Grip op de stille revolutie: Gemeentelijke regievoering bij erftransformaties

Masterthesis Planologie

Rob Geldhof
3469212
rmgeldhof@live.com
6-8-2015

Voorwoord

Het kan niemand ontgaan zijn dat de stad *hip and happening* is. Al enkele jaren neemt de populariteit van de stad toe. Zelf zie ik het in Rotterdam: ooit verguisd en nu de plek waar het ene na het andere architectonische icoon wordt onthuld. Maar ook de cijfers wijzen uit: er is sprake van een nieuwe golf van urbanisatie. *Millennials* geven niets meer om de suburbane levensstijl, de auto en het koophuis. Dit stelt wetenschap en praktijk voor grote vragen in de ruimtelijke ordening, mobiliteit en energietransitie. Het is waarschijnlijk om deze reden dat vier van de vijf thema's van de strategische onderzoeksagenda van de Faculteit Geowetenschappen het woord "urban" bevatten (de vijfde gaat over duurzame mobiliteit, wat mij betreft ook een urbaan thema bij uitstek).

Ik vind dit een beetje vreemd. Wij zouden inmiddels wel moeten weten dat onze leefomgeving niet bestaat in een vacuüm, en dat alles wat wij in de stad doen en laten, elders repercussies heeft. Ton Dassen en Maarten Hajer hebben dat op voortreffelijke wijze verwoord, maar vooral verbeeld, in hun publicatie "Slimme Steden", waarin ze de stofwisseling van steden inzichtelijk maken. Voedsel, energie, afval, recreanten, water, forensen –alles wat een stad nodig heeft of produceert, moet ergens vandaan komen of naartoe gaan. Maar wat is die tegenhanger van de stad met wie zij dit stedelijk metabolisme mogelijk maakt? Het landelijk gebied natuurlijk! Het landelijk gebied en de stad zijn twee zijden van dezelfde medaille: de een kan niet zonder de ander, zonder *rural* geen *urban*.

Toch zie ik dit onvoldoende terug in het publieke debat of wetenschappelijke ambities. Reden genoeg om het landelijk gebied te agenderen. In deze scriptie besteed ik aandacht aan "de stille revolutie op het platteland", ofwel het gegeven dat het aantal boeren al decennia gestaag afneemt. De traditionele economische pijler onder het landelijk gebied, de landbouw, brokkelt hierdoor op veel plekken af. Dit heeft effect op de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van regio's, wat weer consequenties heeft voor het stedelijk metabolisme: voedselstromen, migratie, recreatie, et cetera. Ik heb in mijn scriptie geprobeerd om, in lijn met de planologische traditie, een antwoord te geven op vragen die spelen in de praktijk door mij te richten op het sturingsvraagstuk van gemeenten. Het resultaat hebt u voor u, en laat ik voor zich spreken.

Rest mij nog om een woord van dank te richten aan de mensen die dit onderzoek mogelijk gemaakt hebben. Allereerst bedank ik de elf respondenten voor de inspirerende en leerzame interviews. Daarnaast bedank ik de tweede reviewer voor het beoordelen van de scriptie. Mijn bijzondere dank, tot slot, gaat uit naar Stan Geertman, mijn begeleider. Zijn nuchtere en kritische commentaren en adviezen hebben mij veel geholpen om dit onderzoek op de rit te krijgen.

6 augustus 2015, Krimpen aan de Lek

Rob Geldhof

Inhoudsopgave

Samenvatting 1
1 Inleiding 3
1.1 Dynamiek in het landelijk gebied 3
1.1.1 De dynamiek uitgelicht 4
1.1.2 Structuurveranderingen in het landelijk gebied 5
1.1.3 Schaalvergroting en plattelandsontwikkeling 6
1.1.4 Samenvattend 7
1.2 Erftransformatie: definities en variaties 7
1.2.1 Variaties van erftransformatie 8
1.2.2 Erftransformatie: een moeilijk proces 9
1.2.3 De ruimtelijke opgave van erftransformatie 9
1.3 Het sturingsvraagstuk van erftransformaties 10
1.3.1 Vraag naar een andere sturingsstijl in het landelijk gebied? 10
1.3.2 Regie: nieuwe vormen van sturing 11
1.3.3 Regie en de Omgevingswet 11
1.4 Probleemstelling 11
1.5 Structuur van deze scriptie 12
2 Theoretisch kader 13
2.1 Definities en benaderingswijzen van governance 13
2.1.1 *Governance-as-networks* 13
2.1.2 Meta-governance 14
2.1.3 Focus op netwerk of focus op regie? 15
2.2 Analytisch kader voor gemeentelijke regierollen 15
2.2.1 Regierollen 15
2.2.2 Regie-indicatoren 16
2.3 Regie bij erftransformaties 17
2.3.1 Actoraspecten bij erftransformaties 17
2.3.2 Institutionele aspecten van erftransformaties 18
2.3.3 Beleidsinhoudelijke aspecten van erftransformaties 19
2.3.4 Analytisch kader voor regie bij erftransformaties 23
2.4 Verklarende factoren bij regievoering 23
2.4.1 Rationaliteiten van regie 23
2.4.2 Variaties van erftransformaties 25
2.5 Conceptueel model 26
3 Methodologie 27
3.1 Onderzoeksontwerp 27
3.1.1 Interpretivistische methoden 27
3.1.2 Variatie in de onderzoekspopulatie 28

3.1.3 Praktische overwegingen ... 28
3.2 Selectie van onderzoekseenheden ... 29
3.2.1 Selectiemethode ... 29
3.2.2 Geselecteerde gemeenten ... 30
3.3 Onderzoeksmethode ... 30
3.3.1 Semigestructureerde interviews ... 30
3.3.2 Respondenten ... 31
3.4 Operationalisatie ... 32
3.4.1 Voorbereiding ... 32
3.4.2 Interviewschema gemeenten ... 32
3.4.3 Interviewschema's expert, provincie Gelderland en LTO Noord ... 33
3.5 Analysemethodiek ... 33
4 Context ... 34
4.1 Het veenweidegebied ... 34
4.1.1 Midden-Delfland ... 34
4.1.2 Molenwaard ... 36
4.1.3 Zoeterwoude ... 38
4.2 De Gelderse Vallei ... 41
4.2.1 Ede ... 41
4.2.2 Barneveld ... 43
4.2.3 Scherpenzeel ... 46
4.3 De Peel ... 48
4.3.1 Gemert-Bakel ... 48
4.4 De Achterhoek ... 51
4.4.1 Winterswijk ... 51
4.5 Samenvatting ... 54
5 Analyse ... 56
5.1 Actoraspecten ... 56
5.1.1 Betrokken en initiërende actoren ... 56
5.1.2 Posities en machtsbasis ... 57
5.1.3 Bestuurlijk schaalniveau ... 60
5.2 Institutionele aspecten ... 62
5.2.1 Vertegenwoordigingsmodel ... 62
5.2.2 Interactieregels en -mechanismen ... 63
5.3 Beleidsaspecten ... 66
5.3.1 Beleidsdoelstellingen ... 66
5.3.2 Beleidsinstrumenten ... 69
5.3.3 Beleidsintegratie ... 72
5.3.4 Kennis ... 74
5.4 Synthese ... 76
5.5 Verklarende factoren ... 77

5.5.1 Politieke verklaringen ... 77
5.5.2 Functionele verklaringen ... 79
5.6 Verwachtingen bij de Omgevingswet ... 80
5.6.1 De Omgevingswet als politiek-maatschappelijk instrument ... 80
5.6.2 De Omgevingswet als technisch-juridisch instrument ... 81
6 Discussie en reflectie ... 84
6.1 Theoretische implicaties van de onderzoeksresultaten ... 84
6.1.1 *Meta-governance* en *governance-as-networks* opnieuw beschouwd ... 84
6.1.2 Van politieke rationaliteit naar *governance failure*? ... 85
6.2 Reflectie op de methodologie ... 87
6.2.1 VAB-problematiek: gemeenten of regio's? ... 87
6.2.2 Het analytisch kader en validiteit ... 88
6.2.3 Overdraagbaarheid van resultaten ... 89
7 Conclusies en aanbevelingen ... 90
7.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen ... 90
7.1.1 Centralistische en interactieve gemeenten ... 90
7.1.2 Regionale en sectorale verschillen ... 90
7.1.3 Functionele verklaringen voor regie ... 91
7.1.4 De Omgevingswet betekent weinig voor regieopvattingen ... 92
7.2 Aanbevelingen ... 93
7.2.1 Voer een discussie over de problematiek ... 93
7.2.2 Creëer nieuwe oplossingen als de oude niet voldoen ... 94
7.2.3 Is vrijkomende agrarische bebouwing de ruimtelijke ordening voorbij? ... 94
Literatuur ... 96
Bijlagen ... 101
Bijlage A: Interviewschema gemeenten ... 102
Bijlage B: Interviewschema provincie Gelderland ... 103
Bijlage C: interviewschema LTO Noord ... 104
Bijlage D: Codeboom ... 105
Bijlage E: Toewijzingsschema regie-indicatoren ... 106

Samenvatting

Agrarische erven zijn de focus van veel dynamiek in het landelijk gebied. Demografische trends, liberalisering van het landbouwbeleid en de toenemende verwevenheid van stad en platteland hebben hun uitwerking op boerenbedrijven, die onder invloed van deze drijvers steeds vaker stoppen. De verwachting is dat de komende decennia het aantal boeren nog verder afneemt, en er op grote schaal agrarische bebouwing vrijkomt. Vrijkomende agrarische bebouwing is dan ook een van de grootste opgaven in het landelijk gebied voor de komende jaren. Een vrijkomend agrarisch bedrijf hoeft echter geen leegstand en verval te betekenen. In het landelijk gebied liggen namelijk ook kansen voor nieuwe economische dragers, bijvoorbeeld op het gebied van wonen, recreëren en nieuwe bedrijvigheid. Stoppende agrariers en andere initiatiefnemers kunnen deze kansen grijpen door hun erf te transformeren naar nieuwe functies. Erftransformaties kunnen op deze wijze tegenwicht bieden aan de leegstandsopgave.

Erftransformaties zijn echter geen sinecure. Het zijn ingewikkelde processen die jaren kunnen beslaan en die niet alleen ruimtelijke, maar ook fiscale, milieutechnische en persoonlijke aspecten hebben. Erftransformaties zijn ingrijpend voor de boer en zijn omgeving, maar ook voor de rest van het platteland. Met nieuwe economische dragers verandert de functie en het karakter van het landelijk gebied. Dit raakt aan de belangen van velen en stelt gemeenten voor een sturingsvraagstuk. Dit sturingsvraagstuk draait om regie: welke regiekeuzes kunnen gemeenten maken, wat verklaart die keuzes, en wat is de betekenis van de Omgevingswet in het licht van deze keuzes?

Om deze vraag te beantwoorden is geput uit de theorie rond het concept van governance. Daarbij is gekeken welke regierollen gemeenten kunnen vervullen bij erftransformaties, daarbij lettend op verschillende aspecten van actoren, instituties en beleid. Dit is vervolgens vertaald in een onderzoeksaanpak waarbij acht gemeenten in verschillende agrarische cultuurlandschappen, van de westelijke veenweidegebieden en de Gelderse Vallei tot de Achterhoek en de Brabantse Peel, variërend in omvang en ligging ten opzichte van de stad, onderzocht zijn aan de hand van interviews met beleidsadviseurs en andere experts. De rijke context waarin deze gemeenten zich bevinden als het gaat om landschap, gemeentelijke organisatie en beleid is uitgebreid beschreven en heeft een basis geboden voor een inhoudelijke analyse van regierollen.

In de resultaten van het onderzoek komt naar voren dat de aard en omvang van de problematiek met vrijkomende agrarische bebouwing sterk verschilt per gemeente, al naar gelang de aard van het agrarisch cultuurlandschap en de capaciteiten van de gemeentelijke organisatie. Als de problematiek groter is heeft dit een grotere impact op de leefbaarheid van het landelijk gebied, en grijpen gemeenten erftransformaties aan om hun eigen doelen in dat landelijk gebied te realiseren. Dit is bijvoorbeeld het geval in de Gelderse Vallei en de Ach-

terhoek. Hiervoor nemen gemeenten een interactieve regierol aan waarin de gemeente samen met de initiatiefnemer kijkt naar wat mogelijk is. In zo'n interactieve aanpak staan informele communicatie en lokale kennis centraal. Ook hebben deze gemeenten een gevarieerd instrumentarium ontwikkeld om erftransformaties mogelijk te maken, in aanvulling op de standaardinstrumenten die de wetgeving biedt. Anderzijds zijn er regio's, zoals in de veenweidegebieden van Zuid-Holland, waar de landbouw een hele andere dynamiek kent door enerzijds schaalvergroting en anderzijds verwevenheid met de stad. Vrijkomende agrarische bebouwing wordt hier minder als problematisch beschouwd en dat maakt dat gemeenten minder aanleiding en behoefte hebben zich te mengen in die dynamiek. Zij nemen een meer afstandelijke en afwachtende houding aan, gestoeld op de formele procedures van het planningstelsel.

Het onderzoek concludeert dat problematiek rond vrijkomende agrarische bebouwing gevoelig is voor de context waarin de gemeente zich bevindt als het gaat om agrarisch landschap en regio, en dat regierollen van gemeenten zich hier navenant op aanpassen. Ideologische en politieke invloeden op de rol van de gemeente in de samenleving zijn hier veel minder van belang. Ook concludeert het onderzoek dat de Omgevingswet waarschijnlijk weinig invloed zal hebben op de regiekeuzes die gemeenten maken. Gemeenten die een interactieve regierol vervullen handelen reeds in de geest van die wet, en gemeenten die dat niet doen wijzen op het discretionaire karakter van de wet die feitelijk tot niets verplicht behalve de procedures.

Gemeenten wordt aanbevolen om een maatschappelijke discussie te voeren over de problematiek met vrijkomende agrarische bebouwing en dan pas te komen tot een probleemstelling. Dat er agrarische bedrijven vrijkomen hoeft namelijk nog niet te betekenen dat dit in iedere gemeente ook een probleem is. De omgevingsvisie biedt straks onder de Omgevingswet een instrument om die discussie te voeren. Daarnaast is het raadzaam dat gemeenten verder kijken dan het standaardinstrumentarium om erftransformaties mogelijk te maken. De dynamiek van het landelijk gebied vraagt namelijk om nieuwe en creatieve oplossingen. Hierbij kunnen gemeenten putten uit veel *best practices* die in het land te vinden zijn. Voorwaarde is wel dat provincies gemeenten vrij laten om deze oplossingen te vinden en te ontwikkelen, bijvoorbeeld door gemeentelijk erftransformatiebeleid over te nemen in het provinciaal beleid. Tot slot vloeit er een algemene aanbeveling voort uit het onderzoek om de vraag te stellen in hoeverre vrijkomende agrarische bebouwing nog uitsluitend een ruimtelijk probleem is. De oorsprong van de problematiek ligt namelijk niet in het ruimtelijke domein, maar in het landbouweconomische domein. Zowel in wetenschap als praktijk doet men er goed aan om langs die weg te zoeken naar nieuwe oplossingen voor vrijkomende agrarische bebouwing.

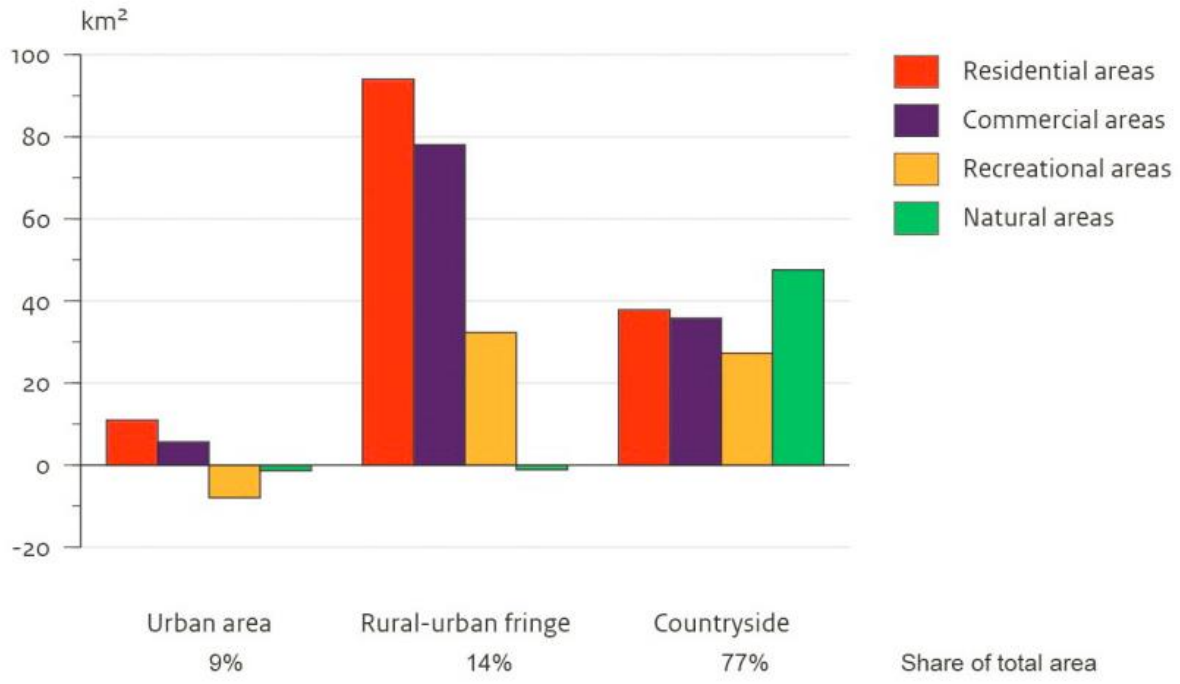
1 Inleiding

Het landelijk gebied is momenteel aan veel veranderingen onderhevig. De manier waarop wij het landelijk gebied bewerken, bewonen en beleven verandert als gevolg van maatschappelijke trends en ingrijpende hervormingen. Liberalisering en globalisering stimuleren schaalvergroting in de landbouw, terwijl tegelijkertijd een trend zichtbaar is van streekgerichte, recreatieve en natuurlijke landbouw gericht op stedelingen die in toenemende mate het landschap ontdekken. Veel van deze dynamiek speelt zich af op agrarische erven. Erven zijn bepalend voor het landelijk gebied, bepalend voor economische productie, voor landschappelijke kwaliteit en leefbaarheid, en in toenemende mate voor allerlei andere waarden en functies die niet eerder met het landelijk gebied werden geassocieerd.

In de dynamiek die het landelijk gebied kenmerkt zijn erftransformaties een steeds algemener verschijnsel dat een aantal ruimtelijke opgaven met zich meebrengt die moeten worden opgelost. Een van die opgaven spitst zich toe op het sturingsvraagstuk: hoe kunnen erftransformaties gestuurd worden? Welke regierollen kunnen gemeenten vervullen en wat zijn hiervoor de verklaringen? Deze vragen staan centraal in dit onderzoek.

1.1 Dynamiek in het landelijk gebied

In het voorgaande is een beeld geschetst van de dynamiek in het landelijk gebied. Voordat ingegaan wordt op de achtergronden hiervan eerst enkele cijfers. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft voor de periode 1996-2003 veranderingen in grondgebruik in kaart gebracht (Nabielek e.a., 2013, p. 6). Zij hebben daarin onderscheid gemaakt in bebouwd gebied, de stadrandzone en het landelijk gebied. De stadrandzone is het overgangsgebied tussen stad en land, en is in het onderzoek van Nabielek e.a. gedefinieerd als een buffer van maximaal twee kilometer rond bebouwd gebied en snelwegafritten. De stadrandzone maakt hiermee 14% van het Nederlands grondgebied uit tegenover 9% bebouwd en 77% landelijk. Ondanks de geringe omvang van de stadrandzone hebben hier veruit de meeste veranderingen in grondgebruik plaats, die vrijwel allemaal ten koste gaan van de landbouwfunctie (Figuur 1). Dit geldt ook voor de veranderingen in het landelijk gebied.



Figuur 1: Grondgebruikveranderingen in Nederland 1996-2003, uitgesplitst naar bebouwd gebied, stadrandzone en landelijk gebied. Vrijwel alle veranderingen gingen ten koste van de agrarische grondgebruiksfunctie (niet weergegeven in grafiek) (Nabielek et al., 2013, p. 6)

Een eerste observatie uit deze gegevens is het feit dat verandering van grondgebruik vrijwel altijd ten koste gaat van landbouw. Onder druk van verstedelijking en schaalvergroting is sinds 1950 het areaal landbouwgrond gestaag met ruim 20% afgenomen (Gies e.a., 2014, p. 8), bovendien zorgt de relatief geringe waarde van cultuurgrond ervoor dat de landbouwfunctie het in concurrentie met andere functies vaak aflegt op basis van grondprijs (Zasada, 2011, p. 640). Daarnaast is de observatie dat de dynamiek zich concentreert rond de stad. Enerzijds kan dit verklaard worden door fysieke uitbreiding van de stad die ten koste gaat van landbouwgrond (nieuwe uitleg), maar ook relaties tussen stad en platteland zijn een oorzaak van veel dynamiek in het landelijk gebied. Het is in de dynamiek van het landelijk gebied dat de achtergronden van erftransformaties gezocht moeten worden.

1.1.1 De dynamiek uitgelicht

Landbouwcondities en urbanisatieprocessen zijn volgens Primdahl e.a. (2013a, p. 802) de twee drijfveren achter dynamiek in het landelijk gebied in veel westerse landen. Landbouwcondities zijn niet statisch. Naast bodemgesteldheid bepalen variabelen zoals landbouwbeleid, technologie, prijsschommelingen op de voedselmarkt en de energieprijs hoe de condities voor landbouw in een bepaald gebied zijn, en dus of een gebied een meer intensief of een meer extensief agrarisch karakter heeft. Daarnaast zijn er drie urbanisatieprocessen aan te wijzen die van invloed zijn op het landelijk gebied (Primdahl e.a., 2013a, p. 802):

- Urbanisatie: de migratie van plattelandsbewoners naar de stad, vaak op zoek naar economische en sociale kansen.

- Stedelijke uitbreiding, de fysieke uitbreiding van de stad in het landelijk gebied die hierdoor haar agrarische functie verliest.
- Contra-urbanisatie: de migratie van stadsbewoners en kapitaal naar het platteland als gevolg van het feit dat stadsbewoners op zoek zijn naar een landelijk levensstijl.

Contra-urbanisatie is een proces met een permanent karakter, het betreft de verhuizing van mensen die ervoor kiezen te verhuizen van de stad naar het platteland. Contra-urbanisatie hangt samen met een ander proces dat zorgt voor interactie tussen stad en land, namelijk de stedelijke vraag naar landelijke diensten en producten (Zasada, 2011). Contra-urbanisatie en de stedelijke vraag naar landelijke diensten en producten kunnen samen worden omschreven als de verstedelijking van het landelijk gebied (PBL, 2013, p. 17), en zorgen voor een verandering van de sociale, economische en fysieke structuur van het platteland.

1.1.2 Structuurveranderingen in het landelijk gebied

Er zijn drie veranderingen te onderkennen in de structuur van het landelijk gebied als gevolg van verstedelijking.

1. **Demografische en sociale structuurverandering**

Het PBL constateert dat de verstedelijking van het landelijk gebied voornamelijk een sociaal-cultureel, en in mindere mate een fysiek proces is, en heeft in Nederland geleid tot regionale verschillen in "*groei en krimp, sociale staat van de bevolking en ontwikkelingen in de landbouw*" (PBL, 2013, p. 18). Met name waar gekeken wordt naar het landelijk gebied in stadrandzones is een grote wisselwerking met de stad waarneembaar. Hier is de invloed van de stad op bevolkingssamenstelling en leefstijl het grootst (Scott e.a., 2013). "Nieuwkomers" uit de stad die zich vestigen in het landelijk gebied hebben een andere perceptie op het landelijke leven dan de rest van de (agrarische) gemeenschap. Zo brengt deze groep minder tijd door op het erf en is zij minder actief in de lokale gemeenschap (Busck e.a., 2008, pp. 153-155). Maar ook in landelijke gebieden ver weg van de stad, zoals in Friesland, treedt verstedelijking op. Hier zijn het gepensioneerden, hobbyboeren en mensen die bewust kiezen voor een landelijke leefstijl die voormalige boerderijen betrekken (Van der Vaart, 2005, p. 149; Primdahl, 2014, p. 126-127).

2. **Economische structuurverandering**

Door deze demografische en sociale veranderingen is het de schatting dat nog slechts één op de tien erven in Nederland een agrarische functie heeft (Gies e.a., 2014, p. 32). Dit betekent niet dat deze erven ook altijd hun economische functie verliezen. Economische functieverandering is namelijk een tweede structuurverandering en komt voor in verschillende maten van grootte en (in)formaliteit. Veel boeren kiezen er voor om recreatieve, educatieve, of zorgtaken aan te bieden naast of in plaats van het agrarisch bedrijf als reactie op de stedelijke vraag naar deze diensten en producten (DOLA, 2015; Verhoeve, De Roo & Rogge, 2012, pp. 407-408; Zasada, 2011, pp. 641-642). Anderen zien kans hun opstal te gebruiken als caravanstalling of beginnen een perifere detailhandel, soms zonder medeweten of toestemming van

de gemeente (Gies e.a., 2014, p. 26). Informaliteit is hier een belangrijk kenmerk: een deel van de economische functieveranderingen op het platteland voltrekt zich buiten het formele planningstelsel, en lijkt het meest intensief te zijn daar waar de verstedelijkingsdruk het grootst is (Verhoeve, De Roo & Rogge, 2012, pp. 415-416; Verhoeve e.a., 2015, pp. 554-555). Gies e.a. (2014, p. 7) spreken dan ook van een "stille revolutie" op het platteland.

3. Fysieke structuurverandering

De derde structuurverandering is de fysieke structuurverandering. Andere bewoners en bedrijfsactiviteiten hebben een impact op het landschap. Erven die een functieverandering hebben ondergaan vertonen in 50% van de gevallen kleine aanpassingen aan de boerderijgebouwen, en grote aanpassingen in 14% van de gevallen (Van der Vaart, 2005, p. 149). In dezelfde Friese studie is gevonden dat bij bijna 40% van de getransformeerde erven het agrarische verleden zo gemaskeerd was geraakt dat de voormalige boerderijen niet te onderscheiden waren van moderne villa's, huizen of kantoren (Van der Vaart, 2005, p. 150). De effecten reiken echter verder dan het erf, ook het landschap als geheel verandert. Vee in de wei maakt plaats voor paarden, en het aantal hagen langs het erf neemt toe waardoor zicht op het land wordt ontnomen (Primdahl e.a., 2013a, pp. 805-806). In extreme gevallen worden er onder druk van verstedelijking functies zoals bedrijfshallen geïntroduceerd in het buitengebied die een grote impact hebben op het landschap (Gies e.a., 2014, p. 26).

1.1.3 Schaalvergroting en plattelandsontwikkeling

Naast verstedelijking van het landelijk gebied zijn veranderende landbouwcondities de tweede grote drijfveer achter dynamiek op het platteland. Momenteel is de liberalisering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) een grote drijfveer van agrarische dynamiek in de Europese Unie. Deze liberalisering heeft als direct gevolg dat boeren die willen produceren voor de wereldmarkt de schaal van hun bedrijf zullen moeten vergroten en moeten specialiseren om tegen wereldmarktprijzen te kunnen produceren. Waar in afgelopen decennia de schaalvergroting vooral plaatsvond in de intensieve veehouderij, wordt deze sector in toenemende mate beperkt door milieuwetgeving en concentreert de dynamiek zich vooral in de melkveehouderij (Primdahl e.a., 2013a, p. 805; Vereniging Deltametropool, 2014, pp. 16-17). Schaalvergroting heeft ingrijpende consequenties voor het landschap: er zijn minder boerenbedrijven nodig om hetzelfde areaal cultuurgrond te bewerken, de aard en omvang van de erven verandert aanzienlijk en ook de weidegang is niet langer vanzelfsprekend (Vereniging Deltametropool, 2014, p. 39; Primdahl, 2014, pp. 136-137). Schaalvergroting is naast vergrijzing bovendien een van de oorzaken van agrarische leegstand, een fenomeen dat de komende jaren een grotere stempel zal drukken op het landelijk gebied (Gies e.a., 2013, pp. 17-18).

Ook is er met de meest recente landbouwhervormingen een kentering waarneembaar waarbij meer GLB-gelden beschikbaar worden gesteld voor plattelandsontwikkeling in plaats van directe inkomenssteun aan boeren (Toekomst GLB, 2013). Plattelandsontwikkeling is het bevorderen van de ecologische en economische structuur van het platteland door middel van

gerichte subsidie en is in Nederland verankerd in het Plattelandsontwikkelingsprogramma. Op 12 februari 2015 is het derde Nederlandse Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) vastgesteld voor de periode 2014-2020. Nederland legt de focus op ecologische structuurversterking door middel van agrarisch natuurbeheer en op het versterken van de concurrentiepositie van de landbouwsector (respectievelijk 51% en 33% van de beschikbare gelden) (Europese Commissie, 2015). Maar er is ook ruimte in het programma voor bottom-up initiatieven gericht op het versterken van stad-landrelaties en economische diversificatie (zogeheten LEADER-projecten). Samenvattend kan gesteld worden dat enerzijds de recente hervormingen de schaalvergroting en de specialisatie versterken, maar dat anderzijds er ook in het GLB steeds meer oog is voor stad-landrelaties en de sociaaleconomische veranderingen op het platteland (Primdahl, 2014, pp. 136-137).

1.1.4 Samenvattend

Agrarische functieverandering is het gevolg van veranderende landbouwcondities en de verstedelijking van het landelijk gebied. Enerzijds zorgt schaalvergroting ervoor dat erven hun agrarische functie verliezen, en anderzijds spelen boeren in op de nieuwe vraag naar diensten en producten en verhuizen stedelingen naar het platteland. Maar hoe manifesteert agrarische functieverandering zich? En voor wat voor opgaven stelt het overheden in het landelijk gebied?

1.2 Erftransformatie: definities en variaties

Het verliezen van de agrarische functie is de eerste stap tot erftransformatie. Als een erf de agrarische functie verliest ontstaat vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing (VAB). Stallen en silo's worden niet meer gebruikt of vervullen tijdelijke functies, onderhoud wordt uit- of afgesteld en de ruimtelijke kwaliteit verslechtert (Klijn & Veeneklaas, 2007, p. 45; Gies e.a., 2014, p. 29). Onderzoekers van Alterra hebben de leegstandsproblematiek in de agrarische sector in kaart gebracht en verwachten in 2030 een leegstand in 24 miljoen m² bedrijfsbebouwing en in 8 miljoen m² gebouwen met woonfunctie (Gies e.a., 2013, pp. 17-18). Dit als gevolg van doorgaande schaalvergroting, vergrijzing en gebrek aan opvolging, waardoor er in 2030 tussen de 16.000 en 24.000 agrarische bedrijven gestopt zullen zijn. In absolute zin (in m² agrarische bebouwing) is de te verwachten leegstand het grootst in de noordelijke en oostelijke provincies. In relatieve zin is deze het grootst nabij de grote steden, wat inhoudt dat in sommige stadsrandgemeenten tot 40% van de agrarische bebouwing haar functie verliest (Gies e.a., 2013, pp. 17-18). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de agrarische functie de "zwakste" functie is die het in de stadrandzone in de regel altijd aflegt tegen andere functies, zelfs tegen natuurfuncties (Nabielek e.a, 2013, p. 6). Als er geen nieuwe functie voor de vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) wordt gevonden betekent dit feitelijk leegstand. Voordat het zover is zijn er twee opties om dit te voorkomen: erftransformatie of sloop.

1.2.1 Variaties van erftransformatie

Van erftransformatie is sprake wanneer alle agrarische activiteiten worden beëindigd en het erf in z'n geheel een nieuwe functie krijgt. Daarmee onderscheidt erftransformatie zich van gedeeltelijke functieverandering, waarbij een deel van het agrarisch bedrijf blijft bestaan. Tot voor kort werd in veruit de meeste gevallen een agrarisch erf getransformeerd tot woonerf, omdat er altijd een grote vraag heeft bestaan naar boerderijwoningen als gevolg van contra-urbanisatie (Van der Vaart, 2005, p. 146). In de huidige tijd is dat echter geen realistisch beeld meer. De woningmarkt voor dit type woningen is momenteel erg slecht en de vraag is sterk teruggelopen (Gies e.a., 2014, pp. 24-25). De sociale, economische en fysieke structuurveranderingen in het landelijk gebied zorgen er echter wel voor dat de vraag naar nieuwe diensten en producten, zoals recreatie, streekproducten en zorg, toeneemt. Dit is een vraag waar initiatiefnemers van erftransformaties op in kunnen spelen en daarom perspectief biedt, maar een eenvoudige oplossing is het geenszins. Welke functies tot hun recht kunnen komen op het vrijkomende erf is namelijk afhankelijk van de omstandigheden op het erf en de locatie. Het is niet zo dat ieder erf voor iedere functie geschikt is. Bij varkenshouderijen is het bijvoorbeeld zo dat de geur zich heel moeilijk laat verdrijven, wat de mogelijkheden voor transformatie beperkt (Gies e.a., 2014, p. 27). En in afgelegen regio's zal het moeilijker zijn in te spelen op recreanten en toeristen dan in de stadrandzone (Busck e.a., 2008, p. 154; Zasada, 2011). De aard en ligging van het voormalig agrarisch bedrijf zijn dus bepalende factoren voor erftransformatie.

Als erftransformatie een optie is dan zijn er verschillende functieveranderingen denkbaar. Reeds een aantal jaar zijn in het landelijk gebied nieuwe functies te vinden in de vorm van multifunctionele landbouw. Bij multifunctionele landbouw bieden boeren op hun erf producten en diensten aan naast het agrarisch bedrijf, zoals recreatieve, educatieve, zorg- en natuurdiensten, vaak als reactie op stedelijke vraag (Zasada, 2011, pp. 642-644). Multifunctionele landbouw komt voor in een aantal sectoren (Roest e.a., 2007, p. 9) (Tabel 1). Deze sectoren kunnen worden herleid tot de structuurveranderingen in het landelijk gebied. Zo koppelen zorgboerderijen, educatie en kinderopvang de fysieke kwaliteiten van het landschap aan

Tabel 1: Sectoren in multifunctionele landbouw, bedrijfsaantallen in Nederland en omschrijvingen (Classificatie volgens Roest e.a., 2007, p. 9, cijfers van CBS Statline, 2014a)

Sector	Aantal bedrijven (2013)	Omschrijving
Zorgboerderijen	874	Een agrarisch bedrijf dat zorg aanbiedt als nevenactiviteit. Bijvoorbeeld dagbesteding, woonvormen en arbeidsintegratie.
Educatie en kinderopvang	1017	Het aanbieden van rondleidingen, musea of kinderopvang op het agrarisch bedrijf.
Boerderijverkoop	3127	Verkoop van producten op het erf, vaak streekproducten van eigen bedrijf
Recreatie en toerisme	2777	Verblijfsrecreatie zoals campings en bed&breakfast, een café of restaurant en de verhuur van recreatiegoederen zoals kano's.

welzijnsfuncties, en zijn recreatie, toerisme en boerderijverkoop te herleiden tot economische stad-landrelaties.

Erftransformatie verschilt van multifunctionele landbouw omdat bij multifunctionele landbouw de agrarische functie blijft bestaan terwijl bij erftransformatie alle agrarische activiteiten worden gestaakt. Toch is multifunctionele landbouw illustratief voor de vraag naar nieuwe diensten en producten in het landelijk gebied, iets waar ook erftransformaties op in kunnen spelen. Onderdeel van de ruimtelijke opgave lijkt dan ook om vrijkomende erven te koppelen aan deze nieuwe vraag.

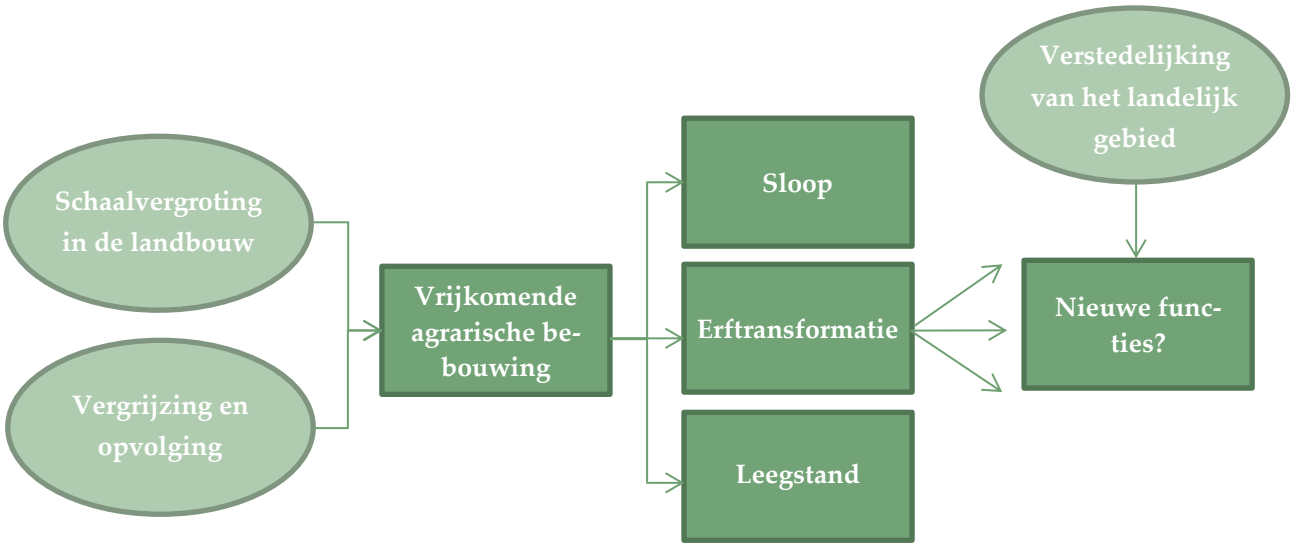
1.2.2 Erftransformatie: een moeilijk proces

Erftransformatie is vaak een moeizaam proces waarbij de boer langzaam zijn bedrijfsactiviteiten afbouwt, er een sanering van het erf moet plaatsvinden, en de nieuwe functie gestalte moet krijgen. Het beëindigen van de bedrijfsactiviteiten duurt al gauw 3 tot 5 jaar, maar 10 jaar is niet ongebruikelijk. Reden hiervoor is dat er vaak ingewikkelde procedures mee gemoeid zijn op het gebied van grondtransacties en vergunningen, maar ook omdat ondernemers zelf vaak moeite hebben met de bedrijfsbeëindiging. Zij schatten niet goed in wanneer het tijd is het bedrijf te beëindigen of stellen het uit, waardoor het uiteindelijk de bank is die de beslissing neemt en er voor eventuele functieverandering weinig keuzemogelijkheden meer zijn (Gies e.a., 2014, pp. 9-10). Bedrijfsbeëindiging is dan ook een proces waarbij veel partijen betrokken zijn naast de ondernemer zelf: de gemeente, de bank, eventueel het Kadaster en milieuautoriteiten (Gies e.a., 2014, pp. 2; 23-29).

Als erftransformatie ook geen optie blijkt dan rest alleen sloop om leegstand te voorkomen. Sloop is een kostbare aangelegenheid waar ook milieu (asbest) een rol speelt. De boer is zelden bereid of bij machte de kosten van sloop te dragen, en de financiering is dan ook het voornaamste probleem. Bestaand beleid om sloop te financieren komt van zogenaamde ruimte-voor-ruimteregelingen waarbij de sloop van agrarische gebouwen wordt gefinancierd uit de verkoop van een nieuw te bouwen huis op het perceel. Door de verslechterende markt voor deze woningen is dit instrument steeds minder effectief (Wing, 2013, pp. 4-5; 19).

1.2.3 De ruimtelijke opgave van erftransformatie

Erftransformatie is een fenomeen met veel verschillende facetten en stelt overheden voor een ruimtelijke opgave in het landelijk gebied (Figuur 2). Enerzijds is er een omvangrijke leegstand voorzien als gevolg van schaalvergroting in de landbouw en demografische trends onder agrarisch ondernemers, anderzijds is er een toenemende vraag naar nieuwe functies als gevolg van de verstedelijking van het landelijk gebied. Dit schept een ruimtelijke opgave voor vrijkomende agrarische bebouwing: kunnen nieuwe functies gestalte krijgen op vrijkomende erven, en zo ja welke functies? En zo nee, is leegstand dan een aanvaardbare consequentie als sloop ook geen optie is?



Figuur 2: Ruimtelijke opgave in het landelijk gebied: oorzaken en mogelijke gevolgen bij vrijkomende agrarische bebouwing

1.3 Het sturingsvraagstuk van erftransformaties

De vraag is nu hoe de ruimtelijke ordening om moet gaan met deze opgave. Wat is de rol van de overheid in het mogelijk maken van erftransformaties; neemt zij zelf de touwen stevig in handen of speelt zij een faciliterende rol? En wat voor rol vraagt de samenleving zelf van de overheid? Met andere woorden, erftransformaties stellen overheden voor een sturingsvraagstuk.

1.3.1 Vraag naar een andere sturingsstijl in het landelijk gebied?

Gies e.a. (2014, pp. 26-27) stellen dat beleid op erftransformatie niet aansluit bij de huidige praktijk. Zij constateren een mismatch tussen initiatieven die van onderop ontstaan in het landelijk gebied, en het ruimtelijk beleid van gemeenten en provincies om dit mogelijk te maken. De gebruikelijke beleidspraktijk van gemeenten is vooralsnog om op grond van het bestemmingsplan te toetsen of een functieverandering al dan niet toegelaten kan worden. De vraag is of het bestemmingsplan en de daarmee geassocieerde beleidspraktijk van de "toelatingsplanologie" wel geschikt is om de huidige dynamiek van het landelijk gebied het hoofd te bieden. Waarschijnlijk is dit niet het geval, zo stelt Zasada (2011, p. 646), die pleit voor een aanpassing van ruimtelijke beleidsinstrumenten aan de nieuwe, multifunctionele realiteit in het landelijk gebied. Het sturingsvraagstuk reikt echter verder dan het instrumentarium, het gaat ook over de mate waarin overheden initiatief nemen om verbinding te leggen tussen actoren, en tussen problemen en oplossingen, ofwel de sturingsstijl. Het PBL (2013, p. 10) komt in haar studie "Leren van het Energieke Platteland" tot de conclusie dat "*de huidige uitvoeringspraktijk voor het leefomgevingsbeleid (…) niet de ruimte* [biedt] *waar de innovatieve oplossingen uit de praktijk om vragen*". Het PBL adviseert overheden een meer faciliterende, proactieve rol aan te nemen in het beoordelen en begeleiden van initiatieven vanuit de samenleving als het gaat om agrarische functieverandering, een opvatting die zij delen met Gies e.a. (2014, p. 34).

1.3.2 Regie: nieuwe vormen van sturing

De discussie over de sturingsstijl van de overheid in het landelijk gebied staat echter niet op zichzelf, maar past in een bredere discussie over overheidssturing. Eind jaren '90 is de term *governance* in zwang geraakt om een verschuiving in overheidssturing te duiden die betrekking heeft op de grotere rol van de samenleving in het vormen en uitvoeren van beleid door middel van min of meer zelfsturende verbanden van private en publieke actoren (Jessop, 1998, pp. 32-33). Daarmee contrasteert governance met de naoorlogse opvatting van de overheid als verzorgingsstaat die een bureaucratische sturingsstijl hanteert en zelfstandig zorg draagt voor het publieke belang. Governance gaat over een nieuwe rolopvatting van de overheid in het sturen van maatschappelijke processen, iets waar de ruimtelijke planning ook zeker onder geschaard kan worden (Nuissl & Heinrichs, 2011, p. 47). Deze nieuwe rolopvatting wordt in Nederland ook wel aangeduid als de regierol van de overheid en wordt met name van belang geacht voor de lokale overheid omdat juist zij opereren op het snijvlak van samenleving en openbaar bestuur, en dus de verbinding kunnen leggen tussen maatschappelijke initiatieven en beleid (Rob, 1999, p. 7).

1.3.3 Regie en de Omgevingswet

De regierol van gemeenten is actueel in het licht van de Omgevingswet. Deze wet hervormt het planningstelsel op ingrijpende wijze en zal naar verwachting per 2018 in werking treden (Rijksoverheid, 2015a). De Omgevingswet zal waarschijnlijk ook consequenties hebben voor hoe gemeenten omgaan met erftransformaties. De Omgevingswet beoogt meer flexibiliteit aan te brengen in het planningstelsel en daarmee tevens een meer proactieve houding van overheden te bewerkstelligen (Rijksoverheid, 2015b). Dit veronderstelt een werkwijze waarbij gemeenten in eerste instantie kijken naar wat initiatiefnemers willen en kijken wat mogelijk is, in plaats van dat zij kijken naar wat mag op grond van het beleid. Dit zal volgens het Ministerie van I&M (2015) vragen om een cultuuromslag bij gemeenten. De komst van de Omgevingswet en de daarmee gepaard gaande "nieuwe werkwijze" onderstreept het belang van de regierol die de gemeente te vervullen heeft als het gaat om de sturing van ruimtelijke processen zoals erftransformatie.

1.4 Probleemstelling

Deze inleiding heeft een beeld geschetst van het landelijk gebied als een dynamische omgeving waar erftransformaties gemeenten voor een sturingsvraagstuk stellen. Initiatieven vanuit de samenleving en ontwikkelingen in wetgeving vragen om een andere regierol van de overheid bij erftransformaties. Tegen deze achtergrond is de probleemstelling geformuleerd:

Welke regierollen kunnen gemeenten vervullen bij erftransformaties, welke factoren verklaren de gemeentelijke rolopvatting, en wat betekent de Omgevingswet voor deze rolopvatting?

Deze hoofdvraag valt uiteen in vier deelvragen die ieder betrekking hebben op een ander deel van de hoofdvraag:

1. Welke gemeentelijke regierollen zijn er te onderscheiden bij erftransformaties?
2. Hoe verschilt de gemeentelijke rolopvatting bij verschillende variaties in erftransformatie?
3. Welke factoren verklaren de gemeentelijke rolopvatting?
4. Wat betekent de Omgevingswet voor de regieopvatting van gemeenten bij erftransformaties?

In de onderzoeksvragen wordt als eerste stilgestaan bij de vraag welke regierollen gemeenten kunnen vervullen, en hoe deze rollen zich van elkaar onderscheiden. Daarna wordt stilgestaan bij de verschillende variaties in het fenomeen erftransformatie, die gemeenten mogelijk bewegen verschillende regieopvattingen te hebben. Vervolgens wordt gezocht naar factoren die de gemeentelijke rolopvatting kunnen verklaren. Deze factoren kunnen gemeenten perspectief bieden om hun eigen regierol te evalueren, en in te spelen op de ontwikkelingen in de samenleving. Tot slot wordt een van deze ontwikkelingen expliciet genoemd in de vierde en laatste deelvraag: de Omgevingswet. De Omgevingswet is dusdanig urgent voor de beleidspraktijk van gemeenten dat de implicaties van deze wet voor de regieopvatting bij erftransformatie expliciet worden onderzocht.

1.5 Structuur van deze scriptie

Na deze inleiding volgt in hoofdstuk 2 het theoretisch kader waarin de belangrijkste theoretische concepten worden besproken en wat uitmondt in een conceptueel model. Daarna wordt in hoofdstuk 3 de methodologie en het empirisch onderzoek behandeld. In hoofdstuk 4 wordt de basis gelegd voor de analyse door de context van de resultaten te schetsen. In hoofdstuk 5 vindt de analyse van de onderzoeksresultaten plaats en in hoofdstuk 6 worden deze resultaten bediscussieerd. Hoofdstuk 7 sluit af met conclusies en aanbevelingen.

2 Theoretisch kader

In dit onderzoek wordt gezocht naar de gemeentelijke regierol. Deze regierol is in het voorgaande hoofdstuk geplaatst in de context van de discussie omtrent governance. Eerst wordt regie nader beschouwd en geplaatst in een governancecontext. Vervolgens wordt een analytisch kader bestaande uit regierollen en regie-indicatoren opgezet, wat uitmondt in een conceptueel model.

2.1 Definities en benaderingswijzen van governance

Governance is een zeer breed begrip dat vanuit veel verschillende disciplines wordt benaderd (Rhodes, 2007; Lagendijk, Arts & Van Houtum, 2009; Klijn & Koppenjan, 2012). Het is ver buiten de strekking van dit onderzoek om een volledig overzicht te geven van het governancediscours en alle mogelijke relaties met dit onderzoek. Daarom worden twee perspectieven op governance uitgelicht en wordt vervolgens vanuit de probleemstelling een perspectief gekozen dat leidend is in dit theoretisch kader.

Governance als theoretisch concept is ontstaan omdat de rol van de overheid in de samenleving ter discussie is komen te staan. De traditionele rolverdeling tussen overheid en markt in de naoorlogse verzorgingsstaat raakte eind vorige eeuw in toenemende mate onder druk als gevolg van processen zoals individualisering en globalisering (Rob, 1999, pp. 17-18; Cerny, 2009, p. 23). Deze processen hebben ertoe geleid dat de samenleving hoger werd opgeleid, kapitaalkrachtiger werd en bovendien door steeds pluriformere sociaal-culturele waarden gekenmerkt werd (WRR, 1987). Parallel aan een terugtredende overheid heeft de samenleving zelf een grotere rol gekregen in de vorming en uitvoering van overheidsbeleid, een verschuiving die de aanzet heeft gegeven voor verschillende perspectieven op governance. De twee perspectieven die in de ruimtelijke ordening de meeste aanhang en kennis vergaard hebben zijn de *governance-as-networks* benadering en de *meta-governance* benadering (Sehested, 2009, pp. 247-249).

2.1.1 *Governance-as-networks*

Van de twee benaderingswijzen is *governance-as-networks* (hierna: netwerkbenadering) het meest radicaal als het gaat om de rolopvatting van de overheid. Rhodes (1996, p. 660) beschrijft governance als netwerken van publieke, private en burgerorganisaties met vier kenmerken:

- Netwerken bestaan uit actoren die **onderling afhankelijk** zijn als gevolg van onduidelijke verantwoordelijkheidsgrenzen tussen de partijen.
- De netwerken worden gekenmerkt door **continue interactie** omdat zij, vanwege hun onderlinge afhankelijkheid, voortdurend kennis en middelen moeten uitwisselen.

- De interacties binnen het netwerk worden gereguleerd door **vertrouwen** in plaats van formele regels, hierdoor zijn netwerken zelfsturend.
- Doordat zij zelfsturend zijn, zijn zij **autonoom van de overheid**, en hoeven zij geen verantwoording af te leggen aan democratische instituties.

Hoewel de overheid vaak onderdeel is van netwerken en ook bijzondere instrumenten en middelen heeft die andere actoren niet hebben, maken zij niet noodzakelijkerwijs deel uit van een netwerk. Hieruit volgt de stelling dat het realiseren van publieke doelen, lang het exclusieve domein van de overheid, ook kan geschieden *zonder* die overheid (Rhodes, 1996, p. 666). Sterker nog, overheden zitten vast in gevestigde beleidspraktijken en maken gebruik van instrumenten die uitgaan van de overheid als initiatiefnemer, maar in een samenleving die zelf steeds meer initiatief neemt vinden deze instrumenten geen aansluiting meer met de praktijk. Hierdoor wordt de overheid steeds minder capabel om publieke doelen te realiseren (Boonstra & Boelens, 2011, p. 107). De netwerkbenadering stelt dus niet de overheid centraal maar het netwerk van actoren dat een gemeenschappelijk doel wil realiseren. Actoren hebben ieder hun eigen doelen en middelen die niet per se complementair zijn. De capaciteiten van het netwerk worden daarom bepaald door de mate waarin het netwerk erin slaagt doelen op één lijn te stellen en een onderlinge afhankelijkheid te creëren voor het uitwisselen van middelen en kennis (Boelens, 2010, pp. 41-42).

2.1.2 Meta-governance

Meta-governance is in de Nederlandse literatuur wel bekend als regievoering. Het gaat over de verschillende regierollen die de overheid kan aannemen in de mate waarin en de manier waarop ze initiatieven vanuit de samenleving beperkt of stimuleert (Rob, 1999, pp. 25-32). Governance betekent in deze zin regie, en *meta-governance* kan dan ook aangeduid worden als de regiebenadering. Ook de regiebenadering benadrukt dat de overheid in toenemende mate afhankelijk is van andere partijen, en ziet zelfsturende actoren, al dan niet in netwerkverband, als capabele actoren in het publieke taakveld. Maar in tegenstelling tot de netwerkbenadering blijft bij regiebenadering de focus op de rol van de overheid. Volgens deze benadering hebben overheden namelijk de taak om voorwaarden te scheppen waaronder maatschappelijke initiatieven zich kunnen vormen en om coherentie aan te brengen in verschillende initiatieven die min of meer hetzelfde doel nastreven (Sehested, 2009, p. 248). De regiebenadering kan dan ook gezien worden als "sturing van zelfsturing" (Jessop, 1998, p. 42).

Waar de capaciteiten van de samenleving om zelf initiatieven te ontplooien bij de netwerkbenadering vooral afhankelijk zijn van de onderlinge relaties tussen actoren, zijn deze capaciteiten bij de regiebenadering vooral afhankelijk van de mate waarin, en de manier waarop de overheid stuurt. De overheid kan enerzijds initiatieven beperken door regels op te leggen in een poging de autonomie van zelfsturende actoren te controleren, anderzijds kan zij deze initiatieven juist bevorderen door voorwaarden te scheppen voor zelfsturing (Lau, 2014, p. 621). De regiebenadering veronderstelt dus een soort spectrum van verschillende regierollen waarop een overheid zich kan positioneren.

2.1.3 Focus op netwerk of focus op regie?

Zowel de netwerkbenadering als de regiebenadering benadrukken de verminderde invloed van de overheid in het sturen van maatschappelijke processen en initiatieven. Waar zij verschillen is echter de mate waarin de overheid centraal staat in het beschrijven en verklaren van sturing. De netwerkbenadering plaatst het actorennetwerk centraal en richt zich op de relaties tussen deze actoren om de actiecapaciteit van het netwerk te analyseren. In deze benadering is de gemeente, en de regierol die zij vervult, niet per se de focus van het onderzoek. In de regiebenadering staat de overheid juist wel centraal. Zij wordt beschouwd als regievoerder die op verschillende manieren sturing geeft aan actoren, inclusief het "sturen van zelfsturing". Dit perspectief sluit beter aan bij het perspectief dat gehanteerd wordt in de probleemstelling, namelijk een perspectief dat de regieopvatting van gemeenten wil onderzoeken. De regiebenadering, ofwel *meta-governance*, is dan ook het meest geschikt als invalshoek voor het theoretisch kader. In de volgende paragrafen wordt daarom een analytisch kader geschetst dat verschillende regierollen belicht die de gemeente kan vervullen, en wat de indicatoren zijn voor deze verschillende regierollen.

2.2 Analytisch kader voor gemeentelijke regierollen

2.2.1 Regierollen

In de regel wordt ruimtelijke planning, en dus ook het sturingsvraagstuk van erftransformaties, opgevat als publieke taak. Daarmee is het onlosmakelijk verbonden met governance en de vraag welke rol de overheid moet spelen in het uitoefenen van deze taak. Nuissl en Heinrichs (2011, p. 52) stellen dat een analytisch kader van governance in ruimtelijke planning ten minste vier aspecten moet behandelen: (1) welke actoren er betrokken worden en wat hun belangen en machtsposities zijn, (2) de relaties tussen actoren en op welke manier die gecoordineerd worden, (3) de formele en informele institutionele regels waar actoren zich aan houden en (4) hoe het besluitvormingsproces is vormgegeven. Een analytisch kader dat hieraan voldoet is het kader van Driessen e.a. (2012). Zij beschrijven vijf "ideaaltypische" regierollen die de overheid kan vervullen (Driessen e.a., pp. 145-148).

1. **Gecentraliseerd bestuur**. In deze regierol zijn overheden of overheidsinstellingen de enige actoren met invloed in de besluitvorming. Deze rol is eigenlijk een klassieke vorm van top-downsturing waarbij de belangrijkste middelen bestaan uit regelgeving, implementatie- en controle-instrumenten (Spit & Zoete, 2009, p. 140).
2. **Gedecentraliseerd bestuur**. Deze regierol heeft dezelfde sturingsstijl als gecentraliseerd bestuur met het belangrijke verschil dat een lagere overheidslaag optreedt als uitvoerder en monitor van een hogere overheid.
3. **Publiek-private samenwerking**. In deze regierol werkt de overheid nauw samen met marktpartijen om gezamenlijke doelen te realiseren. De marktpartij heeft binnen bepaalde en door de overheid gestelde kaders handelingsvrijheid. Deze regierol wordt

gekenmerkt door een mix van formele en informele regels en instrumenten om afstemming te bereiken tussen de betrokken actoren (Heurkens & Hobma, 2014, p. 366).

4. **Interactief bestuur**. In deze regierol werkt de overheid nauw samen met zowel marktpartijen als maatschappelijke organisaties, waaronder vrijwilligersorganisaties. Ook deze sturingsstijl kent een mix van formele en informele regels en instrumenten, maar leunt zwaarder op informele instituties dan publiek-private samenwerking.
5. **Zelfsturing**. In deze vorm van regie is de overheid vrijwel geheel teruggetreden en faciliteert zij initiatieven van marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Deze sturingsstijl heeft een zuiver bottom-up karakter. Boonstra en Boelens (2011, p. 100) omschrijven deze sturingsstijl als "*(…) initiatives for spatial interventions that originate in civil society itself, via autonomous community-based networks, outside government control*".

De regierollen vormen feitelijk een continuüm dat loopt van klassieke top-downsturing tot zelfsturing door niet-publieke actoren. Bij beide uitersten is het de vraag of er wel sprake is van regie. In de sturingsstijl van een gecentraliseerd bestuur is er niet of nauwelijks sprake van invloed van andere actoren dan de overheid, en in het geval van zelfsturing is de overheid vrijwel geheel teruggetreden, en voert zij dus ook geen regie. Het moet daarom benadrukt worden dat deze vijf regierollen "ideaaltypen" zijn die alleen theoretisch voorkomen. In de praktijk zullen zich vooral combinaties van regierollen voordoen (Driessen e.a., 2012, p. 148).

2.2.2 Regie-indicatoren

De vraag is nu hoe deze sturingsstijlen aandacht besteden aan de aspecten actoren, relaties, instituties en besluitvorming (Nuissl & Heinrichs, 2011, p. 52). Driessen e.a. (2012, p. 148) laten deze aspecten terugkomen in een reeks indicatoren die deel uitmaken van het analytisch kader. Zij onderscheiden elf indicatoren die gegroepeerd kunnen worden in drie onderscheidende categorieën: actoraspecten, institutionele aspecten en beleidsinhoudelijke aspecten (Tabel 2). Actorindicatoren hebben betrekking op welke actoren het proces initiëren, hun positie ten opzichte van andere actoren (autonoom of afhankelijk), op welke bestuurlijke schaalniveaus zij opereren en wat hun machtsbasis is. Institutionele indicatoren gaan over de manier waarop actoren hun achterban vertegenwoordigen en de regels en interacties die interacties tussen actoren regelen. Tot slot zijn er indicatoren die betrekking hebben op beleid, het betreft dan de doelstellingen van beleid, de instrumenten die gebruikt worden om dat beleid uit te voeren, de mate van beleidsintegratie en het type kennis dat ten grondslag ligt aan besluitvorming (Driessen e.a., 2012, pp. 146-148).

Het analytisch kader van Driessen e.a. is één manier om regierollen te analyseren. Het is echter niet specifiek ontwikkeld voor vrijkomende agrarische bebouwing of erftransformaties. Daarom worden de regie-indicatoren eerst in de context geplaatst van het landelijk gebied in het algemeen en erftransformaties in het bijzonder.

Tabel 2: Regie-indicatoren voor het identificeren van regierollen (Driessen e.a., 2012, pp. 146-148)

Regie-indicatoren	
Actoraspecten	Initiërende actoren
	Bestuurlijke schaalniveaus
	Positie van actoren
	Machtsbasis
Institutionele aspecten	Vertegenwoordigingsmodel
	Interactieregels
	Interactiemechanismen
Beleidsinhoudelijke aspecten	Beleidsdoelstellingen
	Beleidsinstrumenten
	Mate van beleidsintegratie
	Type kennis

2.3 Regie bij erftransformaties

De verschuiving van centralistische naar meer interactieve sturingsstijlen is aan het landelijk gebied niet voorbijgegaan (Shucksmith, 2010). Toch kan het analytisch kader van Driessen e.a. (2012) niet één op één overgenomen worden. De regie-indicatoren moeten daarvoor eerst geplaatst worden in de context van het landelijk gebied en erftransformaties, en waar nodig moeten nuances worden aangebracht.

2.3.1 Actoraspecten bij erftransformaties

Initiërende actoren

Stoppende boeren zullen in de meeste gevallen langzaam hun bedrijfsactiviteiten afbouwen en op zoek gaan naar een opvolger of koper voor hun bedrijf. Als er geen geïnteresseerden worden gevonden ligt leegstand op de loer. Er komt een moment dat de keuze van erftransformatie onderzocht moet worden: wat zijn de mogelijkheden, en wie zijn de belanghebbenden? De gemeente kan zich hierin reactief of proactief opstellen: wachten tot initiatiefnemers zelf met een plan komen of proactief en anticiperend in gesprek gaan met de eigenaar over de mogelijkheden. De gemeente zal hierin ook zelf een afweging maken in haar rol als behartiger van het algemeen belang. Gerelateerd aan regie kan gesteld worden dat in centralistische en decentrale regierollen de gemeente het initiatief neemt. Bij publiek-private en interactieve regie neemt de gemeente gezamenlijk met andere actoren het initiatief en nodigt zij uit, en in het geval van zelfsturing neemt zij geen initiatief (Driessen e.a., 2012, p .146).

Posities van actoren en machtsbasis

Twee actor-gerelateerde regie-indicatoren zijn de posities die actoren ten opzichte van elkaar innemen en hun machtsbasis. Het gaat hier om twee indicatoren die niet specifiek te relateren zijn aan de problematiek in het landelijk gebied, maar desondanks relevant zijn. Bij een sterk hiërarchische regierol zal de gemeente een autonome, onafhankelijke positie innemen

ten opzichte van andere actoren, terwijl van het tegenovergestelde sprake is wanneer de gemeente bewust niet intervenieert bij erftransformaties, bijvoorbeeld als zij illegale erftransformatie oogluikend toestaat (Gies e.a., 2014, p. 24). In zo'n geval hebben juist initiatiefnemers een grote mate van autonomie van de gemeente. Tussen deze twee extremen liggen de meer interactieve regierollen. Bij publiek-private samenwerking zijn private partijen in principe autonoom binnen door de gemeente gestelde kaders. Bij interactief bestuur stelt zij ook kaders, maar is zij ook afhankelijk van private partijen om haar eigen doelen te realiseren. Er is bij interactief bestuur dus vooral sprake van een wederzijdse afhankelijkheid (Driessen e.a., 2012, pp. 150-152).

De machtsbasis hangt hiermee samen: bij een hiërarchische regierol zal de gemeente zich beroepen op haar wettelijke autoriteit, terwijl informele afspraken en vertrouwen juist een belangrijke machtsbasis zijn bij interactieve regierollen (Eshuis, 2007, pp. 32-33). Voorts is eigendom een belangrijke machtsfactor. Hoewel de sleutel tot functieverandering bij de eigenaar van het agrarisch bedrijf ligt, speelt de bank hierin een belangrijke rol als kredietverstrekker (Gies e.a., 2014, p. 9). Afhankelijkheid van de bank is dus een belangrijke indicator voor de machtspositie van de eigenaar, en kan dus als zodanig van invloed zijn op de regierol van de gemeente.

Bestuurlijke schaalniveaus

Een kritiek op ruimtelijke planning in het landelijk gebied is dat problemen worden gezien als lokale kwesties, en dat interventies vaak alleen gericht zijn op het erf, terwijl oplossingen vaak gevonden kunnen worden in samenwerkingen op (boven)regionale schaal (Gies e.a., 2014, p. 27; Primdahl e.a., 2013b, p. 93). Een andere regie-indicator is daarom het bestuurlijk schaalniveau waarop erftransformaties worden aangepakt. Gemeenten kunnen zelf het initiatief nemen om verbinding te zoeken met buurgemeenten en andere publieke actoren om tot regionale oplossingen te komen, en hebben daar niet per se een hogere overheid voor nodig die hen dat opdraagt (Aarsæther & Nyseth, 2007, p. 61). In het geval van een decentrale regievoering zal de gemeente vooral optreden als de lokale uitvoerder van provinciaal beleid. Bij publiek-private samenwerking, interactief bestuur en zelfsturing zijn het de deelnemende actoren die bepalen of het bestuurlijke schaalniveau gemeentelijk, gemeente-overstijgend of provinciaal is.

2.3.2 Institutionele aspecten van erftransformaties

Vertegenwoordigingsmodel

Actoren leggen verantwoording af aan hun achterban. Bij centralistische of decentrale regie legt de gemeente enkel formeel verantwoording af aan de gemeenteraad, bij publiek-private regie is er sprake van een corporatistisch model waarbij partners aan elkaar verantwoording afleggen volgens contracten. Bij interactief bestuur of zelfsturing is er sprake van partnerschappen waarbij achterbannen moeten worden betrokken. Dit kan een complexe regieopgave zijn, want het landelijk gebied heeft een hoge organisatiegraad en een breed maat-

schappelijk middenveld van belangenverenigingen, landbouwcorporaties en natuurorganisaties (Vereniging Deltametropool, 2014, p. 64). Deze organisaties hebben vaak fundamenteel verschillende opvattingen over thema's als landbouw, natuur en ruimtelijke planning (Kerselaers e.a., 2013, p. 205). Aan wie de gemeente verantwoording aflegt in haar rol als regisseur is daarom een belangrijke regie-indicator bij erftransformaties.

Interactieregels en interactiemechanismen

Op het spectrum van centralistische regie naar zelfsturing zijn er enerzijds formele, geschreven regels en anderzijds informele, ongeschreven regels die de interactie tussen actoren bepalen. Eshuis (2007) stelt dat interactieregels gekwalificeerd kunnen worden door de mate waarin zij berusten op controle en vertrouwen. Juridische procedures, bijvoorbeeld, oefenen een hoge mate van controle uit op de manier waarop actoren communiceren, maar veronderstellen tegelijkertijd een hoge mate van wantrouwen tussen de betrokken partijen. Het tegenovergestelde is waar bij informele afspraken die juist op basis van vertrouwen worden gemaakt. Uit de interactieregels volgen de interactiemechanismen, de communicatiekanalen die actoren gebruiken. In situaties van hoge controle is dit vaak controleerbare communicatie, zoals geschreven post, in situaties van hoog vertrouwen is dit meer *face-to-face* contact, zoals keukentafelgesprekken (Bloomfield e.a., 2001, p. 503; Weston & Weston, 2013, p. 189). Controle en vertrouwen sluiten elkaar niet uit. Zo blijkt dat landbouwcorporaties en autoriteiten verschillende strategieën gebruiken om te communiceren. Regulier contact verloopt langs hiërarchische lijnen en per briefpost, maar parallel daaraan worden informele kanalen tussen politici en vertegenwoordigers opengehouden (Eshuis, 2007, pp. 32-34). Regie berust dus vaak op combinaties van interactiemechanismen waarbij bepaalde kaders formeel zijn geregeld maar waarbij de uitvoering op basis van vertrouwen geschiedt (Driessen e.a., 2012, p. 146).

2.3.3 Beleidsinhoudelijke aspecten van erftransformaties

Beleidsdoelstellingen

Beleidsdoelstellingen zijn een indicator voor de mate waarin regie gaat over het realiseren van algemene, uniforme doelen of over het realiseren van maatwerkoplossingen. Centralistische en decentrale regierollen worden geassocieerd met uniforme beleidsdoelen die op alle gevallen in gelijke mate worden toegepast. In de context van erftransformaties kan sturing via het bestemmingsplan worden gezien als sturen op algemene, uniforme doelen[1]. Daar tegenover staan regierollen waarbij de gemeente in interactie met private actoren tot specifieke beleidsdoelen komt voor een bepaalde casus of opgave, of dat private actoren dat zelf doen zonder inbreng van de gemeente (Primdahl, 2013b, p. 93).

[1] Er van uitgaande dat het bestemmingsplan *a priori* leidend is en niet wordt opgesteld als sluitstuk van een interactief proces dat volgt uit interactief bestuur of zelfsturing.

Beleidsinstrumenten

Verschillende beleidsinstrumenten, zoals de ruimte-voor-ruimte-regeling en het bestemmingsplan, zijn al aan de orde geweest. Welke beleidsinstrumenten een gemeente inzet bij erftransformaties is een indicator voor regie en daarom worden deze instrumenten geconceptualiseerd. Hiervoor wordt een indeling van Primdahl e.a. (2013b, pp. 89-90) gebruikt die bestaat uit vier typen beleidsinstrumenten. Volgens deze typologie kan ruimtelijk beleid worden geïnformeerd door vier verschillende "ruimtelijke logica". Dit zijn: ruimte als gebiedskenmerken, ruimte als gebiedsbegrenzing, ruimte als netwerk, en ruimte als locatie-onafhankelijke omgevingsregels (Tabel 3).

Beleid op basis van gebiedskenmerken gaat over specifieke locatie- of gebiedseigenschappen en is dus onlosmakelijk verbonden met locatie. Vaak heeft het betrekking op het beschermen van waardevolle eigenschappen die het gebied kenmerken, zoals in het geval van waardevolle landschappen. Maar ook op betrekkelijk kleine schaal kan dit beleid worden toegepast, zoals bij het toekennen van de monumentenstatus aan een pand. *Beleid op basis van gebiedsbegrenzing* gaat uit van de begrenzing van bestuurlijke, sociale of landschappelijke entiteiten, zoals in het geval van een gemeentelijke structuurvisie. De eigenschappen van de gebiedsbegrenzingen zijn doorgaans op een bepaalde manier homogeen, zoals bij het onderscheid tussen een bestemmingsplan buitengebied en een bestemmingsplan woonkernen. *Beleid op basis van netwerken* is gebaseerd op functionele relaties tussen actoren. Een voorbeeld in het landelijk gebied is ruilverkaveling, waarbij een efficiëntere indeling van het landelijk gebied wordt nagestreefd (Louwsma & Kuiper, 2013). Tot slot kan ruimtelijk beleid gebaseerd zijn op *omgevingsregels*. Dit betreft weliswaar beleid over de ruimte, maar volledig onafhankelijk van locatie. Milieuvoorschriften, ruimtelijke verordeningen en subsidies zijn beleidsvormen die tot deze categorie behoren, maar ook de ruimte-voor-ruimte-regeling, waarmee sloop van VAB wordt gefinancierd met een nieuw bouwkavel, behoort tot deze categorie.

De vraag is nu met welke regierollen deze beleidsvormen geassocieerd kunnen worden.

Tabel 3: Typologie van beleidsinstrumenten op grond van ruimtelijke logica (Primdahl, 2013b, pp. 89-90)

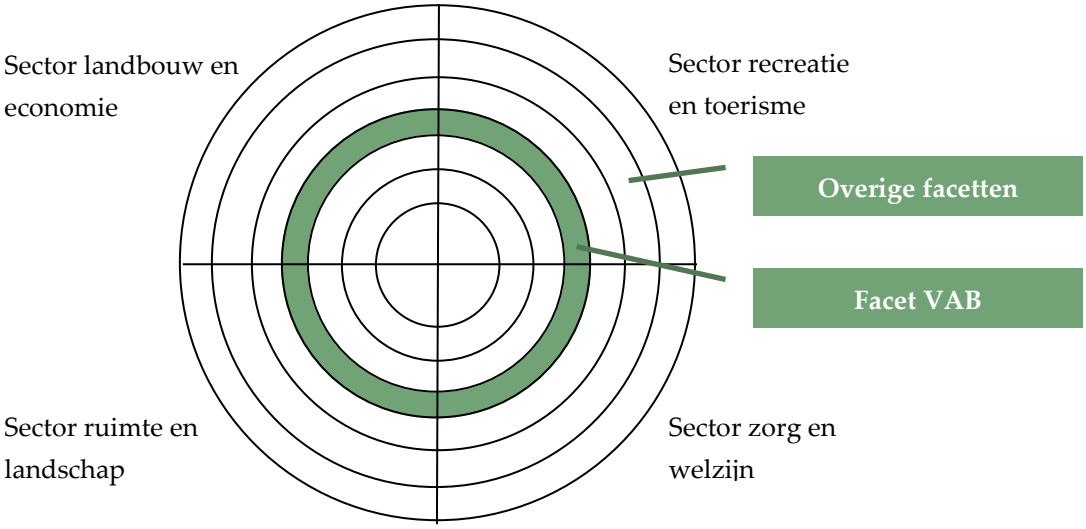
Beleidsinstrument	Ruimtelijke logica	Voorbeelden
Gebiedskenmerken	Instrument benadert ruimte op basis van de eigenschappen van een (vaak waardevolle) locatie of gebied	Beschermd landschap, monumentenlijst
Gebiedsbegrenzing	Instrument benadert ruimte op basis van "harde" bestuurlijke, sociale of landschappelijke grenzen.	Structuurvisie, bestemmingsplan, omgevingsvergunning
Netwerk	De ruimte wordt benaderd op basis van functionele relaties tussen actoren, niet op basis van kenmerken van het gebied zelf	Streekproductenplatform, certificatiebeleid, ruilverkaveling
Omgevingsregels	Regels en voorschriften hebben betrekking op de ruimte, maar zijn volledig onafhankelijk van locatie	Ruimte-voor-ruimte, milieuvoorschriften

Volgens Driessen e.a. (2012, p. 147) zijn vergunningen en algemene beleidsregels instrumenten die passen bij een centralistische of decentrale regierol, worden op *incentives* gebaseerde instrumenten zoals subsidies geassocieerd met publiek-private samenwerking en maken interactieve regierollen vooral gebruik van contracten en convenanten. Op grond van deze classificering is een aantal parallellen te trekken met de typologie van Primdahl e.a. (2013b). Gemeenten die een meer centralistische regierol hanteren zullen meer gebruik maken van omgevingsregels en beleid gebaseerd op gebiedsbegrenzingen. Dit zijn beleidsinstrumenten zoals het bestemmingsplan, die generiek van aard zijn en toegepast kunnen worden zonder een interactief proces met actoren te hoeven doorlopen. Dit geldt ook voor gemeenten die een decentrale regierol voeren, bijvoorbeeld bij het toepassen van de provinciale verordening ruimte. Beleid gebaseerd op gebiedskenmerken of netwerken daarentegen vereist wel een interactief proces, bijvoorbeeld bij het formuleren van beleid voor landschapsbescherming (Fjellstad e.a., 2009, pp. 1150-1151) of het organiseren van een ruilverkaveling. Deze instrumenten passen daarom meer bij een interactieve regierol.

Het onderscheid is echter niet zo strikt dat bepaalde instrumenten exclusief toebehoren aan een bepaalde regierol. Alle gemeenten stellen immers bestemmingsplannen op en moeten provinciale regels toepassen. De variatie zal gezocht moeten worden in instrumenten die gemeenten gebruiken bovenop het verplichte instrumentarium, of in bepaalde interactieve elementen die zij toevoegen aan instrumenten die van zichzelf geen interactief proces met actoren nodig hebben.

Beleidsintegratie

Beleidsintegratie is het afstemmen van beleid tussen verschillende beleidssectoren (horizontale integratie) en verschillende overheidslagen (verticale integratie) om zo te komen tot een efficiënter beleidsproces en effectiever beleid (Stead & Meijers, 2009, p. 318; Stigt, Driessen & Spit, 2013). Beleidsintegratie speelt ook in de context van erftransformaties. Als gekeken wordt naar horizontale integratie dan is beleid voor vrijkomende agrarische bebouwing, het



Figuur 3: VAB als facet van verschillende beleidssectoren, volgens het sector-facetmodel van Hidding (1997, p. 43; geciteerd in Spit & Zoete, 2009)

zogenoemde VAB-beleid, relevant. Erftransformatie is een fenomeen dat raakt aan verschillende beleidssectoren. Om dit te conceptualiseren kan het sector-facetmodel van Hidding (1997, p. 43; geciteerd in Spit & Zoete, 2009, p. 20) worden gebruikt. Grofweg kunnen vier min of meer samenhangende sectoren aangewezen worden waarbinnen vrijkomende agrarische bebouwing een facet kan zijn (Figuur 3): landbouw en economie, ruimte en landschap, recreatie en toerisme en zorg en welzijn. De mate waarin beleidsvelden zich in de praktijk daadwerkelijk als deze sectoren manifesteren zal verschillen per gemeente, maar dit model dwingt tot het stellen van vragen als:

- Wordt het toeristisch potentieel van het buitengebied voldoende benut?
- Wordt de impact van agrarische leegstand op de kwaliteit van het landschap onderkend?
- Wordt vrijkomende agrarische bebouwing in ogenschouw genomen bij het zoeken naar nieuwe maatschappelijke accommodaties?

Hoe meer agrarische functieverandering onderdeel uitmaakt van deze relevante beleidssectoren, des te meer gesproken kan worden van horizontale beleidsintegratie.

Bij verticale beleidsintegratie staat de integratie tussen bestuurlijke schaalniveaus ter discussie (Driessen e.a., 2012, p. 147). Zoals eerder vermeld gaat veel kritiek uit naar de beperkte mate waarin problemen die spelen op het erf (boven)regionaal worden aangepakt (Gies e.a., 2014, p. 27; Primdahl e.a., 2013b, p. 93). Interventies gericht op het erf zouden dus geïntegreerd moeten zijn met beleid op hogere schaalniveaus, niet alleen bestuurlijk (gemeentelijk en provinciaal), maar ook op landschapsniveau, wat grensoverschrijdend beleid suggereert.

De vraag is nu hoe beleidsintegratie zich verhoudt tot de verschillende regierollen. Volgens Driessen e.a. (2012, p. 147) is een grotere mate van horizontale beleidsintegratie te associëren met interactief bestuur. Centralistische, decentrale en publiek-private regierollen daarentegen worden geassocieerd met sectoraal (en dus niet geïntegreerd) beleid. Voorts is er bij een centralistische en publiek-private regie in principe geen sprake van verticale afstemming met andere bestuurslagen. Bij een decentrale en interactieve regie is die afstemming er wel, en wordt die respectievelijk langs hiërarchische en informele lijnen gecoördineerd. Bij zelfsturing tot slot hangt alle integratie af van de mate waarin de zelfsturende actoren overheidsdiensten van verschillende sectoren en bestuurslagen betrekken bij hun initiatief.

Type kennis

De laatste regie-indicator draait om de vraag welke kennis geaccepteerd wordt als valide kennis om beleid te informeren. Er worden twee typen kennis onderscheiden: algemene kennis van experts, onafhankelijk van tijd en plaats, en "lokale kennis", vaak ingegeven door leken en wel afhankelijk van tijd en plaats. Er bestaat geen objectieve kennis die voor alle actoren acceptabel is. Ook experts zijn niet objectief omdat zij hun eigen belangen en achterban hebben (Rydin, 2007, p. 66). Zeker in het landelijk gebied is dat zo, waar kennisconflicten vaak tot uiting komen in tegenstellingen zoals landbouw versus natuur, en schaalvergroting

versus verbreding (Kerselaers e.a., 2013, p. 203). Bovendien zijn partijen in het landelijk gebied goed georganiseerd en hebben zij dus de middelen om expertise in te schakelen (Vereniging Deltametropool, 2014, p. 64). Anderzijds is er tijd- en plaatsspecifieke, "lokale" kennis, al dan niet voortgebracht door leken. Ook dit type kennis is belangrijk in het landelijk gebied omdat boeren vaak veel meer weten van hun land dan de autoriteiten. Daarmee komen zij regelmatig in conflict met beleidsmakers over hoe het landschap en de natuur beheerd moeten worden (Fjellstad e.a., 2009, p. 1149). Als vervolgens gekeken wordt naar de relatie tussen kennis en regie dan stellen Driessen e.a. (2012, p. 147) dat er een spectrum loopt van centralistische regie naar zelfsturing waarin enerzijds algemene expertkennis en anderzijds tijd- en locatiespecfieke lekenkennis dominant is. Bij interactieve regierollen zoals publiek-private samenwerking en interactief bestuur is er ruimte voor zowel expert- als lokale kennis.

2.3.4 Analytisch kader voor regie bij erftransformaties

Het blijkt dat het landelijk gebied regie voor een aantal uitdagingen stelt. Problematiek manifesteert zich op verschillende schaalniveaus, waardoor afstemming tussen overheden, beleidsinstrumenten en sectoren bijzondere aandacht krijgt. Daarnaast is het landelijk gebied een complexe institutionele omgeving wat de vraag oproept wie erftransformaties initieert, wie er bij worden betrokken en wie de regie heeft. Deze en andere aspecten worden daarom belicht in het analytisch kader voor gemeentelijke regie bij erftransformaties, waarvoor het analytisch kader van Driessen e.a. (2012) gediend heeft als sjabloon (Tabel 4).

2.4 Verklarende factoren bij regievoering

Met het analytisch kader kan de regierol van gemeenten worden beschreven, maar deze is daarmee nog niet verklaard, terwijl dat wel een onderdeel is van het onderzoek. Om de regierol te verklaren wordt daarom gezocht naar verklarende factoren.

2.4.1 Rationaliteiten van regie

Als bij iedere andere publieke taak moeten overheden bij ruimtelijke planning rechtvaardigen waarom zij interventies plegen in de samenleving, en waarom dat op een bepaalde manier moet gebeuren (Murphy & Fox-Rogers, 2015, pp. 239-240). Het verklaren van regievoering is dus een normatief vraagstuk waarbij verschillende politieke overwegingen een rol spelen. Het gaat bijvoorbeeld over het belang dat gehecht wordt aan participatie, over een ruime of nauwe taakopvatting bij de problematiek, of over opvattingen over legitimiteit. Om dit te conceptualiseren kan gebruik gemaakt worden van drie verschillende rationaliteiten die gemeenten kunnen aanhangen (Behagel & Arts, 2014, pp. 295-296):

- De *gouvernementele* rationaliteit is gebaseerd op het principe dat de overheid de samenleving moet sturen en controle moet uitoefenen. Uit dit principe volgt dat regievoering van de gemeente bij erftransformaties te verklaren is simpelweg omdat de

Tabel 4: Analytisch kader van gemeentelijke regierollen bij erftransformatie, op basis van Driessen e.a. (2012)

		Centralistische regie	Decentrale regie	Publiek-private samenwerking	Interactief bestuur	Zelfsturing
Actoren	Initiërende actoren	Gemeente	Gemeente op aansturing van provincie	Gemeente of private partijen	Publiek, privaat en particulier gezamenlijk, gemeente nodig uit	Private partijen en/of particulieren
	Posities van actoren	Gemeente opereert autonoom en onafhankelijk	Gemeente is primair afhankelijk van provincie	Private partijen zijn autonoom binnen publieke kaders	Gelijke posities voor partijen, wederzijdse afhankelijkheid	Zelfsturende actoren zijn autonoom
	Bestuurlijk schaalniveau	Gemeente kiest netwerkpartners en schaalniveau	Provinciaal, gemeente treedt op namens provincie	Varieert; afhankelijk van netwerkpartners	Varieert; afhankelijk van netwerkpartners	Varieert; afhankelijk van netwerkpartners
	Machtsbasis	Autoriteit, doorzettingsmacht	Autoriteit, doorzettingsmacht	Concurrentie, contracten	Legitimiteit, vertrouwen, gedeelde kennis	Autonomie, leiderschap, sociaal kapitaal
Instituties	Vertegenwoordigingsmodel	Democratische verantwoording	Democratische verantwoording	Corporatistische verantwoording	Partnerschap	Partnerschap
	Interactieregels	Formeel, wet- en regelgeving	Formeel, wet- en regelgeving	Formele en informele interacties	Formele en informele interacties	Informele interacties
	Interactiemechanismen	Procedures, hiërarchisch, formele communicatie	Procedures, hiërarchisch, formele communicatie	Overeengekomen procedures en contactmomenten	Interactief, face-to-face, onderhandelingen	Bottom-up, face-to-face, onderhandelingen
Beleid	Beleidsdoelstellingen	Uniforme gemeentelijke doelen	Uniforme provinciale doelen	Uniforme gemeentelijke doelen; nadere invulling door private partij	Maatwerkdoelen per casus met gelijkwaardige inbreng gemeente	Maatwerkdoelen per casus zonder inbreng gemeente
	Beleidsinstrumenten	Gemeentelijke gebiedsbegrenzing en omgevingsregels	Provinciale gebiedsbegrenzing en omgevingsregels werken door naar gemeente	Gebiedsbegrenzing, netwerken	Gebiedskenmerken, netwerken	Gebiedskenmerken, netwerken
	Beleidsintegratie	Sectoraal beleid, geen afstemming tussen bestuurslagen of schaalniveaus	Sectoraal beleid, hiërarchische afstemming bestuurslagen en schaalniveaus	Sectoraal beleid, geen afstemming tussen bestuurslagen of schaalniveaus	Geïntegreerd, afstemming tussen bestuurslagen en schaalniveaus	Integratie afhankelijk van mate waarin overheid betrokken wordt
	Typen kennis	Dominantie van expertkennis	Expertkennis, met ruimte voor lokale kennis	Expertkennis en lokale kennis	Expertkennis en lokale kennis	Dominantie lokale kennis

gemeente vindt dat het haar taak is. Van deze rationaliteit is ook sprake wanneer een overheid zichzelf taken toekent om haar bestaansrecht en autonomie veilig te stellen.

- De *instrumentele* rationaliteit gaat uit van waarden als effectiviteit, efficiëntie en strategisch leiderschap. Wanneer de regierol wordt verklaard aan de hand van argumenten zoals transparantie, kostenbeheersing en subsidiariteit (zoals het overlaten van erftransformaties aan de samenleving), is er sprake van een instrumentele rationaliteit.
- De *deliberatieve* rationaliteit staat voor een overheid die streeft naar gelijkwaardigheid en emancipatie van zwakke actoren. Deze rationaliteit hoort bij rolopvattingen die verklaard worden met argumenten zoals participatie, democratische legitimiteit en sociale rechtvaardigheid.

Deze drie rationaliteiten bieden een kader om het normatieve karakter van de huidige rolopvatting te verklaren, maar kunnen ook licht werpen op de vraag wat de Omgevingswet betekent voor de regieopvatting bij erftransformaties. Omdat dit een vraag betreft over een toekomstige situatie gaat het hier over verwachtingen. Gemeenten zullen reeds verwachtingen hebben bij de Omgevingswet, en hoe die hun werkwijze bij erftransformaties zal veranderen. Dit impliceert dat gemeenten als gevolg van de Omgevingswet wellicht andere keuzes moeten maken over hun regierol, keuzes die ingegeven worden door politiek-rationele overwegingen.

2.4.2 Variaties van erftransformaties

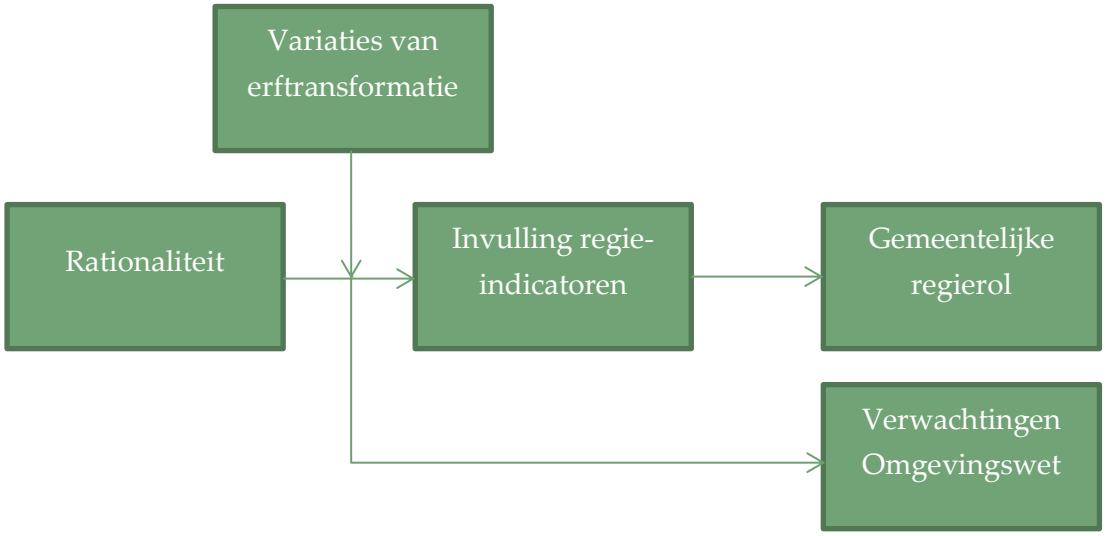
Regieopvattingen, en de verwachtingen hierover bij de Omgevingswet, kunnen echter niet uitsluitend verklaard worden met politieke rationaliteit, ook inhoudelijke aspecten spelen een rol. Daarvoor moet gekeken worden naar de variaties van erftransformaties.

In het vorige hoofdstuk is stilgestaan bij de verschillende functieveranderingen die kunnen optreden na erftransformatie. Het is aannemelijk dat de aard van de functieverandering van invloed is op de rolopvatting van de gemeente. Bijvoorbeeld of een functieverandering commercieel of maatschappelijk van aard is. Bovendien spelen er andere factoren dan de functie, ook omgevingsfactoren zoals landschap en verkeersdruk zullen een rol spelen. En dan is er nog de gemeentelijke context: zijn melkveehouderijen dominant of akkerbouwbedrijven, ligt de gemeente in de stadrandzone of in de periferie? Deze variaties vragen eigenlijk om een typologie van erftransformaties. Helaas bestaat een dergelijke typologie niet, iets wat terug te voeren is op het feit dat erftransformaties nog weinig geconceptualiseerd zijn. Aanknopingspunten zoals de sectoren van Roest e.a. (2007, cf. sectie 1.2.1) hebben betrekking op multifunctionele landbouw en zijn niet volledig of toereikend in de context van erftransformaties. Dus als dit onderzoek een bijdrage levert aan het conceptualiseren van erftransformaties dan zal dat inductief uit de resultaten moeten volgen, en niet uit het synthetiseren van bestaande kennis.

2.5 Conceptueel model

In het theoretisch kader is aan de hand van *meta-governance* een conceptuele benadering gegeven van regievoering en zijn zodoende vijf verschillende regierollen geïdentificeerd die gemeenten kunnen invullen bij de aanpak van erftransformaties. Deze vijf regierollen onderscheiden zich op aspecten van actoren, instituties en beleid, en zijn te identificeren aan de hand van elf regie-indicatoren. De regierollen en –indicatoren vormen samen het analytisch kader voor het onderzoeken van de gemeentelijke regie bij erftransformaties. Als verklaring voor de invulling van een bepaalde regierol zijn drie rationaliteiten te onderscheiden, die ieder geassocieerd kunnen worden met normatieve argumenten. Een intermediaire factor is de variatie in het fenomeen erftransformatie. Het is te verwachten dat verschillende functieveranderingen in verschillende landschappelijke contexten de rolopvatting van de gemeente zullen beïnvloeden. Deze verklarende factoren zullen ook van invloed zijn op de verwachten die gemeenten hebben bij de Omgevingswet, en wat die zal betekenen voor de gemeentelijke rolopvatting bij erftransformaties. Gezamenlijk kunnen deze concepten worden gevisualiseerd in een conceptueel model (Figuur 4).

Figuur 4: Conceptueel model



3 Methodologie

In de methodologie worden de keuzes verantwoord voor het onderzoeksontwerp en de onderzoeksmethoden. Daarbij wordt onder andere aandacht besteed aan epistemologische, theoretische en praktische overwegingen. Daarna volgt een selectie en verantwoording van de onderzoekseenheden en tot slot wordt ingegaan op de operationalisatie en de gebruikte methodiek voor het analyseren van de resultaten.

3.1 Onderzoeksontwerp

De keuze voor het onderzoeksontwerp is gemaakt op basis van een drietal criteria. Het eerste criterium is dat het ontwerp moet passen bij methoden die interpretivistische kennis opleveren. Het tweede criterium komt voort uit het theoretisch kader en is dat het onderzoek variatie moet blootleggen. Praktische overwegingen zijn het derde criterium. Op basis van deze criteria is de keus gemaakt voor een transversaal onderzoeksontwerp. Transversaal onderzoek is het onderzoeksontwerp waarbij een "doorsnede" van de onderzoekspopulatie wordt gemaakt en waarbij meerdere onderzoekseenheden uit die populatie eenmalig worden geobserveerd (Bryman, 2012, p. 59). Een systematische analyse maakt onderlinge vergelijking mogelijk zodat variatie kan worden ontrafeld. Om een dergelijke systematische analyse uit te voeren vindt normaliter kwantitatief onderzoek op basis van aselecte steekproeven plaats. Dit is echter geenszins een voorwaarde en wordt in de navolgende secties nader toegelicht.

3.1.1 Interpretivistische methoden

Epistemologie heeft te maken met de vraag wat acceptabele kennis is in onderzoek. Het empirisch deel van dit onderzoek draaide om het beschrijven en verklaren van governance bij erftransformaties. Governance berust op de ontologie dat de sociale werkelijkheid geconstrueerd is van percepties, opvattingen en relaties tussen actoren, dat deze actoren onderdeel uitmaken van sociale structuren zoals organisaties, en dat deze actoren de sociale werkelijkheid voortdurend reviseren onder invloed van factoren als macht, kennis en cultuur (Pierre, 2005, p. 450; Healey, 2006, p. 305-306). Daarmee is de ontologie van governance consistent met constructivisme, en hieruit volgt dat acceptabele empirische kennis interpretivistisch van aard is (Bryman, 2012, p. 33). Een interpretivistische positie vereist dat kennis over de sociale werkelijkheid wordt opgedaan vanuit het perspectief van actoren zelf, omdat zij hun omgeving ieder op een andere manier interpreteren. Daarnaast staat deze interpretatie niet op zichzelf, maar moet deze beschouwd worden in de context waarin deze is opgedaan. Immers, de sociale werkelijk en actoren staan onder voortdurende invloed van elkaar, waardoor de interpretaties van actoren niet los gezien kunnen worden van die werkelijkheid, en dus contextafhankelijk zijn (Bryman, 2012, pp. 30-31). Interpretivistische kennis heeft dus twee essentiële kenmerken:

- Het legt bloot hoe actoren de werkelijkheid interpreteren
- Het is onlosmakelijk verbonden met de context waarin deze interpretatie is gedaan

Als deze argumentatie vervolgens wordt toegepast op dit onderzoek dan volgt hieruit dat gemeenten zelf hun regierol interpreteren en deze beschrijven in de voor hen relevante context van andere actoren, macht, schaal, enzovoorts. Deze interpretatie en contextgevoeligheid kunnen slechts ten dele gededuceerd worden vanuit bestaande kennis, en moeten dus vooral uit de empirie blijken. Dit vraagt om interpretivistische onderzoeksmethoden. Hoewel transversaal onderzoek normaliter geassocieerd wordt met kwantitatieve onderzoeksmethoden zoals *surveys* passen ook kwalitatieve methoden zoals semigestructureerd interviewen in dit onderzoeksontwerp (Bryman, 2012, pp. 68-69; 76). De essentie van transversaal onderzoek is namelijk niet dat er kwantitatief onderzoek gedaan wordt, maar dat er op basis van een doorsnede van de onderzoekspopulatie variatie wordt gezocht en beschreven.

3.1.2 Variatie in de onderzoekspopulatie

De variatie in de onderzoekspopulatie is dan ook het tweede criterium op basis waarvan een transversaal onderzoeksontwerp is gekozen. In het theoretisch kader is geconstateerd dat gemeenten verschillende regierollen kunnen vervullen, daar verschillende verklaringen voor kunnen hebben, en die ook nog eens kunnen variëren al naar gelang de aard en context van de erftransformatie. Variatie tussen onderzoekseenheden is dus een belangrijk theoretisch criterium dat in het onderzoeksontwerp gereflecteerd moet worden.

Het is belangrijk hier nog wat langer stil te staan bij de onderzoekseenheden. Aangezien het onderzoek heeft beoogd om bij gemeenten verschillende regierollen te onderscheiden, zijn gemeenten de onderzoekseenheden, en zijn alle gemeenten samen de onderzoekspopulatie. Dit is bijvoorbeeld anders bij een casestudieontwerp. In een casestudieontwerp zouden één of enkele specifieke gemeenten de onderzoekseenheden zijn en zou er geen sprake zijn van een onderzoekspopulatie (Bryman, 2012, pp. 68-69). Bij een casestudieontwerp observeert men meermalig per case en zou men zodoende geïnteresseerd zijn in variatie *binnen* cases, terwijl in transversaal onderzoek slechts eenmalig geobserveerd wordt per case en variatie *tussen* cases interessant is. Dat laatste was het geval in dit onderzoek.

3.1.3 Praktische overwegingen

Tot slot wordt iedere onderzoeksmethodologie beïnvloed door praktische overwegingen (Bryman, 2012, p. 41), zo ook dit onderzoek. Tijd en toegang tot respondenten waren de belangrijkste praktische overwegingen bij dit onderzoek. Een transversaal onderzoek was haalbaar zowel binnen de gestelde tijd als met oog op de mate waarin toegang gekregen kon worden tot respondenten. Dat wil niet zeggen dat andere onderzoeksontwerpen niet mogelijk waren geweest. Een alternatief onderzoeksontwerp was denkbaar geweest waarbij meerdere casestudies onderling vergeleken zouden worden. Door typerende of extreme cases te selecteren zou er gestreefd kunnen worden naar variatie tussen de cases, en zouden de cases zelf meer in diepte onderzocht kunnen worden door bijvoorbeeld meerdere interviews per

gemeente af te nemen (Pierre, 2005, pp. 454-458). Naast het theoretische bezwaar dat dit onderzoeksontwerp waarschijnlijk te weinig recht zou doen aan de empirische variatie die dit onderzoek pleegt te beschrijven speelde echter de praktische overweging dat meerdere observaties per case een uitgebreide toegang zouden vereisen tot respondenten. Niet alleen tot de gemeente zelf maar ook tot organisaties en individuen daaromheen. De extra tijdsinvestering die een dergelijke toegang zou vereisen zou disproportioneel zijn in verhouding tot de verwachte toegevoegde waarde van dit onderzoeksontwerp.

Op basis van deze overwegingen is daarom gekozen voor een transversaal onderzoeksontwerp. Dan is nu de vraag hoe de selectie van gemeenten tot stand is gekomen en welke methoden zijn gebruikt om het empirisch onderzoek uit te voeren.

3.2 Selectie van onderzoekseenheden

3.2.1 Selectiemethode

In tegenstelling tot veel kwantitatief transversaal onderzoek, wat doorgaans gepaard gaat met aselecte steekproeftrekking, is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van doelbewuste selectie. Daarbij is het principe van maximale variatie gehanteerd. Volgens dit principe worden onderzoekseenheden zo geselecteerd dat er een maximale variatie aan verschijningsvormen van het te onderzoeken fenomeen is vertegenwoordigd in de selectie (Bryman, 2012, p. 419). Voor dit principe is gekozen omdat het aansluit bij de variatie die in het theoretisch kader is verondersteld.

Bij de toepassing van dit principe treedt er echter een paradoxaal probleem op: het onderzoek beoogt verschillende regierollen bij gemeenten in kaart te brengen, maar voorkennis over deze regierollen is nodig om een selectie van gemeenten te kunnen maken. Er kan daarom slechts gesproken worden over redelijkerwijs te verwachten variatie aan de hand van een aantal voorspellende criteria. Daarom zijn criteria ontleend aan de variatie in erftransformaties (sectie 1.2.1) en een gesprek met een praktijkdeskundige dat is uitgevoerd in de oriëntatiefase van dit onderzoek[2]. De criteria gaan over de relatieve grootte van de gemeente, de dominante agrarische cultuur, en de nabijheid van de stad. Binnen deze kenmerken is gestreefd naar een maximale variatie van onderzoekseenheden.

Wat agrarische cultuur betreft kunnen globaal vier soorten landbouw in Nederland worden onderscheidden: extensieve melkveehouderij in veenweidegebieden, intensieve veehouderij op zandgronden, akkerbouw op zand- en kleigronden, en de tuinbouw (CBS Statline, 2014b). De tuinbouw kent een geheel eigen dynamiek en problematiek en is daarom in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten (Gies e.a., 2014, p. 3). Grootschalige akkerbouw op kleigrond, zoals dat aangetroffen wordt in Zeeland en Groningen, was aanvankelijk ook doel van onderzoek, maar gedurende het empirisch onderzoek bleek dat meerdere observaties

[2] Gesprek met een planoloog/zelfstandig adviseur landelijk gebied, gehouden te Ede, 24-2-2015.

nodig waren om per categorie voldoende verzadiging te bereiken. Daarom heeft het onderzoek zich beperkt tot veenweidegebieden en zandgronden. In deze cultuurlandschappen treft men enerzijds extensieve melkveehouderij aan en anderzijds intensieve veehouderij gemengd met akkerbouw.

3.2.2 Geselecteerde gemeenten

Op basis van de selectiecriteria is een selectie van gemeenten gemaakt (Tabel 5). In totaal zijn acht gemeenten bestudeerd, waarvan drie gemeenten in het veenweidegebied en vijf op de zandgronden. Van deze vijf worden er vier gekenmerkt door de intensieve veehouderij als dominante agrarische cultuur. Een gemeente heeft een gemengde agrarische cultuur. De kleinste gemeente is Zoeterwoude (8.088 inwoners), de grootste is Ede (110.779 inwoners). Van drie gemeenten is de inschatting gemaakt dat zij liggen in een stedelijke context (Midden-Delfland, Zoeterwoude en Ede).

Tabel 5: Geselecteerde gemeenten en eigenschappen

Gemeenten	Inwoners (2014)	Agrarische cultuur	Stad-land
Molenwaard (ZH)	28.986	Melkveehouderij	Landelijk
Midden-Delfland (ZH)	18.514	Melkveehouderij	Stadrandzone
Zoeterwoude (ZH)	8.088	Melkveehouderij	Stadrandzone
Ede (Gld)	110.779	Intensieve veehouderij	Stadrandzone
Barneveld (Gld)	53.356	Intensieve veehouderij	Landelijk
Scherpenzeel (Gld)	9.474	Intensieve veehouderij	Landelijk
Gemert-Bakel (NB)	29.361	Intensieve veehouderij	Landelijk
Winterswijk (Gld)	29.018	Gemengd	Landelijk

3.3 Onderzoeksmethode

3.3.1 Semigestructureerde interviews

Eerder werd al het belang van interpretivistische kennis voor dit onderzoek onderstreept. De onderzoeksmethode moet daarom een methode zijn die aansluit bij deze epistemologie. Een methode die hieraan voldoet is het semigestructureerde interview. Dit type interview hanteert een schema of lijst van gespreksonderwerpen die moeten worden besproken, maar binnen de kaders van dit schema is de vraagvorm open en is er ruimte om uit te wijken als het gesprek daartoe aanleiding geeft. Daarmee verschilt deze vorm van interviewen van geheel ongestructureerde of juist geheel gesloten interviews (Bryman, 2012, pp. 471-472). Het semigestructureerde interview is geschikt omdat het een systematische bevraging van respondenten mogelijk maakt via het interviewschema, maar toch de ruimte biedt aan respondenten om te reflecteren op, en uit te weiden over hun antwoorden. Hierdoor wordt enerzijds tegemoet gekomen aan het systematische karakter van het transversale onderzoek, en anderzijds aan de interpretivistische epistemologie.

3.3.2 Respondenten

Methodologisch gezien zijn gemeenten de onderzoekseenheden, maar empirisch gezien vinden interviews plaats met personen. Deze personen werken zelf bij de onderzochte gemeenten of bij instanties die van grote invloed zijn op de gemeentelijke regierol[3]. Op deze manier is het perspectief op gemeentelijke regie zowel van binnenuit als van buiten belicht.

Bij zes gemeenten is gesproken met beleidsmedewerkers, adviseurs of projectleiders op het gebied van ruimtelijke ordening, bij twee gemeenten (Midden-Delfland en Ede) is gesproken met adviseurs specifiek voor het landelijk gebied (Tabel 6). De nuance tussen deze twee expertises zit in het feit dat adviseurs landelijk gebied meer affiniteit hebben met de aard en achtergrond van de problematiek in het landelijk gebied en minder met de procedurele kant van de ruimtelijke ordening. Bij twee gemeenten hebben interviews plaatsgevonden met twee respondenten (dubbelinterviews).

Daarnaast hebben er drie interviews plaatsgevonden bij een onafhankelijk expert op het gebied van erftransformaties, bij een provincie en bij LTO Noord. Aangezien de geselecteerde gemeenten voornamelijk liggen in Zuid-Holland en Gelderland, is geprobeerd met deze twee provincies een interview te organiseren. Dat is enkel gelukt bij Gelderland. In Zuid-Holland is daarentegen wel een interview gehouden bij LTO Noord, een instantie die vooral in deze provincie van invloed bleek op erftransformaties.

Tabel 6: Functietitels respondenten

Instantie	Functie respondent(en)	Datum interview
Molenwaard (ZH)	Twee Vakspecialisten regelingen	13 mei 2015
Midden-Delfland (ZH)	Beleidsmedewerker landelijk gebied	18 mei 2015
Zoeterwoude (ZH)	Beleidsmedewerker ruimtelijke ordening	19 mei 2015
Ede (Gld)	Adviseur-projectleider landelijk gebied	3 juni 2015
Barneveld (Gld)	Planologisch-juridisch medewerker	12 mei 2015
Scherpenzeel (Gld)	Beleidsmedewerker ruimtelijke ordening	20 mei 2015
Gemert-Bakel (NB)	Programmaleider ruimte en beleidsmedewerker ruimtelijke ordening	1 juni 2015
Winterswijk (Gld)	Teamcoördinator omgeving	19 juni 2015
Zelfstandig adviseur erftransformaties	Zelfstandig adviseur en planoloog landelijk gebied	1 mei 2015
Provincie Gelderland	Adviseur programma ruimte	29 mei 2015
LTO Noord	Adviseur Regio West	9 juni 2015

[3] Aangezien een aantal respondenten heeft aangegeven anoniem te willen blijven is er voor gekozen om geen van de respondenten in het rapport bij naam te noemen.

3.4 Operationalisatie

De operationalisatie maakt het onderzoek praktisch uitvoerbaar door de stap te zetten van theorie naar empirie, en is uitgewerkt aan de hand van interviewschema's.

3.4.1 Voorbereiding

Voordat een interview werd aangegaan, is deze eerst voorbereid door een goed beeld te vormen van de context van de gemeente. Redenerend vanuit de interpretivistische epistemologie is deze context belangrijk omdat de relevante kennis bij respondenten er onlosmakelijk mee verbonden is. Ter voorbereiding is daarom grofweg gezocht op vier thema's: beleid, type organisatie, agrarisch cultuurlandschap en actualiteiten.

Beleidsdocumenten zijn opgezocht en bestudeerd. Met name de toelichting op bestemmingsplannen en structuurvisies bieden een goed beeld van de aard van de problematiek met VAB en de prioriteit die het krijgt in beleid. Het type organisatie kan worden afgeleid uit de omvang van de gemeente, de organisatiestructuur en een gemeentelijke visie op dienstverlening. Het agrarisch cultuurlandschap werd deels afgeleid uit cijfers van het CBS, maar er zijn ook historisch-geografische websites geraadpleegd. Actualiteiten, tot slot, werden gevonden in lokale nieuwsbulletins en -websites.

3.4.2 Interviewschema gemeenten

Het analytisch kader bestaande uit regie-indicatoren en regierollen is al een eerste stap richting operationalisatie. Het geeft per indicator concrete handvatten voor onderwerpen die in het interview aan de orde moeten komen. Daarom is het analytisch kader vertaald naar een interviewschema (Bijlage A). Als eerste is het onderwerp ingeleid aan de hand van het onderzoeksdoel en definities van erftransformaties en regie. Vervolgens is per indicator een aantal vragen gesteld die de lading van de indicator dekken. Deze vragen zijn mede tot stand gekomen op basis van het interview met de expert erftransformaties dat als eerste gehouden is. Daarnaast is er in het interviewschema aandacht besteed aan de verklarende factoren. De verklarende factoren, met name de rationaliteiten, zijn abstract en derhalve niet geschikt om hierbij vanuit directe vraagstelling te interviewen. Daarom werd er gedurende het interview gevraagd naar voorbeelden en waarom de gemeente bij deze voorbeelden op een bepaalde manier heeft gehandeld. Er werd bijvoorbeeld gevraagd wat de afwegingen zijn geweest bij bepaalde regiekeuzes, en in hoeverre de aard van de functieverandering bepalend was voor de gemeentelijke regierol.

Tot slot is er gevraagd naar de verwachtingen bij de Omgevingswet. Er is gevraagd hoe de Omgevingswet de werkwijze bij erftransformaties zal veranderen, en of de gemeente al een nieuwe werkwijze voor ogen heeft. Bij de Omgevingswet is er voor gekozen om, overeenkomstig de epistemologie van dit onderzoek, het perspectief van de respondent centraal te stellen. Dit betekent dat er geen uitgebreide analyse is gemaakt van alle – veelal juridische – verschillen tussen de Omgevingswet en het huidige stelsel, maar dat alleen die onderdelen van de Omgevingswet behandeld zijn die in de interviews aan de orde kwamen.

3.4.3 Interviewschema's expert, provincie Gelderland en LTO Noord

Het eerste interview is afgenomen met een expert op het gebied van erftransformaties die veel te maken heeft met de gemeentelijke praktijk. Bij deze respondent is het interviewschema voor gemeenten gehanteerd. Bij de provincie Gelderland spitst het schema zich in eerste instantie toe op het beschrijven van de verschillen tussen de provincie en gemeenten als het gaat om de rolopvatting bij erftransformaties (Bijlage B). Vervolgens werd ingegaan op verschillen tussen gemeenten en mogelijke verklaringen daarvoor. Tot slot is ingegaan op de Omgevingswet. Bij de adviseur van LTO-Noord is eerst stilgestaan bij de rol van LTO als belangenbehartiger van de agrarische sector, en in hoeverre die rol geldt bij erftransformaties (Bijlage C). In het bijzonder is stilgestaan bij de aard van de problematiek in West-Nederland en de rol van de provincie Zuid-Holland, bij gebrek aan een interview met die provincie. Voorts is ingegaan op de gemeentelijke rol en de verwachtingen bij de Omgevingswet.

3.5 Analysemethodiek

De laatste stap in de methodologie is de analysemethodiek. Hiermee wordt bedoeld de manier waarop de resultaten zijn geanalyseerd. Na de interviews zijn alle interviews uitgeschreven en gecodeerd aan de hand van een codeboom. Sommige codes zijn vooraf aan de interviews opgesteld en andere codes zijn achteraf toegevoegd naar aanleiding van de interviews. Daarmee is er dus een onderscheid in deductieve en inductieve codes (Bijlage D). Het empirisch deel is uitgewerkt in een contexthoofdstuk en een analysehoofdstuk. In het contexthoofdstuk is de context geschetst die nodig is voor de inhoudelijke analyse van de regierol van de gemeente. Deze context heeft betrekking op de aard van de problematiek, de gemeentelijke organisatie, het beleid en de agrarische cultuur. In het analysehoofdstuk zijn de gemeenten vervolgens gepositioneerd in het analytisch kader van regie-indicatoren. Hieraan ligt een kwalitatieve onderbouwing ten grondslag die ondersteund is door citaten van respondenten. Op deze manier zijn ook de verklaringen voor de gemeentelijke regierol en de implicaties van de Omgevingswet geanalyseerd.

4 Context

Als basis voor de analyse zijn in dit hoofdstuk de acht onderzochte gemeenten beschreven in hun relevante context van problematiek, beleid en overige kenmerken. Als structuur voor dit hoofdstuk is gekozen voor een geografische indeling van gemeenten per landschapstype. Per gemeente is een kader opgenomen met kerncijfers en kaartbeeld.[4] Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting.

4.1 Het veenweidegebied

4.1.1 Midden-Delfland

Midden-Delfland ligt tussen Rotterdam en Den Haag. Het is een groene enclave te midden van de glastuinbouw in het Westland en de stedelijke regio's van de Zuidvleugel. Om deze reden is Midden-Delfland in het verleden actief beschermd door de overheid, tot op Rijksniveau aan toe. De Reconstructiewet Midden-Delfland en de Rijksbufferzonebeleid voorzagen in het openhouden van het gebied, wat daardoor nog steeds een sterk agrarisch karakter heeft. Toch is de invloed van de stad onmiskenbaar aanwezig in de plattelandsgemeente. De

Inwoner-aantal	Tot. agr. bedrijven	Waarvan per sector			
		Akkerbouw	(Glas)tuin-bouw	Melkvee-houderij	Intensieve veehouderij
18.712	146	1	49	62	2

Figuur 5: Kerncijfers en kaart gemeente Midden-Delfland (CBS Statline, 2014b)

[4] De bedrijfsaantallen per sector tellen niet op tot het totaal agrarische bedrijven omdat enkele restcategorieën zijn weggelaten, waaronder teelt van veevoedergewassen en jongveebedrijven. Bovendien kunnen bedrijven behoren tot meerdere sectoren waardoor de som van de sectoren groter kan zijn dan het totaal.

aanleg van de A4 zorgt ervoor dat het gebied doorkruist wordt door een snelweg. Als compensatie hiervoor heeft de gemeente beschikking over compensatiegelden die zij investeert in het gebied.

Gemeente Midden-Delfland heeft anderhalve fte voor de functie beleidsmedewerker landelijk gebied, een functie die bij niet veel gemeenten voorkomt. Deze functie is erop gericht om integraal beleid te ontwikkelen specifiek voor het landelijk gebied. Integraal wil zeggen dat het verschillende aspecten van het landelijk gebied betrekt, zoals landbouw, recreatie, wonen en natuur. Dit beleid heeft Midden-Delfland vastgelegd in een visie op het buitengebied (Gemeente Midden-Delfland, 2009). Op basis van deze visie heeft zij haar bestemmingsplan landelijk gebied vastgesteld (Gemeente Midden-Delfland, 2014). In vergelijking met de andere onderzochte gemeenten kent Midden-Delfland het ruimste functieveranderingsbeleid, waarbij een scala aan functieveranderingen mogelijk is met een wijzigingsbevoegdheid. Dit relatief lichte instrument stelt het college in staat om onder in het bestemmingsplan opgenomen voorwaarden de bestemming van een locatie te wijzigen in een vervolgbestemming. Ook functies die vanwege milieuwetgeving gevoelig kunnen zijn voor agrarische bedrijven, zoals bedrijfsmatige en maatschappelijke functies, zijn met deze wijzigingsbevoegdheid te realiseren.

Dankzij de compensatiegelden voor de A4 zijn er diverse projecten gericht op het ondersteunen van agrarisch ondernemers, bijvoorbeeld in het ecologisch en economisch verduurzamen van de melkveehouderij. Dit houdt ook in subsidies, bijvoorbeeld voor duurzame energieopwekking of het aanleggen van onderwaterdrainage. Daarnaast kent Midden-Delfland een kavelruilcoördinator die als "smeerolie" dient in de lokale grondmarkt, en is de gemeente bezig met het opzetten van een soort grondbank. Op deze manier wordt het eenvoudiger voor boeren om grond te ruilen, te kopen en te verkopen. Met deze maatregelen wordt de

Figuur 6: Luchtfoto van Midden-Delfland, op de achtergrond Delft (Bron: Midden-Delfland, 2009)

bestaanszekerheid van de melkveehouderij in het gebied verstevigd.

In het algemeen kan gesteld worden dat de gemeente Midden-Delfland erg sturend is in de agrarische sector, dat zij enerzijds inzet op verduurzaming van het agrarisch bedrijf en anderzijds op verbreding van de sector. De respondent van Midden-Delfland werd gevraagd naar het uiteindelijke doel hiervan:

> *"Het behouden en versterken van het agrarisch cultuurlandschap ten behoeve van al die mensen hieromheen. Je wilt het groene gebied behouden ter bevordering van de ruimtelijke kwaliteit, maar ook voor het vestigingsklimaat, voor de metropoolregio, voor Den Haag en Rotterdam. (…) En daarbij heb je de boeren gewoon nodig."*
>
> Respondent gemeente Midden-Delfland

Ondanks die ruime mogelijkheden voor erftransformatie wordt er niet veel gebruik van gemaakt. VAB is momenteel geen probleem in Midden-Delfland, er is geen sprake van leegstand. Schaalvergroting, een van de drijfveren van VAB, wordt hier niet verwacht. Het is waarschijnlijker dat boeren zich hier gaan richten op verbreding en de verbinding zullen zoeken met de stad. Een recent initiatief van een landbouwcoöperatie om te komen tot een "regiomelk", bedoeld voor de regionale markt, sluit hier op aan (De Telegraaf, 2015). Voorts onderhoudt de gemeente contact met vrijwel alle boeren in het gebied. Zo heeft de gemeente een aantal boeren in het vizier die al op leeftijd zijn en geen opvolger hebben. Mogelijk komen uit deze groep in de nabije toekomst initiatieven voor transformatie. De gemeente overweegt daarom om samen met de lokale LTO, waar veel boeren bij zijn aangesloten, in gesprek te gaan met deze ondernemers over hun toekomstplannen.

4.1.2 Molenwaard

Waar in Midden-Delfland de interactie tussen stad en land nadrukkelijk aanwezig is, en de gemeente bewust intervenieert in de agrarische sector, is het tegenovergestelde het geval in gemeente Molenwaard. Molenwaard is gelegen in de Alblasserwaard, een van de riviereilanden in de Zuid-Hollandse delta. Molenwaard is een van de grootste gemeenten van Nederland als het gaat om het aantal melkveehouderijen. Van stedelijke invloeden is in Molenwaard geen sprake. Het gebied ligt grotendeels ingeklemd tussen grote rivieren en is daarom relatief slecht bereikbaar.

Gemeente Molenwaard heeft sinds de gemeentelijke herindeling van Liesveld, Graafstroom en Nieuw-Lekkerland in 2013 een bijzondere sturingsfilosofie. De gemeente gaat uit van de verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en het maatschappelijk middenveld om initiatieven te realiseren. De gemeente neemt daartoe zelf minder initiatief en ziet het vooral als haar kerntaak om plannen vanuit de samenleving te faciliteren. Gemeente Molenwaard kent geen gemeentehuis waar burgers en bedrijven terecht kunnen voor diensten; alle dienstverlening is digitaal. Ambtenaren komen in beginsel zelf naar mensen toe als dat nodig is.

Inwoner-aantal	Tot. agr. bedrijven	Waarvan per sector			
		Akkerbouw	(Glas)tuin-bouw	Melkvee-houderij	Intensieve veehouderij
28.986	313	14	14	215	14

Figuur 7: Kerncijfers en kaart gemeente Molenwaard (CBS Statline, 2014b)

Problematiek met VAB is in Molenwaard niet groot. Er is geen sprake van leegstand en dat wordt ook niet verwacht de komende jaren. Er wordt veel schaalvergroting verwacht, met name langs zogenaamde ruilverkavelingswegen waarlangs grote bedrijven zijn geconcentreerd die nog veel uitbreidingsmogelijkheden hebben. Langs deze wegen worden ook de grootste problemen verwacht als er toch bebouwing vrijkomt. Er zijn hier weinig mogelijkheden voor transformatie vanwege de nabijheid van andere bedrijven, en bovendien zijn de stallencomplexen zo groot dat er weinig andere functies in kunnen dan bedrijfsmatige functies die eigenlijk op een bedrijventerrein thuishoren. In tegenstelling tot Midden-Delfland heeft de gemeente niet inzichtelijk of er de komende jaren veel boeren gaan stoppen. De respondenten verklaren dit aan de schaalgrootte: qua inwoneraantal is Molenwaard twee keer zo groot als Midden-Delfland, maar qua aantal agrariërs is dat ruim vier keer. Het is moeilijk om bij deze schaalgrootte zoveel van je ondernemers te weten. Bovendien past het niet in de sturingsfilosofie van Molenwaard om zo diepgaand onderzoek te doen naar de inwoners. Waar erftransformatie voorkomt, ziet de gemeente dat ondernemers vaak al een plan hebben uitgewerkt met een adviseur, vrijwel altijd van LTO, en ziet de gemeente het vooral als haar rol om het initiatief te toetsen en te faciliteren.

Vanwege de recente herindeling werkt Molenwaard nog met drie bestemmingsplannen landelijk gebied die in verschillende mate erftransformatie mogelijk maken. Maar het belangrijkste kader voor erftransformatie wordt gevormd door de verordening ruimte van de provincie Zuid-Holland. De provincie verbiedt enkele niet-agrarische functies in het buitengebied, waaronder het niet-agrarisch loonwerkbedrijf. Belangrijker nog is het begrip ruimtelij-

Figuur 8: Luchtopname van moderne bedrijven langs de Schoonenburgweg, een ruilverkavelingsweg in Molenwaard (Bron: Bing, 2015)

ke kwaliteit, waaraan alle ontwikkelingen in het buitengebied moeten voldoen voor provinciale goedkeuring, en wat is geïntroduceerd in de verordening ruimte in juli 2014 (Provincie Zuid-Holland, 2014) Daarvoor gold de ruimte-voor-ruimteregeling, waarbij erftransformatie mogelijk was mits een bepaald aantal vierkante meters oude bebouwing werd gesloopt. Het uitgangspunt van ruimtelijke kwaliteit is een grotere mate van flexibiliteit en meer maatwerkoplossingen, toch worstelt de gemeente met de subjectiviteit van het criterium:

> *"Maar het kwaliteitsvraagstuk maakt het voor ons wel moeilijker nu dan gewoon harde cijfers. Want als een agrariër komt met een verzoek, dan konden we vroeger zeggen dat hij zoveel moest slopen voor een ruimte-voor-ruimtewoning. Nu moeten we zeggen: 'je moet drie esdoorns planten en zeven buxushaagjes, en hopen dat de provincie het goed vindt'. Maar misschien willen die nog vijf zonnebloemen erbij om die ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Dat vind ik wel moeilijk. En ik heb ook een plan waarvan ik denk dat de provincie dat nooit goed gaat vinden, en dat vinden ze dan opeens goed."*
>
> Respondent gemeente Molenwaard

4.1.3 Zoeterwoude

Net als Midden-Delfland ligt Zoeterwoude in een stedelijke context. De gemeente ligt in de oksel van de A4 en de N11, en ligt op fietsafstand van Leiden, Alphen aan den Rijn en Zoetermeer. Zoeterwoude is met 8.088 inwoners de kleinste gemeente van Zuid-Holland. In de jaren '90 is er sprake geweest van stedelijke uitbreiding van Leiden. Ontwikkelaars hebben toen grond gekocht van boeren in Zoeterwoude. Onder andere vanwege lokaal verzet zijn deze plannen niet doorgegaan en boeren hebben de gronden inmiddels grotendeels weer

Inwoner-aantal	Tot. agr. bedrijven	Waarvan per sector			
		Akkerbouw	(Glas)tuin-bouw	Melkvee-houderij	Intensieve veehouderij
8.088	60	4	6	32	5

Figuur 9: Kerncijfers en kaart gemeente Zoeterwoude (CBS Statline, 2014b)

teruggekocht. De grond in Zoeterwoude is goed. Het veenpakket is nog meters dik waardoor het nog lange tijd gebruikt kan worden voor de landbouw. Mede hierdoor is landbouwgrond in Zoeterwoude relatief duur (Deltametropool, 2014).

Net als in Midden-Delfland spelen stad-landrelaties een belangrijke rol in de agrarische sector. Het gebied wordt actief gepromoot onder recreanten door provincie en gemeente. Veel boeren spelen hier op in door diensten en producten te verkopen aan recreanten. Er is daardoor veel sprake van multifunctionele landbouw. Bovendien zijn veel boerderijen in Zoeterwoude van grote cultuurhistorische waarde, wat de potentie voor verbreding vergroot.

Maar in tegenstelling tot Midden-Delfland speelt schaalvergroting naast verbreding ook een grote rol in Zoeterwoude. De verwachting is dat een aantal agrariërs zal kiezen voor schaalvergroting. Boeren die hier niet in meegaan zullen in sommige gevallen stoppen met hun bedrijf. Hierin schuilt mogelijk een bron van toekomstige VAB-problematiek. Toch is dit nu niet aan de orde. Er is geen sprake van leegstand in Zoeterwoude en die wordt ook niet verwacht. Een voor de hand liggende verklaring kan liggen in de verbreding, die biedt in Zoeterwoude namelijk voldoende perspectief.

De rol van Zoeterwoude in de agrarische sector en de aanpak van VAB-problematiek kan omschreven worden als toetsend. Dat doet zij via het bestemmingsplan landelijk gebied (Gemeente Zoeterwoude, 2010). Ervaring met het nieuwe provinciale beleid op het gebied van ruimtelijke kwaliteit heeft Zoeterwoude nog niet. Het bestemmingsplan is erop gericht

om erftransformatie en verbreding toe te staan als dit de agrarische sector versterkt en geen afbreuk doet aan het cultuurhistorisch landschap. Het bestemmingsplan regelt echter niet de ruimtelijke scheiding tussen verbrede landbouw enerzijds en grootschalige landbouw anderzijds. Hierdoor kunnen deze bedrijven naast elkaar bestaan in dezelfde polderlinten. De spanningen die hierdoor ontstaan worden door de gemeente als grootste uitdaging voor het landelijk gebied genoemd voor de komende jaren:

> *"Kan je beschrijven hoe de VAB-problematiek in Zoeterwoude eruit ziet?"*
>
> *"Nou problematiek… Wat in ons gebied speelt is de schaalvergroting in de landbouw, waardoor er dus bedrijven vrijkomen, die niet meegaan in de schaalvergroting. (…) Dat is eigenlijk een beetje de wrijving die er is. Enerzijds hebben we een cultuurhistorisch landschap dat haar oorsprong kent in de agrarische bedrijfsvoering, die wil je de ruimte geven om dat landschap in stand te houden. Tegelijkertijd krijg je te maken met agrarische bedrijven die stoppen of verbreden, en dus ook vragen naar andere activiteiten, en die bijten elkaar soms. De vraag is dan wat er nog wel kan zonder dat het de agrarische bedrijfsvoering bijt."*
>
> Respondent gemeente Zoeterwoude

Een concreet voorbeeld is verkeer. Recreatieve boerderijen trekken veel fietsers, zij delen de smalle wegen met het zware landbouwverkeer. De verkeersveiligheid wordt door de gemeente expliciet genoemd als probleem dat optreedt als gevolg van erftransformatie en verbreding.

Figuur 10: Zicht op de Weipoort in Zoeterwoude, een historisch polderlint dat gedeeld wordt door bewoners, landbouwvoertuigen en recreanten (Bron: Michiel Minderhoud)

4.2 De Gelderse Vallei

4.2.1 Ede

Ede behoort met ruim 110 duizend inwoners tot de grotere gemeenten in Nederland en is de enige gemeente met zowel een stedelijke kern als een groot agrarisch buitengebied. Dit maakt Ede tot een vrij unieke casus onder agrarische gemeenten. Een andere reden waarom Ede bijzonder is, is dat de eerste problematiek met VAB begin jaren '90 in Ede begon. De respondent van Ede, toen al werkzaam bij de gemeente, is in die tijd betrokken geweest bij wat hij denkt dat de eerste erftransformatieprocessen van Nederland waren.

De reden dat deze problematiek zich al vroeg voordeed in Ede ligt besloten in de agrarische cultuur van de Gelderse Vallei. Deze oude zandgronden hebben een divers en ongeordend karakter, met een grote afwisseling van nederzettingen, wegen, landgoederen, bospercelen, agrarische percelen en beken. De landbouw in dit gebied is intensief maar kleinschalig. Vanwege deze kleinschaligheid, maar ook door een al vroeg vergrijzende bevolking, kwamen hier de eerste agrarische bedrijven vrij zonder dat er perspectief was op continuïteit. De gemeenten in de Gelderse Vallei hebben om deze reden al relatief veel ervaring met erftransformatie en vervullen op dit gebied ook een soort voortrekkersrol. Dit wordt ook buiten de Vallei erkend. Zo zei de respondent van LTO Noord, die als werkgebied het veenweidegebied heeft, dat de oplossingen voor VAB in Zuid-Holland moeten komen uit gebieden zoals de Gelderse Vallei.

Inwoner-aantal	Tot. agr. bedrijven	Waarvan per sector			
		Akkerbouw	(Glas)tuin-bouw	Melkvee-houderij	Intensieve veehouderij
8.088	827	56	46	167	340

Figuur 11: Kerncijfers en kaart gemeente Ede (CBS Statline, 2014b)

De opgave met VAB in Ede is omvangrijk. In 2000 telde gemeente Ede nog 1200 boerenbedrijven, nu zijn dat er 800, en in 2030 zijn dat er naar verwachting nog maar 400. Als alle vrijkomende erven getransformeerd zouden worden naar woningen, zou dat voor Ede neerkomen op duizend extra woningen in het buitengebied, een opgave met grote consequenties voor de kwaliteit van het buitengebied, en waarover de gemeente onlangs waarschuwde in de media (Omroep Gelderland, 2015). De opgave is niet alleen kwantitatief groot, ook kwalitatief is VAB een lastige opgave vanwege de drukte van het buitengebied. Door het drukke en ongeordende landschap van de Gelderse Vallei zitten allerlei functies dicht op elkaar die elkaar in de weg kunnen zitten, bijvoorbeeld op het gebied van milieu. Tegelijkertijd zijn er ook veel kansen voor erftransformatie. De respondent van Ede noemt de Gelderse Vallei de "achtertuin van de Randstad". Amsterdam en Utrecht hebben volgens hem meer invloed op het buitengebied van Ede dan de stad Ede zelf. Veel recreanten komen hiervandaan, en het is bovendien makkelijk om in Ede landelijk te wonen maar in de grote stad te werken.

De respondent benadrukt het belang van een uitnodigende en laagdrempelige aanpak van erftransformaties omdat het voor boeren vaak lastig is om het initiatief te nemen. Een boer laat zich bijstaan door zijn netwerk van familie en adviseurs, wier belang het niet altijd is om het bedrijf te beëindigen. Families zitten soms al acht generaties op het bedrijf, en het komt voor dat bijvoorbeeld de voederleverancier optreedt als bedrijfsadviseur. Hun rol in het adviseren over bedrijfsbeëindiging is dan niet zuiver, en de sociale druk om het bedrijf te continueren is groot. Dit staat in scherp contrast met de veenweidegemeenten, waar de sociale omgeving veel minder naar voren komt als invloedrijke partij, en waar LTO vrijwel altijd optreedt als adviseur. In de Gelderse Vallei is LTO echter klein, van oudsher zijn de boeren hier veel minder georganiseerd. Volgens diverse respondenten vertegenwoordigt LTO hier nog geen 10% van de agrariërs, waar dat in het veenweidegebied tegen de 90% zit.

Om het voor initiatiefnemers zo laagdrempelig mogelijk te maken organiseert de gemeente een spreekuur buitengebied waar agrariërs met hun adviseur kosteloos hun plannen kunnen voorleggen aan diverse beleidsmakers van de gemeente. Vaak wordt dan al duidelijk of een plan haalbaar is en wat de voorwaarden zijn. Maar de gemeente gaat ook langs op locatie als dat nodig is. Vaak is het belangrijk om dan eerst het verhaal van de boer te horen, waar hij mee zit, en wat zijn plannen zijn. Volgens de gemeente is het hard nodig om de mensen zo op weg te helpen:

> *"Maar je kunt ook zeggen: het is niet onze taak als gemeente om die mensen op weg te helpen, dat is hun eigen verantwoordelijkheid."*
>
> *"Ik heb er wel belang bij, want ik heb belang bij een gebied dat levensvatbaar is, waar geld wordt verdiend, dat economisch aantrekkelijk is en waar kwaliteit is. Daar heb ik belang bij als overheid. En dat kan ik niet bereiken door alleen maar brieven te sturen."*
>
> Respondent gemeente Ede

Bij een dergelijke aanpak van erftransformaties schetst de respondent twee belangrijke voorwaarden: een duidelijke visie van de politiek op de problematiek, voorzien van voldoende prioriteit, en genoeg capaciteit in de organisatie. De structuurvisie buitengebied van Ede is sterk gericht op het vinden van nieuwe economische dragers van het landelijk gebied, nu de landbouw steeds meer afneemt. Dit contrasteert met de veenweidegemeenten, die vooral de agrarische functie proberen te behouden en versterken. Wat organisatiecapaciteit betreft is Ede een grote gemeente met veel ambtelijke expertise in huis. Bij het spreekuur buitengebied zitten dan ook experts van diverse disciplines: juridisch, stedenbouwkundig, landschap en vergunning en handhaving. Het bestemmingsplan daarentegen is steeds minder relevant. De dynamiek in het landelijk gebied is zo hevig dat uitgangspunten waarop bestemmingsplannen gemaakt worden steeds sneller achterhaald zijn. In Ede ziet men dat afwijken van het bestemmingsplan, en niet het handhaven ervan, steeds meer de norm is.

Figuur 12: Zorgboerderij Makandra in Ede, tevens biologische tuinderij en locatie voor vergaderingen, feesten en partijen. Een voorbeeld van een nieuwe economische drager in het landelijk gebied (Bron: Marten Idema)

4.2.2 Barneveld

Ook Barneveld is een relatief grote agrarische gemeente en gelegen in de Gelderse Vallei. De problematiek is qua schaal en aard vergelijkbaar met Ede en elders in de Vallei. De intensieve veehouderij in Barneveld concentreert zich met name in de pluimveesector. Ook de aanpak van erftransformaties in Barneveld is vergelijkbaar met Ede. Het proces van erftransformatie wordt gekenmerkt door een faciliterende rol van de gemeente, waarbij de drempel voor initiatiefnemers zo laag mogelijk wordt gehouden. Zo heeft Barneveld een brochure opgesteld voor initiatiefnemers en deze naast het beleid op de website geplaatst (Barneveld, 2015). Een verschil met Ede is dat Barneveld ervoor kiest om zelf de ruimtelijke onderbouwing en toebehoren te schrijven die hoort bij een afwijkingsprocedure van het bestemmings-

Inwoner-aantal	Tot. agr. bedrijven	Waarvan per sector			
		Akkerbouw	(Glas)tuin-bouw	Melkvee-houderij	Intensieve veehouderij
53.356	631	56	27	149	209

Figuur 13: Kerncijfers en kaart gemeente Barneveld (CBS Statline, 2014b)

plan. Bij andere gemeenten is dit een verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, en die moet daarvoor in principe een planologisch bureau in de armen nemen.

Aangezien de gemeente zelf de ruimtelijke onderbouwing schrijft, en de initiatiefnemer hier dus verder geen invloed meer op kan uitoefenen, is het van belang om in het voortraject overeenstemming te bereiken over wensen en voorwaarden van alle partijen. In dit voortraject wordt gezocht naar een oplossing die voor alle partijen wenselijk is, en er wordt gestreefd naar win-winsituaties. De initiatiefnemer kan zijn bedrijf beëindigen of transformeren, en de gemeente krijgt er ruimtelijke kwaliteit voor terug. Dit voortraject kan lang duren en voltrekt zich volledig buiten formele planologische procedures om:

> *"Het gaat hier vaak wat informeel. In die zin dat je vaak heel veel tijd hebt zitten in een voorfase, waarbij er nog helemaal geen [officieel] verzoek ligt, maar waarbij iemand gewoon opbelt van: 'ik heb een idee, kunnen we daar eens over praten'. Dan spreken we daar over, werken we dat verder uit, en pas als we echt op een moment zijn dat het plan helemaal rond is, dus de contouren van het plan, de erfinpassing, de stedenbouwkundige opzet, dan pas wordt een officieel verzoek ingediend bij het college, dan gaat het officiële deel van start. De hele fase daarvoor pakken we informeel op."*
>
> *"Is de planologische procedure een formaliteit?"*
>
> *"Eigenlijk is het een formaliteit, ja."*
>
> Respondent gemeente Barneveld

Wel een belangrijke formaliteit, zo benadrukt de respondent, omdat het vaak uiteindelijk de gemeenteraad is die het plan moet goedkeuren. Toch contrasteert dit beeld met name met kleinere gemeenten, waar er sneller op een formeel verzoek aan het college wordt aangestuurd. Zo probeert gemeente Zoeterwoude het proces te bespoedigen door leges te heffen over informeel overleg, en die later in mindering te brengen van de leges op de procedure als het daarvan komt. Men heeft deze prikkel ingebouwd om zo de organisatie minder te belasten met langdurige voortrajecten die niet altijd tot iets leiden.

Het beleidskader voor erftransformatie in Barneveld, maar ook in de andere Valleigemeenten aan Gelderlandse zijde, is de Regionale beleidsinvulling functieverandering en nevenactiviteiten (Regio De Vallei, 2008) en de Nadere invulling (Regio FoodValley, 2012) daarvan. Dit is een beleidskader dat tot stand is gekomen op basis van samenwerking tussen de vijf Gelderse gemeenten van de Gelderse Vallei, op initiatief van de provincie Gelderland. Naast Ede en Barneveld vallen hier ook Nijkerk, Scherpenzeel en Wageningen onder. Deze vijf gemeenten vormen samen de Regio FoodValley, een van de zes regio's waarin Gelderland is ingedeeld. Deze regio's heeft Gelderland ingesteld om ruimtelijk beleid meer toe te snijden op de problematiek die regionaal speelt. Zo heeft iedere regio de vrijheid gekregen om zelf beleid op te stellen voor erftransformaties, en heeft de provincie zich teruggetrokken uit haar toetsende rol. In de praktijk betekent dit dat gemeenten vrij zijn om te handelen binnen de kaders van het regionale beleid en dat de rol van de provincie slechts is om te adviseren. Dit advies doet zij in het kader van het regionale erftransformatieoverleg. Dit is een periodiek overleg van de FoodValleygemeenten en de provincie om individuele transformatiegevallen te bespreken. Op deze manier wordt kennis uitgewisseld en wordt voorkomen dat er – on-

Figuur 14: Luchtopname van intensieve veehouderij gelegen aan de Lage Valkseweg in Barneveld (Bron: Bing, 2015)

danks het regionale beleid – verschillen ontstaan tussen gemeenten in hoe het beleid wordt toegepast. Bovendien maakt het overleg regionale oplossingen mogelijk voor lastige gevallen, bijvoorbeeld via het uitwisselen van sloopmeters.

Inhoudelijk is het regionale beleid grofweg gestoeld op twee instrumenten: het realiseren van ruimtelijke kwaliteit, en het mogen realiseren van een nieuwe functie in ruil voor sloop van oude gebouwen (het ruimte-voor-ruimteprincipe). De sloopregeling is zo opgezet dat "sloopmeters" mogen worden opgeknipt, verhandeld, en niet per se op de slooplocatie hoeven te worden gebruikt. Een voorbeeld: een eigenaar sloopt 2000m² aan schuren op locatie A. Hij gebruikt de helft van zijn sloopmeters om een huis te bouwen op een stuk land dat hij in een andere gemeente bezit, op locatie B. De andere helft verhandelt hij met een andere partij, die het gebruikt om een woning te realiseren op locatie C. Om deze markt te faciliteren heeft de regio een soort digitaal prikbord ingericht waar vraag en aanbod elkaar kunnen vinden (Regio FoodValley, 2015). De regionale sloopmetermarkt die is ontstaan is volgens de provincie Gelderland een van de verdiensten van de regionale samenwerking.

4.2.3 Scherpenzeel

Met negenduizend inwoners is Scherpenzeel een kleine gemeente gelegen in de Gelderse Vallei. Het landschap is kleinschaliger dan elders in de Vallei vanwege de oude ontginningsstructuur. Circa 35% van het gemeentelijk grondgebied, waarvan 317 ha landbouwgrond, behoort tot het landgoed Scherpenzeel, een landgoed met hoge cultuurhistorische en recreatieve waarde. De problematiek met VAB is in Scherpenzeel niet anders dan in de rest van de

Inwoner-aantal	Tot. agr. bedrijven	Waarvan per sector			
		Akkerbouw	(Glas)tuin-bouw	Melkvee-houderij	Intensieve veehouderij
9.474	45	4	3	17	17

Figuur 15: Kerncijfers en kaart gemeente Scherpenzeel (CBS Statline, 2014b)

Vallei. In Scherpenzeel verwacht men dat de gemiddelde schaalgrootte van de bedrijven nog wat zal toenemen omdat de kleinste bedrijven zullen stoppen, en de overblijvers misschien nog wat zullen uitbreiden. Per jaar handelt Scherpenzeel ongeveer drie erftransformaties af, op een totaal van 45 agrarische bedrijven in 2014.

Het grootste verschil tussen Scherpenzeel enerzijds en Ede en Barneveld anderzijds is de schaal van de gemeente. Scherpenzeel is een relatief kleine gemeente en dat heeft invloed op de gemeentelijke werkwijze bij erftransformaties. Zo gaat de gemeente niet langs op locatie bij initiatiefnemers en organiseert zij geen spreekuur buitengebied. Waar in Ede en Barneveld veel werk wordt gestoken in het voortraject om met de initiatiefnemer tot een plan te komen, voordat een formeel verzoek wordt ingediend bij het college, ligt in Scherpenzeel meer nadruk op het formele verzoek:

> *"Wij hebben geen keukentafelgesprekken, we vragen toch wel om met een principeverzoek te komen. En aan de hand daarvan een formeel verzoek, want we leggen dat wel eerst voor aan het college, en feitelijk begint daarna pas het echte werk. Want dan ga je nogmaals met partijen kijken van wat zijn de mogelijkheden, waar zitten de haken en ogen aan, en hoe ga je hier een mooi plan van maken. En dat gebeurt dan met een gesprek op het gemeentehuis, met de agrariër en de adviseur erbij."*
>
> Respondent gemeente Scherpenzeel

Met deze werkwijze lijkt Scherpenzeel meer op de veenweidegemeenten, waar ook eerst wordt aangestuurd op een verzoek aan het college, alvorens plannen worden uitgewerkt. Wel moet worden opgemerkt dat, gelet op de schaal van de gemeente en het kleine aantal

Figuur 16: Kleinschalig kampenlandschap in Scherpenzeel (Bron: A. van Zeeland)

bedrijven, er waarschijnlijk ook weinig vraag is naar een spreekuur. Bovendien kan de geringe omvang van Scherpenzeel juist een drempel wegnemen voor initiatiefnemers om langs te gaan bij de gemeente, waar dat bij grote gemeenten als Barneveld en Ede misschien een grotere drempel is.

Scherpenzeel valt onder regio FoodValley en heeft dus ook het regionale erftransformatiebeleid en is ook aangesloten bij het regio-overleg erftransformaties. De respondenten van provincie Gelderland en gemeente Ede benadrukken dat het regio-overleg met name positief is voor kleinere gemeenten omdat zij zo kunnen profiteren van de expertise en ervaringen van de grotere gemeenten. Op deze manier leiden verschillen tussen organisaties niet tot al te grote verschillen in werkwijzen.

4.3 De Peel

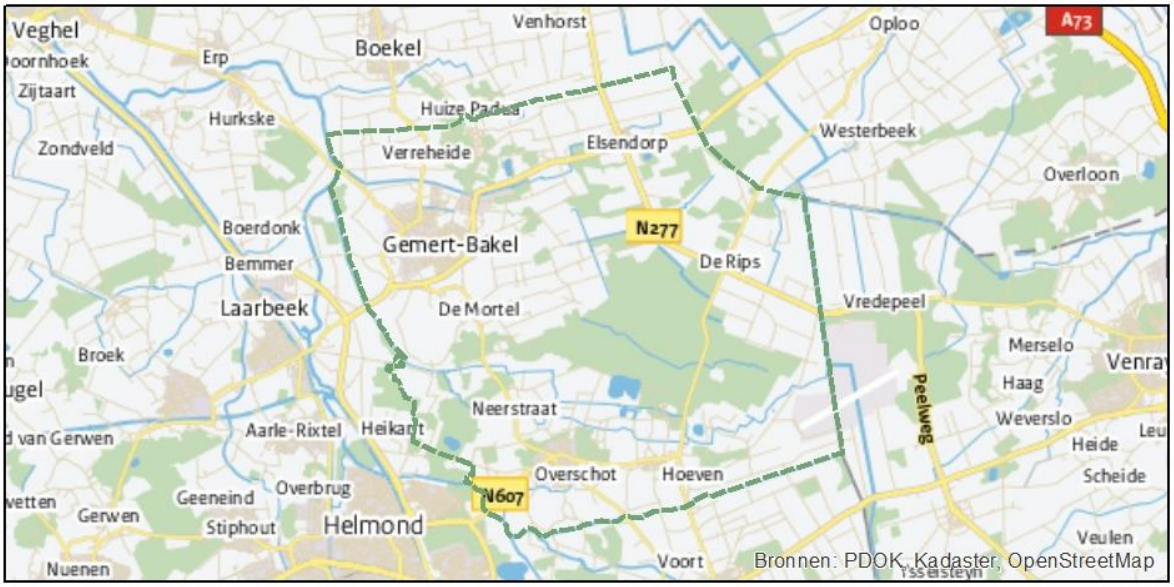
4.3.1 Gemert-Bakel

Gemert-Bakel is een gemeente gelegen in de Brabantse Peel. Gemert-Bakel behoort tot de Metropoolregio Eindhoven en is een van de zes Peelgemeenten. Dit gebied is grotendeels ontstaan als hoogveenontginning, en wordt landschappelijk gekenmerkt door een ruim en rationeel verkavelingspatroon, waarbij dorpen, bos en landbouw elkaar afwisselen. De landbouw in dit gebied is intensief en grootschalig, waarbij intensieve veehouderij en akkerbouw de dominante sectoren zijn. Het grootste deel van het landelijk gebied in Gemert-Bakel is door de provincie aangewezen als beperkingsgebied voor de veehouderij, wat inhoudt dat er in principe geen uitbreidingsmogelijkheden zijn voor veehouderijen, tenzij deze op duurzame wijze hun kringlopen kunnen sluiten. Dit beperkingsgebied komt min of meer overeen met de extensiverings- en verwevingsgebieden uit de zonering van de Reconstructiewet[5].

De VAB-problematiek in Gemert-Bakel wordt gekenmerkt door "stilzitters", stoppende of reeds gestopte ondernemers die niets meer ondernemen met hun verder leegstaande bedrijf, maar die wel willen blijven wonen op het erf. Het gevolg van deze leegstand is illegale situaties en verpaupering van het landelijk gebied. Enerzijds ontstaan er illegale situaties omdat gestopte boeren feitelijk als burger blijven wonen op agrarische bestemmingen, en anderzijds wordt gevreesd dat leegstand kan leiden tot illegale activiteiten in leegstaande agrarische bebouwing, waaronder drugsgerelateerde activiteiten. In tegenstelling tot de Gelderse Vallei kent het landelijk gebied hier weinig dynamiek. Door het "rationele" landschap zijn dorpskernen en het platteland veel minder verweven en van stad-landrelaties lijkt hier geen sprake. Ook in de voormalige landbouwontwikkelingsgebieden, waar de intensieve veehouderij

[5] De Reconstructiewet (2005) regelde de herstructurering van de intensieve veehouderij na de varkenspest (1997). Op basis van deze wet zijn vijf reconstructieprovincies ingedeeld in zones, die tot doel hadden om de ontwikkeling van de intensieve veehouderij te concentreren in zogeheten landbouwontwikkelingsgebieden (LOGs), en elders de intensieve veehouderij juist te beperken (extensiveringsgebieden en verwevingsgebieden).

Inwoner-aantal	Tot. agr. bedrijven	Waarvan per sector			
		Akkerbouw	(Glas)tuin-bouw	Melkvee-houderij	Intensieve veehouderij
29.361	363	154	73	88	135



Figuur 17: Kerncijfers en kaart gemeente Gemert-Bakel (CBS Statline, 2014b)

flink mocht opschalen, komen nu steeds meer bedrijven vrij. Een bijkomend verschijnsel is dat de samenstelling van de agrarische sector aan het veranderen is. Gestopte agrariërs verpachten de gronden waarop zij voorheen hun diervoedergewassen verbouwden aan akkerbouwers die hier zogeheten "cash crops" verbouwen: zeer intensieve teelten, zoals sla, die veel geld opbrengen maar de bodem sterk uitputten. Tussen 2010 en 2014 is het aantal akkerbouwbedrijven in Gemert-Bakel toegenomen van 151 tot 154, waar alle andere sectoren sterk afnemen in omvang. Ook in de andere Peelgemeenten stabiliseert de afname van akkerbouw of blijft deze gelijk (CBS Statline, 2014b).

De gemeente constateert dat de stilzitters niets met hun leegstaande bedrijf willen ondernemen. Zij willen niets slopen in ruil voor een ruimte-voor-ruimtewoning omdat zij denken dat de gebouwen nog waarde vertegenwoordigen. Velen wachten daarom tevergeefs op een koper, terwijl anderen proberen om een erftransformatie te realiseren met behoud van de bestaande bebouwing, iets wat provincie en gemeente niet toelaten in het kader van de ruimtelijke kwaliteit. Er is daarom een impasse ontstaan in het landelijk gebied die de gemeente probeert te doorbreken met een nieuw VAB-beleid dat dit jaar is vastgesteld (Gemert-Bakel, 2015). In het nieuwe VAB-beleid worden minder restricties gesteld aan het slopen van bestaande bedrijfsbebouwing, op voorwaarde dat er sprake is van hergebruik. De gemeente hoopt dat deze prikkel voldoende is voor eigenaren die nu weigeren te slopen omdat ze denken dat hun bebouwing nog waarde vertegenwoordigt.

De vraag is echter of soepeler beleid voldoende is om de stilzitters te mobiliseren. Gemeente Gemert-Bakel omschrijft zichzelf als "regiegemeente" en lijkt qua sturingsfilosofie op Mo-

Figuur 18: Te koop: vrijgekomen pluimveebedrijf aan de Kaak in Milheeze, Gemert-Bakel, momenteel in gebruik als opslag (Bron: Fundalandelijk.nl).

lenwaard. Zij legt veel verantwoordelijkheid bij de samenleving en is op veel fronten teruggetreden. Initiatiefnemers moeten met een plan komen dat de gemeente vervolgens toetst. Voor sommige eigenaren werkt dit prima, zij zijn ondernemend en komen met een uitgewerkt idee. Maar zij zijn sterk in de minderheid en de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied gaat achteruit. De respondenten werd gevraagd naar de afhankelijkheidsrelatie met initiatiefnemers:

> *"Hoe afhankelijk zijn jullie van die initiatiefnemers?"*
>
> *[Respondenten kijken elkaar aan] "Ja dus heel erg! Als we het hebben over de VAB inderdaad, om die stilzitters weer in beweging te krijgen, dat is wel het lastigste. Die ondernemers, die zich ergens willen vestigen, dat lukt wel, die komen wel, die willen wel investeren."*
>
> *"Het probleem zit hem in de mensen die dat niet willen?"*
>
> *"Juist ja, en die mensen heb je juist hard nodig om de kwaliteitsslag te kunnen slaan met het hele VAB. Want dat is eigenlijk het gros van onze locaties."*
>
> Respondent gemeente Gemert-Bakel

De respondenten zijn van mening dat de terughoudende sturingsfilosofie van de gemeente niet aansluit bij de problematiek. De verantwoordelijkheid die bij de samenleving wordt gelegd wordt onvoldoende opgepakt. Ook betwijfelen de respondenten of de schaal waarop de problematiek wordt aangepakt niet moet worden vergroot. De problematiek is hetzelfde in

de gehele Peel, maar iedere gemeente heeft een ander beleid, waardoor men kansen laat liggen.

4.4 De Achterhoek

4.4.1 Winterswijk

Gemeente Winterswijk is de meest oostelijk gelegen gemeente in de Achterhoek, direct aan de Duitse grens. Het grondgebied van Winterswijk en omliggende gemeenten was onder de Nota Ruimte aangewezen als nationaal landschap vanwege de unieke landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van het gebied die kenmerkend zijn voor de Achterhoek. Het gaat dan om het coulisselandschap met haar halfopen structuur, opvallende reliëf door verhoogde en bolle akkers (essen), beken en lanen. In dit landschap is veel cultuurhistorisch waardevolle bebouwing, waaronder boerderijen en schuren. De landbouw is onlosmakelijk verbonden met het gebied, dat grotendeels nog steeds een agrarische functie heeft. De landbouw in Winterswijk wordt door de respondent beschreven als "grootschalig boeren in een kleinschalig landschap". In het verleden heeft dit geleid tot conflicten omdat de veehouderij door milieunormen geen enkele ruimte had. Daarop is begin jaren '90 door gemeente, boeren en natuurbeschermers een organisatie in het leven geroepen met als doel om de agrarische structuur te versterken met behoud van natuurlijke en landschappelijke waarden. Deze organisatie bestaat vandaag onder de naam Stichting Waardevol Cultuurlandschap Winterswijk (WCL Winterswijk), en is nog steeds een belangrijke schakel tussen de agrarische sector,

Inwoner-aantal	Tot. agr. bedrijven	Waarvan per sector			
		Akkerbouw	(Glas)tuin-bouw	Melkvee-houderij	Intensieve veehouderij
29.018	319	92	19	120	33

Figuur 19: Kerncijfers en kaart gemeente Winterswijk (CBS Statline, 2014b)

natuurorganisaties, overheid en inmiddels ook de recreatiesector.

De problematiek met VAB is in de Achterhoek vrij groot. Net als in de Gelderse Vallei zijn er veel kleine bedrijven die niet meer economisch rendabel zijn of geen opvolger hebben, en daarom stoppen. Anderzijds is er ook nog steeds schaalvergroting waardoor kleine bedrijven vrijkomen. Anders dan in de Gelderse Vallei blijven de vervolgfuncties achter omdat er minder vraag is naar woon- en werkfuncties. Bevolkingsafname en een slechte internetverbinding spelen hierin een belangrijke rol. De situatie is inmiddels zodanig dat zeven van de negen Achterhoekse gemeenten inmiddels hebben besloten om de ruimte-voor-ruimteregeling te beëindigen. Reden hiervoor is dat de regeling erg populair was, en nieuwbouwwoningen in het buitengebied concurreerden met de woningmarkt van de dorpskernen. In combinatie met bevolkingsafname en een dalend voorzieningenniveau is dat een gevaarlijke ontwikkeling. Ruimte-voor-ruimte is zonder twijfel een van de succesvolste instrumenten tegen VAB tot nu toe, maar in de Achterhoek moet inmiddels worden geconstateerd dat het instrument niet goed functioneert in een situatie van bevolkingsafname. Met verpaupering van het landelijk gebied in het vooruitzicht heeft de Achterhoekse gemeente Bronckhorst eind april 2015 besloten te experimenteren met een sloopfonds waarmee de sloop van VAB direct uit belastinggeld kan worden gesubsidieerd, een unicum.

Binnen deze context is de problematiek in Winterswijk minder groot. Hoewel nieuwe economische dragers van het buitengebied ook hier uitblijven, is er nog markt voor woningen. De vele cultuurhistorische boerderijen en schuren en de aantrekkelijke omgeving dragen hier in belangrijke mate aan bij. Ruimte-voor-ruimte wordt hier nog steeds toegepast. Bovendien is er vanwege recreatie en toerisme veel potentie voor verbrede landbouw, waardoor VAB

Figuur 20: Verblijfsaccommodaties in historische bebouwing op landgoed Vriezenhuis in Winterswijk. De gemeente was een van de initiatiefnemers in dit project (Bron: Vrienzenhuis.nl)

wordt voorkomen.

De betrokkenheid van buurt en gemeente bij alle aangelegenheden in het buitengebied is zeer groot, een verschijnsel dat volgens de respondent typerend is voor de Achterhoek in het algemeen, en Winterswijk in het bijzonder. De Stichting WCL is hier een voorbeeld van. Draagvlak voor ruimtelijke plannen bij deze organisatie is erg belangrijk. Dit geldt eveneens voor de vele buurtschappen in het buitengebied van Winterswijk. Deze zijn sterk georganiseerd en hebben een adviserende rol bij beleidsvorming. Een voorbeeld dat de gezamenlijke betrokkenheid goed illustreert is het initiatief van de buurtschappen om een glasvezelnetwerk aan te leggen in het buitengebied. Later zijn hier de gemeente, LTO en andere partijen bij aangehaakt en is er een corporatie gevormd. Het doel is om gezamenlijk een glasvezelnetwerk te realiseren en beheren.

Deze betrokkenheid uit zich ook bij erftransformaties. Als enige gemeente in deze studie initieerde de gemeente zelf erftransformaties. Dit deed zij om cultuurhistorische boerderijen te behouden en van een bredere maatschappelijke functie te voorzien. Deze transformaties werden in projectverband opgepakt, samen met eigenaren, provincie en andere partijen. Tegenwoordig doet de gemeente dit niet meer vanwege bezuinigingen, maar zij nodigt mensen wel uit om zelf het initiatief te nemen. Zo informeert de gemeente, op initiatief van de buurtschappen en samen met de bank en de makelaar, boeren over de mogelijkheden van erftransformatie door middel van een folder. Medewerkers van de gemeente gaan langs op locatie als de boer een plan heeft om een gevoel te krijgen bij de mensen en de situatie. Dit is belangrijk omdat je dan beter kunt inschatten hoe serieus de initiatiefnemer is met zijn plannen. Ook in de procedure neemt de gemeente meer regie: de gemeente stelt de ruimtelijke onderbouwing en toebehoren op bij een wijziging van het bestemmingsplan, de initiatiefnemer hoeft dat niet per se zelf te doen. De respondent werd gevraagd wat zo'n proactieve houding ten aanzien van erftransformatie rechtvaardigt:

> *"Je kunt niet vanaf je bureaustoel regeren. Volgens mij is het juist heel goed om, vanuit naoberschap, samen met de initiatiefnemer en andere partijen te komen tot een goed initiatief. Als je als overheid ergens een belang aan hecht, dan kan je ook actiever deelnemen aan zo'n RO-proces. Als wij het bijvoorbeeld belangrijk vinden dat zo'n boerderij behouden blijft moet je wel boter bij de vis doen. (…) Als je elkaar wat beter kent ontstaat er een netwerk, en vanuit dat netwerk kan je vaak weer heel veel kansen pakken. En blijf je vanachter je bureau sturen ontstaat er geen verbondenheid. Daardoor mis je volgens mij ook een heleboel kansen."*
>
> Respondent gemeente Winterswijk

Wat beleid betreft heeft Winterswijk behoorlijke vrijheid om zelf de kaders te stellen. Als Gelderse regio heeft de Achterhoek, net als de Gelderse Vallei, een regionaal erftransformatiebeleid dat door de provincie als leidend beleidskader is erkend (Gemeente Winterswijk, 2008). In tegenstelling tot de Gelderse Vallei is het regionale beleid een algemeen beleid dat

door iedere gemeente nader is ingevuld, al naar gelang de lokale situatie. Het beleid kan als ruim worden gekwalificeerd. Met de relatief lichte wijzigingsbevoegdheid kan transformatie naar diverse woon-, werk- en maatschappelijke functies worden gerealiseerd. Daarmee lijkt het beleid van Winterswijk op dat van Midden-Delfland. Voorwaarde is steeds dat overtollige bebouwing wordt gesloopt en er een kwaliteitsverbetering wordt gerealiseerd.

4.5 Samenvatting

Uit de contextbeschrijving in dit hoofdstuk komt een rijk en divers beeld naar voren. Acht gemeenten in vier verschillende landschappen presenteren een breed scala aan problemen met VAB, én manieren om daarmee om te gaan. Wat opvalt is lokale en regionale inbedding van de problematiek. Hetzelfde verschijnsel – vrijkomende agrarische bebouwing – heeft in verschillende regio's verschillende consequenties, die soms, maar niet altijd, problematisch zijn. In de veenweidegebieden is VAB nog niet problematisch en is er nog weinig urgentie zichtbaar bij gemeenten. Enerzijds wordt in de melkveehouderij nog veel schaalvergroting verwacht waardoor de landbouw als economische pijler onder het buitengebied zeker is gesteld, zoals in Molenwaard. Andere gebieden oriënteren zich juist nadrukkelijk op de stad en zoeken de verbinding, waar de gemeente ook nadrukkelijk het voortouw in kan nemen, zoals in Midden-Delfland. Conflicten ontstaan wanneer schaalvergroting en verbreding samenkomen in hetzelfde gebied. Dit is het geval in Zoeterwoude, waar de ruimtedruk hoog is en boeren, recreanten en bewoners elkaar letterlijk tegenkomen in smalle dijk- en polderlinten.

In de Gelderse Vallei heeft VAB al sinds begin jaren '90 de aandacht. De intensieve, maar kleinschalige landbouw is al lang niet meer de enige economische pijler in het landelijk gebied en zal in die hoedanigheid nog minder belangrijk worden de komende jaren. De gemeenten van de Gelderse Vallei werken daartoe op regionaal niveau samen om erftransformaties mogelijk te maken. Het regionaal "verhandelen" van sloopmeters is hierbij een belangrijk instrument, maar even belangrijk is misschien het informele karakter van het proces, waarmee Ede en Barneveld de drempel voor initiatiefnemers laag houden. Erftransformaties komen vooralsnog goed van de grond omdat er nog steeds vraag is naar nieuwe functies en woningen, zowel vanuit de regio als vanuit de grote steden.

Het contrast is groot met Gemert-Bakel, waar VAB-problematiek betrekkelijk nieuw is. De schaalvergroting in de intensieve veehouderij is voorbij en de sector zal de komende jaren sterk krimpen, ook in de landbouwontwikkelingsgebieden. Zowel de gemeente als agrariërs zijn echter nog betrekkelijk onzeker als het gaat om erftransformatie. Agrariërs zitten stil, en de gemeente merkt dat haar teruggetrokken rol niet bijdraagt aan het mobiliseren van deze mensen. Ondertussen gaat de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied achteruit.

Weer een andere dynamiek is zichtbaar in Winterswijk, waar bevolkingsafname in buurgemeenten reeds heeft geleid tot het failliet van ruimte-voor-ruimte. Vanwege de toeristische

en recreatieve aantrekkingskracht van het Achterhoekse landschap is dat nog niet aan de orde in Winterswijk, maar ook hier wordt nog naarstig gezocht naar nieuwe pijlers onder het landelijk gebied. De betrokken en buurtgerichte cultuur van de Achterhoek is een van de drijfveren achter de proactieve houding van de gemeente, die zelf erftransformaties initieerde, tot zij hiertoe door bezuinigingen werd gedwongen mee te stoppen.

Al met al levert deze context een solide fundament voor de analyse van gemeentelijke regie. De omstandigheden waarin gemeenten tot hun regiekeuzes zijn gekomen zijn duidelijk, maar belangrijke vragen staan nog open. Welke actoren zijn betrokken bij erftransformatieprocessen? Hoe zit het met de machtspositie van de gemeente? En wat is de functie van beleid in de regierol die door de gemeente wordt vervuld? Tot deze en andere vragen wenden we ons nu.

5 Analyse

In dit hoofdstuk staat de regierol van gemeenten centraal. Aan de hand van het theoretisch kader van regierollen en regie-indicatoren is de variatie in gemeentelijke regiekeuzes blootgelegd en zijn deze keuzes gerelateerd aan verklarende factoren. De structuur van dit hoofdstuk volgt de regie-indicatoren die ingedeeld zijn in actoren, institutionele aspecten en beleid. Vervolgens is ingegaan op de verschillende oorzaken die ten grondslag liggen aan gemeentelijke regiekeuzes, waaronder de rationaliteiten, en tot slot wordt ingegaan op de verwachtingen bij de Omgevingswet.

5.1 Actoraspecten

5.1.1 Betrokken en initiërende actoren

Uit de literatuur bleek al dat erftransformatieprocessen ingewikkelde processen kunnen zijn waarbij veel verschillende actoren betrokken zijn. Uit alle interviews blijkt dat de boer, ervan uitgaande dat hij ook de eigenaar is van het stoppende bedrijf, de centrale actor is in het proces. Zonder uitzondering ligt het initiatief bij hem of haar, alsook de oplossing voor het stoppende bedrijf. Het is de agrariër die wat met het bedrijf wil, en dat initiatief probeert te realiseren. Alleen in Winterswijk werden tot voor kort nog door de gemeente transformaties geïnitieerd, maar ook daar zijn het nu eigenaren zelf die dat moeten doen. Daarin worden zij bijgestaan door een of meerdere adviseurs, die hem bij (delen van) het proces begeleiden, en formele onderdelen van het proces voor hem regelen, zoals het aanleveren van een ruimtelijke onderbouwing bij een afwijkingsprocedure van het bestemmingsplan. Naast de persoonlijk adviseur heeft de initiatiefnemer van veel partijen advies, diensten of medewerking nodig, zoals makelaars, taxateurs, aannemers, de bank en de Belastingdienst. Deze laatste serie partijen werd alleen genoemd door de in dit onderzoek geïnterviewde adviseur. Bij gemeenten zijn deze actoren niet in beeld, zij benoemen de initiatiefnemer, zijn adviseur en de gemeente als primaire partijen. Een vierde partij die nog genoemd wordt door gemeenten is de omgeving, vaak doelend op de fysieke omgeving, de buurt. Alleen in Ede werd ook de sociale omgeving, de familie, genoemd als invloedrijke partij, evenals door de respondent van LTO Noord.

De reden dat veel invloedrijke partijen, zoals de bank, niet in beeld zijn bij gemeenten illustreert de positie die de gemeente inneemt in het proces. Gemeenten beperken zich tot hun formele rol in het transformatieproces, namelijk het planologisch mogelijk maken van de functieverandering. De financiering en het draagvlak in de (sociale) omgeving zijn geen verantwoordelijkheden van de gemeente, en de gemeente zit daarom dan ook niet met deze partijen om tafel. Een citaat dat de positie van de gemeente in het proces illustreert:

> *"Zo'n erftransformatie is een complex proces met veel niet-ruimtelijke aspecten, bijvoorbeeld financiële aspecten, gaan jullie bijvoorbeeld ook om tafel met de bank?"*
>
> *"Nee, dat is het gedeelte van het traject dat we niet begeleiden. Heel vaak nemen mensen daarvoor een adviseur in dienst, voor de financiering bijvoorbeeld. (…) We attenderen ze er altijd wel op dat dit aspecten zijn die spelen, want het kan zomaar zijn dat het vervolgens financieel helemaal niet uitkomt."*
>
> *"Maar dat is dan toch een risico, dan zitten jullie een procedure te doorlopen en blijkt dat hij het niet kan betalen?"*
>
> *"Ja… [Maar] ik heb het nog niet gezien. Nee, vaak zijn ze daarover van te voren goed geïnformeerd."*
>
> Respondent gemeente Barneveld

Als vervolgens gekeken wordt naar het regieschema moet geconstateerd worden dat het initiatief bij erftransformaties door gemeenten wordt overgelaten aan de samenleving. Een regiekeuze die zich het beste laat scharen onder de regierol van zelfsturing. Maar hoewel gemeenten niet zelf erftransformaties initiëren, gaan sommigen er verder in dan anderen om mensen uit te nodigen het initiatief te nemen. Winterswijk, Barneveld en Ede onderscheiden zich hierin van de andere gemeenten in het onderzoek. Zij verspreiden informatie onder de "doelgroep" met de mogelijkheden voor erftransformatie, en bieden een kosteloze faciliteit aan om plannen informeel te overleggen met beslissers binnen de gemeente, en om eventuele alternatieven voor te stellen die een grotere haalbaarheid hebben. Om dit onderscheid te reflecteren in de regierol kan deze uitnodigende houding gezien worden als een minimale vorm van interactief bestuur, waarmee de gemeente samen met de eigenaar het initiatief neemt.

5.1.2 Posities en machtsbasis

De posities van actoren gaan over de mate van afhankelijkheid van elkaar, en de machtsbasis die daaraan ten grondslag ligt. Op de vraag in welke mate initiatiefnemers afhankelijk zijn van de gemeente antwoordden alle respondenten hetzelfde: zij zijn volledig afhankelijk van de gemeente omdat de gemeente het planologisch monopolie bezit. In principe komt dat erop neer dat een initiatief niet door kan gaan als de gemeente niet meewerkt. Dit klinkt heel absoluut, maar er moet een belangrijke kanttekening bij geplaats worden. Zo geven alle respondenten ook aan dat illegale transformatie voorkomt in hun gemeenten, en bevestigen daarmee het beeld dat ook al naar voren kwam in de literatuur dat er veelvuldig illegaal gebruik is van VAB (Verhoeve, De Roo & Rogge, 2012, pp. 415-416; Verhoeve e.a., 2015, pp. 554-555). Deze illegaliteit verschilt in aard en per streek. Opslag van bijvoorbeeld voertuigen is een vaak genoemde vorm van illegaal gebruik, maar in Gemert-Bakel werd expliciet de drugproblematiek aangehaald, en in Winterswijk illegale vakantiewoningen. Bovendien is handhaving een lastige zaak waarbij eerst wordt gekeken of een illegale activiteit gelegaliseerd kan worden. Slechts heel zelden kan een illegale activiteit volledig beëindigd worden.

Dit beweegt de respondent van LTO Noord er dan ook toe om in ergernis te stellen dat handhaving alleen "op papier bestaat". Hoewel de omvang van illegale transformaties niet blijkt uit dit onderzoek, brengt het een belangrijke nuance aan in de machtspositie van de gemeente.

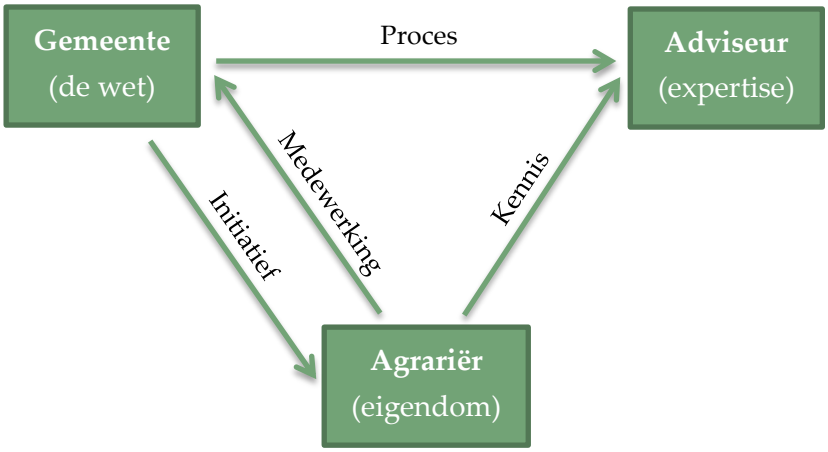
Andersom is de gemeente ook afhankelijk van de initiatiefnemer, maar deze afhankelijkheid wordt niet overal zo ervaren. Omdat het initiatief bij de agrariër ligt worden er in principe geen erftransformaties gerealiseerd zonder die agrariër, wat feitelijk ook neerkomt op een volledige afhankelijkheid. Of dat door gemeenten als een probleem wordt ervaren hangt af van de aard en omvang van de problematiek. In de veenweidegemeenten wordt deze afhankelijkheid niet in problematische of negatieve termen uitgedrukt:

> *"En waarin zijn jullie afhankelijk van de initiatiefnemer?"*
>
> *"Ja die betaalt, dus die bepaalt, daar komt het op neer. [Maar] op het moment dat er iets lang leeg staat, gaan wij ze niet benaderen, dat is aan de initiatiefnemer. (…) Wij stellen het ruimtelijk beleid vast, en dus de kaders waarbinnen transformaties zouden kunnen. En dat zit voor het grootste deel in het bestemmingsplan."*
>
> Respondent gemeente Zoeterwoude

In de overige gemeenten daarentegen wordt de afhankelijkheid van initiatiefnemers als een groter probleem gezien. Het citaat van Gemert-Bakel op pagina 50 illustreert dit goed. Later in dit hoofdstuk wordt nog nader ingegaan op de aard en omvang van de problematiek als verklarende factor voor regiekeuzes.

Gedurende het onderzoek bleek dat er nog een derde partij is wiens positie in het proces van belang is, namelijk die van de adviseur. Agrariërs zijn vaak erg afhankelijk van hun adviseur omdat zij weten hoe de (planologische) procedures werken, maar ook omdat zij vaak betrokken zijn bij de overige aspecten van het transformatieproces, waaronder de financiering. Een goede adviseur is daarom belangrijk voor de agrariër, maar ook voor de gemeente, omdat die bepalend is voor de vaart in het proces en de kwaliteit van aangeleverde stukken. Als de gemeentelijke afhankelijkheidsrelaties schematisch worden weergegeven, ontstaat het beeld dat de agrariër een vrij kwetsbare positie inneemt in het proces, zeker als de gemeente erftransformatie geen hoge prioriteit geeft, en minder waarde hecht aan het initiatief van agrariërs (Figuur 21). De agrariër is verder ook nog afhankelijk van zijn financiers. Er bestaat dus ook nog een afhankelijkheid tussen de agrariër en de bank. Maar bij geen enkele gemeente is dit van invloed gebleken op de regiekeuzes; de financiering is een onderdeel van het proces waar de gemeente zich niet mee bemoeit (zie nogmaals het citaat op de vorige pagina).

Bij het schema moet opgemerkt worden dat het alleen de relaties weergeeft die in alle interviews naar voren kwamen. Per gemeente zijn er nuances aan te brengen. Zo schetste Molenwaard een afhankelijkheid van de provincie vanwege de beoordeling bij ruimtelijke kwali-



Figuur 21: De gemeentelijke afhankelijkheidspositie bij erftransformatieprocessen. Tussen haakjes de machtsbasis van de actor. De pijl geeft de richting aan van de afhankelijkheid.

teit, en benadrukte de respondent van LTO Noord dat adviseurs ook afhankelijk kunnen zijn van de gemeente omdat zij een goede werkrelatie met een ambtenaar nodig hebben voor hun bedrijfsvoering. En gemeenten kunnen zich onafhankelijker maken van de adviseur door delen van het proces in eigen huis te doen, zoals Barneveld en Winterswijk dat doen.

Als deze afhankelijkheidsrelaties vertaald worden naar het regieschema lijkt de wederzijdse afhankelijkheid van gemeente en initiatiefnemer alle gemeenten te scharen onder interactief bestuur. Dit doet echter geen recht aan het feit dat deze afhankelijkheid niet door iedere gemeente als zodanig wordt ervaren. In Molenwaard en Zoeterwoude is er veel meer sprake van door de gemeente gestelde kaders waarbinnen private actoren autonomie hebben, een rol die past bij publiek-private samenwerking. Midden-Delfland is moeilijk te positioneren omdat VAB daar (nog) niet aan de orde is. Maar gelet op de gemeentelijke betrokkenheid bij de agrarische sector voor het beheren van het landschap, en het voornemen om samen met LTO in gesprek te treden met mogelijke stoppers, suggereert een wederzijdse afhankelijkheid, waardoor Midden-Delfland onder interactief bestuur geschaard kan worden.

Op het eerste gezicht geldt het wettelijk monopolie als de primaire machtsbasis van alle gemeenten, een kenmerk van een centralistische overheid. Bij sommige gemeenten zijn er echter aanwijzingen dat vertrouwen ook een belangrijke basis kan zijn om gemeentelijke doelen te realiseren. Zo schetst Gemert-Bakel dat sommige initiatiefnemers wantrouwend zijn tegenover de gemeente, omdat de gemeente haar eigen doelen nastreeft in het landelijk gebied die niet per se overeenkomen met de wensen van de initiatiefnemer:

> *"Ik denk dat je het als gemeente ook altijd een beetje tegen je hebt, doordat je 'de gemeente' bent. Je hebt dat monopolie, en ze móeten het maar met ons doen, ze zijn afhankelijk van ons, er is altijd al een klein beetje wantrouwen als je dingen adviseert. Dus je zegt: 'Als je het nou zo en zo doet…', dan hebben ze al gelijk zoiets van: 'Maar waarom zo? Ik wil zo!'"*
>
> Respondent gemeente Gemert-Bakel

In Barneveld wordt expliciet het informele voortraject van een transformatieproces genoemd om vertrouwen op te bouwen, om zo tot een gezamenlijk plan te komen. En zowel Gemert-Bakel als Ede benadrukken dat in deze context de adviseur heel belangrijk is, omdat die kan dienen als intermediair tussen gemeente en initiatiefnemer, en zo eventueel wantrouwen kan opheffen. Voor de machtsbasis impliceert dit dat, als de gemeente actief haar eigen doelen nastreeft bij een erftransformatie, er sprake moet zijn van vertrouwen over en weer om het proces te laten slagen. Dit schaart de "uitnodigende" gemeenten Barneveld, Ede en Winterswijk eerder onder interactief bestuur, terwijl de andere gemeenten meer kenmerken dragen van een centralistische regierol.

5.1.3 Bestuurlijk schaalniveau

In de theorie werd al aangegeven dat oplossingen in het landelijk gebied vaak lokaal gezocht worden terwijl juist een regionale samenwerking nodig is (Primdahl e.a., 2013b, p. 93). Zo ook bij erftransformaties: de transformatie moet vaak gerealiseerd worden op het erf zelf, terwijl dat niet altijd mogelijk is (Gies e.a., 2014, p. 27). Bij de gemeenten in dit onderzoek komen verschillende regiekeuzes omtrent het bestuurlijk schaalniveau naar voren. Meest in het oog springend is de samenwerking van Regio FoodValley, waartoe Barneveld, Ede en Scherpenzeel behoren. Deze samenwerking heeft drie pijlers:

- Uniform regionaal erftransformatiebeleid dat in de zes deelnemende gemeenten hetzelfde is en dat overgenomen is in de provinciale verordening ruimte
- Regionaal erftransformatie-overleg voor de coördinatie van specifieke cases en onderlinge kennisuitwisseling
- Het regionaal "verhandelen" van sloopmeters zodat ruimte-voor-ruimte meer kan worden toegepast

Oplossingen voor erftransformatie worden in Regio FoodValley nadrukkelijk gezocht op regionale schaal wanneer deze niet gerealiseerd kunnen worden op het erf zelf. Provincie Gelderland heeft de aanzet gegeven tot deze samenwerking door te stellen dat zij zich zou terugtrekken op voorwaarde dat gemeenten samenwerken en regionaal beleid opstellen:

> *"Hoe zorg je dat gemeenten gaan samenwerken en eenduidig beleid opstellen?"*
>
> *"Nou, we komen vanuit het verleden waarin we van gemeenten vroegen dat regionale beleid te hebben. Daar werd een worst voorgehouden, en dat was: als je een regionaal beleid opstelt, dan hoeven alle bestemmingsplannen niet meer bij ons langs. (…) En hoe ga je [die samenwerking] dan voor elkaar krijgen. Ja ik denk door het in te steken vanuit het vak. Dus wat ik [bij het regionale erftransformatie-overleg] zal proberen is, als vakman, bij mijn collega's kennis op te halen en die kennis bij elkaar te vegen, en dan aan te geven hoe ik er tegenaan zou kijken. En dan relaties proberen te leggen met onze abstracte doelen. Die gaan over ruimtelijke kwaliteit, en een sociaaleconomisch sterk platteland."*
>
> Respondent provincie Gelderland

De respondent van Gelderland geeft tevens aan dat iedere regio in de provincie het erftransformatiebeleid anders heeft georganiseerd, en niet iedere regio heeft hier evenveel ambitie in. FoodValley loopt voorop met het regionale erftransformatie-overleg en de sloopmetermarkt. Dit zijn regiekeuzes van de FoodValleygemeenten zelf, en daarin is duidelijk zichtbaar dat gemeenten zelf hebben gekozen voor een bepaald bestuurlijk schaalniveau. Hoewel de provincie de aanzet heeft gegeven voor deze samenwerking, is hier geenszins sprake van een decentrale regierol waarbij de gemeente provinciaal beleid uitvoert. Integendeel, gemeenten hebben zelf het erftransformatiebeleid uitgewerkt en de provincie heeft dit overgenomen. Deze regiekeuzes passen het beste bij een centralistische regierol.

Gemeente Winterswijk ligt ook in provincie Gelderland, en valt onder regio Achterhoek. De Achterhoek heeft een regionaal erftransformatiebeleid, dat door iedere gemeente nader is uitgewerkt en aangevuld. De Achterhoek kent geen regionaal erftransformatie-overleg of een sloopmetermarkt zoals in FoodValley. Wel zoekt Winterswijk incidenteel, op basis van de voorliggende casus, de samenwerking met de provincie. Zo betrok Winterswijk nadrukkelijk de provincie bij transformaties die zij zelf initieerde, met name vanwege de provinciale subsidiemogelijkheden voor cultuurhistorische bebouwing. In Winterswijk kan dus gesteld worden dat het bestuurlijk schaalniveau afhangt van de betrokken partijen bij de individuele casus, wat meer past bij interactieve regierollen dan een centralistische regierol.

Een contrast met de FoodValleygemeenten zijn de gemeenten in het veenweidegebied. Hier is geen sprake van regionale samenwerking, althans niet op het gebied van VAB. Provincie Zuid-Holland kent dan ook niet de systematiek van regionale autonomie in ruil voor samenwerking, zoals in Gelderland. De provinciale invloed lijkt in ieder geval groter, in Molenwaard bijvoorbeeld, waar de provincie zeer strikt de ruimtelijke kwaliteit van individuele erftransformaties beoordeelt als gevolg van de nieuwe verordening ruimte. Van Zoeterwoude en Midden-Delfland kan dit niet gezegd worden omdat zij nog geen ervaring hebben met dit nieuwe beleid. Dit betekent overigens niet dat er in Zuid-Holland helemaal geen regionale samenwerking is op het gebied van VAB. De respondent van LTO Noord gaf aan dat gemeenten in de Bollenstreek samenwerken door te investeren en te saneren in hun buitengebied. VAB wordt hier nadrukkelijk in meegenomen. De keuze om dit te doen ligt echter volledig bij de gemeenten zelf, en die moeten daar wel prioriteit aan geven:

> *"Werken jullie samen met buurgemeenten op het vlak van erftransformatie?"*
>
> *"Nee. (…) Ik heb in het verleden wel eens gezegd, eigenlijk zou de provincie een soort regionaal fonds kunnen oprichten. Hieruit zou sloop financieel gecompenseerd kunnen worden. En dat zou ook over de grenzen heen kunnen werken. Die mogelijkheid is er, maar gemeenten moeten dat regelen. En wij gaan niet op voorhand onze energie daarin steken want wij hebben wat anders te doen."*
>
> *"Maar als ik het zo hoor is daar ook helemaal geen behoefte aan."*

> *"Nou die behoefte is er bij initiatiefnemers misschien wel omdat die tegen de financiering aanlopen. Maar gemeenten moeten hiertoe het initiatief nemen, en die stellen andere prioriteiten. (…) Kijk als er nou heel veel leegstand zou zijn…"*
>
> Respondent gemeente Zoeterwoude

Ook gemeente Gemert-Bakel heeft momenteel geen regionale samenwerking voor erftransformaties. Zonder dat hier direct naar gevraagd werd, gaven de respondenten wel aan dat er meer regionale samenwerking nodig is, omdat de problematiek in de Peel overal hetzelfde is maar het beleid overal verschilt. Dit is niet duidelijk voor initiatiefnemers en je laat zo kansen liggen. Ook stellen de respondenten voor om niet alleen overheden te betrekken, maar om het ook buiten de ruimtelijke ordening te zoeken, bijvoorbeeld door banken en makelaars te betrekken. De provincie wordt hier soms gezien als hindernis omdat deze strikt de verordening ruimte handhaaft. Op het moment dat je flexibiliteit in de regels nodig hebt om een erftransformatie mogelijk te maken moet je in gesprek met de provincie om het plan toch te realiseren.

Gemert-Bakel en de veenweidegemeenten blijven dus op het bestuurlijk schaalniveau van de gemeente. Zij kiezen hier bewust voor, hoewel in Gemert-Bakel stemmen opgaan om toch de samenwerking op te zoeken in de regio. En hoewel gemeenten aan kunnen lopen tegen restrictief provinciaal beleid is er nergens sprake van een decentrale regierol waarbij de gemeente uitvoerder is van provinciaal beleid. Daarom kunnen ook de regiekeuzes van de veenweidegemeenten en Gemert-Bakel het beste worden geclassificeerd als centralistische regiekeuzes.

5.2 Institutionele aspecten

5.2.1 Vertegenwoordigingsmodel

Als gekeken wordt naar de vertegenwoordiging van achterbannen in erftransformatieprocessen, moet geconstateerd worden dat dit zich in alle gemeenten voornamelijk beperkt tot verantwoording aan de gemeenteraad. Soms direct, wanneer een afwijkingsprocedure van het bestemmingsplan moet worden gevolgd, maar veel vaker indirect, wanneer de gemeenteraad het college van B&W via het bestemmingsplan mandateert om met lichte procedures erftransformaties mogelijk te maken. Sommige gemeenten gaan daar verder in dan anderen; zo kunnen in Midden-Delfland en Winterswijk de meeste erftransformaties worden gerealiseerd zonder expliciete goedkeuring van de gemeenteraad. Naast de gemeenteraad kan de buurt een rol spelen, met name in dichtbevolkte buitengebieden zoals in de Gelderse Vallei en de Achterhoek. Daar wordt een initiatiefnemer gewezen op zijn verantwoordelijkheid afspraken te maken met de buurt. Doet hij dat niet, dan riskeert hij dat dit zich later wreekt wanneer er bezwaar wordt aangetekend tegen zijn plannen. Hoewel gemeenten niet de bevoegdheid hebben de initiatiefnemer te dwingen het gesprek met de buurt aan te gaan, geven alle respondenten wel aan de initiatiefnemer op het hart te drukken dat dit belangrijk is.

De hoge organisatiegraad van het landelijk gebied, waaraan werd gerefereerd in de theorie, is niet terug te zien in individuele erftransformatieprocessen. Vertegenwoordigers van de landbouw, zoals LTO, natuurorganisaties en bewonersverenigingen zitten nooit rond tafel met de gemeente en de initiatiefnemer. Dit gebeurt doorgaans alleen op beleidsniveau, bijvoorbeeld wanneer er een nieuw bestemmingsplan landelijk gebied moet worden vastgesteld. De respondent van LTO Noord geeft wel aan dat LTO bij individuele gevallen intervenieert wanneer zij het idee heeft dat de belangen van de agrarische sector worden geschaad. De invloed van organisaties zoals LTO is echter plaatsgebonden, want in de Gelderse Vallei geven respondenten aan dat vertegenwoordigers van de landbouw een minimale invloed hebben. Reden hiervoor is de lage organisatiegraad onder boeren in de Gelderse Vallei. Daarnaast gaf de respondent van LTO Noord als reden voor de afwezigheid van belangenorganisaties bij erftransformaties, dat iedereen het er eigenlijk wel over eens is dat sloop of hergebruik van overtollige agrarische bebouwing een positieve ontwikkeling is.

De feiten laten zien dat de vertegenwoordiging van achterbannen minimaal is bij erftransformatieprocessen. Zelfs de gemeenteraad hoeft niet altijd geraadpleegd te worden om een transformatie mogelijk te maken. Dit geeft het college van B&W en adviserende ambtenaren een sterke discretionaire bevoegdheid, wat kenmerkend is voor een centralistische overheid. Hierin schuilt volgens de respondent van LTO Noord en de geïnterviewde adviseur het gevaar dat initiatiefnemers erg afhankelijk zijn van de professionaliteit van een ambtenaar en de bereidwilligheid van een wethouder om medewerking te geven aan een initiatief. Dit vraagt om een nuancering van de eerder beschreven afhankelijkheidsrelatie tussen de initiatiefnemer en de gemeente, aangezien er in dit opzicht niet per se sprake is van "de gemeente": initiatiefnemers hebben in de praktijk te maken met individuele ambtenaren en wethouders.

5.2.2 Interactieregels en -mechanismen

Interactie tussen actoren bij erftransformaties vindt grotendeels plaats binnen de kaders van de formele planologische procedure die hoe dan ook doorlopen moet worden. Als een plan zonder bestemminsplanwijziging gerealiseerd kan worden is er weinig afstemming nodig tussen gemeente en initiatiefnemer. In dat geval kan soms direct al een vergunningaanvraag worden ingediend. Ook als de initiatiefnemer een goede adviseur heeft die precies weet wat de gemeente nodig heeft om een procedure in gang te zetten kan het proces zonder veel interactie worden doorlopen. Bij de meeste gemeenten kunnen erftransformaties echter zelden zonder bestemmingsplanwijziging worden gerealiseerd. In dat geval is er onvermijdelijk meer interactie nodig, met name over de voorwaarden waaronder kan worden afgeweken van het beleid. Richtlijnen hiervoor, zoals ruimtelijke kwaliteit, zijn vaak subjectief en een erftransformatieproces krijgt dan veel meer een interactief en iteratief karakter, waarbij de initiatiefnemer, zijn adviseur en de behandelend ambtenaar de mogelijkheden uitwerken.

Verschillen tussen gemeenten zitten er dan in hoeveel van die interactie precies plaatsvindt buiten de kaders van de formele procedure. In dit onderzoek kunnen grofweg twee catego-

rieën gemeenten worden onderscheiden als het gaat om de aard en omvang van de informele interacties. De eerste categorie, waartoe Zoeterwoude, Molenwaard, Scherpenzeel en Gemert-Bakel behoren, stuurt het liefst zo snel mogelijk aan op een formele procedure, waarbij de initiatiefnemer een plan voorlegt aan het college van B&W (een principeverzoek). Bij deze gemeenten wordt weinig tijd gestoken in informele communicatie en interacties moeten snel leiden tot resultaat. De interactiemechanismen zijn briefpost, communicatie op afstand en overleg op het gemeentehuis, waar vaak leges voor in rekening worden gebracht:

> *"Nu wat vragen over communicatie. Handel je alle verzoeken af met briefpost of ga je eerder langs aan de keukentafel?"*
>
> *"(…) Het initiatief laten we niet te veel bij ons, we willen het niet naar ons toetrekken, dus we gaan er wat zakelijker mee om. Dus je mag best wel met een plannetje bij ons langskomen, maar dat kost je 75 euro aan leges, want we praten niet meer gratis, anders blijven we aan het praten zonder resultaat. (…) Terwijl we toch merken in de praktijk dat de verwachting vanuit de agrariër is dat we minder zakelijk zijn maar juist even langskomen en aan de keukentafel plaatsnemen."*
>
> *"Maar dat doen jullie dus niet…"*
>
> *"Dat neemt af, dat doen we steeds minder ja. Als je twee keer bij iemand langsgaat ben je bijna een dag kwijt. Er zijn voorbeelden (…) dat we langsgingen aan de keukentafel, [maar] dat het initiatief toch niet is doorgegaan, omdat de initiatiefnemer het projectontwikkelingsrisico te groot vindt. En twee jaar later pakt hij het toch weer op. Dan ben je dus toch een aantal jaar bezig met zo'n initiatief. (…) Dat kost je dus best wel capaciteit, en zonder dat het tot iets leidt. Dat wil je afremmen."*
>
> Respondent gemeente Zoeterwoude

De andere categorie gemeenten hecht veel waarde aan informele communicatie met de initiatiefnemer. Tot deze categorie behoren Barneveld, Ede en Winterswijk. Er vindt meer interactie plaats in een voortraject, alvorens er een principeverzoek wordt ingediend bij het college van B&W. Om het contrast tussen de twee categorieën te illustreren wordt nogmaals gewezen op de citaten van Barneveld en Scherpenzeel op pagina's 44 en 47. Het informele contact met de boer vinden respondenten in deze gemeenten belangrijk. Dit is niet een soort service van de gemeente omdat de agrariër dat op prijs stelt, maar heeft voor de ambtenaar als doel om een beter beeld te krijgen van de situatie. Zo kunnen ze een inschatting maken van de haalbaarheid van de plannen, wat meegenomen wordt in het advies richting het college. Het is bijvoorbeeld belangrijk om een gevoel te ontwikkelen bij de agrariër en de plek:

> *"En als je kijkt naar de communicatie in het proces, gaan jullie langs aan de keukentafel of moet het allemaal formeel met brieven?"*

"O nee hoor wij gaan langs, ik zelf altijd graag. (…) Je moet altijd op de plek kijken hoe het eruit ziet. We kunnen hier vanuit het gemeentehuis met luchtfoto's en allerlei systemen bijna tot in de keuken kijken, maar je moet er altijd zijn, je moet een gevoel hebben bij de mensen."

"Waarom is dat gevoel belangrijk?"

"Nou je moet het gevoel hebben dat de mensen serieus zijn. Je moet het gebied goed in je opnemen. Als je het vanaf een luchtfoto ziet, dan kijk je er 2D naar, [maar] je moet er 3D, in het echt, naar kijken, dan kan je het gewoon veel beter plaatsen. En op basis van dat verhaal dat in je hoofd zit kan je het ook beter op papier krijgen. Ik kan dan het college beter vertellen of we wel of geen medewerking moeten verlenen. Je moet altijd gewoon eerst... Je hebt het over een plek dus ik denk dat je er dan ook altijd even geweest moet zijn. (…) Uiteindelijk moeten we een besluit nemen hoe serieus iemand er wel of niet mee is, [want] het bepaalt wel hoe de samenwerking met elkaar is."

Respondent gemeente Winterswijk

Maar daarnaast kan het ook belangrijk zijn om een beeld te krijgen bij de kwaliteit van het advies dat de agrariër ontvangt. Met name in de Gelderse Vallei werd dit benadrukt. Zoals eerder werd beschreven hebben niet alle adviseurs belang bij bedrijfsbeëindiging maar treden ze toch op als adviseur bij erftransformatie. Het is niet aan de gemeente hier iets van te zeggen, ook omdat de gemeente een belang heeft in het proces. Toch benutten respondenten soms de ruimte van informeel contact om de boer te laten weten dat hij een slechte adviseur heeft:

"Dus de boer is heel afhankelijk van zijn adviseur?"

"Absoluut, van zijn netwerk. Ook hoe kritisch hij daar in is. Vaart hij daar blind op zonder na te denken van klopt dit wel?"

"Adviseer je dan als gemeente om een andere adviseur te nemen?"

"Mag ik niet. Maar tuurlijk doe ik dat wel. Ik laat wel eens blijken of het een goede adviseur is. Het maakt mij niet uit welke adviseur ik tegenover mij heb, maar er zijn adviseurs die zelf ook doelen nastreven, en dan zal ik dat ook wel laten blijken ook. Er zijn heel veel adviseurs die niet onafhankelijk zijn, dat zijn voerleveranciers, dat zijn banken, die zijn absoluut niet onafhankelijk."

Respondent gemeente Ede

Informeel en direct contact met de initiatiefnemer stelt de gemeente dan ook in staat om het proces op deze manier te beïnvloeden. Bij de eerste categorie gemeenten zou een dergelijke gang van zaken niet mogelijk zijn omdat alle contactmomenten tussen gemeente en agrariër in principe in de aanwezigheid zijn van de adviseur.

Dus hoewel alle onderzochte gemeenten gebruik maken van formele communicatie binnen de kaders van de planologische procedure, kiezen sommige gemeenten ervoor om ook informele contactmomenten te hebben buiten deze kaders. Deze keuzes hebben invloed op de regierol die aan de gemeente kan worden toegeschreven. De eerste categorie gemeenten, bestaande uit Zoeterwoude, Molenwaard, Scherpenzeel en Gemert-Bakel, beperkt het contact tot de procedurele contactmomenten en kan daardoor het beste geschaard worden onder een centralistische regierol. Gemeente Molenwaard wordt ook tot deze categorie gerekend, met daarbij de opmerking dat deze gemeente wel langsgaat op locatie. Reden hiervoor is dat Molenwaard geen gemeentehuis heeft en men sowieso langsgaat op locatie. De interactie met de agrariër, het gevoel bij zijn verhaal en de plek werden echter niet genoemd door de respondenten van Molenwaard, zoals dat wel het geval was in Barneveld, Ede en Winterswijk. Deze laatste drie gemeenten vormen dan ook de tweede categorie, waarbij het informele contact, waaronder face-to-face contact met de agrariër, van belang is voor het proces en de uiteindelijke besluitvorming. In combinatie met de formele procedure is hiermee sprake van een mix van informele en formele interacties, en dat valt duidelijk onder de regierol van interactief bestuur.

Eén gemeente is nog niet genoemd, en dat is Midden-Delfland. Omdat VAB hier nog niet aan de orde is kan van deze gemeente moeilijk gezegd worden wat de verhouding is tussen de planologische procedure en het informele contact. In het algemeen kan wel gesteld worden dat Midden-Delfland informeel met boeren omgaat. De beleidsmedewerkers landelijk gebied kennen vrijwel alle boeren persoonlijk en de respondent gaf ook aan dat boeren altijd direct met hen contact opzoeken. Hierin schuilt in ieder geval de basis voor informeel en direct contact en dus voor interactief bestuur bij erftransformaties.

5.3 Beleidsaspecten

5.3.1 Beleidsdoelstellingen

Beleidsdoelstellingen gaan over de mate waarin er aan erftransformatiebeleid uniforme beleidsdoelen, of maatwerkdoelstellingen ten grondslag liggen. In de theorie werd verondersteld dat er een spectrum zou lopen van uniforme, op het bestemmingsplan geënte doelen enerzijds, en maatwerkoplossingen anderzijds die eerst door de verschillende actoren worden vastgesteld en vervolgens pas worden vertaald naar een bestemmingswijziging. Vooraf aan het opstellen van een bestemmingsplan kunnen gemeenten erftransformatiebeleid opstellen waarin zij de voorwaarden aangeven waaronder erftransformaties kunnen plaatsvinden. Deze voorwaarden worden dan vervolgens verwerkt in het bestemmingsplan. Dit is het geval in Gelderland, waar de regio's erftransformatiebeleid hebben opgesteld en wat de provincie heeft overgenomen. Ook Gemert-Bakel heeft recent haar erftransformatiebeleid vernieuwd, maar zij heeft dat beleid juist grotendeels gebaseerd op de provinciale verordening ruimte. De veenweidegemeenten hebben geen apart erftransformatiebeleid en hebben rechtstreeks bepalingen opgenomen in het bestemmingsplan.

Apart erftransformatiebeleid of enkel het bestemmingsplan, aan alle beleid liggen uiteindelijk doelstellingen ten grondslag. Twee doelstellingen werden door iedere gemeente genoemd:

- Het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied, vaak specifiek door "ontstening", ofwel de sloop van vrijkomende agrarische bebouwing.
- Het behouden van de agrarische sector, waaruit volgt dat erftransformaties geen hinder moeten opleveren voor boerenbedrijven.

Alle gemeenten stellen desgevraagd dat het belangrijkste beleidsdoel de ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied is. Er lijkt echter niet altijd overeenstemming over de betekenis van dit containerbegrip. Een goede leef- en woonkwaliteit, behoud van esthetische en cultuurhistorische waarden, en de afwezigheid van verval en leegstand maken er in ieder geval deel van uit. In de Gelderse Vallei, Gemert-Bakel en in mindere mate Winterswijk werd daar echter economische vitaliteit aan toegevoegd. Een buitengebied met ruimtelijke kwaliteit betekent hier ook dat er verschillende economische dragers zijn onder het gebied die zorgen voor werkgelegenheid, beheer van gebouwen en landschappen en aantrekkingskracht van het gebied. Deze gemeenten zijn niet toevallig ook de gemeenten waar de agrarische sector krimpt, waar veel intensieve veehouderij of kleinschalige landbouw is. Een citaat uit de Gelderse Vallei:

> *"Je had het net al over het ontstenen van het buitengebied, om de ruimtelijke kwaliteit te borgen, is dat het uiteindelijke doel dat je nastreeft in het landelijk gebied?"*
>
> *"Ja, ja. En daarnaast zou je nog kunnen zeggen [dat] je ook nog werkfuncties en maatschappelijke functies toevoegt, dat je ook voor een vitaal buitengebied wil gaan."*
>
> *"Wat is een vitaal buitengebied?"*
>
> *"Nou dat je dus niet… dat er wel economisch nog wat gebeurt, afgezien van de agrarische bedrijvigheid die nog overblijft, het kleine aantal bedrijven dat nog over zal blijven, en dat je niet allemaal bouwvallige locaties hebt waar misschien ook illegale praktijken plaatsvinden. Maar dat je misschien recreatie en andere economische dragers onder je buitengebied kan leggen dan alleen de agrarische sector en alleen die paar burgerwoningen."*
>
> Respondent gemeente Scherpenzeel

Het tweede hoofddoel dat in iedere gemeente terugkomt is het behouden van de agrarische sector. Dit betekent concreet dat erftransformaties geen boerenbedrijven mogen hinderen, of hun uitbreidingsmogelijkheden mogen beperken. Maar ook hier is geen volledige overeenstemming over bij de gemeenten. In de veenweidegemeenten ligt het primaat bij de agrarische sector en is het doel eerder het versterken dan het behouden ervan. In Midden-Delfland zet men daarvoor flink in op verbreding en verduurzaming, terwijl in Molenwaard schaalvergroting alle ruimte krijgt. In Zoeterwoude worden beide paden bewandeld, wat ook zorgt

voor frictie. In de Gelderse Vallei, Gemert-Bakel en Winterswijk kom je deze geluiden niet of veel minder tegen.

De vraag is nu of deze doelstellingen uniform zijn en voor alle gevallen gelden, of dat er ook in interactie met initiatiefnemers specifieke doelstellingen worden geformuleerd. Erftransformatiebeleid wordt, *a priori*, vertaald naar bestemmingsplannen, die bij uitstek een set uniforme regels bevatten waaraan initiatiefnemers zich moeten conformeren om hun plannen mogelijk te maken. Bepalingen over de te slopen hoeveelheid bebouwing en over welke functies kunnen worden toegestaan na functiewijziging zijn hiervan voorbeelden. Verwarrend is echter dat deze regels ook vaak een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit gebieden, zonder te specificeren wat dat dan inhoudt. De invulling zal dus samen met de initiatiefnemer moeten worden afgesproken, en veronderstelt dus een proces dat voor iedere casus een ander resultaat oplevert, maatwerk dus. Maar ook al leidt dit tot een interactief proces met de initiatiefnemer, het betreft hier eerder de uitwerking van een *middel* dan een doel. Het beleidsdoel van de gemeente blijft namelijk ongewijzigd: de ruimtelijke kwaliteit verbeteren. Het middel daarvoor is een bepaling in het beleid. En de gemeente zal niet akkoord gaan met het plan van de initiatiefnemer voordat hieraan wordt voldaan. Om het beoordelen van de ruimtelijke kwaliteit eenvoudiger en transparanter te maken stellen gemeenten wel richtlijnen op, zoals beeldkwaliteitsplannen. En bij Molenwaard en Gemert-Bakel blijkt de provincie een belangrijke partij in het beoordelen van de ruimtelijke kwaliteit (het citaat op pagina 38 is in dit opzicht zeer illustratief).

In veel gevallen biedt het ruimtelijk beleid helemaal geen mogelijkheid om een erftransformatie te realiseren. Als de gemeente dan toch wil meewerken zal er een apart plan moeten worden opgesteld voor de betreffende casus. Respondenten noemen dergelijke gevallen maatwerkgevallen. Om het afwijken van het bestaande beleid te onderbouwen wordt teruggegrepen op de beleidsdoelstellingen, zoals ruimtelijke kwaliteit. Een voorbeeld van een maatwerkgeval is een situatie waarin de ruimtelijke kwaliteit juist gebaat is bij het behoud van overtollige agrarische bebouwing, bijvoorbeeld omdat dit landschappelijk gezien beter past. In dat geval leidt toepassing van een uniforme regel (sloop van VAB) niet tot het gewenste beleidsdoel.

Gemeenten zijn vrij expliciet in het benadrukken van hun doelstellingen, en stellen het als voorwaarden om mee te werken aan een initiatief. Initiatiefnemers kunnen tegemoet gekomen worden in hun plannen, maar alleen als de ruimtelijke kwaliteit van het voortbestaan van andere agrariërs afdoende wordt gewaarborgd. Zo benadrukte de respondent van Ede dat erftransformaties dienen om gemeentelijke doelstellingen te realiseren:

> *"Grijp je transformaties nou ook aan om je eigen beleid in het buitengebied te realiseren?"*
>
> *"Ja, want ik wil mijn doelstellingen realiseren. (…) Ik heb daar landschappelijke doelstellingen, en als ik zie dat [een initiatiefnemer] met zijn erf bezig is, en ik zie dat hij*

met een paar landschapselementen een stuk netwerk kan realiseren, dan doe ik dat. En datzelfde zal met beken gebeuren, en dat gebeurt met infrastructuur. Dat gebeurt zelfs met de beeldkwaliteit die je nastreeft."

"Is dat dan ook een voorwaarde om het plan te laten doorgaan?"

"Ja, ja."

Respondent gemeente Ede

Hoewel in de uitwerking van erftransformatiebeleid soms maatwerkoplossingen gezocht moeten worden in interactie met de initiatiefnemer, betekent dit niet dat er ook maatwerkdoelstellingen ten grondslag liggen aan het erftransformatiebeleid. Gemeenten stellen uniforme doelen vast voor hun buitengebied en grijpen erftransformaties aan om deze te realiseren. Ook "maatwerkoplossingen" kunnen slechts op medewerking van de gemeente rekenen als zij in het verlengde liggen van de doelen die zij *a priori* gesteld heeft voor het landelijk gebied. Gemeenten positioneren zich hiermee ferm aan de "uniforme" kant van het spectrum dat in de theorie werd verondersteld, wat correspondeert met een centralistische regierol. Ook Molenwaard en Gemert-Bakel, gemeenten waarbij de invloed van de provincie op erftransformaties groot is, moeten toch onder een centralistische regierol geschaard worden. Het is namelijk aan de kant van het beleid (het middel) dat de provincie invloed uitoefent, en niet aan de kant van de beleidsdoelstellingen.

5.3.2 Beleidsinstrumenten

Gemeenten gebruiken verschillende instrumenten om hun beleidsdoelstellingen te realiseren. Standaard is het bestemmingsplan, waar zowel initiatiefnemers als de gemeente zich aan moeten conformeren. De systematiek van het bestemmingsplan is dat locaties een bepaalde bestemming hebben, en dat er voor iedere bestemming regels zijn die voorschrijven welke functies mogen worden gerealiseerd. Agrarische erven zijn vaak bestemd als "agrarisch", wat feitelijk betekent dat niet-agrarische functies per definitie uitgesloten zijn. De consequentie voor erftransformaties is dat deze bijna altijd een bestemmingswijziging nodig hebben, wat neerkomt op een relatief zware planologische procedure. Gemeenten kunnen enige flexibiliteit aanbrengen in het plan door bijvoorbeeld nevenfuncties toe te staan op de agrarische bestemming en door een wijzigingsbevoegdheid op te nemen.

Naast het bestemmingsplan zijn twee relevante instrumenten de ruimte-voor-ruimteregeling en ruimtelijke kwaliteit. Het slopen van VAB in ruil voor nieuwbouw is in de meeste gemeenten nog altijd een effectief instrument, en regels om ruimte-voor-ruimte toe te passen worden dan ook opgenomen in bestemmingsplannen. Het betreft dan bepalingen over de te slopen hoeveelheid VAB en wat daar tegenover staat. Deze bepalingen zijn vrij hard en daarom weinig flexibel: iemand die meters tekort komt kan geen gebruik maken van de regeling. Om deze inflexibiliteit te verzachten heeft regio FoodValley de regionale sloopmetermarkt gecreëerd waarbij initiatiefnemers op zoek kunnen naar aanbieders van sloopmeters om zo toch het initiatief mogelijk te maken. Een andere manier om met de inflexibiliteit

van ruimte-voor-ruimte om te gaan is door alle harde bepalingen over sloopverplichtingen af te schaffen en volledig in te zetten op ruimtelijke kwaliteit, zoals dat in Zuid-Holland het geval is. Daar wordt een erftransformatie in z'n geheel beoordeeld op basis van ruimtelijke kwaliteit en is het de provincie die de doorslaggevende stem heeft. Overigens is het nadeel van deze aanpak, zoals geïllustreerd werd door Molenwaard (pagina 38), dat het voor gemeenten en initiatiefnemers erg onduidelijk is wat nu precies wordt verstaan onder ruimtelijke kwaliteit, ondanks richtlijnen die de provincie hiervoor opstelt. Dezelfde geluiden klinken uit Gemert-Bakel, waar men in een streven naar duidelijkheid en eenvoud de provinciale verordening ruimte grotendeels heeft overgenomen als haar eigen beleid. Buiten Zuid-Holland gebruiken gemeenten ruimtelijke kwaliteit echter parallel aan ruimte-voor-ruimte. Wat hieraan ten grondslag lijkt te liggen is de impliciete aanname dat ontstening, ofwel sloop van VAB, een *voorwaarde* is voor een ruimtelijke kwaliteitsverbetering. Deze aanname lijkt echter niet geheel juist, ruimtelijke kwaliteit is subjectief en kan soms gebaat zijn bij het behoud van bebouwing. Gemeenten geven dit zelf ook toe: op het moment dat behoud van VAB beter is voor de ruimtelijke kwaliteit wordt in principe afgeweken van het beleid ("maatwerkoplossingen").

Het bestemmingsplan, ruimte-voor-ruimte en ruimtelijke kwaliteit zijn alle drie instrumenten van de ruimtelijke ordening. Gemeenten hebben echter meer instrumenten tot hun beschikking, waaronder het actief grondbeleid. Hoewel geen enkele gemeente een actief grondbeleid bedrijft voor de sanering en herontwikkeling van agrarische erven[6], wordt het grondinstrument in bijzondere gevallen toch gebruikt en verdient het hier de aandacht. Barneveld geeft bijvoorbeeld aan dat nieuwbouw aan de dorpsrand aanleiding kan zijn om een erf op te nemen in het plan en het mee te nemen in de ontwikkeling. De transformatie van het erf wordt zo meegenomen in de gebiedsontwikkeling. Dit is echter incidenteel en de erftransformatie op zich is dan ook niet het doel. Een ander voorbeeld is gemeente Scherpenzeel. Deze gemeente heeft verkend of het mogelijk is om nieuwbouwwoningen die in het kader van ruimte-voor-ruimte gerealiseerd worden, te concentreren op een stuk grond van de gemeente nabij het dorp, een vereveningslocatie. Omdat er een verschil is tussen de prijs van grond in het landelijk gebied en nabij het dorp ontstaat er wel een kostenpost, een die voor rekening zou komen van de initiatiefnemers. Omdat zij deze kosten niet konden dekken is de vereveningslocatie niet gerealiseerd. Hier wringt volgens LTO Noord dan ook de schoen bij het grondinstrument en erftransformaties: gemeenten zijn huiverig het instrument te gebruiken omdat het kosten en risico's voor de gemeente met zich meebrengt, zelfs als het leeuwendeel van de kosten en het risico bij de initiatiefnemers liggen.

[6] Met uitzondering van glastuinbouwlocaties. Volgens LTO Noord is het gebruikelijk voor gemeenten in het westen van het land om met actief grondbeleid glastuinbouwlocaties te saneren. De glastuinbouw is echter buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek, juist vanwege de geheel eigen dynamiek en problematiek.

Nu de beleidsinstrumenten van gemeenten zijn besproken, kunnen ze gerelateerd worden aan hun regierol. Daarvoor is in de theorie gebruik gemaakt van een typologie om beleidsinstrumenten te categoriseren aan de hand van bepaalde ruimtelijke logica die ten grondslag liggen aan beleidsinstrumenten. Waar centralistisch en decentraal bestuur meer wordt geassocieerd met gebiedsbegrenzingen en locatieonafhankelijke omgevingsregels, worden interactieve regierollen meer geassocieerd met instrumenten op basis van locatiekenmerken en netwerken.

Het bestemmingsplan kan gezien worden als een instrument dat uitgaat van gebiedsbegrenzingen: binnen een bestuurlijke indeling (de gemeente) zijn duidelijk gemarkeerde locaties (bestemmingen) aangewezen waarvoor bepaalde regels gelden. De relatie tussen ruimte en beleid is hier dat de regels die gelden afhankelijk zijn van de locatie. Dat is anders bij de ruimte-voor-ruimteregeling. Bij dit instrument gelden de regels, zoals de sloopvereiste en de omvang van het nieuwbouwkavel, onafhankelijk van de locatie waar ze worden toegepast. Met andere woorden, ruimte-voor-ruimte is een voorbeeld van een locatieonafhankelijke omgevingsregel. Voor de Foodvalleygemeenten is deze analyse echter incompleet. Hoewel de regeling locatieonafhankelijk is, geeft de regionale sloopmetermarkt nog een extra dimensie aan het instrument. Het feit dat initiatiefnemers samenwerking zoeken met andere vragers en aanbieders van sloopmeters om gebruik te maken van de regeling is aanleiding om dit instrument in Barneveld, Ede en Scherpenzeel niet alleen te zien als locatieonafhankelijke omgevingsregel maar ook als netwerkinstrument. Ruimtelijke kwaliteit, tot slot, heeft wel weer betrekking op locatie maar gaat daar anders mee om dan het bestemmingsplan: of er sprake is van ruimtelijke kwaliteit hangt namelijk af van de relatie van de locatie tot haar bredere omgeving en beperkt zich niet tot vaststaande grenzen zoals bij bestemmingen. Zie bijvoorbeeld nog het citaat van gemeente Ede op pagina's 68-69 dat betrekking heeft op ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit is volgens de typologie dan ook een instrument op basis van omgevingskenmerken.

Met deze classificering in de hand kunnen regierollen worden toegekend aan gemeenten. Voor alle gemeenten geldt in ieder geval dat zij werken met het bestemmingsplan, ofwel met gebiedsbegrenzingen. Daarnaast maken de meeste gemeenten gebruik van ruimte-voor-ruimte, ofwel locatieonafhankelijke omgevingsregels. Beide instrumenten worden geassocieerd met een centralistische regierol. Net als bij het bestemmingsplan maken alle gemeenten gebruik van ruimtelijke kwaliteit om erftransformaties te beoordelen. Omdat dit instrument gebaseerd is op gebiedskenmerken wordt dit geassocieerd met interactieve regierollen. Met twee instrumenten die duiden op een centralistische regierol en één instrument dat duidt op een interactieve regierol slaat de balans voor de meeste gemeenten de kant op van de eerstgenoemde. Voor Molenwaard en Gemert-Bakel geldt echter dat provinciaal beleid sterke invloed heeft op gemeentelijke beleidsinstrumenten, en dat deze gemeenten daarom beter kunnen worden geschaard onder een decentrale regierol. En voor de FoodValleygemeenten geldt dat hun ruimte-voor-ruimteregeling naast een omgevingsregel ook een netwerkin-

strument is. Om deze variatie te reflecteren worden de FoodValleygemeenten geschaard onder een interactieve regierol.

5.3.3 Beleidsintegratie

Een hoge mate van beleidsintegratie is volgens de theorie een kenmerk van interactieve regie, terwijl een sectorale benadering juist een kenmerk is van centralistisch bestuur. Allereerst wordt gekeken naar horizontale integratie. In dit opzicht is gekeken in hoeverre erftransformatiebeleid een facet is in verschillende sectoren, zoals landschap, zorg en economie. Volgens de zelfstandig adviseur erftransformaties kijken gemeenten nog te weinig over de grenzen van de RO-sector heen, wat betekent dat bij veel gemeenten een erftransformatie nog altijd een functieverandering naar wonen betekent:

> *"Een ander aspect van beleid is beleidsintegratie. Als je bijvoorbeeld kijkt naar VAB-beleid, gaat dat vooral over functieverandering naar wonen. In hoeverre zie je bij gemeenten dat VAB-beleid ook geïntegreerd is met andere sectoren?"*
>
> *"Te weinig, nog veel te weinig. Ik ben een pleitbezorger van een kleurenpalet. (…) Dat is dus niet alleen rood voor rood en rood voor groen[7], maar ook rood voor zwart, dat is verharding, maar ook wit, dat is zorg, blauw, dat is water, ook rood voor geel, dat is terug naar landbouwgrond, rood voor oranje is recreatie, paars voor werkgelegenheid. (…) En je kunt ook multifunctioneel omgaan met een erf. De recente recessie had tot gevolg dat de woningen niet meer verkocht werden voor ruimte-voor-ruimte, en dat zet gemeenten aan het denken over andere functies. Want ook die zien dat je er met alleen maar woningen niet komt. Je moet proberen meerwaarde te bereiken door functies te combineren op het erf, en daar dusdanig extra kwaliteit aan toe te voegen dat het een pareltje wordt in het landelijk gebied."*
>
> Zelfstandig adviseur erftansformaties

In de Gelderse Vallei en de Achterhoek is men er ook van doordrongen dat enkel transformaties naar wonen niet voldoende zullen zijn om de agrarische leegstand op te vangen. In deze gebieden speelt de problematiek al langer en zoekt men bewust naar nieuwe economische dragers onder het landelijk gebied. Zo zitten er bij het spreekuur buitengebied in Ede en Barneveld specialisten die oog hebben voor verschillende functieveranderingen. Toch is deze aanpak geen garantie voor een goede integratie. De specialisten werken namelijk allemaal in het "ruimtelijk domein", waardoor zich in Barneveld de opmerkelijke situatie voordeed van een illegale zorgboerderij:

> *"Je zegt dat contacten bij ruimtelijk en sociaal beleid niet goed op elkaar zijn afgestemd, is dat problematisch?"*

[7] In sommige landsdelen is ruimte-voor-ruimte beter bekend als rood-voor-rood, met een bijzondere variant waarbij gesloopt wordt in ruil voor nieuwe natuur: rood-voor-groen.

> *"Het is niet iets waar we nu tegenaan lopen. Behalve dan bijvoorbeeld als er een illegale zorgboerderij in het buitengebied zit. We hebben een heel ondernemend buitengebied, en ja en dan zie je dat het wel belangrijk is om goed contact te houden met elkaar. Ons sociaal domein had bijvoorbeeld mensen geplaatst bij een zorgboerderij die illegaal was. Dan krijg je een hele rare en onwenselijke situatie. Dat hebben we dan wel gestopt, en we zijn met die mensen het gesprek aangegaan van 'weet dat je hier niet op een legale manier zit, maar we hebben wel de mogelijkheid om dat de legaliseren, willen jullie daar aan meewerken?' Uiteindelijk hebben we dat opgelost. (…) Ja, dat was voor ons ook wel een goede les. De personen die daar over gaan hebben nu ook nauwer contact met elkaar en proberen het beter op elkaar af te stemmen.*
>
> Respondent gemeente Barneveld

Een andere manier om te streven naar beleidsintegratie is door de organisatie daar zo op in te richten. In Winterswijk zijn de sociale en ruimtelijke afdelingen bijvoorbeeld onlangs samengevoegd en werkt men in multidisciplinaire teams. Hoewel het nog niet duidelijk is of dit daadwerkelijk tot een integralere benadering van erftransformaties leidt denkt de respondent dat illegale zorgboerderijen zoals in Barneveld niet snel zullen voorkomen in Winterswijk. En in Molenwaard en Gemert-Bakel passeren erftransformaties eerst langs alle beleidsdisciplines voordat er een projectteam wordt gevormd.

Ede, Barneveld, Winterswijk, Gemert-Bakel en Molenwaard zijn de grotere gemeenten van dit onderzoek. De overige gemeenten zijn kleine gemeenten en beleidsintegratie is daar veel minder een probleem. Enerzijds omdat behandelend ambtenaren veel vaker generalisten zijn die verantwoordelijk zijn voor veel verschillende beleidsdisciplines, en anderzijds omdat iedereen in de organisatie wel van elkaar weet wat er gaande is, ook de wethouder. Het beeld dat uit de interviews naar voren komt is dat grote gemeenten maatregelen treffen om een verkokering van beleid te voorkomen, en dat kleine gemeenten er niet zo mee zitten omdat de organisaties vanwege de beperkte schaal al behoorlijk geïntegreerd zijn. Vertaald naar het regieschema kan gesteld worden dat er in alle gemeenten een bepaalde mate van horizontale beleidsintegratie is, wat een kenmerk is van interactieve regierollen.

Bij de verticale integratie komt een diverser beeld naar voren. De mate van afstemming tussen gemeenten en andere overheden verschilt sterk per regio. In het oog springend zijn de gemeenten in Gelderland, waar de provincie het regionale erftransformatiebeleid heeft overgenomen en alleen nog optreedt als adviseur van de regio. Wat hier zichtbaar is, is een integratie van gemeenten en provincie in regio's, wat ervoor zorgt dat de regio de primaire bestuurlijke schaal is voor de aanpak van erftransformaties. In de regio FoodValley is dit nog sterker dan in de Achterhoek, omdat in FoodValley de samenwerking verder reikt dan enkel een regionaal beleidsdocument: individuele erftransformaties worden besproken in het regionale erftransformatieoverleg waar zowel gemeenten als provincie aanzitten. Zo wordt er direct geschakeld tussen de schaal van het erf en het bovengemeentelijke schaalniveau.

In geen enkele andere gemeente is een dergelijke verticale integratie zichtbaar. In de Zuid-Hollandse gemeenten en Gemert-Bakel komt het bovengemeentelijke schaalniveau pas in zicht wanneer er verplicht overleg moet plaatsvinden met de provincie in het kader van de bestemmingsplanwijziging. De gemeente zal dan met de provincie moeten afstemmen of een initiatief verenigbaar is met de verordening ruimte, een proces dat volgens de respondenten in Molenwaard iets wegheeft van een onderhandeling:

> *"En hebben jullie in dat overleg met de provincie nog een bepaalde speelruimte?"*
>
> *"Nou die moet je in een onderhandelingsproces zeg maar proberen te krijgen. Dat is het punt, en dat blijft lastig. Het gaat natuurlijk gewoon om argumentatie. Dus waarom vind jij als gemeente dat het anders zou moeten zijn dan wat de provincie vindt? In dit geval de provincie Zuid-Holland, die staat er toch wel vrij strak in. Ik weet nog wel, ik heb in Noord-Brabant gewerkt, en die provincie was ook wel vrij scherp op alles wat in het buitengebied gebeurt. En dat heeft elke provincie wel, elke provincie heeft weer zijn eigen aandachtspuntjes, en hier is het ruimtelijke kwaliteit. En als je het daar op kunt gooien dan mag er heel veel…"*
>
> Respondent gemeente Molenwaard

Wat verticale beleidsintegratie betreft kan gesteld worden dat de Gelderse gemeenten in grotere mate geïntegreerd zijn dan andere gemeenten. Zowel horizontaal als verticaal kunnen Ede, Barneveld en Scherpenzeel dus geschaard worden onder interactief bestuur. In de overige gemeenten is er van verticale beleidsintegratie echter geen sprake. Er vindt enkel afstemming met de provincie plaats als dit procedureel aan de orde is, een afstemming die bovendien hiërarchisch van aard is. Zoals de respondent van Molenwaard aangeeft: het is aan de gemeente om te beargumenteren waarom het anders moet dan de provincie wil. Op grond hiervan worden deze gemeenten geschaard onder een decentrale regierol.

5.3.4 Kennis

De laatste regie-indicator is kennis, welke zich afspeelt op het spanningsveld van expertkennis enerzijds en "lokale kennis" anderzijds. Kennis speelt een belangrijke rol bij erftransformaties. Een erftransformatie vergt kennis van diverse disciplines en processen: van de planologische procedure, van landschap en natuur, milieu en financiën. Initiatiefnemers hebben vaak zelf deze kennis niet in huis. De rol van de adviseur is dan ook om dat kennisgat te dichten, wat zich vertaalt in een afhankelijkheidsrelatie tussen initiatiefnemer en adviseur. Zoals blijkt uit het theoretisch kader is het voor de regierol belangrijk te weten wanneer kennis acceptabel is voor de gemeente om de erftransformatie mee te doorlopen. Uit de interviews komt naar voren dat alle gemeenten eisen stellen aan de officiële documenten die nodig zijn voor het proces, zoals de ruimtelijke onderbouwing, milieuonderzoeken en juridische overeenkomsten. Deze eisen zijn dusdanig dat een initiatiefnemer er eigenlijk niet aan ontkomt om ergens in het proces een adviseur in te schakelen. Maar ook aan de inhoud van de initiatieven zelf stellen gemeenten dusdanige eisen dat professionele kennis van zaken

nodig is, "eigen" oplossingen van initiatiefnemers kunnen niet zondermeer op medewerking van de gemeente rekenen:

> *"Dus de mensen willen niet slopen, maar kunnen ze er dan geen andere functies in doen, in die stallen?"*
>
> *"Jawel, dat is dan vaak wat ze bedenken, een opslag. Die eeuwige caravan die ze dan bedenken. Dat kan, maar dan moet er wel een realistisch plan onder liggen. Wij gaan niet zomaar bij iedereen klakkeloos een caravanstalling toelaten. Er moet gewoon een serieus plan onder liggen. En je merkt dat die mensen het gewoon niet willen, die willen gewoon op het erf blijven wonen, dat is hun doel. En als ze dan zeggen: 'Ik heb geen zin om te slopen, mag het dan een opslag worden?' Ja, als je op zo'n manier iets aan mij vraagt dan heb ik niet het idee dat je daar een rendabel bedrijfje gaat starten. Dus dan ben ik wel een tandje kritischer om te zeggen of het wel of niet kan."*
>
> Respondent gemeente Gemert-Bakel

Omdat initiatiefnemers het transformatieproces niet alleen afkunnen, huurt men expertkennis in via adviseurs. Maar het zou een misvatting zijn om te stellen dat lokale kennis nu helemaal geen enkele rol meer speelt. Bij verschillende gemeenten bleek dat initiatiefnemers vaak prijs stellen op een adviseur uit de regio, die bekend is met het bedrijf en het gebied. Dit bleek het sterkst in de Gelderse Vallei, waar boeren vaak een beroep doen op hun vaste agrarisch adviseur. Maar ook in het grootschalige veenweidegebied hechten agrariërs aan experts met lokale kennis:

> *"Stel er moet inderdaad een nieuw bestemmingsplannetje komen, schrijven jullie dan de ruimtelijke onderbouwing?"*
>
> ***Respondent 1***: *"Nee, de initiatiefnemer."*
>
> ***Respondent 2:*** *"Dus hij ontkomt er eigenlijk niet aan om expertise in te schakelen. Nee, om die reden is het eigenlijk gewoon logisch als ze vanaf het begin een adviseur erbij betrokken hebben. En wij hebben hier een paar adviseurs in het gebied zitten die volgens mij ook wel bekend zijn met heel veel mensen, en die worden om die reden ook wel heel snel ingeschakeld. Je hebt natuurlijk een Rho, een Kuiper Compagnons, heel goed werk, maar die staan wel verder van de mensen dan iemand die ook in het gebied woont, dus ik kan mij ook goed voorstellen dat mensen wel snel naar zo'n adviseur stappen hier. (…)*
>
> ***Respondent 1:*** *"[En] veel agrariërs maken nog wel gebruik van de LTO omdat ze er toch bij aangesloten zijn. Ik weet niet precies hoe dat financieel werkt maar waarschijnlijk zit er op z'n minst een reductie in omdat ze lid zijn, dus die maken vaak gebruik van veelal lokale, semionafhankelijke adviseurs die namens de LTO werken."*

Maar niet alleen initiatiefnemers hechten aan lokale kennis, ook gemeenten willen soms een beeld van de boer en zijn bedrijf, zijn situatie en zijn omgeving. Dit zijn dezelfde gemeenten als waar men naast formele interacties ook informele interacties heeft met initiatiefnemers: Ede, Barneveld, Winterswijk en Midden-Delfland. Om deze lokale kennis op te doen gaat men graag langs op locatie. Het citaat op pagina's 64-65 van Winterswijk illustreert dit nogmaals. Er is in die zin ook een parallel tussen interactie en kennis: informele interacties gaan gepaard met het opdoen van lokale, situatiespecifieke kennis. Vertaald naar het regieschema zijn dan twee categorieën gemeenten aan te wijzen: gemeenten waarbij uitsluitend expertkennis wordt geaccepteerd door de gemeente, en gemeenten die er aan hechten om zelf ook lokale kennis op te doen. De laatstgenoemde vier gemeenten vervullen dan ook een interactieve regierol, terwijl de overige gemeenten de kenkerken dragen van centralistisch bestuur.

5.4 Synthese

In voorgaande paragrafen zijn alle gemeenten langs de meetlat van het analytisch kader van regie-indicatoren gelegd. In deze paragraaf zijn de bevindingen gesynthetiseerd door een typering te geven van de regierol te geven per gemeente (Tabel 7). Een gedetailleerd overzicht van de toewijzingen per regie-indicator is opgenomen in Bijlage E.

Tabel 7: Typering van regierollen per gemeente

Gemeente	Typering regierol
Midden-Delfland	Interactief bestuur met kenmerken van centralistische regie
Molenwaard	Centralistische regie met kenmerken van decentrale regie
Zoeterwoude	Centralistische regie
Ede	Interactief bestuur
Barneveld	Interactief bestuur
Scherpenzeel	Centralistische regie met kenmerken van interactief bestuur
Gemert-Bakel	Centralistische regie met kenmerken van decentrale regie
Winterswijk	Interactief bestuur

Twee regierollen zijn dominant: centralistische regie en interactief bestuur. Het onderscheid tussen beide regierollen komt in een aantal indicatoren scherp tot uitdrukking. Centralistische gemeenten worden gekenmerkt door een geringe afhankelijkheid van de initiatiefnemer, vinden hun machtsbasis in het planologisch monopolie, onderhouden voornamelijk formele interacties met initiatiefnemers en hechten weinig belang aan lokale kennis. Interactieve gemeenten, daarentegen, zijn in grote mate afhankelijk van de initiatiefnemer, ontlenen hun machtsbasis niet alleen aan het planologisch monopolie, maar ook aan vertrouwen dat zij opbouwen in informele interactie met de initiatiefnemer, en hechten daarbij aan lokale kennis.

Vier gemeenten – Zoeterwoude, Ede, Barneveld en Winterswijk – kunnen ondubbelzinnig worden getypeerd als centralistisch of interactief. De andere gemeenten vertonen variaties hierop. Zo heeft de provincie in Molenwaard en Gemert-Bakel meer dan in andere gemeenten invloed op de gemeentelijke regierol, en vertonen Midden-Delfland en Scherpenzeel kenmerken van zowel centralistisch als interactief bestuur. Daarmee is ook gelijk onderstreept dat gemeenten niet één regierol vervullen: een centralistische regiekeuze sluit een andere, interactieve regiekeuze niet uit. Tevens zijn er regie-indicatoren waarop gemeenten geen variatie vertonen. Zo is de vertegenwoordiging van achterbannen en soms zelfs de gemeenteraad minimaal, waardoor bestuurders en ambtenaren een sterke discretionaire bevoegdheid hebben, en is het vertegenwoordigingsmodel in alle gemeenten dus overeenkomstig centralistisch van aard.

5.5 Verklarende factoren

Eerder werd de context geschetst waarin gemeenten tot bepaalde regiekeuzes komen. In dit hoofdstuk zijn vervolgens deze regiekeuzes beschreven en hieruit volgde een typering van de gemeentelijke regierol. De vraag die zich nu voordoet is: *waarom* vervullen gemeenten deze regierol? Ofwel, welke verklarende factoren kunnen voor de gemeentelijke regierol gevonden worden? In het theoretisch kader werd verondersteld dat hier politieke rationaliteiten aan ten grondslag liggen, te weten een gouvernementele, instrumentele of deliberatieve rationaliteit. Tevens is er sprake van inhoudelijke factoren die betrekking hebben op de aard van de erftransformatie zelf (type functieverandering, invloed van het landschap, agrarische cultuur, etc.).

5.5.1 Politieke verklaringen

De gouvernementele rationaliteit berust op het principe dat de gemeente het tot haar taak rekent om op een bepaalde wijze betrokken te zijn bij erftransformaties. Hiermee hangt samen dat er tevens sprake is van een bepaalde verantwoordelijkheid die de gemeente ervaart bij de problematiek van vrijkomende agrarische bebouwing. Deze rationaliteit is zeer sterk zichtbaar bij de gemeenten in de Gelderse Vallei en Winterswijk. Deze gemeenten zijn actief in het landelijk gebied teneinde agrarische leegstand te voorkomen. Hoewel er van VAB-problematiek nog geen sprake is, intervenieert ook gemeente Midden-Delfland actief in het landelijk gebied vanuit de politieke overtuiging dat Midden-Delfland een open gebied moet blijven, wat getuigt van een gouvernementele rationaliteit. De gouvernementele rationaliteit is al door verschillende citaten geïllustreerd, maar het citaat van gemeente Ede op pagina 42 springt in het oog. Gevraagd waarom Ede zo ver gaat in het faciliteren en ondersteunen van initiatiefnemers, wordt het *belang* van de gemeente bij het buitengebied onderstreept, wat als rechtvaardiging wordt gezien voor de regiekeuzes bij erftransformatie. Hieruit blijkt een duidelijke taakopvatting passend bij een gouvernementele rationaliteit. Een ander voorbeeld is van Barneveld, waar de respondent zelf constateerde dat zijn gemeente proactiever optreedt richting erftransformaties dan andere gemeenten:

> *"En ja, ik merk dat met name ten opzichte van andere gemeenten de gemeente Barneveld er wat makkelijker in staat wat betreft functieverandering en de toepassingsmogelijkheden dan de andere gemeenten in de regio."*
>
> *"Hoe komt dat?"*
>
> *"Ja, ik denk de… Ja ik weet niet of het ligt aan het kleurverschil van de gemeenteraad. Dat zou kunnen, maar ook hoe de ambtelijke organisatie er tegenover staat. Wij hebben wat meer een actieve houding aangenomen zeg maar, meedenken met ontwikkelingen. Niet zozeer langs de meetlat leggen [van wat wel en niet mag], wel in eerste instantie, maar als het [initiatief] er niet aan voldoet, kijken we dan toch naar wat er dan wel kan."*
>
> Respondent gemeente Barneveld

Wat blijkt uit dit citaat is dat de gouvernementele rationaliteit niet noodzakelijkerwijs voortkomt uit een bepaalde stellingname van de gemeenteraad. Ook de ambtelijke organisatie, of mensen daarbinnen, maken regiekeuzes. Dit was voornamelijk zichtbaar bij regiekeuzes voor informele interacties en lokale kennis: ambtenaren hechten vaak zelf aan een bezoek op locatie.

Andere afwegingen bij regiekeuzes worden gemaakt in Molenwaard, Zoeterwoude en Gemert-Bakel. Hier is minder gemeentelijke betrokkenheid bij het landelijk gebied en neemt de gemeente bij erftransformaties minder verantwoordelijkheid op zich. Deze gemeenten dragen hiervoor het argument van subsidiariteit aan: erftransformatie is een aangelegenheid van particulieren waar de gemeente slechts een beperkte rol in heeft. In Molenwaard en Gemert-Bakel liggen hier duidelijke politieke keuzes aan te grondslag. Deze gemeenten hebben een bepaalde visie op de rol van de gemeente in de samenleving, en dat is een teruggetrokken rol waarbij initiatief, verantwoordelijkheid en risico liggen bij inwoners en bedrijven. In Molenwaard heeft dit zelfs geleid tot het "opheffen" van het gemeentehuis en bijna alle traditionele gemeentelijke dienstverlening. Dergelijke regiekeuzes passen bij een instrumentele rationaliteit. Gemeente Zoeterwoude heeft ook een instrumentele rationaliteit, maar deze lijkt minder ingegeven te zijn door ideologische argumenten dan door functionele argumenten:

> *"Als gemeente zijn wij terughoudend om een actieve rol te spelen [bij de aanpak van agrarische leegstand]. Het is niet zo'n groot maatschappelijk probleem dat wij daar de regie in gaan voeren of actief grondbeleid in gaan voeren. Want op het moment dat je dat gaat doen neem je ook verantwoordelijkheid en risico's op je, en het is niet zo'n groot probleem dat dat nodig is. Vooralsnog, het is een beetje cru gezegd, is het voor de eigenaar een groter probleem dan voor de gemeente."*
>
> Respondent gemeente Zoeterwoude

De respondent van Zoeterwoude schetst dat de problematiek niet dusdanig is dat het gemeentelijke regie rechtvaardigt. Gemeente Zoeterwoude ziet dan ook geen belang bij erf-

transformatie, in tegenstelling tot bijvoorbeeld gemeente Ede. Een derde gemeente met een instrumentele rationaliteit, Gemert-Bakel, bevindt zich momenteel wellicht op een omslagpunt. Ook zij hebben op grond van politieke redenen gekozen een teruggetrokken rol te spelen in de samenleving, maar constateren dat boeren en eigenaren niet uit zichzelf erftransformaties in gang zetten, met alle gevolgen van dien voor het landelijk gebied. Dit was reden voor de respondenten om vraagtekens te stellen bij de huidige regierol van de gemeente, en een meer proactieve houding te overwegen in het nieuwe VAB-beleid.

De regiekeuzes van gemeenten blijken te kunnen worden geassocieerd met bepaalde politieke rationaliteiten: zij zien een verantwoordelijkheid en belang in erftransformaties of laten dit juist aan de eigenaren. Dat politieke rationaliteiten ook een *verklaring* kunnen zijn voor de gemeentelijke regierol in het landelijk gebied en bij erftransformaties in het bijzonder, blijkt bij Midden-Delfland en Molenwaard. Bij de andere gemeenten is dat verklarende verband echter onduidelijk. Regiekeuzes in de Gelderse Vallei, Winterswijk en Zoeterwoude kunnen weliswaar ook worden geassocieerd met een politieke rationaliteit, maar lijken primair *verklaard* te worden door de aard en omvang van de problematiek met VAB. De positie van Gemert-Bakel illustreert deze ambiguïteit: deze gemeente omschrijft zichzelf als een gemeente die een teruggetrokken rol speelt in de samenleving, maar heroverweegt nu deze rol omdat deze niet aan sluit bij de aard en omvang van de problematiek. Het is daarom nodig om naast politieke, ook functionele verklaringen te bekijken.

5.5.2 Functionele verklaringen

Functionele verklaringen voor gemeentelijke regiekeuzes werden verondersteld te liggen in de aard van de functieverandering (maatschappelijk of niet), de omvang van de gemeente en de invloed van de landschappelijke context (stad-landrelaties, type agrarische cultuur). Bij de verschillende vormen van agrarische functieverandering is uitgebreid stilgestaan in paragraaf 1.2.1, en verwacht werd dat deze variatie gereflecteerd zou worden in gemeentelijke regiekeuzes. Dit blijkt echter niet het geval. Geen enkele gemeente gaf aan andere regiekeuzes te maken voor verschillende functieveranderingen. Hooguit zijn bepaalde functieveranderingen complexer, bijvoorbeeld handhavingszaken, en zit de gemeente er meer bovenop, maar dat heeft geen betrekking op de regierol. Een andere factor die weliswaar van invloed is op de problematiek, maar niet direct kon worden herleid tot specifieke regiekeuzes, was de nabijheid tot de stad. In de Gelderse Vallei geeft men aan dat de nabijheid van de Randstad meer erftransformaties mogelijk maakt, wat de problematiek eenvoudiger maakt. Hetzelfde geldt voor de agrarische cultuur: de melkveehouderij gaat momenteel beter dan de intensieve veehouderij, waardoor leegstand in die laatste sector veel prominenter is. Gesteld kan worden dat de aan- of afwezigheid van stad-landrelaties en de agrarische cultuur geen op zichzelf staande verklaringen bieden voor gemeentelijke regiekeuzes, maar dat zij indirect wel van invloed zijn op de aard en omvang van de VAB-problematiek in de gemeente, wat, zoals bleek, wel een verklarende factor is voor de gemeentelijke regierol.

Er werd nog een factor verondersteld die van invloed is op de gemeentelijke regierol en die losstaat van de politieke rationaliteit, en dat is de omvang van de gemeente. Hiervoor zijn aanwijzingen gevonden door Scherpenzeel te vergelijken met Barneveld en Ede. De aard en (relatieve) omvang van de VAB-problematiek is in deze gemeenten identiek, en ook de politieke rationaliteit is er hetzelfde, namelijk een gouvernementele rationaliteit die uitgaat van een gemeentelijke verantwoordelijkheid bij erftransformaties. Toch zijn er belangrijke verschillen aan te wijzen tussen de gemeenten. In tegenstelling tot Ede en Barneveld organiseert Scherpenzeel geen spreekuur buitengebied, gaat zij niet langs op locatie en investeert zij niet in een lang, informeel voortraject. Deze verschillen kunnen worden herleid tot de schaal van de gemeentelijke organisatie waar voor dergelijke intensieve werkwijzen de capaciteit ontbreekt. Ook bij gemeente Zoeterwoude was het duidelijk dat de gemeente bepaalde werkwijzen, zoals het langsgaan op locatie, niet meer doet omdat dit te veel capaciteit vergt.

Er zijn nu twee factoren gevonden die duidelijke verklaringen bieden voor de gemeentelijke regierol bij erftransformaties. Op de eerste plaats is dat de VAB-problematiek zelf: gemeenten kiezen een regierol die past bij de aard en omvang van de problematiek. Maar in die regierol worden zij wel beperkt door de capaciteiten van hun organisaties, wat een tweede verklarende factor is. In tegenstelling tot de rationaliteiten zijn deze factoren functioneel van aard. Dit plaatst vraagtekens bij de veronderstelling dat regiekeuzes hoofdzaklelijk worden ingegeven door politieke of ideologische rationaliteiten, een veronderstelling waarvoor maar beperkt bewijs is gevonden. De theoretische implicaties van deze bevinding komen in het volgende hoofdstuk nog nader aan de orde.

5.6 Verwachtingen bij de Omgevingswet

Als laatste onderdeel van de analyse komt de Omgevingswet aan de orde. Iedere respondent is gevraagd wat zijn of haar verwachtingen zijn bij de Omgevingswet en de gevolgen hiervan voor de gemeentelijke regierol bij erftransformaties. Die verwachtingen komen voort uit twee verschillende perspectieven op de Omgevingswet: een perspectief van de wet als politiek-maatschappelijk instrument en een als technisch-juridisch instrument.

5.6.1 De Omgevingswet als politiek-maatschappelijk instrument

De wetgever hoopt met de Omgevingswet een cultuuromslag bij gemeenten te bewerkstelligen waarbij in eerste instantie wordt gekeken naar wat kan en wat wel mogelijk is, dan wat er niet kan. Een van de manieren waarop de wetgever dit mogelijk maakt is door het omgevingsplan flexibeler te maken dan het huidige bestemmingsplan, onder andere op het gebied van milieunormen. Deze zijn minder hard dan in de huidige milieuwetgeving omdat ze kunnen worden afgezwakt of aangescherpt per locatie. Respondenten die de Omgevingswet zien als een politiek-maatschappelijk instrument zien kansen in deze flexibiliteit: het stelt de gemeente namelijk in staat om veel gerichter te sturen op haar doelen. Een doelmatige aanpak is bijvoorbeeld zichtbaar in de Gelderse Vallei, waar gemeenten nastreven om zo veel mogelijk erftransformaties te realiseren. Gemeente Scherpenzeel verwacht bijvoorbeeld dat

vanuit dit doel meer erftransformaties kunnen worden gerealiseerd als milieubelemmeringen worden weggenomen of verzwakt. Nu nog komt het namelijk voor dat een initiatief niet door kan gaan omdat dit stuit op stank- en geluidcirkels van omliggende bestaande boerderijen – een scenario dat de respondent van LTO Noord ook voorziet, overigens met de nodige bedenkingen voor de rechtszekerheid van agrariërs.

Gelet op dit voorbeeld van de flexibele milieunormen, doet zich op een gegeven moment onvermijdelijk de vraag voor of het doel om leegstand in het buitengebied tegen te gaan een slechtere milieukwaliteit rechtvaardigt. Deze politiek-maatschappelijke discussie zal hierover nog moeten worden gevoerd. De respondent van de provincie Gelderland verwacht dan ook dat de ruimtelijke planning een politieker karakter krijgt dan nu het geval is; gemeenten zullen meer met burgers en bedrijven in discussie moeten over de nieuw ontstane afwegingsruimte, en de resultaten van die discussie vastleggen in een richtinggevende visie. In gemeenten die een interactieve regierol vervullen wordt die discussie echter al gevoerd. Gemeente Ede verwacht bijvoorbeeld niet dat de Omgevingswet veel effect zal hebben op de werkwijze bij erftransformaties omdat de gemeente al breed gedragen doelen op het buitengebied heeft, die tot stand gekomen zijn door middel van een structuurvisie voor het buitengebied. En gemeente Winterswijk is voornemens om – vooruitlopend op de Omgevingswet – een omgevingsvisie op te stellen waarin de buurtschappen een grote besluitvormende rol spelen. Met andere woorden, de extra afwegingsruimte die de Omgevingswet biedt, kan weliswaar betekenen dat er meer mogelijkheden zijn voor erftransformaties, maar dit betekent niet ook gelijk andere regiekeuzes van de gemeente.

In dit licht is de status van de omgevingsvisie voor gemeenten interessant. Dit planfiguur is de opvolger van de structuurvisie maar verschilt inhoudelijk weinig van de voorganger. Het verschil is echter dat de structuurvisie momenteel verplicht is voor gemeenten, de omgevingsvisie is dat straks niet. Hiermee ontstaat een enigszins tegenstrijdige situatie waarin de wetgever enerzijds het sturen op doelen beoogt, maar anderzijds het instrument dat dit kan stimuleren niet verplicht stelt. Volgens de minister in beantwoording aan de Tweede Kamer is de omgevingsvisie niet verplicht omdat dat niet past in het karakter van de wet, en omdat veel gemeenten toch wel een omgevingsvisie zullen opstellen (Binnenlands Bestuur, 2015). Dit zijn echter drogredenen. Een alternatieve verklaring voor het niet verplichtstellen van de omgevingsvisie kan zijn dat de Omgevingswet, net als het huidige stelsel, voor veel gemeenten "slechts" een technisch-juridisch instrument zal zijn.

5.6.2 De Omgevingswet als technisch-juridisch instrument

In het perspectief van de wet als technisch-juridisch instrument staat de procedure centraal, en niet het initiatief of de locatie. Respondenten die dit perspectief hebben, allen van overwegend centralistische gemeenten, benadrukken dat de precieze inrichting van het planningstelsel niet bepaalt hoe de gemeente zichzelf opstelt ten opzichte van de problematiek. De Omgevingswet is in dit perspectief slechts een middel om vergunningaanvragen te toetsen en plannen op een juiste wijze langs alle beslissers te loodsen. Een respondent merkte op

dat het ministerie ook een cultuuromslag had voorspeld bij voorgaande wetswijzigingen maar dat er niet veel veranderde:

> *Respondent 1: "Nee maar dat is feitelijk wat je ziet gebeuren op dit moment, het kan zijn dat het ministerie dadelijk met een groot konijn uit de hoed komt, dan zullen we wel zien wat de consequenties zijn, maar nu lijkt het vooral de kant op te gaan dat het procedureel veel betekent, en dat het mogelijk nog op detailniveau veranderingen aanbrengt in je grenswaarden van milieu en dergelijke aanbrengt."*
>
> *Respondent 2: "Maar bij de nieuwe Wro en de Wabo zeiden ze ook dat alles zou veranderen, en uiteindelijk, ja, we moeten het net iets anders doen."*
>
> *Respondent 1: "[De Omgevingswet] is gewoon een ander middel dat je gebruikt om hetzelfde doel te bereiken, namelijk je beleid. Beleid is veel belangrijker."*
>
> Respondenten gemeente Molenwaard

Dat de Omgevingswet een middel is, en geen doel, is evident. Het doel is het beleid. Aan dat beleid moeten echter gedragen doelen ten grondslag liggen wil een gemeente effectief gebruik kunnen maken van de nieuwe flexibiliteit die de Omgevingswet biedt. Doelen die voortkomen uit een politiek-maatschappelijke discussie en die bijvoorbeeld worden opgenomen in een omgevingsvisie. En de vraag is of alle gemeenten de wet ook zo gaan interpreteren. De respondent van provincie Gelderland is sceptisch:

> *"Ik zie nu bijvoorbeeld ook een bestemmingsplan in Nijkerk, dat moet worden herzien na tien jaar, en de achtergrond is toch wel dat ze geen leges kunnen heffen als ze geen actueel bestemmingsplan hebben. Er zijn ook wel andere redenen, maar dat speelt toch wel. Het belangrijkste onder de Omgevingswet is gewoon, hoe zichtbaar wil je zijn, als politiek. Het is namelijk bestuurlijk gemaakt. De Wro was heel procedureel."*
>
> *"Wordt het politieker?"*
>
> *"Ja ik denk wel dat het politieker wordt. Het kan dus zijn als je als politiek minder zichtbaar wil zijn, dan is de Omgevingswet gewoon een uitvoeringsinstrument voor vergunningen. Wat ook goed is om dingen snel voor elkaar te krijgen, maar de achtergrond is wel dat er een visie moet liggen."*
>
> Respondent provincie Gelderland

Terugkomend op de omgevingsvisie, dan is het inderdaad de vraag of het zin heeft een instrument zoals de omgevingsvisie verplicht te stellen voor alle gemeenten. Als het technisch-juridische perspectief overheerst en het primaat ligt bij de procedure in plaats van de inhoudelijke problematiek, zal er vanuit de gemeente misschien ook weinig behoefte zijn om een omgevingsvisie op stellen. Dit kan een alternatieve verklaring bieden waarom de wetgever het niet nodig vond de omgevingsvisie verplicht te stellen.

Opvallend is nu dat beide groepen, zowel vanuit politiek-maatschappelijk als vanuit technisch-juridisch perspectief, eigenlijk geen andere regiekeuzes verwachten als gevolg van de Omgevingswet. De argumenten van interactieve gemeenten laten zich samenvatten als "wij doen het al zo", en de argumenten van centralistische gemeenten als "de wet verplicht ons tot niets dan de procedure". Vooruitlopend op de conclusies kan in ieder geval worden gesteld dat de cultuuromslag die de wetgever beoogt in ieder geval genuanceerd moet worden in het licht van deze analyse: regiekeuzes van gemeenten voltrekken zich in betrekkelijke onafhankelijkheid van het planningstelsel.

6 Discussie en reflectie

In de voorgaande hoofdstukken is stapsgewijs toegewerkt naar een beantwoording van de onderzoeksvragen en daarmee de conclusie van dit onderzoek. Voordat het onderzoek kan worden besloten is het echter belangrijk te reflecteren op enkele theoretische en methodologische keuzes aan de hand van de onderzoeksresultaten.

6.1 Theoretische implicaties van de onderzoeksresultaten

6.1.1 *Meta-governance* en *governance-as-networks* opnieuw beschouwd

Meta-governance, ofwel de regiebenadering, is de opvatting van de overheid als centrale actor in de samenleving, die de teugels kan laten vieren of juist kan aantrekken om andere actoren te sturen. Dit in tegenstelling tot *governance-as-networks*, ofwel de netwerkbenadering, waarin de overheid slechts één actor is in een netwerk van wederzijds afhankelijke en zelfsturende actoren. In dit onderzoek werd de regiebenadering gekozen als theoretische basis omdat de focus in de probleemstelling is gelegd op de rol van de gemeente. Hoewel er enkele kanttekeningen te plaatsen zijn bij deze benadering, komen uit de resultaten drie observaties naar voren die de centrale positie en sturende capaciteit van de gemeente bevestigen, en zo de theoretische basis van de regiebenadering verstevigen:

- Ten eerste is de gemeente geïnstrumenteerd met het bestemmingsplan. Initiatiefnemers hebben de gemeente nodig om de bestemmingswijziging door te voeren. Hierdoor heeft zij een monopoliepositie die haar een machtige speler maakt bij erftransformaties. Dit argument bepleit de regiebenadering, omdat de overheid, in dit geval de gemeente, met het bestemmingsplan een sterk sturende rol heeft die alleen aan haar is voorbehouden.
- Ten tweede is de gemeente – mede door dat monopolie – betrekkelijk autonoom van andere actoren. De gemeente kan er weliswaar voor kiezen om van erftransformaties een algemeen belang te maken en zo meer afhankelijkheid te creëren van initiatiefnemers, maar hoeft dit niet. Dit is in tegenspraak met de opvatting vanuit de netwerkbenadering dat juist niet-publieke actoren in betrekkelijke autonomie opereren (Boelens, 2010, pp. 41-42).
- Tot slot is geconstateerd dat "zelfsturende" initiatiefnemers niet per se zonder de gemeente tot hun initiatief zijn gekomen. Gemeenten nemen weliswaar niet zelf het initiatief maar zij kunnen wel stappen nemen om initiatiefnemers uit te nodigen of te stimuleren. In de Gelderse Vallei worden particuliere initiatieven zelfs gecoördineerd om te komen tot betere oplossingen via de regionale sloopmetermarkt. Dit is bij uitstek een voorbeeld van "sturing van zelfsturing" zoals Jessop (1998, p. 42) dat bedoelde bij zijn definitie van *meta-governance*.

Een kritische kanttekening kan echter geplaatst worden bij het spectrum van regierollen waarop overheden zich volgens de regiebenadering kunnen positioneren. Op dit spectrum staan ideaaltypische, theoretische regierollen die elkaar in een aantal opzichten uitsluiten, bijvoorbeeld als het gaat om wederzijdse afhankelijkheid ja of nee, formele of informele communicatie en expertkennis dan wel lokale kennis. Het bleek echter dat gemeenten niet eenduidig passen bij één van de regierollen. Regiekeuzes die passen bij één regierol sluiten andere keuzes, die bij een volstrekt tegenovergestelde rol passen, niet uit. Dit vraagt om een verdere verfijning van het analytisch kader. Als bijvoorbeeld gekeken wordt naar de indicator van de initiërende actor, werden alle centralistische gemeenten hier ingedeeld onder zelfsturing omdat bij deze regierol de gemeente geen initiatief neemt. De vraag is dan of het terecht is dat het initiatief voorbehouden is aan centralistische overheden en passiviteit aan overheden die uitgaan van zelfsturing. Het lijkt dat dit te ver gaat, en het verdient dan ook de aanbeveling om deze indicator te nuanceren zodat het stimuleren van initiatief wordt meegenomen in de manier hoe deze indicator wordt geïnterpreteerd.

Tot slot kan er een opmerking worden geplaatst bij de geschiktheid van de regiebenadering in relatie tot het bredere onderzoeksgebied van VAB-problematiek. De regiebenadering was weliswaar geschikt in dit onderzoek omdat de focus lag op de rol van de gemeente. Het bleek echter ook dat de gemeente lang niet de enige belangrijke actor is in de context van erftransformaties. Andere actoren, zoals de bank, de sociale omgeving van de boer, adviseurs, en de Belastingdienst spelen ook een belangrijke rol maar kwamen in dit onderzoek niet duidelijk in beeld. Hoewel dit ook afhankelijk is van methodologische keuzes (onderzoeksontwerp, onderzoekseenheden), is het wellicht ook een consequentie van het theoretische perspectief dat vrij eenzijdig gefocust is op de rol van de overheid, ten koste van aandacht voor andere actoren. Het ligt daarom voor de hand dat vervolgonderzoek wel gebaat kan zijn bij een netwerkbenadering, bijvoorbeeld bij een onderzoek dat beoogt de belangen en machtsposities van alle actoren rond de initiatiefnemer in kaart te brengen.

6.1.2 Van politieke rationaliteit naar *governance failure*?

Een ander onderdeel van het theoretisch kader had betrekking op verklarende factoren voor regierollen. Waarom maken gemeenten de regiekeuzes die ze maken? Uit het onderzoek komt naar voren dat politieke rationaliteiten weinig verklaringen bieden voor de regiekeuzes die de gemeenten in dit onderzoek maken. Duidelijke verklaringen konden wel worden gevonden in de aard en omvang van de problematiek en de capaciteiten van de organisatie. Voor de theoretische implicaties van dit resultaat is nogmaals een blik geworpen op de literatuur en kan in het concept van *governance failure* een alternatieve verklaring worden gevonden.

Governance failure houdt in dat sturingsvormen, hetzij door overheden, markten of netwerken, er niet in slagen problemen op te lossen waarvoor zij in het leven zijn geroepen. Howlett en Ramesh (2014, pp. 321-323) beschrijven twee "orden van falen" in governance failure:

1. De eerste orde van governance failure houdt in dat er sprake is van operationeel falen doordat er fundamentele verschillen bestaan tussen de sturingsvorm enerzijds en de aard van de problematiek anderzijds. Metaforisch gesproken doet deze orde van falen zich voor wanneer er een spijker in de muur moet worden geslagen maar hiervoor een schroevendraaier wordt gehanteerd.
2. De tweede orde van governance failure houdt in dat de keuze voor een sturingsvorm "juist" is, maar dat de uitvoering ervan niet kan worden gerealiseerd door een capaciteitsgebrek. Uitgaande van diezelfde spijker wordt bij deze orde van falen weliswaar een hamer gebruikt, maar is deze te groot of te klein om de spijker goed te raken.

Onmiddellijk wordt het verband zichtbaar met de verklarende factoren in dit onderzoek, namelijk de aard en omvang van de VAB-problematiek en de capaciteit van de ambtelijke organisatie. Teneinde governance failures te voorkomen passen gemeenten hun regiekeuzes aan de op de aard en omvang van de VAB-problematiek, zoals in Ede en Barneveld. En in Gemert-Bakel overweegt men een andere regierol omdat de huidige regierol niet "matcht" met de problematiek en daarom een eerste orde governance failure veroorzaakt. Anderzijds belet een tweede orde governance failure gemeenten Zoeterwoude en Scherpenzeel om dezelfde regiekeuzes te maken als grotere gemeenten, die veel meer organisatiecapaciteit hebben. Overigens betekent dit niet dat de huidige regierol van Zoeterwoude en Scherpenzeel "faalt", de tweede orde van governance failure is meer een theoretische verklaring voor de gevonden verschillen dan een daadwerkelijke empirische observatie.

Deze functionele kijk op regiekeuzes brengt ook nuance aan in het debat over de Omgevingswet en de cultuuromslag van een afwachtende, reactieve gemeente naar een uitnodigende en proactieve gemeente. Het concept van governance failure dwingt tot het stellen van de vraag of zo'n cultuuromslag wel overal nodig is, gelet op de lokale omstandigheden. Howlett en Ramesh verwoorden op treffende wijze een kritisch geluid:

> *"Practical experience and ideological predilections have shaped the substance of much existing literature on governance, ranging from preferences for democracy, popular participation and consensus to concerns about budget deficits and public sector inefficiencies. (…) Lost in the pursuit of these ideologically preferred alternatives, however, is the understanding of whether or not a preferred governance mode can actually address a particular sector's problems."*
>
> Howlett & Ramesh (2014, p. 235)

De keuze van de wetgever om de omgevingsvisie niet verplicht te stellen lijkt in dit licht dan ook een juiste beslissing, omdat de sturingsvorm die uitgaat van een dergelijk instrument niet overal aansluiting zal vinden bij de lokale problematiek en capaciteiten.

Resumerend kan worden gesteld dat de regiebenadering van governance recht doet aan de geïnstrumenteerde, autonome en sturende rol die de gemeente nog altijd vervult in de ruim-

telijke planning, en bij erftransformaties in het bijzonder. Dit laat echter onverlet dat wetenschap en praktijk kritisch moeten blijven kijken naar de manier waarop gemeenten invulling geven aan die rol, en dat deze invulling niet alleen gemotiveerd moet worden door ideologische, maar ook door functionele redenen. En deze stellingname hoeft natuurlijk niet beperkt te blijven tot de gemeente, ook nationale wetgeving zou moeten worden getoetst op aansluiting met de praktijk en ruimte moeten bieden voor lokale keuzes, een toets die de Omgevingswet op het onderdeel van de omgevingsvisie in ieder geval doorstaat.

6.2 Reflectie op de methodologie

De kwaliteit van het onderzoek is in hoge mate afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt in de methodologie. Dit is dan ook het tweede onderwerp van deze discussie. Achtereenvolgend wordt ingegaan op drie discussiepunten: gemeenten en de regionale schaal, het analytisch kader en validiteit, en de overdraagbaarheid van de onderzoeksresultaten.

6.2.1 VAB-problematiek: gemeenten of regio's?

Er is in dit onderzoek gezocht naar variatie tussen onderzoekseenheden. Daarvoor is een selectie gemaakt van gemeenten op basis van drie criteria: de omvang van de gemeente, de agrarische cultuur en de nabijheid tot de stad. Deze selectie geeft aanleiding tot discussie omdat de criteria in zekere mate voorbijgaan aan de samenhang tussen gemeenten op regionale schaal. Zo zijn Ede, Barneveld en Scherpenzeel geselecteerd op grond van deze criteria, en niet op het feit dat ze samenwerken in de regio of dat de problematiek in de gehele Gelderse Vallei vergelijkbaar is; daar is eigenlijk bij toeval achter gekomen. Hoewel er hierdoor wellicht minder variatie is gevonden tussen gemeenten dan volgens de methodologie de bedoeling was, was het toch goed voor het onderzoek omdat het regionale schaalniveau bepalend bleek voor de regie die deze gemeenten voeren bij erftransformaties. Zo zijn Gemert-Bakel en Winterswijk ook geselecteerd, maar als enige gemeenten in hun regio. En dat is jammer, want hierdoor is geen volledig beeld verkregen van de samenhang (of juist afwezigheid daarvan) in die regio's. Het zou bijvoorbeeld interessant geweest zijn om te onderzoeken of ook de andere Peelgemeenten momenteel hun regiekeuzes aan het heroverwegen zijn, of waarom de regionale samenwerking in de Gelderse Vallei groter is dan in de Achterhoek, terwijl de problematiek daar ogenschijnlijk kleiner is. Aangezien VAB-problematiek blijkbaar zo regionaal ingebed is, is de regio wellicht een betere onderzoekseenheid om gemeentelijke regie bij erftransformaties te onderzoeken dan de gemeente zelf.

Toch valt hier wellicht op af te dingen als wordt gekeken naar de veenweidegemeenten. De aard en omvang van de VAB-problematiek was in deze gemeenten vrijwel identiek, namelijk dat VAB niet of nauwelijks problematisch is en erftransformaties nog weinig voorkomen. Toch gaat het te ver om te zeggen dat Midden-Delfland, Zoeterwoude en Molenwaard in dezelfde regio liggen. De ruimtelijke dynamiek in Midden-Delfland is niet vergelijkbaar met Molenwaard of Zoeterwoude. Een mogelijke verklaring is de agrarische cultuur van deze gemeenten. De melkveehouderij bevindt zich in een periode van schaalvergroting en groei.

Anderzijds raken de veenweidegebieden als gevolg van functieverbreding steeds meer verweven met de stad. Dit roept de vraag op of de melkveehouderij, net als de (glas)tuinbouw, ook niet een dusdanig eigen dynamiek en problematiek kent dat zij niet moet worden vergeleken met de intensieve veehouderij als het gaat om erftransformaties. Een belangrijke les voor vervolgonderzoek naar erftransformatie zou zijn om bewust te zijn van de grote verschillen tussen regio's enerzijds, en agrarische sectoren anderzijds, en hier methodologische keuzes, zoals onderzoekseenheden, op aan te passen.

6.2.2 Het analytisch kader en validiteit

Om regierollen toe te schrijven aan gemeenten is gebruik gemaakt van het analytisch kader van regie-indicatoren. Dit analytisch kader is geoperationaliseerd door, met behulp van een interviewschema, een of meerdere vragen te stellen per indicator in een semigestructureerd interview. Bij sommige indicatoren is het echter de vraag of met deze methode en operationalisatie een volledig beeld is gekregen van de betreffende indicator.

Als eerste kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij de afhankelijkheidspositie van de gemeente ten opzichte van initiatiefnemers, en dan met name als het gaat om illegale situaties. Illegale erftransformaties zijn evengoed erftransformaties, en in alle gemeenten komen die ook wel voor. De mate waarin die voorkomen en de mate waarin er (succesvol) wordt gehandhaafd zegt iets over de afhankelijkheidspositie en dus de regierol van gemeenten. Het is echter de vraag of de interviews in dit onderzoek een volledig beeld hebben geschetst over illegale situaties in de gemeenten. Overal geeft men aan dat er wel illegale situaties voorkomen maar dat hier in principe op wordt gehandhaafd. De respondent van LTO Noord weersprak dit echter door te stellen dat handhaving van erftransformaties in de praktijk vaak een wassen neus is, en een van de kenmerken van illegaliteit in het landelijk gebied is nu eenmaal dat het zich vrijwel volledig aan de blik van autoriteiten onttrekt (Verhoeve, De Roo & Rogge, 2012, pp. 415-416; Verhoeve e.a., 2015, pp. 554-555). Zoals al was aangestipt in de analyse, brengen illegale erftransformaties nuance aan in de hier beschreven resultaten en conclusies, die hebben in de eerste plaats betrekking op situaties die wel volgens de regels verlopen, maar niet noodzakelijkerwijs op de gehele VAB-problematiek. Een suggestie voor vervolgonderzoek is dan ook om te kijken of handhaving beter ingebed kan worden als indicator voor regie bij erftransformaties. Hiervoor zou op de eerste plaats de relatie tussen erftransformaties en illegaliteit verder moeten worden geconceptualiseerd, om vervolgens verbanden te kunnen leggen met verschillende regierollen en welke vormen van handhaving daarbij passen.

Een tweede indicator die mogelijk niet effectief is geobserveerd is horizontale beleidsintegratie. In hoeverre werken erftransformaties door in verschillende beleidsafdelingen van een gemeente, en worden de kansen die vrijkomend agrarisch vastgoed biedt meegenomen in de locatievraagstukken van bijvoorbeeld economie, recreatie en zorg? Op deze zeer omvangrijke en open vraag is getracht antwoord te krijgen in de interviews, door bijvoorbeeld te vragen naar de betrokken beleidsafdelingen bij transformaties of het voorkomen van functiever-

anderingen anders dan het gebruikelijke agrarisch-naar-wonen. Deze vragen hebben vooral anekdotische antwoorden opgeleverd, zoals de casus van de illegale zorgboerderij in Barneveld. Dergelijke antwoorden zijn illustratief, maar zeggen vrij weinig over de daadwerkelijke mate van beleidsintegratie. Bovendien is het een kwestie van perspectief. De zelfstandig adviseur erftransformaties was erg duidelijk: van beleidsintegratie in VAB-beleid is nog bijna nergens echt sprake. Het "kleurenpalet" wordt volgens hem in de praktijk nog te weinig herkend, en het is dus ook de vraag of alle respondenten bij gemeenten een voldoende brede opvatting hebben van alle mogelijke functieverandering om een goed beeld te kunnen schetsen van beleidsintegratie. Dit, gecombineerd met het feit dat horizontale beleidsintegratie een brede vraag is die ook past in andere academische discussies over bijvoorbeeld multifunctionaliteit en tijdelijk gebruik, rechtvaardigt een aanpak met een bredere theoretische basis. Dit biedt vervolgonderzoek handvatten om horizontale beleidsintegratie beter te operationaliseren.

6.2.3 Overdraagbaarheid van resultaten

Een laatste punt van discussie in dit onderzoek is de overdraagbaarheid van de resultaten, en heeft ook betrekking op de praktische toepasbaarheid van het onderzoek. Het is een veelbeschreven kritiek op kwalitatief onderzoek dat het slecht generaliseerbaar is naar andere gevallen en contexten vanwege de focus op casestudies en kleine onderzoekspopulaties (Bryman, 2012, p. 390). Deze kritiek geldt ook hier: doen de acht cases van dit onderzoek recht aan alle variatie in gemeentelijk regierollen? Deze vraag is enigszins retorisch want het antwoord luidt natuurlijk dat de hier beschreven acht cases onmogelijk representatief kunnen zijn voor alle gemeenten. Om deze natuurlijke zwakte van kwalitatief onderzoek te ondervangen stellen Lincoln en Guba (1985, geciteerd in Bryman, 2012, pp. 391-392) het principe van overdraagbaarheid voor. Overdraagbaarheid houdt in dat de context van de onderzochte cases tot in groot detail wordt beschreven (een zogenaamde "dikke context") zodat anderen kunnen beoordelen of de resultaten en conclusies ook in andere contexten en omgevingen zouden kunnen gelden. De contextbeschrijving van dit onderzoek (hoofdstuk 4) is bedoeld als basis voor de analyse, maar kan zeker ook worden gezien als een "dikke context" die de resultaten van dit onderzoek overdraagbaar maakt naar andere gemeenten en regio's in Nederland waar dit onderzoek mogelijk wordt gelezen. Dit vergroot de toepasbaarheid van het onderzoek.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Welke regierollen kunnen gemeenten vervullen bij erftransformaties, welke factoren verklaren de gemeentelijke rolopvatting, en wat betekent de Omgevingswet voor deze rolopvatting? In deze scriptie is theoretisch en empirisch is toegewerkt naar een antwoord op deze hoofdvraag aan de hand van vier deelvragen. In deze conclusie zijn die een voor een beantwoord, en leiden zij tot een beantwoording van de hoofdvraag.

7.1.1 Centralistische en interactieve gemeenten

1. Welke gemeentelijke regierollen zijn er te onderscheiden bij erftransformaties? Als het gaat om de positie die een gemeente – of eigenlijk iedere overheid – inneemt tegenover de rest van de samenleving, tekent zich in de theorie een breed scala aan regierollen af, die varieren van "sterke centrale sturing" tot een zelfsturende samenleving waar de gemeente een minimale rol speelt. Deze regierollen doen zich ook voor bij erftransformaties. Erftransformaties zijn in beginsel initiatieven van agrarisch ondernemers, boeren die stoppen met hun bedrijf en het erf van een andere functie willen voorzien. Dit zijn complexe processen waar de gemeente als bevoegd gezag in de ruimtelijke ordening een cruciale rol in speelt. Dit is een constante die voor iedere gemeente geldt. Maar de manier waarop een gemeente omgaat met een initiatiefnemer, het initiatief, en haar eigen belangen bij erftransformatie, zijn bepalend voor de regierol die een gemeente vervult.

Globaal kunnen er twee regierollen bij erftransformatie worden onderscheiden: een centralistische regierol en een interactieve regierol. Centralistische gemeenten zijn niet of nauwelijks afhankelijk van de initiatiefnemer en beperken zich in de communicatie dan ook tot formele kanalen en het volgen van de procedure. Zij stellen zich autonoom op en de initiatiefnemer is erg afhankelijk van adviseurs die hen bijstaan met kennis over planologische processen en interactie met de gemeente. Interactieve gemeenten daarentegen communiceren liever in informele sfeer, bij de initiatiefnemer op locatie, en proberen samen met de initiatiefnemer, als blijkt dat het plan niet past, een oplossing te bedenken die wel past zodat de gemeente ook haar eigen doelen kan realiseren. Interactieve gemeenten doen dit vanuit een bredere taakopvatting bij erftransformaties dan centralistische gemeenten. De verdeling van centralistische en interactieve gemeenten is echter niet willekeurig, maar houdt verband met een aantal regionale en sectorale verschillen.

7.1.2 Regionale en sectorale verschillen

2. Hoe verschilt de gemeentelijke rolopvatting bij verschillende variaties in erftransformatie? De definitie van een erftransformatie is een volledige functieverandering van een agrarisch erf. Deze definitie doet echter geen recht aan grote de variatie die het fenomeen kenmerkt. Verschillende functieveranderingen, bijvoorbeeld naar wonen, werken, zorg en

recreatie, de achterliggende oorzaken van de transformatie, zoals de invloed van de stad of simpelweg het gebrek aan een opvolger, maar ook de invloeden van landschap en agrarische cultuur, zijn allemaal aspecten die erftransformatie tot een kleurrijk fenomeen maken. Een van de lessen van dit onderzoek is dan ook dat een erftransformatie in Zoeterwoude niet vergelijkbaar is met een erftransformatie in de Gelderse Vallei of in Gemert-Bakel. Maar hoe verschilt de gemeentelijke rolopvatting in het licht van deze variatie?

Met name regionale en sectorale verschillen hangen samen met de regierol van gemeenten. Centralistische gemeenten vindt men in het westen van het land, in de veenweidegebieden waar de melkveehouderij de dominante agrarische sector is. Enerzijds is in deze gebieden vaak een grote invloed van de stad, anderzijds is er in de melkveehouderij nog zicht op schaalvergroting als gevolg van Europese landbouwhervormingen. Deze regierol is ook aangetroffen in Zuidoost Brabant, op de Peel. Hier is de agrarische cultuur echter fundamenteel anders, namelijk grootschalige en intensieve veehouderij. De regierol staat hier echter ter discussie, omdat de tanende varkenssector en de gebrekkige dynamiek in het landelijk gebied een heel andere opgave voor erftransformatie creëren. Interactieve gemeenten zijn aangetroffen in de Gelderse Vallei en de Achterhoek, regio's met respectievelijk een intensieve en gemengde agrarische cultuur. Deze regio's hebben gemeen dat het oude, kleinschalige landschappen zijn waar erftransformaties al lange tijd speelt en waar VAB-problematiek hoog op de politieke en maatschappelijke agenda staat. Gemeenten hier hechten veel belang aan erftransformaties en zien het als instrumenten om de eigen doelen voor het landelijk gebied te realiseren.

7.1.3 Functionele verklaringen voor regie

3. Welke factoren verklaren de gemeentelijke rolopvatting? De regionale en sectorale variaties in erftransformatie zijn van invloed op de aard en omvang van de VAB-problematiek. De druk van verstedelijking en de schaalvergroting in de melkveehouderij maakt dat VAB in de veenweidegebieden geen groot probleem is, en gemeenten stemmen hier hun regierol op af. Het is een regievoering op enige afstand van de samenleving, weliswaar open voor initiatieven maar met veel verantwoordelijkheid en risico bij de initiatiefnemer en niet bij de gemeente. De rol van veenweidegemeenten bij erftransformatie kan worden omschreven als toetsend en reactief. Het is deze rol die Zasada (2011, p. 646), het PBL (2013) en Gies (2014, p. 34) hebben bekritiseerd als het gaat om het landelijk gebied en erftransformatie, maar het is de vraag of die kritiek overal terecht is. Dit onderzoek toont aan dat het landelijk gebied niet homogeen is, en de problematiek met VAB dus ook niet. De centralistische regierol van deze gemeenten is in dat licht te verdedigen.

In de kleinschalige landschappen van de Gelderse Vallei en de Achterhoek speelt VAB echter al veel langer. Hier staat het landelijk gebied al lange tijd onder druk van stoppende agrariers en is de impact van leegstand ook groot als gevolg van de verwevenheid van het agrarisch landschap met nederzettingen en natuurgebieden. Dit is voor de gemeenten in deze regio's reden om een interactieve regierol te voeren. Zij maken de drempel voor initiatiefne-

mers zo laag mogelijk met als doel erftransformatie te stimuleren. Zij zien erftransformatie als een essentiële bouwsteen voor een duurzaam platteland met andere economische dragers nu de landbouw in betekenis afneemt. De aard en omvang van de VAB-problematiek is zo de belangrijkste verklarende factor voor gemeentelijke regie.

Daarnaast is de organisatiecapaciteit van de gemeente van invloed op de regierol. Interactieve regierollen vergen meer capaciteit van de gemeentelijke organisatie dan centralistische regierollen. In hoeverre een gemeente een interactieve regierol kan voeren wordt dus ook beïnvloed door de capaciteiten die een gemeente daarvoor kan vrijmaken. De problematiek en de organisatiecapaciteit zijn de factoren die de gemeentelijke rolopvatting verklaren. Daarmee zijn de verklaringen vooral functioneel van aard, en niet politiek-ideologisch zoals veel literatuur wel veronderstelt.

7.1.4 De Omgevingswet betekent weinig voor regieopvattingen

4. Wat betekent de Omgevingswet voor de regieopvatting van gemeenten bij erftransformaties? Het planningstelsel kan door gemeenten op twee verschillende manieren worden geïnterpreteerd: als een politiek-bestuurlijk instrument en als een technisch-juridisch instrument. Interactieve gemeenten zien het planningstelsel vooral als een instrument om maatschappelijke discussies te voeren, hierbij doelen te stellen en daar beleid op in te richten, bijvoorbeeld erftransformatiebeleid. Traditionele instrumenten, zoals het bestemmingsplan, zijn minder belangrijk. Het kan gesteld worden dat deze gemeenten reeds handelen in de geest van de Omgevingswet die precies deze handelingswijze voorstaat. De flexibiliteit die door de Omgevingswet wordt ingezet vereist een maatschappelijke discussie en deze gemeenten voeren die al, zo betogen zij, en zij verwachten dan ook niet dat de Omgevingswet invloed zal hebben op de regiekeuzes van de gemeente. Anderzijds zijn er de meer centralistisch georiënteerde gemeenten voor wie het planningstelsel vooral een technisch-juridisch instrument is, ofwel een instrument voor vergunningverlening. Deze gemeenten beperken zich tot wat de wet voorschrijft, zowel qua instrumentarium als qua procedure. Het bestemmingsplan is hier het belangrijkste instrument om erftransformaties te sturen. De Omgevingswet is overwegend discretionair en op onderdelen zelfs facultatief van aard, meer nog dan de huidige wetgeving. De wet schrijft eigenlijk alleen de vorm van de procedures voor. De omgevingsvisie, het instrument dat gemeenten juist zou kunnen bewegen om op een meer politiek-maatschappelijke manier om te gaan met ruimtelijke planning, wordt niet verplicht. De conclusie is dan ook dat de Omgevingswet weinig zal betekenen voor de regieopvatting van gemeenten bij erftransformaties, omdat regiekeuzes van gemeenten zich voltrekken in betrekkelijke onafhankelijkheid van het planningstelsel.

7.1.5 Resumerend

Welke regierollen kunnen gemeenten vervullen bij erftransformaties, welke factoren verklaren de gemeentelijke rolopvatting, en wat betekent de Omgevingswet voor deze rolopvatting? Nu de deelvragen zijn beantwoord kan worden teruggekeerd naar de hoofdvraag, en kunnen de afzonderlijke antwoorden geïntegreerd worden. Gemeenten kunnen verschil-

lende regierollen vervullen bij erftransformaties. Welke regiekeuzes zij precies maken als het gaat om aspecten van actoren, instituties en beleid, wordt bepaald door de regionale en sectorale context waarin de gemeente zich bevindt en de capaciteiten van de gemeente. Deze context bepaalt de aard en omvang van de VAB-problematiek van de gemeente. Bij een geringe problematiek of capaciteit past een meer reactieve en formele, ofwel centralistische regierol, terwijl een grotere VAB-problematiek gemeenten dwingt om doelen te stellen in het landelijk gebied en zo de problematiek aan te pakken. Erftransformaties worden zo een gemeentelijk belang en dit vertaalt zich in een interactieve houding richting initiatiefnemers, met nadruk op informele communicatie en de ontwikkeling van nieuwe beleidsinstrumenten. Voorwaarde is hierbij wel dat de gemeente beschikt over voldoende capaciteit om die keuzes te maken. De Omgevingswet, tot slot, heeft een discretionair en op delen zelfs facultatief karakter en verplicht gemeenten tot weinig. Bij centralistische gemeenten, die de wet op een technisch-juridische manier benaderen, zullen hierdoor weinig prikkels zijn om andere regiekeuzes te maken. Interactieve gemeenten daarentegen benaderen de wet op een politiek-bestuurlijke manier en zien het als middel om maatschappelijk debat te voeren over erftransformaties. Aangezien zij dit echter nu al doen, is ook bij deze gemeenten niet de verwachting dat zij andere regiekeuzes maken.

7.2 Aanbevelingen

De belangrijkste boodschap van dit onderzoek voor beleidsmakers, ambtenaren en adviseurs in de praktijk van erftransformaties is dat VAB-problematiek nergens hetzelfde is, en dat er dus geen "recept" of standaardoplossing is om problemen op te lossen. VAB-problematiek is diep verankerd in regionale en sectorale eigenschappen van de agrarische cultuur en het landschap. Wat werkt in De Achterhoek, hoeft niet te werken in Brabant of Zuid-Holland. Sterker nog, de probleemperceptie verschilt regionaal. Hoewel ook voor veenweidegebieden een omvangrijke leegstandsopgave voorspeld is (Gies e.a., 2014), wordt dit lang niet zo problematisch ervaren als op de Peel of in de Gelderse Vallei. Op basis van deze resultaten kan een aantal aanbevelingen worden gedaan.

7.2.1 Voer een discussie over de problematiek

Is vrijkomende agrarische bebouwing een probleem in onze gemeente? Deze vraag is belangrijker dan de vraag hoeveel vierkante meter leegstand er te verwachten valt op basis van demografische en landbouwkundige prognoses. De regionale en sectorale context waarin de gemeente zich bevindt is in sterke mate bepalend voor de aard van de problematiek. Toch is het ook een moeilijke vraag. Leegstandsprognoses zijn technische exercities die in de luwte van het maatschappelijk debat kunnen worden gemaakt. De vraag of VAB daadwerkelijk een probleem is vraagt echter om een politiek-maatschappelijke discussie waarbij in ieder geval het gemeentebestuur, de agrarische sector en overige plattelandsgebruikers betrokken zijn. De omgevingsvisie biedt straks onder de Omgevingswet een goed instrument om deze discussie op te starten.

7.2.2 Creëer nieuwe oplossingen als de oude niet voldoen

In het minst gunstige geval leidt de discussie tot een probleemstelling of opgave die vraagt om een oplossing. De gemeente zal vanwege haar planologische positie niet onder een verantwoordelijke rol uitkunnen, maar dat betekent niet dat de oplossing ligt in een centralistische benadering. De voorbeelden uit dit onderzoek laten zien dat de meest creatieve oplossingen komen uit regio's waar de gemeente samen met initiatiefnemers komt tot oplossingen. De FoodValleygemeenten kunnen in dit opzicht als *best practice* worden gezien. Deze gemeenten constateerden dat hun specifieke problemen vroegen om een oplossing op regionale schaal en hebben enkele nieuwe oplossingen bedacht die veel belangrijker zijn geworden dan het bestemmingsplan, zoals het regionaal erftransformatiebeleid, de regionale sloopmetermarkt en het spreekuur buitengebied. De *best practice* hier is niet de instrumenten zelf, want dat deze werken in de Gelderse Vallei wil niet zeggen dat ze elders ook aansluiten op de regionale en sectorale problematiek. De *best practice* is hier dat de gemeenten het initiatief namen om nieuwe oplossingen te bedenken.

Voor de provincie is dit een belangrijke boodschap: VAB is uiteindelijk een lokaal probleem waar op "erfniveau" een oplossing op maat voor moet komen. Het is effectief noch efficiënt als de provincie op dit schaalniveau haar invloed doet gelden, zoals bleek in Molenwaard. Gelderland kan hier dienen als *best practice*. Door regio's van gemeenten zelf erftransformatiebeleid te laten ontwikkelen en dit over te nemen in de verordening ruimte biedt zij de vrijheid die gemeenten nodig hebben om tot die creatieve oplossingen te komen. Maar naast vrijheid hebben gemeenten ook capaciteit nodig, want het bleek dat juist interactieve regierollen veel vergen van een gemeentelijke organisatie. Een oplossing kan misschien zijn als gemeenten elkaars capaciteit "lenen", door bijvoorbeeld een regionaal spreekuur buitengebied te openen als gemeenten daar afzonderlijk niet toe in staat zijn. Bovendien stimuleert dit verdere samenwerking en stroomlijning van het beleid op regionale schaal, afgestemd op de regionale problematiek.

7.2.3 Is vrijkomende agrarische bebouwing de ruimtelijke ordening voorbij?

Een laatste aanbeveling berust op enkele observaties die gedaan zijn in de marges van het onderzoek, en die elders in deze scriptie lastig tot hun recht zouden komen. Deze aanbeveling is ook niet specifiek gericht aan beleidsmakers of ambtenaren, maar is gericht aan iedereen die zich bezig houdt met het vraagstuk, zowel in de wetenschap als in de praktijk. Diverse respondenten lieten doorschemeren dat zij betwijfelen of de ruimtelijke ordening genoeg oplossingen biedt om VAB ook in de toekomst aan te pakken, zeker als gemeenten al de uitersten van wat wettelijk mogelijk is hebben verkend en de bulk van de VAB nog moet komen. De aanbeveling is dan ook dat iedereen zich afvraagt in hoeverre VAB nog uitsluitend een probleem is van de ruimtelijke ordening. Het is evident dat agrarische leegstand een ruimtelijk probleem is dat grote repercussies kan hebben voor de leefbaarheid en kwaliteit van het landelijk gebied, waar zo veel mensen wonen, werken en recreëren. Maar tegelijker-

tijd moet worden geconstateerd dat de ruimtelijke ordening zich hier slechts bezighoudt met het beperken van de negatieve externe effecten van een niet-ruimtelijk probleem, namelijk dat het bedrijfsmodel van boeren niet voorziet in bedrijfsbeëindiging, waardoor er in afschrijvingen geen rekening wordt gehouden met de sloop en opruiming van de opstallen. Als hier verandering in moet komen vraagt dat om een nationale of misschien zelfs Europese aanpak, omdat het probleem dan niet langer speelt op "erfniveau" maar op het niveau van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waarin het bedrijfsmodel van boeren wordt geregeld. Voor beleidsmakers en academici moet dit reden zijn om VAB niet langer te zien als uitsluitend een ruimtelijk probleem, maar ook als een economisch probleem. Door die stap nu te zetten kunnen tijdig nieuwe oplossingen worden gevonden voor de problemen van morgen.

Literatuur

Aarsæther, N. & T. Nyseth (2007), Governance and innovations in the Nordic periphery. In: L. Cheshire, V. Higgins & G. Lawrence (red.), Rural Governance. International perspectives. Oxon/New York: Routledge. ISBN 0-203-96817-4, pp. 51-65.

Behagel, J. H. & B. Arts (2014), Democratic governance and political rationalities in the implementation of the water framework directive in the Netherlands. Public Administration 92 (2), pp. 291-306.

Binnenlands Bestuur (2015), Schultz: omgevingsvisie en watertoets niet verplicht. Beschikbaar online: http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/schultz-omgevingsvisie-en-watertoets-niet.9477822.lynkx. Geraadpleegd op 21-7-2015.

Bloomfield, D., K. Collins, C. Fry & R. Munton (2001), Deliberation and inclusion: vehicles for increasing trust in UK public governance? Environment and Planning C: Government and Policy 19, pp. 501-513.

Boelens, L. (2010), Theorizing practice and practicing theory: Outlines for an actor-relational-approach in planning. Planning Theory 9 (1), pp. 28-62.

Boonstra, B. & L. Boelens (2011), Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. Urban Research & Practice 4 (2), pp. 99-122.

Bryman, A. (2012), Social Research Methods, 4e ed. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978 0 19 958805 3.

Busck, A.G., S.P. Kristensen, S. Præstholm & J. Primdahl (2008), Porous landscapes – The case of Greater Copenhagen. Urban Forestry & Urban Greening 7, pp. 145-156.

Cerny, P.G. (2009), Neoliberalisation and Place: Deconstructing and Reconstructing Borders. In: B. Arts, A. Lagendijk & H. van Houtum (red.), The Disoriented State. Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance. ISBN 978-1-4020-9479-8, pp. 13-40.

CBS Statline (2014a), Landbouw; bedrijven met verbredingsactiviteiten, hoofdbedrijfstype

CBS Statline (2014b), Landbouw; gewassen, dieren en grondgebruik naar gemeente.

De Telegraaf, (2015), Nieuwe coöperatie maakt regiomelk. Editie Rotterdam e.o. woensdag 10 juni 2015.

Driessen, P.P.J., C. Dieperink, F. van Laerhoven, H.A.C. Runhaar & W.J.V. Vermeulen (2012), Towards a Conceptual Framework for the Study of Shifts in Modes of Environmental Governance – Experiences from the Netherlands. Environmental Policy and Governance 22, pp. 143-160.

DOLA (2015), Blog: Van boer tot multifunctionele plattelandsondernemer. Online beschikbaar: http://www.dorpenlandadvies.nl/blog-van-boer-tot-multifunctionele-plattelandsondernemer Geraadpleegd op 22 februari 2015.

Eshuis, J. (2007), Trust and control in farmer-government partnerships. A Dutch case study. In: L. Cheshire, V. Higgins & G. Lawrence (red.), Rural Governance. International perspectives. Oxon/New York: Routledge. ISBN 0-203-96817-4, pp. 21-36.

Europese Commissie (2015), Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for the Netherlands. Beschikbaar online: http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files/nl/factsheet_en.pdf Geraadpleegd op 25 februari 2015.

Fjellstad, W., K. Mittenzwei, W. Dramstad & E. Øvren (2009), Landscape protection as a tool for managing agricultural landscapes in Norway. Environmental Science & Policy 12, pp. 1144-1152.

Gemeente Barneveld (2015), Functieverandering. Beschikbaar online: http://www.barneveld.nl/leefomgeving/functieverandering_44477/. Geraadpleegd op 14-6-2015.

Gemeente Gemert-Bakel (2015), Adviesnota aan de raad. VAB-Beleid. Zaaknr. 924833.

Gemeente Midden-Delfland (2008), Landschapontwikkelingsperspectief Midden-Delfland 2025. Authentiek landschap met sterke stad-landverbinding. Beschikbaar online: http://www.middendelfland.nl/over-midden-delfland/lop_3144/item/download-het-lop_8677.html. Geraadpleegd op 22-6-2015.

Gemeente Midden-Delfland (2014), Bestemmingsplan Buitengebied Gras. Beschikbaar online: www.ruimtelijkeplannen.nl. Geraadpleegd op 22-6-2015.

Gemeente Winterswijk (2008), Functies zoeken plaatsen zoeken functies in Winterswijk. Beschikbaar online: http://www.winterswijk.nl/bis/Beleidsinformatie/Overzicht_beleidsnota_s/Landelijk_gebied. Geraadpleegd op 22-6-2015.

Gemeente Zoeterwoude (2010), Bestemmingsplan landelijk gebied. Beschikbaar online: www.ruimtelijkeplannen.nl. Geraadpleegd op 24-6-2015.

Gerrits, L., W. Rauws & G. de Roo (2012), Policy & Planning Brief. Dutch spatial planning policies in transition. Planning Theory & Practice 13 (2), pp. 336-341.

Gies, T.J.A., W. Nieuwenhuizen & R.A. Smidt (2014), Vrijkomende agrarische bebouwing in het landelijk gebied. Utrecht: InnovatieNetwerk.

Healey, P. (2006), Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space. European Planning Studies 14 (3), pp. 299-320.

Hidding, M. C. (1997), Planning voor stad en land. Bussum: Coutinho.

Heurkens, E. & F. Hobma (2014), Private sector-led urban development projects: comparative insights from planning practices in the Netherlands and the UK. Planning, Practice & Research 29 (4), pp. 350-369.

Howlett, M. & M. Ramseh (2014), The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance. Policy and Society 33, pp. 317-327.

Jessop, B. (1998), The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development. International Social Science Journal 50 (155), pp. 29-45

Kerselaers, E., E. Rogge, E. Vanempten, L. Lauwers & G. Van Huylenbroeck (2013), Changing land use in the countryside: Stakeholders' perception of the ongoing rural planning processes in Flanders. Land Use Policy 32, pp. 197-206.

Klijn, J. A. & F. R. Veeneklaas (2007), Anticiperend landschapsbeleid. Deel 1: Drijvende krachten. Wageningen: Alterra.

Klijn, E-H. & J. Koppenjan (2012), Governance network theory: past, present and future. Policy & Politics 40 (4), pp. 587-606.

Lagendijk, A., B. Arts & H. van Houtum (2009), Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance: An Introduction. In: B. Arts, A. Lagendijk & H. van Houtum (red.), The Disoriented State. Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance. ISBN 978-1-4020-9479-8, pp. 3-10.

Lau, M. (2014), Sectorial integration and meta-governance: lessons beyond the 'spatial planning' agenda in England. Town Planning Review 85 (5), pp. 617-637.

Louwsma, M. & P. P. Kuiper (2013), Ruimtelijke effecten van herverkaveling op landbouwverkeer. Beschikbaar online: http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/kennispartners/kadaster/ruimtelijke-effecten-van-herverkaveling-op.9101583.lynkx Geraadpleegd op 5-4-2015.

Ministerie van I&M (2014), Reactie Alterra rapport "Vrijkomende agrarische bebouwing in het landelijk gebied".

Ministerie van I&M (2015), Omgevingswet in thema's. De stelselherziening uitgediept. Beschikbaar online: https://omgevingswet.pleio.nl/file/download/30830322 Geraadpleegd op 1 maart 2015.

Murphy, E. & L. Fox-Rogers (2015), Perceptions of the common good in planning. Cities 42, pp. 231-241.

Nabielek, K., P. Kronberger-Nabielek, and D. Hamers (2013), The rural-urban fringe in the Netherlands: recent developments and future challenges. SPOOL 1(1), pp. 1-18.

Nuissl, H. & D. Heinrichs (2011), Fresh Wind or Hot Air – Does the Governance Discourse Have Something to Offer to Spatial Planning? Jounral of Planning Education and Research 31 (1), pp. 47-59.

Omroep Gelderland (2015), Ede wil boeren en geen bakstenen. Beschikbaar online: http://www.omroepgelderland.nl/nieuws/2092468/Ede-wil-boeren-en-geen-bakstenen Geraadpleegd op 14-6-2015.

PBL (2013), Leren van het Energieke Platteland. Lokale en regionale coalities voor duurzame plattelandsontwikkeling. Den Haag/Bilthoven: PBL.

Pierre, J. (2005), Comparative Urban Governance. Uncovering Complex Causalities. Urban Affairs Review 40 (4), pp. 446-462.

Primdahl, J., E. Andersen, S. Swaffield & L. Kristensen (2013a), Intersecting dynamics of agricultural structural change and urbanisation within European rural landscapes: change patterns and policy implications. Landscape Research 38 (6), pp. 799-817.

Primdahl, J., L.S. Kristensen & S. Swaffield (2013b), Guiding rural landscape change. Current policy approaches and potentials of landscape strategy making as a policy integrating approach. Applied Geography 42, pp. 86-94.

Primdahl, J. (2014), Agricultural Landscape Sustainability under Pressure: Policy Developments and Landscape Change. Landscape Research 39 (2), pp. 123-140.

Provincie Zuid-Holland (2014), Verordening ruimte 2014. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

Rauws, W. S. & G. de Roo (2011), Exploring transitions in the peri-urban area. Planning Theory & Practice 12 (2), pp. 269-284.

Regio FoodValley (2015), Sloopmeters. Beschikbaar online: http://www.regiofoodvalley.nl/wonen/sloopmeters/ Geraadpleegd op 16-6-2015.

Rhodes, R. (1996), The New Governance: Governing without Government. Political Studies XLIV, pp. 652-667

Rhodes, R.A.W. (2007), Understanding Governance: Ten Years On. Organization Studies 28 (8), pp. 1243-1264.

Rijksoverheid (2015a), Veelgestelde vragen over de Omgevingswet. Doelen. Beschikbaar online: https://veelgesteldevragenomgevingswet.pleio.nl/pages/view/8713692/doelen Geraadpleegd op 1 maart 2015.

Rijksoverheid (2015b), Veelgestelde vragen over de Omgevingswet. Afwegingsruimte. Beschikbaar online: https://veelgesteldevragenomgevingswet.pleio.nl/pages/view/26130792/afwegingsruimte Geraadpleegd op 1 maart 2015.

Scott, A. J., C. Carter, M. R. Reed, P. Lurkham, D. Adams, N. Morton, R. Waters, D. Collier, C. Crean, R. Curzon, R. Forster, P. Gibbs, N. Grayson, M. Hardman, A. Hearle, D. Jarvis, M. Kennet, K. Leach, M. Middleton, N. Schiessel, B. Stonyer & R. Coles (2013), Disintegrated development at the rural–urban fringe: Re-connecting spatial planning theory and practice. Progress in Planning 83, pp. 1-52.

Sehested, K. (2009), Urban Planners as Network Managers and Metagovernors. Planning Theory & Practice 10 (2), pp. 245-263.

Shucksmith, M. (2010), Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts. Sociologia Ruralis 50 (1), pp. 1-14.

Stigt, R. van, P. J. Driessen & T. J. M. Spit (2013), Compact City Development and the Challenge of Environmental Policy Integration: A Multi-Level Governance Perspective. Environmental Policy and Governance 23, pp. 221-233.

Stead, D. & E. Meijers (2009), Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors. Planning Theory & Practice 10 (3), pp. 317-322.

Regio De Vallei (2008), Regionale beleidsinvulling functieverandering en nevenactiviteiten.

Regio FoodValley (2012), Nadere Invulling. Regionale beleidsinvulling functieverandering en nevenactiviteiten.

Rob (1999), Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten. Raad voor het openbaar bestuur.

Roest, A., K. Oltmer, G. Venema, J. Jager, H. Schoorlemmer, V. Hendriks-Goossens, A. Dekking, J. Kamstra, A. Visser, L. Jeurissen & E. Gies (2009), Kijk op multifunctionele landbouw, omzet en impact. Achtergronddocument. Den Haag: LEI Wageningen UR.

Rydin, Y. (2007), Re-examining the role of knowledge within planning theory. Planning Theory 6 (1), pp 52-68.

Spit, T. & P. Zoete (2009), Ruimtelijke ordening in Nederland. Een wetenschappelijke introductie op het vakgebied. Den Haag: Sdu Uitgevers bv. ISBN 978 90 12 13129 2.

Toekomst GLB (2013), Achtergrond POP3. Beschikbaar online: http://www.toekomstglb.nl/achtergrond-928.html Geraadpleegd op 25 februari 2015.

Vaart, J. van der (2005), Towards a new rural landscape: consequences of non-agricultural re-use of redundant farm buildings in Friesland. Landscape and Urban Planning 70, pp. 143-152.

Vereniging Deltametropool (2014), Veenweidegebied van de Deltametropool. Metropolitaan landschap in ontwikkeling. Beschikbaar online: http://www.deltametropool.nl/content/files/20140528_Publicatie_Veenweidegebied-van-de-Deltametropool.pdf Geraadpleegd op 13-2-2015.

Verhoeve, A., N. De Roo & E. Rogge (2012), How to visualize the invisible: Revealing re-use of rural buildings by non-agricultural entrepreneurs in the region of Roeselare-Tielt (Belgium). Land Use Policy 29, pp. 407-416.

Verhoeve, A., V. Dewaelheyns, E. Kerselaers, E. Rogge & H. Gulinck (2015), Virtual farmland: Grasping the occupation of agricultural land by non-agricultural land uses. Land Use Policy 42, pp. 547-556.

Weston, J. & M. Weston (2013), Inclusion and Transparency in Planning Decision-Making: Planning Officer Reports to the Planning Committee. Planning Practice & Research 28 (2), pp. 186-203.

Wing (2013), Toekomst van Twentse erven. Kansen en knelpunten bij herbestemming van vrijkomende agrarische erven in Noordoost-Twente.

WRR (1987), Private leefvormen, publieke gevolgen. Naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Zasada, I. (2011), Multifunctional peri-urban agriculture—A review of societal demands and the provision of goods and services by farming. Land Use Policy 28, pp. 639-648.

Bijlagen

1. **Bijlage A: interviewschema gemeenten**
2. **Bijlage B: interviewschema provincie Gelderland**
3. **Bijlage C: interviewschema LTO Noord**
4. **Bijlage D: codeboom**
5. **Bijlage E: toewijzingsschema regierollen**

Bijlage A: Interviewschema gemeenten

Inleiding	Vragen
Introductie	Voorstellen/doel onderzoek/opnemen
Definities	Uitleg: wat wordt verstaan onder erftransformatie, wat wordt verstaan onder regie
Algemeen	• Hoe kan de problematiek met VAB in deze gemeente omschreven worden?
Regie-indicatoren	
Initiërende actoren	• Met welke actoren heeft de gemeente te maken in het geval van erftransformatie? • Welke partijen initiëren erftransformaties? • In hoeverre initieert de gemeente zelf erftransformaties?
Posities van actoren en machtsbasis	• In welke mate zijn partijen afhankelijk van de gemeente in het realiseren van erftransformaties? • In welke mate is de gemeente afhankelijk van andere partijen in het realiseren van erftransformaties? • In hoeverre handhaaft de gemeente illegale erftransformaties?
Bestuurlijk schaalniveau	• Wat is de rol van de provincie in erftransformaties? • In welke mate wordt er samengewerkt met andere gemeenten om erftransformaties mogelijk te maken?
Vertegenwoordigingsmodel	• In hoeverre is er sprake van actoren met achterbannen die moeten worden betrokken in het proces?
Interactieregels	• Is de communicatie met initiatiefnemers te omschrijven als formeel of informeel? • In hoeverre wordt de communicatie tussen partijen bepaald door procedures? • Worden afspraken gemaakt op basis van vertrouwen of worden deze vastgelegd?
Interactiemechanismen	• Hoe zien de contactmomenten eruit met andere partijen? Is dat per briefpost, op het gemeentehuis of op locatie aan de keukentafel?
Beleidsdoelstellingen	• Wat zijn de toetsingskaders voor erftransformaties? • In hoeverre grijpt de gemeente erftransformaties aan om eigen beleid te realiseren?
Beleidsinstrumenten	• Wat zijn de vereisten aan het principeverzoek? • Wie levert de ruimtelijke onderbouwing bij een afwijking of wijziging van het bestemmingsplan? • Voert de gemeente een actief grondbeleid in het buitengebied? • Welke andere instrumenten gebruikt de gemeente naast het bestemmingsplan en VAB-beleid?
Beleidsintegratie	• Welke vakdisciplines zijn betrokken bij het opstellen van VAB-beleid? • In welke mate worden provincie en buurgemeenten betrokken bij het opstellen van erftransformatiebeleid?
Typen kennis	• Wat is het belang van onafhankelijk advies en expertise bij het realiseren van erftransformaties? • In hoeverre informeert de gemeente mensen over de mogelijkheden van erftransformatie?
Verklarende factoren en de Omgevingswet	
Rationaliteiten	• Welke afwegingen maakt de gemeente om wel of niet betrokken te zijn bij erftransformaties? • Welk belang heeft de gemeente bij erftransformaties?
Variaties van erftransformaties	• In hoeverre bepaalt de aard van de erftransformatie de rol van de gemeente bij de erftransformatie? ○ Agrarische cultuur, functieverandering, landschap • Wat is de invloed van stad-landrelaties op erftransformaties?
Omgevingswet	• Wat zal de Omgevingswet betekenen voor de gemeentelijke werkwijze bij erftransformaties?

Bijlage B: Interviewschema provincie Gelderland

Inleiding	Vragen
Introductie	Voorstellen/doel onderzoek
Definities	Uitleg: wat wordt verstaan onder erftransformaties, wat wordt verstaan onder regie
Algemeen	• Wat is de aard van de VAB problematiek in Gelderland? Verschilt die problematiek per regio?
Rolverdeling bij erftransformaties	
Rol provincie	• De Omgevingsvisie heeft het over een actieve rol van de overheid om agrarische leegstand tegen te gaan, wie moet er dan vooral actief zijn? • Wat is de verantwoordelijkheid van de provincie bij erftransformaties? • Wat is het provinciale belang bij erftransformaties?
Rol gemeente	• Wat is de verantwoordelijkheid van gemeenten bij erftransformaties? • Gemeenten beperken zich voornamelijk tot de planologische kerntaak, zouden ze zich ook moeten bemoeien met financiering, makelaardij en andere aspecten van erftransformatie? • Welke regierol ziet de provincie graag dat gemeenten innemen bij erftransformaties? • In hoeverre verschillen gemeentelijke belangen van provinciale belangen?
Regionale aanpak	• Wat is de functie van de regio's in Gelderland? • Verliest de provincie geen regie over de gemeenten door regio´s los te laten?
Bestuurlijke rolverdeling	• Hoe stuurt de provincie gemeenten? • Hoe ziet de rolverdeling eruit tussen provincie en gemeenten bij erftransformaties?
Beleid	• Ruimtelijke kwaliteit is leidend, en niet een exact aantal sloopmeters? • Is het huidig instrumentarium dat gemeenten tot hun beschikking hebben voldoende om de problematiek aan te kunnen?
Omgevingswet	• Wat zal de Omgevingswet betekenen voor de bestuurlijke rolverdeling tussen provincie en gemeenten? • En wat betekent dat specifiek bij erftransformaties? • Welke verandering verwacht de provincie bij de gemeentelijke werkwijze bij erftransformaties?

Bijlage C: interviewschema LTO Noord

Inleiding	Vragen
Introductie	Voorstellen/doel onderzoek
Definities	Uitleg: wat wordt verstaan onder erftransformaties, wat wordt verstaan onder regie
Algemeen	• Wat is de aard van de VAB problematiek in Regio West?
Rolverdeling bij erftransformaties	
Regie-indicatoren	• Wat zijn de actoren bij erftransformatie? • Van wie is de initiatiefnemer afhankelijk voor erftransformatie? • In hoeverre zijn anderen afhankelijk van de initiatiefnemer? • Wat is de rol van de agrarisch adviseur?
Rol LTO Noord	• Wat is de rol van LTO Noord bij erftransformaties? • Is LTO Noord alleen betrokken op beleidsniveau of ook op erfniveau? • Heeft LTO Noord een standpunt als het gaat om erftransformaties?
Rol provincie	• Wat is de rol van de provincie Zuid-Holland bij erftransformaties? • De provincie heeft ruimte-voor-ruimte losgelaten en stuurt nu op ruimtelijke kwaliteit, hoe kwalificeer je dat?
Rol gemeente	• In hoeverre hebben gemeenten in Zuid-Holland handelingsvrijheid van de provincie, die stuurt via ruimtelijke kwaliteit? • Welke verschillen zie je tussen gemeenten als je kijkt naar de aanpak van erftransformaties? • Hoe zijn die verschillen te verklaren? • Als je kijkt naar gemeenten in Zuid-Holland, zijn die nu nog veelal toetsend of uitnodigend als het gaat om erftransformatie? • Zouden gemeenten pro-actiever moeten zijn in de aanpak van erftransformaties? • In hoeverre is erftransformatie een taak van de gemeente? • Is het nodig dat gemeenten een duidelijke visie hebben op het buitengebied?
Verschillen rolverdeling	• Wat is de invloed van stad-landrelaties op erftransformatie? • Wat is de invloed van stad-landrelaties op de gemeentelijke regie daarbij? • Maakt de aard van de functieverandering nog uit voor de mate van gemeentelijke regie?
Omgevingswet	• Wat zal de Omgevingswet betekenen voor de praktijk bij erftransformaties? • In hoeverre zullen bestuurlijke verhoudingen wijzigen als gevolg van de Omgevingswet? • In hoeverre zal de Omgevingswet gemeenten dwingen om een meer uitnodigende planologie te bedrijven?

Bijlage D: Codeboom

Codes	
Actorindicatoren	
Bestuurlijk schaalniveau	
Betrokken actoren	
Adviseur	*Inductief*
Bank	*Inductief*
Bewonersverenigingen	*Inductief*
Gebiedscoöperatie	*Inductief*
LTO	*Inductief*
Omgeving	*Inductief*
Initiërende actor	
Macht en afhankelijkheid	
Rol van de provincie	
Institutionele indicatoren	
Interactiemechanismen	
Interactieregels	
Interactiemechanismen	
Vertegenwoordigingsmodel	
Beleidsindicatoren	
Beleidsdoelstellingen	
Beleidsinstrumenten	
Actief grondbeleid	*Inductief*
Beeldkwaliteitsplan	*Inductief*
Bestemmingsplan	*Inductief*
Regionaliseren sloopmeters	*Inductief*
Sloopfinanciering	*Inductief*
Wijzigingsbevoegdheid	*Inductief*
Beleidsintegratie	
Kennis	
Verklaringen regie	
Functionele factoren	
Aard en omvang problematiek	*Inductief*
Organisatiecapaciteit	*Inductief*
Agrarische cultuur	
Stad-landrelaties	
Aard van de functieverandering	
Rationaliteiten	
Deliberatief	
Gouvernementeel	
Instrumenteel	

Bijlage E: Toewijzingsschema regie-indicatoren

		Centralistische regie	Decentrale regie	Publiek-private samenwerking	Interactief bestuur	Zelfsturing
Actoren	Initiërende actoren				BAR EDE WIN	MOL MID ZOE SCHE GEM
	Posities van actoren			MOL MID ZOE	BAR SCHE GEM EDE WIN	
	Best. schaalniveau	BAR MOL ZOE MID SCHE EDE GEM				WIN
	Machtsbasis	MOL ZOE SCHE GEM			BAR MID EDE WIN	
Instituties	Vertegenwoordigingsmodel	BAR MOL MID ZOE SCHE GEM EDE WIN				
	Interactieregels/-mechanismen	ZOE MOL SCHE GEM			BAR MID EDE WIN	
Beleid	Beleidsdoelstellingen	BAR MOL MID ZOE SCHE GEM EDE WIN				
	Beleidsinstrumenten	MID ZOE	MOL GEM		BAR SCHE EDE WIN	
	Beleidsintegratie		MOL MID ZOE GEM		BAR SCHE EDE WIN	
	Typen kennis	MOL ZOE SCHE GEM			BAR MID EDE WIN	