

| Masterscriptie |

IN GOEDE AARDE VALLEN

Onderzoek naar landelijke en lokale besluitvormingsprocessen
rondom kerkenleegstand



Auteur: Roelf Brinkman

Opleiding: Governance & Management van Complexe Systemen,
Master Bestuurskunde

Begeleider: dr. ir. J. Eshuis

Tweede lezer: dr. A. R. Edwards

April 2014



Color-stained glass cathedral
Confess a past that won't let you go

Vanessa Carlton

Voorwoord

Casco, gebint, dwarsbeuk, travee, communiebank... zomaar woorden die voor het Masteronderzoek volstrekt buiten mijn vocabulaire lagen. Niet dat ik ze nu dagelijks in de mond neem, maar ik ben sindsdien dergelijke erfgoedtermen uit de monumentenzorg beter gaan verstaan. Als bestuurskundige probeer je zoveel mogelijk invalshoeken je eigen te maken om mee naar de praktijk te kijken. Ik spaar ze allemaal – en deze had ik nog niet.

Met dat pas bemachtigde perspectief ben ik erachter gekomen hoe bijzonder kerkgebouwen eigenlijk zijn. Ongevraagd lijken steeds minder mensen ‘iets’ met kerkgebouwen te hebben. Gevraagd hebben mensen daarentegen altijd een binding met kerken; of het nou is vanwege de gebedsplaats, de hoogstaande architectuur, de vertrouwde klokslagen of het kenmerkende silhouet aan de horizon. Naast de betekenis die het ontleent aan de conclusies, appelleert de titel van deze scriptie aan de gevoelsmatige, publieke steun waarop een nieuwe bestemming van een kerkgebouw moet kunnen rekenen.

Steun had ik ook gedurende het scriptietraject. Bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed kreeg ik de mogelijkheid onderzoek te verrichten naar een bestuurskundig onorthodox doch bestuurskundig zeer interessant onderwerp. Erik Kleijn en Albert Reinstra gaven mij de kans en het vertrouwen zeven maanden naar eigen inzicht te werk te gaan. Daarvoor wil ik hen bedanken.

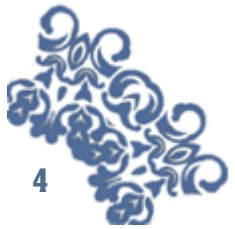
Verder ben ik de respondenten zeer erkentelijk voor hun medewerking. Zij allen ontvingen mij voor de interviews even hartelijk, deden openhartig hun verhaal en gaven een inkijkje in hun dagelijkse werkzaamheden. Zij hebben mijn scriptie van details en nuances voorzien.

Vanuit de opleiding heeft docent Jasper Eshuis mij uitstekend begeleid. Speciaal een relevant krantenknipsel opsturen of tot acht uur 's avonds de scriptie in wording bespreken, typeren zijn toewijding. Zijn geduld en scherpe feedback hebben direct bijgedragen aan dit eindresultaat. Daar ben ik Jasper Eshuis dankbaar voor.

Ten slotte wend ik me tot de lezer, vooral degene die bekend is met het onderwerp kerkenleegstand: ik nodig je uit even het eigen vakgebied te verlaten en vanuit die genomen afstand het vervolg te lezen. Moge een verfrissende invalshoek je toekomen!

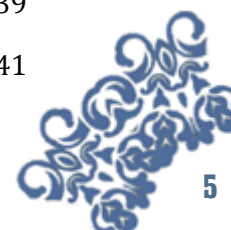
Roelf Brinkman



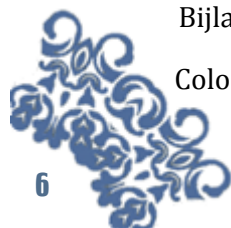


Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Samenvatting	7
1. Probleemstelling.....	9
1.1 Grondslagen van kerkenleegstand	9
1.2 Op zoek naar regie.....	9
1.3 Stand van de wetenschap	10
1.4 Doel- en vraagstelling bestuurskundig onderzoek	10
1.5 Leeswijzer	11
2. Theoretisch Kader.....	13
2.1 Inleiding – Kerkenleegstand, een complexe wereld	13
2.2 Complexe systemen	13
2.3 Zelforganisatie als emergente eigenschap van complexe systemen.....	15
2.4 Autopoïese als eigenschap van zelforganisatie	16
2.5 Boundary conditions	16
2.6 Governance als modificatie van zelforganisatie.....	17
2.7 Handelen in complexiteit: tussen orde en chaos.	18
2.8 Conclusie en conceptueel model.....	19
3. Operationalisatie en Methodologie.....	21
3.1 Inleiding.....	21
3.2 Theoretische concepten geoperationaliseerd.....	21
3.2 Methodologie	21
4. Onderzoeksbevindingen en -resultaten.....	27
4.1 Inleiding.....	27
4.2 Het landelijke niveau.....	27
4.2.1 Casusbeschrijving landelijk niveau: de actoren en samenkomsten	27
4.2.2 Besluitvormingsprocessen landelijk niveau	32
4.3 Boundary conditions in religieus erfgoedland	39
4.3.1 Wet- en regelgeving.....	39
4.3.2 Financiële middelen	41



4.3.3 Kennis/informatie	42
4.3.4 Bewustzijn/besef.....	43
4.3.5 Boundary conditions in relatie tot de besluitvormingsniveaus.....	45
4.4 Het lokale niveau.....	46
4.4.1 Casusbeschrijving Maria Minor	46
4.4.2 Besluitvormingsproces Maria Minor.....	47
4.4.3 Casusbeschrijving Lourdeskerk	54
4.4.4 Besluitvormingsproces Lourdeskerk.....	54
4.4.5 Het lokale niveau in het algemeen	61
5. Eindconclusie	65
5.1. Wat is het complexe karakter van de besluitvormingsprocessen rondom de leegstand van kerkgebouwen?	65
5.2. Op welke wijze verlopen de besluitvormingsprocessen rondom de landelijke omgang met leegstand van kerkgebouwen?	67
5.3. Op welke wijze verlopen de besluitvormingsprocessen rondom een leegstaand, lokaal kerkgebouw?	67
5.4. Hoe verhouden de besluitvormingsprocessen rondom de leegstand van kerkgebouwen op lokaal en landelijk niveau zich tot elkaar?	68
Op welke wijze verlopen de besluitvormingsprocessen rondom de leegstand van Nederlandse, monumentale kerkgebouwen?.....	69
6. Discussie.....	71
6.1 Reflectie op het onderzoek.....	71
6.2 Vervolgonderzoek.....	72
6.3 Reflectie op de theorie	73
7. Aanbevelingen voor de RCE	79
7.1 Regisseren = in staat stellen	79
7.2 Andere aandachtspunten.....	80
Bronnen.....	83
Bijlage 1: Interviewvragen	87
Bijlage 2: Observaties	89
Bijlage 3: Respondenten.....	91
Bijlage 4: Codeerschema	93
Bijlage 5: Overzicht hulpbronnen van landelijke actoren.....	95
Colofon.....	96



Samenvatting

Deze scriptie doet verslag van het Masteronderzoek naar de besluitvormingsprocessen rondom kerkenleegstand. Vanuit een complexiteitsperspectief is het verloop en de verhouding van besluitvormingsprocessen op twee bestuursniveaus verkend: landelijk, waar actoren tot afspraken over de omgang met leegstaande, monumentale kerkgebouwen proberen te komen; en lokaal, waar actoren de toekomst beslissen van het plaatselijke, overtollige kerkgebouw. Zodoende is de onderzoeksvraag:

Op welke wijze verlopen de besluitvormingsprocessen rondom de leegstand van Nederlandse, monumentale kerkgebouwen?

Het landelijke besluitvormingsproces verloopt binnen governance, waarbij publieke en private actoren zich gezamenlijk buigen over de urgente situatie omtrent de leegstaande kerkgebouwen. Aangevoerd door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed proberen ze tot een actieplan te komen. Wederzijdse afhankelijkheden, bedachtzaamheid, eigen bejag en een gevestigde kern actoren maken de beoogde afstemming een complexe opgave.

De gezamenlijke aanpak krijgt gestalte binnen boundary conditions: wet- en regelgeving, financiële middelen, kennis, informatie en bewustzijn over kerkenleegstand. Daarin zijn hulpmiddelen van landelijke actoren vervat om de lokale besluitvormingsprocessen te reguleren, te faciliteren of te stimuleren.

Het lokale besluitvormingsniveau werkt zelforganiserend. Actoren rondom een leegstaand kerkgebouw creëren structuur in taken en verantwoordelijkheden, onderlinge communicatie en financiële stromen. Hordes die ze onderweg tegenkomen, nemen ze middels hun adaptiviteit of aanpassingsvermogen. Gelegde contacten uit eerdere projecten versoepelen bovendien een lokaal besluitvormingsproces.

Uit het onderzoek blijkt dat de lastig te bereiken landelijke afstemming, de geringe zichtbaarheid van boundary conditions en met name het zelforganiserend vermogen op lokaal niveau ervoor zorgen dat landelijke afspraken een matige invloed hebben op het behoud van monumentale kerkgebouwen. Hoewel die invloed te allen tijde beperkt zal blijven, kan het effect van een landelijke afstemming worden verbeterd. Daarvoor dienen landelijke actoren in de governance hun hulpbronnen te bundelen, omzichtigheid het hoofd te bieden, open te staan voor nieuwe actoren en gezamenlijk concrete afspraken te maken. Boundary conditions moeten daarbij zichtbaarder worden gemaakt en nauwkeurig worden vormgegeven. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft daar een vooraanstaande en regisserende rol in.





1. Probleemstelling

Vandaag de dag voltrekt zich in Nederland een proliferatie van leegstand of dreigende leegstand van kerkgebouwen. Onbekend is het exacte aantal, maar vele honderden leeg geraakte kerkgebouwen is de orde van grootte waarin gedacht moet worden. Hoewel de schatting is dat momenteel elke week een kerkgebouw sluit, hopen buiten het zicht nog meer kerken zonder bestemming zich op. Die onoverzienbare ontwikkeling is als een wassend stuwmeer; vroeg of laat volgt een damdoorbraak met een monumentaal verlies als gevolg.

1.1 Grondslagen van kerkenleegstand

De kerkenleegstand is het gevolg van meerdere maatschappelijke veranderingen die het huidige tijdsgewricht kenmerken. Ten eerste daalt het aantal kerkgangers in Nederland. Waar in 1999 een kwart van de Nederlanders regelmatig de kerk bezochten, daar gaat anno 2012 nog maar één op de zes mensen naar een kerkelijke dienst (CBS, 2014). Primair komt dit voort uit secularisering, maar eveneens vergrijzing en multiculturalisering zijn veranderingen die aan deze trend bijdragen. Daarnaast heeft regionale krimp de religieuze functie van plaatselijke kerken op de tocht doen komen te staan (Nelissen, 2008:38-39).

Ten tweede waait er een straffe economische tegenwind. Het financiële malheur maakt de herbestemming van een kerkgebouw een lastige opgave. Zo ontberen eigenaren tegenwoordig veelvuldig de financiële armslag om een kerkgebouw doeltreffend te kunnen exploiteren. Bovendien ziet de kerkenleegstand zich ook nog eens gevoed door de heersende vastgoedbubbel, een perifeer probleem van de economische crisis. Het overschot aan kerken als religieus, gebouwd erfgoed voegt zich bij al het andere vastgoed waarvan een tweede leven eveneens uiterst onzeker is.

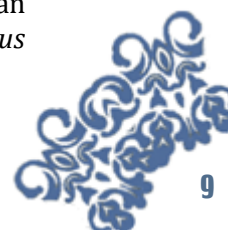
Het zijn deze maatschappij overstijgende ontwikkelingen die aan de basis staan van de kerkenleegstand in Nederland. Hierdoor dreigt religieus erfgoed, herkenningspunten van de Nederlandse historie en cultuur, verloren te gaan. Een omineus vooruitzicht dat maatschappelijk ongewenst is en noopt tot actie, een exercitie waarin de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed een vooraanstaande rol heeft.

1.2 Op zoek naar regie

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) heeft de wettelijke taak het monumentale, gebouwde erfgoed voor het land te behouden; zo ook waar het de kerkgebouwen betreft. De bescherming van kerken is namelijk van publiek belang: kerken verankeren een belangrijk deel van de Nederlandse geschiedenis en zijn beeldbepalend voor onze historische cultuurlandschappen, steden en streken. Voor de overheid in het algemeen en de RCE in het bijzonder is de taak weggelegd om het publieke, gebouwde erfgoed in Nederland te beschermen.

Daarbij acteert de RCE op tweeërlei wijze: als uitvoerder, waarbij hij erop toeziet dat kerkgebouwen bij aanpassing of herbestemming aan de gestelde monumentale eisen blijven voldoen; en als kennishouder waarbij de RCE gemeenten, provincies, verenigingen, stichtingen en andere partijen adviseert over hoe om te gaan met leegstand van monumentale kerken. De laatstgenoemde rol van de RCE als algemene hoeder van het cultureel erfgoed is ruimer en gaat verder dan de wettelijke functie van uitvoerder.

In 2008, het Jaar van het Religieus Erfgoed, is in samenspraak met de sector een strategisch plan voor de toekomst van het religieus erfgoed opgesteld. Van elk van de actoren wordt sindsdien actie verlangd. Voor de RCE is dat onder andere het voeren van regie *“ten aanzien van behouden en ontwikkeling van het gebouwd en roerend religieus*



erfgoed” (Nelissen, 2008:143). In deze regierol beoogt de RCE landelijke actoren – van bisdommen tot aan stichtingen, van gemeentes tot aan verzekeraars – bijeen te brengen en in visie over de omgang met leegstand¹ van kerkgebouwen te verenigen.

Anno 2013, vijf jaar na dato, is de Rijksdienst zoekende naar de wijze waarop hij de voorgenomen regierol kan inkleuren. Een uitdaging, gezien de sterk uiteenlopende belangen, doelen, percepties en gedragingen van de actoren. Als aspirant-regisseur bevindt de RCE zich in een nauwelijks te doorgronden omgeving en een ambigue context: complexiteit. Het is deze complexiteit die bestuurskundig verkend moet worden, om de biotoop van de RCE als regisseur te leren kennen.

1.3 Stand van de wetenschap

Daarnaast is de voorgenomen regierol een uitdaging vanwege de beperkte, wetenschappelijke kennis die er over kerkenleegstand voorhanden is. Onderzoek daarover bevindt zich nog in een beginstadium. Studies tot dusver komen voornamelijk uit cultuur- en architectuurhistorische hoek en doen onderzoek naar algemene voorwaarden waaraan de herbestemming van kerkgebouwen moet voldoen (Pollmann, 1995; Jelsma, 2008; Morisset, Noppen & Coomans, 2006). Andere omvatten een inventarisatie van herbestemde kerken in Nederland (Roeterdink, De Jong, Tillema, Wierenga & Van Geel, 2008), maar ook in bijvoorbeeld Duitsland (Meys & Gropp, 2010; Fisch, 2007). Weer andere onderzoeken richten zich veeleer op de concrete haalbaarheid om kerkgebouwen in stand te houden (Stadsherstel Amsterdam & Stichting Oude Hollandse Kerken, 2011). Alleen een recente gevalstudie analyseert de lokale besluitvormingsprocessen rond kerkgebouwen, zich toespitsend op de invloed van conflicten tussen partijen bij twee Amsterdamse herbestemmingen (Raats, 2010).

Ook vanuit wetenschappelijk oogpunt vraagt kerkenleegstand dus om een bestuurskundige verkenning die begrijpelijk maakt op welke wijze besluitvormingsprocessen rond bedreigde kerkgebouwen gestalte krijgen, van landelijk tot aan lokaal niveau, en hoe die zich tot elkaar verhouden.

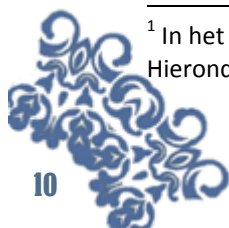
1.4 Doel- en vraagstelling bestuurskundig onderzoek

De RCE wil weten hoe het te midden van de mêlee van actoren en interacties, de complexiteit, zich in de toekomst dient op te stellen om het behoud en de ontwikkeling van monumentale kerkgebouwen tegemoet te treden. Inzicht in de besluitvormingsprocessen rond kerkenleegstand is hiervoor nodig. Bestuurskundig onderzoek is daarom met behulp van bestaand materiaal en gevalstudie verricht en mondt uit in aanbevelingen. Het doel van het onderzoek is:

Het exploreren van de besluitvormingsprocessen rondom de leegstand van Nederlandse, monumentale kerkgebouwen door vanuit een complexiteitsbenadering bestaand materiaal en praktijkgevallen te analyseren, uitmondend in aanbevelingen voor de in te vullen regierol van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

In het verlengde van het onderzoeksdoel ligt de vraagstelling. Deze dient ervoor om de nodige antwoorden te ontlokken, helpend de besluitvormingsprocessen bij kerkenleegstand te doorgronden en aanbevelingen voor de regisserende Rijksdienst op te

¹ In het vervolg van de rapportage zal alleen over ‘leegstand’ van kerkgebouwen worden gesproken. Hieronder wordt tevens de *dreiging* van kerkenleegstand verstaan.



stellen. De hoofdvraag ligt aan de basis van de vraagstelling en poogt het verloop van de besluitvormingsprocessen rond kerkenleegstand in het algemeen te ontsluiten:

Op welke wijze verlopen de besluitvormingsprocessen rondom de leegstand van Nederlandse, monumentale kerkgebouwen?

De beantwoording van deze vraag vereist een opdeling in deelvragen. De vragen in summa leveren zodoende het antwoord op de hoofdvraag op. De eerste deelvraag is erop gericht de complexiteit in de praktijk van kerkenleegstand te duiden:

1. *Wat is het complexe karakter van de besluitvormingsprocessen rondom de leegstand van kerkgebouwen?*

Aangezien de besluitvorming rond kerkenleegstand op twee niveaus plaatsvindt, te weten op enerzijds landelijk en anderzijds lokaal niveau, bestaat de verplichting om beide niveaus binnen het onderzoek te erkennen en dus te verkennen. Deelvraag twee heeft de landelijke besluitvorming als mikpunt:

2. *Op welke wijze verlopen de besluitvormingsprocessen rondom de landelijke omgang met leegstand van kerkgebouwen?*

Aansluitend volgt eenzelfde vraag, maar ditmaal gericht op de lokale omgang met kerkenleegstand:

3. *Op welke wijze verlopen de besluitvormingsprocessen rondom een leegstaand, lokaal kerkgebouw?*

De twee niveaus waarop de leegstand onderwerp van besluitvorming is, staan niet op zichzelf, maar zijn op een zekere wijze met elkaar verbonden. Deze onderlinge verhouding verdient eveneens doorgrond te worden en is de reden voor een vierde deelvraag:

4. *Hoe verhouden de besluitvormingsprocessen rondom de leegstand van kerkgebouwen op lokaal en landelijk niveau zich tot elkaar?*

Als de besluitvormingsprocessen van kerkenleegstand geëxploreerd zijn, kunnen aanbevelingen voor de RCE worden gedaan. De Rijksdienst wil een regierol op zich nemen binnen de landelijke besluitvormingsprocessen, waarbij tevens de besluitvormingsprocessen op lokaal niveau in acht genomen dienen te worden. Een vijfde en laatste deelvraag geldt als vertrekpunt voor het advies aan de RCE:

5. *Welke (regie)rol zou de RCE moeten innemen binnen de landelijke besluitvormingsprocessen rondom leegstand van Nederlandse, monumentale kerkgebouwen met inachtneming van het lokale besluitvormingsniveau?*

1.5 Leeswijzer

Het rapport trekt als volgt aan de lezer voorbij. Eerst vindt in hoofdstuk 2 een theoretische uiteenzetting plaats. In hoofdstuk 3 wordt deze theorie geoperationaliseerd en de methodologische opzet van het onderzoek besproken. Hoofdstuk 4 loopt uitgebreid de onderzoeksbevindingen, de analyse daarvan en de daaruit voortkomende onderzoeksresultaten langs van landelijk tot lokaal besluitvormingsniveau. Daaruit komen de antwoorden op de onderzoeksvragen voort, resulterend in de eindconclusie van hoofdstuk 5. Tot slot is er ruimte gereserveerd voor een discussie (hoofdstuk 6) en aanbevelingen voor de RCE (hoofdstuk 7).





2. Theoretisch Kader

2.1 Inleiding – Kerkenleegstand, een complexe wereld

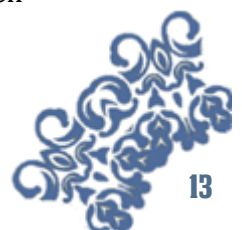
In de probleemstelling kwam het reeds voorbij: de complexiteit als decor waarbinnen de leegstand van kerkgebouwen zich afspeelt. Neem alleen al het onnoemelijk aantal actoren dat met evenzoveel belangen en taken bij kerken betrokken is. Neem al die behoeftes waarin een kerk moet voorzien en de behoeftes waarin een kerk als gevolg daarvan *niet* in kan voorzien. Neem alle bestuurlijke roeringen die plaatsvinden, zich uitstrekkend van elke individuele kerk op plaatselijk niveau tot de algemene omgang met kerkenleegstand op landelijk niveau. Neem überhaupt de leegstand van kerkgebouwen waarvan men enerzijds weet dat het alsmar groeit, maar men niet weet op welke manier en in welke mate het toeneemt en wat men hiermee moet. Het zijn deze contouren van zowel orde als chaos (zie onderstaand kader voor toelichting) die de complexiteit van kerkenleegstand kenmerken.

De heersende complexiteit vraagt om een passend theoretisch perspectief dat geordende chaos en chaotische orde helpt bestuderen. Een zogenaamde complexiteitsbenadering geldt in dit onderzoek als uitgangspunt voor het te onderzoeken studieobject. Daarvoor wordt eerst gegrepen naar het concept van complexe systemen, combinaties van elementen die middels interacties een bepaald doel nastreven. Dit concept vindt zijn uitwerking in diverse bijzondere eigenschappen, zoals zelforganisatie en governance, om ontwikkelingen binnen de praktijk van kerkenleegstand beter te kunnen begrijpen. Onmisbaar daarin zijn onder meer boundary conditions en autopoiese, begrippen die in het hiernavolgende uitgebreid aan bod komen. Om in staat te zijn aanbevelingen voor de RCE te presenteren, zien theorieën over management- en leiderschapsstijlen zich eveneens uitgewerkt in dit theoretisch kader. Zij bieden namelijk theoretisch houvast voor de omgang met de complexe praktijk van leegstaande kerkgebouwen. Dit alles komt samen in een conceptueel model waarin de veronderstelde onderlinge relaties van de gebruikte concepten staan uitgetekend. Het model representeert daarmee de aanname dat de RCE als overheid een vooraanstaande regierol inneemt in een landelijk governance-systeem dat via boundary conditions invloed uitoefent op de zelforganiserende systemen rondom lokale kerkgebouwen.

2.2 Complexe systemen

Om orde en chaos in de dagelijkse praktijk van complexiteit te kunnen vatten en duiden biedt het denken in systemen uitkomst. Het systeemdenken geldt als een tegenhanger van reductionisme, dat tracht de wereld te herleiden tot geïsoleerde eenheden en vereenvoudigde regels. Systeemdenken helpt veeleer te kijken naar processen en interacties; verschijnselen waarin het dubbelkarakter van complexiteit gestalte krijgt. Doordat de onderdelen van een complex systeem interdependent zijn aan elkaar, kan het niet worden opgedeeld in zijn eigen onderdelen (Cairney, 2012:348). Andersom gesteld: een systeem is meer dan de som der delen. Uit het samenspel van de systeemdelen emergeert of groeit een meerwaarde die het totaal van de onderdelen overstijgt.

De meest fundamentele definitie van systemen is die van Meadows (2008: 188): *“A set of elements or parts that is coherently organized and interconnected in a pattern or structure that produces a characteristic set of behaviors, often classified as its ‘function’ or ‘purpose’.”* Volgens haar bestaan daarmee systemen uit drie onderdelen: elementen, interacties en een doel (Meadows, 2008:11). De elementen van een systeem zijn entiteiten die zich ten opzichte van elkaar hebben georganiseerd. Tussen de elementen vinden interacties plaats, zowel in de vorm van fysieke stromen als informatiestromen. Dit alles geschiedt ten behoeve van een bepaalde taak of doel (Meadows, 2008:15).



Net als het weer: complexiteit

In de volksmond zijn woorden als 'lastig', 'chaotisch', 'moeilijk' of 'gecompliceerd' synoniemen voor het bijvoeglijk naamwoord 'complex'. Wanneer iets onbegrijpelijk of ondoorgrondelijk is, dan neemt men 'complex' al gauw als term in de mond. Daartegenover staan typeringingen als 'helder', 'duidelijk' en 'eenvoudig' die worden gehanteerd wanneer zaken 'ordentelijk' verlopen (Gerrits, 2012:14). 'Orde' geldt dus als antoniem van 'complexiteit'.

Binnen de sociale wetenschappen wordt echter onderscheid gemaakt tussen twee betekenissen van complexiteit. Enerzijds slaat complexiteit op de ingewikkelde, maar wel te doorgronden praktijk van de wereld om ons heen. Na enige inspanning zijn verschijnselen te herleiden tot eenvoud, oftewel orde. Anderzijds is complexiteit te beschouwen als chaos die onze leefwereld kenmerkt. Grilligheid en overvloed van verschijnselen maken het voor mensen onmogelijk om de praktijk te kennen, laat staan te voorspellen (Teisman, 2005:25).

Het concept complexiteit komt van oorsprong uit de natuurwetenschappen. Vandaar dat natuurverschijnselen qua verbeelding zich bij uitstek lenen voor het illustreren van de orde en chaos die de complexiteit toekomen. Neem bijvoorbeeld het weer. Er zijn tal van vaste patronen waar meteorologen zich op kunnen beroepen. Zo draait de lucht om een lagedrukgebied op het noordelijk halfrond altijd tegen de wijzers van de klok in en zorgen de maan en de zon, in het geval ze op één lijn ten opzichte van de aarde komen te staan, voor springvloed in de zeeën. Het betreft orde waaraan getrouw vastgehouden kan worden. Daarentegen blijkt het onmogelijk het weer exact te voorspellen. Er kunnen slechts verwachtingen worden uitgesproken over de richting waaruit het gaat waaien, de plekken waar de zon doorbreekt of het moment waarop een warmtefront over het land schuift. Chaos speelt hier parten.

Orde en chaos zijn dus tegenpolen van elkaar. In de wereld van complexiteit is het zaak tussen beide te schakelen. Het noopt tot een dubbele blik waarmee zowel ordentelijke als chaotische omstandigheden van elkaar kunnen worden onderscheiden.

Ter verlevendiging van het systeemconcept een voorbeeld uit de natuur: een boom. Deze bestaat uit allerlei elementen, zoals bladeren, takken, een stam en wortels. Tussen deze elementen vindt interactie plaats in de vorm van stromen van boomsappen. De taak of het doel van dit samenspel is het vitaal houden van de boom en daarmee eveneens de boom in zijn geheel. Ook zou de instandhouding van de boomsoort als doel of taak kunnen worden beschouwd.

Meadows' generieke definitie van systemen biedt echter nog te weinig uitleg wanneer naar de leegstand van kerkgebouwen wordt gekeken. Elementen zijn enigszins toe te kennen, namelijk actoren als kerkgemeenschappen, provincies, woningcorporaties, verenigingen of de RCE zelf. De aan te wijzen interacties zijn talrijk en daarom problematisch. De aanvraagprocedure van vergunningen, een cultuur-historische toets of de exploitatie van een kerkgebouw zijn zomaar denkbare interacties tussen de elementen. Niet het minst zijn de talloze doelen die binnen dit systeem benoemd kunnen worden. Waar de een bijvoorbeeld inzet op het behoud van cultureel erfgoed, daar zet de ander vooral in op het aanpakken van de vastgoedbubbel. De jas in theorie blijkt in de praktijk een maatje te groot.



Gerrits ziet de drie condities van Meadows voornamelijk als startpunt van een doorlopend definiëringproces van systemen. Systeembenadering staat vooral in het teken van definiëren en herdefiniëren (Gerrits, 2012:34). Vandaar dat voor de unieke situatie rondom de leegstand van kerken het systeemperspectief zal worden bijgeschaafd. Het ingrediënt is een specifieke eigenaardigheid die binnen systemen kan ontstaan, namelijk: zelforganisatie.

2.3 Zelforganisatie als emergente eigenschap van complexe systemen

Van belang voor de systeembenadering is dat het inzicht kan bieden in zowel het landelijke niveau, waarop de omgang met leegstand van kerken wordt afgestemd, als het lokale niveau, waar de landelijke afstemming concrete inhoud vergaart. Deze twee niveaus zijn met elkaar verbonden, maar op welke manier kunnen systemen daar theoretische uitleg aan geven?

Zelforganisatie als emergente eigenschap van systemen kan als concept de gewenste verheldering ten dienste staan. Zelforganisatie is een dynamisch evenals adaptief proces waarin systemen zelfstandig structuur verwerven en behouden zonder externe controle (Gerrits, 2012:128). Door interacties tussen elementen kan orde en structuur emergeren die het systeem overeind houden (Heylighen, 2002:2). Benadrukt moet worden dat zelforganisatie als systeemeigenschap 'emergent' is en dus niet in beginsel in een systeem aanwezig is. Volgens Ashby is zelforganisatie daarmee niet een natuurlijk, aangeboren hoedanigheid, maar veeleer een eigenschap die spontaan ontstaat (Uhl-Bien & Marion, 2008).

Van zelforganisatie in een systeem is volgens Correia sprake als het systeem aan de volgende vier eigenschappen voldoet (2006:112):

1. Afwezigheid van externe controle. Hoewel een systeem interacteert met de naaste omgeving, zijn het geen blauwdrukken of directe leiding die het systeem ondergaat. Veeleer zijn het *signalen* vanuit de omgeving waarop het systeem reageert.
2. Toename van orde. Hoewel endogene of exogene factoren invloed uitoefenen op de toestand van een systeem, zal de aanwezigheid van zelforganisatie er voortdurend voor zorgen dat de interne orde van het systeem herstelt, behouden blijft en toeneemt.
3. Adaptabiliteit of adaptiviteit. Veranderende omstandigheden nopen tot aanpassingen van het systeem. Ontbeert een systeem die eigenschap, dan zullen de kleinste externe veranderingen voor destabilisatie van het systeem kunnen zorgen.
4. Interactie. Zonder onderlinge uitwisseling van bijvoorbeeld informatie en geld zouden systeemcomponenten slechts onafhankelijke entiteiten zijn zonder enig symbiotisch gedrag.

Bij de laatste eigenschap, interactie, moet aangetekend worden dat als die afwezig is, er überhaupt geen sprake is van een systeem op grond van de theorie van Meadows. Aangezien hier complexiteit vanuit systeemperspectief wordt beschouwd, is de aanname dat interactie in beginsel aanwezig is. Daarentegen bieden de andere eigenschappen een belangrijk houvast voor het herkennen en onderkennen van zelforganisatie in een systeem. Het vermogen tot aanpassen en ordenen zonder directe sturing van buitenaf zijn in deze kenmerken vervat. Het lokale niveau van kerkenleegstand lijkt deze eigenschappen eveneens te bezitten, wat maakt dat zelforganisatie een passende verklaring kan geven voor de wijze waarop besluitvormingsprocessen op lokaal niveau verlopen.



2.4 Autopoïese als eigenschap van zelforganisatie

Een bijzondere eigenschap die zelforganisatie op haar beurt kan bezitten is autopoïese. Deze houdt in dat eerdere interacties en communicatiestructuren de basis vormen voor toekomstige interactie en communicatie binnen een systeem (Gerrits, 2012:126). In dit autopoïetische (of zelfreproducerende of zelfregenererende) proces worden nieuwe, emergerende systeemeigenschappen dus voorafgegaan door bestaande structuren (Klijn, 2008:307). Luhmanns assumptie van autopoïese blijft dicht bij de begrippen die Meadows hanteert voor het definiëren van systemen:

“Autopoietic systems are systems which produce and reproduce the elements they consist of with the help of the elements they consist of. And everything these systems use as a unity – their elements, processes, structures, the systems themselves – is produced precisely by all those unities within the system.” (Brans & Rossbach, 1997: 425).

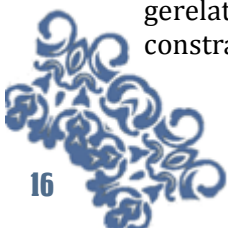
Een gevolg hiervan is dat systemen een zeker zelfbehoud en geslotenheid hebben ten aanzien van de omgeving (Klijn, 2008:307). Het besturen en prikkelen van een systeem is daardoor voor een overheid een lastige taak. *“[Systems] are, to a certain extent, closed to outsiders or external pressure, or, at the very least, have unique responses to such pressure”* (Klijn, 2008:308). Desondanks is het juist de continue confrontatie met de omgeving die de reproductie van een systeem versterkt; het ‘herinnert’ het systeem eraan hoe het zich verhoudt ten opzichte van de omgeving (Gerrits, 2012:126).

Gerrits illustreert autopoïese met behulp van een casus over de groei die de Hamburgse haven de afgelopen decennia heeft doorgemaakt. In het begin kwamen en bleven de betrokken actoren bij elkaar door de gezamenlijke overtuiging dat de haven op eenzelfde wijze uitgebreid kon worden, zoals voortdurend in het verleden was gedaan. Zonder bewustzijn van de gemeenschappelijkheid was het bestaan en de reproductie van de groep actoren tot stand gekomen. Latere tegengeluiden vanuit de omgeving versterkten in eerste instantie het voortbestaan van de groep besluitnemers. Toen de druk uiteindelijk te groot werd, viel de eenheid van actoren uiteen. Hiermee kwam een eind aan de ongestoorde werkwijze die zich rondom de Hamburgse haven jarenlang gemanifesteerd had (Gerrits, 2012: 129-130). Dit voorbeeld getuigt van autopoïese in de bestuurlijke praktijk en de manier waarop de reproductie van een groep actoren en interacties tot een eind komt.

Worden inzake kerkenleegstand op lokaal niveau eveneens autopoïetische sporen aangetroffen, dan heeft dat gevolgen voor de verbondenheid die het lokale niveau onderhoudt met het landelijke afstemmingsniveau. De mate waarin landelijke besluitvorming invloed heeft op de lokale besluitvorming hangt hier namelijk mee samen. De vraag is dus op welke wijze zelforganisatie in een systeem beïnvloed kan worden.

2.5 Boundary conditions

Dat een zelforganiserend systeem zich niet gedwongen laat veranderen door *directe* sturing van buitenaf, laat onverlet dat een externe actor een systeem kan aanspreken op zijn adaptiviteit en hang naar geordendheid. Ashby stelt dat een actor enkel een systeem kan sturen *“if the variety of the controller is at least as great as the variety of the situation to be controlled”* (Uhl-Bien & Marion, 2008). Afdoende aanwezige variëteit maakt volgens hem dat een systeem zich kan aanpassen aan een alsmaar veranderende omgeving. Heylighen merkt daarbij op dat systemen geprikkeld kunnen worden door veranderingen aan te brengen in de omgevingscondities, de ‘boundary conditions’, van systemen; gerelateerde termen zijn ook wel ‘environmental parameters’, ‘external cues’ of ‘external constraints’ (Correia, 2006:111). Doordat de zelforganiserende eigenschappen reageren



op de veranderde boundary conditions in de omgeving, kan de systeemstructuur wijzigingen ondervinden (Heylighen, 2002:15).

Door veranderingen aan te brengen in boundary conditions kunnen dus de interne structuur en orde van een systeem worden gewijzigd. In de bestuurspraktijk is het veelal een regering die of een bestuursorgaan dat als centrale actor de boundary conditions probeert te prikkelen. Boons beschrijft het verschil tussen bijsturen op boundary conditions en reguleren middels externe controle in het openbaar bestuur: *“Governments can set decisive boundary conditions, or in evolutionary terms, provide selection pressure that induces self-organization. This is different from external control, as government does not specify the order and goal of the system, as it does in regulation”* (2008:44). Door boundary conditions te veranderen, dwingt een overheid het sociale systeem zijn intrinsieke variëteit aan te spreken en aan te passen aan de veranderde omgeving.

Verondersteld wordt dat landelijke aansturing van het lokale niveau binnen het vraagstuk van kerkenleegstand, ook via boundary conditions plaatsheeft. Echter, het landelijke niveau is niet belichaamd in één overheid, waar Boons vanuit gaat, maar vertegenwoordigd door een netwerk van landelijke actoren. Een overheid moet dus handelen in netwerken waarin andere actoren in staat zijn de inhoud en het doel van publiek beleid te beïnvloeden (Boons, 2008:43). Aangezien dat netwerk zich schaaft rondom hetzelfde beleidsprobleem – in dit geval leegstand van kerkgebouwen – kan gesproken worden van governance, een modificatie van zelforganisatie (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010:2; Koppenjan & Klijn, 2004:69-70). Dit concept verdient nadere toelichting, omdat het belangrijke inzichten kan geven in de wijze waarop de bestuursprocessen op landelijk niveau zijn georganiseerd.

2.6 Governance als modificatie van zelforganisatie

Van governance is sprake wanneer publieke en private actoren zich rondom collectieve vraagstukken scharen en gezamenlijk daarover besluiten moeten vormen. Doordat de besluitvorming en beleidsontwikkeling niet exclusief ligt bij het bevoegd gezag of autoriteit, verwijst governance naar de vertroebeling van het onderscheid tussen de publieke en private sectoren (Stoker, 1998: 17). De wijze waarop het besluitvormingsproces als gevolg hiervan gestalte krijgt, komt terug in de definitie Kooiman en Van Vliet (1993:64): *“The governance concept points to the creation of a structure or an order which cannot be externally imposed but is the result of the interaction of a multiplicity of governing and each other influencing actors”*. Elementen als orde, interactie en de afwezigheid van externe controle hebben overlap met Correia's eigenschappen van zelforganisatie en doen governance daarmee refereren aan datzelfde concept. Vandaar dat governance net als zelforganisatie als eigenschap van een complex systeem kan worden gezien.

Echter, zoals zojuist benoemd, betreft governance een *modificatie* van zelforganisatie (Boons, 2013:3). Dit impliceert dat het een bijzondere vorm van zelforganisatie betreft die is afgesteld op de context waarin het begrip wordt gebruikt. Oftewel, de kenmerken van de concepten systeem en zelforganisatie zijn vertaald op basis van de bestuurlijke context waarin de term governance wordt gehanteerd. Zo zijn publieke en private actoren de elementen en vormt het besluitvormingsproces de orde of structuur van het systeem. De mate waarin het besluitvormingsproces vastigheden kent en zich kan aanpassen aan veranderende omstandigheden, kunnen als de toename in orde en adaptiviteit worden beschouwd. Het geeft aan dat governance een bijzonder vorm van zelforganisatie is, aangepast aan de bestuurlijke wereld waarin het begrip wordt toegepast.

De modificatie van zelforganisatie komt terug in de vier eigenschappen die Rhodes aan governance toedicht (2007: 1246):



- Interdependentie tussen organisaties als gevolg van de verwevenheid van overheid en publieke evenals private partijen;
- Onophoudelijke interacties tussen de leden van een netwerk door de uitwisseling van hulpbronnen en onderhandelingen van gedeelde belangen;
- Interacties als in een spel, ingegeven door onderling vertrouwen en gezamenlijk vastgestelde spelregels;
- Significante mate van autonomie onttrokken aan de staat. Hoewel het systeem zelforganiserend vermogen bezit, kan de staat indirect en gedeeltelijk netwerken aansturen.

Hoewel directe externe sturing evenals bij zelforganisatie mist, valt op dat volgens Rhodes de overheid als systeemelement wel een *vooraanstaande* rol heeft in het aansturen van besluitvormingsprocessen, de structuur van het systeem. Dit en de andere karaktertrekken die Rhodes onderscheidt, helpen governance in de praktijk te herkennen. Bovendien is autopoïese een eventuele, vijfde eigenschap, wijzend op gereproduceerde structuren binnen een governance-systeem.

Goed beschouwd heeft de RCE als overheid eveneens een vooraanstaande taak bij het aansturen van de besluitvormingsprocessen omtrent kerkenleegstand, gezien de regierol die het naar aanleiding van het Jaar van het Religieus Erfgoed op zich wil nemen. Dit in combinatie met het gegeven dat vele andere actoren zich verzameld hebben rondom dit vraagstuk, ondersteunt de assumptie dat het landelijke afstemmingsniveau zich volgens de eigenschappen van Rhodes in de praktijk presenteert. Dit laat weliswaar open op welke wijze de RCE in zijn prominente aanwezigheid als overheid het governance-systeem kan aansturen. In een weelde van complexiteit vergt dat bepaalde management- of leiderschapsstijlen die een besluitvormingsproces van voorspoed en doeltreffendheid kunnen voorzien. Deze vormen van leiderschap grijpen aan op de twee eerder onderkende gedaanten van chaos en orde waarin complexiteit zich aan de wereld presenteert. Uiteenzetting hiervan volgt in het een-na-laatste bedrijf van dit theoretisch kader.

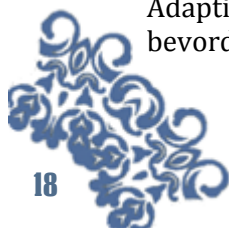
2.7 Handelen in complexiteit: tussen orde en chaos.

Evenals de twee wijzen waarop complexiteit zich voordoet, zijn er twee manieren waarop men reageert op complexiteit. Enerzijds zijn er op een economische, bureaucratische leest geschoeide stromingen die inzetten op het vereenvoudigen, stabiliseren en ordenen van complexe verschijnselen. Deze vallen onder een complexiteit reducerende aanpak. Anderzijds bestaan er meer op proces gerichte handelwijzen die dynamiek en externe krachten toelaten om adaptiviteit en emergentie te ontlokken. In deze complexiteit erkennende aanpak worden de teugels bewust gevierd om complexe besluitvorming te beteugelen (Edelenbos, Klijn & Van Buuren, 2012:5).

Zowel een complexiteit reducerende als erkennende omgang heeft een bijpassende leiderschapsstijl die een persoon of organisatie zich kan aanmeten bij complexe besluitvormingsprocessen. Uhl-Bien en Marion (2008) spreken van respectievelijk *administrative leadership* en *adaptive leadership*.

Administrative leadership behelst een leiderschapsstijl die gericht is op het effectief alsmede efficiënt behalen van vooraf gestelde doelstellingen. Planning, visies, doel- en taakstellingen, structuur en strategieën zijn elementaire onderdelen ervan, zich manifesterend binnen een hiërarchie die gestoeld is op autoriteit en machtsbronnen (Uhl-Bien & Marion, 2008).

Adaptive leadership is een stijl van leiderschap die adaptiviteit, creativiteit en leereffecten bevordert ten behoeve van het aanpassingsvermogen van een complex systeem. Met



behulp van emergerende, interactieve dynamiek poogt adaptive leadership het onderhavige sociaal systeem aan te laten passen aan turbulente omstandigheden. Het aansturen op veranderingen geschiedt via horizontale interacties en afhankelijkheden en kent een non-hiërarchisch karakter (Uhl-Bien & Marion, 2008).

Onder het mom van 'het beste van twee werelden' onderscheiden de auteurs Uhl-Bien & Marion nog een derde type leiderschapstijl dat administrative leadership en adaptive leadership met elkaar combineert: *enabling leadership* (2008). Aan de ene kant is het erop gericht condities te kweken waarin adaptive leadership kan ontspruiten. Ten eerste stimuleert het interacties waarin informatieuitwisseling plaatsvindt en verbindingen worden aangemaakt tussen elementen binnen een systeem en tussen een systeem en zijn omgeving. Ten tweede wordt interdependentie, onderlinge afhankelijkheden, aangewakkerd, waardoor acties op basis van de gedeelde informatiestromen op gang kunnen worden gebracht. Ten derde hoort het creëren van een spanningsveld tot de mikpunten van *enabling leadership*. Hiermee wordt heterogeniteit, bestaande uit interdependentie en conflicterende beperkingen, ontwikkeld, hetgeen dwingt actie te ondernemen en aan te passen aan de heersende omstandigheden (Uhl-Bien & Marion, 2008).

Aan de andere kant helpt *enabling leadership* complexe dynamieken te verenigen met de starheid die de formele en bestuurlijke structuren kenmerkt. Zo tracht het adaptiviteit in de hand te werken met inachtneming van de gekozen strategieën en missies van een organisatie. Daarnaast faciliteert *enabling leadership* een harmonieus samengaan van creatieve uitkomsten binnen het formele systeem. Kortom, adaptiviteit en bestuurlijke structuur dienen verstrengeld met elkaar te geraken (Uhl-Bien & Marion, 2008).

Met het oog op de landelijke afstemming kan één leiderschapstijl of een combinatie van leiderschapstijlen aan de RCE aanbevolen worden. In het onderzoek zal blijken hoe de governancepraktijk eruit ziet en wat er nodig is om op landelijk niveau afstemming te organiseren, opdat het lokale niveau kan worden aangezet tot een coherente omgang met leegstaande kerkgebouwen.

2.8 Conclusie en conceptueel model

Complexiteit is als een januskop: het heeft twee gezichten. Een mengeling van orde en chaos zorgt dat de werkelijkheid als complex wordt ervaren. Deze dubbelheid van complexiteit is de wereld van kerkenleegstand niet vreemd. Een complexiteitsbenadering moet daarom helpen de besluitvormingsprocessen rondom kerkgebouwen te bestuderen.

Complexiteit is te begrijpen door te denken in systemen. Een systeem is een verzameling elementen die in interactie met elkaar een bepaald doel nastreven. Zonder externe sturing moet een systeem een beroep doen op zijn aanpassingsvermogen en vaardigheid in ordenen, oftewel zijn zelforganiserend vermogen. Afhankelijk van de omgevingscondities of boundary conditions te midden waarvan een systeem zich bevindt, past het zich aan en ordent het zich. Een gemodificeerde vorm van zelforganisatie is governance, waarbij de overheid niet zozeer een soevereine maar dikwijls vooraanstaande positie inneemt.

Omdat externe sturing eveneens ontbreekt tussen interacterende actoren rond leegstaande, individuele kerkgebouwen, worden de lokale verzamelingen van actoren gezien als zelforganiserende systemen. Deze lokale zelforganisaties² ordenen zich ten opzichte van boundary conditions die van kracht zijn in de wereld van kerkenleegstand. In plaats van één overheid bezit de RCE als vertegenwoordiger van het Rijk een prominente, regisserende rol op een landelijk afstemmingsniveau. Samen met een verzameling andere landelijke actoren oefent de RCE invloed uit op de heersende boundary conditions en is hij

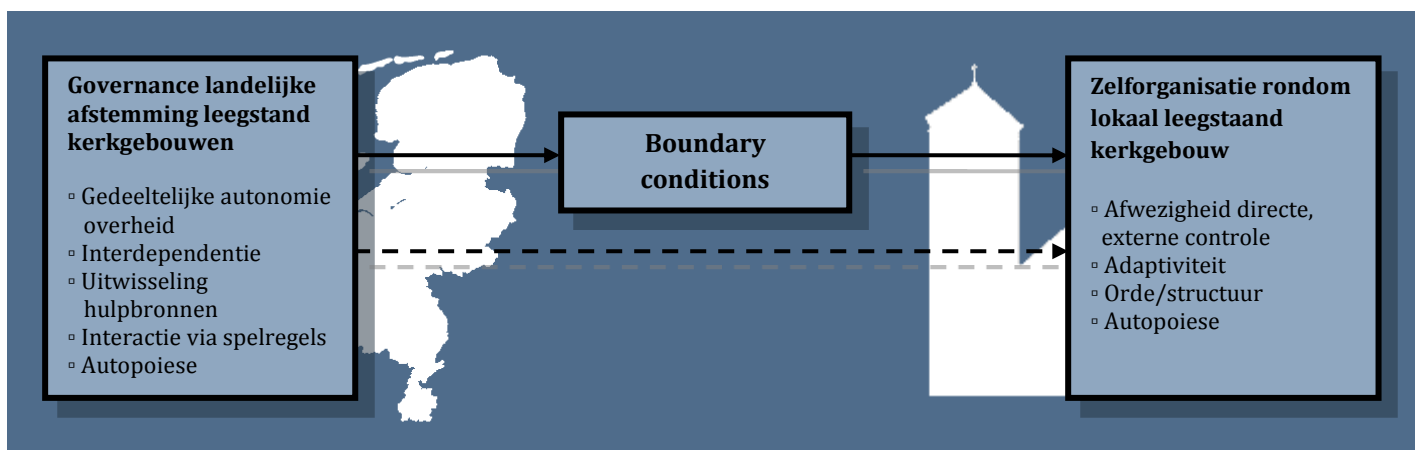
² Het substantief 'zelforganisatie' is hierna een verkorte aanduiding voor een systeem dat zelforganiserend functioneert.



in staat indirect lokale zelforganisaties te sturen. Leiderschap en management van de RCE moeten daarbij op de chaos en orde van complexiteit bedacht zijn.

Deze theoretische vooronderstelling van de wijze waarop besluitvorming rondom de leegstand van kerkgebouwen zich gedraagt, staat schematisch weergegeven in onderstaand conceptueel model (figuur 2.1). Gelezen van links naar rechts begint het model bij de landelijke afstemming in de omgang met leegstaande kerkgebouwen. De assumptie is dat de governance (weergegeven in het linker kader) in dit landelijke systeem directe invloed uitoefent op de boundary conditions (het middelste kader). Laatstgenoemde staat in direct verband met de lokale, zelforganiserende systemen (getoond in het rechterkader) die middels adaptiviteit en ordeningsvermogen reageren op de prikkels die vanuit de omgeving worden waargenomen. Elk systeem zal afzonderlijk bepalen wat er met het leegstaande kerkgebouw zal gebeuren.

De ononderbroken pijlen symboliseren de relaties tussen de drie concepten. De gestreepte pijl representeert een eventuele relatie tussen de landelijke governance en de lokale zelforganisaties. Deze relatie wordt niet onderzocht, maar wel meegenomen bij aanwezigheid in de empirie. Het wordt namelijk niet uitgesloten dat bepaalde organisaties die lokale actoren op landelijk niveau vertegenwoordigen, eveneens een rechtstreekse invloed uitoefenen op een lokaal systeem. In dat geval daalt de landelijke afstemming over omgang met leegstaande kerkgebouwen meteen neer in het lokale systeem van een afzonderlijk kerkgebouw.



↑ **Figuur 2.1: Conceptueel model**

Het onderzoek moet uitwijzen wat de kaders en pijlen exact in de praktijk inhouden. Hoe ziet het landelijke governance-systeem eruit? Wat behelzen de boundary conditions eigenlijk in werkelijkheid? En hoe reageert een lokale verzameling actoren op veranderingen in zijn omgeving? Valt er aanpassing en ordening daarin te ontdekken? Om deze vragen te kunnen beantwoorden, zullen de theoretische concepten vertaald moeten worden naar proporties van de bestuurlijke praktijk. Het volgende hoofdstuk doet verslag van deze operationalisatie.

3. Operationalisatie en Methodologie

3.1 Inleiding

Voor het onderzoek naar de besluitvormingsprocessen rondom kerkenleegstand is het noodzakelijk dat de theoretisch concepten worden gedefinieerd en worden ontleed in meetbare bestanddelen. Vandaar dat begrippen uit het conceptueel model en gerelateerde begrippen, allemaal uitgebreid beschreven in het theoretisch kader, *geoperationaliseerd* zijn. Allereerst heeft elk concept een definitie aangemeten gekregen. Afbakening en verduidelijking van het concept zijn daarvan het doel. Vervolgens zijn aan elk concept uitingsvormen toebedeeld; dat zijn de eigenschappen waarmee een concept zich aan de wereld presenteert. De indicatoren die elke uiting van een concept kan aannemen, maken de operationalisatie compleet.

Daarna volgt een bespreking van de methodologie. Eerst verdienen de gekozen onderzoeksstrategieën daarbij de aandacht, te weten het gebruik van bestaand materiaal en gevalstudie. Om die tegemoet te kunnen komen, worden dan de onderzoeksmethoden alsmede de onderzoekstechnieken toegelicht. De betrouwbaarheid en validiteit zijn daarbij een onmisbaar onderwerp van bespreking.

3.2 Theoretische concepten geoperationaliseerd

Zoals beschreven zijn de theoretisch concepten die van belang zijn voor het onderzoek, meetbaar gemaakt. Primair gaat het om de concepten waarvan de onderlinge verhoudingen in het conceptueel model staan geschetst: governance, boundary conditions en zelforganisatie. Daarnaast zijn de grondlegger van deze concepten – systemen – en de concepten die onderdeel daarvan zijn – autopoïese, adaptiviteit, interdependentie – geoperationaliseerd. De definitie, uitingsvormen en indicatoren zijn de doorgelopen stappen in de operationalisatie van elk concept. Tabel 3.1 toont het resultaat van dit proces. Telkens staat in de linker kolom het betreffende concept genoemd, wordt in de middelste kolom de bijbehorende definitie gegeven en volgen in de derde en laatste kolom de uitingsvormen, tussen twee haken vergezeld door de mogelijke indicatoren.

Middels de uitingsvormen en de indicatoren die deze kunnen aannemen, is de bestuurspraktijk rondom leegstand van kerkgebouwen in ogenschouw genomen. Dit heeft als basis gediend voor de bevindingen en resultaten die samen antwoord geven op onderzoeksvragen. Maar voordat de analyse aan bod komt, wordt eerst de gekozen onderzoeksmethodologie verantwoord.

3.3 Methodologie

In het onderzoek naar kerkenleegstand zijn twee onderzoeksstrategieën gehanteerd: enerzijds bestaand materiaal, anderzijds gevalstudie (Van Thiel, 2007: 67). De onderzoeksmethoden en –technieken die daarmee gepaard gaan, krijgen hieronder per strategie de aandacht. Overwegingen als casusselectie, keuze voor respondenten en de wijze van analyse worden hierbij besproken. De inzet voor dit alles is om het onderzoek zo betrouwbaar en valide mogelijk te maken.



Begrip	Definitie	Uitingsvormen [indicatoren]
Systeem	Een combinatie van elementen of delen die met elkaar zijn verweven en samenhangend zijn georganiseerd in een patroon of structuur die een karakteristieke combinatie van gedragingen als zijnde 'functie' of 'doel' voortbrengt (Meadows, 2008:15).	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Elementen [actoren, personen, partijen, organisaties etc.] ▶ Interactie [communicatie, informatie- en kennisstromen, geld- en kapitaalstromen etc.] ▶ Gemeenschappelijk doel [Afstemming, afspraak, besluit, convenant, oplossing etc.]
Zelforganisatie	Emergente eigenschap van complexe systemen, bestaande uit een adaptief proces waarmee systemen zelfstandig orde/structuur verwerven en behouden zonder directe controle van buitenaf.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Afwezigheid directe, externe controle [geen autonome controle overheid op systeem] ▶ Adaptiviteit (zie hieronder) ▶ Verwerving/behoud orde/structuur [toewijzen/handhaven van taken/verantwoordelijkheden] ▶ Autopoiese (zie hieronder)
Governance	Modificatie van zelforganisatie als emergente eigenschap van complexe systemen, bestaande uit interactie van een meervoud aan besturende en elkaar beïnvloedende actoren die zonder directe controle van buitenaf structuur/orde creëren.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aanwezigheid van gedeeltelijke autonomie overheid [gedeeltelijk autonome controle overheid op systeem] ▶ Interdependentie (zie hieronder) ▶ Onophoudelijke uitwisseling hulpbronnen [continue informatie- en kennisstromen, geld- en kapitaalstromen etc.] ▶ Interactie via spelregels [communicatie via (on)geschreven regels] ▶ Autopoiese (zie hieronder)
Boundary conditions	Omgevingscondities waarop zelforganiserende systeemeigenschappen bij veranderingen reageren en de structuur en orde van een systeem doen veranderen.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Soort boundary conditions: [wet- en regelgeving, financiële middelen, kennis/informatie, bewustzijn]
Autopoiese	Zelfreproducerend of zelfregenererend proces waarin voorafgaande, bestaande structuur en interactie de basis vormen voor nieuwe, emergerende systeemeigenschappen.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Reproductie/regeneratie van structuur en interactie [Het vervolgen van bestaande taken, verantwoordelijkheden, communicatie, informatiestromen e.d.]



Adaptiviteit	Vermogen tot aanpassen aan veranderingen in de omgeving.	▶ Aanpasbaarheid in structuur en interactie in systeem [mogelijkheid tot veranderingen in taken/verantwoordelijkheden, communicatie, informatiestromen]
Interdependentie	Wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren door onderling onevenredig verdeelde hulpbronnen of machtsbronnen.	▶ Verdeling machtsbronnen [Juridisch, financieel, kapitaal, communicatief, kennis/vaardigheid, informatie, positie/relatie, imago etc.] ▶ Behoeft machtsbronnen [klein – groot]

↑ **Tabel 3.1: Operationalisatie theoretische concepten**

Bestaand materiaal

De problematiek rond de leegstaande kerkgebouwen in Nederland speelt al langer dan de dag van vandaag. Door de afgelopen jaren of zelfs decennia heen is de toekomst van talloze kerkgebouwen onzeker geraakt. Niet alleen hebben evenzoveel besluitvormingsprocessen plaatsgehad, maar is er ook het nodige aan publicaties geschreven over het behoud van kerken in religieuze functie, de herbestemming van kerkgebouwen of eventueel sloop van het erfgoed.

Daarnaast ontwikkelen vele actoren momenteel, een tijd waarin de kerkelijke leegstand grotere vormen begint aan te nemen, standpunten en plegen ze met elkaar overleg. Ook dit resulteert in de nodige documentatie waarin visies over de huidige situatie, mogelijke oplossingsrichtingen en wijzen van aanpak over het voetlicht worden gebracht. Te denken valt aan notulen, verslagen, brochures en artikelen waarin leegstaande kerkgebouwen onderwerp zijn.

De publicaties over praktijkgevallen van leegstaande kerken en de documenten waarin visies van diverse actoren staan geëtaleerd, hebben als bestaand materiaal een belangrijke, eerste informatiebron voor het onderzoek gevormd (Swanborn, 2008:78). Ze bieden namelijk inzicht in de manieren waarop er in het verleden en tegenwoordig over leegstand van kerken wordt gedacht en hoe ermee wordt omgegaan. De feiten en opvattingen die uit deze documentatie zijn gewonnen, vullen bovendien het onderzoeksmateriaal van de andere onderzoeksstrategie aan: gevalstudie.

Gevalsstudie

Deze onderzoekstrategie richt zich direct op praktijkgevallen en is zo instrumenteel aan een beter begrip over de bestuurlijke praktijk rond kerkenleegstand (Berg, 2009: 326). In geval van het veronderstelde governance-systeem is het landelijke besluitvormingsproces uitgeplozen. Interviews met zowel landelijke actoren als kenners en experts op het gebied van kerkelijke leegstand hebben als basisonderzoeksmateriaal gefungeerd. Deze zijn semigestructureerd afgenomen (zie bijlage 1 voor de interviewvragen) om consistentie aan te houden zonder waardevolle, aanvullende informatie uit te sluiten (Berg, 2009:107). Daarnaast zijn diverse bijeenkomsten en beraden bijgewoond (zie bijlage 2). De landelijke actoren die daar present waren, konden zodoende in hun natuurlijke omgeving participierend worden geobserveerd (Swanborn, 2008:38-39). Aangevuld met het eerder genoemde bestaande materiaal, dient dit te leiden tot duidelijkheid en inzichtelijkheid over de landelijke governance van kerkenleegstand en de wijze waarop deze het lokale besluitvormingsproces rond een kerkgebouw tracht te beïnvloeden.

Om uit te vinden hoe lokale zelforganisaties zich rond een kerkgebouw gedragen en in hoeverre ze onderhevig zijn aan landelijke invloeden, zijn twee gevallen van leegstaande



kerken minutieus onder de loep genomen. Per casus zijn semigestructureerde interviews – om dezelfde reden als hierboven – gehouden met de actoren die betrokken zijn geweest bij de besluitvormingsprocessen. De transcripties van de interviews alsmede aanvullend bestaand materiaal omvatten zodoende de bron voor onderzoeksbevindingen.

De onderzoeksstrategie gevalsstudie noopt tot het maken van een tweetal overwegingen, casusselectie en de keuze van respondenten, die hieronder toelichting krijgen.

► *Casusselectie*

Voor het onderzoeken van de lokale praktijk rond een leegstaand kerkgebouw zijn twee casus gekozen: de voormalig Oudkatholieke schuilkerk Maria Minor in Utrecht en de Rooms-katholieke Lourdeskerk in Scheveningen. Het uitgangspunt voor deze keuzes was het behoud van een overtollig, monumentaal kerkgebouw, geschikt om een indruk van lokale besluitvormingsprocessen te krijgen. Vandaar dat beide praktijkgevallen herbestemmingen betreffen waarbij de kerkgebouwen een andere functie dan de oorspronkelijke, religieuze functie hebben gekregen.

Verder zijn deze casus gekozen op grond van vergelijkbare omstandigheden. In de eerste plaats hebben beide kerkgebouwen een Rijksmonumentale status, waardoor de RCE namens het Rijk betrokkenheid kent. In de tweede plaats bevinden beide kerken zich in grote steden met daardoor overeenkomstige, stedelijke karaktertrekken. Een belangrijk criterium, omdat de omgeving – van stad tot platteland – bepalend is in de herbestemmingsmogelijkheden van een kerkgebouw. Op deze punten zijn de casus evenwijdig aan elkaar en daarmee goed met elkaar te vergelijken.

Anderzijds verschillen de gevallen op een aantal punten. Zo is de Lourdeskerk, in tegenstelling tot de Maria Minor, nog het bezit van de plaatselijke parochie. Daarnaast is de bestemming die de Utrechtse kerk heeft gekregen, ingrijpender voor het gebouw geweest dan de herbestemming van de Scheveningse kerk. De overeenkomstige alsmede onderscheidende eigenschappen van de twee casus geven aanleiding tot het tegen elkaar afzetten van beide om onder meer te bekijken of het eigenaarschap en de mate van aantasting eventueel een invloed hebben op de lokale besluitvorming rond kerkgebouwen.

Tot slot vloeit de keuze voor de Maria Minor en de Lourdeskerk tevens voort uit pragmatische redenen, zoals bereikbaarheid. Zo was een bezoek brengen aan de respondenten of een kijkje nemen bij de kerk ter plaatse voor de onderzoeker gemakkelijker te ondernemen.

► *Keuze respondenten*

In totaliteit zijn er vijftien interviews afgenomen. Leidend in de keuze voor respondenten (zie bijlage 3 voor een overzicht) was een waarborg van variatie in visies, belangen en betrokkenheid van de geïnterviewden om een zo waarheidsgetrouw beeld te verkrijgen over de besluitvormingsprocessen.

Om de landelijke besluitvormingsprocessen te leren kennen is beoogd respondenten te spreken die ervaringen hebben met landelijke activiteiten. Een grote variatie aan belangenvertegenwoordigers heeft een zo compleet mogelijk inzicht in het landelijke niveau moeten geven. Enige beperking in de keuze van de landelijk georiënteerde personen was de voorbereiding die RCE gelijktijdig aan het onderzoek trof voor de op te stellen Nationale Agenda. Om te voorkomen dat de projectleiders van de RCE en de onderzoeker afzonderlijk van elkaar dezelfde personen zouden benaderen en daarmee riskeerden namens de Rijksdienst ‘twee gezichten’ te tonen, zijn in beginsel respondenten gevraagd die (nog) niet in aanmerking zouden komen voor de agendavorming. Mogelijk



ontstane leemtes zijn ondervangen door middel van observaties en bestaand materiaal, waarbij alsnog visies van sleutelfiguren konden worden vergaard.

Voor de casus Maria Minor en Lourdeskerk zijn elk drie direct betrokkenen gesproken. Zij vertolkten de meest vooraanstaande rollen tijdens de beide herbestemmingen en hebben daarom vanuit hun diverse vakgebieden een zinrijk, eigen beeld van de processen kunnen geven. Bovendien zijn naar aanleiding van beide casus twee personen geïnterviewd die zich bezighouden met gemeentelijk beleid ten aanzien van kerkgebouwen. Derhalve is ook inzicht verkregen over de wijze waarop gemeenten in het algemeen met de leegstand omspringen.

Analyse

Al het verzamelde onderzoeksmateriaal is vervolgens onderworpen aan een inhoudsanalyse. Speciaal ter bestudering van de interviewtranscripties is gekozen voor coderen als onderzoekstechniek. Passages in de uitgeschreven interviews zijn daarbij aan de hand van een codeerschema (zie bijlage 4) gelabeld met de indicatoren die in de operationalisatie onderkend zijn. Coderen helpt zo de theoretische concepten in de praktijk te herkennen en te structureren. Het maakt vervolgens mogelijk het onderzoeksmateriaal te vergelijken en de bestuurspraktijk aan de hand van de theoretische begrippen uit te leggen en te verklaren.

Betrouwbaarheid en validiteit

Vooraf zijn verscheidene methodologische keuzes gemaakt en voorbereidingen getroffen ten behoeve van een valide en betrouwbaar sociaalwetenschappelijk onderzoek. Te beginnen bij de interne validiteit: om de bestuurspraktijk zo zuiver mogelijk aan de hand van de theorie uit te kunnen leggen zijn de theoretische concepten voortdurend als uitgangspunt genomen voor informatieverzameling en analyse. Daarom waren de meetbaar gemaakte concepten het vertrekpunt voor zowel het opstellen van de interviewvragen als het coderen. Door continu het conceptueel model als basis te nemen, is gepoogd de bestuurspraktijk analoog zo nauwgezet mogelijk te bestuderen. Een verhoogde navolgbaarheid van het onderzoek is hiermee eveneens ondervangen.

Desondanks kan een zuivere meting bemoeilijkt zijn door onvermijdelijke factoren. Gedurende een vraaggesprek kan de interactie tussen respondent en interviewer bijvoorbeeld de betekenis van begrippen, die binnen het onderzoek nauwkeurig zijn afgebakend, hebben doen vertroebelen en vervagen. Ook de interpretatie van de onderzoeker tijdens het observeren of het analyseren kunnen ongemerkt tot foutieve informatie hebben geleid. Daarnaast is de data in een tijdsbestek van zeven maanden verzameld; een relatief korte periode om bijvoorbeeld veranderingen en ontwikkelingen in het landelijke besluitvormingsproces waar te nemen (Swanborn, 2008:40). In geval van het lokale niveau betreft het uitsluitend een nameting van afgeronde processen (Swanborn, 2008:83).

Voor een betrouwbaar onderzoek zijn daarom de bevindingen per casus gedaan op grond van *meerdere* uitspraken van *meerdere* respondenten met *diverse* vakkundige achtergronden. Dit maakt namelijk de confrontatie tussen verschillende visies mogelijk en stelt bovendien in staat het gedrag van individuen mee te nemen in de bevindingen (Swanborn, 2008:96/105). Verder zijn de interviews opgenomen en de transcripties aan de respondenten voorgelegd, zodat zij konden nagaan of de gegeven informatie op juistheid berust. Daarnaast voorzien andersoortige methoden als bestaand materiaal en observaties in databronnentriangulatie, opdat de geldigheid van het onderzoek is verzekerd (Swanborn, 2008:105).



Inherent aan kwalitatief onderzoek is de verminderde herhaalbaarheid van een onderzoek. Waar interviews moeizaam opnieuw uit te voeren zijn, daar is observatie onmogelijk nog eens op eenzelfde wijze te herhalen. Dit geeft andermaal aanleiding om bestaand materiaal aan te boren dat op latere momenten nog eens na te slaan is. Het coderen van letterlijk uitgewerkte interviews voorziet daarnaast in de transparantie van de analysefase. Dit tezamen komt de consistentie en objectiviteit waarmee het onderzoek is gedaan en in de toekomst gedaan kan worden ten goede (Berg, 2009:329).

Ten slotte, de opzet aangaande het onderzoek van praktijkgevallen komt overeen met de zogenaamde *patchwork case studies*, een type gevalstudie waarbij meerdere casus leiden tot een holistische kijk op het onderzoeksonderwerp (Berg, 2009:328). Percepties en interpretaties van betrokken personen leveren daarbij gedetailleerde bevindingen op die bijdragen aan het begrip van de gehele casuïstiek (Van Thiel, 2007:41). Generalisatie is echter wel beperkt. Vanuit complexiteitsdenken geredeneerd is elke casus uniek en zijn bevindingen onmogelijk te generaliseren voor andere praktijkgevallen. Desondanks kunnen bevindingen uit elke, unieke casus een eventuele uitleg aanbieden of voordragen die eveneens van toepassing is op andere praktijkgevallen (Berg, 2009:330). Generalisatie is dus uitsluitend mogelijk als per casus wordt bekeken welke onderdelen in welke mate zijn te paren aan onderdelen van andere casus.

Bovendien hebben de onderzoeksbevindingen aangaande de landelijke bestuurslaag exclusief met dat landelijke niveau van doen, net als de aanbevelingen die daaruit voortvloeien. Nochtans zou de wens kunnen bestaan om naar parallellen met gelijksoortige vraagstukken, spelend op landelijk niveau, te zoeken. In dat geval zouden de bevindingen eveneens tegen het licht van andere empirie gehouden moeten worden om de externe generaliseerbaarheid te bepalen. Deze opgave valt echter buiten het bereik van dit onderzoek en is daarom ondergeschikt aan het vastgestelde onderzoeksdoel.

Deze sectie heeft de operationalisatie van de theoretische concepten naar meetbare eenheden uiteengezet. Aan de hand van bestaand materiaal en gevalstudie zijn de besluitvormingsprocessen onderzocht. In het volgende hoofdstuk worden de bevindingen, voortkomende uit de analyse van de interviews, observaties en bestaand materiaal, besproken. Deze zijn onderdeel van een valide en betrouwbaar, bestuurskundig onderzoek.



4. Onderzoeksbevindingen en -resultaten

4.1 Inleiding

Dit vierde hoofdstuk staat in het teken van de bevindingen die middels inhoudsanalyse, observatie en interviews zijn verkregen. De anatomie van het conceptueel model dient als basis voor de opbouw. Eerst wordt in paragraaf 4.2 een bezoek gebracht aan het landelijke niveau van de kerkenleegstand. Na een casusbeschrijving die kort inzicht geeft in de aanwezige, landelijke actoren en de momenten waarop deze door de jaren heen bijeen zijn gekomen, volgt een uiteenzetting van de besluitvormingsprocessen. Het zwaartepunt ligt daarbij op de wijze waarop die processen hebben plaatsgevonden.

Daarna volgt een inventarisatie van veranderingen in de wereld van religieus erfgoed. Paragraaf 4.3 doet verslag van welke en hoe veranderingen er op het gebied van wet- en regelgeving financiële middelen, kennis/informatie en bewustzijn/besef de afgelopen tijd tot stand zijn gekomen. De invloed van actoren op die veranderingen krijgt evenzeer de aandacht.

Vervolgens dalen we in paragraaf 4.4 af naar het lokale niveau van kerkenleegstand. De herbestemmingen van de voormalige schuilkerk Maria Minor te Utrecht en de Lourdeskerk te Scheveningen dienen als te onderzoeken lokale casuïstiek. Achtereenvolgens introduceert een casusbeschrijving de beide praktijkgevallen en behandelen twee paragrafen de lokale besluitvormingsprocessen die zich rond de kerken hebben afgespeeld. Aan het eind volgt een vergelijking van de casus, waarbij gezocht wordt naar algemene notie over besluitvormingsprocessen op lokale hoogte.

Voortdurend worden de onderzoeksbevindingen vertaald naar de theoretische concepten en aan de hand daarvan worden uitgelegd. Deelconclusies per paragraaf rijgen deze onderzoeksresultaten aaneen ter voorbereiding op de conclusies van het onderzoek.

4.2 Het landelijke niveau



Nadat de landelijke spelers en hun treffen zijn geïntroduceerd, komen de bevindingen aangaande het landelijk besluitvormingsproces aan de orde. Respondenten zijn daarbij aan het woord en observaties worden beschreven. Een analyse met behulp van systemen, governance en autopoiese voorziet in een theoretische duiding van de empirie.

4.2.1 Casusbeschrijving landelijk niveau: de actoren en samenkomsten

Vooreerst verdient het krachtenveld van actoren en de context waarin de actoren bijeenkomen, een introductie. Het spelersbestand in de wereld van kerkenleegstand is nogal omvangrijk en – zo blijkt later uit de systeemanalyse – is minder eenduidig dan dat het lijkt. Talloze actoren met evenzoveel belangen interacteren met elkaar op landelijk niveau. Het is bovendien sinds kort dat de meest prominente, landelijke actoren zich rondom het vraagstuk van kerkenleegstand in een dergelijke breedte verzamelen. Deze sector – als je het zo mag noemen – staat in dat opzicht in de kinderschoenen.

Actoren: van kerkgemeenschappen tot private ondernemingen

Zoals genoemd kent de erfgoedwereld in het algemeen en voor dit onderzoek de wereld van kerkenleegstand in het bijzonder een aanzienlijk aantal actoren. Een deel daarvan



bevindt zich op plaatselijk niveau en ziet zich nationaal vertegenwoordigd door een overkoepelende organisatie. Een ander deel kent enkel een landelijke dekking. Weer een ander deel heeft meer een provinciale oriëntatie, maar participeert toch ook gauw in landelijke besluitvorming. De actoren die op landelijk niveau een bedrijvende positie innemen, daar met andere actoren interacteren en dus deelnemen aan de landelijke besluitvormingsprocessen, zijn het uitgangspunt voor deze casusbeschrijving.

Om op coherente wijze een grote hoeveelheid actoren te tonen, worden de actoren op basis van bestuurlijke grondslag gepresenteerd (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007:24). Zes categorieën zijn daarin te onderkennen: 1) kerkgenootschappen, als organisaties met een bijzondere, te weten religieuze, grondslag; 2) overheid; 3) semioverheid; 4) particuliere organisaties met een publieke taak; 5) particuliere organisaties zonder winstoogmerk; en 6) particuliere organisaties met winstoogmerk. Tabel 4.1 geeft de actoren, ingedeeld in de zes categorieën, overzichtelijk weer. Hieronder volgt een korte bespreking.

► *Kerkgenootschappen*

Te beginnen bij de oorspronkelijke eigenaars en gebruikers van kerkgebouwen: de kerkgenootschappen. Nederland telt tientallen denominaties, waarvan het protestantisme (PKN) en het Rooms-katholicisme (RKK) de belangrijkste zijn. Betrokken afgevaardigden van deze kerkgenootschappen zijn doorgaans personen die een functie bekleden in aanverwante organisaties. Bij de protestanten moet dan vooral gedacht worden aan bijvoorbeeld de Stichtingen tot Behoud van Kerkelijke Gebouwen (SBKG) of de Vereniging voor Kerkrentmeesterlijk Beheer (VKB), die overigens formeel gezien losstaan van de PKN. De RKK onderhoudt binnen de bisdommen vooral diverse commissies op het gebied van bijvoorbeeld bouw en restauratie of kerkelijke kunst. De Konferentie Nederlandse Religieuzen (KNR) is daarnaast een koepelorganisatie die katholieke instituten in Nederland vertegenwoordigt. Op deze manier zijn er meer verenigingen die, geredeneerd vanuit verschillende denominaties en disciplines, zich mengen in de problematiek van kerkenleegstand.

Dan is er nog een organisatie die de gemeenschappelijke belangen van dertig kerkgemeenschappen, waaronder de PKN en RKK, in Nederland behartigt in relatie tot de Rijksoverheid: het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken. Deze organisatie heeft bovendien een afzonderlijke commissie die zich uitsluitend buigt over kerkgebouwen (CIO-K). Het neemt daarmee een bijzondere positie in binnen het krachtenveld, gelet op de scheiding van kerk en staat die in de Nederlandse samenleving verankerd ligt.

► *Overheid*

Overheden zijn vanwege de publieke belangen onlosmakelijk met de kerkenleegstand verbonden. Vanuit verschillende bestuurslagen acteren de overheden op een landelijk niveau. De Rijksoverheid uit zich via diverse departementen ten aanzien van kerkenleegstand. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (MinOCW) is de meest prominente actor en wordt primair vertegenwoordigd door de RCE. De beleidstak, directie Cultureel Erfgoed, speelt daarbij een verbindende rol tussen uitvoeringslaag (RCE) en de politieke laag (minister Bussemaker). Andere betrokken departementen zijn het ministerie van Infrastructuur en Milieu (MinIenM) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (MinBZK). Onder andere de Rijksgebouwendienst (RGD) en Rijksbouwmeester, als lid van het college van Rijksadviseurs, belichamen dat laatstgenoemde departement. Op Rijksniveau is er tevens de Raad voor Cultuur, een adviesorgaan dat aanbevelingen doet richting de regering en de Staten-Generaal alsmede MinOCW adviseert bij het aanwijzen van Rijksmonumenten.



Categorie	Actoren	
Kerkgenootschappen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Protestantse Kerk (PKN) ▶ Rooms-katholieke Kerk (RKK) ▶ Interkerkelijk Contact in Overheidszaken commissie kerkgebouwen (CIO-K) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Stichtingen tot Behoud van Kerkelijke gebouwen (SBKG) ▶ Vereniging voor Kerkrentmeesterlijk Beheer (VKB) ▶ Konferentie Nederlandse Religieuzen (KNR)
Overheid	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (MinOCW) – RCE, directie Cultureel Erfgoed ▶ Raad voor Cultuur ▶ Vereniging Nederlandse gemeenten (VNG) ▶ Federatie Grote Monumentengemeenten (FGM) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Gedeputeerde Staten ▶ Interprovinciaal Overleg (IPO) ▶ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (MinIenM) ▶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (MinBZK) – Rijksgebouwendienst (RGD), Rijksbouwmeester
Semioverheid	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Erfgoedhuizen ▶ Musea (zoals Catharijneconvent) ▶ Regionale historische centra (zoals Utrechts archief) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Universiteiten (zoals Radboud Universiteit Nijmegen of Vrije Universiteit Amsterdam)
Particuliere organisaties met publieke taak	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vereniging van Beheerders van Monumentale Kerkgebouwen (VBMK) ▶ Erfgoedvereniging Heemschut ▶ Nationaal Restauratiefonds (NRF) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Cuypersgenootschap, ▶ Federatie Instandhouding Monumenten (FIM) ▶ Federatie Welstand
Particuliere organisatie zonder winstoogmerk	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Stichting BOEi ▶ Kerk & Klooster Stichting Behoud en Herbestemming Religieus Erfgoed (BHRE) ▶ Stichtingen Oude Kerken ▶ Stadsherstellen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Federatie Monumentenwacht Nederland (MW) ▶ Nationaal Renovatie Platform (NRP) ▶ Bouwend Nederland ▶ Landelijke en provinciale fondsen
Particuliere organisaties met winstoogmerk	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verzekeraars (Donatus) ▶ Makelaars (zoals Reliplan en Redres) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Adviesbureaus (zoals SBR)

▲ **Tabel 4.1:** Vooraanstaande landelijke actoren, gecategoriseerd op bestuurlijke grondslag



Provincies zijn op meerdere wijzen op het landelijke niveau te bekennen. Enerzijds is het Interprovinciaal Overleg (IPO) representant van de provincies op het nationale toneel. Aangezien provincies onder meer bepalen welke rijksmonumentale kerken gerestaureerd worden en daarvoor de financiële middelen aaneen knopen, heeft IPO een onmiskenbare plaats in de aanpak van kerkenleegstand. Anderzijds komen bepaalde provincies zelfstandig voor hun belangen op. Doordat de belangen en interesses in kerkenleegstand van provincie tot provincie kunnen verschillen, is de betrokkenheid direct vanuit provinciaal niveau onevenredig verdeeld. Zo treedt de provincie Noord-Brabant regelmatig op de voorgrond, omdat het rijk is aan religieus erfgoed en eenvoudigweg veelvuldiger dan andere provincies zich geconfronteerd ziet met het probleem kerkenleegstand. Dikwijls schuift dan een lid van de Gedeputeerde Staten aan bij bijeenkomsten of overleggen.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de belangbehartiging vanuit het lokale domein van kerkenleegstand. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) slaat een brug tussen gemeentes en Rijksoverheid. Daarnaast bestaat er ook de Federatie Grote Monumentengemeenten (FGM) onder wier vleugels 51 gemeenten schuilen die vele monumentale gebouwen hebben te onderhouden. Zo'n tweederde van alle Nederlandse monumenten vallen daarmee onder de FGM.

► *Semioverheid*

Dan zijn er organisaties die grotendeels gefinancierd worden uit overheidsmiddelen, oftewel de semioverheid. Erfgoedhuizen zijn daarvan het voornaamst aanwezig in de wereld van religieus erfgoed. Veelal betreffen het provinciale steunpunten die door geld van Rijk en provincie in het leven zijn geroepen. Ze ondersteunen gemeenten op het gebied van archeologie en monumentenzorg. Erfgoedhuizen adviseren verder musea, begeleiden in erfgoededucatie en verzorgen informatie en kennis over cultureel erfgoed.

Musea vallen eveneens onder de semioverheid. Het Catharijneconvent is daar een treffend voorbeeld van. Dit Utrechtse museum archiveert en etaleert roerend religieus erfgoed. Voorts zijn er regionale historische centra, bijvoorbeeld het Utrechts archief, die documentatie beheren en bijhouden over de geschiedenis van steden en streken. Daarnaast vormen universiteiten een rijke bron aan kennis. Zo beheren de Radboud Universiteit Nijmegen en de Vrije Universiteit Amsterdam documentatie over respectievelijk het katholicisme en protestantisme in Nederland. Bovendien bezitten ze beide een onderzoekscentrum; de een gericht op religie in relatie tot de samenleving, de ander gericht op erfgoed en historie van cultureel landschap en stedelijke omgeving. Andere universiteiten die zich bezighouden met verwante onderwerpen zijn de TU Delft, Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Maastricht.

► *Particuliere organisaties met publieke taak*

Organisaties die een algemeen belang bedienen of vertegenwoordigen, hebben een publieke taak in de erfgoedwereld. De Vereniging van Beheerders van Monumentale Kerkgebouwen (VBMK), Erfgoedvereniging Heemschut en Het Cuypersgenootschap zijn voorbeelden van zulke organisaties die vooral op het gebied van kerkenleegstand veelvuldig optreden als beschermers van monumentaal erfgoed. Het Nationaal Restauratiefonds (NRF) heeft als stichting de taak Rijkssubsidies uit te betalen en financieringen aan te bieden ten behoeve van restauratie en onderhoud van onroerend erfgoed. Ook adviseert het over financiering, procedures en regels die gemoeid gaan met de instandhouding van monumenten. Daarnaast bevinden zich diverse organisaties in het landelijke veld die de gezamenlijke belangen behartigen van aangesloten organisaties. De Federatie Instandhouding Monumenten (FIM) en Federatie Welstand zijn dergelijke koepelorganisaties.



► *Particuliere organisaties zonder winstoogmerk*

Organisaties die niet zozeer een publieke taak vervullen, maar tevens geen winst nastreven, houden zich in erfgoedland vooral bezig met het beheren en exploiteren van monumentale gebouwen. Grote spelers zijn de Nationale Maatschappij tot Behoud, Ontwikkeling en Exploitatie van Industrieel Erfgoed (BOEi), daaronder vallend de stichting Kerk & Klooster en diverse stichtingen 'Oude Kerken' (bijvoorbeeld Stichting Oude Groninger Kerken). Monumentenwachten, die provinciaal zijn ingericht en door Monumentenwacht Nederland worden overkoepeld, voeren door het land inspecties uit op monumenten en adviseren over herstelmaatregelen. Verder kennen veel Nederlandse steden zogenaamde stadsherstellen (bijvoorbeeld Stadsherstel Amsterdam), zich bezig houdend met restauratie en onderhoud van gebouwen die karakteristiek zijn voor het stedelijk straatbeeld. Deze categorie wordt vervolmaakt door instanties die als brancheorganisaties door het leven gaan (bijvoorbeeld Nationale Renovatie Platform (NRP) of Bouwend Nederland en verscheidene landelijke en provinciale fondsen.

► *Particuliere organisaties met winstoogmerk*

In de zesde en laatste categorie organisaties bevinden zich de bedrijven die druk doende zijn met gebouwd erfgoed. Zo is Donatus een verzekeraar die bijna alle kerken in Nederland onder zijn hoede heeft. Reliplan en Redres zijn bekende namen waar het gaat om het makelen van kerkgebouwen. Adviesbureaus (bijvoorbeeld SBR), architectenbureaus, projectontwikkelaars, investeerders en vele andere bedrijven zijn spelers die zich zo nu en dan een landelijke representant tonen.

Jaar van het Religieus Erfgoed: startsein voor landelijke afstemming

Het vertrekpunt voor het landelijke niveau is 2008, het jaar dat de geschiedenis ingaat als het Jaar van het Religieus Erfgoed. Het was een particulier initiatief van de provinciale steunpunten/erfgoedhuizen en de Stichting Kerkelijk Kunstbezit Nederland (SKKN, inmiddels opgegaan in museum Catharijneconvent) en is onder andere gefinancierd door MinOCW, NRF, Donatus, een aantal provincies en diverse fondsen (Nelissen, 2008:191). De aanleiding was de prognose dat kerkgebouwen en bijbehorende objecten in de komende tien jaar hun oorspronkelijke, religieuze functie zouden gaan verliezen en de toekomst van dat culturele erfgoed op de tocht komt te staan (Nelissen, 2008:18). Het Jaar van het Religieus Erfgoed was daarmee een landelijke erkenning van (onder meer) kerkenleegstand. Dat kwam tot uiting in allerhande nationale symposia om roerend en onroerend religieus erfgoed onder de aandacht te brengen. Bovendien is het jaar ter hand genomen om een Strategisch Plan voor het Religieus Erfgoed (SPRE) op te stellen voor een landelijke aanpak. Ten gunste hiervan zijn bijeenkomsten belegd waarin telkens een variëteit aan betrokken organisaties actief zijn geweest (Nelissen, 2008:21). Het is binnen deze context waarbinnen de bovengenoemde actoren elkaar voor het eerst op landelijk niveau hebben ontmoet.

In de jaren na 2008 is het landelijk relatief stil gebleven omtrent de kerkenleegstand. Landelijke actoren hebben zich geroerd rond de kerkenleegstand, maar tot een landelijk treffen kwam het hooguit één á twee maal per jaar. Anno 2013 stonden wel weer een aantal symposia en overleggen op het programma. De inzet van de evenementen is om, zoals de partijen in het Jaar van het Religieus Erfgoed met elkaar zijn overeengekomen, uitvoering te geven aan het SPRE. Dat wil zeggen: een nationale agenda en een nationale strategie formuleren om de sector in beweging te krijgen en af te stemmen voor een samenhangende omgang met bedreigd, religieus erfgoed.

De weg naar een landelijke afstemming in de omgang met kerkenleegstand is dus ingeslagen. De vraag is hoe de besluitvormingsprocessen tot nu toe, vanaf 2008, hebben



plaatsgehad. De volgende paragraaf behandelt het reilen en zeilen van het landelijke besluitvormingsniveau.

4.2.2 Besluitvormingsprocessen landelijk niveau

Het landelijke systeem

Ter verkenning verdient het landelijke besluitvormingsniveau als eerst een systeemanalyse. Hoe ziet het landelijke, complexe systeem eruit? De actoren, die zojuist uitgebreid zijn benoemd, zijn te beschouwen als elementen van een systeem. Deze elementen interacteren met elkaar: ze communiceren, leveren elkaar informatie en delen onderling kennis. Die interacties geschieden allemaal rondom hetzelfde, gemeenschappelijk doel, namelijk leegstand van kerkgebouwen voorkomen dan wel verhelpen door het tijdig vinden van een passende bestemming.

Toch is het landelijke systeem niet zo eenduidig te bezien als op basis van het bovenstaande kan worden verondersteld. In de eerste plaats verschillen de wijzen waarop elementen met elkaar interacteren nogal door de jaren heen. Zo waren de actoren vóór het Jaar van het Religieus Erfgoed enkel vanuit eigen discipline met kerkenleegstand bezig en was van een gezamenlijk optrekken geenszins sprake. Dat landelijke partijen in 2008 met elkaar om de tafel gingen, was dus een primeur. Symposia, overleggen, brainstormsessies en andere bijeenkomsten waren de hoedanigheden waarin de interacties plaatsvonden. In de jaren daarna kwamen de actoren enkel op projectbasis bij elkaar. Wel vond in juli 2013 nog een symposium plaats waarin het herbestemmen van kerkgebouwen centraal stond. De nodige bijeenkomsten inzake de Nationale Agenda Toekomst Religieus Erfgoed zijn in de nabije toekomst nog te verwachten.

In de tweede plaats hebben de uiteenlopende manieren waarop de actoren tot nu toe met elkaar interacteren, implicaties voor de samenstelling van actoren. Zo namen in 2008 nog partijen als de VNG en het IPO deel aan diverse stuurgroepen, terwijl ze bij een strategisch beraad in eind 2012 ontbraken. Voor organisaties als het NRF of Stadsherstel Amsterdam geldt juist het omgekeerde. Hoewel vaak dezelfde actoren vertegenwoordigd zijn bij overleggen en bijeenkomsten, is de samenstelling nooit geheel hetzelfde.

Deze bevinding is vanuit systeemperspectief tweeledig op te vatten: ofwel de grenzen van het landelijke systeem zijn veranderlijk en worden continu herzien door actoren die samenkomsten organiseren; ofwel de grenzen van het systeem zijn nagenoeg solide, maar louter de vertegenwoordiging van de actoren is telkens tijdens bijeenkomsten anders ingevuld. Enerzijds is de eerstgenoemde duiding het meest passend, omdat de actoren *juist* bij landelijke activiteiten met elkaar interacteren over het vraagstuk van leegstaande kerkgebouwen en gezamenlijk een doel kunnen verwezenlijken. Anderzijds interacteren actoren ook buiten de landelijke activiteiten met elkaar via bijvoorbeeld informatie- en geldstromen. Vanuit dat opzicht bestaan de bijeenkomsten *slechts* uit communicatiestromen, hetgeen niet door kan gaan als volmaakt systeem. Beide opvattingen over de grenzen van het systeem worden in het achterhoofd gehouden.

In de derde plaats – en niet het minst – is de ambiguïteit van het gemeenschappelijk doel die de eenduidigheid van een vigerend systeem doet verminderen. Uit de gesprekken met respondenten blijkt dat een wezenlijk onderscheid gemaakt dient te worden tussen een gevoel van urgentie om leegstaande kerken te redden en de wil om concreet actie te ondernemen. Over de urgentie is geen enkele twijfel:



“ Ja. Iedereen ziet de waarde van het religieus erfgoed in. Daar gaat de discussie dus niet over. ”

(Jeroen Westerman, adviseur cultuurhistorie Gelders Genootschap)

“ Het is meer een gemeenschappelijke urgentie. Het gevoel dat je moet doen. ”

(Mirjam Blott, projectleidster De Culturele Zaak)

Een gemeenschappelijk doel raakt daarentegen obscuur wanneer het aankomt op een tastbare aanpak. Men betuigt dus een onbetwiste ambitie om kerkgebouwen overeind te houden, maar over concrete daden om die ambitie te realiseren bestaat geen gemeenschappelijkheid. Nico Nelissen, emeritus hoogleraar Bestuurskunde en tevens opsteller van het SPRE, geeft een verklaring:

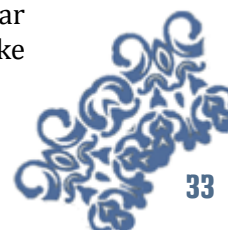
“ Over het uiteindelijke doel van het behoud van het religieus erfgoed bestaan verschillende opvattingen wanneer je let op de actoren die op dit gebied actief zijn. In het SPRE (Strategisch Plan voor het Religieus Erfgoed) heb ik de multi-pele actoren met hun beleidsdoelen en beleidsstrategieën in de vorm van een soort wiel ondergebracht. (...). Doelen en beleidsstrategieën zijn niet alleen differentieel, ze zijn vaak ook nog antagonistisch, wat leidt tot onderlinge strijd tussen de betrokken actoren. ”

Jeroen Westerman herkent de discrepantie die sinds 2008 bestaat tussen de wens van behoud en het daadwerkelijk collectief komen tot beleid:

“ Het plan van ‘Geloof in de Toekomst!’ [SPRE] is ook wel in die zin echt wel een gezamenlijk product, maar om vervolgens dingen ook gezamenlijk echt te regelen is nog wel weer een volgende stap. Nog steeds is dat vaak een moeizame zaak. ”

Exemplarisch voor het moeizaam bereiken van gemeenschappelijke actiepunten is een discussie over de wijze waarop de actoren tot elkaar moeten komen, geobserveerd tijdens het symposium Herbestemmen Kerk en Klooster op 4 juli 2013. De personen die daarin aan het woord kwamen, bleken veelal een eigen, differentiële kijk op de leegstandsproblematiek te hebben. Onbegrip van anderen, in de weg staande instanties, een teveel aan kerken, herbestemming als lokale aangelegenheid en de welwillendheid gecombineerd met onvermogen van kerkgenootschappen om mee te denken over een aanpak, zijn zomaar een aantal gehoorde probleempercepties. De aangedragen oplossingen waren evenzo divergent, wat maakt dat in de discussie weinig gemeenschappelijkheid doorklonk. Dit verklaart waarom men zo moeizaam tot gezamenlijke actie komt. Uiteenlopende opvattingen over de grondslag van kerkenleegstand en ongelijke ideeën over de aanpak ervan maken de actoren lastig verenigbaar in gezamenlijke actiepunten.

Een gemeenschappelijk doel als onderdeel van het landelijke systeem is dus niet zomaar te geven. Feit blijft echter wel dat actoren elkaar opzoeken en met elkaar interacteren waar het de kwestie van kerkenleegstand aangaat; al dan niet binnen veranderlijke



stroomgrenzen of een wisselende vertegenwoordiging van actoren. Nu eens kijken hoe landelijke, bestuurlijke praktijk vanuit het concept governance eruitziet.

De landelijke governance

► *Interdependentie*

Over het algemeen zijn er een aantal doorslaggevende factoren van belang bij het behoud van leegstaande kerkgebouwen. Zo is het bij een herbestemming belangrijk dat het financieel haalbaar is, er maatschappelijk draagvlak voor is, de oorspronkelijke functie van het gebouw wordt geëerbiedigd, monumentale waarden gerespecteerd worden en het binnen de juridische kaders blijft (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2011a:29-35). Er moet dus uit tal van hulpbronnen, zoals geld, bevoegdheden en kennis, geput worden om de instandhouding van kerkgebouwen te verwezenlijken.

Op landelijk niveau is er geen enkele actor die de beschikking heeft over alle benodigde hulpbronnen; deze zijn juist verdeeld over de actoren. Zo hebben PKN en RKK kerkelijke wetten en regels die de hoeveelheid mogelijke, nieuwe bestemmingen van een kerkgebouw kunnen beperken, terwijl ze de kennis en vaardigheden over herbestemmingen dikwijls ontberen. Universiteiten en erfgoedhuizen bezitten juist wel die kennis en kunde, maar hebben niet de financiële middelen om een herbestemming van een kerk te bewerkstelligen. Het NRF, stichting BOEi en de stichtingen Oude Kerken beschikken bijvoorbeeld wel over het benodigde geld en kapitaal, maar bevinden zich op hun beurt op een minder effectieve positie om belangen met een breed draagvlak te behartigen; een positie die organisaties als VNG, IPO of Cuypersgenootschap wel innemen. Bijlage 5 geeft een verder overzicht van de hulpbronnen waarop de landelijke actoren kunnen steunen.

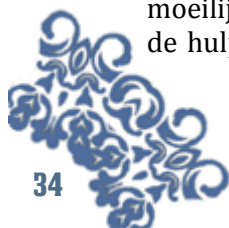
Deze verdeling van hulpbronnen leidt tot interdependentie of wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren. Om tot een aanpak van kerkenleegstand te komen zijn de actoren dus genoodzaakt met elkaar in samenwerking te treden en elkaars hulpbronnen te bundelen. Alleen dan is het mogelijk om de evidente factoren bij instandhouding van kerken tegemoet te komen.

De interdependentie, een eerste eigenschap van governance die zich in de empirie voordoet, is terug te vinden in de interviews. Zo geeft voorzitter van de VKB, Peter de Lange, een inkijkje in de wijze waarop zijn organisatie toch aan de gevraagde kennis kan komen:

“ *Wij hebben gezegd: ‘Wij willen ook onderzoek doen.’ Wij hebben ook mensen in ons netwerk, op dit moment op interieurs van de Universiteit van Groningen bijvoorbeeld die ook advies kunnen geven op dat vlak en dat soort zaken.* **”**

De Lange geeft te kennen dat de VKB zelf niet de kennis over roerend religieus erfgoed bezit, die zij voor haar leden wil aanbieden ter ondersteuning van herbestemmingen. Door een universiteit erin te betrekken beschikt VKB alsnog over de gewenste expertise. Bovendien is het voor te stellen dat de Rijksuniversiteit Groningen in de VKB een partner vindt voor het delen en in de praktijk brengen van de zelf vergaarde kennis. Op deze manier slechten VKB en de Rijksuniversiteit Groningen elkaars wederzijdse afhankelijkheden.

Het is echter niet zo dat slechts ruilhandel de remedie is voor interdependentie. De moeilijkheid van wederzijdse afhankelijkheden zit mede in de onevenredigheid waarmee de hulpbronnen over de actoren verspreid liggen. Bezitters van vrij unieke of exclusieve



hulpbronnen – of liever gezegd machtsbronnen – nemen een gewichtige positie in binnen het governance-systeem. Een treffend voorbeeld is het NRF dat een bijzondere plek heeft als het om financiering van projecten gaat:

“ Wij hebben geen concurrent. En wij zijn ieders vriend in die zin dat iedereen is erbij gebaat dat de financiering rond komt. En wat dat betreft hebben we dus wel een hele prettige positie dat wij vaak wel een belangrijke bijdrage eraan kunnen leveren. Ja. De cultuur is samenwerking inderdaad met elkaar opzoeken. ”

(Barend Jan Schrieken, Hoofd Strategie en Ontwikkeling bij het NRF)

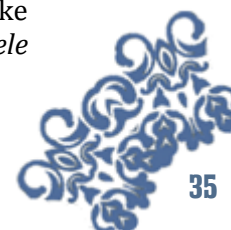
Dit illustreert de asymmetrie in de verdeling van hulpmiddelen, waardoor de ene actor in de governance een grotere ‘machtspositie’ heeft dan de andere. Het NRF is bij vele partijen gewild vanwege de financiële mogelijkheden die het te bieden heeft, en is zodoende in staat aandacht af te dwingen voor het behoud van cultuurhistorisch erfgoed in Nederland, een belang dat het NRF in dit vraagstuk heeft (NRF, 2013b).

Interdependentie levert dus in de landelijke governance rond kerkenleegstand een interessant steekspel op: enerzijds dienen de verdeelde hulpbronnen middels samenwerking verzameld te worden om aan de vereisten van behoud te kunnen voldoen; anderzijds is het touwtrekken op basis van machtsbronnen waarbij actoren de eigen belangen pogen te laten prevaleren. Deze paradox van coherente samenwerking versus eigen bejag tekent de complexiteit die heerst binnen de governance. Bovendien biedt het een nieuwe invalshoek op het gemeenschappelijke doel binnen een systeem. Aan de ene kant zou het als een soort bindmiddel kunnen worden opgevat dat de actoren sterkt in het samenvoegen van de benodigde hulpbronnen. Aan de andere kant loochent het een vermeend gemeenschappelijk doel, omdat ook individuele doelen de actoren helpen bijeenkomen. Gezien de casuïstiek geldt het gevoel van urgentie vooral als bindmiddel, terwijl bij samenkomst iedere actor de eigen doelen tracht na te jagen met eigen hulpbronnen.

► *De prominente rol van RCE*

Te midden van al die actoren draagt de Rijksdienst eveneens bij aan de wederzijdse afhankelijkheden. Nadrukkelijk, aangezien de RCE namens MinOCW een uniek en exclusief pakket aan hulpbronnen in handen heeft. Ten eerste ontleent het bevoegdheden aan wet- en regelgeving, met name het Organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008, waarin de uitvoering van de Monumentenwet 1988 aan de Rijksdienst wordt overgedragen. Op grond daarvan bepaalt de RCE welke kerkgebouwen een monumentenstatus krijgen en daarmee ook welke eigenaren voor een subsidie in aanmerking zouden kunnen komen (het initiatief ligt namelijk bij de monumenteneigenaar zelf). Ten tweede fungeert de Rijksdienst als een kenniscentrum voor de instandhouding van cultureel erfgoed. Uit deze kennis put men bij advisering van gemeenten ten behoeve van vergunningverlening, maar ook wanneer een eigenaar zelf deskundigheid wil inwinnen over zijn monument. Ten derde is de RCE het eerste aanspreekpunt namens het Rijk waar het het cultureel erfgoed betreft. Dat is een zwaarwegende positie, omdat cultureel erfgoed een collectief goed is waar primair de overheid in moet voorzien, waardoor de bescherming ervan voortdurend onder publieke aandacht staat. Uiteindelijk handelt de Rijksdienst in naam van alle Nederlanders, een taak die verantwoordelijkheid en verantwoording met zich mee brengt.

Op basis van deze substantiële hulpbronnen kent de Rijksdienst in het netwerk van actoren een prominente rol, het tweede kenmerk van governance. Vermoedelijk is dit ook de reden om de RCE in het Jaar van het Religieus Erfgoed als regisseur van een nationale agenda aan te wijzen, blijkens een passage uit het SPRE waarin zonder duidelijke motivatie deze toedeling is vermeld: *“Gelet op de zeer complexe materie en de vele*



actoren is een strikte regievoering noodzakelijk, waarvoor de eindverantwoordelijkheid dient te berusten bij de minister van OCW” (Nelissen, 2008:155). Ook de respondenten erkennen de importantie van de Rijksdienst ten aanzien van kerkgebouwen en vinden die daarom geëigend genoeg tot het nemen van een regierol. De prominente aanwezigheid van de RCE komt verder nog naar voren in de observaties. Dat de RCE bijvoorbeeld 19 april op de Restauratiebeurs een in het oog springende stand had staan middenin de Brabanthallen van Den Bosch, symboliseert de vooraanstaande positie die de dienst heeft in erfgoedland.

Hoe belangrijk de RCE ook moge zijn, wil nog niet betekenen dat die onomstreden en alom gewaardeerd is in het netwerk van actoren. Dat heeft te maken met aan de ene kant de publieke taak van beschermer van cultureel erfgoed, dat continu onderwerp van maatschappelijke discussie is, en aan de andere kant een wankel imago dat de Rijksdienst door de jaren heen heeft opgebouwd. Het laatste dringt tevens door in de interviews, waarin de RCE naast ‘betrouwbare partner’ eveneens als ‘verplicht nummer’ of ‘doorkruiser van leuke plannen’ met ‘napruttelende arrogantie’ wordt neergezet. Intern bij de RCE erkent men dit imago probleem, dat tegelijkertijd wijst op de macht die de RCE heeft in het netwerk.

Dat de Rijksdienst niet op een louter positieve naam kan bogen, is deels het gevolg van een teruggetrokken houding die het jarenlang in relatie tot het religieus erfgoed heeft gehad. In 2008 schonk de RCE er voor het eerst nadrukkelijke aandacht aan. Vijf jaar na relatieve stilte begint RCE anno 2013 aan een regierol waarbij het opeens actief in de weer moet met actoren in het veld. Volgens Mirjam Blott is dat een uitdaging:

“ *Er is wel wat werk aan de winkel om ook het vertrouwen van de andere partners te hebben in een soort goeie, constructieve rol van de RCE in zo’n nationale agenda. En iedereen vindt absoluut dat de RCE die rol moet pakken, maar er is echt wel wat terughoudende scepsis om te kijken wat de RCE nu daadwerkelijk gaat doen.* ”

Een keerzijde van die teruggetrokkenheid is de neiging van actoren om zichzelf te willen redden. Hoewel voor een gezamenlijk beleid ze eigenlijk niet om de RCE heen kunnen, proberen actoren toch ook hun eigen wegen te bewandelen. Petra Stassen, een ervaren kerkjuriste, deelt om die reden mee in de zojuist genoemde scepsis:

“ *Het bij elkaar brengen van al die andere partijen lijkt mij niet realistisch. Formeel zijn ze zelfstandig en ze zullen die zelfstandigheid niet zo makkelijk opgeven.* ”

Het rechtsbeginsel van scheiding van kerk en staat werpt daarentegen een ander licht dat ’s Rijks oorspronkelijke terughoudendheid kan verklaren. Uit artikel 1 en 6 van de Grondwet vloeit namelijk voort dat de burgerlijke overheid zich niet mag mengen in zaken van de kerkelijke overheid. Het gevolg is dat kerkgenootschappen zich financieel moeten bedruipen zonder enige steun vanuit het Rijk. Desondanks mogen kerken wel subsidie ontvangen voor hun kerkgebouwen die onder de Monumentenwet 1988 vallen. Hoewel de RCE zich dus feitelijk vanuit het oogpunt van monumentenzorg mag bezighouden met de kerkgebouwen, is en blijft die ‘koudwatervrees’ er nog wel. Vooralsnog beperkt de RCE zijn beleid tot het onderkennen van problematische categorieën onroerend vastgoed, waar religieus erfgoed – ‘toevallig’ – onderdeel van uitmaakt. Nico Nelissen licht dat toe:



“ Als overheid moet je niet verwikkeld raken in kwesties waarbij je de schijn wekt voor de ene geloofsgemeenschap meer te willen doen, dan voor een andere. Wij kennen geen staatsgodsdienst en respecteren de vrije geloofsuiting. Dit betekent dat je iedere geloofsgemeenschap gelijk moet behandelen, ook wanneer het om hun godsgebouwen gaat. ”

Vanuit dit standpunt heeft de RCE het initiatief primair aan andere, betrokken partijen over willen laten om neutraal te blijven ten aanzien van de scheiding van kerk en staat. Nu de Rijksdienst zelf het initiatief pakt om een nationale agenda op te stellen, neemt het de oorspronkelijke, terughoudende rol iets minder nauw.

Kortom, de RCE neemt een vooraanstaande en prominente positie in binnen de landelijke governance van kerkenleegstand vanwege belangrijke en onmisbare hulpbronnen die het ter beschikking heeft. Niettemin is de regierol ten aanzien van gezamenlijk beleid relatief nieuw, omdat de Rijksdienst lange tijd bescheiden was in relatie tot het religieus erfgoed. Onder meer de scheiding van kerk en staat maar ook een wisselvallig imago maken die exercitie een precaire aangelegenheid.

► *De spelregels van interactie*

Sinds 2008 komen de actoren – weliswaar vrij onregelmatig – bijeen om te discussiëren en te overleggen over de wijze waarop ze met leegstaande kerkgebouwen om willen springen in de toekomst. Het Jaar van het Religieus Erfgoed kan worden beschouwd als een eerste verkenning van de diversiteit aan visies en de ambities voor het religieus erfgoed. Het was zeker ook een verkenning van de onderlinge verhoudingen en daarmee een aftasting van de manier waarop actoren met elkaar omgaan. Zo zijn ze ten behoeve van de daarop volgende jaren tot een omgangstrategie gekomen die wederom in het SPRE is opgenomen:

“Ondanks de pluriforme visies op, maar ook in de strategieën voor de aanpak van het religieus erfgoed, moet er gewerkt worden aan een gezamenlijke agenda voor de toekomst, waarbij spelregels voor de onderlinge communicatie moeten steunen op beginselen van gelijkwaardigheid, openheid, respect voor godsdienstige motieven en bereidheid om tot gezamenlijke oplossingen te komen.” (Nelissen, 2008:136).

Dit geeft aanleiding tot de analyse van interactiespelregels, een derde aspect van de landelijke governance. Hierbij is een onderscheid tussen geschreven regels en ongeschreven regels op zijn plaats. Om te beginnen blijkt een vorm van geschreven regels geenszins van kracht te zijn binnen de governance. Hooguit zou de scheiding van kerk en staat, die volgens respondenten herhaaldelijk te berde wordt gebracht, als spelregel kunnen gelden, maar dit rechtsbeginsel houdt veel meer verband met heersende wet- en regelgeving.

Ongeschreven regels zijn er daarentegen wel te onderscheiden. Uit interviews blijken die vooral te bestaan vanuit een zekere bedachtzaamheid die actoren ten opzichte van elkaar erop na houden. Verscheidene aanduidingen, passende onder dezelfde noemer, spreken de respondenten uit: “behoedzaam”, “omzichtigheid”, “wantrouwen”, “beleefd” en “voorzichtigheid in communicatie”. Dit duidt op een onvolledig vertrouwen en weifeling die de actoren ten opzichte van elkaar hebben in de landelijke governance.

Tijdens het symposium ‘Herbestemmen Kerk en Klooster’ op 4 juli 2013 in Hilversum deed dat onvolledige vertrouwen van zich spreken. In de eerste plaats bleken sommige actoren openlijk wantrouwig te zijn jegens andere actoren, getuige een discussie over de vraag of bisdommen soepeler zijn geworden ten aanzien van herbestemmen. Dit leidde tot onenigheid, waarbij vertegenwoordigers van een bisdom, gemeenten en stichtingen een stevige dialoog met elkaar aangingen. Daarnaast werd in een verder vervolg hevig geklaagd over belangenverenigingen Heemschut en met name Cuypersgenootschap,



omdat zij volgens de kerkelijke organisaties ten aanzien van religieus erfgoed nogal hinderlijk te werk zouden gaan. Nauwelijks iemand was ontgaan dat Cuypersgenootschap die middag de rol van 'boeman' had toegespeeld gekregen.

De bedachtzaamheid, in de tweede plaats, waarover de respondenten spreken, was vooral te bespeuren in de regelmaat waarmee diverse personen saamhorigheid predikten en de mensen ervan probeerden te overtuigen dat ze elkaar moeten helpen in plaats van te beschuldigen. Eén van de sprekers noemde de aanwezigheid zelfs 'crème de la crème' om beleefd het belang te benadrukken dat deze actoren eens bij elkaar waren gekomen. De neiging tot pacificatie wijst op een ongeschreven regel die voorschrijft dat men voorzichtig en fatsoenlijk met elkaar moet communiceren, wil ooit een gezamenlijk beleid tot stand gebracht kunnen worden.

Spelregels voor onderlinge interactie bestaan dus in mindere mate in de landelijke governance. Vooral moet gedacht worden aan ongeschreven bedachtzaamheid om een harmonieuze samenwerking te bewaken en zodoende uiteindelijk gezamenlijke oplossingen te verwezenlijken. Openheid over ervaren belemmeringen wordt desondanks ook niet geschuwd. Gelijkwaardigheid en respect voor godsdienstige motieven, andere spelregels die zijn voorgenomen sinds 2008, waren lastig uit de empirie te herleiden. Geschreven regels zijn niet in het onderzoek aangetroffen, waardoor de omgang tussen actoren onderling vooral is gestoeld op die paar ongeschreven regels.

Autopoiese: bekende gezichten

Op de momenten dat het actorenveld bijeenkomt, is het veelal een weerzien van een vertrouwd gezelschap. Mensen kennen elkaar van vorige samenkomsten en bouwen voort op eerder gelegde contacten. Voor Barend Jan Schrieken geldt hetzelfde:



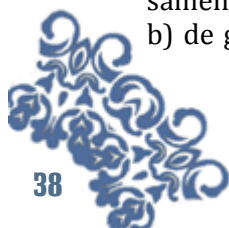
Maar het verschilt ook wel per thema. Zo'n symposium over kerken is weer anders dan bij boerderijen of bij herbestemming. Maar er zijn wel veel bekende gezichten.



Eerder al is geconstateerd dat de afvaardiging van actoren nooit geheel hetzelfde is. Toch valt op dat een bepaalde kern telkens acte de présence geeft, maar ook dat een aantal actoren met landelijke karaktertrekken voortdurend afwezig is. Wanneer het strategische beraad van de RCE in oktober 2012 en een symposium van stichting BOEi in juli 2013 op vertegenwoordiging worden getoetst, blijken bijvoorbeeld NRF, RCE en CIO-K beide malen present te zijn geweest. VNG, IPO en Heemschut zijn voorname voorbeelden van actoren die juist absent waren en dat tevens vaker zijn bij andere bijeenkomsten. Het indiceert een reproductie van actoren.

Deze bevinding komt eveneens naar voren uit de geobserveerde empirie. Ter voorbereiding op nieuwe conferenties wordt de aanwezigenlijst van een eerder samenkomst als basis genomen. Bovendien putten de initiatiefnemers dikwijls uit bekende namen en eigen kennissenkring waar de vertegenwoordiging aanvulling behoeft. Op deze manier ontwikkelt zich een herhaalde delegatie die in staat is om reeds aangelegde communicatielijnen voort te zetten. Andere actoren blijven echter buiten beeld, doordat ze een vorige keer niet aanwezig waren of niet binnen de gearriveerde kennissenkring behoren.

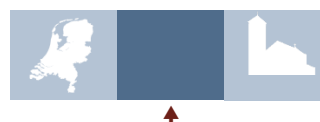
Aan het begin van deze paragraaf bleek de afvaardiging van actoren op twee systeem benaderende manieren uit te leggen: a) de genodigde actoren representeren de samenstelling van het systeem en bepalen daarmee de veranderlijke systeemgrenzen; b) de genodigde actoren vertegenwoordigen gedeeltelijk het systeem, dat tamelijk rigide



grenzen heeft. Uitleg a) impliceert dat autopoiese voor een herhaald systeem zorgt met een praktisch vaste samenstelling. In uitleg b) daarentegen wordt de vertegenwoordiging door autopoiese gereproduceerd, waardoor het systeem telkens onvolledig is gerepresenteerd. Hoe dan ook blijven in beide gevallen een aantal actoren afzijdig. Het is mogelijk dat de autopoiese zich doorzet en zelfs, zoals in de Hamburgcasus, versterkt wanneer onder de buitenstaanders ontevredenheid opspeelt. Dan zou op den duur een averechts effect kunnen optreden en de eenheid van het systeem kunnen wegvallen, wellicht ten koste van het aan te pakken vraagstuk.

Een ander en eigenlijk direct gevolg van de autopoiese die zich hier manifesteert, is dat bepaalde hulpbronnen en daarmee wederzijdse afhankelijkheden dreigen 'van de radar te verdwijnen'. Ze zijn namelijk niet vertegenwoordigd aan de onderhandeltafel. Echter, VNG en IPO, organisaties die een brug slaan tussen lagere overheden, en Heemschut, een partij met een grote achterban en lobbykracht, zijn bijvoorbeeld nodig om de interdependentie tussen belanghebbenden te kunnen slechten. Door zelfregeneratie zitten deze actoren voorsnog niet aan tafel, waardoor de doorslaggevende factoren voor het kerkbehoud moeizamer zijn te verwezenlijken.

4.3 Boundary conditions in religieus erfgoedland

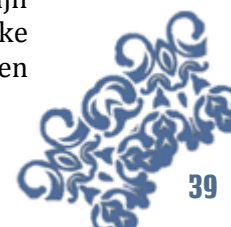


Nu het landelijke besluitvormingsniveau omtrent kerkenleegstand aan de hand van de begrippen 'systeem', 'governance' en 'autopoiese' is geëxpliciteerd, is het zaak om de invloed die het heeft richting het lokale besluitvormingsniveau, nader te bestuderen. Zoals eerder in het conceptueel model is verondersteld, beïnvloeden landelijke actoren middels governance de boundary conditions, waaronder lokale actoren rondom een leegstaand kerkgebouw te werk gaan. De boundary conditions en de veranderingen die daarin recentelijk hebben plaatsgehad, zijn hier gespreksonderwerp. Vier soorten boundary conditions komen langs: wet- en regelgeving, financiële middelen, kennis/informatie en bewustzijn/besef.

4.3.1 Wet- en regelgeving

Lokale actoren moeten rekening houden met velerlei wetten en regels die gelden voor de situatie van een kerkgebouw. Om te beginnen is de Monumentenwet 1988 van belang. Deze regelt onder andere de aanwijzing van Rijksmonumenten, verbiedt het beschadigen of vernielen van een beschermd monument en voorziet in de bevoegdheid van de minister van OCW om financiële tegemoetkomingen te verstrekken (zie paragraaf 4.3.2). Bovendien onderscheidt de wet een categorie kerkelijke monumenten als onroerend goed dat in bezit is van een kerkgenootschap en wordt gebruikt voor het gezamenlijk belijden van een godsdienst of levensovertuiging (art. 1, onder e).

Een verandering in de Monumentenwet 1988 is de vergunningverlening die bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is ondergebracht. Sinds oktober 2010 is de Wabo in werking getreden. In deze wet zitten vijftientig vergunningsstelsels versmolten die de vergunningverlening in de bouw en ruimtelijke ordening helpt te simplificeren (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2012:1). Een omgevingsvergunning is in deze context benodigd voor 'het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een beschermd monument of het herstellen, gebruiken of laten gebruiken van een beschermd monument op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht' (art. 2.1, lid 1, onder f, Wabo). Wanneer een eigenaar aan de slag wil met zijn kerkgebouw, heeft hij dus een omgevingsvergunning nodig, die door de plaatselijke gemeente, geadviseerd door de RCE, afgegeven kan worden. Dat geldt niet geheel voor een



kerkelijk monument, zoals is onderscheiden in de Monumentenwet 1988. 'Voor zover het betreft een beslissing waarbij wezenlijke belangen van het belijden van de godsdienst of levensovertuiging in dat monument in het geding zijn, neemt het bevoegd gezag geen beslissing dan in overeenstemming met de eigenaar' (art. 3.2a, Wabo). Zo'n overeenstemming is met name nodig wanneer een kerkgenootschap een liturgische wijziging wil doorvoeren die gevolgen heeft voor het interieur van de kerk (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2012:6). Het rechtsbeginsel van scheiding van kerk en staat manifesteert zich zodoende in de regelgeving.

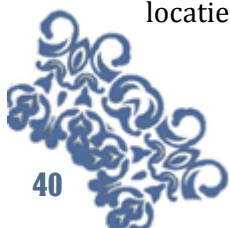
In 2012 is andermaal een procedurele aanpassing gedaan vanuit een nieuw monumentenbeleid, genaamd Modernisering Monumentenzorg (MoMo). Op grond van dit beleidsplan beslist een gemeente binnen acht weken in plaats van zesentwintig weken over een aanvraag van een omgevingsvergunning (Rijksoverheid, 2009:10). Verder hoeft bij kleine ingrepen in sommige gevallen helemaal geen omgevingsvergunning meer worden aangevraagd. Veelal betreft dit onderhoudswerkzaamheden en wijzigingen aan onderdelen van een gebouw zonder monumentale waarde (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2011b:2). Deze veranderingen, vastgelegd in de Wabo en het Besluit omgevingsrecht (Bor), hebben de vergunningprocedure van monumenteigenaren aanzienlijk versneld. Ook respondenten wijzen op het veranderde vergunningsstelsel en vullen daarbij aan dat de toetsing van aanvragen hetzelfde is gebleven.

De MoMo heeft daarnaast een veranderde blik op erfgoedbeleid ingeluid. Niet langer geldt een objectgerichte aanpak, maar een gebiedsgerichte aanpak voor cultureel erfgoed. Deze verschuiving komt tot uiting in het Bor, waarin gemeenten worden verplicht de cultuurhistorische waarden in hun bestemmingsplannen op te nemen (Rijksoverheid, 2013b). Voor zowel burgers als ontwikkelaars maakt dit inzichtelijk welke kerkgebouwen al dan niet een monumentale bescherming genieten of zouden moeten krijgen, waarmee de kans op behoud is vergroot.

Dan is er ook nog het Bouwbesluit 2012 dat voorschriften biedt voor bouwwerkzaamheden vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2011a:69). Artikel 1.13 ontziet echter monumenten, waardoor enkel de voorschriften in de omgevingsvergunning van toepassing zijn op de werkzaamheden. Zijn geen voorschriften in de vergunning opgenomen, dan blijft het Bouwbesluit 2012 van kracht. Op die manier zouden aanpassingen ten behoeve van bijvoorbeeld brandveiligheid alsnog effecten kunnen hebben op de monumentale karakteristieken van een kerkgebouw.

Naast de 'gewone' wet- en regelgeving oefent het kerkrecht invloed uit op de lokale mogelijkheden van een kerkgebouw. De Rooms-katholieke alsmede de protestantse kerk hebben regels ten aanzien van het beheer en gebruik van de kerkgebouwen. Volgens het canoniek recht heeft een kerkbestuur 'een voorafgaande schriftelijke machtiging nodig van de bisschop voor daden, die de grenzen van het gewone beheer te buiten gaan', waaronder 'wijziging in de bestemming van het vermogen' (art. 53 cf.can.1281 §1-3).

De protestantse ordinantie schrijft voor dat het college van kerkrentmeesters na toestemming van het regionale college voor de behandeling van beheerszaken (RCBB) bevoegd is tot 'het aangaan van rechtshandelingen betreffende het op ingrijpende wijze verbouwen, uitbreiden of restaureren, verkopen of op andere wijze vervreemden, bezwaren en afbreken van een kerkgebouw of een orgel van cultuurhistorische of architectonische waarde en het verkopen of op andere wijze vervreemden en bezwaren van voorwerpen van oudheidkundige, historische of kunstwaarde' (art. 8, Ordinantie 11). Daarnaast mag de protestantse kerkenraad niet zonder overleg met de kerkleden de locatie van de eredienst veranderen (art. 8, Ordinantie 4). Dit samen leert dat een



wijziging van een kerkgebouw, of het nou Rooms-katholiek of protestants is, ook voeten in de kerkrechtelijke aarde heeft.

Alle genoemde wetten en regels vormen een legislatief kader. Lokale actoren moeten zodoende handelen in overeenstemming met de wet. Aanpassingen aan kerkgebouwen moeten voldoen aan wettelijke eisen en worden verricht volgens bepaalde procedures. Deze boundary condition is daarmee regulatief van aard en heeft in plaatselijke besluitvormingsprocessen een beperkende uitwerking.

4.3.2 Financiële middelen

Om een kerkgebouw te onderhouden, te restaureren, in stand te houden en dus te behouden, zijn financiële middelen onontbeerlijk. Het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (Brim) regelt de ondersteunende geldstromen vanuit het Rijk. In de eerste jaren na 2006, toen dit besluit in werking trad, konden monumenteigenaren zowel voor onderhoud als restauratie financiële tegemoetkomingen aanvragen in de vorm van subsidies en laagrentende leningen. Echter, de regeling weerhield eigenaren ervan meerdere aanvragen per monument in te kunnen dienen, waardoor ze in geval van omvangrijke monumenten over weinig financiële steun konden beschikken. Daarom kwam er in 2011 een hernieuwde Brim-regeling (Stb. 2012, 438).

Niettemin was het voor monumenteigenaren onzeker of ze überhaupt voor een subsidie in aanmerking zouden komen, doordat dat werd bepaald door middel van loting. Herman Wesselink, architectuurhistoricus aan de VU Amsterdam, licht toe:

“ Monumentale kerken kunnen elk jaar, zo'n één keer per jaar een subsidieaanvraag indienen, maar het komt eigenlijk neer op een lot uit de loterij, want er zijn meer gegadigden dan dat er plaatsen zijn. Dus ja, het gebeurt inderdaad helaas dat aanvragen worden afgewezen. ”

Inmiddels heeft een evaluatie plaatsgevonden en is sinds begin 2013 wederom een nieuwe Brim in het leven geroepen. Alleen voor onderhoud kunnen eigenaren een rijkssubsidie aanvragen. Het bedrag is weliswaar lager dan voorheen, maar wel met de zekerheid dat de aanvrager ervoor in aanmerking komt. Daarnaast heeft MinOCW vanaf 2012 jaarlijks 17 miljoen euro klaarstaan voor laagrentende leningen, de zogenaamde Restauratiefondsplus-hypotheek, waarmee restauraties van monumentaal, onroerend goed bekostigd kunnen worden (*Kamerstukken // 2010-2011, 32 156, nr. 31, p. 6*). Het NRF keert deze leningen, net als de onderhoudssubsidies, aan de aanvragers uit en kan verder diverse fondsen aanboren voor bijvoorbeeld provinciale of gemeentelijke monumentale panden. Bovendien verzorgt het fonds naar aanleiding van het Jaar van het Religieus Erfgoed een speciale Kerken-Nevenfunctielening, waarmee kerkgenootschappen hun Rijksmonumentale gebouw tegen een lage rente multifunctioneel kunnen maken en op die wijze extra inkomsten kunnen genereren (NRF, 2013a).

Voor restauratiewerkzaamheden bestaan nog steeds subsidies. Deze zijn alleen gedecentraliseerd naar de provincies die jaarlijks 20 miljoen euro te verdelen hebben. Volgens Jeroen Westerman pakt dat nadelig uit voor eigenaren van kerkgebouwen:

“ De provincies bepalen nu zelf waar ze dat geld aan geven. Ik zie dat een kerk in de ene provincie wel aanspraak kan maken op restauratiegeld, maar in een andere provincie niet. Die gelden zijn dus voor sommige kerken heel moeilijk toegankelijk geworden. Voor religieus erfgoed is dat echt wel een verslechtering. ”



Tot slot stimuleert de Rijksoverheid binnen de MoMo het verwezenlijken van herbestemmingen via de ‘Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten’. Het is een geldpot waaruit haalbaarheidsonderzoeken bekostigd worden en waarmee leegstaande gebouwen in de tussentijd wind- en waterdicht gehouden kunnen worden. Het dient het vinden van een nieuwe bestemming voor een kerkgebouw te bevorderen, zo is de gedachte (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2013b).

Kerkenleegstand is voor een groot gedeelte een centenkwesitie. De genoemde financiële regelingen dienen daarop in te spelen. Deze faciliterende boundary condition bepaalt aldus de financiële mogelijkheden waarmee lokale actoren een kerkgebouw voor de toekomst kunnen behouden.

4.3.3 Kennis/informatie

Eén van de doelstellingen die aan de basis lagen van het Jaar van het Religieus Erfgoed, was ‘het onder de aandacht brengen van feiten en cijfers over de omvang, diversiteit, schoonheid en belang van het religieus erfgoed’ (Nelissen, 2008:18). Kennis en informatie over de kerkenleegstand diende verzameld te worden ter concretisering van de problematiek en ter aanjaging van het publieke en bestuurlijke bewustzijn (zie paragraaf 4.3.4). Landelijk richtte men zich daarom op de cultuurhistorische data over de kerkgebouwen, de hoeveelheid leeg rakende kerken, kennis over het behoud en herbestemmen van de godshuizen en het delen van de informatie en kennis, vier empirische representaties van deze boundary condition.

Op landelijk besluitvormingsniveau bestond in 2008 de behoefte om de kerkgebouwen die Nederland bezit, op een rij te zetten en bijbehorende cultuurhistorische waarden te verkennen. De informatie toen was onvolledig en gefragmenteerd en verdiende om die reden actualisatie en bundeling, zodat de kerkenleegstand ook in cijfermatige zin inzichtelijkheid kreeg (Nelissen, 2008:19). Daartoe is de website Reliwiki opgezet, waarop naar het Wikipediaprincipe gegevens over individuele kerkgebouwen geüpload en bewerkt kunnen worden. Hoewel de data inhoudelijk en kwantitatief per kerkgebouw nogal kunnen verschillen, beschouwt men Reliwiki wel als een succes; honderden vrijwilligers werken de wikipagina’s bij en maandelijks zijn zo’n 35 duizend unieke bezoekers te noteren. (Reliwiki, 2013).

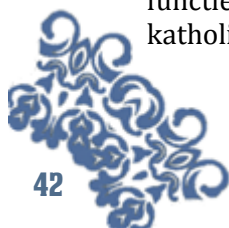
Niet louter overzicht en waarde van het Nederlandse kerkenbestand, maar ook de ontwikkeling ervan is de afgelopen jaren richtpunt van onderzoek:

“ Niet alleen zijn de kerkgebouwen in kaart gebracht, dus dan hebben we het over het cultuurhistorische verhaal, maar ook leegstand en dreigende leegstand was in kaart gebracht, vaak door gemeentes en soms op provinciaal niveau, zoals Limburg of Zuid-Holland. ”

(Herman Wesselink, architectuurhistoricus VU Amsterdam).

Die opgave is geen sinecure, zo blijkt uit gedane schattingen en voorspellingen. In de eerste plaats loopt het geschatte aantal kerkgebouwen in Nederland flink uiteen. Getallen tussen de zeven en veertien duizend zijn genoemd, waarvan meer dan vier duizend nog in oorspronkelijk functie zouden bestaan. Vooral kerken in andersoortig gebruik doen de schattingen sterk variëren (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2013a).

In de tweede plaats laat de leegstand van kerken zich lastig voorspellen. De verwachting in 2008 was dat wekelijks gemiddeld twee kerkgebouwen hun oorspronkelijke, religieuze functie zouden verliezen. Echter, tussen 2008 en 2011 zijn 115 protestantse kerken en 23 katholieke kerken afgestoten, terwijl het volgens de verwachtingen om *honderden* zou



moeten gaan (Kaski, 2013). Desalniettemin is het vermoeden, gebaseerd op de dalende kerkgang en aanstaande fusies van parochies en kerkgemeenten, dat over tien jaar in zo'n duizend kerken geen erediensten meer worden gehouden (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2011a:7). Dat de terugloop op dit moment minder snel gaat, is het gevolg van een wassend stuwmeer dat vroeg of laat zal leiden tot een damdoorbraak – zo is de veronderstelling. Het geeft aan dat er een aanzienlijke mate van onzekerheid bestaat over de ontwikkeling van kerkenleegstand.

Onzekerheid bestaat er eveneens over het aantal rijksbeschermd kerkgebouwen. Lange tijd meenden landelijke actoren dat het zo'n drieënhalve duizend zou moeten betreffen. Uit later natellen is gebleken dat het om 2607 rijksmonumentale kerkgebouwen gaat (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2013a). Doordat ook onderdelen van kerkgebouwen door het Rijk beschermd kunnen worden, is het aantal rijksmonumentale kerkgebouwen hoger uitgevallen. Dat het monumentenregister überhaupt multi-interpretabel is, komt uit de casus van de Maria Minor nog eens naar voren (zie paragraaf 4.4.2).

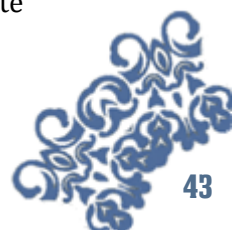
Naast de meer feitelijke kennis zijn de landelijke actoren aandacht gaan besteden aan kennis over behoud en herbesteding van kerkgebouwen. De Rijksdienst heeft bijvoorbeeld diverse brochures uitgebracht waarin raadzame tips zijn opgenomen voor behoud in oorspronkelijke functie, nevenbestemmingen en herbestedingen van religieus erfgoed. Ook andere actoren, zoals Stadsherstel Amsterdam in samenwerking met Stichting Oude Hollandse Kerken of makelaar MV Vastgoed, hebben sinds het Jaar van het Religieus Erfgoed eigen onderzoeken gepubliceerd. Naast dergelijke papieren bijdragen zijn andere middelen aangewend om de spreiding van kennis te bevorderen. Zo faciliteert RCE het Nationaal Programma Herbesteding dat als onderdeel van de MoMo in het leven is geroepen om partners uit verschillende geledingen met elkaar kennis over herbestedingsvraagstukken te delen (Rijksoverheid, 2013b). Het eerder genoemde Reliwiki kan eveneens tot de voorzieningen van kennisdeling gerekend worden.

Meerdere respondenten geven aan op de hoogte te zijn van bovenstaande inspanningen en constateren dat de algehele kennis over de borging van religieus erfgoed in de afgelopen jaren is toegenomen. Toch valt er volgens hen in de komende jaren een heleboel winst te behalen. Hoewel landelijk de kennis over herbesteding gegroeid is, blijft praktische kennis bij het leegkomen van een plaatselijk kerkgebouw vooralsnog achter. Met name aan informatie op het gebied van financiën en exploitatie zou het lokaal nogal eens ontbreken. Om in die behoefte te voorzien zullen praktische voorbeelden van succesvolle herbestedingen meer beschikbaar en toegankelijker gemaakt moeten worden.

Deze boundary condition is tweeledig ten opzichte van het lokale niveau. Enerzijds richt het zich op kennisoverdracht om herbestedingen praktisch bij te staan: een faciliterende functie. Anderzijds moet kennis ervoor zorgen dat het besef over de toestand van kerkgebouwen, dat hierna wordt besproken, gegrond is. Vanuit dat oogpunt bekleedt deze boundary condition een bewijsfunctie.

4.3.4 Bewustzijn/besef

Het bewustzijn en besef over de kerkenleegstand is de vierde en laatste boundary condition die is te onderscheiden. Het is weliswaar een wat minder tastbare boundary condition, maar verdient de aandacht vanwege de grote regelmaat waarmee het binnen de empirie genoemd en benoemd wordt. Bewustzijn en besef over kerkenleegstand duiden vooral op het publiekelijk en bestuurlijk belangstelling kweken voor het vraagstuk rond religieus erfgoed. Het is erop gericht mensen en organisaties te motiveren en te mobiliseren voor het in stand houden van de vrijkomende kerkgebouwen.



In de vorige paragraaf is reeds gerefereerd aan het Jaar van het Religieus Erfgoed dat, onder andere middels onderzoek, moest helpen wijzen op de zorgwekkende toestand van de kerkgebouwen. Respondenten noemen 2008 zodoende een 'bewustwordingsjaar' met als doel mensen te 'sensibiliseren' voor de 'precaire situatie' waarin het religieus erfgoed zich bevindt. Zo ontstond 'publiek draagvlak' en 'maatschappelijke erkenning' over de kerkenleegstand. Dat kon zodoende een 'impuls' geven aan het behoud van kerkgebouwen.

Aan die benodigde impuls is waarneembaar gewerkt. Zo zette Het Jaar aan tot nieuwe kennisvergarings- en genereerde het extra financiële middelen, bijvoorbeeld in de vorm van een kerkenlening van het NRF of meer giften uit provinciale fondsen; allemaal om het bewustzijn kracht bij te zetten. Daarnaast bracht 2008 partijen in beweging waarbij het vraagstuk nog niet speelde. VKB-voorzitter Peter de Lange maakte dat van dichtbij mee:

“ *Wat wil het geval: de Protestantse Kerk in Nederland had geen of nauwelijks bewustzijn van wat daar gebeurde. Dus wij hebben aandacht gevraagd naar aanleiding van het Jaar van het Religieus Erfgoed.* ”

De Rooms-katholieke kerk was zich eerder dan de protestantse kerk bewust van de moeilijkheden die opduiken bij het afstoten van kerkgebouwen. De PKN had in die zin tijd in te halen. Vijf jaar later merkt De Lange echter dat het besef de afgelopen jaren min of meer lijkt weg te ebben:

“ *[H]et bewustzijn ontbreekt weleens bij dezen en genen. Ik heb al aangegeven dat dat toen gold in heel sterke mate al voor de Protestantse Kerk in Nederland. We zitten nu jaren verder en nu krijg je de eerste initiatieven om daar concreet iets aan te doen. Dus die boot heb je gewoon gemist.* ”

Andere respondenten vernemen evenzeer dat de aandacht voor het religieus erfgoed door de jaren heen is afgezwakt. Na een jaar vol activiteiten kan dat als een logisch gevolg worden beschouwd, aangezien actoren bewust dan wel onbewust hun focus verleggen naar andere vraagstukken. Een consequentie is bijvoorbeeld dat de vervolgstappen voor een nationale agenda pas een paar jaar later worden genomen of dat Reliwiki geen subsidie meer ontvangt, waarmee diens toekomst onzeker is geworden. Het geeft aan dat een themajaar geen garantie geeft voor een zichtbaar bewustzijn in de navolgende jaren.

Niet ondenkbaar is dat de publieke en bestuurlijke aandacht in de pas loopt met de politieke aandacht voor het religieus erfgoed, die eveneens afnam. Passages uit de cultuurparagrafen van regeerakkoorden illustreren dat:

- ▶ Kabinet Balkenende IV (CDA-PvdA-CU), 2007:
“De overheid draagt daadwerkelijk zorg voor behoud van (religieus-)cultureel erfgoed. De uitwerking van de BRIM-regeling (Besluit Rijkssubsidiëring Instandhouding Monumenten) wordt in dit licht geëvalueerd.”
- ▶ Kabinet Rutte I (VVD-CDA), 2011:
“Behoud en onderhoud van monumenten blijven taken van de overheid. Hierbij verdient herbestemming de aandacht, evenals behoud van het religieus erfgoed.”
- ▶ Kabinet Rutte II (VVD-PvdA), 2012:
[geen passage over monumenten of cultureel erfgoed]



In het regeerakkoord van Kabinet Balkenende IV, dat het Jaar van het Religieus Erfgoed mede financierde, en van Kabinet Rutte I staat het religieus erfgoed expliciet genoemd. Kabinet Rutte II heeft daarentegen geen enkel woord aan überhaupt cultureel erfgoed besteed. Natuurlijk heeft deze ontwikkeling betrekking op de christelijke partijen die langzaam uit de regeringen verdwijnen. In elk geval moet het bewustzijn over de leegstand van kerkgebouwen het in de huidige kabinetsperiode stellen zonder politieke attentie.

Ondanks een eventueel verflauwde aandacht voor kerkenleegstand, zijn in 2013 wel de nodige activiteiten geïnitieerd. De RCE zette de vorming van de Nationale Agenda op poten, stichting BOEi en SBHRE organiseerden een symposium en de bij VKB stond heel 2013 in het teken van 'Gebouwen'. Het zijn dergelijke activiteiten die het bewustzijn en besef over de situatie rond kerken hoog moeten houden, zodat het kan overslaan op het lokale niveau waarin daadwerkelijk kerkgebouwen gered moeten worden. Deze boundary condition poogt derhalve lokale actoren aan te zetten tot het behoud van een kerkgebouw. Bewustzijn werkt dus stimulerend.

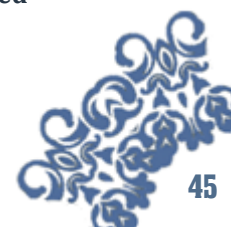
4.3.5 Boundary conditions in relatie tot de besluitvormingsniveaus

Zojuist zijn alle vier boundary conditions empirisch geconcretiseerd. Recente veranderingen en de actuele stand zijn daarbij langsgelopen. Tabel 4.2 resumeert de resultaten van deze inventarisatie.

De vraag nu is: hoe houden de boundary conditions verband met de landelijke en lokale besluitvormingsprocessen? Uit iedere boundary condition is op te maken dat landelijke actoren er invulling aan hebben gegeven. De Rijksoverheid bijvoorbeeld stelt wetten en regels vast en ziet toe op de uitvoering ervan. Financiële middelen zijn eveneens landelijk verworven en verspreiden zich via grote actoren, zoals het NRF en de provincies. Overheid, stichtingen en universiteiten hebben kennis ingewonnen, terwijl het besef vanuit hoger niveau gevoed diende te worden in en na een bewustwordingsjaar. Zo worden vier typen taken vervuld: regulatie, facilitering, bewijs en stimulatie.

Boundary condition	Uiting in empirie
Wet- en regelgeving [regulatief]	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Monumentenwet 1988 ▶ Wabo ▶ Bor (Momo) ▶ Bouwbesluit 2012 ▶ Kerkrecht
Financiële middelen [facilitering]	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Brim ▶ Restauratieplus-hypotheek en Kerken-Nevenfunctielening ▶ Provinciale restauratiesubsidie ▶ Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten (Momo)
Kennis/informatie [facilitering en bewijs]	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Reliwiki ▶ Cijfermatige ontwikkeling kerkenleegstand ▶ Onderzoeken/publicaties ▶ Nationaal Programma Herbestemming ▶ Behoeftte aan praktische kennis en voorbeelden
Besef/bewustzijn [stimulatie]	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Jaar van het Religieus Erfgoed motiveerde onbewuste actoren ▶ Bewustzijn na 2008 afgezwakt ▶ Cultuurparagrafen kabinetten steeds summierder ▶ Nieuwe activiteiten inmiddels op gang

↑ **Tabel 4.2: De vier boundary conditions voor het religieus erfgoed**



De boundary conditions bestaan als het ware uit hulpmiddelen waarover landelijke actoren de beschikking hebben. Dat dit samenhangend en passend moet zijn, zodat het daadwerkelijk bijdraagt aan het behoud van kerkgebouwen, rechtvaardigt een landelijke, gezamenlijke aanpak. Het feit dat veel verschillende actoren een rol vertolken in de boundary conditions met het Rijk als hoofdrolspeler, herinnert aan de governance waarin ze gestalte krijgen. Uiteindelijk is het aan de landelijke actoren om de omstandigheden te scheppen waarin het behoud van kerken zo goed als mogelijk kan gedijen. Met andere woorden: het lokale niveau, waar de leegstand zich manifesteert, zal moeten reageren op de boundary conditions om op die manier de toekomst van kerkgebouwen veilig te stellen.

Uit de empirie komt naar voren dat de boundary conditions vanaf 2008 wisselend de prioriteit krijgen. Het Jaar van het Religieus Erfgoed stond primair in het teken van bewustwording en het vergaren van kennis (Nelissen, 2008: 127-132). De respondenten geven aan dat in de jaren daarna vooral veranderingen op het gebied van financiële middelen voelbaar waren en daarmee veel aandacht genoten. In 2013 voeren twee boundary conditions de boventoon: bij de geobserveerde symposia komt de geldkwestie het meest ter sprake, terwijl de Nationale Agenda in wording zich het meest lijkt te gaan richten op faciliterende kennis. Per saldo zijn de boundary conditions als volgt te ordenen, op volgorde van meeste aandacht: financiële middelen en kennis/informatie – bewustzijn – wet- en regelgeving. Of de importantie en het gewicht dat het landelijke niveau toekent aan de boundary conditions, aansluit bij de mate waarin ze doordringen op lokaal niveau, moet blijken.

Een analyse in de lokale bestuurspraktijk moet uitwijzen op welke manier besluitvormingsprocessen rondom een leegstaand kerkgebouw plaatsvinden en in hoeverre lokale actoren daadwerkelijk reageren op de landelijk gecreëerde boundary conditions. Hoog tijd om af te reizen naar 4.4.

4.4 Het lokale niveau

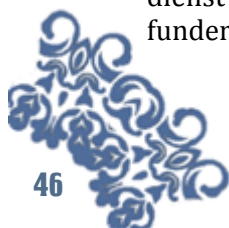


Twee lokale casus zijn onderzocht: de voormalig Oudkatholieke kerk Maria Minor te Utrecht en de Rooms-katholieke Lourdeskerk te Scheveningen. Een korte, historische impressie leidt beide praktijkgevallen in. Daarna volgt een verkenning van het besluitvormings- en herbestemmingsproces, waarbij de bevindingen voornamelijk zijn ontleend aan de interviews met betrokken personen. De analyse is opgehangen aan de concepten systeem, zelforganisatie en autopoïese. Per casus wordt bovendien de landelijke invloed, via boundary conditions of rechtstreeks, gewogen. Aan het eind is ruimte gegund voor een algemene notie over het lokale niveau, gevoed door een korte vergelijking tussen de beide casus.

4.4.1 Casusbeschrijving Maria Minor

De Maria Minor is een voormalige, Oudkatholieke schuilkerk in Utrecht. Het is gevestigd aan Achter Clarenburg, vlak naast het winkelcentrum van Hoog Catharijne, en gaat sinds 2007 als Café Olivier door het leven.

De geschiedenis van de Maria Minor gaat terug naar de middeleeuwen, toen een welgestelde stadsinwoner het huis Clarenburg liet bouwen. In 1640, vele eigenaren en generaties later, komt het huis in bezit van de Oudkatholieke kerk. Vanwege de Reformatie nemen de Oudkatholieken het huis in gebruik als schuilkerk. Nadat aan het eind van de achttiende eeuw godsdienstvrijheid wettig is geworden, mag het kerkgebouw in openheid dienst doen. In 1860 besluit men het huis grotendeels af te breken en op de overblijvende fundering, kelders en een muur een nieuw pand te bouwen. Het karakter van een



schuilkerk blijft echter behouden en zodoende krijgt het kerkgebouw het uiterlijk dat het tot op heden nog steeds heeft (Debuut B.V., 2007:7).

Het kerkgebouw ontvangt in 1967 een monumentenstatus en is vanaf dan rijksbeschermd. Niettemin neemt de kerkgang langzaam af in de jaren daarna en vinden in de Maria Minor steeds minder erediensten plaats. In 1989 doet deze teruggang de Oudkatholieke gemeente besluiten de kerk af te stoten, waarna het gebouw in handen komt van een echtpaar dat ernaast woont. Vervolgens fungeert de Maria Minor als opnamezaal voor klassieke muziek en worden er bijeenkomsten gehouden (Debuut B.V., 2007:7).

In 2004 krijgt de Maria Minor voor de laatste maal een andere eigenaar. Een vastgoedonderneming, gespecialiseerd in monumentale panden, koopt het gebouw op. Deze zoekt er een uitbater bij die de kerk van een nieuwe bestemming kan voorzien. Uiteindelijk ziet een horecaondernemer er brood in; de Maria wordt gerenoveerd en verbouwd. In januari 2007 opent Café Olivier zijn deuren en heeft Utrecht er een uitgaansgelegenheid bij (Debuut B.V., 2007:7).

De laatst beschreven overgangsfase waarin de Maria Minor definitief een nieuwe bestemming krijgt, is nader bekeken.

4.4.2 Besluitvormingsproces Maria Minor

Net als bij het landelijke besluitvormingsniveau wordt het lokale niveau rond de herbestemming van de Maria Minor allereerst systeem benaderend geanalyseerd. De mate waarin elementen, interacties en een gemeenschappelijk doel in de casus zijn te herkennen, komt daarbij ter sprake. Zelforganisatie en autopoiese als eigenschappen van een systeem helpen verdere verklaringen van het besluitvormingsproces te vinden.

Het lokale systeem rond de Maria Minor

De actoren die betrokken waren bij de herbestemming van de Maria Minor, zijn potentiële elementen van een te onderkennen systeem. Eerst is een onderscheid tussen nauwe betrokkenheid en zijdelingse betrokkenheid op zijn plaats, omdat de ene actor intensiever en nadrukkelijker aan het besluitvormingsproces heeft deelgenomen dan de ander. In tabel 4.3 staan de actoren gesorteerd weergegeven.

Uitdrukkelijk aanwezig waren de nieuwe eigenaar, Elizen Vastgoed, en de exploitant alsmede horecaondernemer, Debuut B.V. Beide actoren namen elk een architect in de arm; de een nam de verbouwing van het pand namens de eigenaar op zich, de ander richtte zich



Nauw betrokken actoren	Zijdelings betrokken actoren
▶ Debuut B.V. (exploitant)	▶ Brandweer
▶ Elizen Vastgoed (eigenaar)	▶ Gemeente Utrecht, Stedenbouw
▶ Architect (namens exploitant)	▶ Commissie Welstand en Monumenten
▶ Architect (namens eigenaar)	▶ Hoog Catharijne
▶ Gemeente Utrecht, afdeling Erfgoed	▶ SKKN/Catharijneconvent
▶ Voormalige eigenaar	▶ RCE
▶ Oudkatholieke kerk	

↑ **Tabel 4.3: Betrokken actoren bij de herbestemming van de Maria Minor**

op het interieur van de toekomstige kroeg. Vanwege de beschermde status van de Maria Minor vertolkt de afdeling Erfgoed van de gemeente Utrecht ook een belangrijke rol. Zij droeg zorg voor het culturele en monumentale behoud en verleende daarbij vergunningen. Verder zaten de voormalige eigenaar, die er nog naast woont, en de Oudkatholieke kerk, die nog diverse bezittingen in het gebouw had staan, in het zogenaamde bouwteam.

Af en toe voegden andere actoren zich tijdelijk bij de hoofdrolspelers, afhankelijk van het stadium waarin het proces verkeerde. De brandweer moest bijvoorbeeld de brandveiligheid controleren, terwijl stedenbouwkundigen van de gemeente Utrecht de herbestemming moesten toetsen aan het bestemmingsplan. Aangezien de ingrepen consequenties hadden voor het monument, werden zowel de RCE als een commissie Welstand en Monument erbij geroepen om advies en goedkeuring te geven voor de plannen. Het nabijgelegen winkelcentrum van Hoog Catharijne en de Stichting Kerkelijk Kunstbezit Nederland, inmiddels opgegaan in museum Catharijneconvent, zijn overige spelers die kortstondig deelgenoot waren van de herbestemming; onder meer vanwege respectievelijk de aanvoer van drank en de zoektocht naar een nieuwe bestemming voor een communiebank.

De nauw betrokken actoren zijn te kenschetsen als systeemelementen, aangezien deze gedurende het gehele besluitvormingsproces veelvuldig met elkaar interacteerden in de vorm van besprekingen en gedachtewisselingen. De andere actoren waren lateraal aanwezig en deden slechts van zich spreken bij een formele procedure of ad hoc overleggen. Vanuit systeem perspectief geredeneerd traden de systeemelementen, bijvoorbeeld de exploitant of de afdeling Erfgoed, zo nu en dan in contact met elementen van *buiten* het systeem, bijvoorbeeld de SKKN of afdeling Stedenbouw, om noodzakelijke of gewenste interactiestromen, vooral toestemming of advies, in het systeem toe te laten. Op die manier kon het systeemproces verdere doorgang vinden.

Naast de elementen en interacties is ook een gemeenschappelijk doel te herkennen in de empirie van de plaatselijke herbestemming. De actoren doorliepen eensgezind het besluitvormingsproces. Zowel in woord als in daad wilden de betrokkenen zich inzetten voor een succesvolle herbestemming. Wim Kastelein, voormalig projectleider particuliere restauraties bij de gemeentelijke afdeling Erfgoed, geeft dat te kennen:

“ Soms had je weleens pittige discussies. Zeker, zeker. Maar meestal met hetzelfde doel dat een gebouw weer een frisse toekomst moet krijgen. ”

Architect Clemens Koemans, destijds door de horecaonderneming ingehuurd, had een gelijke ervaring:



“ Het voordeel dat wij hebben gehad is dat iedereen zijn uiterste best deed om hier een succes van te maken. Dat komt denk ik door het prettige, informele overleg. ”

De klaarlijkkelijke gedrevenheid onder de actoren mag als gemeenschappelijk doel worden gezien. Of het ging om discussies of informele overleggen; de betrokkenen interacteerden om in gezamenlijkheid uiteindelijk het kerkgebouw met een horecabestemming levensvatbaarheid te geven. De onderdelen van een systeem, elementen, interacties en gemeenschappelijk doel, leggen de patronen achter het lokale besluitvormingsproces bloot. Om te beoordelen wat verder heeft bijgedragen aan de totstandkoming van de herbestemming, halen we de systeemeigenschap zelforganisatie van stal.

De zelforganisatie rond de Maria Minor

► *Overheid niet autonoom*

In de casus spelen een landelijke en een lokale overheid een rol: de RCE en de gemeente Utrecht. De Rijksdienst kent als uitvoerder van de Monumentenwet 1988 betrokkenheid, maar, zoals zojuist al is aangegeven, was de betrokkenheid bij de Maria Minor enkel zijdelings. Door decentralisatie heeft de RCE formeel alleen een adviserende taak bij vergunningverlening. Daar bovenop komt nog eens dat Utrecht van oudsher een monumentenstad is en over veel eigen kennis beschikt. Zij is daarmee in staat haar ‘eigen boontjes te doppen’ en zelfstandig te werk te gaan, zonder de expertise van de RCE direct nodig te hebben. Bij de herbestemming van de Maria Minor was dat niet anders.

Dat wil daarentegen niet zeggen dat de Utrechtse afdeling Erfgoed baas was in het besluitvormingsproces. Integendeel, want het initiatief voor het toebedelen van een functie aan een gebouw ligt bij de eigenaar. Alice Gut, adviseur Monumenten bij de gemeente Utrecht, ervaart dat doorgaans ook:

“ Wij als burgerlijke gemeente kunnen de leegstand van kerken niet voorkomen. Wij kunnen hooguit faciliteren en adviseren en het bestemmingsplan erop aanpassen, maar dan houdt het zo ongeveer wel op. Wij zijn niet degenen die beslissen: die kerk wordt afgestoten en die blijft in gebruik. Dat beslissen de kerkeigenaren zelf. ”

In dit geval betrof het een verhuurder die een commerciële bestemming voor het kerkgebouw zocht. Desondanks had de gemeente weinig moeite met een horecaonderneming in de Maria Minor. Ten eerste omdat de eigenaar de sfeer van de kerk wilde gebruiken voor het café en op die manier de monumentale waarden behouden konden blijven. Ten tweede omdat het kerkgebouw lange tijd leeg had gestaan en deze toekomstbestendige bestemming kon voorkomen dat het vervallen zou raken. Ten derde omdat de Maria Minor in een uitgaansgebied staat, waardoor een kroeg een passende functie voor de omgeving zou zijn. Zodoende kon de gemeente Utrecht het bestemmingsplan eenvoudig aanpassen. Grote belangentegenstellingen waren afwezig om de herbestemming daadwerkelijk te bemoeilijken.

De overheid, of het nu lokaal of landelijk is, was dus niet autonoom in het besluitvormingsproces van de Maria Minor. Het wijst op zelforganiserend vermogen van de actoren. Aan de ene kant houdt dat in dat binnen de lokale zelforganisatie de gemeente Utrecht geen bovenliggende en sturende partij was en zich daarmee horizontaal ten opzichte van de andere actoren bevond. Aan de andere kant verklaart het dat de RCE vanwege de lokale zelforganisatie geen directe invloed kon uitoefenen op de herbestemming.



► *Orde, structuur en adaptiviteit*

Een succesvol besluitvormingsproces loopt gesmeerd, idealiter doordat de deelnemers weten wat ze te doen staat, gemakkelijk contacten met elkaar onderhouden en informatie en kennis effectief aan elkaar uitwisselen. Rondom de Maria Minor slaagden de betrokkenen daar deels in. In de eerste plaats waren ieders taken en verantwoordelijkheden bekend bij de actoren. Als een actor neigde te handelen in het territorium van een andere actor, werd die er ook op gewezen. Wim Kastelein heeft naar eigen zeggen een architect moeten bijsturen, omdat die namens zijn opdrachtgever te veel dreigde te veranderen aan monumentale waarden van de kerk, wat onder de verantwoordelijkheid viel van de gemeente. Door de taken nauw te nemen en te bewaken, hebben de actoren orde en structuur in het proces weten te organiseren.

Ze hebben tevens laten zien soms op hun taken te moeten inleveren of hun verantwoordelijkheden te moeten verleggen. Dat de horecaondernemer dat ene, vervelende opstapje heeft moeten laten zitten of dat de gemeente toestond dat een karakteristieke sacristie werd omgebouwd tot keuken, zijn treffende voorbeelden. Zo ook heeft de gemeente Utrecht zich samen met de SKKN bekommerd om de nog aanwezige communiebank die eigenlijk nog eigendom was van de Oudkatholieke kerk. Jan van der Hoeve, bouwhistoricus bij de gemeente Utrecht, vertelt:

“ *Volgens mij is bij de SKKN gevraagd of er geïnteresseerden waren voor een aantal van deze stukken. En ik had begrepen dat Wanroij zich gemeld had bij de SKKN en de volgende stap was dat dat bij ons werd gemeld.* ”

Uiteindelijk is de betreffende bank naar het Noord-Brabantse dorp verplaatst. Het getuigt van aanpassingsvermogen of adaptiviteit dat de gemeente, officieel buiten haar taak om, hulp inschakelt om een herbestemming te doen bespoedigen.

Een ander voorbeeld dat evenzeer getuigt van adaptief vermogen in taken en verantwoordelijkheden, gaat over het orgel dat nu nog in Café Olivier hangt. Hoewel de huurder ervan af wilde, moest het Oudkatholieke orgel blijven hangen, omdat het onderdeel was van de monumentale bescherming. Bovendien moest het object nodig worden gerestaureerd, hetgeen behoorlijk geld belooft te kosten. Tenslotte heeft de exploitant het orgel zonder restauratieplicht kunnen kopen van de Oudkatholieke kerk. Het monument is daarmee behouden gebleven, terwijl de nieuwe en voormalige bezitter van het orgel geen verplichtingen meer hebben.

In de tweede plaats verliep de communicatie tussen de actoren naar ieders tevredenheid. ‘Informeel’, ‘constructief’, ‘prettige manier’ en ‘goede sfeer’ zijn uitdrukkingen waarmee respondenten de onderlinge contacten kwalificeren. Actoren wisten binnen deze communicatieve orde op welk moment overleg benodigd was en daar tevens adaptief mee om te gaan. Jan van der Hoeve:

“ *Het overleg met de Rijksdienst is dan vaak ook pas op het moment dat de eerste stappen al gedaan zijn. De consulent van de Rijksdienst wordt dan ook vaak relatief laat betrokken in de processen en de projecten. Maar uiteraard in het reguliere overleg wel op de hoogte gehouden van ‘zijn er dingen die gebeuren?’, ‘zijn er zaken die spelen?’ En we hebben met name toen de interieuraspecten speelden, toen is er wat meer contact geweest. Daar is het meeste contact over geweest.* ”



Het illustreert dat de actoren in staat waren aanpassend te werk te gaan rondom de herbestemming. Pas wanneer de gemeente Utrecht het in het besluitvormingsproces nodig achtte het advies van de RCE in te winnen, besloot ze contact met Amersfoort op te nemen. Het gevolg van dergelijk zelforganiserend handelen is dat buitenstaanders – hier de Rijksdienst – minder gauw op de hoogte zijn van de stand van zaken.

In de derde plaats delen eigenaar en exploitant een huurovereenkomst met elkaar. Zo'n geordende geldstroom brengt evenzeer structuur aan in het besluitvormingsproces. In de verbouwing en het onderhoud hebben de genoemde actoren bovendien eigen financiële middelen gestoken, mede vanwege de ontoereikende subsidies (zie hieronder 'Landelijke invloed op de Maria Minor'). Deze adaptiviteit heeft daarmee direct bijgedragen aan de realisatie van Café Olivier en het behoud van het kerkgebouw.

In de vierde en laatste plaats kwam niet direct uit de empirie naar voren dat informatie- en kennisuitwisseling, een onderdeel waarin theoretisch gezien ook orde valt te behalen, aan structuur bijdroegen. Opvallend is wel dat er ten tijde van de herbestemming nog door de gemeente en de RCE gediscussieerd is over de dubbelzinnige monumentenstatus van de Maria Minor. In de redengevende omschrijving in het monumentenregister staat namelijk: *"Bescherming heeft uitsluitend betrekking op de percelen (...)"*. Jan van der Hoeve vermoedt dat men in 1967 enkel de restanten van het huis Clarenburg heeft willen beschermen. Desalniettemin valt het monument wel onder de categorie kerkgebouwen. Deze schijnbare tegenstelling kan betekenen dat ofwel de huidige eigenaar onterecht rekening heeft moeten houden met het behoud van het nieuwbouwgedeelte van de Maria Minor; ofwel het monument meer is aangetast dan wanneer het volledige gebouw als kerk was beschermd. Uiteindelijk is er bij de herbestemming voor een middenweg gekozen. Hoe dan ook duidt deze bevinding op onduidelijkheden in de redengevende omschrijving van een monumentenstatus, een bevinding die ook Roeterdink et al. in hun inventarisatie van herbestede en gesloopte kerkgebouwen deden: *"Redengevende omschrijvingen bieden nauwelijks aanknopingspunten voor de vraag welke waarden bij een herbestemming essentieel zijn en in de nieuwe situatie moeten terugkomen"* (2008:184). Een gevolg in zo'n geval zou kunnen zijn dat lokale zelforganisaties zulke leemtes en ambiguïteiten uitbuiten en aangrijpen om eigen wensen maximaal te verwezenlijken. Adaptiviteit ligt dan op de loer. Het is niet uit te sluiten dat dit ook bij de Maria Minor is gebeurd.

Autopoïese in communicatie

Voor vele betrokkenen was het niet de eerste maal dat ze met elkaar in een besluitvormingsproces moesten samenwerken. De respondenten kenden elkaar uit het verleden en geven aan qua communicatie profijt te hebben gehad van eerdere projecten. Jan van der Hoeve stipt het aan:

“ En dat had ook sterk te maken met het feit dat Clemens Koemans, dus voor ons een belangrijke vertegenwoordiger, die wist natuurlijk ook van de hoed en de rand en die wist heel precies waar hij moest zijn en welke stappen hij moest ondernemen. ”

De man in kwestie, Clemens Koemans, deelt die visie:

“ Omdat ik meer restauraties heb gedaan, ik ken die mensen ook allemaal persoonlijk (...). En ze weten ook dat ik hun niet belazer en dat ik met serieuze dingen kom en dat ik er hard voor werk en er hard voor ga om toch samen te werken. En dat wordt erg gewaardeerd. Dat ze zeggen van 'nou, we weten bij jou waar we aan toe zijn'. ”



Autopoiese blijkt hier gedeeltelijk van toepassing te zijn, maar het begrip moet daarvoor wel enigszins opgerekt worden. In zekere zin doorliep het systeem rondom de Maria Minor slechts één levenscyclus, omdat na de herbestemming de actoren zich weer van elkaar verwijderden. Daarvoor bestond het systeem niet, daarna is het systeem beëindigd. Toch profiteerden de actoren van eerdere samenwerkingsverbanden, aangezien het weerzien van de actoren voordelig doorwerkte in het besluitvormingsproces.

Om te beweren dat voortgezette contacten ook de doorslag hebben gegeven of het verschil hebben gemaakt bij de herbestemming van de Maria Minor, gaat te ver. Puur procesmatig kon het heilzaam zijn; door autopoiese ging het proces binnen het systeem wellicht soepeler en vlotter. Wim Kastelein onderschrijft dat:

“ Nee, het is gewoon een hele goeie samenwerking. Je kent elkaar, dat is het enige. ”

Hoewel het niet meteen van toepassing is op de Maria Minor, geeft Alice Gut nog aan dat de gemeente vaste contacten heeft met Utrechtse kerkgenootschappen. Dat is namelijk het resultaat van een decennialange subsidierelatie. Het wisselt wel per denominatie:

“ Met de protestantse gemeente Utrecht hebben we hele goede contacten.(...) Met het bisdom is dat anders. Daar ben je heel erg afhankelijk van hoe de contacten zijn met de parochies en de kerkbeheerders. ”

Veelal is er een vertrouwensband ontstaan die gestalte krijgt door middel van jaarlijkse overleggen ter attentie van de gemeentelijke subsidies. Op die manier blijft Alice Gut eveneens over andere zaken op de hoogte. Deze bijkomstigheden als gevolg van gereproduceerde contacten – autopoiese – zouden bij soortgelijke herbestemmingen als de Maria Minor van pas kunnen komen.

Landelijke invloed op de Maria Minor

De bovenstaande bevindingen doen afvragen in hoeverre de herbestemming van de Maria Minor onder invloed stond van het landelijke niveau. Om te beginnen de boundary conditions: hoewel sinds 2007 veranderingen in wetgeving hebben plaatsgevonden, hadden de actoren vanzelfsprekend ook toen met regels rekening te houden. Voor de herbestemming waren bijvoorbeeld een bouw- en monumentenvergunning (toen nog niet vergezeld in de Wabo) noodzakelijk. Het beperkte vooral de fysieke mogelijkheden van het café in wording. Zo kon het onder andere gebeuren dat het orgel in het pand ongeroerd moest worden gelaten. Dergelijke regulatieve eisen beïnvloedden mede de duur van het gehele besluitvormingsproces.

Verder waren in 2007 diverse financiële tegemoetkomingen voorhanden. Aangezien de Maria Minor ook dringend onderhoud of zelfs restauratie eiste, kon het als rijksmonument in aanmerking komen voor een subsidie of een voordelige lening. Clemens Koemans erkent die faciliterende mogelijkheid, maar vertelt dat ze die niet hebben aangegrepen:

“ Ja, of de leningen. Dat hebben we trouwens niet gedaan, hoor. Ze hebben alles uit eigen zak betaald. Je kon een hoop leningen afsluiten en dergelijke. ”



Collega-architect Herman Bessels, ingehuurd door de eigenaar van de Maria Minor, licht toe waarom een financiële handreiking niet is aangenomen:

“ De kerk heeft niets aan een subsidie-infuus. Die centen raken altijd op en dan is het over en wordt de kerkzaal een vergeten ruimte waar alleen een 2^e-rangswinkel zich nog thuis voelt. Als je iets echt wil behouden als dit, ben je meer gebaat bij continuïteit en mensen die bereid zijn er in te investeren (Debuut B.V., 2007:28). ”

Met de ontoereikendheid van de subsidiabele middelen doelt Bessels waarschijnlijk op onder meer de Brim-regeling die indertijd nog als een soort loterij functioneerde. Duidelijk koos men voor financiële zekerheid; een keuze waarvoor hobbyist Maré Elizen, directeur van Elizen Vastgoed en daarmee eigenaar van het kerkgebouw, kapitaalkrachtig en bereidwillig genoeg was:

“ Een ander heeft een album met postzegels en ik heb een album met markante panden. Een kerkje weer mooi maken. Dat is wat ik leuk vind. (Debuut B.V., 2007:27). ”

Vóór het Jaar van het Religieus Erfgoed bestond er relatief weinig kennis en bewustzijn over de kerkenleegstand in Nederland. Waar die invloeden van buitenaf al klein waren, geven de respondenten geenszins aan geput te hebben uit dergelijke hulpbronnen. Hooguit heeft men – zo nodig – praktijkvoorbeelden gezocht van gelijksoortige herbestemmingen om inspiratie of ideeën op te doen. Daarbovenop komt dat de gemeente Utrecht zelf over jarenlange ervaring en specialistische kennis beschikt en daarom überhaupt minder externe expertise hoefde aan te wenden. Niettemin heeft de gemeente inmiddels wel aansluiting gezocht bij de kennis die de Rijksdienst naar aanleiding van 2008 heeft ontsloten, zo laat Alice Gut weten:

“ In die brochures van de RCE over kerken en herbestemming en zo daar wordt ook aanbevolen dat je als gemeente een kerkenvisie moet opstellen. Dus daar zijn we wel mee aan de slag gegaan. ”

Bewustzijn bestond er zeer zeker onder de actoren. Iedereen beseftte dat de Maria Minor alleen met een nieuwe bestemming een bestendige toekomst gegeven kon worden. Het is echter twijfelachtig of dat bewustzijn ontleend is aan een landelijke tendens, die eigenlijk een jaar later pas intrad. Daarnaast is het aannemelijk dat een dergelijke herbestemming in Utrecht als overtuigend monumentenstad geen enkel bewustzijn of besef meer behoeft.

De boundary conditions hebben dus variërend in mate invloed gehad op het besluitvormingsproces van de Maria Minor. Van wet- en regelgeving merkte men het meest, terwijl erkende financiële middelen ongebruikt bleven. Kennis en bewustzijn waren veeleer intrinsiek onder de actoren aanwezig en had geen aanvulling van buitenaf nodig.

Bovendien was er niet tot nauwelijks *directe* invloed vanuit het landelijke niveau. Enkel het advies van de RCE, die alleen zijdelingse betrokkenheid toonde, riekt ietwat naar een landelijke inbreng. Wat deze bevindingen betekenen voor het lokale niveau in het algemeen, wordt in paragraaf 4.4.5 afgewogen.



4.4.3 Casusbeschrijving Lourdeskerk

Onze Lieve Vrouw van Lourdes ofwel de Lourdeskerk is een voormalig Rooms-katholieke kerk te Scheveningen in gemeente Den Haag. Het gebouw staat aan de Berkenbosch Blokstraat op steenworpafstand van het Circustheater en het Kurhaus. Tegenwoordig bevindt zich in het kerkgebouw het multifunctioneel evenementencentrum Chizone, gericht op spiritualiteit en cultuur.

Net als bij de Maria Minor start de geschiedenis van de Lourdeskerk in de middeleeuwen. In 1357 liet een graaf een kapel bouwen waarin vervolgens erediensten georganiseerd konden worden. Deze zogenaamde kapelanie verdwijnt echter wegens de Reformatie. Halverwege de negentiende eeuw tuigen de Rooms-katholieken hun parochie weer op (Platform Religieus Erfgoed Zuid-Holland, 2013). In de daarop volgende decennia neemt het aantal Scheveningse kerkgangers sterk toe, wat noodzakelijk maakt de parochie in vieren op te delen. Eén van de nieuwe parochies is Onze Lieve Vrouw van Lourdes, waarvoor tevens een nieuwe kerk zal worden gebouwd (Parochie H. Antonius Abt, 2013). Pas in 1925, nadat de Eerste Wereldoorlog is uitgewoed, is de Lourdeskerk klaar voor gebruik. Af is het kerkgebouw alleen nog niet; een vastgoedondernemer laat namelijk in 1965 voor zijn trouwende dochter er nog een klokkentoren aan vast bouwen (ASN Bank, 2010:13). Tot op de dag van vandaag verkeert de kerk in die omstandigheid.

Ook in Scheveningen slinkt het kerkbezoek met de jaren met als gevolg dat een aantal parochies in 2005 moet samenvoegen. Voor de Lourdeskerk moet daardoor een nieuwe bestemming worden gezocht (ASN Bank, 2010:13). Eerst neemt het Nationale Toneel een tijdelijke intrek in het gebouw vanwege een verbouwing. Daarna dienen twee broers zich aan om in het pand een meditatiecentrum te beginnen. De Rooms-katholieke kerk, die overigens nog steeds de eigenaar is, gaat daarmee akkoord en verhuurt de Lourdeskerk aan de ondernemers. Sinds 2010 heet de Lourdeskerk vooral Chizone, dat oosterse lichaamstherapieën aanbiedt en culturele en spirituele activiteiten organiseert.

De herbestemming van de Lourdeskerk wordt eveneens met de concepten systeem, zelforganisatie en autopoiese geanalyseerd. Bovendien geeft het de mogelijkheid om deze casus met die van de Maria Minor te vergelijken.

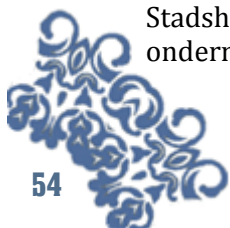
4.4.4 Besluitvormingsproces Lourdeskerk

De beschrijving van het besluitvormingsproces rond de Lourdeskerk treedt in de voetsporen van de eerder genomen stappen bij de casus Maria Minor: eerst een systeemanalyse op hoofdlijnen, vervolgens een uitdieping aan de hand van zelforganisatie, dan de bespreking van eventuele autopoietische effecten en tot slot een opmaak van de landelijke invloeden.

Het lokale systeem rondom de Lourdeskerk

Bij deze herbestemming waren vier partijen expliciet aanwezig. Als eerste de ondernemers die Chizone in de kerk hebben gevestigd. Zij huren sinds 2010 het gebouw van de Scheveningse parochie H. Antonius Abt, de eigenaar. Voor een niet-kerkelijke functie diende de parochie toestemming te krijgen van de bisschop. Het bisdom Rotterdam had zodoende eveneens een voorname rol in het besluitvormingsproces. De afdeling Monumentenzorg van de gemeente Den Haag zag er als lokale overheid op toe dat de Lourdeskerk monumentwaardig intact bleef.

Naast de hoofdspelers namen een paar actoren in het voorbijgaan deel aan het proces. Stadsherstel Den Haag bracht het katholieke kerkgenootschap in contact met de ondernemers. Laatstbedoelde – op hun beurt – hadden zo nu en dan overleg met de



financiële instellingen ASN Bank en Fonds 1818, die de herbestemming hielpen te financieren. Daarnaast mengden gemeenteambtenaren van de ruimtelijke ordening zich in de zaak vanwege een vereiste bouwvergunning, terwijl ook de RCE het monument op afstand in de gaten hield. Tabel 4.4 vat het geheel aan actoren nog eens samen.

Nauw betrokken actoren	Zijdelings betrokken actoren
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ondernemers Chizone (huurder) ▶ Parochie H. Antonius Abt (eigenaar) ▶ Gemeente Den Haag, afdeling Monumentenzorg ▶ Bisdom Rotterdam 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Stadsherstel Den Haag ▶ ASN Bank ▶ Fonds 1818 ▶ Gemeente Den Haag, Ruimtelijke ordening ▶ RCE

↑ **Tabel 4.4:** Betrokken actoren bij de herbestemming van de Lourdeskerk

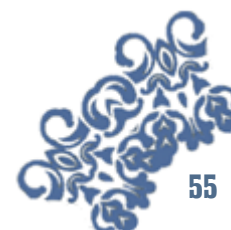
De nauw betrokkenen zijn te beschouwen als de elementaire onderdelen van het lokale systeem. Zij wisselden gedurende het besluitvormingsproces kennis, informatie en geld uit en onderhielden contact met elkaar. Concreet heeft dat geresulteerd in bijvoorbeeld een huurovereenkomst tussen de parochie en de ondernemers van Chizone; of een vergunning die de gemeentelijke afdeling Monumentenzorg verleende voor aanpassingen aan het kerkgebouw; of een toestemming van de bisschop om een profane bestemming toe te laten in een oorspronkelijk godshuis. Soms vonden interacties plaats met zijdelings betrokkenen. Van buitenaf voorzagen zij dan het systeem van bijvoorbeeld financiële steun, advies of tips, waardoor de basiselementen al interacterend de herbestemming konden vervolmaken.

De respondenten is gevraagd of zij tijdens het herbestemmingsproces zoiets als een gemeenschappelijk doel hebben ervaren. Eigen doelen blijken ze zeker te hebben gehad, maar een overtuigende gemeenschappelijkheid bleef daarin achterwege. Henk van Ruijven, penningmeester van de parochie H. Antonius Abt, ging in op de vraag:

“

Het gemeenschappelijke doel is in ieder geval om die kerk weer voor andere doeleinden in gebruik te houden. (...). Dat werd gedeeld. Ja, nou ja, kijk dat willen wij. En het bisdom verzet zich daar natuurlijk niet tegen.

”



Magret Goltsch, adviseur Monumenten bij de gemeente Den Haag, stelde met name het monumentale behoud ten doel:

Ik denk dat (...) dat gemeenschappelijke doel in deze altijd is van je hebt een monument en je wilt dat zo goed mogelijk behouden.

Noël de Bruin, samen met zijn broer huurder van de Lourdeskerk, was ten tijde van de herbestemming vooral op zoek naar een geschikte ruimte voor Chizone. Nadat een poging om de onderneming te starten in een kerkgebouw elders in Den Haag was gestrand, kwam De Bruin per toeval uit bij de Lourdeskerk. Dat daarmee een monument behouden is gebleven, was niet meer dan een bijkomstigheid.

Een systeem benaderende blik op de casus Lourdeskerk doet inzien welke actoren intensief met elkaar interacteerden en welke actoren een tijdelijke inbreng hadden. Hoewel onder de nauw betrokken actoren een gemeenschappelijk doel miste, leed het 'systeem' er niet onder, getuige de herbestemming die het kerkgebouw uiteindelijk heeft gekregen. Een systeem in deze bestuurlijke praktijk heeft klaarblijkelijk geen gemeenschappelijke doel nodig om te functioneren. De systeemanalyse wordt vervolgd aan de hand van zelforganisatie.

De zelforganisatie rond de Lourdeskerk

► *Overheid niet autonoom*

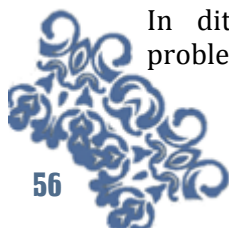
De Rijksdienst en de gemeente Den Haag vertegenwoordigen de overheid in dit herbestemmingsverhaal. Autonomie genoten beiden zeker niet. De RCE heeft normaliter een adviserende taak in dergelijke besluitvormingsprocessen, maar vanwege de beperkte ingrepen aan het monument waren diens adviezen geen noodzaak. Vermoedelijk is de consulent van de Rijksdienst alleen op de hoogte gehouden van de actualiteiten rond de Lourdeskerk, alhoewel de gemeente Den Haag niet structureel en alleen bij bepaalde projecten contact heeft met de RCE.

Het besluitvormingsproces was ook niet in handen van de gemeente Den Haag. De andere actoren waren namelijk in staat op eigen houtje te handelen of initiatieven te nemen. De mannen van Chizone waren bijvoorbeeld uit onwetendheid begonnen met muren te verven en vloeren te leggen in de kerk, terwijl daar formeel een bouwvergunning en bestemmingswijziging voor benodigd waren. De gemeente Den Haag ontdekte dat tussentijds en heeft uiteindelijk achteraf de formaliteiten in orde gemaakt. Hier was enige flexibiliteit geboden, eenvoudigweg omdat de lokale overheid de situatie niet volledig beheerste.

Daarnaast is het in eerste instantie niet aan de gemeente om met initiatieven te komen. Henk Ambachtsheer, hoofd Monumentenzorg van de gemeente Den Haag, weet ook dat de invloed in dergelijke processen maar relatief is en dat juist een deel aan andere partijen overgelaten moet worden:

Dat is het spel van geven en nemen. En ook vooral het probleem bij de eigenaar laten. (...). Het is natuurlijk ook voor monumentenzorgers, die zien het wel als een probleem, maar het is niet ons gebouw.

In dit geval was de parochie nog eigenaar van de Lourdeskerk en daarmee probleemeigenaar. Oplossingen dienden derhalve ook uit de Rooms-katholieke hoek te



komen. De gemeente Den Haag kon enkel reageren en goedkeuring geven aan de plannen; een positie die de invloed op de herbestemming inperkte en afhankelijkheid ten opzichte van andere partijen teweeg bracht.

De afwezige autonomie van lokale en landelijke overheid en de mate waarin de andere actoren in staat waren vrij te opereren, geldt als kenmerk van zelforganisatie. Gemeente Den Haag was gebonden aan de acties van Chizone, de parochie en het bisdom eer ze hun taken konden uitvoeren. De RCE was weer afhankelijk van al die actoren en moest afwachten wat hun ter ore kwam. Naast de beperkte aanpassingen aan de Lourdeskerk droeg dat bij aan de bescheiden rol van de Rijksdienst.

► *Orde, structuur en adaptiviteit*

De actoren rondom de Lourdeskerk interacteerden op diverse manieren met elkaar. Ten eerste gebeurde dat ten aanzien van de onderling verdeelde taken en verantwoordelijkheden. Over het algemeen wist men wie voor welk onderdeel in het proces zorg hoorde te dragen. De parochie was als eigenaar aangewezen om een passende oplossing voor het overtollige kerkgebouw te vinden; het bisdom Rotterdam ging over het kerkelijk vermogen en moest de parochie machtigen voor wijzigingen daarin; de gemeente Den Haag lette op de naleving van de wet- en regelgeving en zag erop toe dat het monument in waardigheid behouden bleef; en de ondernemers moesten de wensen van de eigenaars eerbiedigen en zich aan de wetten en regels houden. Orde en structuur zijn hierin te herkennen. De actoren blijken bovendien in staat deze te handhaven. Zoals de gemeente Den Haag de Chizone-ondernemers attendeerde op de vereiste vergunningen, is daar een uiting van.

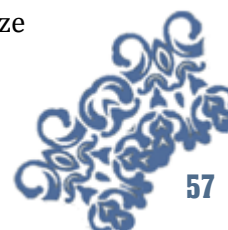
Daarnaast hebben de actoren gedurende de herbestemming laten zien zich te kunnen schikken naar elkaars verantwoordelijkheden en taken. Zo heeft de gemeente alsnog vergunningen afgegeven voor de bestemmingswijziging en de aanpassingen die de huurders aanbrachten aan de kerk. Volgens de letter der wet was dat wellicht niet beoogde gang van zaken, maar volgens de gemeente 'moet je dat doen' in zo'n geval.

Een ander praktijkvoorbeeld van aanpassing bewees het bisdom. Kerkgebouwen zijn in eerste instantie huizen van God en bij een teveel gaat niet zomaar de voorkeur uit naar afstoten. Van bisdom tot bisdom kan de omgang met dit vraagstuk sterk verschillen. Het bisdom Rotterdam ging uiteindelijk akkoord met de zoektocht naar een andere bestemming. Toen Chizone in beeld kwam als potentiële huurder, moest het bisdom tevens de nieuwe functie in beraad nemen. Was het wenselijk dat wereldse, spirituele activiteiten plaats zouden vinden in een Rooms-katholiek kerkgebouw? Ook daarmee stemde het bisdom in, maar het had logischerwijs wel aanvullende eisen. Noël de Bruin licht toe:

“ [Ze vonden] wel belangrijk dat het niet al te uitbundig met reclame-uitingen en dat mag ook niet van Monumentenzorg natuurlijk. Dat willen we ook helemaal niet. Maar ook niet met allerlei Boeddhabeelden of wat dan ook. Dat doen we eigenlijk ook helemaal niet. ”

Verder heeft de kerk uit religieuze overwegingen diverse beelden en schilderijen afgeschermd voor de huidige taferelen. Op deze manier hebben de katholieken een nieuwe invulling gegeven aan de verantwoordelijkheid die ze aangaande de Lourdeskerk hebben. Het is een voorbeeld van adaptiviteit die de herbestemming mede mogelijk heeft gemaakt.

Ten tweede is de directe communicatie volgens de respondenten op orde. De structuur zit 'm niet zozeer in regelmatige of periodieke overleggen als wel in het vertrouwen dat ze



elkaar tijdig en eerlijk zouden informeren over de laatste ontwikkelingen. Noël de Bruin ervaart een wederzijds vertrouwen met de afdeling Monumentenzorg:

Ik heb wel het idee dat zij wel tevreden zijn met ons. Anders had ik het gegarandeerd geweten. Ik ben wel van mening als zij het er niet mee eens zijn, dat ze het echt laten weten.

Verder onderhouden zowel de parochie als de gemeente Den Haag 'nauwe contacten' en 'goeie banden' met het bisdom. Henk van Ruijven heeft zelfs voor de herbestemming de communicatie moeten intensiveren (en daarmee aanpassen):

Voor dit soort transacties heb je binnen de kerkelijke hiërarchie, heb je daar een machtiging nodig van de bisschop zelf. Dat de bisschop daar ook naar kijkt en zegt van 'oké, dat vind ik goed'. Ja, dat vergt natuurlijk wat lobbywerk, wat praten, uitleggen, dus dat gaat niet van de ene op de andere dag.

Ten derde beschikten de actoren over verscheidene financiële middelen. De parochie komt voor onderhoudswerkzaamheden aan de kerken in aanmerking voor de Brim-regeling en kan van de gemeente Den Haag een vergoeding ontvangen. Desalniettemin waren deze tegemoetkomingen voor H. Antonius Abt, nadat het door de fusie van de parochies drie kerken in bezit had, ontoereikend. Om de kosten te drukken en verloederende kerkgebouwen te voorkomen moest er in het kapitaal worden ingegrepen. Henk van Ruijven:

Als kerk, als parochiële organisatie zijn je reguliere inkomsten, kerkbijdrages en de collectes, volstrekt onvoldoende om die kerken te kunnen onderhouden. Dat gaat niet. Dus één kerk hebben we verkocht. En de tweede kerk hebben we verhuurd. Verhuren en als het niet meer lukt om hem te verhuren, dan blijf ik zeggen: 'Dan heb ik geen geld om 'm tiptop in orde te houden'.

De penningmeester geeft bovendien aan nog altijd aan te sturen op een definitieve afstoot en dus verkoop van de Lourdeskerk. Hij hoopt daar in de toekomst met de gemeente en Chizone uit te kunnen komen. Adaptief vermogen is duidelijk vereist om het hoofd als kerkgenootschap financieel boven water te houden.

Ook Chizone heeft financieel moeten inspringen om de herbestemming te kunnen realiseren. Voor een verbouwing die de kerk klaar voor gebruik maakte, heeft Chizone ASN Bank bereid gevonden om een lening te verstrekken, garant gestaan door Fonds 1818. Dat stelde Chizone in staat de Lourdeskerk zo goed mogelijk te exploiteren, waardoor het onder meer aan de maandelijkse huur kan voldoen.

De huur en de onderhoudssubsidies zijn op te vatten als structurele, financiële stromen in de lokale zelforganisatie rond de Lourdeskerk. Deze stromen hebben bijgedragen aan de totstandkoming en het in stand houden van de herbestemming. De actoren zijn in staat de financiële stromen aan te passen, bijvoorbeeld in de vorm van een ander huurbedrag, een extra subsidie of een koopovereenkomst, om de instandhouding van de kerk ook in toekomst te bestendigen.

Tot slot bestaat er vanuit de empirie weinig reden om een geordende kennis- en informatieuitwisseling te onderscheiden. Hoogstens zette de gemeente Den Haag haar expertise in voor de eigen uit te voeren taken en verantwoordelijkheden. Een toestroom van kennis en informatie uit Amersfoort was daarbij onnodig, omdat de gemeente Den

Haag zelfredzaam is bij een weinig vergaande herbestemming, aldus Magret Goltsch:

“ En uiteraard is het zo dat wij bij grotere projecten ook nog de kennis van de Rijksdienst daarbij nodig hebben of vragen van ‘hoe kijken jullie daar tegenaan?’ Maar in grote lijnen hebben wij natuurlijk ook onze mening en weten wij hoe om te gaan met; je bent gewoon een club van deskundigen al. ”

Autopoiese in communicatie

Net als bij de casus Maria Minor haalden de actoren voordeel uit eerder gelegde contacten. In dit geval kenden de gemeente Den Haag en het bisdom Rotterdam elkaar van voorgaande projecten. Magret Goltsch cultiveert al jarenlange connecties met de kerkprovincie:

“ Ik kende de mensen van het bisdom. Kijk, daar kende ik sommige al van m’n andere baan. Dus daar heb ik al een hele kerkrestauratie mee gedaan. Maar er zijn meer mensen. Dus ja, ik kende die al een aantal jaar. Ik ken ze nog altijd. (...). Je weet wat je aan elkaar hebt. ”

Henk Ambachtsheer ervaart dat de kerkgenootschappen een warme band, net als in Utrecht gevoed door een jarenlange subsidierelatie, met de afdeling Monumentenzorg bewaken:

“ Sommige relaties lopen al heel lang. Sommige bestuurders bij kerken houden het lang vol. Als daar een wisseling van de wacht is, dan zegt de vertrekkende tegen zijn opvolger of opvolgster: ‘Je moet goed contact houden met mevrouw Goltsch of die Ambachtsheer’. (...) Zo werkt het gewoon. ”

De communicatielijn tussen gemeente en bisdom lag aan de basis voor een flexibele omgang met de aanpassingen die zonder vergunning aan de Lourdeskerk waren verricht. Magret Goltsch vertrouwde erop dat het gebouw geen schade zou oplopen:

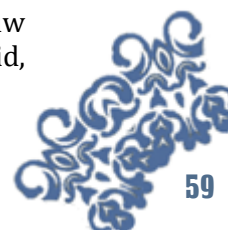
“ Als je bijvoorbeeld die mensen van het bisdom kent, weten we ook hoe zij met hun gebouwen omgaan. Dan weet je ook van als zij zeggen ‘we doen dat’, dan doen ze dat ook en dan gaan ze niet een stuk verder. ”

De reproductie van het contact met het bisdom heeft de besluitvormingsproces bij de Lourdeskerk zodoende versoepeld. Bij herbestemmingsopgaven waarbij de personen onbekend waren, zou ze meer ‘op haar strepen hebben gestaan’. Daarnaast bleken de aanpassingen, indien nodig, reversibel te zijn, wat het handelen van de ondernemers minder bezwaarlijk maakte.

Andere verklarende vormen van autopoiese zijn verder niet uit de casuïstiek af te leiden.

Landelijke invloed op de Lourdeskerk

Naast de lokale context kreeg de herbestemming van de Lourdeskerk gestalte door landelijk ingegeven omstandigheden. Wet- en regelgeving is een eerste boundary condition waar de actoren rekening mee moesten houden. De Chizone-ondernemers waren verplicht een bouwvergunning op te vragen, omdat aanpassingen aan een gebouw moeten worden verricht conform de bouwtechnische eisen aangaande veiligheid,



gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid (Rijksoverheid, 2013a). Doordat de monumentale onderdelen van de Lourdeskerk ongerept bleven en de verbouwing uitsluitend op nevenruimten gericht was, kon een monumentenvergunning achterwege blijven. Verder diende Chizone een bestemmingswijziging aan te vragen, wegens de nieuwe functie, anders dan het kerkelijk gebruik, die het kerkgebouw voortaan zou gaan vervullen. Dit alles voltrok zich nog buiten de Wabo om, die namelijk *pas* in het najaar van 2010 in werking trad. Hoe dan ook hadden de benodigde vergunningen slechts een procedurele invloed voor Chizone en de gemeente Den Haag. Ze beperkten volgens de respondenten niet de regelrechte mogelijkheden tijdens het proces.

Het canoniek recht reduceerde echter wel de keuzes voor de herbestemming. Het plaatselijke kerkbestuur ging immers ten aanzien van de Lourdeskerk 'de grenzen van het gewone beheer te buiten', waardoor een bisschoppelijke machtiging onmisbaar was. Spiritualiteit in een Rooms-katholieke kerk werd toegestaan, mits Chizone discreet met het gebouw en de nog aanwezige beelden en schilderijen zou omgaan. De consequentie is dat de ondernemers niet al te uitbundig en vrijgevochten evenementen mogen organiseren.

Dan de beschikbare, financiële middelen: de parochie maakt gebruik van de Brim-regeling om in het onderhoud van de Lourdeskerk te voorzien. Ondanks een aanvullende subsidie van de gemeente Den Haag, dekt deze faciliterende voorziening niet geheel de onkosten. De parochie heeft te weinig financiële armslag om zelf volledig in het onderhoud van de Lourdeskerk te voorzien, waardoor alleen afstoten nog soelaas bood. Mocht de Lourdeskerk in het verschiet alsnog definitief van de hand worden gedaan, dan kan ook de nieuwe eigenaar gefaciliteerd worden in het monumentale onderhoud.

Daarnaast waren de ondernemers genoodzaakt extra geld te ontsluiten om Chizone te kunnen verwezenlijken. Niet een lening bij het NRF maar een financiering van de private ASN Bank, in samenwerking met Fonds 1818, bracht uitkomst. De bank vond Chizone een mooi initiatief, omdat het op een andere manier stilstaat bij gezondheid en spiritualiteit.

“ *[Bovendien] houd je een kerk in stand die toch een gezicht geeft aan dit deel van Scheveningen (ASN Bank, 2010:12).* ”

(Geert Fijnaut, accountmanager ASN Bank)

Deze motivatie om een onderneming in een kerkgebouw financieel bij te staan wijst op het bewustzijn dat een kerk anders leeg komt te staan en dreigt te verloederen. De bank staat bekend om haar maatschappelijke betrokkenheid en financiert meer projecten die bijdragen aan een duurzame samenleving (ASN Bank, 2013). Het besef is daarmee vooral intrinsiek bij de ASN Bank aanwezig en is niet gevoed door een boundary condition.

Verder beseft ook gemeente Den Haag de toestand van kerkgebouwen terdege, blijkens haar ervaringen in tientallen voorgaande jaren van kerkenleegstand. Dit heeft zich onder andere geuit in de zogenaamde motie Ruimte voor Gebed, die de Haagse raadsleden in december 2004 hebben aangenomen. Naar aanleiding hiervan heeft gemeente Den Haag onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van bestaande, ruimtelijke bestemmingen van kerken in de stad (Gemeente Den Haag, 2008:1). Sindsdien bevordert Monumentenzorg kerkelijk gebruik in oorspronkelijke kerkgebouwen, zo vertelt Henk Ambachtsheer:

“ *De gemeente heeft natuurlijk wel altijd nog een planologisch wapen en dat is de bestemming, het bestemmingsplan. En Ruimte voor Gebed gaat voor. Daarna is natuurlijk een andere functie prima.* ”



Overigens is onduidelijk waarom de Lourdeskerk geen andere kerkelijke functie heeft gekregen. Magret Goltsch vermoedt dat de trajecten elkaar destijds 'gekruist' hebben. Het is ook denkbaar dat het bij voorbaat onmogelijk was om de kerk voor een andersoortige eredienst te behouden, omdat het gebouw te omvangrijk en daardoor financieel te belastend is voor deze, doorgaans kleine, kerkgenootschappen.

De gemeente Den Haag geeft met Ruimte voor Gebed net als de ASN Bank blijk van een meer intrinsiek bewustzijn over kerkenleegstand. Noël de Bruin vertelt daarentegen dat de keuze voor de Lourdeskerk niet zozeer uit een nobele intentie voor kerkbehoud is voortgekomen. Het kerkgebouw 'klopte' gewoon met de idee van spiritualiteit en was daarom bijzonder geschikt om Chizone in te vestigen. Ook in dit geval heeft het landelijk bewustzijn de lokale actor niet weten te bereiken.

Dan hadden de actoren nog eigen kennis- en informatiebronnen die ze konden raadplegen ten behoeve van de herbestemming. In het bijzonder gemeente Den Haag, die (vanwege het bewustzijn) al in de jaren ervoor voorbereidingen had getroffen op de naderende kerkenleegstand. Magret Goltsch:

Het heeft wel gespeeld: wij hebben in 2005, 2006 een onderzoek gedaan en dat was eigenlijk naar aanleiding van een ander kerkgebouw dat leeg zou komen te staan. Goh, kunnen we daarop voorsorteren dat er kerken leeg komen te staan? Kunnen we daar beleid op ontwikkelen? Kunnen we daar al bijvoorbeeld plannen voor maken?

Deze bevinding verklaart waarom geen aanwijzingen zijn gevonden dat de actoren gebruik hebben gemaakt van landelijke aangeboden kennis en informatie. Ze konden zelf in die behoefte voorzien of hebben zelfstandig zich gewend tot andere informerende en kennisgevende bronnen.

Samenvattend: wet- en regelgeving, met name het canoniek recht, en financiële middelen, vooral de Brim-regeling, zijn boundary conditions die invloeden hadden op de herbestemming van de Lourdeskerk. Onder een paar actoren leefde er besef over kerkenleegstand, dat vooral een intrinsieke grondslag had en niet was aangewakkerd door de boundary condition van bewustzijn. Behoefde kennis verzorgden actoren, zoals gemeente Den Haag, zelf en was dus een lokale beslommering.

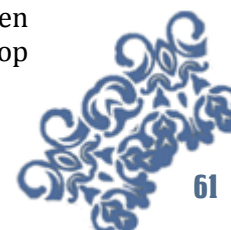
Een *directe*, landelijke invloed was er in zekere zin ook. Het bisdom Rotterdam, een van de zeven Rooms-katholieke kerkprovincies in Nederland, is frequent vertegenwoordigd in de landelijke governance en had een belangrijk aandeel bij de herbestemming. Zoals reeds is vastgesteld vertolkte RCE als landelijke actor een zeer bescheiden bijrol, waardoor een direct verband met het besluitvormingsproces een onwerkelijke constatering zou zijn.

4.4.5 Het lokale niveau in het algemeen

Nu de onderzoeksresultaten van twee praktijkgevallen zijn beschreven, kan de balans worden opgemaakt. Deze paragraaf vergelijkt in het kort de casus Maria Minor en Lourdeskerk, zoekend naar overeenkomsten en verschillen. Daarnaast is enige relativisering geboden, omdat de onderzochte empirie niet volledig recht doet aan het lokale niveau door heel Nederland. Een aantal kanttekeningen plaatsen daarom de bevindingen in een ruimer perspectief.

Overeenkomsten Maria Minor en Lourdeskerk

Binnen beide casus interacteren nauw betrokken actoren met elkaar, terwijl overige actoren zich zijdelings daarin mengen. De besluitvormingsprocessen laten zich kenmerken door drie soorten orde: erkende taken en verantwoordelijkheden, de communicatie op



basis van vertrouwen en financiële stromen. De actoren bewaakten deze orde, handhaafden die waar nodig en schikten zich daarin wanneer de situatie daar om vroeg. Als zelforganiserend systeem slaagden de actoren erin de herbestemming te realiseren, waarbij de overheid niet autonoom en dus horizontaal ten opzichte van de andere actoren bevond. Sommige voortgezette contacten uit het verleden smeerden het proces nog eens.

Heersende wet- en regelgeving beïnvloedden beide herbestemmingen in sterke mate. Vooral af te lopen procedures, zoals vergunningverlening, hadden een regulatieve werking tijdens de besluitvormingsprocessen en beperkten zo onder meer de fysieke opties voor de twee kerkgebouwen. Landelijke informatie en kennis over kerkenleegstand bleven daarentegen lokaal onberoerd. De gemeenten Utrecht en Den Haag beschikten namelijk zelf over de benodigde kennis, waardoor facilitering van buitenaf niet nodig was. Hieraan liggen de grootstedelijke karaktertrekken, die een criterium vormden voor de casusselectie, ten grondslag; zo ook aan het bewustzijn over leegstaande kerkgebouwen dat veel actoren bezaten en niet uit een boundary condition geput hadden. Toch moet ook de zichtbaarheid van landelijke kennis/informatie en bewustzijn/besef in twijfel worden getrokken. Wanneer deze boundary conditions vrij en gemakkelijk toegankelijk waren, zouden op zijn minst goed ingevoerde actoren er gebruik van hebben gemaakt.

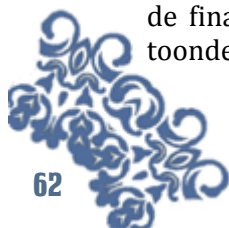
Verschillen Maria Minor en Lourdeskerk

Op financiële adaptiviteit verschillen de casus van elkaar. Hoewel actoren in beide besluitvormingsprocessen op de hoogte waren van de faciliterende, financiële regelingen, is daar per casus wisselend op ingespeeld. De eigenaar van de Maria Minor had zelf genoeg financiële armslag om de herbestemming samen met een huurder te volbrengen. De parochie in Scheveningen ontbeerde echter het geld om de Lourdeskerk zelfstandig te onderhouden en daarmee te behouden. Aanpassing aan die situatie leidde tot verhuur, die op zijn beurt is ondersteund met de hulp van externe geldschieters. Het soort eigenaarschap is de oorzaak van dit verschil; duidelijk was de parochie financieel minder zelfredzaam dan de vastgoedondernemer, met een andere anticipatie op de situatie als gevolg.

Doordat de Lourdeskerk in bezit is van de parochie, kwam bovendien extra regelgeving kijken: het kerkrecht. Het verplichte, bisschoppelijk mandaat perkte de herbestemmingsmogelijkheden in. De afwezigheid van kerkrecht droeg inzake de Maria Minor bij aan veel ingrijpendere aanpassingen. Daarnaast was het bisdom tegelijkertijd een landelijke actor die zich op lokaal niveau begaf. Het onderscheidt de Scheveningse casus weliswaar nog eens van de Utrechtse tegenhanger, maar een onderscheidende invloed op het besluitvormingsproces is niet uit dit gegeven te herleiden.

Uit de empirie is tevens gebleken dat er onder de actoren weinig behoefte bestond voor landelijke hulp. Integendeel, op lokaal niveau hebben ze zelforganiserend de herbestemmingen weten te bewerkstelligen. Desondanks geven de respondenten unaniem aan dat ze een landelijke afstemming ten aanzien van het religieus erfgoed van belang vinden. Met beschrijvingen als 'heel belangrijk', 'goed', 'handig', 'niet verkeerd', 'een goede stap' of 'welkom' laten ze weten landelijke afspraken aan te moedigen. Het levert een contradictie op met de eerdere bevindingen. Een verklaring is dat een afstemming sociaal wenselijk is en daarom niet snel op tegenstand zal stuiten. Of een afstemming in de praktijk daadwerkelijk wenselijke effecten sorteert, is vervolgens een tweede.

Ten slotte wijken de beide herbestemmingen qua bewustzijn over kerkenleegstand af van elkaar. Te Utrecht beseften alle actoren dat een herbestemming het uiterste redmiddel zou zijn voor de Maria Minor. In Den Haag hadden de betrokkenen juist in eerste instantie andere motieven om de Lourdeskerk een nieuwe bestemming te geven, bijvoorbeeld om de financiële lasten te verlichten of om een onderneming te kunnen beginnen. Hooguit toonden de gemeente en ASN Bank zich tijdens het herbestemmingsproces op eenzelfde



manier bewust zoals dat in Utrecht gebeurde. Van een gemeenschappelijk doel was daarnaast alleen bij de Maria Minor sprake.

Kanttekeningen

Wat zegt dit over het lokale niveau in het algemeen? Om te beginnen: lang niet alles. Ten eerste gaat het hier alleen om grote steden, waar een extra café of spiritueel centrum gemakkelijker in behoeften voorziet dan bijvoorbeeld in een plattelandsdorp. Bovendien zijn veel monumentale kerkgebouwen niet zomaar geschikt voor dergelijke functies vanwege bouwtechnische omstandigheden of de omgeving waarin ze staan. De Maria Minor en de Lourdeskerk zijn in dat licht relatief eenvoudige herbestemmingen gebleken.

Ten tweede herbergen kerkgebouwen dikwijls een emotionele lading. Volgens Petra Stassen wordt dat aspect bij herbestemmingen nogal eens onderschat:

“ Dat is zo’n rouwproces. Dan vertellen mensen dat ze in het kerkgebouw gedoopt zijn of dat hun vader er is begraven. De kerk is eigenlijk voor die mensen een tweede huis. En dat wordt – vind ik – te weinig begrepen door marktpartijen en door stichtingen. ”

Veel mensen hebben emotionele herinneringen aan een kerkgebouw. Doop, trouwerijen, begrafenissen of anderszins zijn persoonlijke gebeurtenissen die mensen aan een kerk verbinden. Wanneer een kerkgebouw wordt onttrokken aan de eredienst (NB: ook de ongelijke omgang hiermee onder kerkgenootschappen bepaalt de lokale omstandigheden voor herbestemming) en een andere functie krijgt, brengt dat sentimenten met zich mee, ook onder ongelovigen. Het emotionele proces dat *juist* bij kerkgebouwen veelvuldig en pregnant meespeelt, laten de onderzochte casus onbelicht. De Maria Minor was namelijk tientallen jaren al buiten oorspronkelijke functie, de Lourdeskerk sinds 2005. Toch moet ook het emotionele aspect worden mee gewogen in het denken over lokale besluitvormingsprocessen rond kerkenleegstand.

Ten derde zijn er veel kerken die wel monumentale waarden herbergen, maar niet Rijksbeschermd zijn. Desondanks speelt rondom deze gebouwen vergelijkbare problematiek: minder inkomsten door een teruggang van bezoekers dwingt de kerken de gebouwen af te stoten. Ook dan bepalen condities ten aanzien van bijvoorbeeld financiële middelen of fysieke omstandigheden wat de mogelijkheden zijn voor het behoud van een kerk. Het verschil met Rijksbeschermd kerken is dat bepaalde voorzieningen, zoals de Brim-subsidie, of regelgeving, zoals de Monumentenwet 1988, niet van toepassing zijn. Hoewel de RCE in deze gevallen geen rol als uitvoerder heeft, zet het zich als hoeder van cultureel erfgoed ook voor het behoud van deze categorie kerkgebouwen in.

Ten vierde zijn herbestemmingen niet overal in het land de dagelijkse praktijk. In gemeenten waar weinig monumentale gebouwen staan, ziet men zich slechts sporadisch geconfronteerd met herbestemmingsvraagstukken. Goed denkbaar is dat orde en structuur, zoals aangetroffen in de casus, in deze streken moeizamer tot stand komen, omdat de ervaring met zulke besluitvormingsprocessen ontbreekt. Laat staan dat actoren op eerdere projecten kunnen voortbouwen. Het zelforganiserend vermogen hoeft daarom niet rond elk te redden kerkgebouw even sterk te zijn. De mate waarin boundary conditions aanslaan op lokaal niveau is daarmee eveneens wisselend. Alice Gut voorziet om die reden beperkte impact van landelijke afspraken:

“ Ja, ik denk dat het vooral invloed zal hebben op de steden waar de concentratie van het aantal kerken in de kern hoog is. Daar denk ik wel. Maar in de gemeenten die misschien wat minder kerken hebben – ja – daar zal het denk ik wat minder spelen. ”



Ten vijfde is er vaker directe inmenging van landelijke actoren bij lokale besluitvormingsprocessen dan de twee casus doen vermoeden. Organisaties als het NRF, Stichting BOEi, Stichting Oude Groningse Kerken of het Cuypersgenootschap houden zich regelmatig bezig met kerkgebouwen. Technisch gezien zouden dergelijke spelers zich plaatselijk als ambassadeur van landelijk gemaakte afspraken kunnen opwerpen. Het valt echter buiten het bereik van dit onderzoek om in te schatten hoe groot het effect van het landelijke niveau dan op de lokale besluitvormingsprocessen is.

Desondanks bieden de bevindingen minstens een indicatie over de manier waarop actoren lokaal met elkaar omgaan en inspringen op de omstandigheden, zodat een herbestemming tot stand komt. Actoren interacteren met elkaar als elementen in een systeem, al dan niet op grond van een gemeenschappelijk doel. De empirie toont verder aan dat de lokale spelers in hoge mate zelforganiserend te werk gaan. Ze zijn in staat structuur en orde aan te brengen in communicatie, taakverdeling en financiële stromen, die te bewaken en zo nodig aan te passen. Afhankelijk van de eigen hulpbronnen, kunnen lokale actoren zelfstandig onvolkomenheden of belemmeringen verhelpen of benutten, bijvoorbeeld op het gebied van kennis, financiën of praktische zaken. Het hangt van diezelfde hulpbronnen af of men inspeelt op voorzieningen die daarvoor zijn geregeld binnen de boundary conditions. Wet- en regelgeving drukken een belangrijke, regulatieve stempel op de lokale besluitvormingsprocessen, terwijl het bewustzijn over kerkenleegstand vooral plaatselijk aanwezig moet zijn en weinig aan een hoger niveau ontleend wordt. De zichtbaarheid van de boundary conditions op lokaal niveau telt daarbij ook mee.

Het volgende gedeelte knoopt de besproken onderzoeksbevindingen- en resultaten aaneen door antwoord te geven op de vooraf opgestelde deelvragen. De alomvattende eindconclusie, het antwoord op de hoofdvraag, legt ten slotte de dubbele knoop.



5. Eindconclusie

Dit is de slotsom van het onderzoek naar de besluitvormingsprocessen rondom kerkenleegstand. Elke vooraf gestelde deelvraag komt beantwoord langs, gevolgd door de hoofdvraag waarop een alomvattend antwoord wordt gegeven.

5.1. Wat is het complexe karakter van de besluitvormingsprocessen rondom de leegstand van kerkgebouwen?’

Voorafgaand aan dit onderzoek deed het bestuurskundige vraagstuk rond kerkenleegstand al een complexe werkelijkheid bevroeden. Talrijke actoren met elk eigen belangen, probleem- en oplossingspercepties en ambities gaan besluitvormingsprocessen met elkaar aan. Op lokaal niveau wordt zo de toekomst van een leeggeraakte kerk bepaald, terwijl op landelijk niveau afspraken voor een gezamenlijke aanpak de inzet is. Op beide niveaus heeft een verlangen naar orde en eenvoud plaats in een context van ondoorgrondelijke chaos. In de empirie uit het complexe karakter van de besluitvormingsprocessen zich in paradoxen.

Vijf paradoxen

Overtuiging versus onzekerheid – Kerkgebouwen in Nederland raken in overtal door een dalend aantal kerkgangers. Daardoor dreigen monumentale, culturele en historische waarden voor het land verloren te gaan. Op basis hiervan voelen landelijke actoren de urgentie en hebben ze de overtuiging om actie te ondernemen en zich in te spannen voor het behoud van het religieus erfgoed.

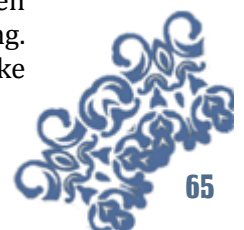
Desondanks bleven de afgelopen jaren de voorspelde honderdtallen aan leegrakende kerken uit. Het getuigt van onzekerheid over de ontwikkelingen, wat zorgt voor een aanpassing van de verwachtingen. Nu voorzien de landelijke actoren een wassend stuwmeer dat in de komende tien jaar leidt tot een damdoorbraak, waarbij grote hoeveelheden kerkgebouwen tegelijk zullen vrijkomen. Hoewel bijzonder onzeker is hoe kerkenleegstand zich op korte termijn zal ontwikkelen, blijft de urgentie over het vraagstuk en de overtuiging voor actie onverminderd aanwezig.

Samenwerking versus eigen bejag – Om monumentale kerkgebouwen voor de toekomst te bewaren zijn diverse hulpbronnen nodig, zoals financiële middelen of kennis. Op landelijk niveau zijn de hulpbronnen echter verdeeld over de vele actoren. Samenwerking is daarom geboden, waarbij de benodigde hulpbronnen worden aaneengeschakeld.

Daarentegen jaagt elke landelijke actor ook zijn eigen doelen na. Door interdependentie hanteren actoren hun hulpbronnen vooral als machtsbronnen en zetten deze in om eigen belangen zoveel mogelijk voorrang te geven. Bovendien neigen de actoren zelfstandig te opereren vanwege de terughoudendheid die de RCE in het verleden had ten aanzien van religieus erfgoed. De nood voor samenwerking en de hang naar eigen bejag bijten elkaar.

Reproductie genodigden versus afzijdige betrokkenen – Tijdens landelijke bijeenkomsten zijn veelal dezelfde actoren present. Ze vormen een afvaardiging die zich op navolgende momenten voortzet en reproduceert. Het stelt ze in staat contacten te onderhouden en verder te bouwen aan bestaande communicatielijnen.

Echter, er ontbreken evenzeer voortdurend actoren bij overleggen. Daardoor blijven onontbeerlijke hulpbronnen bij het besluitvormingsproces buiten beschouwing. Bovendien kan groeiende onvrede onder afwezige actoren later een eventuele landelijke



afstemming frustreren. De reproductie van genodigden leidt in dat geval tot perverse effecten, namelijk een bemoeilijkte aanpak van kerkenleegstand.

Lokale zelfredzaamheid versus gewenste, landelijke afstemming – Uit de twee herbestemmingscasus blijkt dat de actoren beperkt hebben gereageerd op boundary conditions. Vooral bewustzijn (wanneer aanwezig) en kennis en informatie werden lokaal verworven en dus niet ontleend aan een hoger gelegen niveau. Een hoge mate van zelfredzaamheid is troef in plaatselijke besluitvormingsprocessen.

Toch vinden alle lokale actoren een landelijke afstemming een goede zaak. Afspraken tussen landelijke actoren zijn wenselijk voor het behoud van monumentale kerkgebouwen. Echter, de zelfredzaamheid van diezelfde, lokale actoren bepaalt met name in hoeverre landelijke afspraken, wanneer deze in boundary conditions zijn gestold, effect sorteren. Complex genoeg maakt het lokale niveau voor een groot deel uit hoe wenselijk landelijke afspraken voor lokale besluitvormingsprocessen daadwerkelijk zijn.

Ordelijke boundary conditions versus plaatselijke weerbarstigheid – Regulerende, faciliterende, bewijzende of stimulerende voorzieningen vormen boundary conditions. Ze dienen het behoud van kerkgebouwen te bevorderen en bij te sturen. Aangezien de boundary conditions op heel Nederland gericht en nauwelijks context gebonden zijn, gaan ze uit van orde en structuur.

Het lokale besluitvormingsniveau is daarentegen weerbarstig, waarbij plaatselijke actoren slechts in beperkte mate anticiperen op de gecreëerde voorzieningen. In de casus Maria Minor lieten ze bijvoorbeeld financiële middelen onberoerd en werd gekozen voor zekerheid. Door eenvoudig sluiten boundary conditions onvolledig aan op de unieke, lokale praktijk met onvoorziene uitkomsten als mogelijk gevolg.

Deze paradoxen illustreren de wijze waarop zowel orde als chaos zich presenteren aan de bestuurlijke praktijk rond kerkenleegstand. Het verwijst naar de inzichten die het complexiteitsperspectief met zich mee heeft genomen.

Het nut van het complexiteitsperspectief

In het algemeen heeft het complexiteitsdenken doen inzien waar chaos vraagt om orde en waar orde leidt tot chaos. Neem andermaal het voorbeeld over de ontwikkeling van kerkenleegstand: steeds meer kerken kwamen leeg te staan, maar onduidelijk was op welke wijze die ontwikkeling zich voltrekt – chaos. Vandaar dat informatie en kennis zijn ingewonnen om verwachtingen te kunnen vormen en structureren – orde. Nu de verwachte aantallen niet zijn uitgekomen, ontstaat wederom onzekerheid – chaos. De verwachtingen voor de komende jaren zijn zodoende aangepast – orde. In de gehele empirie heeft het complexiteitsperspectief dit laveren tussen orde en chaos helpen herkennen.

Met behulp van systeemdenken kon de complexe bestuurspraktijk worden verkend. Elementen en interacties boden als theoretische begrippen kans om de empirie vereenvoudigd te beschrijven, maar waren afdoende flexibel om grilligheid op te vangen. Concepten als orde en structuur, adaptiviteit, interdependentie en autopoïese hielpen bovendien verschijnselen in de onderzochte besluitvormingsprocessen empirisch te verklaren.

Een uitzondering is overigens het gemeenschappelijk doel, dat als onderdeel van een systeem namelijk moeizaam aansloot op de complexe empirie. De discussie weidt hier verder over uit.



5.2. Op welke wijze verlopen de besluitvormingsprocessen rondom de landelijke omgang met leegstand van kerkgebouwen?

Het landelijke besluitvormingsproces rondom het vraagstuk van kerkenleegstand verloopt in een systeem, waarin kerkgenootschappen, overheden, stichtingen, verenigingen, fondsen, federaties, universiteiten, musea en andere soorten actoren met elkaar interacteren. Eén tot twee maal per jaar komen ze in een betrekkelijk vaste samenstelling bijeen tijdens symposia en overleggen. Onderling delen ze de urgentie dat de leeg rakende, monumentale kerkgebouwen gered moeten worden, maar een gemeenschappelijk doel voor gezamenlijke actie ontbreekt. De meerwaarde van het landelijk systeem komt tot dusver vooral tot uiting in de toename van bewustzijn en kennis over kennisleegstand. Concrete afspraken tussen landelijke actoren kunnen in de toekomst een meerwaarde hebben.

Sterke governance kenmerkt het landelijke besluitvormingsproces. Doordat de hulpbronnen onevenredig zijn verdeeld over de actoren, is er sprake interdependentie. Enerzijds noopt dat tot samenwerking om het behoud van monumentale kerken tegemoet te kunnen komen. Anderzijds leidt dat tot eigen bejag, waarbij actoren hun eigen belangen nastreven door machtsbronnen in te zetten.

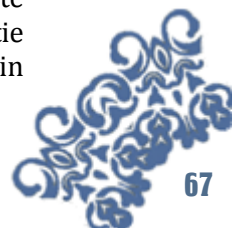
De RCE speelt niet een autonome doch prominente rol binnen de landelijke governance. Als uitvoerder van de Monumentenwet 1988, kennishouder van cultureel erfgoed en aanspreekpunt namens de Rijksoverheid beschikt de RCE over zeer belangrijke hulpmiddelen. Om die reden is de Rijksdienst aangewezen tot regisseur van een landelijke afstemming. Een broos imago bevestigt de 'macht' van de RCE, maar verklaart tevens dat actoren zelfstandig tot actie overgaan. De teruggetrokken houding die de Rijksdienst in het verleden jegens kerkgebouwen aannam, ligt daar eveneens aan ten grondslag.

Bedachtzaamheid is een ongeschreven regel die actoren binnen de governance naleven. Hoewel ze onvrede ten aanzien van anderen openlijk durven te uiten, heerst er omzichtigheid en onvolledig vertrouwen dat concrete samenwerking verhindert. Daarnaast worden diverse actoren uitgesloten van het besluitvormingsproces, doordat reeds aanwezige actoren telkens opnieuw worden uitgenodigd en genesteld zitten in een kennissenkring. Het gevolg is dat actoren met belangrijke hulpbronnen, met name koepelorganisaties van lagere overheden of verenigingen met een groot collectief achter zich, niet zijn vertegenwoordigd binnen de besluitvorming. Bovendien kan deze autopoiese ontevredenheid bij de buitenstaanders doen groeien, waardoor een toekomstig actieplan op tegenwerking kan stuiten.

5.3 Op welke wijze verlopen de besluitvormingsprocessen rondom een leegstaand, lokaal kerkgebouw?

Besluitvormingsprocessen rondom vrijgekomen kerkgebouwen hebben plaats binnen systemen, waarin actoren, op te delen in nauwe en zijdelingse betrokkenen, interacteren. Een meerwaarde van het systeem ontstaat in de vorm van een herbestemming die een monumentaal kerkgebouw behoudt voor de toekomst. Een gemeenschappelijk doel kan daarbij onder actoren aanwezig zijn, maar is niet noodzakelijk voor een geslaagd besluitvormingsproces. Ook divergente, eigen doelen van actoren kunnen namelijk daartoe leiden.

De lokale actoren rondom een leegstaand kerkgebouw opereren in hoge mate zelforganiserend. Ze zijn in staat structuur aan te brengen in taakverdeling, communicatie en financiële stromen alsmede deze te bewaren en te handhaven. Door adaptiviteit daarin



kunnen lacunes en onvolkomenheden overwonnen worden, bijvoorbeeld om monumentaal onderhoud en verbouwingen te kunnen bekostigen of fysieke wijzigingen aan een kerkgebouw aan te brengen. Bovendien smeren of versoepelen bestaande contacten die actoren na eerdere projecten voortzetten, het besluitvormingsproces nog eens.

Zelforganisaties kunnen overigens ook nadelige gevolgen met zich meebrengen. Zo kan een kerkgebouw ingrijpender worden aangepast dan vanuit het oogpunt van monumentenzorg wenselijk is. Verder is de Rijksdienst afhankelijk van het lokale niveau of, wanneer en in hoeverre hij bij de besluitvorming wordt betrokken. Zodoende acteert de RCE als adviseur bij Rijksbeschermden kerkgebouwen op afstand. Überhaupt is de overheid niet autonoom in het besluitvormingsproces. De verhouding tussen gemeenten en andere, lokale actoren is horizontaal.

Ten slotte zijn lokale besluitvormingsprocessen sterk context gebonden. Fysieke mogelijkheden en de monumentenstatus van een kerkgebouw, vraag en aanbod in de omgeving, sentimenten en emotionele binding onder gelovigen en ongelovigen, de hoeveelheid monumenten in een stad of streek en dus de plaatselijke ervaring met herbestemmingen; allemaal condities die bepalen hoe gemakkelijk of moeizaam een besluitvormingsproces rondom een leegstaand kerkgebouw verloopt.

5.4 Hoe verhouden de besluitvormingsprocessen rondom de leegstand van kerkgebouwen op lokaal en landelijk niveau zich tot elkaar?

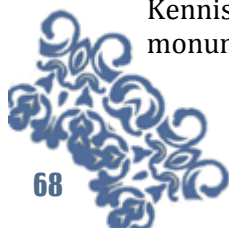
Het landelijke besluitvormingsproces en de lokale besluitvormingsprocessen rondom individuele kerkgebouwen staan nagenoeg los van elkaar. Het governance-systeem op landelijk niveau en de zelforganiserende systemen op lokaal niveau maken geen deel uit van één overkoepelend systeem.

Tussen het landelijke en lokale niveau in liggen boundary conditions: wet- en regelgeving, financiële middelen, kennis/informatie en bewustzijn/besef. Ze bestaan uit hulpmiddelen van landelijke actoren en moeten bijdragen aan bevorderende omstandigheden voor het behoud van kerkgebouwen. Coherentie en afstemming tussen de hulpmiddelen is onderdeel van het landelijke besluitvormingsproces en moet zodoende gestalte krijgen in de landelijke governance.

Op lokaal niveau wordt duidelijk in hoeverre de hulpbronnen uit de boundary conditions neerdalen in het besluitvormingsproces rondom een kerkgebouw. Dat hangt af van de soort boundary condition en vooral het zelforganiserend vermogen van het lokale systeem. Om te beginnen hebben wet- en regelgeving een sterk regulatieve uitwerking op de lokale besluitvormingsprocessen. Procedures en wettelijke vereisten beperken onder meer de fysieke mogelijkheden en beïnvloeden de duur van een herbestemming. Kerkrecht, wanneer van toepassing, verkleint daarnaast het aantal mogelijke, nieuwe functies dat aan een kerk toegewezen kan worden.

Financiële middelen hebben een faciliterende invloed op een herbestemming. Ze dragen bij aan de bekostiging van onderhouds- en restauratiewerkzaamheden en verbouwingen. Subsidies zijn echter niet toereikend om de kosten te dekken, waardoor op lokaal niveau de definitieve financiële afdichting moet plaatsvinden. Het vereist adaptiviteit van de lokale actoren, die daarom in sommige gevallen de financiële faciliteiten onbenut laten en zelf naar alternatieve oplossingen zoeken.

Kennis en informatie over de ontwikkeling van kerkenleegstand en de manier waarop monumentale kerkgebouwen behouden kunnen worden, zijn de afgelopen jaren volop



ingezameld. Wat facilitering betreft is deze boundary condition in de twee onderzochte casus nauwelijks waardevol op lokaal niveau. Bij kennisbehoefte tijdens een herbestemming winnen lokale actoren in eerste instantie zelfstandig deskundigheid in. Bovendien hebben grote steden veelal de beschikking over zelf vergaarde expertise en hoeven zich om die reden niet tot landelijke voorzieningen te wenden.

Daarnaast heeft kennis het bewustzijn en besef over kerkenleegstand gevoed, een vierde boundary condition. Deze dient lokale actoren te stimuleren en ertoe te bewegen monumentale kerkgebouwen te behouden. Hoewel tijdens het Jaar van het Religieus Erfgoed het landelijk bewustzijn sterk is toegenomen, nam het in de jaren erna af. Hoe dan ook is dat besef beperkt doorgedrongen tot op lokaal niveau. In grote steden zijn actoren ofwel intrinsiek bewust dat het plaatselijke kerkgebouw gered moet worden, ofwel met een eigen belang bereid om tot herbestemming over te gaan.

Resumerend kan gesteld worden dat wet- en regelgeving als regulerende boundary condition het sterkste effect heeft op de lokale besluitvormingsprocessen. Verder bepalen lokale zelforganisaties in hoeverre ze inspelen op de faciliterende en stimulerende boundary conditions, oftewel financiële middelen, kennis/informatie en bewustzijn/besef. Het ontbreekt de laatste twee genoemde boundary conditions ook aan zichtbaarheid op lokaal niveau, hetgeen anticipatie bemoeilijkt. Bovendien is de mate waarin landelijke actoren in het recente verleden aandacht aan de boundary conditions hebben besteed, wisselend en niet evenredig aan deze geconstateerde invloeden die de boundary conditions op het lokale niveau hebben.

Het landelijke niveau heeft dus middels boundary conditions een matige invloed op lokale besluitvormingsprocessen. Daarnaast zijn *directe* verbindingen met de lokale praktijk gering. Hooguit landelijke actoren die rechtstreeks betrokken zijn bij een kerkgebouw, zouden landelijke afspraken kunnen uitdragen. Mede vanwege eigen bejag en bedachtzaamheid binnen de governance blijft een dergelijke invloed ongewis.

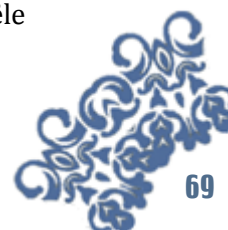
Het lokale niveau moet bij een te behouden kerkgebouw vooral rekening houden met de lokale context. Het adaptief vermogen en de lokaal aanwezige hulpbronnen geven de doorslag voor het besluitvormingsproces en bepalen of landelijke voorzieningen daarvoor benodigd zijn. Niettemin geven lokale actoren aan voorstander te zijn van een landelijke afstemming.

Op welke wijze verlopen de besluitvormingsprocessen rondom de leegstand van Nederlandse, monumentale kerkgebouwen?

De besluitvormingsprocessen rondom de leegstand van Nederlandse, monumentale kerkgebouwen verlopen op twee vrijwel losstaande niveaus: landelijk en lokaal.

Landelijke actoren delen een gevoel van urgentie en proberen hun hulpbronnen op elkaar af te stemmen, opdat monumentale kerkgebouwen behouden kunnen blijven. Wederzijdse afhankelijkheden, een bedachtzame weifeling tot gezamenlijk handelen, de neiging om zelfstandig te opereren en een relatief vaste delegatie aan actoren, bemoeilijken de totstandkoming van een actieplan waaraan de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed leiding geeft.

Een landelijke afstemming stolt in boundary conditions, die beschouwd kunnen worden als door actoren geconstrueerde omgevingscondities die het behoud van kerkgebouwen moeten begunstigen. Hulpbronnen in de vorm van wet- en regelgeving, financiële



middelen, kennis, informatie en bewustzijn over kerkenleegstand helpen het lokale niveau in zijn algemeenheid bij te sturen.

De lokale context en het zelforganiserend gedrag van lokale actoren zijn fundamenteel voor de wijze waarop het besluitvormingsproces rondom een leegstaand kerkgebouw verloopt. Hoewel wetten en regels worden nageleefd, bepalen lokaal beschikbare financieringen, expertise en besef en het aanpassingsvermogen van lokale actoren in hoeverre de andere boundary conditions benodigd zijn. Van kennis, informatie en bewustzijn weegt de zichtbaarheid voor lokaal niveau evenzeer mee.

Kerkenleegstand is een maatschappelijk ongewenste ontwikkeling. De voorbode dat monumentale kerkgebouwen, herkenningspunten van de Nederlandse historie en cultuur, verloren dreigen te raken, vraagt om een landelijke aanpak. Door de lastig te bereiken afstemming op landelijk niveau, de algemene boundary conditions waarmee interventie primair moet plaatshebben en de eigzinnige zelforganisatie op lokaal niveau, dient het effect van een landelijke aanpak niet overschat te worden. Cruciaal zijn: de gezamenlijkheid, openheid en samenhang waarin hulpmiddelen landelijke afstemming krijgen; de soort hulpmiddelen en de zichtbaarheid waarmee deze zich aan het lokale niveau aandienen; de plaatselijke context en – met name – de behoefte van lokale actoren om met die hulpmiddelen een monumentaal kerkgebouw in stand te houden. Deze invloeden bepalen de mate waarin landelijk beleid aangaande kerkenleegstand lokaal in goede aarde valt.



6. Discussie

Onderzoek levert ervaring op met dataverzameling, onderzoeksmethoden, analysetechnieken en wetenschappelijke theorieën. In deze discussie wordt op die opgedane ervaringen gereflecteerd door opvallendheden en verbeterpunten aan te stippen.

6.1 Reflectie op het onderzoek

Het verrichte onderzoek heeft betekenisvolle en belangrijke inzichten opgebracht over de besluitvormingsprocessen rondom kerkenleegstand. Duidelijk is geworden hoe landelijke actoren tot een afstemming proberen te komen en op welke manier dat van invloed is op het niveau waar kerkgebouwen daadwerkelijk leegstaan en behouden moeten worden. Methodologische haken en ogen zijn desondanks onvermijdelijk en verplichten de onderzoeksresultaten op bepaalde aspecten te nuanceren. Tegelijkertijd bieden ze aanknopingspunten voor vervolgonderzoek, waarvoor derhalve aanbevelingen worden gedaan.

Een eerste beperking van het onderzoek is het lage aantal meetmomenten waarmee de gevalsstudie is uitgevoerd. Zoals in paragraaf 3.3 al is aangegeven, moest de benodigde data in een relatief korte tijdspanne van zeven maanden worden verzameld. Afhankelijk van de in deze periode georganiseerde bijeenkomsten kon de onderzoeker het landelijke besluitvormingsniveau observeren. Daarnaast hebben de interviews de nadruk in de analyse doen leggen op de gebeurtenissen en de percepties van actoren in deze periode. Voor de lokale casus waren de interviews alleen een nameting van de besluitvormingsprocessen. Het gevolg is dat de ontwikkeling die de landelijke governance of de lokale zelforganisaties door de tijd heen ondervinden, niet optimaal waargenomen konden worden. Daardoor geven de onderzoeksresultaten de empirie minder rijk en eenzijdiger weer dan ideaal is voor een gevalsstudie (Swanborn, 2008:40).

Met het onderzoek is gepoogd een indruk te krijgen van de besluitvormingsprocessen rond leegstaande kerkgebouwen. De casus Maria Minor en Lourdeskerk hebben die indruk onmiskenbaar gegeven, maar van een generiek beeld, dat recht doet aan het gehele lokale besluitvormingsniveau, is zeker geen sprake. Zo heeft het onderzoek de sentimenten en emoties om een kerkgebouw, de gemeenten die weinig ervaring hebben met herbestemmen, en inmenging van landelijk actoren bij een lokaal besluitvormingsproces niet mee kunnen nemen. In paragraaf 4.4.5 zijn kanttekeningen, gebaseerd op observaties en interviews, opgenomen om ook die zijde van de praktijk in de conclusies te verwerken. Toch verdienen deze onderbelichte aspecten van kerkenleegstand bestuurskundige uitdieping in de toekomst.

Vanwege de geringe, bestuurskundige kennis over het vraagstuk kerkenleegstand en het belang om ook het lokale besluitvormingsniveau in de aanbevelingen voor de RCE te betrekken, is het onderwerp breed onderzocht. Hoewel een explorerende onderzoeksdoelstelling daarbij past, vragen het conceptueel model, dat als vertrekpunt heeft gediend voor het onderzoek, en de empirie om eveneens verklaringen voor de bevindingen te geven. Echter, doordat afhankelijke en onafhankelijke variabelen in de besluitvormingsprocessen rond kerkgebouwen bij aanvang van het onderzoek onbekend waren, konden 'harde' causale verbanden niet worden getoetst. Zodoende is het *slechts* bij globale verklaringen gebleven (bijv. de zichtbaarheid van kennis/informatie en bewustzijn/besef bepaalt mede of lokale actoren ervan gebruikmaken). De onderzoeksresultaten kunnen daardoor andere condities en factoren niet volledig uitsluiten en minder precies de exacte relatie tussen variabelen aantonen (Swanborn, 2008:92). Het voordeel is overigens wel dat ze de algemene samenhang en wisselwerking



tussen verschillende variabelen in hun context beter weergeven. Dit onderzoek biedt zodoende een goede basis voor te toetsen variabelen (bijv. het verband tussen de zichtbaarheid van een boundary condition en de gebruikmaking ervan op lokaal niveau) en geldt daarmee als aanzet voor vervolgonderzoek.

6.2 Vervolgonderzoek

Voor meer bestuurskundig begrip over kerkenleegstand, maar zeker ook religieus erfgoed in het algemeen, is zowel kwalitatief als kwantitatief vervolgonderzoek van waarde. In de eerste plaats zou het landelijke besluitvormingsproces middels gevalsstudie over een langere periode gevolgd kunnen worden. Het moet inzichtelijk maken hoe de governance zich ontwikkelt. Hebben de landelijke actoren bijvoorbeeld voortdurend de wil om elkaars hulpmiddelen gezamenlijk in te zetten? Erkennen ze de RCE volledig als aanjager van het landelijke beleid of gaan ze uiteindelijk toch nog hun eigen gang? Zijn ze in staat de bedachtzaamheid te doorbreken en open kaart te spelen? Hoe gaan ze met buitenstaanders om? En lukt het de actoren om tenslotte concrete actiepunten overeen te komen en uit te voeren? Antwoorden op deze vragen helpen de landelijke governance nog beter te begrijpen en bieden nog meer houvast voor de RCE als prominente actor en regisseur van het netwerk.

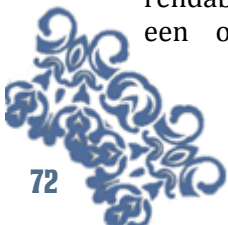
In de tweede plaats zou gevalsstudie *tijdens* lokale besluitvormingsprocessen nieuwe inzichten kunnen verschaffen. Meerdere meetmomenten kunnen bijvoorbeeld duidelijk maken hoe orde en structuur in communicatie en taakverdeling zich ontwikkelen, op welke manier adaptiviteit gestalte krijgt en hoe boundary conditions daarbij betrokken zijn. Ook besluitvormingsprocessen in andere contexten behoeven een nadere bestudering, bijvoorbeeld herbestemmingen in gebieden met weinig praktijkervaring, met emotioneel betrokken bewoners of met landelijke actoren.

In de derde plaats kan kwantitatief onderzoek worden ingezet om causale verbanden bij lokale besluitvormingsprocessen te toetsen. Door een breed scala aan lokale actoren middels een enquête te ondervragen, zijn bijvoorbeeld zichtbaarheid van boundary conditions of het effect van voortgezette contacten op herbestemmingen te doorgronden. Bovendien stelt dergelijk vervolgonderzoek in staat om te variëren op afhankelijke variabelen (bijv. besluitvormingsprocessen die enerzijds herbestemming en anderzijds sloop als eindresultaat hebben) of onafhankelijke variabelen (bijv. monumentale kerkgebouwen en niet-monumentale kerkgebouwen). Zo kunnen meer generieke uitspraken worden gedaan over het lokale besluitvormingsniveau.

Overigens vult vervolgonderzoek niet alleen dit onderzoek aan, maar eveneens andere, recente studies waarin naar invloeden op herbestemmingen is gezocht. Zo hebben Roeterdink et al. (2008) de sinds 1970 herbestemde en gesloopte kerken geïnventariseerd en gekeken naar monumentale, economische en maatschappelijke factoren. Conclusies waren onder meer dat subsidies en bijdragen van derden cruciaal zijn voor kerkgebouwen die een maatschappelijke functie krijgen, en dat een monumentenstatus beperkingen en dure oplossingen voor leeggeraakte kerken met zich meebrengt.

Een ander voorbeeld is een onderzoek van SBR (2013) waarin 400 vastgoedprofessionals zijn ondervraagd over hun ervaringen met herbestemmingen in het algemeen. Enkele conclusies zijn dat starre en beperkende regelgeving een drempel is waar men tegenaan loopt, en dat overheden, eigenaars en banken vaak bij herbestemmingen in de weg staan.

Beide studies richten zich vooral op hét 'succes', namelijk het vinden van een passende, rendabele en gewenste functie voor een (kerk)gebouw. Dikwijls resulteert deze insteek in een opsomming van factoren die dat ene doel belemmeren of bespoedigen.



Bestuurskundig vervolgonderzoek helpt het besluitvormingsproces an sich te bestuderen met inachtneming van de lokale context en de differentiële belangen, hulpmiddelen, probleem- en oplossingspercepties en daarmee ook succespercepties van actoren. Een neutrale houding met betrekking tot het eindresultaat van de besluitvorming levert aldus nieuwe kennis op.

6.3 Reflectie op de theorie

Sociaalwetenschappelijk onderzoek confronteert de empirie niet alleen met theorie, maar houdt omgekeerd ook de theorie vanuit de empirie een spiegel voor. Sluit de theorie aan bij de empirie? Wordt de theorie bevestigd in de empirie? Zo nee, op welke punten moet de theorie worden aangepast? En hoe verhoudt de gebruikte theorie zich tot ongebruikte theorie? Deze paragraaf gaat in op het volgende: belief systems (Sabatier, 1988) als aanpassing van de systeemtheorie, een flexibele omgang met het systeemconcept ten bate van autopoïese, de aanvulling op multi-level governance en zelforganisatie analyseren met behulp van de beleidscyclus.

Ontoereikend: het gemeenschappelijk doel in systemen

Om een beginnende grip te krijgen op de besluitvormingsniveaus rondom kerkenleegstand is in dit onderzoek het systeem als concept ingezet. De drie eigenschappen die Meadows daaraan heeft toegekend, golden als basis: elementen, interacties en een doel (2008:11). Eenvoudig waren de actoren en hun onderlinge wisselwerking te herkennen als respectievelijk elementen en interacties van een systeem. Echter, een doel dat gemeenschappelijkheid genoot onder de actoren, bleek moeizamer in de empirie te onderkennen.

Ten aanzien van de lokale praktijkgevallen leidde het gemeenschappelijk doel vooral tot ambiguïteit en droeg het geenszins bij aan een beter begrip van de lokale besluitvormingsprocessen. In de casus Maria Minor hadden alle actoren de gelijke wil om het kerkgebouw een tweede leven te geven en daarmee voor Utrecht te behouden. In de casus Lourdeskerk hadden de actoren juist elk eigen bedoelingen bij het herbestemmen van het kerkgebouw. Hoewel bij de ene casus wel en bij de andere casus niet een gemeenschappelijk doel aan te wijzen is, blijft daarentegen het eindresultaat in de twee gevallen en daarmee de meerwaarde van de systemen hetzelfde: beide kerkgebouwen hebben een nieuwe functie naar ieders tevredenheid aangemeten gekregen.

Meadows erkent de moeilijkheid om een gemeenschappelijk doel in de praktijk te herkennen. Ze legt uit dat het gedrag moet uitwijzen wat het doel van het systeem is: *“System’s function or purpose is not necessarily spoken, written, or expressed explicitly, except through the operation of the system. The best way to deduce the system’s purpose is to watch for a while to see how the system behaves”* (2008:14). Het gemeenschappelijk doel ontstijgt volgens haar het individuele gedrag van actoren en is enkel gedurende of na het proces uit het collectieve gedrag van de actoren te herleiden. In geval van de sociale systemen bij de Maria Minor en de Lourdeskerk is het echter onbeduidend te stellen dat de actoren naar een onbewust doel hebben toegewerkt. Het verklaart namelijk niet waarom daadwerkelijk de actoren voortdurend bijeen zijn gekomen.

Daarnaast kunnen volgens Meadows subdoelen in een systeem, nagejaagd door systeemelementen, samen het algehele doel tegenwerken (2008:16). Hoe tegengestelde subdoelen, zoals het geval was bij de Lourdeskerk, toch kunnen leiden tot een bevredigend, gemeenschappelijk eindresultaat, blijft desondanks onduidelijk. Meadows’ gemeenschappelijk doel biedt dus te weinig soelaas om de bevindingen uit de casuïstiek een plek te geven.



De casus geven aanleiding tot de theoretische notie dat hét gemeenschappelijk doel in een sociaal systeem niet bestaat, maar dat lokale actoren bij aanvang van een besluitvormingsproces weldegelijk 'iets' gemeenschappelijk hebben, waardoor een herbestemming gemakkelijk kan worden verwezenlijkt. Het is goed denkbaar dat dat gemeenschappelijke niet uitdrukkelijk tot uiting komt onder actoren, zoals Meadows ook voorziet, en meer impliciet aanwezig is. Om dat te achterhalen kan een ander concept van pas komen, namelijk het concept *belief system* van Sabatier (1988).

Belief systems – niet te verwarren met Meadows' opvatting van 'systemen' – zijn combinaties van waarden en probleem- en oplossingspercepties. Rondom een belief system scharen zich actoren uit diverse disciplines die een betekenisvolle mate van gecoördineerde activiteit met elkaar aangaan (Sabatier, 1988:139). Zo ontstaan zogenaamde *advocacy coalitions*, coalities van actoren die in zekere zin hetzelfde referentiekader of belief system delen (Bekkers, 2007:338).

Raats (2010) heeft belief systems gehanteerd om conflicten tijdens de herbestemming van twee Amsterdamse kerkgebouwen te onderzoeken. Op zijn minst drie duidelijke belief systems kon hij toekennen: 'kerkgebouwen als maatschappelijk vastgoed', 'kerkgebouwen als commercieel vastgoed' en 'open-besluitvormingsarena'. Op grond van de onderzochte casus concludeert hij: *"Wanneer de belief systems van alle actoren in het besluitvormingsproces gelijkenissen vertonen, dan is er sprake van minder coalitievorming en van minder conflicten"* (Raats, 2010: 75).

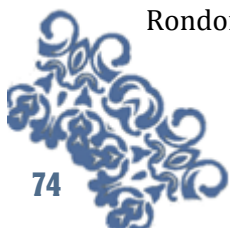
In de herbestemmingen van de Maria Minor en de Lourdeskerk waren evenmin conflicten te bespeuren. Het is daarom plausibel dat de lokale actoren zich in één en dezelfde coalitie bevonden en dus een gelijksoortig belief system met elkaar deelden. Niet een gemeenschappelijk doel, maar een referentiekader dat ze aan het begin van het besluitvormingsproces gemeenschappelijk hadden, heeft tot een gezamenlijk resultaat geleid. Bovendien zijn volgens Sabatier ongelijke belangen verenigbaar in dezelfde advocacy coalition (1988:142). Dit kan wellicht verklaren dat de actoren rond de Lourdeskerk erin zijn geslaagd tot een gewenst eindresultaat te komen.

Belief system is een ruim begrip dat een dieper liggende gemeenschappelijkheid tussen actoren kan ontsluiten. Anders dan een gemeenschappelijk doel, dat een enger concept is, door eenvoudigheid belangrijke aanwijzingen misloopt en daarom minder verklarende kracht heeft wanneer het gaat om het politieke aspect van besluitvormingsprocessen. Vandaar het voorstel om Meadows' systeemtheorie aan te passen: 'gemeenschappelijk doel' vervangen door 'gemeenschappelijk referentiekader' zoals Sabatier dat met zijn belief system veronderstelt. Daarmee zal de bestuurlijke praktijk vanuit de systeembenadering beter te begrijpen zijn.

Flexibiliteit vereist bij autopoïese

Uit de empirie van het landelijke besluitvormingsniveau kwam het duidelijk naar voren: gevestigde actoren nodigen elkaar voor elke volgende bijeenkomst opnieuw uit en zetten telkens hun gelegde contacten voort. Andere actoren blijven daarentegen afzijdig en kunnen zich moeizaam mengen in het besluitvormingsproces. Het landelijke systeem of de vertegenwoordiging van het landelijke systeem reproduceert dus zichzelf.

Deze autopoïese was daarentegen minder scherp herkenbaar op het lokale besluitvormingsniveau. Volgens Luhmann (Brans & Rossbach, 1997:425-26), Styhre (2002:344) en Gerrits (2012:126-128) ontstaat autopoïese binnen een systeem, waarbij elementen en structuren zich regenereren en zodoende afsluiten van de omgeving. Rondom de Maria Minor en de Lourdeskerk vond niet een dergelijke replicatie van actoren



en interacties plaats. De lokale systemen toonden geen zelfbehoud ten aanzien van de directe omgeving.

Niettemin bleken wel bepaalde actoren langdurige connecties met elkaar te onderhouden. Utrechtse gemeenteambtenaren en de architect bij de Maria Minor deelden al een jarenlange relatie, terwijl tussen de gemeente Den Haag en het bisdom Rotterdam eveneens een bestendig contact bestond. Deze onderlinge verhoudingen vertonen communicatieve patronen die door de tijd heen telkens zijn herhaald. Daarbij vormde het resultaat van voorgaande interactie de basis voor de daarop volgende interactie (cf. Gerrits, 2012:126). Deze gereproduceerde communicatie duidt op zijn minst op autopoïetische sporen.

Om vast te houden aan de veronderstelling dat autopoïese enkel binnen systemen kan ontstaan, moeten de lokale systemen rondom een kerkgebouw voor een beter begrip even verlaten worden. De continue contacten die de zojuist genoemde actoren onderhielden, kunnen immers niet anders dan in een ander systeem zijn ontstaan, bijvoorbeeld rondom een monumentensubsidie of een ander herbestemmingsproject. Door de systeemgrenzen te verschuiven is het mogelijk de oorsprong van autopoïese bloot te leggen. Deze bevinding impliceert tevens dat patronen van autopoïese uit het ene systeem kunnen worden overgebracht en voortgezet in een ander systeem. Dit vanwege de meervoudige aanwezigheid van actoren binnen de systemen. Blijkbaar hoeft de autopoïese zich niet te beperken tot het systeem waarin het is ontstaan.

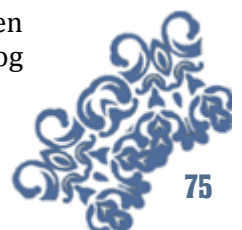
Daarnaast is de tijdsdimensie belangrijk om autopoïese te kunnen herkennen. De periode waarin en de frequentie waarmee de reproductie van communicatie plaatsvindt, bepaalt in hoeverre autopoïese zichtbaar is. Een jaarlijks herhaald contact tussen actoren oogt bijvoorbeeld over drie jaar bekeken minder autopoïetisch dan over twintig jaar bekeken. De 'sluiterijd' waarmee een systeem wordt belicht, is zodoende van grote betekenis. Dit aspect van het autopoïese-concept blijft veelal onbesproken in de literatuur (e.g. Brans & Rossbach, 1997; Styhre, 2002; Klijn, 2008).

Door blind te staren op één afgebakend systeem kan belangrijke informatie het beschouwende oog ontgaan. Volgens Gerrits bestaat de praktijk überhaupt niet uit losse systemen en moet de praktijk daarom vooral *systemisch* worden geanalyseerd (2012:48). Door op die manier het systeemconcept soepel in te zetten, zowel qua systeemgrenzen als qua tijdsduur, is ook autopoïese beter te herkennen. Zo kan het opeens dat autopoïese die is ontstaan uit een decennialange subsidierelatie tussen gemeente en kerkgenootschap, een smerende uitwerking heeft in een driejarig herbestemmingsproces met ook andere, betrokken actoren. Een flexibele, theoretische omgang met het systeemconcept is dus geboden om de praktijk zinrijker te kunnen uitleggen aan de hand van autopoïese.

Multi-level governance aangevuld

De uiteengezette complexiteitstheorieën hebben in het theoretisch kader geleid tot een conceptueel model, dat de basis en het uitgangspunt heeft gevormd voor de te onderzoeken empirie. Het model veronderstelt niet alleen specifieke wijzen waarop besluitvormingsprocessen lokaal en landelijk verlopen – namelijk in respectievelijk zelforganisatie en governance – maar ook de verhouding tussen beide niveaus. Zoals in de eindconclusie is bevestigd, stollen de uitkomsten van de governance in boundary conditions die de lokale zelforganisaties in beperkte mate bijsturen.

Verhoudingen en verbindingen tussen bestuurslagen zijn moderne onderwerpen van studie binnen de bestuurskunde. Onderzoek naar (de)centralisatie, bestuurlijke herindelingen, instituties, autonomie, intergouvernementele organisaties en internationale samenwerkingsverbanden hebben tot nieuwe concepten geleid. Een nog



jong concept dat appelleert aan zowel de gelaagdheid als de publieke en private betrokkenheid waarin besluitvorming tegenwoordig plaatsvindt, is *multi-level governance*. Kokx en Van Kempen (2010:355-356) beschrijven dit begrip als volgt: “(...) [N]egotiated, non-hierarchical exchanges between institutions at transnational, national and local levels and a vertical layering of governance processes at these levels, based on interdependency.” Besluitvormingsprocessen krijgen dus middels governance gestalte binnen meerdere, verbonden bestuurslagen.

Hoewel dit concept uitleg biedt over meerlaagse besluitvormingsprocessen, is er hier desondanks geen gebruik van gemaakt. Assumpties die dit onderzoek voorafgingen, sloten namelijk niet goed aan op een paar vooronderstellingen van multi-level governance. In de eerste plaats voorziet governance een minder autonome maar alsnog vooraanstaande positie van de staat of overheid bij het aansturen van de besluitvorming (Rhodes, 2007:1246). Die positie is ontleend aan de autoriteit die de centrale overheid voorheen ten aanzien van een beleidsprobleem had, maar is verspreid en verschoven naar andere bestuurslagen; opwaarts naar supranationaal niveau, neerwaarts naar regionaal en lokaal niveau en zijwaarts naar publiek-private netwerken (Hooghe & Marks, 2001:4). Landelijk heeft de RCE een prominente positie aangaande kerkenleegstand en acteert hij in een governance-omgeving. Op lokaal niveau is van die vooraanstaande rol echter geen sprake, evenals dat gemeenten niet een primaire taak daarin vervullen. Een ongemodificeerde vorm van zelforganisatie paste daarom beter op het studieobject.

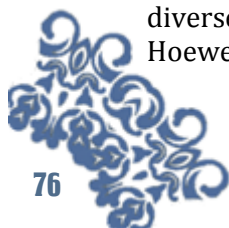
In de tweede plaats impliceert multi-level governance dat de overheden en publieke en private actoren op landelijk en lokaal niveau zich rondom hetzelfde vraagstuk scharen en beleidsdoelen met elkaar delen (Kokx & Van Kempen, 2010:356). Bij kerkenleegstand is dat landelijk zeker het geval, maar van gemeente tot gemeente verschilt het sterk of het als beleidsprobleem wordt ervaren. Is dat laatste het geval, dan blijft het alsnog lokaalgebonden of de actoren samenwerking zoeken met het landelijke niveau. In de literatuur over multi-level governance (e.g. Peters & Pierre, 2001; Hooghe & Marks, 2001; Kokx & Van Kempen, 2010) wordt doorgaans bij beleidssturing meer beredeneerd vanuit de centrale overheid in combinatie met lagere overheden en wordt geen rekening gehouden met de lokale zelfbeschikking die zo apert opspeelt bij kerkenleegstand. Sturing via boundary conditions erkent deze verhouding daarentegen wel.

Het gehanteerde conceptueel model onderscheidt zich met de concepten zelforganisatie en boundary condition van multi-level governance. Het biedt een aanvullende kijk op besluitvorming op meerdere bestuurslagen. De relatie tussen het landelijke en lokale besluitvormingsniveau wordt anders benaderd. Met betrekking tot het behoud van monumentale kerkgebouwen heeft de centrale overheid niet een vooraanstaande rol en een directe invloed, maar een afhankelijke rol en een indirecte invloed, waarbij lokale zelforganisaties via boundary conditions worden geprikkeld.

Toch kan multi-level governance nog van pas komen, bijvoorbeeld om de decentralisatie die eind jaren '80 en de jaren '90 in de monumentenzorg is doorgevoerd, te evalueren. Heeft de decentralisatie het beoogde effect op de monumentenzorg gerealiseerd? Kunnen sindsdien variaties op lokaal niveau beter worden ondervangen (cf. Hooghe & Marks, 2001:4)? Of zou centraal gevormd en gestuurd beleid ten opzichte van een vraagstuk als kerkenleegstand doeltreffender zijn geweest? Multi-level governance biedt op die manier een handvat om de ontwikkeling van bestuursvormen in deze sector te bestuderen.

Beleidscyclus en zelforganisatie

Tijdens zijn interview opperde emeritus hoogleraar Bestuurskunde Nico Nelissen om de diverse beleidsfasen bij de herbestemming van kerkgebouwen begrepen te krijgen. Hoewel deze opgave buiten de beschouwing van dit onderzoek is gevallen, zou een



dergelijk analytisch perspectief interessante inzichten kunnen opleveren over de wijze waarop herbestemmingsprocessen in de praktijk verlopen.

Denken in beleidsfasen is een klassieke en rationele manier om naar het openbaar bestuur te kijken. Dikwijls zijn de volgende fasen te onderkennen: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidshandhaving en beleidsevaluatie (Bekkers, 2007:61). Actoren doorlopen deze stadia onophoudelijk en vaak in wisselende en onregelmatige volgorde (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007:104; Bekkers, 2007:21; Koppenjan & Klijn, 2004:45). Dit concept kan dus ook op een wijze gebruikt worden die ontvankelijk is voor grilligheid en onvoorspelbaarheid van de bestuurspraktijk, en is aldus ook vanuit complexiteitsdenken een geschikt analytisch middel.

Welk licht werpen beleidsfasen op resultaten uit dit onderzoek? Zoals uitvoerig is uiteengezet werken lokale actoren rondom leegstaande kerkgebouwen in zelforganisaties. Dit komt tot uiting in structuur en aanpassingsvermogen in taken en verantwoordelijkheden, communicatie en financiële stromen. Door deze eigenschappen te ontleden in beleidsstadia, kan inzichtelijk worden gemaakt hoe zelforganisaties zich gaandeweg ontwikkelen. Structuur in taken en communicatie zou bijvoorbeeld in een fase van beleidsvoorbereiding of -bepaling worden gekenmerkt door actoren die elkaar tijdig betrekken bij en informeren over een plan van aanpak. Stuiten actoren daarentegen op barrières, bijvoorbeeld een monumentaal orgel dat niet verplaatst mag worden of een nieuwe functie die kerkelijke toestemming vereist, dan moeten actoren de beleidsvoorbereiding en -bepaling opnieuw langsgaan alvorens de uitvoering kan plaatsvinden. Adaptiviteit uit zich dan in het herhaaldelijk terugkeren naar eerder doorlopen fasen.

Daarnaast kan fasering helpen inzien op welke momenten in het beleidsproces lokale actoren wel of niet op boundary conditions inspringen. Ontbreekt bewustzijn over kerkenleegstand tijdens de herbestemming, dan is dat wellicht in de agenderingsfase niet op lokaal niveau doorgedrongen. Winnen lokale actoren zelfstandig kennis en informatie in, dan is eventueel de desbetreffende boundary condition in de beleidsvoorbereiding onvoldoende zichtbaar geweest. Zijn vergunningen voor verbouw en restauratie aangevraagd, dan heeft wet- en regelgeving invloed gehad op de beleidsfasen die de beleidsuitvoering voorafgaan.

Kortom, de beleidscyclus helpt de werking van zelforganisatie verder te analyseren en de wijzen waarop boundary conditions invloed hebben op herbestemmingsprocessen beter te begrijpen. Nieuwe inzichten kunnen bovendien landelijke actoren leren op welke momenten in het lokale besluitvormingsproces hun hulpmiddelen ingezet en benut zouden moeten worden. Bestudering van beleidsfasen kan meer duidelijkheid opleveren en is daarom aan te bevelen. De toepassing beleidsfasemodel kan echter averechts werken wanneer een vaste volgorde van beleidsfasen wordt aangehouden. De analyse dreigt dan de grillen van een complex beleidsproces mis te lopen.





7. Aanbevelingen voor de RCE

De RCE heeft de taak van regisseur op zich genomen voor het opstellen van een Nationale Agenda Toekomst Religieus Erfgoed. Vanzelfsprekend, gezien het overheidsorgaan en het kennisinstituut dat de Rijksdienst is. Maar evenzeer een moeilijke opgave, gezien de diversiteit, bedachtzaamheid en de zelfstandigheid die het netwerk rond kerkenleegstand kenmerken. Bovendien hangt het in sterke mate van het lokale niveau af in hoeverre eenmaal gemaakte afspraken het plaatselijke besluitvormingsproces bereiken. Een belangrijke notie is dat de effecten van een nationale agenda niet mogen worden overschat. Om daarentegen de maatschappelijke nood niet te *onderschatten* verdienen de kansen die op landelijk niveau liggen, optimaal te worden benut. Reden temeer om de regisserende RCE aanbevelingen aan te bieden. Deze vraag is daarbij vooraf gesteld:

Welke (regie)rol zou de RCE moeten innemen binnen de landelijke besluitvormingsprocessen rondom leegstand van Nederlandse, monumentale kerkgebouwen met inachtneming van het lokale besluitvormingsniveau?

7.1 Regisseren = in staat stellen

Regisseren houdt in deze bestuurlijke context niet in dat de RCE een script aanhoudt en rolverdelingen maakt. Het verloop is juist onbekend en het is aan de actoren om een positie in te nemen. In plaats van een project, waarbij de afstemming zich richt op concrete doelen, leidt de Rijksdienst een *proces*, waarbij de nadruk ligt op de wijze waarop de landelijke afspraken tot stand komen. De bestuurlijke regisseur kweekt condities waarin creatieve oplossingen onder een verscheidenheid aan actoren tot wasdom kunnen komen, zonder vooruitgang en samenhang uit het oog te verliezen. De RCE in deze taak past het beste *enabling leadership* (Uhl-Bien & Marion, 2008) te tonen, met het accent op complexiteit erkennend handelen. De aanbevelingen:

- ▶ *Bevorder heterogeniteit*
Door zoveel mogelijk diverse actoren – dat wil zeggen: met verschillende belangen, hulpbronnen en achtergronden – bijeen te brengen, ontstaat heterogeniteit. Wederzijdse afhankelijkheden kunnen zo worden uitgebuit en aanzetten tot coöperatie. Verschillende disciplines kunnen elkaar aanvullen, waardoor creatieve oplossingen en leereffecten kunnen ontstaan. Ook minder ‘machtige’ actoren komen daarbij van pas. Tabel 4.1 gaf al een overzicht van actoren die in deze heterogeniteit kunnen voorzien.
- ▶ *Doorbreek de vaste vertegenwoordiging*
Op landelijk niveau heerst de neiging dat actoren telkens in eenzelfde samenstelling aan tafel zitten, terwijl andere actoren van het besluitvormingsproces buitengesloten raken. Buitenstaanders betrekken voorkomt onvrede en afkeer. Bovendien stimuleert het nieuwe interactie, dat het besluitvormingsproces verfrist en verlevendigt. VKB en Heemschut zijn voorbeelden van voorsnog afwezige actoren die belangrijke hulpbronnen bezitten en nieuwe inzichten kunnen genereren en waard zijn een uitnodiging te ontvangen.
- ▶ *Beëindig de bedachtzaamheid*
Omzichtigheid en wantrouwen onder actoren verhinderen een open en constructief overleg om tot actiepunten te komen. Maak daarom gevoelige onderwerpen bespreekbaar, noem man en paard en help actoren te verzoenen. Spreek zo nodig gedragscodes af om het besluitvormingsproces te faciliteren. De



moeizame omgang tussen belangenverenigingen en diverse kerkelijke organisaties heeft bijvoorbeeld een dergelijke bemiddeling nodig.

- ▶ *Hanteer een ruime planning*
Tijd is benodigd om tot gezamenlijke afspraken te komen. Natuurlijk moet de progressie in het besluitvormingsproces bewaakt worden, maar zonder op samenhang en draagvlak in te leveren. Een ruime planning is geboden om actoren tot compromissen te laten komen en uitvoerbare plannen te ontwikkelen. Een paar jaar is de tijdsduur waar rekening mee gehouden moet worden.
- ▶ *Missie, strategie en evaluatiemomenten*
Formuleer een gemeenschappelijke missie en benoem strategieën die bij de missie passen. Las bij elk overleg een evaluatiemoment in, zodat iedereen kan nagaan of afspraken, actiepunten en plannen in de lijn van de missie en strategieën liggen. Zo blijft de samenhang tussen acties bewaard en houden actoren het gemeenschappelijke belang voor ogen.

7.2 Andere aandachtspunten

Niet alleen de regisseur maar ook de RCE als hoeder van het cultureel erfgoed komen een paar algemene adviezen toe. Deze richten zich op overige knelpunten die in het onderzoek aan het licht kwamen:

- ▶ *Werk aan eigen imago*
Door terughoudendheid ten aanzien van kerkgebouwen in het verleden en de 'machtspositie' die de RCE heeft, heerst onder de landelijke actoren gerede twijfel over de juistheid waarmee de Rijksdienst zich in het vraagstuk mengt. Een imagoprobleem dat lastig is op te lossen. Op zijn minst moet de RCE duidelijk en overtuigend kenbaar maken zich volledig te willen en zullen inzetten voor het behoud van religieus erfgoed. Permanente inspanning en gecommuniceerde standvastigheid daarin kan enige twijfel onder de actoren wegnemen.
- ▶ *Maak boundary conditions zichtbaar*
Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat lokale actoren vaak niet op de hoogte waren van de ontwikkelingen aangaande kerkenleegstand. Deze onzichtbaarheid van boundary conditions heeft als gevolg dat zij niet in staat zijn geweest bewustzijn of kennis aan een hoger liggend niveau te ontleen. Wanneer de RCE zijn hulpbronnen aan het lokale niveau ter beschikking wil stellen, moeten die opvallender aangeboden worden. Richt bijvoorbeeld een speciale website op voor de nationale agenda, opdat het bewustzijn en de landelijke afspraken zichtbaar zijn voor de buitenwereld.
- ▶ *Het effect van 'Jaren van ...'*
Het Jaar van het Religieus Erfgoed gold als bewustwordingsjaar waarin aandacht gevraagd werd voor de nood waarin religieus erfgoed zich verkeert. Dat bewustzijn is zeker gegroeid, maar in de jaren erna bleek die sterk af te zwakken. Bovendien bleven intussen ook de gezamenlijke voornemens liggen, waardoor na vijf jaar nog geen nationale agenda is gerealiseerd. Voor komende 'Jaren van ...' is het daarom van belang om nazorg te organiseren om zo de behaalde winst vast te houden en in concrete resultaten om te zetten.





Wees bewust van zelforganisatie

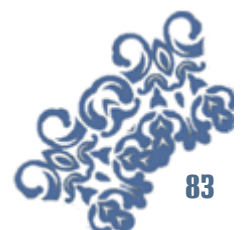
Doordat het lokale actoren zelforganiserend te werk gaan, heeft de RCE weinig vat op de omgang met monumenten. Het lokale niveau profiteert van leemtes in redengevende omschrijvingen en bepaalt het moment waarop de RCE betrokken wordt bij wijzigingen aan het monument. Hier moet de Rijksdienst bewust van zijn. Zoveel als mogelijk moet de redengeving van het monument aangescherpt worden en wellicht kan de RCE afspraken met gemeenten maken over lokale betrokkenheid.





Bronnen

- ASN Bank. (2010). Chizone: spiritueel warenhuis aan de kust. *Spaarmotief, september 2010*, 11-13.
- ASN Bank. *Wat we financieren*.
[<http://www.asnbank.nl/index.asp?nid=9677>]. 25 november 2013.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging*. Den Haag: Lemma.
- Berg, B.L. (2009). *Qualitative research methods for the social sciences*. Boston: Pearson Education.
- Boons, F. (2013). *Governance*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Boons, F. Self-organization and sustainability: The emergence of a regional industrial ecology. *Emergence: Complexity and Organization*, 2008 10(2),41-48.
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, Twist, M.J.W. van. (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Brans, M. & Rossbach, S. (1997). The autopoiesis of administrative systems: Niklas Luhmann on public administration and public policy. *Public Administration*, 74(3), 417-433.
- Cairney, P. (2012). Complexity Theory in Political Science and Public Policy. *Political Studies Review*. 10:346-358.
- CBS. *Kerkbezoek neemt af*.
[<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/vrije-tijd-cultuur/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-3929-wm.htm>]. 11 maart 2014.
- Correia, L. (2006). Self-organization: a case for embodiment. In: Gershenson, C. & Lenaerts, T. (eds.). *The Evolution of Complexity Workshop at Artificial Life X: Proceedings of the 10th International Conference on the Simulation and Synthesis of Living Systems*, pp. 111-116.
- Debuut B.V. (2007). *Van Kerk tot Café*. Utrecht.
- Edelenbos, J., Klijn, E. & Buuren, A. van (2012). Connective Capacities of Network Managers. *Public Management Review*, first published online, 02 July 2012.
- Fisch, R. (2007). *Umnutzung von Kirchengebäuden in Deutschland. Ein kritische Bestandsaufnahme*. Bonn: Deutsche Stiftung Denkmalschutz.
- Gemeente Den Haag. (2008). *Voortgangsrapportage ruimte voor gebed*. Den Haag.
- Gerrits, L. (2012). *Punchingclouds – an introduction to the complexity of public decision-making*. Litchfield Park, AZ: Emergent Publications.
- Heylighen F. (2001). The Science of Self-organization and Adaptivity. In: Kiel, L.D. (ed.) Knowledge Management, Organizational Intelligence and Learning, and Complexity, in: *The Encyclopedia of Life Support Systems ((EOLSS))*, (EolssPublishers, Oxford).
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). Types of Multi-Level Governance. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 5 (11).
- Jelsma, D. (2008). Hoe verder met godshuizen in Nederland? *Vitruvius*, 5, 25-31.



- Kaski. *Cijfers Rooms-katholieke kerk*.
[<http://www.ru.nl/kaski/onderzoek/>]. 22 oktober 2013.
- Klijn, E.H. (2008). Complexity Theory and Public Administration: What's New? *Public Management Review*, 10 (3), 299–317.
- Klijn, E.H., Steijn, B. & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management strategies on the outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88 (4), 1063-1082.
- Kokx, A. & Kempen, R. van. (2010). Dutch urban governance: multi-level or multi-scalar? *European Urban and Regional Studies*, 17 (4), 355-369.
- Kooiman, J. & Vliet, M. van. (1993). Governance and Public Management. In: Elissen, K. & Kooiman, J. (eds.), *Managing Public Organisations*, London: Sage.
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainty in networks*. Londen: Routledge.
- Meadows, D. H. (2008). *Thinking in Systems - A primer*. London: Earthscan
- Meys, O. & Gropp, B. (2010). *Kirchen im Wandel. Veränderte Nutzung denkmalgeschützter Kirchen*. Westfalen: Landesinitiative StadtBauKultur NRW.
- Morisset, L.K., Noppen L. & Coomans, T. (2006). *Quel avenir pour quelles églises ? / What Future for Which Churches*. Montréal: Presses de l'Université du Québec.
- Nelissen, N. (2008). *Geloof in de toekomst!*. Heeswijk: Berne.
- NRF. *Kerken Nevenfunctie-lening*.
[<http://www.restauratiefonds.nl/restaureren/kerken/Kerkennevenfunctielening/Paginas/default.aspx>]. 10 oktober 2013.
- NRF. *Over het Restauratiefonds*.
[<http://www.restauratiefonds.nl/restauratiefonds/Paginas/default.aspx>].
1 oktober 2013.
- Pollmann, T. (1995). *Herbestemming van kerken – Een ontnuchterend relaas*. Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Parochie H. Antonius Abt. *Sterke groei van aantal katholieken*.
[<http://www.parochie-antonius-abt.nl/page.php?id=88>]. 1 november 2013.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (2001). Developments in intergovernmental relations: Towards multi-level governance. *Policy and Politics*, 29 (2), 131-135.
- Platform Religieus Erfgoed Zuid-Holland. *Lourdeskerk*.
[<http://m.religieuserfgoed-zh.nl/qr-codes/lourdeskerk-den-haag>].
1 november 2013.
- Raats, K. (2010). *Slopen of omdopen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Reliwiki. *Reliwiki: Financieel bijdragen*.
[http://www.reliwiki.nl/index.php?title=Reliwiki:Financieel_bijdragen].
22 oktober 2013.
- Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. (2011a). *Een toekomst voor kerken. Handreiking voor het herbestemmen van vrijkomende kerkgebouwen*. Amersfoort.



Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (2011b). *Vergunningvrij. Informatie voor professionals*. Amersfoort.

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. (2012). *Rijksmonumenten in de omgevingsvergunning*. Amersfoort.

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. *Religieus Erfgoed*.
[<http://erfgoedbalans.cultureelerfgoed.nl/voorraad-erfgoed/gebouwd-erfgoed/bekende-voorraad/religieus-erfgoed>]. 28 oktober 2013.

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. *Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten*.
[<http://www.cultureelerfgoed.nl/Monumenten/Subsidie/Subsidieregeling-stimulering-herbestemming-monumenten>]. 10 oktober 2013.

Rijksoverheid. (2009). *Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg*. Den Haag.

Rijksoverheid. *Bouwen, verbouwen of renoveren*.
[<http://www.antwoordvoorbedrijven.nl/regel/omgevingsvergunning-bouwen>].
23 november 2013.

Rijksoverheid. *Modernisering monumentenzorg*.
[<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/monumenten-en-erfgoed-archeologie/modernisering-monumentenzorg>]. 10 oktober 2013.

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

Roeterdink, N., Jong, J. de, Tillema, L., Wierenga, R., Geel, P. van. (2008). *Onderzoek herbestemming kerken en kerklocaties. Een inventarisatie vanaf 1970*. Haarlem: Bisdom Haarlem, Bisdom Rotterdam, Projectbureau Belvedere.

Sabatier, P.A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168.

Stadsherstel Amsterdam & Stichting Oude Hollandse Kerken. (2011). *Kerken, kostbaar, kwetsbaar, kansrijk*. Amsterdam.

SBR. (2013). *Herbestemming en transformatie: stand van zaken*. Rotterdam.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.

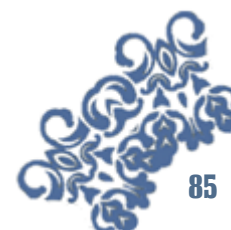
Styhre, A. (2002). Non-linear change in organizations: Organization change management informed by complexity theory. *Leadership & Organization Development Journal*, 23(6), 343-351.

Swanborn, P.G. (2008). *Case-study's? Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam/Meppel: Boom Onderwijs.

Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde: over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Sdu uitgevers.

Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Uhl-Bien, M. & Marion, R. (2008). *Complexity Leadership. Conceptual Foundations*. Charlotte: Information Age Publishing.





Bijlage 1: Interviewvragen³

Interviewleidraad – [naam] – [functie]

Datum:

Locatie:

Opening:

- Voorstellen, uitleg masterscriptie en stage, theoretisch vertrekpunt onderzoek
- Vragen om medewerking opname, transcriptie, citaten.

1. Introductie:

1.1 In welke hoedanigheid bent u werkzaam bij [organisatie]?

1.2 Wat zijn uw dagelijkse werkzaamheden?

.....

.....

2. Zelforganisaties – lokaal niveau

2.1 In hoeverre bent u betrokken bij leegstand van kerkgebouwen?

2.2 Op welk moment bent u betrokken geraakt bij de herbestemming van [casus]?

2.3 Wat gebeurde er toen? En daarna?

2.4 Welke spelers zijn er doorgaans bij herbestemming van kerkgebouwen betrokken? Welke taken en verantwoordelijkheden hadden zij?

2.5 Hoe verloopt doorgaans de interactie/communicatie tussen de spelers? Zijn er (on)geschreven regels?

2.6 Wordt er door de spelers voortgebouwd op bestaande interactie/communicatie?

2.7 Bestaat er tussen de betrokken spelers een gemeenschappelijk doel(en)?

.....

.....

.....

3. Boundary conditions

3.1 Hebben er veranderingen plaatsgevonden op het gebied van wet- en regelgeving, financiële middelen, kennis en besef/bewustzijn? Welke?

3.2 In hoeverre spelen lokale spelers rondom een kerkgebouw daarop in?

3.3 Wat doet de [organisatie] aan de dreigende kerkenleegstand?

.....

.....

.....

4. Governance – landelijk niveau:

4.1 Hoe zou je de interactie tussen de landelijke spelers willen typeren? Wat is het gemeenschappelijk doel(en)?

4.2 Zijn de spelers afhankelijk van elkaar en zo ja, hoe?

4.3 Hoe verloopt doorgaans de interactie/communicatie tussen de spelers? Zijn er (on)geschreven regels?

4.4 Wordt er door de spelers voortgebouwd op bestaande interactie/communicatie?

³ Deze lijst geeft een algemeen overzicht van de gestelde interviewvragen. Per interview zijn de vragen op de respondent afgestemd.



- 4.5 Wat voor positie neemt de RCE in?
- 4.6 In hoeverre denkt u dat het landelijke niveau invloed heeft (gehad) op die eerder genoemde veranderingen?
- 4.7 Wat krijgt u mee of heeft u meegekregen van een landelijke afstemming in de omgang met kerkenleegstand?
- 4.8 In hoeverre denkt u dat een landelijke afstemming de spelers rondom [casus] (direct) bereikt (heeft)?

.....
.....
.....

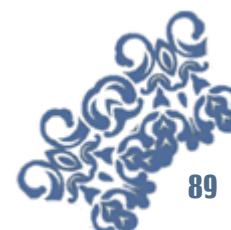
5. Toekomst

- 5.1 Wat moet volgens u bestuurlijk gezien gebeuren om kerkenleegstand aan te pakken?
- 5.2 Welke rol moet de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed daarin hebben?

.....
.....
.....

Bijlage 2: Observaties

Activiteit	Aanwezigen	Datum
Brainstormsessie Toekomst Religieus Erfgoed	Interne hoofden, onderzoekers, specialisten en medewerkers van RCE	05-03-2013
Werkoverleg Toekomst Religieus Erfgoed	Intern hoofd, programmaleider en projectleider RCE	20-03-2013
Werkoverleg Toekomst Religieus Erfgoed	Intern hoofd, programmaleider en projectleider RCE	03-04-2013
Werkoverleg	Intern hoofd RCE	16-04-2013
Debat 'Restaureren voor de leegstand' (Restauratiebeurs Den Bosch)	Directeur NRF, wethouder Breda, architect, consultant architectuurhistorie RCE, onderzoeker TU Eindhoven, voorzitter, Vakgroep Restauratie	19-04-2013
Denklunch over succes van herbestemming (Restauratiebeurs Den Bosch)	Directeur NRF, ontwikkelingsmanager BOEi, bisschoppelijk bouwadviseurs Rotterdam en Amsterdam-Haarlem, vertegenwoordigers Gelders Genootschap en Het Oversticht, directeur Hylkema Consultants, projectleider Platform 31, directeur Monumentenfonds Brabant, projectdirecteur RVOB, conceptontwikkelaar Herbestemmingsatelier, voorzitter Vakgroep Restauratie, vertegenwoordigers SBR, wethouder Breda, architect, adviseur historisch erfgoed, studenten VU en TU Eindhoven,	19-04-2013
Ronde langs stands (Restauratiebeurs Den Bosch)	Vertegenwoordigers Donatus, Steunpunt Erfgoed en Heemschut	19-04-2013
Werkoverleg Toekomst Religieus Erfgoed	Intern hoofd en projectleider RCE, vertegenwoordiger CIO-K	15-05-2013
Werkoverleg Toekomst Religieus Erfgoed	Projectleider RCE, senior adviseur Rijksbouwmeester	22-05-2013
Werkoverleg Toekomst Religieus Erfgoed	Intern hoofd, programmaleider en projectleider RCE	12-06-2013
Symposium Herbestemmen Kerk en Klooster	Vertegenwoordigers BHRE, ontwikkelingsmanager BOEi, medewerkers RCE, Dienst Landelijk Gebied en Rijksgebouwendienst, bisschoppelijk bouwadviseurs (Den Bosch, Rotterdam, Amsterdam-Haarlem), beleidsmedewerkers provincies (Noord-Brabant, Noord-Holland, Gelderland, Zeeland), beleidsmedewerkers gemeenten (Utrecht, Bergen op Zoom, Amsterdam), hoofd Catharijneconvent, vertegenwoordigers VBMK, CIO-K, Stichtingen Oude Kerken (Gelderland, Groningen), voorzitter Stichting Skatehal Arnhem, directeur aannemingsbedrijf, projectleider Stadsherstel Amsterdam, secretaris Cuypersgenootschap, directeur Hylkema Consultants, architectuurhistoricus VU, lid Future Religious Heritage/Task Force Toekomst Kerkgebouwen, en vele andere representanten van stichtingen en ondernemingen.	04-07-2013
Werkoverleg Toekomst Religieus Erfgoed	Intern hoofd, programmaleider en projectleider RCE	10-07-2013
Werkoverleg Toekomst Religieus Erfgoed	Intern hoofd, programmaleider en projectleider RCE	24-07-2013





Bijlage 3: Respondenten

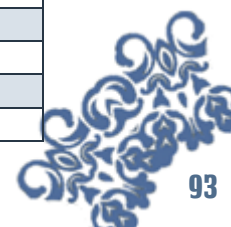
Respondent	Functie	Duur interview	Datum
Nico Nelissen	Emeritus Hoogleraar bestuurskunde	46 min. 25 sec.	23 mei 2013
Peter de Lange	Voorzitter VKB	1 uur, 3 min. 22 sec.	11 juli 2013
Herman Wesselink	Architectuurhistoricus VU Amsterdam	53 min. 8 sec.	16 mei 2013
Petra Stassen	Kerkelijk jurist	1 uur 5 min. 48 sec.	2 juli 2013
Jeroen Westerman	Adviseur cultuurhistorie Gelders Genootschap	1 uur 8 min. 21 sec.	12 juni 2013
Mirjam Blott	Projectleidster De Culturele Zaak	39 min. 57 sec.	22 mei 2013
Barend Jan Schrieken & Arthur Prinsen	Hoofd Strategie en Ontwikkeling en Financieel accountmanager NRF	43 min. 36 sec.	28 augustus 2013
Alice Gut	Adviseur monumenten gemeente Utrecht	40 min. 17 sec.	19 juni 2013
Jan van der Hoeve	Bouwhistoricus gemeente Utrecht	1 uur 5 min. 45 sec.	6 juni 2013
Wim Kastelein	Voormalig projectleider particuliere restauraties, gemeente Utrecht	1 uur 2 min. 50 sec.	18 juni 2013
Clemens Koemans	Architect	1 uur 4 min. 46 sec.	4 juni 2013
Henk Ambachtsheer	Hoofd Monumentenzorg gemeente Den Haag	58 min. 30 sec.	17 juli 2013
Margret Goltsch	Adviseur monumenten Den Haag	53 min. 40 sec.	3 juli 2013
Henk van Ruijven	Penningmeester parochie H. Antonius Abt	1 uur 10 min. 23 sec.	9 juli 2013
Noël de Bruin	Eigenaar Chizone	32 min. 46 sec.	16 juli 2013





Bijlage 4: Codeerschema

Concept	Uitingsvormen	Indicatoren
1. Systeem		
	1.1 Elementen	1.1.1 Persoon 1.1.2 Organisatie
	1.2 Interactie	1.2.1 Communicatie 1.2.2 Informatie-/kennisstromen 1.2.3 Geld-/kapitaalstromen
	1.3 Gemeenschappelijk doel	1.3.1 Gemeenschappelijk doel 1.3.2 Geen gemeenschappelijk doel
2. Zelforganisatie		
	2.1 Afwezigheid directe externe controle	2.1.1 Overheid niet autonoom 2.1.2 Andere actoren niet direct, extern gecontroleerd
	2.2 Verwerving/behoud orde/structuur	2.2.1 Toewijzen/handhaven taken/verantwoordelijkheden 2.2.2 " communicatie 2.2.3 " informatie-/kennisstromen 2.2.4 " geld-/kapitaalstromen 2.2.5 Geen orde/structuur
	2.3 Adaptiviteit	2.3.1 (mogelijkheid tot) verandering in taken/verantwoordelijkheden 2.3.2 " communicatie 2.3.3 " informatie-/kennisstromen 2.3.4 " geld-/kapitaalstromen 2.3.5 Geen adaptiviteit
	2.4 = 5 = autopoiese	
3. Governance		
	3.1 Aanwezigheid gedeeltelijke autonomie overheid	3.1.1 RCE prominent aanwezig 3.1.2 Andere actoren niet direct gestuurd 3.1.3 RCE niet prominent aanwezig
	3.2 Interdependentie	3.2.1 Machtsbronnen: a) juridisch; b) financieel; c) kapitaal; d) communicatief; e) kennis/vaardigheid; f) informatie; g) positie/relatie; h) imago; i) collectief 3.2.3 Behoeft machtsbronnen: klein - groot
	3.3 = 1.2 = onophoudelijke uitwisseling hulpbronnen	



	3.4 Interactie via spelregels	3.4.1 Communicatie via geschreven regels
		3.4.2 Communicatie via ongeschreven regels
		3.4.3 Geen gedeelde regels
4. Boundary conditions		
	4.1 Soort boundary conditions	4.1.1 Wet- en regelgeving
		4.1.2 Financiële middelen
		4.1.3 Kennis/informatie
		4.1.4 Bewustzijn/Besef
	4.2 Veranderingen in boundary conditions	4.2.1 Verandering in hoedanigheid van een categorie boundary condition
		4.2.2 Geen verandering in boundary condition
5. Autopoiese		
	5.1 Reproductie elementen/structuur/interactie m.b.v. eigen elementen/structuur/interactie	5.1.1 Reproductie actoren
		5.1.2 Reproductie verantwoordelijkheden/taken
		5.1.3 Reproductie communicatie
		5.1.4 Reproductie informatie-/kennisstromen
		5.1.5 Reproductie geld-/kapitaalstromen
		5.1.6 Geen reproductie
	5.2 Afwezigheid input/output van eenheid	5.2.1 Afwezigheid vooraf bedoelde eenheid
		5.2.2 Afwezigheid achteraf erkende eenheid
6. Invloeden vanuit landelijk niveau		
	6.1 Gemerkte invloeden	6.1.1 Gemerkte invloeden
		6.1.2 Invloeden <u>niet</u> gemerkt
	6.2 Belang van landelijke afstemming	6.2.1 Van belang
		6.2.2 Niet van belang
	6.3 Rol RCE	6.3.1 Rol RCE
7. Probleem-/oplossingsperceptie		
	7.1 Probleemperceptie	7.1.1 Probleemperceptie
	7.2 Oplossingsperceptie	7.2.1 Oplossingsperceptie



Bijlage 5: Overzicht hulpbronnen van landelijke actoren

	Juridisch	Financieel	Communicatief	Kennis/Vaardigheden	Positie/relatie	Informatie	Collectief	Imago
MinOCW/RCE	xx	xx		x	x			x
MinIenM	x							
MinBZK				x	x			
Raad voor Cultuur	x							
Provincie	x	x						
IPO					xx			
VNG				x	xx			
FGM			x		xx			
PKN	x			x	xx			
RKK	x			x	xx			
CIO-K					x			
SBKG				x				
VKB				x	x		x	
KNR			x					
Erfgoedhuizen			x	xx	x			
Musea						x		
Historische centra						x		
Universiteiten				x		x		
VBMK			x		x			
Heemschut			xx				x	x
NRF		xx		x				
Cuypersgenootsch.			xx		x		x	x
FIM					x			
Fed. Welstand			x	x				
BOEi		x		x				x
BHRE				x				
Sticht.Oude kerken		x	x	x				
Stadsherstellen		x		x	x			
NRP			x					
Bouwend NL					x			
Fondsen		x		x				
Woningcorp.		x		x	x			
Donatus				x	x			
Redres/Reliplan				x	x			
Adviesbureaus				x				

Linker kolom: landelijke actoren; bovenste rij: soorten hulpbronnen; x = aanwezigheid en gewicht van hulpbronnen.

Colofon

Deze masterscriptie is onderdeel van de Master Governance en Management van Complexe Systemen, opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, de stageplaats gedurende het onderzoek, is niet verantwoordelijk voor de inhoud van dit rapport.

Meer informatie

Voor vragen of opmerkingen kunt u mailen naar:

roelfbrinkman@gmail.com

april 2014



