limburg	350	2.450.900	595.400	101	413.200
Totaal en gem.: Gld, Utr, NBr, Limb	1979	5200 kg/ bedrijf	2885,3 1460 m2/bedrijf	1569	2410 kg/ bedrijf
Overijssel	169	420.000	131.400	456	747.600
Rest	0	0	0	288	845.300
Totaal en gemiddeld van alle provincies	2148	4990	3016,7 1400 m2/ bedrijf	2313	2330 kg/ bedrijf

⁵⁵ Statenbesluit verlening RvR-project medio augustus 23012.

⁵⁶ Statenbesluit beëindiging samenwerking met BPD in de RvR Limburg CV en RvR Limburg Beheer BV, d.d. 15 juni 2018.

⁵⁷ Informatie GS aan PS: Ruimte voor Ruimte: uitbreiding beleidsmatige mogelijkheden, d.d. 20-12-2018.

⁵⁸ Pact van Brakkestein, d.d. 15 maart 2000.

⁵⁹ Evaluatie Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV), ministerie van LKV, april 2005.



De eindevaluatie concludeert dat er in totaal voor 15,99 miljoen kg fosfaat subsidie is toegezegd voor de RBV als geheel. De tabel op de vorige pagina laat zien dat 350 bedrijven in Limburg via de sloopregeling (RvR-regeling, compartiment B van het Pact van Brakkenstein) hieraan hebben bijgedragen met 2,45 miljoen kg fosfaatwinst. Er zijn echter ook bedrijven die alleen fosfaatrechten verkocht hebben en niet hebben deelgenomen aan de RvR-regeling (compartiment A van het Pact van Brakkenstein). Deze 101 bedrijven hebben aan de RBV als geheel bijgedragen met 0,413 miljoen kg fosfaatwinst.

Gerelateerd aan de oorspronkelijke doelstelling, ligt het daadwerkelijke resultaat van 15,99 mln. kilo fosfaatwinst lager dan het beoogde resultaat van 21,5 mln. kilo. Daarover wordt in de eindevaluatie opgemerkt dat in het Pact van Brakkenstein niet is aangegeven welke bijdrage de RBV exact zou moeten leveren aan de doelstelling van 21,5 mln. kilo. Er zijn door het Rijk immers meerdere initiatieven genomen om een bijdrage te leveren aan de Rijksdoelen in het kader van het mestbeleid⁶⁰. Wel kunnen we op basis van de eindevaluatie van de RBV⁶¹ vaststellen dat van de aan de RvR-regeling deelnemende provincies, de provincie Limburg – na Noord-Brabant – de grootste bijdrage heeft geleverd aan de bredere milieudoelstellingen.

Over de behaalde resultaten op het gebied van milieudoelen hebben GS op 22 augustus 2012 een informatiememo verstuurd. GS geven aan dat in de eerste tranche (226.300 m² gesloopte stallen bij 162 agrarische bedrijven) en in de tweede tranche (368.700 m² gesloopte stallen bij 191 bedrijven) samen via de RvR-regeling (compartiment B) bij circa 350 bedrijven voor circa 600.000 m² aan stallen is gesloopt. Naast de sloop van overtollige stallen, ontvingen agrariërs van het Rijk een subsidie voor het inleveren van hun dier- en mestrechten (de bedrijven die alleen aan compartiment A van de regeling deelnamen). Hierdoor is er sprake van een jaarlijkse mestbeperking van 545.000 m³. In het licht van deze resultaten geven GS aan dat de RvR-regeling een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan de reductie van de fosfaatuitscheiding in Noord- en Midden-Limburg. Tevens zijn de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied verbeterd⁶².

In een presentatie over RvR aan de commissie FEB van 9 oktober worden vergelijkbare cijfers over de oppervlakte aan stalsloop met PS gedeeld, ditmaal onderverdeeld naar gemeente⁶³. In deze visualisatie zijn de cijfers van de tweede

Gemeente	RBV I		RBV II		totaal	
	oppervlakte stal (m ²)	vergoeding sloop (€ mln.)	oppervlakte stal (m ²)	vergoeding sloop (€ mln.)	oppervlakte stal (m ²)	vergoeding sloop (€ mln.)
Beesel	3.653	0,3	1.774	0,1	5.427	0,4
Bergen			11.807	1,6	11.807	1,6
Echt-Susteren			2.527	0,3	2.527	0,3
Gennep	1.008	0,1	13.241	1,3	14.249	1,4
Horst aan de Maas	27.085	2,7	52.813	3,6	79.898	6,3
Leudal	46.492	3,5	50.963	5,8	97.455	9,3
Maasgouw	770	0,1		0,0	770	0,1
Nederweert	27.824	2,4	56.418	4,9	84.242	7,3
Peel en Maas	54.054	4,6	43.754	4,3	97.808	8,9
Roerdalen	4.516	0,3	7.048	0,6	11.564	1,0
Roermond	6.969	0,6	952	0,1	7.921	0,7
Venlo	1.057	0,1	4.061	0,3	5.118	0,5
Venray	23.401	2,3	68.109	7,4	91.510	9,6
Weert	21.025	1,8	19.774	2,0	40.799	3,8
TOTAAL gemeenten RvR NML	217.854	18,7	333.241	32,5	551.095	51,1
niet naar gemeenten in te delen	8.453	0,8	24.888	3,9	33.341	4,6
Totaal RBV II resp RBV I	226.307	19,4	358.129	36,3	584.436	55,7

⁶⁰ Evaluatie Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV), ministerie van LKV, april 2005.

⁶¹ Evaluatie Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV), ministerie van LKV, april 2005.

⁶² 40210 statenvoorstel Ruimte voor Ruimte (2012).

⁶³ 20201009.Presentatie.RvR.cie FEB.stand van zaken.concept



tranche voor wat betreft stallensloop (358.129 m² gesloopte stallen) naar beneden bijgesteld t.o.v. de cijfers in 2012 (368.700 m² gesloopte stallen).

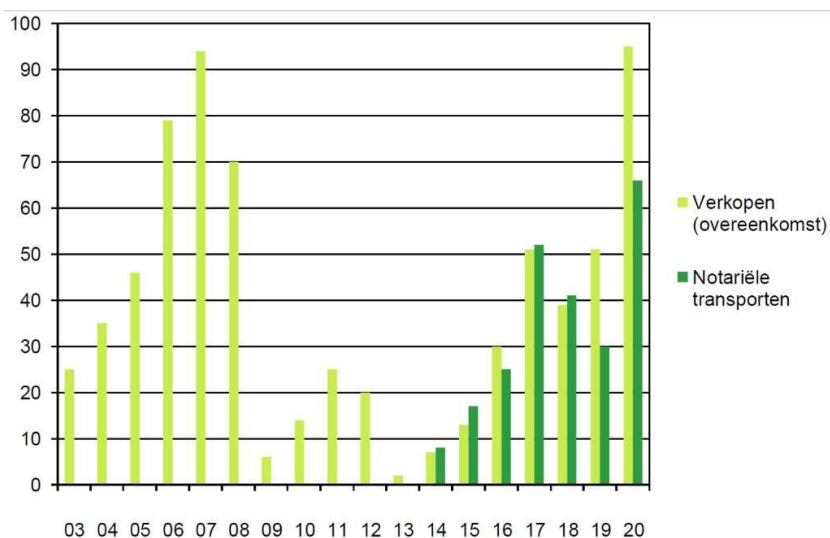
5.2.2. Doelrealisatie woningbouw

In hoofdstuk 3 is beschreven welke doelen op het gebied van woningbouw gekoppeld zijn aan RvR.

De meest recente cijfers van de bereikte resultaten in het kader van woningbouw zijn te herleiden naar de jaarstukken 2020 van RvR en het bijbehorende accountantsverslag.

In dit verslag wordt aangegeven dat er in 2020 95 kavels zijn verkocht en 66 kavels notarieel zijn geleverd. Dit betekent dat er eind 2020 in het kader van de tweede tranche in totaal 702 kavels zijn verkocht en 635 kavels notarieel zijn geleverd. Volgens het verslag resteren er op dat moment nog 88 kavels te verkopen en 155 te transporteren. Deze cijfers zijn gebaseerd op de meest recent vastgestelde Grex⁶⁴. Hierbij moet worden opgemerkt dat er binnen deze Grex geen rekening is gehouden met de winstpotentie van alternatieve verdienmodellen (duurzaamheid) en de aan de directie geboden ruimte om het aantal kavels naar 900 op te hogen⁶⁵.

Het accountantsverslag boekjaar 2020 biedt een overzicht van het in het kader van de tweede tranche aantal verkochte kavels en jaarlijkse notariële transporten.



Deze grafiek toont de eerder geschetste wisselende economische situatie aan waarbij in de periode 2009-2013 het aantal verkochte kavels aanzienlijk laag is. De laatste jaren, met 2020 als piekjaar, nemen we daarentegen een toename van het aantal verkochte kavels waar. Deze positieve ontwikkeling in de verkoop van kavels wordt door diverse betrokkenen erkend in de gesprekken.

⁶⁴ Financieel verslag 2020 RvR, Accountantsverslag RvR d.d. 06-04-2021.

⁶⁵ Definitieve memo inzake bijstelling Grex per 31-12-2020.



Tussentijdse reflectie

Ultimo 2020 is een totaal aantal van 702 kavels verkocht en zijn 635 kavels notarieel geleverd. In de Grex resteren nog 88 kavels te verkopen en 155 te transporteren. Buiten de Grex heeft RvR ruimte om 110 extra kavels te realiseren. Met name dankzij de aangetrokken woningmarkt en de inzet van RvR neemt het aantal verkochte kavels de afgelopen periode toe.

5.3. Bevindingen samenpakkend

Monitoring

Hoewel de focus in de eerste periode van de regeling (tot 2010) vooral ligt op de ruimtelijke doelen, vindt hierover volgens de ZRK door de provincie zelf beperkt verantwoording plaats richting PS. Wel geven GS in 2009 een overzichtelijke en coherente terugblik op de resultaten van de eerste tranche met daarbij een doorkijk naar de resultaten van de tweede tranche. Daarna (vanaf 2010) wordt vooral gemonitord op de realisatie van de woningbouw. In de dashboards wordt geen informatie gegeven over de financiële stand van zaken rondom RvR. Dit is opmerkelijk omdat de woningbouwtaakstelling gekoppeld is aan/moet leiden tot het realiseren van de hoofddoelstelling: het terugverdienen van de sloopsubsidies. Statenleden achten zich voldoende geïnformeerd over de voortgang van RvR en zijn betrokken bij belangrijke (herijkings)momenten aangaande RvR, zoals de uittreding van BPD en het verruimen van de taakstelling.

Inhoudelijke doelrealisatie-milieudoelstelling

De RBV met daarbinnen het onderdeel RvR heeft een zekere bijdrage geleverd aan de landelijke milieudoelstellingen. Er zou 21,5 mln. kilo fosfaat uit de markt moeten worden gehaald. Via de RBV is uiteindelijk 15,99 mln. kilo gerealiseerd. Het Rijk geeft in de eindevaluatie terecht aan dat aan het realiseren van deze doelstelling ook andere initiatieven moeten bijdragen. Of uiteindelijk de doelstelling van 21,5 miljoen kilo fosfaat is behaald, is echter op basis van voorhanden documentatie niet bekend. Limburg heeft via de RvR-regeling aan deze doelrealisatie bijgedragen met circa 600.000 m² gesloopte stallen bij circa 350 bedrijven.

Inhoudelijke doelrealisatie-woningbouwdoelstelling

Ultimo 2020 zijn in totaal 702 kavels verkocht en zijn 635 kavels notarieel geleverd. In de Grex resteren nog 88 kavels te verkopen en 155 te transporteren. Buiten de Grex heeft RvR ruimte om 110 extra kavels te realiseren. Gelet op de actuele woningmarkt, is het aannemelijk dat de doelstelling van 790 verkochte en geleverde kavels wordt gerealiseerd.



6. Financiën

In dit hoofdstuk staan de onderzoeksvragen centraal die met name financieel van aard zijn. Eerst gaan we in § 6.1 in op de vraag over betaalde belastingen. In § 6.2 geven we inzicht in de opbrengsten en investeringen en daarmee de realisatie van de financiële doelstelling. Vervolgens gaan we in op de aan- en verkoop van kavels en of daarbij grondspeculaties vast te stellen zijn (§ 6.3), om af te sluiten met het aspect aanbesteding (§ 6.4). We ronden het hoofdstuk af door de bevindingen op de vier onderzoeksvragen samen te vatten (§ 6.5).

6.1. Belastingen

In deze paragraaf staat de vraag centraal hoeveel belastingen RvR heeft betaald⁶⁶. We hebben uit de interviews begrepen dat de achtergrond van deze vraag vooral gelegen is in de vraag of RvR ook voor andere overheidsinkomsten heeft gezorgd dan inkomsten uit de verkoop van kavels ten behoeve van woningbouw. Overdrachtsbelastingen zijn in dit onderzoek niet beschouwd.

Zoals te doen gebruikelijk, betaalt de RvR BV/CV belastingen. We kunnen een indicatie geven van de betaalde BTW op basis van de gerealiseerde verkopen bij projectmatige initiatieven die nu in uitvoering zijn. Deze gerealiseerde verkoopopbrengsten zijn volgens de Grex per 31 december 2020 € 41.901.207. Uitgaande van 21% BTW betekent dit dat RvR circa € 8,8 mln. BTW heeft betaald, exclusief verrekeningen.⁶⁷ Op basis van alle gerealiseerde en geraamde opbrengsten (in de Grex per 31-12-2020) geeft RvR aan dat het gaat om in totaal circa € 26 mln. aan betaalde BTW. Het is natuurlijk ook zo dat gemeenten en waterschappen lokale belastingen ontvangen door de nieuw gerealiseerde woningen. Vooral Rijk, gemeenten en waterschappen ontvangen belastinginkomsten door de woningbouw in het kader van RvR. De vraag is of deze woningbouw er ook zou zijn gekomen als RvR er niet was geweest. Gelet op de specifieke woningbouwafspraken in het kader van RvR, kan er van uit worden gegaan dat een deel van de ontwikkelde kavels niet zou zijn ontwikkeld als RvR er niet was geweest. Hoeveel is niet vast te stellen.

Het gaat weliswaar niet om belastingen, maar de provincie zelf ontvangt daarnaast direct of indirect inkomsten uit het aan RvR verstrekte kapitaal en verleende borgstellingen.⁶⁸ Naast krediet van de provincie, heeft RvR twee leningen afgesloten bij de Nederlandse Waterschapsbank onder garantie van de provincie. De provincie ontvangt hiervoor jaarlijks een vergoeding van respectievelijk 1%⁶⁹ en 4,83%⁷⁰ over de restsom. De totale rentekosten en borgstellingskosten van RvR CV bedragen voor het jaar 2020 € 576.720.⁷¹ Hiervan is € 359.317 voor de provincie. Uit de Grex is af te leiden dat RvR ultimo 2020 ruim € 19 mln. rentekosten heeft betaald, waarvan een substantieel deel aan de provincie.

⁶⁶ De RvR heeft geen belastingen ontvangen dus op dat onderdeel van de vraagstelling gaan we niet nader in.

⁶⁷ We hebben ons gebaseerd op de beschikbare gegevens bij de jaarrekening 2020 waarbij we geen boekenonderzoek hebben gedaan naar daadwerkelijk betaalde belastingen.

⁶⁸ Zie Financieel verslag 2020, RvR Limburg CV.

⁶⁹ Stand lening per 31-12-2019 € 8 mln. en per 31-12-2020 € 4 mln.

⁷⁰ Stand lening per 31-12-2019 € 4,7 mln. en per 31-12-2020 € 1,5 mln.

⁷¹ Voor de looptijd van RvR zijn volgens de Grex per 31-12-2020 de totale rente/borgstellingskosten € 19.060.644.



Gelet op de vraagstelling van deze evaluatie hebben we niet onderzocht in welke mate de provincie een positief resultaat behaalt op het verstrekken van leningen en/of borgstellingen. Vanuit verantwoord treasurybeleid is het echter aannemelijk dat leningen en borgstellingen (voor de provinciale begroting) op z'n minst budgettair neutraal worden verstrekt. Ook gelet op het feit dat de rente en de vergoedingen voor de garantstelling marktconform worden vastgesteld en getoetst op aspecten van staatsteun.⁷² Alsmede gelet op het feit dat ontvangen vergoedingen voor garantstelling voor de provincie een positief resultaat opleveren, indien RvR voldoet aan alle aflossingsverplichtingen jegens de Nederlandse Waterschapsbank. Tot op heden is dat het geval, zo geeft RvR aan.

6.2. Realisatie financiële doelstelling

In deze paragraaf kijken we naar de realisatie van de financiële doelstelling. In hoeverre is het te verwachten dat alle gemaakte kosten in het kader van Ruimte voor Ruimte, inclusief de sloopsubsidies ter hoogte van € 36,3 mln. worden terugverdiend?

We hebben een geactualiseerd overzicht ontvangen van de Grex, gecontroleerd door de accountant.⁷³ Dit staat geagendeerd voor de AVA in mei 2021. Na een positief resultaat in 2019 (€ 2.386.901) heeft RvR ook in 2020 een positief resultaat behaald van € 4.722.591. Het verwachte resultaat per 31 december 2020 is bijgesteld van minus € 8,7 mln. naar minus € 3,3 mln. (alle bedragen op eindwaarde 31 december 2023). Dit betekent dat RvR eind 2023 de € 36,3 mln. heeft terugverdiend, op € 3,3 mln. na.

Samenvatting ontwikkeling Grex van ultimo 2018 tot ultimo 2020 (bedragen in miljoenen)						
Omschrijving	Grex per 31-12-2018	Grex per 31-12-2019	Verschil 2019-2018	Grex per 31-12-2019	Grex per 31-12-2020	Verschil 2020-2019
Plankosten gerealiseerd	€ 107,3	€ 111,6	€ 4,3	€ 111,6	€ 117,4	€ 5,8
Opbrengsten gerealiseerd	€ 81,7	€ 86,0	€ 4,3	€ 86,0	€ 99,0	€ 13,0
Boekwaarde	€ 25,6	€ 25,6	€ -	€ 25,6	€ 18,4	€ -7,2
Plankosten nog te maken	€ 14,2	€ 18,2	€ 4,0	€ 18,2	€ 13,3	€ -4,9
Opbrengsten nog te ontvangen	€ 27,5	€ 35,1	€ 7,6	€ 35,1	€ 28,4	€ -6,7
Verwacht resultaat	€ -12,3	€ -8,7	€ 3,6	€ -8,7	€ -3,3	€ 5,4

Hierbij moet worden opgemerkt dat er binnen de bijgestelde Grex per 31 december 2020 nog twee posten opgenomen zijn ter afdekking van risico's. Dit betreft het risico afzetbaarheid terreinen en de post onvoorzien. Beide posten hebben een totale omvang van € 1.850.000.

Ook is binnen de Grex nog geen rekening gehouden met de extra verdienmogelijkheden, zoals de geboden ruimte om het aantal kavels naar 900 op te hogen. In de huidige Grex is rekening gehouden met 790 kavels.

In het geprognosticeerde verlies wordt gerekend met de volledige aflossing van alle schulden, ook de schuld van € 5 mln. die de provincie (Commandiet BV) heeft ontvangen van BPD voor € 1. Indien deze schuld niet wordt afgelost,

⁷² Beantwoording schriftelijke vragen d.d. 11 juni 2020. In de beantwoording wordt ook aangegeven dat verzoeken van RvR om "verlaging van de rente en de kosten van de garantstelling op basis van zakelijke verstandhouding en voorgaande criteria zijn afgewezen."

⁷³ Accountantsverslag jaarrekening 2020 en Financieel verslag 2020, RvR Limburg CV.



levert dat feitelijk geen verlies op voor de provincie. Anders gezegd: ook als slechts € 1,7 mln.⁷⁴ op deze lening wordt afgelost, is dat een positief resultaat voor de provincie.

Ook heeft de provincie in 2018 een bijdrage van het Rijk ontvangen van € 4,4 mln. als afkoop van een eerder toegezegde bijdrage aan een eventueel verlies van RvR. Dit bedrag is niet meegenomen in de Grex en zit in de begroting van de provincie.

Uitgaande van de door de accountant gecontroleerde Grex, gecombineerd met de buffer binnen RvR, de bijna 'gratis' overgenomen lening van BPD en de bijdrage van het Rijk, is het aannemelijk dat de kosten van de sloopsubsidies - inclusief alle bijkomende kosten - geheel kunnen worden terugverdiend zonder van de extra verdienmogelijkheden gebruik te maken. De provincie heeft tot nu toe niet expliciet afgewogen of de extra verdienmogelijkheden ook ingezet kunnen worden op het moment dat de € 36,3 mln. al zijn terugverdiend. Oftewel: of RvR moet stoppen op het moment dat de kosten zijn terugverdiend of dat doorgaan moet worden en een positief resultaat kan worden geboekt.

6.3. Prijsbepaling aan- en verkoop van kavels

Onder grondspeculatie verstaan wij het door personen of bedrijven opkopen van kavels in de wetenschap dat deze in waarde zullen stijgen. Deze kavels worden vervolgens voor een hogere prijs verkocht waardoor winsten worden geboekt. Elke markt, zo ook als het gaat om gronden, streeft winsten na. Voortvloeiend uit de doelstelling van RvR, is het de vraag of er voldoende is gestuurd op het tegengaan van overmatige resultaten bij derden en het maximaliseren van resultaten voor de Grex van RvR. Daarvoor hebben we gekeken naar:

- Het prijsbeleid
- De uitvoering daarvan; is deze conform beleid?
 - o Door te kijken naar de aankopen, gedaan in en vanaf 2010 (onderzoekperiode van dit onderzoek) in het kader van projectmatige initiatieven die nu in uitvoering zijn
 - o Door te kijken naar de verkopen, gedaan in en vanaf 2010 (onderzoekperiode van dit onderzoek) in het kader van projectmatige initiatieven die nu in uitvoering zijn

Wat geen deel uitmaakt van de opdracht en wat we derhalve niet hebben onderzocht, is of in afzonderlijke dossiers met voorkennis is gehandeld waardoor derden gronden hebben kunnen kopen waarvan bekend was dat die in het kader van RvR zouden worden ontwikkeld. Het maakt geen deel uit van de opdracht, gelet op de doorlooptijd van het onderzoek en de benodigde onderzoeksmethodieken die nodig zijn om dit te onderzoeken.

Voor de uitvoering van de analyses hebben we informatie opgevraagd bij RvR. Aan deze informatieverzoeken heeft RvR voorspoedig gehoor gegeven. Voor zover aanwezig, is de gevraagde informatie aangeleverd. Wat bij de uitvoering van het onderzoek wel bleek, was dat de informatievoorziening van RvR niet zodanig is dat voor de gehele periode dat RvR heeft gefunctioneerd, informatie systematisch en gestructureerd is bijgehouden. Dit betreft de opgevraagde informatie in het kader van de uitvoering van dit onderzoek. Er is geen eenduidige databron waaruit direct data kunnen worden gehaald over onderliggende transacties. Daarvoor zijn extra handelingen nodig en moeten onderliggende documenten worden opgezocht, met name waar het gaat om dossier van voor 2018. RvR geeft aan dat alle relevante bedrijfsinformatie die noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering, wordt bijgehouden resp. in managementrapportages periodiek aan de directie wordt aangeboden alsook waar nodig met de aandeelhouder gedeeld. Ook geeft RvR aan dat

⁷⁴ Als de Grex op deze wijze wordt gerealiseerd, resteert een tekort van € 3,3 mln. Als de provincie op de overgedragen kregen lening van BPD à € 5 mln daardoor € 3,3 mln. minder afgelost krijgt, is dit nog steeds een positief resultaat van € 5 mln. -/- € 3,3 mln. = € 1,7 mln.



wordt voldaan aan de informatiebehoefte die nodig is voor het opmaken van de jaarrekening alsmede de goedkeurende verklaring op basis waarvan de accountant de goedkeurende verklaring afgeeft. Als eerder aangegeven is voor het jaar 2019 geen goedkeurende verklaring afgegeven. RvR geeft aan dat een aantal gestelde vragen in het kader van dit onderzoek niet direct een-op-een konden worden afgeleid uit de door RvR bijgehouden databestanden, maar dat de gevraagde gegevens voorspoedig zijn aangeleverd. RvR geeft aan dat de administratie voldoet alle aan kwaliteitseisen die door onze aandeelhouder, de directie en onze accountant aan de administratie worden gesteld.

6.3.1. Aankoop van kavels

6.3.1.1 Beschrijving opzet aankooprijzen⁷⁵

RvR geeft aan dat als algemeen uitgangspunt geldt dat RvR zich bij de aankoop van gronden enerzijds laat leiden door het betalen van een marktconforme prijs (als maximum). Anderzijds moet een te betalen marktconforme prijs RvR nog voldoende ruimte bieden om een redelijk rendement te behalen op de projecten.

De marktwaarde van aan te kopen gronden wordt enerzijds bepaald door de vigerende bestemming van de gronden (meestal agrarisch, € 5 tot € 7 per m²) en anderzijds door de beoogde nieuwe bestemming. De hoogste waarde is leidend, conform de spelregels van de Onteigeningswet. In de projecten betekent dit dat de marktwaarde op basis van de nieuwe bestemming bepalend is. Gebruikelijk is dan dat de waardebeoordeling van de aan te kopen gronden plaatsvindt op basis van de zogenaamde residuele grondwaardemethodiek. Daarbij is de aankoopwaarde van de gronden gelijk aan de in de markt haalbare opbrengst van de te verkopen kavels minus de te maken kosten om deze kavels bouw- en woonrijp te kunnen verkopen. Hiertoe wordt per project een investeringsbesluit opgesteld waaruit deze waarde is af te leiden. Bepalend voor de uitkomst is in belangrijke mate de gekozen planopzet (verhouding uit te geven terrein/openbare ruimte), het te realiseren bouwprogramma (bebouwingsdichtheid/type en prijsklasse woningen) en de mate waarin het terrein technisch bouw- en woonrijp is. In de praktijk resulteert de residuele aankoopwaarde in projecten in een bedrag dat merendeels een veelvoud is van de agrarische waarde.

Het betalen van een marktconforme prijs biedt RvR geen of onvoldoende ruimte om het beoogde rendement te behalen op de projecten (terugverdienen historische kosten). Immers, de waardeverhoging bij wijziging van de bestemming belandt volgens de theorie grotendeels bij de eigenaar van de gronden. De Grex gaat uit van een gemiddelde netto opbrengst per te realiseren 'zoeklocatie' van € 93.000. Om een voor RvR haalbaar project te krijgen, moet behoorlijk worden afgedongen op de marktwaarde van de gronden. Dit werkt in de markt, ook omdat RvR acteert op plekken die weliswaar 'warm' (aansluitend aan bestaande bebouwing) gelegen zijn, maar die door de gemeente niet als zodanig zijn aangeduid, omdat elders nog voldoende ruimte aanwezig is om in de eigen behoefte te voorzien. Dit creëert voor RvR een redelijke onderhandelingspositie.

Als interne richtlijn hanteert RvR de afgelopen jaren om die reden een maximale aankoopprijs van om en nabij € 20 per m². Daarmee ligt RvR, zo geven ze aan, substantieel onder de marktwaarde van de gronden (met hantering spelregels voor onteigening) en wat hoger dan de agrarische waarde, waardoor er toch nog enige prikkel is ingebouwd om het voor de eigenaar interessant genoeg te maken om met RvR in zee te gaan. Dit biedt RvR de mogelijkheid om per saldo het beoogde rendement te behalen.⁷⁶

⁷⁵ Memo n.a.v. onderzoek TwynstraGudde versie 16-3-2021.

⁷⁶ Dit is een beschrijving van RvR van de prijsbepaling bij projectmatige initiatieven. Oftewel: grotere initiatieven waarbinnen meerdere woningen worden ontwikkeld. RvR koopt ook kavels aan van zogenaamde eenpitters. Dit zijn mensen die hun eigen kavel verkopen aan RvR om deze, na wijziging van de bestemming en eventueel bouwrijp maken, terug te kopen. In dergelijke gevallen hanteert RvR een standaard aankoopprijs van € 4,50 per m².



RvR geeft aan dat aankopen worden besproken in het directieoverleg waarbij getoetst wordt aan het beleid. Koopovereenkomsten worden door de bedrijfsjurist van RvR opgesteld en door de controller financieel getoetst.

RvR geeft aanvullend aan dat afzonderlijke aankopen altijd ter goedkeuring worden voorgelegd aan de aandeelhouder, ook als die locatie al is opgenomen in de Grex.

Tussentijdse reflectie

Deze aanpak van prijsbepaling zien wij als reëel. Zo voorkomt RvR dat een (te groot) deel van de waardestijging bij bestemmingswijziging bij de oorspronkelijke eigenaar belandt. Het komt ook tegemoet aan de sloopkosten à € 36,3 mln. die drukken op de Grex van RvR. Aangegeven wordt dat afzonderlijke aankopen aan de aandeelhouder worden voorgelegd, aan de hand van het daaraan voorafgegane directiebesluit. Als aangegeven, het betreft het uitvoeringsbeleid dat niet door de AVA is vastgesteld en RvR kent ook geen RvC die de directie hierop kan challengen en controleren.

6.3.1.2 Uitvoering bij aankopen

Om een beeld te krijgen van de uitvoering en of deze strookt met de beschreven aanpak, hebben we de aankopen in en vanaf 2010 (onderzoekperiode van dit onderzoek) bekeken in het kader van projectmatige initiatieven die nu in uitvoering zijn. Dit op basis van de informatie aan ons verstrekt door RvR. Hierbij maakt RvR de kanttekening dat de vergelijkbaarheid van de verschillende aankopen lastig geheel eenduidig is vast te stellen op basis van de aangeleverde lijst; soms was in de prijs het bouwrijp maken al opgenomen. In totaal gaat het om vijftien projecten.

In de praktijk met ingang van 2018 is de beschreven aanpak blijkens het aangeleverde overzicht geheel terug te zien:

- In de periode met ingang van 2018 gaat het om zeven projecten
- In alle gevallen ligt de aankoopprijs op of onder € 20,--
- Bij vijf aankopen zijn afspraken gemaakt over nabetalingen indien de woonbestemming definitief wordt of als er meer dan de geprognosticeerde woningen worden gebouwd. In een nadere toelichting geeft RvR aan dat dit bij één aankoop kan leiden tot een nabetaling die de uiteindelijke aankoopprijs voor dat project op € 23,50 doet uitkomen.

In de praktijk is in de periode tussen 2010 en 2017⁷⁷ de beschreven aanpak blijkens het aangeleverde overzicht beperkt terug te zien. RvR geeft aan dat uit navraag bij betrokken medewerkers uit die periode blijkt dat bij aankopen de marktwaarde leidend was alsmede de beoordeling of daarmee nog een acceptabel rendement te behalen was:

- In de periode tot en met 2017 gaat het om acht projecten.
- Er zit één aankoop op of onder de € 20 en drie aankopen op een afwijking tot maximaal + € 5,--
- Bij vier aankopen is de afwijking meer dan + € 5,--. De prijzen lagen in deze gevallen op € 39,47, €45,75, €46,23 en €53,69.

Verdiepend op de analyse van de uitvoeringspraktijk, hebben we gekeken of er een verklaring gevonden kan worden voor de grootste afwijkingen in de periode 2010-2017. Het gaat om vier aankopen met een afwijking van meer dan +€5,-- (+25%). Het gaat om aankopen door RvR van:

- Twee gemeenten (€ 53,69/m², € 45,75/m²)
- Een woningbouwcorporatie (€ 46,23/m²)
- Een ontwikkelaar (€ 39,47/m²)

⁷⁷ Voor het jaar 2017 zelf staan geen aankopen aangegeven.



Voor alle vier de gevallen is niet sluitend vast te stellen wat de uiteindelijke aankoopprijs heeft bepaald en of het (on)realistisch is om te verwachten dat het rendement van RvR verbeterd had kunnen worden met lagere aankooprijzen. Daarvoor zou nader onderzoek moeten plaatsvinden naar de afzonderlijke casuïstiek waarbij met direct betrokkenen uit die tijd moet worden gesproken. Uit de onderliggende stukken, ons ter beschikking gesteld, blijkt in ieder geval het volgende:

- In alle vier de gevallen heeft de provincie als aandeelhouder goedkeuring verleend aan de aankoop
- Met betrekking tot de ene gemeente (€ 45,75/m²) zijn afspraken gemaakt over een primaire grondprijs van € 10/m² waarna, bij wijziging van de bestemming, een bijbetaling van € 25 plaatsvindt. Ook is een aankoopopslag voor de gemeente van € 5 afgesproken. Daarnaast wordt de prijs geïndexeerd, wat lijkt te gaan om een indexering van de nabetaling. De prijs lijkt met name te verklaren doordat de uiteindelijke prijs gekoppeld wordt aan het daadwerkelijk planologisch kunnen realiseren van woningen. Dergelijke afspraken zijn gebruikelijk. Of de prijs hierdoor geheel te verklaren is, vergt nader onderzoek
- Bij de andere gemeente (€ 53,69/m²) lijkt het tevens te gaan om gronden die 'warmer' zijn. Voordat RvR in beeld was, in 1999, had de gemeente de grond al gekocht ten behoeve van woningbouw. Er lagen al intenties en afspraken om te komen tot het bouwen van woningen. Wat ook mee lijkt te spelen, is dat het alleen de aankoop betreft van uitgeefbare grond (10.013 m²). Op de grond van de gemeente realiseert RvR de openbare ruimte (7.694 m²). Als ook het openbaar gebied erbij betrokken wordt, lijkt je uit te komen op € 30,67/m² als aankoopprijs voor het totale exploitatiegebied (€ 543.150/17.707 m²). Of de prijs hierdoor geheel te verklaren is, vergt nader onderzoek
- Met de woningbouwcorporatie is een aankoopprijs overeengekomen van € 200.000 (5.690 m²), zijnde € 35,15/m². De koopovereenkomst is ondertekend in oktober 2012 en is geleverd in juni 2015. De prijs is verhoogd met € 64.044 rente (4% vanaf 1 juli 2007). Waarom deze rente is overeengekomen, is niet vast te stellen op basis van de ons beschikbare informatie. In het directiebesluit worden de rentekosten niet vermeld. Uit de goedkeuringsverklaring van de provincie als aandeelhouder is niet af te leiden of de provincie op de hoogte was van deze rentekosten
- De ontwikkelaar betreft een samenwerking tussen Rabo Vastgoed BV en een andere ontwikkelaar.⁷⁸ In het onderliggende directiebesluit wordt het volgende aangegeven:
 - o Door de voorwaarden die aan de planontwikkeling worden gesteld, zoals een ruime opzet met veel groen en 39 kavels variërend van 800-1.200 m² in plaats van 30 kavels van 1.000 m², RvR meer gronden (30.357 m²) nodig heeft om het plan te kunnen realiseren
 - o Door de voorwaarden, betreffende ruimtelijke inpassing van het plan, blijft RvR ook zitten met resterende gronden (10.003 m²)
 - o Van de ontwikkelaar worden de benodigde gronden gekocht en aan dezelfde ontwikkelaar worden de resterende gronden verkocht. De aankoopprijs ligt € 14,96 hoger dan de prijs van de te verkopen gronden. De verkoop geschiedt gelijktijdig met de aankoop. Per saldo is het uiteindelijk te betalen bedrag gelijk aan een eerder gemaakte basisafpraak
 - o Dat de gronden duurder worden aangekocht dan dat de te verkopen gronden worden verkocht, ligt in het feit, zo wordt aangegeven, dat de ontwikkelaar op de aan te kopen gronden projectmatige bebouwing had voorzien. In plaats van op circa 3 ha projectmatige bebouwing te kunnen realiseren, is dit in de toekomst alleen mogelijk op circa 1 ha. Hierdoor loopt Zuidgrond een groot deel van de ontwikkelingsopbrengsten/marge mis
 - o De hoogte van de uiteindelijke aankoopprijs lijkt daarmee te worden verklaard doordat de ontwikkelaar wordt gecompenseerd voor het feit dat deze de realisatie van projectmatige woningbouw had voorzien. Waarom voor deze compensatie wordt gekozen, is niet vast te stellen op basis van de ons beschikbare informatie. De provincie geeft aan in deze periode alle aankopen voorgelegd te hebben gekregen en deze op prijsstelling te

⁷⁸ Van die ontwikkelaar heeft RvR in 2010 en 2011 in Sevenum twee andere aankopen gedaan. De prijzen hiervan bedroegen € 24,90/m² en € 22,85/m².



hebben beoordeeld. Dit betekent dat de provincie bewust heeft ingestemd met de grondprijs. Niet is vast te stellen of de provincie deze aankopen nauwgezet heeft gevolgd vanwege het feit dat Rabo Vastgoed BV hierbij (indirect) betrokken was aan de kopende en aan de verkopende kant. Dit kan feitelijk zijn gebeurd, maar is niet af te leiden uit de beschikbare documentatie

Tussentijdse reflectie

Kijkend naar deze aankopen, blijkt dat er een duidelijk verschil is in de periode tot en met 2017 en de periode 2018 en later. In de praktijk, met ingang van 2018, is de beschreven aanpak geheel terug te zien. In de praktijk in de periode tussen 2010 en 2017 is de beschreven aanpak beperkt terug te zien. Dat de praktijk voor 2018 anders is, kan te verklaren zijn doordat de directievoering van de RvR door andere personen gebeurde. De directievoering werd in die tijd nog vooral ter hand genomen door BPD. Sinds 2018 wordt RvR vooral uitgevoerd door een eigenstandige directie, dus niet vanuit BPD. De beschreven aanpak is ook opgesteld door de directie die sindsdien functioneert. Een dergelijke beschrijving van de aanpak voor 2017 hebben wij niet in het dossier aangetroffen.

6.3.2. Verkoop van kavels

6.3.2.1 Beschrijving opzet verkoopprijzen⁷⁹

RvR geeft aan verkoop tegen marktwaarde als uitgangspunt te hanteren. Hiervoor zijn vooral de locatie van het plan, de ligging binnen het plan, de bebouwingsmogelijkheden van de kavel zoals opgenomen in het bestemmingsplan, kaveloppervlakte, etc., van belang. Kavelrijzen kunnen hierdoor verschillen. De directie laat zich adviseren door hun verkoopmanager die wordt ingehuurd van BPD. Deze raadpleegt waar nodig een of meerdere makelaars die de plaatselijke markt goed kennen. Periodiek wordt de marktconformiteit van deze verkoopprijzen beoordeeld en waar nodig worden de verkoopprijzen bijgesteld.

De Grex wordt vastgesteld door de AVA. De verkoop van kavels moet binnen de Grex passen. Bij de actualisatie van de Grex wordt die prijs opgenomen. De verkoop van de kavel moet binnen de Grex passen. Als het niet binnen de Grex past, wordt de begroting bijgesteld en gaat deze naar de AVA. Als de locatie niet in een Grex is opgenomen, wordt er een apart besluit genomen door de AVA.⁸⁰

Verkopen vinden volgens RvR plaats via door RvR ingeschakelde makelaars waarna de overeenkomsten worden getoetst door de verkoopmanager van RvR (ook op correcte verkoopprijs welke eerder door de directie is vastgesteld) alvorens deze aan de directie worden voorgelegd. Ook de door de notaris opgestelde concept notariële akte wordt door de bedrijfsjurist en door de financieel controller van RvR op juistheid getoetst. Pas daarna vindt betaling plaats.

Tussentijdse reflectie

Deze aanpak van prijsbepaling komt ons als reëel over. We gaan er daarbij vanuit dat de adviseur ter zake kundig is. Als aangegeven, betreft het uitvoeringsbeleid dat niet door de AVA is vastgesteld en RvR kent ook geen RvC die de directie hierop kan challengen en controleren.

⁷⁹ Memo n.a.v. onderzoek TwynstraGudde versie 16-3-2021.

⁸⁰ Dit een beschrijving van de prijsbepaling bij projectmatige initiatieven alsook bij eenpitters, zoals aangegeven door RvR. Bij de terugverkoop aan eenpitters wordt, mede gelet op de lage aankoopprijs, de ondergrens van de bandbreedte van de marktwaarde aangehouden. Interview directie RvR, d.d. 7-4-2021.



6.3.2.2 Uitvoering bij verkopen

Om een beeld te krijgen van de uitvoering en of deze strookt met de beschreven aanpak, hebben we gekeken naar de verkopen in en vanaf 2010 (onderzoekperiode van dit onderzoek) in het kader van projectmatige initiatieven die nu in uitvoering zijn.

Uit het aangeleverde overzicht blijkt dat het voor de periode vanaf 2010 gaat over 231 getransporteerde kavels. Dit maakt het binnen de gegeven onderzoekstijd niet mogelijk om op basis van dit totaal harde uitspraken te doen over de marktwaarde van elk van de verkoopprijzen. Het ontbreekt ons daarbij ook aan specifieke informatie over locatie, ligging, het plan etc.

Wel hebben we een globale analyse uitgevoerd waarbij we de verkoopprijzen van RvR hebben vergeleken met de prijzen op Funda voor drie plaatsen: Venray, Sevenum en Echt en hun omgeving:

- Onderscheid makend naar grotere en kleine kavels, blijkt het volgende:
 - o Gemiddeld bedraagt de Funda-verkoopprijs voor grotere kavels ($> 1.000 \text{ m}^2$) € 140 tot € 165/ m^2 (VON/k.k.) (€ 116-€ 136/ m^2 exclusief BTW)
 - o Gemiddeld bedraagt de Funda-verkoopprijs voor kleinere kavels ($500\text{-}1000 \text{ m}^2$) € 205 tot € 257/ m^2 (VON/k.k.) (€ 170-€ 212/ m^2 exclusief BTW)
- Uit het aangeleverde overzicht van door RvR verkochte kavels blijkt het volgende:
 - o De laagste prijs/ m^2 exclusief BTW bedraagt € 101,25 (€ 122,51 inclusief BTW). De hoogste prijs/ m^2 exclusief BTW bedraagt € 273,82/ m^2 (€ 331,32 inclusief BTW). De gemiddelde prijs/ m^2 exclusief BTW bedraagt € 168,28
 - o De prijs/ m^2 exclusief BTW voor grotere kavels ($> 1.000 \text{ m}^2$) bedraagt € 101,25 tot € 245,20. De gemiddelde prijs/ m^2 exclusief BTW voor deze kavels bedraagt € 157,16
 - o De prijs/ m^2 exclusief BTW voor kleinere kavels ($< 1.000 \text{ m}^2$ ⁸¹) bedraagt € 133,50 tot € 273,82. De gemiddelde prijs/ m^2 exclusief BTW voor deze kavels bedraagt € 181,64

Tussentijdse reflectie

Over het algemeen lijken de gemiddelde prijzen van RvR bij kleinere kavels binnen de Funda-bandbreedte te vallen en bij grotere kavels boven de Funda-bandbreedte. Daarmee is het aannemelijk dat de verkoopprijzen die RvR hanteert, ten minste in lijn zijn met de marktwaarde.

6.4. Aanbesteding

In deze paragraaf gaan we in op de wijze waarop met betrekking tot RvR is omgegaan met aanbesteding, in die zin of RvR wel of niet moet aanbesteden bij het verlenen van opdrachten voor bijvoorbeeld het bouwrijp maken van kavels. We hebben onderzocht of er kaders aan RvR zijn meegegeven ten aanzien van aanbesteding en of onderbouwd is of RvR wel of niet aanbestedingsplichtig is. Afzonderlijke inkooptrajecten van RvR hebben wij niet beoordeeld op de naleving van eventueel inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Bij de oprichting van RvR hebben de provincie en Rabo Vastgoed zich juridisch laten adviseren over de vraag of RvR aanbestedingsplichtig is. Uit dat advies zou blijken dat RvR niet aanbestedingsplichtig is. Het advies is verwerkt in artikel 26.5 van de samenwerkingsovereenkomst.⁸² We hebben het Houthoff-advies opgevraagd bij de provincie, maar

⁸¹ De verkochte kavel met de kleinste omvang is 495 m^2 .

⁸² SOK II Ruimte voor Ruimte, 2003. In de SOK hebben de provincie en Rabo Vastgoed wel afspraken gemaakt voor het geval een rechter anders mocht bepalen.



dit kon niet worden gevonden. Op het moment dat BPD uit RvR stapt, heeft RvR juridisch advies gevraagd over de aanbestedingsvraag.⁸³

Geadviseerd wordt dat RvR (met de provincie als enige aandeelhouder) niet kan worden aangemerkt als een publiekrechtelijke instelling in de zin van de Aanbestedingswet. Daaruit volgt dat er geen sprake is van een aanbestedingsplicht voor opdrachten die de BV/CV voor zichzelf in de markt zet. De aangegeven reden daarvoor is dat het gaat om activiteiten die geheel of overwegend commercieel van aard zijn. Deze activiteiten zijn in de periode dat de provincie enige aandeelhouder is, niet anders dan in de periode dat ook BPD deelnam als aandeelhouder. Voor zover te overzien, maakt die wijziging in eigendomsverhouding voor de beantwoording van de vraag over het bestaan van een aanbestedingsplicht niet uit.

Dit gaat alleen over de opdrachten die RvR voor zichzelf in de markt zet. Het tweede deel van het advies gaat in op opdrachten die RvR in de markt zet, die in wezen ten behoeve van andere partijen zijn: het bouw- en woonrijp maken en de aanleg van publieke voorzieningen die aan de betreffende gemeente overgedragen worden. Dat zijn opdrachten die in principe wel aanbesteed moeten worden. In dit geval geldt die verplichting echter niet voor RvR maar voor de betreffende gemeente.⁸⁴

Op basis van deze adviezen heeft de provincie geen kaders meegegeven, of via het aandeelhouderschap kaders opgelegd, aan RvR waar het gaat om inkoop en aanbesteding. Formeel gezien heeft de provincie op basis van de adviezen correct gehandeld.

RvR heeft in 2019 op eigen initiatief een werkproces opgesteld met betrekking tot onder andere inkoop.⁸⁵ Daarin is opgenomen dat offertes schriftelijk worden opgevraagd bij ten minste drie bedrijven. Voor inkopen < € 10.000 kan worden volstaan met een enkelvoudige offerteaanvraag. RvR geeft aan dat voor veel van wat nu wordt uitgevoerd, al jaren geleden opdrachten zijn verstrekt. Voor de periode voor 2019 hebben we niet een soortgelijk uitgewerkt werkproces aangetroffen in het aan ons overlegde dossier. Afzonderlijke inkoopprocessen van RvR hebben we niet onderzocht op de naleving van het vastgestelde werkproces.

6.5. Bevindingen samenpakkend

Belastingen (BTW)

Kijkend naar de omzetbelasting, geeft RvR aan dat het op basis van alle gerealiseerde en geraamde opbrengsten (in de Grex per 31-12-2020) gaat om in totaal circa € 26 mln. aan betaalde BTW. Gemeenten en waterschappen ontvangen lokale belastingen door de gerealiseerde woningen. De provincie zelf ontvangt niet direct belastingen, maar ontvangt wel direct of indirect inkomsten uit het aan RvR verstrekte kapitaal en verleende borgstellingen. De totale rentekosten en borgstellingskosten van RvR CV bedragen voor het jaar 2020 € 576.720. Hiervan is € 359.317 voor de provincie. Uit de Grex is af te leiden dat RvR ultimo 2020 ruim € 19 mln. rentekosten heeft betaald, waarvan een substantieel deel aan de provincie. Gelet op de vraagstelling van deze evaluatie, hebben we niet onderzocht in welke mate de provincie een positief resultaat behaalt op het verstrekken van leningen en/of borgstellingen. Vanuit verantwoord treasurybeleid is het echter aannemelijk dat leningen en borgstellingen op z'n minst budgettair neutraal worden verstrekt. Eventuele

⁸³ Advies aanbestedingsplicht Ruimte voor Ruimte, Nysingh 2019.

⁸⁴ Bij de analyse van aankooprijzen hebben we in onderliggende stukken gezien dat gemeente en RvR afspraken hadden gemaakt over het volgen van het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid.

⁸⁵ 19-09-04 - A.O. - Procesbeschrijvingen - Inkopen - Opdrachtverstrekkingen – Facturen, RvR.



rendementen uit financiering worden binnen de provincie niet (zichtbaar) betrokken bij het beoordelen van de mate waarin de subsidiekosten van € 36,3 mln. zijn terugverdiend.

Realisatie financiële doelstelling

Uit de geactualiseerde Grex, gecontroleerd door de accountant, blijkt dat het verwachte resultaat per 31 december 2020 is bijgesteld van minus € 8,7 mln. naar minus € 3,3 mln. Dit betekent dat RvR eind 2023 de € 36,3 mln. heeft terugverdiend, op € 3,3 mln. na, indien de actuele Grex conform prognose wordt gerealiseerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat:

- Er binnen de bijgestelde Grex per 31 december 2020 nog twee posten opgenomen zijn ter afdekking van risico's (in totaal € 1.850.000)
- Binnen deze Grex alle schulden worden afgelost, ook de schuld van € 5 mln. die de provincie heeft ontvangen van BPD voor € 1. Indien deze schuld niet wordt afgelost, levert dat feitelijk geen verlies op voor de provincie. Anders gezegd: ook als slechts € 1,7 mln. op deze lening wordt afgelost, is dat al een positief resultaat voor de provincie
- De provincie in 2018 een bijdrage van het Rijk heeft ontvangen van € 4,4 mln. als afkoop van een eerder toegezegde bijdrage aan een eventueel verlies van RvR
- In deze Grex geen eventuele inkomsten uit de extra verdienmogelijkheden zijn opgenomen, zoals de geboden ruimte om het aantal kavels naar 900 op te hogen. In de huidige Grex is rekening gehouden met 790 kavels

Dit maakt het aannemelijk dat de kosten van de sloopsubsidies geheel kunnen worden terugverdiend, zonder van de extra verdienmogelijkheden gebruik te maken. De provincie heeft tot nu toe niet expliciet afgewogen of de extra verdienmogelijkheden ook ingezet kunnen worden op het moment dat de € 36,3 mln al zijn terugverdiend. Oftewel: of RvR moet stoppen op het moment dat de kosten zijn terugverdiend of dat doorgedaan moet worden en een positief resultaat kan worden gerealiseerd.

Prijsbepaling aan- en verkoop

Wat geen deel uitmaakt van de opdracht en wat we derhalve niet hebben onderzocht, is of in afzonderlijke dossiers met voorkennis - niet zijnde openbare informatie - is gehandeld waardoor derden gronden hebben kunnen kopen waarvan bekend was dat die in het kader van RvR zouden worden ontwikkeld. Het maakt geen deel uit van de opdracht, gelet op de doorlooptijd van het onderzoek en de benodigde onderzoeksmethodieken die nodig zijn om dit wel te onderzoeken.

Voortvloeiend uit de doelstelling van RvR hebben we wel onderzocht of er voldoende is gestuurd op het tegengaan van overmatige resultaten bij derden en het maximaliseren van resultaten voor de Grex van RvR.

Voor zowel aan- als verkoop geldt dat er door de AVA geen nadere kaders zijn vastgesteld over het te voeren grondprijsbeleid (prijs/m²) ter uitwerking van het uitgangspunt marktconformiteit. Tevens blijkt niet uit het dossier en de interviews dat RvR hierover door de provincie actief is bevraagd. Zoals eerder aangegeven, is door de AVA ook geen RvC ingesteld die de directie hierop kan challengen en controleren.

De door RvR beschreven aanpak ten aanzien van de prijsbepaling – kort samen te vatten in het hanteren van een richtprijs van € 20/m² – is reëel. Kijkend naar de gerealiseerde aankopen, blijkt een duidelijk verschil in de periode tot en met 2017 en de periode 2018 en later. In de praktijk, met ingang van 2018, is de beschreven aanpak geheel terug te zien. In de praktijk in de periode 2010-2017 is de beschreven aanpak beperkt terug te zien. RvR geeft aan dat uit navraag bij de betrokken medewerkers uit die periode blijkt dat bij aankopen de marktwaarde leidend was alsmede de beoordeling of daarmee nog een acceptabel rendement te behalen was.



Dat de praktijk voor 2018 anders is, kan te verklaren zijn doordat de directievoering van de RvR tot en met 2017 vooral ter hand werd genomen door BPD. Sinds 2018 wordt RvR vooral uitgevoerd door een eigenstandige directie. De beschreven aanpak is opgesteld door de huidige directie. Een dergelijke beschrijving van de aanpak voor 2017 hebben wij niet in het dossier aangetroffen.

We hebben ook gekeken naar de prijsbepaling bij verkoop. De door RvR beschreven aanpak van prijsbepaling, gericht op verkoop tegen marktwaarde, is reëel. Kijkend naar de gerealiseerde verkoopcijfers voor de hele periode van 2010 tot heden, lijken de gemiddelde prijzen van RvR bij kleinere kavels binnen de Funda-bandbreedte te vallen en bij grotere kavels boven de Funda-bandbreedte. Daarmee is het aannemelijk dat de verkoopprijzen die RvR hanteert, ten minste in lijn zijn met de marktwaarde.

Aanbesteding

Bij het opzetten van RvR en bij het uitstappen van BPD uit RvR, heeft de provincie zich laten adviseren over het wel of niet gelden van een aanbestedingsplicht voor RvR. In beide gevallen is de provincie geadviseerd dat op basis van de beschikbare informatie van een aanbestedingsplicht geen sprake is.

Tegelijkertijd is de overheid 100% aandeelhouder en gaat het ook om de uitvoering van een publieke regeling ten behoeve van een publiek belang. Zo wil je ook borgen dat opdrachten voor bijvoorbeeld het bouw- en woonrijp maken transparant en in concurrentie worden gegund en dat gelden doelmatig worden besteed. Het gaat immers wel om gemaakte kosten die afgaan van inkomsten, bedoeld voor de provincie om publieke subsidies terug te verdienen. Daarom heeft RvR in 2019 op eigen initiatief een werkproces opgesteld met betrekking tot onder andere inkoop. Daarin is opgenomen dat offertes schriftelijk worden opgevraagd bij ten minste drie bedrijven. Voor inkopen <€ 10.000 kan worden volstaan met een enkelvoudige offerteaanvraag. RvR geeft aan dat voor veel van wat nu wordt uitgevoerd, al jaren geleden opdrachten zijn verstrekt. Voor de periode voor 2019 hebben we geen uitgewerkt werkproces aangetroffen in het aan ons overlegde dossier. Afzonderlijke inkoopprocessen van RvR hebben we niet onderzocht op de naleving van het vastgestelde werkproces.



Bijlagen



Bijlage 1. Interviewlijst

Functioneel weergegeven:

- Vertegenwoordiging PS (Controlecommissie)
- Gedeputeerde Financiën en Grondzaken
- Gedeputeerde Wonen en Ruimte
- Provincie ambtelijk Cluster Financiën
- Provincie ambtelijk Cluster Wonen & Leefomgeving
- Provincie ambtelijk Juridische Zaken en Inkoop
- Provincie ambtelijk Cluster Ruimte
- Provincie ambtelijk Grond & Vastgoed
- Provincie ambtelijk Cluster Programma's & Projecten
- Provincie ambtelijk Concernstaf/complianceteam
- Gemeente Weert bestuurlijk en ambtelijk
- Gemeente Horst aan de Maas bestuurlijk en ambtelijk
- Gemeente Leudal bestuurlijk en ambtelijk
- Gemeente Venlo bestuurlijk en ambtelijk
- Gemeente Venray bestuurlijk en ambtelijk
- RvR-directie



Bijlage 2. Bronnenlijst

Geraadpleegde bronnen in rapport (bronvermeldingen)

- A.O. - Procesbeschrijvingen - Inkopen - Opdrachtverstrekkingen – Facturen, RvR, 19-09-04
- Accountantsverslag RvR Limburg CV, jaarrekening 2020
- Actuele stand van zaken Ruimte voor Ruimte-project, medio augustus 2012
- Advies aanbestedingsplicht Ruimte voor Ruimte, Nysingh 2019.
- Agendapunt 5, AVA 18 juni 2018, Strategisch Actieplan 2019-2023, Ruimte voor Ruimte Limburg Beheer BV, definitief
- Beantwoording schriftelijke vragen inzake RvR PS d.d. 11 juni 2020, plus bijlagen
- Beoordeling principeverzoek Ruimte voor Ruimte tweede tranche
- Brief aan PS inzake Herfinanciering RvR, d.d. 08-02-2011
- CHK 1 - GREX - 20200115 Def memo inzake bijstelling Grex. d.d. 31-12-2019
- Dashboards Voortgangsrapportages RvR (2011-2017).
- Definitieve hercalculatie Grex per 01-01-2019
- Definitieve memo inzake bijstelling Grex per 31-12-2020
- Evaluatie Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV), ministerie van LKV, april 2005
- Financieel jaarverslag 2019, RvR Limburg Beheer BV
- Financieel verslag 2020 RvR, Accountantsverslag RvR d.d. 06-04-2021
- Financieel verslag 2020, RvR Limburg CV
- Gewijzigd PS-voorstel aanpak en opzet Ruimte voor Ruimte Tweede Tranche, 5 augustus 2001
- Informatie GS aan PS: Ruimte voor Ruimte: uitbreiding beleidsmatige mogelijkheden, d.d. 20-12-2018
- IPO-Overleg – bijstelling woonverdeling RvR, d.d. 21-05-2002
- Memo n.a.v. onderzoek TwynstraGudde versie 16-3-2021.
- Motie 2607 2e Gewijzigd Jenneskens c.s. inzake Ruimte voor verbetering - onafhankelijk onderzoek
- Notulen van de AVA van RvR Limburg Beheer BV d.d. 12 mei 2020
- Kader kwaliteit Limburgse centra, februari 2020
- Pact van Brakkenstein, d.d. 15 maart 2000
- Projectadministratie 2019 na overleg Baker Tilly 26-02-2019
- Provincie Limburg, PS-nota 'Regeling Ruimte voor Ruimte' (G-37-1), 28 maart 2000 (PS 14-04- 2000) met bijbehorende bijlagen voor PS-vergadering, d.d. 14-04-2000
- Rapportage van feitelijke bevindingen bij de jaarrekening 2019, BakerTilly
- Rapport Zuidelijke Rekenkamer inzake RvR, 2010
- Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden-Limburg terugblik eerste tranche (2009)
- SOK I Ruimte voor Ruimte, 2001
- SOK II Ruimte voor Ruimte, 2003
- Statenbesluit verlening RvR-project, medio augustus 2012
- Statenvoorstel beëindiging samenwerking BPD, d.d. 15-05-2018
- Statuten RvR Limburg Beheer BV 2002
- Structuurvisie Wonen Noord- en Midden-Limburg 2018-2021
- Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg 2016, d.d. 16-08-2016
- Sturing in Samenwerking 3.0: het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader, januari 2021
- Verslag van het verhandelde in de VCFAZ, 15 juni 2001
- Verzoek instemming prijsverlaging D-044
- Voortgangsrapportages Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden Limburg 2005 t/m 2017



Overige geraadpleegde bronnen inzake onderzoek

- AVA-agenda's, verslagen en voorbereidende stukken 2011-2021
- Documentatie inzake ontwikkeling GREX RvR
- Diverse evaluaties van RvR in andere provincies
- Financiële verslagen RvR BV en CV periode 2011-2019
- Informatiememo's van GS aan PS periode 2000-2021
- Projectinformatie diverse projecten (aan- en verkoop, mandaat etc.)
- Regelingen en overeenkomsten RvR
- Stateninformatie periode 2010-2017
- Statenvoorstellen en -besluiten periode 2000-2021
- Vragen Statenfracties, mei 2020 + bijlagen 1 t/m 9

Bijlage 3. Opvolging aanbevelingen Zuidelijke Rekenkamer 2010

Aanbeveling ZRK 2010	Reactie GS op doorvoeren aanbevelingen 2012	Behandeling doorwerking aanbevelingen 2021
1. GS moeten zorg dragen voor een voldoende en kwalitatief goed instrumentarium bij de realisatie van het provinciale beleid en de daarbij horende verantwoordelijkheden, beperkingen en onzekerheden.	Deze aanbeveling staat feitelijk los van Ruimte voor Ruimte. Middels de invoering van nieuwe formats 'Statenstukken' gaan GS ervan uit deze zaken voldoende te hebben gewaarborgd.	Doorwerking aanbeveling niet kunnen achterhalen omdat de inhoud van de aanbeveling niet terugkomt in de onderzochte aspecten in dit onderzoek. Formats Statenstukken maken geen deel uit van dit onderzoeksdossier.
2. GS moeten erop toe zien dat in beleidskaders alle van toepassing zijnde verantwoordelijkheden van de betrokken actoren aandacht wordt besteed.	Deze aanbeveling staat feitelijk los van Ruimte voor Ruimte. Naast de invoering van nieuwe formats Statenstukken geven GS hier concrete invulling aan in samenwerkings- en bestuursovereenkomsten. Daarin wordt expliciet beschreven welke verantwoordelijkheid de participerende partijen dragen.	Zie § '4.3. Beleidsverantwoordelijkheid van de provincie' voor een schets van de wijze waarop RvR gerelateerd is aan actuele beleidskaders en hoe hierbij invulling wordt gegeven aan de samenwerking met gemeenten.
3. GS moeten zorg dragen voor actuele en consistente beleidskaders	Hiertoe is het POL in het verleden periodiek herijkt, en wordt in 2013 een integrale POL-herziening voorgelegd aan PS. In de formats Statenstukken moet de onderwerpdoelstelling worden geformuleerd. Tevens dient expliciet te worden aangegeven welk onderdeel van de programmabegroting met het onderwerp wordt uitgevoerd dan wel gewijzigd.	Zie § '4.3. Beleidsverantwoordelijkheid van de provincie' voor een schets van de wijze waarop RvR gerelateerd is aan actuele beleidskaders.
4. GS moeten ervoor zorgen dat kan worden voldaan aan de vooraf geformuleerde richtlijnen en/of voorwaarden. GS moeten daarbij direct en expliciet aangeven als dit niet mogelijk blijkt te zijn of als er omstandigheden zijn waarbij niet kan worden voldaan aan één of meer richtlijnen en/of voorwaarden.	Daartoe wordt in de formats Statenstukken aangegeven wanneer het beoogde resultaat bereikt moet zijn, alsmede welke tussenstappen c.q. ijkmomenten er zullen zijn. Ook moet hierbij worden ingegaan op de wijze en de frequentie van informatievoorziening richting PS dan wel de betrokken Statencommissie.	Doorwerking aanbeveling niet kunnen achterhalen omdat de inhoud van de aanbeveling niet terugkomt in de onderzochte aspecten in dit onderzoek. Formats Statenstukken maken geen deel uit van dit onderzoeksdossier



Aanbeveling ZRK 2010	Reactie GS op doorvoeren aanbevelingen 2012	Behandeling doorwerking aanbevelingen 2021
5. GS moeten bij langlopende projecten één of meerdere keren de tussenbalans op (laten) maken.	In samenwerkingsovereenkomsten met derden trachten GS waar mogelijk concrete bepalingen op te nemen omtrent mogelijke omstandigheden welke aanleiding zouden kunnen zijn tot het doorvoeren van wijzigingen. Ook kan een tussentijdse herijking (een tussenbalans) de wens zijn van de derde partij(en) waarmee de provincie de samenwerking aangaat. In een aantal gevallen is de behoefte, vanuit meerdere invalshoeken bezien, het grootst om de externe dynamiek beperkt te houden, en is er vanuit de nieuw opgerichte entiteit of samenwerking geen/weinig behoefte ten principale de samenwerking lopende de rit te herijken. Indien de aanbeveling van de ZRK erop ziet dat beoogd wordt om binnen de vastgestelde kaders, doelen en resultaten de samenwerking te bezien en –waar mogelijk – verbeterlagen te zoeken, dan biedt de aanbeveling een beter aanhakingspunt. GS stellen overigens uitdrukkelijk dat PS de wijze en de frequentie van voortgangsrapportages (kunnen) bepalen. Het is natuurlijk verstandig om periodiek de samenwerking door te lichten vanuit de aanvankelijke doelen. Bij langlopende projecten kan het verstandig zijn dit door een onafhankelijke partij te laten uitvoeren, mits de opdracht daartoe zorgvuldig wordt overwogen.	Een dergelijke tussenbalans tot aan dit onderzoek hebben wij in deze evaluatie niet aangetroffen.
6. Bij samenwerkingsprojecten tussen provincie en derden moeten GS zorg dragen voor een voldoende en adequaat instrumentarium om indien nodig te kunnen (bij)sturen	Zie ook aanbeveling 5. Hieraan kan worden toegevoegd dat (in het kader van de in 2010 gestarte Regeling Grote Projecten (RGP)) PS kunnen (bij)sturen naar aanleiding van elke rapportage	Zie § '4.1. Provincie als aandeelhouder (eigenaar)' hoe de provincie de sturing inkleedt richting derden vanuit de eigenaarsrol.
7. Voorafgaand aan de start van projecten als Ruimte dienen de zogenaamde drie W-vragen te worden beantwoord: wat wil de provincie bereiken (doel), wat gaat ze daarvoor doen (prestaties) en wat mag het kosten?	Deze aanpak wordt gehanteerd, en is aangescherpt in november 2010 middels de formats Statenstukken.	Doorwerking van de aanbeveling niet kunnen achterhalen doordat de inhoud van de aanbeveling niet terugkomt in de onderzochte aspecten in dit onderzoek. Dat een dergelijke aanpak wordt gehanteerd (reactie college 2012) hebben wij niet kunnen achterhalen. Formats Statenstukken maken ook geen deel uit van dit onderzoeksdossier
8. Indien PS besluiten dat een project valt onder RGP, zullen GS afspraken met derden wat betreft informatieverzameling.	GS, en indirect dus PS, zijn bij dergelijke projecten wat betreft informatie afhankelijk van derden. Wanneer een project niet valt onder RGP, wordt verwezen naar de aanbevelingen 4 en 5. In het kader van RvR krijgen GS twee keer per jaar informatie tijdens de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.	Doorwerking van de aanbeveling niet kunnen achterhalen doordat de inhoud van de aanbeveling niet terugkomt in de onderzochte aspecten in dit onderzoek. RvR valt niet onder RGP



Aanbeveling ZRK 2010	Reactie GS op doorvoeren aanbevelingen 2012	Behandeling doorwerking aanbevelingen 2021
9. GS moeten zorgdragen voor een dusdanige presentatie van informatie (bijvoorbeeld in voortgangsrapportages) dat een lezer zonder inhoudelijke voorkennis begrijpt waar het betreffend stuk over gaat	Dit is een permanent punt van aandacht. Via de formats Statenstukken wordt hier extra aandacht op gevestigd. Ook bij het opstellen van de voortgangsrapportage(s) wordt deze aanbeveling nadrukkelijk meegenomen. Hierbij kan worden aangetekend dat ten tijde van de nieuwe Staten de eerste voortgangsrapportage het karakter had van een dossierbeschrijving. De daarop volgende rapportages kenden het karakter van een dashboardmemo. Omdat de Staten geen vragen of opmerkingen hebben gesteld daaromtrent, gaan wij ervan uit dat via deze rapportagestijl voldoende invulling wordt gegeven aan de informatievoorziening van GS aan PS.	Doorwerking van de aanbeveling niet kunnen achterhalen doordat de inhoud van de aanbeveling niet terugkomt in de onderzochte aspecten in dit onderzoek. Zie § '5.1. Monitoring en informatievoorziening doelrealisatie' voor een analyse van de invulling van de informatievoorziening in de periode 2010-heden.
10. GS moeten toezien op een zorgvuldige archivering zodat het projectproces kan worden gereconstrueerd	Daar een zorgvuldige dossiervorming een wettelijke taak is, is in augustus 2010 een 'leidraad' voor documentverwerking' opgesteld. Een door GS ingestelde Taskforce Strategisch Informatiebeleid onderzoekt op welke wijze de overgang van analoge naar digitale documentverwerking geborgd kan worden.	Doorwerking van de aanbeveling niet kunnen achterhalen doordat de inhoud van de aanbeveling niet terugkomt in de onderzochte aspecten in dit onderzoek.
11. Het PS-dossier moet volledig zijn	Dit is een wettelijke taak voor de Griffie Limburg, voortvloeiend uit hun eigenstandige verantwoordelijkheid	Doorwerking van de aanbeveling niet kunnen achterhalen doordat de inhoud van de aanbeveling niet terugkomt in de onderzochte aspecten in dit onderzoek.
12. De voortgangsrapportages dienen bij voorkeur systematisch te worden behandeld	De agendering van dergelijke rapportages is niet in handen van GS; zij kunnen deze slechts met vaste regelmaat opstellen en aan de Griffie zenden. PS dragen zelf zorg voor agendering en eventuele behandeling van voortgangsrapportages van majeure projecten	Zie § '5.1. Monitoring en informatievoorziening doelrealisatie' voor een analyse van de invulling van de informatievoorziening in de periode 2010-heden.

