

Is er een leven na de landbouw?



Het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid bij het aanpakken van vrijkomende agrarische bebouwing in het buitengebied

Juliëtte van Gilse

Afbeelding voorblad: Boerderij met omgeving (Logic-Immo)

Colofon

Auteur

J.C.A.M. (Juliëtte) van Gilse
Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen
Masterstudent Spatial Planning
Studentnummer: 4172124
j.c.a.m.vangilse@students.uu.nl

Begeleiding

Prof. Dr. T.J.M. (Tejo) Spit
Universiteit Utrecht
Professor Human Geography and
Planning
t.j.m.spit@uu.nl

MSc D.N. (Duncan) van den Hoek
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties
Beleidsmedewerker Directie
Ruimtelijke Ordening
Duncan.hoek@minbzk.nl

Juli 2020



Universiteit Utrecht

Samenvatting

In Nederland heerst momenteel onrust in het landelijk gebied (NOS, 2019). Dit komt door verschillende factoren. Deze factoren behelzen onder andere de stikstofcrisis, het gebrek aan opvolging in de landbouw, de hevige concurrentie en toenemende regeldruk (Hotse Smit, 2020; Niewold, 2019; NOS, 2019). Een van de belangrijkste gevolgen hiervan is het groeiende aantal vierkante meters vrijkomende agrarische bebouwing (Niewold, 2019). Uit onderzoek uit 2014 is gebleken dat 32 miljoen vierkante meter bebouwing de agrarische functie zal verliezen tot aan het jaar 2030 (Innovatienetwerk, 2014). Door de veranderende omstandigheden in het landelijk gebied wordt dit aantal in werkelijkheid waarschijnlijk nog veel hoger.

In de ruimtelijke ordening speelt altijd het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid (Buitelaar e.a., 2010). Gemeenten hebben bij het opstellen van het bestemmingsplan de ruimte om te kiezen voor een meer flexibel of een meer rechtszeker plan, echter zijn ze daarbij wel gehouden aan de geldende provinciale kaders (Van Buuren, 2017). Bij het ruimtelijk beleid in Nederland speelt dus steeds het spanningsveld van flexibiliteit en rechtszekerheid en mede daarom is het belangrijk om hier met een focus op vrijkomende agrarische bebouwing onderzoek naar te doen.

De theoretische basis van dit onderzoek is de governance-literatuur. Die leert ons dat een overheid eerder de stuurman is dan de roeier (o.a. Jessop, 1998). Binnen de governance-literatuur wordt de nadruk gelegd op verschillende netwerken en hun verhoudingen en het opereren op verschillende lagen, het multi-level aspect (Bache, 2005). Vanuit het perspectief van het institutionalisme wordt de governance bekeken vanuit de rol van de geschreven en ongeschreven regels die de sociale orde vormen, waarbinnen tevens verschillende stromingen te identificeren zijn (o.a. Lepsius, 2017; Peters, 2019). In governance-systemen zijn er regels en rechten gebaseerd op de geldende instituties. De mate van flexibiliteit en rechtszekerheid heeft invloed op de soorten rechten en plichten die uit de instituties voortvloeien (Schlager e.a., 1992). Daarom speelt ook bij de ruimtelijke ordening continu dit spanningsveld (Buitelaar e.a., 2010). Flexibiliteit is de mate van eenvoud van het aanpassingsproces (Tasan-Kok, 2008). In het geval van dit vraagstuk is dit het aanpassingsproces van bestemmingsplannen. Rechtszekerheid, aan de andere kant, is de mate waarin rechtmatige eisers zekerheid hebben over hun verkregen rechten (Buitelaar e.a., 2010). Bij het vaststellen van de instituties speelt daardoor continu de strijd tussen het eenvoudig houden van het aanpassingsproces en het vastzetten van de processen.

Dit onderzoek is uitgevoerd door gebruik te maken van documentanalyse, in de vorm van de analyse van provinciale verordeningen en bestemmingsplannen, en interviews. Door vier provinciale verordeningen onder de loep te nemen, 48 bestemmingsplannen te analyseren en acht interviews af te nemen is het gelukt om een gedegen set aan data te creëren om de hoofd en deelvragen van dit onderzoek te beantwoorden.

Van de vier geanalyseerde provinciale kaders zijn er twee relatief streng, Groningen en Noord-Brabant, en twee geven wat meer ruimte aan de gemeenten, Limburg en Overijssel. De verwachting was dat de resultaten zouden laten zien dat de gemeenten uit Groningen en Noord-Brabant relatief lager op flexibiliteit zouden scoren dan de gemeenten uit Limburg en Overijssel. In de praktijk bleek niets minder waar, de gemiddelden van de provincies lagen

zeer dicht bij elkaar. Wel waren er grote verschillen binnen provincies. Dat duidt erop dat gemeenten vaak zelf de keuze maken of zij wel of geen gebruik willen maken van de ruimte die zij hebben gekregen.

Niet het gehele beleid van gemeenten blijkt af te lezen van de bestemmingsplannen. De geïnterviewde gemeenten bleken er beleid naast het bestemmingsplan op na te houden. De meesten van hen hanteerden onder andere maatwerk. Daarmee proberen zij situaties op te lossen wanneer dat niet lukt met het bestemmingsplan op zichzelf. Hierbij kan het spanningsveld van flexibiliteit en rechtszekerheid onder druk komen te staan. De meeste gemeenten voelden zelf ook die druk op het spanningsveld en vonden het lastig om daar mee om te gaan. Eén gemeente voelde dat totaal niet, want die gaven aan altijd de formele procedures te volgen als zij maatwerk buiten het bestemmingsplan toepassen. Met het toepassen van maatwerk ontstaat het gevaar dat gemeenten het maken van de keuze op het spanningsveld van flexibiliteit en rechtszekerheid uit de weg gaan. Door de afweging niet in de formele instituties te laten plaatsvinden kan het zijn dat een gemeente zich op een heel andere plek in het spanningsveld bevindt dan lijkt op basis van haar geschreven en vastgestelde beleid.

Samenvatting	4
1 Introductie	8
2 Theoretisch kader	13
2.1 <i>Introductie</i>	13
2.2 <i>Governance</i>	13
2.3 <i>Institutional theory</i>	14
2.4 <i>Flexibiliteit en rechtszekerheid</i>	17
2.5 <i>Afsluitend</i>	18
3 Context	19
3.1 <i>Introductie</i>	19
3.2 <i>Flexibiliteit</i>	19
3.3 <i>Regels en rechten in de ruimtelijke ordening in Nederland</i>	20
3.4 <i>Vrijkomende agrarische bebouwing in Nederland</i>	21
3.5 <i>Afsluitend</i>	30
4 Methode	31
4.1 <i>Introductie</i>	31
4.2 <i>Conceptueel model</i>	32
4.3 <i>Kwalitatieve onderzoeksmethoden</i>	33
4.4 <i>Betrouwbaarheid en geldigheid van het kwalitatief onderzoek</i>	33
4.5 <i>Bestemmingsplananalyse</i>	34
4.6 <i>Interviews</i>	37
4.7 <i>Onderzoekseenheden</i>	38
5 Resultaten	41
5.1 <i>Introductie</i>	41
5.2 <i>Bestemmingsplananalyse</i>	41
5.3 <i>Interviewanalyse</i>	47
5.4 <i>Afsluitend</i>	55
6 Conclusie	56
6.1 <i>Eerste deelvraag</i>	56
6.2 <i>Tweede deelvraag</i>	57
6.3 <i>Derde deelvraag</i>	57
6.4 <i>Centrale vraag</i>	59
7 Discussie	61
8 Literatuurlijst	63
9 Bijlage	68

Figuren en tabellen

Figuren:

Figuur 1.1: Conceptueel model introductie	p. 11
Figuur 4.1: Conceptueel model methode	p. 28
Figuur 4.2: Assengrafiek gebaseerd op methode Van den Hoek	p. 35
Figuur 5.1: Overzicht scores bestemmingsplannen openheid en adaptiviteit	p. 41
Figuur 5.2: Overzicht scores bestemmingsplannen per provincie	p. 43
Figuur 5.3: Overzicht invloed hectare van het plan op score	p. 45
Figuur 5.4: Overzicht jaar van publicatie per plan.	p. 46

Tabellen:

Tabel 3.1: Overzicht Ruimte voor Ruimte-regelingen alle provincies	p. 22
Tabel 4.1: Toegevoegde variabelen aan methode	p. 35
Tabel 4.2: Overzicht beleid per provincie	p. 39
Tabel 4.3: Overzicht respondenten interviews	p. 40
Tabel 5.1: Overzicht gemiddelden verschillende onderzoeken	p. 42
Tabel 5.2: Gemiddelde scores per provincie	p. 43
Tabel 5.3: Overzicht cijfers flexibiliteit volgens provincies zelf	p. 48
Tabel 5.4: Overzicht cijfers flexibiliteit provincies volgens gemeenten	p. 48
Tabel 5.5: Overzicht cijfer flexibiliteit volgens gemeenten zelf	p. 50
Tabel 5.6: Overzicht scores gemeenten uit bestemmingsplananalyse	p. 50
Tabel 9.1: Onderzochte bestemmingsplannen	p. 68

1 Introductie

Er heerst momenteel, zomer 2020, onrust in het landelijk gebied in Nederland (NOS, 2019). In mei 2019 heeft het Europees Hof besloten dat het programma dat Nederland hanteerde om stikstofruimte te verdelen, de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), in strijd is met Europese regelgeving. Die uitspraak zette de Raad van State ertoe om de PAS buiten werking te stellen (Schreuder, 2018). Hierdoor werden alle nog herroepbare vergunningen op basis van de Wet natuurbescherming vernietigd en kunnen er geen nieuwe vergunningen op de PAS worden gebaseerd (Raad van State, 2019). Als gevolg van de stikstofcrisis is er onzekerheid welke maatregelen richting de agrarische sector zullen komen.

De eerste maatregelen om deze impasse te doorbreken zijn reeds genomen. De maximumsnelheid op snelwegen is overdag verlaagd naar 100km/uur en de provincies hebben samen beleidsregels opgesteld met betrekking tot het intern en extern salderen, over het overdragen van stikstofruimte (Rijksoverheid, 2019). De regering heeft aangegeven in te zetten op “warme sanering”, het uitkopen van boeren op vrijwillige basis om hiermee stikstofruimte te creëren voor het verlenen van vergunningen (Niewold, 2019). Ook wil het kabinet het eiwitgehalte in veevoeder terug gaan dringen (RTL Nieuws, 2020).

Naast de stikstofcrisis spelen er andere zaken in de agrarische sector. Veel agrariërs zitten met het probleem dat zij geen opvolger hebben. Verder speelt het feit dat veel agrariërs moeilijk financieel rond kunnen komen of niet in staat zijn bepaalde grote investeringen te doen (Niewold, 2019). Ook de steeds veranderende regelgeving waar de landbouwsector mee wordt geconfronteerd veroorzaakt kosten en onzekerheid (Hotse Smit, 2020). Deze factoren bij elkaar opgeteld hebben de boeren ertoe gebracht om protesten te organiseren om de bekendheid van en het bewustzijn over de problemen die op hen afkomen en de manier waarop de overheid daarmee omgaat, te vergroten. De protesten veroorzaken maatschappelijke onrust in Nederland (NOS, 2019). Deze problemen in de agrarische sector spelen in Nederland meer dan in andere landen. In Nederland wordt namelijk in vergelijking met andere Europese landen door de intensieve veeteelt relatief het meeste stikstof uitgestoten. Daarnaast de toegestane waarden van de stikstofuitstoot hier, mede door de verspreiding van vele kleine Natura 2000-gebieden over het land, relatief laag (Ekker, 2019; Van Dongen & Voermans, 2019).

Het uitvoeren van warme sanering op grote schaal zal flinke gevolgen hebben. Zo is er veel geld nodig om boeren uit te kunnen kopen. Op dit moment is er 200 miljoen euro beschikbaar gemaakt tot het jaar 2021. Dit bedrag zal moeten worden verhoogd om de warme sanering op grote schaal mogelijk te kunnen maken. Uit onderzoek is gebleken dat 40 procent van de varkensboeren interesse zou hebben om zich uit te laten kopen en hun boerderij te sluiten (Niewold, 2019). Een belangrijke vraag is wat er met deze en andere vrijkomende boerderijen moet gebeuren. Uit onderzoek in opdracht van de Rijksoverheid is gebleken dat 32 miljoen vierkante meter bebouwing de agrarische functie zal verliezen tot aan het jaar 2030. In datzelfde onderzoek wordt de voorspelling gedaan dat daarvan ongeveer vijftien miljoen vierkante meter permanent leeg zal komen te staan. Dus voor slechts de helft van alle vrijkomende bebouwing is volgens het onderzoek een andere functie te vinden. Ter vergelijking, dat is een grotere verwachte leegstand dan de leegstand van kantoor- of winkelruimte in Nederland (Innovatienetwerk, 2014). Het is belangrijk op te merken dat dit

onderzoek uit 2014 kwam, toen er reeds meerdere problemen in de agrarische sector speelden, maar er nog geen sprake was van een stikstofcrisis. Het is daarom niet ondenkbaar dat de verwachte leegstand nog hoger wordt dan in 2014 is voorspeld. Er is dus een grote maatschappelijke relevantie om verder onderzoek te doen naar de omgang met vrijkomende agrarische bebouwing in Nederland. Eén van de belangrijkste gevaren van grote hoeveelheden vrijkomende agrarische bebouwing is, naast verloedering, ondermijning. Leegstaande stallen en boerderijen in het buitengebied zijn ideale locaties voor criminelen om illegale praktijken uit te voeren (ZLTO, z.j.).

In Nederland is het bestemmingsplan een belangrijk instrument voor gemeenten om het ruimtelijk beleid te maken. Met het vaststellen van een bestemmingsplan kan de gemeente vastleggen welke functie op welke locatie toegestaan is en welke regels eraan verbonden zijn (Van Buuren e.a., 2017). Met het bestemmingsplan worden dus ook de mogelijkheden en onmogelijkheden voor vrijkomende agrarische bebouwing bepaald. Doordat een gemeente zelf kan bepalen op welke functie zij de nadruk wil leggen, kan zij zelf afwegen hoe flexibel of rechtszeker het plan wordt (Van Buuren e.a., 2017). De gemeente kan dus zelf die keuze maken en heeft daardoor veel invloed op de uitwerking van het plan in de praktijk. Bij het vastleggen van het ruimtelijk beleid door de gemeente speelt daardoor continu het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Volgens Buitelaar e.a. (2010) ligt het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid in het hart van ieder planningstelsel. Van den Hoek heeft een methode ontworpen om de flexibiliteit van een bestemmingsplan te kunnen onderzoeken. Zo is vast te stellen waar een bestemmingsplan zich bevindt tussen flexibiliteit en rechtszekerheid (Van den Hoek, 2020). Bij het ruimtelijk beleid in Nederland speelt dus steeds het spanningsveld van flexibiliteit en rechtszekerheid en mede daarom is het belangrijk om hier met een focus op vrijkomende agrarische bebouwing onderzoek naar te doen.

Op het gebied van vrijkomende agrarische bebouwing is de gemeente niet volledig vrij om zelf de mate van flexibiliteit in bestemmingen in te kleuren. De provincie geeft middels regelgeving in de provinciale verordening, via artikel 4.1 van de Wro, een kader voor de inhoud van onder andere bestemmingsplannen (Van Buuren e.a., 2017, p. 304). Niet alleen de gemeente, maar tevens de provincie is dus bepalend voor de mate van flexibiliteit van de bestemmingsregels betreffende vrijkomende agrarische bebouwing.

De rol van en de mate van sturing door de overheid is dus van belang voor dit vraagstuk. Dit is goed onder de wetenschappelijke literatuur over “governance” te scharen. Door het vraagstuk vanuit dat perspectief te bekijken, kan bestudeerd worden hoe de sturing van de overheid hierop inwerkt (Jessop, 1998; Rhodes, 2007). “Institutionalisme” is een stroming die reflectie kan bieden over de vorming en de rol van de formele en informele regels die onze sociale orde op het vlak van sturing door de overheid hebben gevormd (Peters, 2019). Binnen het institutionalisme zijn verscheidene substromingen te vinden die elk een andere nadruk leggen op de systemen van onze sociale orde. Door eerst te ontdekken welke substroming aansluit, kan vervolgens worden overgegaan tot het analyseren van de vorming van de formele instituties, de formele regelgeving, en de rechten en plichten die daaruit ontstaan. Bij het vormen van die formele instituties speelt continu het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Dit spanningsveld speelt namelijk in iedere ruimtelijke ordening een grote rol (Buitelaar e.a., 2010) en komt tot uiting bij de rechten en plichten die uit die instituties ontstaan. Die rechten en plichten zullen namelijk gevolgen hebben voor de praktijk (Schlager e.a., 1992). In het geval van vrijkomende agrarische bebouwing zullen die gevolgen zichtbaar

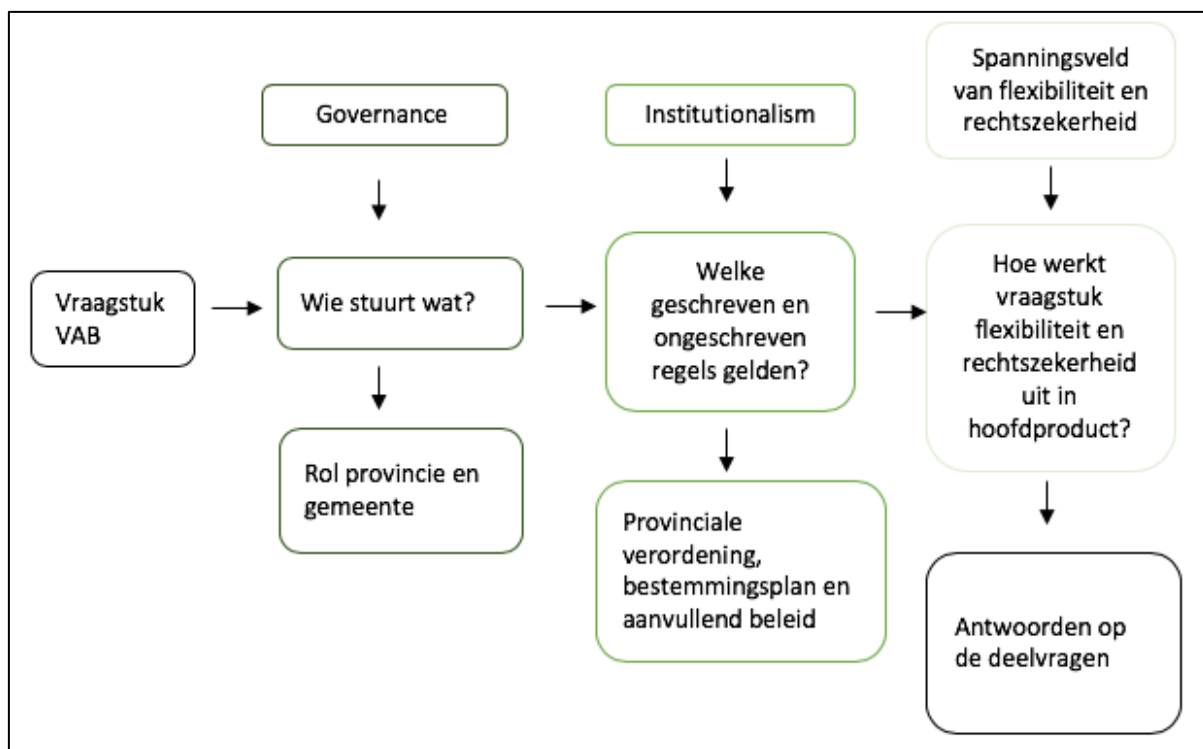
worden in de ruimtelijke ordening in Nederland. De wetenschappelijke relevantie blijkt dus uit het veel voorkomen van governance in de planologische literatuur, dikwijls gekoppeld aan een institutioneel perspectief. De wetenschappelijke relevantie zal verder worden uitgewerkt in hoofdstuk 2, het theoretisch kader van dit onderzoek.

Op dit moment speelt er met de vrijkomende agrarische bebouwing dus een ingewikkeld vraagstuk in de ruimtelijke ordening van het buitengebied van Nederland. Een vraagstuk met enorme maatschappelijke gevolgen en een wetenschappelijke worteling in de governance. Er is daarom gekozen om die twee kanten samen te laten komen in dit onderzoek. Dit onderzoek verkent het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid op het gebied van vrijkomende agrarische bebouwing in Nederland. Door het zichtbaar maken van dit spanningsveld en inzicht te bieden in de planologische en maatschappelijke consequenties van dergelijke beleidskeuzes kunnen de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie samenkomen en kan voor beide aspecten een bijdrage aan de discussie worden geleverd.

Dit onderzoek zal zich daarom op de volgende hoofdvraag richten:

“In hoeverre is er flexibiliteit om het gebruik en de functie van vrijkomende agrarische bebouwing te veranderen in de lokale ruimtelijke ordening in Nederland?”

In de kern zal dit onderzoek dus zoeken naar de mate van flexibiliteit die wordt gehanteerd door lokale overheden in het omgaan met vrijkomende agrarische bebouwing in Nederland. De aanleiding daarvan is zoals besproken zowel de maatschappelijke als de wetenschappelijke kant van het vraagstuk van vrijkomende agrarische bebouwing. Om dit onderzoek te stroomlijnen en een gedegen antwoord op de hoofdvraag te vinden zijn er deelvragen geformuleerd. Figuur 1.1 laat het conceptueel model zien dat voortvloeit uit de hoofdvraag van dit onderzoek. Het onderzoek, en daarom ook het conceptueel model, starten met het vraagstuk van vrijkomende agrarische bebouwing als basis. Zoals besproken valt dit vraagstuk onder governance. Daarom wordt er meteen na het verkennen van het vraagstuk gekeken naar wie er wat stuurt. Van daaruit kan worden verkend welke instituties er zijn gevormd. Uiteindelijk kan worden gekeken hoe de sturing en de instituties samen uitwerken in het spanningsveld van flexibiliteit en rechtszekerheid en hoe dit uitwerkt in de ruimtelijke ordening in de praktijk. Dit conceptueel model verbeeldt de kern van dit onderzoek en hoe dit op hoofdlijnen uitgevoerd kan worden.



Figuur 1.1: conceptueel model

Om dit conceptueel model te kunnen volgen en tot voldoende informatie te komen om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn drie deelvragen geformuleerd. Er is voor gekozen om eerst theoretisch onderzoek te doen, waarbij de eerste twee vragen uit het conceptueel model worden behandeld. Daarna kan tijdens het bespreken van de resultaten van het empirisch onderzoek het antwoord worden gevonden op de geformuleerde deelvragen. Beide soorten vragen zijn namelijk van belang voor dit onderzoek. Zonder de basis van de vragen die zijn geformuleerd door middel van het conceptueel model, kan niet goed worden begonnen aan het empirisch gedeelte. Zonder de deelvragen te stellen, maar slechts de vragen voortkomend uit het conceptueel model, kan niet worden gekomen tot een volledige beantwoording van de hoofdvraag. De volgende deelvragen zijn geformuleerd:

- *In hoeverre zijn bestemmingsplannen en provinciale verordeningen in Nederland flexibel betreffende vrijkomende agrarische bebouwing?*
- *Hoe gaan gemeenten in verschillende provincies in Nederland om met flexibiliteit in bestemmingsplannen betreffende vrijkomende agrarische bebouwing?*
- *Hoe kunnen de gevonden aanpakken op het gebied van vrijkomende agrarische bebouwing van gemeenten in verschillende provincies worden verklaard?*

Voor de eerste deelvraag wordt de gevonden data van de bestemmingsplananalyse toegelicht en besproken. Per bestemmingsplan is aan de hand van de gevonden data te bepalen of zij als relatief flexibel of relatief rechtszeker zijn te bestempelen. De eerste deelvraag is gesteld omdat door de beantwoording ervan duidelijk wordt in hoeverre de lokale regelgeving, gericht op de aanpak van vrijkomende agrarische bebouwing in Nederland, flexibel kan worden genoemd. Vervolgens wordt voor het beantwoorden van de tweede deelvraag gekeken naar de analyse die heeft plaatsgevonden van de verschillende provinciale verordeningen en wordt er gekeken of er een verband te vinden is tussen de resultaten van de

bestemmingsplananalyse van deelvraag 1 en de provinciale verordening-analyse. Deze vraag is van belang omdat daarmee informatie wordt ingewonnen over welke aanpakken de gemeenten hanteren bij het omgaan met de vrijkomende agrarische bebouwing. Zonder deze vraag zouden de resultaten bestemd voor het beantwoorden van de hoofdvraag te oppervlakkig blijven en geen diepgang verschaffen. Voor het beantwoorden van de laatste deelvraag worden er interviews afgenomen op basis van de gevonden resultaten van de eerdere deelvragen. Door het toevoegen van die deelvraag wordt gezorgd dat het onderzoek niet slechts op de oppervlakte blijft. Zonder deze vraag zouden er slechts antwoorden zijn over hoe flexibel de plannen zijn en welke aanpakken de gemeenten hanteren, maar geen informatie over waarom dat zo is. De combinatie van deze drie vragen maakt dat er een volledig antwoord kan worden gegeven op de hoofdvraag.

2 Theoretisch kader

2.1 Introductie

Dit theoretisch kader behandelt de overkoepelende theorieën die spelen voor dit vraagstuk. Allereerst wordt een beeld geschetst van de wetenschappelijke literatuur over “governance”. Vervolgens wordt de stroming beschreven van waaruit de governance bekeken wordt, namelijk de “institutional theory”. De daaropvolgende passage slaat een brug richting het vormen van regels en rechten. Waarna flexibiliteit en rechtszekerheid en het spanningsveld daartussen worden toegelicht. In een apart hoofdstuk met context, hoofdstuk 3, wordt het Nederlandse planningsstelsel bekeken, met in het bijzonder het instrument van het bestemmingsplan van de gemeente en het instrument van de verordening van de provincie. De nadruk ligt op de mogelijkheden die overheden hebben om, binnen het instrumentarium dat zij in het huidige systeem voorhanden hebben, richting flexibiliteit of juist rechtszekerheid te bewegen. Om meer achtergrond te kunnen geven over de flexibiliteit in de ruimtelijke ordening en de theorie en de Nederlandse praktijk van vrijkomende agrarische bebouwing, zijn daar aparte context hoofdstukken aan gewijd. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de methodologische keuzes die gemaakt worden voor dit onderzoek op basis van dit geschetste theoretisch kader.

2.2 Governance

Zoals in de introductie genoemd, wordt eerst de overkoepelende theorie van governance besproken voordat er een gezichtspunt wordt gekozen van waaruit het onderliggende vraagstuk van dit onderzoek uiteindelijk aangevlogen zal worden. Het gebruik van de term governance als verschillend van de term “government”, kwam voor het eerst voor in de jaren '70 in de economische wereld om hervormingen van het management van bedrijven aan te duiden (Palumbo, 2017). Volgens de literatuur heeft de afgelopen jaren een verschuiving plaatsgevonden van “government” richting “governance”. Volgens Gupta e.a. (2015) houdt die verschuiving in dat de focus is verschoven van het voornamelijk gericht zijn op het orgaan dat bestuurt richting de processen van het verbinden en beheren van de verschillende plaatsen en populaties. Rhodes (2007) beschrijft de transformatie van government naar governance als het meer aandacht besteden aan het sturen, in het kader van het sturen van een boot, in plaats van het slechts het roeien ervan. De associatie van het sturen van een boot komt voort uit het feit dat het Latijnse woord “gubernare” werd gebruikt om het daadwerkelijk het sturen van een boot of voertuig aan te duiden, net als het Oud Griekse woord “kubernan” (Jessop, 1998; Palumbo, 2017). Bij governance gaat het dus om een rol waarbij de overheid voornamelijk stuurt, terwijl er verschillende partijen roeien.

Governance kan volgens Van Nieuwaal e.a. (2009) zowel worden geassocieerd met de structuur als met het proces. Governance op het gebied van structuur houdt verband met “institutional design”. Het gaat dan over de wegen en paden waarop de maatschappij is gestoeld. Governance op het gebied van proces is meer netwerk georiënteerd. Het gaat dan met name over het proces dat ontstaat wanneer de verschillende netwerken opereren in governance (Van Nieuwaal e.a., 2009; Rhodes, 2007).

Bij governance spelen netwerken een grote rol. Diverse schrijvers hebben verschillende opvattingen over de grootte van de rol van netwerken in governance (Van Nieuwaal e.a., 2009). Rhodes (2007) ziet een hele grote rol van netwerken voor zich, namelijk dat netwerken de governance definiëren. Anderen zien toch een meer hiërarchische rol voor zich binnen governance zoals Jessop (1998). Volgens Jessop (1998) kan een governance-structuur het beste functioneren als er toch een bepaalde partij, vrijwel onvermijdelijk de overheid, een soort kader stelt over hoe de governance in elkaar steekt en hoe de interacties tussen de verschillende actoren lopen, ook wel “meta-governance” door hem genoemd. De visie gericht op het proces en de visie gericht op de structuur hebben als gemeengoed dat netwerken van verschillende partijen samen de beste structuur vormen, in plaats van een puur hiërarchische organisatie waarbij de overheid volledig in haar eentje roeit (Jessop, 1998; Rhodes, 2007).

“Multi-level governance” kwam op doordat schrijvers constateerden dat de oorspronkelijk veelvoorkomende machtsverdeling, met een sterke federale overheid, steeds vaker en verder vervaagde. Dat komt door zowel groeiende overheidslagen van onder als van bovenop. Van onderop zijn er steeds sterker wordende lokale overheden met uitbreidende taken en van bovenop een groeiende Europese Unie in een globaliserende wereld. Multi-level governance beschouwt en beschrijft de verhoudingen tussen actoren die zich op verschillende lagen bevinden. Het gaat dus om de meerlaagse vorm van besturen en de interactie tussen die lagen. Multi-level governance hoeft niet alleen over verschillende publieke organen te gaan, maar ook over private actoren op verschillende niveaus (Bache, 2005). Teisman e.a. (2019) zeggen hierover dat: *‘organiseren rondom het vraagstuk betekent dus ook een beweging over de grenzen van overheid en samenleving, in de tussenruimte tussen overheid, maatschappelijke organisaties, bedrijven of burgers’* (2019, p. 4).

In Nederland zijn er drie verschillende overheidslagen: de Rijksoverheid, de provincies en gemeenten met op hetzelfde niveau de waterschappen. Volgens Teisman e.a. (2019) is een multi-level governance onvermijdelijk om complexe maatschappelijke problemen aan te pakken, omdat deze problemen zich vrijwel nooit beperken tot één bestuurslaag. Volgens Teisman e.a. is het toepassen van multi-level governance niet in conflict met het Huis van Thorbecke, omdat in principe de klassieke taakverdeling, begrenzing en hiërarchie blijft bestaan. Volgens hen worden de verdiepingen wel anders ingericht, het bestuurlijk en ambtelijk handelen verplaatst zich van binnen in het huis naar buitenshuis, waardoor zowel bewoners van het huis als andere actoren elkaar daar kunnen ontmoeten en samenwerken (Teisman e.a., 2019). Zij beargumenteren dat dat erop neerkomt dat:

‘er niet alleen dwars door ‘verdiepingen’ van het Huis van Thorbecke heen gewerkt wordt, maar ook door buitenmuren en om omliggende percelen heen. Het werken met andere organisaties en partners dan de overheid om een vraagstuk aan te pakken, is een belangrijke verbreding van meerlaags werken: wie iets kan bijdragen doet mee.’ (p. 4)

2.3 Institutional theory

De oorsprong van de politieke wetenschap gaat terug tot het bestuderen van instituties (Peters, 2019). Het is lastig om de wetgever, de overheid, de rechterlijke macht en de diplomatie te begrijpen zonder te kijken naar hun institutionele karakteristieken (March & Olsen, 2011). Instituties zijn sociale regelingen die principes symboliseren en die aanspraak maken op een sociale orde (Lepsius, 2017). Een andere breed gedragen definitie van

instituties luidt: *'Institutions are sets of formal and informal rules that shape behavior, that have developed in different societies through specific historical processes'* (Sorensen, 2017, p. 251).

Instituties kunnen in alle vormen voorkomen en worden over het algemeen onderverdeeld in formele en informele instituties. Formele instituties zijn vastgestelde politieke, economische of contractuele regels die individueel gedrag reguleren en menselijke interactie vormen. Voorbeelden van formele instituties zijn daarom wetten, maar ook bestemmingsplannen. Informele instituties zijn niet formeel vastgelegd, maar zijn onder andere conventies, gedragscodes en gedragsnormen die zijn voortgekomen uit sociale relaties (Li & Zahra, 2012). Onder informele instituties kunnen bijvoorbeeld gewoonten en tradities vallen.

De "institutional theory" kijkt naar processen waarbij structuren, waaronder schema's, regels, normen en routines, autoritaire structuren voor sociaal gedrag worden (Scott, 2004). Institutioneel ontwerp, "institutional design", gaat over het opstellen van nieuwe sociale regelingen, maar tevens over het continu toetsen en heroverwegen van bestaande regelingen en kijken in hoeverre zij voldoen en het zo nodig aanpassen ervan (Goodin, 1996). Het institutioneel ontwerp kijkt er dus naar hoe de regelingen zouden moeten worden en zijn opgebouwd.

Over het algemeen is de institutionele theorie zeer van belang voor planologische literatuur, aangezien instituties en institutioneel ontwerp centraal staan bij het plannen van een betere, meer rechtvaardige, leefbaardere en duurzamere steden (Sorensen, 2017). Sorensen zegt over de rol van planners in het vormen van instituties: *'Planners have been the authors of many institutions designed to manage processes of urban change, from land-use zoning to infrastructure building and management systems'* (2017, p. 250). Volgens Sorensen (2017) is er in de literatuur van institutionele theorie te weinig aandacht besteed aan de rol van institutionalisme voor de planologie en is er daardoor momenteel gebrek aan een specifieke stroming van institutionele theorie voor de planologie.

De stroming "new institutionalism" is meer gefocust op het analyseren van organisaties en de producten daarvan dan het originele institutionalisme en het behandelt instituties meer als de omgeving of het veld van organisaties (Abrutyn & Turner, 2011). De nieuwe stroming wordt gezien als complementair aan de reeds bestaande stromingen (Peters, 2019). De stroming wordt nog steeds als "new" aangeduid, maar is inmiddels al zo'n 50 jaar gevestigd in de literatuur. De stroming is sinds de jaren '70 sterk gegroeid, voornamelijk vanuit de behoefte om de rol van instituties in het maatschappelijke en politieke leven beter te begrijpen (Sorensen, 2017).

Het "oudere" institutionalisme was meer gericht op formele instituties van het openbaar bestuur en de regelingen, structuur en het functioneren die daaruit voortkwamen. Het voornaamste kritiekpunt op het "oudere" institutionalisme was dat het vooral een beschrijvend karakter had en niet sterk gericht was op het genereren van een theoretisch kader. De definitie van instituties wordt door het "nieuwe" institutionalisme ruimer ingekleurd dan onder het "oudere" institutionalisme. Het "nieuwe" institutionalisme ziet onder andere formele regelgeving, normen, opvattingen en werkwijzen als instituties (Sorensen, 2017).

Er zijn een aantal hoofdstromingen van het institutionalisme te onderscheiden (Lepsius, 2017). Veel schrijvers verschillen in opvatting over het aantal soorten hoofdstromingen binnen het

institutionalisme (Sorensen, 2017). De verdeling in 'rationele keuze institutionalisme', 'historisch institutionalisme' en 'sociologisch institutionalisme' is het meest breed gedragen (Sorensen, 2017; Lepsius, 2017). Volgens Sorensen borduren deze drie stromingen voort op 'new institutional economics' (2017). De eerste, het rationele keuze institutionalisme, leunt voornamelijk op concepten afkomstig uit economische stromingen met een focus op eigendomsrechten, profiteergedrag en transactiekosten voor instituties en de institutionalisatie processen. Er wordt dus vooral gekeken naar de functies en voordelen van de instituties. De tweede stroming betreft het historisch institutionalisme, waarbij de gedachte leeft dat institutionele structuren de regels voor politieke hervorming maken en dat zij relevante obstakels creëren. Een voorbeeld van zo'n obstakel kan een vetorecht van een politicus zijn. Volgens deze stroming vormen deze institutionele structuren het politieke gedrag en de resultaten daarvan. De derde stroming wordt aangeduid met de benaming sociologisch institutionalisme. In tegenstelling tot de andere stroming definieert deze stroming instituties door het kijken naar ongevroegde routines, cognitieve beschrijvingen en morele waarden. De nadruk ligt bij deze stroming daardoor op de cognitieve dimensie en wordt een culturele benadering gevolgd. Hierdoor ziet deze stroming instituties niet slechts als beïnvloeders van strategische berekeningen van de actoren, maar vormen de instituties de basisvoorkeuren en identiteit van de actoren. Deze stroming streeft naar een beter beeld van de relatie tussen instituties en sociaal gedrag (Lepsius, 2017).

Instituties veranderen over de tijd, kunnen niet als uniform worden gezien en worden zowel uitgedaagd als fel betwist. Instituties dienen om te drijven tot verandering en tot het vormen van een natuur van verandering over verschillende niveaus en context. Daarnaast dienen zij ertoe zichzelf te veranderen op het gebied van karakter en sterkte over de tijd. Het creëren, transformeren en verspreiden van instituties vereisen legitimiteit. Dat is een voorwaarde, aangezien andere alternatieven worden gezien als minder geschikt, wenselijk of levensvatbaar (Dacin e.a., 2002). Verandering speelt dus een grote rol in institutional theory.

Er zijn drie soorten grote factoren die druk leggen op geïnstitutionaliseerde normen en gebruiken en zo bestaande instituties kunnen veranderen. Dat zijn functionele, politieke en sociale factoren. Functionele factoren van druk zijn voornamelijk afkomstig van ervaren problemen in prestatieniveaus of ervaren nut, verbonden aan bepaalde geïnstitutionaliseerde bezigheden. Politieke factoren komen voornamelijk voort uit verschuivingen in belangen en onderliggende machtsverdeling, die bestaande institutionele vormen hebben ondersteund en gelegitimeerd. Zulke verschuivingen kunnen zich voordoen door prestatiecrises, veranderingen in de leefomgeving en andere factoren die kunnen veroorzaken dat organisaties zich de legitimiteit van bepaalde praktijken gaan afvragen. Sociale factoren die druk uitoefenen op de geïnstitutionaliseerde orde kunnen te maken hebben met de differentiatie van groepen, het bestaan van heterogene uiteenlopende overtuigingen en veranderingen in wetten of sociale verwachtingen die de voortzetting van huidige processen kunnen verhinderen (Dacin e.a., 2002).

De link tussen de 'institutional theory' en de 'governance' theorie kan gelegd worden doordat, als er wordt gedacht over governance als het van nature betrekken van verschillende maatschappelijke actoren, de rol van instituties daarin cruciaal is (Peters, 2011). Scott vult die gedachte aan met de opvatting dat bij meerdere theorieën van institutionalisme verschillende lagen van structuren komen kijken en dat institutionele krachten daarbij de governance-systemen vormen. Volgens hem komt dat doordat governance-netwerken een meer perifere structuur hebben dan systemen met slechts hele strikte kerntaken (2004). De term

governance is veel gebruikt door new institutionalism politieke wetenschappers als term om institutionele structuren aan te duiden die alternatieven kunnen bieden voor markten en hiërarchieën (Palumbo, 2017).

2.4 Flexibiliteit en rechtszekerheid

In voorgaande paragrafen is besproken dat institutionele krachten de governance-systemen vormen, waarin er keuzes gemaakt moeten worden over de organisatie binnen dat systeem. In governance-systemen zijn de regels en rechten daardoor gebaseerd op de geldende instituties. Volgens Schlager e.a. (1992) zijn regels algemeen overeengekomen en bekrachtigde voorschriften die specifieke acties voor één of meerdere individuen vereisen, verbieden of toestaan. Volgens hen zijn rechten het product van die regels. Dat betekent dat er uit regels bepaalde rechten kunnen voortvloeien waar mensen aanspraak op kunnen maken. Als iemand een bepaald recht bezit, heeft iemand anders de evenredige plicht om dat recht te respecteren. Concluderend specificeren regels zowel rechten als plichten (Schlager e.a., 1992).

Onder flexibiliteit wordt in de planologie de mate van eenvoud van het aanpassingsproces van een plan verstaan. Het betreft dus de mogelijkheden die voorhanden zijn om een nieuw plan vast te stellen of aan te passen. In de planologische literatuur is de houding tegenover flexibiliteit in de ruimtelijke ordening veranderd. Een meer negatieve houding tegenover flexibiliteit is overgegaan naar een opvatting dat flexibiliteit in een snel veranderende maatschappij verschillende voordelen met zich mee kan brengen (Tasan-Kok, 2008). In hoofdstuk 3 wordt een achtergrond gegeven van de veranderde kijk op flexibiliteit in de planologie tijdens de afgelopen decennia. Tasan-Kok (2008) pleit voor “guided flexibility” in de ruimtelijke ordening, een vorm waarin flexibiliteit wordt geboden maar waar tegelijkertijd de overheid zich wel opstelt als gids en dus niet de touwtjes volledig uit handen geeft.

Volgens Van Buuren e.a. (2017) kunnen flexibiliteitsinstrumenten in de ruimtelijke ordening de mogelijkheid bieden om bepaalde keuzes vooruit te schuiven in tijd, waardoor veranderingen en uitzonderingen mogelijk gemaakt kunnen worden. Van Buuren e.a. waarschuwen daarbij wel dat teveel flexibiliteit zal leiden tot minder rechtszekerheid. De huidige Wet ruimtelijke ordening geeft gemeenten mogelijkheden om zelf flexibiliteit in hun bestemmingsplannen in te bouwen. Deze mogelijkheden doen zich voor in de vorm van voorlopig landgebruik, het toevoegen van een verplichting tot overleg, de afwijkingsbevoegdheid van het bestemmingsplan bij het verlenen van een vergunning en het toevoegen van verdere verplichtingen. Verlies van rechtszekerheid bij het toepassen van dergelijke flexibiliteitsinstrumenten is onvermijdelijk en in zekere mate acceptabel volgens Van Buuren e.a. (2017). In de ruimtelijke ordening, waar regels gelden, bestaan dus zowel rechten als plichten vanuit die regels. Rechtszekerheid is de mate waarin rechtmatige eisers zeker kunnen zijn van hun verkregen rechten, inclusief de voorspelbaarheid van overheidsacties betreffende deze rechten (Buitelaar e.a., 2010).

Om uit te vinden hoe rechtszeker iets is, is het volgens Buitelaar e.a. (2010) belangrijk om eerst duidelijk te hebben voor wie die rechtszekerheid bedoeld is. Die “wie” kan slaan op landeigenaren, op de overheid, maar tevens op derden. De op dat moment geldende regels hebben daarin een dubbele functie. Ten eerste om ervoor zorgen dat de maatschappij wordt beschermd tegen het handelen van de overheid. Ten tweede om ervoor zorgen dat er bepaalde gestelde doelen behaald kunnen worden. Volgens Buitelaar e.a. (2010) komen deze

twee verschillende invalshoeken beide terug bij het instrument van het bestemmingsplan (2010).

2.4.1 Procedurele en materiële rechtszekerheid

In de literatuur worden twee soorten van rechtszekerheid onderscheiden, namelijk procedurele rechtszekerheid en materiële rechtszekerheid (Van Damme e.a., 1997). Procedurele rechtszekerheid doelt op de mate van het vermogen van mensen om invloed uit te oefenen wanneer hun rechten of beperkingen daarop veranderen. Aan de andere kant betreft materiële rechtszekerheid de mate van invloed van mensen op de inhoud van het recht van eigenaarschap. Hieronder valt ook de zekerheid die wordt gegeven door instrumenten als bestemmingsplannen (Buitelaar e.a., 2010).

Rechtszekerheid draait er dus om in hoeverre de rechtmatige eisers, zoals bijvoorbeeld grondeigenaren, zeker kunnen zijn van hun verkregen rechten, inclusief de voorspelbaarheid van overheidsacties betreffende deze rechten. Flexibiliteit draait in de planologie om de eenvoud van het implementatieproces van een plan. Volgens Buitelaar e.a. (2010) ligt het spanningsveld tussen die twee begrippen besloten in het hart van alle ruimtelijke ordening systemen. Volgens hen heeft ieder stelsel wel een beetje van beide. Die spanning neemt in de planologie in Nederland een zeer centrale plaats in (Buitelaar e.a., 2010).

2.5 Afsluitend

In dit hoofdstuk is de theoretische basis gelegd van het onderzoek. In het hoofdstuk Methode worden de theoretische keuzes voor dit onderzoek gemaakt en beargumenteerd. De basis van dit onderzoek is de governance-literatuur. Die leert ons dat een overheid eerder de stuurman is dan de roeier (o.a. Jessop, 1998). Binnen de governance-literatuur wordt de nadruk gelegd op verschillende netwerken en hun verhoudingen en het opereren op verschillende lagen, het multi-level aspect (Bache, 2005). Vanuit het perspectief van het institutionalisme wordt de governance bekeken in de rol van de geschreven en ongeschreven regels die de sociale orde vormen, waarbinnen tevens verschillende stromingen te identificeren zijn (o.a. Lepsius, 2017; Peters, 2019). In governance-systemen zijn er regels en rechten gebaseerd op de geldende instituties. De mate van flexibiliteit en rechtszekerheid heeft invloed op de soorten rechten en plichten die uit de instituties voortvloeien (Schlager e.a., 1992). Daarom speelt ook bij de ruimtelijke ordening continu dit spanningsveld (Buitelaar e.a., 2010). Flexibiliteit is de mate van eenvoud van het aanpassingsproces (Tasan-Kok, 2008). In het geval van dit vraagstuk is dit het aanpassingsproces van bestemmingsplannen. Rechtszekerheid, aan de andere kant, is de mate waarin rechtmatige eisers zekerheid hebben over hun verkregen rechten (Buitelaar e.a., 2010). Bij het vaststellen van de instituties speelt daardoor continu de strijd tussen het eenvoudig houden van het aanpassingsproces en het vastzetten van de processen, waardoor men zekerheid kan ontfemen aan zijn verkregen rechten en plichten.

3 Context

3.1 Introductie

In dit hoofdstuk zal de achtergrond worden geschetst van relevante onderwerpen en concepten. Allereerst zal de achtergrond van flexibiliteit in de ruimtelijke ordening worden gegeven. Vervolgens wordt een verdieping van de specifieke wet- en regelgeving op het gebied van dit vraagstuk in Nederland gegeven. Ten derde zal er een analyse worden uitgevoerd van de verschillende provinciale kaders op het gebied van vrijkomende agrarische bebouwing in het buitengebied in Nederland. Vier provincies zullen worden uitgelicht en uitgebreid worden besproken.

3.2 Flexibiliteit

In de planologie is de kijk op flexibiliteit in de loop der jaren veranderd. In de planologische literatuur werd flexibiliteit rond de jaren '60 als iets negatiefs gezien (Tasan-Kok, 2008). In die periode overheerste het naoorlogse "Fordisme", met de opkomst van massaproductie ondersteund door gestandaardiseerde en inflexibele productiemethoden. In die periode streefde men naar voorspelbaarheid. Daardoor waren controle, overheidsingrijpen, voorspelbaarheid en standaardisatie de kenmerken van dat tijdperk en werd de planologie daar tevens door gedomineerd (Boynton & Milazzo, 1996). Dat hield in dat er voorspelbaar gepland werd, dat in stedelijke gebieden functies zoals werk en wonen duidelijk van elkaar gescheiden werden en dat zo efficiënt mogelijke infrastructurele netwerken grootschalig werden aangelegd. Aan het Fordistische tijdperk kwam eind jaren '70, begin jaren '80 een einde door economische tegenspoed. Eerst hoge inflatie, gevolgd door deflatie die massawerkloosheid en maatschappelijke onrust teweeg brachten. Veel lokale overheden kwamen in financiële problemen, waardoor zij het "welfare model" uit het Fordisme los lieten en daarmee de ruimtelijke ordening ook steeds minder controleerden. Vervolgens krabbelde de economie weer op en begon de globalisering vorm te krijgen die zorgde voor wereldwijde economische banden. Er werd een overwegend neoliberale economische politiek gekozen, waardoor deregulering werd ingezet en de vrije markt haar gang kon gaan. In die economie werden flexibelere productiesystemen opgezet, die tot gevolg hadden dat ook in de ruimtelijke ordening een meer flexibele houding werd ingenomen. In die veranderende tijd kwam tevens de verschuiving van government naar governance op gang. Daardoor veranderde de taak en houding van de (lokale) overheid. De verschuiving naar "urban governance" bracht een meer samenwerkingsgerichte aanpak in de ruimtelijke ordening met zich mee, waarin meerdere partijen werden betrokken. Door deze aanpak ontstonden er steeds meer publiek-private samenwerkingsverbanden. Deze veranderingen brachten meer flexibiliteit in de ruimtelijke ordening. Hierdoor ontstond de behoefte aan een overheid die optrad als gids (Tasan-Kok, 2008). Tasan-Kok (2008) beschrijft dat concept als "guided flexibility" en ziet dat als de na te streven vorm in de ruimtelijke ordening. Volgens Tasan-Kok (2008) kan flexibiliteit helpen in het bereiken van de haalbare rechtszekerheid in een veranderende wereld zoals die van ons, door onzekerheden te accepteren en ermee om te gaan door veel afwegingen te maken.

3.3 Regels en rechten in de ruimtelijke ordening in Nederland

3.3.1 Het instrument bestemmingsplan in Nederland

In Nederland beschikken overheden over verschillende instrumenten om regels vast te stellen op het gebied van de ruimtelijke ordening. Voor gemeenten is het bestemmingsplan een belangrijk instrument om regels op het gebied van ruimtelijke ordening vast te leggen. Het bestemmingsplan is regelgeving op lokaal niveau en brengt daardoor zowel rechten als plichten met zich mee. Met het vaststellen van een bestemmingsplan kan de gemeente vastleggen welke functie op welke locatie toegestaan is en welke regels daaraan verbonden zijn (Van Buuren e.a., 2017). Het bestemmingsplan heeft volgens Van Buuren e.a. (2017) drie functies: de planningsfunctie, de ontwikkelingsfunctie en de normeringsfunctie. De planningsfunctie regelt het toekomstgerichte karakter van een bestemmingsplan. Het plan geeft namelijk een beeld van te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen en het antwoord van de gemeente daarop. De ontwikkelingsfunctie staat voor de rol van het bestemmingsplan als programma voor het eigen en actieve handelen van de gemeente en eventueel het handelen van de gemeente samen met marktpartijen. De normeringsfunctie gaat over de rol van het bestemmingsplan als toetsingskader. Bij het vaststellen van het bestemmingsplan heeft de gemeente de vrijheid om zelf te beslissen op welke functie zij het meest of het minst de nadruk wil leggen (Van Buuren e.a., 2017). Doordat een gemeente zelf kan bepalen op welke functie zij de nadruk wil leggen, kan zij daarbij ook zelf afwegen hoe flexibel of juist rechtszeker het plan wordt. Flexibiliteit kan bijvoorbeeld de nadruk krijgen door ruimte te bieden aan het toekomstgerichte karakter van de planningsfunctie en daarbij open te staan voor nieuwe ontwikkelingen. Meer rechtszekerheid kan geboden worden door bijvoorbeeld de nadruk te leggen op de normeringsfunctie van het bestemmingsplan en daarbij een nauwkeurig toetsingskader op te stellen. Bij het vastleggen van het ruimtelijk beleid door de gemeente speelt daardoor continu het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid (Van den Hoek, 2020).

3.3.2 Provinciale verordening

In Nederland is voor de provincies de provinciale verordening een belangrijk instrument om lokale ruimtelijke ordening te kunnen beïnvloeden. Met een provinciale verordening is het namelijk mogelijk voor provincies om een kader te stellen waarbinnen gemeenten hun bestemmingsplannen maken. Op die manier kunnen provincies de inhoud van bestemmingsplannen beïnvloeden. Het is daardoor tevens mogelijk voor provincies om regels op te stellen voor vrijkomende agrarische bebouwing, waarbinnen gemeenten moeten blijven bij het vaststellen van hun bestemmingsplannen (Van Buuren e.a., 2017).

3.4 Vrijkomende agrarische bebouwing in Nederland

3.4.1 Introductie

Volgens Schut (2015) luidt de definitie van vrijkomende agrarische bebouwing “gebouwen die oorspronkelijk zijn bedoeld voor de uitoefening van een agrarisch bedrijf, maar later voor andere doeleinden worden bestemd c.q. gebruikt”. Volgens Schut (2015) zijn economische ontwikkelingen belangrijke redenen dat agrarische bebouwing vrijkomt. Die economische ontwikkelingen hebben namelijk tot gevolg dat veel agrarische bedrijven in Nederland hun bedrijfsactiviteiten staken. De argumentatie van Schut (2015) stamt uit de periode van vóór het uitbreken van de stikstof-crisis in 2019. Volgens Schut komt de urgentie om vrijkomende agrarische bebouwing aan te pakken en een nieuwe bestemming te vinden voor de bebouwing, oorspronkelijk voort uit de wens van de overheid om verloedering tegen te gaan en alternatieven te bieden voor landeigenaren zelf. Volgens Schut zou de nieuwe functie van de vrijkomende bebouwing in principe een functionele binding met het omliggende buitengebied moeten hebben. Volgens Schut (2015) is het beleid in Nederland betreffende vrijkomende agrarische bebouwing in de loop der jaren flexibeler geworden en is het beleid tevens gericht op het voorkomen van verdere “verstening” van het buitengebied (2015).

3.4.2 Ruimte voor ruimte

Door provincies wordt vaak een ‘Ruimte voor ruimte-regeling’ ingezet in de aanpak van vrijkomende agrarische bebouwing. Een dergelijke Ruimte voor ruimte-regeling is een saneringsinstrument voor bedrijfsgebouwen en houdt in dat in ruil voor de sloop van een gebouw en het inleveren van milieurechten, een nieuwe bouwtitel verkregen kan worden. Die bouwtitel kan dan worden omgezet in een woning in het buitengebied. Volgens Schut (2015) is het belangrijk dat overheden een consistent beleid voeren betreffende dit onderwerp, zodat het mogelijk is om precedentwerking in het buitengebied te voorkomen. In tabel 3.1 is een overzicht te zien van het beleid van alle provincies in Nederland met betrekking tot een Ruimte voor ruimte-regeling. Uit de tabel blijkt dat de provincies in Nederland niet een eenduidig en consistent beleid voeren, terwijl Schut (2015) juist beargumenteert dat dit belangrijk is op dit gebied om zo precedentwerking in het buitengebied te voorkomen. Doordat er geen consistent beleid wordt gevoerd zou er volgens de theorie van Schut (2015) sprake kunnen zijn van precedentwerking.

Provincie	Ruimte voor Ruimte regeling?	Opmerkingen
Brabant	Ja	
Drenthe	Ja	
Flevoland	Nee	
Friesland	Ja	
Gelderland	Nee	Via een andere vorm
Groningen	Ja	
Limburg	Ja	Andere vorm, met ander doel en andere werking in praktijk
Noord-Holland	Ja	Wordt echter beëindigd
Overijssel	Nee	Vrijer dan een ruimte voor ruimte regeling
Utrecht	Ja	
Zeeland	Ja	
Zuid-Holland	Nee	

Tabel 3.1: Overzicht Ruimte voor Ruimte regelingen alle provincies

3.4.3 Analyse van regelgeving vier provincies

In de komende paragrafen worden de provinciale kaders van vier provincies onder de loep genomen. In de voorgaande paragraaf is het idee achter een Ruimte voor ruimte-regeling uitgelegd en een kort overzicht gegeven van de provincies in Nederland met en zonder een dergelijke regeling. In de komende paragrafen zullen Groningen, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel nader besproken worden. Die vier provincies zijn gekozen omdat twee van deze provincies een traditionele Ruimte voor ruimte-regeling hebben en twee provincies niet. Daarbij hebben alle vier de provincies te maken met het probleem van vrijkomende agrarische bebouwing. Daarom kunnen ze vergeleken worden met elkaar. De invulling van de Ruimte voor ruimte-regelingen en andere regelgeving en beleid betreffende het buitengebied en vrijkomende agrarische bebouwing zullen geanalyseerd worden.

3.4.4 Noord-Brabant

Er zijn momenteel twee Ruimte voor ruimte-regelingen van kracht in Noord-Brabant waarbij het mogelijk is een woning te realiseren in ruil voor sloop. Deze zijn te raadplegen op onderstaande pagina. De regeling van lid 1 wordt ook wel de “free riders-regeling” genoemd. Er geldt een aantal voorwaarden om van die regeling gebruik te mogen maken. In lid twee van het artikel wordt uitgelegd wanneer aan de voorwaarden wordt voldaan om sprake te laten zijn van een ‘aanzienlijke winst aan omgevingskwaliteit’. In het derde lid is de andere vorm van de Ruimte voor ruimte-regeling beschreven. Dit is een vorm met een ontwikkelingsmaatschappij die de kavels uitgeeft. Deze mogelijkheid stopt indien een maximum aantal van 3.500 Ruimte voor ruimte-kavels is bereikt, lid 4 (Noord-Brabant, 2019a).

In principe geldt in Noord-Brabant de regeling dat er geen nieuwe (burger-)woningen mogen worden gebouwd in het buitengebied. Deze regeling in de provinciale verordening maakt daar dus een uitzondering op. Het doel van de provincie Noord-Brabant met de regeling is het behalen van aanzienlijke milieu- en ruimtelijke kwaliteitswinst. Deze regeling doet dat door de bouw van woningen op een passende locatie toe te staan in ruil voor de beëindiging van een veehouderij, voor het inleveren van fosfaatrechten en voor de sloop van bedrijfsgebouwen. De strenge voorwaarden om gebruik te mogen maken van deze regeling zijn opgenomen vanwege het feit dat de provincie een verdere menging van functies en versterking in het buitengebied wil voorkomen (Noord-Brabant, 2019b).

In de provincie Noord-Brabant gelden dus strenge kaders die de provincie heeft vastgesteld ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied, waarbij er maximaal één woning per kavel gerealiseerd mag worden. Hier kunnen gemeenten niet van afwijken en moeten dus binnen dit kader blijven.

Art. 3.80 lid 1:

Een bestemmingsplan van toepassing op Landelijk gebied kan voorzien in één of meerdere ruimte-voor-ruimtekavels, ieder ten behoeve van de bouw van één woning, indien:

- a. er sprake is van een aanzienlijke winst van de omgevingskwaliteit;
- b. de ruimte-voor-ruimtekavel op een planologisch aanvaardbare locatie in een bebouwingsconcentratie ligt;
- c. een goede landschappelijke inpassing van de te bouwen woning is verzekerd;
- d. er geen sprake is van (een aanzet voor) een stedelijke ontwikkeling behoudens in geval de locatie ligt binnen Verstedelijking afweegbaar.

Lid 2

Er is sprake van een aanzienlijke winst van de omgevingskwaliteit als per ruimte-voor-ruimtekavel is aangetoond dat is voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. een of meer veehouderijen gericht op het houden van varkens of pluimvee zijn in het geheel beëindigd waarbij alle bedrijfsgebouwen ten dienste van deze veehouderij, niet zijnde de bedrijfswoning, zijn gesloopt;
- b. de onder a. bedoelde veehouderijen zijn direct voorafgaand aan de beëindiging gedurende een periode van drie jaar onafgebroken in bedrijf geweest;
- c. de onder a. bedoelde veehouderijen zijn gevestigd binnen Beperkingen Veehouderij of op een locatie die vanwege omliggende waarden en functies niet geschikt is voor de uitoefening van een veehouderij;
- d. er tenminste 1000 m² bedrijfsgebouwen ten dienste van de onder a. bedoelde veehouderij, niet zijnde de bedrijfswoning, zijn gesloopt met een minimum van 200 m² op iedere beëindigingslocatie veehouderij;
- e. de ten behoeve van de onder a. bedoelde veehouderijen geregistreerde rechten betreffende de fosfaatproductie in een gezamenlijke omvang van tenminste 3.500 kg uit de markt zijn genomen door doorhaling van de bij de Dienst Regelingen geregistreerde rechten, waarbij per beëindigingslocatie een minimum van 700 kg aan rechten betreffende de productie van fosfaat aanwezig is;
- f. de rechten, bedoeld onder e. moeten vanaf het moment van beëindiging van de bedrijfsvoering tot aan het moment van uit de markt nemen geregistreerd staan op naam van de veehouderij die beëindigd;
- g. de omgevingsvergunning milieu voor de onder a. bedoelde veehouderij op iedere beëindigingslocatie veehouderij is ingetrokken;
- h. een passende herbestemming is gelegd op de locatie als onder a. bedoeld die in ieder geval het houden van vee en het bouwen van nieuwe bedrijfsgebouwen uitsluit;
- i. in redelijkheid niet op andere wijze is voorzien in de beëindiging van de onder a. bedoelde veehouderij.

Lid 3

In afwijking van het tweede lid kan een bestemmingsplan voorzien in een ruimte-voor-ruimtekavel als deze wordt ontwikkeld door of vanwege de Ontwikkelingsmaatschappij ruimte voor ruimte gelet op de in het verleden behaalde aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit door toepassing van de Regeling beëindiging veehouderijtakken.

Lid 4

Het derde lid vervalt indien uit door Gedeputeerde Staten bijgehouden gegevens blijkt dat er in totaal 3500 ruimte voor ruimte kavels door of vanwege de Ontwikkelingsmaatschappij ruimte voor ruimte zijn ontwikkeld.

3.4.5 Overijssel

In de provincie Overijssel is geen Ruimte voor ruimte-regeling van kracht in de huidige provinciale verordening. De provincie Overijssel geeft in haar omgevingsvisie en provinciale verordening de overduidelijke voorkeur aan binnenstedelijke ontwikkeling boven de ontwikkeling in het buitengebied (Provincie Overijssel, 2019a; Provincie Overijssel, 2019b). Ze voert een “concentratiebeleid”, waarbij zij netwerken heeft aangewezen waar de stedelijke ontwikkelingen zoveel mogelijk geconcentreerd moeten worden (Provincie Overijssel, 2019b). Verder heeft zij een eis van “zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik” geformuleerd als criterium voor het realiseren van bebouwing in de provincie:

‘De eis van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik is erop gericht om onnodig nieuw ruimtebeslag – zowel ondergronds als bovengronds – te voorkomen. De provincie wil het onderscheid tussen het bestaande bebouwde gebied en de onbebouwde groene omgeving scherp houden’ (Provincie Overijssel, 2019b, paragraaf 7.1.5).

De provincie heeft als beleid voor het landelijk gebied dat er eerst ruimte moet worden benut binnen bestaande erven:

‘Ook voor ontwikkelingen in de Groene Omgeving gelden de principes van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik. Bij nieuwvestigingen en uitbreidingswensen waarvoor binnen het bestaand bebouwde gebied in redelijkheid geen ruimte te vinden is, moet zoveel mogelijk eerst de ruimte benut worden binnen bestaande erven, voordat beslag mag worden gelegd op de onbebouwde Groene Omgeving. Dit geldt niet alleen voor agrarische bedrijven, maar voor alle functies in de Groene Omgeving. Ook bij/voor hergebruik en transformatie geldt dat zij moet bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit. Zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik kan betekenen dat bij een nieuwvestiging of uitbreiding de eis gesteld wordt dat elders in de Groene Omgeving opstallen gesloopt worden en verharding wordt verwijderd. Dit zorgt ervoor dat het buitengebied niet verder versteent.’ (Provincie Overijssel, 2019b, paragraaf 7.1.5)

In bovenstaand citaat wordt gehint naar een Ruimte voor ruimte-regeling, doordat de provincie aangeeft dat zij kan eisen dat een opstal moet worden gesloopt en verharding worden verwijderd, voordat een nieuwe ontwikkeling wordt toegestaan. De provincie Overijssel heeft echter geen Ruimte voor ruimte-regeling vastgesteld. Ze heeft in de provinciale verordening bepaalde kaders en principes meegegeven die gemeenten mee dienen te nemen in hun beleid en waarop een motivatieplicht rust indien zij hiervan willen afwijken (Provincie Overijssel, 2019a; Provincie Overijssel, 2019b).

In onderstaand kader is lid 1 tot en met 4 van artikel 2.1.5 van de provinciale verordening van Overijssel weergegeven (het artikel loopt tot en met lid 9). Het artikel meldt dat er een motiveringsplicht geldt voor het toestaan van nieuwe ontwikkelingen en dat er van het ontwikkelingsperspectief van de provincie mag worden afgeweken indien de Gemeenteraad motiveert dat er sprake is van sociaaleconomische en/of maatschappelijke redenen en voldoende verzekerd is dat sprake is van versterking van ruimtelijke kwaliteit conform de gebiedskenmerken. Zoals hierboven vermeld hebben groene functies de prioriteit in de Groene Omgeving van de provincie en passen aanvullende woon- en werkmilieus in principe niet in het concentratiebeleid van de provincie. Indien een gemeente toch ruimte wil geven aan initiatieven voor aanvullende woon- en werkmilieus in de Groene Omgeving, dan kan dat door het motiveren dat er sprake is van sociaaleconomische en/of maatschappelijke redenen

en voldoende verzekerd is dat sprake is van versterking van de ruimtelijke kwaliteit conform de gebiedskenmerken (Provincie Overijssel, 2019a).

Zoals vermeld in lid 4 van het artikel gaat het om een motiveringseis. Bij een motiveringseis is het lastig om van te voren te weten wanneer de motivatie afdoende wordt geacht door de provincie. De provincie geeft in de Omgevingsvisie aan veel waarde te hechten aan vooroverleg en samenwerking met de gemeenten en de eventuele initiatiefnemer(s). Op die manier proberen zij al vroeg in het proces van initiatieven te kunnen overleggen over hoe die in de Ontwikkelingsvisie van de provincie kunnen passen. Als daarna een gemeente toch doorzet terwijl de provincie het initiatief niet ziet zitten, dan kan zij ingrijpen. Bijvoorbeeld door een aanwijzing of zienswijzen in te dienen (Provincie Overijssel, 2019b).

Het beleid van de provincie Overijssel houdt daarom in dat meer mag dan onder een Ruimte voor ruimte-regeling, mits de principes voor ruimtelijke kwaliteit van de provincie worden gehanteerd. Daarnaast kijkt de provincie ernaar of er kwaliteiten worden toegevoegd door het initiatief. Dit kan naast slopen, het toevoegen of herstellen van landschaps- of cultuur historische elementen zijn. Dit zou het in beginsel zelfs mogelijk maken dat er meer wordt gebouwd dan de oorspronkelijke bebouwing die is gesloopt. De provincie laat dus veel ruimte aan de gemeenten op dit gebied.

Artikel 2.1.5 Ruimtelijke kwaliteit

Lid 1

In de toelichting op bestemmingsplannen wordt onderbouwd dat de nieuwe ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt, bijdragen aan het versterken van de ruimtelijke kwaliteit conform de geldende gebiedskenmerken.

Lid 2

In het kader van de toelichting als bedoeld in lid 1 wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze toepassing is gegeven aan het Uitvoeringsmodel (OF-, WAAR- en HOE-benadering) die in de Omgevingsvisie Overijssel is neergelegd.

Lid 3

In het kader van de toelichting als bedoeld in lid 1 wordt gemotiveerd dat de nieuwe ontwikkeling past binnen het ontwikkelingsperspectief die in de Omgevingsvisie Overijssel voor het gebied is neergelegd.

Lid 4

Gemeenteraden mogen gemotiveerd afwijken van het ontwikkelingsperspectief dat voor het betreffende gebied geldt, wanneer:

- er sprake is sociaal-economische en/of maatschappelijke redenen; en
- voldoende verzekerd is dat er sprake is van versterking van ruimtelijke kwaliteit conform de gebiedskenmerken.

Bron: Provincie Overijssel, Geconsolideerde Verordening vanaf 2017

3.4.6 Limburg

De Provincie Limburg heeft een Ruimte voor ruimte-regeling vastgesteld. De Ruimte voor ruimte-regeling staat niet in de provinciale verordening van de provincie Limburg. De provincie Limburg heeft in 2000 een aparte Ruimte voor ruimte-regeling vastgesteld voor Midden- en Noord Limburg die nog steeds geldig is. Deze Ruimte voor ruimte-regeling is echter verwarrend, aangezien deze is opgezet met een ander doel dan de Ruimte voor ruimte-regelingen in andere provincies en anders werkt in de praktijk. Dit is dus niet een Ruimte voor ruimte-regeling zoals andere provincies in gebruik hebben. Deze Ruimte voor ruimte-regeling is naar aanleiding van het Pact van Brakkenstein opgesteld. Dit Pact is gesloten tussen vijf provincies, het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke ordening en Milieu en de VNG. Naar aanleiding van Europese regelgeving moest reductie van ammoniakuitstoot in verschillende provincies in Nederland plaatsvinden, waaronder in Limburg.

De Ruimte voor ruimte-regeling die de provincie Limburg vervolgens voor Midden- en Noord Limburg heeft vastgesteld houdt in dat de provincie een subsidie verstrekt om de sloop van intensieve veehouderijen te realiseren en vervolgens die investering terug te verdienen doordat ze de grond verwerft, bouwrijp maakt en dan als kavels verkoopt. Er is een maximum van 900 kavels voor de provincie Limburg afgesproken om de verleende sloopsubsidies terug te verdienen. Deze regeling geldt dus alleen voor het noorden en het midden van Limburg (Provincie Limburg, 2000). Het doel is het financieren van de sloop t.b.v. de ammoniakreductie en niet de doelstellingen die de andere provincies hebben voor een Ruimte voor ruimte-regeling. In Midden- en Noord Limburg geldt geen andere regeling die lijkt op de gebruikelijke Ruimte voor ruimte-regeling. De provincie laat het aan de gemeenten om een gebruikelijke Ruimte voor ruimte-regeling toe te passen. Daarin geeft zij dus veel vrijheid aan de gemeenten. In het Zuiden van Limburg is ook een 'Ruimte voor ruimte-regeling van kracht. Deze regeling is wel een gebruikelijke 'Ruimte voor ruimte-regeling' (Provincie Limburg, 2016).

Naast deze afwijkende regeling, wordt er in Midden- en Noord Limburg veel vrijheid aan de gemeenten gegeven. Gemeenten mogen namelijk zelf afwegen of zij de meer gebruikelijke Ruimte voor ruimte-regeling willen toepassen. Het feit dat in die gebieden een andere vorm van de Ruimte voor ruimte-regeling geldt en niet de gebruikelijke vorm, houdt volgens de provincie dus niet in dat gemeenten niet zelf mogen bepalen ook een gebruikelijke Ruimte voor ruimte-regeling te hanteren. In het Midden en Noorden van Limburg krijgen gemeenten dus relatief veel flexibiliteit op het gebied van omgaan met vrijkomende agrarische bebouwing.

3.4.7 Groningen

De provincie Groningen heeft een Ruimte voor ruimte-regeling in de provinciale verordening opgenomen (Provincie Groningen, 2019). Op onderstaande pagina is de regeling opgenomen. Volgens deze regeling zijn er twee mogelijkheden om een woning op te richten in het buitengebied binnen de Ruimte voor ruimte-regeling. De eerste mogelijkheid houdt in dat het slechts mogelijk is een woning op te richten indien de aanwezige woning wordt gesloopt en aan een aantal voorwaarden is voldaan. De woning moet onder andere niet geschikt zijn of niet meer geschikt gemaakt kunnen worden voor gebruik. Daarbij mag de oppervlakte van de woning met bijbehorende gebouwen niet meer bedragen dan 300 m² en moet er een deskundige betrokken worden. De tweede mogelijkheid om een woning op te richten is om 750 m² bebouwing af te breken die niet geschikt is voor hergebruik of niet geschikt te maken is voor hergebruik en niet karakteristiek of beeldbepalend is. Daarbij mogen er twee woningen worden opgericht indien 2000 m² wordt afgebroken en voldaan is aan voornoemde voorwaarden. Om gebruik te maken van de tweede optie zijn tevens verschillende voorwaarden van kracht, waaronder de geldende woonvisie en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit (Provincie Groningen, 2019).

Daarnaast wijdt de provinciale verordening nog twee andere artikelen aan vrijkomende bebouwing in het buitengebied. Art. 2.13.1 maakt het mogelijk dat een bestemmingsplan kan voorzien in hergebruik van vrijkomende gebouwen voor een andere functie. De voorwaarde om daarvan gebruik te mogen maken is dat dan regels moeten worden gesteld die er toe strekken dat de functie “wonen” slechts is toegestaan in het hoofdgebouw of in een bij het hoofdgebouw behorend karakteristiek gebouw en de toevoeging van woningen past in de geldende woonvisie. Daarnaast moeten de regels ertoe strekken dat bedrijfsactiviteiten beperkt blijven tot ruimtelijk inpasbare activiteiten, dat de opslag van materialen en goederen op het erf beperkt wordt en dat de mogelijkheid voor het uitoefenen van een detailhandelsfunctie beperkt wordt. Artikel 2.13.3 voorziet in de bouw- en verbouwmogelijkheden van de vrijgekomen gebouwen in het buitengebied. Dat artikel strekt ertoe dat bestemmingsplannen er niet in kunnen voorzien de vrijgekomen gebouwen te vergroten of nieuwe gebouwen, anders dan vervangende nieuwbouw, op te richten. Lid twee van dat artikel voorziet in afwijkingsmogelijkheden daarvan (Provincie Groningen, 2019).

De provincie Groningen heeft dus duidelijke en strenge kaders met betrekking tot vrijkomende bebouwing in het buitengebied en het oprichten van nieuwe woningen in het buitengebied. De provincie heeft hiermee de verantwoordelijkheid van de inrichting van het buitengebied naar zich toegetrokken en laat weinig ruimte over aan de gemeenten.

Artikel 2.13.4 Ruimte-voor-Ruimte-regeling

In afwijking van artikel 2.13.3 kan een bestemmingsplan voorzien in:

- a. de mogelijkheid om een nieuwe woning te bouwen op een perceel waarop reeds een woning aanwezig is, mits:
 1. de nieuwe woning de woning vervangt die vanwege de bouwkundige staat, oppervlakte of inwendige vorm niet geschikt is of redelijkerwijs niet geschikt kan worden gemaakt voor een wijze van gebruik die voldoet aan de geldende bouwkundige voorschriften of aan hedendaagse eisen op het gebied van wooncomfort;
 2. de bestaande woning wordt gesloopt alsmede de bijbehorende bouwwerken voor zover deze in visueel landschappelijk opzicht niet bij de nieuwe woning passen;
 3. de ruimtelijk relevante kenmerken van de nieuwe bebouwing passen in het voor het betrokken gebied kenmerkende bebouwingsbeeld;
 4. de gezamenlijke oppervlakte van een woning en bijbehorende bouwwerken niet meer bedraagt dan 300 m², tenzij voor de ruimtelijke inpassing van de nieuwe bebouwing een grotere oppervlakte noodzakelijk is in welk geval deze oppervlakte niet meer bedraagt dan die van de te slopen bebouwing als bedoeld in het tweede lid;
 5. over de ruimtelijke inpassing van de nieuwe bebouwing advies wordt ingewonnen bij een onafhankelijke- of een bij de gemeente werkzame deskundige op het gebied van stedenbouw en landschapsarchitectuur;
- b. de mogelijkheid om een woning te bouwen ter compensatie van de afbraak van 750 m² voor hergebruik niet geschikte of geschikt te maken niet karakteristieke of beeldbepalende bebouwing of de mogelijkheid om twee woningen op te richten ter compensatie van de afbraak van 2000 m² voor hergebruik niet geschikte of geschikt te maken niet karakteristieke of beeldbepalende bebouwing, mits:
 1. het toevoegen van nieuwe woningen past in een woonvisie als bedoeld in artikel 2.15.1;
 2. de nieuw te bouwen woning of woningen wordt/worden gebouwd op het perceel waar de bebouwing wordt gesloopt, tenzij gemotiveerd wordt dat het bouwen van (een) woning(en) op deze locatie uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet aanvaardbaar is in welk geval op een andere locatie (een) woning(en) mag/mogen worden gebouwd;
 3. de ruimtelijke kwaliteit door de sloop en vervangende nieuwbouw verbetert;
 4. de ruimtelijk relevante kenmerken van de nieuwe bebouwing en de erfinrichting passen in het landschapsbeeld;
 5. de gezamenlijke oppervlakte van een woning en de bijbehorende bouwwerken niet meer bedraagt dan 300 m², tenzij voor de ruimtelijke inpassing van de nieuwe bebouwing een grotere oppervlakte noodzakelijk is in welk geval deze oppervlakte niet meer bedraagt dan die van de te slopen bebouwing als bedoeld in de aanhef;
 6. in het geval een nieuw te bouwen woning wordt gebouwd op het perceel waar de bebouwing wordt gesloopt, de maatwerkmethode wordt toegepast onder begeleiding van een onafhankelijke of bij de gemeente werkzame deskundige op het gebied van stedenbouw en landschapsarchitectuur;
 7. in het geval een nieuw te bouwen woning wordt gebouwd op een andere locatie dan op het perceel waar de bebouwing wordt gesloopt, de maatwerkmethode wordt toegepast onder begeleiding van een bij provincie werkzame deskundige op het gebied van stedenbouw en landschapsarchitectuur;
 8. de betreffende gronden niet zijn gelegen binnen de op kaart 6 aangegeven 'NNN-beheergebieden', 'NNN-natuurgebieden', 'NNN-beheer aanpassingsgebied', 'NNN-natuur aanpassingsgebied', het 'Zoekgebied robuuste verbindingzone' of de 'bos- en natuurgebieden buiten het Natuurnetwerk Nederland'.

Bron: Provincie Groningen, Geconsolideerde Omgevingsverordening februari 2019.

3.5 Afsluitend

In dit hoofdstuk is de context geschetst van het vraagstuk van dit onderzoek. Allereerst is er uitleg gegeven over de rol van het bestemmingsplan en de provinciale verordening in de ruimtelijke ordening in Nederland. Duidelijk is dat de provinciale verordening de kaders bevat waarbinnen gemeenten hun bestemmingsplan mogen opstellen. Dus hoe strenger de kaders, hoe minder ruimte gemeenten hebben voor hun eigen kaders.

Vervolgens is een inkijk gegeven in de achtergrond van vrijkomende agrarische bebouwing en verschillende regelingen die ervoor bestaan in de ruimtelijke ordening in Nederland. Vooral Ruimte voor ruimte-regelingen worden vaak toegepast, waarbij in ruil voor vrijkomende agrarische bebouwing een of meer woningen mogen worden gebouwd. In dit onderzoek is gekozen om vier provincies verder te analyseren: Groningen, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel. Uit de analyse in dit hoofdstuk blijkt dat Groningen en Noord-Brabant, in tegenstelling tot de andere twee provincies, een traditionele Ruimte voor ruimte-regeling hebben en dat de kaders als relatief streng kunnen worden beschouwd, vergeleken bij de andere twee provincies.

4 Methode

4.1 Introductie

In dit hoofdstuk wordt uitgebreid uiteengezet welke methoden worden aangewend voor dit onderzoek en hoe deze gebruikt worden. Allereerst worden de concepten uit het theoretisch kader besproken en wordt aangegeven welke plek zij in dit onderzoek krijgen. Van daaruit wordt het conceptueel model gevormd en besproken. Vervolgens wordt, na een korte beargumentering van het gebruik van kwalitatieve methoden, uitgelegd welke kwalitatieve methoden precies in welke mate en in welke volgorde worden aangewend. De laatste paragraaf schetst de onderzoekseenheden van dit onderzoek.

4.1.1 Gebruik concepten

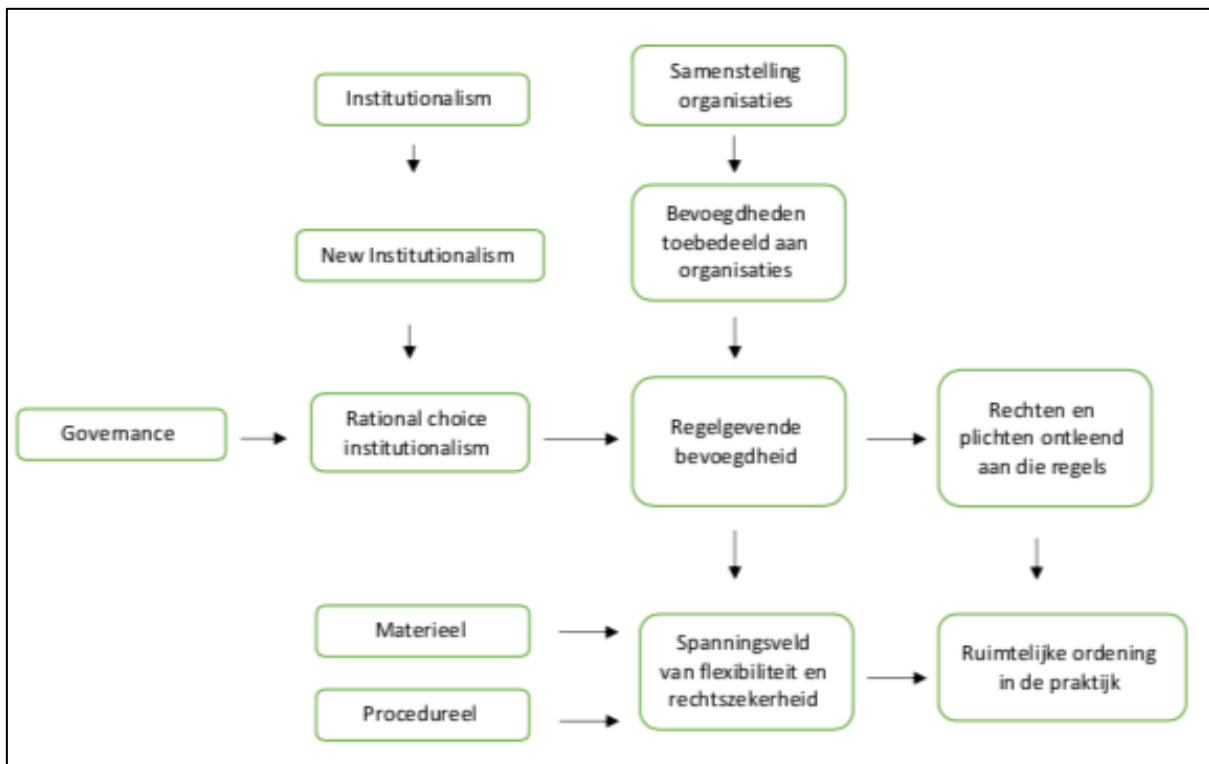
In het theoretisch kader is uitgebreid de relevante theorie van multi-level governance voor dit onderzoek besproken. In deze paragraaf wordt uiteengezet welke concepten precies gebruikt worden in dit onderzoek en hoe.

Uit de onderzochte literatuur in hoofdstuk 2 is te halen dat het in governance meer gaat om een sturende overheid dan een zelf roeiende overheid (Jessop, 1998; Palumbo, 2017). Omdat in dit onderzoek de link wordt gelegd tussen de overkoepelende governance en de institutional theory als kijk op het onderwerp binnen die governance, zal de nadruk op vooral de structuur van de governance liggen (Jessop, 1998; Van Nieuwaal e.a., 2009; Rhodes, 2007). Bij governance spelen netwerken een grote rol. Er is echter discussie over de grootte en de invulling van die rol (Jessop, 1998; Rhodes, 2007). Voor dit onderzoek is vooral de wisselwerking tussen verschillende overheden van belang. Het onderzoek gaat over regelgeving en die taak is in Nederland slechts toebedeeld aan overheden. Daarom zal er in dit onderzoek relatief weinig aandacht worden besteed aan governance-netwerken met veel “non-state actors” of netwerken die vooral buiten de staat om (proberen te) werken. Voor dit onderzoek is de wisselwerking tussen acties van de provinciale overheid en de lokale overheid zeer belangrijk. Ze hebben allebei bevoegdheid tot het stellen van regels op het gebied van bestemmingen en gebruik van vrijkomende agrarische bebouwing. De provinciale regels bieden in beginsel een kader waarbinnen de gemeenten hun eigen regels mogen vaststellen. Daardoor kan een provincie de beleidsvrijheid van een gemeenten verkleinen. Het is dus voor het onderzoek tevens belangrijk om naar de verhoudingen tussen verschillende bestuurlijke niveaus in Nederland te kijken. Zoals besproken op pagina 10 kijken “multi-level governance-theorieën” naar de verhoudingen en wisselwerking tussen verschillende overheidslagen. In principe kan multi-level governance naast politieke organen tevens over private actoren gaan. Door de focus op de gemeenten en provincies zal in dit onderzoek geen aandacht besteed worden aan de private actoren op verschillende niveaus.

Omdat het bestemmingsplan een product is, gemaakt door gemeenten met hun regelgevende bevoegdheid en daarmee een product is van een organisatie, zal de focus van dit onderzoek liggen op new institutionalism. Binnen het new institutionalism bevinden zich zoals besproken de drie hoofdstromingen van rational choice institutionalism, sociologisch institutionalisme en historisch institutionalisme (Sorensen, 2017). Voor dit onderzoek zal vooral de bril van het rational choice institutionalism worden opgezet. De voornaamste definitie van institutionalisme binnen die stroming luidt: “The formal and informal ‘rules of the game [...] the humanly devised

constraints that shape human interaction' (North 1990, p. 3). In die stroming geldt het idee dat verandering van instituties voornamelijk voortkomt uit veranderingen in de markt, waardoor rationale actoren hun gedrag veranderen wanneer groepen instituties creëren om collectieve problemen aan te pakken. De actoren worden gezien als zelfgeïnteresseerden die soms collectieve regels bedenken om te zorgen voor samenwerking. Andere karakteristieken van deze stroming zijn de aandacht voor coördinerende effecten, het bieden van zekerheid en geloofwaardige inzet (Sorensen, 2017).

4.2 Conceptueel model



Figuur 4.1: Conceptueel model methode

Zoals in hoofdstuk 2 en voorgaande paragraaf is besproken, is het vraagstuk van vrijkomende agrarische bebouwing te bestempelen als een governance-vraagstuk. Het is in beginsel een vraagstuk van "wie stuurt wat". Vervolgens wordt vanuit een perspectief van institutionalisme gepoogd om de vraag te beantwoorden welke geschreven en ongeschreven regels er in dit specifieke geval gelden. Omdat er verschillende stromingen binnen het institutionalisme bestaan, is voor eens specifieke vorm gekozen, het rational choice institutionalism. Deze stroming past goed bij dit vraagstuk omdat hij kijkt naar de rechten en plichten die voortvloeien uit de regels van de formele en informele instituties. In het geval van dit vraagstuk zijn die instituties met name de provincies en gemeenten. Bij het opstellen van die regels is steeds het vraagstuk van flexibiliteit en rechtszekerheid aan de orde, omdat uit die regels rechten en plichten voortvloeien die van invloed zijn op de ruimtelijke ordening in de praktijk en zo op de directe leefomgeving.

4.3 Kwalitatieve onderzoeksmethoden

Volgens Bryman kan kwalitatief onderzoek worden gezien als een onderzoeksstrategie die normaliter de nadruk legt op woorden in plaats van op kwantificering bij het verzamelen en analyseren van data. Bij kwalitatief onderzoek wordt daarbij vooral aandacht geschonken aan een inductieve aanpak voor de relatie tussen theorie en het onderzoeken, waarbij de nadruk ligt op het genereren van theorieën (Bryman, 2016). Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende vormen van kwalitatief onderzoek. De bestemmingsplananalyse is een vorm van kwalitatief onderzoek omdat gebruik wordt gemaakt van de kwalitatieve methode documentanalyse, ondanks dat de uitkomsten kwantitatief worden verwerkt in een Excel-bestand en worden verwerkt in een assengrafiek (Bryman, 2016). Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de methode interviewen, eveneens een kwalitatieve methode (Bryman, 2016).

4.4 Betrouwbaarheid en geldigheid van het kwalitatief onderzoek

Het meten van betrouwbaarheid en geldigheid, “reliability” en “validity”, komt voornamelijk voort uit de kwantitatieve onderzoeksmethode. In de literatuur is echter een duidelijke roep om tevens aandacht te besteden aan de betrouwbaarheid en geldigheid van kwalitatief onderzoek. Zowel de betrouwbaarheid als de geldigheid kunnen worden onderverdeeld in extern en intern. Externe betrouwbaarheid duidt op de mate waarin het mogelijk is een onderzoek te herhalen (Bryman, 2016). Voor dit onderzoek lijkt dat voor de bestemmingsplananalyse eenvoudiger dan voor de interviews. Zolang hetzelfde bestemmingsplan geldig is, zal dit hoogstwaarschijnlijk dezelfde waarde van flexibiliteit geven in een nieuw onderzoek omdat de variabelen erg goed zijn in te vullen en weinig improvisatievermogen van de onderzoeker vragen.

Voor de interviews is dit lastiger, mede doordat het onmogelijk is een sociale omgeving te bevriezen. Interne betrouwbaarheid kijkt of er binnen het onderzoek meerdere onderzoekers zijn die dezelfde data of resultaten waarnemen (Bryman, 2016). In dit onderzoek is er slechts één onderzoeker. Er is echter wel toegang tot begeleiding die veel kennis van de materie heeft en indien nodig kan meekijken. Met interne geldigheid wordt bedoeld op het corresponderen van de observaties van de onderzoeker en de theoretische ideeën die worden ontwikkeld gedurende het onderzoek (Bryman, 2016).

Om de interne geldigheid in dit onderzoek te waarborgen wordt van tevoren een intensieve literatuurstudie uitgevoerd en wordt gedurende het onderzoek steeds teruggegrepen naar de literatuur. Ook wordt stil gestaan bij wat er wordt gevonden en de eventuele betekenis daarvan voor de theorie. Tot slot refereert externe geldigheid aan de mate waarin de gevonden resultaten kunnen worden gegeneraliseerd voor andere situaties. Voor kwalitatief onderzoek ligt de valkuil voor het waarborgen van externe geldigheid dikwijls in de beperkte omvang van de onderzoeken (Bryman, 2016). In dit onderzoek is de omvang relatief groot. Los van het feit dat er uit slechts vier provincies bestemmingsplannen zullen worden geanalyseerd, zal het onderzoek namelijk makkelijk toe te passen zijn op de andere provincies en andere gemeenten in Nederland. Het zal echter lastig worden om de resultaten van dit onderzoek te

generaliseren naar andere landen, aangezien daar andere regelgeving geldt en het probleem van vrijkomende agrarische bebouwing wellicht in een heel andere mate speelt.

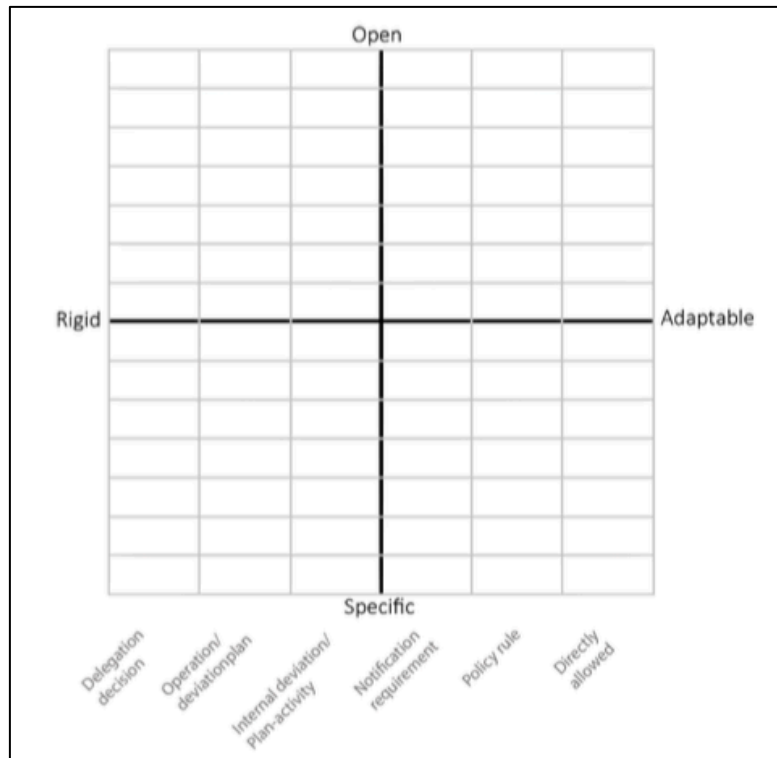
4.5 Bestemmingsplananalyse

Bij het vastleggen van het ruimtelijk beleid door de gemeente speelt steeds het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Van den Hoek heeft een methode ontworpen om de flexibiliteit van een bestemmingsplan te kunnen onderzoeken. Zo is vast te stellen waar een bestemmingsplan zich bevindt tussen flexibiliteit en rechtszekerheid (Van den Hoek, 2020). Deze methode zal worden gebruikt in dit onderzoek door de onderzochte bestemmingsplannen te plaatsen in het model en ze een score op flexibiliteit toe te kennen. Vervolgens zal gekeken worden naar verklaringen voor de uitkomsten van de indexering van de bestemmingsplannen.

Voor het gebruik van de methode worden bestemmingsplannen geraadpleegd. Er wordt dus gebruik gemaakt van documentanalyse. Het gebruiken van documenten voor een systematische analyse als onderdeel van een studie valt onder documentanalyse, waardoor het de voornaamste methode is van dit onderzoek (Bowen, 2009).

Documentanalyse valt onder kwalitatief onderzoek. Documentanalyse vereist net als andere kwalitatieve methoden dat data worden onderzocht en geïnterpreteerd om vervolgens de betekenis ervan te kunnen ontlokken, begrip erover te verwerven en kennis empirisch te ontwikkelen. De documenten worden er door gekenmerkt dat ze tekst en beelden bevatten en dat ze zijn gemaakt zonder tussenkomst van een onderzoeker. De documenten kunnen allerlei vormen aannemen, zoals boeken, tijdschriften, daboeken, agenda's, presentielijsten, advertenties, brochures, notulen en handleidingen (Bowen, 2009).

Figuur 4.2 toont de matrix die Van den Hoek heeft geïntroduceerd voor zijn methode. Deze matrix heeft twee assen. De horizontale as staat voor rigiditeit oftewel starheid aan de linkerkant en aanpasbaarheid aan de rechterkant. De verticale as laat bovenin de openheid zien en onderin de specificiteit. De plaats op de 'star-aanpasbaar'-as wordt bepaald door de voorgeschreven procedure voor het toestaan van een specifieke functie. Een plan is 'star' indien er een uitgebreide procedure nodig is om een functie toe te staan. Een plan is 'aanpasbaar' indien het zeer eenvoudig is een specifieke functie toe te staan of dit zelfs direct toegestaan is. De plaats op de 'open-specifiek'-as wordt bepaald door het aantal activiteiten dat in dat bestemmingsplan toegestaan is. Een plan is relatief 'specifiek' als maar één of een paar activiteiten in een plan worden toegestaan. Een plan is relatief 'open' indien meerdere activiteiten in een plan worden toegestaan. Na het bepalen van de score van het bestemmingsplan, kan het plan worden geplaatst op de matrix en kan deze vervolgens overwegend open, leeg, anticiperend of reactief worden genoemd (Van den Hoek, 2020).



Figuur 4.2: Assengrafiek gebaseerd op methode Van den Hoek

4.5.1 Variabelen van de bestemmingsplannen

Naast de score op de matrix, worden per bestemmingsplan verschillende vaste variabelen vastgelegd. Per bestemmingsplan wordt bijvoorbeeld bijgehouden hoe groot de oppervlakte van het plan is, in welke gemeente het plan is vastgesteld, in welke provincie die gemeente ligt en hoeveel inwoners in die gemeente geregistreerd staan. Per bestemmingsplan worden de variabelen ingevuld in een groot Excel-bestand, waarna deze door middel van Excel geanalyseerd kunnen worden.

Voor dit onderzoek is een aantal variabelen toegevoegd. Van tevoren was onduidelijk welke informatie in de bestemmingsplannen op detailniveau zou worden gevonden. Daarom zijn er tijdens het onderzoek variabelen toegevoegd en zijn van tevoren zoveel mogelijk variabelen bedacht die mogelijk relevante data voor het onderzoek kunnen opleveren.

Toegevoegde variabelen:
Is er een maximum aantal te realiseren woningen genoemd?
Is er een maximum aantal m2 of m3 te bouwen woningen genoemd?
Is de provinciale regeling m.b.t. Ruimte voor ruimte verwerkt in het bestemmingsplan?
Noemt het bestemmingsplan specifiek VAB?
Overige interessante opmerkingen betreffende VAB?
Zijn andere functies dan Wonen toegestaan om naar te wijzigen?
Is er een percentage bebouwing genoemd dat gesloopt moet worden?
Zijn er regels m.b.t. andere gebouwen (zoals bijgebouwen)?
Is er een eis gesteld aan het agrarisch bedrijf bij wijzigen naar een andere functie?

Tabel 4.1: Toegevoegde variabelen aan methode

4.5.2 Aanpassing bestemming Agrarisch in het model

Het model is aangepast, of beter gezegd toegespitst, op de bestemming “agrarisch”. In veel gevallen waarin er een agrarische bestemming op een plek geldt, maakt de gemeente onderscheid in verschillende soorten agrarisch gebruik. Om een zo treffend mogelijke uitkomst te genereren uit het model is daarom een onderscheid gemaakt binnen de bestemming Agrarisch. Veel gemeenten maken onderscheid tussen grondgebonden en niet grondgebonden agrarisch gebruik. Binnen niet grondgebonden gebruik wordt de functie “intensieve veeteelt” onderscheiden. Uit de analyse van verschillende bestemmingsplannen is gebleken dat gemeenten “intensieve veeteelt” verschillend definiëren. In de meest gehanteerde definitie vallen vooral varkenshouderijen, pluimveehouderijen en pelsdierhouderijen onder intensieve veeteelt (Wikipedia, 2020).

Sommige gemeenten rekenen echter onder “intensieve veeteelt” tevens houderijen van vleeskalveren, van stieren voor roodvleesproductie, van geiten, van schapen en/of van eenden (o.a. Gemeente Ten Boer, 2017; Gemeente Swalmen, 2016; Gemeente Venray, 2010). Voornamelijk het houden van vleeskalveren en vleesstieren wordt vaak door gemeenten onder intensieve veehouderij geschaard. De definitie die de Algemene Rekenkamer hanteert omvat ook kalveren. De definitie luidt: *‘In deze bedrijfstak worden onder meer varkens, kippen en kalveren op een relatief klein oppervlak «niet grondgebonden» gehouden’* (Algemene Rekenkamer, 2013, p. 6). Om deze reden is besloten om voor dit onderzoek onder “intensieve veehouderij” te laten vallen: het houden van vleeskalveren, stieren, varkens, pluimvee en pelsdieren.

Om een percentuele verdeling te genereren is gekeken naar cijfers van het CBS (2020). De cijfers van het CBS zijn verwarrend vanwege het feit dat een bedrijf meerdere keren in de cijfers kan voorkomen. Per categorie wordt het aantal bedrijven genoemd. Bedrijven kunnen echter onder meerdere categorieën voorkomen. Daardoor is de optelsom van de bedrijven uit verschillende categorieën landbouw vele malen hoger dan het totaal aantal landbouwbedrijven in Nederland van 53.230 stuks. Om toch tot een percentage te komen van het aantal intensieve veehouderijen op het totaal aantal landbouwbedrijven is daarom gekozen om de totalen van de categorieën bij elkaar op te tellen.

Het totaal aantal komt dan uit op 111.330. Het aantal bedrijven dat opereert met vleeskalveren, stieren, varkens, pluimvee en edelpelsdieren is 18.970 in totaal, wat neerkomt op 17% van het totaal aantal van 111.330. Omdat bedrijven dus in meerdere categorieën kunnen voorkomen zijn overduidelijk dubbel opgenomen categorieën weggelaten uit de berekening. Dit komt er op neer dat grasland- en voederbedrijven buiten de berekening zijn gehouden vanwege het feit dat deze hoogstwaarschijnlijk ook nog een keer voorkomen bij graasdieren en/of hokdieren.

Bij voorkeur was er een relatieve verdeling op basis van de oppervlakte van de bedrijven gemaakt, om zo de verdeling binnen het grondgebied van een bestemmingsplan zo kloppend mogelijk te maken. Die cijfers zijn echter niet beschikbaar. Helaas is er dus alleen statistiek bekend van het aantal bedrijven en niet van het oppervlakte dat zij bestrijken. Daarom is het percentage in het model gebaseerd op het aantal bedrijven. Het percentage “intensieve veehouderij” binnen het model zal dus 17% bedragen. Verder is er geen strikt percentage van “grondgebonden” en “niet grondgebonden” agrarische bedrijven bekend en is het daardoor

lastig om die verdeling te maken. Dit betekent dat de score van de bestemming “agrarisch” globaal wordt onderverdeeld in 0,8 algemeen en 0,2 intensieve veeteelt.

Daarbij is het belangrijk op te merken dat bij het analyseren van de bestemmingsplannen op de website ruimtelijkeplannen.nl met de muis op de bouwvlakken op een agrarisch erf moet worden geklikt. Op het bouwvlak is namelijk te zien of er sprake is van een intensieve veehouderij. Dat is doorgaans op de rest van de kavel niet te zien aangezien die bestemming op het gebouw zelf ligt.

Sommige gemeenten maken verschil tussen grondgebonden en niet grondgebonden agrarische bedrijven. Hiervan is tevens een verdeling te maken op basis van de CBS gegevens. Onder de intensieve veehouderij vallen voornamelijk houderijen van vleeskalveren, stieren, varkens, pluimvee en edelpelsdieren. Andere niet grondgebonden agrarische bedrijven die nog overblijven zijn bedrijven die schapen, paarden, pony's, konijnen of geiten houden. Alle niet grondgebonden agrarische bedrijven vormen 34% van het geheel. Zoals aangegeven wordt voor de intensieve veehouderij rekening gehouden met een aandeel van 0,2 in het model. Voor de andere niet grondgebonden agrarische bedrijven zal daarom met 0,1 gerekend worden. Hiermee komt de verdeling globaal uit op 0,7 grondgebonden en 0,3 niet grondgebonden, waarvan 0,2 intensieve veehouderij.

4.6 Interviews

Ter ondersteuning van de uitkomsten van het gebruik van de methode Van den Hoek en om achterliggende verklaringen te vinden, wordt gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews met personen betrokken bij de problematiek. Er is gekozen voor gemeentelijke ambtenaren betrokken bij het beleid van hun gemeente op het buitengebied en vrijkomende agrarische bebouwing. Deze personen hebben vaak veel kennis van het beleid van hun gemeente en over de keuzes die gemaakt zijn op het gebied van flexibiliteit en rechtszekerheid.

Voor dit onderzoek wordt de voorkeur gegeven aan persoonlijke interviews in persoon. Dit geeft de onderzoeker de kans daarop te reageren. In dit onderzoek waren uiteindelijk door de omstandigheden interviews in persoon niet mogelijk (Rijksoverheid, 2020). Daarom is gekozen voor interviews via Skype en telefoon. De laatste jaren is interviewen via de telefoon of met communicatie via de computer steeds meer geaccepteerd in de wetenschap (Hay, 2010).

Een semigestructureerd interview houdt in dat er van tevoren een richtlijn is van wat de onderzoeker wil vragen aan de respondent, maar dat deze zo nodig flexibel gehanteerd kan worden tijdens het interview. Dit kan nodig zijn om zo de gewenste informatie voor het onderzoek te verkrijgen. In sociale situaties is niet altijd van tevoren vast te leggen hoe de meest waardevolle informatie precies te verkrijgen is tijdens een interview. Tijdens een semigestructureerd interview heeft de interviewer de macht om de conversatie te dirigeren, maar is er tevens de mogelijkheid om in te spelen op wat zich voordoet tijdens het interview (Bryman, 2016).

Daarbij is er een semigestructureerd expertinterview gehouden met Duncan van den Hoek. Duncan van den Hoek is expert op spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid in

bestemmingsplannen omdat hij een methode heeft ontwikkeld voor het vaststellen van de mate van flexibiliteit of juist rechtszekerheid van een bestemmingsplan (Van den Hoek, 2020). Het doel van het expertinterview was om doel meer inzicht te krijgen in de theorie en de methode. Het interview is kort nadat het is afgenomen getranscribeerd en vervolgens geanalyseerd in het programma Nvivo. Allereerst is een codeboom gemaakt om vervolgens delen van het interview onder te verdelen onder de diverse codes. Voor het analyseren van de data is de uitleg over interviewanalyse van Bryman geraadpleegd (Bryman, 2016). Het doel is met het interview behaald; er is voldoende kennis opgehaald om het onderzoek te kunnen gaan uitvoeren. Om deze reden zijn geen verdere expert interviews noodzakelijk voor het vervolg van dit onderzoek.

Aan het begin van ieder interview is aan de betreffende respondent gevraagd of het interview opgenomen mocht worden, ten behoeve van een goede uitwerking van de data. Eén van de respondenten had hier bezwaar tegen, dat interview is daarom niet opgenomen. In plaats daarvan zijn tijdens het interview uitgebreide aantekeningen gemaakt, zodat de data toch goed verwerkt kon worden. Zoals aangegeven is het expertinterview getranscribeerd, gecodeerd en geanalyseerd. Het coderen en analyseren is gedaan met behulp van het programma Nvivo. Nvivo is een programma dat het mogelijk maakt om door middel van coderen een goed inzicht te krijgen in de verkregen data door middel van interviews (Bryman, 2016). De andere interviews zijn handmatig getranscribeerd in Word, handmatig gecodeerd en vervolgens geanalyseerd.

4.7 Onderzoekseenheden

De onderzoekseenheid is het aantal entiteiten dat onderzocht wordt ten behoeve van het onderzoek (Bryman, 2016). In dit onderzoek zijn de onderzoekseenheden gesplitst in bestemmingsplannen voor de documentanalyse en in respondenten voor de semigestructureerde interviews.

4.7.1 Bestemmingsplannen

De onderzoekseenheden bestaan voor het grootste gedeelte uit bestemmingsplannen die zijn geanalyseerd op de mate van flexibiliteit. Om tot een groep te komen die groot genoeg is om betrouwbare resultaten te generen, maar die wel de werkdruk van dit onderzoek haalbaar houdt is er een aantal van 48 bestemmingsplannen gekozen. Deze 48 bestemmingsplannen zijn evenredig verdeeld over vier provincies. In bijlage zijn de betreffende bestemmingsplannen vermeld.

De vier gekozen provincies zijn Noord-Brabant, Groningen, Limburg en Overijssel. Deze provincies zijn uitgezocht omdat zij te maken hebben met de problematiek van vrijkomende agrarische bebouwing en omdat zij van elkaar verschillen in regelgeving in hun provinciale verordening op dit onderwerp. Hoofdstuk 3 analyseert het beleid van de verschillende provincies. Onderstaand is in tabel 4.2 een overzicht opgenomen met in hoofdlijnen het beleid per provincie. De vier provincies zijn daarbij gekozen omdat vrijkomende agrarische bebouwing een actueel probleem is in deze provincies.

Zoals in tabel 3.1 van hoofdstuk 3 te zien is, hebben de meeste provincies in de Randstad geen Ruimte voor ruimte-regeling. Dat maakt ze aan de ene kant aantrekkelijk om te

onderzoeken in vergelijking met provincies waar wel een Ruimte voor ruimte-regeling in werking is. Aan de andere kant is het vergelijken van de provincies erg lastig vanwege het verschil in actualiteit van het probleem van vrijkomende agrarische bebouwing in die provincies. De keuze is daarom gevallen op provincies waar het probleem van vrijkomende agrarische bebouwing aanzienlijk is en die een meer gelijk beleid hebben, maar waar toch verschil is tussen de regelingen en vrijheid die zij geven aan de gemeenten.

Voor dit onderzoek worden in de provincie Limburg slechts bestemmingsplannen geraadpleegd uit Midden- en Noord Limburg. Deze keuze is gemaakt doordat dit een andere regeling betreft dan de Ruimte voor ruimte-regelingen in andere provincies en dat de gemeenten daarnaast vrij zijn om te kiezen of zij een Ruimte voor ruimte-regeling willen hanteren. In het zuiden van Limburg is een gebruikelijke Ruimte voor ruimte-regeling van kracht. Zie voor een uitgebreide analyse het contexthoofdstuk.

	Ruimte voor ruimte-regeling?	Ligt bevoegdheid RvR (ook) bij gemeente?	mogen gemeenten verder gaan dan RvR?	in totaal relatief flexibel?
Groningen	Ja	Nee	Nee	Nee
Limburg	Nee	Ja	Nee	Ja
Noord-Brabant	Ja	Nee	Nee	Nee
Overijssel	Nee	Ja, met overleg provincie en motivatieplicht	Ja	Ja

Tabel 4.2: Overzicht beleid per provincie

4.7.2 Interviews

De rol van de interviews is om de gevonden resultaten uit de bestemmingsplananalyse te ondersteunen en waar mogelijk verklaringen voor de gevonden resultaten te krijgen. Voorafgaand aan het onderzoek is het daarom lastig vast te leggen hoeveel interviews nodig zullen zijn. Gezien het feit dat de bestemmingsplananalyse de hoofdmethode van dit onderzoek is, is aan het einde van die analyse besloten hoeveel interviews benodigd zijn voor dit onderzoek. In totaal zijn er acht interviews afgenomen. In tabel 4.3 is te zien met wie de interviews zijn afgenomen. Aan het begin van ieder interview is gevraagd of de respondent zichzelf en zijn/haar functie bij de organisatie zou kunnen introduceren. Die informatie is gebruikt om tabel 4.3 in te vullen.

Organisatie	Respondent	Functie
Provincie Groningen	Martin van der Veen	Ambtenaar binnen team ruimtelijke ordening en contactpersoon gemeente Hogeland
Provincie Limburg	Roger Paulussen	Rayonplanoloog en lid projectteam Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden-Limburg
Provincie Noord-Brabant	Coen Verzantvoort	Ambtenaar binnen team landbouw en projectleider van het Stalderingsloket
Provincie Overijssel	Harry Stoffer	Ambtenaar ruimtelijke ontwikkeling met focus op uitvoeringsbeleid VAB
Gemeente Oldambt	Lammechien Hut	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening
Gemeente Raalte	Robert Voeten	Begeleider initiatieven in het buitengebied
Gemeente Rucphen	Kyrstin Vervaart - Sukel	Beleidsmedewerker gericht op buitengebied
Gemeente Venray	Jos Kniest	Planoloog buitengebied

Tabel 4.3: Overzicht respondenten interviews

4.7.3 Afsluitend

In dit hoofdstuk zijn de methoden die worden aangewend voor dit onderzoek besproken. De voornaamste methode is documentanalyse in de vorm van het analyseren van bestemmingsplannen die op basis van vaste variabelen een score krijgen waarna ze in de matrix van de methode van Van den Hoek geplaatst worden. Om de resultaten van de bestemmingsplananalyse te ondersteunen, zijn semigestructureerde interviews gehouden. Deze interviews zijn gehouden met ambtenaren van verschillende provincies en gemeenten. De interviews zijn getranscribeerd, handmatig gecodeerd en vervolgens geanalyseerd.

5 Resultaten

5.1 Introductie

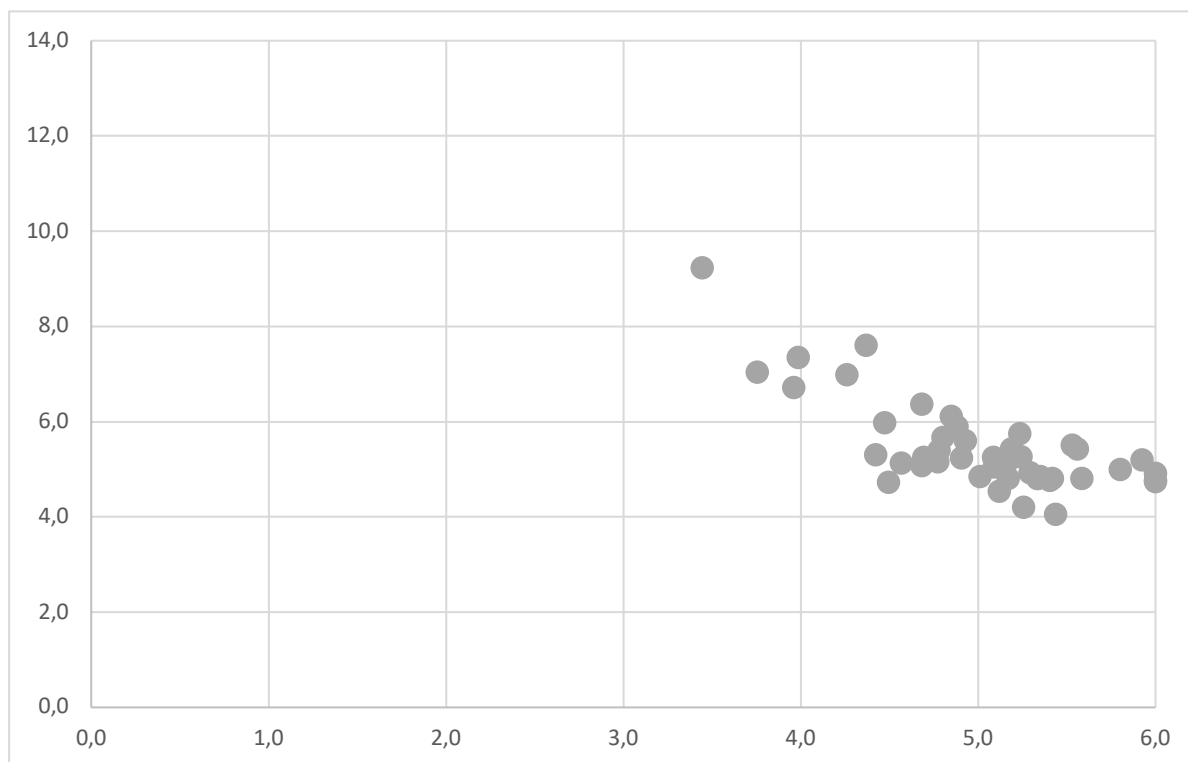
In het onderzoek door middel van de verschillende methoden is een brede selectie aan data verzameld. In dit hoofdstuk worden de gevonden resultaten die kunnen leiden tot een antwoord op de probleemstelling besproken. Doordat er verschillende methodes voor dit onderzoek zijn gehanteerd, worden de data per gebruikte onderzoeksmethode besproken. Allereerst worden de data die zijn vergaard door middel van de bestemmingsplananalyse uiteengezet. Vervolgens worden de data uit de interviews besproken.

5.2 Bestemmingsplananalyse

De bestemmingsplananalyse geeft inzicht in de score van 48 bestemmingsplannen voor het buitengebied in Nederland op het gebied van openheid en adaptiviteit. In het hoofdstuk Methode is aangegeven waarom dit aantal is gekozen en waarom de data op het vlak van openheid en adaptiviteit zijn verzameld.

5.2.1 Flexibiliteit bestemmingsplannen buitengebied algemeen

In figuur 5.1 zijn alle onderzochte bestemmingsplannen in een assengrafiek geplaatst op basis van hun score op openheid en adaptiviteit. De gemiddelde score van alle geanalyseerde bestemmingsplannen voor het buitengebied voor openheid is 5,4. De gemiddelde score van alle geanalyseerde bestemmingsplannen voor het buitengebied voor adaptiviteit is 5,0.



Figuur 5.1: Overzicht scores bestemmingsplannen voor openheid en adaptiviteit

In figuur 5.1 is te zien dat op hoofdlijnen geldt dat hoe hoger de score van een bestemmingsplan op openheid op de verticale as, hoe lager de score op adaptiviteit op de horizontale as. Dat wil zeggen dat als er meer bestemmingen zijn toegestaan in een plan, de procedures om ze toe te staan lastiger worden. Voor de bestemmingsplannen voor het buitengebied houdt dit in dat als een gemeente meer bestemmingen toestaat om vanuit de agrarische bestemming naar te wijzigen, de openheid omhoog gaat, maar de adaptiviteit omlaag gaat. Dit is omdat een wijzigingsbevoegdheid een relatief zware procedure is om een bestemming toe te staan.

Er zijn de afgelopen jaren meerdere onderzoeken naar de flexibiliteit in bestemmingsplannen met behulp van dezelfde methode gedaan. In tabel 5.1 zijn de gemiddelde cijfers van twee eerdere onderzoeken en voorliggend onderzoek en hun onderwerp weergegeven. Uit een onderzoek met de nadruk op bedrijventerreinen kwam een gemiddelde op openheid van 8,8 en een gemiddelde op adaptiviteit van 5,6 (Michael, 2020). Deze cijfers liggen dus een stuk hoger dan de gemiddelden uit voorliggend onderzoek, waar de nadruk op vrijkomende agrarische bebouwing ligt. Voornamelijk het gemiddelde op openheid in het onderzoek naar bedrijventerreinen, een 8,8, ligt veel hoger dan het gemiddelde in dit onderzoek, een 5,4. Dit houdt in dat in het onderzoek met de nadruk op bedrijventerreinen in die bestemmingsplannen een stuk meer bestemmingen met meer dan 5% van het oppervlak zijn toegestaan. Uit een onderzoek naar verschillende soorten bestemmingsplannen met een nadruk op het aspect van klimaatadaptatie kwam een gemiddelde score voor openheid van 8,2 naar voren en een gemiddelde voor adaptiviteit van 5,7 (Frits, 2019). Ook deze cijfers liggen dus een stuk hoger dan de gemiddelden uit dit onderzoek met de focus op vrijkomende agrarische bebouwing. Uit de vergelijking met eerder genoemde onderzoeken, waarin een verscheidenheid aan bestemmingsplannen in Nederland is onderzocht, blijkt dat de bestemmingsplannen voor het buitengebied een stuk lager scoren en dan met name op het vlak van openheid. In de bestemmingsplannen voor het buitengebied zijn dus een stuk minder verschillende bestemmingen toegestaan dan in andere bestemmingsplannen in Nederland en zijn de procedures om van die bestemmingen gebruik te mogen maken lastiger dan bij de andere onderzochte bestemmingsplannen. In de methode Van den Hoek worden, zoals tevens besproken zal worden in paragraaf 5.2.3, bestemmingen pas meegewogen indien zij minimaal 5% van de oppervlakte van het plan beslaan. Bestemmingsplannen voor het buitengebied beslaan normaliter een groter oppervlak dan andere soorten bestemmingsplannen in Nederland. Dit is tevens te zien in de cijfers betreffende de gemiddelde oppervlakte per bestemmingsplan per onderzoek, tabel 5.1. Hoe groter het oppervlakte van het plan, hoe meer oppervlakte een plan moet beslaan om meegewogen te kunnen worden. Daarbij komen in het buitengebied vaak bepaalde bestemmingen veel voor en een heel aantal niet of nauwelijks. Mede om deze redenen is het waarschijnlijk dat de bestemmingsplannen voor het buitengebied lager scoren op openheid.

Auteur	Onderwerp	Gemiddelde score openheid	Gemiddelde score adaptiviteit	Gemiddelde oppervlakte in hectare
Frits	Klimaatadaptatie	8,2	5,7	4154
Michael	Bedrijventerreinen	8,8	5,4	117
Onderliggend onderzoek	Vrijkomende agrarische bebouwing	5,4	5,0	7758

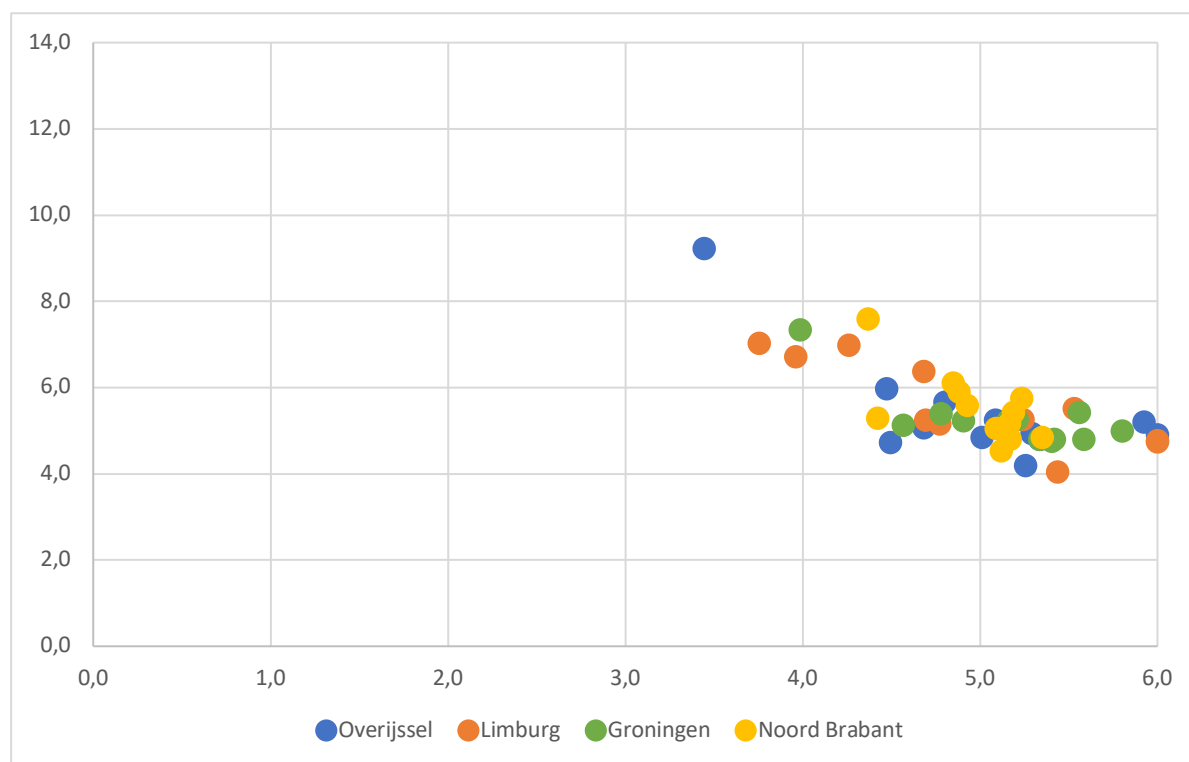
Tabel 5.1: Overzicht gemiddelden verschillende onderzoeken

5.2.2 Verschillen tussen provinciale kaders

In hoofdstuk 3 zijn de verschillen besproken in regelgeving van de provincies Groningen, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel. Uit die analyse kwam naar voren dat de provincies Limburg en Overijssel binnen hun provinciale kaders relatief veel ruimte overlaten aan gemeenten en dat de provincies Noord-Brabant en Groningen relatief strikte regels hanteren richting de gemeenten. In deze paragraaf wordt er gekeken of de gemiddelden op het gebied van openheid en adaptiviteit verschillen per provincie.

Gemeente	Openheid	Adaptiviteit
Groningen	5,2	5,1
Limburg	5,6	5,0
Noord-Brabant	5,5	5,0
Overijssel	5,4	5,0

Tabel 5.2: Gemiddelde scores per provincie



Figuur 5.2: Overzicht scores bestemmingsplannen per provincie

In tabel 5.2 zijn de gemiddelden per provincie op het gebied van openheid en adaptiviteit opgenomen. In figuur 5.2 zijn alle bestemmingsplannen voor het buitengebied geplaatst in een assengrafiek gebaseerd op de scores voor openheid en adaptiviteit en is door middel van kleuren aangeduid uit welke provincie de bestemmingsplannen komen. Uit deze cijfers blijkt dat de gemiddelden van de provincies dicht bij elkaar liggen. Zowel op het vlak van openheid als op het vlak van adaptiviteit. Op basis van deze data lijkt het beleid van de provincie weinig invloed te hebben op de mate van openheid en adaptiviteit van specifieke bestemmingsplannen.

Op het gebied van openheid kan een bestemmingsplan een score behalen tot 14. Op het gebied van adaptiviteit kan een bestemmingsplan een score behalen tot 6. Dat betekent dat als een bestemmingsplan 14 scoort op openheid, alle soorten bestemmingen zijn toegestaan

en als een bestemmingsplan 6 scoort op adaptiviteit, de bestemmingen allemaal direct zijn toegestaan. Het meest open plan, het bestemmingsplan voor het buitengebied van de gemeente Raalte, heeft een score van 9,2. Het minst open plan, het bestemmingsplan voor het buitengebied van de gemeente Venray, heeft een score van 4,2. Beide gemeenten zijn naar aanleiding van deze resultaten geïnterviewd. De analyse van die interviews is te vinden in paragraaf 5.3. Daarin zitten veel verschillende scores. De gemiddelden van de provincies liggen dus dicht bij elkaar, maar de bestemmingsplannen verschillen over het algemeen wel veel. Er zijn dus grote verschillen in scores binnen provincies. Op adaptiviteit scoren de gemeenten Hellendoorn, Peel en Maas en Beesel het hoogst met een score van 6,0. Het bestemmingsplan voor het buitengebied van Raalte scoort op adaptiviteit het laagst met een score van 3,4.

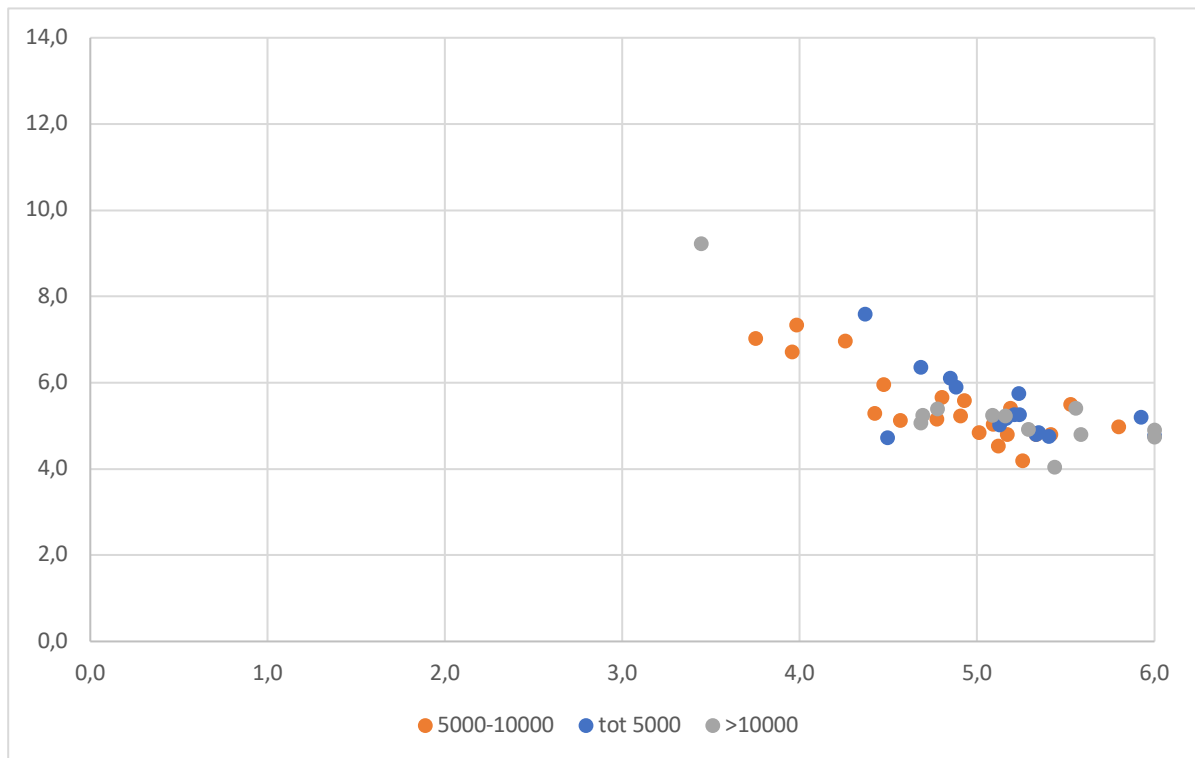
In hoofdstuk 4 is aangegeven dat naar aanleiding van het theoretisch onderzoek en de analyse van provinciale regelgeving verwacht werd dat er verschil te zien zou zijn in flexibiliteit tussen provincies die een strenger beleid hanteren en provincies die een meer flexibel beleid hanteren. In dat hoofdstuk is de conclusie dat Limburg en Overijssel op papier een flexibeler beleid hebben tegenover vrijkomende agrarische bebouwing dan de provincies Groningen en Noord-Brabant. Uit die conclusie is de verwachting gewekt dat uit de bestemmingsplananalyse zou blijken dat Limburg en Overijssel hoger op flexibiliteit zouden scoren. Gekeken naar de verzamelde data blijkt dat niet volledig te kloppen. Limburg is wel het meest flexibel, maar Overijssel komt pas op de derde plaats. Daarnaast zijn de verschillen in gemiddelden per provincie zeer klein. De verwachting naar aanleiding van het theoretisch onderzoek en het contextonderzoek blijkt daardoor niet te zijn waargemaakt.

5.2.3 Invloed van bepaalde factoren

Bij de bestemmingsplananalyse wordt naar de flexibiliteit van het gehele bestemmingsplan voor het buitengebied gekeken. De mate van flexibiliteit in het bestemmingsplan op het gebied van herbestemming van vrijkomende agrarische bebouwing is daarbij van invloed op de flexibiliteitsscore van het bestemmingsplan. Dat komt doordat bestemmingen meewegen als zij minimaal 5% van de oppervlakte van het bestemmingsplangebied beslaan. In de meeste gevallen komt dat erop neer dat de bestemmingen agrarisch, natuur, wonen, infrastructuur en water mee worden gewogen in de analyse. De bestemming agrarisch omvatte vrijwel altijd het grootste gedeelte van de oppervlakte. Daarvan was 70% in ieder geval toegestaan omdat grondgebonden agrarische niet-veeteelt bedrijven direct toegestaan waren. Die score was hoger naar mate er vaker veehouderijen en intensieve veehouderijen direct toegestaan waren op een locatie. Het beleid van een gemeente op het gebied van vrijkomende agrarische bebouwing betrof vrijwel altijd de verschillende bestemmingen die in het bestemmingsplan via een wijzigingsbevoegdheid mogelijk waren en de voorwaarden die daaraan gesteld werden. Omdat er relatief weinig bestemmingen boven de 5% oppervlakte komen, weegt het relatief zwaar als er veel bestemmingen toegestaan zijn via een wijzigingsbevoegdheid met slechts weinig voorwaarden. Zo heeft de manier waarop een gemeente bestemmingswijziging van vrijkomende agrarische bebouwing eenvoudig toestaat grote invloed op de flexibiliteitsscore van het gehele plan.

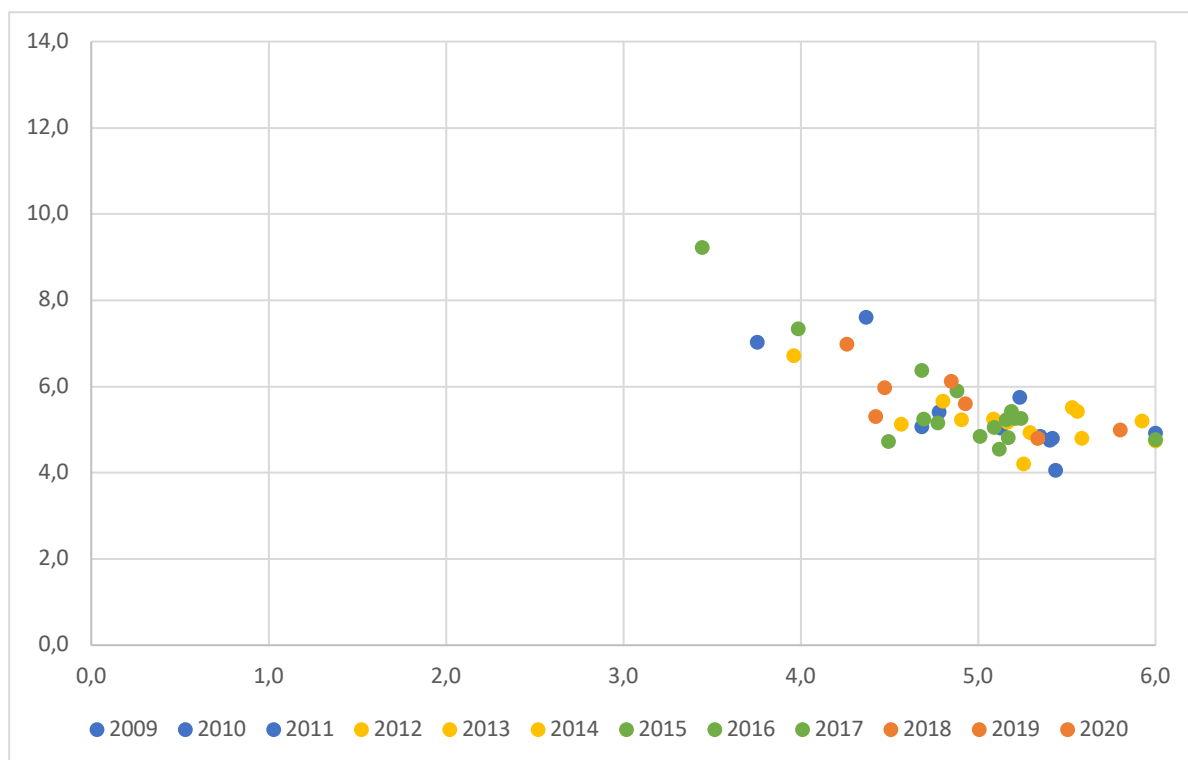
In figuur 5.3 is het verband tussen de grootte van het bestemmingsplan in hectares en de score op flexibiliteit weergegeven. Hierin is te zien dat de plannen die laag scoren op adaptiviteit veelal bestemmingsplannen zijn met een relatief groot oppervlak. Plannen die laag scoren op openheid zijn veelal bestemmingsplannen met een relatief klein oppervlak. Het

bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente Raalte is hierin als duidelijke uitzondering te zien. Dit is een bestemmingsplan met een relatief kleine oppervlakte en veruit de hoogste score op openheid en veruit de laagste score op adaptiviteit.



Figuur 5.3: Overzicht invloed aantal hectares van het plan op score

In figuur 5.4 is per bestemmingsplan te zien in welk jaar dit is vastgesteld. In de figuur is te zien dat er geen zichtbaar verband is tussen de score op flexibiliteit en het jaar waarin het is vastgesteld. Er zijn relatief veel plannen afkomstig uit 2013. Een mogelijke verklaring daarvoor is de digitaliseringsverplichting voor bestemmingsplannen die dat jaar is ingevoerd. Vanwege die verplichting kan het zijn dat er in dat jaar meer plannen zijn vastgesteld dan in andere jaren.



Figuur 5.4: Overzicht jaar van publicatie per plan

5.2.4 Vormgeving regelgeving betreffende vrijkomende agrarische bebouwing in de plannen

In de geanalyseerde bestemmingsplannen zijn vele verschillende voorwaarden en mogelijkheden opgenomen. Door de toegevoegde variabelen, besproken in het hoofdstuk Methode, zijn deze bijgehouden. De verwachting was dat gemeenten de provinciale kaders zouden opnemen in hun bestemmingsplan. Dat is vrijwel niet voorgekomen. Slechts één keer is vermeld dat een pand niet in aanmerking komt voor wijziging naar wonen indien het al een Ruimte voor ruimte-pand, dit was in de Gemeente Nederweert. De gemeenten kunnen uiteraard niet buiten de provinciale kaders gaan en dat is ook niet geconstateerd tijdens de analyse, maar kennelijk zien de gemeenten ook geen noodzaak om die kaders te vermelden in het bestemmingsplan.

Er zijn veel verschillende voorwaarden opgenomen voor de maximale grootte van de te realiseren woning of de oppervlakte ervan. De getallen lagen ver uit elkaar en er was afwisseling in het vermelden van kuubs of vierkante meters. De kleinste toegestane oppervlakte was 200 vierkante meter, de grootste 500 vierkante meter, gevonden bij de gemeenten Het Hogeland en Staphorst. Bij het aantal kubieke meters is een minimum vermeld van 350 kubieke meter en de maximaal toegestane inhoud liep van 750 tot 1.000 kubieke meters, gevonden bij onder andere de gemeenten Bergen op Zoom en Twenterand.

Een bepaling die vaak werd opgenomen in de plannen was “het aantal woningen mag niet toenemen”. Het kwam in totaal 14 keer voor dat die bepaling werd opgenomen. Vier keer is er opgenomen dat maximaal 1 woning mag worden gerealiseerd.

In zeven gevallen is er in het bestemmingsplan opgenomen dat het wijzigen naar andere functies slechts toegestaan is in combinatie met de functie wonen, zes keer daarvan kwam dat voor in bestemmingsplannen in Groningen.

Vijf keer is er een bepaling opgenomen in het bestemmingsplan dat er voor wijziging moet worden bekeken of agrarisch hergebruik nog mogelijk is of dat het wel een volwaardig agrarisch bedrijf betreft. Dat betekent dat het in die gevallen niet zonder meer is toegestaan om een agrarisch bedrijf op te doeken en de bestemming van de bebouwing te wijzigen naar een andere bestemming.

5.2.5 Afsluitend

Uit de analyse van bestemmingsplannen voor buitengebieden is naar voren gekomen dat een plan hoog scoort op openheid, als een groot aantal bestemmingen is toegestaan in het plan en dat deze lager scoort op adaptiviteit als het lastige procedures voorschrijft voordat een alternatieve bestemming wordt toegestaan.

In vergelijking met andere onderzoeken die zijn uitgevoerd met dezelfde methode voor bestemmingsplananalyse is vooral de gemiddelde score op openheid van voorliggend onderzoek zeer laag. Dit zou kunnen komen doordat slechts weinig bestemmingen 5% of meer van de oppervlakte van het buitengebied beslaan. Een verklaring voor het lagere gemiddelde op adaptiviteit kan zijn dat als gemeenten wijzigingen naar veel andere bestemmingen mogelijk willen maken om leegstaande agrarische bebouwing te bestrijden, er meer lastigere procedures worden voorgeschreven. Verder is er tegen de verwachting in geen duidelijk verband te leggen tussen de mate van flexibiliteit van de provinciale kaders en de score van de gemeenten. Te zien is wel dat sommige provincies meer toestaan, waardoor gemeenten hoger kunnen scoren, de gemeente zoals Raalte, maar dat niet alle gemeenten die ruimte ook daadwerkelijk benutten. Op de achterliggende vraag 'waarom' wordt ingegaan in de interviewanalyse.

5.3 Interviewanalyse

De tweede onderzoeksmethode die is gehanteerd is het gebruik van semigestructureerde interviews. Deze zijn gehouden na de bestemmingsplananalyse. Dat wil zeggen dat de verzamelde data uit de bestemmingsplananalyse zijn gebruikt bij de selectie van casus voor verdiepende interviews. Om die reden wordt de interviewanalyse behandeld na de bestemmingsplananalyse.

5.3.1 Verschil flexibiliteit provincies betreffende VAB

Uit de analyse van de provinciale verordeningen in hoofdstuk 3 kwam naar voren dat de kaders van Groningen en Noord-Brabant strenger waren dan de kaders van Limburg en Overijssel. Daardoor was de verwachting dat de provincies zelf en ook de gemeenten in die provincies dat zouden onderschrijven. Tijdens de interviews is aan de respondenten gevraagd of zij de flexibiliteit van de provinciale kaders in hun provincie kunnen aangeven op een schaal van 1 tot 5. In de tabellen 5.3 en 5.4 zijn de cijfers te zien die de gemeentelijke en provinciale ambtenaren aan de provinciale regels gaven.

Provincie	Eigen gegeven cijfer 1-5 flexibiliteit
Groningen	3,5
Limburg	4
Noord-Brabant	4
Overijssel	5

Tabel 5.3: Overzicht cijfers flexibiliteit volgens provincies zelf

De provincie Overijssel vindt haar regelgeving betreffende vrijkomende agrarische bebouwing het meest flexibel. De provincie heeft een aantal principes opgesteld die zij belangrijk vindt en wil graag dat gemeenten met de provincie in gesprek gaan over hun keuzes.

“We hebben een aantal punten aangegeven die voor ons vanuit provinciaal belang echt belangrijk zijn. Maar ook dan kunnen gemeenten als ze echt een heel goede onderbouwing hebben, daarbij van onze normen afwijken.”

Ambtenaar provincie Overijssel, 2020

De ambtenaar van de provincie Overijssel gaf aan dat naast de zeer verschillende soorten landschappen, de regio's tevens zeer verschillen in cultuur. Overijssel vindt flexibiliteit bieden aan gemeenten zeer belangrijk, onder andere vanwege het feit dat de gebieden in Overijssel zeer verschillend zijn.

“Dus het is belangrijk om zoveel mogelijk die verschillen te respecteren en ook te versterken, want dan houd je die verscheidenheid ook in stand.”

Ambtenaar provincie Overijssel, 2020

De provincie Limburg heeft ruimte gelaten door het beleid betreffende het buitengebied specifiek per regio op te stellen (Ambtenaar provincie Limburg, 2020). De provincie Groningen heeft zichzelf de laagste score gegeven. De provincie vindt zichzelf aan de ene kant flexibel, maar is zich er aan de andere kant van bewust dat zij duidelijke regels stelt met onder andere voorschriften voor oppervlaktematen en eisen over de ruimtelijke kwaliteit (Ambtenaar provincie Groningen, 2020).

De kennis over het beleid van andere provincies was zeer wisselend bij de geïnterviewde provincies. De provincie Overijssel was goed op de hoogte van beleid van andere provincies en gaf daarbij aan veel gekeken te hebben naar andere provincies bij het opstellen van eigen beleid (Ambtenaar provincie Overijssel, 2020). De provincies Groningen en Brabant hadden weinig kennis over het beleid in andere provincies. De provincie Brabant was minder op de hoogte van ander beleid, maar heeft het gevoel dat zij relatief streng is vanwege het feit dat zij een hoge concentratie van intensieve veehouderijen heeft en er steeds meer onderzoeken komen over de gevolgen daarvan op de volksgezondheid in de provincie. De provincie heeft bijvoorbeeld in 2017 regels opgesteld die verder gaan dan de landelijke regels (Ambtenaar provincie Noord-Brabant, 2020).

Provincie waar gemeente zich in bevindt	Door gemeente gegeven cijfer 1-5 flexibiliteit
Groningen	4
Limburg	4
Noord-Brabant	2,5
Overijssel	3,5

Tabel 5.4: Overzicht cijfers flexibiliteit provincies volgens gemeenten

De geïnterviewde gemeenten uit Groningen en Limburg hebben het hoogste cijfer gegeven voor de flexibiliteit van hun de provinciale kaders. In het interview met de gemeente Venray is naar voren gekomen dat de provincie Limburg maatwerk probeert te leveren per regio:

“Ze laten heel veel over aan gemeenten. Het provinciaal omgevingsplan wat ze nu hebben uit 2014, daar hebben ze een aantal uitgangspunten gevonden. Vervolgens hebben ze drie regio’s, noorden midden en zuiden, de ruimte gegeven om het uit te werken. En daar hebben ze best veel ruimte gegeven aan de regio’s om het samen in te vullen. Dus in die zin zit daar best veel flexibiliteit in. Zeker voor het landelijk gebied.”

Ambtenaar gemeente Venray, 2020

Door de gemeente Oldambt is naar voren gebracht dat het provinciaal beleid in Groningen in lijn is met hun eigen kaders. Er is volgens de gemeente wel een verschil tussen het beleid van de provincie gericht op de vrijkomende agrarische bebouwing en het beleid over het algemeen in het buitengebied:

“Eigenlijk sluiten wij met ons beleid aan bij datgene wat de provincie heeft aangegeven in haar provinciaal omgevingsplan. Aan de andere kant lopen we er nog weleens een keer tegenaan dat de provincie in het buitengebied alleen maar dingen gerelateerd aan het buitengebied wil toestaan. En nu is er een verschil tussen gewoon in het buitengebied en vrijkomende agrarische bebouwing.”

Ambtenaar gemeente Oldambt, 2020

De gemeente Raalte en de gemeente Rucphen hebben hun provincies een lagere score gegeven op het gebied van flexibiliteit. De gemeente Rucphen is de enige gemeente die duidelijk aangeeft dat de provincie niet erg flexibel is in haar kaders. De gemeente Raalte geeft aan dat de provincie wel flexibel is, maar dat zij wat verder van de praktijk afstaat en daardoor soms kritischer kan zijn:

“De provincie denkt zelf dat er altijd heel veel ruimte is en heel veel mogelijk is binnen de provinciale regels. Voor een aantal dingen klopt dat ook. Maar ik vind ook dat een aantal dingen flexibeler kunnen. Denk aan Ruimte voor ruimte. Sommige dingen kunnen ook wel bij de gemeente gelegd worden. En dat hoeft niet allemaal bij de provincie vastgelegd te worden. Dus, ja, ik denk dat ik hierin oneens/neutral ben. Daar tussenin. Ik denk dat het wel wat flexibeler kan.”

Ambtenaar gemeente Rucphen, 2020

“Ik merk ook wel vaak dat de provincie wat verder afstaat van de dagelijkse praktijk. Wij als gemeente zitten natuurlijk met onze bewoners aan tafel en hebben ook die noodzaak en de wil om iets te initiëren en dat is bij gemeenten ook wel mede bepalend of je ergens in mee wilt gaan. En de provincie zit daar toch wat verder vanaf en bekijkt het ook wat meer van achter het bureau, zal ik maar even zeggen.”

Ambtenaar gemeente Raalte, 2020

De aanvullende vraag is gesteld of de gemeenten iets specifiek anders zouden willen zien in de provinciale kaders gericht op het buitengebied en vrijkomende agrarische bebouwing. De gemeente Venray zou graag iets scherpere principes en uitgangspunten willen zien:

“Het blijven soms te wollige teksten en daar kun je teveel kanten mee op als je met een concreet initiatief bezig bent. Dan merk je toch dat die provincie een stuk verder weg staat van de uitvoering dan de gemeente weer. Maar dat is nou eenmaal zo.”

Ambtenaar gemeente Venray, 2020

De gemeente Oldambt gaf aan niet concreet te kunnen aangeven wat zij veranderd zou willen zien (Ambtenaar gemeente Oldambt, 2020). De gemeente Raalte had ook geen concrete verbeterpunten op het gebied van regelgeving, maar beargumenteerde dat het vooral ligt aan de uitvoering ervan:

“Op zich in de regelgeving zitten we wel op één lijn. Het is meer ook de toepassing van de collega’s bij de provincie, hoe ze ermee omgaan. En dat heb je natuurlijk bij iedere organisatie.”

Ambtenaar gemeente Raalte, 2020

De gemeente Rucphen zou graag de invulling van de Ruimte voor ruimte-regeling anders willen zien en is daarover in gesprek met de provincie:

“Nu is het zo dat voornamelijk in het oosten van Brabant er gebouwen worden gesaneerd en die Ruimte voor ruimte-woningen worden voornamelijk binnen onze gemeente gebouwd, zeg maar. Wij hebben wel heel veel Ruimte voor ruimte-woningen. En wij zouden onze eigen inwoners ook graag tegemoet willen komen en ze de mogelijkheid willen bieden dat wanneer ze zelf opstallen slopen en genoeg fosfaatrechten inleveren, dat ze daar dan ook een Ruimte voor ruimte-woning op het eigen terrein voor terug mogen bouwen. Wij zouden het heel fijn vinden als dat mogelijk gemaakt zou worden binnen de provinciale regelgeving.”

Ambtenaar gemeente Rucphen, 2020

5.3.2 Verschil in flexibiliteit in omgaan met VAB tussen gemeenten

Gemeente	Cijfer flexibiliteit zelf gegeven
Oldambt	4
Venray	4
Rucphen	3,5
Raalte	4

Tabel 5.5: Overzicht cijfer flexibiliteit volgens gemeenten zelf

Gemeente	Cijfer openheid	Cijfer adaptiviteit
Oldambt	5,2	5,2
Venray	4,1	5,4
Rucphen	5,3	4,4
Raalte	9,2	3,4

Tabel 5.6: Overzicht scores gemeenten uit bestemmingsplananalyse

De cijfers die de verschillende geïnterviewde gemeenten zichzelf hebben gegeven op het gebied van flexibiliteit in het bestemmingsplan voor het buitengebied liggen dicht bij elkaar, tabel 5.5. In de onderste tabel, tabel 5.6 is te zien welke score zij bij de bestemmingsplananalyse hebben gehaald voor openheid en adaptiviteit. Drie van de vier gemeenten hebben aangegeven dat ze hun plan flexibel vinden, maar dat het altijd flexibeler

kan. De andere gemeente, Rucphen, geeft haar bestemmingsplan buitengebied uit 2012 een score tussen de 3 en de 4 op een schaal van 1-5:

“Het buitengebied uit 2012, ik denk dat het voor dat moment redelijk flexibel was. Het bood heel veel mogelijkheden. Maar nu heel veel regels zijn aangepast en de kijk ook op het buitengebied aan het veranderen is, denk ik dat die flexibiliteit, dat dat meer kan zijn, zeg maar.”

Ambtenaar gemeente Rucphen, 2020

De andere drie gemeenten vinden hun huidige bestemmingsplan voor het buitengebied dus wel relatief flexibel. Toch geeft niemand de hoogste score. De gemeente Venray legt dat uit door te stellen dat zij niet volledig voldoet aan haar eigen definitie van flexibiliteit. Flexibiliteit in een bestemmingsplan houdt volgens haar in dat er binnen het plan mogelijkheden zijn om kleinschalig te kunnen omschakelen en te wijzigen via een wijzigingsbevoegdheid (Ambtenaar gemeente Venray, 2020). De gemeente Oldambt geeft zichzelf de score van 4 omdat zij ervan overtuigd is dat zij duidelijk aangeeft wat er wel en wat er niet kan binnen het plan en dat er vervolgens binnen de gegeven bestemmingen best veel mogelijkheden zijn voor functies in een oude boerderij. De gemeente Oldambt is bezig met reflecteren op haar eigen beleid. Uit een onderzoek van een onderzoeksbureau is naar voren gekomen dat haar bestemmingsplannen niet flexibel zijn; deels tegen verwachting van de gemeente zelf in. De gemeente is nu bezig met vervolgonderzoeken over waar die flexibiliteit precies mist en hoe eraan gewerkt kan worden.

“We hebben er wel een aantal die we hebben kunnen helpen door er een andere invulling aan te geven. Ik merk ook dat heel veel eigenaren afhaken. En nu heb ik niet het idee dat ze afhaken omdat wij niet kunnen meewerken aan een bestemmingsplanwijziging of dat het niet in ons bestemmingsplan past, maar om andere redenen. Misschien wel omdat ze moeite hebben met rondkrijgen van de financiering. Ik denk dat het eerder daarop stukloopt, dan op ons beleid.”

Ambtenaar gemeente Oldambt, 2020

5.3.3 Opvallende scores

In het hoofdstuk Methode zijn naar aanleiding van de bestemmingsplananalyse gemeenten benaderd voor een interview. Onder andere zijn de gemeenten met de meest afwijkende scores benaderd. Zowel de gemeente met de hoogste score op openheid en laagste score op adaptiviteit, de gemeente Raalte, als de gemeente met de laagste score op openheid de gemeente Venray, zijn geïnterviewd.

De gemeente Raalte heeft dus de hoogste score behaald op openheid, een 9,2, maar tegelijkertijd de laagste score op adaptiviteit, 3,4. De geïnterviewde ambtenaar heeft daarop geantwoord dat de gemeente zoveel mogelijk functies wilde toestaan in het buitengebied en daarom van tevoren geen functies wilde uitsluiten. Daarbij haalt de ambtenaar tevens aan dat dat mogelijk is doordat ook de provincie Overijssel op die lijn zit:

“Wat jij constateerde is dat wij bij de vervolgfunctie niet echt zeggen, het moet deze functie zijn of bestemming worden of hier kun je uit kiezen. Nee, laten we daar gewoon open over in gesprek gaan. En daar een goed gesprek over voeren en kijken wat er uit komt. Ook de provincie Overijssel zit op die toer. Het gaat meer om kwaliteit dan om kwantiteit, zeg maar.”

Ambtenaar gemeente Raalte, 2020

Het niet van tevoren beperken van mogelijke bestemmingen heeft de gemeente dus de hoge score op openheid gegeven. Aan de andere kant scoort de gemeente heel erg laag op adaptiviteit. Dat komt doordat al die bestemmingen niet zomaar direct zijn toegestaan zijn, maar pas na het toepassen van een wijzigingsbevoegdheid:

“Wij kijken ook naar rechtszekerheid. Dus dat zit natuurlijk ook wel in het bestemmingsplan verweven. Vandaar dat het ook met wijzigingsbevoegdheden gaat. Je geeft niets vrij van tevoren. Of een mix. Je doet alles wat met heel veel dingen, of een binnenplanse afwijking of wijzigingsbevoegdheid, zodat ook mogelijke bezwaarmakers kans te bieden hun zegje te doen.”

Ambtenaar gemeente Raalte, 2020

De gemeente Venray had daarentegen de laagste score op openheid en scoorde wel bovengemiddeld op adaptiviteit. In Venray is de bestemming ‘agrarisch’ afgebakend in verschillende zones, waaronder een zone waar juist landbouw gestimuleerd wordt en er niet mag worden gewijzigd naar andere functies en een zone waar juist functiemenging wordt gestimuleerd en dus wel gewijzigd mag worden naar andere functies. Het komt erop neer dat doordat de functies maar in een beperkt gebied mogen worden gewijzigd, de score daarom relatief laag is. Het is in de zone waar functiemenging wordt toegestaan bijvoorbeeld mogelijk om naar de bestemmingen wonen, kleinschalig bedrijf, recreatie of maatschappelijk te wijzigen, maar dat zijn zeer lage scores vanwege de ruimtelijke beperking. De gemeente geeft aan dat het in die zone waar zij functiemenging toestaat wel zeer flexibel is en heeft daardoor zelf het gevoel toch flexibiliteit aan haar inwoners te bieden. Ook probeert de gemeente veel maatwerk te bieden naast het bestemmingsplan (Ambtenaar gemeente Venray, 2020). Hierbij wordt in paragraaf 5.3.5 stilgestaan

5.3.4 Opvallende bepalingen

In paragraaf 5.2.6 is stilgestaan bij bepalingen en voorwaarden die tijdens de bestemmingsplananalyse in de bestemmingsplanregels zijn gevonden. Sommige bepalingen en voorwaarden zijn een aanleiding geweest om een interview bij een gemeente af te nemen. In het geval van de gemeente Oldambt was de reden dat zij, net als de meeste andere Groningse gemeenten, had opgenomen dat er slechts naar andere functies dan wonen mocht worden gewijzigd indien er tevens een woonfunctie gehandhaafd werd. De provincie schrijft die regel echter niet voor aan de gemeenten. De provincie dacht dat een verklaring was dat gemeenten graag willen dat er gewoond wordt bij andere functies in het buitengebied, net als dat gebeurt bij een agrarisch bedrijf (Ambtenaar provincie Groningen, 2020).

“Nou, heel specifiek weet ik dat eerlijk gezegd ook niet meer. Als ik dat niet had geweten had ik gezegd dat ik dacht dat de provincie dat had opgesteld. Ik denk dat vaak de meeste mensen ook willen wonen bij hetgeen wat zij gaan doen. Ik had ook niet het idee dat dat een belemmerende factor zou zijn. Ik heb in ieder geval nog nooit meegemaakt dat wij een vraag hebben gehad dat die iets wilde beginnen in een boerderij en daar niet wilde wonen en dat dat dan de reden is dat wij niet hebben meegewerkt.”

Ambtenaar gemeente Oldambt, 2020

In de bestemmingsplananalyse is aan het licht gekomen dat in een groot aantal bestemmingsplannen de bepaling is opgenomen dat bij het wijzigen van “agraris” naar de bestemming “wonen” het aantal woningen niet mag toenemen. Daarbij hebben een aantal gemeenten de bepaling opgenomen dat wijzigen naar “wonen” slechts is toegestaan voor de bestaande bedrijfswoning. De gemeente Rucphen had beide bepalingen in het bestemmingsplan staan en is daarom benaderd voor een interview. De reden dat zij die bepalingen zo duidelijk heeft opgenomen is vanwege de provinciale kaders die gelden in de provincie Noord-Brabant.

“Er is een provinciale regeling en daarin staat aangegeven dat toevoeging van woningen in het buitengebied niet mogelijk is. Dat kan maar op twee manieren. Via Ruimte voor ruimte en bijvoorbeeld door het splitsen van een cultuurhistorisch waardevol pand of cultuurhistorisch waardevol bijgebouw, dat daar een woning van gemaakt wordt. Dat is de enige manier om een woning toe te voegen in het buitengebied. Dus vandaar dat we ook de regel hebben opgenomen dat het toevoegen van een woning niet is toegestaan.”

Ambtenaar gemeente Rucphen, 2020

5.3.5 Beleid buiten bestemmingsplan

“Het bestemmingsplan is maar een deel om te zien of een gemeente of een provincie flexibel is.”

Ambtenaar gemeente Venray, 2020

Tijdens de interviews kwam dikwijls het beleid op het gebied van vrijkomende agrarische bebouwing buiten het bestemmingsplan ter sprake. De mate en soort van beleid buiten het bestemmingsplan verschilt per gemeente.

“Je hebt beleid, regels en ook nog eens heel veel maatwerk. Maatwerk kun je als gemeente nooit vatten als regels en zelfs in het beleid kun je ze nooit helemaal verankeren. Omdat ondernemers heel creatief zijn.”

Ambtenaar gemeente Venray, 2020

In twee van de geïnterviewde gemeenten is een apart beleidsstuk voor vrijkomende agrarische bebouwing vastgesteld. Een dergelijk stuk bevat beleid bovenop het geldende bestemmingsplan. In Raalte was de aanleiding van het beleidsstuk “Erven in beweging”, dat drie jaar geleden is vastgesteld, de uitslag van een onderzoek dat er in de periode tot 2030 ongeveer 300.000 vierkante meter vrijkomende agrarische bebouwing in de gemeente bij zal komen. De gemeente kwam al snel tot de conclusie dat het slechts opvullen via een Rood voor Rood regeling niet voldoende zal zijn. Naar aanleiding van die conclusie is ze het beleid verder gaan versoepelen (Ambtenaar gemeente Raalte, 2020; Gemeente Raalte, 2018). De gemeente Rucphen is voor het nieuwe bestemmingsplan buitengebied bezig met een beleidsdocument betreffende vrijkomende agrarische bebouwing. Zoals gezegd ziet de gemeente haar huidige beleid als het minst flexibel vergeleken met de andere gemeenten. De gemeente probeert zich onder andere met een beleidsnota en een nieuw bestemmingsplan buitengebied beter aan te passen aan de huidige omstandigheden en de komende Omgevingswet (Ambtenaar gemeente Rucphen, 2020; Gemeente Rucphen, 2020).

De gemeenten Oldambt en Venray leggen erg de nadruk op het maatwerk dat zij buiten het bestemmingsplan bieden. De gemeente Oldambt heeft geen ander geldend beleid dan het bestemmingsplan (Ambtenaar gemeente Oldambt, 2020).

“Als het niet binnen het bestemmingsplan past dan gaan we via maatwerk kijken of we het op een andere manier mogelijk kunnen maken.”

Ambtenaar gemeente Oldambt, 2020

Maatwerk gebruikt de gemeente Oldambt dus om buiten het bestemmingsplan om te kijken naar mogelijkheden. De twee gemeenten hebben een andere kijk op de invloed van het bieden van maatwerk op de rechtszekerheid. De gemeente Oldambt is van mening dat door het bieden van maatwerk op het gebied van vrijkomende agrarische bebouwing niets aan rechtszekerheid wordt ingeboet:

“Als wij af gaan wijken van het bestemmingsplan dan moet ook daar een procedure voor worden gevolgd en dan hebben ook omwonenden en wie dan ook de kans om daar wat van te vinden. Nou is het bij ons zo dat alle boerderijen vaak op ruime afstand van burens staan. Dus daar is vaak heel veel mogelijk. Dus ik denk dat onze plannen wel voldoende rechtszekerheid bieden.”

Ambtenaar gemeente Oldambt, 2020

De gemeente Venray daarentegen is wel bang dat maatwerk kan tornen aan de rechtszekerheid:

“Ja dat is wel de spanning die erop zit. Daar maar ik me wel zorgen om. Zorgen is misschien een groot woord. Maar daar heb ik in ieder geval wel aandacht voor.”

Ambtenaar gemeente Venray, 2020

De gemeente Rucphen gaf aan bezig te zijn met het vormgeven van meer maatwerk. De gemeente voelt tevens het spanningsveld en is nog bezig daar een balans voor zichzelf in te vinden (Ambtenaar gemeente Rucphen, 2020). Maatwerk is een aanpak die wordt toegevoegd bovenop het vaste beleid in de regelgeving. Het kan zijn dat gemeenten andere procedures hanteren voor het toepassen van maatwerk. De gemeente Oldambt geeft duidelijk aan dat zij vindt dat maatwerk niet tornt aan de rechtszekerheid omdat zij hiervoor wel procedures volgt. De meest gangbare mogelijkheid om van het bestemmingsplan af te wijken is het volgen van de procedure voor een “buitenplanse afwijking”. Dit is echter een lange procedure vergeleken met een “binnenplanse afwijking” (Infomil, 2020). De vraag is daarom of gemeenten met maatwerk daadwerkelijk iedere keer dat zij maatwerk toepassen een procedure opstarten voor een “buitenplanse afwijking”.

De gemeente Raalte heeft bovenop het bestemmingsplan en het aanvullende beleidsstuk tevens erfcoaches ingesteld. Deze coaches heeft de gemeente sinds een jaar. De coaches worden ingezet om langs te gaan bij mensen die met lege gebouwen zitten of in de nabije toekomst komen te zitten en die nog niet weten wat ze ermee willen. De erfcoach treedt dan op als begeleider en gaat in gesprek.

“Die staan wat dichterbij de mensen. In de praktijk werkt dat goed volgens mij. Je gaat gewoon het gesprek aan. Wat wil men en wat voor beeld heeft men erbij. Want dat is leidend, wat

mensen zelf willen en niet wat een gemeente voor ogen heeft. Als we dat al zouden hebben natuurlijk.”

Ambtenaar gemeente Raalte, 2020

5.4 Afsluitend

In de interviewanalyse is gezocht naar achterliggende verhalen en verklaringen voor de resultaten uit de bestemmingsplananalyse. Bij de uitkomsten over hoe de provincie omgaat met flexibiliteit is veel herkenbaar uit de analyse van de provinciale kaders uit hoofdstuk 3. De respondenten van de provincies legden soms bepaalde bepalingen iets meer uit, maar het kwam globaal overeen met het beeld dat is ontstaan uit de analyse van de kaders. De gemeenten waren wel iets kritischer over de aanpak van de provincie, al was dat vooral over de uitwerking ervan in de praktijk. Over het algemeen strookte het beeld echter met de analyse van de provinciale kaders.

Het lijkt lastig te zijn voor de respondenten om een objectief oordeel te geven over de flexibiliteit van de kaders van hun eigen organisatie. De cijfers liggen dikwijls dicht bij elkaar en stroken niet altijd met wat er werd gevonden in de bestemmingsplananalyse. Dat kan deels te maken hebben met het feit dat gemeenten ander beleid en maatwerk hanteren naast het bestemmingsplan. Drie van de vier gemeenten gaven aan actief bezig te zijn met maatwerk naast het bestemmingsplan om zo de vrijkomende agrarische bebouwing zo passend mogelijk aan te pakken. De meningen waren verdeeld of het inzetten van maatwerk tornt aan de rechtszekerheid van de kaders die de gemeente heeft gesteld. Net als de respondent van de gemeente Rucphen, vond de respondent van de gemeente Venray het spanningsveld heel erg lastig, ook in relatie tot het uitgangspunt van de komende Omgevingswet die stuurt op meer flexibiliteit. De respondent van de gemeente Oldambt zag daarentegen geen problemen in dit spanningsveld bij het toepassen van maatwerk met als argument dat er dan ook procedures moeten worden gevolgd om af te wijken van het bestemmingsplan waardoor de rechtszekerheid wordt gehandhaafd. De vraag die hier ontstaat is of de gemeente Venray en Rucphen daadwerkelijk altijd een procedure voor buitenplanse afwijking volgen. De gemeente Oldambt geeft het beeld dat zij bij de inzet van maatwerk daadwerkelijk altijd de formele procedures volgt.

Zoals reeds ter sprake kwam, is de gemeente Venray zich bewust van het spanningsveld waarin zij zich bevindt bij het bieden van maatwerk naast het geldend bestemmingsplan. De gemeente Oldambt is van mening dat die spanning er niet hoeft te zijn als maatwerk wordt geboden in afwijking van geldende regels. De gemeente Raalte probeert juist de kaders in het bestemmingsplan zelf zo ruim mogelijk te houden en daarnaast landbouwcoaches de initiatiefnemers te laten ondersteunen bij de processen rondom vrijkomende agrarische bebouwing.

6 Conclusie

In het begin van dit onderzoek is naar aanleiding van de actuele problematiek de vraag gesteld: **“In hoeverre is er flexibiliteit om het gebruik en de functie van vrijkomende agrarische bebouwing te veranderen in de lokale ruimtelijke ordening in Nederland?”** Dit onderzoek heeft antwoord gegeven op die vraag middels een aantal deelvragen. Deze conclusie begint daarom met het beantwoorden van de geformuleerde deelvragen. Vervolgens worden de gevonden antwoorden op zo'n manier samengevoegd dat ze samen de kern van het onderzoek en het antwoord op de centrale vraag vormen.

6.1 Eerste deelvraag

De eerste deelvraag luidt: **“In hoeverre zijn bestemmingsplannen en provinciale verordeningen in Nederland flexibel betreffende vrijkomende agrarische bebouwing?”**

In de governance-literatuur spelen netwerken een grote rol. Verschillende netwerken samen creëren de governance-structuur. Volgens Jessop (1998) zit er tussen die verschillende netwerken binnen de governance een bepaalde hiërarchie. In het geval van ruimtelijke ordening in Nederland zit er wettelijk gezien een hiërarchie tussen de regelgeving van de verschillende overheidslagen, de provinciale regelgeving kan namelijk kaders stellen waar de gemeenten binnen moeten blijven. De provinciale verordening bevat kaders voor bestemmingsplannen van gemeenten (Van Buuren e.a., 2017). Vandaar dat de provinciale kaders invloed hebben op de mogelijkheid van gemeenten om flexibel te kunnen acteren. De provinciale verordeningen zijn in dit onderzoek door middel van een documentanalyse onder de loep genomen. Eerst zijn alle provincies globaal bekeken, waarna er een selectie is gemaakt van vier provincies die uitgebreid zijn geanalyseerd. Voor die selectie is gekeken naar diversiteit in beleid. Er zijn twee provincies gekozen met een traditionele Ruimte voor ruimte-regeling en een wat strenger kader en twee provincies zonder traditionele Ruimte voor ruimte-regeling en een minder vast kader voor gemeenten. Hierdoor is lastig te zeggen in hoeverre de provincies in Nederland over het algemeen flexibel zijn in hun kaders met betrekking tot vrijkomende agrarische bebouwing.

Uit de bestemmingsplananalyse is naar voren gekomen dat de gemiddelde score voor openheid en adaptiviteit van de bestemmingsplannen voor het buitengebied lager ligt dan van de bestemmingsplannen onderzocht in andere onderzoeken (De Baat, 2020; Tol, 2019). Voornamelijk het gemiddelde op openheid ligt in dit onderzoek een stuk lager. Een verklaring kan gevonden worden in het feit dat de plannen in voorliggend onderzoek gemiddeld een groter oppervlakte beslaan dan in de andere onderzoeken en dat in deze methode bestemmingen pas worden meegewogen vanaf een oppervlakte van 5% van het plangebied. In tegenstelling tot andere soorten bestemmingsplannen, betekent het dat bij het buitengebied slechts de bestemmingen “agrarisch” en “natuur” boven die drempel uitkomen. Om die reden is er voor gekozen dat water, infrastructuur en wonen ook standaard worden meegewogen, ook als zij minder dan 5% van het oppervlak van het plangebied beslaan. Slechts een enkele keer konden andere bestemmingen worden meegewogen. Vaak betrof het dan de bestemming “bedrijf of “maatschappelijk”. Hierdoor bleef de score op openheid vaak laag in vergelijking tot onderzoeken naar andere soorten bestemmingsplannen. Doordat, zoals in

paragraaf 5.2.3 besproken, de aanpak van een gemeente op het gebied van vrijkomende agrarische bebouwing daadwerkelijk invloed heeft op de scores, is te zeggen dat de score van een buitengebied tevens een weerspiegeling is van de flexibiliteit van dat bestemmingsplan op het gebied van vrijkomende agrarische bebouwing. Vergeleken met andere onderzoeken naar bestemmingsplannen zijn daardoor bestemmingsplannen op het gebied van vrijkomende agrarische bebouwing in Nederland relatief minder flexibel.

6.2 Tweede deelvraag

De tweede deelvraag gaat dieper in op de aanpak van vrijkomende agrarische bebouwing door de gemeenten in de verschillende provincies op het gebied van flexibiliteit. Die vraag luidt: **“Hoe gaan gemeenten in verschillende provincies om met flexibiliteit in bestemmingsplannen betreffende vrijkomende agrarische bebouwing?”**

Uit de bestemmingsplananalyse is gebleken dat, tegen de verwachting in, er geen grote verschillen zitten tussen de gemiddelde scores van de provincies. Zoals vermeld zit er een hiërarchie in dit governance-vraagstuk. Als het gaat om verschillende netwerken die samen een governance-structuur vormen, zit er vaak een hiërarchie tussen deze netwerken (Jessop, 1998). In het geval van dit vraagstuk heeft de provincie de mogelijkheid de kaders voor de gemeenten vast te stellen (Van Buuren e.a., 2017). Hierdoor hebben gemeenten in bepaalde provincies minder ruimte voor hun beleid dan gemeenten in andere provincies. Uit de analyse van de provinciale kaders was naar voren gekomen dat Groningen en Noord-Brabant relatief strenge kaders hadden en Limburg en Overijssel meer ruimte gaven aan gemeenten in hun regelgeving. De verwachting was daarom ook dat dit terug te zien zou zijn in de flexibiliteit in de bestemmingsplannen van de gemeenten in die provincie. Namelijk dat de bestemmingsplannen in Groningen en Noord-Brabant minder flexibel zouden zijn dan de bestemmingsplannen in Overijssel en Limburg. Dit was echter niet terug te vinden in de gemiddelden per provincie. De gemiddelden op zowel openheid als adaptiviteit lagen dicht bij elkaar. Het bestemmingsplan met veruit de hoogste score was wel te vinden in de provincie Overijssel. Een verklaring daarvoor is dat die provincie wel de ruimte gaf om zoveel flexibiliteit in een bestemmingsplan te brengen en andere provincies niet. Het blijkt echter uit deze analyse dat niet alle gemeenten die gegeven ruimte nemen. In veel gevallen benutten gemeenten niet alle vrijheden die zij hebben verkregen en in sommige gevallen voegen gemeenten zelf strengere voorwaarden of bepalingen toe. Uit de literatuur was gebleken dat het bestemmingsplan in Nederland drie functies heeft, planningsfunctie, de normeringsfunctie en de ontwikkelingsfunctie. Een gemeente is vrij, binnen de gegeven kaders van de provincie, om zelf te kiezen op welke functie zij de meeste nadruk wil leggen. Hierdoor kunnen zij afwegen of hun bestemmingsplan vooral fungeert als toekomstgericht visiestuk, als toetsingskader of als programma voor het eigen en actieve handelen van de gemeente en eventueel het handelen van de gemeente samen met marktpartijen (Van Buuren e.a., 2017). Dit is een verklaring voor het feit dat gemeenten niet altijd alle ruimte benutten die zij hebben gekregen.

6.3 Derde deelvraag

Het derde deelvraag is gericht op het verklaren van de gevonden resultaten door middel van de bestemmingsplananalyse met de interviewanalyse. Die vraag luidt: **“Hoe kunnen de**

gevonden aanpakken op het gebied van vrijkomende agrarische bebouwing van gemeenten in verschillende provincies worden verklaard?”

Tijdens de data-analyse werd duidelijk dat de data uit de bestemmingsplananalyse zeer dicht bij elkaar lagen. Vandaar dat in de interviews is gekeken naar het gehele beleid van gemeenten op het gebied van vrijkomende agrarische bebouwing in het buitengebied. Zoals besproken in het theoretisch onderzoek is de rol van instituties cruciaal wanneer er verschillende maatschappelijke actoren worden betrokken in het governance-proces (Peters, 2011). Instituties kunnen zowel een formele als informele vorm aannemen (Sorensen, 2017). Het bestemmingsplan is een goed voorbeeld van een formele institutie. Dat is namelijk een pakket aan regels dat op formele wijze in de samenleving is vastgelegd (Van Buuren e.a., 2017). In de interviews kwam naar voren dat de gemeenten dikwijls aanvullend beleid op het bestemmingsplan hanteren. Deze data konden niet worden verzameld in de bestemmingsplananalyse en daarom is daar de nadruk op gelegd in de interviews. Zo hadden twee gemeenten een specifiek beleidsdocument gericht op vrijkomende agrarische bebouwing vastgesteld, pasten drie van vier geïnterviewde gemeenten actief maatwerk toe en had één van de gemeenten landbouwcoaches aangesteld om mensen te helpen als zij met vrijkomende agrarische bebouwing te maken hadden of hoogstwaarschijnlijk in de toekomst zouden krijgen.

Dit aanvullende beleid bestaat naast formele instituties tevens uit informele instituties. Zoals uit het theoretisch onderzoek bleek worden informele instituties beschreven als niet formeel vastgelegd, maar kunnen zij onder andere de vorm aannemen van conventies, gedragscodes en gedragsnormen die zijn voortgekomen uit sociale relaties (Li & Zahra, 2012). Een deel van het aanvullende beleid is namelijk niet opgenomen in kaders. Het maatwerk dat een aantal gemeenten hanteert is niet formeel vastgelegd, maar wordt ingezet wanneer een gemeente het een passend moment vindt en op een manier die de gemeente in die situatie passend vindt. Indien instituties niet formeel zijn vastgelegd, kunnen er lastig rechten en plichten aan ontleend worden. Uit formele instituties vloeien altijd rechten en plichten voort (Schlager e.a., 1992). Aan die rechten en plichten kunnen personen zekerheid ontleen (Buitelaar e.a., 2010). Tijdens de interviewanalyse werd duidelijk dat er een verschil zit in perceptie van gemeenten betreffende het hanteren van maatwerk bovenop de vastgestelde kaders en het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Twee van de gemeenten die bezig waren met maatwerk, vonden de afweging erg lastig. Een van de twee gemeenten had mede om die reden de maatwerkaanpak nog niet concreet gemaakt. De derde gemeente was het er echter niet mee eens dat maatwerk naast het bestemmingsplan de rechtszekerheid zou kunnen aantasten. Het is duidelijk dat gemeenten een verschillende perceptie hebben over wanneer de balans in het spanningsveld in het geding komt.

Met de interviewanalyse is getracht verklaringen te vinden voor zaken die naar voren kwamen in de bestemmingsplananalyse. Zoals bij de beantwoording van de vorige deelvraag besproken, waren er gevallen waarin gemeenten zelf strengere voorwaarden of bepalingen toevoegden dan volgens de provincie noodzakelijk waren. In vooral de provincie Groningen werd dikwijls toegevoegd dat het wijzigen naar een andere bestemming dan “wonen” alleen toegestaan is in combinatie met “wonen”. In het interview met de provincie Groningen kwam naar voren dat dat helemaal niet wordt voorgeschreven of geadviseerd door de provincie. Het is een bepaling die gemeenten zelf bewust toevoegen. Zo ook de geïnterviewde gemeente Oldambt. De betreffende ambtenaar wist niet de specifieke reden dat de bepaling was opgenomen, maar gaf aan dat mensen het zelf vaak ook fijner vinden om bij de bestemming

te wonen en dat ze er nog nooit klachten over had ontvangen (Ambtenaar gemeente Oldambt, 2020).

6.4 Centrale vraag

Het theoretisch onderzoek heeft inzicht geboden in de theoretische wortels van het vraagstuk van de vrijkomende agrarische bebouwing. De overheid heeft een sturende rol in een systeem van netwerken (Jessop, 1998; Rhodes, 2007). Waarbij die netwerken op verschillende niveaus opereren en zich op verschillende lagen bevinden, het multi-level karakter van de governance (Bache, 2005). Op een vraagstuk als dit zijn meerdere overheidslagen en actoren van toepassing, die samen een balans moeten vinden om goed samen te kunnen werken en de basis van het Huis van Thorbecke te blijven respecteren (Teisman e.a., 2019). In dit vraagstuk bleken vooral provincie en gemeenten hoofdrolspelers in het ontwerpen en vaststellen van de kaders en hebben zij dus samen een balans te vinden binnen de governance en vormen in dit geval het multi-level karakter. De gemeente is daarin hiërarchisch ondergeschikt aan de provincie, aangezien de provincie door middel van het vaststellen van een provinciale verordening kaders kan stellen waarbinnen de gemeenten moeten blijven met hun bestemmingsplannen. In dit onderzoek is er licht geworpen op de wisselwerking tussen de gemeente en de provincie op het gebied van flexibiliteit in de aanpak van vrijkomende agrarische bebouwing. Gemeenten zien de provincie in het algemeen als een orgaan dat verder af staat van de praktijk en zich daardoor niet altijd kan inleven in de situatie en daardoor soms minder flexibiliteit biedt. De gemeenten nemen dat de provincie ook niet in alle gevallen even kwalijk.

Opvallend was dat de gemeenten er naast het bestemmingsplan vaak beleid bij hebben, waaronder in drie van de vier gevallen maatwerk. Er zijn door de vele netwerken in de maatschappij vele formele en informele instituties gevormd. Vanuit die instituties zijn vervolgens rechten en plichten te herleiden (Lepsius, 2017). Die rechten en plichten spelen een grote rol in de planologie en de ruimtelijke ordening (Sorensen, 2017). Het bestemmingsplan en de provinciale verordening zijn beide zeer belangrijke instrumenten voor de lokale overheden om hun kaders betreffende de ruimtelijke ordening in vast te leggen (Van Buuren e.a., 2017). Uit de formele instituties bestemmingsplannen en provinciale verordeningen zijn dus ook rechten en plichten te herleiden. Bij het opstellen van die formele instituties dienen de lokale overheden daardoor altijd rekening te houden met het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid en ligt dat spanningsveld in het hart van de ruimtelijke ordening (Buitelaar e.a., 2010). Uit dit onderzoek is gebleken dat er vaak ongeschreven beleid wordt gehanteerd om zo meer flexibiliteit aan initiatiefnemers te kunnen bieden in het zoeken naar een oplossing voor vrijkomende agrarische bebouwing. Het is niet duidelijk in hoeverre in die gevallen altijd de voorgeschreven procedures, zoals voor een vergunning voor een buitenplanse afwijking, worden gevolgd. Gemeenten omzeilen met ongeschreven beleid zowel bewust als onbewust hun eigen kaders om zo het vraagstuk van vrijkomende agrarische bebouwing aan te pakken. Deze aanpak zal waarschijnlijk ten goede komen aan de flexibiliteit, maar maakt het spanningsveld minder zichtbaar. Door de afweging niet in de formele instituties te laten plaatsvinden kan het zijn dat een gemeente zich op een heel andere plek in het spanningsveld bevindt dan lijkt op basis van haar geschreven en vastgestelde beleid.

Het antwoord op de hoofdvraag is daarom meerledig. In beginsel zijn er verschillen in de striktheid van de provinciale kaders. Sommige gemeenten hebben dus meer ruimte gekregen om mogelijkheden te vinden om het gebruik en de functie van vrijkomende agrarische bebouwing te veranderen, dan andere gemeenten. Gebleken is uit het onderzoek dat niet iedere gemeente die ruimte volledig benut. Er is daardoor ook geen lijn te vinden van meer flexibiliteit in de bepalingen in bestemmingsplannen in provincies die een flexibeler kader bieden. Er is echter geen eenduidig antwoord naar voren gekomen in dit onderzoek waarom gemeenten dat niet doen. In één van de gevallen was de gemeente zich er niet van bewust er strengere regels op na te houden dan de provincie. Uit de resultaten in dit onderzoek komt de indruk naar voren dat gemeenten graag meedenken, maar dat vaak wel pas doen na concrete vragen uit de praktijk. Dat is het moment dat de gemeenten maatwerk gaan inzetten. Daaruit komt de volgende conclusie voort dat gemeenten naast hun geschreven regels, voornamelijk het bestemmingsplan, in veel gevallen maatwerk hanteren in het aanpakken van vrijkomende agrarische bebouwing. Zoals hierboven besproken gaan ze hiermee het daadwerkelijk innemen van een plaats op het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid uit de weg. Een gemeente kan dus op een bepaalde plaats in de matrix geplaatst worden door middel van de bestemmingsplananalyse, maar in de praktijk heel ergens anders in het veld opereren. In hoeverre de lokale overheden flexibel zijn is daarom van provincies wel vast te stellen, maar van gemeenten op basis van hun geschreven beleid niet. Op een andere manier die vraag beantwoorden is ook lastig, aangezien ze het, doordat ze zelf niet duidelijk die keuze van tevoren vastleggen, zelf waarschijnlijk ook niet precies kunnen aanduiden.

7 Discussie

Tijdens voorliggend onderzoek is, naast de uiteindelijke beantwoording op de deelvragen en de hoofdvraag, een aantal zaken aan het licht gekomen. Ten eerste is het belangrijk de rol van de onderzoeksmethode te bespreken. De methode van Van den Hoek is ingezet als hoofdmethode in dit onderzoek (2020). Dit bleek een passende methode voor dit onderzoek omdat de aanpak van een gemeente op het gebied van vrijkomende agrarische bebouwing een grote invloed had op de scores op het gebied van openheid en adaptiviteit. Tijdens het onderzoek werd echter duidelijk dat het model op dat moment niet gedetailleerd genoeg was om in te zetten voor het buitengebied, voornamelijk omdat er geen specificaties bestonden binnen de bestemming agrarisch. Uiteindelijk heeft het aanpassen van het model geleid tot een kleine uitloop van het onderzoek. Het is gebleken dat het model nog niet voor alle soorten bestemmingsplannen gedetailleerd genoeg is. Het is daarom belangrijk om dat op voorhand bij een onderzoek te verkennen en indien nodig van te voren verder te specificeren.

De analyse van de provinciale verordeningen wekte de verwachting dat de scores van de bestemmingsplannen tussen provincies zouden verschillen. Tevens leek die lijn uit de literatuur te halen, echter wel minder sterk. Zo is tegenwoordig de tendens in de ruimtelijke ordening om meer flexibiliteit toe te laten. Na een periode van voorspelbaarheid en standaardisatie rond de jaren '60, is het aanbrengen van flexibiliteit door de lokale overheid steeds meer geaccepteerd en geadviseerd (Boynton & Milazzo, 1996; Tasan-Kok, 2008). Mede daardoor werd verwacht dat gemeenten de ruimte die zij van de provincie hebben verkregen zouden benutten. De gemiddelde scores van de provincies bleken echter dicht bij elkaar te liggen. Ondanks dat de gemiddelden van de provincies dicht bij elkaar lagen, konden de scores van bestemmingsplannen binnen de provincies zeer verschillen. Dit onderzoek bleek achteraf niet goed ingericht op verschillen binnen provincies. Een verklaring hiervoor is dat vanuit de literatuur en analyse niet werd verwacht dat er grote verschillen binnen provincies zouden optreden. In dit onderzoek was het afnemen van interviews slechts een ondersteunende methode. Hierdoor is er per provincie slechts één gemeente geïnterviewd. Zo kunnen er nauwelijks tot geen verklaringen worden gezocht en gevonden voor de uiteenlopende uitkomsten van verschillende gemeenten binnen een provincie. Een dergelijk inzicht zou kunnen helpen voor het vraagstuk van vrijkomende agrarische bebouwing, doordat er op die manier meer kennis zou zijn over afwegingen van gemeenten waarom zij wel of niet gebruik maken van de ruimte die zij van hun provincie hebben verkregen. Een relevant vervolgonderzoek zou zich daarom kunnen richten op het vinden van verklaringen voor de verschillen in beleid op flexibiliteit betreffende vrijkomende agrarische bebouwing tussen gemeenten binnen provincies.

In het theoretisch onderzoek is de multi-level benadering van governance besproken (Bache, 2005; Teisman, 2019). Voor het voorliggend vraagstuk is die benadering relevant omdat de regelgevende bevoegdheid bij verschillende overheidslagen ligt. In die theorie wordt tevens veel gesproken over actoren van buiten de overheid en de samenwerking tussen die verschillende soorten actoren, soms ook buiten de gebaande paden van de overheid (Teisman e.a., 2019). Dit onderzoek is beperkt gebleven tot het analyseren van de wisselwerking tussen de twee lagere overheidslagen. In sommige interviews is gesproken over de rol van externe actoren, zoals initiatiefnemers of inwoners op het beleid (Ambtenaar gemeente Oldambt, 2020; Ambtenaar gemeente Venray, 2020). Sommige respondenten gaven daarbij aan dat zij bepaalde vragen zelf lastig konden beantwoorden en graag zouden

willen weten wat inwoners en initiatiefnemers ervan vinden, met name van de rol die de gemeente in het spanningsveld inneemt. De gemeente Oldambt hecht daar zoveel waarde aan dat ze momenteel daar een onderzoek naar laat uitvoeren door een extern onderzoeksbureau. Het is dus een vraag die zeer speelt bij gemeenten en die dus voortvloeit uit de multi-level governance-literatuur. Een vervolgonderzoek zou zich kunnen richten tot de invloed van actoren van buiten de overheid op de flexibiliteit in het beleid. Op die manier zou een breder beeld geschetst kunnen worden van de multi-level verhoudingen binnen het vraagstuk.

De hoofdconclusie van dit onderzoek bevat onder andere de constatering dat er door gemeenten dikwijls maatwerk wordt gebruikt naast bestemmingsplannen. Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat gemeenten veel gebruik maken van maatwerk. Zoals terug te vinden in de conclusie is het waarschijnlijk dat het maatwerk in sommige gevallen informele instituties betreft. Deze zijn niet opgeschreven of officieel vastgesteld, maar zijn gevormd door sociale krachten (Li & Zahra, 2012). Het veelvuldig gebruik van maatwerk door gemeenten is pas tijdens het onderzoek naar boven gekomen. Daardoor lag daar niet de nadruk op tijdens het empirisch onderzoek en zijn er nog veel data over te verzamelen. In het literatuuronderzoek is voornamelijk de nadruk gelegd op formele instituties, vastgestelde politieke regels die individueel gedrag reguleren en menselijke interactie vormen (Li & Zahra, 2012). In dit geval zijn dat de provinciale verordening en het bestemmingsplan (Van Buuren e.a., 2017). Tijdens het literatuuronderzoek is er wellicht te snel de nadruk gelegd op de formele instituties en voorbij gegaan aan de informele instituties, waardoor de rol van de informele instituties tijdens het empirisch onderzoek als een verrassing kwam. In de ruimtelijke ordening is er weinig aandacht in de literatuur voor de rol van informele instituties, in dit geval maatwerk, op het spanningsveld van flexibiliteit en rechtszekerheid. Hierdoor is er te weinig bekend over het waarom. Het blijft onduidelijk waarom gemeenten precies maatwerk op die manier hanteren. Een taakgebied van de gemeente waar reeds aandacht is voor de invloed van maatwerk op de rechtszekerheid is de Wmo (Gemeente.nu, 2020). De invloed van informele instituties in de ruimtelijke ordening op het spanningsveld van flexibiliteit en rechtszekerheid is dus een relevant onderwerp voor eventueel vervolgonderzoek.

Concluderend heeft dit onderzoek kunnen bijdragen aan inzicht in de mate van flexibiliteit in het beleid van lagere overheden op het gebied van vrijkomende agrarische bebouwing in Nederland. Daarmee is het doel van dit onderzoek bereikt. In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat er tijdens het onderzoek een aantal zaken aan het licht is gekomen dat het bediscussiëren waard is. De methode van Van den Hoek is niet gebruiksklaar voor alle soorten bestemmingsplanonderzoeken maar vergt soms aanpassing. Verklaringen voor verschillen binnen provincies kregen te weinig plaats in het onderzoek. Het onderzoek beperkte zich tot de twee lagere overheden en de relevantie van informele instituties is van tevoren onderschat. Deze zaken hebben niet verhinderd dat het doel van het onderzoek bereikt is. Het is echter belangrijk dat hierover bewustzijn is en dat deze zaken aanknopingspunten voor eventueel vervolgonderzoek bieden.

8 Literatuurlijst

Abrutyn, S. & J.H. Turner (2011), The old institutionalism meets the new institutionalism. *Sociological Perspectives* 54(3), 283-306.

Algemene Rekenkamer (2013), *Duurzaamheid intensieve veehouderij: Vervolgonderzoek 2013*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Baat, M. van de (2020), *Flexibility beyond specificity, flexible planning for complex urban projects: A case study on Dutch land-use plans for brownfield transformations*. Wageningen: Wageningen University and Research.

Bache, I. (2005), Europeanization and Britain: Towards Multi-level Governance? *University of Sheffield*.

Bogner, A. & W. Menz (2009). The Theory-Generating Expert Interview: Epistemological Interest, Forms of Knowledge, Interaction. In: Bogner A., B. Littig, W. Menz (eds.), *Interviewing Experts*. London: Palgrave Macmillan.

Bowen, G.A. (2009), Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative research journal*, 9(2), pp 27-40.

Boynton, A. & Milazzo, G. T. (1996), Post-Fordist debate: a theoretical perspective to information technology and the firm. *Accounting, Management and Information Technology*, 6(3), 157–173.

Bryman, A. (2016), *Social research methods*. Oxford University Press: Oxford.

Buitelaar, E. & N. Sorel (2010), Between the rule of land lies the quest for control: Legal certainty in the Dutch planning system. *Land Use Policy* 27, 983-989.

Buuren, P.J.J. van, A.G.A. Nijmeijer & J. Robbe (2017), *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Wolters Kluwer.

CBS (2020), *Landbouw: gewassen, dieren, grondgebruik en arbeid op nationaal niveau*. Den Haag: CBS. Geraadpleegd op 17 april 2020 via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81302ned/table?fromstatweb>.

Dacin, T., J. Goodstein & W.R. Scott (2002), Institutional theory and institutional change: Introduction to the special research forum. *Academy of Management Journal* 45(1), 45-57.

Damme, L. van, Galle, M., Pen-Soetermeer, M., & Verdaas, K. (1997), Improving the performance of local land-use plans. *Environment and Planning B*, 833-844.

Dongen, A. van & T. Voermans (2019, 21 September), Waarom liggen bouwprojecten stil? En 13 andere vragen over stikstof. *AD.nl*. Geraadpleegd op 30 januari 2020 via:

<https://www.ad.nl/binnenland/waarom-liggen-bouwprojecten-stil-en-13-andere-vragen-over-stikstof~ad4491d5/>.

Ekker, H. (2019, 13 oktober), TNO: Nederland relatief grootste producent stikstof van Europa. *NOS.nl*. Geraadpleegd op 30 januari 2020 via: <https://nos.nl/artikel/2306387-tno-nederland-relatief-grootste-producent-stikstof-van-europa.html>.

Gemeente Swalmen (2016), Buitengebied Swalmen. Vastgesteld op 13 oktober 2016.

Gemeente Ten Boer (2017), Buitengebied. Vastgesteld op 18 april 2018.

Gemeente Venray (2010), Buitengebied Venray 2010. Vastgesteld op 14 december 2010.

Gemeente.nu (2020, 22 januari), Gemeenten moeten kwaliteit van 'maatwerk' vastleggen. *Gemeente.nu*. Geraadpleegd op 13 juli 2020 via: <https://www.gemeente.nu/sociaal/wmo/gemeenten-moeten-kwaliteit-van-maatwerk-vastleggen/>.

Goodin, R.E. (1996), *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gupta, J., K. Pfeffer, H. Verrest, M. Ros-Tonen (2015), *Geographies of Urban Governance; Advanced theories, methods and practices*. New York: Springer.

Hay, I. (2010). *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Ontario: Oxford University Press.

Hoek, D. van den (2020), Certain flexibilities in land-use plans, towards a method for assessing flexibility. *Land use policy* 94.

Hotse Smit, P. (2020, 8 juli), Boze boeren onderweg: Landbouwminister Schouten moet werkbezoek afbreken. *Volkskrant*. Geraadpleegd op 16 juli 2020 via: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/boze-boeren-onderweg-landbouwminister-schouten-moet-werkbezoek-afbreken~b4d6e561/>.

Infomil (2020), *Buitenplans afwijken*. Den Haag: Infomil. Geraadpleegd op 20 juni 2020 via: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-algemene/buitenplans-afwijken/>

Innovatienetwerk (2014), *Vrijkomende agrarische bebouwing in het landelijk gebied*. Utrecht: Innovatienetwerk. Geraadpleegd op 6 januari 2020 via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/06/27/vrijkomende-agrarische-bebouwing-in-het-landelijk-gebied>.

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

Lepsius, M.R. (2013), *Max Weber and Institutional Theory*. New York: Springer.

Li, Y. & S.A. Zahra (2012), Formal institutions, culture, and venture capital activity: A

cross-country analysis. *Journal of Business Venturing* 27, 95-111.

March, J.G. & J.P. Olsen (2011), Elaborating the “New Institutionalism”. In R.E. Goodin, *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.

Nieuwaal, K., P. Driessen, T. Spit & C. Termeer (2009), A State of the Art of Governance Literature on Adaptation to Climate Change: Towards a Research Agenda. *Knowledge for Climate* 3.

Niewold, M. (2019, 26 September), Boeren uitkopen tegen stikstofprobleem is nog niet zo makkelijk. *RTLZ*. Geraadpleegd op 6 januari 2020 via: <https://www.rtlz.nl/beurs/bedrijven/artikel/4862736/stoppen-boeren-warme-sanering-varkenshouderij-melkee-remkes>.

NOS (2019, 18 december), Weer protestacties door boeren, waarom gingen ze nu de straat op. Geraadpleegd op 6 januari 2020 via: <https://nos.nl/artikel/2315333-weer-protestacties-door-boeren-waarom-gingen-ze-nu-de-sstraat-op.html>.

Palumbo, A. (2017), *From government to governance*. Oxfordshire: Routledge.

Peters, B.G. (2011), *Institutional theory*. Los Angeles: Sage.

Peters, B.G. (2019), *Institutional Theory in Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Provincie Groningen (2019), Geconsolideerde Omgevingsverordening februari 2019. Vastgesteld op 20 februari 2019.

Provincie Limburg (2000), Partiële Streekplanherziening Noord- en Midden-limburg: Ruimte voor Ruimte. Vastgesteld op 27 oktober 2000.

Provincie Limburg (2016), Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg. Vastgesteld op 16 augustus 2016.

Provincie Noord-Brabant (2019a), Interim Omgevingsverordening. Vastgesteld op 25 oktober 2019.

Provincie Noord-Brabant (2019b), Interim Omgevingsverordening: toelichting. Vastgesteld op 25 oktober 2019.

Provincie Overijssel (2019a), Geconsolideerde Verordening vanaf 2017. Vastgesteld op 13 november 2019.

Provincie Overijssel (2019b), Geconsolideerde Omgevingsvisie vanaf 2017. Vastgesteld op 13 november 2019.

Raad van State (2019, 29 mei), PAS mag niet als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt. *Raad van State*. Geraadpleegd op 30 januari 2020 via: <https://www.raadvanstate.nl/@115651/pas-mag/>.

Rhodes, R.A.W. (2007), Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies* 28(8), 1243-1264.

Rijksoverheid (2019, 4 December), Rijk en provincies eens over beleidsregels stikstofaanpak, volgende week nemen de 12 provincies een definitief besluit. Geraadpleegd op 17 januari 2020 via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/12/04/rijk-en-provincies-eens-over-beleidsregels-stikstofaanpak>.

Rijksoverheid (2020), Coronacrisis Covid-19: Informatie voor werknemers. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 17 juli 2020 via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/werknemers/werken-in-nederland>.

RTL Nieuws (2020, 3 juli), Minder eiwit in veevoer? Dit is waar de boeren tegen demonstreren. *RTL Nieuws*. Geraadpleegd op 15 juli 2020 via: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5169252/veevoer-eiwit-boeren-protest-waarom-minister-regel-expert-stikstof>.

Schreuder, A. (2018, 7 november), Europese Hof: Nederlands stikstofbeleid voldoet niet. *NRC*. Geraadpleegd op 30 januari 2020 via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/11/07/europese-hof-nederlands-stikstofbeleid-voldoet-niet-a2754251>.

Scott, R.W. (2004), Institutional Theory: Contributing to a theoretical research program. *Stanford University*.

Schlager, E. & E. Ostrom (1992), Property-Rights regimes and natural resources: A conceptual analysis. *Land Economics*, 68(3), 249-262.

Schut, D.K. (2015), Vrijkomende agrarische gebouwen. *Module Ruimtelijke ordening 7414*.

Sorensen, A. (2017), New Institutionalism and Planning Theory. In M. Gunder, A. Madanipur & V. Watson (red.), *The Routledge Handbook of Planning Theory*. Oxfordshire: Routledge.

Tasan-Kok, T. (2008), Changing interpretations of 'flexibility' in the planning literature: from opportunism to creativity? *International Planning Studies* 13(3), 183-195.

Teisman, G., M. van der steen, A. Frankowski & B. Van Vulpen (2019), *Effectief sturen met Multi-level governance: snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: NSOB.

Tol, F. van (2019) *Aanpasbaar en flexibel door regelgeving: Een beleidsanalyse van bestemmingsplannen van verschillende gemeenten in Nederland naar de wijze waarop wordt omgegaan met klimaatverandering*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Wikipedia (2020), Veeteelt. *Wikipedia*. Geraadpleegd op 20 april 2020 via: <https://nl.wikipedia.org/wiki/Veeteelt>.

ZLTO (z.j.), Criminaliteit in het buitengebied. *ZLTO*. Geraadpleegd op 17 juli 2020 via: <https://www.zlto.nl/criminaliteit>.

9 Bijlage

Lijst onderzoekseenheden bestemmingsplannen:

Bestemmingsplan	Gemeente
Buitengebied Swalmen	Roermond
Buitengebied Ten Boer	Ten Boer
Buitengebied Veghel	Meierijstad
Buitengebied Bedum	Het Hogeland
Buitengebied Losser	Losser
Buitengebied Heeze Leende	Heeze Leende
Buitengebied Zuidhorn	Westerkwartier
Buitengebied Dinkelland	Dinkelland
Buitengebied gemeente Hellendoorn	Hellendoorn
Buitengebied Gennep	Gennep
Buitengebied Bergen	Bergen
Buitengebied Laarbeek	Laarbeek
Buitengebied Nuenen	Nuenen, Gerwen en Nederwetten
Buitengebied Vught	Vught
Buitengebied Heusden	Heusden
Buitengebied Waalwijk	Waalwijk
Buitengebied Rijssen Holten	Rijssen Holten
Buitengebied IJsselzone Windesheim	Zwolle
Buitengebied Haaksbergen	Haaksbergen
Buitengebied Twenterand	Twenterand
Buitengebied Raalte (geconsolideerde versie)	Raalte
Buitengebied Oldambt (geconsolideerde versie)	Oldambt
Buitengebied Slochteren	Slochteren
Buitengebied Loppersum	Loppersum
Buitengebied Menterwolde	Menterwolde
Buitengebied Marum (geconsolideerd)	Westerkwartier
Buitengebied Horst aan de Maas	Horst aan de Maas
Buitengebied Venlo	Venlo
Buitengebied Peel en Maas	Peel en Maas
Buitengebied Beesel (geconsolideerd)	Beesel
Buitengebied Nederweert	Nederweert
Buitengebied Venray	Venray
Buitengebied Roerdalen	Roerdalen
Buitengebied Echt-Susteren	Echt-Susteren
Buitengebied Weert	Weert
Buitengebied Bergen op Zoom Noord	Bergen op Zoom
Buitengebied Rucphen (geconsolideerd)	Rucphen
Buitengebied Asten	Asten
Buitengebied Grave	Grave

Bestemmingsplan	Gemeente
Buitengebied Eersel	Eersel
Buitengebied Pekela	Pekela
Buitengebied Borne	Borne
Buitengebied Kampen	Kampen
Buitengebied Staphorst	Staphorst
Bestemmingsplan buitengebied Zwartewaterland	Zwartewaterland
Bestemmingsplan landelijk gebied Stadskanaal	Stadskanaal
Bestemmingsplan buitengebied Veendam	Veendam
Bestemmingsplan buitengebied Zuid	Delfzijl

Tabel 9.1: Onderzochte bestemmingsplannen