

## University of Groningen

### Leisuring landscapes

Hartman, S.

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2016

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Hartman, S. (2016). *Leisuring landscapes: On emergence, transitions and adaptation*. Coöperatie InPlanning UA.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

- **Design of institutional frameworks**

Planners are challenged to find institutional framework that offers a satisfactory balance between inhibiting, allowing and encouraging particular land uses and activities over others. On the one hand, this balance is important to encourage innovations in niches of tourism, leisure and recreation and the pursuit of diversity. On the other, it is important to protect nature, heritage, and spatial quality from the negative impact of spatial development. Chapter 4 of this research identifies that such a framework is likely to be 1.) selective in order not to be too comprehensive and prescriptive from the top down; 2.) multi-component to achieve the composite goal of inhibiting, allowing and encouraging; and 3.) dynamic because the framework is constantly renegotiated in multilevel decision-making processes.

- **Reflexive stance towards governance**

Reflexivity emphasizes the need to recognize when and how situations are changing, to call into question whether concepts, practices and institutions are still sufficient, and to envision alternative approaches. For strategic spatial planning the consequence is that systems of planning and governance must themselves also prepare and be ready for adaptation in order to timely respond to changing circumstances.

In short, this thesis identifies that socio-spatial systems, such as regions that are leisuring, benefit from the capacity to adapt. It draws attention to a set of factors that contribute to adaptive capacity of regions and their ability to transition towards enhanced states. Moreover, it discusses in-depth the multiple implications for strategic spatial planning in the context of the design of institutional framework, stimulating organizing capacity and managing adaptive capacity.

Dit proefschrift gaat over de rol van ruimtelijke planning bij regio's die een ontwikkeling doormaken tot vrijetijdlandschap. Vrijetijdlandschappen zijn regio's die sterk in het teken staan van de vrijetijdseconomie – het industriecluster bestaande uit de sectoren toerisme, recreatie en vrije tijd. Vrijetijdlandschappen ontstaan als het gevolg van elkaar opvolgende ruimtelijke transformaties, die gedreven worden door activiteiten en projecten gericht op toerisme, recreatie en andere vormen van vrijetijdsbesteding. Veel plekken worden ontwikkeld tot toeristische bestemmingen zoals steden, dorpen en gebieden met unieke natuurlijke schoonheid of cultureel erfgoed. Stadsranden transformeren tot overgangszones tussen stad en platteland en worden geconfronteerd met activiteiten en faciliteiten bedoeld voor recreatie en vrijetijdsbesteding. De instroom van nieuwe functies, bedrijven en activiteiten stuwden de geleidelijke verandering van de bestaande functies, structuren en identiteiten.

Deze sociaalruimtelijke transformaties houden verband met de globaliserende economie en netwerksamenleving, zijn complex, en resulteren in ontwikkelingspaden – hoe regio's zich door de tijd heen ontwikkelen – die niet-lineair zijn en die open staan voor verandering. Dit proefschrift maakt duidelijk dat het desalniettemin mogelijk is om opkomende, emergente patronen te observeren, om de ontwikkelingsrichting van regio's te onderzoeken, om transities te onderscheiden en om adaptieve planning strategieën en reflexieve governance benaderingen te ontwikkelen die op een betekenisvolle manier de evolutie van regio's ondersteunen en begeleiden. Beargumenteerd wordt dat ruimtelijke planning steeds meer gaat om een focus op de adaptieve capaciteit van regio's, waardoor regio's in staat zijn om (zichzelf) te navigeren door een contextuele omgeving die voortdurend verandert. Hiermee wordt voldaan aan de doelstellingen van dit proefschrift: 1.) bediscussieer de implicaties en vraagstukken die het ontstaan van vrijetijdlandschappen met zich mee brengen voor ruimtelijke ontwikkeling en planning; 2.) analyseer hoe institutionele kaders het ontstaan van vrijetijdlandschappen beïnvloeden; and 3.) beargumenteer hoe ruimtelijke planning het ontstaan van vrijetijdlandschappen kan ondersteunen en stimuleren.

De ontwikkeling van vrijetijdlandschappen is een toevoeging aan het repertoire van de ruimtelijke planning en draagt bij aan de moeilijkheidsgraad om de ontwikkeling van de huidige maatschappij te managen. Het is een dynamisch proces dat gepaard gaat met vele actoren, beleidsdomeinen, bestuursniveaus en ruimtelijke schaalniveaus. Het ontstaan van vrijetijdlandschappen leidt tot nieuwe uitdagingen voor lokale gemeenschappen, tot nieuwe vraagstukken voor ruimtelijke planners en tot nieuwe opties voor actoren

met beslissingsbevoegdheid. Tegelijkertijd leren we ook over het ontstaan en managen van zulke nieuwe situaties. De hoofdstukken in dit proefschrift dragen bij aan deze *body of knowledge*. Elk hoofdstuk presenteert de resultaten van een of meerdere case studies. De belangrijkste conclusies uit de individuele hoofdstukken worden onderstaand kort besproken.

In hoofdstuk 2 staat centraal het transitieproces van de Waddenregio, van een overwegend landbouwgebied in de richting van een vrijetijdlandschap. Deze transitie wordt geremd door een sterk beperkend planningsregime. De vrijetijdseconomie komt van de grond onder andere omdat het voorziet in lokale sociaaleconomische behoeften, maar dit gebeurt eerder ondanks dan dankzij dit planning regime. Tegen deze achtergrond wordt in dit hoofdstuk beargumenteerd dat ruimtelijke planners worden uitgedaagd om transitie managers te worden, die zich inzetten om regio's in hun transitieproces te begeleiden door er op toe te zien dat regio's beschikken over de benodigde adaptieve capaciteit. Dit leidt er toe dat transities meer fluide worden; in plaats van een dramatische ineensstorting, een meer gelijkmatig, stapsgewijs proces van aanpassing aan veranderende omstandigheden.

In hoofdstuk 3 wordt onderzocht hoe planning interventies invloed uitoefenen op stadsrandgebieden Midden-Delfland en Vlietzone die langzaam maar zeker worden geïntegreerd in het stedelijk weefsel van de stadsregio Haaglanden. Midden-Delfland wordt geleidelijk een metropolitaan park en tegenwoordig gepositioneerd als 'Hof van Delfland' terwijl Vlietzone een minder coherente en meer gefragmenteerde leisure zone blijft. Het perspectief wordt geïntroduceerd dat stadsrandgebieden zijn te zien als open en geneste sociaalruimtelijke systemen die adaptief reageren op de dynamische contextuele omgeving waarin ze zijn geleden. Deze omgeving levert krachten die verandering stimuleren (stedelijke groei, opkomende vrijetijdseconomie) maar ook krachten die verandering afremmen (planning interventies, financiële crisis). Bevindingen laten zien dat ruimtelijke planners worden uitgedaagd om met veranderingen in snelheid, intensiteit en het karakter van stadsrandontwikkelingen om te gaan. Dit omvat het tijdig aanpassen van gebiedsvisies, het vormen van nieuwe organisaties en het aanpassen van governance arrangementen.

In hoofdstuk 4 wordt een analyse gepresenteerd van de aanpak van de provincie Friesland om ruimtelijke kwaliteit te stimuleren. Ruimtelijke kwaliteit is een fundamentele pilaar van de vrijetijdseconomie. De analyse laat zien dat regio's niet alleen moeten beschikken over de capaciteit om met verstoringen om te gaan en deze te voorkomen (robustheid), maar ook moeten beschikken over een mate van flexibiliteit om vooruitgang en verbetering te

boeken (flexibiliteit). De analyse laat zien dat provincie Friesland daarom een institutioneel kader heeft gecreëerd dat bestaat uit een set van *generieke normen* gericht op milieukwaliteit, *procesvereisten* zoals planningsprincipes en motivatieplicht hoe er rekening is gehouden met vastgelegde 'kernkwaliteiten', en *planningstrategieën* gericht op stakeholder management teneinde het organisatorisch verbonden van actoren, organisaties en instituties op verschillende bestuursniveaus en ruimtelijke schaalniveaus. De analyse laat ook zien dat de conceptualisatie van ruimtelijke kwaliteit Friesland selectief is, wat te herleiden is tot onder andere politieke en pragmatische keuzes in besluitvormingsprocessen.

In hoofdstuk 5 wordt een verbinding gelegd tussen theorieën over 'storytelling' en transitie ten behoeve van de analyse van twee projecten waarin een strategische vorm van storytelling is toegepast om de vrijetijdseconomie te stimuleren in de regio's Hondsrug in de provincie Drenthe en de Friese Meren in de provincie Friesland. De analyse gaat in op de mate waarin 'strategische storytelling' (SST) een katalysator kan zijn voor de ontwikkeling van de vrijetijdseconomie, en daarmee voor het ontstaan van vrijetijdlandschappen. De bevindingen wijzen er op dat SST een katalysator kan zijn voor het bijeenbrengen van actoren, het samenbrengen van middelen en het bevorderen van ruimtelijke ontwikkelingen. Echter, het effect van SST hoeft niet meteen zichtbaar te worden in termen van ruimtelijke ontwikkeling omdat de ontwikkeling van vrijetijdlandschappen een langdurig transitieproces is. De bijdrage van SST kan in eerste instantie beperkt blijven het mobiliseren en bijeenbrengen van actoren en het vormen of institutionaliseren van actor-netwerken. Een adaptieve benadering wordt voorgesteld om verhalen continu te evalueren en aanpassen als middel om commitment te bewerkstelligen.

In hoofdstuk 6 wordt dieper ingegaan op de planologische uitdaging om te komen tot adaptieve toeristische bestemmingen. Adaptief betekent dat deze het vermogen hebben om te reageren op een veranderende contextuele omgeving en daardoor in staat zijn om de presentaties als competitieve toeristische bestemming te handhaven of te verbeteren. Theorieën over complex adaptieve systemen worden gebruikt om de aandacht te vestigen op een gebalanceerde mate van diversiteit in termen van toeristische producten, belevingen en bedrijven. Het bevorderen van diversiteit vereist ondermeer een hoge mate van connectiviteit tussen actoren om communicatie en coördinatie (beleid) te vergemakkelijken, het stimuleren van experimenteeruimte voor innovaties in niches van de vrijetijdseconomie en het vergroten van lerend en reflexief vermogen.

Complexiteitsdenken wordt in de gehele thesis gebruikt als conceptuele ondersteuning voor het onderzoeken van het ontstaan, de ontwikkeling en management van vrijetijdslandschappen. Als de bijdrages van de individuele hoofdstukken worden samengebracht bieden zij tezamen een complex adaptief systeem (CAS) perspectief op de ontwikkeling van vrijetijdslandschappen.

### Niet-lineaire ontwikkelingspaden

Het CAS perspectief wordt gebruikt om te laten zien dat de ontwikkeling van vrijetijdslandschappen het resultaat is van het samenspel tussen veranderen contextuele omstandigheden, geplande interventies en processen van zelforganisatie door actoren op verschillende bestuursniveaus en ruimtelijke schaalniveaus. Het resultaat is dat ruimtelijke planners worden geconfronteerd met ontwikkelingspaden van regio's die niet-lineair evolueren. Niet-lineair is van toepassing op situaties die niet geïnterpreteerd kunnen worden als exacte voortzettingen of extrapolaties vanuit het verleden door fundamentele veranderingen in structuur, functie en identiteit. Het is van toepassing op de ontwikkeling van vrijetijdslandschappen omdat deze gebieden een complexe en vaak langdurig transitieproces ondergaan waarbij afscheid wordt genomen van een relatief stabiele systeemstatus en bewogen wordt in de richting van een systeemstatus die fundamenteel anders is vergeleken met de structuren, functies en identiteiten van het verleden. De case studies van de Waddenregio (hoofdstuk 2), stadsrandontwikkelingen in de stadsregio Haaglanden (hoofdstuk 3) en de analyses van de Hondsrug en de Friese Meren (hoofdstuk 5) laten zien dat de focus op productie (landbouw, tuinbouw, bosbouw) geleidelijk wordt aangevuld met structuren, functies en identiteiten die duiden op een focus op consumptie (toerisme, recreatie, vrije tijd). Het ontwikkelingspad wordt daarom geconceptualiseerd als niet-lineair. Echter, dit proces is niet gemakkelijk en kost doorgaans veel tijd – de casussen Midden-Delfland en Vlietzone laten zien dat verandering meerdere decennia kan kosten en de analyses van de SST projecten onthullen de moeilijkheid om verandering te bereiken.

### Een langlopend transitieproces

Het duurt doorgaans meerdere decennia voordat transities zich hebben gemanifesteerd op regionaal niveau. Verschillende redenen zijn aan te wijzen. Ten eerste, de nadruk ligt doorgaans op planningsbenaderingen die beperkend zijn voor projecten en plannen die op grote schaal en in kort tijdsbestek leiden tot de transformatie van ruimtelijk-economische functies en structuren. Sterk restrictieve planningsregimes kunnen zelfs gebieden 'gevangen zetten' en voorkomen dat actoren alternatieve opties verkennen en ontwikkelingspaden

inslaan. Wanneer ruimtelijke transformaties worden ondersteund dat is het vaak incidenteel, ad hoc gedreven door voorbijkomende kansen en lokaal. Ten tweede, de ontwikkeling van vrijetijdslandschappen vereist de coördinatie en organisatie van vele actoren (individueen, bedrijven, maatschappelijke organisaties en instituties), het mobiliseren en toekennen van financiële middelen en de adaptatie van ruimtelijke, organisatorische en institutionele structuren. Het vereist individuen of intermediaire organisaties ('signifying agents') die actief netwerken van actoren creëren en managen (bijvoorbeeld gebruikmakend van 'storytelling'). Het vereist ook leiderschap om die netwerken over te halen om tot collectieve acties over te gaan. Organiseren en coördineren van actor-netwerken is een delicate alsook tijdsintensieve en energieconsumerende bezigheid, wat impliceert dat successen niet gegarandeerd zijn. Ten derde, er niet één actor met complete controle over die manier waarop ontwikkelingspaden evolueren over langere perioden. Dit komt door de betrokkenheid van vele actoren in diverse (beleids)domeinen die verspreid zijn over verschillende bestuursniveaus en ruimtelijke schaalniveaus. De implicatie is dat ontwikkelingspaden niet exact voorspeld of gestuurd kunnen worden, niet door blauwdrukplanning noch door consensusplanning of participatieve planningsbenaderingen. Hoewel benaderingen die uitgaan van controle en beheersing gebruikt kunnen worden om ontwikkelingspaden sterk te beïnvloeden (zie de Reconstructiewet in de casus Midden-Delfland, hoofdstuk 3), op de lange termijn zullen deze mogelijk ook aangepast moeten worden (casus Midden-Delfland en Vlietzone, hoofdstuk 3) en kunnen zelfs contraproductief worden (casus Waddenregio, hoofdstuk 2).

### Het adaptief vermogen

Regio's die een ontwikkeling doormaken tot vrijetijdslandschap worden in deze thesis geconceptualiseerd als open sociaalruimtelijke systemen omdat de actoren binnen deze systemen continu bezig zijn met reageren op en aanpassen aan veranderende omstandigheden. Adaptiviteit is daarbij een belangrijke capaciteit en, daarom, een interessante capaciteit om actief op in te zetten door ruimtelijke planners. Adaptiviteit is een proces dat kan leiden tot een betere 'fit' tussen het systeem en de contextuele omgeving waarin het systeem is gelegen. Omdat contextuele omstandigheden vaak veranderen moeten systemen deze 'fit' kunnen herstellen, waartoe adaptief vermogen dient. Ook regio's die een ontwikkeling doormaken tot vrijetijdslandschap moeten deze 'fit' continu herstellen als reactie op veranderingen in bijvoorbeeld consumentenbestedingen, levensstijlen, concurrentieposities, demografische ontwikkelingen, technologie, reisgedrag, etc. De volgende (niet-limitatieve) set van factoren zijn geïdentificeerd in deze thesis die bijdraagt aan het adaptieve vermogen van regio's.

- **Een diverse regionale vrijetijdseconomie**

Diversiteit maakt regio's tegelijkertijd robuust en flexibel. Het draagt bij aan robuustheid omdat het elimineren of vervangen van elementen geen negatieve effecten veroorzaakt voor de algemene werking van de regio's. Diversiteit maakt de regio's flexibel omdat het de mogelijkheid vergemakkelijkt om te heroriënteren of te schakelen tussen meerdere ontwikkelingspaden. Dit is belangrijk om beknellende 'lock-in' situaties te voorkomen, om mee te bewegen met de sterk competitieve vrijetijdseconomie en een goede concurrentiepositie op te eisen.

- **Collectief handelen**

De ontwikkeling van een aantrekkelijke en concurrerende bestemmingen voor toerisme en recreatie is afhankelijk van de collectieve acties van uiteenlopende actoren. Governance arrangementen zijn nodig die bestaan uit (vertegenwoordigers van) overheden, maatschappelijke organisaties en / of private actoren die een gedeelde of een gemeenschappelijk belang hebben bij de realisatie van specifieke projecten. Dit vereist personen en organisaties die optreden als verbinders en relaties opbouwen en netwerken vormen tussen publieke en private actoren. Dergelijke verbindingen zijn voorwaardelijk voor het samenbrengen en coördineren van de verschillende acties van overheden, maatschappelijke organisatie en marktpartijen. Bovendien is leiderschap vereist voor het vormen van governance arrangementen: (groepen van) ondernemers en vertegenwoordigers van (semi-) overheidsinstellingen die initiatief nemen en middelen mobiliseren ter ondersteuning van intermediaire personen en/of organisaties die belast zijn met de vorming van governance arrangementen rond initiatieven die de ontwikkeling van vrijetijdslandschappen ondersteunen.

- **Het ontwerp van institutionele kaders**

Planners worden uitgedaagd om institutioneel kaders te ontwerpen die een bevredigend evenwicht bewerkstelligen tussen het remmen, toestaan en stimuleren van specifieke vormen van grondgebruik en activiteiten. Enerzijds is dit evenwicht van belang om innovaties te stimuleren in niches van toerisme, vrije tijd en recreatie die bijdragen aan een diverse regionale vrijetijdseconomie. Anderzijds is dit evenwicht van belang voor de bescherming van natuur, erfgoed en ruimtelijke kwaliteit tegen de negatieve gevolgen van ad hoc plannen en projecten. In hoofdstuk 4 wordt geïdentificeerd dat een dergelijk kader waarschijnlijk 1.) selectief is om te voorkomen dat kaders die top-down worden vastgesteld niet te veelomvattend en voorschrijvend zijn; 2.) samengesteld is uit meerdere componenten om invulling te geven aan de meervoudige doelstelling van

remmen, toestaan en stimuleren; en 3) dynamisch is omdat het kader voortdurend wordt heroverwogen in multilevel besluitvormingsprocessen.

- **Een reflexieve opstelling ten opzicht van governance**

Reflexiviteit benadrukt de noodzaak om te herkennen wanneer en hoe situaties veranderen, het in twijfel trekken van de houdbaarheid van gehanteerde concepten, handelingen en instituties, om open te staan voor alternatieve benaderingen en deze actief te ontwikkelen. De consequenties voor ruimtelijke planning is dat systemen van ruimtelijke planning en governance zelf ook voorbereid zijn op en gereed zijn om tijdig mee te bewegen, door middel van aanpassing, met veranderende omstandigheden.

Kortom, dit proefschrift maakt duidelijk dat sociaalruimtelijke systemen, zoals de regio's die een ontwikkeling doormaken tot vrijetijdslandschap, baat hebben bij adaptief vermogen. Het vestigt de aandacht op een set van factoren die bijdragen aan dit adaptieve vermogen. Het bespreekt de meervoudige implicaties voor ruimtelijke planning die behoren bij het vormgeven van institutionele kaders, het stimuleren van organiserend vermogen en het managen van adaptief vermogen.

THE CHAPTERS IN THIS THESIS ARE REPRINTED (WITH PERMISSION FROM THE PUBLISHERS AND AUTHORS) FROM THE FOLLOWING PUBLICATIONS AND MANUSCRIPTS:

**Chapter 1**

Hartman, S. (2013). Exploring a planner's adaption to 'leisuring' regions. In A. Postma, I. Yeoman & J. Oskam (Eds.) *The Future of European Tourism* (pp. 238-253). Stenden University: Leeuwarden.

**Chapter 2**

Hartman, S. & De Roo, G. (2013). Towards managing nonlinear regional development trajectories, *Environment & Planning C: government and policy*, 31(3), 556-570. <http://dx.doi.org/10.1068/c11203r>

**Chapter 3**

Hartman, S. & De Roo, G., "Planning for peri-urban development: towards guiding dynamic peri-urban areas in their evolution." *submitted to an international journal*

**Chapter 4**

Hartman, S., Parra, C., & De Roo, G. (2015). Stimulating spatial quality? Unpacking the approach of the province of Friesland, the Netherlands. *European Planning Studies*. Published online ahead of print. <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2015.1080229>

**Chapter 5**

Hartman, S., Parra, C., & De Roo, G., "Strategic storytelling: a development catalyst for 'leisuring' regions?", *submitted to an international journal*

**Chapter 6**

Hartman, S. (2015). Towards adaptive tourism areas? A complexity perspective to examine the conditions for adaptive capacity". *Journal of Sustainable Tourism*. Published online ahead of print. <http://dx.doi.org/10.1080/09669582.2015.1062017>