

---

## Strategie voor de ontwikkeling van de Locatie Hoofdstraat Emmen

Tess Broekmans en Joop Slangen, 15 december 2014

---

### Context

Het dierenpark Emmen gaat 25 maart 2016 open op de nieuwe locatie aan de westzijde van het centrum van Emmen. Het dierenpark wordt omgedoopt tot Wildlands Adventure Zoo Emmen. De grond van het oude dierenpark (Locatie Hoofdstraat) is gekocht door de gemeente Emmen en zal uiterlijk 1 juli 2016 in eigendom komen van de gemeente. De gemeente Emmen staat voor de opgave om het oude dierenpark zodanig te herontwikkelen dat het waarde toevoegt aan het centrum van Emmen en tegelijkertijd recht doet aan de rijke historie van het terrein. Dit alles passend binnen de economische context en dynamiek van Emmen.

Het Bestuursakkoord mei 2014 "aanpakken en doen" zegt hierover:

*De huidige locatie van het Dierenpark Emmen zal conform de uitgangspunten, waartoe op basis van de visie 'Sporzoeken' in 2007 is besloten, een openbaar toegankelijk, groen wandelen beleefpark blijven en ook als zodanig worden ingericht. Het beeld dat wij daarbij voor ogen hebben is een park dat ook een ideale plaats is voor het houden van kleinschalige (culturele) evenementen. Wij blijven ons inspannen om een verdere ontwikkeling van de locatie door een geschikte externe investeerder gerealiseerd te krijgen. Investerings van gemeentezijde m.b.t. bouw- en/of woonrijp maken zullen pas dan plaatsvinden wanneer er sprake is van investeringen door derden. Bij mogelijke toekomstige ontwikkeling van het park blijven de uitgangspunten zoals genoemd in de visie 'Sporzoeken' onverkort overeind.*

*Dat wil zeggen dat wij inzetten op:*

- *attractiewaarde aan het centrum toevoegen;*
- *het openbare en groene karakter handhaven;*
- *bouwen waar huidige gebouwen staan, voornamelijk langs de randen, zonder hoogbouw;*
- *flexibele functionele invulling;*
- *een uitwerkingsthema kiezen met architectonische uitstraling.*

Deze notitie is erop gericht de volgende stap in het ontwikkelproces helder te krijgen.

## Opgave

### Een omvangrijke opgave

Het dierenpark is een omvangrijke opgave voor de stad Emmen: een locatie van 11 hectare, ongeveer zo groot als de helft van het huidige (uitgestrekte) centrum, centraal gelegen in de stad. Het centrum is aan verandering onderhevig: er ontstaat ruimte in de Hoofdstraat/Wilhelminastraat door afname van het aantal winkels, de woningvraag is beperkt en er is veel openbare ruimte in de vorm van de Markt en het nieuwe Centrumplein. De impact van de nieuwe dierentuin voor Emmen kan nog niet goed worden ingeschat.

Het toevoegen van een park zal in deze context niet vanzelf bijdragen aan een levendig centrum. Vooral parken in hoog-stedelijke omgevingen leiden tot dynamiek en intensief gebruik. Een voorbeeld van een oude dierentuin die tot park is omgevormd is de Oude Warande in Tilburg: een rustig wandelpark dat een prima functie vervuld, maar geen grote dynamiek toevoegt aan de stad. Een andere locatie die vergelijkbaar is qua schaal en impact is de Dreijen in Wageningen, een voormalig universiteitscampus met een arboretum, gelegen nabij de oude binnenstad. Hergebruik van specifieke gebouwen, behoud van groen en een beperkte woningbehoefte maken dat hier de ontwikkeling moeizaam tot stand komt. Een masterplan waarbij de dynamiek uit de stad niet voldoende is benut leidde tot weerstand.

### Gericht op lange termijn

Ogenschijnlijk een vreemde, maar toch interessante vergelijking, is die met Strijp S in Eindhoven, een voormalig Philipsterrein dat succesvol is herontwikkeld tot een dynamische stadswijk. Ondanks intensief (tijdelijk) gebruik is het een ontwikkeling van tientallen jaren, waarbij de ontwikkeling tot nu toe met name in bestaande panden heeft plaats gevonden. Juist het feit dat deze locatie essentieel is voor de stad Eindhoven maakt geduld en strategisch kiezen belangrijk. Vooral dit voorbeeld laat zien dat gebieden die in principe te groot zijn om (op korte termijn) te ontwikkelen voor lokale behoeften, op termijn wel degelijk toekomstperspectief hebben. Door de jaren heen kunnen ze uitgroeien tot prachtige gebieden met lokale én bovenlokale uitstraling. Dit alles vraagt echter om het strategisch slim kiezen, geleidelijkheid en geduld.

### Open ontwikkelstrategie

Deze situatie vraagt om een open ontwikkelstrategie, waarbij alle kansen die voorbij komen gewogen kunnen worden en beoordeeld op hun bijdrage aan de ontwikkeling. Grote initiatieven ontstaan vaak vanuit een kleine, lokaal project. Dat geldt niet alleen voor het dierenpark Emmen, maar bijvoorbeeld ook voor de Efteling, Beekse Bergen en Slagharen. De kans dat er nu één grote partij langs komt die een allesomvattend concept

neerzet is niet zo groot. Veel kansrijker lijkt het om nu (ook) ruimte te bieden aan kleine initiatieven die kunnen uitgroeien. Dit staat overigens andere grote ontwikkelingen (grote investeerders) niet per definitie in de weg. Het is essentieel dat in brede zin wordt gekeken naar opbrengsten en waarden: niet alleen grondwaarde, maar ook economische waarde zoals directe en indirecte werkgelegenheid en maatschappelijke waarde.

## Uitgangspunten

Het huidige eigendom van het dierenpark gaat in zijn geheel over naar de stad.  
De begrenzing van het dierenpark is als volgt:



De uitgangspunten voor de locatie van het park zijn als volgt samen te vatten:

### *Algemene doelstellingen*

- Aantrekkingskracht Centrum Emmen vergroten, waardoor er meer bezoekers naar het centrum komen;
- Het park vergroot de kwaliteit van het woon- en vestigingsklimaat in het centrum;
- Functies in het park dragen bij aan de levendigheid van het centrum;
- Diversiteit aan gebruik, voor zowel bewoners als bezoekers van het centrum, lokaal en regionaal;
- Het park direct tijdelijk benutten nadat het overgedragen is: het park moet voor de Emmenaar betekenis houden en van de Emmenaar worden.

### *Positie van het park*

- Het park wordt grotendeels openbaar;
- Het park is geen zelfstandige eenheid maar wordt onderdeel van de stad door het toevoegen van routes, ondermeer een fietsroute langs het spoor en een route voor fiets en voetgangers in oost-west richting door het park. Aan de randen wordt de aansluiting op het centrum verbeterd (achter de Hema, aan de Minister Kanstraat en Sterrenkamp).

### *Ruimtelijke uitgangspunten*

- De open landschapsstructuur vormt de basis van het park. Belangrijke landschappelijke elementen worden behouden, zoals de historische houtwallenstructuur en de open savanne. Water kan een goede toevoeging zijn aan duurzaam stedelijk watersysteem.
- Er is beperkt ruimte voor het toevoegen van bebouwing, met name aan de randen, zonder hoogbouw. Voor het te bebouwen oppervlak is niet de footprint van de huidige gebouwen leidend, maar de landschappelijke kwaliteiten van het park en de aansluiting op de omgeving. Totale bebouwing niet meer dan het oppervlak van de huidige footprint.
- De drie villa's De Lindenhof, 't Hospershuis en d'Oude Drommedaar zijn de dragers voor de entree van het park en vormen de schakel met de Markt. Routes worden goed aangesloten op de Markt.
- Bestaand vastgoed wordt waar mogelijk ingezet voor (tijdelijk) gebruik. Wat niet bruikbaar en niet van cultuurhistorische waarde is wordt zo snel mogelijk gesloopt.
- Eventuele nieuwe bebouwing krijgt een duidelijke voorkant naar het park.

### *Programmatische uitgangspunten*

- Programma's dragen bij aan de algemene doelstellingen.
- Uitnodigingen, zodat ruimte is voor onverwachte programma's.
- De drie villa's krijgen een publieke functie die goed aansluit bij de programmering van de Markt, bijvoorbeeld horeca, cultuur en terrassen.
- Eventueel parkeren voor nieuwe functies gaat niet ten koste van het park.

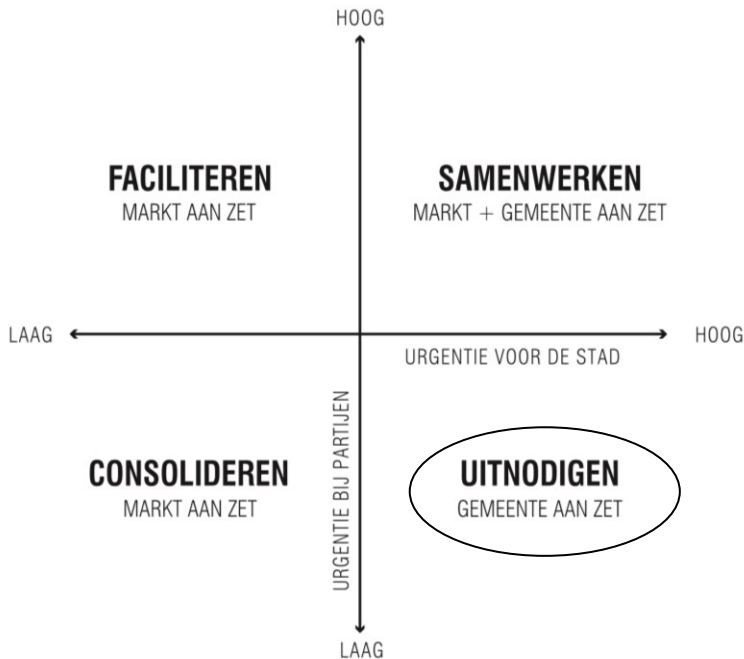
### *Financiële uitgangspunten*

- Het openstellen van het park vraagt om een investering, zowel in aanleg als beheer. Deze kosten moeten inzichtelijk worden zodat hierover gefundeerd een besluit kan worden genomen.
- Investerings van gemeentezijde m.b.t. bouw- en/of woonrijp maken zullen pas plaatsvinden als er sprake is van investeringen door derden.

De uitgangspunten voor de ontwikkelstrategie komen hierna aan de orde.

## Keuze voor een ontwikkelstrategie

We hebben de locatie gezien vanuit het onderstaande schema. Dit schema geeft richting aan het handelen en de rolverdeling van een gemeente. In het schema is de urgentie van een gebied afgezet tegen de urgentie van de partijen. Op deze locatie is sprake van hoge urgentie vanuit de stad, maar lage druk/urgentie vanuit de markt. Dit zou betekenen dat de gemeente een uitnodigende, initiërende rol zou moeten aannemen.



In het gemeentelijk denken over de toekomst van de dierentuin zijn tot op heden de volgende ontwikkelstrategieën de revue gepasseerd:

1. *Ontwikkeling in één keer door derden:* de kans dat zich op korte termijn een grote investeerder aandient is niet groot, de intentieovereenkomst met Chinese investeerders is in juni 2014 verlopen. Deze strategie kan daarom nooit de enige strategie zijn, maar moet ook niet onmogelijk zijn. Als er een grote partij langs komt moet ook die voldoen aan de ambities die de gemeente stelt. Het vaststellen van ambities en uitgangspunten is dus ook in deze strategie een goede eerste stap.
2. *Zelf het voortouw nemen om samen met derden tot een invulling te komen:* Dit impliceert dat de gemeente zelf één van de investeerders is. Wellicht is dat noodzakelijk, maar daar is door het college nu niet voor gekozen. Tweede punt is dat de derden nog niet bekend zijn. De strategie zal dus moeten beginnen met het uitnodigen van derden.
3. *Organische ontwikkeling:* Organische ontwikkeling is een containerbegrip geworden voor een nieuwe manier van ontwikkelen. Uitgangspunt is een ontwikkeling waarbij er geen vastomlijnd eindbeeld is. De achterliggende gedachte

is dat je gebruik wilt maken van alle mogelijkheden die gebruikers of investeerders in een gebied zien en in wilt kunnen spelen op onverwachte kansen. Deze manier van ontwikkelen sluit goed aan bij de dynamiek van de locatie.

4. *Voorlopig het hek dicht doen*: dit is de enige strategie waarbij je er zeker van bent dat er nu geen kosten worden gemaakt. Tegelijk is duidelijk dat deze strategie onwenselijk is, op deze manier wordt het park geen onderdeel van de stad en is de toekomst onzeker. Het park zal vervallen en ontwikkelkansen op termijn nemen hierdoor ook af.

De meeste kansrijke strategie lijkt een combinatie van 2 en 3: organische ontwikkeling waarbij de gemeente het voortouw neemt om andere partijen te verleiden mee te doen.

*Uitgangspunten voor de ontwikkelstrategie:*

- Bepalen van de ambitie voor het terrein, maar zonder vastomlijnd toekomstbeeld
- Uitnodigen en verleiden van initiatieven die passen in de ambitie
- Heldere kaders voor de initiatiefnemers formuleren
- Geduld hebben en strategisch kiezen
- Rekening houden met een lange termijn ontwikkeling
- Ruimte om gedurende het proces kaders te kunnen aanpassen
- Nadruk op de activiteiten die de komende 2 jaar aan de orde zijn

## **Bidbook: ambitie en kaders**

We stellen voor om een bidbook op te stellen. Een wervend product dat initiatiefnemers, groot en klein, lokaal en internationaal, verleidt om in het gebied te investeren.

Daarnaast geeft het bidbook de randvoorwaarden aan waarbinnen initiatieven moeten passen. Het bidbook is dus meer dan een verleidelijk verhaal: het gaat ruimte geven aan de organische ontwikkeling én de ambities en kaders worden hierin helder verwoord. De gemeente heeft als belangenbehartiger van de stad en als eigenaar van de locatie twee opgaven:

1. De ambitie neerzetten, verleiden en uitnodigingen, laten zien wat de kansen van de locatie zijn;
2. Heldere kaders meegeven waarbinnen de initiatieven plaats moeten vinden, zowel ruimtelijk, programmatisch, procesmatig als financieel.

In het bidbook komt ondermeer aan de orde:

- Een aansprekende naam voor het terrein.
- Wat is het gebiedsconcept?
- Wat zijn de ruimtelijke, sociale, economische ambities voor het gebied waarop de initiatieven kunnen inspelen?
- Wat kunt u zoal met het gebied? Wat heeft het gebied te bieden?
- Welke waarden dienen worden gehandhaafd / versterkt / toegevoegd?

- Het ruimtelijk en programmatisch kader
- Mogelijke fasering/ prioriteitstelling, eventueel indeling in deelgebieden
- Exploitatie op hoofdlijnen
- Organisatiestructuur

### **Ambitie**

Op basis van de ambitie in hoofdlijnen zoals hiervoor omschreven wordt de ambitie concreet gemaakt. De belangrijkste keuzes voor het park worden uitgewerkt en verwoord in een wervend verhaal, een verhaal dat uitnodigt om mee te doen en initiatieven uitlokt.

### **Kaders voor de ontwikkeling**

#### *Programmatisch ruimte bieden*

Wij kunnen niet voorspellen met welke initiatieven ondernemers of initiatiefnemers komen. Sommige initiatieven zijn onwenselijk omdat ze niet bijdragen aan de gestelde ambities of ongewenste concurrentie opleveren met andere functies in het centrum. Veel is mogelijk, mits het bijdraagt aan de geformuleerde ambities. Een kansrijke richting is bijvoorbeeld het benutten van de effecten van het nieuwe dierenpark, omdat dit de grootste trekker van Emmen is en blijft. Een voorbeeld hiervan is ruimte bieden voor hoogwaardige verblijfsrecreatie en horeca.

#### *Ruimtelijke kwaliteiten vastleggen in een sterk raamwerk*

Een helder raamwerk met te behouden elementen gaat de basis vormen voor ontwikkeling. Er is onderzoek gedaan naar de te behouden elementen in het park, er zijn in het gemeentelijk verkeers- en vervoersplan uitspraken gedaan over nieuwe routes en de hergebruiksmogelijkheden van het vastgoed worden onderzocht. Met deze input kan een raamwerk worden opgesteld waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen de kernkwaliteiten van het terrein die in alle gevallen gerespecteerd moeten worden en elementen die interessant zijn om te behouden, maar alleen als ze de ontwikkeling niet in de weg zitten.

Thema's die hierbij aan de orde komen zijn:

- uitwerken van het principe van openbaar toegankelijk park
- te behouden kernkwaliteiten
- Elementen die interessant zijn mits inpasbaar
- Welke gebouwen herbruikbaar zijn en welke gesloopt moeten worden
- Infrastructuur raamwerk met keuzes voor routes voor fietsers en voetgangers en toegankelijkheid autoverkeer
- Vorm en functie van het watersysteem

#### *Organisatorische kaders*

Het bidbook moet ook de organisatorische aspecten beschrijven die nodig zijn om het park op organische wijze te gaan ontwikkelen. Dit is primair gericht op wat er nodig is om

zomer 2016 het hek open te kunnen doen en de korte termijn dynamiek te genereren. Bij veel projecten wordt een lokale kwartiermaker aangesteld die initiatieven kan selecteren en ondersteunen, zowel in de aanloop naar het openstellen van het terrein als tijdens de uitvoering. Er moeten duidelijke richtlijnen worden opgesteld voor het (tijdelijk) gebruik zoals contractduur, huurprijzen, aanvangsinvesteringen. Daarnaast is een goed beeld nodig van het beheer van het park. Afhankelijk van welk deel in eerste instantie wordt opengesteld moet een beheerplan worden gemaakt en inzicht ontstaan in de kosten van het beheer.

### *Financiële kaders*

Oorspronkelijk vertrekpunt is dat alle te maken kosten en investeringen gedekt worden uit de grondopbrengsten / verkopen. De vraag is of deze ambitie houdbaar is. Om het park open te kunnen stellen zal een aantal aanpassingen aan het park moeten worden gedaan en het park vraagt, zeker in de huidige vorm, om intensief beheer. Het openstellen van het park brengt dus kosten met zich mee waar in eerste instantie geen of beperkte opbrengsten tegenover staan. Deze opstartkosten zullen in het bidbook in beeld gebracht worden. In aansluiting hierop is een financiële strategie nodig waarin wordt bedacht of en hoe deze kosten op langere termijn kunnen worden terugverdiend. Het is zeer onzeker of de te verwachten kosten volledig gedekt kunnen worden uit de opbrengsten van grondverkoop in het park.

Het bidbook vormt daarnaast het kader op basis waarvan initiatieven geselecteerd kunnen worden en bij conflicterende initiatieven keuzes worden gemaakt. Er zijn financiële kaders nodig om initiatieven een aanbod te kunnen doen en er is een (interne) selectieleidraad nodig. In dit kader moet helder zijn wat de afspraken over de subsidies zijn en of dat invloed heeft op de programmering.

### **Opstellen bidbook**

Het bidbook zal het komende half jaar moeten worden ontwikkeld en vereist samenwerking tussen disciplines: strategie, ruimtelijk ontwerp, planeconomie, procesmanagement. De ambitie en ruimtelijk-programmatische uitgangspunten lopen hierbij soms vooruit op de organisatorische opgave. Met een duidelijke ambitie is het mogelijk de rol van de kwartiermaker te omschrijven, en met een ruimtelijk kader is het mogelijk de eerste fase te bepalen en het beheerplan te schrijven. Tegelijk zal het een iteratief proces zijn, waarbij ook procesafwegingen invloed hebben op ruimtelijk en programmatisch kader. Om dit goed te laten werken is een klein kernteam nodig met voldoende productiekracht om de ambitieuze planning te halen.



## **Globale tijdlijn tot de zomer van 2016**

De levering van de oude dierentuin aan de gemeente is een harde deadline. Nu moet het voorwerk worden verricht om in de zomer van 2016 het hek open te kunnen doen. Voorstel is om het nieuwe leven van de oude dierentuin te starten met een tijdelijke openstelling. In 2015/2016 is Emmen culturele gemeente van Drenthe en zullen er veel activiteiten in de stad plaatsvinden. De dierentuin kan hier een goede rol in vervullen. Bovendien hebben veel mensen herinneringen aan het dierenpark en is het een kans voor de stad om de dierentuin een laatste keer te ervaren op de klassieke manier.

|                            |   |
|----------------------------|---|
| Januari 2015:              | vaststellen deze strategienotitie + kredietaanvraag 2015, waaronder bidbook                           |
| februari 2015:             | raadsbesluit kredietaanvraag  |
| januari - juli 2015:       | bidbook opstellen en vaststellen  |
| november 2014:             | parallel doorgaan met zoeken van initiatieven voor de elementen die zeker zijn, zoals de drie villa's |
| augustus 2015:             | selecteren kwartiermaker en start werving initiatieven  |
| augustus 2015 – juni 2016: | maken deelplannen met de kwartiermaker zoals beheerplan en activiteitenplan zomer 2016                |

### Mogelijke vervolgactiviteiten:

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| <i>juli – oktober 2016:</i> | <i>tijdelijke openstelling van het park zoals het nu is, waarbij activiteiten worden georganiseerd voor en door de stad (Emmen culturele hoofdstad van Drenthe)</i> |
| <i>vanaf oktober 2016:</i>  | <i>Herinrichting van (delen van) het park om (tijdelijk) gebruik mogelijk te maken</i>  |
| <i>2017:</i>                | <i>start nieuw gebruik en verder invullen eventueel tijdelijk gebruik</i>   |