

Haalbaarheid van Masterplannen voor het centrumgebied

Een case-studie bij de Gemeente Emmen



Sandra Schürmann
15 augustus 2006

Haalbaarheid van Masterplannen voor het centrumgebied

Een case-studie bij de Gemeente Emmen



Sandra Schürmann
Emmen, 15 augustus 2006
Master Thesis

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Master Vastgoedkunde
Begeleider: Dr. P.R.A. Terpstra

**Geschreven in opdracht van de Gemeente Emmen, Dienst Beleid,
Afdeling Bedrijfsbureau & Projectmanagement**

Abstract

In dit onderzoek wordt de haalbaarheid van masterplannen voor het centrumgebied onderzocht door middel van de vraagstelling: Wat zijn de aandachtspunten voor de planvorming van een masterplan en een realistische inhoud van dit masterplan?

De case waar dit onderzoek over gaat is het centrum van Emmen.

In 1992 is het eerste masterplan voor het centrum in gebruik genomen. Dit onderzoek bevat een evaluatie van dit masterplan. Het probleem dat gesteld wordt door de gemeente Emmen is dat het huidige masterplan voor het centrum gedateerd is en dat het planvormingsproces van het nieuwe masterplan moeizaam verloopt. Het is ook zo dat een aantal voorgenomen ontwikkelingen, genoemd in het masterplan uit 1992, niet zijn uitgevoerd en dit is wel gewenst. Deze plannen dienen daarom opgenomen te worden in het nieuwe masterplan en om deze reden is tijdens dit onderzoek ook gekeken waarom deze ontwikkelingen niet tot realisatie zijn gekomen. Tevens is onderzocht of realisatie in de toekomst wel haalbaar zal zijn, de resultaten van de interviews wijzen uit dat dit het geval is.

De doelstelling van dit onderzoek is: het masterplan en het planvormingsproces nader onderzoeken ten einde inzicht te krijgen in de voorwaarden voor realistische masterplannen en aandachtspunten te kunnen aandragen voor een realistische inhoud van het masterplan. Hiertoe is een literatuurstudie gedaan op het gebied van planningstheorieën en planuitvoering. Er zijn interviews afgelegd met personen die betrokken zijn geweest bij de planvorming van het masterplan en/of betrokken zijn geweest bij de uitvoering door middel van de projecten. Tevens zijn centrumvisies onderzocht van vijf andere, enigszins vergelijkbare gemeenten. Van deze vijf centrumvisies is een evaluatie opgenomen in dit rapport, zodat er ook geleerd kan worden van ervaringen van andere gemeenten.

Voorwoord

Dit onderzoek is verricht in opdracht van de Gemeente Emmen, Dienst Beleid, Afdeling Bedrijfsbureau en Projectmanagement. Dit onderzoeksrapport betreft mijn masterthesis van de Master Vastgoedkunde aan de *Rijksuniversiteit* Groningen. Het onderzoek heb ik uitgevoerd in stageverband bij de Gemeente Emmen.

Voor de Gemeente speelt het feit dat een aantal voorgenomen ontwikkelingen, genoemd in het masterplan Emmen-Centrum uit 1992, niet zijn uitgevoerd. Deze plannen dienen daarom opgenomen te worden in het nieuwe masterplan en het is de bedoeling van de gemeente dat een groot deel van deze plannen wel uitgevoerd worden in de periode tot 2020. Om deze reden diende onderzocht te worden waarom deze ontwikkelingen niet tot realisatie zijn gekomen en of realisatie in de toekomst haalbaar zal zijn.

Het probleem dat gesteld werd door de gemeente Emmen is dat het huidige masterplan voor het centrum gedateerd is en dat het planvormingsproces van het nieuwe masterplan moeizaam verloopt. Hier komt bij dat met de provincie Drenthe is afgesproken het planproces masterplan Emmen-Centrum 2020 zo spoedig mogelijk af te ronden.

Het onderwerp en de doelen van deze opdracht werd daarom meteen al aangedragen tijdens mijn sollicitatiegesprek.

Dit rapport is ten eerste bedoeld voor de afdeling Bedrijfsbureau & Projectmanagement, het zal een beeld geven van factoren die de haalbaarheid van masterplannen voor het centrumgebied bepalen. Het geeft ook een evaluatie van het masterplan uit 1992 en ervaringen van de betrokkenen bij het planproces en de uitvoering.

Tevens gaat dit rapport naar mijn onderzoeksbegeleider van de *Rijksuniversiteit*, Dr. P.R.A. Terpstra en Prof. Dr. E.F. Nozeman, tweede beoordelaar. Ook zal de universiteit een aantal exemplaren ontvangen ter documentatie.

Dit onderzoek is groots opgezet en is veel tijd aan besteed. Ik heb geprobeerd om zo veel mogelijk, zo niet alle, aspecten die de haalbaarheid van een masterplan kunnen bepalen te onderzoeken en te belichten in dit rapport.

De medewerkers van de 'afdeling B&P' zijn erg behulpzaam geweest. Hierbij wil ik hen ook bedanken voor de openheid in het geven van informatie en in het bijzonder de mogelijkheid die zij mij geboden hebben om stage te lopen en aansluitend te werken binnen de afdeling. Tevens wil ik hierbij ook de heer Terpstra en de heer Nozeman bedanken voor de begeleiding en de kritische opmerkingen op de door mij geschreven teksten.

Sandra Schürmann
Emmen, 15 augustus 2006

Inhoudsopgave

Samenvatting	8
1 Inleiding	11
1.1 Emmen	11
1.2 Emmen-Centrum	11
1.3 Aanleiding onderzoek	12
1.4 Probleemstelling	13
1.5 Doelstelling	13
1.6 Vraagstelling	14
1.7 Werkwijze	14
1.8 Begrippen	15
1.9 Leeswijzer	15
2 Planningsbenaderingen	16
2.1 Planningsproces	16
2.2 Planningsbenaderingen	16
2.2.1 Klassieke Planologie	17
2.2.2 Communicatieve Planologie	17
2.3 Planningsvormen	17
2.3.1 Gebiedsgerichte aanpak	17
2.3.2 Procesplanning	17
2.3.3 Projectplanning	18
2.3.4 Sectorplanning, Facetplanning en Integrale planning	19
2.3.5 Strategische planning	19
2.3.6 Open planningsprocessen	20
2.4 Conclusie	21
3 Planinhoud	22
3.1 Doelbereik	22
3.2 Conceptvorming	22
3.3 Wervende plannen	23
3.4 Scenario-ontwikkeling	24
3.5 Sturing en draagvlak	24
3.6 Ideale situatie en haalbare situatie	25
3.7 Omgaan met onzekerheden	26
3.7.1 Flexibiliteit	27
3.7.2 Fasering	27
3.8 Conclusie	27
4 Uitvoering van plannen	29
4.1 Aantrekkelijk stadscentrum	29
4.2 Uitvoering van het plan	30
4.3 Publiek Private Samenwerking	30
4.3.1 Motieven voor PPS	31
4.3.2 Risico's van PPS	32
4.4 Meerwaarde	32
4.5 Voorwaarden voor succesvolle samenwerking	33
4.6 Inbreng van de actoren	34
4.7 Marktconsultatie	34

4.8	Projecten	35
4.9	Conclusie	35
5	Ruimtelijk beleid	37
5.1	Wet op de ruimtelijke ordening	37
5.1.1	Structuurplan	37
5.1.2	Bestemmingsplan	37
5.2	Grotestedenbeleid	38
5.3	Nota Grondbeleid	39
5.4	Nota Ruimte	39
5.5	Verwacht toekomstig rijksbeleid	40
5.5.1	Structuurvisie	40
5.5.2	Bestemmingsplan	40
5.5.3	Projectbesluit	41
5.5.4	Rijk en provincie	41
5.5.5	Grondexploitatie	41
5.5.6	Coördinatieregeling	42
5.6	Masterplan	43
5.7	Conclusie	44
6	‘Ontwikkeling Emmen-Centrum Masterplan’	46
6.1	Zwakke punten	46
6.2	Doelstellingen	46
6.3	Kansen	46
6.3.1	Verstedelijking	46
6.3.2	Stedelijke kwaliteit	46
6.4	Beoogde functieontwikkeling	47
6.4.1	Wonen	47
6.4.2	Winkels	47
6.4.3	Recreëren	48
6.4.4	Werken	48
6.4.5	Cultuur	48
6.4.6	Horeca	48
6.4.7	Parkeren	48
6.4.8	Verkeer	49
6.5	Gebiedsgerichte ontwikkeling	49
6.5.1	Marktplaats	49
6.5.2	Centrum Noord	49
6.5.3	Centrum Zuid	50
6.6	Conclusie	50
7	Resultaten	52
7.1	Planvorming	52
7.1.1	Ambtenaren	52
7.1.2	Wethouders	53
7.1.3	Private Partijen	53
7.2	Sturing	54
7.2.1	Wethouders	54
7.2.2	Private Partijen	54
7.3	Succes en faalfactoren van masterplannen	55
7.4	Succes en faalfactoren masterplan 1992	55

7.5	Succesvolle ontwikkelingen	56
7.5.1	Concentratie horeca aan de Markt en omgeving Kolhoopstraat	56
7.5.2	Herontwikkeling De Weiert	56
7.5.3	Vleugel gemeentehuis op het Raadhuisplein	57
7.5.4	Kantoren en zakelijke dienstverlening	57
7.5.5	Woningbouw	57
7.5.6	Parkeren	57
7.5.7	Noordzijde van de Markt	57
7.5.8	Nassaulaan/Hoofdstraat	58
7.5.9	Entree	58
7.6	Niet gerealiseerde ontwikkelingen	58
7.6.1	Kantoren in het stationsgebied	59
7.6.2	Clustering culturele activiteiten en theater	59
7.6.3	Westerstraat	60
7.6.4	Noorderplein	60
7.6.5	Entree van Emmen	61
7.6.6	Completering Rondweg	61
7.6.7	Horecagebied Weerdingerstraat	61
7.7	Aangedragen oplossingen voor doorgeschoven ontwikkelingen	62
7.7.1	Ambtenaren	62
7.7.2	Wethouders	62
7.7.3	Private Partijen	63
7.8	Haalbaarheid	63
7.8.1	Ambtenaren	64
7.8.2	Wethouders	64
7.8.3	Private Partijen	64
7.9	Bruikbaar masterplan	64
7.9.1	Ambtenaren	65
7.9.2	Wethouders	65
7.9.3	Private Partijen	65
7.9.4	Conclusie	66
8	Masterplan Emmen-Centrum 2020: Ruimte voor verandering	69
8.1	Aanleiding nieuw masterplan	69
8.2	Planvorming	69
8.2.1	Beleidsafstemming	70
8.2.2	Kosten en risico's	70
8.3	Gebiedsgerichte aanpak	70
8.4	Programmafase	70
8.5	Uitvoeringsfase	71
8.6	Evaluatie	72
8.6.1	Planvorming	72
8.6.2	Programma en uitvoeringsfase	73
8.7	Conclusie	74
9	Centrumvisies andere gemeenten	75
9.1	Nijmegen: Centrum 2000; Intensiveren in de kern	75
9.1.1	Evaluatie	75
9.2	Hengelo Masterplan 2000; Stationsomgeving	76
9.2.1	Evaluatie	77
9.3	Enschede: Stadsdeelvisie Binnensingelgebied 2020	78

9.3.1	Evaluatie	78
9.4	Eindhoven: Visie Centrumgebied Eindhoven	79
9.4.1	Evaluatie	79
9.5	Apeldoorn: Binnenstadsvisie 2010	80
9.5.1	Evaluatie	80
9.6	Conclusie	82
10	Conclusie en aanbevelingen	83
	Literatuurlijst	94
Bijlage A	Geschiedenis van Emmen	
Bijlage B	Faseringen	
Bijlage C	Ruimtelijk beleid	
Bijlage D	Interviewvragen	
Bijlage E	Visiedocument	
Bijlage F	Centrumvisies andere gemeenten	

Samenvatting

In dit onderzoek wordt de haalbaarheid van masterplannen voor het centrumgebied onderzocht door middel van de vraagstelling: Wat zijn de aandachtspunten voor de planvorming van een masterplan en een realistische inhoud van dit masterplan?

De case waar dit onderzoek over gaat is het centrum van Emmen.

In 1992 is het eerste masterplan voor het centrum in gebruik genomen. Dit onderzoek bevat een evaluatie van dit masterplan. Gezien de ontwikkelingen sinds 1992 in het centrum en het feit dat het masterplan hierdoor een verouderde indruk achterlaat, bestaat de behoefte bij de gemeente om over een nieuw masterplan te kunnen beschikken. Hiertoe is in 2001 een nieuw planvormingsproces opgestart. De doorlooptijd was beraamd op twee jaar, echter is het planvormingsproces nu in het jaar 2006 nog niet afgerond. Ter ondersteuning van dit proces is dit onderzoek opgezet. Het probleem dat gesteld wordt door de gemeente Emmen is dat het huidige masterplan voor het centrum gedateerd is en dat het planvormingsproces van het nieuwe masterplan moeizaam verloopt. Het is ook zo dat een aantal voorgenomen ontwikkelingen, genoemd in het masterplan uit 1992, niet zijn uitgevoerd en dit is wel gewenst. Deze plannen dienen daarom opgenomen te worden in het nieuwe masterplan en om deze reden is tijdens dit onderzoek ook gekeken waarom deze ontwikkelingen niet tot realisatie zijn gekomen. Tevens is onderzocht of realisatie in de toekomst wel haalbaar zal zijn, de resultaten van de interviews wijzen uit dat dit het geval is.

De doelstelling van dit onderzoek is: het masterplan en het planvormingsproces nader onderzoeken ten einde inzicht te krijgen in de voorwaarden voor realistische masterplannen en aandachtspunten te kunnen aandragen voor een realistische inhoud van het masterplan. Hiertoe is een literatuurstudie gedaan op het gebied van planningstheorieën en planuitvoering. Er zijn 13 interviews afgelegd met personen die betrokken zijn geweest bij de planvorming van het masterplan en/of betrokken zijn geweest bij de uitvoering door middel van de projecten. Tevens zijn centrumvisies onderzocht van vijf andere, enigszins vergelijkbare gemeenten. Van deze vijf centrumvisies is een evaluatie opgenomen in dit rapport, zodat er ook geleerd kan worden van ervaringen van andere gemeenten.

De gewenste situatie is dat er door de Gemeente Emmen een realistisch masterplan wordt geschreven voor het centrum en dat zo min mogelijk voorgenomen ontwikkelingen worden doorgeschoven naar een volgende masterplanperiode.

Een masterplan is het beste op te stellen door middel van een communicatief-rationele aanpak. De gemeente ontwikkelt zelf niet, het contact met, en het begrip van de private partijen is daarom erg belangrijk. Het zal de gemeente in staat stellen te anticiperen op het gedrag van de private partijen en worden de onzekerheden in kaart gebracht. Er dient een gebiedsgerichte aanpak toegepast te worden. Dit zorgt voor duidelijkheid en draagvlak en voorkomt dat beleid en planning elkaar op onderdelen gaan tegenspreken. Op basis van overleg met betrokkenen wordt voor gebieden met een bijzonder karakter de vele beleidsinitiatieven, die voorheen in diverse plannen werden verwoord, samengevoegd tot een voor dat gebied relevante aanpak. Een masterplan is een strategisch plan en ten behoeve van dit soort plannen worden de verschillende betrokkenen aangesproken met het doel te overtuigen van de noodzaak, het belang van de bedoelde intenties, de globale doelstellingen die uit de intenties voortvloeien, de brede maatschappelijke effecten die het beoogd en de weg ernaar toe. Het gaat om een plan dat wervend moet zijn, omdat het de verschillende partijen aan de intenties probeert te binden.

Voor de bepaling van de planinhoud dient de gemeente een open planproces te hanteren, de kern hiervan is het op een zo vroeg mogelijk moment het betrekken van de actoren. Het goed kunnen omgaan met de actoren is van wezenlijk belang voor de haalbaarheid en legitimiteit

van het plan. Of een plan aanslaat heeft verder met de tijdgeest en de plaats te maken. Het vereist ook bevlogen mensen met een duidelijke uitstraling om de vonk over te brengen. Wervende plannen zullen weer de private ontwikkelaars stimuleren vanwege de hoge haalbaarheid.

Indien de markt de gewenste doelen kan en wil realiseren, dan is dit te prefereren boven publieke sturing en het plan moet zo flexibel zijn dat hier voldoende mogelijkheden voor worden geboden. Het risico van falen kan namelijk worden verminderd door het inbouwen van voldoende flexibiliteit en fasering.

Bij gebieden waar de vestigingsdruk niet groot is zal men het niet bij het maken van plannen moeten laten. Een actief wervingsbeleid voor investeerders en projectontwikkelaars is dan nodig. Van belang daarbij is dat de gemeente helderheid geeft over haar prioriteiten en welke rol daarbij door de private partijen mag worden gespeeld.

PPS is een belangrijk instrument voor de daadwerkelijke realisatie van ambitieuze plannen vanwege de belangrijke meerwaarde die deze vorm van samenwerking op kan leveren voor de actoren. Het maakt het mogelijk om een tot een integrale oplossing voor het stedelijk gebied te creëren en de functies kunnen op elkaar afgestemd worden, tevens wordt financiële verevening mogelijk.

Het masterplan moet een zodanig abstractieniveau hebben dat ruimte wordt geboden om flexibel om te gaan met nieuwe ontwikkelingen en inzichten. De consequenties van wellicht elkaar beconcurrerende locaties moet onder ogen worden gezien en evenwichtige besluitvorming moet plaatsvinden. Een goed masterplan is verder een ruimtelijk-stedenbouwkundig kader voor de initiatieven en ontwikkelingen in de toekomst. Tevens kan het dienen als een inhoudelijk referentiekader dat de visie vormt voor de basis voor het maken van nadere uitwerkingen zoals herinrichtings- en bestemmingsplannen.

Succesfactoren van masterplannen:

- Goed communicatie- en wervingsbeleid van de gemeente.
- Duidelijk zodat het discussies tussen de partijen voorkomt en planschade verminderd.
- Stimulatie van private partijen om te ontwikkelen en te investeren.
- Voldoende flexibiliteit.
- Goede onderbouwing voor subsidieverzoeken.
- Voldoende draagvlak.
- Stedenbouwkundige randvoorwaarden voor ontwikkelingen zodat de ontwikkelaars een korte slag hoeven maken (hoogte, oppervlakte en functie).
- Moet passen in de tijdgeest.
- Planvorming door middel van een open planproces.
- Potentiële ontwikkelaars zoveel mogelijk betrekken voor de haalbaarheidsbepaling van de voorgenomen ontwikkelingen.
- Ondernemers in het centrum betrekken in het planproces, in verband met hun weet over bezoekersstromen en publiek.

Faalfactoren van masterplannen:

- Te veel inspraak en te veel randvoorwaarden.
- Geen realisatieverantwoordelijke.
- Ontbreken van een financiële onderbouwing.
- Consequenties van de ontwikkelingen zijn niet overdacht.
- Onvoldoende flexibiliteit voor honorering trendontwikkelingen.
- Oude bestemmingsplannen die de ontwikkelingen vertragen.
- Langdurige planvorming welke ontwikkelingen frustreert/vertraagt.
- Onvoldoende onderbouwing van de keuzes, onvoldoende onderzoek naar alternatieve oplossingsrichtingen.

- Geen zicht op de haalbaarheid en geen financiële onderbouwing, niet nagedacht over financiële verevening.
- Onvoldoende concretisering naar projecten.
- Beleid van de gemeente wordt niet afgestemd op het masterplan.
- Onvoldoende druk op de markt.
- Geen overeenstemming met de wensen van grondeigenaren.

Indien de ontwikkelingen financieel niet haalbaar zijn, ook niet door middel van functiemenging of financiële verevening, dan is het plan te ambitieus en ongeloofwaardig.

De zwakke punten van het centrum van Emmen zijn door het masterplan 1992 nog niet voldoende verbeterd. Een groot deel van de zwakke punten is overgenomen in het nieuwe masterplan en een klein deel van de kansen is benut tijdens de uitvoeringsfase van het oude masterplan. Het masterplan was redelijk haalbaar, echter konden niet alle ontwikkelingen tegelijkertijd uitgevoerd worden. Dit doordat er niet voldoende belangstelling van de private partijen waren om de ontwikkelingen op te pakken in verband met de financiële haalbaarheid. De doelstellingen van het masterplan zijn grotendeels behaald.

De prioriteiten van het gemeentebestuur dienen bepaald te worden en de exploitatietekorten moeten worden afgedicht om de doorgeschoven ontwikkelingen te kunnen realiseren. Veel ontwikkelingen kunnen financieel haalbaar gemaakt worden door middel van functiemenging en publiek private samenwerking. Tevens zijn er financiële middelen vanuit de publieke partijen en creatieve oplossingen nodig. De gemeente zal compromissen moeten durven sluiten en niet altijd consequent moeten vasthouden aan het voorgestelde plan.

Het is erg belangrijk dat de investeringsbereidheid van de private partijen zo veel mogelijk benut worden. Het masterplan moet met de markt en de tijdgeest mee komen en daarom dient het plan regelmatig te worden bijgesteld, marktonderzoeken en haalbaarheidsonderzoeken moeten hierbij ter hand worden genomen. De haalbaarheid van het plan wordt vergroot indien het plan levendig wordt gehouden, een continue communicatiestrategie is hiervoor vereist.

1 Inleiding

De gemeente heeft in het begin van de jaren negentig voor het eerst een masterplan opgesteld voor het centrum van Emmen. Momenteel is het planvormingsproces van een nieuw masterplan in volle gang. Een masterplan is een document waarin de gewenste toekomstige ontwikkelingen voor een bepaald gebied worden aangegeven. Daarnaast geeft het vaak aan welke huidige kwaliteiten van dit gebied bewaard moeten worden. Op basis van een masterplan dienen in de toekomst concrete ontwikkelingsplannen te worden opgesteld. Dit kan worden gedaan door de gemeente, door private partijen of gezamenlijk. Hiermee is het masterplan een opstap naar één of meerdere bestemmingsplannen. Er zijn in hoofdlijnen drie mogelijkheden om een masterplan te ontwikkelen:

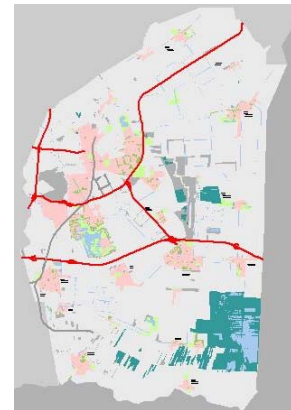
1. Door de gemeente zelf, al dan niet samen met een private ontwikkelingspartij.
2. Uitbesteden aan een onderzoeksbureau.
3. Een wedstrijd opzetten tussen projectontwikkelaars om een masterplan te ontwikkelen voor een bepaald gebied.

Uiteraard zijn er ook mengvormen mogelijk.

In dit onderzoek wordt de haalbaarheid van masterplannen voor het centrumgebied onderzocht. In dit eerste hoofdstuk wordt als eerste een beeld geschetst over de gemeente Emmen en de casus Emmen-Centrum. Hierna zal het onderzoek worden verduidelijkt en wordt de probleemstelling, doelstelling en vraagstelling van het onderzoek beschreven.

1.1 Emmen

De gemeente Emmen is de grootste gemeente van het noorden van Nederland, het heeft een oppervlakte van iets meer dan 35.000 hectare. De kern Emmen heeft ongeveer 56.400 inwoners en de gemeente zelf bevat ongeveer 108.600 inwoners. De gemeente bestaat uit dertien woonkernen. Het heeft tevens de grootste industrieconcentratie van Noord-Nederland, welke aan het centrum van de kern Emmen grenst. Deze eenzijdige opbouw van de economie maakt de stad kwetsbaar. In *Bijlage A* van dit rapport wordt de geschiedenis van Emmen uiteengezet.



Figuur 1: Kaart gemeente Emmen

1.2 Emmen-Centrum

Emmen-Centrum onderscheidt zich op twee manieren van andere stadscentra. De meeste stadscentra liggen in het midden van de stad, het centrum van Emmen ligt aan de westrand. Deze situatie is ontstaan doordat de stad niet in het westen mocht uitbreiden omdat zich hier een waterwingebied bevindt met een hoge landschappelijke kwaliteit, de Noordbargeres. Een ander opvallend punt is dat een deel van Dierenpark Emmen (12 ha) midden in het centrum is gelegen.

Het centrum van Emmen is langgerekt en bestaat uit twee delen met verschillende karakters, Centrum-Noord en de Weiart, welke gescheiden worden door het Marktplaatsplein. Ondanks dat het centrum van Emmen erg bekend is door de dierenparkbezoekers op het verblijf in het centrum beperkt geacht worden. Na het bezoek is men vaak moe en geneigd zo snel mogelijk de auto op te zoeken. Het effect op het centrum is echter wel vergroot sinds de dierenparkbezoekers een uitbreidingslocatie op de Es heeft. De bezoekers dienen nu door het centrum te wandelen indien ze de andere dierenparklocatie willen bezoeken.

Centrum-Noord is het oudste gedeelte van het vroegere dorp Emmen. Hier zijn relatief veel zelfstandige ondernemers gevestigd en het is er rustiger dan in de rest van Emmen omdat in het zuiden van het centrum diverse detailhandelsketens zijn gevestigd. Het Marktplaatsplein met

zijn vele oude bomen kan gezien worden als het overgangsgebied tussen het oudere Centrum-Noord en het overdekte winkelcentrum de Weiert. De ingang van het Dierenpark ligt aan de oostkant van het marktplein en in het westen is de horeca geconcentreerd met haar terrassen.

Omdat de meeste winkels in de Weiert hun ingang aan de binnenzijde van het complex hebben is het een in zichzelf gekeerd winkelgebied. Een deel van het complex gaat 's avonds dicht.



Figuur 2: Plattegrond Emmen-centrum

In een studie rondom de structuurnota Emmen-Centrum uit 1981 kwam al naar voren dat het centrum te langgerekt was om van één gebied te kunnen spreken. Een belangrijke conclusie uit deze nota was dat het beter werd gevonden uit te gaan van een kerngebied – De Weiert en Centrum-Noord – en het overige centrum waartoe het gebied ten zuiden van de Weiert werd gerekend. Het streven was het centrum weer een aantrekkelijk woongebied te maken en zo de levendigheid te stimuleren. Ook waren de culturele en recreatieve mogelijkheden in het centrum onvoldoende. Om de positie van Centrum-Noord te versterken diende hier een plein aangelegd te worden, het Noorderplein. Het marktplein moest gaan functioneren als een integratiezone tussen het noorden en het zuiden. Deze inzichten uit de structuurnota zijn overgenomen in de masterplannen voor het centrum. Het centrum van Emmen voldoet aan wensen omtrent de detailhandelfunctie, deze is volledig, aantrekkelijk en biedt voor elk wat wils. De invulling van de andere functies van het centrum laat nog te wensen over, dit geldt ook voor de ruimtelijke structuur.

1.3 Aanleiding onderzoek

Dit onderzoek is verricht in opdracht van de Gemeente Emmen, Dienst Beleid, Afdeling Bedrijfsbureau en Projectmanagement. De gemeente voelt in de afgelopen jaren een toenemende behoefte om op gebiedsniveau een masterplan te hebben die een samenhangend beeld van de gewenste stedenbouwkundige ontwikkelingen kunnen geven. Om deze reden is de gemeente geïnteresseerd in aandachtspunten voor een planvorming van het masterplan en de gewenste inhoud van een masterplan.

De gemeente Emmen heeft de opstelling van het masterplan uit 1992 voornamelijk uitbesteed aan een onderzoeksbureau. Het tweede planvormingproces van het masterplan (Masterplan Emmen-Centrum 2020) houdt de gemeente voornamelijk in eigen hand, adviseurs worden ad hoc voor bepaalde onderwerpen ingeschakeld. Er bestaat geen vastgelegde procedure binnen de Gemeente Emmen voor een planvormingproces van een masterplan. Het planvormingsproces van het masterplan wordt gekenmerkt door vele factoren en het is daarom niet mogelijk een blauwdruk vast te stellen voor dergelijke processen.

Gezien de ontwikkelingen, sinds 1992, in en rondom het centrum van Emmen en het feit dat het masterplan uit 1992 mede daardoor een verouderde indruk achterlaat, bestaat de behoefte bij de gemeente Emmen om over een nieuw masterplan te kunnen beschikken. Hiertoe is in 2001 een nieuwe planvorming van het masterplan opgestart. De doorlooptijd was beraamd op twee jaar. In november 2003 is het visiedocument gereed gekomen. Het project heeft daarna, mede door het vertrek van de projectleider, tot 2005 zo goed als stilgelegen. Momenteel is de gemeente bezig met de programmafase. Ter ondersteuning van dit proces is dit onderzoek

opgezet. De hoofdfasering van het planvormingproces Masterplan Emmen-Centrum 2020 bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Plan van aanpakfase: tijdens deze fase geldt als beslisdocumenten het plan van aanpak en de opdracht tot het opstellen van het masterplan door het gemeentebestuur.
2. Agendafase: hier worden de hoofdonderwerpen voor het masterplan gekozen. Het doel is te komen tot een afbakening van alle onderwerpen voor het masterplan, zodanig dat aan alle bekende belangen recht kan worden gedaan.
3. Visiefase: in deze fase wordt onderzocht welke formules voor concentratie van voorzieningen mogelijk zijn, welke ontwikkelingslocaties denkbaar zijn en of de synergie met andere te ontwikkelen functies kan worden bereikt. In deze fase worden de geagendeerde onderwerpen inhoudelijk uitgewerkt. Doel is te komen tot een basisvisie welke als kader voor verdere uitwerking dient.
4. *Programmafase*: het doel is het concreet maken van de gewenste ontwikkelingen in een stedenbouwkundig plan en ruimtelijke programma's. Daarom wordt tijdens deze fase tevens aandacht besteed aan de financiële haalbaarheid van de programma's.
5. *Inspraakfase*: hoewel formele inspraak voor een masterplan niet nodig is, wordt toch een apart inspraaktraject in het proces benoemd. Het karakter van deze fase is hoofdzakelijk informatief. Gelijklopend daarmee vindt de formele beoordeling door de hogere overheden, indien nodig, plaats.

De schuin gezette fases dienen in de toekomst nog te worden doorlopen.

In de Emmense praktijk loopt inspraak parallel mee in fasen 3 en 4. Voor de vaststelling als beleidsstuk, wat vergelijkbaar is met de procedure voor een bestemmingsplan, is inspraak formeel wel nodig. Vaststelling kan plaatsvinden na het doorlopen van fase drie en vier.

1.4 Probleemstelling

Het probleem dat gesteld is door de opdrachtgever van dit onderzoek is dat een aantal voorgenomen ontwikkelingen, genoemd in het masterplan uit 1992, niet zijn uitgevoerd. Deze plannen dienen daarom opgenomen te worden in het nieuwe planvormingsproces van het masterplan en het is de bedoeling van de gemeente dat een groot deel van deze plannen wel uitgevoerd worden in de periode tot 2020. Om deze reden dient onderzocht te worden waarom deze ontwikkelingen niet tot realisatie zijn gekomen en of realisatie in de toekomst haalbaar zal zijn. Ook streeft de gemeente naar een meer uitgekristaliseerd beeld van een planvormingproces van een masterplan en hoe de haalbaarheid van een masterplan kan worden verhoogd.

De probleemstelling van dit onderzoek luidt:

Het probleem dat gesteld wordt door de gemeente Emmen is dat het huidige masterplan voor het centrum gedateerd is en dat het planvormingsproces van het nieuwe masterplan moeizaam verloopt.

1.5 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek kan als volgt worden omschreven:

Het masterplan en het planvormingproces nader onderzoeken ten einde inzicht te krijgen in de voorwaarden voor haalbare masterplannen en aandachtspunten te kunnen aandragen voor een haalbare inhoud van een masterplan.

De gewenste situatie is dat er een realistisch masterplan van de gemeente wordt geschreven en dat zo min mogelijk plannen worden doorgeschoven naar een volgende periode. Dit houdt een zo goed mogelijke planvormingsproces van het masterplan in met een realistische inhoud van het plan zelf. Dit brengt mee dat door middel van dit onderzoek inzicht zal ontstaan in de

mate waarin het masterplan uit 1992 de ontwikkelingen in het centrum heeft beïnvloed zodat de gemeente kan leren van het verleden.

1.6 Vraagstelling

De centrale vraagstelling van dit onderzoek kan als volgt worden omschreven:

Wat zijn de aandachtspunten voor een planvormingsproces en een realistische inhoud van een masterplan?

De volgende deelvragen zullen door middel van dit onderzoek beantwoordt worden:

1. In hoeverre heeft het masterplan 1992 de ontwikkelingen in het centrum beïnvloed?
2. Waarom zijn bepaalde voorgenomen ontwikkelingen wel gerealiseerd en andere niet?
3. Wat zijn de factoren die een masterplan en de voorgenomen ontwikkelingen hierin haalbaar maken?
4. Wat zijn de aandachtspunten voor de planvormingprocedure?
5. Wat zijn de aandachtspunten voor een haalbare planinhoud?
6. In hoeverre is de gemeente in de planvormingprocedure voor het masterplan 2020 op de goede weg?
7. Wat is een goed masterplan?

1.7 Werkwijze

Kenmerkend voor kwalitatief onderzoek is het gebruik van verschillende databronnen en de nadruk op het begrijpen of doorgronden van individuele mensen, groepen of situaties.

In dit onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethodes toegepast: het interview, verzamelen van velddocumenten en literatuurstudie. De beschikbaarheid van verschillende bronnen verrijken het onderzoek en scherpen de conclusies aan. Dit is de triangulatiebenadering, hiermee kan nagegaan worden in hoeverre onderzoeksgegevens valide zijn.

Aangezien binnen dit onderzoek voornamelijk de situatie van Emmen wordt beschreven, is er sprake van een casestudie. Kenmerkend voor een casestudie is het bestuderen van een fenomeen als een geheel en in zijn context. Met de vraagstelling als leidraad worden dan alle relevante facetten van een fenomeen bestudeerd, in hun onderlinge verwevenheid en met oog voor de historische achtergronden en contextuele inbedding.

Ten behoeve van een theoretische basis zijn theorieën over planningsbenaderingen, sturing en omgaan met onzekerheden uiteengezet. De theoretische uiteenzetting is tot stand gekomen aan de hand van een literatuurstudie en de casestudie is tot stand gekomen aan de hand van interviews en interne beleidsdocumenten van de gemeente Emmen.

De casestudie zal eindigen met het opstellen van aandachtspunten voor de case Emmen-Centrum en voor het opzetten van masterplannen voor centrumgebieden in het algemeen.

Voor interviews is gekozen omdat in kwalitatief onderzoek de methoden van dataverzameling de voorkeur geniet waarbij flexibel kan worden ingespeeld op de onderzoekssituatie en op de informatie die de respondenten geven. Er zijn 13 personen geïnterviewd die betrokken zijn geweest bij het planvormingsproces van het masterplan of de uitvoering hiervan in Emmen-Centrum. Hieronder vallen projectleiders, wethouders, ambtenaren, een adviseur en projectontwikkelaars.

Als laatste is ter vergroting van de bruikbaarheid van dit onderzoek een vijftal andere centrumvisies onderzocht van andere, enigszins vergelijkbare, gemeenten. Van deze vijf centrumvisies is een evaluatie opgenomen in dit onderzoek zodat er ook geleerd kan worden van ervaringen van andere gemeenten.

1.8 Begrippen

Deze begripsselectie draagt bij aan de afbakening, structurering en eenduidigheid van het onderzoek.

Een ruimtelijk planvormingproces is te omschrijven als het geheel van activiteiten met betrekking tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering, monitoring, bijsturing en evaluatie van ruimtelijk beleid (Voogd, 2004). Onder beleid wordt een complex van handelingen verstaan ten aanzien van een probleem of doelgroep. Planning is daarom de systematische voorbereiding van beleidsactiviteiten. Methoden en technieken van planning kunnen een rol van betekenis spelen bij de beleidsontwikkelingen omdat deze bijdragen aan het vergroten van kennis en inzicht en dragen deels bij aan de toename van zekerheden rond een vraagstuk of een beleidstraject (De Roo, 2004). Een masterplan is een kaderstellend document waarvan de uitwerking in concrete projecten (zowel fysieke als niet fysieke projecten) in principe buiten het masterplan plaatsvindt. Deze uitvoering van projecten kan gedaan worden door de gemeente zelf, door private partijen of een combinatie van deze. Onder publiek-private samenwerking worden tal van samenwerkingsvormen tussen overheden en private partijen verstaan (Van den Berg, 2004).

Waar in dit onderzoek niet op ingegaan wordt zijn vooraf- en achteraf-evaluatiemethoden en vertragingen en versnellingen in tijdsplanningen.

1.9 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk gaat in op planningsbenaderingen om inzicht te krijgen in de verschillende mogelijke planningsprocessen en procedures. Vervolgens zal in het derde hoofdstuk ingegaan worden op de planinhoud en de invloed die dit heeft op de haalbaarheid van het plan. Vervolgens wordt in het vierde hoofdstuk de uitvoering van plannen beschreven en de mogelijkheden hierin. In hoofdstuk vijf wordt het ruimtelijk beleid waar rekening mee gehouden moet worden bij het opstellen van een masterplan beschreven. Dit heeft namelijk zijn invloed op de toepassingsmogelijkheden en de inhoud van het masterplan.

In het zesde hoofdstuk van dit rapport wordt het eerste masterplan over het centrum van Emmen uiteengezet. Dit masterplan is in 1992 vastgesteld. Vervolgens wordt in het zevende hoofdstuk de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd. Dit zijn de uitkomsten van de diverse interviews die zijn gehouden en vormen samen een evaluatie van het masterplan uit 1992. Tevens laat dit hoofdstuk de visie van de respondenten zien over masterplannen in het algemeen.

In hoofdstuk 8 wordt kort het visiedocument van het masterplan Emmen-Centrum 2020 uiteengezet. Dit is het laatste product van het planproces voor het nieuwe masterplan.

Hierna zal in hoofdstuk negen de centrumvisies van een vijftal andere gemeenten besproken worden tezamen met een evaluatie van deze plannen zodat er geleerd kan worden van de ervaring van andere gemeenten.

Als laatste zullen in hoofdstuk 10 de conclusies van dit onderzoek worden gepresenteerd en zal er aanbevelingen gedaan worden voor de toekomst.

2 Planningsbenaderingen

Dit hoofdstuk betreft het eerste theoretische hoofdstuk van dit onderzoek. De inhoud is geschreven met behulp van planningliteratuur. Enkel de conclusie kan vlagen van persoonlijke visie van de onderzoeker bevatten. Geprobeerd is in dit hoofdstuk de belangrijkste planningbenaderingen te beschrijven om een beeld te krijgen over de verschillende manieren van het denken over planning. Per benadering zal zoveel mogelijk ingegaan worden op de kenmerken en de consequenties van deze vorm van planning.

2.1 Planningsproces

Het ruimtelijk planningsproces is een systematisch proces wat vele wegen kent met een grote verscheidenheid aan stappen. Planning gaat om doelgericht handelen en doelgerichtheid, de selectie van middelen, het nemen van beslissingen en doen van keuzes en het ondernemen en stimuleren van acties (De Roo, 2004). Deze acties kunnen ook betrekking hebben op een verre toekomst, de planning zal dan een veel globaler karakter moeten dragen (Ashworth, 2003). Het vaststellen van de te volgen acties is een gecompliceerd proces, waarbij afgewogen moet worden wat op dat moment wezenlijk is (de merites), wat mogelijk is en hoe dit mogelijk gemaakt kan worden (de middelen). Dit worden de drie centrale elementen (de drie M's) van de planologie genoemd.

Het maken van plannen is om verschillende redenen van belang (De Roo, 2004):

- In de planvormingprocedure kan de invloed van de bevolking en de directe belanghebbenden op beleid mogelijk gemaakt worden.
- In plannen kunnen de doelen gekoppeld worden aan de middelen en de instrumenten.
- Het beleid krijgt een samenhangend karakter in plannen.
- Het beleid kan door middel van een plan gefaseerd worden in de tijd.
- Plannen geven een grotere duidelijkheid en rechtszekerheid over het te voeren beleid.

2.2 Planningsbenaderingen

In de literatuur worden er verschillende planningsbenaderingen omschreven, deze worden in deze paragraaf kort uiteengezet. Er zijn hierin twee extremen te vinden, de kenmerken van deze benaderingen worden de onderstaande tabel weergegeven.

Planningsbenaderingen
<i>Klassieke planologie</i>
Technisch rationele houding wat leidt tot een 'blauwdrukplanning'.
Grote mate van controle, volledige zekerheid, direct oorzakelijkheid, doelmaximalisatie, directe en centrale sturing.
Opstellen van een eindbeeld, verwachting dat de resultaten volgens de voorspelling kunnen worden bereikt.
Actie- of handelingscomponent krijgt nauwelijks aandacht
Geschikt voor eenvoudige vraagstukken en een generieke aanpak.
<i>Communicatieve Planologie</i>
Specifieke aanpak
Beperkte controle, Interactieve planning, onzekerheid, verwijderde oorzakelijkheid, procesoptimalisatie, zelfsturing, complexe vraagstukken.
Nadruk op het optimaliseren van het besluitvormingsproces
Afgeleide planningsvormen
<i>Gebiedsgerichte aanpak</i>
<i>Procesplanning</i>
<i>Projectplanning</i>
<i>Integrale planning, facetplanning en sectorplanning</i>
<i>Strategische planning</i>
<i>Open planningsprocessen</i>

*Tabel 1:
Plannings-
benaderingen*

2.2.1 Klassieke Planologie

Deze benadering is ontstaan tijdens de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog. Verondersteld werd dat de samenleving zich volgens bepaalde wetmatigheden ontwikkelde welke voorspeld kunnen worden. Het planologische vraagstuk werd vooral als een inhoudelijk vraagstuk gezien. Pas in tweede instantie kwam de nadruk te liggen op variatiemogelijkheden tussen werkelijkheid en wens.

Deze benadering is vooral geschikt voor routinematige situaties en niet voor complexe vraagstukken waarbij belangenconflicten een rol spelen en waarbij de overheid beperkt of geen uitvoeringsmacht heeft.

De erkenning van het feit dat een plan niet enkel op deskundigheid gebaseerd kon zijn, maar dat het ook een politiek document is dat keuzes bevat, gaf in de jaren 70 de doorslag om met alternatieven te gaan werken – zie hiervoor paragraaf 3.4 van dit rapport. Politiek-bestuurlijke processen verlopen namelijk vaak chaotischer dan in deze benadering werd aangenomen.

2.2.2 Communicatieve Planologie

Dankzij het besef van beperkte controle is de communicatief-rationele aanpak ontwikkeld. Deze benadering is geschikt voor zeer complexe zaken met veel onzekerheid, in het bijzonder wanneer het om de perceptie, de motieven en het gedrag van partijen gaat. Deze vraagstukken laten moeilijk een voorspelling toe. Het idee is, dat geïnteresseerde partijen met elkaar in gesprek gaan over hun wederzijdse belangen en interesses. Dit gesprek kan dan resulteren in een plan van aanpak dat – na ondertekening – kan dienen als een convenant tussen de partijen. Omdat partijen steeds meer afhankelijk zijn van andere partijen om maatschappelijke doelen te bereiken is communicatieve interactie noodzakelijk om tot begrip te komen van ieders doelen, middelen en gedrag. Het stelt overheden in staat te anticiperen op het gedrag van anderen. Vandaar dat het uitgangspunt is de verschillende partijen bij elkaar brengen om de onzekerheden die het planningsproces omgeven in kaart te brengen. Communicatieve benaderingen zijn echter enkel zinvol voor die vraagstukken waarbij de verschillende betrokken partijen min of meer gelijkwaardige en wederzijdse afhankelijke (maar wel van elkaar verschillende) belangen vertegenwoordigen. Er blijven dus nog genoeg vraagstukken over die beter vanuit een technisch-rationeel perspectief kunnen worden opgepakt.

2.3. Planningsvormen

Er wordt in literatuur over planning ook vaak gesproken over gebiedsgerichte planning, procesplanning, projectplanning, integrale planning, strategische en open planningsprocessen. Dit zijn allemaal afgeleiden van de twee extremen in planning die eerder zijn besproken. Deze planningsvormen zullen in deze paragraaf kort worden besproken.

2.3.1 Gebiedsgerichte aanpak

Met de gebiedsgerichte aanpak is planning ontdaan van controle en beheersing (De Roo, 2004). Nadrukkelijk wordt hier in de planning gezocht naar consensus tussen partijen over, en deelname met, datgene wat mogelijk onderwerp van planning gaat worden. Op basis van voortdurend overleg met betrokkenen wordt voor gebieden met een bijzonder karakter de vele beleidsinitiatieven die voorheen in diverse plannen werden verwoord, samengevoegd tot een voor dat gebied relevante aanpak. De gebiedsgerichte aanpak zorgt voor duidelijkheid en draagvlak en voorkomt dat beleid en planning elkaar op onderdelen gaan tegenspreken voor een bepaald gebied.

2.3.2 Procesplanning

Technisch-rationele planning paste niet meer in een maatschappij waarin de dynamiek toenam (Spit, 2003). De systematiek bleek te star en te weinig flexibel om met onverwachte gebeurtenissen rekening te houden. Hierdoor kwam de term systeem-functionele planning op.

Het vertrouwen in de organiserende overheid bleef echter onverminderd. Het planningsproces kwam wel meer centraal te staan en dit is het begin van de procesplanning. Nadrukkelijk werd gebruik gemaakt van doelstellingen die enerzijds concreet te realiseren eindbeelden voorstelden en anderzijds dienden als een met burgers bespreekbaar toekomstperspectief (De Roo, 2004).

Een planningsproces start hier met het formuleren van doelen. Echter werd hierdoor erg veel tijd besteed aan het formuleren van brede, ruimtelijk-maatschappelijke doelstellingen die meestal te abstract waren om mee te werken. Dit gebrek aan succes resulteerde in een benadering waarbij de aandacht werd verlegd van doelstellingen naar het werken met meer concrete strategieën, die vanuit knelpunten in plaats van doelstellingen werden geformuleerd. In zijn meest geprononceerde vorm leidde procesplanning tot de ontwikkeling van de Strategic Choice van Friend en Jessop uit 1969 (Spit, 2003). Een verdienste van deze benadering was dat deze op een systematische manier liet zien dat complexe planning en planvormingsprocessen te structureren waren met inbegrip van terugkoppelingscycli. Bij de strategische keuzebenadering stond het systematisch verkennen van keuzemogelijkheden, onzekerheden en eventueel uitstel van niet direct noodzakelijke beslissingen centraal. Ook evaluatietechnieken, zoals de multicriteria-evaluatie (vooraf-evaluatie ten behoeve van het afwegen van alternatieven) kregen meer aandacht. De relatie met het object van planning werd losgelaten, planning was meer een algemene theorie over planning als proces, oftewel procesplanning.

Vervolgens begon het besef door te dringen dat planning en planvormingsprocessen niet in een vacuüm plaatsvonden, maar ook beïnvloed werden door de omgeving. Met de publicatie 'Planning als onderneming' van Den Houd e.a. uit 1983 werd planning langzamerhand niet meer uitsluitend als een overheidsopgave gezien en werden zo deuren geopend voor derden om te kunnen participeren in planning- en planvormingsprocessen. De opkomst van publiek-private samenwerking is hiermee een feit. Publiek-private samenwerking wordt in dit rapport besproken in hoofdstuk 4.

2.3.3 *Projectplanning*

Planning kan dus gebruikt worden voor het beheersen van opeenvolgende gebeurtenissen door middel van procesplanning. Planning kan echter ook het tot stand brengen van een product of een eenmalige situatie voorbereiden, dit wordt product of projectplanning genoemd (De Boer, 1982). De verschuiving naar een meer op de uitvoering gerichte ruimtelijke ordening bracht een groter accent op projectplanning met zich mee (Spit, 2003). Hierdoor kwam er ook meer aandacht voor efficiëntie en effectiviteit. Deze beide begrippen moeten in samenhang bekeken worden omdat het moeilijk is optimaal effectief te zijn indien het budget beperkt is.

Effectiviteit is de mate waarin een bepaald beleid of een bepaald middel bijdraagt tot het bereiken van een bepaald doel. Er kan hierbij onderscheid gemaakt worden tussen drie soorten effectiviteit: maatschappelijke, politieke en ambtelijke effectiviteit.

Realisatie van gewenste vernieuwingen verlopen echter in de praktijk langzamer dan velen wensen (De Roo, 2004). In toenemende mate komt daarom ook nadruk te liggen op de doelmatigheid (efficiëntie) van planning en wordt een verhoging van de doelgerichtheid (effectiviteit) nagestreefd door vooral aandacht te schenken aan concrete projecten.

Een belangrijke reden voor projectplanning is het beter kunnen beïnvloeden van ontwikkelingen: het project als coördinatiemechanisme (Voogd, 2004). Er zijn echter ook belangrijke nadelen aan deze ontwikkeling verbonden. Zo krijgen complexe plannen op deze manier ten onrechte en projectstatus om de indruk te wekken dat ze overzichtelijk en hanteerbaar zijn. Ook gaat het denken in termen van individuele projecten vaak ten koste van de samenhang tussen projecten en het bediscussiëren van het probleem dat ten grondslag ligt aan de wens om het project te realiseren. Niet zelden lijkt de ontwikkeling van het project daarom zelf als het probleem te worden beschouwd, wat de zoektocht naar alternatieven in de

weg staat. Een sterke aandacht voor projectplanning kan dus leiden tot een verzwakking van de onderlinge afstemming, van de integrale afweging. Belangrijk is daarom de bepaling over een activiteit wel een project is. Een project is een duidelijk aan te duiden activiteit of een serie activiteiten in een nauwkeurig af te bakenen geografische ruimte. Het werken met projecten zal verder beschreven worden in hoofdstuk 4 van dit rapport.

2.3.4 Sectorplanning, Facetplanning en Integrale planning

Op verschillende deelgebieden werd de systematiek van procesplanning toegepast, wat heeft geleid tot een ingewikkeld systeem van deelplannen (De Roo, 2004) Dit versterkte de roep om te komen tot afstemming, tot integrale planning. Commissie de Wolff heeft dit in de praktijk gebracht en de basis van hun gedachte is een vijftal terreinen van nationaal overheidsbeleid (Kreukels, 1980) Een daarvan was ruimtelijke inrichting. Om tot een systematische planning op deze vijf terreinen te komen bracht zij een onderscheid aan tussen sectorplanning, facetplanning en integrale planning. Onder sectorplanning werd de concrete programmering van een tak van overheidsactiviteit verstaan, gericht op een zo soepel mogelijk verloop van die activiteit. Bij facetplanning staat echter de aandacht voor een bepaald facet centraal, dus vanuit één gezichtspunt bekeken. Dit is de beleidsvoorbereiding gericht op het bevorderen van een systematisch en consistent beleid.

De integrale planning heeft het doel om te komen tot een combinatie van de verschillende vormen van sectorplanning en facetplanning op basis van een samenvattende visie van de mogelijke ontwikkeling van de maatschappij op een langere termijn. Dit systeem van planning en deelplannen wordt vooral gevoed door optimisme over de mogelijkheden van sturing door de overheid, tegen de achtergrond van een sterke economische groei.

2.3.5 Strategische planning

Voor de vertaling van politiek-bestuurlijke intenties naar de uitvoering en beheer ervan kunnen globaal drie typen plannen worden opgesteld (De Roo, 2004). Dit zijn het strategische plan, het tactische plan en het operationele plan. Een strategisch plan is vaak visionair van karakter en kijkt het meest ver de toekomst in. Het gaat om een plan dat de bedoelde politiek bestuurlijke intenties probeert in te passen in een beleidscontext waarin de verschillende ambities vanuit diverse beleidsterreinen ten aanzien van de bedoelde intenties worden aangegeven. Verder worden ten behoeve van dit plan de verschillende betrokkenen aangesproken met het doel te overtuigen van de noodzaak, het belang van de bedoelde intenties, de globale doelstellingen die uit de intenties voortvloeien, de brede maatschappelijke effecten die het beoogd en de weg ernaar toe beschreven. Het gaat vooral om een plan dat wervend moet zijn, omdat het de verschillende partijen aan de intenties probeert te binden. De strategische plannen zijn echter nog te abstract voor concrete uitvoering. Blijkt er voldoende draagvlak voor de intenties in het plan, dan worden acties uitgewerkt voor de middellange termijn en dit gebeurt in tactische plannen. Het tactische plan brengt de verschillende acties die nodig worden geacht in beeld, brengt deze met elkaar in verband en koppelt de acties aan de verschillende betrokkenen. Tactische plannen plaatsen de verschillende acties veelal ook in een tijdsperspectief en geven een eerste raming van de benodigde financiële inspanningen van de verschillende partijen en ten behoeve van de verschillende acties.

Het operationele plan is het uitvoeringsprogramma van het strategische of tactische plan met een evaluatie. Uiteindelijk zal voor elk project ook nog een projectplan worden uitgewerkt, waarin de meest concrete handelingen staan verwoord die tot actie zullen leiden. In de bedrijfskunde wordt onder strategische planning verstaan het inschatten en in het beleid opnemen van omgevingsfactoren – sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen – en andere elementen die de markt kunnen veranderen (Voogd, 2004).

2.3.6 *Open planningsprocessen*

'Blauwdrukplanning' werkt niet altijd in onze samenleving en dit werd in vele situaties ook niet meer geaccepteerd. Het besef kwam dat juist in het directe contact, in een sterke verbinding met de feitelijke besluitvormers en het publieke debat de kracht van de ruimtelijke planning ligt. In het streven naar draagvlak voor de uitvoering en de vergroting van de legitimiteit van de ruimtelijke planning, wordt sinds de jaren 90 open planningsprocessen gebruikt. De kern hiervan is het op een zo vroeg mogelijk moment het betrekken van de actoren bij het plannings- en planvormingsproces (Spit, 2003). Een actor is een groep, persoon of instantie die van invloed kan zijn op de realisatie van een project. Het goed kunnen omgaan met actoren is van wezenlijk belang voor de haalbaarheid van het plan. Een belangrijk punt is de overtuiging dat sturing van de werkelijkheid alleen kan slagen door de directe beïnvloeding van de maatschappelijke actoren en niet enkel via een plan. Indien gekozen wordt voor een open, en daarmee interactief, planningsproces, dan spelen betrokkenen een rol in het proces. Voor de complexiteit en daarmee de beheersbaarheid van het proces heeft dit grote gevolgen. Met de selectie van de actoren en de manier waarop deze worden betrokken in het planningsproces, staan namelijk de voornaamste randvoorwaarden van het planningsproces vast.

Echter wilde bijna iedere gemeente in Nederland vanaf de jaren 90 een open planvormingsproces. Er is echter ook een keerzijde aan het draagvlak die hiermee wordt bereikt. Woltjer (in De Roo, 2004) heeft een aantal bezwaren van open-planvormingsprocessen beschreven:

- Het leidt tot selectieve participatie omdat alleen actieve deelnemers mee doen.
- Er is sprake van een gezamenlijk belang tegenover een algemeen belang.
- Er is een wisselende bereidheid om te participeren.
- Er zijn vaak meer tegenstanders dan voorstanders.
- Er zijn relatief grote aantallen deelnemers met elk hun eigen mening.
- Het kan een kostbaar, langdurig en onbeheersbaar proces worden.
- Er is nadruk op de korte termijn, de directe omgeving en individuele belangen.
- Er is minder aandacht voor een samenhangend strategisch perspectief.
- Oplossingen worden meer als uitkomst dan als start van een proces gezien.
- Er is minder betekenis voor professionele en technisch-inhoudelijke kennis.
- Door compromissen ontstaan grijze oplossingen.

Een open planningproces lijkt wel de juiste weg om effectiviteit van, en legitimiteit voor ruimtelijke planning te verkrijgen. Legitimiteit is een belangrijk criterium omdat er vaak met ambitieuze, sturende plannen wordt gewerkt. Het verkrijgen van meer legitimiteit is echter niet onproblematisch. Het veronderstelt dat planning- en planvormingsprocessen een meerwaarde vertegenwoordigen die door alle betrokken partijen worden erkend. De meerwaarde komt tot stand door koppeling of afstemming van (sectorale) belangen, problemen en oplossingen. Vaak wordt hier de term integratie (van een integraal plan) gebruikt. Een gevaar van afstemming van belangen en oplossingen is het uitstelgedrag van deelnemers. Onder verwijzing van vergroting van het draagvlak kunnen beslissingen in afstemmingsprocessen eindeloos worden uitgesteld. De argumentatie blijft legitiem, maar de beleidsvoornemens verlaten het papier en de overlegtafels soms zelden. Een tweede gevaar is dat uiteindelijk nauwelijks onderscheid wordt gemaakt tussen belangrijke en minder belangrijke dimensies van het probleem waartussen afstemming noodzakelijk is. Het gebruik van een integrale benadering nodigt uit tot participatie en suggereert aan allen een bepaalde inbreng. Dit kan leiden tot teleurstelling en frustratie. Immers, de werkelijke bijdrage is altijd voorbehouden aan de primaire betrokkenen en meestal liggen deze (vaak ook door de randvoorwaarden gedwongen) al vroegtijdig op hoofdlijnen vast. Tot slot bestaat het gevaar dat de beide eerder genoemde valkuilen gezamenlijk mogelijkheden bieden aan derden om een hindermacht te mobiliseren.

2.4 Conclusie

Er bestaan verschillende planningsbenaderingen voor het opstellen van ruimtelijke plannen. Deze benaderingen zijn terug te brengen tot twee extremen, de technisch-rationele houding en de communicatief-rationele houding. Een afgeleide van de communicatieve houding is de gebiedsgerichte aanpak. Op basis van overleg met betrokkenen wordt hierbij voor een gebied de vele initiatieven, die voorheen in diverse plannen worden opgenomen, samengevoegd tot een voor dat gebied relevante aanpak. Deze werkwijze zorgt voor duidelijkheid en draagvlak en voorkomt dat beleid en planning elkaar op onderdelen gaan tegenspreken. Doordat planning in de loop der jaren niet meer uitsluitend als een overheidsopgave gezien werd konden externe partijen ook in het planningsproces deelnemen. Hierdoor werd publiek-private samenwerking mogelijk zowel in de planvorming als in de planuitvoering. Er bestaat een verschil tussen procesplanning en projectplanning. Planning kan gebruik worden voor het beheersen van opeenvolgende gebeurtenissen (procesplanning), maar het kan ook het tot stand brengen van een eenmalige situatie voorbereiden (projectplanning). Veel gemeenten werken met projectplannen. Echter gaat het denken in termen van individuele projecten vaak ten koste van de samenhang tussen de projecten en het probleem dat ten grondslag ligt. Een sterke aandacht voor projectplanning kan de ook zoektocht naar alternatieve oplossingsrichtingen in de weg staan. Deze nadelen kunnen ondervangen worden door het opstellen van een integraal strategisch plan, zoals een masterplan het beste is te typeren. Ook bevatten masterplannen vaak een tactisch en operationeel element. Om de consequenties van het plan en de realiseringmogelijkheden te beoordelen zijn dan enkele delen van het plan op een meer gedetailleerd niveau uitgewerkt. Tevens wordt dan ook nagegaan wat de financiële consequenties van het plan zijn samen met een tijdsplanning.

Een strategisch plan probeert de bedoelde intenties in te passen in een beleidscontext waarin de verschillende ambities vanuit diverse beleidsterreinen worden weergegeven. Ten behoeve van dit plan worden de verschillende betrokkenen aangesproken met het doel te overtuigen van het belang van deze intenties. Ook worden de globale doelstellingen en de brede maatschappelijke effecten die het beoogd beschreven en de weg ernaar toe. Het gaat vooral om een plan dat wervend moet zijn, omdat het de verschillende partijen aan de intenties probeert te binden. In de planvorming van een strategisch plan worden ook vaak omgevingsfactoren onderzocht, zoals sterke en zwakke punten en de kansen en bedreigingen omdat deze de desbetreffende markt kunnen veranderen.

In het streven naar draagvlak voor de uitvoering en de vergroting van de legitimiteit van de ruimtelijke planning worden door gemeentes vaak open-planvormingsprocessen gehanteerd. Hierbij worden op een vroeg moment de actoren bij het planvormingsproces betrokken om de haalbaarheid van het plan te vergroten. Bij een open planningsproces wordt de informatie over alternatieven naar buiten gebracht en de wensen en belangen van de externe partijen kunnen zo doordringen in de planningsorganisatie. Zo kan een zo groot mogelijk politiek en maatschappelijk draagvlak worden gecreëerd, maar het brengt ook een aantal gevaren voor het planningsproces met zich mee. Hoewel via een gesloten benadering de kans groter lijkt dat sneller tot besluitvorming overgegaan kan worden, heeft deze benadering het nadeel dat men zich afsluit van invloeden van buiten en dat daardoor minder draagvlak voor het plan kan worden verkregen.

3 Planinhoud

De vorm en de inhoud van ieder planningsproces wordt in eerste instantie bepaald door de problematiek die daarin aan de orde komt (het object van planning), in combinatie met de randvoorwaarden waaronder het plaats moet vinden (de context). Toch zijn dit niet de enige factoren die het verloop van het planningsproces bepalen, dit is namelijk vooral gekoppeld aan de betrokken actoren (De Roo, 2004). Deze hebben namelijk belangen en middelen. Met betrekking tot communicatie en interactie wordt in planvormingsprocessen vaak gebruik gemaakt van conceptvorming en scenario-ontwikkeling. Conceptvorming en scenario-ontwikkeling zijn vormen van toekomstverkenning. Ieder toekomstverkenning bestaat uit drie componenten:

1. Een beschrijving van de uitgangssituatie.
2. Een beschrijving van de mogelijke gebeurtenissen.
3. Een beschrijving van de mogelijke toekomstige situaties.

De planinhoud kan op verschillende manieren worden vormgegeven wat consequenties heeft op de uitvoering van het plan en de toepassingsmogelijkheden. In dit hoofdstuk wordt geprobeerd dit zo duidelijk mogelijk uiteen te zetten.

3.1 Doelbereik

Bij het planvormingsproces gaat het om doelbereik (Spit, 2003). Dit is de uiteindelijke ruimtelijke inrichting van het gebied, draagvlak, optimale consensus, implementatie in het beleid, verwerking in investeringsprogramma's, en dergelijke. Niet elk plan is echter gemaakt om daadwerkelijk uitgevoerd te worden (Voogd, 2004). Veel ruimtelijk plannen geven namelijk alleen de hoofdlijnen van het beleid aan en met deze plannen wordt vaak uitsluitend het beïnvloeden van het handelen van anderen beoogd. Het plan wordt in dat geval niet uitgevoerd in de klassieke betekenis van het woord, maar wordt toegepast als een marketinginstrument. Plannen kunnen verschillende functies hebben wat zijn invloed heeft op de inhoud (De Roo, 2004):

- Bieden van een ontwikkelingsperspectief.
- Stimuleren van nieuwe ontwikkelingen.
- De inhoudelijke afstemming van nieuwe ontwikkelingen.
- Procedurele afstemming van beleidsmaatregelen.
- Verschaffen van informatie aan derden over potenties en prioriteiten.
- Bieden voor een toetsingskader voor beleid.

Om tot actie over te gaan is het besef nodig dat een probleem moet worden opgelost of dat een meerwaarde wordt behaald door een duidelijke verbetering van de huidige situatie (Spit, 2003). De huidige ongewenste situatie moet manipuleerbaar zijn en het resultaat moet de moeite van het manipuleren waard zijn. Dit kan bijvoorbeeld bepaald worden door kosten en batenanalyses waarbij op financieel-economisch en op maatschappelijk gebied gekeken wordt of een verandering de moeite waard is. Of een plan aanslaat heeft met het tijdstip (de tijdgeest) en de plaats te maken. Uiteindelijk zullen individuen bezield moeten worden, draagvlak en inspanning is erg belangrijk.

3.2 Conceptvorming

Concepten kunnen worden ingezet als een manier om een complex ruimtelijk probleem hanteerbaar te maken, als procesgeleider in langdurige planningsprocessen, als stabilisator in een dynamisch ontwikkelingsproces en als een combinatie van deze (Spit, 2003).

Een ruimtelijk planconcept is een metafoor met een sterke communicatieve functie en ontleent de waarde aan een geboden perspectief en aan de mogelijkheid om doelstellingen en maatregelen met elkaar te verbinden in de ontwerp- en beleidsfase van de ruimtelijke ordening. Het concept geeft in kernachtige vorm, via woord en beeld, uitdrukking aan de

wijze waarop een actor aankijkt tegen de gewenste ontwikkeling van de ruimtelijke inrichting, alsook de aard van de interventies die hiervoor noodzakelijk worden geacht (Zonneveld, 1992). Deze beleidsintenties kunnen concrete opsommingen van te nemen maatregelen zijn, maar het kunnen ook minder concrete uitingen zijn over het gewenste beleid. Dit laatste kan dan een visie zijn over de meest gewenste ontwikkeling van een stad of regio (Ashworth, 2003)

Een concept zal bij vele actoren het bestaande beeld over het gebied veranderen en het zal een deel van de betrokkenen aanzetten tot handelen (Spit, 2003). Concepten kunnen:

- Verenigen: dit vereist een beeld van de doelgroep, geeft bewustwording en verantwoordelijkheidsbesef.
- Richting geven aan wenselijke ontwikkelingen en de daarvoor benodigde acties. Dit leidt tot taakformulering en dwingt tot het zetten van stappen. Dit vereist wel een idee van mogelijk realiseerbare meerwaarde.
- Samenhang bevorderen en tot versnelling leiden.

Het ruimtelijk planconcept ontleent de kracht aan uitdagende intenties, aan de wervende inhoud. Juist de doorkijk naar een mogelijke, gewenste toekomst is de meerwaarde die de planoloog in het concept kan leggen. Het vereist ook bevlogen mensen met een duidelijke uitstraling om de vonk over te brengen. Een mogelijk gevaar aan het werken met een concept is echter dat het voor de directe betrokkenen een aparte werkelijkheid lijkt te worden, een werkelijkheid met een te grote kloof naar anderen, zoals lagere ambtenaren en de bevolking.

3.3 Wervende plannen

Een strategisch plan moet wervend zijn, is in het vorige hoofdstuk naar voren gebracht, en ook een ruimtelijk planconcept ontleent zijn kracht aan de wervende inhoud. Wervende plannen komen voort uit de gedachte uit de jaren 80. Nederland was af en het ruimtelijke plan kon niet meer het afwegingskader bieden zoals beoogd (Spit, 2003). Sommigen meenden dat de schuld hiervan bij de planvorming lag, vooral door de gebrekkige uitvoering en de verbondenheid van deze activiteiten met coördinatie, inspraak en overleg. Planologen waren van mening dat door middel van wervende plannen de ruimtelijke ordening een eigen visie op de gewenste ontwikkeling van een stad of streek zou moeten uitdragen. Vanaf dat moment zijn geleidelijk aan derden expliciet bij de planvorming en de uitvoering betrokken. Steeds duidelijker werd dat planning een communicatief proces is, waarin de werkelijkheidsopvattingen van de verschillende betrokken actoren met elkaar worden geconfronteerd moeten worden. De overheid krijgt dan ook vaak de rol toebedeeld van leider van de discussie. In deze opvatting wordt een relatie gelegd tussen sturing en het netwerkbegrip. Een belangrijk onderdeel van elk planningsproces is dan ook het streven naar het creatief koppelen van de verschillende actoren, instrumenten en middelen aan elkaar in de tijd, al dan niet door middel van bijvoorbeeld een planconcept. De actoren bepalen hoe het planningsproces zal verlopen binnen de problematiek en de randvoorwaarden. Tegelijkertijd is met de keuze voor de participatie van bepaalde actoren ook een selectie gemaakt van instrumenten en middelen omdat de actoren deze inbrengen. Op deze manier kan een wervend plan worden gemaakt welke voldoende draagvlak en realiteitswaarde heeft. Wervende plannen zullen weer de private ontwikkelaars stimuleren vanwege de hoge haalbaarheid. Gemeenten en regio's proberen zich ook vaak op hun sterke punten te profileren via wervende en toekomstgerichte ruimtelijke plannen (Voogd, 2004). Deze toekomstvisie is soms zo expliciet geformuleerd dat het een terugkeer lijkt in te houden naar de starre blauwdrukplannen uit de jaren na de oorlog. Dit is schijn, omdat de nieuwe generatie plannen niet specifiek uitvoering beogen, maar vooral dienen om bepaalde actoren tot handelen aan te zetten, bijvoorbeeld om private investeringen uit te lokken.

3.4 Scenario-ontwikkeling

In het vorige hoofdstuk zijn er twee planningsbenaderingen besproken, de technisch rationele houding en de communicatief-rationele houding. Scenario-ontwikkeling zweeft qua kenmerken tussen deze twee extremen in (De Roo, 2004). Scenario-ontwikkeling is kenmerkend voor planningsprocessen met een meer tactisch en strategisch karakter (Spit, 2003). Het draagt inhoudelijk bij aan het systematisch verkennen van alternatieve oplossingsrichtingen voor een ruimtelijk probleem. Tevens levert het een procesmatige bijdrage doordat de actoren gezamenlijk discussiëren over de meest gewenste oplossing. Het maken van toekomstscenario's valt onder strategische planning (Ashworth, 2003). Bij een analyse van de toekomstmogelijkheden van een gebied moet niet alleen de situatie die op termijn kan worden aangetroffen bepaald worden, maar ook de omstandigheden – interne en externe ontwikkelingen en het gevoerde beleid ter plaatse – die tot de toekomstige situatie kunnen leiden. Dit maakt dat toekomstverkenningen onzeker zijn. Verschillen tussen scenario's en meer traditionele prognoses ligt vooral in de complexiteit van de scenario's. Deze bevatten namelijk verschillende variabelen en kwalitatieve gegevens. Ook leggen scenario's meer de nadruk op de verschillende toekomsten. Scenario's zijn echter geen alternatieven om uit te kiezen, het zijn consistente beschrijvingen en beelden van toekomstontwikkelingen die samen de marges aangeven waarbinnen concrete ruimtelijke beslissingen aan de orde komen.

Om het inbrengen van scenario's zinvol te maken is vooraf een analyse nodig: wat is de huidige situatie, welke trends zijn waarneembaar en voorspelbaar en wat zijn de onvoorspelbare ontwikkelingen? Onderdeel van deze analyse is vaak een SWOT-analyse waarbij sterke en zwakke punten interne factoren zijn en kansen en bedreigingen als externe factoren worden ingebracht. De aanpak bij de scenario-ontwikkeling kent drie stappen:

1. Het heden: de huidige situatie en de trends worden geanalyseerd en er worden toekomstvoorspellingen gedaan.
2. De toekomst:
 - a. Door de voorspellingen constant te houden, wordt een eerste scenario geformuleerd: het trendscenario.
 - b. Vervolgens worden de varianten ingebracht, hiermee ontstaan de contrastscenario's.

Naarmate de contrastscenario's meer afwijken van het trendscenario neemt het realiteitsgehalte af. Beide vormen van scenario's zijn tamelijk abstract en dienen als discussiemiddel – ook de functie van ongewenste scenario's kan dus zinvol zijn.

3. De toekomstvarianten of ontwerpscenario's: dit zijn de concrete varianten met hoofdlijnen voor realisatie.

De verschillende scenario's die ontstaan zijn toekomstbeelden en deze kunnen afschrikken of juist aantrekkelijk zijn. Met die beelden kan het huidige handelen in toekomstperspectief geplaatst worden en kan worden geprobeerd te sturen.

3.5 Sturing en draagvlak

Ruimtelijke planning is een vorm van sturing (Spit, 2003). Het lukt echter niet om altijd tot consensus te komen bij conflicterende belangen. Enige selectiviteit is daarom gewenst in het ambitieniveau. Indien de markt de gewenste doelen kan en wil realiseren dan is dit te prefereren boven publieke sturing. Het doel van ruimtelijke plannen is tweeledig: het ontwikkelen van een meer samenhangende visie op de toekomst en het vanuit deze visie zicht krijgen op de ontwikkelingen om vervolgens de besluitvorming zo te organiseren dat enige sturing van die ontwikkeling ontstaan. Een overheid probeert dus via een proces van de fysieke omgeving de ruimtelijke orde en de kwaliteit van de leefomgeving in een bepaalde richting te beïnvloeden (De Roo, 2004). Deze beïnvloeding is slechts in beperkte mate met behulp van planningsmechanieken te sturen. Als een voorstel van beleid en de hiervoor

vereiste maatschappelijke inspanningen te sterk afwijken van de bestaande situatie, of als het beleid te sterk indruist tegen de wensen van sterke belangengroepen, dan is de kans groot dat de via planning beoogde gevolgen niet tot stand komen. In een planningsproces moet daarom voortdurend rekening worden gehouden met de heersende maatschappelijke opvattingen en met de politieke invloed van de betrokken groeperingen. Een planningsproces is dan ook een politiek-bestuurlijk proces waarin aspecten als overleg, meningsvorming, consensusvorming, politieke besluitvorming en de effectiviteit van doelverwezenlijking een belangrijke plaats innemen.

Bij draagvlak hoort wilsvorming. Wilsvorming is een proces om mensen aan bepaalde oplossingen te laten wennen. Het is namelijk een natuurlijke eerste reactie van mensen om nieuwe ideeën eerst als onwennig of vreemd terzijde te leggen. Formele en informele communicatie tussen de betrokken partijen kan leiden tot beïnvloeding en aanpassing van voorkeuren en standpunten. Wilsvorming is dus het vormen van een gemeenschappelijke mentale instelling op grond waarvan mensen vrijwillig kiezen of besluiten voor een bepaalde handeling.

Het succes in de uitvoering van plannen hangt ook af van de visie van het bestuur (Spit, 2003). Er zijn vier bestuurskundige vormen van bestuur te onderscheiden:

1. Laissez faire, laissez aller: bestuur is van mening dat men goed op koers ligt en/of de sturingsmogelijkheden zijn gering en/of er bestaat angst om in te grijpen wegen mogelijke weerstand. Men kiest voor doorgaan op de huidige koers, bij nieuwe ontwikkelingen wordt ad hoc gereageerd.
2. Coördinatiemodel/relatie-beïnvloedingsmodel: door het werken aan een optimale communicatie wordt enige sturing gerealiseerd. De situatie ligt dicht bij de eerste vorm echter komen de belangen eerder in beeld en de betrokken partner wordt sneller worden ingeschakeld. Ook kan in een goed functionerend netwerk een probleem gemakkelijker worden aangepast.
3. Competitie/marktgerichte benadering: economische ontwikkelingen worden benut om de eigen doelen te realiseren. Vanuit een eigen visie op de toekomst worden met de stroom mee kansen gecreëerd. Men werkt bijvoorbeeld met concepten en zo kan een ideaalbeeld en daarmee een richting worden geformuleerd. Er is sprake van een sturingsmodel, van een actief optreden en van inzet van eigen instrumenten maar er wordt geen dwingend karakter of blauwdruk voor de toekomst opgelegd.
4. Identiteit als richtsnoer: de sturingsnoodzaak gaat verder dan de vorige vorm omdat ontwikkelingen ook tegen de stroom in gerealiseerd moeten worden. Ook kan het zo zijn dat ontwikkelingen uit de markt sterk bijgestuurd moeten worden om de eigen identiteit te behouden.

Bij bovenstaande vormen is er duidelijk een verschil in de mate van sturing. Een plan dat alleen kans van slagen heeft in de vierde vorm, zal geen schijn van kans hebben als het bestuur ter plaatse de eerste vorm aanhangt.

3.6 Ideale situatie en haalbare situatie

Plannen ontwerpen en maken zijn geen op zichzelf staande handelingen, het zijn handelingen gebonden aan de besluitvormende context waarbinnen het uiteindelijke plan moet functioneren (Berkhout e.a., 1982). In deze hoedanigheid zijn er twee plantypen te onderscheiden:

1. Een plan als afbeelding van een in de toekomst ideale situatie.
2. Een plan als afbeelding van de in de toekomst haalbare of mogelijke situatie.

Een haalbaar plan is uitvoerbaar, de uitvoerbaarheid van een plan is de mate waarop het voorgestelde gebruik overeenkomt met het daadwerkelijke mogelijke gebruik.

Gaat men bij plannen uit van het doelen gericht op het ideaalbeeld-niveau, dan zal dit plan een beeld geven van de toekomstige ideale situatie en zal het niet geschikt zijn voor directe

uitvoering. Een dergelijk plan heeft vooral de functie om de hoofdlijnen aan te geven die als leidraad kunnen dienen bij de uitvoeringsbeslissingen. De bepaling van de doelen op ideaalbeeldniveau vereist inzicht in het systeem van ruimtelijke processen en een visie over het ideale verloop van die processen. Vooraf aan het planningsproces is er nog een extra fase, waarin op basis van onderzoek en beeldvorming de doelen vastgesteld worden. Deze doelen zijn vaak het oplossen van knelpunten. Het zijn doelstellingen die niet direct refereren aan de aanwezige middelen, maar meer in het algemeen iets zeggen over de gewenste veranderingen. De verwerking van dit soort doelen in een concrete plansituatie stuit op verschillende moeilijkheden. Als eerste zijn de doelen vaak vaag en abstract. Hierdoor zijn deze in een plansituatie op veel manieren te relateren aan het middelenniveau. Vaak zijn de hoeveelheid aan oplossingsmogelijkheden dan te groot om te kunnen hanteren. Een tweede probleem komt voort uit de tegenstrijdigheden die zich tussen de doelen kunnen voordoen.

Van een plan als afbeelding van de in de toekomst haalbare situatie speelt de aanwezigheid van de middelen echter wel een belangrijke rol. Het planvormingsproces start dan met een set doelen waarbij ieder doel aangeeft wat haalbaar is op basis van de ter beschikking staande middelen. Deze doelen zijn vaak minder vaag dan de doelen op ideaalbeeld-niveau. De vertaling van de doelen naar de middelen laat zien wat de wensen zijn en wat haalbaar geacht wordt. De verwerking van deze doelen in een concrete plansituatie richt zich vaak op het gelijktijdig kunnen behandelen van de verschillende doelen. Anders kan namelijk het probleem ontstaan dat honorering van het ene doel, vaak vergaande gevolgen heeft voor de honorering van de andere doelen van het plan.

3.7 Omgaan met onzekerheden

De onzekerheid van toekomstverkenningen komt ten dele voort uit de complexiteit van de maatschappij. De grootste bron van onzekerheid is de mens, in het bijzonder de door de mens te nemen beslissingen zoals investering- en desinvesteringbeslissingen en beleidsbeslissingen. De hoeveelheid en de mate van onzekerheid wordt groter naarmate de planningshorizon verder weg ligt (Spit, 2003). Door de snelle maatschappelijke veranderingen en toegenomen complexiteit van de meeste maatschappelijke problemen voldoet een statische en lineaire planning niet meer (Voogd, 2004). Al tijdens de planvorming wordt het beleid vaak doorkruist door onverwachte gebeurtenissen, veranderde opvattingen en door de onmogelijkheid om zaken te beheersen. Een belangrijke oorzaak van het falen van een plan ligt daarom besloten in de permanente aanwezigheid van onzekerheden. In dit verband valt volgens Friend en Jessop (in Voogd, 2004) drie structurele onzekerheden te onderscheiden:

- Onzekerheden over de te verwachten effecten van beleidsmaatregelen.
- Onzekerheden over de keuzes die worden gedaan op andere beleidsterreinen.
- Onzekerheden met betrekking tot veranderende waarden en normen.

Onder invloed hiervan is de opvatting over een planningsproces sterk veranderd. Vooral de dynamiek van de verschillende activiteiten wordt sterker benadrukt. Dit vanwege de noodzaak het hoofd te bieden aan onzekerheden die aan het voeren van beleid verbonden zijn en die om een voortdurende aanpassing aan nieuwe ontwikkelingen vragen. Ten dele heeft dit tot gevolg gehad dat integrale beleidsplannen sinds de jaren tachtig een minder pretentief karakter hebben gekregen. Men wilde plannen met een grote mate van flexibiliteit, waarbij alleen hoofdlijnen werden aangegeven van meer korte termijnplannen en programma's die regelmatig werden bijgesteld door middel van procesplanning. Plannen die globaal zijn en alleen randvoorwaarden voor toekomstige ontwikkelingen stellen werden ook erg populair. Randvoorwaarden zijn de specificaties, vooral functionele, die uiteindelijk als ontwerp van de mogelijke aanbesteding zullen worden vastgesteld (De Roo, 2004). Dit is vaak een functioneel programma van eisen, bestaande uit de technische, financieel-economische, organisatorische, juridische en ruimtelijke randvoorwaarden voor het projecten. Voor de

overheid zijn er verder twee soorten risico's: financiële risico's zoals budgetoverschrijdingen en ten tweede politiek-bestuurlijke risico's.

3.7.1 Flexibiliteit

Flexibiliteit is het vermogen van beleid, werkwijze of organisatie tot een gemakkelijke aanpassing aan tussentijds gewijzigde omstandigheden (De Roo, 2004). Er zijn ook een aantal gevaren verbonden aan het nastreven van flexibiliteit:

- het kan gehanteerd worden als een middel om achterliggende doelstellingen van ermee gemoeide belangen te verhullen;
- het behoud van een bepaalde situatie kan een minder hoge prioriteit krijgen omdat mogelijkheden open moeten worden gehouden voor eventuele nieuwe ontwikkelingen;
- het kan resulteren in een begunstiging van harde waarden ten nadele van zachte waarden. Ook bestaat er een mogelijkheid dat moeilijk te omschrijven waarden eerder als flexibel worden ervaren en daardoor sneller gewijzigd zullen worden;
- het kan ingegeven zijn vanuit een behoefte van bestuurders of belangengroepen om vrij, niet door richtlijnen gestoord, te kunnen handelen;
- het kan leiden tot een incrementalistische planning (via kleine, snel opvolgende stappen), met als mogelijk doel het verzet tegen maatregelen te beperken;
- het kan de continuïteit van beleid in de weg staan en strijdig zijn met de menselijke behoefte aan voorspelbaarheid en doorzichtigheid van het gebeuren. In het verlengde hiervan ligt op sommige beleidsterreinen een spanningsveld met de rechtszekerheid die de betrokkenen aan het beleid mogen ontleen.

Flexibiliteit in handelen en beleid kan de slagvaardigheid van beleidsmakers en uitvoerders vergroten, maar geeft slechts beperkt zicht op concrete eindproducten en daarmee is er ook onduidelijkheid ten aanzien van de rechtszekerheid van het planningsproces. Het proces van evaluatie kan hier goeddeels aan tegemoetkomen. Om de spanning tussen flexibiliteit en vrijheid enerzijds en gebondenheid aan evaluatieprocessen anderzijds, niet te groot te laten zijn, kan een fasegewijze terugkoppeling waardevol zijn.

3.7.2 Fasering

Een andere manier, dan de introductie van flexibiliteit om in een planningsproces met onzekerheden om te gaan is fasering. De behoefte kan ontstaan aan terugkoppelingen tussen de verschillende fasen en aan het inbouwen van beslismomenten in de tijd. Dit betekent dat het kader voor beslissingen wel wordt geschetst maar dat het nemen van belangrijke beleidsbeslissingen nog even wordt uitgesteld (De Roo, 2004).

Een planningsproces is opgebouwd uit verschillende fasen, voor de organisatie ervan zijn er vele stappenschema's mogelijk. Dit wordt aangeduid met het begrip procesarchitectuur en dit is een schematisch overzicht van taken, activiteiten en betrokkenen. De aard en de inhoud de procesarchitectuur ten behoeve van de planvorming hangen in sterke mate af van het karakter en de omvang van de planregio, de heersende problematiek, de verordeningen, het aanwezige ambtelijke apparaat en dergelijke. Als *Bijlage B* van dit rapport zijn twee veel gebruikte faseringen te vinden. Nadrukkelijk moet gesteld worden dat er niet een beste manier tot faseren bestaat. Afhankelijk van de maatschappelijk-bestuurlijke context zal voor een bepaald, op dat moment nader uit te werken, werkproces moeten worden gekozen. Dit kan inhouden dat in het ene geval de nadruk komt te liggen op het interactieve open proces, terwijl in het andere geval juist meer voor een lineaire aanpak wordt gekozen.

3.8 Conclusie

De vorm en de inhoud van een planningsproces worden bepaald door het onderwerp van planning, de randvoorwaarden en de betrokken actoren. Niet elk plan wordt gemaakt om daadwerkelijk uitgevoerd te worden, deze plannen geven dan de hoofdlijnen van het beleid

aan en zijn bedoeld om het handelen van anderen te beïnvloeden, als een marketinginstrument. Dit plan is dan vaak een plan als afbeelding van de in de toekomst ideale situatie. Een plan als afbeelding van de in de toekomst haalbare of mogelijke situatie is echter wel geschikt voor directe uitvoering en hierbij speelt dan echter wel de aanwezigheid van de middelen een belangrijke rol. Een haalbaar plan is uitvoerbaar, de uitvoerbaarheid van een plan is de mate waarop de voorgestelde ontwikkelingen overeenkomen met de daadwerkelijke ontwikkelingen.

De meeste ruimtelijke plannen bevatten een toekomstverkenning. Conceptvorming en scenario-ontwikkelingen zijn de meest gebruikte vormen hiervan. Een concept ontleent de kracht aan uitdagende intenties en de wervende inhoud. Wervende plannen zullen private ontwikkelaars stimuleren vanwege de hoge haalbaarheid.

Plannen kunnen ook afstemming van ontwikkelingen beogen en een toetsingkader vormen voor beleid. Of een plan gevoelsmatig aanslaat hangt af van de tijdsgeest en de locatie. Actoren dienen altijd overtuigd te worden van de noodzaak tot uitvoering van het plan, draagvlak is erg belangrijk.

Scenario-ontwikkeling draagt bij aan het systematisch verkennen van alternatieve oplossingsrichtingen voor een ruimtelijk probleem. Scenario's zijn geen alternatieven om uit te kiezen, het zijn beschrijvingen en beelden van toekomstontwikkelingen die de marges en daarmee de benodigde sturing aangeven. Het succes in de uitvoering van plannen hangt af van de mogelijkheden om te sturen, de instrumenten hiervoor en de visie van het bestuur. Voor de uitvoering van plannen met ambities zijn bevlogen mensen nodig met een duidelijke uitstraling om de vonk over te brengen.

Het kwaliteitsniveau van de uitvoering wordt bepaald door de beschikbare middelen, prioriteiten en de ambities. Niet alle problemen die aan het plan ten grondslag liggen zijn gemakkelijk op te lossen. De beleidsruimte wordt vaak door vele factoren beperkt, bijvoorbeeld financiële middelen en door het beleid van de provincie en het rijk. In hoofdstuk 5 zal het beleid waar de gemeente Emmen rekening mee moet houden worden beschreven. Vaak zijn er meerdere doelstellingen die deels conflicteren. Er zullen dan prioriteiten gesteld moeten worden en de uitwerking van de doelstellingen en de prioriteiten geven verschillende alternatieve plannen.

Het doel van ruimtelijke plannen is het ontwikkelen van een samenhangende visie op de toekomst en het vanuit deze visie zicht krijgen op de ontwikkelingen om vervolgens de besluitvorming zo te organiseren dat er enige sturing van die ontwikkelingen kan ontstaan. Een belangrijke oorzaak van het falen van een plan ligt besloten in de aanwezigheid van onzekerheden. Dit risico kan worden verminderd door het inbouwen van voldoende flexibiliteit en door fasering.

4 Uitvoering van plannen

Bij gebieden waar de vestigingsdruk niet al te groot is zal men het niet bij het maken van plannen moeten laten (Yap Hong Seng, 2000). Een actief wervingsbeleid voor investeerders en projectontwikkelaars is nodig om de plannen een zekere grondslag te geven. Van belang daarbij is dat de gemeente helderheid geeft over wat zij wil bereiken en weke rol daarbij door de private partijen mag worden gespeeld. De dynamiek en het investeringsvolume in de binnenstad dient via gemeentelijk vastgoedbeleid vergroot te worden en wel zo dat er een nieuw elan gaat ontstaan in de binnenstad. Voordat zal worden ingegaan op mogelijke vormen van samenwerking bij de uitvoering van een plan zal eerst ingegaan worden op het doel van deze samenwerking. De doelstellingen van de twee masterplannen van de gemeente Emmen, die later in dit rapport uiteengezet worden, is namelijk terug te brengen tot een levendig en aantrekkelijk stadscentrum.

4.1 Aantrekkelijk stadscentrum

Een stadscentrum is een multifunctioneel gebied, waar bovendien sprake is van een zekere mate van functiemenging (Seip, 1999). Functiemenging houdt in dat verschillende voorzieningen ruimtelijk gezien met elkaar vervlochten zijn. Samenhang betekent dat verschillende voorzieningen in een centrum elkaar versterken doordat gebruikers van de voorzieningen ook andere voorzieningen bezoeken. In een samenhangend centrum is het geheel meer dan de som der delen. Een goed functionerend en aantrekkelijk stadscentrum kenmerkt zich door de samenhang en levendige sfeer. Stadscentra zijn aantrekkelijk wanneer er een levendige sfeer hangt en er altijd wel iets te beleven valt. Anderzijds trekken historische stadscentra vaak veel bezoekers vanwege het authentieke karakter en de beleving. Na bestudering van de volgende hoofdstukken (6 en 7) kan gesteld worden dat deze aantrekkelijkheidsfactoren niet voldoende vertegenwoordigd worden in Emmen-Centrum. Levendigheid en samenhang kunnen alleen ontstaan wanneer mensen om verschillende redenen en op verschillende tijdstippen in het centrum aanwezig zijn en de mogelijkheid hebben om verschillende voorzieningen bezoeken. Ook de vormgeving en de inrichting van het centrum zijn van invloed op de aantrekkingskracht. Een aantrekkelijk centrum kenmerkt zich door een straatprofiel dat in balans is, architectonische afwisseling, gebogen straten, gesloten gevelwanden en een schone en goed onderhouden openbare ruimte. Een besloten, afwisselend straatbeeld creëert namelijk een beeld van gezelligheid en geborgenheid, terwijl grote lege ruimten, uniformiteit en achterkanten van gebouwen juist een sfeer van ongezelligheid en ontoegankelijkheid creëren. Tevens is de ordening van functies in een stadscentrum van invloed op de levendigheid en de samenhang. Een compact centrum, waar mensen rondjes kunnen lopen, heeft meer aantrekkingskracht dan een langgerekt centrum of een centrum waarin de voorzieningen ver van elkaar liggen. Emmen wil graag een levendig en volledig stadscentrum en een aantrekkelijke woongemeente zijn voor hoogopgeleide koppels. Recente inzichten ten aanzien van het woongedrag van mensen leidt tot de conclusie dat huishoudens zich niet meer alleen laten leiden door de plek van het werk (Atlas voor Gemeenten, 2005). Huishoudens nemen steeds vaker een woonbeslissing die afhankelijk is van de attractiviteit van de woning en de woonomgeving. Bovendien lijkt het er op dat bedrijven die huishoudens volgen naar de aantrekkelijke woonplaats. Dit beeld contrasteert met het industriële tijdperk, waarin arbeiders in de buurt van de fabrieken gingen wonen.

In de tweede plaats houden mensen in hun woonplaatskeuze rekening met de nabijheid van een gevarieerd aanbod van interessante banen. Vanuit die invalshoek is het voor gemeenten die een aantrekkelijke woongemeente willen zijn van groot belang dat vanuit die gemeente zoveel mogelijk geschikte banen binnen een acceptabele reistijd, per auto (in de spits) en per openbaar vervoer, te bereiken zijn. Bedrijven zijn vooral geïnteresseerd in de bereikbaarheid

door potentiële werknemers. Emmen staat in de ranglijst van de Atlas voor Gemeenten op de laatste plaats op de sociaal-economische index, de woonaantrekkelijkheidsindex en de ranglijst over bereikbaarheid door werknemers. In Emmen wonen tevens de minste hoogopgeleiden van alle gemeenten opgenomen in de Atlas voor Gemeenten. Wat pleit voor Emmen als woonplaats is dat het aantal geweldsmisdrijven en de huizenprijzen laag zijn. Emmen kent een hoog aandeel koopwoningen.

Volgens Voogd (2004) is een actieve opstelling van de overheid nodig voor het handhaven en waar mogelijk verbeteren van de kwaliteiten van een binnenstad. Dit is niet gemakkelijk omdat enerzijds de macht en de middelen van de overheid beperkt zijn, en anderzijds steden door hun diversiteit veel te respecteren belangengroepen met ieder een eigen machtsbereik kennen. Het is voor een gemeente erg moeilijk om zonder hulp van vastgoedeigenaren veranderingen door te voeren. Een goede samenwerking tussen belangengroepen en de gemeente is daarom essentieel.

4.2 Uitvoering van het plan

Binnen de vormen van samenwerking kan de gemeente verschillende regierollen vervullen. Er zijn verschillende vormen van samenwerking tussen gemeente en private partijen (Korthals Altes e.a., 2004):

- Publieke ontwikkeling met uitvoering door private partijen. Dit is een project waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor de planvorming en grondexploitatie. De inbreng van private partijen blijft dan beperkt tot het uitvoeren van het opgestelde plan.
- Publiek-Private-Samenwerking (PPS): in de projectfase is in deze vorm sprake van risicodeling. In het proces kan deze samenwerking vorm krijgen de gezamenlijke vaststelling van het programma voor een locatie of door afspraken te maken over financiële risico's. De samenwerking kan worden vormgegeven in een PPS-constructie, met de oprichting van een aparte grondexploitatie maatschappij (GEM) of een ontwikkelingsbedrijf.
- Geheel private ontwikkeling binnen publiekrechtelijk kader: het project wordt voor eigen rekening en risico van de private partij uitgevoerd. De bemoeienis van de gemeente met de programmatische invulling en de inrichting is beperkt. Eventueel wordt er op afstand gestuurd door het stellen van randvoorwaarden.

Betrokkenheid bij de planvorming wil niet automatisch zeggen dat dezelfde partijen het plan ook realiseren (Bult-Spiering, 2003). Zo zullen de publieke onderdelen van het plan openbaar aanbesteed moeten worden. Opdrachtgever bij de aanbesteding van de publieke voorzieningen of het gehele plan kan de publieke partij zijn, of een door een publieke en private partij opgerichte aparte organisatie, bijvoorbeeld een Gemeenschappelijke Ontwikkelingsmaatschappij (GOM). Ook is het mogelijk dat private partijen zelf de uitvoering van publieke voorzieningen openbaar aanbesteden.

4.3 Publiek Private Samenwerking

Publiek private samenwerking is een verzamelbegrip, waaronder tal van samenwerkingsvormen tussen overheden en private partijen kunnen worden verstaan (Van den Berg e.a., 2004). Taken, verantwoordelijkheden en risico's van deze partijen kunnen op verschillende manieren worden verdeeld.

Per project zal de overheid vooraf moeten nagaan of PPS meerwaarde kan opleveren en het reële optie is (Kenniscentrum PPS, 1999). Wil PPS een reële optie zijn moet tenminste aan een aantal basisvoorwaarden worden voldaan:

- De publieke partij moet een duidelijk doel van de samenwerking hebben
- Op basis van een evaluatie vooraf moet er een indicatie zijn dat samenwerking met private partijen toegevoegde waarde kan opleveren ten opzichte van alternatieve uitvoeringswijzen.

- Er moet sprake zijn van heldere en gemeenschappelijke doelstellingen van zowel overheid als private partijen bij het project
- Er moet politiek draagvlak en bestuurlijk inspanning zijn voor het project en de samenwerking met private partijen daarbij
- Door de samenwerking moeten de risico's van het project beter beheerst kunnen worden door overdracht en/of de risico's kunnen worden gedeeld.
- De contouren van het project moeten voldoende duidelijk zijn maar het project moet niet al volledig uitgetekend zijn omdat er anders geen ruimte is voor een efficiënte inbreng van private partijen.
- Er moet interesse voor het project en de voorgestane PPS bestaan bij de private partijen.

4.3.1 *Motieven voor PPS*

Vanuit de kant van de overheid zijn er enkele motieven voor de belangstelling voor PPS (Terpstra, 1993). Dit zijn het kunnen aantrekken van financiële middelen en het opdoen van kennis en ervaring uit de private sector. Het mede door derden realiseren van anders niet haalbare doelstellingen zonder dat daarbij alle bestuurlijke grip uit handen wordt gegeven. De private sector is gebaat bij het ontstaan van een gunstige risico-rendementsverhouding doordat de overheid de onrendabele kop van een project financiert en/of er voorsprong ontstaat op de concurrentie als gevolg van snellere informatievoorzieningen.

Bij een PPS-project (Kenniscentrum Ministerie van Financiën):

- werken overheden en bedrijfsleven samen op basis van duidelijke, contractueel vastgelegde afspraken;
- is vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke kosten en risico's draagt;
- gaat het om het realiseren van zowel maatschappelijke als commerciële doelen;
- verwachten beide partijen dankzij de samenwerking en de inbreng van ieders specifieke deskundigheid een beter resultaat tegen dezelfde kosten te realiseren – of hetzelfde resultaat tegen minder kosten;
- behoudt elke partij zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid.

Het doel van PPS is het realiseren van meerwaarde en efficiëntiewinst.

PPS wordt beschouwd als een belangrijk instrument voor de daadwerkelijke realisatie van ambitieuze plannen vanwege de belangrijke meerwaarde die deze vorm van samenwerking op kan leveren voor de actoren (Bult-Spiering, 2003). Het maakt het mogelijk om een integrale oplossing voor het stedelijke gebied te creëren en de functies kunnen op elkaar afgestemd worden. Multifunctionaliteit van het gebied zorgt dan voor vereveningsmogelijkheden. De opbrengst van de commerciële ontwikkeling van de gronden kunnen zo (deels) gebruikt worden voor de ontwikkeling van de openbare ruimte.

De term PPS wordt zowel gebruikt om de structuur van de samenwerking als om het proces van de samenwerking aan te duiden. De structuur van de samenwerking is de juridische, financiële of organisatorische constructie die is bedacht om afspraken te formaliseren of vast te leggen. Het proces is dan de feitelijke interactie, dus de samenwerking als activiteit. Een als PPS te typeren vorm van samenwerking bezit in ieder geval de volgende kenmerken:

- een of meer publieke en
- een of meer private actoren
- werken samen
- aan de realisering van een onderling overeengekomen doelstelling
- in een organisatorisch verband
- met inbreng van middelen
- en risico-aanvaarding
- en verdeling van de opbrengsten.

PPS moet zowel maatschappelijke als bedrijfseconomische belangen dienen. De eigen identiteit van actoren en identificatie met de eigen doelstellingen en verantwoordelijk moet worden behouden en de opbrengsten worden verdeeld in overeenstemming met de inbreng van middelen en de risico-aanvaarding door elk der actoren.

4.3.2 *Risico's van PPS*

Risico's die met de realisatie van ruimtelijke inrichtingsprojecten gepaard gaan zijn vaak groot. Deze risico's hebben voornamelijk te maken met de marktontwikkelingen, het aantal belanghebbenden, de omvang van het project, grondverwervingmogelijkheden en politieke besluitvorming. Risico's specifiek in relatie tot PPS zijn (Bult-Spiering, 2003):

- Ontwerprisico's als gevolg van ontwerpfouten en veranderingen.
- Bouwrisico's als gevolg van constructiefouten en de uitloop van de bouw.
- Onderhoud- en operationele risico's als gevolg van onverwachte kosten tijdens de exploitatieperiode, overmacht bij ongevallen en rampen en aansprakelijkheid.
- Financiële risico's als gevolg van tegenvallende inkomsten en kosten.
- Interactierisico's die voortvloeien uit de kosten die verbonden zijn aan deelname aan samenwerking en/of strategisch gedrag van actoren tijdens het samenwerkingsproces.
- Planningsrisico's als gevolg van het uitblijven van formele toestemming van bevoegde organen.
- Politiek-bestuurlijke risico's die voortvloeien uit veranderd overheidsbeleid of een zwakke uitvoering door de overheid van gemaakte afspraken.
- Democratische risico's die ontstaan wanneer overeenkomsten tussen publieke en private actoren ertoe leiden dat publieke belangen onvoldoende worden behartigd of de invloed van democratisch gekozen organen wordt beperkt.
- Maatschappelijke risico's die voortvloeien uit maatschappelijk verzet tegen de realisatie van het project.

De vele betrokken actoren maken de uitkomst van het besluitvormingsproces onzeker. Bovendien is de besluitvorming versnipperd, naast private actoren en de gemeenten zijn andere overheidsorganen en belanghebbenden betrokken bij de projecten. Bij binnenstedelijke projecten is bovendien het grondeigendom vaak versnipperd, wat grote risico's ten aanzien van verwerving en meewerking met zich meebrengt. Niet alleen de ontwikkelingen binnen het projectgebied zorgen voor risico's maar ook ontwikkelingen daarbuiten. De haalbaarheid van projecten wordt namelijk ook beïnvloed door de ontwikkelingen op de lokale, regionale en nationale markten en door de activiteiten van de betrokken actoren bij andere projecten.

4.4 **Meerwaarde**

Een project heeft effecten op haar omgeving. Projecten kunnen zowel spin-off genereren voor de directe omgeving als voor de betrokken actoren: verbetering van het economische en/of investeringsklimaat heeft vaak regionale effecten en gewaardeerde projecten leveren een belangrijke positieve bijdrage aan het imago van de betrokken actoren. Ruimtelijke inrichtingsprojecten zijn vaak van een dergelijke complexiteit dat ze niet op laste van één actor kunnen worden gerealiseerd: veel verschillende actoren moeten op verschillende fasen in het project betrokken worden.

Meerwaarde is het feit dat door de samenwerking de actoren een eindresultaat bereiken dat ze los van elkaar niet hadden kunnen bereiken. Voor de overheid wordt vaak gesteld dat de meerwaarde gelegen is in het creëren van een realiseerbaar en afzetbaar plan, dat met de gekozen partners met in een overeengekomen risicoverdeling wordt gerealiseerd op een financieel zo verstandig mogelijke wijze.

De meerwaarde van PPS bij stedelijke projecten is gelegen in (Voogd, 2004):

- Het vroegtijdig samenbrengen van kennis, kunde en ervaring.

- Een verbeterde prijs/kwaliteitverhouding

Private actoren kunnen in veel gevallen sneller en efficiënter handelen dan de overheid en hebben een grotere financiële slagkracht. Door private kennis en creativiteit in te schakelen kan een hogere inhoudelijke kwaliteit worden bereikt. Andersom maken private actoren gebruik van de publieke kennis en bevoegdheden met betrekking tot procedures en besluitvorming. PPS betekent in de meeste gevallen een hogere kwaliteit van het eindproduct en een betere prijs/kwaliteitverhouding dan wanneer de projecten in een traditionelere vorm gerealiseerd zouden zijn. Voor hetzelfde geld kunnen betere investeringen worden gedaan of dezelfde investeringen zijn mogelijk voor minder geld. Daardoor kunnen meer projecten worden gerealiseerd of de uitvoeringsdatum van projecten kan worden vervroegd.

Meerwaarde kent dus vier verschijningsvormen:

1. Inhoudelijke meerwaarde door een integrale benadering en de realisatie van verschillende, elkaar versterkende functies. PPS verhoogt dan de kwaliteit van de oplossing.
2. Financiële meerwaarde door risicoverdeling en vereveningsmogelijkheden. Zo ontstaat een betere prijs-kwaliteitverhouding en niet cashflowgenererende onderdelen van het plan verhogen de cashflow van de rendabele onderdelen van het plan en de publieke voorzieningen kunnen worden gefinancierd met de rendabele onderdelen van het plan. Door de samenwerking worden de risico's gespreid en per actor dus gereduceerd.
3. Procesmatige meerwaarde door het vroegtijdig samenbrengen van complementaire kennis en ervaring en de afstemming van doelen en belangen.
4. Externe meerwaarde door de afstemming van verschillende projecten of projectinitiatieven.

4.5 Voorwaarden voor succesvolle samenwerking

Bij succesvolle samenwerking tussen private en publieke partijen zal aan een aantal voorwaarden moeten worden voldaan, die in een vijftal hoofdgroepen kunnen worden samengevat (Voogd, 2004):

1. Relationale voorwaarden: zoals goede contacten, wederzijds vertrouwen, voldoende flexibiliteit, voldoende zekerheid over de bestendigheid van de relatie en een goede en duidelijke besluitvormingsprocedure.
2. Bestuurlijk-politieke voorwaarden: toestemming van de gemeenteraad, mandatering van bevoegdheden en voldoende waarborgen voor de positie van derden-belanghebbenden, waaronder burgers.
3. Juridische voorwaarden, zoals een explicitering van rechten en plichten van partijen.
4. Organisatorische voorwaarden, zoals de duidelijkheid over de vormgeving en fasering van het project en een regeling van de wijze van leidinggeven en projectcoördinatie.
5. Financieel-economische voorwaarden, zoals duidelijkheid over de inbreng van partijen en beleggers, de financieringsvormen, de wijze van winstdeling, de wijze van risicodeling en de controle op de financiën.

Voor het welslagen van PPS-projecten is het van groot belang dat aan deze voorwaarden zo goed mogelijk wordt voldaan. Dit betekent dat deze voorwaarden in een zo vroeg mogelijk stadium van samenwerking aan de orde moeten komen, zodat op hoofdlijnen snel duidelijkheid bestaat.

De basisvoorwaarden volgens het Kenniscentrum PPS (1999) voor een succesvolle pps zijn:

- duidelijkheid over de eigen ambities;
- heldere en gemeenschappelijke doelstellingen;
- outputgericht werken;
- inspanning en vertrouwen bij alle partijen;

- delen van zeggenschap en;
- het opereren op basis van het principe ‘afpraak is afspraak’.

4.6 Inbreng van de actoren

Voor de realisatie van ruimtelijke inrichtingsprojecten zijn veel middelen nodig en die middelen zijn schaars. Ten gevolge van deze schaarste kan ruil plaatsvinden. Voorwaarde voor de ruil van middelen tussen publieke en private actoren, met elk hun eigen organisatiedoelen en –belangen, is dat deze actoren wederzijdse afhankelijkheden kennen en hun middelen, kwaliteiten en activiteiten complementair zijn. De daadwerkelijke keuze van actoren voor elkaar vindt plaats op basis van de selectiecriteria met betrekking op de mogelijke inbreng, rollen en nagestreefde opbrengst van actoren.

De samenwerking kan betrekking hebben op alle fasen van het project, of slechts op een deel van de fasen. Per project kan worden bepaald welke kennis en inbreng nodig is en welke projectorganisatie daar bij past.

De inbreng van actoren in pps	
Publiek	Privaat
Publiekrechtelijke procedures	Slagvaardigheid, Risicodragende rol
Betrouwbaarheid naar de markt	Marktkennis en marktervaring
Publiek netwerk	Managementcapaciteiten
Financieringscapaciteit	Privaat netwerk
Inzicht haalbaarheid project m.b.t. politieke ontwikkelingen	Inzicht haalbaarheid project m.b.t. marktontwikkelingen
Financiële middelen, kennis, capaciteit, grond, inspanning en regie	Kennis, financiële middelen, kernactiviteiten, projectmanagement

4.7 Marktconsultatie

Regelmatig worden er marktconsultaties gehouden ter voorbereiding op de mogelijke aanbesteding van een groot publiek-privaat project (Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, 2005).

Er is onderscheid te maken tussen formele en informele marktconsultaties. Een formele marktconsultatie is onderdeel van de Europese aanbestedingsprocedure, namelijk de onderhandelingsprocedure.

De informele marktconsultatie vindt plaats voor een eventuele aanbesteding. Het gaat daarbij om een door de aanbestedende dienst georganiseerde informatie-uitwisseling met geïnteresseerde en al dan niet vooraf geselecteerde marktpartijen of deskundigen, over de afstemming van wederzijdse behoeften bij de voorbereiding van een overheidsproject. Door met marktpartijen voorafgaande aan de aanbesteding overleg te voeren, kan de publieke partij testen of bepaalde technische, financieel-economische, organisatorische, juridische en ruimtelijke randvoorwaarden, tot het gewenste resultaat zouden kunnen leiden. Het is daarom een goede graadmeter om de haalbaarheid van een project vast te stellen.

Private partijen kunnen door mee te doen aan een marktconsultatie in een vroeg stadium een beter inzicht krijgen in de plannen van de publieke partij en proberen daar een positieve invloed op uit te oefenen.

Voor marktconsultaties bestaan geen regels in Nederland en komen voor in allerlei verschijningsvormen, zowel gesloten als open. Gesloten consultatietechnieken houden in dat de publieke partij op eigen initiatief een selecte kring van private partijen benadert om zich door hen nader te laten informeren. Gesloten technieken zijn vooral goed te gebruiken wanneer de publieke partij nog betrekkelijk weinig kennis heeft van de voor het project

relevante feiten. Zij kan zo haar kennis vergroten om zo de belangrijke randvoorwaarden van het project vast te kunnen stellen.

Van open consultatietechnieken is sprake als de publieke partij een concept project in het openbaar presenteert en daarbij een publieke discussie uitlokt over de haalbaarheid en de wenselijkheid van de voorgestelde oplossingen en randvoorwaarden.

De vrijblijvendheid heeft betrekking op het feit dat deelname aan een marktconsultatie niet kan leiden tot verplichtingen met de andere partij aan te gaan. Het uiteindelijke doel van marktconsultatie is om de haalbaarheid en de randvoorwaarden van een project vast te stellen. Als de publieke partij naar aanleiding van de marktconsultatie besluit het project te laten uitvoeren door derde partijen, dan ligt het voor de hand dat dit zal gebeuren door middel van een Europese aanbesteding. Alleen al om die reden is het van belang dat de marktconsultatie zo wordt ingericht dat deze niet strijdig is met de aanbestedingsregelgeving. Er dient van te voren worden gewaakt dat deelnemers aan de consultatie niet een onaanvaardbaar grote voorsprong bij de aanbesteding krijgen. Indien alle deelnemers aan de aanbesteding kunnen beschikken over exact dezelfde informatie als die ter beschikking heeft gestaan van de adviseurs kan er van bevooroordeelning geen sprake zijn.

4.8 Projecten

Door de Gemeente Emmen is gesteld dat het masterplan uitgevoerd wordt door middel van afzonderlijke deelplannen en projecten. Projectmatig werken valt onder de noemer planmatig werken (Kraijo, 2005). De keuze om van een voorgenomen ontwikkeling een project te maken, moet heel bewust genomen worden omdat de inspanning die een project met zich meebrengt soms niet opweegt tegen de voordelen die dit oplevert. De volgende drie criteria geven aan waaraan een voorgenomen ontwikkeling minimaal moet voldoen om een project genoemd te worden:

- Duidelijk begin en een eind.
- Beperkte middelen om het resultaat te bereiken.
- Eenmalige unieke opgave, vaak met veel nieuwe elementen.
- Meerdere vakdisciplines en afdelingen binnen de gemeente dienen betrokken te worden.
- Politiek gevoelig onderwerp.
- Grote risico's, zowel bestuurlijk als financieel.

4.9 Conclusie

Binnen de vormen van samenwerking in de uitvoering van een plan kan de gemeente verschillende regierollen vervullen. Er zijn verschillende vormen van samenwerking mogelijk tussen gemeente en private partijen, waarvan PPS er één is. Bij gebieden waar de vestigingsdruk niet groot is, moet de gemeente een tevens een actief wervingsbeleid opstellen voor investeerders en projectontwikkelaars.

Vanuit de kant van de overheid zijn er enkele motieven voor de belangstelling voor PPS. Dit zijn het kunnen aantrekken van financiële middelen en het opdoen van kennis en ervaring uit de private sector. Het mede door derden realiseren van anders niet haalbare doelstellingen zonder dat daarbij alle bestuurlijke grip uit handen wordt gegeven.

De private sector is gebaat bij het ontstaan van een gunstige risico-rendementsverhouding doordat de overheid de onrendabele kop van een project financiert en omdat er voorsprong kan ontstaan op de concurrentie. Het doel van PPS is voor beide partijen het realiseren van meerwaarde, vereveningsmogelijkheden en efficiëntiewinst. PPS moet zowel maatschappelijke als bedrijfseconomische belangen dienen. De eigen identiteit van actoren en identificatie met de eigen doelstellingen en verantwoordelijkheid moet worden behouden en de opbrengsten worden verdeeld in overeenstemming met de inbreng van middelen en de risico-aanvaarding door elk der actoren.

Risico's die met de realisatie van ruimtelijke inrichtingsprojecten gepaard gaan zijn vaak groot. Deze risico's hebben voornamelijk te maken met de marktontwikkelingen het aantal belanghebbenden, de omvang van het project, grondverwervingmogelijkheden en politieke besluitvorming. Bij binnenstedelijke projecten is vaak het grondeigendom versnipperd, wat grote risico's ten aanzien van verwerving en meewerking met zich meebrengt.

Niet alleen de ontwikkelingen binnen het projectgebied zorgen voor risico's maar ook de ontwikkelingen daarbuiten. De haalbaarheid van projecten wordt namelijk ook beïnvloed door de ontwikkelingen op de lokale, regionale en nationale markten en door de activiteiten van de actoren bij andere projecten.

Meerwaarde is het feit dat door de samenwerking de actoren een eindresultaat bereiken dat ze los van elkaar niet hadden kunnen bereiken. Voor de overheid wordt vaak gesteld dat de meerwaarde is gelegen in het creëren van een realiseerbaar en afzetbaar plan, dat mede met de gekozen partners met in een overeengekomen risicoverdeling wordt gerealiseerd op een financieel zo verstandig mogelijke wijze. PPS betekent in de meeste gevallen een hogere kwaliteit van het eindproduct en een betere prijs/kwaliteitverhouding dan wanneer de projecten in een traditionelere vorm gerealiseerd zouden zijn. Voor hetzelfde geld kunnen betere investeringen worden gedaan of dezelfde investeringen zijn mogelijk voor minder geld. Daardoor kunnen meer projecten worden gerealiseerd of de uitvoeringsdatum van projecten kan worden vervroegd. Meerwaarde kent vier verschijningsvormen:

- Inhoudelijke meerwaarde door een integrale benadering en de realisatie van verschillende, elkaar versterkende functies. PPS verhoogt dan de kwaliteit van de oplossing.
- Financiële meerwaarde door risicoverdeling en vereveningsmogelijkheden. Zo ontstaat een betere prijs-kwaliteitverhouding en niet cashflowgenererende onderdelen van het plan verhogen de cashflow van de rendabele onderdelen van het plan en de publieke voorzieningen kunnen worden gefinancierd met de rendabele onderdelen van het plan. Door de samenwerking worden de risico's gespreid en per actor dus gereduceerd.
- Procesmatige meerwaarde door het vroegtijdig samenbrengen van complementaire kennis en ervaring en de afstemming van doelen en belangen.
- Externe meerwaarde door de afstemming van verschillende projecten of projectinitiatieven.

Er kunnen marktconsultaties door de gemeente worden gehouden ter voorbereiding op de mogelijke aanbesteding van een groot publiek-privaat project. Door met partijen voorafgaande aan de aanbesteding overleg te voeren, kan de publieke partij dan testen of bepaalde technische, financieel-economische, organisatorische, juridische en ruimtelijke randvoorwaarden tot het gewenste resultaat zouden kunnen leiden. Het is daarom een goede graadmeter om de haalbaarheid van een plan vast te stellen.

5 Ruimtelijk beleid

Bij de opstelling en uitvoering van een masterplan dient de gemeente rekening te houden met het beleid van hogere overheden en met het eigen beleid. Om deze reden worden in dit hoofdstuk deze beleidsstukken onder de aandacht gebracht.

Omdat het provinciaal en gemeentelijk beleid voor elke gemeente en provincie verschillen, zijn deze opgenomen als *Bijlage C* van dit rapport. Hier zal een uiteenzetting van het relevante beleid voor het centrum van Emmen uit het Kompas voor het Noorden en het provinciaal beleid te vinden zijn.

De gemeente dient altijd rekening te houden met het eerder vastgestelde beleid over een onderwerp, wanneer zij een nieuw plan vaststelt. Bijlage C bevat daarom ook een samenvatting van beleidsstukken van de gemeente Emmen die van invloed zijn op een masterplan voor, en de ontwikkelingen in, het centrum omdat in deze beleidsstukken een visie over het centrum te vinden is.

In dit hoofdstuk wordt het rijksbeleid besproken dat zijn invloed kan hebben op een ruimtelijk plan en ruimtelijke ontwikkelingen en daarom zijn invloed heeft gehad en zal hebben op de twee onderzochte masterplannen Emmen-Centrum. Dit hoofdstuk zal afsluiten met een beschrijving van het begrip masterplan en haar toepassingsmogelijkheden.

5.1 Wet op de ruimtelijke ordening

Het beleid betreffende de ruimtelijke ordening wordt geregeld in de Wet op de Ruimtelijke ordening (WRO). Er is een wetsvoorstel ingediend voor wijziging van deze wet. De veranderingen die de wijziging teweeg zal brengen, wordt besproken in paragraaf 5 van dit hoofdstuk. De twee meest gebruikte beleidsplannen uit de WRO zijn het structuurplan en het bestemmingsplan.

5.1.1 Structuurplan

Voor een evenwichtig en samenhangend ruimtelijk beleid is een visie op de gewenste stedelijke ontwikkeling en een sociaal-, fysiek- en economisch raamwerk voor de gehele gemeente nodig. In een structuurplan kunnen deze facet- en sectorbelangen vroegtijdig met elkaar in verbinding worden gebracht en de ruimtelijke claims kunnen in een breder kader tegen elkaar worden afgewogen (Klaassen, 2002). Hierdoor staat het bestemmingsplan minder onder druk omdat er al allerlei principiële keuzes zijn gemaakt. Het belangrijkste bestanddeel van een structuurplan is een beschrijving van de meest gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen. Het is louter indicatief en bevat dus geen concrete beleidsbeslissingen die vatbaar zijn voor beroep. Het structuurplan heeft in eerste instantie een planningsfunctie, het gaat om de afweging en afstemming van aanspraken op ruimte en is gericht op ruimtelijke kwaliteit. De reguleringsfunctie van een structuurplan betreft het sturend vermogen van het plan als bestuurlijk en als juridisch instrument. Het plan anticipeert dan op beslissingen die zullen worden neergelegd in bestemmingsplannen en kan de basis vormen voor zelfstandige projectprocedures volgens artikel 19 WRO. Het structuurplan heeft geen normatief karakter, het bindt niet rechtstreeks, maar het doet wel de gerechtvaardigde verwachting ontstaan dat de gemeente geen ruimtelijke beslissingen neemt die niet passen in het structuurplan.

5.1.2 Bestemmingsplan

In het ruimtelijk planningsstelsel is het bestemmingsplan het document waarin beslissingen met juridisch bindende consequenties voor overheid en burgers samenkomen. Het bestemmingsplan heeft twee functies: beheer/rechtszekerheid en gebiedsontwikkeling. Bestemmingsplannen bevatten regels over het grondgebruik en meer gedetailleerde regels over maximale hoogte en breedte van bouwwerken.

Bestemmingsplannen die afwijken van het structuurplan kunnen slechts voor goedkeuring in aanmerking komen als er overtuigende argumenten voor die afwijking worden gegeven. Past een bouwwerk niet in het bestemmingsplan, dan kan de gemeente onder bepaalde voorwaarden vrijstelling verlenen indien het bouwplan of het bestemmingsplan niet wordt aangepast. Het bestemmingsplan heeft namelijk een functie als beleidsinstrument, het fungeert als toetsingsnorm voor aanvragen van een bouw- of aanlegvergunning. De in 2000 in werking getreden wijziging van de WRO waarbij de vrijstelling op grond van artikel 19 WRO kan worden toegepast, zonder dat daarmee wordt vooruitgelopen op een nieuw bestemmingsplan, maakt publiek-private-samenwerking los van het bestemmingsplan mogelijk (Van den Berg e.a., 2004). De door de gemeente en private partijen samen opgestelde buitenwettelijke plannen, zoals de structuurschets, een stedenbouwkundig plan of een masterplan, kunnen functioneren als goede ruimtelijke onderbouwing van een vrijstellingsprocedure.

Voor een ruimtelijke onderbouwing gelden geen vormvereisten maar beleidsdocumenten die hiervoor gebruikt worden moeten wel een afgeronde en samenhangende visie voor een gebied bevatten. Zonder volledig te zijn, zou in een ruimtelijke onderbouwing in elk geval moeten worden ingegaan op de volgende aspecten:

- Een beschrijving van het projectgebied.
- Het geldende planologisch regime.
- De toetsing aan rijks-, provinciaal-, regionaal- en gemeentelijk beleid.
- Mogelijke belemmeringen vanuit milieu, natuur, landschap en waterhuishouding.
- Duurzame stedenbouw.
- De ruimtelijke effecten op de omgeving.
- De economische en maatschappelijke uitvoerbaarheid.
- Mogelijke planschade (artikel 49 WRO).

5.2 Grotestedenbeleid

Om de verpaupering van de grote steden tegen te gaan is eind jaren negentig door de rijksoverheid begonnen met specifieke steun aan de grotere steden (Voogd, 2004). Dit wordt aangeduid met het Grotestedenbeleid. Het rijk heeft met de gemeentebesturen van 22 steden convenanten hiertoe gesloten, waarin ieder gemeente de verplichting op zich heeft genomen om meerjarige ontwikkelingsprogramma's (MOP's) op te stellen, zo ook de Gemeente Emmen (zie hiervoor *Bijlage C* van dit rapport). Hierin zijn de beleidsdoelen op het gebied van werk en economie, sociaal en fysieke infrastructuur in hun samenhang beschreven. In een MOP moet tevens aangegeven worden welke prioriteiten worden gesteld en welk ambitieniveau een gemeente heeft op de verschillende onderdelen. De gemeenten verplichtten zich tot gebruik van deze MOP in ruil voor financiële steun van het rijk.

Onder de titel 'De kracht van de stad' is de noodzaak en uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 aangegeven. Het rijk geeft hierin een aantal doelstellingen voor het GSBIII waarover afspraken met de gemeente Emmen zijn gemaakt. De te realiseren maatschappelijke opgaven zijn opgenomen in het MOP 2005-2009 van de Gemeente Emmen. De wijkproblematiek is één van de criteria om Emmen toe te laten tot het GSB. Concentratie van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, relatief laag opleidingsniveau en een laag gemiddeld inkomen zijn de wezenlijke problemen in Emmen.

De kadernota GSB geeft in programmalijn 5 aan dat een te nemen maatregel is dat voor het jaar 2005 een masterplan voor het centrum moet worden opgesteld. In het GSB is al geprobeerd samenhang aan te brengen in het werken aan een veilige, leefbare en vitale stad. Hier dient het masterplan bij aan te sluiten.

5.3 Nota Grondbeleid

Grondbeleid is overheidsbeleid dat is gericht op de markt waar de grond wordt gekocht, geëxploiteerd, ontwikkeld en verkocht. (Ministerie van VROM, 2001). Het hele palet aan instrumenten dat een overheidsorgaan heeft om ruimtelijke doelstellingen te realiseren wordt grondbeleid genoemd. Het omvat zaken als verwerving van grond, grondexploitatie, kostenverhaal, voorkeursrecht, onteigening, grondprijsbeleid, bevordering particulier opdrachtgeverschap etc. Bij de uitvoering van het grondbeleid kan onderscheid worden gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid.

Bij actief grondbeleid gedraagt de overheid zich als een marktpartij door zelf gronden te verwerven, te ontwikkelen en te verkopen. Het voordeel is dat zo publieke doelen zoals het kostenverhaal en de bevordering van concurrentie eenvoudig te realiseren zijn.

Bij faciliterend grondbeleid beperkt de overheid zich tot regulering van activiteiten van de private partijen. Dit wordt gedaan door middel van het bestemmingsplan, door de exploitatie-overeenkomst en de baatbelasting. De gemeente kan dus zo kaders scheppen voor de activiteiten van de private sector. De gemeente sluit dan met de grondeigenaar een contract over de locatieontwikkeling. Vrijwillige afspraken met particuliere eigenaren over de inrichting van de locatie en kosten van publieke voorzieningen zijn gebaseerd op artikel 42 WRO. Meestal houdt een dergelijk contract in dat de gemeente de gronden bouwrijp maakt en de bestemming wijzigt en dat de projectontwikkelaar betaalt voor het bouwrijp maken en de gronden met openbare bestemming aan de gemeente overdraagt. Wanneer een contract niet lukt, dan kan de gemeente de kosten van de aanleg van openbare voorzieningen verhalen via de baatbelasting. In de toekomst zal dit kostenverhaal lopen via de Grondexploitatiewet.

Verder streeft de rijksoverheid naar vergroting van de zeggenschap van burgers bij de realisatie van woningen en naar een betere marktwerking en meer concurrentie op de grondmarkt. (Ministerie van VROM, Dossier Grondbeleid, bezocht op 15 juni 2006).

Wanneer naast de gemeente ook projectontwikkelaars gronden in handen hebben, kiest de gemeente veelal voor samenwerking met die projectontwikkelaars. Dat kan in de vorm van een PPS, joint venture, GEM (Gemeenschappelijk Exploitatiemaatschappij) of een bouwclaimovereenkomst.

Veranderingen in de verhoudingen tussen overheden, marktpartijen en burgers op de grondmarkt, de doelstellingen uit de Nota Ruimte en het toekomstige nieuwe regime van de Wet ruimtelijke ordening vragen om een modernisering van de instrumenten voor het grondbeleid. Met de Nota Grondbeleid is hiermee al een begin gemaakt en een belangrijke nieuwe stap is de introductie van de Grondexploitatiewet.

5.4 Nota Ruimte

De Nota Ruimte (2005) gaat in op de inrichtingsvraagstukken die spelen tussen nu en 2020, met een doorkijk naar 2030. In de nota worden de hoofdlijnen van beleid aangegeven, waarbij het kabinet kiest voor 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. De nota bevat regels voor de algemene basiskwaliteit voor alle ruimtelijke plannen, waaraan alle betrokken partijen zijn gebonden. Het kan gaan om inhoudelijke, procesmatige en financiële eisen.

Het kabinet kiest voor een dynamische, op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid. Het accent verschuift hiermee van het stellen van beperkingen naar het stimuleren van ontwikkelingen, oftewel van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Ontwikkelingsplanologie is een manier van werken die het uitvoeren van ruimtelijke visies, plannen en projecten centraal stelt. Kenmerkend is dat uitgegaan wordt van kansen die zich voordoen, van wat mogelijk is en dat met de juiste partijen duidelijke afspraken worden gemaakt over wie wat, wanneer en waar gaat doen.

Met toelatingsplanologie worden belangrijke waarden beschermd. Het kenmerk van toelatingsplanologie is dat uitgegaan wordt van wat mag en kan volgens de regels die deze waarden beschermen.

In gebiedsontwikkeling komen ontwikkelingsplanologie en toelatingsplanologie samen. Bij gebiedsontwikkeling worden verschillende projecten met elkaar gecombineerd. Het voordeel is dat dan niet dat ene project, maar de optelsom van alle projecten samen, bepaald hoe de kwaliteit van het gebied wordt verbeterd. De bedoeling is om de dynamiek met de markt te versterken in plaats van deze tegen te gaan door een hoeveelheid aan regels.

5.5 Verwacht toekomstig rijksbeleid

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) zal naar verwachting in 2007 in werking treden volgens de website van het Ministerie van VROM. Deze wet zorgt voor een duidelijke taakverdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen gemeenten, provincies en het Rijk. De belangrijkste punten van het wetsvoorstel zijn:

- Decentraal wat kan, centraal wat moet.
- Minder regels door eenvoudige en korte procedures
- Meer aandacht aan de uitvoering van bestaand beleid en minder voor het vaststellen van nieuw beleid.

Met de nieuwe wet worden onder andere de volgende doelen beoogd: efficiëntere besluitvorming, verbeterde handhaving en een vereenvoudigde rechtsbescherming in de ruimtelijke ordening (Ministerie van VROM, 2006). Na de inwerkingtreding van de nieuwe Wro dienen alle nieuwe ruimtelijke plannen ook in digitale vorm beschikbaar worden gemaakt. Samen met de Wro zullen in 2007 ook een nieuwe Bro en de invoeringswet Wro in werking treden. De Wro is een belangrijk instrument om tot een optimale uitvoering van de Nota Ruimte te komen. Tevens wordt de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet vernieuwd.

5.5.1 Structuurvisie

De gemeenten, provincies en het rijk moeten voortaan hun beleid neerleggen in één of meerdere structuurvisie welke de huidige planologische kernbeslissingen, streekplannen en structuurplannen vervangt. In deze visie moet tevens worden aangegeven hoe men verwacht dat beleid uit te gaan voren. Het bindt het vaststellende overheidsorgaan maar werkt juridisch gezien niet door richting andere overheden. Om goed te kunnen inspelen op nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen is de structuurvisie grotendeels procedure- en vormvrij. Het bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied, evenals de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid. Dit kan ook samen met een andere gemeente worden opgesteld voor een grondgebied in gezamenlijk bezit.

5.5.2 Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan wordt geherpositioneerd als het centrale instrument binnen de ruimtelijke ordening voor de gemeente. Een verandering is dat het bestemmingsplan verplicht wordt voor het gehele gemeentelijke grondgebied, niet meer enkel voor het gebied buiten de bebouwde kom. In dit plan wordt de bestemming van de in het plan begrepen grond aangewezen en met het oog op die bestemming worden regels gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels over het gebruik van de grond en van de zich daarop bevindende bouwwerken. Indien er geen ruimtelijke ontwikkelingen voorzien worden in een gebied, dan kan gekozen worden voor een beheersvordering in plaats van een nieuw bestemmingsplan. De beheersvordering legt de ruimtelijke situatie zoals die is op dat moment vast. Provincies en het rijk kunnen van een inpassingsplanbevoegdheid gebruik maken indien provinciale of nationale belangen dit vorderen.

Omdat bestemmingsplannen actueel moeten blijven moeten deze eens in de tien jaar worden geactualiseerd. Het plan kan worden verlengd met nog eens tien jaar indien zich in de voorgaande tien jaren geen nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan.

De bezwaar- en de beroepsprocedure conform de algemene wet bestuursrecht is van toepassing. Indien de gemeenten nalaten te actualiseren, dan staat daar een sanctie op. De gemeente mag dan geen leges meer heffen voor de door de gemeente verstrekte diensten die betrekking hebben op het plan. Ook beheersverordeningen dienen binnen tien jaar na de vaststelling te worden herzien, ook hier geldt de legessanctie. Bestemmingsplannen hoeven niet langer goedgekeurd te worden door de provincie.

De proceduredtijd wordt gehalveerd naar 24-26 weken (Ministerie van VROM, 2005)

5.5.3 Projectbesluit

Een projectbesluit kan door de gemeente gebruikt worden als het bestemmingsplan een bepaalde ontwikkeling niet toestaat en men een dergelijke activiteit toch mogelijk wil maken (voorheen gebeurde dit door middel van een artikel 19 procedure). In een projectbesluit moeten de belangrijkste elementen van het project worden beschreven en de realisatie van een project kan hiermee voortvarend ter hand worden genomen. Regelingen over bijvoorbeeld de beheersaspecten van het project volgen later bij de aanpassing van het bestemmingsplan. Omdat de actualiteit van het bestemmingsplan van groot belang is, moet het projectbesluit altijd gevolgd worden door een aanpassing van het bestemmingsplan. Deze aanpassing moet gebeuren binnen 1 jaar nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden, echter kan deze termijn in bepaalde gevallen worden verlengd tot 5 jaar.

Zolang het bestemmingsplan niet is aangepast, kan de gemeente geen leges heffen voor de door de gemeente verleende diensten die betrekking hebben op het projectbesluit.

Ook in gebieden waar een beheersverordening geldt, kan de gemeente een projectbesluit gebruiken. Deze kan worden gevolgd door een gewijzigde verordening of door een nieuw bestemmingsplan. De provincies en het Rijk kunnen ook een projectbesluit nemen.

Het verschil met de WRO is dat volgens de Wro het bestemmingsplan de officiële weg is en een projectplan is een tijdelijke tussentap om in dringende gevallen iets te kunnen realiseren, mits er kort daarna een echt bestemmingsplan wordt vastgesteld.

5.5.4 Rijk en provincie

De provincie heeft een provinciale verordening en voor het Rijk is er de Algemene Maatregel van Bestuur. De provincie en het rijk kunnen regels stellen over de inhoud van bestemmingsplannen. De gemeente dient bestemmingsplannen aan te passen aan de door de provincie of het Rijk gegeven regels. Indien dit niet gebeurt, worden vergunningen rechtstreeks getoetst aan de regels van de provincie of het Rijk. Het rijk kan ook regels stellen over de inhoud van provinciale verordeningen.

De provincie of het Rijk kan ook het instrument aanwijzing gebruiken, dit kan wanneer men iets voor één specifieke situatie wil regelen. De gemeente moet dan het bestemmingsplan aanpassen. Indien de aanwijzing voldoende concreet is en daarvan niet kan worden afgeweken is beroep ertegen mogelijk.

5.5.5 Grondexploitatie

Er is ook een wetsvoorstel betreffende de grondexploitatie en hierin worden de financiële aspecten van het bestemmingsplan, zoals het kostenverhaal en binnenplanse verevening, verder verbeterd. De grondexploitatiewet zal uiteindelijk onderdeel worden van de nieuwe Wro. Om kosten van publieke werken te kunnen verhalen op initiatiefnemers kan de gemeente nu een exploitatieverordening opstellen en baatbelasting heffen. In de toekomst kan de gemeente overeenkomsten sluiten met grondeigenaren en dan over een vaste kostensoortenlijst afspraken maken, zodat in principe alle publieke kosten worden vergoed. Onwillige grondeigenaren kunnen dan op grond van een exploitatieverordening gedwongen worden mee te betalen aan het hele plangebied. Doelstellingen van de grondexploitatiewet is een goede regeling voor kostenverhaal en locatie-eisen bij particuliere ontwikkeling.

Daarnaast wil de regering concurrentie en ook meer transparantie en zeggenschap voor de consument.

De grondexploitatiewet biedt hiernaast een regeling voor binnenplanse verevening bij locatieontwikkeling, voor het stellen van locatie-eisen aan de inrichting van een gebied, voor het bouwrijp maken en aanleggen van nutsvoorzieningen en voor kavels voor particulier opdrachtgeverschap en sociale woningbouw (Ministerie van VROM, 2005).

Het veroorzakersbeginsel is hier van kracht, dit houdt in dat negatieve gevolgen van een ruimtelijk initiatief moeten worden opgelost door en op kosten van de initiatiefnemers. Het uitgangspunt is voortaan dat de initiatiefnemers van tevoren incalculeren welke knelpunten hun plannen kunnen veroorzaken, op welke wijze zij deze knelpunten opheffen en hoe zij dit financieren. De gemeenten kunnen financieel bijdragen uit eigen middelen of uit subsidies die zij van de provincie kunnen krijgen uit de drie gebundelde geldstromen (ILG, ISV en de BDU).

Er is gekozen voor handhaving van het gemengde stelsel voor grondexploitatie, dus voor zowel een privaatrechtelijk (door middel van vrijwillige samenwerking) als een publiekrechtelijk spoor. Onder kostenverhaal wordt verstaan het verhalen van de kosten van grondexploitatie van een gebied over de verschillende eigenaren. Alle aanlegkosten van de grondexploitatie komen voor verhaal in aanmerking. Kosten van beheer vallen er echter buiten. Ook de inbrengwaarden van de gronden en de geraamde planshadekosten en de bovenplanse grondexploitatiekosten worden aangemerkt als kosten van de exploitatie. Baatbelasting blijft bestaan voor de kosten welke niet via de bouwvergunning zullen worden verhaald.

Voor het kostenverhaal wordt bij Algemene maatregel van Bestuur een kostensoortenlijst vastgesteld. Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen. In een exploitatieplan kunnen ook bepalingen opgenomen worden over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Zo kan bepaald worden in welk jaar een bepaald bouwplan gebouwd mag worden, of dat bijvoorbeeld een bouwplan niet mag starten voordat het bijbehorende geluidsschermbesluit is aanbesteed. Een projectbesluit zal normaal gesproken samenlopen met één exploitatieplan.

Het daadwerkelijke kostenverhaal loopt via de bouwvergunning (Ministerie van VROM, Directie juridische zaken, afdeling wetgeving, 2005). Een projectontwikkelaar krijgt bij de bouwvergunning een acceptgiro met daarop de exploitatiebijdrage. Partijen die al wel gecontracteerd hebben, krijgen niet meer te maken met deze vorm van kostenverhaal. Aan het niet betalen van de exploitatiebijdrage zijn sancties verbonden. Wanneer de vergunninghouder niet tijdig betaald kan het college van B&W meteen een besluit tot stillegging van de bouw nemen. Indien de betaling nog achterwege blijft dan kan de bijdrage worden ingevorderd met behulp van een dwangbevel. De doelstellingen van de nieuwe Grondexploitatiewet zijn meerledig:

- duidelijke wettelijke inkadering van het privaatrechtelijke kostenverhaal;
- verbetering publiekrechtelijk kostenverhaal;
- wettelijke basis voor het stellen van locatie-eisen aan de aanleg van de openbare ruimte;
- de mogelijkheid tot het stellen van eisen aan sociale huur en particulier opdrachtgeverschap.

Met het exploitatieplan kan per uitgeefbaar perceel tot een kostenverhaalsbijdrage worden gekomen. De kosten worden omgeslagen over de uitgeefbare terreinen, zo wordt ook de mogelijkheid geboden om te komen tot binnenplanse verevening.

5.5.6 Coördinatieregeling

Onder de nieuwe Wro is een plan na vaststelling door de gemeenteraad van kracht. De provincie of het rijk kunnen een aanwijzing geven of een verordening vaststellen wanneer zij

vinden dat niet goed met provinciale of rijksbelangen is omgegaan. Hierna kan worden begonnen met het verwerven en het bouwrijp maken van de gronden. Het verlenen van vergunningen wordt in de toekomst gedaan door één omgevingsvergunning die de gemeente aan bouwers en ontwikkelaars verleend. Er bestaan dan bijvoorbeeld geen aparte bouwvergunningen en milieuvergunningen meer. Alle vergunningen worden gebundeld tot één procedure met één keer inspraak en rechtsbescherming.

5.6 Masterplan

Om beleidsmaatregelen elkaar niet te laten tegenwerken en om de relaties tussen verschillende onderdelen van een binnenstad in positieve zin te versterken is het van belang inzicht te hebben in de samenhang tussen deze onderdelen (Seip, 1999). Om de bedreigingen waar een binnenstad mee te kampen heeft te weerstaan en eventueel om te kunnen buigen naar kansen is een zorgvuldig en doordacht beleid nodig.

Een masterplan laat in woord en beeld zien wat de gewenste stedelijke en maatschappelijke ontwikkelingen zijn voor de komende jaren. In een masterplan komen de bestaande en nieuwe initiatieven samen. Daarnaast geeft het aan welke huidige kwaliteiten geconsolideerd moeten worden. De meeste masterplannen geven de stand van zaken weer in de gedachte rond de gebiedsontwikkeling rond een bepaald moment. Het is geen blauwdruk van hoe het plan direct uitgevoerd zal worden omdat dit niet verstandig is gezien de lange tijd die nodig zal zijn om het totale plan te realiseren. In de meeste masterplannen zit daarom nog voldoende bewegingsvrijheid. Het kan namelijk zijn dat marktontwikkelingen, overwegingen vanuit de exploitatie of vernieuwde inzichten noodzaken tot aanpassing van woningdifferentiatie of dichtheden. Tevens kan het zijn dat praktische belemmeringen op technisch, juridisch of financieel gebied dwingen tot een nadere interpretatie van wat nu wordt voorgestaan. Het masterplan moet daarom een zodanige abstractieniveau hebben dat ruimte wordt geboden om flexibel om te gaan met nieuwe ontwikkelingen en inzichten.

Het is denkbaar dat zo op het eerste gezicht nauwelijks elkaar beïnvloedende activiteiten verstorend op elkaar kunnen werken of elkaar zelfs kunnen frustreren. De consequenties van wellicht elkaar beconcurrerende locaties moet onder ogen worden gezien en evenwichtige inzichtelijke besluitvorming moet plaatsvinden. Met een masterplan kunnen bouwinitiatieven in enige samenhang worden bekeken om in planologisch opzicht een verantwoorde keuze te kunnen maken.

Een masterplan is een veelomvattend, uit vele onderdelen en uitvoeringsfasen bestaand plan. Het is een buitenwettelijk plan, een strategisch beleidsdocument.

Samenvattend kan een masterplan de volgende functies hebben:

- Sturingselement
- Onderbouwing ten behoeve van vrijstellingsprocedures en subsidieverzoeken
- Toetsingskader vergunningsaanvragen en ontwikkelingsinitiatieven.
- Communicatie-instrument
- Ontwikkelingsvisie die inspeelt op de toekomstige ontwikkelingen en kansen;
- Integrale benadering om publieke en private initiatieven samenhang te geven.
- Stimulering van private initiatieven en het verkrijgen van draagvlak.

Het doel van een masterplan is het vastleggen van de keuzes op hoofdlijnen om te komen tot een geïntegreerd eindresultaat. Een goed masterplan is een ruimtelijk-stedenbouwkundig kader voor de initiatieven en ontwikkelingen in de toekomst. Tevens kan het dienen als een inhoudelijk referentiekader dat de visie vormt voor de basis voor het maken van nadere uitwerkingen zoals herinrichtings- en bestemmingsplannen.

Om voldoende draagvlak voor het plan te genereren zijn de meningen en ideeën van een groot aantal betrokkenen van belang. Vanwege de belangen die de verschillende betrokkenen in het proces van stedelijk ontwikkeling kunnen hebben, is het raadzaam hen tijdig te betrekken, dus

niet te wachten tot de formele inspraak. De juridische status van een masterplan zal niet verder reiken dan een toetsingskader voor artikel 19 WRO-procedures.

Na vaststelling van een masterplan zal het plan vaak in delen worden uitgewerkt. Dit gebeurt in deelplannen en in bestemmingsplannen. De bestemmingsplannen leggen de verdere ontwikkeling van het gebied juridisch vast in een meer gedetailleerde vorm.

Tot de eindproducten van een masterplan zullen in ieder geval de volgende onderdelen behoren:

- Een analyse van de bestaande situatie en een integrale kaart van de ruimtelijke hoofdstructuur.
- Beschrijving van de integrale ontwikkelingsvisie en het daarbij behorende gewenste beeld.
- Stedenbouwkundig plan en modellen voor de gewenste ontwikkelingen en eventueel referentiebeelden.
- Ruimtelijke programma's met aantallen en oppervlakten.
- Sociale programma's voor de vormgeving van de sociale infrastructuur.
- Uitvoeringsplan met deelprojecten, fasering en een globale raming van de investeringen.

Het gemeentebestuur is de opdrachtgever voor een masterplan. Deze kan haar sturende taak delegeren aan een aparte gemeentelijke stuurgroep onder voorzitterschap van een projectwethouder. Hoewel zoveel mogelijk betrokkenen in het proces dienen te worden geraadpleegd zullen eindproducten vaak onder verantwoordelijkheid van de gemeente worden opgesteld en uiteindelijk en uiteindelijk worden vastgesteld door de gemeenteraad.

5.7 Conclusie

Emmen is één van de 22 steden welke opgenomen is in het Grotestedenbeleid van het rijk. Een te nemen maatregel hiervoor was dat voor het jaar 2005 een masterplan voor Emmen-Centrum moest worden opgesteld. In het GSB-beleid was al geprobeerd samenhang aan te brengen in het werken aan een veilige, leefbare en vitale stad. Hier diende het masterplan bij aan te sluiten.

De gemeente Emmen doet hoofdzakelijk aan faciliterend grondbeleid. Hierbij beperkt de overheid zich tot regulering van activiteiten van de private partijen. Dit wordt gedaan door middel van het bestemmingsplan, door de exploitatie-overeenkomst en de baatbelasting. Vrijwillige afspraken met particuliere eigenaren over de inrichting van de locatie en kosten van publieke voorzieningen zijn gebaseerd op artikel 42 WRO. Meestal houdt een dergelijk contract in dat de gemeente de gronden bouwrijp maakt en de bestemming wijzigt en dat de projectontwikkelaar betaalt voor het bouwrijp maken en de gronden met openbare bestemming aan de gemeente overdraagt. Wanneer een contract niet lukt, dan kan de gemeente de kosten van de aanleg van openbare voorzieningen verhalen via de baatbelasting. In de toekomst zal dit kostenverhaal lopen via de Grondexploitatiewet.

Wanneer naast de gemeente ook projectontwikkelaars gronden in handen hebben kan de gemeente ook kiezen voor samenwerking met de projectontwikkelaars. Dat kan in de vorm van een PPS, joint venture, GEM (Gemeentelijke Exploitatiemaatschappij) of een bouwclaimovereenkomst.

Een verandering in de nieuwe Wro is dat het bestemmingsplan verplicht gesteld wordt voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Omdat bestemmingsplannen actueel moeten blijven moeten deze eens in de tien jaar worden geactualiseerd. Dit zal een hele verandering voor ontwikkelingen in Emmen-Centrum meebrengen. Een gedeelte van de bestemmingsplannen betreffende het centrumgebied is namelijk al meer dan een halve eeuw oud en veel ontwikkelingen dienen daarom gerealiseerd te worden met behulp van een vrijstellingsprocedure. Straks kan het projectbesluit door de gemeente gebruikt worden als het

bestemmingsplan een bepaalde ontwikkeling niet toestaat en men een dergelijke activiteit toch mogelijk wil maken. Omdat de actualiteit van het bestemmingsplan van groot belang is, moet het projectbesluit altijd gevolgd worden door een aanpassing van het bestemmingsplan. Deze aanpassing moet in principe gebeuren binnen 1 jaar nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden. De proceduretijd van een bestemmingsplan zal worden gehalveerd naar 24-26 weken. Onder de nieuwe Wro kan de gemeente overeenkomsten sluiten met grondeigenaren en dan over een vaste kostensoortenlijst afspraken maken, zodat in principe alle publieke kosten worden vergoed. Onwillige grondeigenaren kunnen dan op grond van een exploitatieverordening gedwongen mee te betalen aan het hele plangebied. Doelstelling van een grondexploitatiewet is een goede regeling voor kostenverhaal en locatie-eisen bij particuliere ontwikkeling. De grondexploitatiewet biedt hiernaast een regeling voor binnenplanse verevening bij locatieontwikkeling, voor het stellen van locatie-eisen aan de inrichting van een gebied, voor het bouwrijp maken en aanleggen van nutsvoorzieningen en voor kavels voor particulier opdrachtgeverschap en sociale woningbouw.

Om beleidsmaatregelen elkaar niet te laten tegenwerken en om de relaties tussen de verschillende onderdelen van een binnenstad te versterken kunnen gemeenten samenhang tussen deze onderdelen brengen door middel van het opstellen van een masterplan. Op deze manier kunnen bedreigingen omgebogen worden door kansen. Een masterplan laat in woord en beeld zien wat de gewenste stedelijke en maatschappelijke ontwikkelingen zijn voor de komende jaren. De bestaande en de nieuwe initiatieven komen hier samen en aangegeven wordt welke huidige kwaliteiten van het gebied geconsolideerd moeten worden. De planinhoud moet flexibel worden verwoord zodat ingegaan kan worden op nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Het moet de voorgenomen ontwikkelingen in samenhang bekijken en de consequenties van beconcurrerende locaties en elkaar beïnvloedende activiteiten moeten bepaald worden.

Het is een veelomvattend, uit vele onderdelen en uitvoeringsfasen bestaand plan. Het is een buitenwettelijk oftewel een strategisch beleidsdocument.

Samenvattend kan een masterplan de volgende functies hebben:

- Sturingselement.
- Onderbouwing ten behoeve van vrijstellingsprocedures en subsidieverzoeken.
- Toetsingskader vergunningsaanvragen en ontwikkelingsinitiatieven.
- Ontwikkelingsvisie die inspeelt op de toekomstige ontwikkelingen en kansen.
- Integrale benadering om publieke en private initiatieven samenhang te geven.
- Stimulering van private initiatieven en het verkrijgen van draagvlak.

Het doel is het vastleggen van de keuzes op hoofdlijnen om te komen tot een geïntegreerd eindresultaat. Een goed masterplan is een ruimtelijk-stedenbouwkundig kader voor de initiatieven en ontwikkelingen in de toekomst. Tevens kan het dienen als een inhoudelijk referentiekader dat de visie vormt voor de basis voor het maken van nadere uitwerkingen zoals herinrichting- en bestemmingsplannen. Na vaststelling wordt het masterplan vaak in delen uitgewerkt. Dit gebeurt in deelplannen en in bestemmingsplannen.

6 ‘Ontwikkeling Emmen-Centrum Masterplan’

Het eerste masterplan voor Emmen Centrum is in 1992 gereed gekomen met behulp van Metrum BV; Management en Planontwikkeling te Utrecht. In dit hoofdstuk zal de inhoud van dit masterplan uiteengezet worden. Dit plan is tot 2003 gebruikt om diverse initiatieven van de gemeente of van private partijen aan te toetsen.

6.1 Zwakke punten

In het begin van de jaren 90 werden de volgende zwakheden van Emmen-Centrum gevoeld:

- Onvoldoende kwaliteit van woonvoorzieningen en woonomgeving.
- Onvoldoende werkgelegenheid in zakelijke dienstverlening en recreatie.
- Het stadscentrum wordt niet levendig gevonden en het imago is onvoldoende.
- Matige circuitvorming en oost-west relatie.
- Onvoldoende bewegwijzering voor het parkeren.
- Onvoldoende stedelijke en functionele kwaliteit.
- Onvoldoende mogelijkheden tot verblijfstoerisme.
- Beperkt horeca-aanbod en culturele voorzieningen.
- Weinig cultuur-historische ankers.

6.2 Doelstellingen

Het masterplan zette in op drie ontwikkelingsrichtingen:

- Verstedelijking.
- Stedelijke kwaliteit.
- Functieontwikkeling.

Onder verstedelijking wordt verstaan het inhaken op de toekomstige woon-, werk-, cultuur- en verblijfswensen. De kwaliteit van het centrum diende verbeterd te worden door versterking van de woonfunctie, toevoeging van hoogwaardige werkgelegenheid in de zakelijke en verzorgende dienstverlening en het versterken van de winkelfunctie in zowel kwalitatieve als in kwantitatieve zin. De hoogwaardige werkgelegenheid diende op of nabij de openbare vervoer locaties zich te ontwikkelen en de gemeente zette in op het werven van bedrijven met een broedplaatsfunctie. Tevens diende het verblijfstoerisme en recreatie te worden vergroot zodat het winkelgebied hier van mee kon profiteren door recreatief winkelen.

6.3 Kansen

Het masterplan spreekt over de volgende ontwikkelingskansen voor Emmen-Centrum om de doelstellingen van het masterplan te verwezenlijken en de zwakheden zo veel mogelijk weg te nemen.

6.3.1 Verstedelijking

Het stadscentrum is voor een steeds bredere groepering bij uitstek de locatie om te wonen en de kwaliteit van de woonvoorzieningen en de omgeving moet aan deze nieuwe vraag worden aangepast.

Om de werkgelegenheid in de toekomst te versterken is verbreding van de industriële en agrarische sector met de zakelijke dienstverlening en recreatie noodzakelijk. Een levendig stadscentrum is ook in dit verband een belangrijke voorwaarde voor het aantrekken van nieuwe vestigers, vooral in de sector van de zakelijke dienstverlening. Behalve de nieuwe vestigers profiteren vooral ook de Emmenaren hiervan.

6.3.2 Stedelijke kwaliteit

Kwaliteit wordt ingebracht door verbetering van bestaande functionele en ruimtelijke structuren zoals betere circuitvorming voor de winkels, de nieuwe stadsvloer, versterking van



de ruimtelijke relaties in oost-west richting, bewegwijzering voor het parkeren en een goede stads promotie. Anderzijds wordt kwaliteit verbeterd door de toevoeging van nieuwe functies, indien hiervoor vraag uit de markt is. Meer woningen voor alleenstaanden, ouderen, starters, kleine gezinnen en ruimte voor sterk servicegerichte kwaliteitswinkels, kantoren voor de zakelijke en verzorgende dienstverlening op of nabij openbaar vervoer-locaties en vestigingsmogelijkheden voor centrumgebonden bedrijven zijn nieuwe toevoegingen aan het centrum die noodzakelijk zijn om vooral de functionele kwaliteit op het gewenste niveau te krijgen.

De beoogde ruimtelijke structuur wordt uitgebeeld op deze kaart. Deze functiekaart geeft de structuur van de hoofdfuncties voor het centrum aan.

Figuur 3: Functiekaart

De betekenis van de Es wordt versterkt door integratie met de Weiart. Nieuwe openbare ruimten worden bestemd door een duurzame groenstructuur. Het worden vaste punten in het centrum als compensatie voor de beperkte aanwezigheid van cultuur-historische ankers. Aanpassingen aan de bestaande centrumring blijven beperkt tot aansluiting van de Boslaan op de Weerdingerstraat en verbetering van het kruispunt Frieslandweg/Hondsrugweg. Terugdringing van de automobiliteit gebeurt door afleiding van het recreatieverkeer en een klein deel van het winkelend bezoek naar de parkeerbuffers. De afstand tussen parkeerbuffer en de dierentuin moet beloopbaar zijn. Het is van belang dat de bezoekersstromen ter hoogte van het gemeentehuis het centrum ongelijkvloers worden ingeleid. Voorts is de belevingswaarde van de toelooproute van belang.

Een nieuwe dienstregeling voor het openbaar vervoer moet gaan voorzien in een goede pendel tussen parkeerbuffer en centrumhalte. Als laatste moet een doorgaande fietsroute gerealiseerd worden aan de oostzijde van de Hondsrugweg met voldoende stallingsmogelijkheden aan de noord- en zuidkant van het centrum.

6.4 Beoogde functieontwikkeling

Per afzonderlijke centrumfunctie worden in deze paragraaf de uitgangspunten van het masterplan samengevat.

6.4.1 Wonen

Met het oog op de toekomstige bevolkingssamenstelling moet voor het centrum voor de komende 10-15 jaar rekening gehouden worden met een verdichting van 1400-1500 extra woningen. Na invulling van de binnen het centrum beschikbaar komende locaties blijft voor de langere termijn een ruimtebehoefte over van ongeveer 10 ha. Dit zou aan de Westenesscherstraat kunnen worden gerealiseerd en indien aan dit gebied een andere functie wordt gegeven zal de uitbreidingsbehoefte vervuld worden nabij de diverse wijkcentra.

6.4.2 Winkels

De Weiart en het Centrum-Noord, elk met hun typische eigenschappen, moeten hun eigen karakter ontwikkelen. De instelling van een centrum management voor Noord en Zuid is daarbij een voorwaarde. Een nieuwe trekker aan het Noorderplein, passend bij de kwaliteit van Centrum-Noord, moet worden nagestreefd. Toevoeging van ca 4500 m² winkels aan de

Zuidkant lijkt haalbaar. Toevoeging dient om een nieuwe winkelroute (en daarmee de verbinding Noord-Zuid) mogelijk te maken en voorts om ruimte te bieden aan een nieuwe categorie detaillisten. Het ontsluitingsprincipe waarbij een tweede Noord-Zuid-as langs het belastingkantoor en gemeentehuis wordt gecreëerd voor de Weiart is een van de belangrijkste ruimtelijke voorwaarden voor de verdere herontwikkeling door gebruikers en eigenaren. Het Raadhuisplein dient te worden herontwikkeld met een nieuwe vleugel van het gemeentehuis, eventueel aangevuld met theater en winkels.

6.4.3 *Recreëren*

In het centrum bepaald de dierentuin het gezicht naar buiten. De meeste spin-off komt echter vaak, indien men kijkt naar andere steden, van het zgn. verblijfstoerisme. Voor de ontwikkeling van dit marktsegment is het van belang meerdere dagattracties in elkaars nabijheid te concentreren, zodat er draagvlak voor verblijfsaccommodatie ontstaat. Uitbreiding van de dagattracties langs een duidelijk en samenhangend thema moet onderzocht worden.

6.4.4 *Werken*

In de komende 10-15 jaar is er behoefte aan 15.000 a 20.000 m² b.v.o. kantoorruimte verdeeld over minimaal twee locaties met een oppervlakte van elk meer dan 1 ha: Noordbarghe is al in ontwikkeling als autolocatie. De omgeving van het NS-station en/of het busstation is nog te ontwikkelen als OV-locatie. Bij het busstation is kantoorontwikkeling zowel aan de west- als oostkant van de Hondsrugweg mogelijk. Een eventuele keuze voor de oostzijde betekent vermindering van de capaciteit aan centrumfuncties aldaar.

6.4.5 *Cultuur*

Een zekere concentratie van culturele activiteiten wordt nagestreefd om te profiteren van het zelfversterkende karakter dat ervan uitgaat. Gedacht wordt aan vestiging op en direct rond het marktplein. Zodanige ruimtereserveringen moeten worden getroffen dat realisering in de toekomst niet wordt geblokkeerd. Voor een nieuw te bouwen theater worden twee locaties gereserveerd: het gebied Westerstraat en het Raadhuisplein. De bibliotheek aan het Noorderplein zou kunnen worden verplaatst en in de vrijkomende ruimten boven de winkels worden ingepast. Culturele functies dragen bij aan de levendigheid buiten de winkeluren en buiten het toeristische seizoen. Culturele publiekstrekkingen zijn verder van belang voor de vestiging van nieuwe horeca voorzieningen in de nabijheid.

6.4.6 *Horeca*

Omdat het horeca-aanbod beperkt is, is een zekere concentratie van belang. Gedacht wordt aan de gebieden Kolhoopstraat/Weerdingerstraat en het Marktplein, die ieder voor een eigen doelgroep moet worden ontwikkeld. Op het marktplein wordt gedacht aan horeca als direct afgeleiden van de toeristisch-recreatieve en culturele functies. Doelgroep 0-80 jaar variërend van restaurants tot eventueel een nachtclub. Het gaat hier om avond en nachthoreca in de hoogwaardige sector en een snookercentrum en danscentrum in de middenklasse. De Kolhoopstraat/Weerdingerstraat is geschikt voor avond- en nachthoreca en een discotheek in de lagere prijsklasse, doelgroep 16-20 jaar. In winkelcentra Weiart en Centrum Noord dienen er daghoreca tussen de winkels worden gecreëerd.

6.4.7 *Parkeren*

Het parkeren moet op de noordzijde op drie plaatsen geconcentreerd worden. Betere ontsluiting van de bestaande parkeergarage, loskoppeling met de garage Weerdingerstraat en herontwikkeling van het gebied Hoofdstraat/Nassaulaan zijn hiervoor een voorwaarde. Aan de

zuidzijde vloeien nieuwe parkeeroplossingen voort uit de herstructurering en verdichting van de Weiert. Ondergronds laden en lossen wordt overwogen bij de nieuwe Noord-Zuid winkelas. Nieuwe parkeervoorwaarden (achteraf betalen, tariefdifferentiatie etc) moeten zorgen voor een evenwichtigere spreiding van de verschillende categorieën autobezoekers (dierentuinbezoekers, winkelend publiek en personeel).

6.4.8 Verkeer

De Hondsrugweg staat onder druk van een toenemende automobilititeit. Om verdere verdichting van het centrum veilig te stellen moet het beleid erop gericht zijn het recreatieverkeer af te leiden naar de rand van het centrum. Opheffing van de doorgaande functie van de Hondsrugweg kan door completering van de rondweg.

6.5 Gebiedsgerichte ontwikkeling

In deze paragraaf wordt het centrum van Emmen verdeeld over drie afzonderlijke gebieden. De bovenstaande beoogde functieontwikkeling zal zoveel mogelijk meegenomen worden in de beschrijving van de gewenste ontwikkeling van deze drie gebieden.

6.5.1 Marktplein

De Weiert en Centrum-Noord worden door het Marktplein gekoppeld. Het bestaande haltermodel wordt niet nagestreefd en koppeling moet plaats gaan vinden door middel van andersoortige stadsfuncties op het Marktplein. Het Marktplein wordt een belangrijk punt tussen de verschillende strategische functies. De begrenzingen van het plein worden verlegd tot en met het Raadhuisplein vanuit de ruimtelijke beeldvorming, maar ook functioneel (situering theater en evt. toeristisch vervoersknooppunt).

De Noordwand zal om het gezicht van het marktplein te kunnen blijven bepalen een kwalitatief hoogwaardige ontwikkeling moeten doormaken. Van belang daarbij is dat het achterliggende gebied (Westerstraat) daarbij integraal wordt betrokken. Het Noordwandproject moet daarmee twee basisfuncties vervullen. In de eerste plaats moet het bijdragen aan de vestiging van een nieuw ruimtelijke structuur door:

- Het aantrekkingspunt te zijn voor winkelend bezoek komend vanaf de zuid-westzijde van De Weiert.
- Een verbinding te vormen tussen het marktplein en de gemeentelijke parkeergarage's.

In de tweede plaats moet het een aantal functies huisvesten zoals wonen, horeca, recreatie en voor zover inpasbaar, cultuur en in beperkt mate winkelen. Het voetgangerscircuit zal zo worden verduidelijkt en worden uitgebreid.

Het Marktplein moet een gebied worden met een eigen kwaliteit en aantrekkingskracht dat toegang biedt tot de verschillende winkelsassen en aanloopstraten met aanvullende functies als winkels, recreatie en cultuur. De nieuwe westelijke as (ter hoogte van de Weiert) lijkt te kunnen uitgroeien tot een cultureel en verblijfsrecreatief gebied met aanliggend de bibliotheek, theater en eventueel een recreatiecentrum. De dagrecreatieve oost-west-as wordt ontwikkeld tot een aantrekkelijke overdekte verbinding tussen het busstation en de Weiert en de Dierentuin. De ring rondom het marktplein komt in aanmerking voor overkapping. In de Noordwand/Westerstraat-project bestaat de mogelijkheid tot het ontwikkelen van een nieuwe toeristische-recreatieve voorziening. Gedacht wordt aan een informatief/educatief centrum, kinderattractie/opvang in combinatie met specifieke commerciële activiteiten ten behoeve van de financiering.

6.5.2 Centrum Noord

Met de opdeling van het parkeren Weerdingerstraat en Westerstraat wordt ontwikkeling van de Westerstraat als voetgangersgebied mogelijk. Door het leggen van een betere verbinding

met het Noorderplein en de Noorderstraat komend vanaf de parkeergarage ontstaan er nieuwe bezoekersstromen. Het gebied zal behalve met woningen kunnen worden gevuld met baliefuncties, enkele winkels, horeca en recreatie.

In het gebied Nassaulaan wordt bij eventueel vertrek van de Aldi gedacht aan invulling met woningen en parkeren.

Langs de Westennesscherstraat, de Frieslandweg en de westzijde van de Hondsrugweg staat bebouwing die niet aansluit bij de mogelijkheden tot een entree-functie van dit gebied. Herontwikkeling tot hoogwaardiger bedrijfsfuncties, en bijvoorbeeld een hotel is hier wenselijk. Bovendien kan het gebied dienen als overloop voor woningen in het centrum. Het stationsgebied is bestemd voor kantoren.

6.5.3 Centrum Zuid

Ter verbetering van de ruimtelijke structuur worden twee assen gecreëerd, aan de oost en aan de westkant van de Weiert naar het Marktplein. Het Raadhuisplein is gereserveerd voor eventuele vestiging van een theater, de afweging met de Westerstraat moet nog plaatsvinden. De Weiert zal herontwikkeld worden op initiatief van de winkeliers en eigenaren.



Figuur 4: Ontwikkelingslocaties

A: Woningbouw (nu project Klokkenslag) 85 woningen.

B, C, D: Herontwikkeling Weiert, 192 woningen, 3650 m² winkels en daghoreca.

E, F, G: Raadhuisplein. 2.500 m² Theater en 2.725 m² winkels non-food.

H: Noordwand van de markt en Westerstraat. 76 Woningen, 2075 m² bedrijven (balie), 770 m² winkels, 770 m² horeca en hotel, 725 m² recreatie.

I: Centrumlocatie dierentuin

J: Nassaulaan. 54 Woningen

K: Kolhoopstraat/Weerdingerstraat. 10.000 m² Kantoorlocatie.

L: 80 Woningen

M: Stationlocatie Kantoren

N, O: 320 woningen.

P: Hondsrugweg, kantoren en horeca/hotel.

Q: Westennesscherstraat, woningbouw.

6.6 Conclusie

In het masterplan wordt ervan uitgegaan dat recreatie een belangrijke economische pijler zal worden voor Zuidoost Drenthe. Er wordt dan ook veel aandacht besteed aan toerisme en recreatie. Het dierenpark trekt voornamelijk dagrecreanten, vandaar dat in dit masterplan ideeën zijn opgenomen om alternatieve dagattracties te realiseren. Het verblijfstoerisme en de recreatie dienden te worden vergoed zodat het winkelgebied hiervan mee kon profiteren door recreatief winkelen. Een levendig stadscentrum werd gezien als een belangrijke voorwaarde voor het aantrekken van nieuwe vestigers in het centrum, vooral op het gebied van de zakelijke dienstverlening.

Het masterplan heeft de bestaande ruimtelijke structuur van het centrum als uitgangspunt genomen. Er was sprake van een wens om de al lopende ontwikkelingen, zoals de herontwikkeling van de Weiert en de Noordwand van de Markt, van een ruimtelijk-functioneel kader te voorzien. Het masterplan zette in op drie ontwikkelingsrichtingen: verstedelijking, stedelijke kwaliteit en functieontwikkeling.

De kwaliteit van het centrum diende verbeterd te worden door versterking van de woonfunctie, door de toevoeging van hoogwaardige werkgelegenheid en het versterken van de winkelfunctie in zowel kwalitatieve als in kwantitatieve zin. De hoogwaardige werkgelegenheid kon zich voornamelijk op of nabij de openbaar-vervoer-locaties ontwikkelen. Er dienden nieuwe functies toegevoegd te kunnen worden indien de markt

hierom vroeg. Er moesten meer woningen komen voor alleenstaanden, ouderen, starters, kleine gezinnen. Tevens diende er ruimte te zijn voor servicegerichte kwaliteitwinkels. De functionele en ruimtelijke structuur kan verbeterd worden door een betere circuitvorming voor de winkels, de nieuwe stadsvloer, versterking van de oost-westrichting, betere bewegwijzering voor parkeren en een goede stadspromotie.

De automobilititeit van het centrum diende teruggedrongen te worden en wel door afleiding van het recreatieverkeer en een klein deel van het winkelend publiek naar drie nieuwe parkeerbuffers aan de Hondsrugweg. Nieuwe parkeervoorwaarden kunnen worden toegepast zoals het achteraf betalen en tariefdifferentiatie. De doorgaande functie van de Hondsrugweg kan opgeheven worden door completering van de Rondweg. De horeca dient zich te concentreren in Centrum noord, in de Kolhoopstraat/Weerdingerstraat en op het Marktplein.

Centrum Noord

Aan het Noorderplein moest een bezoekersstroomtrekker ontwikkeld worden.

Het stationsgebied diende te worden herontwikkeld als een kantorenlocatie. De Entree-functie van dit gedeelte van het centrum moest tevens worden opgewaardeerd.

Marktplein

Op het Raadhuisplein is een nieuwe vleugel voor het gemeentehuis beoogd. Op het marktplein dienden er mogelijkheden voor verblijfstoerisme gecreëerd te worden. Er kunnen meerder dagattracties in elkaars nabijheid ontwikkeld worden. Nabij het busstation diende er kantoorontwikkelingen plaats te vinden. Voorgenomen werd om de culturele activiteiten te clusteren en een nieuw theater te ontwikkelen.

De Noordwand zal om het gezicht van het Marktplein te kunnen blijven bepalen een kwalitatief hoogwaardige ontwikkeling moeten doormaken. Van belang daarbij is dat de Westerstraat daarbij integraal wordt betrokken. Het Noordwandproject moet daarmee twee basisfuncties vervullen. Het moet bijdragen aan de vestiging van een nieuwe ruimtelijke structuur door het aantrekkingspunt te zijn voor winkelend bezoek komend vanaf de Weiart en een verbinding te vormen tussen het Marktplein en de gemeentelijke parkeergarage's aan de Westerstraat. In de tweede plaats moet het een aantal functies huisvesten zoals wonen, horeca, recreatie en cultuur en in beperkte mate winkelen. Een nieuwe westelijke as dient te worden aangelegd als cultuur en verblijfsgebied met theater en eventueel de bibliotheek en een recreatiecentrum.

Emmen Zuid

De betekenis van de Es diende versterkt te worden door integratie met de herontwikkeling van de Weiart. De wens was om ongelijkvloerse en overdekte oost-westverbindingen te creëren met een belevingswaarde. Een randvoorwaarde bij de herontwikkeling van de Weiart was dat er een nieuwe noord-zuidroute werd gecreëerd langs het belastingkantoor, door de Westerstraat naar het Noorderplein.

7 Resultaten

In dit hoofdstuk is de mening van de respondenten opgenomen over het masterplan 1992 en masterplannen in het algemeen. Tevens is de respondenten gevraagd wat de succes- en faalfactoren waren van de voorgenomen ontwikkelingen uit het masterplan.

Er zijn ten behoeve van dit onderzoek vier projectleiders van ontwikkelingen in het centrum geïnterviewd. Een ervan was projectleider van het masterplan Emmen-Centrum 2020 tot en met de visiefase (tot 2003). Ook zijn twee ambtenaren die veel te maken hebben gehad met ontwikkelingen in het centrum ondervraagd betreffende hun visie. Er zijn vier (ex-) wethouders, die ontwikkelingen in Emmen-Centrum in hun portefeuille hebben gehad, geïnterviewd en als laatste drie projectontwikkelaars en een adviseur. Deze vier laatstgenoemde personen hebben het masterplan 1992 gebruikt en zijn betrokken geweest bij ontwikkelingen in de uitvoeringsfase. De projectleiders en de twee ambtenaren worden in dit hoofdstuk gezamenlijk 'de ambtenaren' genoemd. De interviewvragen zijn te vinden als *Bijlage D* van dit rapport.

7.1 Planvorming

De respondenten zijn van mening dat het planvormingsproces moeizaam is verlopen en tijdrovend was. Toen het de gemeente zelf niet lukte om een masterplan gereed te krijgen is de hulp ingeroepen van Metrum. Er heerste een sfeer van geheimhouding rond de planinhoud en een aantal ambtenaren hebben zich afgezonderd om de inhoud te bepalen. De geheimhouding is gebleven tot het moment van de kredietaanvraag bij de gemeenteraad. Externe partijen zijn niet betrokken bij de planvorming.

De taakstellingen van hogere overheden hebben invloed gehad op de planinhoud, echter wel gecombineerd met het inzicht van de ambtenaren. De provincie heeft veel invloed gehad op de planvorming omdat deze de grote lijnen heeft bepaald door haar opgaven. Er is geen rekening gehouden met elkaar beïnvloedende activiteiten

Er is geen SWOT-analyse opgesteld tijdens de planvorming van het masterplan.

Het grootste deel van de respondenten is van mening dat het planvormingsproces de volgende keer ook interactief en open moet worden gevoerd. De andere respondenten lijkt het effectiever dat de gemeente met een groep private ontwikkelaars of adviseurs de planvorming te voeren. Deze ontwikkelaars en adviseurs dienen dan wel onafhankelijk advies te geven.

7.1.1 Ambtenaren

De ambtenaren vinden dat de ontwikkelaars een begeleidende rol moeten hebben bij het opstellen van een masterplan. Een masterplan is voornamelijk een bestuurlijk document en dit moet het blijven. De ontwikkelaars kunnen echter wel goed meedenken of een ontwikkeling haalbaar is. De gemeente dient dan wel de ontwikkelaars concrete vragen te stellen over een locatie. De gemeente is dus in eerste instantie zelf aan zet om de keuzes te maken en de keuzes dienen dan getoetst te worden aan de haalbaarheid. Vanaf het beginstadium van het planvormingsproces samenwerken met ontwikkelaars werkt niet. Dit zou volgens een ambtenaar enkel kunnen wanneer vanaf het begin al zware wederzijdse verplichtingen worden aangegaan. Indien er geen verplichting aangegaan word, dan wordt het risico gelopen dat de ontwikkelaar er met de winst vandoor gaat en de gemeente met kosten laat zitten. Er dienen dus onpartijdige ontwikkelaars advies te geven.

Het is belangrijk om draagvlak van de bevolking te verkrijgen, echter moet niet te ver gegaan worden met de inspraak. De inwoners kunnen het beste op geschikte momenten de mogelijkheid krijgen om te reageren, bijvoorbeeld door concepten te laten zien op inloopdagen. Ondernemers in het centrum dienen meer betrokken te worden dan de inwoners. Deze kunnen bijvoorbeeld goed zitting nemen in een klankbordgroep om regelmatig van gedachten te kunnen wisselen. Indien de partijen duidelijk zijn moeten zij al vanaf het begin

af aan betrokken worden bij het plan. Hier is wel het risico aan verbonden dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van het plan.

7.1.2 Wethouders

Bijna alle wethouders vinden dat zij te weinig betrokken zijn geweest bij de planvorming van de masterplannen. Er is in hun ogen te weinig integraal gehandeld en in de toekomst dient er meer teruggekoppeld te worden naar het gemeentebestuur. De laatste keer is dit ook veel te vluchtig gebeurd. Over het algemeen vinden de wethouders dat alle wethouders betrokken dienen te worden bij de planvorming, en niet enkel de wethouder Ruimtelijke Ordening. Het voltallige college dient zich structureel uit te kunnen spreken over de voorgenomen ontwikkelingen.

Een masterplan dient flexibel te zijn en dient de markt te stimuleren om de voorgenomen ontwikkelingen te realiseren. Het plan moet voortvarender zijn omdat het moet laten zien dat Emmen iets bijzonders durft te doen.

Private ontwikkelaars dienen al vanaf het begin van de planvorming betrokken moeten worden omdat de gemeente zelf niet ontwikkeld. Het beste zal zijn om samen met de ontwikkelaars het masterplan te schrijven. De rollen dienen wel goed uit elkaar gehouden te worden. De gemeente moet de regiefunctie wel houden omdat zij verantwoordelijk is voor de inrichting van het centrum voor haar inwoners. Voor locaties kunnen ook gerust samen plannen opgesteld worden.

Samenspraak met de bevolking is erg belangrijk, echter moet er niet te veel van verwacht worden. De relatie met de ondernemers in het centrum moet wel veel sterker worden.

Ondernemers en inwoners moeten bij de planvorming worden betrokken, zoals ook corporaties, de erkende overlegpartners en de ontwikkelaars. Met al deze partijen moet samen het masterplan vorm worden gegeven. Vanaf het begin van het planvormingsproces tot aan het einde want anders kom je de partijen aan het einde van het proces tegen omdat er niet voldoende draagvlak gecreëerd is. Een interactief en open planvormingsproces is daarom de beste manier om een masterplan op te stellen. De bevolking moet de strategische keuzes bepalen in verband met het draagvlak. Private partijen moeten meer invloed hebben op de inhoud van het plan dan het rijk en de provincie.

7.1.3 Private Partijen

De private partijen vinden dat zij altijd voldoende betrokken zijn geweest bij de planvorming van de masterplannen voor het centrum. Tijdens het planvormingsproces is hun mening gevraagd over het plan, er is niet gesproken over wat de ontwikkelaars kunnen betekenen bij de uitvoering.

De private partijen vinden dat zij betrokken dienen te worden bij de planvorming, maar het samen opstellen van een masterplan zien zij over het algemeen niet zitten. De gemeente moet in hun ogen enkel een voorwaardenschepend beleid opstellen. De uitvoering van dit beleid wordt opgepakt door de ontwikkelaars en de investeerders indien deze haalbaar worden geacht. Tot nu toe werden alle meningen van de betrokkenen even belangrijk gevonden, de ontwikkelaars hadden daarom relatief weinig invloed. De gemeente dient het plan aan de private partijen voor te leggen voordat deze wordt vastgesteld. Ontwikkelaars kunnen beter dan de gemeente de haalbaarheid en knelpunten bepalen.

De inbreng van de inwoners dient niet zo belangrijk gevonden te worden omdat het merendeel geen onderbouwde mening laat zien. Zij hebben geen kennis van ontwikkeling, locatie-eisen en economische waarden. De ondernemers weten echter wel wat nodig is in het centrum. Zij hebben goed weet van het publiek en de passantenstromen. Echter is altijd hun eigen deelbelang hoger dan het maatschappelijke belang. De inspraak is voldoende indien de inwoners na de planvorming worden betrokken door inspraak en voorlichting en hooguit een enquête vooraf om extra ideeën te genereren. Burgers en ondernemers kunnen wel de

gelegenheid krijgen om te kiezen uit twee varianten, op het gebied van de invulling van de openbare ruimte, maar dan wel binnen bandbreedtes.

7.2 Sturing

De gemeente Emmen heeft zich lange tijd laten leiden door het rijk en de provincie. Indien er subsidie te verkrijgen was, deed de gemeente er veel aan om deze ook binnen te halen. Er zijn geen gelden gereserveerd voor vervanging van bijvoorbeeld het theater of het zwembad, de gemeente had voornamelijk een korte termijn visie.

De helft van de respondenten is van mening dat het gemeentebestuur zich zeer behoudend heeft opgesteld en ad hoc beslissingen nam. Zij liep achter de feiten aan en stelde zich niet visionair op. Het college van B&W werkte niet samen en de verdeling van de financiële middelen verliep moeizaam. Het bestuur durfde zich over het algemeen niet te branden, het had geen durf, wat wel nodig is om ontwikkelingen in Emmen te laten slagen. Er heerste een bestuurlijke cultuur die voortkwam uit de dorps mentaliteit. Visionaire bestuurders werden gemist, er waren weinig bestuurders die ergens volledig voor gingen. De bestuurlijke aandacht was versnipperd, alles werd met de dorpen op de weegschaal gelegd en het was niet mogelijk om op deze manier iets unieks van het centrum te maken.

7.2.1 Wethouders

De andere helft van de respondenten, waaronder de meeste wethouders, vindt dat het bestuur wel enig realisme liet zien. Het college had haar programma en haar ambities en deze realiseerde zich goed dat er nog veel te doen was in het centrum. Het college was marktgericht en actief. Zij is altijd sturend geweest, enkel de laatste jaren is zij interactief naar buiten getreden. Voorheen besloot het bestuur met weinig inbreng van de bevolking. Het masterplan is bijna altijd opengeslagen wanneer het college ergens over diende te besluiten. Er is wel eens een afwijkend besluit genomen, dit was dan omdat een initiatief beter werd gevonden dan de voorgenomen ontwikkeling uit het masterplan. Afwijken van het masterplan dient mogelijk te zijn indien er betere argumenten achter een afwijkende ontwikkeling staan. Het college vindt het belangrijk dat om de externe partijen serieus te nemen, echter kunnen en dienen de voorkeuren van deze externe partijen wel gestuurd te worden.

7.2.2 Private Partijen

De private partijen zijn van mening dat het bestuur een ad hoc beleid aanhield. Door een enkele ontwikkelaar werd de samenwerking met de gemeente moeizaam gevonden. De wethouders zijn het verlengstuk van de ambtenaren. De gemeente had te weinig visie en de durf was nihil. De interesse en kennis van de gemeente op het gebied van haalbare en nodige ontwikkelingen is te gering. Bepaalde ontwikkelingen moeten door de gemeente meer gestimuleerd worden, want wanneer er voldoende durf en visie is binnen de gemeente dan is in het centrum veel mogelijk. De gemeente moet actief gaan meedenken over een geschikte locatie voor bepaalde functies en niet de ontwikkelaars laten gissen naar een toegestane combinatie van locatie en functie.

De gemeente dient af te kijken bij gemeenten waar men al verder is. De gemeente loopt vaak achter met trends en ontwikkelingen en zo kan er al voorkennis worden opgedaan. Zo kan bijtijds worden ingespeeld op ontwikkelingen en er kan alvast een voorwaardenscheppend beleid worden opgesteld. Ook kan de gemeente goed afkijken bij steden waar het beter is om bepaalde knelpunten te kunnen oplossen.

7.3 Succes en faalfactoren van masterplannen

Grootschalige plannen worden vaak ingehaald door de tijd. Bij vaststelling van het plan door de gemeenteraad, hebben zich vaak al veel marktontwikkelingen voorgedaan zodat het plan dan al achterhaald is.

Ontwikkelingen in het centrum komen vaak pas tot ontwikkeling wanneer er iemand is binnen de gemeente die zich hier heel erg voor inzet. Een masterplan werkt hier niet noemenswaardig aan mee.

Een masterplan geeft de uitgangspunten weer waarbinnen ontwikkelingen gerealiseerd kunnen worden. Het is volgens de gemeente een belangrijk plan omdat op deze manier een planmatig bepaald toekomstbeeld verkregen wordt. Het moet dan gezien worden als een kader waarop in de toekomst teruggevallen kan worden. Het is een zienswijze van de gemeente en er moet daarom altijd ingespeeld kunnen worden op veranderende omstandigheden.

Ontwikkelingen in Emmen zijn altijd afhankelijk van de wil van de grondeigenaren, ontwikkelaars en investeerders, de gemeente ontwikkelt namelijk zelf niet.

De ontwikkelaars vinden een masterplan belangrijk omdat het misverstanden voorkomt. In dit plan moeten daarom de gewenste functies per locatie duidelijk benoemd worden.

Masterplannen brengen in echter ook een groot risico met zich mee. De planperiode is vaak zo lang dat deze de ontwikkelingen gaan frustreren. De vastgoedmarkt is een dynamische markt en ontwikkelingen worden echter vaak vertraagd of tegengehouden door de gemeente tijdens de planvormingprocedure. De gemeente durft dan geen beslissing te nemen omdat het plan nog niet is vastgesteld. Het duurt op deze manier te lang voordat de ontwikkelaars weten waar ze precies aan toe zijn.

Succesfactoren van masterplannen:

- Flexibel en globaal zodat ontwikkelaars vrije hand hebben om op marktinteressante locaties te ontwikkelen.
- Een gemeente dat commercieel denkt.
- Ambtenaren die zich verantwoordelijk voelen en zich volledig inzetten en voet bij stuk houden, ook tegen het gemeentebestuur.
- Niet te veel inspraak ter voorkoming van ruis in het plan.

Faalfactoren van masterplannen:

- Geen realisatieverantwoordelijke.
- Ontbreken van een financiële onderbouwing.
- Consequenties van de ontwikkelingen zijn niet overdacht.
- Onvoldoende flexibiliteit zodat commerciële ideeën van de markt niet gehonoreerd kunnen worden.
- Oude bestemmingsplannen leiden tot stagnatie van ontwikkelingen.
- Veelheid en breedheid van inspraakpartijen maken de looptijd van de planvorming te lang.
- Te lange planvorming wat de ontwikkelingen frustreert en verpaupering in de hand werkt.

7.4 Succes en faalfactoren masterplan 1992

Succesfactoren masterplan 1992:

- Kort en bondige tekst.
- Krachtig en duidelijke visie.
- De tijdgeest: economische groei en veel subsidiemogelijkheden.
- Realistisch.
- De opgenomen samenwerkingsovereenkomst.
- Vanuit een vastgoedperspectief geschreven.

Faalfactoren masterplan 1992:

- Onvoldoende onderbouwing van keuzes, geen zicht op de haalbaarheid.
- Geen financiële onderbouwing en niet nagedacht over financiële verevening.
- Onvoldoende concretisering naar projecten.
- Onwaarschijnlijke blauwdrukplanning.
- Geen hoogtes en oppervlakten bepaald.
- Alternatieve oplossingsrichtingen zijn niet onderzocht.

De visie neergelegd in het masterplan werd volgens de private partijen onduidelijk gemaakt door andere onderzoeken van de gemeente. Deze onderzoeken waren namelijk niet voldoende afgestemd op het masterplan.

7.5 Succesvolle ontwikkelingen

In deze paragraaf worden de voorgenomen ontwikkelingen besproken die gerealiseerd zijn. Per ontwikkeling zullen de factoren besproken worden die volgens de respondenten meegedragen hebben aan de realisatie.

7.5.1 Concentratie horeca aan de Markt en omgeving Kolhoopstraat

De succesfactor van deze voorgenomen ontwikkeling was het feit dat op deze locatie al een concentratie bestond. Horecagelegenheden hebben de voorkeur om zich nabij deze concentratie te vestigen vanwege het zelfversterkende effect wat hier vanuit gaat.

Dit is een toevallige ontwikkeling waarin de gemeente bijna geen invloed in heeft gehad omdat zij een volgende rol aanneemt op het gebied van horeca.

7.5.2 Herontwikkeling De Weiert

Doordat de V&D de vlinderpassage en het anders heeft laten bouwen dan beoogd werd in het masterplan, is er geen tweede noord-zuidroute gecreëerd aan de westkant. De uitgang van de Vlinderpassage komt precies uit tussen deze beoogde route en het plein tussen de V&D en de C&A, welke meer aantrekkingskracht op het winkelend publiek heeft. De helft van de respondenten is van mening dat het masterplan niet heeft bijgedragen aan de herontwikkeling van de Weiert. Er was al planvorming gaande voor deze herontwikkeling voordat het masterplan uit 1992 is vastgesteld. Er is een apart masterplan voor De Weiert opgesteld.



Figuur 5: De Weiert en omgeving na herontwikkeling

Succesfactoren:

- Durf en vasthoudendheid van de gemeente.
- Succesvolle gefaseerde start.
- Het gemeenschappelijke belang en de noodzaak werd door alle partijen gevoeld.
- Gemeente had voldoende financiële middelen voor de inrichting van het openbare gebied.
- Sterk stimulerend eigen masterplan.
- Tijdgeest, er heerste een opgaande conjunctuur.
- De herontwikkeling van de vlinderpassage door de V&D heeft spin-off van herontwikkeling veroorzaakt.
- Sterke PPS-constructie.
- De markt was bereid voldoende te investeren.

- De gemeente heeft voldoende financiële middelen geïnvesteerd.
- Een belegger heeft kleinere eigenaren opgekocht en andere eigenaren meegetrokken.

7.5.3 Vleugel gemeentehuis op het Raadhuisplein

Deze voorgenomen ontwikkeling is succesvol uitgevoerd doordat de gemeente de opdrachtgever was en zij voldoende financiële middelen hiervoor beschikbaar heeft gesteld.

7.5.4 Kantoren en zakelijke dienstverlening

De ontwikkeling van kantoorruimte en de zakelijke dienstverlening is succesvol verlopen op prominente locaties in het centrum. Wat ook heeft meegespeeld is dat er geen andere functie haalbaar werd geacht op de begane grond van de ontwikkelde appartementencomplexen in het centrum. Er was tevens voldoende vraag vanuit de markt en de projectontwikkelaars hebben op deze vraag ingespeeld door deze ruimte te bieden.

De ambitie genoemd in het masterplan was ook niet hoog, deze lage ambitie was gemakkelijk te realiseren. De ruimte is voornamelijk ingevuld door publieke functies, Emmen-Centrum kent namelijk niet de populariteit als vestigingslocatie voor kantoren en zakelijke dienstverlening zoals andere stadscentra deze kennen.

De wethouders zijn van mening dat de partijen zagen dat Emmen een beter vestigingsklimaat kreeg. Er heerste een opgaande conjunctuur en de kantorenmarkt had ruimte nodig. Bijna alle ambtenaren en wethouders zijn van mening dat de kantorenmarkt in Emmen momenteel verzadigd is. Dit is echter niet de mening van de projectontwikkelaars.

7.5.5 Woningbouw

De ontwikkeling van woningbouw is succesvol opgepakt als appartementen boven de winkels van De Weiart, bij het spoor en langs de Markt. De succesfactor was het financiële draagvlak, woningbouw maakte de (her)ontwikkelingen van deze locaties financieel haalbaar. Verder was er veel vraag naar wonen in het centrum en de projectontwikkelaars hebben hier op ingespeeld. De wethouders hebben bij de honorering vooral gekeken naar de kwaliteit en niet de kwantiteit. De wethouders wilden graag vernieuwende bouw, en dit voor een groot deel gelukt.

Bijna alle respondenten zijn van mening dat deze ontwikkelingen niet het gewenste resultaat hebben omdat er voornamelijk ouderen in het centrum zijn komen wonen. Dit heeft nadelige gevolgen voor de levendigheid van het centrum met zich meegebracht.

De ambtenaren en de wethouders zijn van mening dat er nu voldoende appartementen in het centrum zijn ontwikkeld en dat er enkel nog vraag zal zijn naar grondgebonden woningen. De projectontwikkelaars denken hier anders over.

7.5.6 Parkeren

Er was veel vraag naar extra parkeerruimte door de uitbreiding van de dierentuin op de Es en de herontwikkeling van de Weiart. De gemeente had hier ook voldoende geld voor beschikbaar. De dierentuin heeft zich erg ingezet voor de parkeerplaats op de Es. De provincie en het waterschap wensten hier eerst geen parkeerterrein en de gemeente heeft veel inspanning moeten verlenen. De wethouders zijn van mening dat het moeilijk was om de parkeerterreinen te realiseren omdat het gemeentebestuur vond dat er al voldoende beschikbaar was. Het gemeentebestuur is omgegaan met het oog op klantvriendelijkheid en dat de mogelijkheid van betalen achteraf nu kon worden geboden.

7.5.7 Noordzijde van de Markt

De helft van de respondenten is van mening dat het masterplan geen invloed heeft gehad op deze ontwikkeling omdat de planvorming al eerder is opgepakt.

Succesfactoren:

- Prominente plek in het centrum.
- Herontwikkeling is gecombineerd met kostendragende appartementen.
- Hoogwaardige architectuur waardoor draagvlak onder de bevolking voor sloop van het bestaande pand.
- Architect heeft een goede campagne gevoerd en het gemeentebestuur overtuigd.
- Goede samenwerking tussen ontwikkelaar en gemeente.

De bedrijfsruimten op de begane grond worden niet succesvol gevonden. De focus van deze ontwikkeling lag te veel op de appartementen waardoor en slecht bruikbare ruimte op de begane grond is ontstaan. Met het oog op de begane grond staat het gebouw verkeerd-om. De bebouwing heeft echter wel een mooie achterkant wat belangrijk is voor de Westerstraat. De bebouwing omarmt het marktplein echter niet, het wijkt af en de bebouwing nodigt daardoor niet uit. De begane grond is niet goed passend voor de beoogde invulling van detailhandel, de frontbreedte en de dieptemaat is niet geschikt. Tevens is de loopstroom van het winkelend publiek vanaf de Weiert ook verkeerd geschat.

7.5.8 Nassaulaan/Hoofdstraat

Doordat een gedeelte van het centrum nog geregeld wordt door het plan van Verdenius (zie hiervoor het eerste hoofdstuk en bijlage A) als bestemmingsplan, is veel toegestaan wat door sommige partijen niet gewenst wordt gevonden. Om dit te ondervangen hebben de bewoners van dit gebied zelf een plan opgesteld omdat zij bepaalde waarden, zoals de bebouwingsstructuur, wilde beschermen. De gemeente heeft dit plan aangenomen en toen de Aldi uit het gebied vertrok, is er een passend appartementencomplex voor teruggekomen. Dit is een spontane ontwikkeling geweest.

7.5.9 Entree (kruispunt Frieslandweg/Hondsrugweg)

Ook de entree is voor een gedeelte een spontane ontwikkeling geweest. Een gedeelte van dit gebied is momenteel voltooid – de zuidkant van de Frieslandweg. Succesfactoren van deze bebouwing:

- De kostendragers werden letterlijk naar het gebied gestuurd door de gemeente.
- De provincie heeft een groot deel van de kosten voor de verlegging van het kruispunt voor haar rekening genomen.
- De locatiestudie van de Multibioscoop wees deze locatie als meest geschikt aan.
- Prominente plek in het centrum doordat het een zichtlocatie is met een goedkope grondprijs.
- Er is geen breed inspraaktraject gehouden en er zijn weinig randvoorwaarden vastgesteld.

Er is wel vertraging bij deze ontwikkeling opgetreden omdat het politiebureau op een later tijdstip in de planvorming nog tussen de twee andere gebouwen moest worden geschoven. Hierdoor moest de bioscoop opschuiven en kwam deze over de rooilijn van het centrum welke door de provincie was vastgesteld. Dit was ook de reden dat de gemeente behoefte had aan een nieuw masterplan, zodat dit beter kon worden geregeld.

Enkele respondenten zijn van mening dat er geen plan aan deze ontwikkeling ten grondslag heeft gelegen, de ontwikkeling van de entree was een toevalstreffer omdat het kruispunt verlegd moest worden in verband met de verkeersveiligheid. Zo kwam er goedkoop een centrumlocatie vrij die de gemeente voor weinig geld in handen heeft gekregen.

7.6 Niet gerealiseerde ontwikkelingen

In deze paragraaf worden de voorgenomen ontwikkelingen die niet, of nog niet, gerealiseerd zijn uiteengezet. Dit het doel om te komen tot een verklaring van de faalfactoren.

7.6.1 *Kantoren in het stationsgebied*

Door de gemeenteraad is bewust gekozen om in het stationsgebied af te wijken van het vastgestelde masterplan omdat de voorgestelde ontwikkeling niet haalbaar werd geacht in Emmen. Er waren ook bebouwingsvrije kantorenlocaties voorhanden en de kantoren zijn zich hier gaan vestigen. Nieuwbouw is namelijk vaak goedkoper dan herontwikkeling of slopen.

Faalfactoren:

- Hoogbouw past niet in de Emmense markt.
- Er is enkel vraag naar kantoorruimte op de begane grond.
- Het station heeft niet veel aantrekkingskracht en Emmen is slecht bereikbaar met het openbaar vervoer.
- Er was enkel vraag naar aparte units.
- Realisatie heeft nooit ambtelijke en politiek prioriteit gehad.

Deze voorgenomen ontwikkeling is ontstaan omdat Emmen mee wilde doen aan het ABC-locatiebeleid. Echter is Emmen een echte autolocatie. Het station ligt ook te ver naar het Noorden van het centrum, een station moet eigenlijk dichterbij het zwaartepunt van het centrum liggen.

Een aantal respondenten is van mening dat deze voorgenomen ontwikkeling wel succesvol kan worden gerealiseerd indien dit wordt ontwikkeld in combinatie met een compleet kantorenallee vanuit de entree, over de Weerdingerstraat.

7.6.2 *Clustering culturele activiteiten en een theater*

Faalfactoren:

- De verschillende partijen wilden geen geld in de clustering steken.
- Besluiteloosheid van het gemeentebestuur en gebrek aan durf.
- De bestuurscrisis en de financiële middelen van de gemeente vielen weg.
- De clustering van de functies paste fysiek niet op het marktplein.
- Het planvormingproces duurt te lang, te veel inspraak gehanteerd en verkeerde procedure.
- Er bestond onenigheid over de meest geschikte locatie voor het theater.
- Tot vijf jaar geleden is er geen moeite gedaan door de gemeente om een investeerder aan te trekken.

Opvallend is dat de ambtenaren het falen wijten aan een gebrek aan financiële middelen, terwijl de wethouders vinden dat er te weinig bestuurlijke durf en te veel besluiteloosheid was. Er waren voldoende financiële middelen voorhanden volgens hun, dit is echter ergens anders voor gebruikt.

Momenteel wordt er gesproken met marktpartijen om te onderzoeken in hoeverre zij bereid zijn om te investeren in een theater. Het overige deel van de kosten zal dan ten laste komen van de gemeente. Tot vijf jaar geleden was de gemeente van mening dat zij zelf alle kosten diende te dragen. Nu wordt het theater ook niet meer op een bepaalde locatie beoogd en er is een externe projectleider ingehuurd om met nieuwe inzichten naar de theaterontwikkeling te kunnen kijken.

De gedachte is wel dat het theater op een locatie moet worden gerealiseerd die goed is voor het centrum en het theater, het centrum dient te worden versterkt door de locatie van het theater. Voor een theater en een cultureel kwartier is het nodig dat er iemand blindelings voor realisatie gaat.

De helft van de respondenten vindt de clustering van de culturele activiteiten wel grotendeels geslaagd omdat er veel evenementen in Emmen gerealiseerd worden. Volgens de ambtenaren is er geen vraag naar extra activiteiten, er zijn nu voldoende culturele gelegenheden zoals bijvoorbeeld exposities in de Grote Kerk.

7.6.3 *Westerstraat*

Faalfactoren:

- Veel verdeeld eigendom.
- Eigenaren wilden niet samenwerken en voelden niets voor een recreatiecentrum. Tevens geen overeenstemming over de gewenste functie van de locatie.
- Onvoldoende druk op de markt.
- Prioriteit en capaciteit van de gemeente ging uit naar de Weiërt.
- Stedenbouwkundige fouten uit het verleden kosten veel financiële middelen ter herstelling.

De herontwikkeling van de Westerstraat diende samen te gaan met de ontwikkeling van de Noordwand van de markt. Er is wel één plan voor herontwikkeling opgesteld voor dit gehele gebied maar wegens gebrek aan financiële middelen is besloten om dit plan gefaseerd uit te voeren. Afgesproken is dat op het moment dat de herontwikkeling van de Weiërt afgerond was, de prioriteit zou worden verlegd naar Centrum-Noord. Hier hoort de Westerstraat ook bij. Volgens de ontwikkelaars heeft de gemeente ook vele visies naar voren gebracht welke soms haaks op elkaar stonden, hierdoor werd de ontwikkeling en besluitvorming bemoeilijkt. Er zijn nog subsidiegelden beschikbaar voor de herontwikkeling van de Westerstraat en er zijn momenteel, volgens een ontwikkelaar, geen belemmeringen meer die ontwikkeling in de weg staan. Deze ontwikkelaar zal dan ook op korte termijn een bouwplan indienen.

7.6.4 *Noorderplein*

Faalfactoren:

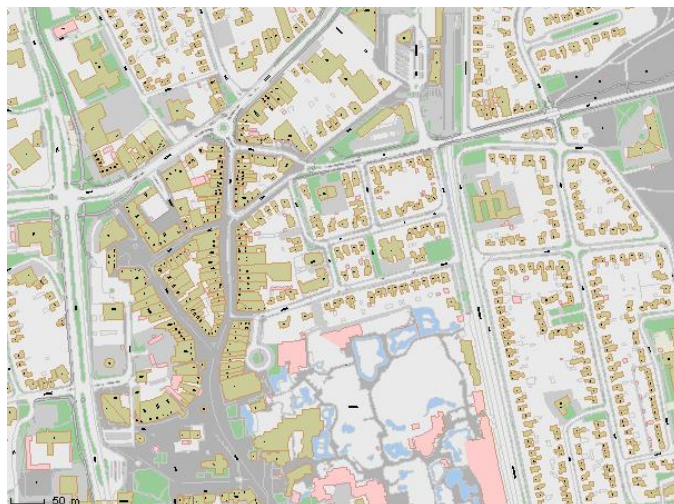
- Locatie wordt niet aantrekkelijk gevonden door detailhandel.
- De huidige stedenbouwkundige invulling is moeilijk te wijzigen.
- Door de relatief lage huren is het niet erg aantrekkelijk om in dit gebied te investeren.
- Een bezoekersstromentrekker ontbreekt.
- De looproute loopt langs het plein, direct langs de zuidwand.
- De herontwikkeling van de Weiërt heeft geresulteerd dat er een magneet aan de andere kant van het centrum is ontstaan.
- Prioriteit en capaciteit van de gemeente ging uit naar de Weiërt.

Centrum-Noord en de Weiërt konden niet tegelijkertijd worden ontwikkeld wegens gebrek aan financiële middelen bij de gemeente en omdat er dan een overaanbod van winkelruimte zou ontstaan, wat zou resulteren in leegstand. Door de herontwikkeling van de Weiërt is namelijk 12.000 m² winkelruimte op de markt gekomen.

Het Noorderplein is gelegen aan het einde van het centrum en er is geen economische stimulans om dit gebied aan te pakken.

Volgens een private partij dient eerst het gebied tussen de markt en het Noorderplein aangepakt te worden. De kern van de economische activiteiten moet vergroot worden vanuit de markt naar de Noorderstraat.

De gemeente probeert momenteel een bezoekersstromentrekker op het Noorderplein te vestigen. Om het gebied verder op te halen moet er echter veel gesloopt worden volgens de meeste respondenten.



Figuur 6: Centrum-Noord

Om te kunnen slopen zijn financiële middelen nodig en sloop is niet haalbaar vanwege de lage huren. Nieuwe ontwikkelingen moeten daarom aansluiten op de bestaande moeilijke infrastructurele en stedenbouwkundige situatie. Bijna alle private partijen vragen zich af of de plannen voor dit gebied nog wel realistisch zijn.

7.6.5 *Entree van Emmen*

Faalfactoren:

- Geen overeenstemming bereikt met de eigenaar van de grond aan de noordkant van de Frieslandroute.
- Concurrentie van kantorenlocaties buiten het centrum (vooral op het gebied van gratis parkeren en bereikbaarheid).
- Gebrek aan durf van de gemeente.
- Angst bezwaren omgeving Noordeind.

De ontwikkelaar die de noordzijde van het kruispunt in zijn bezit heeft, heeft volgens de gemeente te wilde plannen met de locatie. Het is een moeizaam proces om tot overeenstemming over de invulling van de locatie te komen.

De eigenaren aan de oostkant van het kruispunt en de bewoners van het Noordeind willen de situatie graag bij het huidige houden. Een aantal wethouders zijn van mening dat het wachten is op de herontwikkeling van het Noorderplein, hierdoor zal er draagvlak worden gecreëerd om het hele gebied aan te pakken.

De private partijen zijn van mening dat de kantoorontwikkelingen buiten het centrum tegengehouden hadden moeten worden om veel vraag bij de Entree te krijgen.

7.6.6 *Completering Rondweg*

Faalfactoren:

- Het effect op de ontlasting van de Hondsrugweg is minimaal.
- De verlenging van de Rondweg zal hoogstwaarschijnlijk dan dwars door het Valtherbos moeten gaan lopen en hier is veel weerstand tegen.
- Er is geen visionair geweest, een medewerker van de gemeente die hier helemaal voor gaat.
- Meerwaarde is niet cijfermatig aan te tonen.
- Geen volledig politiek draagvlak.

De inwoners van Emmen zijn gewend om over de Hondsrugweg naar Groningen en Assen te rijden. Deze gewenning is moeilijk af te leren en volgens de ambtenaren is het effect van het verleggen van de Rondweg op de Hondsrugweg minimaal. De meeste respondenten zijn van mening dat de Rondweg wel gecompleteerd moet worden omdat dit de allure zal uitstralen van een echte stad. Er is dan echter wel iemand nodig die hier blindelings voor gaat en die de partijen die bezwaren hebben over de streep zal trekken. Volgens een wethouder kan de Rondweg ook goed om het Valtherbos heen worden gelegd.

7.6.7 *Horecagebied Weerdingerstraat*

Deze voorgenomen ontwikkeling is later door de gemeente nooit serieus genomen, ook niet toen er verzoeken vanuit de markt kwamen aan de hand van het masterplan. Al snel is bepaald dat in dit gebied kantoren ontwikkeld dienden te worden, als een 'kantorenallee'. Om de EVRO-subsidie voor de Entree binnen te kunnen halen is besloten om de geplande kantoorontwikkeling door te trekken over de Weerdingerstraat tot en met het stationsgebied. De subsidiërende instanties vonden namelijk de Entree op zichzelf te solistisch, vandaar dat hier de kantorenallee bepaald is.

7.7 Aangedragen oplossingen voor doorgeschoven ontwikkelingen

Er zijn een aantal voorgestelde ontwikkelingen niet uitgevoerd, zie hiervoor de vorige paragraaf. Bij een aantal is de beoogde realisatie doorgeschoven naar de uitvoeringsperiode van het nieuwe masterplan.

Alle respondenten zijn van mening dat de prioriteiten van het bestuur vastgelegd moeten worden en dat de exploitatietekorten moeten worden afgedicht om deze ontwikkelingen te kunnen realiseren.

7.7.1 Ambtenaren

De ontwikkelingen kunnen haalbaar gemaakt worden door middel van functiemenging. Ook is het belangrijk dat er voldoende subsidiegelden kunnen worden verkregen. Naast financiële middelen zijn creatieve oplossingen nodig. De gemeente zal compromissen moeten durven sluiten en niet meer consequent vasthouden aan het voorgestelde plan. Het gemeentebestuur zal tevens zijn rug recht moeten houden en bestuurlijke durf moeten tonen.

Ontwikkelingen in Centrum-Noord kunnen waarschijnlijk aantrekkelijk gemaakt worden wanneer deze bestemd wordt als kantorenallee.

Een nieuw theater kan worden gerealiseerd wanneer men gaat werken met functiemenging op een voor de detailhandel niet aantrekkelijke locatie.

Indien de dierentuin in zijn geheel naar de Es verhuist, zullen er meer mogelijkheden zijn voor verbreding van het centrum en ook kan de aantrekkelijkheid van het centrum meer naar het noorden worden doorgetrokken.

7.7.2 Wethouders

Hiervoor is bestuurlijke durf, daadkracht en publiek-private samenwerking nodig.

Er dient een culturele clustering (cultureel kwartier) te komen met uitstraling naar de regio.

Een cultureel kwartier is moeilijk realiseerbaar omdat hier functies ondergebracht dienen te worden die allemaal gesubsidieerd worden.

Er moet een nieuwe bezoekersstroomtrekker op het Noorderplein gerealiseerd worden en hierom dient de bibliotheek een nieuwe locatie te krijgen. Een andere mogelijkheid is dat het centrum moet gaan krimpen omdat het centrum nu te langgerekt is met het oog op de levendigheid en de aantrekkelijkheid.

Door kleine aanpassingen kan er al een mooie entree gerealiseerd worden, de onaantrekkelijke bouwwerken kunnen aangekleed of uit het zicht gehaald worden.

Een goede start is dat het theater nu in plaats vanuit een cultureel gezichtspunt uit een economisch gezichtspunt wordt bekeken. Een oplossing kan zijn om twee theaters te realiseren, één voor grote producties en een klein theater voor bezoekers met weinig geld en voor kleine producties. Het theater moet namelijk wel afgestemd worden op de bevolking van Emmen. Indien een investeerder of ontwikkelaar interesse heeft in de ontwikkeling van een nieuw theater, dan moet deze de grootste stem krijgen in de ontwikkeling, ook over de locatie. De gemeente moet niet meer alles in de hand willen houden, het gaat er nu om dat het nieuwe theater er komt.

De gemeente dient zich enkel voorwaardenscheppend op te stellen. Het moet private partijen aantrekkelijk gemaakt worden om in het centrum te investeren.

De ontwikkelingen in het centrum staan of vallen met de bereikbaarheid. De ontwikkelingen moeten daarom plaats gaan vinden langs de autowegen omdat dit de prominente plekken in het centrum zijn. Er moet meer geluisterd worden naar de wensen van de ondernemers en eigenaren in het centrum. De eigenaren moeten zover gekregen worden dat ze gaan samenwerken en hiervoor is dan goede begeleiding vanuit de gemeente nodig.

Het centrum zou levendiger gemaakt kunnen worden door de bovenverdiepingen van de winkels geschikt te maken voor bewoning.

Als laatste vinden de wethouders dat er een externe coördinator en een ambtenaar aangesteld moeten worden welke samen dienen te werken om de voorgenomen ontwikkelingen haalbaar te maken. De gemeente en de private partijen kunnen dan de wensen van de partijen vastleggen als een soort intentieovereenkomst.

7.7.3 Private Partijen

De gemeente moet leren om een aantal jaren vooruit te kijken en hierbij de concurrerende ontwikkelingen in het oog te houden. Ook dient zij haar angst voor hoogbouw laten varen. Indien de dierentuin naar de Es verplaatst wordt, zal er een aantrekkelijke centrumlocatie vrij komen. Over deze invulling moet nu al goed nagedacht worden.

Om Centrum-Noord te herontwikkelen is veel durf, financiële middelen en visie nodig. Dit gebied is namelijk voor een groot gedeelte al verloren en moet gezien worden als een aanloopgebied van het centrum. Dit is enkel een aantrekkelijk gebied voor startende ondernemers indien de huren laag zullen zijn. Het Noorderplein dient verkleint te worden, er zou bijvoorbeeld gebouwd kunnen worden op dit plein.

De gemeente zou ook nog eens kritisch naar De Weiert moeten kijken en daar toevoegingen doen, zodat dit niet de kant van Centrum-Noord opgaat. In de Weiert zijn namelijk ook al dode pleinen te vinden. De gemeente dient deze pleinen een verpozingfunctie te geven om verpaupering tegen te gaan.

De aanpak van het stationsgebied zal aantrekkelijk zijn wanneer het gehele gebied in één keer herontwikkeld kan worden. Een aantal gebouwen dient dan gesloopt te worden.

Het station zou een goede locatie kunnen krijgen aan de markt, op de locatie van de dierentuin. Zo kan er een nieuwe oost-west-as gecreëerd worden naar de Grote Kerk en hieraan zou het theater ook goed een locatie kunnen vinden. Het centrum wordt op deze manier verbreedt en de centrumgebonden functies staan dan midden in het centrum. Het theater dient ontwikkeld te worden met behulp van functiemenging, bijvoorbeeld in combinatie met leisure.

Er is in de toekomst nog veel vraag naar kantoren en appartementen, deze dienen in een parkachtige omgeving ontwikkeld te worden.

De gemeente moet een compleet masterplan vaststellen omdat dit de artikel 19 procedures zal versnellen. Het zal de ontwikkeling in het centrum stimuleren wanneer de procedures versneld worden en de gemeente financieel wil bijdragen aan deze ontwikkelingen. Een masterplan moet minimaal een stedenbouwkundige onderbouwing bevatten, de kaders moeten namelijk gereed zijn wanneer ontwikkelingen ingediend worden.

Als laatste heeft de gemeente bestuurders met durf nodig en die geen andere deelbelangen hebben.

7.8 Haalbaarheid

De voorgenomen ontwikkelingen zullen niet allemaal daadwerkelijk realiseerbaar zijn.

Bijna de helft van de respondenten ziet een masterplan als een serie ambities waarvan het mooi zou zijn indien de helft ervan daadwerkelijk gerealiseerd zal worden. Men vindt niet dat de taakstellingen op het gebied van woningbouw en kantoren daadwerkelijk nodig is en zal worden gerealiseerd.

Er is in 1992 wel een financiële raming gemaakt van de ontwikkelingen en kort nagedacht over financiële verevening tussen ontwikkelingen. Dit is echter niet verder doordacht doordat de exploitatieraming enkel minnen liet zien. De financiële analyse is niet naar buiten gebracht en is ook niet in de besluitvorming van het college opgenomen.

Bijna alle respondenten vinden dat ontwikkelingen in het centrum niet gepland kunnen worden omdat eigenaren en procedures niet afgedwongen kunnen worden. Het masterplan is een marketinginstrument, het dient de ontwikkelingen te stimuleren en is reclame voor het beleid van Emmen.

Alle respondenten zijn van mening dat wanneer er wordt vastgehouden aan het ideaalbeeld, de gemeente zal struikelen. De gemeente moet wel een streefsituatie hebben, maar zij moet realistisch blijven en het hoogst haalbare voor elke locatie goed in zicht hebben, kwaliteit in acht nemen is belangrijk, maar net zo belangrijk is de functieontwikkeling.

Een masterplan is een momentopname, het is een beeld van de ideale toekomst zoals deze op dat moment gevoeld wordt. Belangrijk is de voorgenomen ontwikkelingen globaal worden beschreven, gedetailleerde ontwikkelingen zijn per definitie moeilijk haalbaar. Een masterplan mag goede ontwikkelingen nooit belemmeren. Indien de voorgenomen ontwikkelingen financieel niet haalbaar zijn dan is het plan te ambitieus.

7.8.1 Ambtenaren

De haalbaarheid zal aanzienlijk vergroot worden indien er voldoende mankracht binnen de gemeente is om de ontwikkelaars aan te trekken met een goed wervingsbeleid. De meeste ambtenaren vinden dat een masterplan een combinatie moet zijn van de in de toekomst haalbare situatie en de ideale situatie. Een masterplan moet een optimale ontwikkelingsrichting laten zien die haalbaar is, maar dit mag wel iets ambitieuzer gebracht worden ter stimulatie. De projectleiders vinden het erg belangrijk dat er iemand verantwoordelijk wordt gesteld voor de uitvoering van het masterplan. Tevens is er voldoende inzet van het bestuur nodig. Het is niet nodig dat er voorkeurslocaties in Emmen worden gerealiseerd omdat de gemeente al veel grond in haar bezit heeft. Voldoende financiële middelen zijn ook erg belangrijk. Een masterplan moet laten zien wat in de toekomst haalbaar is met voldoende geluk en subsidie.

7.8.2 Wethouders

Een masterplan moet de haalbare situatie beschrijven, deze situatie mag echter niet bereikt worden door goedkope oplossingen. De gemeente moet zich goed realiseren dat het maken van een plan iets anders is dan het plan vaststellen en ernaar handelen.

7.8.3 Private Partijen

Een masterplan moet niet te gedetailleerd de gewenste ontwikkelingen beschrijven omdat het plan dan niet met de markt meekomt, het plan moet de mogelijkheid openhouden om in te spelen op trends. Het hangt af van de toegestane hoogte, functie en oppervlakte of een masterplan haalbaar is. Ontwikkelingen in het centrum vallen of staan ook met de groei van het verzorgingsgebied. De gemeente moet altijd in het achterhoofd houden dat in Emmen mensen wonen met een laag inkomen, met een lage koopkracht.

Een masterplan moet een afbeelding zijn van de in de toekomst haalbare situatie. De lat mag wel iets hoger worden gelegd, maar deze hogere lat mag dan nooit beschouwd worden als het einddoel. Het streven naar een ideale toekomst is goed, maar is levensgevaarlijk omdat dan het haalbare gefrustreerd wordt. De gemeente moet zich altijd realiseren dat zij concessies moet dien indien zij een plan met ambities heeft opgesteld.

7.9 Bruikbaar masterplan

Aan de respondenten is gevraagd welke eigenschappen een voor hen goed bruikbaar masterplan heeft. In deze paragraaf wordt het antwoord op deze vraag uiteengezet.

Een goed masterplan:

- Moet lange discussies tussen partijen voorkomen.
- Stimuleert ontwikkelingen en is een acquisitiedocument.
- Heeft weinig detaillering.
- Heeft een hoge flexibiliteit.
- Is een goede onderbouwing voor subsidieverzoeken.
- Heeft draagvlak onder de bevolking.

- Biedt stedenbouwkundige randvoorwaarden voor ontwikkelingen zodat de ontwikkelaars een korte slag hoeven maken (hoogte, oppervlakte en functie).
- Moet artikel 19 WRO-procedures vereenvoudigen en versnellen, maar mag niet in de plaats treden van een bestemmingsplan.
- Moet passen in de tijdsgeest.
- Is kort en krachtig.
- Moet artikel 49 procedures (planschade) onmogelijk maken.

Het masterplan uit 1992 was goed bruikbaar omdat het een grijpbaar en beheersbaar gebied liet zien. Een masterplan moet meer een beleidsstuk van de gemeente zijn dan een stimuleringsmiddel voor private investeringen.

Een masterplan moet een toetsingselement zijn voor ontwikkelingen in het centrum. Het moet dan wel gezien worden als een globaal handvat om naar de initiatieven te kijken, bepaald moet worden of een ontwikkeling op de route ligt of niet. Een masterplan moet dus duidelijk laten zien wat het beleid is, wat de route moet zijn, zodat er geen initiatieven meer goedgekeurd worden die het centrum enkel verslechteren.

7.9.1 *Ambtenaren*

Een masterplan moet duidelijke randvoorwaarden voor private ontwikkelingen laten zien. Er moet meer aan de markt worden overgelaten en de overheid moet aan de kant gaan staan. Alles moet echter niet vrijblijvend worden, indien het plan realistisch is dan moet hier ook aan vast worden gehouden. Bepaalde locaties kunnen flexibeler bekeken worden dan andere. De locaties die voor het stadsbeeld van belang zijn moeten gedetailleerd worden beschreven in het masterplan met gewenste hoogte, functie en massa. Andere locaties mogen flexibeler worden gehouden. Het is verder belangrijk dat er binnen de gemeente iemand verantwoordelijk is voor de uitvoering van het masterplan en dat deze met het plan gaat lobbyen.

7.9.2 *Wethouders*

De wethouders vinden dat een masterplan een duidelijke en vooruitstrevende visie moet bevatten en buiten de kaders moet durven treden. Het plan moet de hoofdlijnen en contouren aangeven met bouwhoogtes en bouwvlekken. Het moet echter wel zo flexibel zijn dat de gemeente geen last krijgt van haar eigen beleid en het mag geen hinder opleveren voor goede ontwikkelingen. Het masterplan moet dienen als leidraad om initiatieven uit de markt aan te toetsen. Het mag niet dwingend zijn, er moet van afgeweken kunnen worden bij sterkere argumentatie. Wel moet worden vastgelegd waar hoogbouw wel of niet is toegestaan. Een masterplan moet passen in de tijdsgeest en indien dit niet zo is dan moet dit snel erkend worden. Het plan moet regelmatig worden bijgesteld en het plan moet trendontwikkelingen kunnen opvangen. Het moet partijen tevens uitlokken om actief te worden en daarom dient er ook een goed communicatieplan opgesteld te worden. Een masterplan moet bruikbaar zijn voor alle partijen en moet daarom kort en krachtig zijn met een financiële exploitatie. Het liefst dient voor vaststelling contracten gesloten te worden met investeerders. De gemeente moet wel sturen door middel van het masterplan maar mag niet eigenwijs zijn. De gemeente moet altijd goed blijven luisteren naar initiatieven, want ontwikkeling is in het centrum hard nodig.

7.9.3 *Private Partijen*

Er dienen locaties vermeld te worden waar ontwikkeling hoge prioriteit heeft. Een masterplan moet een hulp zijn voor de ontwikkelaar door aan te geven wat het beleid van de gemeente is. Het plan moet wel kunnen inspelen op de economie en de markt van dat moment. Een masterplan moet in het centrum van Emmen bruikbaar zijn als versnelling van artikel 19 procedures. Het moet voorkomen worden dat voor elke locatie een moeilijke procedure moet

worden gevoerd en dat er een spanningsveld op gaat treden tussen de ontwikkelaar en de gemeente. Ondanks dat er stedenbouwkundige randvoorwaarden beschreven dienen te worden, moet men geen beeldkwaliteitseisen op gaan nemen omdat deze lastig te bepalen zijn. Een goed masterplan is dus een beleidsstuk, het is een baken waarin de ontwikkelaar de randvoorwaarden voor ontwikkelingen kunnen spiegelen. De gemeente moet goed overwegen dat wanneer zij een functie toestaan op een bepaalde locatie, andere functies ontwikkelingen op of naast die locatie niet mogelijk is of kan zijn. Het moet duidelijk aangeven hoe er rekening kan worden gehouden met concurrerende ontwikkelingen, er moet altijd druk op de markt worden gehouden.

Er moet in een masterplan een duidelijke keuze gemaakt worden over welke belangen in het plan worden opgenomen zodat de lekenbelangen niet gaan profileren. Het centrum moet gezien worden als een pakket van deelgebieden om alles te kunnen laten slagen. Een masterplan is in zijn geheel dus een beleidsstuk, maar het moet per deelgebied een stimuleringsmiddel zijn voor private ontwikkelaars. De ontwikkelaars vinden dat er wel nagedacht moet worden over financiële haalbaarheid, maar dit hoeft niet te ver door worden getrokken door de gemeente. De ontwikkelaars hebben namelijk zelf meer inzicht over wat financieel haalbaar is op een bepaalde locatie.

7.10 Conclusie

Door de lange doorlooptijd van het plan kan het zijn dat tussentijds gemakkelijk een ander kijk op het geheel is ontstaan, dat het politiek maatschappelijk draagvlak is versmald of geheel is vervallen. Grootschalige plannen worden vaak ingehaald door de tijd. Bij vaststelling hebben marktontwikkelingen het plan al ingehaald.

Het centrum van Emmen moet gezien worden als één geheel die ontwikkeld moet worden door de deelproducten aan te pakken. Ontwikkelingen in Emmen komen vaak pas tot stand indien iemand zich hiervoor volledig inzet, een masterplan werkt hier niet echt noemenswaardig aan mee. Ontwikkelingen zijn afhankelijk van de wil van de grondeigenaren en de ontwikkelaars en investeerders. De gemeente ontwikkelt namelijk zelf niet. Tijdens de planuitvoering werd een visionair bestuur met gemeentelijke durf gemist door de ambtenaren en de private partijen.

Planvorming

De planinhoud is door de ambtenaren bepaald met hulp van een adviesbureau. Private ontwikkelaars, inwoners en andere externe partijen zijn niet betrokken geweest bij de planvorming. De planvorming was gesloten. De taakstellingen van hogere overheden zijn wel opgenomen in het masterplan. De gemeente hanteerde over het algemeen een korte termijn visie en er is geen rekening gehouden met elkaar beïnvloedende ontwikkelingen of financiële verevening tussen de ontwikkelingen.

Succesfactoren

Succesfactoren van masterplannen:

- Flexibel en globaal zodat ontwikkelaars vrije hand hebben om op marktinteressante locaties te ontwikkelen.
- Een gemeente dat commercieel denkt.
- Ambtenaren die zich verantwoordelijk voelen en zich volledig inzetten en voet bij stuk houden, ook tegen het gemeentebestuur.
- Niet te veel inspraak ter voorkoming van ruis in het plan.

Succesfactoren masterplan 1992:

- Kort en bondige tekst.
- Krachtig en duidelijke visie.

- De tijdgeest: economische groei en veel subsidiemogelijkheden.
- Realistisch.
- De opgenomen samenwerkingsovereenkomst.
- Vanuit een vastgoedperspectief geschreven.

Een goed masterplan:

- Moet lange discussies tussen partijen voorkomen.
- Stimuleert ontwikkelingen en is een acquisitiedocument.
- Heeft weinig detaillering.
- Heeft een hoge flexibiliteit.
- Is een goede onderbouwing voor subsidieverzoeken.
- Heeft draagvlak onder de bevolking.
- Biedt stedenbouwkundige randvoorwaarden voor ontwikkelingen zodat de ontwikkelaars een korte slag hoeven maken (hoogte, oppervlakte en functie).
- Moet artikel 19 WRO-procedures vergemakkelijken en versnellen, maar mag niet in de plaats treden van een bestemmingsplan.
- Moet passen in de tijdgeest.
- Is kort en krachtig.
- Moet artikel 49 procedures (planschade) onmogelijk maken.
- Wordt gevormd door middel van een open en interactief planproces.

De voorgenomen ontwikkelingen die zijn gerealiseerd zijn succesvol geweest om de volgende redenen: toevallige ontwikkelingen, planvorming was al in een vergevorderd stadium, financiële hulp van de gemeente, durf en vasthoudendheid van de gemeente, de prominente locatie of omdat voor de ontwikkeling geen breed inspraaktraject is gehouden en weinig randvoorwaarden waren opgesteld.

De voorgenomen ontwikkelingen die niet zijn gerealiseerd, zijn gefaald door: bewuste keuze van de gemeente om af te wijken van het masterplan, te brede en langdurige inspraakprocedure, onnodig veel inspraak, gebrek aan financiële middelen, gebrek aan durf en besluiteloosheid van de gemeente, onvoldoende druk op de markt, concurrentie van andere ontwikkelingen of omdat de prioriteiten van de gemeente bij een andere ontwikkeling lagen.

Faalfactoren

Faalfactoren van masterplannen:

- Geen realisatieverantwoordelijke.
- Ontbreken van een financiële onderbouwing.
- Consequenties van de ontwikkelingen zijn niet overdacht.
- Onvoldoende flexibiliteit zodat commerciële ideeën van de markt niet gehonoreerd kunnen worden.
- Oude bestemmingsplannen leiden tot stagnatie van ontwikkelingen.
- Veelheid en breedheid van inspraakpartijen maken de looptijd van de planvorming te lang.
- Te lange planvorming wat de ontwikkelingen frustreert en verpaupering in de hand werkt.

Faalfactoren masterplan 1992:

- Onvoldoende onderbouwing van keuzes, geen zicht op de haalbaarheid.
- Geen financiële onderbouwing en niet nagedacht over financiële verevening.
- Onvoldoende concretisering naar projecten.
- Onwaarschijnlijke blauwdrukplanning.
- Geen hoogtes en oppervlakten bepaald.
- Alternatieve oplossingsrichtingen zijn niet onderzocht.

Haalbaarheid

De meeste ambtenaren en wethouders zijn van mening dat een masterplan gezien moet worden als een marketinginstrument, het moet private ontwikkelaars stimuleren. De ambtenaren denken dat de haalbaarheid van een masterplan aanzienlijk vergroot zal worden indien de gemeente een goed wervingsbeleid opstelt en er voldoende inzet van het bestuur zal zijn.

De meeste respondenten zijn van mening dat een masterplan een afbeelding moet zijn van de in de toekomst haalbare situatie. Er mogen wel ambities in het plan voorkomen ter stimulans van de ontwikkelingen. Indien de ontwikkelingen financieel niet haalbaar zijn, ook niet door middel van functiemenging of financiële verevening, dan is het plan te ambitieus. De ontwikkelaars zijn van mening dat de haalbaarheid afhangt van de toegestane hoogte, functie en oppervlakte.

Toekomstlessen

De doorgeschoven ontwikkelingen zijn grotendeels haalbaar door middel van functiemenging, subsidies, creatieve oplossingen, financiële verevening, bestuurlijke durf, daadkracht en publiek private samenwerking.

De private partijen vinden dat de gemeente meer duidelijkheid moet verschaffen over haar prioriteiten en het beleid. Er dient in hun ogen nu snel een werkelijk en bruikbaar masterplan opgesteld en vastgesteld te worden welke de procedures helpt te versnellen. Een masterplan moet minimaal een stedenbouwkundige onderbouwing bevatten, de kaders moeten gereed zijn wanneer zij initiatieven indienen.

Een goed masterplan is een beleidsstuk, een baken waarin de ontwikkelaars de randvoorwaarden voor de ontwikkelingen kunnen spiegelen. Het beleid moet rekening houden met concurrerende ontwikkelingen en er moet voor gezorgd worden dat er druk op de markt wordt gehouden. Masterplannen mogen goede ontwikkelingen niet belemmeren, het moet daarom flexibel en globaal worden gehouden. De gemeente moet zich enkel voorwaardenscheppend opstellen en haar ambities voor de toekomst aanpassen aan de Emmense markt.

8 Masterplan Emmen-Centrum 2020: Ruimte voor verandering

Emmen is één van de vier economische kernen van en voor Noord-Nederland. In het Stedelijk Netwerk Zuidoost-Drenthe neemt de stad een prioritaire positie in. Hierom is het belangrijk de positie als centrumstad en voorzieningencentrum te versterken en verder uit te bouwen. Op dit moment heeft de gemeente Emmen de economische en ruimtelijke versterking van het centrumgebied als één van de hoofdprioriteiten gesteld. Zij wordt hierbij ondersteund door de Provincie Drenthe. Bestuurlijk is door de provincie en de gemeente uitgesproken dat het planvorming van het masterplan versneld moet worden. Momenteel zit het masterplan Emmen-Centrum in de programmafase en de doelstelling van de gemeente is om binnen twee jaar een samenhangende uitvoeringsorganisatie op te bouwen, waarbij de lopende projecten worden ingevlochten. De opdracht om te komen tot een masterplan gaat uit van het gemeentebestuur en werd verstrekt aan de directeur stadsontwikkeling wat nu de directeur beleid is geworden.

De provincie Drenthe vindt de ontwikkeling en herstructurering van het gehele centrumgebied van Emmen van groot belang voor de stad. De provincie wil aan de uitvoering van het masterplan bijdragen door samen met de gemeente en andere betrokken partijen te werken aan een hoogwaardige stedenbouwkundige ontwikkeling van het centrum. Prioriteit hierbij heeft de ontwikkeling van de Kenniscampus in samenwerking met het hoger onderwijs in Emmen. Ook de bereikbaarheid van het centrum begint te knellen. De provincie wil de verkeersdruk richting het centrum verlichten door een openbaar vervoersknooppunt Emmen zuid in te richten.

Het doel van dit hoofdstuk is een beeld te geven van het planproces en het masterplan Emmen-Centrum 2020. Als *Bijlage E* van dit rapport is een samenvatting van het visiedocument opgenomen. De respondenten is ook gevraagd naar hun mening over het masterplanproces en het visiedocument, dit staat beschreven in de paragraaf 'evaluatie' van dit hoofdstuk.

8.1 Aanleiding nieuw masterplan

Rond de eeuwwisseling was de Gemeente bezig met een aantal grote projecten die in samenhang bekeken moeten worden en waarbij keuzes moesten worden gemaakt, onder andere over de locatie voor de nieuwbouw van het stadstheater, de huisvesting van de brandweer en het politiebureau, de megabioscoop en kantorenlocaties. Deze nieuwe projecten vroegen om herziening van het masterplan uit 1992. Bovendien is door de vaststelling van de Strategienota Emmen 2020 een aantal nieuwe beleidsspeerpunten vastgelegd welke ook gevolgen hebben voor het centrumgebied.

De gemeente Emmen kiest voor een integrale benadering van ruimtelijke, economische en sociale ontwikkelingen. De gemeente wil een moderne industriestad zijn, met een veelzijdige economie, een moderne woningvoorraad en een aantrekkelijke woon- en leefomgeving. Er is behoefte aan een nieuw plan om met nieuwe inzichten richting te geven aan de groei van de stad.

In de interviews is naar boven gekomen dat er een nieuw masterplan moest worden opgezet omdat het gemeentebestuur anders niet meer wilde werken aan de vrijstellingsprocedure voor ontwikkelingen in het centrum. Het bestuur wilde graag een nieuwe visie zodat er meer duidelijkheid zou komen over de gewenste ontwikkelingen in het centrum.

8.2 Planvorming

De gemeente is van mening dat voor een goed masterplan de meningen en ideeën van een groot aantal betrokkenen van belang zijn. Vanwege de belangen die de verschillende betrokkenen in het proces van stedelijke ontwikkelingen kunnen hebben wilden zij deze tijdig betrekken in de planvorming. Belangrijk vonden zij het opbouwen van draagvlak voor de

visie en de ontwikkelingsrichtingen die in het masterplan worden geformuleerd. Bewoners bedrijven en instellingen hebben in de agendafase een actieve bijdrage geleverd op Internet, tijdens inloopdagen en werkataliers, publicaties in de pers en door middel van enquêtes. Gedurende het gehele planvormingproces moet tevens ingespeeld kunnen worden op lopende ontwikkelingen en ontwikkelingen die zich aandienen, vandaar dat het masterplan gefaseerd tot stand komt.

In de uitwerking van het masterplan kunnen drie niveaus worden onderscheiden: strategisch (de visie), programmatisch (de ruimtelijke en sociale programma's) en projectmatig (het uitvoeringsplan).

8.2.1 *Beleidsafstemming*

De kaders voor de gewenste stedelijke ontwikkeling van Emmen zijn aangegeven in de strategienota, de voor het centrum relevante programmalijnen van het GSB, het Emmense ontwikkelingsprogramma Stedelijke Vernieuwing, evenals de intentieafspraken met het Rijk en de provincie in het kader van de verstedelijking tot 2010. Dit is te vinden als bijlage D. Verder dienen lopende initiatieven die zijn ontplooit op basis van het huidige, meer dan tien jaar oude masterplan worden voortgezet op basis van het principe van continuïteit van beleid.



Figuur 7: maquette 2020

8.2.2 *Kosten en risico's*

Kosten, verbonden aan de totstandkoming van een masterplan houden verband met:

- Het ambitieniveau van het masterplan;
- De doorlooptijd van het proces
- De kwaliteit samenhangend met het ambitieniveau van de in te huren externe deskundigen.
- De reeds beschikbare gegevens.

De grootste risico's zijn verbonden aan de eerste twee genoemde kosten.

8.3 **Gebiedsgerichte aanpak**

Het in één keer stedenbouwkundig, bijvoorbeeld op bestemmingsplanniveau, uitwerken van alle zones, deelgebieden en de vraagstukken van het plangebied is gezien de grote omvang niet de bedoeling. Naar aanleiding van de samenstelling en aard van de projecten en de mate waarin ze onderling effect op elkaar hebben, kan geanalyseerd worden of, en zo ja op welk niveau, ruimtelijk-stedenbouwkundige uitwerking wenselijk is. Er wordt overgegaan tot een samenhangende aanscherping van de programmatische, en stedenbouwkundige randvoorwaarden, evenals de beeldkwaliteitseisen die aan de uit te voeren projecten in de binnenstadzone worden gesteld. De opdeling van het plangebied voor de programmafase gebeurt aan de hand van de zones die in het visiedocument zijn aangegeven. Prioriteiten per zone worden voor de eerstkomende jaren bepaald. In het visiedocument is al de keuze gemaakt de programmafase door middel van een gebiedsgerichte benadering uit te voeren.

8.4 **Programmafase**

Het visiedocument functioneert als een soort programma van eisen voor de stedelijke ontwikkeling van het centrum die in de programmafase nader moet worden uitgerekt tot een

niveau waarin de hoofdlijnen van de stedenbouwkundige opzet zichtbaar zal zijn en met een detaillering die het mogelijk maakt om een financiële onderbouwing te maken.

Hierin krijgen ook de lopende, prioritaire projecten en initiatieven een plaats. De programmafase bestaat uit de volgende onderdelen:

- Een fasering- en prioriteringplan voor de periode tot 2010 met een doorkijk op het vervolg.
- Een functioneel programma voor de prioritaire gebieden met aantallen winkels, woningen en kantoren.
- Stedenbouwkundige verdiepingsslag voor de binnenstadzone, incl. de financiële consequenties.
- Benoeming op hoofdlijnen van de gewenste beeldkwaliteit per zone.
- Invlechting van lopende deelgebiedontwikkeling en inpassing van nieuwe initiatieven.
- Benoeming van financiële vereveningsmogelijkheden binnen het plangebied en de cofinancieringskansen voor de projecten.
- Benoeming van een doelmatige programma-uitvoeringsorganisatie en de financiering hiervan.

Gedurende de programmafase worden de programmaonderdelen zoals inhoud, kwaliteit, actoren, financiering en fasering per deelgebied uitgewerkt. Het doel is dat het eindresultaat door de gemeenteraad als beleidskader wordt vastgesteld.

Het eindproduct van de programmafase bestaat uit een programma per deelgebied, op gebouwd uit projecten. Mogelijkheden tot onderlinge verevening zijn daarbij te onderzoeken. De plannen met consequenties voor de fysieke ruimte zullen worden uitgewerkt in afzonderlijke bestemmingsplannen voor het centrum. In de programmafase zal ook antwoord moeten worden gegeven op de vraag op welke manier afstemming zal plaatsvinden met ontwikkelingen in de omliggende wijken en dorpen. Vooral woningbouwprogramma's voor de omliggende wijken en voor die in het centrum behoeven nauwe aansluiting teneinde te voorkomen dat verstorend op elkaar kunnen werken of elkaar kunnen frustreren. De consequenties van wellicht elkaar beconcurrerende locaties moet dus onder ogen gezien worden en er dient evenwichtige en inzichtelijke besluitvorming plaats te vinden. De stedenbouwkundige uitwerking moet kunnen bijdragen aan de ruimtelijke onderbouwingen van de bestemmingsplannen en de artikel 19 procedures.

Wens en noodzaak om aan de programmafase verder te werken zijn:

- Emmen zet in op een levendig centrum en hiervoor is een economische factor van belang.
- Het plangebied bevat voorzieningen met actuele opgaven en kansen.
- Een programmatische aanpak verhoogd de haalbaarheid en hiermee de realisatie van de onderdelen.
- Er wordt bestuurlijke waarde gehecht aan het ingezette traject te volgen.

8.5 Uitvoeringsfase

Binnenkort gaat op het Willinkplein een grootschalige herontwikkeling plaatsvinden. Er wordt hier gewerkt aan het tot op heden hoogste gebouw van Emmen, welke zal worden gebouwd nabij de traverse. Het is ook de bedoeling om het laatste stuk van de Weierts, aan de andere kant van het winkelcentrum, op de schop te nemen.

Het noordelijke gebied van de binnenstad is nu na de renovatie van de Weierts dringend aan upgrading toe. De gemeente heeft al een bekende electronicazaak bereid gevonden om zich als 'trekker' in het gebied te vestigen. Er zijn tevens initiatieven om hier het woningbestand van de corporatie te vernieuwen.

Ook aan de kenniscampus, ontwikkelingen rondom de Vreding, een nieuw theater, gebied Westerstraat en de studie naar de mogelijke invulling van het campinggebied wordt

momenteel gewerkt. Verwacht wordt dat in de komende jaren cruciale keuzes gemaakt worden door het Dierenpark Emmen over hun toekomstige ontwikkelingen. Mogelijk komen een aantal genoemde projecten in aanmerking voor subsidies in het kader van het Kompas voor het Noorden en/of het Provinciaal Budget Stedelijke Voorzieningen als sleutelprojecten. Het eindresultaat van het Masterplan moet op eenvoudige wijze jaarlijks te evalueren en daarmee bij te stellen zijn. Ook moet er een communicatieplan worden opgesteld zodat het eindresultaat op voldoende draagvlak kan rekenen.

8.6 Evaluatie

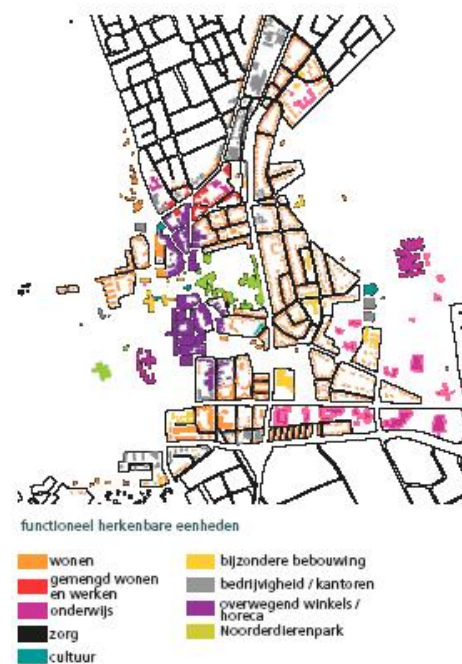
Succesfactoren:

- De zonering, zo kan per zone gemakkelijk een integraal ontwikkelingsplan worden opgesteld.
- Draagvlak vanuit de samenleving.

Faalfactoren:

- Onduidelijk waar ontwikkelingen nu precies plaats mogen en kunnen vinden.
- Te globaal.
- Dik boekwerk en onleesbaar.
- Op detailniveau zijn de plannen op veel locaties niet haalbaar.

Het masterplan 2020 is vanuit het perspectief van de inwoners van Emmen opgezet. Hierdoor kan de haalbaarheid minder groot zijn dan van het masterplan uit 1992. Er zijn namelijk veel lekenbelangen meegenomen en deze kunnen behoorlijk gaan profileren. Het plan is zoals het er nu ligt meer een discussiestuk en het is met veel meer afstand geschreven dan het vorige. Het visiedocument moet gezien worden als een kader, vanuit dit document moeten er andere plannen worden opgesteld.



Figuur 8: Beoogde ontwikkelingen 2020

8.6.1 Planvorming

Het ‘Grote Markt-Referendum’ in Groningen heeft volgens een projectleider een grote invloed gehad op de planvormingprocedure. Het gemeentebestuur had de angst dat in Emmen hetzelfde zou gaan gebeuren en dat er daarmee niet voldoende draagvlak voor het nieuwe masterplan zou ontstaan. De eis was verder dat het een haalbaar plan zou worden. Een grote eis van het gemeentebestuur was dat de samenleving in de planvorming moest worden betrokken, er moesten voldoende keuze- en inspraakmomenten voor de inwoners worden ingebouwd.

Tot nu toe heeft men beperkt nagedacht over alternatieve oplossingen. Men is voornamelijk stap voor stap meegegaan met de keuzes van de bevolking. Indien deze tevreden waren met een voorstel dan ging met een fase verder. Er werd hierdoor geen noodzaak gevoeld voor het onderzoeken van alternatieve oplossingen. Er is nog niet nagedacht over financiële verevening tussen de ontwikkelingen, dit wordt meestal pas na de planvorming onderzocht. De gemeente heeft verder ook niet expliciet nagedacht over de financiële consequenties van de ontwikkelingen en elkaar beïnvloedende activiteiten. De ambtenaren vonden dit ook heel moeilijk te bepalen.

Een belangrijk leerpunt is dat het planningsproces korter zou moeten, het proces heeft nu al te veel tijd in beslag genomen en er is te veel nagedacht, is de mening van alle respondenten. De

volgende keer dient er niet zo omslachtig te werk worden gegaan omdat het visiedocument hierdoor ook omslachtig is geworden.

Het rijk en de provincie hebben de randvoorwaarden vastgesteld voor de planinhoud. De taakstellingen van deze overheden zijn vertaald naar hectares voor het gehele plangebied. Er is naar afstemming met de omliggende woonwijken gekeken omdat de taakstellingen ook in de woonwijken gerealiseerd konden worden. Er is rekening gehouden met het brede gemeentelijke beleid en de totale opgaven tot 2020 op het gebied van woningbouw en kantoren. Opmerkelijk is dat het nieuwe structuurplan pas later wordt opgesteld.

De meeste wethouders vinden de inhoud van het visiedocument 2020 te ambtelijk en te beperkt. De gemeente moet in haar ogen ook meer zoeken naar evenwicht en meer uitgaan van haar eigen kracht.

De meeste ambtenaren vinden het gestelde aantal kantoren en woningbouw niet haalbaar, zij vinden dit niet passen bij Emmen.

8.6.2 *Programma en uitvoeringsfase*

Ondanks dat bijna alle respondenten van mening zijn dat het visiedocument ambities moet bevatten, vindt men dat de programmafase haalbaarheid moet uitstralen. Het feit dat er nog geen zekerheid is over welke partijen de realisatie van een nieuw theater gaan financieren en de optredende partners in dit proces en de locatie brengt onzekerheden met zich mee. Ook voor de invulling van bepaalde gebieden omdat deze door de gemeente nu nog vrij worden gehouden als mogelijke vestigingsplaats.

De private ontwikkelaars zijn van mening dat er voor gewaakt moet worden dat de centrumlocatie van de dierentuin leeg blijft of een verkeerde functie zal krijgen omdat men te veel aandacht heeft gegeven aan de bebouwing aan de westzijde van de Hondsrugweg.

Het wordt door de ambtenaren en de wethouders als zeer storend ervaren dat het planvormingsproces nog niet is afgerond en dat er nu geen verzoeken uit de markt aan getoetst kunnen worden. In de huidige vorm is hij hiervoor ook nog niet bruikbaar door de omslachtigheid. De volgende aanbevelingen zijn gedaan door de respondenten:

- Regelmatig bijstellen zodat het voldoet aan de tijdsgeest en de vraag uit de markt.
- Er moet uitgegaan worden van PPS-constructies om de haalbaarheid te vergroten.
- Er moet één visie vanuit de gemeente worden uitgedragen.
- Er zal een rode loper moeten worden uitgerold indien iemand iets wil ontwikkelen wat binnen de visie valt. De wethouders vinden dat de gemeente nu nog te belemmerend werkt.
- Het masterplan moet zo snel mogelijk volledig worden vastgesteld en voor vele partijen bruikbaar zijn.
- Er dient zo snel mogelijk een financiële vertaling te komen om de haalbaarheid te bepalen.
- De partijen moeten geïnteresseerd worden om te investeren in het openbare gebied
- Er moet afstemming worden gezocht met het structuurplan
- De gemeente moet meer open staan voor hoogbouw vinden de ontwikkelaars.
- De gebieden die om een oplossing schreeuwen moeten prioriteit krijgen van de gemeente en hier moet voldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld.
- Het visiedocument moet verbeterd worden en het ruis moet verwijderd worden.
- Er dient expertise ingehuurd worden voor het opstellen van het programmadocumenten of de gemeente moet één op één met de ontwikkelaars te praten om een realistisch plan te krijgen.
- Er moeten nieuwe bestemmingsplannen komen.
- De deelplannen uit de programmafase moeten zo gedetailleerd worden dat de ontwikkelaars er ook iets aan hebben en dat het goede toetsingselementen zijn.

Begonnen moet worden met de ontwikkelingen die binnen handbereik liggen en wat haalbaar is. De helft van de respondenten vinden dat de functie boven de locatie gaat. Indien een functie erg gewenst is, mag deze best in een niet passende zone worden ontwikkeld. De rest is van mening dat wanneer het plan goed is, ontwikkelingen vanzelf wel in de desbetreffende zone zullen gaan plaatsvinden. Een functie zal altijd realiseerbaar zijn in een bepaalde zone door koppeling van functies of door geldinbreng van de gemeente. Een optimale ruimtelijke situatie mag best geld kosten volgens de gemeente.

8.7 Conclusie

De doelstelling om wonen en werken te concentreren past binnen de opgave voor Emmen in het Grote Steden Beleid. Samengevat komt er op neer dat Emmen werkt aan een veilige, complete, vitale stad, die in fysiek, economisch en sociaal opzicht voldoet aan de eisen die bewoners, bedrijven en instellingen, bezoekers en recreanten, nu en in de toekomst aan de stad stellen. In de Strategienota 2020 staat de ambitie beschreven van de gemeente Emmen voor de ontwikkeling voor de langere termijn: de gemeente wil een moderne industriestad zijn, met een veelzijdige economie, een moderne woningvoorraad en een aantrekkelijke woon- en leefomgeving. Dit is de gewenste identiteit die de gemeente Emmen in zijn geheel nastreeft.

Het masterplan bevat drie thema's: binnenstad, landschap en leisure en bevat vijf strategische keuzes. De binnenstad verschuift in de richting van de uitbreidingslocatie op de Es van het Dierenpark Emmen. Het idee van de Open Groene Stad moet weer leidraad zijn voor de toekomst. Recreatie is een belangrijke economische pijler voor Zuidoost Drenthe.

Een masterplan is een buitenwettelijk plan en het visiedocument is wel door de raad vastgesteld, maar het heeft geen juridische status. Het is nu in deze hoedanigheid een beleidsstuk met een beleidsmatige status. De gemeente is wel gebonden aan het masterplan, maar ze kunnen er geen beslissingen op baseren.

De risico's worden hoofdzakelijk bepaald door de onzekerheden ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen en de financierbaarheid daarvan. Bij een groot aantal projecten is er sprake van herstructurering met gevestigde belangen. Het in tijd programmeren daarvan wordt sterk beïnvloed door het bereiken van overeenstemming met betrokken partijen. Ook kunnen er tekorten ontstaan in de herinrichting van het openbaar gebied en de marktsituatie is onzeker. Momenteel dient nog de verdiepingsslag betreffende waar precies gebouwd mag worden en door wie en wat en hoeveel nog gemaakt te worden. Het is ook belangrijk om te kijken of voorkeurslocaties gereserveerd dienen te worden of niet, dit is tot nu toe nog niet gebeurd. Ook moeten de mogelijkheden onderzocht worden hoe te komen tot de voorkoming van planschade en speculatie.

Het beeld over de ruimtelijke structuur dat geschetst is betreft een visie, het is een kader waarbinnen nog gestuurd en getoetst kan worden. Het programma zal een indicatie geven van de verwachte ontwikkelingen en deze modellen geven houvast en richting aan de ambitie en de nieuwe initiatieven. Het centrum van Emmen zal compacter worden en uitbreiden.

Compacter omdat in de omgeving van de markt en aan de noordkant van het centrum meer centrumstedelijke voorzieningen en woningen zullen komen. Aan de westzijde van de Hondsrugweg zal het centrum uitbreiden met vermaak en toerisme en dit zal worden gecombineerd met woningen.

Het masterplan zal pas voltooid zijn als ook de programmafase is afgesloten met een document met een voorstel voor de uitvoeringorganisatie. De uitwerking van de visie zal gebiedsgericht en in de vorm van projecten gebeuren, op ruimtelijk, sociaal en economisch vlak. In de binnenstad moet prioriteit gegeven worden aan de omgeving Noorderplein en aan de omgeving stadstheater en stadshuis (Vreding). De planning en de ruimtelijke randvoorwaarden zullen echter pas samen met het uitkomen van het programmadocument duidelijk worden.

9 Centrumvisies andere gemeenten

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van het onderzoek naar centrumvisies van andere gemeenten. Geprobeerd is om centrumvisies voor dit hoofdstuk te selecteren die het dichtst mogelijk bij de Emmense situatie liggen, op het gebied van het aantal inwoners en onderwerpen. De plannen zijn tevens geselecteerd op basis van het verschijningsjaar met het oog op het nut van een evaluatie. Als *Bijlage E* van dit rapport zijn de zwakke punten, de doelstellingen en de kansen uit deze centrumvisies opgenomen.

9.1 Nijmegen¹: ‘Centrum 2000; Intensiveren in de kern’

Doordat de bezoekersaantallen terug liepen, waardoor omzetten daalden en de arbeidsplaatsen in het centrum afnemen is in 1990 het plan Centrum 2000 gepresenteerd. Dit plan had volgens de Gemeente Nijmegen hoge ambities.

9.1.1 Evaluatie

De gemeente Nijmegen heeft geleerd dat bij ruimtelijke ingrepen een zelfbewuste sturende overheid niet genoeg is. Interactief optrekken met betrokkenen leidt namelijk tot kwaliteitsverbetering en draagvlakverbreding en vergroot daarmee de realisatiekansen.

Het eerste gerealiseerde project dat voortkwam uit de centrumvisie was de woningbouw aan de Gerard Noodstraat. Daarna volgde onder andere de parkeergarage Kelfkensbos, museum het Valkhof, de aanpak van een groot aantal straten in het kader van de verbetering van de openbare ruimte, de Waalkade, de spoorzone en het Marienburgproject. De gemeente Nijmegen is van mening dat het plan succesvol is geweest omdat het grootste deel van de beoogde plannen realiteit is geworden.

De individuele projecten hebben samen de binnenstad verbeterd, er is namelijk steeds op projectniveau naar een maximale kwaliteit gezocht. De gerealiseerde projecten hebben diverse prijzen of awards gewonnen. Het centrumplan is tevens aanleiding geweest voor vele particuliere investeringen.

De (her)ontwikkelingen hebben een spin-off veroorzaakt van herontwikkeling en het opknappen van oude panden.

Om te onderzoeken of de achterliggende doelstellingen gerealiseerd worden is sinds 1996 iedere twee jaar een bezoekersenquête gehouden, de ‘Monitor Centrum 2000’. Hieruit blijkt dat in de strijd met de concurrerende winkelsteden een belangrijke slag is gemaakt. De aanbodverbreding die beoogd werd (minder ketens, meer kwaliteit) is in de jaren wat genuanceerd. De perspectieven voor echte zelfstandigen zijn niet beter geworden in het centrum. Het winkelaanbod in de binnenstad heeft toch een impuls gekregen door de aanpak



gepland en uitgevoerd



gepland en niet uitgevoerd

Figuur 9.: Evaluatie Nijmegen

¹ Bron: Contactpersoon gemeente Nijmegen is de heer Berens. Gebruikte rapporten: ‘Centrum 2000; Intensiveren in de kern’ en ‘Stadscentrum: koers(t) naar 2015’.

van de Marikenstraat. Men kan zeggen dat het concept van het centrale winkelcircuit goed is en er is momenteel interesse vanuit de markt voor realisatie.

Er is een cultureel kwartier gekomen waarin de culturele voorzieningen zijn geconcentreerd. Daarbij is in feite door de toevoeging van het Poortgebouw meer gerealiseerd dan beoogd. De woningen die in de binnenstad zijn bijgevoegd zijn snel verkocht en verhuurd (in totaal 125 woningen). In de meeste woningen zijn echter ouderen getrokken.

Particuliere panden zijn ook opgeknapt en er zijn 55 woningen teruggekomen door middel van het wonen boven winkels. De omgeving van de Kronenburgsingel heeft ook een wooninvulling gekregen waarmee een gebiedontwikkeling is afgerond.

In de openbare ruimte zijn opvallende verbeteringen aangebracht. Tegelijk met de verbeteringen zijn echter de contrasten groter geworden tussen verbeterd en niet verbeterd. De parkeervoorzieningen in het westen van de binnenstad zijn niet gerealiseerd, maar de Kelkenbosgarage wel. Het oordeel over parkeren in het centrum is daardoor verbeterd, maar nog niet positief. De fietsers hebben een aantal stallingen gekregen. Voor de alternatieve buslijn nog niet iets geschikt naar boven gekomen.

In 1990 is gerekend met een investeringsbedrag van ongeveer 240 miljoen gulden voor de realisatie binnen twintig jaar, waarvoor een door de gemeente te dekken bedrag tussen de 20 en 50 miljoen. Een voorzichtige strategie was nodig en het hoge ambitieniveau werd omgezet naar een realiseerbaar niveau. Inmiddels is er veel tot stand gekomen en is het investeringsbedrag ook veel hoger dan destijds gedacht werd. De economie trok namelijk aan er zijn grote particuliere investeringen gedaan en er zijn miljoenen aan subsidies en andere bijdragen van hogere overheden in de projecten gestopt. Uit een globale inventarisatie blijkt in het centrum ruim 600 miljoen gulden te zijn geïnvesteerd.

In juni 2000 zijn de plannen voor het stadscentrum geactualiseerd. De gemeenteraad heeft aandachtspunten meegegeven voor de periode: investeringsbereidheid van de private markt benutten, meer aandacht voor cultuurhistorie, parkeersituatie heroverwegen, evenwicht tussen vernieuwing en conservering en herinrichting van de openbare ruimte doorzetten. De geactualiseerde centrumplannen worden benoemd in het plan 'Stadscentrum: koers(t) naar 2015. Dit is in feite een doorstart geweest van het plan Centrum 2000 en heeft dit plan vervangen. Echter heeft dit nieuwe plan geen financiële paragraaf en daardoor ook geen draagvlak bij ontwikkelaars. De marktpartijen vonden het plan nog onrealistischer toen na de verkiezingen een links college aantrad, omdat het plan echt een CDA-rapport was. Momenteel worden de projecten uit het plan wel gedaan maar de 'koers' is een dode letter geworden.

9.2 Hengelo² Masterplan 2000; Stationsomgeving

Het masterplan is vastgesteld in 1991 en betreft een visie voor de stationsomgeving. Het masterplan is een strategisch plan waarin de mogelijke en meest gewenste ruimtelijke en economische ontwikkelingen worden aangegeven voor de periode 1990-2010.

Het plan gaat uit van een integrale en samenhangende visie op de ontwikkelingen van het centrumgebied van de stationsomgeving. De nadere uitwerking en de realisatie is gefaseerd uitgevoerd en er wordt gebruik gemaakt van bestemmingsplanprocedures voor delen van het plangebied. Met de opstelling van het plan heeft de gemeente hulp gehad van externe bureaus voor de stedenbouwkundige ideevorming, de verkeerskundige uitwerking en de projectcoördinatie. Nadat het concept gereed was is het aan de gemeenteraad en aan instanties en belanghebbenden gepresenteerd. Dit heeft geleid tot aanpassing van het ontwerp van de twee stations. Tevens zijn er toen ook voor enkele onderdelen van het plan alternatieven opgesteld. Om de consequenties van het plan en de realiseringmogelijkheden goed te kunnen overzien zijn enkele delen van het plan op een meer gedetailleerd niveau uitgewerkt. Tevens

² Bron: Contactpersoon gemeente Hengelo is de heer F. Locher. Gebruikt rapport: Hengelo Masterplan 2000; Stationsomgeving

is toen al nagegaan wat de financiële consequenties van het plan waren, met name de kosten van de civieltechnische werken zijn in kaart gebracht.

Achtergronden van het masterplan zijn de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (+ Extra). Tevens hebben de plannen van de NS meegespeeld, deze gaven een verzwaring aan van de functie van het station van Hengelo in de nationale en internationale spoorwegennet.

9.2.1 Evaluatie

In deze evaluatie wordt ingegaan op de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in het kader van het masterplan tot en met het jaar 2000. Doordat de NS haar prioriteiten bij het uitvoeren van haar beleidsnotities heeft gelegd in de Randstad en de HSL steden was ontwikkeling van het station tot en met het jaar 2000 niet mogelijk. Het stationsplein en het busstation zijn daarom toen tijdelijk op nieuw ingericht. De City-ring is wel aangelegd, waarbij de Velourstunnel geheel is vernieuwd en vergroot. Ter hoogte van het nieuwe geplande station is de city-ring aangelegd over het oude tracé.

De kantoorontwikkelingen waren in het jaar 2000 nog in ontwikkeling. In de parkzone werd in het jaar 2000 de bouw van de schouwburg uitgevoerd. De plannen voor de realisatie van het hotel en parkeergarage waren toen nog in uitvoering. In het jaar 2000 was de stand van zaken in de stadsdriehoek als volgt: het winkelcentrum is opgeleverd, een deel van de woningen is gerealiseerd, de markt is heringericht en een deel van de oude industriële bebouwing is gesloopt.

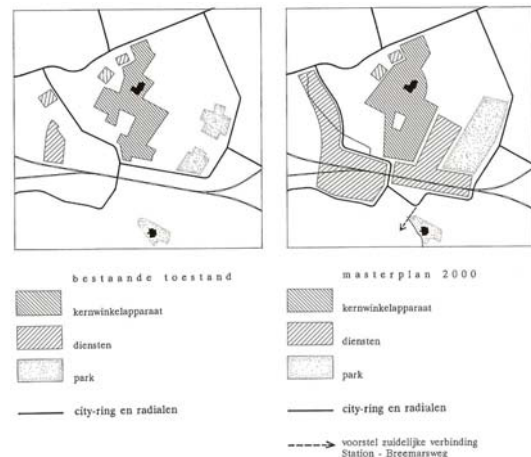
In totaal besloeg de ontwikkelingen in het centrum beoogd door het masterplan 73.200 kantoren, 293 woningen, 10.500 m² winkels en commerciële voorzieningen, 2000m² culturele voorzieningen, een schouwburg en een mediacentrum met een bebouwd oppervlakte van 34000 m² en een hotel van 37.000 m².

Een nieuwe noord zuid as als toevoeging van het winkelcircuit is aangebracht door een nieuwe winkelstraat vanaf de Markt tot aan het stationsplein.

De reden van opstelling van het masterplan is dat een gebiedsprobleem op zoek was naar een oplossing en gewenst beleid (Vierde nota Ruimtelijke Ordening (+ Extra) en het beleid van de NS) op zoek naar een ruimtelijke inpassing.

Bij de totstandkoming van de invulling van de deelprojecten en de ontwikkeling zijn een aantal marktonderzoeken gedaan. De uitkomsten van deze marktonderzoeken hebben mede geleid tot een aantal extra ontwikkelingen en wijzigingen in de geplande ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen zijn de herontwikkeling van de openbare ruimte van het gehele winkelgebied, de instelling van de Stichting Centrum Management Hengelo en het benoemen van een centrummanager.

In 2000 is een evaluatie uitgevoerd van het masterplan. De meeste beoogde ontwikkelingen tot die periode zijn gerealiseerd. Echter is de kantoorontwikkeling niet zo verlopen als gedacht en tevens is een nieuw NS station de komende jaren niet te verwachten. Zowel woningen, winkels als kantoren zijn gerealiseerd. Op locaties waar geen bedrijvigheid was of op locaties waar de bedrijvigheid was gestopt is nieuwe bedrijvigheid gecreëerd. Externe factoren zijn de redenen waarom in de periode tot 2000 niet alles gerealiseerd is. Zo zijn het station en een aantal kantorenlocaties niet realiseerbaar zonder medewerking van de NS. Op het culturele vlak is een groot deel van de ontwikkelingen nog niet gerealiseerd, er is nog geen nieuw hotel en kunsthuis. De city-ring is verlegd, er is een tunnel gekomen. De Brink is herontwikkeld. Er zijn voldoende woningen gekomen en de openbare ruimte is heringericht.



Figuur 10: Hengelo Masterplan 2000

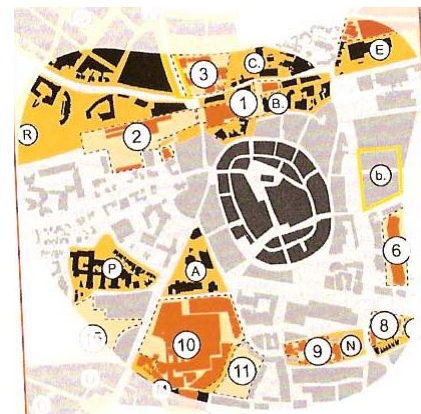
Tevens is er een nieuwe ondergrondse parkeergarage gerealiseerd. De schouwburg is opnieuw ontwikkeld op de oude locatie. Het grootste deel van de vooraf beoogde ontwikkelingen tot 2000 zijn gerealiseerd, in dat opzichte is het plan haalbaar geweest. De bereikbaarheid en de kwaliteit van het centrum is op verschillende vlakken en voor verschillende doelgroepen verbeterd en het voorzieningenniveau is verhoogd.

In eerste instantie was het nadrukkelijk de bedoeling om het gehele plan in een volledige pps-vorm tot uitvoering te brengen. ING Vastgoed zou de hoofdprojectontwikkelaar worden van het gehele masterplan. De samenwerking was geregeld in een intentieverklaring en een realisatieovereenkomst. Na de intentieovereenkomst zijn er een aantal haalbaarheidsonderzoeken verricht. Op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken werd besloten om de ontwikkelingen door ING terug te brengen tot een locatie bestaande uit een aantal onderdelen en projecten, de winkels en de woningen. Er bleek namelijk een exploitatietekort te zijn ondanks een mogelijke financiële bijdrage van de gemeente. De conclusie was dat een integrale realisatie van het masterplan niet haalbaar was en zo is er geen hoofdprojectontwikkelaar aangetrokken. Echter liet de gemeente ING wel diverse infrastructurele werken uitvoeren, De City-Ring inc., de Velourstunnel, de herinrichting van de markt en het stadserf, het stationsplein en het schouwburgplein. De gemeente Hengelo had verder besloten dat de realisatie van de andere afzonderlijke delen uit te voeren in samenwerking met andere private partners.

Vendex heeft ook een belangrijke rol gespeeld door de komst van de V&D, zo is de beoogde ontwikkeling van een locatie voor een warenhuis geslaagd. Een shop in the shop-formule bleek in Hengelo niet haalbaar. Vendex had ook eisen met betrekking tot andere ontwikkelingen in het plangebied, zij wou dit door middel van een branchebeschermingsovereenkomst.

9.3 Enschede³: Stadsdeelvisie Binnensingelgebied 2020

De Stadsdeelvisie is vastgesteld in 2004 en betreft een uitwerking van de 'Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie voor de langere termijn' welke is vastgesteld in 2001. Burgers, belangengroepen, instellingen bedrijven en (semi-)overheden hebben allen meegewerkt aan de invulling van het plan. Het initiatief was in handen van de Gemeente Enschede en werd daarin gedurende het gehele proces bijgestaan door externe deskundigheid en woningcorporaties. De stadsdeelvisie is een flexibel document die als basis wordt gebruikt voor de plannen van de gemeente en de corporaties. Het wordt vooral gebruikt om de initiatieven van burgers, instellingen en bedrijven te kunnen beoordelen en te stimuleren.



Figuur 11: Projecten en opgaven 2020

9.3.1 Evaluatie

Momenteel is er nog geen uitvoeringsprogramma opgesteld. Echter zijn er al veel projecten in uitvoering die genoemd zijn in de stadsdeelvisie en er zijn tevens nieuwe projecten opgestart. Uit voornamelijk de categorie 'vernieuwing' zijn veel projecten opgepakt door de markt. De Stadsdeelvisie moet gezien worden als een vertrekpunt en wordt door de gemeente voornamelijk gebruikt voor de toetsing van initiatieven. De visie laat zien wat de gemeente belangrijk vindt en welke gebieden een aanpak verdienen. De uitvoering van de stadsdeelvisie is afhankelijk van de marktpartijen en de woningcorporaties. De visie laat een prioritering

³ Contactpersoon bij de gemeente Enschede is Dhr. S. Ruiter. Gebruikt rapport: Stadsdeelvisie Binnensingelgebied 2020 en Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie voor de langere termijn; Enschede biedt ruimte voor de toekomst

zien van de gemeente wat betreft de locaties waar iets opgestart zou kunnen en moeten worden.

De gemeente heeft niet de ambitie dat alle beoogde ontwikkelingen gerealiseerd worden. Indien 25% van het plan uitgevoerd wordt is de gemeente tevreden.

Een succesfactor van dit plan zal de link met de openbare ruimte zijn en dat het plangebied is opgedeeld in verschillende milieus. Een succesfactor is daarmee de koppeling van de openbare ruimte met het milieu van dat gebied. Hierdoor wordt een integrale aanpak van de verschillende milieus beoogd.

Verder wordt er veel ruimte geboden voor de bepaling welke functies gewenst zullen zijn. Het plan is dus geen blauwdruk, het heeft een hoge flexibiliteit. Het plan is en zal succesvol zijn als vertrekpunt voor de gesprekken met de marktpartijen. Door het interactieve planvormingsproces heeft het plan ook draagvlak. De inwoners hebben het startpunt aangegeven en vanuit hier zijn de visies opgesteld. De marktpartijen hebben aangegeven waar het in de toekomst heen moet met de gebieden. De hoeveelheid van de beoogde ontwikkelingen kan een knelpunt zijn in de uitvoering van het plan. Niet alle visies en beoogde ontwikkelingen zullen kunnen worden uitgevoerd tot 2020.

9.4 Eindhoven⁴: Visie Centrumgebied Eindhoven

De visie over het centrumgebied is vastgesteld in 2002. Voor het centrum wordt de allure en attractiviteit gezocht die past bij haar positie. Een aantrekkelijk stadshart voedt het gevoel van sociale culturele binding en trots waar het Eindhoven te veel aan ontbreekt. Het plan is opgesteld omdat er een bezinning nodig was op een actualisering van de ‘Structuurschets Eindhoven binnen de rondweg’ en het in gang zetten van nieuwe programma’s en projecten was gewenst.

9.4.1 Evaluatie

Een integrale aanpak werd nodig en wenselijk geacht en een gezamenlijke strategie van overheid, maatschappelijke instellingen, private partijen, ondernemers en bewoners is daarvoor een vereiste. Alleen door samenwerking kan dat extra worden bereikt wat nodig en mogelijk is. Er is nog geen programma opgesteld met een projectenlijst ter uitvoering van de visie, dit door onvoldoende mogelijkheden bij de gemeente. Het visiedocument wordt wel zoals bedoeld gebruikt. De projecten die tot realisatie zijn gekomen waren bij het opstellen al in een vergevorderd stadium van planvorming of zelfs al in uitvoering.

Het visiedocument is echter wel realistisch. Behalve de vele hoven staan er geen wensbeelden in. Deze hoven zijn de pleinachtige ruimtes en invulling van al deze gebieden, 10 stuks, is niet echt realistisch omdat de invulling op korte termijn niet plaats al vinden.

Projecten die zijn of worden uitgevoerd mede door het visiedocument zijn:

- Strijp S: 430.000 m² ontwikkeling op 27 hectare. Hier worden 3000 woningen gerealiseerd, 90.000 m² kantoorruimte en 60.000 m² commerciële en culturele voorzieningen.
- Stationskwartier: hier worden 250.000 m² aan de binnenstad toegevoerd in de vorm van leisure, 1000.000 m² kantoren, 1000 woningen en parkeerruimte.
- Emmasingelkwartier: 120.000 m² wonen en 30.000 m² kantoorruimte.
- Stadionkwartier: 500 woningen en 20.000 m² kantoorruimte.

Momenteel staan in Eindhoven de volgende centrumprojecten op het programma:

- Smalle haven: afronding eind 2006.
- Lichttoren: afronding in 2007.

⁴ Contactpersoon bij de gemeente Eindhoven is Dhr. F. Hund. Gebruikt rapport is de Visie Centrumgebied Eindhoven en de website van de Gemeente.

De projecten ‘rond de Admirant’, het Piazzacenter en het Regentekwartier zijn inmiddels afgerond en opgeleverd. Verder is men nog bezig met het 18 Septemberplein, de Effenaar en het parktheater.

De meeste projecten die zijn afgerond zijn uitgevoerd door middel van PPS-constructies. Tevens heeft er een vervolgonderzoek plaatsgevonden ter stimulatie van het ‘wonen boven winkels’.

Er is heeft een nulmeting plaatsgevonden zodat gemeten kan worden of de doelen van de centrumvisie behaald zijn. Deze doelen waren:

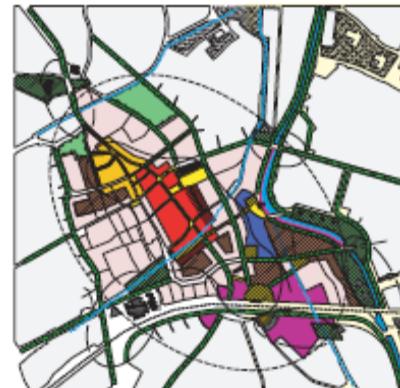
- Het verhogen van de waardering.
- Het verlengen van de verblijfsduur.
- Het vergroten van het aantal bezoekers

Het meten van deze resultaten heeft nog niet plaatsgevonden, maar de gemeente denkt dat deze doelen al behaald zijn.

Een succesfactor is dat de regio erg in trek is. De regio wordt ook wel de Brainport genoemd en daardoor gewild door investeerders. Ook de ontwikkelingen rond de campus van de Technische Universiteit stimuleert investeringen. Een faalfactor kan de gemeente niet bepalen voor het centrumgebied. Samengevat is de visie realistisch, lijkt het haalbaar (met uitzondering van de ontwikkeling van alle pleinen) er bestaat voldoende draagvlak en er heerst een goed investeringsklimaat.

9.5 Apeldoorn⁵: Binnenstadvisie 2010

De nota Binnenstadvisie is in 2010 is vastgesteld in 2000 en hierin staat de ontwikkelingsvisie op de binnenstad tot het jaar 2010 beschreven. De functies wonen, werken en winkelen en ruimte voor voorzieningen, verkeer, groen en water worden in deze visie in samenhang gebracht. De binnenstadvisie beschrijft de gewenste ontwikkeling van de binnenstad op hoofdlijnen. Aan de hand van de binnenstadvisie kan de gemeente concrete plannen maken en particuliere partijen verleiden tot initiatieven. Daarnaast kunnen burgers, maatschappelijke organisaties en marktpartijen zich een beeld vormen van de gewenste toekomstige ontwikkeling van de binnenstad.



Figuur 12: Visiekaart Apeldoorn

9.5.1 Evaluatie

Voor het realiseren van de visie wordt door de gemeente samenwerking gezocht met marktpartijen en hogere overheden. De binnenstadsambities overstijgen namelijk de financiële reikwijdte van de gemeente. De gemeente neemt daarom enkel de sociale en fysieke infrastructuur voor haar rekening en faciliteert initiatieven en scheidt beleidsmatige randvoorwaarden. De binnenstadvisie vormt het toetsingskader voor de initiatieven en biedt de investeerders duidelijkheid en ook de kans om nieuwe initiatieven voor te leggen. De haalbaarheid van het plan wordt verhoogd indien het plan levendig wordt gehouden. Er is nu al veel gedaan om de Apeldoornse binnenstad de gewenste dynamiek en uitstraling te geven. Er kwamen nieuwe stadsgebieden bij, bestaande delen van de binnenstad kregen door herontwikkeling meer allure, de binnenstad werd groener. En nu nog wordt samen met partners als ondernemers, winkeliers, bewoners, projectontwikkelaars, kunst- en cultuurinstellingen gewerkt aan een compacte, levendige binnenstad met allure. Het draagvlak van het plan lijkt nog hoog te zijn. De marktpartijen willen nu graag dat de koers verlegd kan

⁵ Contactpersoon bij de gemeente Apeldoorn is Mevr. T. Wijnstra. Gebruikte documenten zijn: Binnenstadvisie 2010 en de website van de gemeente Apeldoorn.

worden tot 2015. De projectleider wilde bij het opstellen van het plan het plan realistisch houden, vandaar dat de visie een termijn van 10 jaar aanhield. De lat is op deze manier op die hoogte gelegd zodat je deze al kon zien, er is toen op ontwikkelingen ingezoomd die eraan zaten te komen of al waren begonnen. De afgelopen jaren is de omvang van de binnenstad verdubbeld, de beoogde schaa sprong is dus realistisch geweest. De ontwikkelingen in het stationsgebied, de stadskade en het Beekpark hebben gezorgd voor een grotere binnenstad. De Kanaaloverprojecten, het Forumpark en Beekpark laten de nieuwe stedelijkheid goed zien. Hogere bebouwing met veel kwaliteit langs straten en pleinen, met meer kleinschalige invullingen van de binnenterreinen. Op deze manier wordt de combinatie van historische bebouwing en nieuwe architectuur waar gemaakt.

Momenteel is het cultuurkwartier in de noordwesthoek van de binnenstad zo goed als afgerond. Er is er ook plezierig wonen in de stadswoningen. Behalve de architectuur valt hier ook de openbare ruimte op. Het Beekpark, het overige groen en de bestrating bepalen mede de hoge kwaliteit van het Cultuurkwartier.

De beoogde nieuwbouw van winkelruimtes is al overschreden, tot 2015 wil de gemeente graag nog 15.000 m² extra winkelruimte realiseren.

Op dit moment zijn de thema's vergrijzing van de binnenstad en het trekken van studenten actueel. Bekeken moet worden hoe de binnenstadsvisie zich hiermee verhoudt. Het woningbouwprogramma ligt op schema. De gemeente is nu aan het onderzoeken hoe de wisselwerking tussen rustig wonen en dynamiek in het centrum door de evenementen het beste aangepakt kan worden. Eind van dit jaar zal er ook nog een evenementenbureau worden opgesteld.

In de aanpak van de openbare ruimte is veel geïnvesteerd. De ruimte die is gecreëerd voor horeca-invulling is ingevuld en op de pleinen zijn meer terrasjes gekomen. De plannen voor de parken zijn zo ver dat deze gerealiseerd kunnen worden. De pleinen worden ook binnenkort aangepakt. Het Brinkpark wordt binnenkort ingrijpend veranderd, er komt een ondergrondse parkeergarage en de grift wordt er zichtbaar gemaakt. Echter is de gemeente nog op zoek naar de optimale ontsluiting voor de parkeergarage, men is nog op zoek naar de verhouding van de financiële middelen.

De herinrichting van de stationsomgeving is bijna gerealiseerd. Hoogwaardige architectuur en kwaliteit in de openbare ruimte is ook een kenmerk van deze omgeving. Hier is men begonnen met een aangenaam woon- en verblijfsgebied te creëren en een aantrekkelijk vestigingsgebied voor de kantoren en bedrijven. Het lijkt er nog steeds op dat het aantal geplande kantoren wordt gehaald, echter zijn er wel een aantal kantorenlocaties uit het plan geschrapt. Op het gebied van de ruimtelijke structuur zijn de lange lijnen welke kenmerkend zijn voor Apeldoorn versterkt. De gemeente heeft tevens teruggerepen naar verdwenen landschappelijke elementen zoals de laanbomen en de beken en sprengen worden zo veel mogelijk teruggebracht in het straatbeeld.

Er is nog geen ontspanningscluster ontwikkeld, de grond is wel gereserveerd maar de gemeente heeft er moeite mee om hier geschikte functies voor aan te trekken.

De benodigde investeringen voor de ontwikkeling van de entreegebieden van de stad moet in de toekomst nog verder inzichtelijk worden gemaakt. Tevens is het op dit moment ook belangrijk dat de politiek haar prioriteiten bepaald betreffende waar investeringen wenselijk zijn.

Het marktplein is ook nog niet aangepakt, er is nog een studie bezig naar de juiste toekomstige vormgeving en de toevoeging van functies op dit plein. Er is ook nog een discussie gaande over de andere pleinen en wat de juiste plek zal zijn voor de diverse activiteiten.

Een succesfactor van dit plan is het geduld van de gemeente en dat zij voldoende gronden gereserveerd had. Er zijn ook particuliere ontwikkelingen binnen de kaders van de

binnenstadsvisie ontwikkeld, zowel op kleine als op een grote schaal. Belangrijk is dat particuliere ontwikkelingen altijd bevorderd worden. Ook zijn er verschillende nieuwe bestemmingsplannen opgesteld die erg hebben meegedragen aan succesvolle beoogde ontwikkelingen.

De ontwikkeling van het Formumpark heeft Apeldoorn laten inzien dat de Apeldoornse woningmarkt niet zomaar elk product opneemt. Het blijkt dat ligging, stedenbouwkundige en architectonische vormgeving, typologie, privacy en prijs van groot belang zijn voor het slagen van een project. Het wonen boven de winkels is ook nog nauwelijks gerealiseerd, binnenstedelijke en complexe locaties blijken lastig te ontwikkelen. Echter waren begin 2006 ongeveer 650 woningen gebouwd. De verhouding stadswoningen en appartementen lagen wel anders dan in de binnenstadsvisie. Woningen in de categorie duurdere koop blijven achter ten gunste van de categorie middeldure koop. Dit komt omdat de dure koop vraagt om een goede omgevingskwaliteit. Dit kan Apeldoorn nog niet op elke plek in de binnenstad bieden en het is daarom lastig om duurdere woningen aan de man te brengen.

Als laatste blijft het onderzoek naar de bevaarbaarheid van het Kanaal een politiek aandachtspunt. Een ander knelpunt is dat de gemeente meer wil uitbreiden dan in 2000 gedacht!

De binnenstad kreeg er de afgelopen jaren verschillende plinten bij. Dit zijn de begane grond lagen van appartementgebouwen waarin commerciële en maatschappelijke voorzieningen worden toegestaan. Meer dan de helft van deze plinten staan leeg en er komen nog meer plinten bij. De economische situatie, de hoogte van de huurprijzen, de beperkte acquisitie en beperkingen binnen het bestemmingsplan hebben hier schuld aan. Een andere faalfactor was dat het tot nu toe nog niet gelukt is een goede uitvoeringsorganisatie op poten te zetten. Onlangs is er pas een programmamanager aangesteld voor de uitvoering van het plan, dit is nodig omdat deze andere bevoegdheden heeft dan een projectleider.

Om na de fysieke verbeteringen de binnenstad goed in de markt te zetten als moderne, comfortabele, leuke binnenstad moeten de kwaliteiten ook uitgedragen te worden. De gemeente wil daarom graag een communicatieplan ontwikkelen dat zich richt op de thema's promotie, acquisitie en samenwerking met marktpartijen.

Er is echter nog genoeg te doen in de binnenstad van Apeldoorn ondanks dat het ontwerp van het multifunctioneel centrum al vastere vormen aanneemt. Er wordt een gebiedsgericht welstandsbeleid opgesteld zodat deze vastgelegd kan worden in nieuwe bestemmingsplannen. Daarmee zal een juridisch kader ontstaan waarmee nieuwe ontwikkelingen in de gewenste richting kunnen sturen. De aanzet van de ontwikkelingen is gegeven door de binnenstadsvisie, echter is de planvorming en de wijziging van plannen nooit af.

9.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn er verschillende plannen uiteengezet. Ondanks dat de plannen verschillende benamingen hadden leken ze toch erg veel op elkaar. Er waren echter ook verschillen, sommige gemeenten maken ambitieuze plannen voor hun centrumgebied die enkel bedoeld zijn om te prikkelen en te toetsen. Andere gemeenten hebben hun plannen zo realistisch mogelijk opgesteld en de haalbaarheid van deze plannen waren daarmee ook meer gewaarborgd. In enkele plannen worden de doelen en de beoogde ontwikkelingen zo globaal mogelijk beschreven om flexibiliteit te waarborgen. Andere plannen zijn juist gedetailleerd en Enschede had zelfs verschillende toekomstige projecten in haar visie gedetailleerd beschreven. Echter zijn uit alle besproken plannen wel lessen te halen voor gemeenten die zelf voor de grote uitdaging staan om een visie en daarmee een plan op te stellen voor hun centrum(gebied)/binnenstad. Deze lessen zijn opgenomen in het volgende hoofdstuk.

10 Conclusie en aanbevelingen

Het probleem dat gesteld is door de opdrachtgever van dit onderzoek is dat een aantal voorgenomen ontwikkelingen, genoemd in het masterplan uit 1992, niet zijn uitgevoerd. Deze plannen dienen daarom opgenomen te worden in het nieuwe planvormingproces en het is de bedoeling van de gemeente dat een groot deel van deze plannen wel uitgevoerd worden in de periode tot 2020. Om deze reden dient onderzocht te worden waarom deze ontwikkelingen niet tot realisatie zijn gekomen en of realisatie in de toekomst haalbaar zal zijn. Ook streeft de gemeente naar een duidelijker beeld van een vormingproces van een masterplan en hoe de haalbaarheid van een masterplan kan worden verhoogd.

Een masterplan is een document waarin de gewenste toekomstige ontwikkelingen voor een bepaald gebied worden aangegeven. Daarnaast geeft het vaak aan welke huidige kwaliteiten van dit gebied bewaard moeten worden. Op basis van een masterplan dienen in de toekomst concrete ontwikkelingsplannen te worden opgesteld. Dit kan worden gedaan door de gemeente, door private partijen of gezamenlijk. Hiermee is het masterplan een opstap naar één of meerdere bestemmingsplannen. Er zijn in hoofdlijnen drie mogelijkheden om een masterplan te ontwikkelen:

1. Door de gemeente zelf, al dan niet samen met een private ontwikkelingspartij.
2. Uitbesteden aan een onderzoeksbureau.
3. Een wedstrijd opzetten tussen projectontwikkelaars om een masterplan te ontwikkelen voor een bepaald gebied.

Uiteraard zijn er ook mengvormen mogelijk.

De Gemeente Emmen heeft de visiefase van het planvormingsproces afgerond van een vernieuwd masterplan voor het centrum en zit momenteel in het begin van de programmafase. In de visiefase wordt onderzocht welke formules voor concentratie van voorzieningen mogelijk zijn, welke ontwikkelingslocaties denkbaar zijn en of de synergie met andere te ontwikkelen functies kan worden bereikt. In deze fase worden de geagendeerde onderwerpen inhoudelijk uitgewerkt. Doel is te komen tot een basisvisie welke als kader voor verdere uitwerking dient.

Het doel van de programmafase is het concreet maken van de gewenste ontwikkelingen in een stedenbouwkundig plan en ruimtelijke programma's. Daarom wordt tijdens deze fase tevens aandacht besteed aan de financiële haalbaarheid van de programma's.

De gewenste situatie is dat er een realistisch masterplan van de gemeente wordt geschreven en dat zo min mogelijk plannen worden doorgeschoven naar een volgende periode. Dit houdt een zo goed mogelijk planvormingproces in met een realistische inhoud van het plan zelf.

Planvorming

Het maken van plannen is om verschillende redenen van belang:

- In de planvormingprocedure kan de invloed van de bevolking en de directe belanghebbenden op beleid mogelijk gemaakt worden.
- In plannen kunnen de doelen gekoppeld worden aan de middelen en de instrumenten.
- Het beleid krijgt een samenhangend karakter in plannen.
- Het beleid kan door middel van een plan gefaseerd worden in de tijd.
- Plannen geven een grotere duidelijkheid en rechtszekerheid over het te voeren beleid.

Het masterplan is het beste te benaderen door middel van een communicatief-rationele aanpak. Deze benadering is geschikt voor zeer complexe opgaven met veel onzekerheid en wanneer het gaat om de perceptie, de motieven en het gedrag van partijen gaan. De gemeente Emmen ontwikkeld zelf niet, het contact met en het begrip van de private partijen is daarom erg belangrijk. Het idee is, dat geïnteresseerde partijen met elkaar in gesprek gaan over hun

wederzijdse belangen en interesses. Het stelt overheden in staat te anticiperen op het gedrag van anderen. Vandaar dat het uitgangspunt is de verschillende partijen bij elkaar brengen om de onzekerheden die het planningsproces omgeven in kaart te brengen.

Er dient een gebiedsgerichte aanpak toegepast te worden. Dit zorgt voor duidelijkheid en draagvlak en voorkomt dat beleid en planning elkaar op onderdelen gaan tegenspreken voor een bepaald gebied. Nadrukkelijk wordt hier in de planning gezocht naar consensus tussen partijen over, en deelname met, datgene wat mogelijk onderwerp van planning gaat worden. Op basis van voortdurend overleg met betrokkenen wordt voor gebieden met een bijzonder karakter de vele beleidsinitiatieven die voorheen in diverse plannen werden verwoord, samengevoegd tot een voor dat gebied relevante aanpak.

Voor de vertaling van politiek-bestuurlijke intenties naar de uitvoering en beheer ervan kunnen globaal drie typen plannen worden opgesteld. Dit zijn het strategische plan, het tactische plan en het operationele plan. Een strategisch plan is vaak visionair van karakter en kijkt het meest ver de toekomst in. Het gaat om een plan dat de bedoelde politiek bestuurlijke intenties probeert in te passen in een beleidscontext waarin de verschillende ambities vanuit diverse beleidsterreinen ten aanzien van de bedoelde intenties worden aangegeven. Verder worden ten behoeve van dit plan de verschillende betrokkenen aangesproken met het doel te overtuigen van de noodzaak, het belang van de bedoelde intenties, de globale doelstellingen die uit de intenties voortvloeien, de brede maatschappelijke effecten die het beoogd en de weg ernaar toe. Het gaat vooral om een plan dat wervend moet zijn, omdat het de verschillende partijen aan de intenties probeert te binden. De strategische plannen zijn echter nog te abstract voor concrete uitvoering. Blijkt er voldoende draagvlak voor de intenties in het plan, dan worden acties uitgewerkt voor de middellange termijn en dit gebeurt in tactische plannen. Het tactische plan brengt de verschillende acties die nodig worden geacht in beeld, brengt deze met elkaar in verband en koppelt de acties aan de verschillende betrokkenen. Tactische plannen plaatsen de verschillende acties veelal ook in een tijdsperspectief en geven een eerste raming van de benodigde financiële inspanningen van de verschillende partijen en ten behoeve van de verschillende acties.

Het operationele plan is het uitvoeringsprogramma van het strategische of tactische plan met een evaluatie. Uiteindelijk zal voor elk project ook nog een projectplan worden uitgewerkt, waarin de meest concrete handelingen staan verwoord die tot actie zullen leiden.

In de planvorming van een strategisch plan worden ook vaak omgevingsfactoren onderzocht, zoals sterke en zwakke punten en de kansen en bedreigingen omdat deze de desbetreffende markt kunnen veranderen.

In het streven naar draagvlak voor de uitvoering en de vergroting van de legitimiteit van de ruimtelijke planning, wordt tegenwoordig vaak open planningsprocessen gebruikt. De kern hiervan is het op een zo vroeg mogelijk moment het betrekken van de actoren bij het plannings- en planvormingsproces. Het goed kunnen omgaan met actoren is van wezenlijk belang voor de haalbaarheid van het plan. Een belangrijk punt is de overtuiging dat sturing van de werkelijkheid alleen kan slagen door de directe beïnvloeding van de maatschappelijke actoren en niet enkel via een plan. Bezwaren van open-planvormingsprocessen:

- Het leidt tot selectieve participatie omdat alleen actieve deelnemers mee doen.
- Er is sprake van een gezamenlijk belang tegenover een algemeen belang.
- Er is een wisselende bereidheid om te participeren.
- Er zijn vaak meer tegenstanders dan voorstanders.
- Er zijn relatief grote aantallen deelnemers met elk hun eigen mening.
- Het kan een kostbaar, langdurig en onbeheersbaar proces worden.
- Er is nadruk op de korte termijn, de directe omgeving en individuele belangen.
- Er is minder aandacht voor een samenhangend strategisch perspectief.

- Oplossingen worden meer als uitkomst dan als start van een proces gezien.
- Er is minder betekenis voor professionele en technisch-inhoudelijke kennis.
- Door compromissen ontstaan grijze oplossingen.

Een open planningproces lijkt wel de juiste weg om effectiviteit van, en legitimiteit voor ruimtelijke planning te verkrijgen. Legitimiteit is een belangrijk criterium omdat er vaak met ambitieuze, sturende plannen wordt gewerkt. Het verkrijgen van meer legitimiteit is echter niet onproblematisch. Het veronderstelt dat planning- en planvormingsprocessen een meerwaarde vertegenwoordigen die door alle betrokken partijen worden erkend. De meerwaarde komt tot stand door koppeling of afstemming van (sectorale) belangen, problemen en oplossingen. Vaak wordt hier de term integratie (van een integraal plan) gebruikt. Een gevaar van afstemming van belangen en oplossingen is het uitstelgedrag van deelnemers. Een tweede gevaar is dat uiteindelijk nauwelijks onderscheid wordt gemaakt tussen belangrijke en minder belangrijke dimensies van het probleem waartussen afstemming noodzakelijk is. De gemeente Emmen heeft deze twee gevaren aan den lijve ondervonden. Zo kan een zo groot mogelijk politiek en maatschappelijk draagvlak worden gecreëerd, maar het brengt ook een aantal gevaren voor het planningsproces met zich mee. Hoewel via een gesloten benadering de kans groter lijkt dat sneller tot besluitvorming overgegaan kan worden, heeft deze benadering het nadeel dat men zich afsluit van invloeden van buiten en dat daardoor minder draagvlak voor het plan kan worden verkregen.

Veel ruimtelijk plannen geven alleen de hoofdlijnen van het beleid aan en met deze plannen wordt vaak uitsluitend het beïnvloeden van het handelen van anderen beoogd. Het plan wordt in dat geval niet uitgevoerd in de klassieke betekenis van het woord, maar wordt toegepast als een marketinginstrument. Plannen kunnen verschillende functies hebben wat zijn invloed heeft op de inhoud:

- Bieden van een ontwikkelingsperspectief.
- Stimuleren van nieuwe ontwikkelingen.
- De inhoudelijke afstemming van nieuwe ontwikkelingen.
- Procedurele afstemming van beleidsmaatregelen.
- Verschaffen van informatie aan derden over potenties en prioriteiten.
- Bieden voor een toetsingskader voor beleid.

Uiteindelijk zullen individuen bezield moeten worden, draagvlak en inspanning is erg belangrijk.

Bij het opstellen van een masterplan kan gebruik gemaakt worden van het ruimtelijk planconcept of scenario-ontwikkeling. Een ruimtelijk planconcept is een metafoor met een sterke communicatieve functie en ontleent de waarde aan een geboden perspectief en aan de mogelijkheid om doelstellingen en maatregelen met elkaar te verbinden in de ontwerp- en beleidsfase van de ruimtelijke ordening. Het concept geeft in kernachtige vorm, via woord en beeld, uitdrukking aan de wijze waarop de gemeente aankijkt tegen de gewenste ontwikkeling van de ruimtelijke inrichting, alsook de aard van de interventies die hiervoor noodzakelijk worden geacht. Deze beleidsintenties kunnen concrete opsommingen van te nemen maatregelen zijn, maar het kunnen ook minder concrete uitingen zijn over het gewenste beleid. Dit laatste kan dan een visie zijn over de meest gewenste ontwikkeling van een stad of regio.

Een concept zal bij vele actoren het bestaande beeld over het gebied veranderen en het zal een deel van de betrokkenen aanzetten tot handelen. Concepten kunnen:

- Verenigen: dit vereist een beeld van de doelgroep, geeft bewustwording en verantwoordelijkheidsbesef.

- Richting geven aan wenselijke ontwikkelingen en de daarvoor benodigde acties. Dit leidt tot taakformulering en dwingt tot het zetten van stappen. Dit vereist wel een idee van mogelijk realiseerbare meerwaarde.
- Samenhang bevorderen en tot versnelling leiden.

Het ruimtelijk planconcept ontleent de kracht aan uitdagende intenties, aan de wervende inhoud. Juist de doorkijk naar een mogelijke, gewenste toekomst is de meerwaarde die de planoloog in het concept kan leggen. Een mogelijk gevaar aan het werken met een concept is echter dat het voor de directe betrokkenen een aparte werkelijkheid lijkt te worden, een werkelijkheid met een te grote kloof naar anderen, zoals lagere ambtenaren en de bevolking.

Een belangrijk onderdeel van elk planningsproces is het streven naar het creatief koppelen van de verschillende actoren, instrumenten en middelen aan elkaar in de tijd, al dan niet door middel van bijvoorbeeld een planconcept. De actoren bepalen hoe het planningsproces zal verlopen binnen de problematiek en de randvoorwaarden. Tegelijkertijd is met de keuze voor de participatie van bepaalde actoren ook een selectie gemaakt van instrumenten en middelen omdat de actoren deze inbrengen. Op deze manier kan een wervend plan worden gemaakt welke voldoende draagvlak en realiteitswaarde heeft. Wervende plannen zullen weer de private ontwikkelaars stimuleren vanwege de hoge haalbaarheid.

Scenario-ontwikkeling is kenmerkend voor planningsprocessen met een meer tactisch en strategisch karakter. Het draagt inhoudelijk bij aan het systematisch verkennen van alternatieve oplossingsrichtingen voor een ruimtelijk probleem. Ook leggen scenario's meer de nadruk op de verschillende toekomst. Scenario's zijn echter geen alternatieven om uit te kiezen, het zijn consistente beschrijvingen en beelden van toekomstontwikkelingen die samen de marges aangeven waarbinnen concrete ruimtelijke beslissingen aan de orde komen.

Naarmate de contrastscenario's meer afwijken van het trendscenario neemt het realiteitsgehalte af. De verschillende scenario's die ontstaan zijn toekomstbeelden en deze kunnen afschrikken of juist aantrekkelijk zijn. Met die beelden kan het huidige handelen in toekomstperspectief geplaatst worden en kan worden geprobeerd te sturen.

Het lukt echter niet om altijd tot consensus te komen bij conflicterende belangen. Enige selectiviteit is daarom gewenst in het ambitieniveau. Indien de markt de gewenste doelen kan en wil realiseren dan is dit te prefereren boven publieke sturing. Het doel van ruimtelijke plannen is tweeledig: het ontwikkelen van een meer samenhangende visie op de toekomst en het vanuit deze visie zicht krijgen op de ontwikkelingen om vervolgens de besluitvorming zo te organiseren dat enige sturing van die ontwikkeling ontstaan. Deze beïnvloeding is slechts in beperkte mate met behulp van planningsmechanieken te sturen. Als een voorstel van beleid en de hiervoor vereiste maatschappelijke inspanningen te sterk afwijken van de bestaande situatie, of als het beleid te sterk indruist tegen de wensen van sterke belangengroepen, dan is de kans groot dat de via planning beoogde gevolgen niet tot stand komen. In een planningsproces moet daarom voortdurend rekening worden gehouden met de heersende maatschappelijke opvattingen en met de politieke invloed van de betrokken groeperingen. Een planningsproces is dan ook een politiek-bestuurlijk proces waarin aspecten als overleg, meningsvorming, consensusvorming, politieke besluitvorming en de effectiviteit van doelverwezenlijking een belangrijke plaats innemen. Het succes in de uitvoering van plannen hangt af van de mogelijkheden om te sturen, de instrumenten hiervoor en de visie van het bestuur. Voor de uitvoering van plannen met ambities zijn bevlogen mensen nodig met een duidelijke uitstraling om de vonk over te brengen.

Er kunnen twee plantypen onderscheiden worden:

1. Een plan als afbeelding van een in de toekomst ideale situatie.
2. Een plan als afbeelding van de in de toekomst haalbare of mogelijke situatie.

Een haalbaar plan is uitvoerbaar, de uitvoerbaarheid van een plan is de mate waarop het voorgestelde gebruik overeenkomt met het daadwerkelijke mogelijke gebruik.

Gaat men bij plannen uit van het doelen gericht op het ideaalbeeld-niveau, dan zal dit plan een beeld geven van de toekomstige ideale situatie en zal het niet geschikt zijn voor directe uitvoering. Een dergelijk plan heeft vooral de functie om de hoofdlijnen aan te geven die als leidraad kunnen dienen bij de uitvoeringsbeslissingen. Deze doelen zijn vaak het oplossen van knelpunten. Het zijn doelstellingen die niet direct refereren aan de aanwezige middelen, maar meer in het algemeen iets zeggen over de gewenste veranderingen. Als eerste zijn de doelen vaak vaag en abstract. Hierdoor zijn deze in een plansituatie op veel manieren te relateren aan het middelenniveau. Vaak zijn de hoeveelheid aan oplossingsmogelijkheden dan te groot om te kunnen hanteren. Een tweede probleem komt voort uit de tegenstrijdigheden die zich tussen de doelen kunnen voordoen.

Van een plan als afbeelding van de in de toekomst haalbare situatie speelt de aanwezigheid van de middelen echter wel een belangrijke rol. Het planvormingsproces start dan met een set doelen waarbij ieder doel aangeeft wat haalbaar is op basis van de ter beschikking staande middelen. Deze doelen zijn vaak minder vaag dan de doelen op ideaalbeeld-niveau. De vertaling van de doelen naar de middelen laat zien wat de wensen zijn en wat haalbaar geacht wordt. De verwerking van deze doelen in een concrete plansituatie richt zich vaak op het gelijktijdig kunnen behandelen van de verschillende doelen. Anders kan namelijk het probleem ontstaan dat honorering van het ene doel, vaak vergaande gevolgen heeft voor de honorering van de andere doelen van het plan.

Een belangrijke oorzaak van het falen van een plan ligt besloten in de permanente aanwezigheid van onzekerheden. Er zijn drie soorten structurele onzekerheden te onderscheiden:

- Onzekerheden over de te verwachten effecten van beleidsmaatregelen.
- Onzekerheden over de keuzes die worden gedaan op andere beleidsterreinen.
- Onzekerheden met betrekking tot veranderende waarden en normen.

Het risico van falen kan worden verminderd door het inbouwen van voldoende flexibiliteit en door fasering.

Flexibiliteit in handelen en beleid kan de slagvaardigheid van beleidsmakers en uitvoerders vergroten, maar geeft slechts beperkt zicht op concrete eindproducten en daarmee is er ook onduidelijkheid ten aanzien van de rechtszekerheid van het planningsproces.

Risico's die met de realisatie van ruimtelijke inrichtingsprojecten gepaard gaan zijn vaak groot. Deze risico's hebben voornamelijk te maken met de marktontwikkelingen het aantal belanghebbenden, de omvang van het project, grondverwervingmogelijkheden en politieke besluitvorming. Bij binnenstedelijke projecten is vaak het grondeigendom versnipperd, wat grote risico's ten aanzien van verwerving en meewerking met zich meebrengt.

Of een plan gevoelsmatig aanslaat hangt af van de tijdsgeest en de locatie. Actoren dienen altijd overtuigd te worden van de noodzaak tot uitvoering van het plan, draagvlak is erg belangrijk.

Het kwaliteitsniveau van de uitvoering wordt bepaald door de beschikbare middelen, prioriteiten en de ambities. Niet alle problemen die aan het plan ten grondslag liggen zijn gemakkelijk op te lossen. De beleidsruimte wordt vaak door vele factoren beperkt, bijvoorbeeld financiële middelen en door het beleid van de provincie en het rijk. Vaak zijn er meerdere doelstellingen die deels conflicteren. Er zullen dan prioriteiten gesteld moeten

worden en de uitwerking van de doelstellingen en de prioriteiten geven verschillende alternatieve plannen.

Uitvoering

Bij gebieden waar de vestigingsdruk niet al te groot is zal men het niet bij het maken van plannen moeten laten. Een actief wervingsbeleid voor investeerders en projectontwikkelaars is nodig om de plannen een zekere grondslag te geven. Van belang daarbij is dat de gemeente helderheid geeft over wat zij wil bereiken en weke rol daarbij door de private partijen mag worden gespeeld.

Er zijn verschillende vormen van samenwerking tussen gemeente en private partijen:

- Publieke ontwikkeling met uitvoering door private partijen. Dit is een project waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor de planvorming en grondexploitatie. De inbreng van private partijen blijft dan beperkt tot het uitvoeren van het opgestelde plan.
- Publiek-Private-Samenwerking (PPS): in de projectfase is in deze vorm sprake van risicodeling. In het proces kan deze samenwerking vorm krijgen de gezamenlijke vaststelling van het programma voor een locatie of door afspraken te maken over financiële risico's.
- Geheel private ontwikkeling binnen publiekrechtelijk kader: het project wordt voor eigen rekening en risico van de private partij uitgevoerd. De bemoeienis van de gemeente met de programmatische invulling en de inrichting is beperkt. Eventueel wordt er op afstand gestuurd door het stellen van randvoorwaarden.

Taken, verantwoordelijkheden en risico's van deze partijen kunnen op verschillende manieren worden verdeeld. De motieven van veel gemeenten voor PPS zijn het kunnen aantrekken van financiële middelen en het opdoen van kennis en ervaring uit de private sector. Het mede door derden realiseren van anders niet haalbare doelstellingen zonder dat daarbij alle bestuurlijke grip uit handen wordt gegeven.

Bij een PPS-project (Kenniscentrum Ministerie van Financiën):

- werken overheden en bedrijfsleven samen op basis van duidelijke, contractueel vastgelegde afspraken;
- is vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke kosten en risico's draagt;
- gaat het om het realiseren van zowel maatschappelijke als commerciële doelen;
- verwachten beide partijen dankzij de samenwerking en de inbreng van ieders specifieke deskundigheid een beter resultaat tegen dezelfde kosten te realiseren – of hetzelfde resultaat tegen minder kosten;
- behoudt elke partij zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid.

Het doel van PPS is het realiseren van meerwaarde en efficiëntiewinst.

PPS wordt beschouwd als een belangrijk instrument voor de daadwerkelijke realisatie van ambitieuze plannen vanwege de belangrijke meerwaarde die deze vorm van samenwerking op kan leveren voor de actoren. Het maakt het mogelijk om een integrale oplossing voor het stedelijke gebied te creëren en de functies kunnen op elkaar afgestemd worden.

Multifunctionaliteit van het gebied zorgt dan voor vereveningsmogelijkheden. De opbrengst van de commerciële ontwikkeling van de gronden kunnen zo (deels) gebruikt worden voor de ontwikkeling van de openbare ruimte.

Meerwaarde kent vier verschijningsvormen:

1. Inhoudelijke meerwaarde door een integrale benadering en de realisatie van verschillende, elkaar versterkende functies. PPS verhoogt dan de kwaliteit van de oplossing.

2. Financiële meerwaarde door risicoverdeling en vereveningsmogelijkheden. Zo ontstaat een betere prijs-kwaliteitverhouding en niet cashflowgenererende onderdelen van het plan verhogen de cashflow van de rendabele onderdelen van het plan en de publieke voorzieningen kunnen worden gefinancierd met de rendabele onderdelen van het plan. Door de samenwerking worden de risico's gespreid en per actor dus gereduceerd.
3. Procesmatige meerwaarde door het vroegtijdig samenbrengen van complementaire kennis en ervaring en de afstemming van doelen en belangen.
4. Externe meerwaarde door de afstemming van verschillende projecten of projectinitiatieven.

Meerwaarde is het feit dat door de samenwerking de actoren een eindresultaat bereiken dat ze los van elkaar niet hadden kunnen bereiken. Voor de overheid wordt vaak gesteld dat de meerwaarde is gelegen in het creëren van een realiseerbaar en afzetbaar plan, dat mede met de gekozen partners met in een overeengekomen risicoverdeling wordt gerealiseerd op een financieel zo verstandig mogelijke wijze. PPS betekent in de meeste gevallen een hogere kwaliteit van het eindproduct en een betere prijs/kwaliteitverhouding dan wanneer de projecten in een traditionelere vorm gerealiseerd zouden zijn. Voor hetzelfde geld kunnen betere investeringen worden gedaan of dezelfde investeringen zijn mogelijk voor minder geld. Daardoor kunnen meer projecten worden gerealiseerd of de uitvoeringsdatum van projecten kan worden vervroegd.

Er kunnen marktconsultaties door de gemeente worden gehouden ter voorbereiding op de mogelijk aanbesteding van een groot publiek-privaat project. Door met partijen voorafgaande aan de aanbesteding overleg te voeren, kan de publieke partij dan testen of bepaalde technische, financieel-economische, organisatorische, juridische en ruimtelijke randvoorwaarden tot het gewenste resultaat zouden kunnen leiden. Het is daarom een goede graadmeter om de haalbaarheid van een plan vast te stellen.

Masterplan

Een masterplan laat in woord en beeld zien wat de gewenste stedelijke en maatschappelijke ontwikkelingen zijn voor de komende jaren. In een masterplan komen de bestaande en nieuwe initiatieven samen. Daarnaast geeft het aan welke huidige kwaliteiten geconsolideerd moeten worden. De meeste masterplannen geven de stand van zaken weer in de gedachte rond de gebiedsontwikkeling rond een bepaald moment. Het is geen blauwdruk van hoe het plan direct uitgevoerd zal worden omdat dit niet verstandig is gezien de lange tijd die nodig zal zijn om het totale plan te realiseren. In de meeste masterplannen zit daarom nog voldoende bewegingsvrijheid. Het kan namelijk zijn dat marktontwikkelingen, overwegingen vanuit de exploitatie of vernieuwde inzichten noodzaken tot aanpassing van woningdifferentiatie of dichtheden. Tevens kan het zijn dat praktische belemmeringen op technisch, juridisch of financieel gebied dwingen tot een nadere interpretatie van wat nu wordt voorgestaan. Het masterplan moet daarom een zodanige abstractieniveau hebben dat ruimte wordt geboden om flexibel om te gaan met nieuwe ontwikkelingen en inzichten.

Het is denkbaar dat zo op het eerste gezicht nauwelijks elkaar beïnvloedende activiteiten verstrend op elkaar kunnen werken of elkaar zelfs kunnen frustreren. De consequenties van wellicht elkaar beconcurrerende locaties moet onder ogen worden gezien en evenwichtige inzichtelijke besluitvorming moet plaatsvinden. Met een masterplan kunnen bouwinitiatieven in enige samenhang worden bekeken om in planologisch opzicht een verantwoorde keuze te kunnen maken.

Een masterplan is een veelomvattend, uit vele onderdelen en uitvoeringsfasen bestaand plan. Het is een buitenwettelijk plan, een strategisch beleidsdocument.

Samenvattend kan een masterplan de volgende functies hebben:

- Sturingselement.

- Onderbouwing ten behoeve van vrijstellingsprocedures en subsidieverzoeken.
- Toetsingskader vergunningsaanvragen en ontwikkelingsinitiatieven.
- Communicatie-instrument.
- Ontwikkelingsvisie die inspeelt op de toekomstige ontwikkelingen en kansen.
- Integrale benadering om publieke en private initiatieven samenhang te geven.
- Stimulering van private initiatieven en het verkrijgen van draagvlak.

Een goed masterplan is een ruimtelijk-stedenbouwkundig kader voor de initiatieven en ontwikkelingen in de toekomst. Tevens kan het dienen als een inhoudelijk referentiekader dat de visie vormt voor de basis voor het maken van nadere uitwerkingen zoals herinrichtings- en bestemmingsplannen.

Om voldoende draagvlak voor het plan te genereren zijn de meningen en ideeën van een groot aantal betrokkenen van belang. Vanwege de belangen die de verschillende betrokkenen in het proces van stedelijk ontwikkeling kunnen hebben, is het raadzaam hen tijdig te betrekken, dus niet te wachten tot de formele inspraak. Na vaststelling van een masterplan zal het plan vaak in delen worden uitgewerkt. Dit gebeurt in deelplannen en in bestemmingsplannen. De bestemmingsplannen leggen de verdere ontwikkeling van het gebied juridisch vast in een meer gedetailleerde vorm. Bij de opstelling en uitvoering van een masterplan dient de gemeente rekening te houden met het beleid van hogere overheden en met het eigen beleid.

Faalfactoren van masterplannen:

- Te veel inspraak en te veel randvoorwaarden.
- Geen realisatieverantwoordelijke.
- Ontbreken van een financiële onderbouwing.
- Consequenties van de ontwikkelingen zijn niet overdacht.
- Onvoldoende flexibiliteit voor honorering trendontwikkelingen.
- Oude bestemmingsplannen die de ontwikkelingen vertragen.
- Langdurige planvorming welke ontwikkelingen frustreert/vertraagt.
- Onvoldoende onderbouwing van de keuzes, onvoldoende onderzoek naar alternatieve oplossingsrichtingen.
- Geen zicht op de haalbaarheid en geen financiële onderbouwing, niet nagedacht over financiële verevening.
- Onvoldoende concretisering naar projecten.
- Beleid van de gemeente wordt niet afgestemd op het masterplan.
- Onvoldoende druk op de markt.
- Geen overeenstemming met de wensen van grondeigenaren.

Succesfactoren van masterplannen:

- Goed communicatie- en wervingsbeleid van de gemeente.
- Duidelijk zodat het discussies tussen de partijen voorkomt en planschade verminderd.
- Stimulatie van private partijen om te ontwikkelen en te investeren.
- Voldoende flexibiliteit.
- Goede onderbouwing voor subsidieverzoeken.
- Voldoende draagvlak.
- Stedenbouwkundige randvoorwaarden voor ontwikkelingen zodat de ontwikkelaars een korte slag hoeven maken (hoogte, oppervlakte en functie).
- Moet passen in de tijdsgeest.
- Planvorming door middel van een open planproces.
- Potentiële ontwikkelaars zoveel mogelijk betrekken voor de haalbaarheidsbepaling van de voorgenomen ontwikkelingen.
- Ondernemers in het centrum betrekken in het planproces, in verband met hun weet over bezoekersstromen en publiek.

- Voorwaardenscheppende opstelling van de gemeente. Het moet de private partijen aantrekkelijk gemaakt worden om in het centrum te investeren.
- Durf en vasthoudendheid van de gemeente.
- PPS-constructies.
- Zicht op concurrerende locaties en mogelijkheden tot financiële verevening.

Een masterplan moet een optimale ontwikkelingsrichting laten zien die haalbaar is, maar dit mag wel iets ambitieuzer gebracht worden ter stimulatie van de ontwikkelingen.

Belangrijk is dat de gemeente realistisch blijft in het haalbare. Goede ontwikkelingen voor het centrum mogen niet gefrustreerd worden omdat men streeft naar het ideale. De haalbare situatie mag echter niet bereikt worden door goedkope oplossingen. De gemeente moet zich altijd realiseren dat zij concessies moet doen indien zij ambities in het plan hebben opgenomen.

Een masterplan moet dienen als een toetsingselement voor ontwikkelingen in het centrum.

Een masterplan moet dus duidelijk laten zien wat het beleid is, wat de route moet zijn, zodat er geen initiatieven goedgekeurd worden die het centrum enkel verslechteren. Bepaalde locaties kunnen flexibeler beschreven worden dan andere. De locaties die voor het stadsbeeld van belang zijn moeten gedetailleerder worden beschreven. Andere locaties kunnen globaal en dus flexibel worden gehouden. Een masterplan mag niet dwingend zijn, er moet van af kunnen worden geweken bij sterkere argumentatie.

Evaluatie Masterplan uit 1992

De zwakke punten in het centrum zijn nog niet voldoende verbeterd. Een groot deel van de zwakke punten is overgenomen in het nieuwe masterplan en een klein deel van de kansen is benut tijdens de uitvoeringsfase van het oude masterplan. Het masterplan was redelijk haalbaar, echter konden niet alle ontwikkelingen tegelijkertijd uitgevoerd worden. Dit doordat er niet voldoende belangstelling van de private partijen waren om de ontwikkelingen op te pakken in verband met de financiële haalbaarheid. Ook zijn de prioriteiten en de financiële middelen van de gemeente voornamelijk besteed aan de herontwikkeling van de Weierts. Het masterplan zette in op drie ontwikkelingsrichtingen:

- Verstedelijking.
- Stedelijke kwaliteit.
- Functieontwikkeling.

Onder verstedelijking wordt verstaan het inhaken op de toekomstige woon-, werk-, cultuur- en verblijfswensen. De kwaliteit van het centrum diende verbeterd te worden door versterking van de woonfunctie, toevoeging van hoogwaardige werkgelegenheid in de zakelijke en verzorgende dienstverlening en het versterken van de winkelfunctie in zowel kwalitatieve als in kwantitatieve zin. De hoogwaardige werkgelegenheid diende op of nabij de openbare vervoer locaties zich te ontwikkelen en de gemeente zette in op het werven van bedrijven met een broedplaatsfunctie. Tevens diende het verblijfstoerisme en recreatie te worden vergroot zodat het winkelgebied hier van mee kon profiteren door recreatief winkelen.

De doelstellingen van het masterplan zijn grotendeels behaald. Echter niet op het gebied van de hoogwaardige bedrijvigheid nabij het NS-station. Ook is het verblijfstoerisme en recreatie niet noemenswaardig verhoogd. De woonfunctie van het centrum is verbeterd, echter niet voor alle beoogde doelgroepen. Voornamelijk zijn ouderen in deze nieuwe woningen betrokken wat de levendigheid in het centrum niet heeft verbeterd.

Het masterplan heeft de bestaande ruimtelijke structuur van het centrum als uitgangspunt genomen. Er was sprake van een wens om de al lopende ontwikkelingen, zoals de herontwikkeling van de Weierts en de Noordwand van de Markt, van een ruimtelijk-functioneel kader te voorzien. De ruimtelijke structuur van het centrum is in het zuiden van het centrum verbeterd, echter niet in het noorden. De verbetering van de circuitvorming is meegenomen naar het nieuwe masterplan.

Private ontwikkelaars, inwoners en andere externe partijen zijn niet betrokken geweest bij de planvorming. De gemeente hanteerde over het algemeen een korte termijnvisie en er is geen rekening gehouden met elkaar beïnvloedende ontwikkelingen of financiële verevening tussen de ontwikkelingen.

De voorgenomen ontwikkelingen die zijn gerealiseerd zijn succesvol geweest om de volgende redenen: toevallige ontwikkelingen, planvorming was al in een vergevorderd stadium, financiële hulp van de gemeente, durf en vasthoudendheid van de gemeente, de prominente locatie of omdat voor de ontwikkeling geen breed inspraaktraject is gehouden en weinig randvoorwaarden waren opgesteld.

De voorgenomen ontwikkelingen die niet zijn gerealiseerd, zijn gefaald door: bewuste keuze van de gemeente om af te wijken van het masterplan, te brede en langdurige inspraakprocedure, onnodig veel inspraak, onvoldoende druk op de markt, concurrentie van andere ontwikkelingen of omdat de prioriteiten van de gemeente bij een andere ontwikkeling lagen. De doorgeschoven ontwikkelingen worden in de toekomst allemaal haalbaar geacht. Het grootste deel van de respondenten is van mening dat het planvormingsproces de volgende keer interactief en open moet worden gevoerd. De andere respondenten lijkt het effectiever dat de gemeente met een groep private ontwikkelaars of adviseurs de planvorming te voeren. Deze ontwikkelaars en adviseurs dienen dan wel onafhankelijk advies te geven.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening zal voor ontwikkelingen in het centrum nieuwe mogelijkheden bieden. Het zal voor de gemeente echter ook veel veranderen omdat de bestemmingsplannen dan actueel moeten blijven. Veel ontwikkelingen in het centrum worden geregeld door middel van een vrijstellingsprocedure op de (oude) bestemmingplannen. Ook Grondexploitatiewet zal invloed hebben op de ontwikkelingen.

Het masterplan 2020 is vanuit het perspectief van de inwoners van Emmen opgezet. Hierdoor kan de haalbaarheid minder groot zijn dan van het masterplan uit 1992. Er zijn namelijk veel lekenbelangen meegenomen en deze kunnen behoorlijk gaan profileren. Het plan is zoals het er nu ligt meer een discussiestuk en het is met veel meer afstand geschreven dan het vorige. Het visiedocument moet gezien worden als een kader, vanuit dit document moeten er andere plannen worden opgesteld.

De ambtenaren en de private ontwikkelaars denken verschillend over de benodigde toevoegingen in het centrum. De ambtenaren zijn van mening dat de markt voor kantoren en appartementen in het centrum verzadigd is. De private ontwikkelaars denken hier niet zo over. Bereikbaarheid is erg belangrijk voor ontwikkeling van het centrum. Hier moet veel aan gewerkt worden.

Aanbevelingen casus

De prioriteiten van het gemeentebestuur dienen bepaald te worden en de exploitatietekorten moeten worden afgedicht om de doorgeschoven ontwikkelingen te kunnen realiseren. Veel ontwikkelingen kunnen financieel haalbaar gemaakt worden door middel van functiemenging en publiek private samenwerking. Tevens zijn er financiële middelen vanuit de publieke partijen en creatieve oplossingen nodig. De gemeente zal compromissen moeten durven sluiten en niet altijd consequent moeten vasthouden aan het voorgestelde plan.

Door kleine aanpassingen en aankleding van onaantrekkelijke bouwwerken kunnen openbare ruimtes aantrekkelijker worden gemaakt. Onaantrekkelijkheid kan zo uit het zicht gehaald worden. Er moet voor opgepast worden dat de centrumlocatie van de dierentuin leeg blijft of een verkeerde functie zal krijgen omdat men te aandacht geeft aan de ontwikkeling van de westzijde van de Hondsrugweg.

De volgende aanbevelingen kunnen worden gedaan:

- Regelmatig het masterplan bijstellen zodat het voldoet aan de tijdsgeest en de vraag uit de markt.

- Er moet uitgegaan worden van PPS-constructies om de haalbaarheid te vergroten.
- Er moet één visie vanuit de gemeente worden uitgedragen.
- Er zal een rode loper moeten worden uitgerold indien iemand iets wil ontwikkelen wat binnen de visie valt. De wethouders vinden dat de gemeente nu nog te belemmerend werkt.
- Het masterplan moet zo snel mogelijk volledig worden vastgesteld en voor vele partijen bruikbaar zijn.
- Er dient zo snel mogelijk een financiële vertaling te komen om de haalbaarheid te bepalen.
- De partijen moeten geïnteresseerd worden om te investeren in het openbare gebied
- Er moet afstemming worden gezocht met het structuurplan en subsidiemogelijkheden moeten onderzocht worden.
- De gemeente moet meer open staan voor hoogbouw.
- De gebieden die om een oplossing schreeuwen moeten prioriteit krijgen van de gemeente en hier moet voldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld.
- Er dient expertise ingehuurd worden voor het opstellen van het programmadocumenten of de gemeente moet één op één met de ontwikkelaars te praten om een realistisch plan te krijgen.
- Er moeten nieuwe bestemmingsplannen komen.
- De deelplannen uit de programmafase moeten zo gedetailleerd worden dat de ontwikkelaars er ook iets aan hebben en dat het goede toetsingselementen zijn.
- Het plan moet afgestemd worden aan de Emmense markt en bevolking.

Indien de ontwikkelingen financieel niet haalbaar zijn, ook niet door middel van functiemenging of financiële verevening, dan is het plan te ambitieus en ongeloofwaardig. Een goed masterplan is een beleidsstuk, een baken waarin de ontwikkelaars de randvoorwaarden voor de ontwikkelingen kunnen spiegelen.

Het planningsproces moet in de toekomst zo kort mogelijk zijn. Een planningsproces frustrert over het algemeen ontwikkelingen omdat het beleid nog niet vast is gesteld. De gemeente moet zo spoedig mogelijk gaan onderzoeken hoe planschade en speculatie aan de hand van het masterplan en de uitvoering zo veel mogelijk voorkomen kan worden. Het masterplan zal pas voltooid zijn als ook de programmafase is afgesloten met een document en een voorstel voor de uitvoeringsorganisatie. Op projectniveau moet er altijd naar de maximale kwaliteit zoeken, op deze manier verbeteren de individuele projecten het centrum en dit kan een spin-off veroorzaken. Het is erg belangrijk dat de investeringsbereidheid van de private partijen zo veel mogelijk benut worden. Het masterplan moet met de markt en de tijdgeest mee komen en daarom dient het plan regelmatig te worden bijgesteld, marktonderzoeken en haalbaarheidsonderzoeken moeten hierbij ter hand worden genomen. De haalbaarheid van het plan wordt vergroot indien het plan levendig wordt gehouden, een continue communicatiestrategie is hiervoor vereist.

Literatuurlijst

- Ashworth G.J. en H. Voogd (2003), *Stedelijke processen en planning; Een introductie*, Collegedictaat Staplan 1, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen
- Stichting Atlas voor Gemeenten (2005), *Atlas voor Gemeenten; De 50 grootste gemeenten van Nederland op 40 punten vergeleken*, Utrecht
- Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. en J. Teunissen (2005), *Basisboek Kwalitatief Onderzoek; Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, 2^e herz. dr., Stenfert Kroese, Groningen.
- Baarda, D.B. en M.P.M. de Goede (2001), *Basisboek Methoden en Technieken; Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*, 3^e herz. dr., Stenfert Kroese, Groningen.
- Berg, M.A.M.C van den, Bregman, A.G., Chao-Duivis, M.A.B. en H. Langendoen (2004), *Bouwrecht in kort bestek*, 5^e druk, Kluwer, Deventer.
- Berkhout, E.E., Loon, P.P. van en S. Micheels (1982), *Ontwerp- en planningsmethodologie 1; voor stedenbouwkunde en ruimtelijke planning*, Delftse Universitaire pers.
- Boer, N.A. de (1982), *Planvorming in de Ruimtelijke Ordening*, T.H.-Delft Bouwkunde.
- Bult-Spiering, M. (2003), *Publiek-private samenwerking; De interactie centraal*, Uitgeverij LEMMA BV, Utrecht.
- Draak, J. den (1993), *Van Blauwdruk naar Draaiboek; Scenario's in de ruimtelijke planning en Volkshuisvesting*, Delftse Universitaire Pers.
- Ernst & Young Consulting (2000) io Ministerie van Financiën, *Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten*, Eindrapportage.
- Francke, A.L. en R. Richardson (1994), *Evaluatie-onderzoek; kansen voor een kwalitatieve benadering*, Dick Coutinho, Bussum.
- Gemeente Eindhoven (2002), *Visie Centrumgebied Eindhoven*, (Concept), Eindhoven.
- Gemeente Emmen (2005), *Emmen 2020 Kernkeuzen Structuurplan; werkdocument*, Emmen
- Gemeente Emmen (2005), *Kadernota Grondbeleid*, Emmen
- Gemeente Emmen (2001), *Strategienota Emmen 2020; Emmen een vernieuwde formule*, Emmen.
- Gemeente Emmen (2003), *Visiedocument Masterplan Emmen Centrum 2020; ruimte voor verandering*, Emmen.
- Gemeente Enschede (2004), *Stadsdeelvisie Binnensingelgebied 2020*, Enschede
- Gemeente Hengelo en VHP Stedenbouwkundige (1991), *Hengelo Masterplan 2000 stationsomgeving*, (Interne publicatie Gemeente Hengelo afdeling Stedelijk Beheer en Ontwikkeling).
- Gemeente Nijmegen (1990), *Centrum 2000; Intensiveren in de kern*, Nijmegen
- Grit, R. (1997), *Projectmanagement; Projectmatig werken in de praktijk*, 2e druk, Wolters Noordhoff, Groningen.
- Kenniscentrum PPS (1999), *Publiek-Private Samenwerking; de krachten gebundeld*, Ministerie van Financiën, Den Haag.
- Kenniscentrum PPS (2005), *Marktconsultatie: een dialoog tussen markt en overheid*, Ministerie van Financiën, Den Haag.
- Klaassen, A.W. (2002), *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*, 7^e herz druk, Elsevier bedrijfsinformatie bv, 's-Gravenhage.
- Kraijo, E. (2005), *Projectmatig werken bij de gemeentelijke overheid*, LEMMA BV, Utrecht.
- Kreukels, A.M.J. (1980), *Planning en planningproces; Een verkenning van sociaal-wetenschappelijke theorievorming op basis van ruimtelijke planning*, VUGA Boekerij, 's-Gravenhage.
- Metrum BV (1992), *Ontwikkeling Emmen-Centrum; Masterplan*, Utrecht.
- Ministerie van VROM (2001); *Nota Grondbeleid*, Den Haag

- Ministerie van VROM (2005); *Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling; Katern over nieuw ruimtelijk beleid in 2006*, Den Haag.
- Ministerie van VROM (2006); *De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft ruimte, stand van zaken 20 mrt 2006*. Den Haag.
- Nannen, A. (2000), *Emmen groeit*, Stichting Het Drentse boek, Van Gorcum, Assen.
- Nederhoed, P., *Helder rapporteren; een handleiding voor beschrijven van rapporten, scripties, nota's en artikelen in wetenschap en techniek*, 6^e herz. dr., Bohn Stafleu Van Loghum, Houten/Diegem.
- Roo, G. de en H. Voogd (2004), *Methodologie van de Planning; over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*, 2^e herz. dr., Coutinho, Bussum.
- Samenwerkingsverband Noord-Nederland (1999), *Kompas voor het Noorden; Ruimtelijk-economisch Ontwikkelprogramma Noord-Nederland 2000-2006*, Assen, Groningen, Leeuwarden.
- Samenwerkingsverband Noord-Nederland (2006), *Operationeel Programma Noord-Nederland 2007-2013*, Assen, Groningen, Leeuwarden.
- Seip, M. (1999), *De kern centraal; Een studie naar het functioneren van binnensteden*, Samson, Alphen aan den Rijn.
- Spit, T. en P. Zoete (2003), *Gepland Nederland; Een inleiding in de ruimtelijke ordening en planologie*, herz. dr., Sdu Uitgevers bv, Den Haag.
- Swanborn, P.G. (2003), *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?* Boom, Amsterdam/Meppel.
- Swanborn, P.G. (1987), *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Nieuwe editie, Boom Amsterdam/Meppel.
- Terpstra, P.R.A.(1993), *Vastgoed en grond; Organisatie en beleid*, Coutinho BV, Bussum.
- Thaurus Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Korthals Altes, W, Nieuwenhuizen S, Stevens, M en N. Harkes (2004), *Organisatie van prestatie; Regie in de stedelijke ontwikkeling*, VNG uitgeverij, Den Haag.
- Verra, G.J. (2001), *Methodeleer; Grondbeginselen van wetenschappelijk onderzoek*, Uitgeverij LEMMA BV, Utrecht.
- Voogd (2004), *Facetten van de planologie*, 6^e herz. Dr., Kluwer, Alphen aan de Rijn
- Yap Hong Seng (2000), *De stad als uitdaging; Politiek, planning en praktijk van de stedenbouw*, NAI Uitgevers, Rotterdam.
- Zonneveld, W (1992), *Naar een beter gebruik van ruimtelijken planconcepten*, Planologische verkenningen 64, Universiteit van Amsterdam.

www.vrom.nl : Bestemmingsplan en structuurplan. Bezocht op 5 december 2005.

<http://pps.minfin.nl>: Bezocht op 20 december 2005.

www.drenthe.nl Bezocht op 09-01-2006

www.grotestedenbeleid.nl: Document: De Kracht van Emmen (2004). Bezocht op 10-01-2006

www.enschede.nl: Bezocht op 09-07-2006

www.nijmegen.nl: Bezocht op 09-07-2006

www.apeldoorn.nl: Verkorte weergave beleidsnota 'Binnenstadsvisie 2010'. Bezocht op 09-07-2006

www.eindhoven.nl: Bezocht op 09-07-2006

www.vrom.nl: Dossier Grondbeleid, Dossier Nota Ruimte, Dossier Wet op de ruimtelijke ordening, Document: Eerste kamer der Staten-Generaal (2006), Gewijzigd voorstel van Wet ruimtelijke ordening, Bezocht op 15-07-2006

www.vrom.nl: Document: Directie juridische zaken, afdeling wetgeving (2005), Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Wro inzake de grondexploitatie. Den Haag.

Diverse interne beleidsstukken omtrent het Masterplan Emmen Centrum 2020

