

Atalanta-project Emmen: Metamorfose van het centrum

Sturen in het donker!?



Masterthesis Planologie
Groningen

L.Y. Coopman
Augustus 2011

Atalanta-project Emmen: metamorfose van het centrum

Sturen in het donker!?

Auteur: Lodewijk Ype Coopman

Begeleider: drs. T. van der Meulen

Masterthesis Planologie

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

RijksUniversiteit Groningen

Augustus 2011

Samenvatting

Het onderwerp van dit rapport is de complexe besluitvorming binnen het Atalanta-project. Het zogenaamde rollenspel dat ontstaat binnen de ruimtelijke ordening waarin meerdere actoren rollen spelen die niet zijn geregisseerd of te regisseren zijn, creëert complexiteit. De manier waarop met een dergelijk rollenspel omgegaan kan worden, is onderwerp van vele wetenschappelijke studies geweest. Het belang ervan is namelijk groot. Tegenwoordig is het ondenkbaar dat grote projecten gerealiseerd worden zonder dat relevante actoren in beeld zijn gekomen of gebracht. De onderlinge wisselwerking en wederzijdse afhankelijkheid die hierdoor ontstaan, kunnen een zegen zijn voor het vakgebied waarbinnen deze scriptie is geschreven; de planologie. Door samen te werken met andere partijen wordt een extra dimensie aan een project toegevoegd met alle mogelijkheden die daarbij horen.

Deze extra dimensie draagt bij aan het complexer worden van een project. Complexiteit is niet een puur positief of negatief fenomeen binnen de ruimtelijke ordening. Het is de manier waarop er door de actoren mee omgegaan wordt die bepaalt of het als positief of negatief wordt ervaren. Elk probleem is tevens een kans en elk nadeel heeft zijn voordeel. Naast het samen werken met andere partijen, wordt de complexiteit binnen een project eveneens bepaald door zaken als context, projectinrichting, het overstijgen van traditionele bestuurslagen en allerlei onverwachte ontwikkelingen. Al deze zaken kunnen het leven van de planoloog moeilijk maken. Aan de andere kant bieden ze ook weer kansen.

Kenmerk van complexe besluitvorming is dat de werkzaamheden zich niet voordoen in een 'contextresistent vacuüm'. Het project is onderdeel van een grillige en weerbarstige omgeving die balanceert op de grens van orde en chaos. Sturing en besluitvorming zijn hierin complex maar niet onmogelijk. Het project is dan ook geen losgeslagen speelbal in de wind van de context, maar meer een surfer op volle zee; overgelaten aan de omstandigheden, maar nog wel in staat het hoofd boven water te houden. Door middel van kennis en kunde kan koers worden gehouden. Het is een kwestie van sturen in het donker.

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie van de masterstudie Planologie aan de RijksUniversiteit te Groningen. Het onderwerp van dit rapport is:

Atalanta-project Emmen: Metamorfose van het centrum. Sturen in het donker!?

In eerste instantie valt te vermelden dat om de Master Planologie tot een succesvol einde te kunnen brengen, het noodzakelijk is een scriptie te schrijven over een planologisch gerelateerd onderwerp. Aangezien het vakgebied behoorlijk breed is, is er volop keus. Naast de voordelen die hieraan verbonden zijn, is het voor mij ook lastig gebleken uit de overvloed aan mogelijkheden een geschikt onderwerp te destilleren.

Toen mij bekend werd dat het dierenpark in Emmen verplaatst zou gaan worden, wekte dit mijn interesse op. Meermalen ben ik naar dit park geweest, omdat ons gezin in mijn jeugd regelmatig naar kennissen in Emmen reisde. Dit uitje ging dan vaak gepaard met een bezoekje aan de lokale zoo. Dit verleden, in combinatie met mijn interesse in dieren, bracht mij op het idee om hierover een scriptie te gaan schrijven. Ik had inmiddels al een flinke periode zitten denken over een onderwerp en nog nimmer was ik geïnspireerd geraakt door een onderwerp. *Het begint met nieuwsgierigheid.* Ik begon te zoeken naar bronnen die mij meer konden vertellen over de verhuizing van het dierenpark. In eerste instantie leek het hele idee van een verhuizing nogal omslachtig. Naarmate ik me verder in de materie verdiepte, ontdekte ik echter steeds meer de positieve kansen van dit unieke project. Wat een kans!

Na te hebben besloten met dit onderwerp aan de slag te gaan, kwam het volgende lastige punt aan het licht; wat valt hieraan te onderzoeken dat scriptiewaardig is?

Bij het schrijven van deze scriptie zijn de werkzaamheden in Emmen nog altijd in volle gang. Het centrum zal de komende jaren een heuse gedaanteverwisseling ondergaan. Het welbekende dierenpark in hartje Emmen zal verhuizen naar de Noordbargeres een halve kilometer verderop. Hier zal een gloednieuw, duurzaam en vooruitstrevend nieuw dierenpark verschijnen. Het vrijkomende gebied in het centrum zal een nieuwe inrichting moeten krijgen. Tevens worden er enkele grote infrastructurele aanpassingen gedaan in het centrum. Emmen ondergaat momenteel een metamorfose van formaat. In deze scriptie zal aandacht worden geschonken aan de rol van de planologie binnen dit geheel.

Hoe gaat de planoloog tewerk om zo'n kans met beide handen aan te grijpen en deze unieke opgave tot een mooi resultaat te brengen? Is het daadwerkelijk de planoloog die de spreekwoordelijke touwtjes in handen heeft, of stuurt hij in het donker? Dit zijn de vragen die centraal staan in deze scriptie.

Ik wil iedereen bedanken die mij heeft geholpen gedurende de periode waarin ik met de voorgaande vragen aan het werk ben geweest. Allereerst wil ik de mensen bedanken waarmee ik een interview heb gehouden. Bedankt voor de ruime tijd die mij is geboden om over het project te spreken. Verder wil ik mijn ouders, vrienden en Hannah bedanken voor de ondersteuning, interesse en het doorzettingsvermogen.

Veel plezier met het lezen van mijn scriptie toegewenst,
Wyko Coopman
Groningen, Augustus 2011.

Inhoudsopgave

P.

11 Hoofdstuk 1 Inleiding

- 11 1.1 Aanleiding
- 12 1.2 Probleemstelling, doelstelling, hoofdvraag en deelvragen
- 14 1.3 Methode, accenten en aanpak
- 15 1.4 Leeswijzer

17 Hoofdstuk 2 Het Atalanta-project in zijn context

- 17 2.0 Inleiding
- 17 2.1 Bakermat van het Atalanta-project; de gemeente Emmen
- 18 2.2 Dierenpark Emmen; de opmaat richting het Atalanta-project
- 21 2.3 Tijdlijn
 - 29 2.3.1 Conclusie
 - 30 2.3.2 Samenvatting
- 31 2.4 Conclusie

33 Hoofdstuk 3 Theoretisch kader; over complexe besluitvorming binnen het project

- 33 3.0 Inleiding
- 34 3.1 Planologie in een notendop
- 36 3.2 Werken aan een unieke opgave; het project
- 37 3.3 Omgaan met complexiteit binnen het project
- 38 3.4 Het belang van draagvlak binnen het project
- 39 3.5 De strijd om draagvlak; interactiviteit
- 41 3.6 Participatie(ladder)
- 42 3.7 Interactief of niet? Het Collingridge-dilemma
- 43 3.8 De aanpak; het gebiedsgerichte beleid
- 43 3.9 Conclusie en conceptueel model

46 Hoofdstuk 4 De case; het Atalanta-project

- 46 4.0 Inleiding
- 47 4.1 Het Atalanta-project volgens de actoren
 - 47 4.1.1 Doelstellingen van het Atalanta-project volgens de actoren
 - 49 4.1.2 Meninge over Atalanta
 - 50 4.1.3 Conclusie
- 50 4.2 De deelprojecten volgens de actoren
 - 51 4.2.1 Locatie Hoofdstraat
 - 53 4.2.2 Centrum-West
 - 55 4.2.3 Dierenparktheater
 - 56 4.2.4 De Verbinding
 - 58 4.2.5 Conclusie
- 60 4.3 De rollen van en volgens de actoren
 - 60 4.3.1 De gemeente Emmen
 - 62 4.3.2 Dierenpark Emmen
 - 62 4.3.3 De politieke arena; voor- en tegenstanders
 - 63 4.3.4 Het publieke domein
- 65 4.4 Draagvlak binnen het project
- 68 4.5 Conclusie

72	Hoofdstuk 5 Conclusies
76	Referenties
79	Bijlage Tijdlijn
87	Bijlage Interviews

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Dierenpark Emmen, voorheen het Noorder Dierenpark, is geliefd bij vele bezoekers uit binnen- en buitenland. De stad Emmen ontleent haar naamsbekendheid er voor een groot gedeelte aan. Het park staat wat betreft bezoekersaantallen al jaren hoog geklasseerd in de Nederlandse sector ‘toerisme, recreatie en vrije tijd’ (NRIT, 2009). Figuur 1 geeft de in 2009 best bezochte parken in Nederland weer. Dierenpark Emmen is in een aantal jaren gezakt van de tweede naar een inmiddels zesde plek. Dit heeft niet zozeer te maken met toenemende bezoekersaantallen in de andere parken, maar des te meer met een afname bij het Emmense dierenpark zelf. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag. Zo is het unieke concept dat Emmen 35 jaar geleden onderscheidde van andere dierenparken, te weten de in relatief grote vrijheid levende dieren zonder hokken en hekken, inmiddels door andere dierenparken overgenomen. Hierdoor is Emmen niet langer hét vooruitstrevende en unieke park en heeft het de voortrekkersrol verloren.

Park	Bezoekers in 2009
De Efteling	4.000.000
Attractiepark Slagharen	1.572.000
Diergaarde Blijdorp	1.562.000
Burgers Zoo	1.525.000
Natura Artis Magistra	1.208.000
Dierenpark Emmen	1.133.000

Figuur 1 – Parkbezoekers in Nederland

Een andere reden voor de dalende bezoekersaantallen is het verouderde park. Het dierenpark is al 75 jaar op dezelfde plek in het centrum van Emmen gevestigd. Het is in de loop der jaren ingesloten geraakt door bebouwing waardoor verdere uitbreiding op die locatie onmogelijk is geworden. De aanwezige bebouwing in het park is aan vernieuwing toe en de opzet van het park lijkt nog sterk op die van 35 jaar geleden. Het is voor dierenparken van groot belang om regelmatig nieuwe impulsen aan het park te geven om bezoekers te trekken. Een optie zou zijn om het huidige park helemaal opnieuw in te richten zodat er weer een fris en bijzonder park ontstaat. Het ruimtegebrek staat dit echter in de weg. Daarnaast zijn de gezamenlijk verantwoordelijke partijen van mening dat om écht attractief te kunnen zijn, er gezocht moet worden naar een volledig nieuwe locatie waarbij alle ruimte is voor nieuwe impulsen.

Er zijn naast de zojuist genoemde oorzaken nog wel meer zaken die ertoe bijdragen dat de bezoekersaantallen dalen en daarmee het park in problemen brengen. Feit is dat door deze daling financiële problemen ontstaan. Er zal iets moeten gebeuren om te voorkomen dat het dierenpark ten onder gaat. De oplossing lijkt te zijn gevonden in een algehele verhuizing van het park naar de Noordbargeres, een groot stuk leeg land vlak buiten het (huidige) centrum. Hier zou een groots opgezet en uniek park gerealiseerd kunnen worden om weer aan de eisen van de huidige tijd te kunnen voldoen en daarmee de problemen de kop in te drukken. Dit idee is de aanleiding geweest voor het grote, overkoepelende project dat inmiddels in gang is gezet; het Atalanta-project. Naast de verhuizing van het dierenpark zijn ook andere deelprojecten gestart met als uiteindelijke doel het gehele centrum van Emmen een metamorfose te laten ondergaan.

De rol van de lokale overheid in Emmen verdient extra aandacht omdat die van doorslaggevende aard is (geweest) binnen het Atalanta-project. De plannen voor de verhuizing en andere plannen die daarmee samenhangen, zijn inmiddels gedeeltelijk in de uitvoeringsfase beland. Voor elk van de onderdelen is een speciale rol voor de lokale overheid weggelegd. Die rol varieert van faciliteren tot delegeren en samenwerken. Binnen één enkel project kent de lokale overheid zodoende verschillende gezichten. Het analyseren van deze

gezichten is een belangrijk onderdeel in dit rapport. Er zal onderzocht worden welke invloed een dergelijke manier van werken heeft op het proces en resultaat van het project. De gemeente Emmen is niet gewend om te werken met een dergelijk groot en complex project. Het is dan ook de vraag hoe zij middels dit project de universele rol van de gemeentelijke overheid probeert te vervullen: het dienen van het algemeen belang.

1.2 Probleemstelling, doelstelling, hoofdvraag en deelvragen

Met het Atalanta-project moet de dalende lijn van bezoekersaantallen worden omgedraaid en dient de financiële situatie waarin het dierenpark zich momenteel bevindt weer gezond te worden. Het is echter niet alleen het dierenpark dat een rol speelt in dit geheel. De gemeentelijke overheid van Emmen is zoals gezegd minstens net zo belangrijk. Het is deze overheid, en daarmee indirect de Emmense belastingbetaler, die met een groot deel van de kosten wordt opgezaald. De financiële situatie van het dierenpark is inmiddels zo penibel geworden dat het de eigen spreekwoordelijke broek niet meer kan ophouden. Zo heeft de gemeente voor de periode 2010 tot 2015 een ‘overbruggingskrediet’ beschikbaar gesteld van 22 miljoen euro¹. Tevens neemt de gemeente een deel van de dierenparkverhuizing voor haar kosten.

Naast de financiële hulp die de gemeente biedt, heeft ze ook de verantwoordelijkheid om het vrijkomende centrumgebied van waaruit het dierenpark zal vertrekken opnieuw in te richten. Voor dit gebied heeft de gemeente 65,5 miljoen euro betaald aan het dierenpark onder het mom van een ‘verplaatsingsvergoeding’ en is daarmee eigenaar geworden van de grond. Op deze locatie zal het dierenpark vervangen worden door een ‘mensenpark’. Aangezien deze locatie in het hartje van Emmen ligt en het park er voor alle inwoners moet zijn, is het niet meer dan begrijpelijk dat de bewoners zich mengen in de besluitvorming over het gebied. De gemeente is in voortdurende interactie met de inwoners om een geschikte inrichting te bedenken en een breed draagvlak te handhaven.

Verder is het de bedoeling dat nabij het nieuw te bouwen dierenpark een theater gerealiseerd gaat worden. Dit theater zal moeten aansluiten bij het park zodat de gehele locatie in het teken komt te staan van cultuur, recreatie, toerisme en beleving. Doordat beide instanties dermate dicht bij elkaar komen te liggen, moet de eens zo lege Noordbargeres in de nabije toekomst als bruisend nieuw centrumgedeelte gaan fungeren. Hoe mooi dit ook allemaal moge klinken, de kosten voor het theater zijn grotendeels voor rekening van de gemeente. Aangezien theaters over het algemeen lastig winstgevend gemaakt kunnen worden, is het niet een ondenkbaar scenario dat dit een constante kostenpost voor de gemeente zal gaan worden. Om desondanks van dit projectonderdeel een succes te maken, heeft de gemeente wederom besloten samenwerking te zoeken. Met onder andere een klankbord- en gebruikersgroep, architecten en stedenbouwkundige Ashok Bhalotra zal gewerkt worden aan een goede invulling van dit projectdeel.

Het laatste onderdeel tenslotte van het Atalanta-project is het onderdeel De Verbinding. Door middel van deze infrastructurele operatie moeten het dierenpark en theater volledig binnen het centrum van Emmen worden geïntegreerd. Hiertoe is besloten de doorgaande weg die hartje Emmen met de Noordbargeres nu nog scheidt, te ondertunnelen en vervolgens te overdekken met een groot plein. Door middel van deze ingreep is het de bedoeling en verwachting dat bezoekers van het dierenpark besluiten om naast het dierenpark ook de rest van het centrum van Emmen te bezoeken en uiteraard vice versa. Met name de winkelzone die zich bevindt tussen beide parken moet hiervan gaan profiteren. De economische motieven die aan dit planonderdeel ten grondslag liggen, mogen duidelijk zijn. Toch is de ontwikkeling van De

Verbinding eveneens een flinke kostenpost waardoor de kosten van het gehele project oplopen tot voor Emmen onbekende bedragen. Ook bij dit onderdeel is de gemeentelijke overheid nauw betrokken. Zo zal zij voor de ontwikkeling van de tunnel uit alle inzendingen een aannemer moeten kiezen die de beste oplossing biedt voor de opdracht. Om de gemeente bij te staan is wederom een klankbordgroep samengesteld bestaande uit vertegenwoordigers. Ook voor de inrichting van het plein zal samenwerking gezocht worden door het in het leven roepen van een zogenaamd overlegplatform en publieke ontwerpwedstrijd.

De zojuist beschreven projectonderdelen vormen zoals gezegd het Atalanta-project. De gemeente is een belangrijke speler binnen dit project en heeft verschillende petten op. In deze scriptie wordt gepoogd een reflectie en analyse te geven op deze rollen van de gemeente vanuit een planologisch perspectief. De gemeente Emmen heeft met een dergelijk groot en complex project weinig tot geen ervaring. Daar komt nog eens bij dat sommige inwoners van Emmen, gevoed door verontrustende berichten in de media (waaronder met name in het Dagblad van het Noorden en op internetfora), inmiddels in de verte een donkere wolk zien hangen. Zij zien de risico's van dit project en vrezen voor het geldverslindende monster dat het kan gaan worden. Het in de loop der jaren ontstane cynisme jegens de gemeentelijke politiek is onderhand ook op het Atalanta-project van toepassing geworden. Op deze problematiek zal verderop in dit rapport dieper ingegaan worden.

De gemeente zal haar best doen om de vrees van bewoners weg te nemen door enthousiast en optimistisch te zijn en vol in te zetten op het dienen van het algemeen belang. Met een dergelijke houding en werkwijze zal geprobeerd worden het draagvlak hoog te houden. Het dienen van het algemeen belang komt immers in problemen bij een situatie van gebrek aan draagvlak. Naast bewoners zijn er nog meer partijen waarmee de gemeente aan tafel zit. Er spelen binnen het project vele verschillende belangen. Het onderlinge en complexe 'rollenspel' dat zo ontstaat, heet complexe besluitvorming en zal onderwerp vormen van dit rapport.

Uit voorgaande bespiegelingen zijn een probleemstelling, doelstelling en hoofdvraag te destilleren. Aan de hand hiervan zal dit rapport zich vervolgen.

- *Probleemstelling: De gemeente Emmen is de spil in een proces waarin het met publieke en private stakeholders moet (samen)werken om van het grote en complexe Atalanta-project een succes te maken. Het gebrek aan ervaring met het spelen van dit 'spel' en de roerige context rondom het project zorgen ervoor dat de uitdaging nóg groter wordt.*

- *Doelstelling: Het reconstrueren, reflecteren op en analyseren van de planningsprocessen met betrekking tot de verplaatsing van het dierenpark en de aanpalende deelprojecten.*

- *Hoofdvraag: Welke actoren en factoren spelen binnen het complexe Atalanta-project een rol en hoe wordt hiermee omgegaan om van het project een succes te maken?*

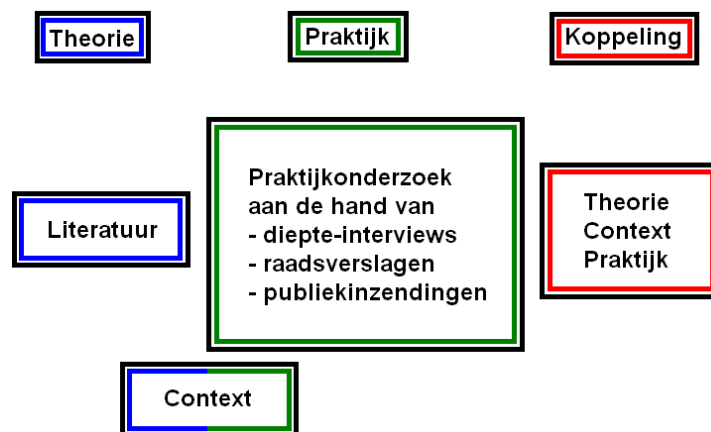
Om een antwoord te vinden op de hoofdvraag en om het verhaal enige structuur te geven, is een aantal deelvragen bedacht. Op basis van deze deelvragen zal het rapport zich vervolgen.

- Binnen welke setting (context en relevante ontwikkelingen) speelt het Atalanta-project zich af en wat is de invloed ervan op het project?

- Aan de hand van welk theoretisch kader kan een analyse worden gemaakt van de planologische aspecten die van toepassing zijn op het Atalanta-project?
- Welke actoren spelen een rol binnen het Atalanta-project, hoe vervullen zij die rol en wat is de impact ervan op het project?

1.3 Methode, accenten en aanpak

Het model in figuur 2 geeft de grote lijnen van dit onderzoek weer. Aan de hand van dit model zal gezocht worden naar antwoorden op de deelvragen en de hoofdvraag. De meeste nadruk zal komen te liggen op het onderdeel praktijk. Dit heeft te maken met het beschrijvende karakter van het onderzoek. Reconstructie, reflectie en analyse zijn allen praktijkgeoriënteerd. De theorie is een instrument om tot deze analyse te komen en daarom eveneens van groot belang. Het onderzoek is naast beschrijvend ook interpretatief. De uitkomsten van de interviews worden verwerkt in een kader of verhaal op basis waarvan een antwoord kan worden gegeven op de hoofdvraag. Het empirisch onderzoek bestaat uit het houden van deze interviews. De uitkomsten ervan vormen het grootste deel van het onderzoek en daarmee van het rapport.



Figuur 2 – Onderzoeks aanpak

Om op de deelvragen antwoorden te kunnen geven, zijn naast onderzoek naar beleidsnota's, raadsvoorstellen en -besluiten, bestemmingsplannen, projectplannen, fora en andere informatiebronnen, relevante actoren binnen dit project geïnterviewd. Deze actoren bestaan uit personen die dicht bij de materie staan en een belangrijke rol spelen of hebben gespeeld. Door hen te ondervragen, kon een kijkje achter de schermen worden gekregen en ontstond een beter beeld over de gang van zaken binnen het project en de heersende problematiek en ontwikkelingen. Doordat gebruik is gemaakt van diepte-interviews kon bij elk gesprek tot de kern van de zaak gekomen worden. De onderzochte plannen, nota's, fora en dergelijke zijn met name gebruikt om de tijdlijn te kunnen schrijven (zie paragraaf 2.3).

Expliciete aandacht gaat uit naar de manier waarop door de gemeentelijke overheid invulling is gegeven aan het (samen)werken met deze actoren. Het zal duidelijk worden waarom de verschillende partijen van belang zijn, wat hun rol is binnen het geheel en in hoeverre en op welke wijze er sprake is van onderlinge samenwerking en samenwerking met de gemeentelijke overheid. Het gaat dan met name om de invloed van (eigen) belangen, de mate waarin bereidheid is tot samenwerken en het vermogen om constructief bij te dragen aan het project binnen de tezamen gestelde grenzen. Het steeds meer en intensiever (samen)werken met andere partijen binnen de ruimtelijke ordening is een ontwikkeling die al jaren gaande is. Niet langer kan een enkele instantie of overheid op eigen houtje alles bepalen en uitvoeren.

Deze ontwikkeling is een gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en een belangrijke oorzaak voor het complexer worden van grote projecten.

Door samen te werken met andere partijen gedurende een project zal altijd een aantal extra barrières tegengekomen worden. Het is de vraag wat de consequenties hiervan zijn en hoe ermee wordt omgesprongen. Aan deze barrières gedurende het Atalanta-project zal in dit rapport aandacht besteed worden. Het gaat dan in bredere zin over de storingen of 'interferenties' die zich hebben voorgedaan gedurende de loop van het project. Deze interferenties zijn (onvoorziene) ontwikkelingen die ervoor hebben gezorgd dat de loop van het project een andere richting of invulling (en uiteindelijk ander resultaat) heeft gekregen. Te denken valt aan de financiële crisis, politieke ontwikkelingen, onzekere subsidiestromen, mee- of tegenvallers bij belangrijke partijen, etc.

Het laatste onderwerp in dit rapport is de hoge mate van complexiteit van het Atalanta-project. Naarmate er meer 'spelers' zijn die elk hun eigen belangen behartigen, neemt de complexiteit van het project toe. Tevens stijgt daarmee de kans op, en de impact van, interferenties. Een andere oorzaak voor de complexiteit is de bijzondere fasering van het project. De deelprojecten doorlopen elk een verschillende fasering ten opzichte van elkaar waardoor de fasering van het project in zijn geheel ingewikkeld is. In de verschillende projectfasen spelen telkens ook nog eens andere partijen een rol. Met name het hoofdstuk 'Theoretisch kader' zal ingaan op de complexe besluitvorming die dit alles met zich meebrengt. In de komende hoofdstukken zullen op basis van achtereenvolgens context, theorie en de analyse van de case Atalanta-project enkele conclusies getrokken worden en zal de hoofdvraag worden beantwoord.

1.4 Leeswijzer

De verdere opbouw van deze scriptie is als volgt. Allereerst zal in hoofdstuk twee de context waarin de case zich bevindt, worden behandeld. Er zal in het kort de geschiedenis van het dierenpark geschetst worden en de ontwikkelingen die het de laatste jaren heeft ondergaan zullen aan bod komen. Om het project in de juiste proportie te kunnen zien, zal eveneens stilgestaan worden bij de setting waarin het zich bevindt; de gemeente Emmen.

Hoofdstuk drie zal volledig in het teken staan van het theoretische kader. Zoals gezegd is de theorie een instrument om tot analyse van het project te komen. Het is een hulpmiddel om waarnemingen te verklaren en te verduidelijken. Dit rapport gaat over de actoren en factoren die een rol spelen binnen het project en de manier waarop deze samenkomen en het project complex maken. Hoofdstuk drie heeft dan ook als doel een beeld te schetsen van de theoretische context die speelt rond het begrip 'complexe besluitvorming'.

Na de behandeling van het theoretische kader, wordt in hoofdstuk vier het Atalanta-project (de empirie) aan dit kader gekoppeld. Er zal onderzocht worden in hoeverre en op welke wijze het project zich verhoudt tot de theorie. De resultaten van de diepte-interviews worden geanalyseerd aan de hand van een aantal onderdelen. Het gaat dan over de rollen en meningen van de actoren aangaande zichzelf, elkaar, het gehele project en de verschillende deelprojecten. Verder is er aandacht voor de rol en ontwikkeling van draagvlak binnen het project en wordt de projectcontext nader bestudeerd en aan de rest van de onderwerpen gerelateerd.

In het laatste hoofdstuk zal op de deelvragen en hoofdvraag een antwoord worden gegeven en zullen ook de overige conclusies uit dit rapport besproken worden.

Een aanzienlijk deel van de gebruikte informatie komt voort uit de notulen van raadsvergaderingen van de gemeenteraad, raadsbesluiten en andere raadsstukken. Om te voorkomen dat eindeloos gerefereerd wordt naar deze teksten, zijn ze genummerd door middel van een superscript getal, zoals ¹. Op deze manier kan via de referenties makkelijk de bedoelde tekst gevonden worden door middel van de internetlink. De bronvermelding van de afbeeldingen is eveneens te vinden in de referentielijst.

Hoofdstuk 2 [Het Atalanta-project in zijn context](#)

2.0 Inleiding

In dit hoofdstuk zal het Atalanta-project in een historische en actuele context geplaatst worden. De eerste deelvraag zal in dit hoofdstuk centraal staan:

- *Binnen welke setting speelt het Atalanta-project zich af en wat is de invloed ervan op het project?*

Om iemand goed te leren kennen, is het van belang te weten waar die persoon vandaan komt, oftewel wat zijn achtergrond is. Voor het Atalanta-project geldt precies hetzelfde. Om het project goed te kunnen begrijpen en uit te leggen, is het van belang om de context waarin het zich bevindt, te bestuderen. Lissack & Roos (1999) omschrijven het belang van de context als: *'Context is the most important building block.'* Het eerste deel van de deelvraag omhelst de bakermat van het project, oftewel de Emmense gemeentelijke context. Het Atalanta-project leunt sterk op de gemeentelijke overheid. Staat deze entiteit open voor een dergelijk groot, uniek en eenmalig project? Wat is de rol en opinie van de gemeentelijke bevolking? Vervolgens moet de context van het dierenpark zelf bestudeerd worden. De regionale rol van het park en de ontwikkelingen die het heeft doorgemaakt, zijn van belang om te kunnen begrijpen waarom en hoe het Atalanta-project geworden is tot wat het nu is. Tenslotte zal de invloed van deze setting op het project worden aangegeven. Wat is de invloed van de setting op het project, oftewel: wat is de rol van de projectcontext? Deze projectcontext zal vervolgens in hoofdstuk 4 nader bestudeerd worden aan de hand van de interviews en het theoretisch kader. Hoofdstuk 2 kan gezien worden als kennismaking met het Atalanta-project.

2.1 Bakermat van het Atalanta-project; de gemeente Emmen

De context van de gemeente Emmen is van zoals gezegdbelang om de deelvraag van dit hoofdstuk goed te kunnen beantwoorden. De gevolgen van het Atalanta-project zullen voor de regio aanzienlijk zijn. Het gaat voor de stad Emmen zelf om een binnenstedelijke ontwikkeling met een complete gedaanteverwisseling als resultaat. Mits goed uitgevoerd, kan er echter een kwaliteitsimpuls gegeven worden aan niet alleen de stad Emmen, maar ook aan de hele gemeente of zelfs de provincie Drenthe. Te denken valt aan regionale arbeidsplaatsen, meer toerisme en een nieuwe attractie waar de bevolking trots op kan zijn.

De Drentse plaats Emmen (Empne) wordt in de geschriften voor het eerst genoemd in het jaar 1139 (website historisch Emmen). Het ligt aan de voet van de Drentse Hondsrug, op de scheiding van veen en zand. Na eeuwen van het simpele boerenbestaan brak op het moment dat massaal begonnen werd met het afgraven van turf een nieuwe periode aan in de regio. Er ontstonden in deze periode veendorpen, zoals het nabijgelegen Klazienaveen. Dankzij de opkomst van steenkool (jaren '20 en '30) als nieuwe brandstof liep de turfwinning echter drastisch terug. Door de sterke focus op turfwinning in de regio werd bijna de gehele lokale 'industrie' overbodig met werkloosheid en armoede als gevolg. Na een aantal magere decennia die volgden, kwam dankzij rijksoverheidssteun de bloei weer enigszins terug. Met name de komst van Akzo Nobel deed Emmen uitgroeien tot een dynamische industriestad. De werkloosheid daalde maar helaas niet voor lange duur. Door de automatisering in de industrie verloren veel mensen hun baan met wederom werkloosheid als resultaat. Desalniettemin is de gemeente Emmen nog altijd de grootste industriekern van Noord-Nederland (gemeentelijke website Emmen, 2011).

De gemeente Emmen (zie figuur 3) telde in het jaar 2010 bijna 110.000 inwoners (CBS, 2011). Ruim de helft hiervan (57.000) komt voor rekening van de kern Emmen zelf. De rest van de inwoners woont in kleinere plaatsen waarvan Klazienaveen de grootste is. Qua oppervlakte (35.000 ha) is de gemeente Emmen een van de grootste gemeenten van Nederland. De bevolkings- en bebouwingsdichtheden in de gemeente zijn relatief laag in vergelijking met de rest van Nederland. Dit is dan ook direct een van de speerpunten van Emmen als het gaat om 'city-marketing'; de combinatie van de stedelijke kern Emmen met daaromheen de rust en ruimte die worden geboden door het platteland en de variatie aan verschillende dorpjes. De lage bebouwingsdichtheid in de omgeving was een gunstige omstandigheid toen werd gezocht naar een geschikte locatie voor het nieuwe dierenpark, te weten de Noordbargeres.



Figuur 3: - Emmen in Drenthe en Nederland

De samenstelling van de lokale gemeenteraad kan voor een project positief of negatief zijn. Dit geldt met name als de gemeentelijke overheid een belangrijke rol speelt binnen het project, zoals het geval is bij het Atalanta-project. Als een meerderheid in de gemeenteraad tegen het plan is, dan wordt het lastig om tot een goed resultaat te komen. In het geval van Emmen valt op dat er gedurende de gehele periode dat het project loopt, een nagenoeg identieke samenstelling in de raad is geweest. Bij de eerste gemeenteraadsverkiezingen in de gemeente in 1997 waren de PvdA en het CDA de grootsten (website SP). In 2002, 2006 en 2010 was dit ook het geval (website gemeenteraad Emmen). Deze politieke stabiliteit is gunstig voor het Atalanta-project aangezien de PvdA en het CDA voorstanders zijn van het plan. De tegenstanders van de plannen (een aantal oppositiepartijen) zijn al van het begin af aan sceptisch over het project. Zij vinden de kosten te hoog en stellen dat de meerderheid van de inwoners van Emmen niet achter de plannen staat. Naarmate er meer kritiek op het project komt, wordt hun positie sterker. Met name de berichten in de media zijn koren op de molen voor de tegenstanders van het project. De lokale partij Wakker Emmen heeft zelfs als speerpunt in het programma opgenomen dat het tegen het Atalanta-project is. Bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2010 kreeg deze partij vanuit het niets 12,6% van de stemmen (Emmen in Cijfers, 2010). De verklaring hiervoor lijkt de anti-Atalanta-houding te zijn.

2.2 Dierenpark Emmen; de opmaat richting het Atalanta-project

Het Dierenpark Emmen (voorheen Noorder Dierenpark) is in 1935 opgericht door Willem Oosting met de gedachte om van zijn achtertuin een dierenpark te maken (zie figuur 4). In de oorlogsjaren die kort daarop volgden, werd de tuin gebruikt als schuilplaats voor onderduikers die zich tussen de roofdieren veilig waanden. Na de oorlog kon er weer volop genoten worden van de dieren en het mooie park. Bezoekersaantallen liepen op tot boven de 200.000 per jaar (website zoosite.nl).



Figuur 4 – Noorder Dierenpark in den beginne

Toen in de jaren '60 de bezoekersaantallen terug begonnen te lopen, werd besloten om de gemeente Emmen voor de helft mede-eigenaar te maken. In 1970 besloot Willem Oosting afscheid te nemen als directeur (website historisch-emmen.nl). Hij werd opgevolgd door zijn dochter Aleid Rensen-Oosting en haar man Jaap Rensen. Vanaf dat moment hadden de familie Rensen en de gemeente Emmen beide de helft van het bezit in eigendom. Het park werd verder gemoderniseerd met onder andere de aanleg van de Savanne en een vlindertuin. In de savanne kregen verschillende (Afrikaanse) dieren relatieve vrijheid. De kooien en hekken waar de dieren tot dan toe zo lang tegen aan hadden gekeken, werden weggehaald. Het dierenpark werd hierdoor het eerste dierenpark dat wilde dieren in een 'natuurlijke' omgeving liet leven. Dit was te merken aan de bezoekersaantallen die weer gestaag omhoog gingen, van 325.000 in 1971 tot 1.800.000 in 1993 (website zoosite.nl).

Het grote bezoekersaantal en het gegeven dat een dierenpark om de zoveel tijd moet vernieuwen om bezoekers te verrassen en binnen te halen, zorgde er in 1993 voor dat de directie van het park besloot dat uitbreiding van het park noodzakelijk was. Aangezien deze uitbreiding op de huidige locatie aan de Hoofdstraat midden in het centrum niet mogelijk was, moest gezocht worden naar een alternatieve plek. Deze plek werd gevonden in de Noordbargeres, vlak buiten het centrum waar nog volop ruimte aanwezig was. De grond was voor een groot deel in handen van de WaterleidingMaatschappij Drenthe (WMD) die het gebied in gebruik had voor waterwinning en grondwaterbescherming. Logischerwijs werd de WMD betrokken bij de plannen van het dierenpark om in het gebied een uitbreiding voor de dierentuin te plaatsen. De belangen van de WMD (bescherming grondgebied) en de gemeente en het dierenpark (aanleg unieke dierentuin) werden verenigd in het bestemmingsplan Noordbargeres 1996, waarin het plangebied de bestemming 'Grootschalige dagrecreatieve doeleinden' werd toebedeeld¹.

In 1998 werd begonnen met de bouw van het eerste gedeelte van het nieuwe deel van het dierenpark op de Es, te weten het pinguïnverblijf en een expositiegebouw van het waterbedrijf. De verbinding met het centrumgedeelte van het park werd in 1999 tot stand gebracht door middel van een loopbrug, de Traverse. Daarnaast werd in dat jaar de nieuwe parkeerplaats aangelegd. In 2002 werd het eerste gedeelte geopend voor bezoekers. Ondanks deze expansiedrift liepen de bezoekersaantallen achteruit. Waren er in 1998 nog 1.800.000 bezoekers, in 2002 waren dit er 1.500.000 en in 2007 zelfs nog maar 1.200.000¹. Het werd duidelijk dat er iets moest gebeuren...

Ondanks de dalende bezoekersaantallen is het park nog altijd een zeer belangrijke spil in de regionale economie. Het is het grootste dierenpark van Noord-Nederland en biedt veel arbeidsplaatsen; 320 plaatsen tegenwoordig en dit worden er waarschijnlijk 550 na het Atalanta-project (website emmen.nl). Tevens dient het als trekpleister voor vele toeristen en dagjesmensen. Met de verplaatsing en uitbreiding van het park willen de gemeente en het dierenparkbestuur een groots en uniek project tot uitvoering brengen. Op figuur 5 is te zien waar het nieuwe park komt te liggen in relatie tot het oude park, het centrum en het treinstation. Op 21 maart 2007 werd in Trouw bekend gemaakt dat het dierenpark in zijn geheel zal verhuizen naar de Es. Dit gebied is 3 keer zo groot als het



Figuur 5 - Locatie nieuwe dierenpark in Emmen

1. Dit bestemmingsplan is te vinden in bijlage 2 van de startnotitie MER Centrumontwikkeling dierenparktheater Emmen, 2008.

huidige dierenpark en biedt daarmee meer dan voldoende ruimte voor alle mogelijke uitbreidingswensen.

De doelstellingen die door middel van de verhuizing en de daaraan gerelateerde deelprojecten (het overkoepelende Atalanta-project) bereikt moeten worden, staan in het Masterplan Emmen Centrum 2020 (2007) en kunnen als volgt worden samengevat:

- Versterken van de stedelijke functie van Emmen;
- Versterken van de sociaal-economische structuur in de gemeente en de regio Zuidoost Drenthe;
- Naast de aanwezige noord-zuid structuur ook investeren in een oost-west structuur
- Aanleg van een nieuw theater (nabij het nieuwe dierenpark);
- Herontwikkelen van het oude dierentuingebed hetgeen de ontwikkeling van het gehele centrum ten goede zal komen;
- Bevorderen van de bereikbaarheid van het gehele centrum;
- Aanleg van een evenementenplein hetgeen ondertunneling van een deel van de Hondsrugweg noodzakelijk maakt.

Met al deze doelstellingen wil Emmen zich weer op de kaart zetten. Niet alleen door de aanleg van de dierentuin maar ook moet het hele vestigingsklimaat verbeterd worden.

Om deze doelstellingen te realiseren, is een aantal deelprojecten en trajecten in gang gezet, te weten:

- *Sinds 2010* (Centrum-West): Aan de westzijde van het centrum start de ontwikkeling van een gebied van 69 hectare. Het thema is bedrijvigheid, leisure en cultuur. Hier komt het nieuwe park met theater onder de werknaam Sinds 2010.

Initiatiefnemers zijn de gemeente Emmen en het dierenpark Emmen (2007);

- *Spoorzoeken* (Locatie Hoofdstraat): Een visie voor de herontwikkeling van de Hoofdstraatlocatie is in 2007 opgesteld, in nauw overleg met inwoners en ondernemers.

Uitgevoerd door KuiperCompagnons, onder leiding van Ashok Bhalotra met hulp van de klankbordgroep;

- *De Verbinding*: de verbinding tussen beide centrumgebieden, inclusief het verbindingsplein, ondertunneling van de Hondsrugweg en de aanleg van parkeerterreinen;

Sinds 2010, Spoorzoeken en De Verbinding vormen samen Atalanta-project.

- *Strategienota 2020*: De ambities van de gemeente Emmen (2002/2003);
- *Masterplan Emmen Centrum (MEC)*: De plannen voor Emmen-centrum maken hier deel van uit, de visie op de toekomst van het centrumgebied.

Samengesteld door Gemeente Emmen (Visiedocument 2003);

De beknopte planning voor het Atalanta-project zoals aangegeven in de plannen is als volgt (website emmen-atalanta.nl):

2009-2013: realisatie van tunnel, plein en parkeergarage (de Verbinding)

2012-2015: bouw belevenspark inclusief theater (Centrum-West)

2013-2017: herontwikkeling, aanleg en bouw 'mensenpark' op Locatie Hoofdstraat

De volgende paragraaf dient ertoe een gedetailleerder beeld te krijgen van de geboorte en ontwikkeling van het Atalanta-project. De periode en manier van ontstaan, zijn van belang om de context te kunnen begrijpen en uiteindelijk de complexiteit ervan te kunnen verklaren.

2.3 Tijdlijn

Het uitgebreide Atalanta-project zoals momenteel in Emmen in uitvoering is, is ooit begonnen met het idee om de dierenpark te verhuizen naar de Noordbargeres. Henk Hiddingh kreeg in 1989 te horen dat de Hoofdstraat in Emmen verkeersluw zou worden gemaakt. Voor het dierenpark zou dit een probleem betekenen. De entree van het park is namelijk gelegen aan de Hoofdstraat. Met het verkeersluw maken van deze weg zou het voor bezoekers lastiger worden om er (met de auto) te komen. Parkeren voor de deur werd hiermee onmogelijk gemaakt. Henk Hidding, toen nog bij het dierenpark in dienst als bioloog/paleontoloog, zag dit als een bedreiging voor het park. Het idee kwam in hem op om het park te verhuizen naar de Noordbargeres, zo'n 500 meter verderop. Op de Es was ruimte genoeg en tevens zou het voor bezoekers makkelijker zijn om er te komen en te parkeren.

Naast deze infrastructurele problemen begon ook het besef te ontstaan dat het park aan zijn grenzen zat qua ruimte. Alles was inmiddels volgebouwd en uitbreiden is nog altijd onmogelijk omdat het park omringd wordt door woonwijken en andere bebouwing. Dat wil zeggen, uitbreiden binnen de grenzen van het huidige park is geen optie. In 1993 werd dan ook een start gemaakt met een onderzoek naar de mogelijkheid van een uitbreiding van het park op de Noordbargeres (website historisch-emmen.nl). Hier lag een groot leeg gebied in handen van de WaterleidingMaatschappij Drenthe (WMD) dat gebruikt werd voor waterwinning. Hier zou mogelijk een stuk grond gevonden kunnen worden om het uit zijn voegen groeiende dierenpark nieuwe ruimte te geven voor extra activiteiten.

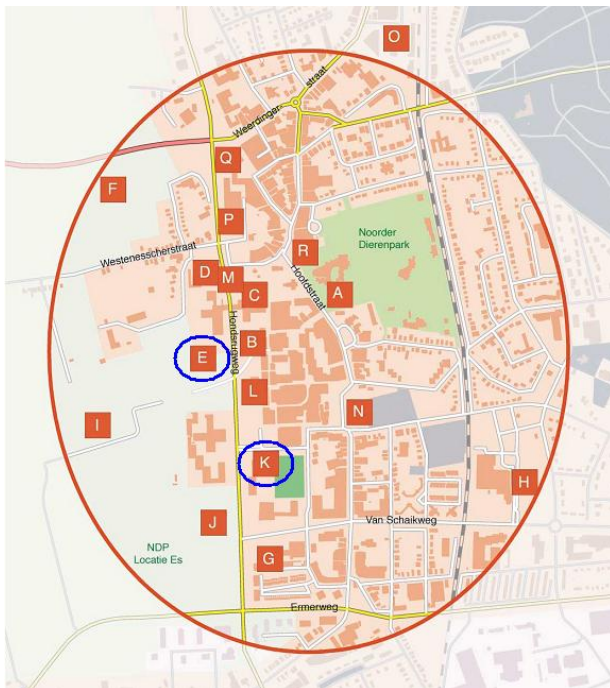
Tegelijkertijd, en los van dit alles, werd al een fiks aantal jaren gesproken over uitbreiding/vernieuwing van het theatergebouw De Muzeval in Emmen. Het huidige gebouw dat al sinds 1954 dienst doet (website muzeval.nl), is na al die tijd rijp voor een metamorfose om weer aan de strenge eisen van deze tijd te kunnen voldoen. Toch komt het er maar niet van om een besluit te nemen over wat te doen. Moet er worden opgeknapt, moet er worden verhuisd, of is het eigenlijk wel prima zo? Deze vraag speelt al sinds de jaren '80 in de gemeenteraad en een antwoord is niet in zicht.

In 1995 treedt Henk Hidding aan als nieuwe directeur van het park. Jaap en Aleid Rensen geven het stokje aan hem over. Twee jaar later en vlak na de gemeentelijke herindeling zijn er gemeenteraadsverkiezingen. De uitslag zal de PvdA en het CDA gunstig gezind zijn en de periode van besturen gaat door. Ook in 2002, 2006 en 2010 zullen zij de grootste partijen blijken.

In het jaar 1999 sluit het dierenpark een erfpachtcontract af met de WMD op de Noordbargeres (website historisch-emmen.nl). Dat wil zeggen dat de WMD het eigendomsrecht over de grond behoudt, maar dat het dierenpark het gebruiksrecht krijgt. Het gaat om een gebied van 38 hectare groot. Het zou het begin betekenen voor de uiteindelijke uitbreiding. In hetzelfde jaar wordt begonnen met de bouw van de Traverse, de luchtbrug die de Es moet gaan verbinden met het huidige park zodat bezoekers makkelijk en attractief van de Es en de parkeerplek naar het dierenpark in het centrum kunnen lopen. In eerste instantie was het de bedoeling om de brug te laten eindigen bij de ingang van het park zodat je zo naar binnen zou kunnen lopen. De middenstand tussen beide parkdelen denkt hier echter anders over. Zij zien het niet zitten dat al die mensen via een brug over hun winkels heen gaan lopen. Liever hebben ze al die bezoekers langs, en natuurlijk het liefst ín, hun winkels lopen (interview Hiddingh). Er volgt een lobby om de brug een stuk korter te maken zodat de winkels kunnen profiteren van alle passerende mensen. De lobby blijkt succesvol want er wordt besloten de Traverse in te korten. Bijkomend voordeel voor de gemeente is dat de brug

hierdoor goedkoper wordt waardoor binnen het budget gebleven kan worden. Ook wordt nabij de Es aan de Hondsrugweg een grote parkeerplaats aangelegd en een jaar later, in 2000, wordt de Traverse geopend.

Na jaren van discussiëren verstrekt het college van B&W in december 2000 de opdracht om een onderzoek uit te voeren naar de eventuele realisering van een nieuw stadstheater². Het is nog steeds niet duidelijk of er echt een nieuw theater moet komen of dat de huidige locatie moet worden opgeknapt. Precies een jaar later wordt het besluit genomen dat er het beste een nieuw theater op een nieuwe locatie in een nieuw gebouw kan komen². Er wordt een start gemaakt met de zogenaamde ‘visie-ontwikkelingsfase in het kader van de eventuele realisering van een stadstheater/centrum voor kunst en cultuur’.



In 2002 wordt de allereerste uitbreiding van het dierenpark geopend op de Es. Op dit moment wordt er nog vanuit gegaan dat het parkdeel op de Es afzonderlijk van het centrumdeel gaat functioneren. Met een toegangskaartje kunnen beide parken bezocht worden. Bezoekers kunnen parkeren nabij het deel op de Es, vanaf waar over de Traverse en via het winkelgebied naar het centrumdeel gelopen kan worden. In januari en februari besluit de gemeenteraad om een locatieonderzoek te starten voor het nieuw te bouwen theater^{3 en 4}.

Figuur 6 - Alle locaties die zijn onderzocht en gewaardeerd in het onderzoek naar een nieuwe locatie voor het stadstheater

Gezocht moet worden naar een beschikbare, toegankelijke en centrale locatie. In samenwerking met bewoners die mee mogen denken en locaties mogen aandragen wordt een lijstje gemaakt met alle opties (zie figuur 6). De opgerichte projectgroep spreekt in december haar voorkeur uit voor de locatie E (Hondsrugweg/Traverse) en locatie K (Hondsrugweg/vm Esdal)⁵. De gemeenteraad stemt hiermee in en start een vervolgonderzoek naar deze twee locaties^{6a}.

2. Raadsvoorstel Krediet vervolg onderzoek stadstheater/centrum voor kunst en cultuur.

3. Gemeenteraad stemt in met onderzoek naar de mogelijkheid van een nieuw stadstheater met een multifunctioneel karakter.

4. De gemeenteraad stelt een budget beschikbaar voor onderzoek naar een geschikte locatie van het eventueel te bouwen theater. Hierop wordt een projectgroep gevormd die een inventarisatie maakt van geschikte locaties, te weten ‘de 11 van uzelf’. Deze locaties worden gewaardeerd op grond van geschiktheid van een locatie voor de theaterfunctie, de mogelijkheden van een locatie voor de plusfuncties (multifunctionaliteit en economische impulsansen) en de tijdige beschikbaarheid van een locatie (zie figuur 6).

5. In het raadsvoorstel Ontwikkeling deelgebied Stadstheater-plus bevinden zich onder andere voorlopige waarderings van de locaties gemaakt door de projectgroep, zoals opgenomen in de discussienotitie “de 11 van uzelf” en de doelstellingen voor het nieuwe theater

6a. Er wordt een bedrag van 58.000 euro beschikbaar gesteld ter afronding van de definitiefase.

Ton Sleeking (anno 2010 wethouder en verantwoordelijk voor het nieuw te bouwen park op de Es) zegt in december 2002 over de, volgens zijn PvdA-fractie, meest geschikte locatie voor het nieuw te bouwen stadstheater-plus (Locatie E): *‘Dat houdt in dat de Hondsrugweg als barrière moet worden opgeheven en dat men serieus moet nadenken over het verdiept aanleggen van ten minste een deel van die weg. Alle ontwikkelingen ten westen van deze weg die op dit moment geprojecteerd zijn en nog uitgevoerd moeten worden, dwingen tot het ontwikkelen van een visie daarop en tot het doen van uitspraken hierover. Het is de fractie van de PvdA duidelijk, hopelijk ook het college, dat de Traverse niet dé oplossing kan bieden die nodig is om het stadstheater-plus een bruisend onderdeel van het stadshart te laten zijn.’*

^{6b} De ontwikkelingen waar het over gaat zijn, naast het nieuw te bouwen theater, de uitbreiding van het dierenpark en de plannen voor het politiebureau in die omgeving. Hier lijkt het begin te zijn gemaakt met het nadenken over het deel van het project dat nu bekend staat als ‘de Verbinding’. De heer Van Hees (D66) merkt op dat om bereikbaarheid en parkeermogelijkheden ook in de toekomst te kunnen garanderen in het ontwikkelingsgebied, ondergronds parkeren wellicht noodzakelijk zal worden ^{6c}.

De jaren 2003 en 2004 staan grotendeels in het teken van onderzoek naar de mogelijkheden voor het nieuwe theater ^{7 en 9}. Er wordt alsnog voor een andere locatie gekozen, te weten ‘locatie Vreding’ ¹⁰. Het gaat hier om de locatie van het politiebureau. Deze locatie is naar voren gekomen op een informatieavond bij de presentatie van het Visiedocument Masterplan Emmen-Centrum 2020. De definitiefase en ontwerpfasen worden in deze periode afgerond. Geschat wordt dat het theater in 2007 klaar is (realisatiefase) ⁸. Er is echter slecht nieuws op komst. Bij de programmabegroting voor 2005 blijkt dat de hele gemeente flink moet gaan bezuinigen. Er is plotseling geen geld meer voor de nieuwbouw van het nieuwe theater ¹¹.

Daarnaast zijn er allerlei andere ontwikkelingen gaande die voor de locatiekeuze van het theater van belang kunnen zijn ¹². Zo is er sprake van nieuwe hoogbouw in het centrum en is het dierenpark bezig met interessante toekomstplannen. Er moet weer opnieuw gekeken worden naar de nieuwe meest geschikte locatie. Het gebrek aan geld betekent wel dat er de komende vijf jaar waarschijnlijk geen geld zal zijn voor een nieuw te bouwen theater ¹³. Er wordt wat meer geld uitgetrokken om het voortbestaan van het huidige theatergebouw te kunnen garanderen. Daarnaast laat de gemeente door P2Managers (2006) een procesplan opstellen om uiteindelijk toch tot een nieuw theater te kunnen komen. Belangrijk aandachtspunt is dat er sprake moet zijn van een ‘initiërende inbreng van de markt’. Er is immers sprake van een groot begrotingstekort.

7. Het college van B&W meldt in een tussenrapportage dat de afronding van de definitiefase van het project stadstheater-plus is gepland in september 2003.

8. De gemeenteraad stemt in met het raadsvoorstel om ‘in principe in te stemmen met de bouw van een nieuw theater.’ Dit zal geschieden op de locatie Vreding/Hondsrugweg. Daarnaast kan dan nu worden gestart met de ontwerpfasen om uiteindelijk in 2007 de realisatiefase af te kunnen ronden. De definitiefase kwam hierdoor officieel ten einde (december 2003).

9. De gemeenteraad stemt in met het ‘Plan van Aanpak Ontwerpfase’ voor de nieuwbouw van het stadstheater (2004).

10. Locatie Vreding wordt gekozen als meest geschikte locatie voor het nieuw te bouwen theater (2004, pagina 38).

11. Er wordt voorgesteld het huidige theater de komende periode zo te onderhouden dat het kan overleven.

12. Door allerlei ontwikkelingen is het van belang geworden om te blijven zoeken naar een meer geschikte locatie voor het theater.

De uitwerking van de globale visie op het onderhavige deelgebied volgens het Visiedocument MEC 2020 is nodig in verband met diverse andere actuele ontwikkelingen binnen en om het gebied zelf. Zo is overleg gaande met een kandidaat voor vestiging van een leisure-functie in het gebied tussen de Traverse en het gemeentehuis. Ook de bepaling van de toekomstvisie door het Dierenpark Emmen, de voorbereiding op besluitvorming ISV1-onderdeel “stadspark”, de mogelijke hoogbouwontwikkeling in vervolg op De Weiart (o.m. Big Funlocatie) zijn lopende zaken die om een breder kader en onderlinge afstemming vragen.

13. Er wordt 1,2 miljoen euro uitgegeven voor het overwinteringsplan van het oude theater.

Bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 is de PvdA de grote winnaar. Het bestuursakkoord dat volgt, houdt onder meer de ambitie in om in 2009 een nieuw theater gerealiseerd te hebben. De onderwerpen theater en dierenpark komen in de portefeuille van burgemeester Bijl terecht¹⁴. Het dierenpark heeft inmiddels plannen ontwikkeld om te gaan verhuizen naar de Noordbargeres. Het huidige park is over zijn top heen. De bezoekersaantallen lopen al een aantal jaren gestaag achteruit¹ en het park voldoet niet meer aan de strenge eisen van deze tijd. Het is voor dierentuinen belangrijk om bijzonder en uniek te zijn om bezoekers te blijven trekken. Het huidige parkconcept is inmiddels al ruim 30 jaar oud. Het is tijd voor iets nieuws. In het najaar van 2006 zoeken de gemeente Emmen (onder leiding van burgemeester Bijl) en Dierenpark Emmen ondersteuning van het bureau Fresh Forward om te kunnen komen tot de bouw van een dierenparktheater op de Es (interview Hiddingh). In september komt het tot een intentieverklaring om samen te gaan werken aan de bouw van een innovatief dierenparktheater¹⁵. Ondertussen is op locatie Es de water-expositie vervangen door een megaspeeltuin genaamd Yucatan. Het is het begin van een nieuwe spectaculaire inrichting van het gebied.

Op 16 september 2006 bericht het Dagblad van het Noorden dat er mogelijk een nieuw theater gebouwd zal worden op de Bargeres. Tevens zou sprake zijn van een eventuele verhuizing van het dierenpark naar deze Es. De reacties op het forum van de krant zijn voornamelijk negatief. De meeste mensen zijn geschokt dat ‘hun’ dierenpark eventueel uit het centrum gaat verhuizen. Daarnaast wordt geschreven dat het geld dat in de Traverse is gestopt, weggegooid zal zijn als de verhuizing doorgaat en dat het voor de winkeliers een ramp zou zijn als de stroom bezoekers niet meer langs hun winkels komt. Als twee weken later in het dagblad een bericht verschijnt waarin staat dat het dierenpark inderdaad hoogstwaarschijnlijk zal gaan verhuizen naar de Es, waar samen met het theater een all-weather-voorziening gerealiseerd zal gaan worden, komen tientallen reacties binnen op het forum. Het merendeel van de reacties is behoorlijk negatief. ‘Het dierenpark hoort in het centrum van Emmen’ is een veelvoorkomende reactie. Tevens is in het krantenbericht te lezen dat het vrijkomende centrumgedeelte opnieuw ingericht zal worden. De voorspelling dat dit gebied gevuld zal gaan worden met dure woningen of hoogbouw is eveneens een aantal reageerders aangedaan. Al met al is de sfeer nogal wantrouwend en negatief.

De gemeenteraad is zeer opgetogen dat er nu eindelijk een plan ligt voor de bouw van een nieuw theater. Al jaren is geprobeerd geschikte locaties te vinden en een besluit te nemen of er nou daadwerkelijk een volledig nieuw stadstheater moet komen of dat de huidige situatie vernieuwd moet worden. Nu is de kogel door de kerk en kan er gewerkt worden om dit plan te verwezenlijken. Belangrijk punt voor de gemeenteraad is wel dat het theater geen grote kostenpost wordt. Er zal met partners gewerkt moeten worden om de kosten onder controle te kunnen houden. In januari 2007 is de initiatieffase van het plan afgerond¹⁶.

14. PvdA en CDA stellen het Bestuursakkoord 2006-2010 op waarin burgemeester Bijl het Dierenpark Emmen en het Project Nieuwbouw Theater in zijn portefeuille krijgt.

15. Het nieuwe concept moet de bezoeker diverse belevingswerelden bieden, waarin avontuur, ontspanning en leren (educatie) centraal staan. Theater vormt een rode draad door het gehele park en daarnaast is er een eigen theaterwereld. Tenslotte wordt vermeld dat de ontwikkeling van het nieuw in te richten centrumgebied in nauwe samenwerking met alle betrokkenen moet gebeuren.

16. Het afronden van de definitiefase zal leiden tot een besluitvormingsvoorstel in het voorjaar van 2007 aangaande het realiseren van de ‘all-weather accommodatie’, te weten het theater en het dierenpark.

Er kan nu een start gemaakt worden met de definitiefase. De gemeenteraad stelt voor deze fase een bedrag van 165.000 euro beschikbaar. Dit is ook het moment waarop het bureau KuiperCompagnons de opdracht krijgt om op interactieve wijze, samen met de bevolking, een visie te maken voor de vrijkomende (dierenpark)locatie aan de Hoofdstraat in het centrum¹⁷. Ashok Bhalotra gaat dit deel van het project leiden. Bhalotra is architect en stedenbouwkundige en samen met de lokale bevolking moet hij tot een hoog draagvlak komen voor het nieuw in te richten centrumgebied.

In maart 2007 wordt de gemeenteraad door het college van B&W en de dierenparkdirectie uitgenodigd om een informatieavond bij te wonen. Deze avond maken het college en de directie hun toekomstplannen bekend. Het dierenpark zal inderdaad op den duur gaan verhuizen naar de Noordbargeres alwaar samen met het theater een innovatief park gerealiseerd zal gaan worden. Kort daarop wordt in het Emmer nieuwsblad 'Emmen Actueel' bericht over de verhuizing van het park. De lezers worden opgeroepen mee te denken over de nieuwe inrichting van het centrum nadat het dierenpark is vertrokken. Ook het Dagblad van het Noorden schrijft op 21 maart dat het dierenpark het centrum zal gaan verlaten. Het project zal zeker enkele tientallen miljoenen euro's gaan kosten. Wederom verschijnen er vele reacties. Veel mensen geven aan het jammer te vinden. Het nieuwe park op de Es zou geen sfeer hebben en zou te ver van het centrum liggen. Daarnaast zijn er ook mensen die al nagedacht hebben over de nieuwe invulling van het centrum. Een veel gelezen idee is de aanleg van een zogenaamd stadspark waarbij de oude bomen behouden blijven.

Twee maanden later vindt er een openbare informatieavond plaats. De aanwezigen wordt gevraagd ideeën naar voren te brengen voor de inrichting van het vrijkomende centrumgebied. Tevens wordt een klankbordgroep samengesteld bestaande uit ongeveer 30 bewoners en 30 vertegenwoordigers van diverse organisaties. Deze groep zal nauw gaan samenwerken met Ashok Bhalotra. Hij maakt deze avond bekend dat wat hem betreft gebouwd zal gaan worden op de plekken waar nu ook al bebouwing is. Het volledig volbouwen van het vrijkomende gebied is volgens hem dan ook geen optie.

In Emmen Actueel staat in mei 2007 een inzendformulier waarmee bewoners kunnen aangeven wat ze graag op de vrijkomende locatie zien verschijnen. Een maand later komen Ashok Bhalotra en de klankbordgroep bij elkaar om deze inzendingen te analyseren. In totaal zijn er 380 reacties ontvangen. Van al deze reacties wilden 278 mensen een nieuw stadspark realiseren met als kernpunten sfeer, horeca, recreatie, cultuur, dieren, winkels en hergebruik of behoud van delen van het 'oude' dierenpark. Het behoud van aanwezige bomen en groen bleek erg belangrijk te zijn, net als het tegengaan van hoogbouw. Het meest gehoorde was echter dat men het jammer vond dat het dierenpark zou verdwijnen uit het centrum. Enkele andere opmerkingen die uit de inzendingen naar voren kwamen:

- lof voor inschakelen burgers
- laatste kans voor Emmen op een groen stadshart
- eindelijk een plek waar iedereen elkaar kan ontmoeten en tot rust kan komen
- Emmen kan eindelijk een stad worden met een levendig park zoals vele steden dat hebben
- idee: aanpak zoals in Groningen, keuze uit aantal projecten aan burgers overlaten
- referendum houden over de invulling van deze locatie
- benieuwd of de gemeente ook echt iets gaat doen met de mening van burgers
- bevolking had geraadpleegd moeten worden vóór het besluit tot verplaatsing
- zijn de plannen financieel haalbaar?

17. Zie pagina 4 van Raadsvoorstel Dierenparktheater.

In juni en augustus hebben Bhalotra en de klankbordgroep bijeenkomsten waarin ideeën uitgewisseld worden. In oktober wordt vervolgens wederom een openbare informatiebijeenkomst georganiseerd waarin Bhalotra zijn visie presenteert over het vrijkomende centrumgebied. Hij noemt dit deel van het project ‘Spoorzoeken’. De plannen voor het nieuwe *theaterpark* op de Noordbargeres krijgen eveneens een naam, te weten ‘Sinds 2010’. Tenslotte moet aandacht geschonken worden aan de verbinding tussen het centrum en het nieuwe park. Een maand later geeft de gemeenteraad unaniem groen licht aan de plannen Spoorzoeken en Sinds 2010¹⁸. Theater De Muzeval zal verzelfstandigen naar een private organisatie, zodat het voor de gemeente geen bodemloze put kan worden. De totale kosten voor het gehele project worden inmiddels op 165 miljoen euro geschat en er wordt een start gemaakt met het aanvragen van subsidies. Zo zijn er eventueel gelden voor het afgelaste Zuiderzeelijn-project beschikbaar. Gelden hieruit zijn echter alleen beschikbaar voor infrastructurele projecten (Convenant Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn, 2008). De Verbinding zou wat dit betreft in aanmerking kunnen komen.

In november voert Buck Consultants (2007) een onderzoek uit naar de kosten en baten van het project en zij komen uit op een totale geschatte kostenpost van 330 miljoen euro. De baten zullen echter ook erg hoog zijn dankzij toenemende werkgelegenheid, inkomsten voor dierentuin en theater, bereikbaarheid en waardering voor de dierentuin, aldus Buck Consultants.

In december wordt het Masterplan Emmen Centrum 2020 gepresenteerd met daarin aandacht voor deelproject De Verbinding. Hierin staat dat het de bedoeling is om een verbindingsplein aan te gaan leggen over de Hondsrugweg. Deze weg zou dan ondertunneld moeten worden. Zodoende wordt een verbinding gerealiseerd tussen de ‘theaterdierentuinomgeving’, het winkelgebied en de rest van het centrum, waaronder het nieuw in te richten dierenparkgebied aldaar. Ook moet er een ondergronds parkeerterrein komen op de plaats van het Willinkplein. De reacties op deze plannen zijn erg negatief en wederom wantrouwend. Het zou pure geldverspilling zijn want de kosten zullen ongetwijfeld twee keer zo hoog worden als begroot en de (lokale) politiek heeft geen idee wat de burgers willen. Het is echter zo dat de kosten voor dit deel van het project (deels) gefinancierd kunnen gaan worden met de Zuiderzeegelden. In maart 2008 komt de subsidiewens uit als het Convenant Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn gepresenteerd wordt. Voor de ‘Integrale gebiedsontwikkeling Emmen-centrum’ wordt 60 miljoen euro vrijgemaakt.

Begin 2008 wordt de definitiefase afgerond en in april wordt een Plan van Aanpak voor de ontwerpfase gepresenteerd met daarin onder andere risico’s, kostenramingen en een planning¹⁹. Een maand later stelt de gemeenteraad 1,3 miljoen euro beschikbaar voor de ontwerpfase²⁰. In mei en juni komen de klankbordgroep en Ashok Bhalotra nog een keer bij elkaar en alles lijkt op rolletjes te lopen. De financiële crisis is echter op komst. In september wordt in de gemeenteraad zorg uitgesproken over de effecten van de crisis op de gang van zaken voor het gehele project²¹. Het zou naïef zijn om te denken dat de crisis geen invloed zal hebben op dit project. Toch blijft de meerderheid positief en wordt ervan uit gegaan dat alles goed komt.

18. Zie pagina 12 van Raadsvergadering 29 november 2007.

19. Zie Plan van Aanpak project Dierenparktheater/Centrum, april 2008.

20. Zie pagina 7 Raadsvergadering mei 2008.

21. Volgens de heer Schoo wordt 30% van alle projecten in Nederland afgeblazen door de financiële crisis en is het echt problematisch. De voorzitter meldt dat de klappen van de crisis met name gevoeld worden door particuliere investeerders. De gemeente is geen marktpartij en kan niet failliet gaan. De Bank voor Nederlandse Gemeenten en de gemeente Emmen zijn een solide combinatie. Er is daarom geen reden tot paniek.

De raad huurt in oktober twee externe bureaus in om een risico-analyse (OPPbv, 2008) en een juridische beoordeling van de ontwikkelingsscenario's (Nysingh advocaten-notarissen, 2008) te maken voor het project. Belangrijkste reden hiervoor is dat de gemeente streeft naar een succesvolle PPS-situatie. De gemeente heeft private partijen nodig om de kosten te kunnen dragen. Resultaat van de twee onderzoeken is onder meer dat het Dierenpark Emmen zelf het nieuwe park moet realiseren en exploiteren en dat de gemeente de meer publieke functies, zoals het theater en de infrastructuur, ontwikkelt. Daarnaast is het advies dat de gemeente zelf de vrijkomende centrumlocatie moet ontwikkelen, maar dat op zoek gegaan moet worden naar andere private partijen om in het project te investeren.

De kosten die in november 2007 nog op 330 miljoen werden geschat, blijken een jaar later 138 miljoen hoger uit te vallen; 468 miljoen euro²². De reden hiervoor is dat het project is uitgebreid en dat de ambities op het gebied van duurzaamheid en grondwaterbescherming zijn vergroot. De uitbreiding van het project heeft vooral te maken met de extra investeringen in de infrastructuur. Het gaat dan om verkeers- en parkeerproblemen en het beoogde verbindingsplein boven de te ondertunnellen Hondsrugweg. De totale kosten voor de gemeente zullen rond de 80 miljoen euro uitvallen. Daarnaast buigt de raad zich over de vraag of het dierenpark een verplaatsingsvergoeding moet krijgen van 65 miljoen euro. Dit moet vervolgens weer terugverdiend worden met de herinrichting van het huidige dierenparkterrein. De provincie Drenthe zal voor 40 miljoen investeren in het project en het dierenpark zelf ook nog eens 150 miljoen. Overige gelden zullen moeten komen uit private investeringen en subsidies. In december 2008 besluit de gemeenteraad in te stemmen met alle plannen zoals ze er nu voorliggen²³. Het gaat dan om het totale investeringsbedrag van 468 miljoen euro, waaronder de verplaatsingsvergoeding voor het dierenpark. Er wordt gesproken van een historisch besluit voor de gemeente Emmen. Burgemeester Bijl meldt in het Dagblad van het Noorden dat voor zo'n 80% van de totale kosten van 468 miljoen reeds dekking is gevonden. In de programmabegroting voor 2009 staat het project als een van de drie prioriteiten van de komende tijd, naast de versterking van de sociale infrastructuur en een vitaal platteland.

De reacties op de fora zijn even negatief als voorspelbaar. Wederom zijn teleurstelling en wantrouwen troef. Dat de kosten van een groot project 'weer eens' enorm oplopen, is voor niemand een verrassing en het bedrag zal zeker nog verder stijgen zoals dat met alle grote projecten gaat. Die kosten komen vervolgens ongetwijfeld terecht bij de burgers. De meesten vinden het bedrag van bijna een half miljard euro voor een nieuw dierenpark belachelijk. Liever zou het geld gestoken moeten worden in zaken als betaalbare woningen en werkgelegenheid. Daarnaast blijkt dat de meeste mensen het nog altijd jammer vinden dat het dierenpark uit het centrum vertrekt. De gemeentelijke partij Burgerbelangen Gemeente Emmen (BGE) heeft een enquête uitgevoerd naar de mening van de Emmense bevolking en daaruit is gebleken dat bijna 75% van de ondervraagden tegen de plannen is. In het interview met Henk Hidding kwam echter naar voren dat de mening van de Emmense bevolking, logischerwijs, niet beslissend is voor de bedrijfsvoering van het dierenpark. Het grootste deel van de bezoekers van het park komt immers van buiten Emmen en die zullen minder gehecht zijn aan de locatie in het centrum. Volgens Hidding móét het park wel verhuizen om te kunnen overleven. De achteruitgang in bezoekers kan niet veel langer meer worden volgehouden en vernieuwing is voor een dierentuin nu eenmaal cruciaal om publiek aan te trekken.

22. Persbericht van Provincie Drenthe, 18 november 2008

23. Zie pagina 46 Raadsvergadering december 2008

In januari 2009 volgt wederom een openbare informatieavond waarop de bezoekers bijgepraat worden over de gang van zaken van het project. De drie losse onderdelen (het nieuwe dierenpark, het vrijkomende centrumgebied en de verbinding ertussen) hebben gezamenlijk inmiddels de naam Atalanta gekregen, verwijzend naar Emmen als Vlinderstad met de grote vlindertuin. Het centrum moet zich gaan ontpoppen tot een nieuwe gedaante. In mei is de ontwerpfase afgerond en kan er begonnen worden met de voorbereidingsfase. Tegelijkertijd wordt begonnen met het schrijven van een Milieu Effect Rapportage voor de centrumontwikkeling Dierenparktheater Emmen ²⁴.

Het adviesbureau Twynstra en Gudde wordt in de loop van 2009 gevraagd een analyse te schrijven over het risicomanagement en de voortgang van het project Atalanta. In deze analyse komt een aantal zorgelijke ontwikkelingen naar voren. Zo is het nog lang niet duidelijk of, en zo ja, hoeveel van het totale bedrag aan subsidies inmiddels zeker is. Burgemeester Bijl sprak in 2008 uit dat voor zo'n 80% van de benodigde subsidies dekking is gevonden. Twynstra en Gudde zijn er alles behalve zeker van dat dit echt zo is. In januari 2010 wordt in de gemeenteraad een motie ingediend vanwege deze onzekerheid ²⁵. Er is grote onduidelijkheid over de dekking van de kosten en of de burgemeester in 2008 wel de waarheid sprak toen hij zei dat 80% van de subsidies binnen is. Zei hij dit wellicht om het plan door de gemeenteraad te krijgen?

De reageerders op het forum van het Dagblad van het Noorden zien hierin hun wantrouwen van alle voorgaande jaren bevestigd. Al die tijd was men al negatief over de plannen omdat de kosten ongetwijfeld nog hoger zouden oplopen en deze kosten zouden worden verhaald op de burgers. Nu er grote twijfel is over de dekking van de kosten, dreigt het draagvlak verder te dalen. Burgemeester Bijl wuift de negatieve gedachten echter weg. Hij zegt nog altijd positief gestemd te zijn over de vorderingen die gemaakt worden bij het vinden van dekking. Volgens Bijl is het onmogelijk om van te voren aan te geven waar precies al het geld vandaan moet komen. Tenslotte sluit Bijl niet uit 'dat de totale investering de komende jaren nog verder stijgt'. Dit is voor reageerders op het forum als koren op de molen. Zij zien wederom hun wantrouwen bevestigd en vrezen voor een bodemloze put waar zijzelf de dupe van zullen worden door hogere belastingen.

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 valt in Emmen op dat de nieuwe partij Wakker Emmen goed scoort. De uit de BGE voortgekomen partij komt van 1 zetel op 5. Belangrijk partijpunt is de felle tegenstand op het Atalanta-project. Mede hierdoor heeft de partij flink gewonnen bij de verkiezingen (zie tabel 1, Gemeenteraad Emmen, 2010).

In mei klopt het dierenpark bij de gemeente aan. Er is sprake van een begrotingstekort voor het jaar 2010 van 2 á 3 miljoen euro. Als reden wordt gegeven de tegenvallende bezoekersaantallen. Oorzaak hiervan is het slechte winterweer. Door de sneeuwoverlast komen er minder bezoekers. Het China Festival of Lights heeft hierdoor niet helemaal kunnen brengen wat ervan is verwacht. Dit moment lijkt het begin te zijn van de bewustheid dat het dierenpark niet langer op eigen benen kan staan. In latere stadia van het project zal het park nog enkele malen om steun vragen en ook krijgen. Deze totale steun heeft de gemeente inmiddels meer dan 25 miljoen euro gekost, verspreid over enkele jaren. De gemeente heeft hiermee duidelijk gekozen voor het instand houden van het park, ten koste van gemeenschapsgeld en ten behoeve van het gemeenschappelijk belang. Op de toegevoegde complexiteit die dit met zich meebrengt, zal verderop in dit rapport worden ingegaan.

24. Zie pagina 6 Raadsvergadering mei 2009.

25. Gesteund door SP, BGE en Wakker Emmen

Partij	zetels 2010	zetels 2006
PvdA	11	18
CDA	9	8
VVD	4	3
BGE	1	2
SP	2	2
ChristenUnie	1	2
GroenLinks	1	1
DOP	2	1
Liberaal Emmen	0	1
Wakker Emmen	5	1
D66	2	0
LEF!	1	0

Tabel 1: Uitslag gemeenteraadsverkiezingen Emmen (2010)

2.3.1 Conclusie

Enkele conclusies die getrokken kunnen worden uit de analyse over de biografie van het project zijn de volgende. Allereerst valt op te merken dat er vele jaren in de gemeenteraad is gediscussieerd over de toekomst van het theater. Vele malen zijn er (onder andere door externe bureaus) onderzoeken gedaan naar nut, noodzaak en locatiekeuze voor het theater. Een aantal keer is er bijna een knoop doorgehakt, maar telkens kwam er iets tussen of zat er iets tegen. Zo is er twee keer onderzoek gedaan naar wat de meest geschikte locatie zou zijn voor de nieuwbouw van een nieuw stadstheater. De eerste keer kwamen twee ‘meest geschikte locaties’ naar voren. Vervolgonderzoek volgde en na verloop van tijd kwam alsnog een andere voorkeurslocatie naar voren. Vervolgens werd deze locatie verder onderzocht en werden zelfs de definitiefase en ontwerpfase afgerond. Toch werd de ontwikkeling weer gestaakt wegens financiële problemen binnen de gemeente. Al met al werd er wel veel onderzocht maar nooit echt een knoop doorgehakt. De raadsvergaderingen doorlezende kwam steeds het gevoel naar boven dat toch echt eens een keer een beslissing genomen zou moeten worden. Na jaren van onderzoeken doen en bureaus inhuren was echter nog altijd geen plan voor handen. De vraag kwam zelfs ter sprake of het nou eigenlijk wel nodig zou zijn om een nieuw theater te bouwen. Er kon weer helemaal van voren af aan begonnen worden. De term besluiteloosheid zou hier op zijn plaats zijn.

Het feit dat er in deze periode nooit een definitief besluit is genomen over het theater is achteraf van grote invloed gebleken voor het huidige Atalanta-project. Als in 2007 (zoals de bedoeling was in 2003) een nieuw theater gerealiseerd zou zijn, dan zou burgemeester Bijl in 2006 niet de link tussen het dierenpark en het theater gelegd kunnen hebben. De combinatie theater en dierenpark was een van de redenen waarom hij zo enthousiast was over de plannen; er zou immers eindelijk een nieuw theater komen. Mocht het onderdeel theater niet bij de eerste plannen van het dierenpark gecombineerd kunnen worden, dan had het project er nu waarschijnlijk heel anders uitgezien of was het er wellicht niet eens van gekomen. De bezuinigingen in 2005 waardoor de plannen voor het nieuwe theater in de ijskast kwamen te liggen, hadden achteraf bekeken dan ook een grote impact. In 2005 werd er uiteraard niet zo naar gekeken, omdat er gebaald werd dat de plannen wéér niet door zouden kunnen gaan. Door deze toevallige samenloop van omstandigheden is er anno 2011 echter sprake van een unieke dierenpark-theatercombinatie. De interferentie (contextuele toevallige samenloop van

omstandigheden) ‘bezuinigingen’ heeft het uiteindelijk mede mogelijk gemaakt dat de recombinate van dierenpark en theater kon ontstaan. Deze recombinate genereert een all-weather voorziening, een overdagvoorziening (dierenpark) en een avondvoorziening (theater) ineen. Zodoende is er altijd ruimte voor activiteiten en bezoekers. Tevens kunnen het dierenpark en theater gebruik maken van dezelfde voorzieningen zoals parkeerplaatsen, restaurant, sanitaire voorzieningen, etc. De hoop is daarnaast vanzelfsprekend dat bezoekers van het dierenpark aangetrokken worden tot het theater en besluiten ook hier eens een bezoekje aan te brengen en vice versa. Al met al wordt gestreefd naar *een klimaatbestendig 'belevenspark' dat unieke ontmoetingen biedt met natuur en cultuur.*

Tót het moment dat vlak na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 burgemeester Bijl het theater en het dierenpark in zijn portefeuille op liet nemen na een goed gesprek met de dierenparkdirectie was er nooit echt uitzicht op een goede afloop. Directeur Henk Hidding had hem zijn plannen laten zien voor een nieuw park op de Noordbargeres. Hij deed dit vlak na de verkiezingen omdat er dan weer ruimte is voor nieuw beleid (interview Hidding). Burgemeester Bijl zag deze verhuizing als een gunstig vooruitzicht, onder meer omdat nu wellicht een besluit gemaakt zou kunnen worden voor het theater. Na jaren van discussiëren en onderzoeken in de gemeenteraad werd nu binnen zeer korte tijd een besluit genomen over de toekomst van het theater en het zou iets volledig anders worden dan ooit gedacht werd. De besluiteloosheid van de gemeenteraad en de besluitvaardigheid van de burgemeester (college van B&W) vallen op.

Een ander opmerkelijk punt is dat er in de raad eigenlijk nooit over het dierenpark is gedebateerd, maar wel ontzettend veel over het theater. Dit kan verklaard worden door het feit dat het dierenpark ‘gewoon’ een van de bedrijven in de gemeente is die zijn eigen beleid bepaalt en dat de plannen van het park pas tot in de raad doordrongen toen het besluit al zo goed als vast stond. Een rol van de gemeenteraad is het controleren van het college van B&W. Daardoor kon het gebeuren dat burgemeester en het dierenpark plannen maakten zonder dat de raad ervan af wist. Wellicht dat beide partijen van mening waren dat op deze manier makkelijker afspraken te maken waren, zonder tussenkomst van de raad, zodat er op hoofdlijnen een plan gemaakt kon worden. Door deze manier van werken kon aan de gemeenteraad een plan voorgesteld worden dat gesteund werd door zowel B&W als het dierenpark. Eerder genoemde besluiteloosheid van de gemeenteraad werd hiermee omzeild.

Tenslotte valt op dat de plannen in rap tempo uitgebreider werden. Vlak na de eerste bekendmakingen van het plan (maart 2007), werd gesproken over een totale kostenpost van enkele tientallen miljoenen. Een paar maand later (november 2007) zou voor het project 165 miljoen euro uitgetrokken moeten worden. Nog in diezelfde maand komt uit een onderzoek naar voren dat de kosten 330 miljoen euro zouden zijn. Wederom een jaar later (november 2008) wordt gesproken van een bedrag van 468 miljoen euro. In januari 2010 sloot burgeester Bijl niet uit dat de kosten de komende jaren nog verder zullen stijgen.

2.3.2 Samenvatting

De ontwikkeling, of biografie, van het Atalanta-project kan als volgt worden samengevat: De eerste jaren van onderzoek naar de toekomst van het theater horen officieel niet bij de projectperiode maar kunnen hier onmogelijk los van gezien worden. De discussie over het theater speelde immers al die tijd al. Toen plotseling de dierenparkdirectie en burgemeester samenkwamen, is het plan in een stroomversnelling geraakt en ontstond synergie. Alles leek op zijn plaats te vallen; er was eindelijk zicht op een nieuwe locatie voor het theater en tegelijkertijd kon het dierenpark zijn toekomst veiligstellen op de Es. Voor alle partijen leek

dit een prima vooruitzicht, waarop werd begonnen met het verder uitkristalliseren van de plannen. Tijdens de slechts korte levensduur van het project waren zij-invloeden en toevalligheden van grote invloed op de inhoud ervan. Zo zorgden de Zuiderzeegelden ervoor dat het project werd uitgebreid met het infrastructurele gedeelte, te weten De Verbinding. Daarnaast stak de financiële crisis de kop op waardoor onzekerheid ontstond. De ontwikkeling van de huidige verbinding tussen beide parkdelen, de Traverse, veranderde drastisch toen de middenstand begon te lobbyen om de luchtbrug in te korten zodat bezoekers langs hun winkels moesten lopen. Als de begroting in 2005 niet zo negatief was geweest, had er wellicht in 2007 al een theater gestaan waardoor de combinatie dierenpark en theater nooit ontstaan zou zijn. Al deze onvoorziene ‘activiteiten’ vonden plaats in een redelijk open systeem en zorgden voor interferentie: ze kwamen in aanraking met de originele plannen en wijzigden die waardoor er een recombinitie plaatsvond en de plannen een nieuwe hoedanigheid kregen.

Het ontstaan van het Atalanta-project zoals we het nu kennen, is samengevat in figuur 7. De doorslaggevende momenten die ertoe hebben bijgedragen dat het project is zoals het nu is, zijn schematisch weergegeven op chronologische volgorde. Het begon met de ideeën over het nieuw te bouwen theater en de uitbreiding of verhuizing van het dierenpark. In 2006 kwamen deze twee ideeën samen en ontstond de zogenaamde recombinitie, oftewel samensmelting/hergroepering, onder de naam Sinds2010 of Centrum-West. Op dit moment kreeg het project een andere inhoud en ‘vorm’. De deelprojecten Spoorzoeken (of Locatie Hoofdstraat) en De Verbinding werden twee jaar later bij het project betrokken, waarna het project wederom van vorm veranderde.



Figuur 7 - Het ontstaan van het Atalanta-project

Het Atalanta-project is duidelijk een voorbeeld van een ‘complex project’. Over deze complexiteit zal verderop in het rapport dieper ingegaan worden.

2.4 Conclusie

Al met al is de geplande gedeeltelijke verhuizing van het dierenpark geworden tot een groot, uniek en eenmalig project dat Emmen voorgoed zal doen veranderen. Het Atalanta-project is door alle toegevoegde deelprojecten uitgegroeid tot een voor Emmen onbekende grootte en complexiteit. Door het gebrek aan ervaring met een dergelijk groot project en de complexiteit ervan moeten de verantwoordelijke partijen samenwerking zoeken met elkaar en met externen. Naast de directie van het dierenpark en de gemeentelijke overheid in Emmen zal op gepaste wijze gezocht moeten worden naar hulp van buitenaf. Deze hulp varieert van het uitvoeren van werkzaamheden tot het meebeslissen over de grote lijnen. Met name voor de

inwoners van de gemeente Emmen is een speciale rol toegelegd binnen het project. Hoe speciaal deze rol in de praktijk uitpakt, zal behandeld worden in hoofdstuk 4. Voor elk van de deelprojecten zijn en worden klankbordgroepen geformeerd. Deze groepen bestaan uit inwoners, belangengroepen en maatschappelijke organisaties. Naast de klankbordgroepen zal samen gewerkt moeten worden met aannemers, architecten, adviesbureaus, middenstand, marktpartijen, grondeigenaren en hogere overheden.

Duidelijk is geworden dat de gemeentelijke overheid binnen het Atalanta-project bij elk projectonderdeel een grote rol speelt. Zoals gezegd verschilt de rol van het bestuur (de gemeentelijke overheid) per deelproject. Daarnaast heeft het bestuur bij elk deelproject te maken met andere partijen (actoren). Deze combinatie doet de complexiteit van het project stijgen tot voor Emmen onbekende hoogtes. Om desondanks van het Atalanta-project een succes te maken, moet constant gezocht worden naar de juiste manier van samenwerken.

In het volgende hoofdstuk zal het voor dit rapport relevante theoretisch kader behandeld worden. Aan de hand van dit hoofdstuk en de gehouden interviews zal vervolgens in hoofdstuk 4 een analyse gemaakt kunnen worden. Het theoretisch kader dient ertoe om waarnemingen begrijpelijk te maken. Het is immers een onderdeel van de wetenschap om ingewikkelde en complexe zaken te analyseren en te verklaren zodat het voor anderen begrijpelijk wordt.

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader; over complexe besluitvorming binnen het project

3.0 Inleiding

Het theoretisch kader dient ertoe een instrument te vormen voor de onderzoeker die een proces (of iets anders) wil analyseren en uitleggen. Aan de hand van dit instrument moeten ingewikkelde zaken begrijpelijk gemaakt kunnen worden. Om dit te bereiken, zal in dit hoofdstuk een aantal begrippen behandeld worden die moeten bijdragen aan de uiteindelijke analyse van het proces rond het Atalanta-project. Het gaat in dit rapport met name over begrippen die gerelateerd zijn aan *complexe besluitvorming*. Zaken als samenwerking, interactie, doelvervlochten, grillig- en toevalligheden, interferenties, etc. dragen allen bij aan het complexer worden van de besluitvorming. Het draait bij complexiteit kortgezegd om het balanceren op de grens van orde en chaos (Teisman, 2005). Complexiteit is als het ware het overkoepelende begrip binnen dit hoofdstuk. De andere begrippen worden door deze koepel gevangen omdat ze er onderdeel van zijn en de koepel tegelijkertijd vorm geven en in stand houden.

In dit hoofdstuk zal verder aandacht geschonken worden aan de (theoretische) invulling van het project zelf. Het gaat dan over zaken als projectfasering en deelprojecten. Onderzocht zal worden hoe deze zaken, gecombineerd met de samenwerkingsvormen en daaruit voortvloeiende interferenties, bijdragen aan de complexiteit van een project en hoe hiermee om kan worden gegaan. Uiteindelijk zal de tweede deelvraag in dit hoofdstuk beantwoord worden:

- *Aan de hand van welk theoretisch kader kan een analyse worden gemaakt van de planologische aspecten die van toepassing zijn op het Atalanta-project?*

Allereerst zal een korte schets gegeven worden van het vakgebied waarop dit rapport van toepassing is; de planologie. Het onderwerp van dit planologische rapport is het Atalanta-project. Projectmatig werken is tegenwoordig een belangrijk onderdeel van de ruimtelijke ordening. In de tweede paragraaf zal dan ook stilgestaan worden bij de manier van werken aan een dergelijke unieke opgave. Het zal duidelijk worden dat samen werken met andere partijen binnen een complex project een absolute must is. Het rollenspel dat complexe besluitvorming is, vindt plaats in de complexe samenleving waarin we tegenwoordig leven en is onderwerp van gesprek in paragraaf 3.3.

Doelstelling van een project is het verkrijgen van draagvlak voor de plannen om uiteindelijk tot realisatie te kunnen komen (paragraaf 3.4). Het verkrijgen van draagvlak binnen een project gebeurt door middel van interactie en participatie. Zodra de deelnemers aan het proces het gevoel krijgen dat hun hulp wordt gewaardeerd en dat er serieus naar hen wordt geluisterd, kan draagvlak ontstaan. Dat een dergelijke samenwerking vroeg in het proces tot stand moet komen om daadwerkelijk effectief te kunnen zijn en tot interactief beleid te kunnen leiden, komt naar voren in paragraaf 3.7. Het gaat dan over het Collingridge-dilemma. Complexe besluitvorming is onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak (paragraaf 3.8) die uitgaat van de gedachte dat interactie en participatie met andere partijen van cruciaal belang zijn binnen een project. Deze aanpak legt de nadruk op het mobiliseren van verschillende actoren met verschillende belangen om samen tot doelvervlochten te komen en daarmee het project tot een succes te kunnen brengen.

3.1 Planologie in een notendop

Voogd (2004) omschrijft de definitie en onderlinge relaties van de voor dit rapport belangrijke begrippen planologie, ruimtelijke ordening en ruimtelijk planning als volgt:

- Ruimtelijke planning is de systematische voorbereiding van beleidsvormende en -uitvoerende handelingen die gericht zijn op het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde en op de organisatie van deze interventies, ten einde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren;
- Ruimtelijke ordening is het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde via fysieke maatregelen en regelgeving, ten einde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren;
- Planologie is het gebied van wetenschapsbeoefening gericht op bezinning over en operationalisatie van de ruimtelijke ordening en planning.

Spit en Zoete (2003) bakenen deze drie kernbegrippen af aan de hand van het onderscheid tussen het vakgebied (de ruimtelijke ordening), het werkterrein (de ruimtelijke planning) en het wetenschapsgebied (de planologie).

Het vakgebied binnen de planologie is de laatste decennia flink aan verandering onderhevig geweest. De maakbaarheid en blueprintplanning hebben plaats gemaakt voor complexiteit en open processen. Deze verandering kan worden omschreven als de verschuiving van technisch-rationeel naar communicatief-rationeel. De technisch-rationele aanpak kwam voort uit de periode van wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog en de bloei van het modernisme in Nederland. Binnen de ruimtelijke ordening werd duidelijk gestreefd en gewerkt naar vaststaande eindbeelden. Het proces zelf naar de gewenste eindsituatie kreeg echter geen aandacht. Deze manier van werken is in de huidige tijd van hoge complexiteit niet meer volledig toepasbaar. Slechts bij routinematige situaties kan van de technisch-rationele aanpak nog gebruik gemaakt worden (De Roo en Voogd, 2004). Zodra er sprake is van complexere situaties en zaken als belangenconflicten, zal de communicatief-rationele aanpak aan bruikbaarheid winnen. Binnen deze aanpak is juist het proces naar de gewenste eindsituatie van groter belang dan het daadwerkelijke werken naar (vaststaande) eindbeelden. De Roo (2001) spreekt over de verschuiving van doelmaximalisatie naar optimalisatie van het planningproces. Dit is tevens de reden voor het verschuiven van de rol van de overheid. Niet langer is zij de alleenheerser op het gebied van de ruimtelijke ordening. Haar rol verschuift naar partner, actor of regisseur. Binnen de communicatief-rationele aanpak is er, in tegenstelling tot de technisch-rationele aanpak, niet alleen de aanvaarding van onzekerheid, maar wordt er zelfs vanuit gegaan dat er gedurende het proces onzekerheid zal ontstaan. Deze houding vergt van de procesdeelnemers een flexibele attitude en de bereidheid om plannen te wijzigen wanneer nodig. Door de flexibiliteit en aanvaarding van onzekerheid is deze aanpak volgens De Roo en Voogd (2004) beter geschikt voor complexe en interactieve vraagstukken.

De ontwikkeling binnen de ruimtelijke ordening van verticale naar horizontale planning met de nadruk op samenwerking en communicatie waarbij de verschillende partijen gezamenlijk streven naar een goed proces ten gunste van het eindresultaat, kan worden samengevat met de term 'shared governance'. De term 'governance' verhoudt zich tot 'government' in de zin dat bij laatstgenoemde de nadruk ligt op centrale, verticale overheidssturing en bij 'governance' krijgt sturing een ruimer perspectief (Hiddingh, 2006). Dit perspectief richt zich op de interferentie tussen overheid, markt en 'civil society' (Rozendaal, 2002). De onderlinge verweving die op deze manier ontstaat, zorgt ervoor dat de partijen elkaar nodig hebben (wederzijdse afhankelijkheid) om tot een resultaat te komen. Het feit dat al deze partijen pluriformiteit met zich meebrengen, resulteert erin dat het proces meer en meer complex

wordt. Daar komt bij dat niet elke partij even bereid is tot samenwerken en concessies doen. Tenslotte is niet elke partij even bedreven in het opereren in een (open) planproces. Het einddoel wordt hierdoor, al dan niet bewust, in potentie in gevaar gebracht. De zoektocht naar doelvervlochtening is dan ook cruciaal. Zodra de doelen breed gedragen zijn en er overeenstemming over bestaat, komt succes dichterbij. Het belang van doelvervlochtening met de wederzijdse afhankelijkheid in het achterhoofd maakt interactie noodzakelijk. Interactie tussen de procesdeelnemers is een must geworden, resulterend in een bepaalde mate van participatie. Des te meer partijen, des te hoger de complexiteit en des te meer een beroep wordt gedaan op een succesvolle uitvoering van 'governance'.

Op basis van hiervoor genoemde ontwikkelingen zijn de laatste jaren enkele nieuwe planningsvisies in opkomst geraakt die aansluiten bij het communicatief-rationele gedachtegoed. Voorbeelden hiervan zijn de omgevingsplanning, de gebiedsgerichte aanpak en de ontwikkelingsplanologie. De algehele tendens kan omschreven worden als een verschuiving van 'government' naar 'governance'. Met deze verschuiving wordt bedoeld op de wijze waarop vanuit instituties gekeken wordt naar de sturingsopgave (Hiddingh, 2006). 'Government' staat zoals gezegd voor de meer klassieke benadering van overheidssturing, waarbij de overheid bovenaan de hiërarchische ladder staat en aan de spreekwoordelijke knoppen zit. Het maakbaarheidsgevoel komt hieruit voort. Bij 'governance' daarentegen is er sprake van zowel overheidssturing als sturing vanuit de rest van de maatschappij. Kenmerk van deze meer communicatief-rationele manier van sturing is de onderlinge afhankelijkheid die op deze manier ontstaat. De verticale hiërarchie komt hiermee gedeeltelijk te vervallen, omdat de verschillende spelers binnen het proces op gelijke voet met elkaar komen te staan. Scharpf (1994: p. 37) schrijft over de nieuwe complexiteit en de gevolgen ervan voor de hiërarchische manier van werken:

The advantages of hierarchical coordination are lost in a world that is characterized by increasingly dense, extended and rapidly changing patterns of reciprocal interdependence, and by increasingly frequent, but ephemeral, interactions across all types of pre-established boundaries, intra- and interorganizational, intra- and intersectoral, intra- and international.

Naast de voordelen die verbonden zijn aan deze 'nieuwe' manier van sturing, kleven er ook nadelen aan. Het is duidelijk dat deze meer open manier van werken bijdraagt aan het complexer worden van het gehele proces. De paradox is dat 'governance' een hulpmiddel moet zijn om met de hogere complexiteit om te kunnen gaan, terwijl het vervolgens zelf bijdraagt aan het nog verder complex maken van het proces. Het is daarom niet verwonderlijk dat voor relatief eenvoudige en eenduidige opgaven best gekozen kan worden voor de meer klassieke hiërarchische planningsaanpak om zo de complexiteit te beperken (De Roo, 1999). Communicatie, consensus, prioritering, aanpak op maat en gedeelde verantwoordelijkheid zijn volgens Zoete (1997) de nieuwe instrumenten voor de ruimtelijke planning geworden.

Met deze kennis in het achterhoofd kan begonnen worden met het bestuderen van het onderwerp van dit rapport: het Atalanta-project. De volgende paragraaf gaat over de manier waarop de beoogde doelstellingen bereikt dienen te worden, namelijk door de uitdaging te zien als een unieke opgave, oftewel een project. De link met de complexiteit die de rode draad vormt van het theoretisch kader en verderop in dit hoofdstuk wordt besproken, komt al in de definitie van het begrip project naar voren.

3.2 Werken aan een unieke opgave; het project

Kor en Wijnen (2005: p. 41) definiëren het project als volgt:

Een project is een uniek complex van werkzaamheden die zijn gericht op een vooraf met elkaar overeengekomen uniek resultaat dat met beperkte middelen moet worden gerealiseerd.

Het doel van een project is om uiteindelijk tot uitvoering te komen. Het heeft dan ook vaak een duidelijke einddatum in de planning staan. Aangezien het project iets is dat apart van het overige beleid uitgevoerd kan worden, wordt er vaak speciaal een tijdelijke projectorganisatie opgezet. De enige werkzaamheden van de werknemers binnen deze organisatie zijn het gerealiseerd krijgen van het project. Hieronder vallen alle projectonderdelen zoals communicatie, inrichting en uitvoering. De projectleiders binnen deze organisatie kunnen zich volledig focussen op het project en daardoor het proces zo soepel mogelijk laten verlopen. Dat het verloop van het proces niet altijd volledig in handen is van de projectleiders, heeft te maken met het complexe karakter van de tijd en omgeving waarin met name grote en unieke projecten zich tegenwoordig bevinden.

Kor en Wijnen (2005) onderscheiden binnen de projectmethode drie processen die helpen om een project tot een succes te maken en om tegelijkertijd grip te houden op het gehele proces. Deze drie processen zijn faseren, beheersen en beslissen. Wat betreft de fasering kan onderscheid gemaakt worden tussen de volgende fasen:

- initiatieffase (idee)
- definitiefase (wat)
- ontwerpfase (hoe)
- voorbereidingsfase (hoe te maken)
- realisatiefase (doen)
- nazorgfase (in stand houden)

Bij een ordelijke gang van zaken binnen een project zal aan deze volgorde vastgehouden worden. We hebben echter al geconstateerd dat het Atalanta-project een complex project is en derhalve balanceert op de grens van orde en chaos. Het is mogelijk om wanneer het noodzakelijk is, een stapje terug te nemen in de fasen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als gevolg van het verderop in dit hoofdstuk te bespreken Collingridge-dilemma. Bij het optreden van een dergelijk dilemma zijn belangrijke actoren pas (te) laat betrokken bij de plannen waardoor zij relatief laat hun middelen gaan inzetten om de plannen zoveel mogelijk naar hun zin te maken. Hiermee kunnen zij een stapje terug in de fasering afdwingen.

Een oorzaak van de complexiteit binnen het Atalanta-project is het feit dat de verschillende deelprojecten elk ook nog eens een aparte fasering doorlopen (zie de projectplanning op pagina 20). Hierdoor is aan het project in zijn geheel geen duidelijke fasering toe te kennen. Het communiceren en plannen is om deze reden complex. Bij ieder deelproject spelen namelijk ook nog eens verschillende actoren verschillende rollen. De complexiteit die hierdoor binnen het Atalanta-project ontstaat, wordt verder behandeld in hoofdstuk 4.

Naast de complexiteit van fasering en verschillende actoren, draagt ook de context zijn steentje bij aan het complexer maken van het project. In de meeste gevallen zullen er zoals gezegd gebeurtenissen voorkomen die de initiële aanpak niet voorzien, beschreven en opgelost heeft. De werkelijkheid is namelijk weerbarstig en dynamisch. Het project bevindt zich zogezegd niet in een 'contextresistent vacuüm'. De context is bepalend voor de mogelijkheden binnen het project. Het is aan de projectleider(s) om hier zo goed mogelijk mee om te gaan. Wat is er gebeurd? Beschrijft de gekozen aanpak een oplossing voor deze

situatie en zo ja, welke? Mocht dit niet het geval zijn, wat is dan de beste manier om ermee om te gaan? Zijn er wellicht andere methoden, aanpakken of theorieën die dit voorval beschrijven en er een geschikte oplossing voor hebben? Mocht ook dit niet het geval zijn, dan zal het aan de flexibiliteit, inventiviteit en daadkracht van de projectleider liggen of er een gedegen keuze wordt gemaakt. Het is van groot belang dat hij bekend is met het systeem waarin het project tot uitvoering wordt gebracht, zodat hij een gedegen keuze kan maken als dit van hem wordt gevraagd. Zoals gezegd is er bijna geen project dat zonder enige aanpassing aan zijn einde komt. De (ervaren) projectmedewerkers weten dit inmiddels en zullen er dan ook niet van opkijken dat de eerste planning en kostenberekeningen niet gehaald worden. Teisman (2005) verwoordt een dergelijke bekwaamheid van projectleiders binnen een complexe omgeving als: in complexiteiterkendend perspectief is adaptief vermogen een effectieve competentie.

Een ander onderdeel van projectmatig werken, is dat het vaak gepaard gaat met samen werken met anderen, oftewel interactie. Het rollenspel dat hiermee ontstaat, is onderdeel van de complexe besluitvorming. Directe betrokkenen, oftewel actoren, kunnen een belangrijke rol spelen binnen het proces en project. Om niet elke actor persoonlijk te woord te hoeven staan en aan te horen, wordt er vaak gebruik gemaakt van andere overlegvormen. De klankbordgroep is hier een voorbeeld van. Een dergelijke groep kan bestaan uit gebruikers, inhoudelijke deskundigen, betrokkenen uit de maatschappij, etc. De taak van een klankbordgroep is het geven van advies en het toetsen van de resultaten (Kor en Wijnen, 2005). De adviezen en conclusies van de groep zijn vaak niet bindend. De rol van de klankbordgroep moet van begin af aan helder zijn om misverstanden over deze rol te voorkomen. Groepsleden moeten niet de indruk krijgen dat ze directe invloed op het beleid hebben wanneer dit niet het geval is. Door een goede invulling van een dergelijke samenwerking (interactie en participatie) binnen het project, kan draagvlak verkregen worden. Draagvlak is een gevolg van de wederzijdse herkenning van de gedeelde belangen.

Voordat op deze onderdelen van het project wordt ingegaan, zal allereerst stilgestaan worden bij het overkoepelende begrip in dit hoofdstuk, namelijk complexiteit. Deze complexiteit is onderwerp van gesprek in de volgende paragraaf. Het gaat dan over de toenemende complexiteit waarbinnen projecten tegenwoordig tot stand komen, de complexe besluitvorming die daarmee samenhangt en de 'complexity theory' die het geheel beschrijft.

3.3 Omgaan met complexiteit binnen het project

De theorie die ervan uitgaat dat er sprake is van een dynamische en complexe samenleving waarin verstoringen aan de orde van de dag zijn waar goed op geanticipeerd dient te worden en waarvan geleerd moet worden, is de 'complexity theory'. De theorie beschrijft de staat waarin de omgeving zich bevindt als ergens tussen orde (stabiliteit) en chaos. Een stabiele omgeving is ongevoelig voor verstoringen. Het is hierdoor robuust maar niet vernieuwend. Bij een staat van chaos kan gesproken worden van een ongeordende en onvoorspelbare situatie waarin op elk moment van alles kan gebeuren (interferenties). Door deze onzekerheid kan een sturingsprobleem ontstaan. Sturen in het donker is nu eenmaal lastiger dan sturen in een gestructureerde en voorspelbare omgeving. Uiteraard zijn beide uitersten van orde en chaos puur theoretisch. De complexity theory beschrijft dan ook de mate waarin en de manier waarop orde en chaos elkaar in evenwicht houden.

De Van Dale geeft voor het woord complex als definitie: samengesteld, ingewikkeld. Deze uitleg verwoordt ook binnen de ruimtelijke ordening goed waar het over gaat. Zo is een complex project inderdaad ingewikkeld en is het samengesteld uit allerlei onderdelen. Deze

onderdelen kunnen actoren, factoren, omstandigheden, interacties, etc. zijn. Zoals zojuist al duidelijk werd, draait het bij complexiteit om het balanceren op de grens van chaos en orde. Door het balanceren op deze grens kan ontwikkeling plaatsvinden. Telkens wordt de grens opgezocht en wordt de lat verlegd. Ontwikkeling komt voort uit het samengestelde karakter van complexe stelsels en processen en de (deels toevallige en tijdelijke) interacties tussen de samenstellende delen (in Teisman, 2005). Met name het onverwachte karakter van gebeurtenissen kan volgens Teisman (2005) bijdragen aan deze ontwikkeling. Dergelijke gebeurtenissen kunnen volgens hem ruimte scheppen voor koerswijziging en daarmee vernieuwing. Als voorbeeld noemt hij de politiek leider met een standpunt waar hij moeilijk van af kan stappen. Hij kan geen kant meer op en is zogezegd *locked-in*. Met het verschijnen van een onverwachte gebeurtenis is hij een gevangene van zijn eigen pad. Daarmee is de leider (of zijn beleid) rijp voor vervanging en vernieuwing. Vervolgens ligt de weg open voor ontwikkeling, of zoals Teisman het zegt: Ontwikkeling is het gecombineerde resultaat van herhaling en vernieuwing.

Deze ontwikkeling is niet alleen een gevolg van het handelen van een politiek leider of planmaker. Het kan ook ontstaan door allerlei (onverwachte) gebeurtenissen. Flexibiliteit en adequaat handelen naar nieuwe omstandigheden komen hier voor de planmakers van pas. De term die voor deze ingewikkelde manier van beleid voeren wordt gegeven, is *complex besluitvorming*. Belangrijk onderdeel van deze vorm van besluitvorming is de toenemende rol van (wederzijdse) afhankelijkheid. Dit is een resultante van de hiervoor besproken waarneming dat binnen een complexe omgeving het niet meer mogelijk is om een groot project te realiseren zonder samen te werken met andere partijen. Teisman (1998: p. 45) definiëert complexe besluitvorming aan de hand van afhankelijkheid als volgt:

In westerse samenlevingen zien diverse handelingseenheden zich geconfronteerd met beperkte mogelijkheden om op autarkische wijze hun doelen te verwezenlijken. Om de mogelijkheden te verruimen moeten ze middelen waarover andere beschikken, in de wacht proberen te slepen.

Het in de wacht proberen te slepen van middelen waarover anderen beschikken, gebeurt door de verderop in dit hoofdstuk te bespreken onderwerpen interactie en participatie. Het is de bedoeling om met de diverse actoren doelvlechting te realiseren waardoor alle neuzen in dezelfde richting komen te staan. Door een breedgedragen besef dat er sprake is van gedeelde belangen kan draagvlak gewonnen worden. Dit draagvlak is binnen het project een belangrijk middel om tot uitvoering te kunnen komen.

3.4 Het belang van draagvlak binnen het project

Zoals gezegd is het fenomeen draagvlak een belangrijke factor binnen een project en de ruimtelijke ordening in het algemeen. Draagvlak is een middel om tot uitvoering van het project te komen. Draagvlak kan verkregen worden door interactie en participatie op basis waarvan deelnemers aan het proces het idee krijgen dat er naar hen wordt geluisterd en dat het project voor hen (of voor het algemeen belang) een positieve bijdrage is. Develtere (2003) omschrijft draagvlak als ‘de al dan niet door kennis gedragen houding en actie ten aanzien van een bepaald onderwerp’. Aangezien de houding niet per se door kennis gedragen hoeft te zijn, wil dat zeggen dat het draagvlak een bijzonder ongrijpbaar begrip is. Het is van groot belang, maar tegelijkertijd moeilijk te begrijpen. Er kan een gebrek aan draagvlak zijn, zonder dat mensen het ergens feitelijk mee oneens zijn. Het gebrek aan draagvlak kan verschillende redenen hebben, zoals een gebrek aan informatie of kennis van zaken. Het zijn niet per se de feiten die het draagvlak bepalen, maar vaker nog de perceptie die erover bestaat. Einstein vatte de verhouding tussen feiten en perceptie krachtig samen als ‘facts are facts, but

perception is reality'. De Roo (2001: p. 121) omschrijft de moeilijk te vatten perceptie van individuen als volgt:

Individuen – subjecten – kunnen zich slechts uiten als actoren in een geïnstitutionaliseerde – sociale – omgeving, waarin ze participeren op basis van heersende communicatie- en interactiepatronen.

Het ontstaan, verwerven en de werking van draagvlak zijn dan ook lastig te vatten, laat staan te beheersen. Gezien het feit dat het begrip van groot belang is binnen een project en de ruimtelijke ordening in het algemeen, zal tot deze beheersing hoe dan ook een poging gewaagd moeten worden. De middelen hiertoe zijn zeer divers maar slechts beperkt bruikbaar. Zo zal de werking van draagvlak per projectomgeving veranderen, omdat mensen nu eenmaal verschillen. Cruciaal is wel dat er kennis moet zijn van de omgeving waarbinnen het project zich bevindt. Op basis van deze kennis kan een beter beeld van het draagvlak gevormd worden opdat er adequaat mee omgegaan kan worden. Een ander middel om tot draagvlakverwerving te komen, is het thema samen werken. Als met direct betrokkenen samen wordt gewerkt aan een bepaalde opgave, dan zal het draagvlak toenemen, zo luidt de gedachte. Toch zal de nadruk op het verkrijgen van draagvlak er niet altijd toe leiden dat voor alle direct betrokkenen het maximale resultaat wordt behaald (Kuijpers, 1996). De oorzaak hiervoor kan bijvoorbeeld zijn dat bepaalde actoren pas later in het project naar voren komen. De kans is groot dat het project zich tegen die tijd in een dusdanig vergevorderd stadium bevindt, dat hun rol (wellicht onterecht) minimaal zal zijn. Om van interactief beleid te kunnen spreken, is het volgens Pröpper en Steenbeek (2002) echter cruciaal om in een vroeg stadium actoren te betrekken bij het beleid. Paragraaf 3.7 gaat over deze crux binnen het fenomeen draagvlakverwerving. Allereerst zullen de begrippen die moeten leiden tot draagvlak behandeld worden, te weten interactie en participatie.

3.5 De strijd om draagvlak: interactiviteit

Met het mondiger worden van verschillende partijen buiten de kring van de traditionele beleidmakers is hun rol op het huidige beleid en de daarmee samenhangende ruimtelijke inrichting vergroot. Tegelijkertijd kiest het (centrale) bestuur er steeds vaker voor om vrijwillig (delen van) verantwoordelijkheid en invloed af te staan aan dergelijke partijen. De verschuiving van 'government' naar 'governance' hangt hiermee samen. Door deze ontwikkelingen nemen de vorm en importantie van interactie binnen de ruimtelijke inrichting toe. Interactie is tevens een belangrijk middel om draagvlak te werven.

Tegenwoordig is het in Nederland ondenkbaar dat grote projecten van begin tot eind voorbijgaan aan het grotere publiek zonder dat er sprake is van enige wisselwerking. Het publiek is zich de laatste decennia steeds meer gaan realiseren dat de beleidmakers niet meer om ze heen kunnen. De beleidmakers aan de andere kant beseffen dit ook en zijn nagenoeg verplicht hier gehoor aan te geven, willen ze van hun plan een succes kunnen maken. Deze ontstane wisselwerking tussen publiek en planmakers heeft in de vakliteratuur inmiddels vele namen gekregen. Termen variëren van publiek-private samenwerking en open planprocessen tot de communicatief-rationele aanpak en 'shared governance'. Wat deze termen gemeen hebben, is dat er sprake is van een zekere vorm van interactie of interactiviteit. De manier waarop en de mate waarin hieraan wordt voldaan, kan enorm verschillen.

Interactief beleid betekent volgens Pröpper en Steenbeek (2002) dat 'een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de

voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen'. Het gaat dan om het drieluik overheid, markt en 'civil society' waar Rozendaal (2002) over sprak. In een zo vroeg mogelijk stadium wil zeggen dat bovenin de metaforische trechter wordt gezocht naar interactie. Deze trechter symboliseert het proces waarin een bepaald product of doel, waarvoor het plan in het leven is geroepen, gerealiseerd moet (gaan) worden. Des te eerder in het proces, en des te hoger in de trechter, naar interactie wordt gezocht, des te groter de potentiële invloed van deze interactie. Bovenin de trechter is namelijk nog voldoende speelruimte, terwijl lager in de trechter steeds meer zaken vast komen te liggen en niet meer veranderd kunnen worden. Over de mogelijke problemen die zich voordoen met dit trechtermodel (het Collingridge-dilemma) wordt verderop in dit hoofdstuk stilgestaan. Om te kunnen spreken van succesvol interactief beleid is het al met al zaak om zo vroeg mogelijk te beginnen met het zoeken naar contact. De (ideale) kenmerken van een dergelijk beleid staan aangeven in figuur 8.

Doel	coproductie, profiteren kennis, vergroot draagvlak, snellere implementatie
Partijen	burgers, belangengroepen, organisaties, bedrijven, politiek, overheden en overheidsinstellingen
Relatie	gelijkwaardig
Interactie	intensief in vaste periode
Communicatie	drukwerk, persoonlijk contact, internet, voorlichtingsbijeenkomst, discussiebijeenkomst, rondetafelgesprek, werkgroep
Middelen	advertentie, free publicity, klankbordgroep, forum, tentoonstelling, interviews, artikelen, website

Figuur 8 - Kenmerken van interactief beleid

De doelen van interactief beleid zoals weergegeven in de figuur zijn tevens de voordelen ervan. Door interactiviteit is het mogelijk het proces en resultaat te verbeteren vanwege de extra kennis en daarmee in potentie een snellere implementatie van het product te realiseren. Tevens kan het draagvlak erdoor vergroot worden. Aan de andere kant brengen dergelijke 'voordelen' ook nadelen met zich mee. Zo kan het in huis halen van extra kennis resulteren in meer tegenstrijdige meningen en belangen waardoor de implementatie juist vertraging oploopt in plaats van versnelling. Hierdoor ontstaat extra complexiteit. Bij de categorie 'Partijen' staan allerlei actoren en belanghebbenden die elk hun eigen opvattingen hebben. Dit is de eerder genoemde pluriformiteit van de procesdeelnemers. De gelijkwaardige relatie die met hen wordt aangegaan, slaat terug op de term *shared governance*. Wederzijdse afhankelijkheid komt hier eveneens om de hoek kijken, hetgeen de complexiteit nog verder vergroot. Zoals gezegd is communicatie tegenwoordig van zeer groot belang. De voordelen van interactiviteit komen op gespannen voet te staan door de 'offers' (extra inspanningen) die ervoor gemaakt moeten worden en de risico's die het met zich mee brengt. Kijkend naar de onderdelen 'Communicatie' en 'Middelen' kan verklaard worden waarom een dergelijk beleid volledig afwijkt van een traditioneel gesloten proces. Al deze factoren kunnen bijdragen aan een beter beleid, maar het is de kunst er niet in kopje onder te gaan. Het is niet voor niets dat interactiviteit bijdraagt aan complexiteit binnen een project.

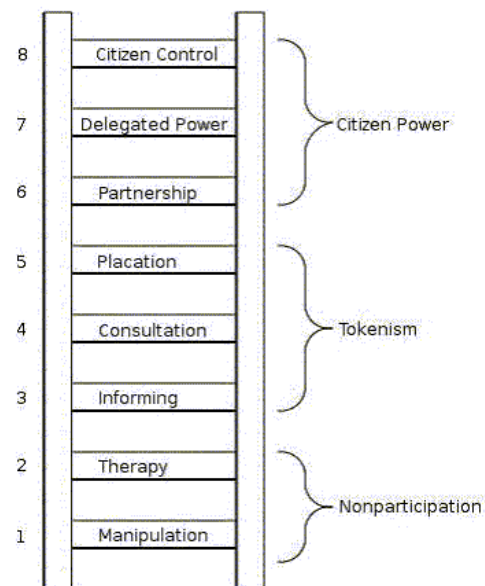
Een ander kenmerk van interactie in het algemeen is dat het altijd mensenwerk is. Dat wil zeggen dat elk individu anders reageert en handelt in bepaalde situaties. Dit kan te maken hebben met bepaalde opvattingen, ervaringen, motivaties, etc. Een beslissing kan volgens Crozier & Friedberg (1980) dan ook nooit volledig gebaseerd zijn op ratio, maar het is altijd een product uit een systeem of relatie. Hierdoor wordt de beslissing gekleurd. Doordat niemand enkel puur rationele beslissingen maakt, is het ingewikkeld om zoveel werk te

maken van samen werken met andere partijen. Het is aan de planmakers om hier goed en flexibel mee om te gaan. Interactie en met name participatie brengen extra complexiteit en risico's met zich mee. Aan de andere kant zijn ze noodzakelijk om überhaupt tot een succes te kunnen komen.

3.6 Participatie(ladder)

Het samen werken met andere partijen is een belangrijk onderdeel van projectmatig werken. Zojuist werd gesproken over interactiviteit. Het ging dan om de mate waarin en de manier waarop interactie plaatsvindt tussen verschillende partijen binnen een project. De rol en kenmerken van interactie verhouden zich tot de mate waarin en de manier waarop andere partijen worden betrokken bij de plannen. Het gaat dan om de mate van participatie, oftewel (actieve) deelname. Bij een hoge mate van interactie kan gesproken worden van participatie. De mate van activiteit binnen de participatie kan worden verdeeld in enkele categorieën. Menig onderzoeker heeft in de loop der jaren een eigen verdeling van deze categorieën ontwikkeld. De originele verdeling is al meer dan 40 jaar oud en komt van de hand van Arnstein (1969). Haar model kan beschouwd worden als een klassificatie van participatie binnen de besluitvorming. Arnstein richt zich in het model op de burger. Binnen het complexe Atalanta-project zijn er echter meer partijen die zich ergens op de ladder bevinden. Daar komt ook nog eens bij dat de verschillende partijen zich bij elk van de deelprojecten op een andere trede van de ladder bevinden.

Arnstein verdeelt de mate waarin een participatierol voor burgers is weggelegd in drie hoofdgroepen. Deze hoofdgroepen zijn weergegeven in de vorm van een ladder, de zogenaamde participatieladder. Allereerst is er de categorie *Citizen Power*. Binnen deze groep is een grote rol weggelegd voor de burgers en is er sprake van een hoge mate van interactie. Zij worden beschouwd als (gelijkwaardige) partners binnen het proces en nemen zelf beslissingen. Binnen deze categorie is de burger *in control*. Deze controle over het beleid neemt af naarmate verder afgedaald wordt op de ladder. Binnen de categorie *Tokenism* wordt de burger op de hoogte gesteld van de plannen en wordt eventueel naar hun mening geluisterd. Zij mogen in het meest gunstige geval advies verlenen aan de beleidsmakers. De uiteindelijke beslissingsmacht ligt echter niet meer bij de burger, maar bij de officiële machthebbers. Binnen de onderste en laatste categorie *Nonparticipation* is van participatie zogezegd geen sprake. Het publiek ondergaat het beleid van de machthebbers en heeft hier niets over te zeggen. Van interactie is binnen deze categorie geen sprake meer.



Figuur 9 - De participatieladder van Arnstein

De verklaring voor de veelheid aan variaties die in de loop der jaren is ontstaan op de participatieladder van Arnstein kan gegeven worden door de toename van complexiteit binnen de ruimtelijke ordening en planning. Zoals eerder gezegd, neemt de complexiteit toe wanneer met meerdere, verschillende en onbekende partijen samen gewerkt moet worden aan een specifiek plan of beleid. Aan de hand van de participatieladder kan een indruk worden

gegeven van de planinhoudelijke invloed die voor de burgers (en eventuele andere partijen) is weggelegd. De link met interactiviteit kan gelegd worden doordat naarmate hoger op de ladder 'gezet' wordt, de rol van interactie aan importantie toeneemt. Onderaan de ladder is van interactie geen enkele sprake. In het midden is vooral sprake van 'eenzijdige interactie' in de zin dat de machthebbers het publiek op de hoogte stellen van hun plannen en eventueel bereid zijn naar het publiek te luisteren. Hoog op de ladder is sprake van samenwerking en kan de interactie daadwerkelijk tot iets leiden. Dit kan variëren van burgerinitiatieven en de uiteindelijke realisatie ervan tot vertraging van het planproces en een veranderend draagvlak.

3.7 Interactief of niet? Het Collingridge-dilemma

Het samen werken met andere partijen verloopt niet altijd (of zelfs eigenlijk nooit) zoals het in de theorieën beschreven en aanbevolen wordt. In de subparagraaf interactiviteit ging het al even over de metaforische trechter waarin besluitvorming tot stand komt. Het werd duidelijk dat hoe eerder in het proces (en daarmee hoog in de trechter) naar samenwerking werd gezocht, des te meer impact deze samenwerking zou kunnen hebben op het proces. Het tijdig betrekken van actoren bij het beleid was volgens Pröpper en Steenbeek (2002) cruciaal om van interactief beleid te kunnen spreken. Bovenin de trechter is per slot van rekening meer speelruimte voor ideeën en veranderingen. Het idee dat bovenin de trechter alle ruimte is voor dergelijke externe invloeden en aanpassingen lijkt logisch. Toch is dit bij de uitwerking in de praktijk lang niet altijd het geval. Vaak is het zo dat in het beginstadium van een proces er weinig tot geen animo voor is behalve van de planmakers zelf. De plannen zijn dan nog vaag of heel erg uitgebreid. Daarnaast is de daadwerkelijke in- en uitvoering ervan nog onzeker of gaat het over plannen voor in de verre toekomst. Al met al is het in dit stadium nog een beetje een *ver van mijn bed show* voor het publiek dat druk is met persoonlijke activiteiten in plaats van het bestuderen van ruimtelijke-ontwikkelingsplannen. Het nadeel en gevaar van dit dilemma is dat zodra het proces al een eind op weg is en realisatie nabij komt, de gevolgen ervan pas goed gaan doordringen. Deze gevolgen zullen waarschijnlijk reden zijn voor vragen, kritiek en de roep om inspraak of invloed. Het plan is inmiddels echter al ver de trechter in gezakt en de ruimte voor aanpassingen is behoorlijk afgenomen. Deze gedachte staat bekend als het Collingridge dilemma en is met name gericht op de invoering van nieuwe technologieën. Toch kan het ook gerelateerd worden aan ruimtelijke planning. Waar Collingridge spreekt over *technology* kan dit vervangen worden door het woord project of beleid:

The social consequences of a technology cannot be predicted early in the life of the technology. By the time undesirable consequences are discovered, however, the technology is often so much part of the whole economics and social fabric that its control is extremely difficult. This is the dilemma of control. When change is easy, the need for it cannot be foreseen; when the need for change is apparent, change has become expensive, difficult and time consuming (Collingridge, 1980: p. 11).

De complexiteit die dit dilemma met zich meebrengt, zit hem in de relatief late inmenging van het publiek of andere belangrijke actoren bij de plannen. Aangezien we zojuist hadden geconstateerd dat interactie erg belangrijk is binnen een complex project, moet op een goede manier omgegaan worden met een dergelijke inmenging. Het is van belang dat de planmakers zich hierdoor niet van de wijs laten brengen en geduldig en zo volledig mogelijk het publiek te woord gaan staan. Een eventuele stap terug in de eerder besproken projectfasering kan achteraf een stap voorwaarts blijken te zijn geweest. Omgaan met deze materie is een van de benodigde competenties die een projectleider moet hebben om binnen een complex proces het hoofd boven water te kunnen houden.

De complexiteit die ontstaat door het samen (moeten) werken met andere partijen hangt samen met de besluitvorming en sturing die hiermee samenhangen, oftewel governance. Eerder in dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat de verschuiving van government naar governance een onderdeel is van de hedendaagse ruimtelijke ordening. Een van de manieren van beleid voeren die aansluit bij deze ontwikkeling is de gebiedsgerichte aanpak.

3.8 De aanpak; het gebiedsgerichte beleid

Een van de ‘nieuwe’ vormen van ruimtelijke planning zal kort worden besproken om te bekijken of het Atalanta-project hier inderdaad onder te noemen valt. De gebiedsgerichte aanpak (aanpak op maat), en het daarmee samenhangende gebiedsgerichte beleid, vindt zijn oorsprong in het begin van de jaren '90. Belangrijk kenmerk van deze aanpak is dat de afbakening van de opgave gedaan wordt op basis van het gebied zelf en niet op basis van de bestuurlijke grenzen. Dit wil zeggen dat een opgave niet puur een gemeentelijke of provinciale kwestie is, maar dat het tussen de bestuurslagen in kan liggen, als de opgave hierom vraagt. Een ander kenmerk van de omgevingsvraagstukken is de hoge complexiteit ervan. Naast het feit dat de afbakening niet volledig bij een bepaalde overheid of instantie ligt, is voor dergelijke opgaven een meer samenhangende aanpak nodig. Dit heeft te maken met het feit dat afzonderlijke beleidsterreinen niet in staat zijn zelfstandig alles op te lossen en derhalve op zoek moeten naar samenwerking met anderen (Hiddingh, 2006), hetgeen bijdraagt aan de complexiteit. Deze zoektocht naar samenwerking richt zich op de eerder genoemde combinatie van het drieluik overheid, markt en ‘civil society’ (Rozendaal, 2002).

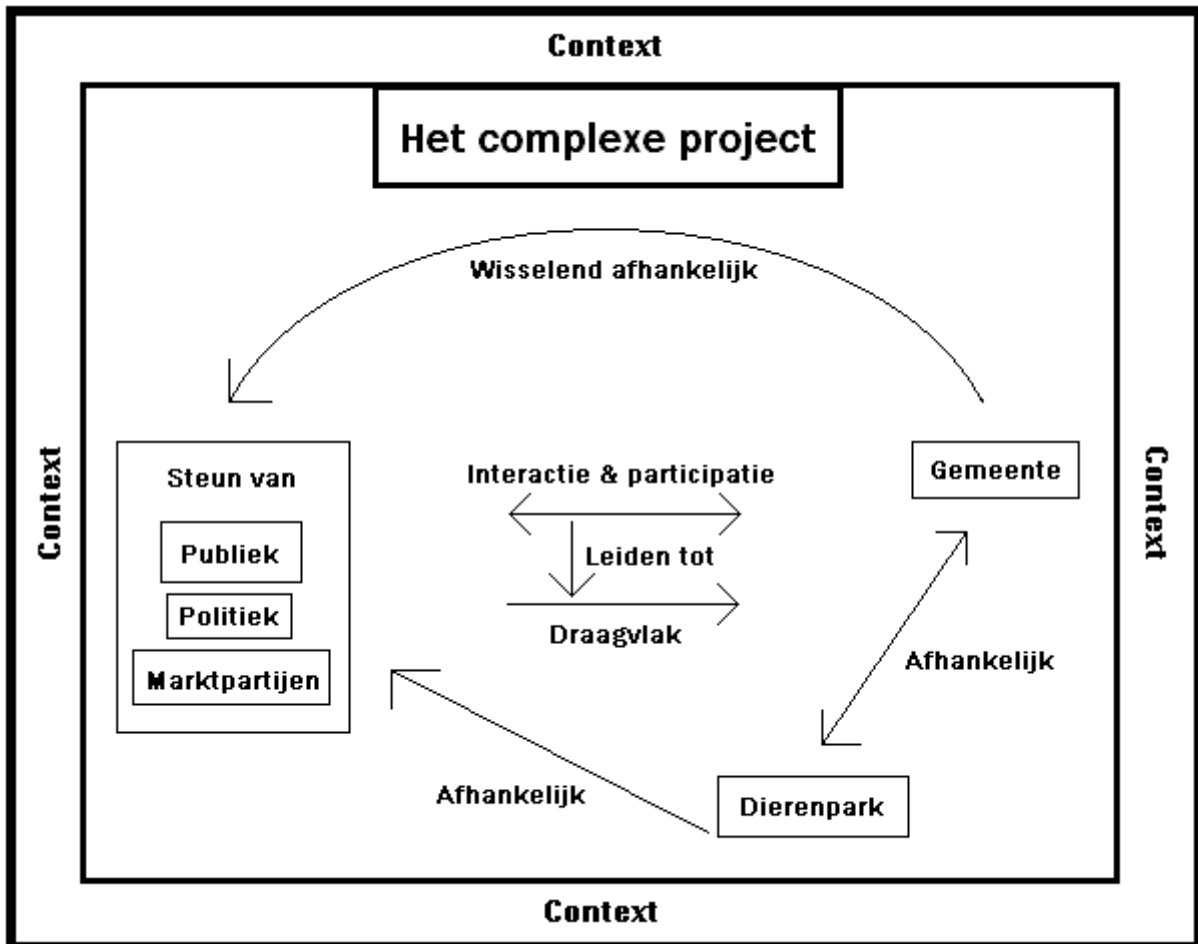
Door deze manier van werken kan maatschappelijk draagvlak gecreëerd worden en kunnen kennis en creativiteit bij de opgave worden binnengehaald. Door op deze manier samen te werken binnen een duidelijk afgebakend gebied, kan maatwerk geleverd worden dat optimaal is voor de specifieke opgave. De gebiedsgerichte aanpak zal dan ook per keer verschillen waardoor er niet een bepaald standaardrecept te herkennen is. Een laatste aandachtspunt binnen deze aanpak is het grote belang van communicatie. Aangezien met verschillende partijen samengewerkt moet worden, zijn communicatie en vertrouwen van levensbelang. Hoe eerder de relevante partijen bij de opgave worden betrokken, des te groter de kans dat er onderling vertrouwen en doelvervlochten ontstaan en de wederzijdse afhankelijkheid in het voordeel kan gaan werken. Deze aanpak is een belangrijk onderdeel binnen de complexe besluitvorming.

3.9 Conclusie en conceptueel model

Complexe besluitvorming richt zich op besluitvorming binnen een setting van balanceren op de grens tussen orde en chaos. Simpel gezegd komt het erop neer dat het gaat over besluitvorming in een onvoorspelbare omgeving. De ondertitel van dit rapport, *sturen in het donker* geeft dit gevoel weer. Het is duidelijk geworden dat vele factoren kunnen bijdragen aan toenemende complexiteit binnen een project. Zaken als interactie en participatie met andere partijen, onverwachte gebeurtenissen en de specifieke, technische invulling van een project zijn allen in potentie complexiteitsverhogend. Het is aan de projectleiders om hier vakkundig mee om te gaan. Een conclusie uit dit hoofdstuk is echter dat de projectleiders niet langer helemaal meer *in control* zijn. Ook zij zijn overgeleverd aan de grillige en weerbarstige complexe samenleving waarin we momenteel leven.

Het conceptueel model in figuur 10 kan gezien worden als samenvatting en conclusie van het hoofdstuk theoretisch kader. Het is daarmee gelijk het antwoord op de deelvraag die in dit hoofdstuk centraal stond:

- *Aan de hand van welk theoretisch kader kan een analyse worden gemaakt van de planologische aspecten die van toepassing zijn op het Atalanta-project?*



Figuur 10 - Het conceptueel model

Allereerst moet gezegd worden dat het project niet los gezien kan worden van de context waarin het zich bevindt. Deze context is bepalend voor het hele project. De gemeente gaat voorop in de strijd. Zij is de grootste speler binnen het rollenspel. Dat de gemeente het echter niet allemaal alleen kan, is in dit hoofdstuk wel duidelijk geworden. Zo is zij afhankelijk van het dierenpark en andersom. Daarnaast is de gemeente afhankelijk van geld om de plannen tot uitvoering te brengen. Dit geld bestaat onder andere uit fondsen, subsidies, eigen inkomsten en geld afkomstig uit de markt. De gemeente is, zodra zij dit geld nodig heeft, afhankelijk van de steun van andere partijen; het publiek, de politieke arena (gemeentelijk, provinciaal en nationaal) en de markt. Deze actoren kunnen daardoor indirect de handelingsvrijheid van de gemeente bepalen. Het is de gemeente er veel aan gelegen om de steun bij deze partijen te winnen of behouden. Hiertoe investeert de gemeente in interactie en participatie. Door een goede uitvoering van deze twee onderdelen van samen werken binnen een project kan draagvlak voor de plannen ontstaan. Dit draagvlak bestaat uit steun voor de plannen van wederom publiek, politieke arena en markt. Met dit draagvlak (en het verkregen geld) kan de gemeente verder werken aan het realiseren van het complexe project.

Kanttekening bij het conceptueel model is het gegeven dat het complexe Atalanta-project bestaat uit verschillende deelprojecten. Binnen elk deelproject liggen de afhankelijkheden anders. Zo bestaat er bij het deelproject Locatie Hoofdstraat geen wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeente en dierenpark en verschillen de belangen en rollen van de verschillende partijen per deelproject. In hoofdstuk 4 zullen de afhankelijkheden, belangen en rollen per deelproject duidelijk worden. Voor het overkoepelende Atalanta-project kan echter gezegd worden dat het conceptueel model erop van toepassing is.

Het terugkerende begrip in het conceptueel model is afhankelijkheid. De afhankelijkheid van anderen is een centraal thema binnen de complexe besluitvorming. Door de onderlinge afhankelijkheidsrelaties tussen de actoren ontstaat een bijzonder rollenspel. Met deze kennis in het achterhoofd zal in het volgende hoofdstuk een analyse worden gegeven van het volledige Atalanta-project. De verschillende onderdelen van complexiteit komen aan de orde en bekeken zal worden hoe zij zich presenteren binnen het project en hoe ermee om wordt gegaan. De relevante en geïnterviewde personen worden aan het woord gelaten en krijgen elk een rol binnen het complexe spel. De regels van het spel zijn niet altijd even duidelijk en ook niet bij elke speler bekend. Daarnaast speelt de perceptie een grote rol. Elke speler ervaart het proces namelijk op zijn eigen manier en heeft eigen ervaringen in zijn rugzak. Ratio en perceptie lopen niet altijd bij iedereen synchroon waardoor het spel bijzonder complex verloopt.

Hoofdstuk 4 De case; het Atalanta-project

4.0 Inleiding

In dit hoofdstuk zal een analyse gemaakt worden van het Atalanta-project. Welke partijen spelen een rol en welke rol is dit? Hoe vullen zij die rol in? Hoe ervaren zij hun rol binnen het proces? Welke invloed hebben zij binnen het project gehad? Welke ontwikkeling heeft het draagvlak tot dusverre ondergaan gedurende het proces? Binnen welke context is dit alles gebeurd en welke rol heeft die context gespeeld? De rode draad van complexiteit zal in dit hoofdstuk vastgehouden worden. De laatste deelvraag sluit aan bij een belangrijk kenmerk van complexiteit, namelijk de verscheidenheid aan actoren en hun rollen binnen het rollenspel dat complexe besluitvorming heet. Welke middelen, doelen en ambities gebruiken zij om voor zichzelf een zo goed mogelijk resultaat te behalen? Afhankelijkheid heeft te maken met (de verdeling van) deze middelen, doelen en ambities (Teisman, 1998). Aangezien het planningproces bestaat uit meerdere actoren met elk eigen ambities en middelen waarover andere actoren niet beschikken maar wel nodig hebben, ontstaat afhankelijkheid. Zodra de actoren door doelvervlochten hetzelfde doel nastreven, ontstaat wederzijdse afhankelijkheid. De laatste deelvraag van dit rapport luidt:

- *Welke actoren spelen een rol binnen het Atalanta-project, hoe vervullen zij die rol en wat is de impact ervan op het project?*

Deze vraag zal beantwoord worden op basis van het in het vorige hoofdstuk besproken theoretische kader en het eigen empirische onderzoek. Voor dit empirische onderzoek zijn enkele hoofdrolspelers binnen het project onderworpen aan een diepte-interview. Hier moet bij gezegd worden dat het helaas niet is gelukt om een woordvoerder of vertegenwoordiger van de middenstand te interviewen. Voor deze middenstand zou een rol weggelegd kunnen zijn vanwege de geplande ontwikkelingen in de buurt van het grote winkelgebied in Emmen en daarmee in 'hun' territorium. Hun rol binnen de complexe besluitvorming blijft bij deze analyse achterwege.

De geïnterviewde personen, oftewel de actoren, zijn in willekeurige volgorde:

- Ton Sleeking, wethouder ruimtelijke ordening van de PvdA en voorstander van het Atalanta-project;
- Jos van Goethem, fractielid van Wakker Emmen en tegenstander van het Atalanta-proces;
- Harry Hoefsloot, projectmanager Atalanta-project;
- Henk Hiddingh, voormalig dierenparkdirecteur en momenteel projectdirecteur van het nieuwe park;
- Harry Werkman, raadsgriffier Emmen;
- Nico van Herpt, lid klankbordgroep Theater/WvdO en lid van Plaatselijk Belang Nieuw-Weerdinge;
- Peter Espeldoorn, lid klankbordgroep Theater/WvdO;
- Gert Pruijm, lid klankbordgroep Theater/WvdO

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Allereerst zal in paragraaf 4.1 de visie van de geïnterviewden op het Atalanta-project beschreven worden. Vervolgens zullen in de tweede paragraaf de verschillende deelprojecten onder de loep worden genomen. Daarnaast is in deze paragraaf aandacht voor de meningen en standpunten van de geïnterviewde personen over de deelprojecten. In paragraaf 4.3 zullen de rollen van de geïnterviewden zelf en onderling binnen het project aan bod komen. Welke rollen dichten zij zichzelf en de andere partijen toe

en hoe verhouden deze rollen zich tot elkaar? Ook is in dit hoofdstuk aandacht voor de cruciale rol van draagvlak binnen het project. In de laatste paragraaf wordt gereflecteerd op de rest van het hoofdstuk en komen de conclusies.

Af en toe staat in een citaat van de geïnterviewden het woord politiek. ‘De politiek’ an sich bestaat echter niet. Het zou fout zijn om de citaten aan te passen, waardoor ‘de politiek’ in bepaalde citaten niet nader verklaard wordt. Meestal wordt met ‘de politiek’ gerefereerd naar het algemene beeld dat mensen hebben van ‘de politiek’. De politiek is voor veel mensen een betiteling voor hen die door het volk zijn gekozen om de wens van het volk uit te voeren. Of het nou gaat om de lokale of nationale politiek is vaak een bijzaak.

4.1 Het Atalanta-project volgens de actoren

Het Atalanta-project heeft een voor Emmen ongekeerde omvang en complexiteit. Door de grote impact die het project al heeft en nog zal hebben, staan er veel belangen op het spel. Om een goed beeld te krijgen van deze impact, is het allereerst van belang om te weten wat er feitelijk gaande is. Op basis hiervan kan de actor vervolgens inschatten welke persoonlijke impact het zal hebben en welke belangen er bij gemoeid zullen zijn. Doordat het project zo complex is, is deze impact lastig in te schatten. Voor een ieder betekent het project iets anders en zal de impact variëren. Onwetendheid over het project kan mensen zowel onterecht positief als negatief stemmen. De eerste analyse van dit hoofdstuk gaat dan ook over de perceptie van de verschillende actoren op het gehele project. Bestaat er een duidelijk beeld van de negatieve en positieve gevolgen van het project? Zijn belang, nut en noodzaak van het project bekend? De basis van dit onderzoek is de bewering dat pas een gedegen mening geformuleerd kan worden als bekend is waar het over gaat. Het gaat dan nog niet eens zozeer over de feiten en cijfers, maar meer over het algemene doel van het project en hoe men erover denkt. Of zoals de reeds eerder geciteerde Einstein het ooit zo mooi zei: facts are facts, but perception is reality.

De doelstelling van het Atalanta-project is volgens het ruimtelijke ordeningsdocument Masterplan EmmenCentrum 2020 de volgende:

Atalanta versterkt de economische ontwikkeling in Noord-Nederland en biedt de regio enorm veel perspectief op het gebied van werkgelegenheid, van recreatie en toerisme, van wonen en leven.

Het voornaamste doel is derhalve economische ontwikkeling. Daarnaast wil Emmen zich op de kaart zetten om toeristen te trekken. Tenslotte is het de bedoeling dat het Atalanta-project een bijdrage gaat leveren aan het wonen en leven van de mensen in de omgeving. Dit alles bij elkaar optellende, moet Atalanta veel goeds gaan brengen in Emmen en de omgeving. Het is echter de vraag of dit het geval is. Zijn de relevante actoren het eens over de doelstellingen van het project of zijn de meningen verdeeld? Is er sprake van onwetendheid en hoe uit zich die, mocht dit het geval zijn? Kortom, hoe wordt tegen het project als geheel aangekeken?

4.1.1 Doelstellingen van project Atalanta volgens de actoren

Volgens projectmanager Harry Hoefsloot gaat het binnen het Atalanta-project om het versterken van de oost-west as in Emmen centrum en verder het versterken van werkgelegenheid, omzet en (duurzame) economie ten behoeve van de gemeente en het dierenpark. Om dit te realiseren, is het volgens hem nodig gebleken om flink te investeren in het dierenpark. Raadslid en tegenstander van de plannen Jos van Goethem sluit hierbij aan en stelt: ‘Het project is belangrijk voor de omgeving. Het moet banen en economische bedrijvigheid aantrekken en een trekker worden voor meer toerisme. Met andere woorden, het is bedoeld als geldtrekker.’ Toch schiet het project volgens hem aan zijn doel voorbij. De

investering is te groot voor de gemeente en ook het dierenpark is beter af zonder deze ingreep. Van Goethem stelt dat er voor het dierenpark geen sprake van noodzaak meer is om te verhuizen, omdat de bezoekersaantallen de laatste jaren flink aan het dalen zijn. Politieke prestige is volgens hem dan ook een belangrijke reden voor het doorzetten van het project.

De oost-west as waar Hoefsloot het over had, wordt door voormalig dierenparkdirecteur Henk Hiddingh omschreven als een zandloper-structuur (zie figuur 11). Volgens hem is het de bedoeling deze structuur zodanig aan te passen en te versterken, dat het gehele centrum beter ontwikkeld kan worden. Aangezien het dierenpark in het midden van de zogenaamde zandloper zit, met eromheen ‘storende’ infrastructuur, zoals de Hondsrugweg en het spoor, is het van belang het park te verplaatsen om zo ruimte te geven aan de ontwikkelingen aldaar. Wethouder Ton Sleeking merkt op dat een van de gewenste ontwikkelingen in dit stuk van de zandloper de versterking van winkelcentrum De Weiert is. Dit centrum heeft als voorzieningsgebied een belangrijke stedelijke functie. Een andere vereiste om het midden van de zandloper te kunnen verbreden, is het ondertunnelen van de Hondsrugweg. Een bijkomend voordeel hiervan, is dat het centrum beter bereikbaar zal gaan worden.



Figuur 11 - Zandloper in Emmen-centrum

Een ander argument dat door enkele geïnterviewden werd genoemd voor het Atalanta-project is de importantie van city-marketing. Wethouder Sleeking spreekt over het opnieuw op de kaart zetten van Emmen. Klankbordgroep lid Peter Espeldoorn houdt het bij Emmen op de kaart houden in plaats van zetten. Volgens laatstgenoemde is het voor een plaats als Emmen van belang om ‘bij te blijven’ en met name voor het dierenpark is dit van belang. Sleeking stelt dat impulsen als het Atalanta-project inderdaad van groot belang zijn voor steden om concurrerend te blijven. Daarnaast genereert een dergelijk project werkgelegenheid en draagt het bij aan de economie van de stad. Met name die toegevoegde werkgelegenheid is van belang vanwege de aanwezige bevolkingskrimp in de regio. Ook griffier Harry Werkman ziet deze krimp en omschrijft dit als een oorzaak van de chronische bloedarmoede waar Zuid-Oost Drenthe mee te kampen heeft. Hij vindt dit het belangrijkste argument vóór het Atalanta-project: ‘Het Atalanta-project is een vehikel om aan die chronische bloedarmoede misschien iets te doen.’ Voor de toekomstige generaties is het Atalanta-project volgens hem van groot belang. Daarnaast kan (of moet) het Atalanta-project gaan fungeren als generator van spin-offs. Hier zal de gehele regio mee gediend zijn, aldus Werkman.

Een laatste doelstelling van het Atalanta-project is het realiseren van een nieuw stadstheater. Zoals in de paragraaf Tijddijn reeds naar voren kwam, speelt in de gemeente Emmen al jaren een discussie over het oude theater en de toekomst ervan. Een onderdeel van het Atalanta-project is het besluit om het theater te verhuizen naar de entree van het nieuw te realiseren dierenpark op de Es. Met name de gemeenteraad is erg verheugd dat er eindelijk een einde komt aan de lange discussie over het theater. De leden van de klankbordgroep noemen deze ontwikkeling van het theater als belangrijke doelstelling van het Atalanta-project. De combinatie van het dierenpark en het theater die vervolgens ontstaat, wordt door hen zeer gewaardeerd. Zij verwachten dat het nieuwe theater garant zal staan voor grotere producties

en voorstellingen en dat daarmee Emmen beter op de kaart gezet zal worden in theaterland. Ook wethouder Sleeking verwacht veel van de combinatie dierenpark-theater.

4.1.2 Meningen over Atalanta

Het feit dat de meeste ondervraagde actoren het redelijk eens zijn over het hoe en waarom van het Atalanta-project wil nog niet zeggen dat ze ook daadwerkelijk voorstander zijn van het plan. Zoals al even naar voren kwam in de vorige paragraaf zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij het project. Met name oppositielid Van Goethem is kritisch en negatief over de plannen. Hij stelt dat het dierenpark sinds 2003 ruim de helft van de jaarlijkse bezoekers is kwijtgeraakt en dat er voor het park daardoor geen noodzaak meer is tot verhuizen naar een grotere locatie. Volgens hem zou het dierenpark er beter aan doen om het huidige park beetje bij beetje opnieuw op te bouwen en daarmee te verfrissen. ‘Zo kun je het project beter uitspreiden, met steeds nieuwe en aantrekkelijke dingen.’ Zijn negatieve standpunt over de plannen heeft niet alleen te maken met het gebrek aan noodzaak voor het dierenpark om te verhuizen. Volgens hem is de financiële onderbouwing van het project onvoldoende en zijn de risico’s te groot. Daarnaast is het project uitgelopen tot een politieke prestigestrijd, aldus Van Goethem. Projectmanager Hoefsloot relativeert dit met de woorden dat het een mooie opgave is om mee door te gaan. Volgens wethouder Sleeking is er geenszins sprake van prestige. Bij een dergelijk project zijn alle risico’s van tevoren nooit allemaal te voorzien en te voorspellen. ‘Dat maakt het ook wel spannend.’ Als lid van het college was Sleeking een van de mensen die de plannen mee ontwikkeld hadden.

Dit geldt ook voor voormalig dierenparkdirecteur Henk Hiddingh. Laatstgenoemde is dan ook erg enthousiast over ‘zijn eigen plannen.’ Volgens hem is het logisch dat sommige mensen kanttekeningen plaatsen bij de plannen. Toch is hij nog altijd erg positief over het project. Ook klankbordgroeplid Espeldoorn vindt het Atalanta-project een hele uitdaging voor Emmen. Desondanks is hij erg positief over de plannen, omdat Emmen zonder dierentuin niet meer hetzelfde is. De andere twee leden van de klankbordgroep waren aanvankelijk minder enthousiast over de plannen. Zij hadden de nodige scepsis toen de plannen gepresenteerd werden. Met name het kostenplaatje baarde hen zorgen. Gert Pruijm is inmiddels een stuk positiever dan in het begin, omdat hij in heeft gezien dat Emmen wel wat meer vernieuwing en leven in de brouwerij kan gebruiken. Mede-groepslid Nico van Herpt is echter nog niet zo positief. Zijn voornaamste zorg gaat over de exploitatie van de verschillende deelprojecten. Ook griffier Werkman is steeds bezorgder geworden over de realisatie en exploitatie van de deelprojecten. Met name de financiële omstandigheden spelen hierbij volgens hem een rol. Zijn mening over het Atalanta-project en de bijbehorende doelstellingen is echter nog steeds positief. Emmen heeft het dierenpark hard nodig en daar horen ook investeringen bij. Stilstand is achteruitgang. Wethouder Sleeking sluit hierbij aan en stelt dat steden nou eenmaal af en toe dergelijke investeringen nodig hebben om bij te blijven. Daarnaast kan het project verlichting brengen in een regio en periode van krimp. Het project is een unieke kans om het gebied zuidoost Drenthe weer wat perspectief te geven voor de toekomst. De doelstellingen van het project overstijgen daarmee het lokale belang van de projectomgeving en het unieke karakter ervan vereist maatwerk. De complexiteit die dit met zich meebrengt, leidt ertoe dat de link met de gebiedsgerichte aanpak gelegd kan worden.

De gebiedsgerichte aanpak heeft een aantal raakvlakken met het Atalanta-project. Zo is het project in Emmen niet puur een lokaal, gemeentelijk of provinciaal vraagstuk. De lokale en gemeentelijke entiteit worden overschreden door de belangrijke rol die het dierenpark en Emmen zelf spelen binnen de regio en provincie. Zelfs het niveau van de provincie wordt overstegen doordat het Dierenpark Emmen een belangrijke publiekstrekker is voor Noord-

Nederland. Desalniettemin is de impact van het project natuurlijk het grootst binnen de gemeente en met name binnen de kern Emmen zelf. Een ander raakvlak met de gebiedsgerichte aanpak is de hoge mate van complexiteit van het Atalanta-project. Het grote, unieke en eenmalige karakter geeft het project een voor Emmen ongekende complexiteit. Dit wordt mede bepaald door de uitgebreide lijst aan actoren waarmee samengewerkt wordt, bestaande uit overheden, markt en ‘civil society’. Een laatste raakvlak met de gebiedsgerichte aanpak is het maatwerk dat geleverd dient te worden. Zoals gezegd is het Atalanta-project uniek en eenmalig en daardoor niet elders of later te reproduceren. Het is een kind van zijn tijd en omgeving. Van een standaardrecept is dan ook geenszins sprake.

4.1.3 Conclusie

Al met al gaat het volgens griffier Werkman binnen het Atalanta-project om ‘een transformatie van Emmen-centrum’. Deze transformatie, de bijnaam van Emmen (Vlinderstad) en de bijzondere vlindertuin van het dierenpark hebben er samen toe geleid dat het project de naam Atalanta heeft gekregen. De Atalanta is een in Nederland veelvoorkomende vlinder. Er bestaat over het doel van het Atalanta-project een redelijk breedgedragen consensus. De verschillende partijen zijn het er redelijk over eens dat het complexe project een middel is om economische bedrijvigheid en werkgelegenheid te creëren, toerisme en recreatie te stimuleren, Emmen-centrum verder te ontwikkelen, het theater eindelijk in een nieuw jasje te gieten en Emmen te doen opstoten in de vaart der volkeren. Toch zijn de meningen, begrijpelijkerwijs, niet allemaal even positief. Met name de financiële kant van het project baart zorgen bij de actoren. De een concludeert hieruit dat de gemeente beter af is zónder het project en draagt een sombere bril richting de toekomst. De ander blijft naar de toekomst kijken door de bril van vernieuwing en verbetering. Vrijwel alle geïnterviewde actoren spraken hun zorg uit over het project. Zij zien de risico’s en realiseren zich dat het project enorme gevolgen zal hebben voor de gemeente. Tegen de vraag of deze gevolgen positief of juist negatief zullen zijn, wordt verschillend aangekeken. Toch is de meerderheid van de ondervraagde actoren overwegend positief over het Atalanta-project.

In deze paragraaf zijn de geïnterviewden aan het woord gelaten over het Atalanta-project in zijn geheel. Het overkoepelende project bestaat echter uit enkele deelprojecten. Elk van deze deelprojecten heeft een bijzonder verhaal. Paragraaf 4.2 zal hier verder op ingaan.

4.2 De deelprojecten volgens de actoren

Het overkoepelende Atalanta-project bestaat uit vier aparte deelprojecten. Elk van deze deelprojecten speelt een bijzondere rol binnen het geheel. Het zijn projecten op zich, met eigen plannings, actoren, verantwoordelijkheden en prijskaartjes. In deze paragraaf zal op basis van de interviews en bestudeerde officiële documenten onderzocht worden hoe de deelprojecten in elkaar steken, welke partijen erin een rol spelen en hoe erover wordt gedacht. Hoe verlopen de deelprojecten, welke toegevoegde waarde hebben ze op het geheel en wat is de haalbaarheid ervan? Deze vragen zullen behandeld worden bij zowel ‘Locatie Hoofdstraat’, ‘Centrum-West’, ‘Dierenparktheater’ en ‘De verbinding’. In figuur 12 zijn de deelprojecten weergegeven in hun natuurlijke omgeving.

Een ander onderdeel van deze paragraaf zijn de onderlinge afhankelijkheden per deelproject. Het conceptueel model aan het eind van hoofdstuk 3 was gebaseerd op het gehele Atalanta-project. De afhankelijkheden, belangen en rollen van de relevante partijen verschillen echter per deelproject en zijn onderdeel van de hoge mate van complexiteit van het overkoepelende project.



Figuur 12 - De verschillende deelprojecten van Atalanta

4.2.1 Locatie Hoofdstraat

Locatie Hoofdstraat (12 hectare groot) is het gebied waar sinds 1935 het bekende dierenpark van Emmen is gehuisvest. Deze locatie ligt midden in het centrum van Emmen. Het is hét paraple van de stad en bepaalt voor een groot deel de naamsbekendheid; Emmen is dierenpark. Met name deze naamsbekendheid en de daarmee samenhangende city-marketing en -branding maken dat het dierenpark voor de stad, gemeente, provincie en Noord-Nederland als geheel van groot belang is. Hiernaast spelen vanzelfsprekend economische belangen zoals werkgelegenheid, etc. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de gemeente Emmen er heel wat voor over heeft om het dierenpark te behouden. De plannen in het Atalanta-project schrijven voor dat het dierenpark van Locatie Hoofdstraat (het paarse vlak in het noordoosten in figuur 12) verhuisd zal worden naar het veel grotere gebied op de Noordbargeres onder de naam Belevenspark (het groene vlak in het westen in figuur 12). Met het vrijkomen van de locatie Hoofdstraat zal daar ruimte ontstaan voor nieuwe ontwikkelingen. Deze grond ligt midden in het centrum en is daarmee erg kostbaar. Het deelproject ‘Locatie Hoofdstraat’ gaat over de vraag wat er met dit gebied gaat gebeuren na de verhuizing van het dierenpark.

De wens om het dierenpark te verhuizen is de belangrijkste katalysator voor het Atalanta-project geweest. Deze wens leefde bij zowel dierenparkdirectie als de gemeentelijke overheid. Het park was uit zijn jasje gegroeid en voldeed niet meer aan de wensen en verwachtingen van deze tijd. Met name de wet van de remmende voorsprong kan aangedragen worden als argument vóór de verhuizing. Enkele decennia geleden was Dierenpark Emmen uniek om zijn concept. Inmiddels hebben andere parken dit concept overgenomen en is het bijzondere er van af. Daarom is het nodig om wederom een nieuwe generatie dierenpark te realiseren, aldus projectmanager Hoefsloot. Het domweg opknappen van het huidige dierenpark trekt volgens

hem niet genoeg mensen. Daarom is verhuizing noodzakelijk. Volgens oppositielid Van Goethem is het echter nog best mogelijk het huidige park weer levensvatbaar te maken. Hij stelt voor om het park beetje bij beetje opnieuw op te bouwen en hiermee de unieke locatie midden in de stad te behouden voor het dierenpark. Ook klankbordgroeplid Van Herpt is negatief over de verhuizing van het park. Hij zet zijn mening kracht bij met het argument dat de meeste mensen het met hem eens zijn. Zodra het dierenpark is verhuisd, moet het leegkomende gebied heringericht worden. Dit wordt dan gewoon een dure woonwijk, aldus Van Herpt. Klankbordgroeplid Espeldoorn deelt deze vrees.

Er is echter in 2007 in principe met het publiek afgesproken dat het dierenpark wordt vervangen door een mensenpark (en niet door een dure woonwijk). Dit was een nadrukkelijke wens vanuit de bewoners. Het huidige groen moet behouden worden en er mag alleen gebouwd worden op plekken waar momenteel al bebouwing aanwezig is. Stedebouwkundige en architect Ashok Bhalotra heeft met het publiek afgesproken dat aan deze wens voldaan zal worden. Deze stap is volgens voormalig dierenparkdirecteur Hiddingh gezet omdat de meeste mensen negatief zouden zijn over de plannen en Bhalotra op deze manier draagvlak zou kunnen creëren. Nadeel van een dergelijke parkachtige inrichting is dat de gedane investeringen niet of nauwelijks terugverdiend zullen kunnen worden. Precies om die reden vrezende enkele geïnterviewden dat het ‘mensenpark’ alsnog volgebouwd zal worden om het geld terug te verdienen. ‘Het idee van een mensenpark maakt me achterdochtig. Het is een slim bedachte naam, maar het is om op het verkeerde been te zetten. Het wordt gewoon een woonwijk met veel groen, maar mensenpark klinkt nou eenmaal lekker.’, aldus Van Herpt. Ook griffier Werkman deelt de zorgen over dit deelproject. De gemeente heeft het dierenpark een verplaatsingsvergoeding geschonken en is verantwoordelijk voor de exploitatie van het gebied. Er heerst het gevaar dat het mensenpark een financiële molensteen zal worden. Als de gemeente hier ooit geld terug wil verdienen, zal het principe-akkoord met het publiek wellicht overboord gegooid moeten worden. Meer bebouwing zal dan een logische stap zijn. Toekomstige gemeentebesturen hebben immers lak aan principe-akkoorden van voorgaande besturen. Ook wethouder Sleeking houdt deze ontwikkeling in de verre toekomst niet voor onmogelijk. Hij wil voorlopig echter vasthouden aan het eerste uitgangspunt. Volgens hem is de investering van de verplaatsingsvergoeding ook al bijna terugverdiend. Er is nog een gat van 17 miljoen euro. ‘Als je in plaats van 200 woningen 500 gaat bouwen, is er de kans dat je het wél terugverdient.’ Projectmanager Hoefsloot heeft zich al verzoend met het feit dat deze investering waarschijnlijk niet terugverdiend zal worden. Volgens hem heeft volbouwen echter ook geen zin aangezien er geen vraag is naar woningen, winkels en kantoren op die locatie. De inrichting van het vrijkomende gebied moet iets bijzonders worden, dat is het belangrijkste. Klankbordgroeplid Gert Pruim is het ermee eens dat er nodig iets moet gebeuren op de locatie Hoofdstraat: ‘De herontwikkeling van de Hoofdstraat is een goed plan daar dit op dit moment totaal geen uitstraling heeft.’

Al met al kan voor het deelproject Locatie Hoofdstraat geconcludeerd worden dat er grote onzekerheden zijn. Met name de financiering en exploitatie baren zorgen. Wat is de waarde van het principe-akkoord met het publiek? Wordt het daadwerkelijk een open mensenpark of zal het alsnog volgebouwd worden? De gemeente loopt grote financiële risico's en zal de afweging moeten maken of de belofte van een mensenpark opweegt tegen het potentiële financiële gat. Mocht het daadwerkelijk een mensenpark worden, dan zal Emmen voortaan kunnen pronken met een eigen ‘Central Park’. Is de toekomst het mensenpark minder gunstig gezind en mocht het alsnog volgebouwd gaan worden, dan heeft het publiek alle recht tot klagen.

Deelproject	Locatie Hoofdstraat (gereed in 2017)
Hoofdrrolspeler(s)	Gemeente.
Risico	Financiële molensteen vanwege principe-afspraken met burgers.
Afhankelijkheid	Dit deelproject valt of staat met de inbreng van de gemeente (en diens geld). Zij is verantwoordelijk voor de kosten en bepaalt de inrichting. Indirect is het deelproject afhankelijk van de burgers, omdat met hen een principe-afpraak is gemaakt. Het negeren van deze afspraak kan een negatieve invloed hebben op de publieke opinie.
Draagvlak	Door met burgers in overleg te gaan en een principe-afpraak te maken, wordt een poging gedaan draagvlak te winnen. De uitvoering van dit deelproject laat echter nog een paar jaar op zich wachten.
Participatie	De gemeente zit bovenop de participatieladder. Het publiek en andere directe belanghebbenden zitten iets boven de middelste trede; met hen wordt overlegd in de klankbordgroep en er is een principe-afpraak gemaakt over de (onvoorspelbare en onzekere) toekomst van het plan.
Haalbaarheid	Vrij laag vanwege het feit dat het plan pas over een flink aantal jaren aan de beurt is en er nog veel kan veranderen en daarnaast omdat de kosten ooit weer terugverdiend zullen moeten worden.

4.2.2 Centrum-West

De Noordbargeres (het groene gebied in het westen in figuur 12) zal in de toekomst het nieuwe thuis worden van Dierenpark Emmen. Dit gebied is drie keer zo groot als het huidige park. Ruim baan voor nieuwe ontwikkelingen zou je zeggen. De financiële problemen van het dierenpark spelen echter een rol bij deze ontwikkelingen. Het ambitieniveau is vanaf het begin van het project bijzonder hoog geweest, maar het geldgebrek zou hier wel eens aan kunnen gaan knagen. De hoge ambitie is cruciaal voor het dierenpark om de nieuwe generatie dierenpark te kunnen realiseren zoals projectmanager Hoefsloot het reeds verwoordde. Deze nieuwe generatie heeft met name te maken met de plannen om van het dierenpark een belevenspark te maken. Het concept wordt daarmee naar een hoger niveau getild. Niet langer alleen maar aapjes kijken, maar de dieren en hun habitat daadwerkelijk beleven. Het nieuwe park wil zijn bezoekers ‘creatieve interpretaties van de werkelijkheid’ bieden. Het moet zozeggd een nieuwe generatie dierenpark worden.

Volgens voormalig dierenparkdirecteur Hiddingh is de verhuizing voor het dierenpark een positieve ontwikkeling. De stille reserves van het park (de dure grond in het centrum) worden ten gelde gedaan en er is sprake van een verplaatsingsvergoeding. Financieel gezien is de verhuizing dan ook bijzonder gunstig. Daar komt bij dat met het nieuwe park meer bezoekers getrokken kunnen worden die meer gaan betalen. Tenslotte is het nieuwe park beter ontsloten en bereikbaar voor bezoekers. De financiële problemen van het dierenpark die aan het licht kwamen in 2009 hebben het park echter in de problemen gebracht. Formeel is het dierenpark opdrachtgever van deelproject Centrum-West en daarmee verantwoordelijk voor de exploitatie van het belevenspark en het nabij te bouwen theater. Door de financiële problemen komen deze zaken potentieel in gevaar. ‘Als je zelf in de problemen zit, dan stel je je wat minder ondernemend op’, aldus Hiddingh. Projectmanager Hoefsloot beaamt de problemen van het dierenpark. Hij maakt zich zorgen over de vraag of het bedrijf zich wel in leven kan houden totdat de plannen gereed zijn en in de verre toekomst daarna. De gemeente heeft echter een behoorlijke financiële vinger in de pap van het dierenpark. Het dierenpark is volgens hem bijna een gemeentelijk bedrijf geworden. De maatschappelijke betekenis ervan die hieraan ten grondslag ligt, zorgt ervoor dat de gemeente bereid is om financiële risico’s te lopen voor het park. ‘Emmen heeft als gemeente voorop staan dat het dierenpark erg

belangrijk is voor de gemeente. Dat is de gemeente en de politiek heel wat waard.’ Er is hier sprake van wederzijdse afhankelijkheid; het dierenpark heeft het geld nodig van de gemeente en de gemeente wil het dierenpark niet kwijt, omdat het de oogappel is van de gemeente. De afhankelijkheid van het dierenpark ten opzichte van de gemeente is echter wel wat groter dan andersom.

De financiële problemen van het dierenpark en de hulp die de gemeente aan het park biedt, zijn voor klankbordgroeplid Pruim en griffier Werkman reden tot zorg. Volgens eerstgenoemde heeft het park geen bestaansrecht als het zichzelf niet kan onderhouden. Als dit niet mogelijk is, ‘is het hele plan volgens mij niet levensvatbaar en kan het in de ijskast’, aldus Pruim. Werkman is van mening dat de directie van het dierenpark de afgelopen jaren slecht koopmanschap heeft getoond. ‘Het dierenpark heeft niet geïnvesteerd, er was sprake van slechte organisatie, de tering is niet naar de nering gezet, er waren te hoge CAO’s, etc. Dat is slecht ondernemerschap.’ Het is dan ook niet terecht dat de gemeente zoveel geld steekt in het park, omdat hiermee slecht ondernemerschap wordt beloond. Aan de andere kant beseft hij dat bij het in een groter concept brengen van het park er meer bezoekers getrokken kunnen worden. De hieraan gerelateerde spin-off voor de rest van zuidoost Drenthe is volgens Werkman van grote waarde. Klankbordgroeplid Van Herpt twijfelt hieraan en stelt dat het centrum van Emmen zichzelf in de vingers snijdt wanneer het dierenpark verhuist naar de rand van de stad. ‘Mensen komen niet meer naar het centrum als het nieuwe park op de Es zit.’ Hiddingh gaat hier tegenin met het argument dat het nieuwe dierenpark juist meer mensen gaat trekken die gaan overnachten in de stad en dat het daarmee gunstig is voor het centrum. Het nieuwe dierenpark wordt zó groot dat het de moeite waard is om twee dagen heen te gaan. Dat zal vervolgens weer goed zijn voor de business in de stad en het aantal toeristische overnachtingen doen vergroten. Er zal in het nieuwe park ook ruimte komen voor overnachters. De exploitatie van overnachtingen is echter een compleet andere business dan het runnen van het dierenpark, aldus Van Herpt.

Klankbordgroeplid Pruim snijdt tenslotte een ander onderwerp aan. Volgens hem is het de rol van de gemeenteraad om goed de vinger aan de pols te houden en een financieel debacle te voorkomen. Mocht blijken dat het dierenpark zich niet kan bedruipen, dan mogen de kosten niet op het bordje van de burgers komen te liggen. Oppositielid Van Goethem is het hier nadrukkelijk mee eens. Volgens hem is het dierenpark financieel niet in staat om dit deelproject tot een goed einde te kunnen brengen. Hij schetst de situatie waarin het dierenpark een volledig zelfstandig bedrijf zou zijn zonder enige overige invloeden. ‘Een bedrijf zou zeggen: blijf in het centrum. We hebben het mooiste dierenpark van Nederland! Waarom zou je verplaatsen?’. Van Goethem deelt de zorgen van Van Herpt over de angst dat bezoekers van het nieuwe dierenpark niet meer in het centrum komen. Hij refereert naar De Efteling en spreekt over het zogenaamde *Kaatsheuvel-effect*. De Efteling ligt aan de rand van het dorp Kaatsheuvel. Bezoekers van het park gaan niet het centrum in, omdat het park aan de rand van het dorp ligt en niet in het centrum. Een dergelijk scenario schetst Van Goethem ook voor Emmen als het dierenpark verhuist naar de rand van de stad.

Net als over het deelproject Locatie Hoofdstraat bestaan over Centrum-West grote zorgen. Wederom zijn financiën en exploitatie een belangrijke factor. Daarnaast is de angst naar voren gekomen dat met de verhuizing van het dierenpark het centrum van Emmen onder druk komt te staan. De meningen hierover zijn echter sterk verdeeld. Voorstanders zeggen dat de verhuizing juist gunstig is voor het centrum vanwege de extra bezoekers en overnachtingen. Tegenstanders brengen hier tegenin dat het hart uit het centrum wordt gehaald en het wel eens een strop zou kunnen betekenen voor het centrum. Waar nagenoeg iedereen het wél over eens

is, is dat de financiële problemen van het dierenpark het deelproject in gevaar kunnen brengen. Het dierenpark zou zichzelf in leven moeten kunnen houden om ook in de toekomst van waarde te kunnen zijn voor Emmen in plaats van een financiële put zonder bodem. Aangezien het dierenpark behoorlijk in de problemen zit, is het maar de vraag of het gaat lukken om in leven te blijven. Het nieuwe dierenpark vergt behoorlijke investeringen. Geld dat er niet is, kun je niet uitgeven. De hulp van de gemeente is dan ook van levensbelang. Mocht erin geslaagd worden om daadwerkelijk het ambitieniveau hoog te houden en een nieuwe generatie dierenpark te realiseren, dan zou het belevenspark net als het mensenpark op Locatie Hoofdstraat van grote waarde kunnen zijn voor Emmen. Deze waarde zit hem in meer toeristen, meer overnachtingen, meer uitgaven in het centrum, meer (lokale) werkgelegenheid en een beter imago van Emmen in het algemeen; precies wat de officiële doestelling van het project beschrijft. Dierenpark en gemeente zijn hier samen verantwoordelijk voor.

Deelproject	Centrum-West (gereed in 2015)
Hoofdspeler(s)	Gemeente en dierenpark
Risico	Te laag gerealiseerd ambitieniveau, te weinig bezoekers, mogelijk faillissement van dierenpark, verlies van unique selling-point van Emmen.
Afhankelijkheid	De gemeente is afhankelijk van het dierenpark vanwege het unique selling-point. Het dierenpark is financieel afhankelijk van de gemeente. De gemeente is voor haar investeringen in het park afhankelijk van steun in de gemeenteraad.
Draagvlak	Draagvlak in de gemeenteraad is cruciaal voor de toekomst van het belevenspark. De oppositie zal negatieve geluiden vanuit het publiek inzetten in de politieke arena om het plan te dwarsbomen. Als de politieke steun verdwijnt en de gemeente niet meer in het park investeert, dan is dit deelproject ten dode opgeschreven.
Participatie	Gemeente en dierenpark zitten samen bovenop de participatieladder. Overige partijen binnen het Atalanta-project spelen nauwelijks een rol. Uitzondering hierop kan de markt zijn zodra hier geld vandaan komt; wie betaalt, bepaalt. Hiervan is momenteel echter nog geen sprake.
Haalbaarheid	Gemeente en dierenpark zitten op één lijn. Zolang de raadssteun behouden blijft, zullen de plannen wel doorgezet worden.

4.2.3 Dierenparktheater

Over de toekomst van het stadstheater in Emmen is al jaren een discussie gaande. De meeste partijen zijn het er wel over eens dat het tijd is voor iets anders, maar de uitvoering van dit consensus blijkt lastig. Er is in de loop der jaren reeds meerdere malen onderzoek gedaan en laten doen om tot realisatie van de vernieuwing te komen. Vergroting, vernieuwing, verhuizing, alle opties zijn de revue gepasseerd. Telkens kwam het echter niet tot uitvoering vanwege diverse redenen. Bij het opstellen van het plan Atalanta werd eindelijk de knoop doorgehakt en werd besloten een nieuw theater te bouwen bij de ingang van het nieuwe te realiseren dierenpark op de Es. Zo zou het huidige theater van een inferieure locatie (het roze vlak uiterst rechts in figuur 12) verhuizen naar het hart van het nieuwe centrum. Daarmee komen alle drie de opties samen (vergroten, vernieuwen en verhuizen). Aangezien het nieuwe theater een onderdeel gaat vormen van het nieuwe dierenpark op de Noordbargeres, werd direct de link gelegd. De gemeente gaat het theater realiseren en het dierenpark gaat het exploiteren. Daar staat tegenover dat wie betaalt, bepaalt. De gemeente wil dan ook een flinke vinger in de pap houden en de exploitatie gebruiken voor het culturele programma, aldus projectmanager Hoefsloot.

Uit de interviews bleek dat de actoren unaniem positief zijn over de combinatie dierenpark en theater. Dit is waarschijnlijk te verklaren door de erg lange discussie over de toekomst van het theater en het idee dat daar nu eindelijk een oplossing voor gevonden lijkt. Volgens wethouder Sleeking is de combinatie natuur en cultuur erg sterk en biedt dit een unieke kans voor Emmen. Ondanks het feit dat iedereen het erover eens is dat de combinatie in potentie erg sterk kan zijn, is er ook een drietal punten van zorg en kritiek. Ten eerste zijn meerdere geïnterviewden bang dat de exploitatie van het theater een probleem gaat opleveren. Het enkel realiseren van een theater is niet zo'n probleem. Volgens klankbordgroeplid Van Herpt hebben veel steden echter problemen met schouwburg-exploitatie. Een tweede punt is de manier waarop de architectenselectie voor het nieuwe theater verloopt. Door enkele 'schoonheidsfoutjes' is er vertraging opgelopen in het proces. Tijd is geld en vertraging in de planning is altijd kostbaar. Daarnaast loopt het draagvlak hierdoor een deuk op. Het derde punt is dat door de zware financiële tijd waarin het project zich bevindt, er inmiddels is geschaafd aan de plannen voor het theater. 'Het zou helemaal overdekt worden, maar uit kostenoverwegingen wordt het nu maar gedeeltelijk overdekt.', aldus griffier Werkman. Deze aanpassing doet afbreuk aan het ambitieniveau. Aangezien het voor de producten van het Atalanta-project cruciaal is om bijzonder en uniek te zijn, is het van groot belang het ambitieniveau zo hoog mogelijk te houden.

Met name het laatste kritiekpunt is een risico binnen het deelproject Dierenparktheater. Een gewoon theater zal Emmen niet op de kaart zetten. Het is van cruciaal belang de ambities niet teveel te laten lijden onder financiële druk. Dit is een hele opgave, want geld dat er niet is, kan niet worden uitgegeven en hoge ambities zijn nou eenmaal duur. Wie mooi wil zijn, moet pijn lijden. De exploitatie van het theater kan in de toekomst voor grote problemen gaan zorgen. Realisatie is eenmalig, maar exploitatie is voor langere tijd. Er dient dan ook lange tijd geld beschikbaar te zijn en de promotie dient groots te zijn. Alleen dán kan dit deelproject een succes worden.

Deelproject	Dierenparktheater (gereed in 2015)
Hoofdrolspelel(s)	Gemeente en dierenpark
Risico	Te laag gerealiseerd ambitieniveau, te weinig bezoekers (slechte exploitatie), mogelijk faillissement van dierenpark,
Afhankelijkheid	Voor de realisatie is het theater afhankelijk van de gemeente. Voor de exploitatie is het theater afhankelijk van het dierenpark, dat op zijn beurt weer financieel afhankelijk is van de gemeente.
Draagvlak	Het draagvlak lijkt in dit deelproject niet zo'n probleem. De meeste partijen zijn positief gestemd over de plannen. Over de toekomstige exploitatie zijn de zorgen echter groot. Dit is wederom een geldkwestie.
Participatie	Gemeente en dierenpark zijn verantwoordelijk voor dit deelproject. Overige partijen zijn wederom vertegenwoordigd in een klankbordgroep. Zij bezetten een trede in het midden van de ladder.
Haalbaarheid	Realisatie zal wel gaan lukken. De toekomstige exploitatie is echter een grote zorg. Voordeel is wel dat de overgrote meerderheid van de actoren achter dit deelproject staat.

4.2.4 De Verbinding

Het laatste, en wellicht belangrijkste, deelproject lijkt geenszins op de overige drie deelprojecten. Aangezien in Masterplan Emmen Centrum 2020 staat dat het gehele centrum op de schop moet, dient er ook flink ingegrepen te worden in de infrastructuur. Deelproject De Verbinding omhelst grofweg de verticale strook tussen Locatie Hoofdstraat en Centrum-

West (zie figuur 12). Het is de bedoeling beide parken planologisch met elkaar te verbinden en tevens met de rest van het centrum. Het uiteindelijke doel is het centrum in meerdere opzichten duurzaam te versterken: ruimtelijk en economisch, maar ook sociaal (Masterplan Emmen Centrum 2020). Om dit doel te realiseren, is besloten de barrière die zich tussen beide parken bevindt, op te doeken. Het gaat dan om het ondertunnelen van de Hondsrugweg. Op deze manier kunnen het belevenspark op de Noordbargeres en het theater worden verenigd met de rest van het centrum. Zo kan de wens om de oost-weststructuur in Emmen te versterken, worden gerealiseerd. Met het opdoeken van de barrière ontstaat ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Het vrijkomende gebied moet ingericht worden als zogenaamd evenementenplein. Op dit plein zal vervolgens alle ruimte zijn voor initiatieven en evenementen en moet 'de loop' tussen beide parken worden gestimuleerd. Tenslotte dient door middel van deelproject De Verbinding de bereikbaarheid, parkeerbaarheid en doorstroming van Emmen-centrum verbeterd te worden.

Over de ondertunneling van de Hondsrugweg zijn de meeste geïnterviewden redelijk positief. 'De Hondsrugweg was een barrière dus daar moest wat mee gebeuren.', aldus wethouder Sleeking. De meest logische manier om dit te doen, is nu eenmaal ondertunnelen. Daarover bestaat consensus. Oppositielid Van Goethem ziet ook hierin echter een verspilling van tijd, geld en moeite: 'Momenteel is de situatie zo dat mensen twee minuten moeten wachten voor een stoplicht: dus steken we maar even 45 miljoen in een tunnel. Dat is toch belachelijk! Beter zou het zijn om in het gehele wegennet van de gemeente te investeren.' Voormalig dierenparkdirecteur Hiddingh vindt het echter niet meer dan logisch dat de tunnel er komt zodat de stad goed per auto bereikbaar blijft en het centrum compact gemaakt kan worden. 'Zijn' klanten komen voornamelijk per auto, hetgeen deels zijn enthousiasme verklaart.

Daar waar optimisme de boventoon voert als het gaat over de tunnel, is er grote zorg aangaande het evenementenplein dat er bovenop komt te liggen. 'In Nederland zijn we slecht in pleinen maken. Wij zijn geen Italië met zoveel zon en mooie gebouwen.', aldus griffier Werkman. Klankbordgroeplid Espeldoorn is het met hem eens en stelt: 'Het centrum van Emmen is niet zo dendereidend en bruisend.' Er heerst vrees dat het plein een groot, leeg gebied gaat worden. Er moet echt iets bijzonders mee gedaan worden, wil het een succes kunnen zijn. Het is dan ook niet voldoende om er alleen maar evenementen op te organiseren zo af en toe. Het plein moet meerdere functies krijgen, aldus Hiddingh. 'Dat moet je genuanceerd gaan inrichten.' Klankbordgroeplid Pruim is van mening dat het plein de schakel moet gaan vormen in het nieuwe centrum. 'Het dient één groot multifunctioneel centrum te worden met allure waarbij de dieren tuin, het theater en het nieuwe stadspark de verbindingen vormen naar het stadshart van Emmen. Voor zowel de burger van Emmen als de toeristen.' Naast de zorgen die er zijn over het plein, heerst ook de gedachte dat het plein, mits goed uitgevoerd, een aanwinst kan zijn. Om daadwerkelijk een aanwinst te zijn voor Emmen, moeten middenstand, dierenpark en gemeente er samen wat van maken. Voor de middenstand is het de gelezen mogelijkheid om te investeren in het gebied. Volgens Espeldoorn heeft de middenstand hier zelf ook voordeel bij. Het gaat immers om de uitstraling van het centrum en dat is nu juist het gebied waar de middenstand zijn geld moet verdienen, aldus Pruim. Wethouder Sleeking is het ermee eens dat het aan de middenstand en het dierenpark is om van dit gebied een succes te maken. Het gaat hen volgens Werkman niet om het algemeen belang, maar om hun eigen belang. Reden genoeg om te investeren.

De gemeente voert de regie binnen dit deelproject. Samen met toekomstige gebruikers moet gedacht worden over de invulling van het plein. Hiertoe is de actie MijnPlein in het leven geroepen. Iedereen kan met eigen ideeën een duit in het zakje doen. Uiteindelijk zal het

immers een bijzonder stukje openbaar gebied worden waar de bewoners zich op hun gemak moeten voelen. Volgens griffier Werkman is het dan ook van belang om de mening van de bewoners te gebruiken. Zijn advies is om hoog op de participatieladder van Hofman (een ladder vergelijkbaar met die van Arnstein) te gaan zitten voor het onderdeel Plein. Dit wil zeggen dat burgers flinke invloed moeten krijgen. Samen moet van dit lastige deelproject iets moois gemaakt worden. Het gebied moet uitnodigend, levendig, veilig en bijzonder worden. Een hele uitdaging, aldus Werkman.

Deelproject De Verbinding is als een finish bergop in de Tour de France; je kan de strijd er niet mee winnen, maar wel mee verliezen. Mede daarom is dit deelproject wellicht het belangrijkste van allemaal. Het moet een visitekaartje worden van het nieuwe centrum. Als het mislukt, is de kans groot dat andere deelprojecten hier grote hinder van zullen ondervinden. Niemand zit te wachten op een leeg plein met hangjongeren of een tunnel die niet naar behoren functioneert. De gemeente is zich hier goed van bewust en de methode van de concurrentie-gerichte dialoog die was gekozen voor de aanbesteding van de tunnel is inmiddels ingeruild voor een methode waarbij de gemeente zelf meer de regie in handen heeft. Het risico en de gevolgen van mislukken zijn simpelweg te groot om uit te besteden.

Deelproject	De Verbinding (gereed in 2013)
Hoofdropspeler(s)	Gemeente (in samenwerking met dierenpark, middenstand en burgers oftewel de gebruikers)
Risico	Saai en leeg plein dat een hindernis vormt in plaats van een verbinding, negatieve neerslag op andere deelprojecten.
Afhankelijkheid	De kosten komen op naam van de gemeente. Voor de inrichting zijn de gebruikers aan zet. Als hier een goede samenwerking tot stand komt, kan de wederzijdse afhankelijkheid tot iets moois leiden.
Draagvlak	De zorgen gaan bij dit deelproject niet zozeer over de financiën maar meer over de inrichting. Doelvervlochten bij de gebruikers lijkt hier dan ook het toverwoord.
Participatie	Voor het onderdeel Evenementenplein zoekt de gemeente nadrukkelijk naar samenwerking met de toekomstige gebruikers. Met zijn allen moet er iets moois van gemaakt worden. Alle partijen staan dan ook samen hoog op de participatieladder al is en blijft de gemeente verantwoordelijk voor de kosten en daadwerkelijke inrichting.
Haalbaarheid	De vraag of dit deelproject een succes wordt, hangt in grote mate af van de manier waarop samen gewerkt wordt aan een goede invulling ervan. Zodra de gemeente uitgebreide doelvervlochten weet te realiseren, kan van dit deelproject ondanks alle zorgen iets moois gemaakt worden.

4.2.5 Conclusie

In onderstaande tabel is per actor schematisch weergegeven welke opvatting over de deelprojecten en het gehele Atalanta-project bij de interviews naar voren kwam. Het is duidelijk geworden dat iemand die positief is over het Atalanta-project als geheel, meestal ook wel positief is over de deelprojecten. De twee personen die negatief zijn over het Atalanta-project zijn ook overwegend negatief over de deelprojecten. Het theater vormt hierop een uitzondering voor klankbordgroep lid Van Herpt. De drie geïnterviewde leden van klankbordgroep Theater/WvdO waren allen positief over het deelproject Dierenparktheater. Een ander opvallend ‘scoreverloop’ is dat van raadsgriffier Werkman. Over de deelprojecten opzich is hij niet erg enthousiast. Over het Atalanta-project zelf is hij dit echter wel. Het is de

grote zorg over de deelprojecten die zijn mening negatief beïnvloedt. Het Atalanta-project in zijn geheel (en de doelstellingen ervan) is wat hem betreft wel een positief iets.

	Locatie Hoofdstraat	Centrum -West	Dierenparktheater	De verbinding	Atalanta
Wethouder Sleeking	+ *	+	++	+ *	++
Oppositielid Van Goethem	-- **	- *	n.v.t.	-- **	-- **
Projectmanager Hoefsloot	+ *	+ *	+	+	+
Voormalig dierenparkdirecteur Hiddingh	+	++	+	0 **	++
Raadsgriffier Werkman	- **	- *	0 **	0 **	+ **
Klankbordgroeplid Van Herpt	- *	- *	+ **	- **	- **
Klankbordgroeplid Espeldoorn	+	++	+	0 **	+ *
Klankbordgroeplid Pruim	+	+ *	+ *	+ *	0 **

- Zeer negatief
- Negatief
- 0 Neutraal
- + Positief
- ++ Zeer positief
- * Zorgen
- ** Grote zorgen

Tabel 2 – Analyse van de opvattingen per geïnterviewde actor

Over het algemeen kan gezegd worden dat het voornaamste gevoel dat gedurende de interviews over de deelprojecten naar voren kwam, zorg was. Elke geïnterviewde heeft wel een aantal keer expliciet zijn zorg uitgesproken over de deelprojecten of het gehele project. Deze zorg richt zich op financiën, haalbaarheid en nut en noodzaak. Begrijpelijkerwijs uitte deze zorg zich bij de oppositie in anti-gevoelens en tegenwerking. Bij de uitvoerders werd de zorg vertaald in een gevoel van spanning en uitdaging. De meer ‘neutrale’ partijen waren verdeeld over deze ‘zorgvertaling’. Haalbaarheid van de plannen hangt voornamelijk af van financiële ontwikkelingen. Daarnaast is de wederzijdse afhankelijkheid een belangrijke factor als het om haalbaarheid gaat. Als de gemeente de steun aan het dierenpark opgeeft, dan is het project vleugellam geworden, omdat het dierenpark dan niet langer kan voortbestaan. De druk staat bij de gemeente echter hoog op de ketel, want zij moet ervoor zorgen ze steun binnen het publieke domein behoudt. Zonder deze steun komt de legitimiteit van de overheid in gevaar. De rol van en het streven naar draagvlak zijn dan ook van groot belang. De onderwerpen afhankelijkheid en draagvlak komen verderop in dit hoofdstuk aan bod.

Binnen het Atalanta-project variëert de trede op de participatieladder waarop actoren buiten de planmakers zich bevinden per deelproject. Als geheel staat deelproject De Verbinding hoog op de ladder. Locatie Hoofdstraat staat iets lager. Het dierenparktheater staat ongeveer halverwege de ladder en bij deelproject Centrum-West wordt relatief laag op de ladder gezeten. Voor de eerste drie deelprojecten zijn klankbordgroepen in het leven geroepen. Bij

het laatste deelproject is er slechts sprake van trede 3 op de ladder van Arnstein (1969), namelijk ‘informing’. Bij de eerste drie is daadwerkelijk sprake van interactie met andere partijen.

De planmakers bepalen per deelproject welke rol is weggelegd voor andere partijen. Zij beseffen zich dat ze het niet alleen kunnen doen, maar het uit handen geven van controle en invloed is en blijft een lastig verhaal, of zoals een van de geïnterviewden het verwoordde: ‘Bevoegdheid overdragen is een risico.’ Een belangrijke stelregel bij dit soort overwegingen is *wie betaalt, bepaalt*. Deze regel gaat echter niet altijd op, omdat de tweede stelregel meer rekening houdt met bekwaamheid: *Inspraak zonder inzicht leidt tot uitspraak zonder uitzicht*. Het gevoel dat burgers vaak met de kosten van dure projecten worden opgezadeld, zonder dat zij hierop invloed hebben gehad, relativiseert de eerste stelregel en ondersteunt de tweede. Een andere geïnterviewde stelde: ‘Meedenken is 1, maar meebetalen is wat anders.’ Daarmee wordt de eerste stelregel kracht bijgezet. Het draait binnen het werken aan een project uiteindelijk om de realisatie ervan. Deze realisatie kost geld en wie geld heeft, heeft macht. Zo gaat het in de markt en ook binnen het complexe Atalanta-project. Kanttekening hierbij is echter wel dat het voornamelijk de gemeentelijke overheid is die geld heeft en investeert en daarmee zichzelf de macht toe kan eigenen. Desalniettemin moet samen tot een mooi resultaat gekomen worden om daarmee het ultieme doel van de gemeente na te streven: het algemeen belang.

4.3 De rollen van en volgens de actoren

In deze paragraaf zullen de rollen van de zojuist aan het woord gelaten actoren binnen het Atalanta-project duidelijk worden. Hoe liggen de verhoudingen? Wat zijn de officiële rollen en hoe wordt hierover gedacht? Bestaat er tevredenheid over of zijn er vraagtekens? Welke middelen en instrumenten zetten zij in de strijd om hun doelen te behalen en hoe liggen de afhankelijkheidsrelaties? Elke relevante actor is een factor om rekening mee te houden. Actoren zijn volgens Teisman (1998) ‘eenheden, die zich door een zekere eenheid van handelen opstellen als een beïnvloedende partij’.

4.3.1 De gemeente Emmen

De grootste rol binnen het Atalanta-project is weggelegd voor de gemeentelijke overheid. Zij is verantwoordelijk voor een groot deel van het geheel. Deze verantwoordelijkheid heeft vooral te maken met het streven naar het ‘algemeen belang’ en daarnaast met de financiën. Een groot deel van de kosten komt op het bordje van de gemeente. Het is namelijk aan de gemeente om de deelprojecten Locatie Hoofdstraat, Dierenparktheater en De Verbinding te realiseren. Daarnaast is zij verantwoordelijk voor de exploitatie van Locatie Hoofdstraat en De Verbinding. Het is onmogelijk om dit allemaal intern te regelen en op eigen kracht te doen. Daarom wordt er gezocht naar hulp van buitenaf. Deze hulp bestaat uit subsidies, externe expertise, investeringen van private partijen en steun van bewoners en lokale actoren. ‘Je kan het niet met een paar mensen doen. Je moet het gewoon goed regisseren. De gemeente is regievoerder en eindverantwoordelijke.’, aldus projectmanager Hoefsloot. Voormalig dierenparkdirecteur Hiddingh is erg te spreken over de rol van de gemeente. Volgens hem komt er veel support vanuit de gemeente en laat deze zich niet van de wijs brengen door stemmingswisselingen in de media of door de publieke opinie. De gemeente heeft een duidelijk doel voor ogen en houdt vast aan de plannen: ‘We maken nú het plan af!’ is het motto van de gemeente aldus Hiddingh. Dit duidelijke doel, het negeren van de opinie en het doorzetten van de plannen kan prettig werken. Oppositielid Van Goethem bekijkt dit echter vanuit een ander standpunt. ‘Het veranderende draagvlak wordt niet gezien. Daar zou je juist

op moeten inspelen. Er wordt zelfs geen onderzoek naar gedaan. Men gaat uit van eigen visie en handelen. Er heerst een ‘wij weten wel beter’ mentaliteit.’

Een ander punt van kritiek richting de gemeente dat door enkele geïnterviewden naar voren werd gebracht, is dat de gemeente een verkeerde rol speelt. De gemeente pompt namelijk veel geld in een bedrijf en loopt hiermee behoorlijke risico's. ‘De gemeente speelt ondernemertje, maar die moet faciliteren en niet meer. De gemeente schiet door in haar rol en het zijn mijn centen! De gemeente kan dit gewoon niet en zou het ook niet moeten willen. Laat ze het vuilophaal maar blijven doen en busvervoer enzo. Daar is de gemeente voor; gemeenschappelijk belang. Als het project mislukt, dan loopt de politiek met salaris naar huis en het publiek zit met de problemen.’, aldus klankbordgroeplid Van Herpt. Volgens hem laat de gemeente zich leiden door emoties, omdat ze het park beslist niet willen verliezen. Dit verklaart de eerder genoemde wederzijdse afhankelijkheid tussen dierenpark en gemeente. Griffier Werkman sluit zich gedeeltelijk bij Van Herpt aan: ‘Het dierenpark heeft geen cent. Is het dan de rol van de gemeente om zo'n bedrijf te redden? Nee! Dat doen we ook niet met andere bedrijven. Het dierenpark is echter zo uniek dat het toch wel gebeurt. Gemeente en dierentuin zijn tot elkaar veroordeeld en kunnen elkaar versterken en stimuleren.’ De investeringen die de gemeente tot zich neemt, zouden volgens hem eigenlijk door marktpartijen gedaan moeten worden. Deze investeringen zijn en komen er echter niet. Dit is exact wat mensen bedoelen wanneer ze zeggen dat het dierenpark geen bestaansrecht heeft als het zichzelf niet meer kan bedruipen. Als de markt er geen heil in ziet, dan moet je er als overheid niet in investeren, zo is de gedachte. Wethouder Sleeking herkent zich totaal niet in een dergelijke gedachte. Het is de rol van de gemeente om investeringen die een beperkt rendement opleveren, maar wél bijdragen aan het algemeen belang, een kans te geven. ‘Je moet als overheid wel erg sterk in je schoenen staan om tegen het dierenpark te zeggen; laat maar failliet gaan. Dat kan Emmen niet maken en zich niet permitteren.’

Een laatste voortvloeiende uit de gedachte dat de gemeente ondernemertje speelt en daarmee een verkeerde rol aan heeft genomen, is het aantal fouten dat inmiddels is gemaakt. Hieronder vallen vooral de fouten bij de aanbesteding van de tunnel en bij de architectenselectie voor het theater. Volgens klankbordgroeplid Pruim zijn er ‘teveel procedurefouten gemaakt waardoor het project veel vertraging heeft opgelopen. Je mag er toch vanuit gaan dat een projectbureau van zo'n formaat weet wat de procedure is in een mega-project als deze.’ Volgens hem heeft de gemeente deze rol te licht ingeschat en werd er niet vanuit gegaan dat er tegen eventuele problemen aangelopen zou kunnen worden. ‘Dat is een gebrek aan ervaring’, zo stelt klankbordgroeplid Espeldoorn.

Het is duidelijk geworden dat de gemeente een grote rol speelt binnen het complexe Atalanta-project. De meningen over de uitvoering van deze rol lopen uiteen. Met name de financiële risico's die zijn aangegaan en het gebrek aan interne kennis en ervaring stemmen sommigen somber. De uitvoerders van de plannen roemen juist het doorzettingsvermogen en de regierol van de gemeente. Wat betreft de haalbaarheid van het project is de rol en inbreng van de gemeentelijke overheid positief. Het feit dat binnen de gemeente alle neuzen in dezelfde richting staan, komt aan deze haalbaarheid ten goede. Verder is het zo dat de kosten van de gemeente voor het grootste deel al zijn gedekt, aldus wethouder Sleeking. Tenslotte weet de gemeente zich gesteund door een lokale politieke meerderheid die eveneens voorstander is van de plannen. De gemeente is voor haar beleid afhankelijk van deze steun in de gemeenteraad. Daarnaast is de gemeente zoals gezegd afhankelijk van het dierenpark, in de zin dat het dierenpark de kers op de taart van de gemeente is.

4.3.2 Dierenpark Emmen

De tweede grote partij binnen het project is het dierenpark zelf. Projectmanager Hoefsloot omschrijft de rol van het park als partner en klant. Het park is formeel opdrachtgever van het deelproject Centrum-West en gaat het het nieuwe theater exploiteren. Met de investeringen in het park en theater moeten economische spin-offs gegenereerd worden in Emmen. Volgens wethouder Sleeking zorgt het park voor uitstraling, werkgelegenheid en werkvoorziening voor Emmen. ‘Het dierenpark is van cruciaal belang voor Emmen.’ Griffier Werkman is het hiermee eens: ‘De dierentuin is uniek en heeft een voor Emmen bijzondere rol als unique selling-point.’ Het park is volgens hem de ruggengraat van het Atalanta-project en de kers op de taart voor Emmen. Deze kers wordt volgens projectmanager Hoefsloot vertaald in ‘erg veel maatschappelijke betekenis.’ Het dierenpark is volgens hem bijna een gemeentelijk bedrijf geworden. ‘Daarom is er belangstelling vanuit de gemeente en bereidheid om financiële risico’s te lopen.’ Volgens klankbordgroepleden Pruim en Van Herpt en oppositielid Van Goethem is dit een ongezonde situatie. Zij vinden dat het dierenpark een zelfstandig bedrijf is en hoort te zijn en dat het zich ook zo dient te gedragen. Volgens Van Goethem hangt het park echter ‘aan de financiële tiet van de gemeente. Er is sprake van een ongezonde 1 op 1 overlevingsrelatie.’

Aangezien het dierenpark belast en gezegend is met de exploitatie van het dierenparktheater en de inrichting van het nieuwe belevenspark, ligt er veel druk op de schouders. De plannen zijn mooi en ambitieus, maar de eigen financiële middelen om deze te realiseren blijven achterwege. Het dierenpark is dan ook een vrij onzekere factor binnen het project. Als het park in de nabije toekomst niet levensvatbaarder wordt, bestaat de kans dat de gemeente er uiteindelijk een keer de financiële stekker uit zal trekken. Ook bij de gemeente groeit het geld niet op de rug. Voor het Atalanta-project in het geheel is de rol van het dierenpark even cruciaal als zorgelijk wat betreft de haalbaarheid. Het lot van de deelprojecten Centrum-West en het dierenparktheater is verbonden met dat van het dierenpark. De wederzijdse afhankelijkheidsrelatie met de gemeente biedt vooralsnog zekerheid over beide deelprojecten. De financiële tiet waar oppositielid Van Goethem eerder over sprak, is dan ook meer dan welkom voor het dierenpark en de haalbaarheid van de plannen.

4.3.3 De politieke arena; voor- en tegenstanders in de gemeenteraad

‘De politiek’ is altijd van groot belang als het gaat om ontwikkelingen en projecten. Het is namelijk aan de politici om te besluiten of bepaalde plannen al dan niet doorgang zullen vinden. Zij zijn volgens Hoefsloot dan ook ‘altijd aan het woord met de sleutel in handen’. In september 2011 zal de gemeenteraad een besluit nemen over de voortgang van het project. Er zal dan gestemd worden over de nieuwste plannen voor het nieuw te bouwen park op de Es en het theater dat erbij komt. De raad stelde aan de dierenparkdirectie als eis dat de kosten omlaag moesten en dat er geld vanuit de markt bij de plannen betrokken zou moeten worden. Het besluit in september is een belangrijk moment als het gaat om de uitvoering van het Atalanta-project. ‘De politiek’ heeft inderdaad de sleutel in handen.

Normaal gesproken is het aan de gemeenteraad om besluiten te nemen. Het college voert deze daarna uit en de raad controleert hier vervolgens op. Dit laatste aspect omschrijft Pruim als ‘goed de vinger aan de pols houden en zorgen dat het geen financieel debacle wordt.’ De verantwoordelijkheden en belangen van de raad zijn dan ook groot. Dit geldt evenwel voor het afbreukrisico dat hierop volgt. ‘Het afbreukrisico is groot voor de politiek, want daar wordt de politiek op aangekeken.’, aldus Werkman. Zodra er eenmaal een besluit is genomen, ligt het voor de hand dat de raad voet bij stuk houdt. ‘De politiek blijft dan maar voorstemmen omdat anders de oppositie hard opkomt, maar dat is altijd zo. De politiek wil daarom graag

doorzetten. Als het afgeblazen wordt, heeft dat verstrekkende gevolgen, zelfs politiek. Daar moet niemand aan denken.’, aldus Espeldoorn en voormalig dierenparkdirecteur Hiddingh.

De term *locked-in* komt hier ter sprake. Criticasters noemen een dergelijke houding tunnelvisie of een doorstomende trein. Voorstanders spreken van prettig doorzettingsvermogen en geloof in de zaak. Dit is het moment waarop politieke prestige om de hoek komt kijken. Bepaalde figuren willen of durven geen nee meer te zeggen, in de angst om afgescheept te worden. Deze politieke prestige is nu wel het belangrijkste argument om de plannen door te zetten, aldus Van Goethem. Volgens hem wordt de rol van de raad geminimaliseerd en waaien de raadsleden met alle winden mee. Werkman zegt hierover dat de raad inderdaad veel meer volgend is dan veel raadsleden zouden willen. Er is namelijk een beperkt clubje dat de touwtjes in handen heeft. Zij zetten de grote lijnen uit en zijn de zogenaamde opinion-leaders. ‘Andere partijen worden benaderd als je ze nodig hebt en verder niet.’, aldus Werkman. Hij verklaart deze werkwijze met de uitspraak dat ‘bepaalde subsidievoorwaarden nou eenmaal einddata stellen, dus de trein moet wel doorgaan.’ Het is dan geen doen om constant alles ‘in de groep te gooien’ en maar te wachten wat eruit komt. Het proces is dan ook niet helemaal open, aldus wethouder Sleeking. ‘Onze aanpak zorgt ervoor dat veel mensen bij het proces betrokken zijn. Het proces wordt ingewikkelder omdat alle partijen eigen wensen en eisen hebben en daarnaast spelen er meer belangen dan waarmee je aan tafel zit. Je bent dus op veel meer borden tegelijk aan het schaken. Dus moet je met veel meer zaken rekening houden. Daardoor zijn er meer onverwachte gebeurtenissen.’ Het is volgens hem wel van groot belang om draagvlak te vormen voor de plannen. ‘De bevolking is je beste ambassadeur.’

De bevolking is niet alleen ambassadeur van de plannen, maar ook klant van het gevoerde beleid. De uitspraak *klant is koning* gaat vervolgens in zoverre op, dat de bevolking bepaalt welk beleid er wordt gevoerd omdat er om de zoveel tijd verkiezingen zijn. Aangezien er niet elke week verkiezingen zijn en het publiek niet op de stoel van de planmakers zit, gaat deze uitspraak in de praktijk niet helemaal op. Tussen de verkiezingen door ‘ondergaat’ het publiek het beleid van de gemeente. Zij kan zich doen gelden via de media, georganiseerde bijeenkomsten of in extreme gevallen door demonstraties of protesten. Individueel is het voor de burger lastig om het beleid te beïnvloeden. Slechts in georganiseerde toestand kan het publiek invloed proberen uit te oefenen op complexe besluitvormingsprocessen, aldus Huberts (1988). In zekere mate is de gemeenteraad afhankelijk van het publiek. Het is de kunst van de politici om het publiek te overtuigen van de juistheid en kracht van hun plannen. De oppositie gebruikt de (eventueel negatieve) publieke opinie als wapen in de politieke arena. Zo beredeneerd heeft het publiek directer en frequenter invloed in deze arena. Zolang de meerderheid in de raad echter achter de plannen blijft staan, zal er weinig veranderen. Daar komt bij dat de ‘meeste mensen gewoon traditioneel stemmen op dezelfde partij. De verkiezingsuitslag geeft dus niet weer hoe het publiek over Atalanta denkt’, aldus klankbordgroep lid Van Herpt.

Wat de haalbaarheid van de plannen betreft, is de rol en houding van de gemeentelijke politiek erg positief. De meerderheid van de gemeenteraad is voorstander van de plannen en er is bereidheid om risico’s te lopen.

4.3.4 De publieke opinie

‘Het ontwikkelen van plannen met de bevolking is iets waar de gemeente Emmen al jaren goed mee bezig is. We zetten maximaal op die samenwerking in.’, aldus Sleeking. Zoals al eerder naar voren kwam, is het Atalanta-proces echter niet helemaal open. Dat wil zeggen dat

niet elke partij er een even zware stempel op kan drukken. Naast de gemeente, het dierenpark en 'de politiek' spelen de andere partijen volgens Hiddingh een mindere rol. Deze andere partijen zijn overlegpartners en stakeholders. Volgens hem is er dan ook niet zozeer sprake van samenwerken, maar meer van voorlichten. 'Met het relevante publiek wordt gesproken en hen wordt gevraagd mee te denken.', aldus projectmanager Hoefsloot. Ook volgens griffier Werkman is er maar beperkt sprake van inspraak. Dit is volgens hem maar goed ook. 'Niet iedere inwoner heeft stemadvies, daar zijn de gekozen raadsleden voor.' Het zou een chaos worden als iedereen constant mocht zeggen wat hij ervan vond of hoe het volgens diegene zou moeten. 'Inspraak zonder inzicht leidt tot uitspraak zonder uitzicht.' Hij maakt wel bewust onderscheid tussen de verschillende deelprojecten. Zo zou bij deelproject De Verbinding veel aandacht besteed moeten worden aan het samenwerken met het publiek. Over de locatie Hoofdstraat zegt hij: 'Mensen die daar ooit iets over gezegd hebben was prima, maar die beslissen niet mee.' Dat is het nadeel van wat eerder principe-afspraken genoemd werden. Het zijn simpelweg geen keiharde feitelijke afspraken. Werkman heeft een vrij uitgesproken mening wat betreft samenwerken met burgers. Volgens hem hebben burgers niet alleen rechten, maar ook plichten. Hij vindt dat mensen zelf de verantwoordelijkheid hebben om in het begin van een proces hun zegje te doen als nog van alles open ligt. Als de plannen dan verder zijn afgezaakt in de trechter en de ruimte voor aanpassingen is afgenomen, kan het niet zo zijn dat iedereen dan nog eens op zijn achterste poten gaat staan en aanpassingen gaat eisen (Collingridge-dilemma). Mensen zijn volgens hem vaak te lui om in een vroeg stadium mee te denken. Als de plannen zo goed als rond zijn en blijkt dat ze het er niet mee eens zijn, roepen ze ineens moord en brand. 'Mensen hebben een eigen verantwoordelijkheid om geïnformeerd te zijn.'

Op het moment dat de planmakers besluiten contact te zoeken met het publiek om samen na te denken of hen te informeren, is het van groot belang dat direct duidelijk is welke rol het publiek wordt toegedicht. Het kan dodelijk zijn voor het draagvlak en de goodwill van het publiek als onterecht de indruk wordt gewekt dat er sprake is van gedeelde inspraak of invloed. Volgens klankbordgroeplid Espeldoorn was het meteen duidelijk dat er voor de klankbordgroep slechts een adviserende rol was weggelegd. De rol van de groep is volgens hem meedenken, aanbevelingen doen, luisteren, vragen stellen en adviseren. Van meebeslissen is volgens hem geen enkele sprake 'en dat is maar goed ook.' Volgens klankbordgroeplid Van Herpt is het de rol van de groep om opbouwend kritisch te zijn en een vinger aan de pols te houden. Toch zou hij graag invloed of inspraak willen hebben. Hij vindt dat voor het publiek geen grote rol is weggelegd. Op de vraag wat hij vindt van de rol van de klankbordgroep antwoordt hij: 'Maar je moet als gemeente niet het idee scheppen dat je de groep wil gebruiken als excuus om je eigen mening door te drammen. Je hebt adviesrecht maar er wordt niet naar gehandeld. De burger zou meer invloed of inspraak moeten hebben.' Klankbordgroeplid Pruim deelt deze gedachte en heeft het gevoel dat de burger aan de zijlijn staat zonder dat hij inbreng heeft of dat er naar hem wordt geluisterd. Hij vindt dat de rol van de klankbordgroep in het project 'voor de schijn is'. Dit teleurstellende gevoel komt voort uit de manier waarop de twee laatstgenoemden de klankbordgroep zijn binnengestapt. Zij meldden zich aan om invloed uit te oefenen. Dan valt het tegen als blijkt dat er van dergelijke invloed geen sprake is.

Al met al is de rol van het publiek relatief vrijblijvend. Het planproces is niet volledig open en van inspraak en directe invloed is op dit moment nog geen sprake (geweest). Het deelproject De Verbinding lijkt nog het meest op een open planproces. In een eerder stadium van het proces (bij het opstellen van Masterplan Emmen Centrum 2020) was er meer ruimte voor inspraak geweest. Het proces is inmiddels diep in de metaforische trechter gezakt en de ruimte

voor aanpassingen neemt steeds verder af. Het is begrijpelijk dat er niet gedurende het hele proces ruimte kan zijn voor tegenstrijdige meningen en plan-inhoudelijke aanpassingen. Op een gegeven moment moet er een keer een knoop worden doorgemaakt en gezegd worden: ‘Zo gaan we het doen, klaar!’ Anders komt er nooit iets van de grond. Het publiek is dan ook afhankelijk van het gemeentelijke beleid. Het is de gemeente die bepaalt welke rol aan het publiek wordt toebedeeld binnen het project. De gemeente zal er echter goed aan doen om aandacht aan het publiek te besteden. Zo kan draagvlak ontstaan en zal het proces soepeler verlopen. Hierover volgt in de volgende paragraaf meer.

De zojuist geschetste ontwikkeling dat het publiek pas echt in aanraking kwam met de plannen en er vervolgens minder invloed meer op uit kon oefenen, sluit aan bij de gedachte van het Collingridge-dilemma. Op het moment dat het Masterplan Emmen Centrum 2020 werd behandeld, was de impact ervan wellicht nog niet zo duidelijk als dat het werd op het moment dat over dit masterplan in 2008 in de gemeenteraad een akkoord werd gesloten. De uitvoering ervan kwam toen vast te liggen. Op dit moment werd een stukje verder de trechter ingezakt waardoor de ruimte voor aanpassingen minder werd. Dit terwijl een groot deel van de bevolking hier niet van op de hoogte was. Zij had dit wel kunnen zijn, maar het percentage burgers dat zich op de hoogte stelt van ruimtelijke-ontwikkelingsplannen is over het algemeen zeer beperkt. Uit het interview met raadsgriffier Werkman kwam naar voren dat mensen vaak te lui zijn om zichzelf te informeren. Ze willen volgens hem alles op een presenteerblaadje aangeboden krijgen en daar vervolgens over mogen stemmen. Dit is vanzelfsprekend geen realistische manier van werken. Op een gegeven moment moet nou eenmaal een knoop worden doorgemaakt en een stap naar de volgende fase binnen het proces genomen worden. Als die stap eenmaal genomen is, moet het niet meer mogelijk zijn om hier telkens weer op terug te komen en aanpassingen te willen doen. Toch is het zo dat zich bij een complex proces, zoals binnen het Atalanta-project, ontwikkelingen kunnen voordoen waardoor een ‘stapje terug’ de beste optie is. Een veranderend draagvlak kan zo’n ontwikkeling zijn.

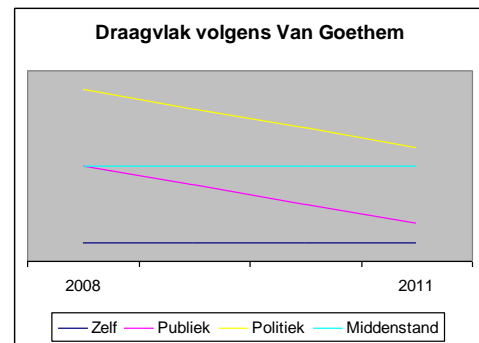
4.4 Draagvlak binnen het project

Zoals griffier Werkman aan het begin van paragraaf 4.3 al zei: ‘Zoeken van draagvlak is begin van resultaat.’ Dat wil zeggen dat om uiteindelijk een resultaat te behalen, draagvlak een noodzakelijke voorwaarde is. Het zoeken naar draagvlak is dan ook van groot belang. Aangezien Emmen het niet gewend is om te werken aan een dergelijk groot en complex project, is het de vraag hoe de zoektocht naar draagvlak gestalte heeft gekregen. Op basis van de interviews kan een lijstje worden gemaakt met actoren waarbij draagvlak gewonnen moet worden of waarbij lobbyen vereist is:

- Het SNN (subsidies)
- De provincie Drenthe (subsidies)
- De rijksoverheid (subsidies)
- Publiek (de ‘ambassadeurs en klanten’ van het beleid tevreden houden)
- Lokale politiek (meerderheid in de raad behouden)
- Middenstand (vermindering overlast en samenwerken aan versterken centrum)

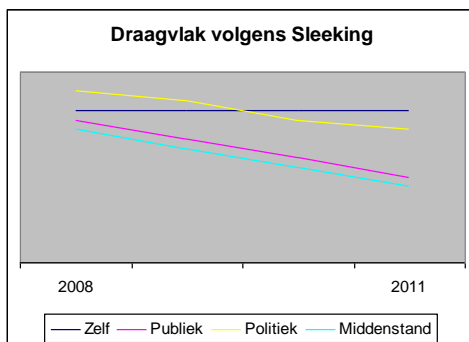
‘Het belangrijkste voor draagvlak hier in Emmen is: wees eens reëel, open en transparant. We hebben dit en dit laten uitzoeken en dit komt eruit. Zeg dat gewoon eerlijk.’, aldus oppositielid Van Gothem. Volgens hem is er van een dergelijke attitude in Emmen echter geen sprake. ‘Men gaat uit van eigen visie en handelen; wij weten wel beter.’ De ontwikkelingen in het draagvlak volgens van Gothem zijn weergegeven in figuur 13. Het gaat dan niet zozeer om de exacte cijfers, maar meer om het idee.

Het is duidelijk dat volgens Van Goethem de algemene tendens is dat het draagvlak daalt. De uitzondering is het draagvlak van hemzelf (en zijn partij) aangezien die van begin af aan erg laag is geweest. Volgens Van Goethem zijn er nog altijd veel mensen positief omdat ze niet precies weten wat de plannen precies zijn en wat de impact ervan is. ‘Men is positief vanwege onwetendheid.’ Zodra het dergelijke mensen duidelijk wordt wat het project omhelst, dan daalt hun draagvlak, aldus Van Goethem. Dit is een schoolvoorbeeld van het eerder besproken Collingridge-dilemma. De daling van de gemeentelijke politiek heeft volgens hem voor een groot deel te maken met de rol die zijn partij (Wakker Emmen) speelt binnen de raad. De partij is altijd kritisch en wijst raadsleden op de risico’s. Hierdoor gaan steeds meer voorstanders twijfelen.



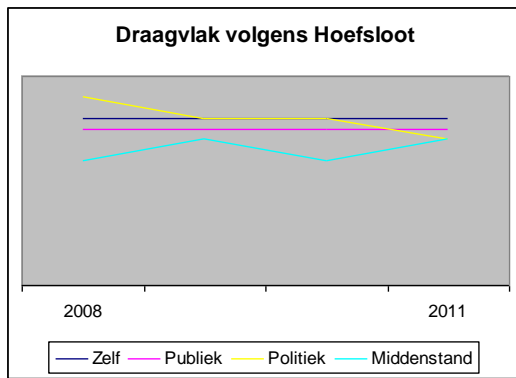
Figuur 14 - Draagvlak volgens oppositiedid Van Goethem

De politieke tegenpool van Van Goethem is wethouder Sleeking. Hij was van het begin af aan betrokken bij de plannen omtrent het Atalanta-project. Volgens hem is het juist precies andersom dan wat Van Goethem zegt. ‘Als mensen goed geïnformeerd raken, dan worden ze enthousiast.’ Het is volgens hem echter lastig om alle informatie goed over te brengen. De verhalen die naar het publiek toekomen, kunnen de indrukken die mensen van het project hebben onterecht negatief stemmen. Hij vindt het (tijdig) contact zoeken met het publiek van groot belang om draagvlak te creëren en daarmee te voorkomen dat er ‘niet een situatie met alleen maar weerstand’ ontstaat. Dit geldt eveneens voor de middenstand. Volgens hem maakt het feit dat het project zich afspeelt in het centrum van de stad dat er veel mensen zijn die er ‘iets van vinden’. Doordat je met veel verschillende partijen en belangen aan tafel zit, wordt het proces ingewikkelder. Figuur 14 geeft voor alle partijen behalve hemzelf (en zijn partij) een daling weer. De daling van het publieke draagvlak verklaart hij door het langdurige en ingewikkelde karakter van het proces. ‘Daardoor kunnen zoveel dingen gebeuren waardoor draagvlak afneemt.’ Voor de middenstand geldt dat zij het door de financiële crisis erg moeilijk hebben. ‘Zij waren in het begin misschien positief, maar dankzij de crisis hebben ze er meer problemen mee. Ze denken misschien dat hun huidige slechte situatie te danken is aan het project.’ De verklaring voor de daling van het politieke draagvlak in de gemeenteraad is de opkomst van de oppositie.



Figuur 14 - Draagvlak volgens wethouder Sleeking

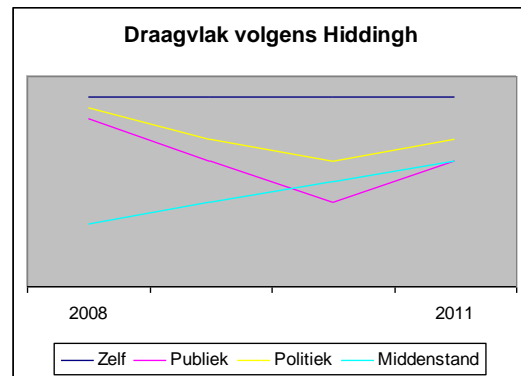
De mening van Sleeking dat het proces ingewikkelder wordt doordat je met vele verschillende partijen aan tafel zit, wordt niet gedeeld door projectmanager Hoefsloot. ‘Meer mensen erbij betrekken maakt het op zich niet complexer. Weinig mensen kunnen het ook complex maken.’ Al met al is volgens hem het draagvlak hoog. Het politieke draagvlak in de gemeenteraad is gedaald van 90% naar 70%. Het gaat ‘dus nog prima zolang het niet minder dan 50% wordt.’ De middenstand heeft er volgens hem ook vertrouwen in. ‘De middenstand ziet in dat je moet bloeden voordat het beter wordt.’ Hierdoor zijn zij kritisch maar overwegend positief. Volgens Hoefsloot is het publiek oververanderd enthousiast gebleven



Figuur 15 - Draagvlak volgens projectmanager Hoefsloot

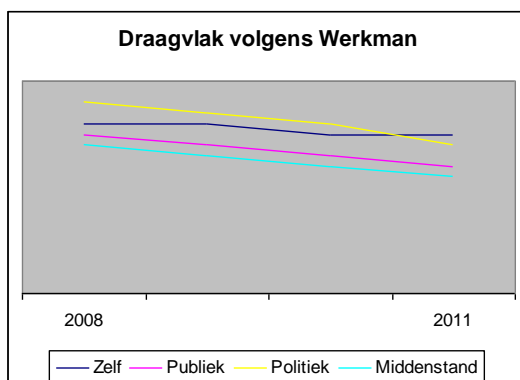
over de plannen. Hierdoor blijft het draagvlak op een constant hoog niveau. Hij relateert het belang van draagvlak wel enigszins. ‘Draagvlak is belangrijk, maar niet doorslaggevend.’

Voormalig dierenparkdirecteur Henk Hiddingh is het hierover met hem eens. ‘We laten ons niet van de wijs brengen door stemmingswisselingen die plaats hebben gevonden in de media en publieke opinie.’ Deze stemmingswisselingen zijn volgens hem slechts momentopnamen. Op basis daarvan moet je volgens Hiddingh geen beleid voeren of aanpassingen doen. ‘Het Atalanta-project is een investering voor 30/40 jaar. Daarom moeten we over de eerste rimpels heen kijken, het gaat immers over een langere periode. Wat de context betreft, moet je onderscheid maken per moment. De context voor de lange periode is belangrijk.’ Toch is het volgens hem wel van belang om draagvlak en ‘good-feeling’ te blijven creëren en behouden. Dit kan gedaan worden door mensen uit te nodigen en bij te praten. Het draagvlak kende desalniettemin een dip halverwege het project, maar is inmiddels weer aan het stijgen. Die dip had voornamelijk te maken met problemen van het dierenpark en de media die hier erg negatief over berichtten. Toch werd deze dip beschouwd als een momentopname en werd gewoon doorgegaan met de plannen. Het feit dat er inmiddels weer aan draagvlak wordt gewonnen, ondersteunt zijn pleidooi om je niet te laten leiden door dergelijke momentopnames.



Figuur 16 - Draagvlak volgens voormalig dierenparkdirecteur Hiddingh

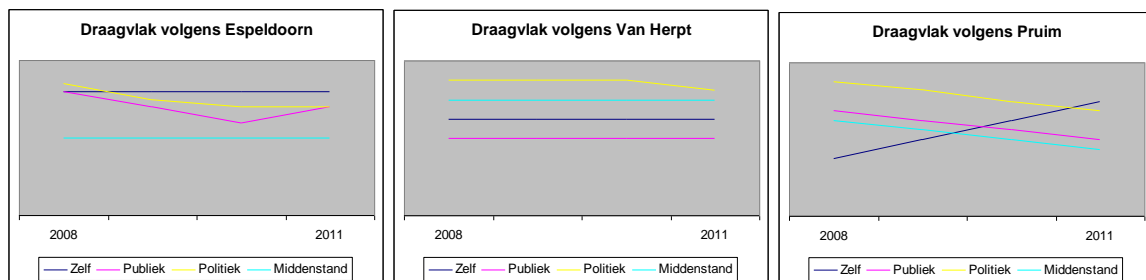
Een andere reden om gewoon door te gaan met de plannen is volgens griffier Werkman het afbreukrisico voor de politiek. Zodra de politiek het laat afweten, is dit voor zowel het project als de politiek zelf een ramp, ‘want dan wordt de politiek daarop aangekeken.’ Een laatste reden is de bewering dat 70% van de bevolking het toch niets interesseert. ‘Zij willen gewoon een goed leven hebben met allerlei voorzieningen en randvoorwaarden, dan is men al tevreden. Moet je al je energie geven om die kleine groep te overtuigen?’ Volgens Werkman is het zoeken naar draagvlak deels een morele verplichting van de planmakers zelf. ‘Als je niet communiceert, wordt het je verweten. Je doet het nooit genoeg. In hoeverre moet je draagvlak bij alle inwoners zoeken? Je zoekt naar draagvlak om maar niet het verwijt te krijgen dat je het niet hebt gedaan. Je



Figuur 17 - Draagvlak volgens raadsgriffier Werkman

moet mensen uitleggen wat er gaat gebeuren. Je moet ze niet allemaal willen overtuigen.’ Het gaat er volgens hem dan ook vooral om draagvlak te werven bij mensen die geïnteresseerd zijn in de plannen en er actief aan willen deelnemen. Als je met deze mensen samenwerkt, heeft dat aan beide kanten voordeel. Het voordeel voor de planmakers is dat er allerlei goede ideeën binnenkomen en er draagvlak ontstaat. Het voordeel voor de geïnteresseerden is dat het begrip groter wordt als blijkt dat bepaalde kosten, zoals belastingen, omhoog gaan. Zij weten dan wat de reden ervoor is. ‘Dat maakt de zuurheid van burgers wat minder.’

Deze samenwerking kent naast voordelen ook nadelen en risico’s. Zo is er het gevaar dat partijen het gevoel krijgen dat ze invloed kunnen uitoefenen op het beleid. Als vervolgens blijkt dat dit niet het geval is, dan zakt het draagvlak hard onderuit. Een minimale vereiste voor goede samenwerking is informatievoorziening. Volgens klankbordgroeplid Pruim schort het hieraan binnen het Atalanta-project. ‘Dit kan dodelijk zijn voor het project.’ Het algemene draagvlak daalt volgens hem door de gebrekkige informatievoorziening. Van Herpt voegt hieraan toe dat het draagvlak eveneens te lijden heeft onder ‘de politiek in het algemeen.’ Volgens hem geeft de lokale politiek aanleiding tot wantrouwen. ‘De politiek geeft nog steeds het idee dat ze onder 1 hoedje spelen.’ Het idee dat de bevolking tegen is, leidt volgens hem niet tot inhoudelijke aanpassingen en dat is frustrerend. ‘Maar goed, je laat het maar gewoon gebeuren.’ Volgens Espeldoorn was het draagvlak aan het begin van het project erg hoog. Er was een gezamenlijke droom. Toen het financiële verhaal aan bod kwam, brokkelde het draagvlak echter sterk af. ‘Is dat allemaal nou wel nodig en wie gaat dat betalen? Straks moet ik meer betalen voor containers legen, etc.’



Figuren 18, 19 en 20 - Draagvlak volgens de klankbordgroepleden

Uit deze paragraaf kan op basis van de lijngrafiek geconcludeerd worden dat nagenoeg iedere geïnterviewde het erover eens is dat het draagvlak is afgenomen sinds het begin van het project in 2008. Desondanks gaat het project nog altijd ‘gewoon’ door. Het zou verkeerd zijn om vanwege een daling van het draagvlak de plannen te stoppen of radicaal om te gooien, maar dat het een bepaalde invloed zal kunnen hebben op het project is niet ondenkbaar. De vraag welke omstandigheden aan het draagvlakverlies ten grondslag hebben gelegen en welke inhoudelijke aanpassingen hierdoor en door andere ontwikkelingen zijn gedaan, is onderwerp van gesprek in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk. Het draagvlak is in die paragraaf slechts een onderdeel van de grotere context rondom het project, oftewel de projectcontext.

4.5 Conclusie

De vraag die centraal stond in dit hoofdstuk was:

- *Welke actoren spelen een rol binnen het Atalanta-project, hoe vervullen zij die rol en wat is de impact ervan op het project?*

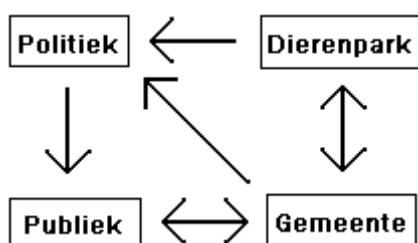
Op basis van de interviews en door het bestuderen van raadsverslagen en –besluiten en andere officiële documenten kan op deze vragen een antwoord worden gegeven. Het is duidelijk

geworden welke partijen een rol spelen binnen het project en welke invulling hieraan wordt gegeven. De belangrijkste conclusie is dat de meerderheid van de ondervraagde actoren overwegend positief is over het Atalanta-project maar dat het draagvlak dalende is. De actoren hebben grote zorgen maar zien in dat het project een langdurige bijdrage kan leveren aan Emmen. De zorgen gaan voornamelijk over de financiën en de daaraan gerelateerde haalbaarheid. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat wanneer ‘gewone’ mensen hoge bedragen horen die bij een groot project gemoeid zijn, zij meteen schrikken. Ze zijn zulke bedragen simpelweg niet gewend. Ze hebben geen idee hoeveel geld er omgaat in dergelijke grote instanties als overheden. Daardoor ontstaat al snel de mening dat iets veel te veel geld gaat kosten, terwijl dat misschien helemaal niet zo is.

Wat betreft de onderlinge afhankelijkheden binnen het project kan gezegd worden dat elke partij van tenminste 1 andere partij afhankelijk is. Aangezien het binnen het Atalanta-project gaat om complexe besluitvorming, was dit wel te verwachten. Tussen de onderlinge afhankelijkheden zijn ook enkele wederzijdse afhankelijkheden te herkennen. Voorbeeld hiervan is de relatie tussen het dierenpark en de gemeente. Het dierenpark heeft de gemeente nodig voor financiële middelen en de gemeente heeft het dierenpark nodig omdat het park de kers op de taart van de gemeente is. Een andere wederzijdse afhankelijkheidsrelatie is die tussen de gemeente en het publiek. De gemeente bepaalt voor het publiek in welke zin zij wordt betrokken bij de plannen. Het publiek daarentegen kan aan de hand van georganiseerde geluiden en via de media invloed uitoefenen op dit beleid of op zijn minst een poging hiertoe doen. Andere afhankelijkheden bestaan tussen:

- gemeente en politiek (de gemeente heeft politieke steun nodig voor haar beleid en voor subsidies)
- politiek en publiek (het publiek heeft stemrecht en kan mede via de oppositie invloed uitoefenen in de politieke arena)
- dierenpark en politiek (het dierenpark heeft voor financiële steun een meerderheid in de gemeenteraad nodig).

De politieke arena beperkt zich niet alleen tot de gemeentelijke politiek, maar richt zich ook op de provincie of zelfs het Rijk. De gemeente is afhankelijk van subsidies van hogere overheden. Een samenvatting van de afhankelijkheden binnen het Atalanta-project zijn weergegeven in figuur 21. De pijlen geven de richting van de afhankelijkheden aan. Hier moet worden bijgezegd dat er naast deze vier partijen nog meer partijen een rol spelen binnen het Atalanta-project. Te denken valt aan de WaterleidingMaatschappij Drenthe, het SNN en de markt. Met deze partijen zijn echter geen interviews afgenomen en komen dan ook niet uitgebreid voor in de analyse.



Figuur 21 – Afhankelijkheden binnen het Atalanta-project

Wat betreft de impact die de verschillende actoren binnen de complexe besluitvorming omtrent het Atalanta-project hebben (gehad), kan gezegd worden dat de rol van de gemeentelijke overheid de grootste is en daarmee de meeste impact heeft. Zoals gezegd is zij verantwoordelijk voor een groot gedeelte van het project en draait deze overheid voor een groot deel van de kosten op. De gemeente was samen met het dierenpark initiatiefnemer van

het project en kan worden gezien als de belangrijkste ‘probleemeigenaar’. Middelen die de gemeente kan inzetten zijn instrumenten als regelgeving (spelregels), planning, coördinatie, sancties, beleid vaststellen, etc. Deze middelen zet zij in met als doel het algemeen belang te dienen.

De impact van de rol van het dierenpark is een andere dan die van de gemeente, ondanks het feit dat het dierenpark voor een groot deel afhankelijk is van de gemeente. Het dierenpark is nog altijd een bedrijf met een winst oogmerk. De middelen die zij inzetten, zijn hier dan ook op afgestemd. Deze middelen bestaan uit het in stand houden van de goede verhouding met de gemeente, zoeken naar particuliere investeerders, marketing, etc. De impact van het dierenpark op het overkoepelende Atalanta-project blijft beperkt tot het deelproject Centrum-West, hetgeen door het park zal worden ingericht en geëxploiteerd en deels tot het onderdeel dierenparktheater, hetgeen eveneens zal worden geëxploiteerd door het park.

De impact van de rol van de (met name gemeentelijke) politiek heeft te maken met het al dan niet steun verlenen aan het door de gemeente gevoerde beleid. Door deze steun kan de gemeente relatief rustig te werk gaan binnen het project zonder zich elke keer te hoeven afvragen of de gemeenteraad erachter staat. Deze steun wekt vertrouwen en rust. Aan de andere kant is er de rol van de oppositie die met man en macht probeert de plannen te dwarsbomen en de raad tot andere gedachten probeert te zetten. De oppositie gebruikt de publieke opinie als wapen in deze strijd. Zij weten zich gesterkt door kritiek vanuit de samenleving en vormen de mond van de publieke tegenstanders. De impact hiervan is dat voorstanders in de politieke arena op de hoogte gebracht worden van andere zienswijzen en eventueel gaan twifelen aan hun eigen opvattingen en mogelijk zelfs aan de oppositie tegemoet komen. De impact van de oppositie binnen het Atalanta-project is tot op heden beperkt gebleven tot uitstel van sommige plannen en de tendens dat meerdere partijen hun zorgen uiten over de plannen.

De impact van het publieke domein tenslotte is tot op heden eveneens beperkt gebleven. Voor drie van de vier deelprojecten is een klankbordgroep opgericht. Hiermee heeft het publiek een ‘georganiseerde mond’ gekregen. Zoals duidelijk is geworden, behelst de rol van deze groepen echter niet veel meer dan adviseren en geïnformeerd worden. Daadwerkelijke planinhoudelijke impact is er tot op heden vanuit het publiek nog niet geweest. Uitzondering hierop is de principe-afspraken die met het publiek is gemaakt over het ‘mensenpark’ op locatie Hoofdstraat.

Tenslotte kan op basis van de vorige drie hoofdstukken aangegeven worden wat de haalbaarheid is van de verschillende deelprojecten binnen het overkoepelende Atalanta-project.

De realisatie van deelproject Locatie Hoofdstraat staat als laatste gepland. Over dit deelproject zijn principe-afspraken gemaakt met de bewoners. Deze afspraak hield in dat de locatie ingericht zal gaan worden als ‘mensenpark’ en niet zal worden volgebouwd. Daarnaast was het een eis vanuit de bevolking dat de huidige bomen op de locatie onaangetast zullen blijven. Aangezien het deelproject pas als laatste ‘aan de beurt’ is, is de kans aanwezig dat er tegen die tijd een andere coalitie zitting heeft in de gemeenteraad. Eerder gemaakte principe-afspraken zijn daarmee zinloos geworden. Een gevolg van de huidige afspraak met de bevolking is dat de kosten van de inrichting en exploitatie van het gebied de inkomsten veruit zullen overstijgen als er daadwerkelijk een mensenpark gerealiseerd zal worden. De haalbaarheid van de plannen zoals ze er nu voorliggen, is dan ook niet erg groot. Het geld groeit de

gemeente niet op de rug en de kans is meer dan aanwezig dat er extra economische activiteiten op Locatie Hoofdstraat zullen verschijnen dan momenteel de ‘afspraak’ is.

Deelproject Centrum-West behelst de inrichting en exploitatie van het nieuwe ‘belevenspark’ op de Noordbargeres. Hier moet een nieuwe generatie dierenpark ontstaan. Dit park moet vervolgens voor economische spin-offs gaan zorgen in de rest van Emmen. Dit is een reden voor de steun van de gemeente aan het noodlijdende dierenpark. Het park zit namelijk in financiële problemen en heeft de steun van de gemeente hard nodig. De haalbaarheid van dit deelproject hangt dan ook samen met de financiële steun die de gemeente blijft geven aan het park. Verder hangt de haalbaarheid af van de vraag of het ambitieniveau (een nieuwe generatie dierenpark) daadwerkelijk behaald wordt en daarmee voldoende bezoekers aangetrokken kunnen worden om rendabel te kunnen zijn. Uiteindelijk zal het dierenpark moeten streven naar zelfstandigheid. Een laatste aspect van de haalbaarheid van dit deelproject is de vraag of er private investeringen bij betrokken kunnen worden. Dergelijke marktpartijen kunnen met financiële middelen bijdragen aan de haalbaarheid. De haalbaarheid gaat wederom niet alleen om de realisatie van het deelproject, maar ook over de (kans op succesvolle) exploitatie.

Deze exploitatie is bij deelproject Dierenparktheater het grootste gevaar. De realisatie ervan zal niet zo’n probleem zijn. Theaters en schouwburgen in Nederland staan echter bekend om de problemen met exploitatie. Het theater in Emmen zal hier geen uitzondering op zijn. De haalbaarheid (van de exploitatie) zal afhangen van het aantal bezoekers, private investeerders, eigen investeringen vanuit het dierenpark en steun van de gemeente.

Het laatste deelproject is De Verbinding. Over dit deelproject werd door de geïnterviewden de meeste zorg uitgesproken. Deze zorg uitte zich in de angst voor een groot, leeg plein met alle problemen van dien. Samen met de gebruikers (publiek, dierenpark en middenstand) zal voor dit deelproject een goede invulling gezocht moeten worden. De haalbaarheid zal afhangen van deze samenwerking.

Hoofdstuk 5 Conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk worden de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken verenigd om uiteindelijk antwoorden te kunnen geven op de deelvragen en de hoofdvraag. De rode draad in dit rapport vormde het begrip complexe besluitvorming. Het Atalanta-project is langs de meetlat van complexiteit gelegd om te analyseren hoe complexiteit tot stand komt, hoe ermee om wordt gegaan en wat de effecten ervan zijn op de besluitvorming. De doelstelling was het reconstrueren, reflecteren op en analyseren van de planningsprocessen met betrekking tot de verplaatsing van het dierenpark en de aanpalende deelprojecten. Allereerst zullen de drie deelvragen beantwoord worden.

De eerste deelvraag luidde:

- Binnen welke setting (context en relevante ontwikkelingen) speelt het Atalanta-project zich af en wat is de invloed ervan op het project?

De setting rondom het Atalanta-project was onderwerp van gesprek in hoofdstuk 2 en heeft ook in hoofdstuk 4 een rol gespeeld. In hoofdstuk 2 werd duidelijk dat de opmaat richting het Atalanta-project gevormd werd door de discussie rond het theater. Toen de plannen van het dierenpark om te verhuizen samenkwamen met de wensen van de gemeente om een oplossing te vinden voor het theater, smolten beide samen tot wat nu is uitgegroeid tot het complexe Atalanta-project. Deze complexiteit ontstond gaandeweg het leven van het project. Door de droom van een dierenpark+theater combinatie ontstonden hieromheen allerlei aanpalende deelprojecten. Het hele centrum van Emmen moest een metamorfose ondergaan. Het nieuws van de verhuizing van het dierenpark maakte veel los bij de Emmense bevolking. Negatieve geluiden kwamen naar voren, gestoeld op scepsis jegens de lokale overheid, de angst dat Emmen het hart zou kwijt raken en dat de burgers met de hoge kosten opgezadeld zouden worden. De positieve kant van het verhaal was dat het project weer wat leven in de brouwerij zou kunnen brengen en dat Emmen zich weer op de kaart kon gaan zetten. Het dierenpark is heilig in Emmen en de angst dat het park failliet zou gaan, maakte de noodzaak van het project helder.

Goed en wel onderweg met het project werd duidelijk dat het dierenpark in grote financiële problemen zat. De situatie was zo penibel geworden dat de gemeente met vele miljoenen over de brug kwam om het noodlijdende park overeind te houden. Emmen zou het zich niet kunnen permitteren om het dierenpark failliet te laten gaan en te verliezen, zo was de gedachte. De overgrote meerderheid in de lokale politieke arena was het hiermee eens waardoor het park de broodnodige steun ontving. Zware financiële tijden waren echter aangebroken, waardoor de druk op de gemeente die zoveel 'kostbaar geld' pompte in het dierenpark toenam. Desondanks leefde sterk de gedachte dat het project samen met belanghebbenden tot een goed einde gebracht zou moeten kunnen worden. Door de noodzaak van samenwerking en vanwege het feit dat de gemeente Emmen geen ervaring heeft met het werken aan een dermate groot, uniek en eenmalig project nam de complexiteit van de besluitvorming rap toe. Inmiddels is het project uitgegroeid tot een bijzonder complex project met vele actoren met elk een eigen mening, verschillende deelprojecten met elk eigen kansen en problemen, financieel zware tijden voor zowel gemeente als dierenpark en het besef dat de gemeente afstevent op een grote sprong voorwaarts of juist in het diepe.

De ontwikkelingen die de meeste impact hebben (gehad) op het project zijn:

- Een dalend draagvlak;
- Politieke verschuivingen in de gemeenteraad;

- Financiële problemen van het dierenpark, gemeente, maar ook landelijk vanwege de financiële crisis;
- Spanning op het ambitieniveau door deze financiële problemen;
- Procedurefouten hetgeen imago-schade en minder draagvlak opleverde;

Deze ontwikkelingen lijken allemaal erg negatief. Toch is het zo dat de doelstellingen van het project onveranderd en positief zijn. Hierover bestaat een breed gedragen consensus. Binnen een proces dat dusdanig complex en langdurig is, is het niet meer dan logisch dat dergelijke ontwikkelingen zich voor zullen doen. Zolang de machthebbers en planmakers de neuzen in dezelfde richting houden, de financiële problemen niet te groot worden en er geen massaal protest ontstaat onder de burgers, zal het project waarschijnlijk ‘gewoon’ worden gerealiseerd. De doelstellingen die hiermee worden verwezenlijkt zullen de gemoederen mogelijk weer tot bedaren brengen en de negatieve geluiden doen dempen doordat de voordelen en de kracht van het resultaat voor zich spreken.

De tweede deelvraag luidde:

- Aan de hand van welk theoretisch kader kan een analyse worden gemaakt van de planologische aspecten die van toepassing zijn op het Atalanta-project?

Deze vraag is beantwoord in hoofdstuk 3. De rode draad in dit hoofdstuk was de complexe besluitvorming. Dit begrip werd vergeleken met een complex rollenspel. Allerlei verschillende actoren met eigen pluriformiteit spelen een rol in dit spel. De aanpak en de rol van de planoloog binnen het spel werden vertaald aan de hand van een aantal begrippen. Interactie en participatie waren de twee belangrijkste als het gaat om samen werken met andere partijen. De voor- en nadelen ervan zijn aan bod gekomen maar het is duidelijk geworden dat een complex project niet zonder kan. De complexiteit die hierdoor ontstaat, wordt extra gevoed door de ingewikkelde opzet van het project, te weten de vier deelprojecten met elk eigen actoren, belangen, verhoudingen, verantwoordelijkheden, plannings, prijskaartjes, etc. Het feit dat de gemeente Emmen weinig ervaring heeft met het werken aan een dergelijk groot, uniek en eenmalig project, het hoge ambitieniveau en de grillige context waarin het project zich bevindt, doen de complexiteit nog verder stijgen. De communicatief-rationele gebiedsgerichte aanpak sluit aan bij de problematiek waar Emmen mee te kampen heeft. Met de juiste aanpak kan van het project een succes gemaakt worden en kan door middel van draagvlak een resultaat behaald worden waarmee het algemeen belang wel zal varen.

De derde deelvraag luidde:

- Welke actoren spelen een rol binnen het Atalanta-project, hoe vervullen zij die rol en wat is de impact ervan op het project?

Deze vraag stond centraal in hoofdstuk 4 en is beantwoord aan de hand van interviews met belangrijke spelers binnen het rollenspel. De rol van de gemeente bleek niet verrassend de grootste impact te hebben. Als voornaamste ‘probleemeigenaar’ is er de gemeente veel aan gelegen om een goed product te realiseren. Aangezien de gemeente het niet alleen kan, moest contact gezocht worden met andere partijen. Deze andere partijen waren van belang, omdat partijen nu eenmaal afhankelijk van elkaar zijn geworden. Zo kan het dierenpark niet zonder gemeentelijke steun, kan de gemeente niet zonder politieke steun en kan de politiek niet zonder publieke steun. Doelvervlochten en wederzijdse afhankelijkheid zijn begrippen die hierbij aansluiten. De rol die de actoren spelen, kan opgedeeld worden in middelen, doelen en ambities. Zodra deze drie factoren bij alle actoren op een lijn komen te staan, kan maximaal

gewerkt worden aan een resultaat. Onderlinge ruis zal echter onvermijdelijk zijn. Het omgaan met deze ruis is binnen de complexe besluitvorming een belangrijk aspect. De politieke arena is een mooi voorbeeld waar altijd ruis aanwezig is. Oppositie en coalitie zullen elkaar met alle mogelijke middelen en instrumenten bestrijden om ambities te verwezenlijken en doelen te bereiken. Binnen het Atalanta-project is dit niet anders. De meerderheid is voor de plannen, maar de oppositie zet alles op alles om de coalitie op andere gedachten te zetten. Tot dusverre heeft dit echter nog geen grote planinhoudelijke consequenties gehad.

De rol van het dierenpark heeft dit inmiddels al wel. Door de financiële problemen is de positie van het park onzekerder en zwakker geworden. De ondernemingsdrang neemt af als blijkt dat het slecht gaat. Aan de andere kant biedt dit kansen voor nieuwe ontwikkelingen, doelen en ambities. De middelen die het dierenpark heeft om deze doelen en ambities te bereiken, zijn echter beperkt. Het park is afhankelijk van de gemeente en mag blij zijn met de steun die het ontvangt. Het dierenpark blijft echter gewoon een bedrijf en zal er alles aan doen om zijn positie te versterken en de winst te vergroten. De doelen en ambities zijn dan ook niet verdwenen.

Voor het publieke domein tenslotte is een diverse, directe en indirecte rol weggelegd binnen het spel. Indirect heeft de burger altijd het laatste woord, omdat hij om de paar jaar mag stemmen over de politieke macht. In de tussentijd is de invloed van de burger echter beperkt en overgelaten aan de gemeente. De gemeente heeft hiertoe als doel het algemeen belang te dienen. Toch zal de burger het niet met elke beslissing eens zijn. Het algemeen belang dat door de gemeente wordt geambieerd zal zagezegd niet altijd overeenkomen met de doelen en ambities van elke burger. Om deze ruis te verkleinen, met in het achterhoofd dat de gemeente nu eenmaal andere partijen nodig heeft, zal contact gezocht moeten worden met het publieke domein. De mate waarin dit gebeurt, verschilt echter per gebied, moment en project. De invloed van het publiek op het Atalanta-project is tot dusverre beperkt geweest. Mocht de ontevredenheid echter doorzetten, dan zullen de machthebbers verplicht zijn om tegemoet te komen aan de burger. Om het zover niet te laten komen, wordt het spel van alle kanten zo slim mogelijk gespeeld. De ene partij is hier nu eenmaal bedreven in dan de andere.

De hoofdvraag van dit rapport tenslotte luidde:

Welke actoren en factoren spelen binnen het complexe Atalanta-project een rol en hoe wordt hiermee omgegaan om van het project een succes te maken?

Doordat de hoofdvraag van tevoren is opgesplitst in drie verschillende deelvragen, kan door de antwoorden op de deelvragen te bundelen, een antwoord gevonden worden op de hoofdvraag. De actoren zijn duidelijk geworden en uitgebreid aan het woord gelaten. De gemeente en het dierenpark spelen met de politieke arena en het publieke domein de belangrijkste rollen binnen het complexe spel. Zij zetten elk zoveel mogelijk middelen in om de eigen doelen en ambities te realiseren. Toch is duidelijk geworden dat de rol en positie van de gemeente veruit de meest invloedrijke is binnen het proces. Zij heeft de touwtjes in handen en bepaalt de regels van het spel.

Kenmerk van complexe besluitvorming is dat de werkzaamheden zich niet voordoen in een 'contextresistent vacuüm' en dat er daarom adequaat omgegaan moet worden met allerlei ontwikkelingen. Binnen de complexe besluitvorming kan elke ontwikkeling verstrekken gevolgen hebben. Dit heeft te maken met het constante balanceren op de grens van orde en chaos. Om met deze wankele balans om te kunnen gaan, is het voor de machthebber zelf noodzakelijk om stevig in de schoenen te staan, maar tegelijkertijd flexibel om te springen

met eventuele ontwikkelingen. Het lijkt erop dat binnen het Atalanta-project, ondanks het gebrek aan ervaring, op een succesvolle manier wordt omgegaan met deze werkwijze. De machthebbers laten zich niet teveel en te vaak van de wijs brengen en kennen de projectomgeving dusdanig goed dat ze weten hoe ermee om te gaan. De gevolgen en het verdere verloop van het project zijn op moment van schrijven nog niet gedetailleerd bekend en te voorspellen. De kans op slagen van het Atalanta-project lijkt echter levensgroot.

Referenties

- Arnstein, Sherry R. (1969), *A Ladder of Citizen Participation*. American Institute of Planners, Vol. 35, No. 4, Boston
- Collingridge (1980), *The Social Control of Technology*. Pinter, Londen
- Commissie van Veen (1971), *Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie*. Staatsuitgeverij, Den Haag
- Crozier, M. & E. Friedberg (1980), *Actors and systems; the politics of collective action*. University of Chicago Press, Chicago
- Develtere, P. (2003), *Het draagvlak voor duurzame ontwikkeling – wat het is en zou kunnen zijn*. De Boeck nv, Antwerpen
- Hiddingh (2006), *Planning voor stad en land*. Coutinho, Bussum
- Huberts, L.W. (1988), *De politieke invloed van protest en pressie: Besluitvormingsprocessen over rijkswegen*. DSWO Press, Leiden
- Kor, R. en G. Wijnen (2005), *Essenties van project- en programmamanagement*, Kluwer, Deventer
- Kor, R. & G. Wijnen (2000) *Het managen van unieke opgaven, samen werken aan projecten en programma's*, Kluwer, Deventer
- Kuijpers, C.B.F. (1996), *Integratie en het gebiedsgerichte milieubeleid*, in G. De Roo, *Milieuplanning in vierstromenland*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Nycolaas (1974), *Volkshuisvesting. Een bijdrage tot de geschiedenis van woningbouw en woningbouwbeleid*. Sun, Nijmegen
- Pröpper, I., & D. Steenbeek (1999), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Coutinho, Bussum
- Roo, G. de (2001) *Planning per se, planning per saldo: Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*. Sdu Uitgevers, Den Haag, 3e herziene druk.
- Roo, G. de & H. Voogd (2004), *Methodologie van Planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Coutinho, Bussum.
- Rozendaal (2002), *Tussen proces en institutie. Governance van regionale innovatienetwerken in de groene ruimte. Doctoraalscriptie Landgebruiksplanning*. Wageningen, Wageningen Universiteit
- Scharpf, F.W. (1994), *Games Real Actors could Play: Positive and Negative Co-Ordination in Embedded Negotiations*, Journal of Theoretical Politics, 6 (1), 27-53.

Spit, T. & P. Zoete (2003), *Gepland Nederland: een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*. Sdu Uitgevers bv, Den Haag

Teisman, G.R. (1998), *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag

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

Voogd, H. (2004), *Facetten van de planologie*. Kluwer, 6e herziene druk, Alphen aan den Rijn

Zoete, P.R. (1997), *Stedelijke knooppunten: virtueel beleid voor een virtuele werkelijkheid? Een verkenning van de plaats van indicatief rijksbeleid in de wereld van gemeenten*. Thesis Publishers, Amsterdam

Websites, ruimtelijke plannen en figuren

Website van het project
<http://www.emmen-atalanta.nl/>

Website Emmen
<http://www.emmen.nl/>

Website gemeenteraad Emmen
<http://www.gemeenteraademmen.nl/>

Website historisch-emmen.nl
<http://www.historisch-emmen.nl/>

Website kennisinhetgroot.nl
<http://www.kennisinhetgroot.nl/>

Website Muzeval
<http://www.muzeval.nl/>

Website Twynstra en Gudde
<http://www.twynstragudde.nl/>

Website zoosite.nl
<http://www.zosite.nl/>

Voortgang uitwerking Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn
http://www.drenthe.info/dvs/fileadmin/user_upload/kwartaal4_2008/47-4.1-2008013111_Zuiderzeelijn.incl.bijl.DEF.pdf

http://www.heinsadvies.nl/pub/interactieve_beleidsvorming.pdf

http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/autocipatieladder_en_achterkant_van_parrticipatieladder.pdf

Gebiedsprogramma Masterplan Emmen-Centrum 2020, Gemeente Emmen, 2007

PlanMER Structuurvisie Emmen 2020, Gemeente Emmen, 2007

NRIT Onderzoek (2009), *Tendrapport Toerisme, Recreatie en vrije tijd*.

Nota Ruimte, Ruimte voor Ontwikkeling (2004). Den Haag.

Strategienota Emmen 2020, 2006

Structuurplan Emmen 2020 (Fase 1 + la., Definitief rapport.), 2004

Figuur 1:

NRIT Onderzoek (2009), *Tendrapport Toerisme, Recreatie en vrije tijd*.

Figuur 4:

http://www.historisch-emmen.nl/centrum/hoofdstraat/hs08-h_jj_1-40.jpg

Figuur 5:

http://www.dierenparkemmen.nl/images/pagina_nl/praktischeinfo/location_train_map.jpg

Figuur 6:

<http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas//Atalanta/RIS.0940.pdf>

Figuur 8:

http://www.heinalbeda.nl/Rapportage_ib_0103.pdf

Figuur 9:

Arnstein, Sherry R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. American Institute of Planners, Vol. 35, No. 4, Boston, via <http://www.participatiewiki.be/wiki/index.php/Participatieladder>

Figuur 11:

<http://www.emmen-atalanta.nl/nl/site/projectgebied>

Figuur 12:

<http://www.emmen-atalanta.nl/nl/site/projectgebied>

Bijlage: Tijdlijn (ruwe data)

Naast de ruwe date van de tijdlijn, zijn hier de superscriptlinks ^{1,2,3,etc.} te vinden.

27 mei 1935 Het Noorder Dierenpark opent haar deuren

<http://www.historisch-emmen.nl/centrum/hoofdstraat/hs08-d.htm>

1945 Opening van het theater in Emmen (vanaf 1969 de Muzeval geheten)

http://www.muzeval.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=33

Eind jaren '80 Er ontstaat discussie over de Muzeval, omdat er niet meer aan de wensen van de tijd kan worden voldaan. Het denkproces over de vernieuwing begint.

http://www.muzeval.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=33

1989 De Hoofdstraat in Emmen wordt verkeersluw gemaakt, waardoor er een parkeerprobleem ontstaat voor (de bezoekers van) het dierenpark. Hiddingh krijgt het idee voor verhuizing naar de Es

Interview Hiddingh

1993 Eerste onderzoek naar mogelijke uitbreiding van het park op de Noordbargeres / Onderzoek ruimteprobleem

<http://www.historisch-emmen.nl/centrum/hoofdstraat/hs08-f.htm>

1993 In de Cultuurnota, vastgesteld door de toenmalige raad, is al gesproken over een stadstheater

http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2002/Gemeenteraad_19_d ecember_2002/RIS.1135.pdf

1997 PvdA (11 zetels) en CDA (9 zetels) zijn de winnaars van de gemeenteraadsverkiezingen in Emmen (totaal 39 zetels te verdelen)

http://www.emmen.nl/fileadmin/files/www.emmen.nl/Tekstpaginas/Over_de_gemeente/Emmen_in_cijfers/Archief/2003/Emmen_in_cijfers_uitgave_2003.pdf

1999 Het Dierenpark sluit een erfpachtcontract af met de waterleidingmaatschappij voor 38 hectare grond op de Noordbargeres

<http://www.historisch-emmen.nl/centrum/hoofdstraat/hs08-f.htm>

1999 Plannen om op 6 hectare grond op de es Zuid-Amerika centraal te stellen

<http://www.historisch-emmen.nl/centrum/hoofdstraat/hs08-f.htm>

1999 Start bouw van de Traverse

<http://www.historisch-emmen.nl/centrum/hoofdstraat/hs08-f.htm>

1999 Aanleg parkeerplaatsen langs de Hondsrugweg

<http://www.historisch-emmen.nl/centrum/hoofdstraat/hs08-f.htm>

2000 Opening van de 250 meter lange Traverse, de park-park verbinding

<http://www.historisch-emmen.nl/centrum/hoofdstraat/hs08-f.htm>

(2) December 2000 Het college van B&W verstrekt de opdracht om een onderzoek uit te voeren naar de eventuele realisering van een nieuw stadstheater
http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2002/Gemeenteraad_28_februari_2002/RIS.0758.pdf

(2) December 2001 Het college spreekt de voorkeur uit voor de nieuwbouw van een stadstheater (in plaats van opknappen van het huidige theater op de huidige locatie)
http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2002/Gemeenteraad_28_februari_2002/RIS.0758.pdf

2002 Opening van het nieuwe park op de es
<http://www.historisch-emmen.nl/centrum/hoofdstraat/hs08-f.htm>

(3) Januari 2002 Gemeenteraad stemt in met onderzoek naar de mogelijkheid van een nieuw stadstheater met een multifunctioneel karakter
http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2002/Gemeenteraad_19_december_2002/RIS.1135.pdf

(4) Februari 2002 De gemeenteraad stelt een budget beschikbaar voor onderzoek naar een geschikte locatie van het eventueel te bouwen theater. Hierop wordt een projectgroep gevormd die een inventarisatie maakt van geschikte locaties, te weten 'de 11 van uzelf'. Deze locaties worden gewaardeerd op grond van geschiktheid van een locatie voor de theaterfunctie, de mogelijkheden van een locatie voor de plusfuncties (multifunctionaliteit en economische impuls-kansen) en de tijdige beschikbaarheid van een locatie (zie figuur 1).
<http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas//Atalanta/RIS.0940.pdf>

Maart 2002 PvdA (11 zetels) en CDA (10 zetels) zijn de winnaars bij de gemeenteraadsverkiezingen (totaal 39 zetels te verdelen)
http://www.emmen.nl/fileadmin/files/www.emmen.nl/Tekstpaginas/Over_de_gemeente/Emmen_in_cijfers/Archief/2003/Emmen_in_cijfers_uitgave_2003.pdf

Juni 2002 Meespreektraject georganiseerd over de locatiekeuze voor het theater. Er vinden twee informatie-avonden plaats, alsmede informatieve en opiniërende gesprekken met interne en externe belanghebbenden. Daarnaast is zowel via de gemeentelijke website als wel via een kleine expositie in de Bibliotheek gedurende enkele weken informatie versterkt en reactiemogelijkheid voor een ieder gegeven. Zowel mondeling op de informatie-avonden, als via brief en e-mail zijn waardevolle reacties ontvangen.
<http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas//Atalanta/RIS.0940.pdf>

(5) December 2002 De projectgroep presenteert haar voorkeurslocatie (locatie E: Hondsrugweg/Traverse en locatie K: Hondsrugweg/vm Esdal) aan de gemeenteraad en verzoekt de raad om toestemming om verder te gaan met het onderzoek. De gemeenteraad stemt hier 10 dagen later mee in.
<http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas//Atalanta/RIS.0940.pdf>

(6b) December 2002 De heer Sleeking (PvdA) zegt over de, volgens zijn fractie, meest geschikte locatie voor het nieuw te bouwen stadstheater-plus (Locatie E): 'Dat houdt in dat de Hondsrugweg als barrière moet worden opgeheven en dat men serieus moet nadenken over het verdiept aanleggen van ten minste een deel van die weg. Alle ontwikkelingen ten westen van deze weg die op dit moment geprojecteerd zijn en nog uitgevoerd moeten worden

dwingen tot het ontwikkelen van een visie daarop en tot het doen van uitspraken hierover. Het is de fractie van de PvdA duidelijk, hopelijk ook het college, dat de Traverse niet dé oplossing kan bieden die nodig is om het stadstheater-plus een bruisend onderdeel van het stadshart te laten zijn.’

http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2002/Gemeenteraad_19_december_2002/RIS.1135.pdf

(6c) December 2002 De heer Van Hees (D66) meent dat ondergronds parkeren wellicht noodzakelijk zal zijn in verband met bereikbaarheid en parkeermogelijkheden van het nieuwe theater aan de westzijde van het centrum.

http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2002/Gemeenteraad_19_december_2002/RIS.1135.pdf

(7) April 2003 Het college van B&W meldt in een tussenrapportage dat de afronding van de definitiefase van het project stadstheater-plus is gepland in september 2003.

http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2003/Gemeenteraad_24_april_2003/RIS.0995.pdf

(8) December 2003 De gemeenteraad stemt in met het raadsvoorstel om ‘in principe in te stemmen met de bouw van een nieuw theater.’ Dit zal geschieden op de locatie Vreding/Hondsrugweg (zie figuur 2). Daarnaast kan dan nu worden gestart met de ontwerpfase om uiteindelijk in 2007 de realiseringfase af te kunnen ronden. De definitiefase kwam hierdoor officieel ten einde.

http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2003/Gemeenteraad_18_december_2003/RIS.1223.pdf

(9) Februari 2004 De gemeenteraad stemt in met het ‘Plan van Aanpak Ontwerpfase’ voor de nieuwbouw van het stadstheater

http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2004/Gemeenteraad_26_februari_2004/RIS.1308.pdf

(10) December 2004 Locatie Vreding wordt gekozen als meest geschikte locatie voor het nieuw te bouwen theater.

http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2005/Gemeenteraad_27_januari_2005/RA05.0005.pdf (blz.38)

(11) Maart 2005 De programmabegroting voor Emmen is erg somber. Er moet flink bezuinigd worden en er wordt besloten de nieuwbouw van het theater vijf jaar in de ijskast te zetten.

http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas/Kunst_en_Cultuur/Theater/RA04.0147.pdf

(12) Maart 2005 Door allerlei ontwikkelingen is het van belang geworden om te blijven zoeken naar een meer geschikte locatie voor het theater.

De uitwerking van de globale visie op het onderhavige deelgebied volgens het Visiedocument MEC 2020 is nodig in verband met diverse andere actuele ontwikkelingen binnen en om het gebied zelf. Zo is overleg gaande met een kandidaat voor vestiging van een leisure-functie in het gebied tussen de Traverse en het gemeentehuis. Ook de bepaling van de toekomstvisie door het Dierenpark Emmen, de voorbereiding op besluitvorming ISV1-onderdeel “stadspark”, de mogelijke hoogbouwontwikkeling in vervolg op De Weiert (o.m. Big Funlocatie) zijn lopende zaken die om een breder kader en onderlinge afstemming vragen.

[http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2005/Gemeenteraad_31_m
aart_2005/RA05.0031.pdf](http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2005/Gemeenteraad_31_m
aart_2005/RA05.0031.pdf)

(13) Juli 2005 De gemeenteraad stemt in met een zogenaamd 'overwinteringsplan' voor Theater de Muzeval. Nieuwbouw wordt uitgesteld en er gaat iets meer geld naar het theater om voortbestaan te garanderen.

http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas/Kunst_en_Cultuur/Theater/RA05.0079.pdf

2005 De gemeente Emmen verstrekt een lening van 12,5 miljoen euro aan het dierenpark voor nieuwe investeringen en aflossingen van leningen. De juridische structuur wordt aangepast waarbij de familie Rensen wordt uitgekocht.

<http://www.historisch-emmen.nl/centrum/hoofdstraat/hs08-f.htm>

Januari 2006 P2Managers stelt een procesplan op voor de nieuwbouw van het theater en de gemeenteraad stemt hiermee in.

<http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas//Atalanta/RIS.2066.pdf>

2006 Bouw van het nieuwe overdekte speelparadijs Yucatan in Mexicaanse stijl op de es.

<http://www.historisch-emmen.nl/centrum/hoofdstraat/hs08-f.htm>

(14) Maart 2006 De PvdA wint de verkiezingen dik met meer dan 40% van de stemmen. Het bestuursakkoord dat volgde, hield onder andere de ambitie in om een nieuw theater te realiseren in 2009. Burgemeester Bijl (PvdA) kreeg voor de verandering het onderwerp 'theater' in zijn portefeuille. Daarnaast kreeg hij ook het onderwerp 'dierenpark' toegeschoven...

[http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2006/Gemeenteraad_12_a
pril_2006/RA06.0057.pdf](http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2006/Gemeenteraad_12_a
pril_2006/RA06.0057.pdf)

Najaar 2006 Gemeente Emmen en Dierenpark Emmen zoeken ondersteuning van het bureau Fresh Forward om tot een plan te komen

(15) September 2006 Het college van B&W en de dierenparkdirectie tekenen een intentieverklaring tot samenwerking wat betreft de bouw van een dierenparktheater.

<http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas//Atalanta/RIS.2609.pdf>

September 2006 Er wordt een persconferentie uitgegeven waarin de gemeente Emmen aangeeft samen met de dierentuin een theater te willen bouwen op de Es.

[http://www.emmen.nl/nieuws/persberichten/item/archive/2006/09/article/we-willen-een-
unieke-publiekstrekker-realiseren-247/](http://www.emmen.nl/nieuws/persberichten/item/archive/2006/09/article/we-willen-een-
unieke-publiekstrekker-realiseren-247/)

September 2006 Een dag na de persconferentie staat in het Dagblad van het Noorden dat Emmen wellicht een dierenparktheater zal krijgen. Daarmee krijgt de gemeente eindelijk haar nieuwe theater en krijgt het dierenpark er een 'all-weather-voorziening' bij.

<http://www.dvhn.nl/nieuws/kunst/article960492.ece>

November 2006 Het plan van het dierenparktheater wordt in de gemeenteraad met veel waardering ontvangen. Wel wordt duidelijk gemaakt dat de kosten hoog zullen zijn en dat daarvoor overige partners gevonden zullen moeten worden, zodat het theater geen bodemloze put wordt. Voorgesteld wordt om in het centrum locaties aan te wijzen waar

projectontwikkelaars aan de slag kunnen zodat de opbrengsten daarvan naar het theater kunnen worden overgeheveld.

http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2006/Gemeenteraad_06_november_2006/RA07.0006.pdf

(16) Januari 2007 De initiatieffase voor het dierenparktheater is afgerond en nu is er geld nodig voor het opstellen van de definitiefase. Dit verzoek wordt ingewilligd (165.000 euro).
<http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas//Atalanta/RA06.0196.pdf>

(17) Januari 2007 Ashok Bhalotra van KuiperCompagnons krijgt opdracht om op interactieve wijze, samen met de bevolking, een visie te maken voor de vrijkomende (dierenpark)locatie aan de Hoofdstraat.
http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas/Kunst_en_Cultuur/Theater/RA07.0125.pdf

Maart 2007 Het college van B&W en de dierenparkdirectie nodigen de gemeenteraad uit voor een informatieve informatieavond over de toekomstplannen.
<http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas//Atalanta/07.04567.pdf>

Maart 2007 'Uniek plan voor Dierenpark en theater' kopt Emmen Actueel nadat is besloten dat Dierenpark Emmen en de gemeente samen gaan werken aan een nieuw dierenpark met daarbij een nieuw theater. De bevolking wordt opgeroepen mee te denken over de inrichting van het vrij te komen centrumgebied waarvandaan de dierentuin zal vertrekken. Tevens wordt bekend gemaakt dat Ashok Bhalotra de boel zal leiden.
<http://www.emmen-atalanta.nl/nl/download/7>

Mei 2007 Openbare bijeenkomst waarin de bevolking wordt gevraagd ideeën naar voren te brengen voor de vrijkomende locatie. Tevens wordt een klankbordgroep samengesteld bestaande uit ongeveer 30 bewoners en 30 vertegenwoordigers van diverse organisaties.
http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas/Kunst_en_Cultuur/Theater/RA07.0125.pdf

Mei 2007 In Emmen Actueel staat een inzendformulier waarop mensen kunnen aangeven wat ze graag op de vrijkomende locatie willen zien.
<http://www.emmen-atalanta.nl/nl/download/22>

Juni 2007 Bijeenkomst met Bhalotra en de klankbordgroep waarbij Bhalotra zijn analyse van de ingezonden reacties en ideeën presenteert en naar de mening van de groep op die analyse vraagt. Daarnaast vindt een bijeenkomst plaats met Bhalotra en de leden van de gemeenteraad.
http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas/Kunst_en_Cultuur/Theater/RA07.0125.pdf

Augustus 2007 Bijeenkomst met Bhalotra en de leden van de klankbordgroep waarbij Bhalotra verschillende mogelijkheden voor het gebied voorlegt aan de groep waarop de groep reacties kan geven.
http://www.emmen-atalanta.nl/templates/video/videoplayer.swf?file=http://www.emmen-atalanta.nl/storage/videos/Atalanta_bhalotra.flv
http://www.emmen-atalanta.nl/templates/video/videoplayer.swf?file=http://www.emmen-atalanta.nl/storage/videos/Atalanta_bijl2.flv

Oktober 2007 Openbare informatiebijeenkomst waarin Bhalotra zijn visie op de herontwikkeling van de centrumlocatie presenteert. Hij doet dit aan de hand van het concept 'Spoorzoeken'. Spoorzoeken gaat over het nieuw in te richten dierenparkgebied in het centrum van Emmen. Het plan 'Sinds 2010' gaat over de nieuwe inrichting van de Noordbargeres. Daarnaast moet aandacht worden besteed aan de verbinding tussen het centrum en de nieuwe locatie op de Es.

http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas/Kunst_en_Cultuur/Theater/RA07.0125.pdf

(18) November 2007 De gemeenteraad geeft (unaniem) groen licht aan de plannen 'Spoorzoeken' en 'Sinds 2010'. Theater de Muzeval zal hierbij verzelfstandigen naar de private organisatie. Naar schatting zal het gehele project ongeveer 165 miljoen euro gaan kosten. Er wordt een start gemaakt met het aanvragen van subsidies. Genoemd worden bijvoorbeeld de gelden van het afgeketste Zuiderzeelijn-project.

http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2007/Gemeenteraad_29_november_2007/RA08.0013.pdf

December 2007 Het gebiedsprogramma Masterplan Emmen-Centrum 2020 komt uit. Hierin staat onder andere over de Hondsrugweg dat het de bedoeling is een verbindingsplein er overheen aan te leggen. Dit plein moet de 'theaterdierentuinomgeving' verbinden met het winkelcentrum.

http://www.emmen.nl/fileadmin/files/www.emmen.nl/Tekstpaginas/Over_de_gemeente/Toekomstvisie/Masterplan.pdf

Maart 2008 In het Convenant Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn staat dat voor de 'Integrale gebiedsontwikkeling Emmen-centrum' 60 miljoen euro beschikbaar komt.

http://www.drenthe.info/dvs/fileadmin/user_upload/kwartaal1_2008/statenstuk_2008-319.met_bijlage.pdf

<http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas//Atalanta/RIS.3391.pdf>

April 2008 Tussenreportage over het project dierenpark/theater + centrum. Voor het eerst wordt echt onderscheid gemaakt tussen de drie onderdelen:

- Locatie Hoofdstraat (Spoorzoeken)
- Sinds 2010 (nieuwe park+theater)
- Oost-westverbinding (oost-westplein en eventuele verdieping van de Hondsrugweg met daarbovenop een plein)

http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2008/Gemeenteraad_29_mei_2008/RIS.3081.pdf

(19) April 2008 Er wordt een Plan van Aanpak voor de ontwerpfase gepresenteerd met daarin onder andere risico's, kostenramingen en een planning.

http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2008/Gemeenteraad_29_mei_2008/RIS.3082.pdf

Mei 2008 Bijeenkomst klankbordgroep dierenparklocatie Hoofdstraat.

<http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas//Atalanta/RIS.3393.pdf>

(20) Mei 2008 De gemeenteraad stemt in met de tussenreportage en het plan van aanpak. 1,3 Miljoen euro wordt beschikbaar gesteld voor de ontwerpfase.

http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2008/Gemeenteraad_29_mei_2008/RA08.0077.pdf

Juni 2008 In de Kadernota 2008 wordt binnen het Meerjarenperspectief 2009-2012 aandacht geschonken aan het project. Het gaat dan met name over bijdragen en kredieten.
<http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas//Atalanta/RIS.3148.pdf>

Juni 2008 Bijeenkomst voor raadsleden en leden van de klankbordgroep om bij te praten over de voortgang van het totale project.
<http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas//Atalanta/RIS.3393.pdf>

Juli 2008 De tweede kwartaalreportage voor het jaar 2008 (het jaar van de ontwerpfase) komt uit.
<http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas//Atalanta/RIS.3208.pdf>

(21) September 2008 In de gemeente raad wordt zorg uitgesproken over de effecten van de kredietcrisis op de gang van zaken voor het gehele project. Toch blijft men positief.
http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2008/Gemeenteraad_25_september_2008/RA08.0113.pdf

Oktober 2008 Het adviesbureau OPPbv heeft een risico-analyse voor het project uitgevoerd.
<http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas//Atalanta/RIS.3392.pdf>

Oktober 2008 Nysingh advocaten-notarissen stelt een juridische beoordeling ontwikkelingsscenario's op voor het project.
<http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas//Atalanta/RIS.3390.pdf>

Oktober 2008 Opening van het tijdelijke informatiecentrum. Daarnaast vond er een bijeenkomst plaats met Bhalotra en de klankbordgroep. Het onderwerp was de maquette.
<http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas//Atalanta/RIS.3393.pdf>

November 2008 De programmabegroting voor 2009 wordt bekendgemaakt. De drie prioriteiten voor dit jaar zijn:

- De versterking van de sociale infrastructuur
- Verplaatsing dierenpark / bouw nieuw theater / (her)ontwikkeling Emmen-centrum
- Vitaal platteland

http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2008/Gemeenteraad_06_november_2008/RIS.3287.pdf

(22) December 2008 Persbericht van de provincie Drenthe waarin het gehele project nog eens wordt uitgelegd en het totaalbedrag van 468 miljoen euro wordt genoemd wat betreft de totale kosten.
<http://www.gemeenteraademmen.nl/Themas//Atalanta/RIS.3333.pdf>

(23) December 2008 De gemeenteraad gaat akkoord met het raadsvoorstel om alle plannen door te laten gaan zoals de zaken er nu voor staan, waaronder een verplaatsingsvergoeding van 65 miljoen euro voor het dierenpark. De voorzitter van de gemeenteraad spreekt van een historisch besluit voor Emmen.
http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2008/Gemeenteraad_18_december_2008/RA08.0138.pdf
http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2008/Gemeenteraad_18_december_2008/RA09.0010.pdf

Januari 2009 Informatiebijeenkomst voor bewoners. Tevens heeft het gehele project de naam Atalanta gekregen.

(24) Mei 2009 De gemeenteraad stemt in met het te schrijven MER.

http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2009/Gemeenteraad_28_mei_2009/RIS.3644.pdf

http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2009/Gemeenteraad_28_mei_2009/RA09.0071.pdf

Mei 2009 De gemeenteraad stemt in met de Plan van Aanpak voor de voorbereidingsfase van het Atalanta-project.

http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2009/Gemeenteraad_28_mei_2009/RIS.3665.pdf

(25) Januari 2010 De financiële dekking voor het Atalanta-project loopt gevaar.

http://www.gemeenteraademmen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2010/Gemeenteraad_28_januari_2010/RIS.4139.pdf

Maart 2010 Wakker Emmen doet het erg goed in de gemeenteraadsverkiezingen. Een belangrijk punt van de partij is een duidelijk 'nee' tegen het Atalanta-project.

Mei 2010 Dierenpark Emmen krijgt 8,5 miljoen euro van politiek Den Haag voor de verhuizing van het park.

<http://www.ad.nl/ad/nl/1008/Planet-Watch/article/detail/484048/2010/05/17/8-5-miljoen-voor-verhuizing-Dierenpark-Emmen.dhtml>

Mei 2010 Verhuizing van het park gaat volgens geruchten geen 150 miljoen, maar 300 miljoen euro kosten.

<http://drimble.nl/bericht/905527>

Mei 2010 Dierenpark Emmen klopt bij de gemeente aan voor een financiële bijdrage van 2 á 3 miljoen euro. Reden hiervoor zijn de tegenvallende bezoekersaantallen.

http://www.emmen.nu/index.php?id_id=16&s_id=490&n_id=147589

Juni 2010 Dierenpark Emmen heeft een nieuwe directeur in de persoon van Frankwin van Beers. Hij volgt daarmee interimdirecteur Hans Bosma op.

<http://www.dvhn.nl/nieuws/drenthe/article6146232.ece>

Bijlage: Interviews

Ton Sleeking

Wethouder ruimtelijke ordening van de PvdA en voorstander van het Atalanta-project

Jos van Goethem

Fractielid van Wakker Emmen en tegenstander van het Atalanta-proces

Harry Hoefsloot

Projectmanager Atalanta-project

Henk Hiddingh

Voormalig dierenparkdirecteur en momenteel projectdirecteur van het nieuwe park

Harry Werkman

Raadsgriffier Emmen

Nico van Herpt

Lid klankbordgroep Theater/WvdO en lid van Plaatselijk Belang Nieuw-Weerdinge

Peter Espeldoorn

Lid klankbordgroep Theater/WvdO

Gert Pruim

Lid klankbordgroep Theater/WvdO