

19

Hans Mommaas  
en Luuk Boelens  
**Voorbij het plan:  
de actorbenade-  
ring**

Hans Mommaas Vrijetijd, cultuur en ruimtelijke ontwikkeling, Universiteit van Tilburg

Luuk Boelens Planologie, Universiteit van Utrecht

**Tussen inhoud en proces** | Sinds alweer een aantal jaren staat in Nederland ontwikkelingsplanologie op de agenda. In de context van een toenemende complexiteit en versnelling van de ruimtelijke dynamiek, onder meer als gevolg van een verdergaande liberalisering en mondialisering van markten, voldoet de oude reguleringsplanologie niet langer. Zo is het conventionele plandenken niet goed in staat om in te spelen op de regionale diversiteit. Dit is voor regio's steeds meer noodzakelijk geworden, teneinde zichzelf nadrukkelijker op een bovennationale markt te profileren. Daarnaast voorziet het plandenken onvoldoende in de toenemende noodzaak sneller in te spelen op passerende kansen. Zodra het plan goed en wel door alle bestuurlijke lagen is aanvaard, is het alweer verouderd. Bovendien was er sprake van een toenemende kloof tussen de planvorming aan de ene kant en de feitelijke uitvoeringspraktijk aan de andere. Papier is geduldig en zo het al ooit het geval is geweest dat ontwikkelingen als vanzelf kwamen aanwaaien en het slechts zaak was om ze in goede banen te leiden, dan is die tijd nu toch definitief voorbij. Kansen moeten actief worden aangeboord en gecreëerd, niet alleen op het internationale schaalniveau, waar dat feitelijk altijd al het geval is geweest, maar steeds meer ook op het (inter)regionale. Zoals de naam al aangeeft beoogt ontwikkelingsplanologie te komen tot een beter werkbaar en effectievere relatie tussen plan en ontwikkeling. De publieke praktijk van de planning en de private praktijk van de ontwikkeling moeten meer op elkaar worden betrokken. En dat niet zozeer door een versterking van de handhaving, maar door de uitvoeringspartners in een eerder stadium in het ruimtelijke ontwikkelingsproces te betrekken. De betekenis van het plan verschuift van een autonoom reguleringsinstrument naar een integrerend, stimulerend en mobiliserend ontwikkelingsmoment; een verschuiving van inhoud naar proces. Maar hoe worden plan en ontwikkeling, inhoud en proces vervolgens op elkaar betrokken? En hoe kan daarbij recht worden gedaan aan niet alleen het ontwikkelingsproces, maar ook de ruimtelijke kwaliteit? In de ontwikkelingsplanologische praktijk zijn meerdere lijnen te onderscheiden. Een heel heldere lijn is die van de lagenbenadering, een al wat oudere die van de interactieve beleidsvorming. Het nadeel van beiden benaderingen is dat ze zich primair blijven oriënteren op de planvorming, zij het in het ene geval met meer oog voor de mobiliserende werking van gebiedskwaliteiten en in het andere met meer oog voor de inbreng van een diversiteit van stakeholders en de democratische legitimiteit van genomen beslissingen. Het gevolg daarvan is dat de huidige voorbeeldplannen van Nederlandse (dus poldermodel) ontwikkelingsplanologie nog sterk een inside-out karakter hebben. Vaak gaat het er eerst om dat de verschillende overheden en geïnstitutionaliseerde belangenvertegenwoordigers (over de verschillende lagen of schaalniveaus) zelf een oordeel hebben gevormd welke weg ze op willen gaan, om vervolgens private stakeholders van buiten bij het project of plan te betrekken. Mochten deze überhaupt al op een dergelijk 'overheidsplannetje' willen inzetten, dan blijft dit vaak beperkt tot de uitvoerende of belangenbehartigende en niet de strategische of 'global leading' stakeholders', de zogeheten 'leader firms'. Ten tweede krijgen de ontwikkelingsplanologische voorbeeldprojecten veelal een 'rood voor andere (zwakke) functies karakter'. De projecten gaan overwegend en vooral over uitbreiding, niet over reconstructie of revitalisering. En daarbij moeten winstgevende

woningbouw, bedrijvigheid of kantoorontwikkeling voldoende geld opleveren voor de tevens gewenste groenontwikkeling, natuurbouw, waterberging, openbaar vervoer exploitatie en/of ontwikkeling etc., teneinde integratieve planvorming, ontwikkelingskwaliteit of onderlinge meerwaarde (de zogeheten traditionele win-win situatie) te kunnen garanderen. Daarmee wordt ontwikkelingsplanologie in feite gemarginaliseerd tot een alternatieve flappentap in tijden van budgettaire overheidsnood of tot een alternatieve mogelijkheid voor dragers van onrendabele, maar toch maatschappelijk en/of projectgewijze voorzieningen. In vergelijking tot meer vooruitstrevende voorbeelden elders op deze wereld, zijn deze voorbeelden van ontwikkelingsplanologie dan wel erg basic, dan wel lopen zij erg achteraan. Bovendien blijven de innovativiteit en creativiteit van de alternatieve oplossingen en nieuwe vormen van ruimtegebruik hier wel erg beperkt. Daarmee zullen we de internationale concurrentiestrijd om een goede positionering van regio's in een wereldwijd netwerk waarschijnlijk niet gaan winnen. Een nieuwe en meer doordachte aanpak is nodig om te komen tot een hechtere integratie van plan en ontwikkeling.

**De actorbenadering: de Heuvelland case** | In het Zuid-Limburgse Heuvelland wordt tegen deze achtergrond sinds zo'n anderhalf jaar geëxperimenteerd met een andere benadering, door ons getooid met de term 'actorbenadering'. Niet zozeer de gebiedskwaliteit als zodanig vormt hier het primaire oogmerk, maar de noodzaak tot het mobiliseren van (regionaal gebonden of ingebedde) ontwikkelingsactoren, die vanuit die binding en natuurlijk ook vanuit puur eigenbelang bereid en in staat zijn om gebiedskwaliteiten te onderhouden en versterken. Het betreft een poging om inhoud en proces op een directere manier met elkaar te verknopen. Het vertrekpunt voor het project lag niet zozeer in de ruimtelijke ordening als zodanig, maar in de gevoelde noodzaak om te komen tot een versterking van de toeristische economie in het Heuvelland. Binnen het Limburgse Investerings- en Ontwikkelingsfonds (LIOF) - een van de regionale ontwikkelingsfondsen in Nederland die werken onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van EZ - ontstond de behoefte na te gaan of op dat vlak iets te doen was. Daartoe werd advies gezocht bij de leerstoel Vrijtijdwetenschappen van de Universiteit van Tilburg. Het Heuvelland vormt een van de oudste toeristische gebieden in ons land. In een gemeente als Valkenburg aan de Geul is het toerisme goed voor zo'n 70% van de werkgelegenheid. Bovendien speelt een rol dat het toerisme, samen met de landbouw, een belangrijke economische drager vormt van het kleinschalige Heuvellandschap. Beiden, zowel de landbouw als het toerisme, staan echter onder druk. Met de opkomst van het fenomeen van de low cost carriers moet het binnenlandse toerisme steeds meer de concurrentie ervaren van verder weg liggende bestemming: er lekt koopkracht weg uit land en regio. De landbouw ziet zich geconfronteerd met een toenemende druk tot afbouw van de landbouwsubsidies en dus een verdergaande internationale concurrentie. Het idee bestond dat, als er niets zou gebeuren, beide sectoren de komende jaren geconfronteerd zouden worden met een koude sanering die, bij een inadequate begeleiding, het landschap definitief zou verrommelen. Nu al doet zich een proces voor waarbij steeds meer hotels worden ver-

kocht aan projectontwikkelaars die deze veranderen in appartementen. Hoe kon de economie in het Heuvelland op een zodanige manier worden versterkt dat dit de wederzijdse afhankelijkheid ten goede zou komen van de veerkracht van het toerisme aan de ene kant en de kwaliteit van het cultuur en natuurlandschap aan de andere? Na een uitgebreide analyse van de toeristische waardeketens, zowel in hun algemeenheid als specifiek voor het Heuvelland, ondersteund door Zka, Leisure Consultants & Planners uit Breda, was de conclusie dat van de toeristische bedrijfskolom zelf onvoldoende verwacht kon worden. In de financierings- en exploitatiestructuur binnen de sector overheerst een oriëntatie op de korte termijn en de eigen bedrijfskolom van het vervoer en verblijf. Als men al voldoende kapitaal overhoudt om daadwerkelijk te innoveren of expanderen, dan wordt dat kapitaal in overwegende mate gestoken in de eigen keten. De sector is in hoge mate afhankelijk van de omgevingskwaliteit van natuur en cultuur, maar investeert daar zelf nauwelijks actief in. Om meerdere redenen moest dus worden ingezet op een strategie die niet zozeer uitging van de toeristische keten zelf, maar die directer aansloot bij de omliggende cultuur en natuurwaarden en die en passant zou zorgen voor de regionale 'traffic' nodig om het toerisme te onderhouden en stimuleren. Er werd ingezet op een horizontale in plaats van verticale strategie waarbij de cultuur en natuurwaarden van het gebied uitgangspunt dienden te zijn van economische vernieuwingsimpulsen. Met de kanskaartmethode van het stedenbouwkundig bureau Urban Unlimited - eertijds al eens experimenteel uitgeprobeerd voor het Knooppunt Arnhem Nijmegen en recent met succes ook toegepast in de stadsvernieuwing, en bij Transit Oriented Development projecten, kon met gebruikmaking van een Interreg 3c subsidie (het TouriSME programma) het project ook de beoogde ruimtelijke meerwaarde krijgen. Begonnen werd met een inventarisatie van de kernwaarden van het Limburgse Heuvelland, met name op het kruispunt van natuur (landschap) en cultuur (occupatie). Daartoe vonden gesprekken plaats met regionale sleutelfiguren en werden bestaande dataverzamelingen geanalyseerd, onder meer met betrekking tot de in het gebied aanwezige bedrijfsactiviteiten en toeristische typologieën. Vervolgens is op Europese schaal gezocht naar toonaangevende referenties. De referenties betroffen gebieden waarin, op basis van vergelijkbare gebiedskwaliteiten, horizontale clusters van economische activiteiten zijn ontwikkeld, die enerzijds inspelen op en dragers vormen van die gebiedskwaliteiten en waarvan anderzijds het toerisme een wezenlijk onderdeel vormt. De referenties betroffen Bourgogne (allianties rondom streekeigen voedsel), Baden-Baden (allianties rondom kuren en gezondheid), Poitiers (allianties rondom media en technologie), Billund (allianties rondom branding, in dit geval Lego) en Nice (allianties rondom science en technologie) en vele anderen. Een en ander is beeldend samengevat in een inspirerend boekwerkje 'Groeten uit ... (de hele wereld)' (UU Rotterdam 2004). De referenties zijn verder onderzocht op de aanwezige vervlechting van waardeketens en op de manier waarop die inspeelden op aanwezige natuur en cultuurkwaliteiten aan de ene kant en het toerisme aan de andere. Het zo ontwikkelde materiaal is uiteindelijk samengevat in een gebiedsmatrix. Daarin zijn de rode en groene kernwaarden van het gebied (van de kloosters, molens en boerderijen tot aan de hellingbossen, de fruitbomen en beekdalen) samengebracht met de onderscheiden thema's en potentiële nieuwe mark-

ten. Uiteindelijk zijn vijf thema's benoemd: 1) Volle Smaken (combinaties van toerisme met de rijke traditie van regionale voedselproductie en het internationaal bekende culinaire aanbod); 2) Helende Hellingen (combinaties van toerisme met zorg, en in het gebied al aanwezige wellness, plastische chirurgie, natuurrecreatie); 3) Weelderige Tuinen (Lifestyle branding rondom huis en tuin), in combinatie met de aanwezige kastelen, kasteeltuinen en groene themaparken (Mondo Verde, Gaia park); 4) Verbonden Velden (toevoeging van multimedia en ict aan de andere functies van het Heuveland via WiFi en UMTS toepassingen); 5) Elementair Erfgoed (koppeling van aanwezige kernwaarden aan innovatieve industriële activiteiten in het gebied rondom energie - water, wind, aardwarmte, biomassa - en automotieve - waterstof).

Deze samen en in bilateraal gesprek met verschillende markttrekkers ontwikkelde kansenkaarten zijn op hun beurt voorgelegd aan rondetafelbijeenkomsten met tal van stakeholders, ondernemers en investeerders in en rondom de regio. De gesprekken waren bedoeld om te toetsen of de kansen van de regio afdoende in beeld waren gebracht en om horizontale investeringen aan te trekken, dat wil zeggen investeringen die wilden inspelen op aanwezige natuur en cultuurkwaliteiten om die kwaliteiten vervolgens te verknopen met de eigen bezigheden. Aan de rondetafelgesprekken namen uiteenlopende soorten ondernemingen deel, van kleine, lokale tot aan grote, nationale of zelfs internationale spelers. Over het algemeen was sprake van enthousiaste reacties. Vooral het denken in termen van de horizontale verknoping van gebiedsgerichte waardeketens en de koppeling van die ketens aan aanwezige cultuur en natuurwaarden en aanwezige vormen van bedrijvigheid in de sfeer van het toerisme, de streekeigen agrarische productie, de culinaire economie, de wellness en gezondheidszorg, technologie en innovatie vormde aanleiding tot een collectieve speurtocht naar nieuwe markten met de bijbehorende investeringen. Uiteindelijk zijn er aan de hand van de tijdens en rondom de gesprekken door de ondernemers geventileerde investeringsproposities vijf ontwikkelingsperspectieven onderscheiden. Rondom elk van die perspectieven zijn momenteel projectgroepen van ondernemers actief. Binnen de projectgroepen werken zogenaamde 'trekkers' (partijen die het investeringsinitiatief nemen) en 'duwers' (partijen die flankerende en ondersteunende projecten ontwikkelen) samen aan de ontwikkeling van nieuwe product-markt combinaties. Meest perspectiefrijk bleken hier in eerste instantie het thema Helende Hellingen, vooral toegepast op de koppeling van ziekenhuizen en specifieke chirurgische ingrepen met herstellende weelde die zorghotels kunnen bieden. Het stelt ziekenhuizen in staat de wachtlijsten te minimaliseren en nieuwe markten aan te boren. Op hun beurt biedt het kwaliteitshotels (zoals die bijv. van Camille Oostwegel) de kans om in rustige tijden een voldoende bezettingsgraad te houden, terwijl het tegelijkertijd patiënten de mogelijkheid geeft om in een meer aangename omgeving, zelfs met hun partner te herstellen; en dit alles tegen geringere kosten. Daarnaast werden en worden ook opmerkelijke coalities gesmeed met betrekking tot de thema's Wellness in Weelde (de ontwikkeling van preventieve life style trajecten met de toeristische sector door zorgverzekeraars), Goddelijk Leven (de ontwikkeling van nieuwe formules van ouderenhuisvesting

met gebruikmaking van cultuurhistorisch erfgoed) en Volle Smaken (het opzetten van een gebiedseigen smaakcoöperatie van producenten van streek-eigen producten in relatie tot de vele kwaliteitsrestaurants in de regio, kleine streekmarkten, maar bovenal een grote versmarkt in het stadshart van Maastricht). Tenslotte blijkt inmiddels ook Vodafone bereid om met betrokken ICT, landschappelijke en toeristische attracties het thema Verbonden Velden te gaan vormgeven. In combinatie met de aanleg van een volledig dekkend wireless regionaal breedband netwerk, ondermeer via de veelvuldig aanwezige kerktorens en bidkapelletjes in het gebied, zullen toeristische en zorgarrangementen via de gsm worden aangeboden.

**Conclusie en reflectie** | Op het moment van het schrijven van deze tekst zijn de diverse projectgroepen druk bezig hun investeringsvoornemens verder uit te werken. Daarnaast is sprake van een overkoepelend ondernemersoverleg waarin de gebiedsgerichte uit- en inbouw van het project gestalte moet krijgen. Hierin spelen aspecten een rol als de mogelijke ontwikkeling van een gebiedsgericht investeringsfonds, de ontwikkeling van een kennisfonds ten behoeve van de vele juridische, economische, ruimtelijke en bestuurlijke kennisvragen die zich nu al aandienen, de inpassing van de projecten in de bestaande planvorming en de onderlinge verknoping van de projecten omwille van de beoogde versterking van gebiedskwaliteiten. Samen moeten deze ingrediënten vorm geven aan de regionale ontwikkelingsarena.

Veel is dus nog onzeker. Niettemin tekenen zich in dit project de contouren af van een andere benadering van gebiedsgerichte ontwikkeling waarin gewenste ruimtelijke kwaliteiten directer worden verbonden met feitelijke ontwikkelingstrajecten. Het 'Nieuwe Markten project' zoals het officieel heet, is in eerste instantie begonnen als een economisch project. Voorop stond en staat de economische structuurversterking in het Heuvelland. Daarbij is vanaf het begin een nadrukkelijke koppeling gelegd naar de ruimtelijke kernwaarden, zowel in een landschappelijk als in een cultureel opzicht. Inzet van de economische herstructurering was nu juist om economische dragers te vinden die ook naar de toekomst kunnen helpen de bestaande ruimtelijke kwaliteiten in stand te houden. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in de mogelijkheid tot de ontwikkeling van een palet van economische activiteiten die ons idee van het platteland in de toekomst behoorlijk zal doen veranderen. Een nieuwe diensteneconomie neemt bezit van het rurale gebied. Een belangrijk deel van de daarin gesitueerde agrarische productie oriënteert zich niet langer louter of zelfs primair op de verticale waardeketen van de agrarische productie, maar op horizontale waardeketens binnen de regionale ruraal-urbane diensteneconomie. Idem de toeristische economie. Hier ontwikkelt zich wat de Britse planologe Patsy Healey eerder heeft betiteld als een strategie van 'collaborative placemaking'. De kleinschalige ruimte van het Heuvelland krijgt gestalte aan de hand van collaboraties tussen waardeketens die eerder met de rug naar elkaar toestonden. In dit project is dit vooralsnog gebeurd binnen de bestaande ruimtelijke plankaders, maar het is goed in te zien hoe een vergelijkbare strategie juist kan dienen om in een en dezelfde beweging zowel de ruimtelijke plannen voor een gebied te actualiseren als de daartoe benodigde publieke en pri-

vate dragers te mobiliseren. Bovendien zullen ook de huidige investeringsproposities op tal van terreinen aanlopen tegen planologische regels die weliswaar in eerdere fasen van economisch-ruimtelijke ontwikkeling zinvol waren, maar nu hun rationaliteit hebben verloren. Hier komt vervolgens de rol van de gemeentelijke en provinciale overheid nadrukkelijk in het vizier en daarmee de publieke legitimering van de ontwikkelde en nog te ontwikkelen plannen, alsmede de bijbehorende borging van kwaliteit. Tot nog toe speelde de overheid alleen op de achtergrond een rol. Natuurlijk is in het begin van het proces draagvlak gecreëerd bij zowel de provinciale als de gemeentelijke overheden. Maar vervolgens is beide gevraagd op de tweede rang te gaan zitten. Zij zaten niet aan bij de rondetafelbijeenkomsten, overigens net zo min als tal van sectorale belangenorganisaties (met uitzondering van Het Limburgs Landschap). Gevreesd werd dat de sectoraal en ruimtelijk verkokerde structuur van de overheid het integrale marktgeoriënteerde proces in een te vroeg stadium zou compliceren en verzwaren. De inzet was nu juist om via de activiteiten van marktpartijen een regionale handelingsruimte te creëren die de ruimtelijk en sectoraal versnipperde structuur van het semi-publieke domein zou overstijgen. Nu de integrale investeringsvoornemens moeten worden terug vertaald naar de institutionele omgeving doet de verkokerde structuur daarvan zich gevoelig gelden. Om haar legitimerende en handhavende functie adequaat te kunnen vervullen zal ook die institutionele omgeving vervolgens een transitieproces moeten doormaken. De komende tijd zal leren of het project daarin slaagt.

*Voor meer informatie over het project: 'Heerlijk Heuvelland: nieuwe markten en allianties voor toerisme in het Heuvelland'. Uitgevoerd door Zka Leisureconsultants en partners, Urban Unlimited en Vrijetijdwetenschappen, Universiteit van Tilburg, januari 2005. Als pdf file te downloaden van [www.urbanunlimited.nl](http://www.urbanunlimited.nl)*