

VOORWOORD

Maastricht, wie kent de stad niet? In Nederland is de oudste stad van het land vooral befaamd vanwege haar mooie binnenstad en 'Bourgondische' karakter, terwijl in internationaal verband de stad met name bekend is vanwege de rol die ze heeft gespeeld in de recente Europese geschiedenis. Deze en andere factoren leiden ertoe dat het aantal bezoekers aan Maastricht elk jaar toeneemt. Veelal mengen de toeristen zich tussen de 'Mestreechtenere' op de bekende terrassen van de stad, zoals die op het Vrijthof en op het Onze Lieve Vrouweplein. Een groot deel van de bezoekers komt voor de prachtige kerken en monumentale panden. Daarnaast staan ook de winkels die in het westelijke stadscentrum gevestigd zijn volop in de belangstelling. In de city is er voor ieder wat wils. Zo zijn in de winkelstraten als de Grote Staat en de Kleine Staat vooral bekende landelijke ketens gevestigd, terwijl er in de Stokstraat een groot aanbod is van meer exclusieve winkels.

Alhoewel Maastricht over het algemeen wordt geassocieerd met de hiervoor genoemde plekken, ontdekken zowel de bezoekers als de inwoners van de stad echter ook steeds vaker andere stadsdelen. Een voorbeeld is de wijk Céramique. Deze woon- en werkwijk trekt wegens haar bijzondere architectuur veel mensen naar zich toe. Daarnaast staat ook Wyck, het oostelijke stadscentrum, steeds meer in de belangstelling. Dit is mede te danken aan het feit dat er vanuit de media meer aandacht wordt geschonken aan stadsdelen die minder bekend zijn bij het grote publiek. Een recent voorbeeld is bijvoorbeeld een artikel over Maastricht met de titel *Het balkon van Europa. Maastricht van trendvolger naar trendsetter* dat op 9 augustus 2001 in het NRC Handelsblad verscheen. In dit artikel wordt uitgebreid aandacht besteed aan het oostelijke stadscentrum van de stad. Wyck wordt erin beschreven als een winkelgebied dat nog vrij is van de grote mensenmassa's die horen bij een A-locatie, waaronder in dit verband onder andere de city wordt verstaan. Er wordt tevens gewezen op het feit dat Wyck een zeer bijzondere functiemenging kent. Behalve dat er door vele mensen wordt gewoond, zijn er ook andere functies, zoals scholen, kerken, een bierbrouwerij, restaurants, antiquariaten, galleries en boekhandels. Wyck wordt gepresenteerd als een stadsdeel van Maastricht dat vanwege haar bijzondere sfeer de moeite waard is om te bezoeken.

Vanuit het gemeentebestuur wordt de spreiding van bezoekers over een groter deel van de stad alleen maar toegejuicht. Doordat de aandacht van zowel de toeristen als de inwoners van de stad nu voornamelijk ligt op het westelijke binnenstadsgebied, zou dit tot een aantal problemen leiden, waaronder grote voet-

gangersopstoppingen. Met de spreiding van de bezoekers over zowel het westelijke als het oostelijke stadscentrum hopen de Maastrichtse bestuurders dat de bezoekersdruk op de city zal afnemen. Om deze spreiding te bevorderen en de concurrentiepositie van Maastricht ten opzichte van de in de nabijheid gelegen steden te vergroten, heeft het gemeentebestuur samen met een aantal private partijen onder andere besloten om over te gaan tot de herinrichting van het kernwinkelgebied. Niet alleen het westelijke binnenstadsgebied krijgt nieuw straatmeubilair, verlichting en een nieuwe bestrating, maar ook sommige straten in Wyck die door een herbestemming nu eveneens tot het kernwinkelgebied gerekend (gaan) worden.

Alhoewel deze plannen zeer vooruitstrevend lijken te zijn voor het functioneren van het Maastrichtse kernwinkelgebied, is toch niet iedereen er even gelukkig mee. Met name een groep bewoners, ondernemers en huiseigenaren uit de in Wyck gelegen Rechtstraat heeft problemen met de plannen van de gemeente. Door deze groep worden gebreken geconstateerd in het democratische gehalte van de besluitvorming die heeft geleid tot de vaststelling van de plannen voor het kernwinkelgebied. Daarnaast zien deze bewoners, ondernemers en eigenaren uit de Wyckse straat ernstige bedreigingen voor de cultuur-historische waarde van de Rechtstraat.

Met deze en andere punten van kritiek op de plannen van de gemeente heeft de Wyckse groep, verenigd in het Actiecomité Rechtstraat, een aantal onderzoeksvragen ingediend bij de Wetenschapswinkel van de Universiteit Maastricht.

De Wetenschapswinkel is een instantie die het voor non-profitorganisaties met weinig financieel draagvlak mogelijk maakt om wetenschappelijk onderzoek dat voor hen van belang kan zijn, te laten uitvoeren. Door onderzoek als dit wil de Wetenschapswinkel tevens een bijdrage leveren aan de discussie rond belangrijke (regionale) thema's. Voor studenten biedt de Wetenschapswinkel tevens een kans ervaring op te doen met maatschappijgericht onderzoek.

Voor u ligt het rapport waarin op de eerste plaats een analyse gemaakt wordt van het besluitvormingsproces rond de herinrichting van het kernwinkelgebied, waarbij vooral naar eventuele gebreken in het democratische gehalte van dat besluitvormingsproces wordt gekeken. Daarnaast wordt er dieper ingegaan op de eventuele gevaren van de herinrichting voor de cultuur-historische waarde van de Rechtstraat.

Behalve dit rapport zijn er naar aanleiding van enkele juridische vragen van het Actiecomité Rechtstraat nog twee publicaties vanuit de Wetenschapswinkel verschenen, te weten "Baatbelasting als middel van Kostenverhaal" door Charlotte van den Hombergh en "Convenant Integrale Aanpak Kernwinkelgebied Maastricht" door Raymond Schlössels. Als student Cultuur- en Wetenschapsstudies heb ik de multidisciplinaire samenwerking met mensen van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid als bijzonder vruchtbaar ervaren.

Zonder de medewerking van diverse betrokkenen had dit onderzoek nooit tot stand kunnen komen. Zowel lokale politici als diverse bewoners, ondernemers en eigenaren uit de Rechtstraat zijn bereid geweest om door middel van een interview bij te dragen aan het onderzoek. Ik wil hen bij deze bedanken voor hun medewerking. Zeker ook wil ik wethouder Theo Bovens, citymanager Hans Meertens, en de gemeenteambtenaren Fred Sijben en Bart Claessen danken, dat ze royaal de tijd hebben genomen om mij van de nodige gegevens te voorzien.

Naast het verwerven van onderzoeksgegevens is echter ook het verwerken ervan van groot belang. Dit zou een stuk moeilijker zijn geweest wanneer ik niet had kunnen rekenen op de aanwijzingen en het commentaar van mijn twee begeleiders vanuit de Faculteit der Cultuurwetenschappen, dr. René Gabriëls en prof. dr. Rein de Wilde. Ook hen wil ik bij deze hartelijk bedanken. Tenslotte ben ik tevens aan Jo Haesen en Monique Latour van de Wetenschapswinkel dank verschuldigd voor het commentaar dat zij hebben gegeven op een eerdere versie van dit onderzoeksrapport.

Jeroen van der Zweth

oktober 2001

SAMENVATTING

In dit onderzoek staan twee vragen centraal. De eerste vraag is of er bij de besluitvorming rond de herinrichting van het kernwinkelgebied sprake is van een democratisch tekort en zo ja, waaruit dit democratisch tekort bestaat. De tweede vraag is of de cultuur-historische waarde van de Rechtstraat te Maastricht door de beoogde herinrichting van het kernwinkelgebied wordt aangetast en zo ja, waaruit die aantasting bestaat. Om een antwoord te kunnen geven op de eerste vraag wordt in dit onderzoeksrapport een analyse van het besluitvormingsproces gemaakt. Met betrekking tot de vraag naar de eventuele aantasting van de cultuur-historische waarde van de Rechtstraat worden de argumenten pro en contra van diverse actoren uiteengezet. Aan de hand van de analyse van het besluitvormingsproces en de uiteenzetting van de argumenten van de diverse betrokkenen worden in hoofdstuk 6 de belangrijkste conclusies getrokken. Deze zullen hieronder voor de haastige lezer kort worden samengevat.

Conclusies met betrekking tot het besluitvormingsproces

1. Het besluitvormingsproces rondom de herinrichting van het kernwinkelgebied in Maastricht had niet een open maar een semi-open karakter, hetgeen betekent dat de betrokken burgers niet optimaal betrokken waren bij de besluitvorming.
2. Bij de besluitvorming over de herinrichting van het kernwinkelgebied schortte het aan representativiteit, omdat niet alle ondernemingen en burgers wier belangen in het geding waren werden gehoord.
3. De draagvlakmeting van de gemeente Maastricht was qua vraagstelling misleidend en heeft alleen het draagvlak bij een deel van de belanghebbenden gemeten.
4. De publiek-private samenwerking bij de herinrichting van het kernwinkelgebied is in onvoldoende mate transparant.
5. De formele mogelijkheden tot inspraak bij de herinrichting van het kernwinkelgebied staan op gespannen voet met de daadwerkelijke invloed die burgers meenden te hebben.
6. De overheid en de burgers hebben elk hun verantwoordelijkheid bij respectievelijk het verstrekken en verwerven van de informatie die van belang is voor een democratische besluitvorming. Met name burgers blijken daarin echter niet altijd hun verantwoordelijkheid te nemen.

Conclusies met betrekking tot de cultuur-historische waarde

1. De te voorziene huurprijsverhoging in combinatie met de te heffen baatbelasting vormt een gevaar voor de cultuur-historische waarde van de Rechtstraat, aangezien de mogelijkheid bestaat dat een aantal ondernemingen door deze kosten het hoofd niet meer boven water zal kunnen houden, waardoor de functionele diversiteit wordt aangetast.
2. Het verkeersvrij maken van de Rechtstraat vormt een gevaar voor de cultuur-historische waarde, omdat diverse functies in de straat afhankelijk zijn van de bereikbaarheid per fiets en/of auto.
3. De eventuele filialisering vormt een bedreiging voor het authentieke karakter van sommige panden in de Rechtstraat.
4. De vooronderstelling waarop het bestemmingsplan voor Wyck en St. Maartenspoort met het aanwijzen van de Wycker Brugstraat en Rechtstraat als kernwinkelgebied berust, komt niet overeen met de realiteit.

Op grond van de uit dit onderzoek getrokken conclusies en het onderzoek van de onderzoeksbureaus BRO en ETIL wordt de aanbeveling gedaan om de Rechtstraat, middels een 'maatwerk herinrichtingmodel', een status aparte te geven. Daardoor zou men niet alleen het geschonden vertrouwen in de lokale democratie kunnen herstellen, maar ook de mogelijke aantasting van de cultuur-historische waarde van de Rechtstraat kunnen voorkomen.

1. INLEIDING

Wanneer op lokaal niveau naar de publieke ruimte wordt gekeken, dan is één van de meest opvallende ontwikkelingen de drang naar het herinrichten van binnensteden. Over het algemeen gaat het hierbij om het verfraaien van de zogenaamde kernwinkelgebieden. Terwijl de aandacht voor de vormgeving van de binnenstad in de jaren tachtig enigszins verslaptte door de verslechterde economische situatie, is deze in de jaren negentig weer helemaal hersteld en wellicht zelfs versterkt. Zo hebben onder andere Tilburg, Den Bosch, Eindhoven en Groningen hun ‘stedelijke huiskamer’ recentelijk een opknappbeurt gegeven. Veel andere steden die hun binnenstad nog niet hebben heringericht, zijn daarmee bezig.

Voor de aanpak van binnensteden worden door gemeenten vaak dezelfde argumenten genoemd. Zo wordt bijvoorbeeld achterstallig onderhoud als een belangrijke reden genoemd. Dit zou onveiligheid in de hand werken en daarmee de belevingswaarde in negatieve zin beïnvloeden. Daarnaast wordt er dikwijls gesproken over een toegenomen gebruikersdruk op het binnenstedelijk gebied. Dit zou een herinrichting noodzakelijk maken, omdat de bestaande inrichting van de publieke ruimte niet bedacht is op de toestroom van veel mensen. Tevens blijkt de concurrentiepositie van de binnenstad een belangrijk argument te zijn. De kernwinkelgebieden ondervinden concurrentie van zowel winkelcentra in de buitenwijken, als van winkelcentra in andere steden. Wanneer een stad besluit tot een herinrichting van de binnenstad, zal een gemeente die in de nabijheid ligt dus geneigd zijn om ook daartoe over te gaan.

Een goed voorbeeld van een stad die continu bezig is met de vormgeving van het stadscentrum is Groningen. Alhoewel de ‘vloerbedekking’ van deze binnenstad al een aantal jaar geleden is vervangen door een inmiddels befaamd geel plaveisel, blijft men in de weer met grote binnenstedelijke projecten. Hierbij is er niet alleen aandacht voor de uiteindelijke vormgeving, maar tevens voor de mening van de individuele burger. Dat dit tot herziening van de door de politiek voorziene herinrichting van de publieke ruimte kan leiden, blijkt uit het op 21 februari 2001 gehouden referendum over de Grote Markt. Met een opkomst van 56,51% stemgerechtigde Groningers werd massaal tegen de plannen van het College van Burgemeester en Wethouders gestemd¹. Deze plannen betroffen de herinrichting van de Noordwand van de Grote Markt en de bouw van een ondergronds winkelcentrum en parkeergarage onder hetzelfde plein. Het op 300 miljoen gulden begrote plan zou zowel door de lokale overheid als verschillen-

¹ Informatie van <http://www.dewaarheid.nu/feb01/groningen.htm>.

de private partijen, zoals grote winkelketens en projectontwikkelaars, worden gefinancierd. De private partijen verbonden aan hun investering de voorwaarde dat er een parkeergarage in combinatie met een ondergronds winkelcentrum zou worden gebouwd. De meeste mensen die tijdens het referendum tegen de plannen stemden, waren wel voor een opknapbeurt van de Noordwand van de Grote Markt, maar tegen de bouw van een parkeergarage. Zij vonden de herinrichtingsplannen niet verenigbaar met het beleid van de gemeente om de auto uit de binnenstad te weren.

De wijze waarop in Groningen is omgegaan met de inrichting is illustratief voor een tweetal ontwikkelingen die een grote stempel drukken op de wijze waarop tegenwoordig de publieke ruimte op lokaal niveau wordt ingericht. Ten eerste is er sprake van een toenemende samenwerking tussen gemeenten en private partijen in de vormgeving van het binnenstedelijk gebied. Vanwege financiële redenen worden gemeenten er toe gedwongen om steeds vaker met private partijen te gaan samenwerken. Op deze manier worden lokale overheden minder afhankelijk van de Rijksoverheid voor de financiering van grote stedenbouwkundige projecten. Ten tweede is er een toename van het aantal mogelijkheden voor burgers om actief invloed uit te oefenen op de inrichting van de publieke ruimte, onder andere door middel van een referendum. Hiermee zien gemeenten zich geconfronteerd met een dilemma in de lokale democratie. Aangezien de lokale overheid steeds afhankelijker wordt van private partijen voor de financiering van dergelijke projecten, dient er meer tegemoet gekomen te worden aan hun belangen. Deze belangen kunnen echter verschillen met de belangen van de burgers. Gemeenten komen op deze manier in een zeer lastige situatie terecht. Dit komt duidelijk naar voren in dit Groningse voorbeeld. Enerzijds is de eis van private partijen voor hun investeringen de komst van een parkeergarage, anderzijds keurt een meerderheid van de Groningse stemgerechtigden middels het referendum het plan af vanwege de parkeergarage.

Alhoewel het uiteindelijke goede resultaat van een herinrichtingproject door een gemeente vaak benadrukt wordt, blijkt uit het voorgaande dat het besluitvormingsproces daartoe niet altijd even makkelijk verloopt. Groningen staat daarmee niet op zichzelf. Ook in Maastricht is het besluitvormingsproces over de herinrichting van de binnenstad moeizamer verlopen dan vooraf werd gehoopt. Net als veel andere gemeenten is Maastricht van mening dat het kernwinkelgebied van de stad aan een opknapbeurt toe is. Reeds aan het einde van de jaren tachtig had de gemeente dergelijke plannen. Redenen hiervoor waren onder andere de toegenomen gebruikersdruk en de concurrentiepositie ten opzichte van andere, in de nabijheid gelegen steden. Om hier iets aan te doen, is net als in Groningen gekozen voor een samenwerkingsverband met private partijen, mede vanuit de overtuiging dat het functioneren van het Maastrichtse kernwinkelgebied de verantwoordelijkheid is van zowel de gemeente als verschillende private partijen.

Het door de gemeente en private partijen gesmede plan voor de herinrichting van het kernwinkelgebied in Maastricht is niet zonder kritiek gebleven. Deze

kritiek komt met name van een groep bewoners, huiseigenaren en ondernemers uit één van de straten in het plangebied, namelijk de Rechtstraat. Een groot aantal mensen uit deze straat, gelegen in het oostelijke binnenstadsgebied Wyck, heeft zich georganiseerd in het Actiecomité Rechtstraat. Dit comité tekent bezwaar aan tegen het democratisch tekort van het besluitvormingsproces met betrekking tot de herinrichting van het kernwinkelgebied. Daarnaast maakt het Actiecomité Rechtstraat zich zorgen over het voortbestaan van de cultuurhistorische waarde van de Rechtstraat, een straat met een veelheid aan functies als antiquariaten, tweedehandsboekwinkels, galeries en restaurants. Deze straat werd aanvankelijk niet tot het kernwinkelgebied gerekend, maar zal door middel van een herbestemming wel deze functie krijgen. De herbestemming en de voorgenomen herinrichting zullen er volgens het comité toe leiden dat het karakter van de straat verloren zal gaan. Het Actiecomité Rechtstraat pleit voor een ‘maatwerkoplossingsmodel’ voor de Wyckse straat. Volgens de actiegroep dient het bijzondere karakter van de Rechtstraat te worden benadrukt met een status aparte ten opzichte van andere straten in het kernwinkelgebied.

In dit onderzoeksrapport worden de resultaten gepresenteerd van een onderzoek naar de besluitvorming rond de herinrichting van het Maastrichtse kernwinkelgebied. Daarnaast zal tevens worden ingegaan op de eventuele gevaren van de herinrichting en herbestemming voor het voortbestaan van het specifieke karakter van de Rechtstraat. In dit onderzoek staan daarom de volgende twee vragen centraal:

1. *Is er bij de besluitvorming rond de herinrichting van het kernwinkelgebied in Maastricht sprake van een democratisch tekort? Zo ja, waaruit bestaat dit democratisch tekort?*
2. *Wordt de cultuur-historische waarde van de Rechtstraat te Maastricht door de beoogde herinrichting van het kernwinkelgebied aangetast? Zo ja, waaruit bestaat die aantasting?*

Methoden van onderzoek

Om een antwoord te kunnen krijgen op de centrale vragen is er gebruik gemaakt van diverse methoden van onderzoek: literatuuronderzoek, bronnenonderzoek en interviews. Naast onderzoek naar de literatuur over (lokale) democratie en de herinrichting van de publieke ruimte zijn verschillende beschikbare bronnen bestudeerd die betrekking hebben op de besluitvorming in Maastricht. Deze bronnen zijn onder te verdelen in twee verschillende categorieën, namelijk schriftelijk en audiovisueel materiaal. Vooral de schriftelijke bronnen zijn van belang in dit onderzoek. Onder deze schriftelijke bronnen vallen onder andere raadsverslagen, bestemmingsplannen, beleidsnota's voorlichtingsmateriaal en krantenartikelen.

Omdat uit de hiervoor genoemde bronnen niet altijd duidelijk wordt waarom er bijvoorbeeld voor een bepaald planvormingsproces is gekozen, zijn er ook interviews gehouden met verschillende bij het besluitvormingsproces betrokken personen. Het betreft hier voornamelijk raadsleden die zich actief hebben beziggehouden met dit thema (zie figuur 1). Daarnaast zijn ook een aantal interviews gehouden met leden van het Actiecomité Rechtstraat (zie figuur 2) en een aantal niet direct bij het comité betrokken bewoners of ondernemers uit de Rechtstraat. Ter aanvulling van de interviews is ook een telefonische enquête gehouden. Omwille van de privacy zullen de namen van deze laatste groep en van de mensen die niet direct bij het Actiecomité Rechtstraat betrokken zijn in dit rapport niet worden genoemd. Ondanks herhaalde pogingen bleek een interview met het Ondernemersinitiatief Wyck helaas niet mogelijk te zijn. Dit is een private partij die namens de ondernemers in Wyck heeft deelgenomen aan de onderhandelingen met de gemeente.

| <i>Naam</i> | <i>Partij en functie</i> |
|---------------------------|------------------------------------|
| Dhr. J.W.C.M. Cobbenhagen | VVD*, fractievoorzitter |
| Mevr. M. de Bruijn | GroenLinks, ex-raadslid |
| Dhr. G.A.M. Bijnen | Fractie Bijnen, raadslid (ex-PvdA) |
| Mevr. J.J.C. Gabriël | SP, fractievoorzitter |
| Dhr. S.A. Habets | PvdA*, raadslid |
| Dhr. C.J.N.M. Jacobs | PvdA*, fractievoorzitter |
| Dhr. M.J.H.M. Mulkens | D'66, raadslid |
| Dhr. G. van Rens | CDA*, raadslid |
| Dhr. H. Sprenger | Seniorenpartij, burgerraadslid |
| Mevr. M.H.H.M. Thissen | GroenLinks, fractievoorzitter |

Figuur 1: Vertegenwoordigers van de lokale overheid die zijn geïnterviewd. * Partijen die zitting hebben in het Maastrichtse College van B&W.

| <i>Naam</i> | <i>Functie in Rechtstraat</i> |
|----------------------------------|-------------------------------|
| Dhr. E. Beuker | Eigenaar/verhuurder/bewoner |
| Dhr. P. Van Dijk | Eigenaar/bewoner |
| Dhr. T. Stille & Mevr. O. Swarte | Eigenaar/bewoner/ondernemer |

Figuur 2: Leden van het Actiecomité Rechtstraat die zijn geïnterviewd.

Naast informatie uit interviews met betrokken raadsleden is er ook informatie verkregen uit een speciaal voor dit onderzoek gehouden werkconferentie. Deze heeft op initiatief van de gemeente op 19 januari 2001 plaatsgevonden in het

stadhuis te Maastricht. Bij deze bijeenkomst was dhr. Theo Bovens, de wethouder Sociaal-Economische Zaken en Ouderenbeleid aanwezig, alsmede dhr. Hans Meertens, de centrummanager van Maastricht. Dhr. Fred Sijben en dhr. Bart Claessen waren aanwezig als vertegenwoordigers van de verantwoordelijke afdelingen, respectievelijk Financiën en Stedelijke Inrichting. Voorts namen vertegenwoordigers van de Wetenschapswinkel en onderzoekers van de Universiteit Maastricht aan deze werkconferentie deel.

Om meer inzicht te krijgen in het specifieke karakter van de Rechtstraat is tevens een interview gehouden met dhr. Franken, die bedrijfsmakelaar is. Als makelaar onderhandelt hij al meer dan dertig jaar tussen eigenaren en potentiële huurders in de Rechtstraat.

In hoofdstuk 2 zullen allereerst de resultaten van het literatuuronderzoek naar de (lokale) democratie en de herinrichting van de publieke ruimte worden gepresenteerd. Hoofdstuk 3 zal zich toespitsen op de Maastrichtse herinrichting. Daarin wordt een reconstructie gegeven van de besluitvorming rondom de herinrichting van het kernwinkelgebied in het algemeen en de Rechtstraat in het bijzonder. In hoofdstuk 4 wordt deze reconstructie op basis van onder andere de bevindingen van het literatuuronderzoek nader geanalyseerd. Hoofdstuk 5 besteedt aandacht aan de eventuele gevaren van de herinrichting voor de cultuurhistorische waarde van de Rechtstraat. Tot slot zullen in hoofdstuk 6 de conclusies van het onderzoek worden gepresenteerd.

2. ASPECTEN VAN DE LOKALE DEMOCRATIE

In de literatuur die betrekking heeft op de herinrichting van binnensteden, wordt er aan verschillende aspecten aandacht geschonken. Zo wordt er onder andere ingegaan op de specifieke vormgeving van de publieke ruimte, de geschiedenis van het fenomeen herinrichting en op de besluitvorming die leidt tot een dergelijke aanpak. In dit hoofdstuk wordt voornamelijk de aandacht gevestigd op de literatuur die betrekking heeft op de besluitvorming en, daarmee samenhangend, (lokale) democratie. Alvorens hiertoe echter op over wordt gegaan, dient men eerst een goed beeld te krijgen van de huidige ideeën over de herinrichting van de publieke ruimte. In paragraaf 2.1 zal daarom allereerst de huidige aandacht voor binnensteden in een algemeen historisch perspectief worden geplaatst. Na deze historische uiteenzetting zullen in paragraaf 2.2 de huidige aandachtsvelden in het beheer en eventuele bedreigingen voor het binnenstadsgebied worden besproken. Vervolgens wordt er in paragraaf 2.3 dieper ingegaan op het fenomeen herinrichting. Na de historische uiteenzetting en het bespreken van de huidige ideeën over herinrichting zullen er in paragraaf 2.4 enkele opvattingen over lokale democratie worden weergegeven. Daarna zullen in paragraaf 2.5 samenwerkingsvormen tussen lokale overheid en private partijen aan de orde komen. De besluitvormingsprocessen die naar een herinrichting moeten leiden zullen vervolgens in paragraaf 2.6 worden besproken, waarna in paragraaf 2.7 het fenomeen inspraak aan de orde komt. Tenslotte zullen in paragraaf 2.8 enkele opmerkingen worden gemaakt over de interne organisatie van de gemeente.

2.1 De lokale openbare ruimte

Volgens Arnold Reijndorp en Ivan Nio (1996, p.10) wordt in 1988 vanuit de rijksoverheid met de *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening* officieel de aandacht op de ruimtelijke kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving gericht. In deze nota wordt een veranderingsperspectief geschetst dat het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit van de openbare ruimte op verschillende schaalniveaus tot doel heeft. De aandacht gaat binnen dit veranderingsperspectief uit naar de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit van de verbindingen in de stad, de ontmoetingsfunctie van de openbare ruimte en de samenhang tussen gebieden binnen en buiten de stad.

De rijksoverheid is volgens Reijndorp en Nio niet de eerste geweest die de aandacht op de kwaliteit van de openbare ruimte richtte. Het maatschappelijk debat vond daarvoor volgens hen al in volle hevigheid plaats en verschillende steden

waren al met nota's gekomen, zoals Den Haag met de nota *De kern gezond* (1988). Deze nieuwe aandacht voor de openbare ruimte ligt in het verlengde van de debatten die al in de jaren zeventig zijn gevoerd. De auteurs wijzen onder andere op de tentoonstelling *De straat-vorm van samenleven* in het Van Abbe-museum in Eindhoven van 1972. Tijdens deze tentoonstelling stond de vormgeving van de openbare ruimte centraal. Dit soort activiteiten hebben volgens Reijndorp en Nio een sterke impuls gegeven aan de opvatting dat de straat dient te worden gezien als de gemeenschappelijke huiskamer van buurtbewoners.

In de loop van de jaren zeventig neemt de aandacht voor de publieke ruimte in het stadscentrum af en gaat men zich veel meer richten op de publieke ruimte in suburbane woongebieden. Vooral woonerven staan dan als object van studie in de belangstelling. Later, in de eerste helft van de jaren tachtig, neemt ook de aandacht voor de suburbane publieke ruimte af omdat deze als te eenzijdig worden beschouwd. De publieke ruimte krijgt in deze periode nauwelijks nog aandacht. De stad wordt dan vooral gezien als een: "... problematisch geheel van ongecontroleerde processen die vooral beheersd moeten worden" (Reijndorp & Nio 1996, p.11). Onderwerpen als de verslechterde economische situatie, verlies van bedrijvigheid, en hoge werkloosheid staan in deze tijd veel hoger op de agenda dan de kwaliteit van de publieke ruimte.

De publieke ruimte komt aan het einde van de jaren tachtig en in het begin van de jaren negentig met de verbetering van de economische situatie weer volop in de belangstelling te staan. Dit is in de beginfase vooral het geval voor de ruimte in de woonwijken, later verschuift deze weer naar de binnenstad. De versnippering door allerlei verkeersfuncties en de 'vererving', die wordt gezien als een toeëigening van het openbare domein door specifieke groepen, is voor velen een doorn in het oog. Steeds meer wordt de kwaliteit van de openbare ruimte beschouwd als een belangrijk onderdeel van stedelijke vernieuwing, onder meer vanwege de bijdrage die het kan leveren aan de veiligheid. Dit laatste is een onderwerp waarover in deze periode veel discussie plaatsvindt. De aandacht hiervoor wordt onder andere gevraagd door de 'Stichting Vrouwen, Bouwen en Wonen', die wijst op de positie van vrouwen in de openbare ruimte. Daarnaast vormt verkeersveiligheid een belangrijk onderwerp. Het streven naar 'verkeersleefbaarheid' en het vergroten van de gebruikswaarde zorgt er in deze periode voor dat bepaalde straten, met name in het binnenstadsgebied, verkeersvrij worden gemaakt.

2.2 Aandachtsvelden en bedreigingen

De huidige aandacht voor de openbare ruimte in de binnenstad is volgens Reijndorp en Nio (1996, p.152) vooral het gevolg van een besef dat het stedelijke vernieuwingsbeleid ten goede komt aan de concurrentiepositie van de binnenstad. De kwaliteit van de publieke ruimte in de binnenstad wordt daarbij gezien

als een belangrijk bestanddeel van het imago van de stad (zie ook Hajer 1994, p.17). Met dit imago dient een stad te concurreren met andere steden. De kwaliteitsverhoging wordt in de eerste plaats gezocht in een verbetering van de inrichting van de publieke ruimte. De bestaande inrichting wordt vaak als 'chaotisch' beschouwd. Het doel is daarom om de openbare ruimte leger en ordelijker te maken. Naast het verbeteren van de concurrentiepositie wordt er ook gestreefd naar een verlevendiging van de binnenstad. Dit moet bereikt worden door het terugdringen van de eenzijdige concentratie van winkels of horeca. Er wordt dan ook gestreefd naar een samengaan van wonen, werken en recreëren. Dit streven moet onder meer leiden tot een grotere veiligheid.

Frans Boekema, Jan Buursink en Edwin van de Wiel (1996, p.2) zien net als veel gemeenten ook de noodzaak voor een aanpak en een blijvende aandacht voor het binnenstedelijk gebied. Het stadscentrum is volgens hen een gebied dat gemengde gevoelens oproept. Enerzijds wordt het gekoesterd vanwege de aanwezigheid van een veelheid aan functies en de hoge belevingswaarde. Anderzijds wordt de binnenstad verlaten aangezien het niet meer berekend is op de massale verkeersstroom en op de vraag naar geschikte ruimte voor bedrijven. "De stadskern dreigt te verstikken", aldus Boekema, Buursink en Van de Wiel (1996, p.2). Volgens hen wordt de aantrekkelijkheid van het winkelhart door de beperkte hoeveelheid verkoopvloeroppervlak, de slechte bereikbaarheid en de beperkte parkeergelegenheid aangetast. De zorg om de leefbaarheid met betrekking tot het verkeer van eind jaren tachtig en begin jaren negentig bestaat dus nog steeds.

Zoals gezegd moet de binnenstad als winkelcentrum concurreren met andere centra in de stad. Het stadscentrum is niet langer de enige plaats waar een groot aantal non-food winkels te vinden is. Steeds meer zijn deze ook in buitenwijken te vinden. De ruimte voor dit soort winkels is daar over het algemeen toegenomen, maar dit zijn zeker niet de enige plekken. Ook buiten de stad zijn er verschillende winkelconcentraties. Deze worden wel perifere detailhandelsvestigingen genoemd. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de verschillende meubelboulevards die zich veelal buiten de steden bevinden.

Een andere bedreiging voor het stadscentrum die samenhangt met de door Boekema, Buursink en Van de Wiel al genoemde toegenomen vraag naar geschikte bedrijfslocaties in het stadcentrum is een proces van toenemende filialisering (Seip 1999, p.16). Volgens Marieke Seip zijn de prijzen per vierkante meter verkoopvloeroppervlak de laatste jaren sterk gestegen. Het probleem is dat filiaalbedrijven in staat zijn hogere bedragen per vierkante meter te betalen dan de kleinere eenmanszaken. Deze laatste verhuizen dan ook vaak naar de rand van een kernwinkelgebied in de zogenaamde aanlooproutes, omdat daar de huurprijzen voor dit soort bedrijven nog op te brengen zijn. Hiermee wordt de filialisering volgens Seip versterkt. Veel winkelpanden worden volgens de auteur opgekocht door grote filiaalbedrijven als Blokker, Hema en V&D. Het gevolg hiervan is dat binnensteden steeds uniformer worden en dat er qua winkels steeds minder diversiteit is. Zoals al aan de orde is gekomen, kan een binnen-

stedelijk winkelgebied concurreren met andere centra middels de uitstraling die het heeft. In een tijd van een toegenomen filialisering kan de specifieke aankleding van de binnenstad dus het onderscheidend vermogen zijn ten opzichte van andere steden. Daarbij speelt uiteraard de politieke houding ten opzichte van filialisering een grote rol.

2.3 Renovatie van de stedelijke huiskamer

Herinrichting blijkt vaak een middel te zijn om zich te kunnen wapenen tegen bedreigingen, maar tegelijk om gebruik te maken van verschillende mogelijkheden. Het opnieuw aankleden van de publieke ruimte in de binnenstad kan er onder meer toe leiden dat de veiligheid toeneemt. Hiermee wordt tevens de beleevingswaarde vergroot. Een ander voordeel van een nieuwe vormgeving van de 'stedelijke huiskamer' is dat het de onderscheidende factor kan vormen in de concurrentie met andere winkelcentra.

Uit het voorgaande mag duidelijk zijn geworden dat er sprake is van een besef dat de kwaliteit van de openbare ruimte een steeds grotere rol speelt in het functioneren van binnensteden. Beleidsmatig staat dit thema daarom in veel gemeenten hoog op de agenda. Verschillende steden hebben hiervoor speciale nota's geschreven of zijn hier mee bezig. Volgens Seip (1999, p.64) zijn dergelijke herinrichtingsplannen veelal integraal van karakter. De inrichting van de openbare ruimte speelt in deze plannen wel een belangrijke rol, maar er wordt daarbij dikwijls ook aandacht besteed aan andere aspecten, zoals onder andere bereikbaarheid en branchering. Tevens kunnen er maatregelen worden voorgesteld tegen een filialisering, waarmee getracht wordt een eenzijdig aanbod te voorkomen. De herinrichting van de publieke ruimte is dus niet het enige waar aandacht aan wordt besteed. Ook aan de bedreigingen voor binnensteden die niet direct samenhangen met de aankleding van de openbare ruimte wordt aandacht besteed. Hierbij moet opgemerkt worden dat er geen blauwdruk voor dit soort plannen bestaat; iedere stad doet het op zijn eigen manier.

Het is volgens Seip van belang dat de binnenstedelijke winkelgebieden voldoende aantrekkingskracht op het winkelend publiek blijven houden om de concurrentie aan te kunnen (Seip 1999, p.66). Een methode om dat te bewerkstelligen is door het aantal winkels en het vloeroppervlak uit te breiden teneinde een groter aanbod te realiseren. Daarnaast kan ook de kwaliteit van het aanbod worden verbeterd. Seip noemt Maastricht als voorbeeld van een stad waar gestreefd wordt naar het aantrekken van hoogwaardige winkels. Veelal worden hier winkels mee bedoeld die in een duurder segment vallen. Maatregelen als het uitbreiden van een kernwinkelgebied en het beïnvloeden van de branchering kunnen dus in een integraal programma opgenomen worden dat betrekking heeft op het functioneren van de binnenstad.

2.4 Lokale democratie

Zoals uit de inleiding naar voren komt, draait één van de centrale vragen van dit onderzoek om de lokale democratie in Maastricht. Met het stellen van de vraag naar het eventuele democratisch tekort van de besluitvorming over de herinrichting van het kernwinkelgebied wordt van bepaalde ideeën over lokale democratie uitgegaan. Deze ideeën zijn vervat in een ideaaltypisch model, waaraan een lokale democratie zou moeten voldoen. In deze paragraaf zal aan de hand van enkele opvattingen nader op lokale democratie worden ingegaan.

Vier componenten van democratie

In een democratie regeren burgers van een politieke gemeenschap zichzelf². In de praktijk komt dit zelfbestuur er meestal op neer dat burgers zich laten vertegenwoordigen door derden. In die gevallen kan er gesproken worden over een representatieve democratie. Binnen deze vorm van democratie beschikken burgers over verschillende rechten. Zo moeten civiele rechten de burgers beschermen tegen de tirannie van de meerderheid. Daarnaast zijn er politieke rechten, zoals het stemrecht en het recht om te demonstreren. Binnen een democratie zijn mensen burgers wanneer zij beschikken over dezelfde politieke rechten om deel te kunnen nemen aan de menings- en besluitvorming. Sociale rechten zorgen er tenslotte voor dat burgers voldoende hulpbronnen hebben om daadwerkelijk volwaardig te kunnen participeren in allerlei maatschappelijke sferen.

Zelfbestuur impliceert dat burgers niet alleen bepaalde rechten bezitten, maar ze zelf ook maken. Burgers creëren binnen een democratie dan ook de wetten waaraan zij zich onderwerpen. Daarbij wordt door burgers steeds weer de vraag gesteld aan welke wetten zij zich zouden willen onderwerpen. Om een antwoord te kunnen vinden op deze vraag is volgens René Gabriëls meningsvorming van groot belang. Meningsvorming

komt volgens hem neer op het: "... openbaar *delibereren* over zaken die van algemeen belang zijn, althans zaken waarvan wordt beweerd dat ze alle burgers aangaan" (Gabriëls 2001, p.100/101). In een goed functionerende democratie gaat de meningsvorming vooraf aan de besluitvorming. Meningsvorming kan niet eindeloos voortduren: op een gegeven moment zullen er besluiten moeten worden genomen. Besluitvorming is het *aggregeren* van de wil van burgers. Naast het gemaakte onderscheid tussen menings- en besluitvorming kan er ook een onderscheid worden gemaakt tussen twee typen actoren binnen een democratie, namelijk individuen en organisaties. Tijdens verkiezingen worden door individuen andere individuen gekozen als vertegenwoordigers. Daarnaast komt het regelmatig voor dat organisaties de belangen van individuen vertegenwoordigen. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan politieke partijen en aan

² Zie René Gabriëls (2001, p.100).

belangenorganisaties die niet (direct) aan de overheid verbonden zijn, zoals Amnesty International.

Op basis van het gemaakte onderscheid tussen delibereren en aggregeren, en tussen individuen en organisaties kunnen de vier belangrijkste componenten van een democratie worden onderscheiden. De eerste component wordt gevormd door individuen die in het openbaar hun mening kunnen geven en hun wensen kunnen uiten. Er wordt een publieke ruimte verondersteld waar *ongebonden meningsvorming* kan plaatsvinden. Daarbij bestaat voor hen niet de dwang om een besluit te moeten nemen.

De tweede component van de democratie wordt gevormd door individuen die namens een organisatie delibereren met andere partijen. Deze individuen zijn niet geheel vrij om te zeggen wat ze vinden en willen. Dit hangt samen met het feit dat ze zich tot op zekere hoogte moeten houden aan de mening en de regels van de organisatie namens wie ze spreken. Bij dit component gaat het om het *uitwisselen van meningen* tussen organisaties.

De derde component wordt volgens de auteur gevormd door het *meerderheidsbesluit*. In een democratie is het uiteindelijk de meerderheid die beslist. In een representatieve democratie kan het echter voorkomen dat de regering een besluit neemt, dat niet overeenkomt met de mening en de wil van de meerderheid. Met behulp van de moderne informatie- en communicatietechnologie is het in principe mogelijk om dit probleem te verhelpen. Met deze middelen zouden burgers direct kunnen meebeslissen over punten waarover besluitvorming dient plaats te vinden. Bij een dergelijke vorm van een meer directe democratie zou echter het gevaar bestaan dat burgers zich laten leiden door de waan van de dag.

De vierde component wordt gevormd door de pogingen die vertegenwoordigers van organisaties met tegengestelde belangen doen om tot overeenstemming te komen. Men zou vrijwel nooit tot een beslissing kunnen komen wanneer organisaties niet bereid zouden zijn tot *onderhandelen en compromissen sluiten*. Dit vindt dikwijls plaats in achterkamertjes en vaak worden de betrokkenen daarvan niet op de hoogte gesteld. Daarbij is het volgens Gabriëls: "... een slechte zaak wanneer degenen die onderhandelen het snel op een akkoordje gooien en systematisch voorbijgaan aan degenen die zij vertegenwoordigen" (Gabriëls 2001, p.102). Transparantie is daarom van groot belang voor de democratie.

| | Individuen | Organisaties |
|-------------|---------------------------|---------------------------------------|
| Delibereren | Ongebonden meningsvorming | Uitwisselen van meningen |
| Aggregeren | Meerderheidsbesluit | Onderhandelen en compromissen sluiten |

Figuur 3: De vier componenten van een democratie (bron: Gabriëls 2001, p.102)

In het hierbovenstaande schema worden de vier componenten van een democratie weergegeven. De veronderstelling is dat in een goed functionerende democratie geen enkele component de overhand heeft.

Alhoewel de beschreven componenten met name betrekking hebben op democratie op nationaal niveau, zijn ze echter ook van toepassing op de lokale democratie. Ten *eerste* is er ook op lokaal niveau sprake van meningsvorming onder burgers. In gemeenten delibereren burgers net als op nationaal niveau over zaken die van algemeen belang zijn. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een plan van de lokale overheid dat invloed heeft op een groot aantal burgers. Ten *tweede* vindt ook op lokaal niveau besluitvorming plaats. Hier is dus eveneens sprake van het aggregeren van de wil van de burgers, nadat meningsvorming heeft plaatsgevonden.

Daarnaast kunnen op gemeentelijk niveau tevens de twee typen actoren worden onderscheiden. Zo kiezen individuen tijdens gemeenteraadsverkiezingen andere individuen tot hun vertegenwoordigers. Tevens vertegenwoordigen organisaties ook op lokaal niveau de belangen van burgers. Hierbij kan gewezen worden op de lokale politieke partijen en organisaties die niet direct verbonden zijn met de lokale politiek, zoals wijkraden en actiecomités.

Met het vaststellen van het delibereren door burgers binnen gemeenten kan gesteld worden dat de eerste component, de ongebonden meningsvorming, ook deel uitmaakt van de lokale democratie. Burgers hebben binnen een democratie immers de mogelijkheid om niet alleen ten aanzien van de nationale overheid, maar ook ten aanzien van de lokale overheid kritiek te leveren en wensen te uiten. Juist doordat de afstand tussen burger en overheid op dit niveau het kleinst is, lijkt hiermee gesteld te kunnen worden dat burgers hier op lokaal niveau eerder geneigd toe zullen zijn. In hoeverre hier op lokaal niveau vaker gebruik van wordt gemaakt dan op nationaal niveau is echter nog maar de vraag.

Ook de tweede component, het uitwisselen van meningen tussen organisaties, vindt op lokaal niveau plaats. Tijdens een debat worden bijvoorbeeld de diverse standpunten van de lokale partijen uiteengezet. Daarnaast vindt er ook uitwisseling van meningen plaats tussen de lokale overheid en niet (direct) aan de overheid gerelateerde organisaties. Hier kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de publiek-private samenwerking in Groningen. Tijdens de overleggen van de lokale overheid met de private partijen zijn de diverse standpunten ten aanzien van de plannen voor de Grote Markt uiteengezet.

De derde component, het meerderheidsbesluit, maakt eveneens deel uit van de democratie op lokaal niveau. Behalve het feit dat de getalsmatige meerderheid binnen de gemeenteraad van belang is voor de besluitvorming, hechten steeds meer gemeenten waarde aan de mening van burgers. Nieuwe instrumenten zorgen ervoor dat burgers direct invloed kunnen uitoefenen op het beleid van de lokale overheid. Een voorbeeld hiervoor is het steeds frequenter plaatsvinden van referenda, zoals het referendum dat in Groningen is gehouden.

Tenslotte kan worden gesteld dat ook de vierde component, het onderhandelen en compromissen sluiten, op gemeentelijk niveau voorkomt. Hierbij vormt Groningen opnieuw een goed voorbeeld. Door bepaalde private partijen is voor de investeringen als eis gesteld dat er een parkeergarage in combinatie met een ondergronds winkelcentrum gerealiseerd zou worden onder de Grote Markt. Op

dit punt heeft de gemeente een compromis gesloten met deze private partijen. Dit compromis is tijdens het referendum door veel kiezers echter verworpen.

Aspecten van lokale democratie

Gabriëls is van mening dat een democratie optimaal functioneert wanneer de door hem beschreven componenten met elkaar in evenwicht zijn. Aan de hand van deze componenten kan men de kwaliteit van de (lokale) democratie onderzoeken. Bas Denters en Peter Geurts (1998, p.14) vestigen de aandacht op aspecten die eveneens van belang zijn bij het onderzoek naar de lokale democratie. Zij maken een onderscheid tussen een vijftal aspecten die direct van invloed zijn op de relatie tussen burger en bestuur.

Een *eerste* aspect waarmee de kwaliteit van de lokale democratie bepaald kan worden is volgens de auteurs de beoordeling van de belanghebbende burgers over het bestuurlijk functioneren van de lokale overheid. Dit is volgens hen een belangrijk aspect aangezien er in een politieke democratie een specifieke status wordt toegekend aan het oordeel van burgers. Daarbij wordt door Denters en Geurts gewezen op het beginsel 'everyone is the best and sole judge of his private interests'.

Een *tweede* aspect dat door de auteurs wordt beschreven is de mate waarin burgers invloed kunnen uitoefenen op lokaal beleid. Denters en Geurts geven aan dat er voor burgers binnen een representatieve democratie mogelijkheden dienen te bestaan tot effectieve beïnvloeding van de politieke besluitvorming. Wanneer onder veel burgers de opvatting leeft dat deze mogelijkheden in onvoldoende mate aanwezig zijn en dat zij zich daardoor politiek machteloos voelen, dan staat daarmee volgens de auteurs de kwaliteit van de lokale democratie ter discussie. Met deze twee eerste aspecten komt duidelijk naar voren dat ook Denters en Geurts een belangrijke waarde hechten aan het *delibereren* van burgers.

Voor de kwaliteit van een politiek systeem is het volgens Denters en Geurts echter niet alleen van belang dat er mogelijkheden bestaan tot effectieve beïnvloeding van de politieke besluitvorming, maar dat er door burgers ook gebruik van wordt gemaakt (Denters & Geurts 1998, p.15). Het gebruik van deze mogelijkheden vormt dan ook het *derde* aspect. Denters en Geurts geven aan dat dat in eerste instantie geldt voor de mate waarin burgers gebruik maken van de mogelijkheden om door deelname aan gemeenteraadsverkiezingen direct invloed uit te oefenen op de samenstelling van de gemeenteraad. Daarmee kunnen burgers indirect ook invloed uitoefenen op het functioneren van de raad en andere lokale overheidsorganen. Hierbij hoeft echter niet alleen gedacht te worden aan de participatie van burgers aan gemeenteraadsverkiezingen. Er zou in dit geval ook gekeken kunnen worden naar de participatie aan bijvoorbeeld inspraakgelegenheden en referenda.

Een *vierde* aspect wordt volgens Denters en Geurts gevormd door de mate waarin bij verkiezingen sprake is van een daadwerkelijke electorale controle van de gekozenen. Onder electorale controle verstaan de auteurs de mate waarin burgers hun lokale stemgedrag laten afhangen van het programma en de competentie van plaatselijke politieke partijen (Denters & Geurts 1998, p.15). Zonder electorale controle is een lokale representatieve democratie volgens Denters en Geurts ondenkbaar. Het is echter de vraag of in de lokale democratie sprake is van een hoge mate van electorale controle. Gemeenteraadsverkiezingen in Nederland en het buitenland kenmerken zich volgens de auteurs door een veelal hoge mate van nationalisering. Dit kan een indicatie zijn voor een geringe mate van lokale electorale controle.

Voor een kwalitatief hoogwaardige democratie is volgens Denters en Geurts niet alleen een brede participatie aan gemeenteraadsverkiezingen en overige bijvloedingsvormen van belang, maar tevens dat: "... alle burgers formeel en materieel beschikken over in beginsel gelijke mogelijkheden om het overheidsbeleid te bijvloeiden" (Denters & Geurts 1998, p.16). Deze gelijke bijvloedingsmogelijkheden vormen het *vijfde* aspect. Er is volgens de auteurs sprake van een inbreuk op het democratische ideaal wanneer een ongelijke verdeling van maatschappelijke bronnen leidt tot verschillen in de mogelijkheden van burgers om hun politieke voorkeuren kenbaar te maken. Denters en Geurts geven aan dat een dergelijke doorwerking naar voren kan komen wanneer er een vergelijking wordt gemaakt tussen de sociale representativiteit van participanten en niet-participanten.

2.5 Samenwerkingsverbanden

Zoals reeds is betoogd kiezen steeds meer gemeenten bij grote herinrichtingprojecten voor een samenwerking met private partijen. Uit paragraaf 2.3 is tevens gebleken dat deze herinrichtingprojecten vaak deels uitmaken van een integraal plan. Vanuit democratisch oogpunt is het echter de vraag hoe aan samenwerkingsverbanden tussen de lokale overheid en de particuliere sector vorm wordt gegeven. In hoeverre worden alle belanghebbenden bij dergelijke samenwerkingsverbanden betrokken? In deze paragraaf zal nader op de diverse samenwerkingsverbanden worden ingegaan. Allereerst zal er worden gesproken over publiek-private samenwerking (PPS) en vervolgens komt centrummanagement aan de orde.

Publiek-private samenwerking

In binnensteden zijn verschillende actoren actief van zowel de lokale overheid als de particuliere sector. Zo zijn verschillende afdelingen binnen de gemeente betrokken bij het reilen en zeilen van de binnenstad, maar ook organisaties als

de Kamer van Koophandel, winkeliersverenigingen, bewonerscommissies en projectontwikkelaars. Deze actoren hebben allemaal een belang bij het goede functioneren van de binnenstad. Om deze reden wordt er bij grote projecten vaak gekozen voor een publiek-private samenwerking. In de praktijk blijkt dat deze PPS-constructies vaak zeer verschillend zijn qua vormgeving. Dit heeft voor een deel te maken met het feit dat er voor dergelijke samenwerkingsverbanden geen standaardmodel bestaat. Over het algemeen kan gesteld worden dat in de meeste gevallen bewonerscommissies niet tot de private partijen worden gerekend en dus geen deel uit maken van de PPS. Het ontbreken van een standaardmodel heeft er voor gezorgd dat alhoewel er in de loop der jaren veel PPS-constructies van de grond zijn gekomen, deze vaak moeilijk verlopen zijn (Seip 1999, p.166).

Volgens Maarten Hajer (1994, p.55) is PPS geen nieuw fenomeen. De samenwerking tussen gemeenten en particulieren is volgens hem al jaren en op allerlei niveaus aan de orde van de dag. De huidige samenwerking tussen publieke en private partijen onderscheidt zich in het feit dat het zwaartepunt binnen dergelijke samenwerkingsvormen wordt gelegd bij de financiële partners en ontwikkelaars. Hiermee dreigen de verschillende bij de PPS betrokken partijen zich van de burgerij te ontvreemden. Besluiten worden onderling door de actoren binnen de PPS genomen, wat er toe leidt dat er grote verschillen ontstaan in informatie en kennis tussen actoren binnen en buiten de PPS-constructie. Dit heeft volgens Hajer grote gevolgen voor de lokale democratie: maatschappelijke actoren moeten vaak hun kritiek uiten tegen een plaatselijk bestuur dat zijn besluit in feite al genomen heeft. Dit kan er toe leiden dat steeds meer mensen de rol van de gemeente gelijk stellen aan die van beleggers en projectontwikkelaars. In dat geval wordt het vertrouwen in de lokale democratie geschaad.

Een ander belangrijk kenmerk van PPS-projecten is volgens Seip het tijdelijke karakter. Het gaat veelal om het tot stand brengen van één project. Wanneer het doel bereikt is, dan wordt deze samenwerkingsvorm meestal ontbonden. De binnenstedelijke ontwikkeling kent echter geen tijdelijk karakter; het is een ononderbroken proces. Naast het tot stand brengen van individuele projecten is er in de loop van de jaren meer behoefte gekomen aan een continu beheer van stadscentra. Het beheer is gericht op het behoud van de bestaande of nieuw te realiseren structuur (Seip 1999, p. 167).

Centrummanagement

PPS-constructies hebben voornamelijk betrekking op het realiseren van eenmalige projecten en niet op het beheer van de binnenstad. Om op een meer structurele manier te kunnen werken is daarom in veel Engelse steden in de jaren tachtig het concept centrummanagement ontwikkeld. De overtuiging hierbij is dat actoren niet individueel hun doel kunnen bereiken door de complexiteit van de binnenstad. Naast het streven naar een structurele samenwerkingsvorm is een

andere reden voor het inzetten van een centrummanagement in Engeland de ontwikkeling van diverse perifere winkelgebieden. Dit zijn grote winkelcentra die vaak aan de rand of net buiten de stad liggen. Deze vormen een bedreiging voor het functioneren van binnensteden, aangezien de perifere winkelcentra door veel mensen worden bezocht die voor de realisering van een dergelijk winkelcentrum vaak de binnenstad bezochten. Door het inzetten van een centrummanagement, het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit en het vergroten van de aantrekkelijkheid van de binnenstad probeert men daar iets aan te doen. In het begin van de jaren negentig is dit concept ook in Nederland geïntroduceerd. Arnhem en Amersfoort zijn één van de eerste steden die centrummanagement invoerden. Ook in Maastricht is inmiddels sprake van centrummanagement.

In plaatsen waar sprake is van een centrummanagementorganisatie heeft deze een eigen structuur en werkwijze die aangepast is aan de lokale situatie (Wigman & De Soet 1996, p.116). Volgens F. Wigman en J. de Soet is er meestal sprake van een 'Stichting Centrummanagement'. Daarnaast kunnen partijen ook samenwerken op basis van een convenant. Dit houdt in dat participanten de afspraak maken samen aan de ontwikkeling en het beheer van de binnenstad te werken (Seip 1998, p.72). De nadruk bij deze vorm ligt op het behoud van de eigen verantwoordelijkheden. Een andere organisatievorm die in sommige steden wordt toegepast, is de zogenaamde multi-territoriale aanpak. Dit kan zowel in een stichtingsvorm plaatsvinden of door middel van een convenant. Binnen deze organisatievorm wordt op meerdere schaalniveaus gewerkt, zowel op het niveau van de binnenstad als op het niveau van specifieke straten. Op deze niveaus worden plannen uitgewerkt die vervolgens door de overkoepelende organisaties worden uitgewerkt in een integraal binnenstadsbeleid.

Met het instellen van een centrummanagement in verschillende steden in Nederland verwachten betrokken partijen een verbetering ten opzichte van een situatie waarin er geen sprake is van een dergelijk samenwerkingsverband. De vraag is waarin de meerwaarde van centrummanagement zit. Volgens Seip (1998, p.66) kan er op vier punten sprake zijn van een meerwaarde bij het inzetten van een centrummanagement.

Ten eerste wordt er binnen een centrummanagement gestreefd naar: "... communicatielijnen met een structureel karakter tussen binnenstadsactoren" (Seip 1998, p.66). In de afgelopen jaren zijn er volgens Seip verschillende samenwerkingen tussen publieke en private partijen tot stand gekomen. Het nadeel van dergelijke projecten is dat zij een tijdelijk karakter kennen, waardoor er ook geen sprake is van een blijvende communicatiestructuur. Het contact tussen de verschillende actoren wordt vaak verminderd of verbroken wanneer een project is voltooid. De auteur wijst erop dat het aantrekkelijk houden van de binnenstad niet eindigt bij het ontwikkelen van projecten. Het beheren van de openbare ruimte in de binnenstad is ook van belang. Dit beheer vraagt om een structurele vorm van samenwerking en communicatie. Centrummanagement kan bijdragen aan deze communicatiestructuur.

Ten tweede kan door middel van centrummanagement het wederzijds vertrouwen worden verbeterd en vergroot. Private partijen zien volgens Seip de (lokale) overheid vaak als een bureaucratische en onbetrouwbare partner. De onbetrouwbaarheid zou liggen in het feit dat er na verkiezingen een nieuw College van Burgemeester en Wethouders wordt aangesteld die de keuzes en prioriteiten radicaal kan veranderen. Daarnaast kunnen gemeenten vaak ook twijfels hebben bij de medewerkingbereidheid van private partijen. Door het vastleggen van verschillende afspraken binnen een centrummanagement ontstaat er voor zowel de lokale overheid als de private partijen meer zekerheid.

Ten derde wordt door middel van deze structurele samenwerkingsvorm vroeg duidelijk wat ieders belangen zijn. Volgens Seip is het vroegtijdig in kaart brengen van de belangen en wensen van de verschillende partijen een succesfactor bij besluitvormingsprocessen. Het proces kan sneller verlopen en er is minder kans op tegenwerking aan het eind van het proces doordat de actoren al vroeg weten waar de andere partijen voor staan.

Ten vierde kan een meerwaarde van centrummanagement liggen in de integraliteit van de binnenstadsaanpak. Binnen deze samenwerkingsvorm kan er volgens Seip aandacht worden besteed aan de mate waarin verschillende vormen van het gebruik van binnensteden elkaar positief dan wel negatief beïnvloeden. Er kan worden gekeken welke functies elkaar versterken. Wanneer er inzicht bestaat in de meest ideale functionele samenstelling kan door middel van het management geprobeerd worden dit te versterken. Om een zo groot mogelijk aantal functies op elkaar af te kunnen stemmen is het echter wel van belang dat het centrummanagement qua participanten breed wordt opgezet. Seip benadrukt hierbij dat ook vertegenwoordigers van de culturele sector en bewoners dan dienen te participeren.

Uit de hiervoor opgenoemde punten blijkt wel dat centrummanagement bepaalde voordelen kan bieden. Het is daarom niet onwaarschijnlijk dat steeds meer gemeenten voor een dergelijke samenwerkingsvorm zullen kiezen. Centrummanagement kan echter niet zomaar ingevoerd worden. Er dienen keuzes te worden te worden ten aanzien van de functionele invulling en de geografische afbakening (Seip 1999, p.69). De keuze voor bepaalde functies zal sterk samenhangen met het gebied waarop men zich richt. Naast het gebied en de functies is ook het doel wat men met centrummanagement wil nastreven bepalend voor de invulling en het verloop. De doelen worden volgens Seip in zeer algemene termen omschreven en gaan daarom voor vrijwel iedere stad op. Het vergroten van de attractiviteit van de binnenstad, de coördinatie tussen binnenstadsactoren verbeteren en het versterken van het kernwinkelgebied worden vaak in dit verband genoemd.

Wanneer er naar bestaande centrummanagementvormen in Nederlandse steden wordt gekeken, dan kan er volgens Seip (1999, p.70) worden vastgesteld dat de doelen van deze samenwerkingsvorm vaak economisch getint zijn. In vrijwel alle gevallen gaat de aandacht geheel uit naar de detailhandel in de binnenstad. Daarbij wordt door de auteur opgemerkt dat er de laatste jaren wel steeds meer

een verschuiving plaatsvindt naar thema's als de bereikbaarheid van binnensteden en de inrichting van de openbare ruimte. Daarmee is centrummanagement geworden tot een middel om over te kunnen gaan op een integrale aanpak van het binnenstedelijk gebied.

Zoals al eerder naar voren kwam, zijn er in binnensteden veel verschillende functies aanwezig: er wordt gewoond, gewinkeld, gewerkt en gerecreëerd. Om de aantrekkelijkheid van de binnenstad in stand te houden en te verbeteren zijn al deze gebruikers en aanbieders van belang. In de praktijk blijkt echter dat de meeste centrummanagementorganisaties in Nederland slechts uit de gemeente en winkeliers uit de binnenstad bestaan. Deze laatste groep wordt vaak vertegenwoordigd door ondernemersverenigingen. Andere participanten, zoals instanties uit de culturele en toeristische sector, makelaardij en bewoners, ontbreken vaak.

Als mogelijke reden waarom bewoners niet vaak bij centrummanagement betrokken worden noemt Seip (1999, p.71) de onmogelijkheid om van deze groep een financiële bijdrage te vragen. Door binnenstadbewoners buiten deze samenwerkingsvorm te houden, zijn er twee nadelige gevolgen. Ten eerste lopen de overige deelnemers een stuk expertise mis. De bewoners kennen de binnenstad door en door en beschikken vaak over informatie die bij andere partijen niet bekend is. Ten tweede, en niet minder belangrijk, heeft het gevolgen voor de lokale democratie. Wanneer bepaalde groepen uit het binnenstedelijk gebied bewust buiten een dergelijk samenwerkingsverband worden gehouden, is er geen sprake meer van representativiteit. Hiermee wordt de lokale democratie aangetast en het kan leiden tot meer verzet van groepen die zijn buitengesloten wanneer er maatregelen worden genomen die hen direct beïnvloeden.

2.6 Planvormingsprocessen

In de vorige paragraaf zijn verschillende samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen aan de orde gekomen. Deze samenwerkingsverbanden zijn gericht op binnenstedelijke projecten. Aangezien de gemeente vaak één van de deelnemende actoren is, doorloopt het planvormingsproces een aantal stadia die deels zijn gebaseerd op bezwaar- en beroepsprocedures van de *Wet op de Ruimtelijke Ordening* (WRO) (Seip 1999, p.169). De vormgeving van een planvormingsproces wordt vooral beïnvloed door de mate waarin andere partijen dan de gemeente bij het proces betrokken worden. Over het algemeen kunnen er drie verschillende planvormingsprocessen worden onderscheiden. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit onderscheid ideaaltypisch is. Vaak zal het feitelijke verloop van een besluitvormingsproces niet volledig binnen één model vallen.

Allereerst kan er gesproken worden over een traditioneel planvormingsproces. In deze vorm van lokale planning ontwikkelt een gemeente een ontwerpplan. De aanzet hiervoor kan bijvoorbeeld komen uit een geconstateerd probleem of

een doel dat men voor ogen heeft. Dit ontwerpplan wordt vervolgens door middel van WRO-inspraakprocedures aan de bevolking voorgelegd. Wanneer alle bezwaren zijn afgewogen en de plannen eventueel zijn aangepast, komt ten slotte het definitieve plan op tafel.

In de praktijk komt dit proces van planvorming nog maar nauwelijks voor. Dit is vooral te danken aan het feit dat er tegenwoordig meer nadruk wordt gelegd op participatieve en communicatieve planning. Volgens Seip is een belangrijke gedachte bij deze laatste vorm van planning: "... dat ruimtelijke plannen vorm dienen te krijgen door tijdens de planontwikkeling een zekere coalitie aan te gaan met betrokken partijen, zoals bewoners, winkeliers en andere geïnteresseerden" (Seip 1999, p.170). Op deze wijze zouden mensen meer betrokken raken bij de ruimtelijke inrichting en is het mogelijk dat er meer overeenstemming ontstaat. In de afgelopen jaren is er in een aantal landen, waaronder Nederland, ervaring opgedaan met open planprocessen. Deze planvormingsprocessen krijgen op verschillende manieren een invulling door samenwerking met allerlei partijen. De processen verschillen echter qua openheid. Dit komt tot uitdrukking in de volgende twee modellen.

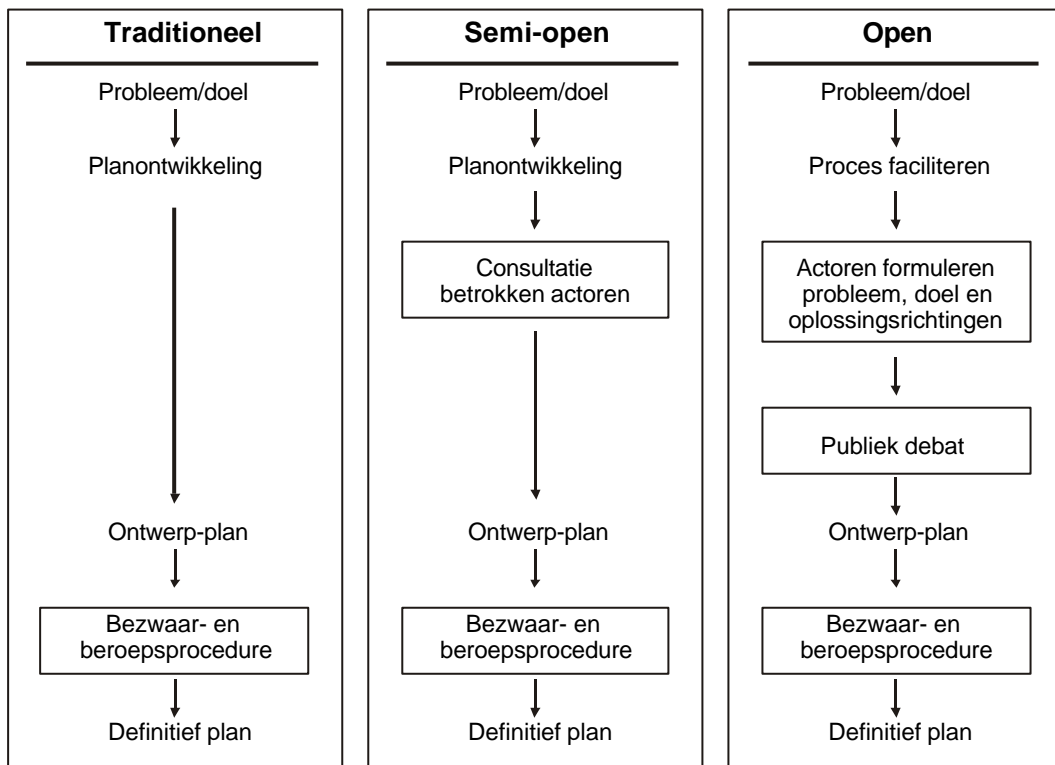
Bij een semi-open planvormingsproces wordt naar de mening van betrokken actoren gevraagd. Net als in het traditionele planvormingsproces vertrekt de gemeente voor de vormgeving van het proces vanuit een bepaald probleem of doel. Daarop wordt een plan ontwikkeld, waar de gemeente in een eerder stadium dan bij het traditionele planvormingsproces mee naar buiten treedt. Als voorbeeld hiervoor noemt Seip bijeenkomsten met deskundigen en betrokken partijen, zoals de binnenstadondernemers (Seip 1999, p.171). Het is mogelijk dat op basis van deze bijeenkomsten het plan wordt aangepast. Na de consultatie van de betrokken actoren en het mogelijk aanpassen van het plan, gaat het planontwerp de officiële WRO-inspraakprocedures in, waarna een definitief plan zal volgen.

Bij een open planvormingsproces is er sprake van een grotere openheid ten opzichte van de twee eerder genoemde planvormingsprocessen. Dit zit voornamelijk in het feit dat er reeds in een vroeg stadium contact wordt gezocht met geïnteresseerden die mee willen werken aan het planvormingsproces. De gemeente faciliteert hier als het ware het proces, waarbij zijzelf min of meer de rol van regisseur op zich neemt. Samen met de betrokken partijen wordt er een plan ontwikkeld. Alvorens dat de officiële inspraakprocedures ingaat, is het mogelijk dat er door middel van een publiek debat verder wordt gesproken over de inhoud van het plan. Een belangrijk verschil van het open planproces ten opzichte van het semi-open planproces is volgens Seip (1999, p. 179) dat bij een open planproces de eerste aanzet voor het plan niet komt van de gemeente, maar van de actoren buiten de lokale overheid.

Het open planvormingsproces is nog duidelijk in een experimentele fase. Er blijken verschillende moeilijkheden met dit planproces te bestaan. Zo is er in Groningen met deze vorm van open planning geëxperimenteerd bij de formulering van het verkeers- en vervoersbeleid. In dit planproces is het uitermate

moelijk gebleken om bij de deelnemers aan de beleidsontwikkeling een representatieve groep te vormen. Het waren voornamelijk hoog opgeleide mannen die participeerden. Ook blijkt het voor gemeentebesturen niet makkelijk te zijn om over te stappen op een dergelijk planvormingsproces waarin burgers meer te zeggen krijgen en het gemeentebestuur op sommige momenten soms een stap terug moet doen. Wel moet worden opgemerkt dat de officiële inspraakprocedure in Groningen relatief snel is verlopen. Hier zou volgens Seip uit geconcludeerd kunnen worden dat burgers minder behoefte hebben om bezwaar te maken wanneer zij uitgenodigd zijn om mee te werken aan de beleidsontwikkeling.

In het onderstaande figuur worden de drie planvormingsprocessen schematisch weergegeven.



Figuur 4: Planvormingsprocessen (bron: Seip 1999, p.170). De blokken geven de momenten aan waarop door de lokale overheid contact wordt gezocht met andere actoren.

2.7 Inspraak

Er wordt tegenwoordig gestreefd naar een grotere openheid in planvormingsprocessen. Zoals in de vorige paragraaf naar voren is gekomen, komt dit streven

voort uit het idee dat verschillende groepen mensen betrokken moeten worden bij de inrichting en het beheer van de publieke ruimte. Dit idee is niet zomaar ontstaan, maar hangt samen met een ontwikkeling op het gebied van inspraak. Het gaat hierbij met name om de officiële WRO-inspraakprocedures, die in de jaren zeventig in het leven zijn geroepen. Steeds vaker worden deze als inadequaat gezien. Volgens Lex Veldboer (1996, p.6) lopen lokale bestuurders en politiek geïnteresseerde burgers nauwelijks meer warm voor inspraakbijeenkomsten. De besluitvorming is bij het uitschrijven van een inspraakgelegenheid vaak al in dermate ver stadium, dat bijstelling of veranderingen van plannen door burgers geen of slechts marginaal effect heeft. Het wordt steeds meer gezien als: "... een wettelijk verplicht nummer voor ambtenaren en een frustrerende ervaring voor insprekers" (Veldboer 1996, p.6). Burgers willen in de huidige maatschappij volgens de auteur vanaf het begin serieus genomen worden over zaken die hen direct aangaan en niet op het einde van de rit een uitnodiging krijgen voor een inspraakbijeenkomst waaruit blijkt dat alle besluiten reeds genomen zijn (zie ook Hiemstra 1999, p.32).

Wanneer burgers het gevoel krijgen dat inspraakprocedures er uiteindelijk weinig toe doen, dan is volgens Anne-Marie Roobeek (1995, p.8) daarmee het functioneren van de democratische rechtsorde in het geding. De gevolgen hiervan kunnen volgens de auteur zeer verstrekkend zijn. Zo zouden politiek geëngageerde burgers om kunnen slaan in passieve burgers die alles over zich heen laten komen, omdat ze het gevoel hebben niet serieus te worden genomen. Veldboer is van mening dat deze ontwikkeling al aan de gang is. De lokale overheid zou volgens hem teveel naar binnen zijn toegekeerd, waardoor burgers het idee krijgen dat zij worden buitengesloten (Veldboer 1996, p.18). Volgens Roobeek is het van belang dat wanneer men wil vasthouden aan democratische besluitvorming, dat men dan gaat experimenteren met andere vormen van raadpleging, informatie-overdracht en besluitvorming.

Veldboer (1996, p.6) wijst erop dat niet alleen door middel van reorganisaties, maar ook door een actiever optreden naar de bevolking toe geprobeerd wordt om de lokale democratie weer op gang te krijgen. Steeds meer gemeenten ontwikkelen methoden om inspraak die achteraf plaatsvindt om te buigen in een interactieve besluitvorming. Onder dit laatste wordt het vroegtijdig betrekken van burgers bij lokale vraagstukken verstaan. Er vindt dus vernieuwing plaats in het maken van beleid. Dit hangt volgens de auteur onlosmakelijk samen met een inhoudelijke vernieuwing: onderwerpen worden vanuit een ander perspectief of thema benaderd.

Door de verschillen tussen diverse contexten is er voor bestuurlijke vernieuwing volgens Eisse Kalk (1996, p.142) geen blauwdruk te geven. Bestuurlijke vernieuwing ontstaat vanuit de lokale praktijk en wegens een bepaalde problematiek. Het gekozen instrument moet daarom passend zijn bij de situatie. Dit vergt een andere manier van besturen. Waar men nu vaak met vaststaande procedures werkt, zal dit na bestuurlijke vernieuwing bij verschillende situaties niet meer het geval zijn. Kalk geeft aan dat het zoeken naar nieuwe vormen van

coproductie vraagt om bestuurlijk maatwerk (Kalk 1996, p.142). Waar het volgens de auteur vooral om gaat is dat de lokale overheid moet durven te vertrouwen op de creatieve vermogens die in de samenleving besloten liggen.

Uit de praktijk blijkt volgens Kalk dat bestuurders en politici vaak wel voor bestuurlijke vernieuwing zijn, maar tegen de aantasting van het primaat van de politiek en de traditionele wijze van besluitvorming zijn (Kalk 1996, p.147). Vaak bestaat binnen deze kringen een angst voor het afbrokkelen van het vertegenwoordigende en het democratisch gekozen lichaam dat de lokale overheid representeert. Het risico bestaat volgens hen dat bij bestuurlijke vernieuwing de democratie buitenspel zal worden gezet door een groep nee-zeggere met Not-In-My-Back-Yard-achtige (NIMBY) argumenten. Volgens Kalk is een dergelijke rederatie een minachting voor de inbreng van burgers. Het articuleren van deelbelangen hoeft volgens hem zeker niet in een kwaad daglicht te worden gesteld.

Kalk geeft aan dat de lokale overheid bij directere vormen van democratie zeker niet tot de zijlijn wordt gedegradeerd. Integendeel zelfs, want de politiek zal een grote rol spelen in het signaleren van problemen en het bepalen van agendapunten. Daarnaast nemen politici een belangrijke rol in, in de nieuwe plaatsen voor meningsvorming, waaronder bijvoorbeeld publieke debatten kunnen worden verstaan. Ook blijft de lokale overheid binnen dit geheel een democratisch gekozen orgaan waar knopen worden doorgehakt en belangen tegen elkaar worden afgewogen.

De kwaliteit van een democratische besluitvorming laat zich volgens Kalk (1996, p.148) niet aflezen aan het feit dat er besluiten worden genomen door gemeenteraden. De kwaliteit zit volgens hem juist in de manier waarop is omgegaan met voorstellen en overwegingen die zijn afgefallen. Het bestempelen van kritiek als NIMBY-argumenten, getuigt volgens de auteur van weinig respect voor de betreffende burgers. Dit zal er waarschijnlijk toe leiden dat het verzet alleen nog maar versterkt wordt. NIMBY-argumenten zijn volgens Kalk: "... niet zozeer een fixatie van burgers op hun eigen belang, maar veeleer het product van een tekortschietende bestuurlijke besluitvorming" (Kalk 1996, p. 148). Waar het volgens de auteur bij politiek bedrijven dus vooral op aankomt, is de zorgvuldige afweging en de omgang met verschillende belangen en standpunten die in de uiteindelijke besluitvorming niet worden opgenomen. Die omgang zou pas echt de kern van de democratie raken, namelijk het respect voor minderheden. Het is aan bestuurders en politici om hier de verantwoordelijkheid voor op te nemen en juist dit ontbreekt in de cultuur van de lokale overheid waar er een fixatie zou heersen op de getalsmatige meerderheid in de gemeenteraad.

2.8 De gemeentelijke organisatiestructuur

Naast bestuurlijke vernieuwing ten aanzien van inspraak, zal er in de nabije toekomst ten bate van een verdere democratisering ook vernieuwing plaats vinden in de organisatiestructuur binnen de lokale overheid. Daarbij wordt gestreefd naar meer dualisme in het lokaal bestuur (Stroosnijder 2000, p.9). Dit houdt in dat ieders taken duidelijk worden gescheiden. Het dagelijkse bestuur, het College van Burgemeester en Wethouders, maakt het beleid en neemt de besluiten, terwijl de gekozen volksvertegenwoordiging, de gemeenteraad, het dagelijkse bestuur controleert. De huidige wettelijke organisatiestructuur binnen lokale overheden is echter monistisch. Dit komt naar voren uit het feit dat het wettelijk is vastgesteld dat de gemeenteraad het hoogste gezag is, de gemeenteraad de belangrijkste bevoegdheden heeft in regelgeving en bestuur, wethouders ook lid zijn van de gemeenteraad en het College van B&W de gemeenteraad niet kan ontbinden (Stroosnijder 2000, p.65 e.v.).

Volgens de *Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie* (Stroosnijder 2000, p.10) heeft er in de praktijk al lang een verschuiving naar het dualisme plaatsgevonden, waarin de gemeenteraad de gekozen volksvertegenwoordiging is en het College van B&W het feitelijke bestuur. De gemeenteraad is daarin voornamelijk controleur van het beleid dat door het College wordt gemaakt. Volgens Jarich Hiemstra (1999, p.91/92) zijn er verschillende factoren aan te wijzen die het voor de raad moeilijker maken om de wettelijke beleidsbepalende rol op zich te nemen. Zo wordt er door de auteur op de informatieachterstand van de gemeenteraad gewezen. Ambtenaren en collegeleden beschikken over informatie waarop raadsleden geen beroep kunnen doen. Hierbij speelt ook een rol dat raadsleden vaak een parttime functie hebben, dit in tegenstelling tot veel wethouders en ambtenaren. Ook worden volgens Hiemstra de raad en de raadscommissies over het algemeen pas als laatste in het gemeentelijke besluitvormingsproces betrokken waarbij ze dikwijls geen keuze meer hebben uit alternatieven. Raadsleden hebben daardoor volgens Kalk (2000, p.3) weinig tot geen directe invloed. De raad komt daarbij onder druk te staan, want als zij het voorstel niet goedkeurt, dan moet al het werk wat het ambtelijk apparaat heeft verzet opnieuw worden verricht. Een laatste factor die door Hiemstra wordt genoemd is het feit dat raadsvergaderingen steeds meer een welles-nietes spel lijken te worden tussen de coalitie en oppositiepartijen over het beleid van het college, wat een beleidsbepalende rol bemoeilijkt.

Verschillende factoren zorgen er dus voor dat er in de praktijk al sprake is van een vorm van dualisme. Dit levert problemen op, omdat de huidige wettelijke organisatiestructuur een dergelijke verdeling niet toestaat. Door het feitelijke dualisme en het wettelijke monisme is er veel onduidelijkheid over ieders taken. Veel burgers ervaren het lokale bestuur daardoor vaak als een in zichzelf gekeerd geheel waar ze weinig meer van begrijpen. Mede daarom nemen ze ook de moeite niet meer om naar de stembus te komen. Volgens de Staatscom-

missie kan de invoering van een meer dualistisch bestuursmodel een bijdrage leveren aan de problemen waarmee gemeenten worden geconfronteerd.

Naast de tegenstelling tussen het feitelijke dualisme en het wettelijke monisme, worden er door de Staatscommissie ook nog andere problemen gesignaleerd. Zo wordt onder andere de positie van politieke partijen binnen de vertegenwoordigende democratie aangestipt. Deze komt steeds meer onder druk te staan (Stroosnijder 2000, p.13). Dit komt voort uit het feit dat de lokale partijpolitiek de algemene ontwikkelingen inzake de lokale democratie niet bijhoudt. De afgelopen jaren hebben bewezen dat de opkomst bij lokale verkiezingen dalende is. Dit houdt echter niet in dat burgers niet politiek geïnteresseerd zijn. Uit de vorige paragraaf is immers al gebleken dat burgers steeds meer direct invloed willen uitoefenen op de gemeentelijke besluitvorming. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben het monopolie van de representatieve democratie dat gedragen wordt door politieke partijen doorbroken. Ook door de Staatscommissie wordt de noodzaak tot integreren van nieuwe vormen van participatie en beïnvloeding in de bestaande organisatiestructuur benadrukt. Gemeentelijk beleid zal steeds meer samen met burgers worden gemaakt, en niet langer kant en klaar aan hen worden voorgeschoteld (Stroosnijder 2000, p.60).

Een ander belangrijk probleem waar door de Staatscommissie op wordt gewezen is de geringe herkenbaarheid van het lokaal bestuur als: "... forum van politieke besluitvorming" (Stroosnijder 2000, p.14). Dit wordt mede veroorzaakt omdat er geen duidelijke scheiding bestaat tussen bestuurlijke en controlerende machten. Politieke besluitvorming is volgens de commissie daarom een naar binnengekeerd proces tussen bestuursorganen met in elkaar overlopende verantwoordelijkheden. Daarin nemen wethouders dubbelrollen in; zij zijn zowel lid van het college, als van de gemeenteraad en zijn daarbij ook voorzitter van verschillende raadscommissies. De raad heeft daardoor volgens de Staatscommissie naar buiten toe te weinig gewicht in haar rol als lokale volksvertegenwoordiging en als tegenspeler van het College van B&W.

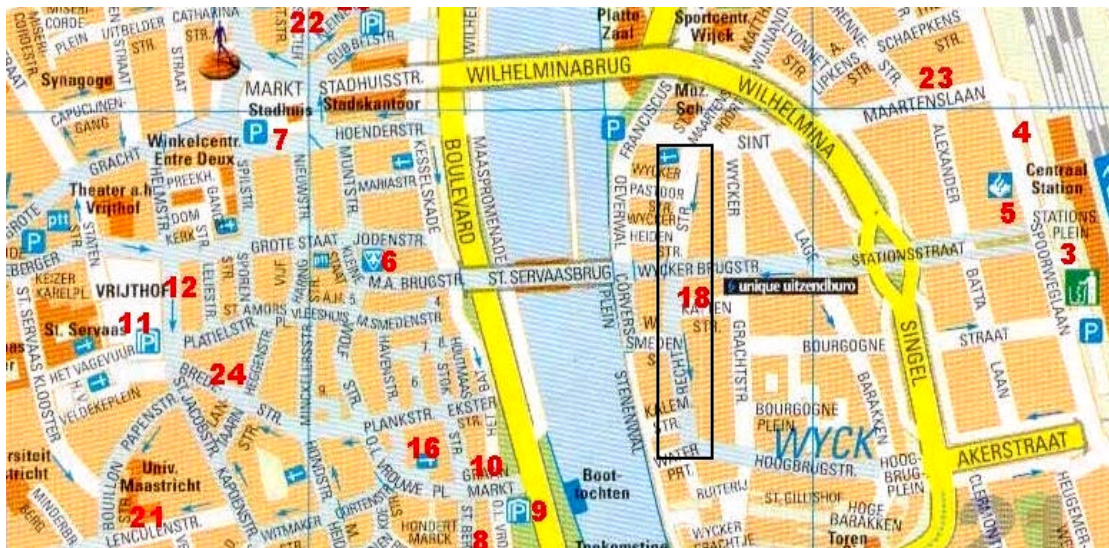
De Staatscommissie is van mening dat een dualisering van de organisatiestructuur van de lokale overheid als middel kan worden ingezet om tot een duidelijke scheiding te komen tussen de gemeentelijke bestuursorganen. Het College van B&W wordt de wettelijke bestuurlijke macht, terwijl de gemeenteraad een volksvertegenwoordigende en controlerende functie heeft. Daarnaast wordt dualisering gezien als een noodzakelijke voorwaarde om de lokale democratie beter toegankelijk te maken voor nieuwe vormen van participatie. Verschillende rollen en posities worden beter herkenbaar, zodat het publiek debat volgens de Staatscommissie wordt bevorderd, er in het openbaar verantwoording wordt afgelegd en er actief controle plaatsvindt.

3 OP WEG NAAR EEN VERBETERING VAN DE RUIMTELIJKE KWALITEIT

In het voorgaande hoofdstuk is herinrichting als onderdeel van de inrichting van de publieke ruimte in een breder kader geplaatst. Daarbij is niet alleen aandacht besteed aan de historische ontwikkeling ten aanzien van de stedelijke publieke ruimte en de factoren die leiden tot een aanpak van het binnenstedelijk gebied, maar tevens voor andere factoren die direct of indirect betrekking hebben op de herinrichting van binnensteden. Zo zijn publiek-private samenwerking en centrummanagement als samenwerkingsverbanden aan de orde gekomen en is er dieper ingegaan op verschillende planvormingsprocessen. Daarbij is tevens aandacht geweest voor de manier waarop inspraak tegenwoordig plaatsvindt en wordt beleefd, en de wijze waarop de lokale overheid functioneert. Met het uiteenzetten van het theoretisch kader is echter nog niets gezegd over de Maastrichtse herinrichting. In dit hoofdstuk zal een reconstructie worden gegeven van het besluitvormingsproces dat onder andere heeft geleid tot de beslissing om over te gaan tot het verhogen van de kwaliteit van het kernwinkelgebied van de stad.

3.1 Maastricht Internationaal Koopcentrum 1995

Het besluitvormingsproces rond onder andere de herinrichting van het kernwinkelgebied in Maastricht begint met het verschijnen van de nota *Maastricht Internationaal Koopcentrum 1995* (Jurgens 1989). Eén van de redenen voor het verschijnen van deze nota is dat de bezoekersdruk op het kernwinkelgebied in de loop van de jaren enorm is toegenomen. Dit levert grote problemen op aangezien Maastricht met 65.000 m² verkoopvloeroppervlakte een relatief klein kernwinkelapparaat heeft. Sittard heeft met een veel kleiner verzorgingsgebied bijvoorbeeld een evengroot kernwinkelgebied als Maastricht. Dat deze bezoekersdruk niet zonder gevolgen blijft, blijkt wel uit het feit dat door een toernemende belangstelling van beleggers en ontwikkelaars en een tekort aan winkelvloeroppervlakte de prijzen van onroerend goed sterk zijn toegenomen. Daarnaast is er mede door de enorme bezoekersaantallen sprake van opstoppingen in het voetgangersgebied.



Figuur 5: Het centrum van Maastricht. Het westelijke deel van het kernwinkelgebied wordt grofweg begrensd door het Onze Lieve Vrouwe Plein, het Vrijthof, de Markt en de Maas. Aan de oostkant van de Maas wordt aan de Wycker Brugstraat, de Stationsstraat (tussen Lage Barakken en Wilhelminasingel) en de Rechtstraat (binnen zwarte kader) de functie kernwinkelgebied gegeven.

Ondanks de genoemde bedreigingen is uit een distributie-planologisch onderzoek van MBO-Ruyters uit 1987 gebleken dat het kernwinkelgebied goed blijkt te functioneren als regionaal koopcentrum (Jurgens 1989, p.4). De koopkrachtbinding met inwoners binnen de gemeente als consumenten uit de regio dient volgens dit rapport echter wel verbeterd te worden. Daarnaast wijst het rapport op de ontwikkeling van het internationaal kooptoerisme. Mede daarom moet volgens het distributie-planologisch onderzoek niet alleen gestreefd worden naar de versterking van de regionale positie, maar tevens naar een verbetering van de nationale en internationale positie. De hoofddoelstelling van de nota *Maastricht Internationaal Koopcentrum 1995* valt dan ook in twee delen uiteen: enerzijds de versterking van de functie als regionaal koopcentrum, anderzijds de versterking van zowel de nationale als internationale koopfunctie.

In de analyse van het kernwinkelgebied worden er in de nota een aantal sterke punten en kansrijke ontwikkelingen genoemd. Een sterk punt van het kernwinkelgebied dat onder andere wordt genoemd is het karakter. Dit is onder meer met betrekking tot de ruimte, die als 'sfeervol' wordt ervaren door bezoekers. Daarnaast worden er ook grote voordelen in de functiemenging gezien, waarbij met name sprake is van een grote verscheidenheid in het winkelaanbod. Omdat er sprake is van een ontwikkeling waarin consumenten een onderscheid maken tussen 'bulk'-inkopen en specialiteiten is het kernwinkelgebied door de aanwezigheid van specialiteitenwinkels voor steeds meer mensen aantrekkelijk (Jurgens 1989, p.7). Een kansrijke ontwikkeling is volgens de nota het toenemend aantal buitenlanders in de stad door de aanwezigheid van internationale institu-

ten en het MECC. Vanwege de hiervoor genoemde punten alsmede de aanpak van grootschalige projecten is Maastricht volgens de nota tevens in een positie terecht gekomen waar promotie voor de stad plaatsvindt zonder dat daar vanuit de lokale overheid of private partijen extra inspanning voor hoeft te worden geleverd.

Naast de sterke punten en kansrijke ontwikkelingen worden er in de nota echter ook een aantal bedreigingen vastgesteld. Naast de al eerder genoemde opstoppingen en de enorme prijsverhoging voor onroerend goed wordt er ook gewezen op identiteitsverlies. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de aantasting van historische puien door het vervangen van de winkelgevel op de begane grond, de toenemende filialisering waarmee vaak zwakkere en kleinschaligere functies worden verdrongen, de daarmee samenhangende afname van differentiatie in de verschijningsvorm van winkels en het verdwijnen van bepaalde winkelbranches. Bereikbaarheid is daarnaast ook een groot probleem. Dit wordt vooral op de langere termijn vastgesteld door de sterke groei van het autobebuild. In de nota wordt tevens een aantasting van de openbare ruimte geconstateerd, dat onder andere tot uitdrukking komt in een wildgroei aan straatmeubilair dat voor passanten vaak hinderlijk in de weg staat, overlast van verkeer en met name in de vorm van leveranciers, aantasting van puien, straatvervuiling en foutief parkeren. De structuur van het kernwinkelgebied blijkt eveneens een bedreiging te vormen. De trekkers, waaronder vaak grote filiaalbedrijven als Vroom & Dreesmann en Hema worden verstaan, zijn volgens de nota te dicht op elkaar gevestigd, wat tot opstoppingen leidt op een beperkt gebied. Dit laatste werkt tevens belemmerend voor het totstandkomen van optimale looproutes (Jurgens 1989, p.8).

Verskillende factoren als de relatieve grootte van het kernwinkelgebied, de branchering, functiemenging en de kwaliteit van het kernwinkelgebied in verschillende facetten als bereikbaarheid, belevingswaarde en structuur zijn volgens de nota *Maastricht Internationaal Koopcentrum 1995* elementen die een cruciale rol spelen in de concurrentiepositie ten opzichte van andere steden. Deze verschillende punten dienen dan ook de aandacht te krijgen. Daarbij is het noodzakelijk om de sterke punten waarmee Maastricht zich onderscheidt ten opzichte van andere steden te behouden en te verbeteren. De bestaande nadelen dienen opgeheven te worden. Om de positie van het kernwinkelgebied te verbeteren gaat de aandacht voornamelijk uit naar verschillende doelstellingen die betrekking hebben op de branchering.

Een eerste doelstelling moet volgens de nota het realiseren van een volledig branchepatroon zijn (Jurgens 1989, p.20). Daarbij dient aandacht te worden besteed aan de vestiging van een hoogwaardig warenhuis om de internationale concurrentie aan te gaan. Ook het vestigen van innoverende winkels, van nieuwe winkelformules en van antiekzaken is een aandachtspunt. Het behoud van een goede menging met zowel kleinschalige als grootschalige winkels staat daarbij voorop. De tweede doelstelling die door de nota wordt omschreven is het behoud en waar mogelijk de verbetering van de kwaliteit. De ideeën hierbij

gaan onder andere uit naar het bevorderen van exclusieve detailhandel, zoals onder andere het soort winkels dat in de Stokstraat aanwezig is, en een vertegenwoordiging van alle prijsniveaus, teneinde het kernwinkelapparaat attractief te laten zijn voor alle consumenten.

Om deze twee doelstellingen te bereiken is volgens de nota de uitbreiding van de bedrijfsvloeroppervlakte voor de structuur van het kernwinkelgebied noodzakelijk.

Daarnaast dienen er volgens de nota op verschillende gebieden inspanningen geleverd te worden. Hierbij valt te denken aan de gebieden productontwikkeling promotie, dagelijks beheer en het realiseren van grote projecten. Het is belangrijk dat de betrokken ondernemers daar een bijdrage aan leveren. Dit dient met name te gebeuren op het gebied van productontwikkeling promotie en dagelijks beheer van het kernwinkelgebied. Om een zo groot mogelijke betrokkenheid te kunnen realiseren dient er volgens de nota gekozen te worden voor een samenwerkingsverband (Jurgens 1989, p.32). Deze dient niet vrijblijvend te zijn. In de realisatie van een aantal plannen kan gekozen worden voor een vorm van publiek-private samenwerking. Met betrekking tot het beheer van het kernwinkelgebied moet er volgens de nota overwogen worden om een kernwinkelgebiedmanager aan te stellen. De kosten hiervoor zouden gedragen moeten worden door zowel de gemeente als de ondernemers.

3.2 Centrummanagement Maastricht

In de nota *Maastricht Internationaal Koopcentrum* is duidelijk gemaakt dat om verschillende ontwikkelingen in het kernwinkelgebied in de hand te kunnen houden er een samenwerking tussen publieke en private partijen noodzakelijk is. Maastricht is in dat besef niet uniek, zoals reeds is gebleken uit de literatuur. Om hier iets aan te doen is er na het verschijnen van de nota overleg gevoerd over een samenwerkingsstructuur tussen een federatie van ondernemers in het kernwinkelgebied en vertegenwoordigers van de gemeente. Dit overleg heeft tot resultaat gehad dat er in december 1992 door de gemeenteraad is besloten tot de oprichting van de Stichting Centrummanagement (Werkconferentie 2001). Deze stichting is op 1 mei 1993 begonnen aan haar werkzaamheden, die vooral het aanstellen van een centrummanager betroffen. Deze is gevonden in de persoon van Hans Meertens van het destijds geheten Bureau Meertens.

Volgens Theo Bovens is de doelstelling van het centrummanagement: "... het op een beleidsmatige manier verder ontwikkelen van het kernwinkelgebied met als doel de concurrentiekracht van de stad te vergroten en het veelzijdige karakter van de stad te behouden" (Werkconferentie 2001). Het bestuur van het Maastrichtse centrummanagement kent een gelijke verdeling in zetels tussen de publieke en private partijen. De lokale overheid heeft zeven zetels in de stichting, namelijk drie wethouders en vier directeuren van de meest betrokken afdelingen. De wethouders betreffen de portefeuillehouders van Economische Za-

ken, Stadsbeheer en Stadsontwikkeling. De vier directeurs zijn van de dienst Economische Zaken, de dienst Financiën, de dienst Publieke Werken en Stadsbeheer en de dienst Stadsontwikkeling. Naast vertegenwoordigers vanuit de lokale overheid, zijn deze er dus ook van de private partijen. De verdeling van de 'private' zetels is als volgt: één vertegenwoordiger van de Kamer van Koophandel, één vertegenwoordiger van de Vereniging van Eigenaren Binnenstad Maastricht, één vertegenwoordiger van de Vereniging Binnenstad Ondernemers, één vertegenwoordiger van Wyck Promotion en één lid op persoonlijke titel³. Deze bestuurssamenstelling is volgens Bovens tot op heden onveranderd, alhoewel er wel enkele rechtsopvolgers zijn (Werkconferentie 2001).

Volgens Meertens is één van de belangrijkste punten die door ondernemers zijn aangestipt de freeriding problematiek (Werkconferentie 2001). Veel winkeliëgenaren zouden in het kernwinkelgebied profiteren van voorzieningen waaraan zij niet, maar anderen wel betalen. Dit hangt samen met een ontwikkeling binnen de traditionele straat- of winkeliersverenigingen. Deze verenigingen hebben steeds minder leden. Voor ondernemers die nog wel lid zijn van een vereniging is het echter niet te verkroppen dat er aan hen financiële bijdragen worden gevraagd terwijl veel andere ondernemers niets hoeven te betalen aangezien zij geen lid zijn, maar er wel van mee profiteren.

De beginjaren van de Stichting Centrummanagement Maastricht hebben voornamelijk in het teken gestaan van het overleggen met de verschillende betrokken partijen over de hoofduitgangspunten. Daarbij is vooral gekeken waar er draagvlakken bestaan tussen de verschillende partijen en waar de ideeën van de verschillende betrokkenen met elkaar in conflict komen. De uitgangspunten betreffen onderwerpen die ook in de nota *Maastricht Internationaal Koopcentrum 1995* aan de orde zijn gekomen. Hierbij valt onder meer te denken aan onderwerpen als de kwaliteit en het beheer van de binnenstedelijke openbare ruimte, verkeer, veiligheid, promotie en financiering. Tijdens de overleggen zijn de partijen tot overeenstemming gekomen over de noodzaak voor een aanpak van het kernwinkelgebied, mede met het oog op in de nabijheid gelegen steden die reeds hun binnenstad hadden aangepakt. Aangezien de ontwikkeling van een binnenstad echter niet kan volstaan met een éénmalige investering, moet er ook geld gestoken worden in het dagelijkse beheer ervan. Vanwege de bestaande freeriding problematiek hebben de ondernemers geëist dat de gemeente de kosten voor de exploitatie van het centrummanagement op zich zou nemen. Wanneer dit probleem opgelost zou worden, waren de ondernemers bereid bij te dragen aan de financiering van de herinrichting. Met betrekking tot de bijdrage

³ De Vereniging Binnenstad Ondernemers betreft de winkeliersvereniging van ondernemers gevestigd in westelijke binnenstadsgebied. Wyck Promotion is vervangen door Ondernemersinitiatief Wyck en vormt de ondernemersvereniging in het oostelijke binnenstadsgebied. Tevens is de zetel van Vereniging Eigenaren Binnenstad Maastricht later ingevuld aangezien deze vereniging in de beginjaren van het centrummanagement is opgericht.

van ondernemers is een bedrag van vijftien miljoen genoemd op een totale toegroting van ongeveer dertig miljoen gulden.

In 1994 waren de verschillende partijen over veel punten tot overeenstemming gekomen. Volgens Meertens lag toen in feite het verhaal op tafel dat onder andere zou leiden tot de herinrichting van de binnenstad (Werkconferentie 2001). Dit was volgens de centrummanager een grote tegenvaller. Het had enkele jaren gekost om op dit punt aan te komen. Men was er immers al vanaf 1989 mee bezig. Meertens zegt hierover:

“Dit soort processen vergen toch veel meer tijd dan we eigenlijk weten. Dat is misschien wel een leerpunt voor volgende operaties van deze omvang. We hebben veel meer tijd nodig gehad dan we aanvankelijk hadden gedacht” (Werkconferentie 2001).

Tot medio 1995 is men bezig geweest met de consultatie van de achterban van de verschillende betrokken partijen. Daarbij werd onder andere het College van B&W en verschillende raadscommissies op de hoogte gesteld van de plannen. Volgens Meertens waren er binnen de gemeente mensen die moeite hadden met het voorliggende concept. Zij waren volgens de centrummanager gewend om een bepaalde procesgang van beleid te zien, waarvan de voorgestelde procesgang met een relatief grote openheid aanzienlijk in verschilt. Men ging nu in een vroeg stadium met partijen om de tafel zitten, waarbij verschillende betrokken partijen dus veel eerder hun plek krijgen in het besluitvormingsproces. In deze periode werd tevens gediscussieerd over de invulling van de financiering van het geheel en werd onder andere gekeken naar het inzetten van baatbelasting en de vrijwillige bijdrage.

In het voorjaar van 1996 zijn de partijen die deel uit maken van het centrummanagement tot overeenkomst gekomen over wat er moest gebeuren. De herinrichting was slechts één van de onderdelen binnen een grotere integrale aanpak. Binnen de gemeente is destijds wel al beleid in gang gezet voor een nadere vormgeving van de herinrichting. In deze periode heeft de gemeente de opdracht verstrekt aan het Bureau B+B in Amsterdam om een eerste plan te maken voor de aanpak van het kernwinkelgebied. Ook is er toen al overleg gevoerd met ondernemers over welke wensen zij hebben met betrekking tot de herinrichting. Hierbij ging het met name om het vaststellen van de hoofduitgangspunten van de binnenstedelijke renovatie.

3.3 Op weg naar een convenant

De lijst van onderwerpen waarover definitieve afspraken dienden te worden gemaakt was weliswaar bepaald, maar deze dienden volgens Meertens nog wel in een convenant te worden vastgelegd (Werkconferentie 2001). Medio 1996 is

er daarom een delegatie vastgesteld, om over de precieze invulling te onderhandelen. De onderhandelingsdelegatie kon volgens de centrummanager niet bestaan uit het bestuur van de Stichting Centrummanagement. Volgens Meertens is dit te wijten aan de omvang van het bestuur. Het overleg diende met een kleinere club te gebeuren. Uiteindelijk is er overleg gevoerd met vier voorzitters van private partijen, namelijk met de Vereniging Binnenstad Ondernemers (VBO), Ondernemersinitiatief Wyck (OIW), de afdeling Maastricht en Heuveland van de Koninklijke Horeca Nederland (KHN) en de Vereniging Eigenaren Binnenstad Maastricht (VEBM).

Voordat de verschillende overleggen van start gingen werd in de zomer van 1996 de opdracht vanuit het centrummanagement gegeven voor het opstellen van een communicatieplan. Meertens vertelt daarover: "... we spraken weliswaar met de verenigingen en hun besturen, maar we wilden ook een manier vinden om andere eigenaren en ondernemers erbij te betrekken" (Werkconferentie 2001). De eerste communicatie over de voorliggende onderhandelingen vond daarop plaats in het najaar van 1996 met het houden van een werkconferentie in de Festivillage aan de Bosschstraat. Volgens de centrummanager was deze bijeenkomst zeer succesvol:

"... we hebben 200 deelnemers gehad. Er was een uitnodiging in de krant, er waren gepersonaliseerde brieven met daarin een uitleg over wat er ging gebeuren en wat er van de mensen werd verwacht. De werkconferentie moest de input leveren voor de onderhandelingen, temeer omdat de verenigingen niet iedereen konden binden" (Werkconferentie 2001).

Na deze werkconferentie gingen de onderhandelingen van start. De delegatie voerde per onderwerp overleg en voor elke bijeenkomst werd er door een schrijfgroep binnen het centrummanagement een hoofdstuk geschreven, die na onderling overleg nog eventueel aangepast werd. Volgens Meertens zijn er vijftien overleggen geweest met tientallen deeloverleggen. De eerste terugkoppelingen naar de achterban van de verenigingen door de vertegenwoordigers vond plaats in het voorjaar van 1997. Dit is vooral te wijten aan het feit dat wanneer er na elke vergadering teruggekoppeld moet worden naar de leden, dat het opstellen van de tekst voor het convenant dan een bijna onmogelijke zaak wordt. De terugkoppeling vond daarom niet plaats over de tekst, maar over de hoofd-uitgangspunten.

In de zomer van 1997 was de onderhandelingsdelegatie inhoudelijk tot overeenstemming gekomen over 66 actiepunten. Dit was volgens Meertens tot verrassing van velen, aangezien de verschillende betrokken partijen niet hadden gedacht zo snel tot overeenstemming over de hoofdlijnen te kunnen komen. Dit wil echter niet zeggen dat de onderhandelingen altijd even makkelijk zijn verlopen. Door de integrale benadering, het bespreken van verschillende punten die verbetering behoeven, is het volgens de centrummanager een kwestie van

geven en nemen, waar het op een gegeven moment gaat over een parkeergarage meer of minder. Er was echter nog geen overeenstemming bereikt over de in de ogen van Meertens meest cruciale paragraaf, namelijk de financiën.

Tijdens de tweede helft van 1997 is verder onderhandeld over de financiering van de voorgenomen actiepunten. Daarbij zijn onder andere algemene afspraken gemaakt over baatbelasting en de verdeelsleutel die daarbij zou worden gebruikt. Deze fase heeft erg lang geduurd, onder meer vanwege het feit dat de wet grote eisen stelt aan de zorgvuldigheid van het proces naar het heffen van baatbelasting toe (Werkconferentie 2001). In april van 1998 is uiteindelijk door de onderhandelaars overeenstemming bereikt over de complete tekst, inclusief de financiële paragraaf. Op 28 juni 1998 is daarop het convenant door de verschillende partijen ondertekend.

3.4 Convenant Integrale Aanpak Kernwinkelgebied Maastricht

Zoals gezegd omvat het convenant 66 actiepunten. Maar wat is precies de inhoud daarvan? Het aantal actiepunten vormt een optelsom van de punten die onder acht verschillende categorieën vallen. Elke categorie start met een aantal hoofduitgangspunten. De categorieën betreffen de kwaliteit van de openbare ruimte, de bereikbaarheid van de binnenstad, veiligheid, kwaliteit van het winkel- en horeca-aanbod, de kwaliteit en uitstraling van winkel- en horecapanden, de vergroting en invulling van het kernwinkelgebied, promotiebeleid en communicatie en organisatie. Wanneer naar de categorieën gekeken wordt, komt duidelijk de integraliteit van het convenant naar voren. Dit wordt tevens benadrukt door de titel van het convenant, namelijk *Convenant Integrale Aanpak Kernwinkelgebied Maastricht*.

Het hoofduitgangspunt bij de categorie kwaliteit van de openbare ruimte is dat de verschillende partijen onderkennen dat de aantrekkelijkheid van de binnenstad voor een groot deel wordt bepaald door de openbare ruimte. Samen met het winkel-, horeca- en cultuuraanbod geeft zij volgens de betrokken partijen vorm aan: "... het zogenaamde 'ontastbare' product Maastricht, dat de belangrijkste aantrekkingsfactor is voor bezoekers van binnen en buiten Maastricht" (Stichting Centrummanagement 1998, p.3). De huidige kwaliteit van de openbare ruimte staat echter onder druk. De bestrating, waarvan sommige stukken al meer dan vijftig jaar oud zijn, is aan technische slijtage onderhevig. Daarbij komt volgens de partijen dat de kwalitatieve uitstraling achterblijft bij het kwaliteitsbeeld dat bezoekers met Maastricht moeten gaan associëren. Onder andere de aanwezigheid van bepaalde betonmaterialen leidt ertoe dat het gebied er niet meer representatief uitziet. Naast de slechte beloopbaarheid en het gebruik van bepaalde materialen wordt de openbare ruimte als 'chaotisch' ervaren: er bevindt zich een scala aan straatmeubilair en armaturen met een slecht lichtniveau. De partijen wensen daarom een 'upgrading' tot stand te

brengen, om te komen tot een kwaliteits- en voorzieningenniveau dat uitstijgt boven het bestaande niveau van regulier onderhoud.

Onder de verschillende punten van de hiervoor besproken categorie valt onder andere de vaststelling van het plangebied, waartoe ook de Rechtstraat wordt gerekend. Daarnaast wordt gewezen op een schetsontwerp voor de herinrichting, waarop een evaluatie heeft plaatsgevonden en keuzes zijn gemaakt voor het kwaliteitsniveau in de verschillende straten. Tevens worden de componenten van de herinrichting benoemd, die betreffen de bestrating, de openbare verlichting, het straatmeubilair, het openbare groen en de beeldende kunst. Er wordt eveneens onderzoek gedaan naar het leggen van leidingtunnels, zodat de bestrating niet met regelmaat hoeft te worden opengebroken. De gemeente maakt in overleg met de betrokkenen per straat ook een uitvoeringsschema zodat de overlast tot een minimum wordt beperkt.

Onder de categorie bereikbaarheid wordt door de partijen benadrukt dat een verbetering noodzakelijk is voor de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van de binnenstad. De komst van adequate parkeervoorzieningen is daarbij onontbeerlijk. Verschillende fysieke beperkingen en leefbaarheid stellen echter wel grenzen aan de omvang van die parkeervoorzieningen. Het stimuleren van bezoekers om gebruik te maken van het alternatieve vervoersmogelijkheden is daarom noodzakelijk. Onder de genoemde actiepunten valt onder andere het onlangs gerealiseerde PRIS-systeem, een 'monitor'-systeem dat inzicht geeft in de bereikbaarheid van de binnenstad door middel van het weergeven van het aantal beschikbare parkeerplaatsen voor bezoekers. Daarnaast wordt de openbaarvervoersas deels verlegd en worden er laad- en lostijden ingesteld. Ook ligt het ontwikkelen van voorzieningen als 'Park & Walk' en 'Park & Ride' in het vooruitzicht, teneinde de bereikbaarheid te vergroten. Deze en andere punten moeten duidelijk worden gemaakt aan het publiek, daarom werken de partijen samen op het gebied van voorlichting en communicatie.

Bij de categorie veiligheid erkennen de partijen dat een gevoel van veiligheid in de binnenstad bij de verschillende gebruikers van essentieel belang is voor het slagen van de doelstellingen die in het convenant worden genoemd. Door het treffen van een aantal maatregelen kan dit gevoel worden versterkt (Stichting Centrummanagement 1998, p.10). Alhoewel het waarborgen van veiligheid primair een overheidstaak is, kan de gemeente dit niet realiseren zonder samenwerking met particuliere initiatieven en diensten. Onder de actiepunten valt onder meer het aanstellen van 'stadswachten' aangezien deze worden gezien als middel om te komen tot meer veiligheid, de aanleg van een stil-alarm-systeem in de winkels, de vestiging van een permanente politiepost in het kernwinkelgebied en het laten branden van etalageverlichting tot middernacht, waarna een basisverlichting zal worden aangeschakeld.

Ook de kwaliteit van het winkel- en horeca-aanbod is volgens de partijen naast aspecten van bereikbaarheid, parkeren en sfeer, essentieel voor de aantrekkelijkheid van het kernwinkelgebied. Een toenemende filialisering wordt daarbij, net als in de besproken literatuur, gezien als aantasting van het unieke karakter

van het kernwinkelgebied in Maastricht en doet afbreuk aan de aantrekkelijkheid. Het voornemen wordt in deze categorie dan ook geformuleerd om het bestaande unieke en veelzijdige winkel- en horeca-aanbod te behouden en waar mogelijk uit te breiden (Stichting Centrummanagement 1998, p.12). Onder de actiepunten vallen onder andere het formuleren van doelstellingen met betrekking tot het gewenste branchepatroon en de gewenste diversiteit binnen de branches. Daarnaast worden de mogelijkheden onderzocht rond het instellen van een fonds voor strategische aankopen zodat men meer greep krijgt op de branchering en kwaliteit van het totale winkelaanbod en verzoeken partijen de gemeente om het toezicht te verscherpen op winkels die zich maar tijdelijk vestigen.

Naast de hiervoor genoemde categorieën wordt ook de kwaliteit en uitstraling van panden als een belangrijk onderdeel gezien van de totale beleving en aantrekkelijkheid van het kernwinkelgebied. Het bestaande beleid dient door een aantal maatregelen uitgebreid te worden. Zo streven de partijen ernaar om binnen vijf jaar de binnenstad vrij te maken van rolluiken of grotendeels gesloten rolluiken. Daarnaast dient het uithangbordenbeleid te worden verscherpt en dient er worden toegezien op de naleving ervan. Ook wordt er een beroep gedaan op alle eigenaren om hun panden goed te onderhouden en zal in samenwerking met de Vereniging Eigenaren Binnenstad Maastricht een actieprogramma worden geformuleerd om het achterstallige onderhoud aan te pakken. Een laatste actiepunt dat wordt genoemd is het terugdringen van de verpaupering op de bovenliggende etages, dit kan onder meer door het terugbrengen van de woonfunctie door middel van het door het centrummanagement geïnitieerde project 'Wonen boven Winkels'.

Zoals in de nota *Maastricht Internationaal Koopcentrum 1995* al naar voren is gekomen, is het kernwinkelgebied in Maastricht relatief klein in vergelijking met andere steden. In het convenant wordt dit nogmaals aangestipt. De uitbreidingsmogelijkheden zijn volgens de partijen gering door de historische bebouwing. Dit leidt tot beperkingen voor formules die grote vloeroppervlakten vragen. Het probleem hierbij is dat de vraag naar laatst genoemde bedrijfsobjecten sterk toeneemt. Dit leidt tot de eerder geconstateerde sterke groei in het huurprijsniveau. De uitbreiding van het kernwinkelgebied en de realisatie van een nieuwe locatie moeten daarom een bijdrage leveren aan de handhaving en verdere versterking van Maastricht als winkelstad. Als actiepunten wordt onder andere het realiseren van het Markt-Maasproject genoemd en het verder ontwikkelen of herontwikkelen van bestaande initiatieven als het overdekte winkelcentrum Entre Deux, de Minckelersstraat, Wyck en het winkelcentrum aan Plein 1992.

Naast de hiervoor genoemde categorieën zijn er tenslotte nog promotiebeleid en communicatie en organisatie. De partijen erkennen het belang van een goede promotie van de Maastrichtse binnenstad voor het handhaven en versterken van haar concurrentiepositie (Stichting Centrummanagement 1998, p.16). Met name het 'ontastbare product' Maastricht met aspecten als sfeer, ambiance, uitstra-

ling, historie en gastvrijheid, zal in de promotie centraal moeten staan. Zoals reeds ter sprake werd gebracht bij het bespreken van de literatuur, wordt ook hier het belang van een goede communicatie ingezien tussen alle partijen die betrokken zijn bij het functioneren van de binnenstad. Pas dan kan er sprake zijn van een adequaat beheer van de binnenstad.

3.5 Na de ondertekening van het convenant

Op 28 juni 1998 is het hiervoor besproken convenant door de onderhandelingsdelegatie ondertekend. Naast de deelnemende partijen heeft ook de politie als partij het convenant ondertekend op de onderwerpen die betrekking hebben op veiligheid. Met de ondertekening was weliswaar een akkoord tussen de verschillende vertegenwoordigers verwezenlijkt, maar het convenant diende ook nog tijdens de algemene ledenvergaderingen van de verenigingen te worden voorgelegd. Dit is medio 1998 gebeurd. Volgens Meertens was er sprake van een 'roadshow' langs de betrokken verenigingen, waarbij de tekst van het convenant werd toegelicht (Werkconferentie 2001).

In het najaar van 1998 is vervolgens gesproken op detailniveau over de financiering van het geheel. Daarbij ging het met name over de tarieven van de baatbelasting en de verdeelsleutel. Vooral dit laatste was een belangrijk punt in de discussie. Ondernemersverenigingen probeerden te komen tot een rechtvaardige grondslag die recht doet aan onder andere het aantal bezoekers aan de betreffende locatie. Daarbij was er volgens de centrummanager tegelijkertijd een discussie over de hoogte van de bijdrage aan de herinrichting en het eventueel afwentelen daarvan door eigenaren op huurders⁴. Meertens vertelt hierover: "We merkten dat er onrust ontstond, dat er verhalen rond gingen van het wordt te duur en het kan goedkoper" (Werkconferentie 2001). Deze onrust bestond vooral bij eigenaren. Daarop is een onderzoek uitgevoerd op kosten van het centrummanagement door het bureau Heidemij. Uit het betreffende onderzoek kwam naar voren dat de begroting van de gemeente en de mededelingen over baat correct waren.

Op 1 maart 1999 is er een officiële inspraakgelegenheid gehouden in de Platte Zaol, waarbij het convenant met alle aspecten, waaronder de plannen van de herinrichting en de financiering daarvan, werd gepresenteerd. Een belangrijk doel daarbij was om de ondernemers die niet lid waren van één van de betrokken verenigingen te informeren. Dit was tevens de aftrap voor de door de gemeente gehouden draagvlakmeting. Met deze draagvlakmeting wilde de gemeente nagaan in hoeverre eigenaren in het plangebied bereid waren om via een vrijwillige bijdrage of via baatbelasting bij te dragen aan de kosten van de her-

⁴ Het afwentelen van baatbelasting door een eigenaar op een huurder is juridisch enkel mogelijk in het geval er een clause in het contract is opgenomen waarin deze mogelijkheid beschreven staat (Werkconferentie 2001).

inrichting. De uitslag volgde in het najaar van 1999. Een krappe meerderheid van eigenaren bleek al dan niet vrijwillig te willen bijdragen aan de herinrichting. Met deze krappe meerderheid was het tijd om de voorwaarden van het convenant in verschillende raadscommissies te bespreken. Ook de gemeenteraad had zich nog niet over het convenant uitgesproken. Deze heeft op 18 januari met een grote meerderheid het convenant en de daarbij behorende plannen voor de herinrichting goedgekeurd.

3.6 Vormgeving van het binnenstedelijk gebied

Met het bespreken van het *Convenant Integrale Aanpak Kernwinkelgebied Maastricht* zijn weliswaar verschillende argumenten genoemd voor de herinrichting van het binnenstedelijk gebied, maar is er nog niets gezegd over de concrete invulling daarvan. Daar zal nu nader op worden ingegaan.

Voor het herinrichtingsplan zijn er volgens Bart Claessen (Werkconferentie 2001), medewerker stedelijke inrichting, drie hoofduitgangspunten geformuleerd. Het eerste hoofduitgangspunt is het versterken van de structuur en daarmee het karakter van de binnenstad. Door Claessen wordt gewezen op de Maas als een natuurlijke barrière die er voor zorgt dat de binnenstad van Maastricht in een oostelijk en een westelijk deel wordt opgesplitst. Om deze twee binnenstadsdelen één geheel te laten vormen is het noodzakelijk dat de samenhang van het centrum naar de Maas toe wordt versterkt.

Een tweede hoofduitgangspunt is volgens Claessen het bereiken van een samenhang tussen de individuele straten in de binnenstad. Daarbij moet tevens het kernwinkelgebied een uitstraling hebben als één gebied binnen de stad. Dit laatste moet bereikt worden door het creëren van een zogenaemde ‘familie van straten’. Dit wordt door Claessen beschreven als het creëren van een broer-zuster relatie tussen de straten. Voor het scheppen van deze samenhang tussen de straten in het kernwinkelgebied zijn er volgens Bovens twee verschillende argumenten te geven, namelijk een stedenbouwkundig argument en een economisch argument.

Vanuit het stedenbouwkundig argument is een belangrijke rede tot het vormen van een eenheid het voorkomen van een ‘ruimtelijk-visuele chaos’. Van dit laatste was veelal sprake bij het opstellen van de plannen voor de herinrichting, doordat er voor verschillende straten andere typen oplossingen werden gebruikt. Volgens Bovens kan er vanuit een economisch perspectief gesteld worden dat een eenheid van straten noodzakelijk is om de twee delen die samen de binnenstad van Maastricht vormen een zelfde status te geven. Zo zouden Wyckse ondernemers altijd een soort minderwaardigheidsgevoel hebben ten opzichte van de binnenstad aan de westkant van de Maas, aangezien zij zich vaak miskend voelen als onderdeel van het kernwinkelgebied. Wanneer er een onderscheid wordt gemaakt tussen wat kernwinkelgebied is en wat niet dan kunnen volgens Bovens de mogelijkheden vanuit bedrijfseconomisch optiek ver-

sterkt worden. Het al dan niet hebben van een status van kernwinkelgebied komt dan tot uitdrukking in het wel of niet behoren tot de ‘familie van straten’. Alle straten in het kernwinkelgebied zullen dus volgens Bovens aan dit criterium moeten voldoen.



Figuur 6 en 7: Rechtstraat met de huidige vormgeving (links) en de gesimuleerde geplande vormgeving (rechts) (bron: <http://peking.iis.04s.com/gemmt/kernwinkelgebied/>).

Het derde hoofduitgangspunt bij het plan voor de herinrichting betreft het toepassen van zoveel mogelijk natuurlijke materialen die een bepaalde ingetogenheid hebben qua presentatie. Hier komt met name natuursteen voor in aanmerking. Er is gekozen voor een aantal grijstinten in samenhang met de omringende architectuur. Deze grijze natuurstenen zullen in een zogenaamd ‘stoep-straat-stoep’-profiel worden toegepast. Daarbij krijgen een aantal straten nieuwe verlichting, onder andere vanwege het feit dat een aantal straten niet goed verlicht bleken te zijn. In een aantal straten komt er hangende verlichting aan spandraden en waar mogelijk worden de historische wandarmaturen gehandhaafd met een aangepast verlichtingsniveau. Tevens worden de mogelijkheden onderzocht voor het aanstralen van een aantal bijzondere gevels. Ook met betrekking tot het straatmeubilair, in de vorm van fietsenrekken, afvalbakken en boomkorven, is gekozen voor een eenheid in het gehele kernwinkelgebied. De openbare kunst zal in zoveel mogelijk gevallen worden gehandhaafd.

5. DE MAASTRICHTSE BESLUITVORMING NADER GEANALYSEERD

In hoofdstuk 3 is een beschrijving gegeven van de Maastrichtse besluitvorming rond de voorgenomen herinrichting. Zoals in de inleiding al naar voren is gekomen, heeft een aantal bewoners en ondernemers uit de Rechtstraat problemen met de manier waarop het besluitvormingsproces heeft plaatsgevonden. In hun analyse zien zij soms ernstige gebreken in het democratische gehalte ervan. Dit hoofdstuk zal nader ingaan op de besluitvorming. Daarbij zal allereerst worden ingegaan op de structuur van het proces. Hierbij zal literatuur uit hoofdstuk 2 gekoppeld worden aan deze Maastrichtse case. Na deze uitwerking zullen verschillende elementen binnen het planvormingsproces aan de orde komen, waarbij met name wordt gekeken naar haar democratische gehalte.

4.1 Structuur

Zoals in hoofdstuk 2 naar voren is gekomen, kunnen er over het algemeen drie verschillende planvormingsprocessen worden onderscheiden, namelijk een traditioneel, een semi-open en een open planvormingsproces. Daarbij is duidelijk geworden dat de meer traditionele vorm tegenwoordig nauwelijks meer voor komt vanwege de nadruk die er wordt gelegd op participatieve en communicatieve planning. Na een periode waarin met name is gewerkt met het gesloten traditionele planvormingsproces, vindt er een overgang plaats naar processen die meer openheid kennen. De openheid komt met name tot uitdrukking in het stadium waarin diverse actoren worden betrokken bij de planvorming. Met het beschrijven van de Maastrichtse besluitvorming is nog niets gezegd over de structuur ervan. In deze paragraaf zal hier nader op worden ingegaan.

Net als veel andere plaatsen is de gemeente Maastricht voor het vormgeven van het planvormingsproces vertrokken vanuit een probleem en heeft ze een bepaald doel voor ogen gehad. Zoals met het bespreken van de nota *Maastricht Internationaal Koopcentrum1995* (Jurgens 1989) al aan de orde is gekomen, heeft de gemeente aan het einde van de jaren tachtig een aantal problemen ten aanzien van het kernwinkelgebied geconstateerd. Daarbij zijn onder andere opstoppingen in het voetgangersverkeer en een toenemende prijsverhoging van onroerend goed genoemd. Vanuit dit gegeven is het planvormingsproces van start gegaan met onder andere de oprichting van de Stichting Centrummanagement.

Het centrummanagement heeft in het beginstadium verschillende hoofddoelstellingen die betrekking hebben op de genoemde bedreigingen uiteengezet. Wan-

neer er naar figuur 4 wordt gekeken, dan kan worden gesteld dat dit onder de fase van planontwikkeling valt. Al snel zijn daarop verschillende betrokken actoren geconsulteerd. Verschillende overleggen zijn gevoerd om te kijken waar draagvlakken liggen en waar zich eventuele wrijvingen bevinden. Een belangrijke bijdrage aan het ontwerpplan die met name vanuit de ondernemersverenigingen voort komt, is het wijzen op de bestaande freeriding problematiek, waarbij veel ondernemers profiteren van bepaalde voorzieningen waarvoor zij niet hoeven te betalen. Deze opmerking door de ondernemers heeft ertoe geleid dat het voorlopige plan op dit punt is aangepast.

Nadat er overeenkomst was bereikt over de punten die aangepakt dienden te worden in het kernwinkelgebied, is er een onderhandelingsdelegatie samengesteld. Deze delegatie bestond uit vertegenwoordigers van vier private partijen. Om informatie over de aanstaande onderhandelingen aan de individuele betrokkenen te geven is er een informatiebijeenkomst gehouden. Tijdens de onderhandelingen is gesproken over de precieze invulling van het convenant. Dit pakket van zesentwintig actiepunten kan gezien worden als het definitieve ontwerpplan. De fase waarin er onderhandeld is valt in het model semi-open in figuur 4 dan tussen 'consultatie van betrokken actoren' en 'ontwerp-plan'.

De fase tussen 'ontwerp-plan' en 'bezwaar- en beroepsprocedure' bestrijkt het tijdspan waarin onder andere het ondertekende convenant is voorgelegd aan de achterbannen van de verschillende verenigingen. Tevens is het ontwerpplan gepresenteerd tijdens een officiële inspraakgelegenheid in de Platte Zaol. Om een duidelijk beeld te krijgen in hoeverre individuele eigenaren bereid waren al dan niet vrijwillig bij te dragen, is tijdens de inspraakgelegenheid de draagvlakmeting van start gegaan. Nadat de uitslag hiervan is binnengekomen en de bezwaar- en beroepsprocedure is afgerond, is vervolgens het plan goedgekeurd door de Maastrichtse gemeenteraad, waarmee het definitieve plan op tafel is komen te liggen.

Wanneer naar de structuur van het Maastrichtse planvormingsproces wordt gekeken, dan kan worden gesteld dat deze een relatief open vorm kent. Dit komt met name tot uitdrukking door het moment waarop betrokken actoren bij het besluitvormingsproces worden betrokken. Zoals naar voren is gekomen is reeds in een vroeg stadium contact gelegd met verschillende private partijen om het eens te worden over de punten die in het kernwinkelgebied verbetering behoeven. Over deze punten is vervolgens onderhandeld met vier private partijen, namelijk de twee ondernemersverenigingen voor beide delen van het stadscentrum, de vereniging voor eigenaren in de binnenstad van Maastricht en de afdeling Maastricht en Heuvelland van Koninklijke Horeca Nederland. De structuur van het planvormingsproces is niet geheel open, omdat de gemeente bij het publieke traject gekozen heeft voor 'normale' inspraakprocedures. Daarbij is niet gekozen voor een vorm van publiek debat.

Met de vaststelling van het semi-open karakter van het planvormingsproces lijkt theoretisch gesteld te kunnen worden dat een dergelijk besluitvormingsproces meer bijdraagt aan de lokale democratie dan een gesloten traditioneel

planvormingsproces. Toch wordt de gekozen vorm van het besluitvormingsproces niet door iedereen gewaardeerd. Dit is met name het geval voor de groep ondernemers en eigenaren die zich hebben verenigd in het Actiecomité Rechtstraat. In de volgende paragrafen zal er op verschillende bezwaren van de actiegroep ten aanzien van het besluitvormingsproces nader in worden gegaan.

4.2 Representativiteit

Een eerste punt van kritiek van het Actiecomité Rechtstraat op de vorm van het planvormingsproces betreft de representativiteit van de private partijen die hebben deelgenomen aan de onderhandelingen die ten grondslag liggen aan het *Convenant Integrale Aanpak Kernwinkelgebied Maastricht*. Een aantal ondernemers en eigenaren van deze in Wyck gelegen straat voelt zich niet vertegenwoordigd door deze private partijen. Ed Beuker, één van de actieve leden van het Actiecomité Rechtstraat, verwoordt dit als volgt:

“Wanneer je terugkijkt naar hoe het proces is gegaan, dan heeft de gemeente eigenlijk plannen gepresenteerd die ze met een viertal convenantpartners had uitgewerkt. In latere discussies zegt de gemeente van we hebben onderhandeld met vier partijen en die beschouwen wij als de vertegenwoordigers van de belanghebbenden in het kernwinkelgebied. Als je dan vervolgens kijkt naar de manier waarop de mensen in de Rechtstraat zich terugvinden in die vier partijen dan is dat vaak helemaal niet” (Interview dhr. E. Beuker, Maastricht 24-1-2001).

De kritiek op de representativiteit van de vier partijen betreft met name het Ondernemersinitiatief Wyck (OIW). Deze ondernemersvereniging vertegenwoordigt weliswaar een groot aantal ondernemers in het oostelijke binnenstadsgebied, maar zou slechts een beperkt aantal leden hebben in de Rechtstraat. Het overgrote deel van de achterban van het OIW zou gevestigd zijn in de Wycker Brugstraat.

Volgens de centrummanager is er wel degelijk op de representativiteit gelet. Dit is met name gebeurd toen het OIW zich presenteerde als de vertegenwoordiger van de Wyckse ondernemers en de zetel van de opgeheven ondernemersvereniging Wyck Promotions overnam. Dit was volgens Meertens een vanzelfsprekende zaak aangezien een aantal bestuursleden uit de opgeheven ondernemersvereniging weer zitting hadden genomen in het bestuur van het OIW. Naast het OIW waren er echter nog twee verenigingen in het Wyckse binnenstadsgebied actief. Hierover vertelt Meertens:

“Er zat ook de ondernemersvereniging van het Waterpoortkwartier en er was Stadsvernieuwing Wyck, die daar weliswaar niet als ondernemersvereniging zat, maar als een soort behartiger van bewonersbelangen. We hebben toen gezegd vanuit het bestuur, laten we ook garanties geven dat die stemmen via het koepelorgaan OIW worden meegenomen en daar is een fikse discussie over geweest. Dat heeft ertoe geleid dat in het bestuur van het OIW een vertegenwoordiger van de ondernemersvereniging van het Waterpoortkwartier werd opgenomen en een vertegenwoordiger van Stadsvernieuwing Wyck⁵. De voorzitter van de ondernemersvereniging van het Waterpoortkwartier werd bestuurslid van het OIW om als een soort intermediair te fungeren tussen de Rechtstraat en het Waterpoortkwartier, met nog een stukje belangenbehartiging” (Werkconferentie 2001).

Met het opnemen van de voorzitter van de ondernemersvereniging Waterpoortkwartier in het bestuur van het OIW is volgens Meertens dus ook de Rechtstraat vertegenwoordigd tijdens de besprekingen van de onderhandelingsdelegatie. Daarbij komt dat ook de afdeling Maastricht en Heuvelland van Koninklijke Horeca Nederland betrokken was bij de besprekingen en daarmee ook de café- en restauranthouders vertegenwoordigde.

Volgens Ton Stille, één van de initiators van het Actiecomité Rechtstraat, is de Rechtstraat met het opnemen van de voorzitter van de ondernemersvereniging Waterpoortkwartier echter helemaal niet vertegenwoordigd (Interview dhr. T. Stille en mevr. O. Swarte, Maastricht 2-5-2001). Deze ondernemersvereniging had volgens Stille ten tijde van de onderhandelingen geen actieve status en was het enkel de voorzitter die zich nog voor de vereniging inzette. Na het ondertekenen van het convenant heeft Waterpoortkwartier wel een doorstart gemaakt, maar tijdens de onderhandelingen had deze vereniging volgens Stille geen achterban. Ton Stille en zijn partner Oda Swarte zijn van mening dat er geen sprake is geweest van een intermediaire rol voor het Waterpoortkwartier, aangezien zij pas in maart 1999 terugkoppeling kregen van de voorzitter van deze ondernemersvereniging. Daarover vertellen Stille en Swarte:

“In de periode van de doorstart hebben we een ledenvergadering gehad van het Waterpoortkwartier en hebben we aan het eind van de vergadering aan de voorzitter gevraagd wat er nu eigenlijk gaande was en in hoeverre we nog iets konden ondernemen. Toen heeft de voorzitter gezegd van daar kunnen

⁵ Door leden van het Actiecomité Rechtstraat wordt opgemerkt dat Stadsvernieuwing Wyck wel lid is van het OIW, maar geen zetel inneemt in het bestuur van deze ondernemersvereniging.

jullie niets meer aan doen hou er in godsnaam over op want dat is er allang doorheen” (Interview dhr. T. Stille en mevr O. Swarte, Maastricht 2-5-2001).

De situatie waarin de ondernemersvereniging Waterpoortkwartier zich ten tijde van de onderhandelingen in bevond, alsmede het geringe aantal leden van het OIW in de Rechtstraat leidt er volgens Stille en Swarte toe dat er geen sprake kan zijn van representativiteit bij de partij die juist de belangen van de ondernemers en eigenaren in de Rechtstraat hadden moeten vertegenwoordigen.

Binnen de Maastrichtse gemeenteraad wordt verschillend gedacht over deze kritiek op de representativiteit van het OIW. Over het algemeen kan gesteld worden dat partijen die deel uit maken van het College van B&W⁶ niet snel geneigd zijn ontvankelijk te zijn voor de kritiek die is geleverd door het Actiecomité Rechtstraat. Daarentegen hebben gemeenteraadsleden van partijen die deel uit maken van de oppositie⁷ vaker een minder eenduidig standpunt ten aanzien van de kritiek. Alvorens dieper in te gaan op de standpunten van laatstgenoemden, zal eerst in worden gegaan op de visies van actief betrokken gemeenteraadsleden van partijen die deel uitmaken van het College van B&W.

Het gemeenteraadslid Gerard van Rens van het CDA onderschrijft de mening van het Actiecomité Rechtstraat niet (Interview dhr. G. van Rens, Maastricht 23-4-2001). Volgens Van Rens waren binnen de gekozen onderhandelingsstructuur wel degelijk alle ondernemers vertegenwoordigd. Een discussie over het vertegenwoordigingsmodel is wel mogelijk, maar heeft volgens het raadslid niet veel zin. Wanneer je een onderhandelingsdelegatie hebt samengesteld, dan mag je er volgens Van Rens vanuit gaan dat de partijen die daaraan deelnemen namens de achterban ook gerechtigd zijn om te praten. Als een vereniging meent voor een bepaalde groep te kunnen spreken, dan wordt dit niet in twijfel getrokken. Het is volgens hem ook niet de taak van de lokale overheid om te controleren wie er al dan niet wordt vertegenwoordigd. De verantwoordelijkheid voor de representativiteit ligt volgens Van Rens in eerste instantie bij degenen die vertegenwoordigd worden: “Als zij vinden dat dat niet goed geregeld is, dan moeten zij bij hun vertegenwoordiging aan de bel trekken of zichzelf groeperen, maar dat is in de Rechtstraat pas in een heel laat stadium gebeurd” (Interview dhr. G. van Rens, Maastricht 23-4-2001). De actieleden in de Rechtstraat hebben volgens Van Rens geen invloed kunnen uitoefenen binnen het planvormingsproces, aangezien zij zich niet tijdig bij het OIW hebben aangesloten. Wanneer je dan achteraf komt met kritiek, dan is volgens het raadslid: “(...) de race voor een groot deel al gelopen” (Interview dhr. G. van Rens, Maastricht 23-4-2001).

⁶ CDA, PvdA, VVD en Seniorenpartij. De Seniorenpartij heeft geen zetel in het College van B&W, maar maakt door de ondertekening van het coalitieprogramma wel deel uit van de coalitie.

⁷ D'66, GroenLinks, SP.

Ook raadslid Servé Habets van de PvdA ondersteunt de kritiek van het Actiecomité Rechtstraat niet. Hij vergelijkt de onderhandelingen rond het convenant met de overleggen die worden gevoerd tussen vakbonden en werkgeversorganisaties bij CAO-onderhandelingen (Interview dhr. S. Habets, Maastricht 9-4-2001). Ook bij CAO-onderhandelingen is er sprake van een discrepantie tussen leden en niet-leden. Wanneer er afspraken worden gemaakt voor een CAO door één of meerdere vakbonden, dan zijn deze ook van kracht voor de mensen die geen lid zijn van de betreffende vakbond. Wanneer er afspraken worden gemaakt over het kernwinkelgebied met vier private partijen, dan gelden deze dus ook voor de mensen die geen lid zijn van de desbetreffende verenigingen. Weliswaar erkent Habets dat de communicatie naar de achterban van het OIW niet optimaal is geweest, maar dit tast de geldigheid van de onderhandelingen rond het convenant niet aan. Net als Van Rens is Habets van mening dat de ondernemers en eigenaren in de Rechtstraat zich in een te laat stadium hebben georganiseerd, waardoor de mogelijkheid om invloed uit te oefenen was verlopen.

Jean Jacobs, raadslid en fractievoorzitter van de PvdA, is ook van mening dat de belanghebbenden binnen de gekozen onderhandelingsstructuur voldoende vertegenwoordigd zijn (Interview dhr. J. Jacobs, Maastricht 9-4-2001). Volgens Jacobs zijn er vooraf duidelijke afspraken gemaakt over onder andere de te volgen procedure. Het raadslid is van mening dat het best kan zijn dat er in de loop van het proces ongewenste effecten dreigen op te treden voor bepaalde mensen en dat er vervolgens een comité wordt gevormd op grond van dat ongenoegen, maar dit neemt niet weg dat deze mensen aanvankelijk zijn vertegenwoordigd door een andere groepering die heeft onderhandeld met de gemeente.

Een partij binnen het Maastrichtse College van B&W dat meer ontvankelijk is geweest voor de kritiek van het Actiecomité Rechtstraat is de VVD. Jan Cobbenhagen, raadslid en fractievoorzitter, geeft aan dat ook de VVD er aanvankelijk vanuit ging dat het OIW de Rechtstraat vertegenwoordigde (Interview dhr. J. Cobbenhagen, Maastricht 2-4-2001). Door de protesten van het Actiecomité Rechtstraat kwam men echter tot het besef dat dit niet het geval was. Daarop is men nagegaan wat er eventueel nog aan gedaan zou kunnen worden. Wethouder Bovens heeft toen echter aangegeven dat er sprake was van alles of niets. Wanneer de Rechtstraat uit het plan gehaald zou worden, dan zou het gehele convenant op zijn kant liggen. Hierbij kan geconstateerd worden dat er dus geen sprake is van enige flexibiliteit. Omdat men binnen de VVD veel meer voordelen dan nadelen in het convenant zag, is er uiteindelijk toch besloten om voor het totale plan te kiezen. Ook Cobbenhagen heeft de indruk dat de verschillende belanghebbenden in de Rechtstraat te laat in actie zijn gekomen. Het punt waarop de Rechtstraat nog uit het plan gehaald had kunnen worden was toen al lang gepasseerd doordat het convenant al was vastgesteld en ondertekend. De verantwoordelijkheid voor representativiteit ligt volgens Cobbenhagen dan ook niet slechts bij de gemeente en het OIW.

Het burgerraadslid van de Seniorenpartij dhr. H. Sprenger is van mening dat het niet de taak is van de gemeente om na te gaan of iedereen wel vertegenwoordigd is in de vier partijen die deel uitmaken van de onderhandelingsdelegatie. Hierover zegt Sprenger: “De gemeente mag er op zich vanuit gaan dat dat een goede afspiegeling is van de middenstand in het betreffende gebied” (Interview dhr. Sprenger, Maastricht 21-3-2001). Daarbij zijn volgens het burgerraadslid de gehouden inspraakgelegenheden een middel om ook de individuele ondernemer gelegenheid te bieden om commentaar te geven. Het Actiecomité Rechtstraat heeft daar volgens Sprenger flink van zich laten horen en heeft laten zien welke problemen er in de straat zijn. De actiegroep is volgens het burgerraadslid dus wel degelijk gehoord.

Partijen die deel uit maken van de Maastrichtse oppositie hebben een minder eenduidig standpunt ten aanzien van de kritiek van het Actiecomité Rechtstraat. Mart Mulkens, raadslid van D’66, is van mening dat de Rechtstraat tijdens de onderhandelingen voor het convenant wel degelijk vertegenwoordigd is geweest door het OIW (Interview dhr. M. Mulkens, Maastricht 4-4-2001). De voorzitter van de ondernemersvereniging Waterpoortkwartier heeft zitting in het bestuur van het OIW en is daarmee vertegenwoordiger van de Rechtstraat. Dat deze vertegenwoordiging uit één persoon bestaat is volgens Mulkens geen probleem, het is immers onmogelijk om met een gehele straat te komen. Het raadslid erkent weliswaar dat de communicatie tussen het OIW en de belanghebbenden in de Rechtstraat niet altijd even goed is verlopen; dit bewijst de felle kritiek van het Actiecomité Rechtstraat. Dit neemt volgens hem echter niet weg dat de mening van de actiegroep wel degelijk is gehoord, onder meer tijdens vergaderingen van diverse raadscommissies.

De SP kan zeker voor een deel meegaan met de kritiek van het Actiecomité Rechtstraat. Het probleem van representativiteit bij belangengroeperingen ligt volgens Jacqueline Gabriël, raadslid en fractievoorzitter van de SP, voornamelijk in het feit dat dergelijke groeperingen geen democratisch gekozen organen zijn (Interview J. Gabriël, Maastricht 13-3-2001). Er wordt namens belanghebbenden gepraat, in dit geval namens ondernemers en eigenaren, zonder dat daar door middel van bijvoorbeeld verkiezingen over wordt besloten. Deze Maastrichtse zaak staat daarmee niet op zichzelf. Waar de SP in deze constructie het meest bezwaar tegen heeft gehad is dat er wel met vertegenwoordigers van de belangengroeperingen voor ondernemers en eigenaren is onderhandeld, maar dat bewoners in het overleg ontbraken. Gabriël geeft aan dat het belang van de detailhandel misschien is om de straat op een dergelijke manier in te richten dat er veel mensen door kunnen. De fractievoorzitter van de SP vertelt: “... als bewoner kan ik heel andere belangen hebben en daar is dus blijkbaar in dat hele traject nauwelijks naar gekeken” (Interview mevr. J. Gabriël, Maastricht 13-3-2001). Voor de ondernemers en eigenaren als de bewoners is het volgens Gabriël noodzakelijk dat zij zich meer bewust worden van de politieke koers die zij kiezen tijdens verkiezingen. Daarin ligt de grondslag van de democratie en de ultieme invloed op het uiteindelijke resultaat.

Marleen Thissen, fractievoorzitter en raadslid van GroenLinks, deelt de mening van Gabriël dat de bewoners in het overleg niet voldoende vertegenwoordigd zijn geweest. Ze is tevens van mening dat de gemeente niet voorzichtig is omgesprongen met de representativiteit van de verenigingen die zitting hadden in de onderhandelingsdelegatie (Interview mevr. M. Thissen, Maastricht 19-3-2001). Het probleem bij dergelijke onderhandelingen is volgens de fractievoorzitter dat de gemeente praat met mensen die zich wellicht voordoen als de afvaardiging van een straat, maar die in de praktijk niet kunnen rekenen op een grote achterban. Thissen ziet echter wel het probleem in dat wanneer mensen zich melden namens een bepaalde groep, dat de gemeente dat niet zomaar in twijfel moet trekken. De verantwoordelijkheid voor representativiteit ligt volgens Thissen dus niet enkel bij de gemeente zelf, maar tevens bij de personen die claimen een bepaalde groep te vertegenwoordigen. Een precieze oplossing voor dergelijke problemen heeft de fractievoorzitter niet, maar het is volgens haar in ieder geval duidelijk dat de manier waarop de verschillende overleggen hebben plaatsgevonden niet juist is. De incorrectheid zit met name in het feit dat het de mensen in de Rechtstraat toch persoonlijk aangaat; ze moeten een behoorlijk bedrag betalen aan baatbelasting. In de ogen van Thissen zou het veel beter zijn wanneer er in dergelijke gevallen per straat een afvaardiging gestuurd zou worden.

Ook Maya de Bruijn, ex-raadslid van GroenLinks, is van mening dat de gemeente voorzichtiger moet omspringen met de representativiteit van belangengroeperingen in dergelijke situaties. De Bruijn zegt hierover:

“Ik vind dat je als gemeente moet kijken of de mensen met wie je praat ook draagvlak hebben. Dat geldt niet alleen voor ondernemersverenigingen, maar bijvoorbeeld ook voor wijkraden. Het kan niet zo zijn dat een voorzitter van een wijkraad zegt van we willen rechtsaf, dat de volgende dag in de krant staat dat belanghebbenden dat juist helemaal niet willen. De voorzitter moet dus draagvlak hebben en daar moet je als gemeente van op de hoogte zijn” (Interview mevr. M. de Bruijn, Maastricht 22-3-2001).

Het ex-raadslid beseft dat het onmogelijk is om met iedereen te praten en dat het noodzakelijk is vanuit bestuurlijk opzicht om met belangengroeperingen te onderhandelen. Het is volgens haar echter wel de taak van de gemeente om daarna te gaan in hoeverre de betreffende vertegenwoordigers kunnen rekenen op een draagvlak. Daarbij moet tevens meer oog zijn voor wat andere groepen, zoals bewoners wensen. Dit laatste wordt volgens De Bruijn te weinig gedaan in binnenstedelijke aangelegenheden.

Gabriël, Thissen en De Bruijn zijn dus van mening dat er naast de representativiteit van ondernemers en eigenaren ook beter gelet moet worden op de belangen van bewoners in binnenstedelijke aangelegenheden. Dit laatste wordt in

dergelijke processen vaak niet gedaan. Wethouder Bovens kan zich echter niet in deze kritiek vinden. Hij wijst erop dat er vanaf het begin van de convenant-onderhandelingen is gezegd dat de gemeente als publieke partij het belang van de bewoners in het kernwinkelgebied vertegenwoordigt. Naast het vertegenwoordigen van de bewoners in het kernwinkelgebied vertegenwoordigt de gemeente tevens de belangen van de gehele stad. Daarmee zat de gemeente volgens Bovens met een dubbele pet, ze vertegenwoordigde namelijk de belangen van zowel de bewoners in het plangebied als het belang van de gehele stad. Zoals in de inleiding met het Groningse referendum al naar voren kwam, kunnen deze verschillende petten echter wel eens met elkaar in conflict komen. Zo kan vanuit het algehele stadsbelang het voor de economie van de stad noodzakelijk zijn om over te gaan tot een upgrading van het kernwinkelgebied, maar dit betekent niet dat dit ook direct in het belang is van de bewoners van het betreffende plangebied.

4.3 Draagvlakmeting

Naast het feit dat er door het Actiecomité Rechtstraat kritiek is geleverd op de representativiteit van één van de verenigingen die deel hebben genomen aan de onderhandelingen, heeft de actiegroep ook kritiek op de door de gemeente gehouden draagvlakmeting. Deze kritiek valt uiteen in drie punten. Ten eerste heeft men twijfels over de manier waarop de draagvlakmeting is gehouden. Het gaat hierbij met name de om de formulering van de vragen die worden gesteld. Ten tweede heeft men kritiek op het feit dat de draagvlakmeting enkel aan eigenaren is voorgelegd en niet aan ondernemers en overige gebruikers van de straat. Ten derde is men het niet eens met de manier waarop de gemeente tot de uitslag van de draagvlakmeting is gekomen. In deze paragraaf zal dieper worden ingegaan op de punten van de draagvlakmeting waar de kritiek van het Actiecomité Rechtstraat zich op richt.

Vraagstelling

Zoals gezegd is de gemeente tijdens de inspraakgelegenheid in de Platte Zaol op 1 maart 1999 van start gegaan met de draagvlakmeting. Met de draagvlakmeting wilde de gemeente nagaan in hoeverre eigenaren in het plangebied bereid waren om vrijwillig of middels een baatbelasting bij te dragen aan de kosten van de herinrichting. Bovens zegt hierover:

“De draagvlakmeting is puur voor eigenaren bedoeld en was een indicatie voor de gemeenteraad om te bepalen of we niet met een Fata Morgana bezig waren geweest, of we iets gingen doen in deze stad wat vervolgens niemand wil. (...) We had-

den natuurlijk de indicatie uit de ledenvergaderingen, dat zou misschien voldoende zijn geweest, maar wij hebben daar nog eens een extra element aan toegevoegd, omdat wij wilden weten of op zijn minst de meerderheid van de eigenaren zich gebaat zouden voelen bij dat hele verhaal, anders doe je het niet, dan gaat het überhaupt niet naar de gemeenteraad. Wij hebben dat zo ook uitgesproken. Wat wilden we met de draagvlakmeting bereiken? Daarmee wilden we feitelijk de gelegenheid aan de eigenaren geven zich uit te spreken over of men eventueel bereid is vrijwillig te betalen” (Werkconferentie 2001).

Hierbij wordt door Meertens benadrukt dat de draagvlakmeting net als het convenant geen noodzakelijke handeling of procedure is. Het is vooral bedoeld als een extra element, dat met name een politieke betekenis heeft. Volgens Bovens is het probleem dat belanghebbenden een heel andere betekenis hebben gegeven aan de draagvlakmeting. Deze werd vooral beschouwd als een opiniepeiling, waarin wordt gemeten hoeveel mensen in een straat het wel of niet goed vinden.

Omdat de draagvlakmeting werd geïnterpreteerd als opiniepeiling kwam er volgens Bovens ook kritiek op de vraagstelling van de draagvlakmeting (zie bijlage). De kritiek op de manier van vragen spitste zich met name toe op de geslotenheid van de vraagstelling. De vraag was niet of men zich gebaat voelde, maar op welke manier de eigenaren wilde bijdragen aan de kosten van de herinrichting. Aangezien de vragen bedoeld waren als draagvlakmeting, was er volgens Bovens ook minder gelegenheid om tegen te stemmen (Werkconferentie 2001). Door de ontstane onduidelijkheid is er volgens de wethouder een tweede brief gestuurd waarin werd aangegeven dat men wel degelijk kon invullen dat men zich niet gebaat voelde.

Piet van Dijk, Rechtstraatbewoner en lid van het Actiecomité Rechtstraat, is één van de vele mensen die moeite had met de manier waarop de vragen van de draagvlakmeting zijn gesteld (Interview dhr. P.A. van Dijk, Maastricht 4-5-2001). Naar zijn mening waren de vragen suggestief opgesteld. Volgens Van Dijk heeft de draagvlakmeting dan ook niet op een juiste manier plaatsgevonden:

“In de enquête die de gemeente heeft gehouden zat echt een fout. Ik bedoel je kon alleen maar ja zeggen, want als je ondertekende dan had je dus ja gezegd en dat is natuurlijk heel vreemd. Er was niet echt een ja of nee mogelijkheid. Ik had zelf ook al ondertekend omdat ik natuurlijk wel geïnteresseerd ben in de ontwikkeling, maar door te ondertekenen had je eigenlijk stiekem ingestemd met de plannen van de gemeente. (...) Ik kreeg dat nog net in de gaten en ik heb het weer doorgestreept. Je moest die enquête door de letters heen lezen,

want die was echt heel misleidend opgesteld” (Interview dhr. P.A. van Dijk, Maastricht 4-5-2001).

Dat sommige mensen pas achteraf beseffen wat zij hebben ingevuld blijkt wel uit een interview met een eigenaar die tevens een onderneming heeft in de Rechtstraat en niet direct betrokken is bij de actiegroep. Deze eigenaar heeft tijdens het gesprek aangegeven dat hij de vragen verkeerd begrepen heeft. Alhoewel Van Dijk wel vroegtijdig in de gaten kreeg wat de werkelijke vraagstelling was, gold dit voor de ondernemer niet. Met het kiezen van baatbelasting dacht hij tegen het plan van de gemeente te stemmen, alhoewel hij eigenlijk helemaal niet wilde betalen. Pas nadat hij de draagvlakmeting had teruggestuurd kwam de ondernemer tot het besef dat de optie van tegenstemmen er helemaal niet in zat. Voor zijn gevoel is hij er dan ook ‘ingestonken’.

Ook Stille en Swarte hebben kritiek op de geslotenheid van de vraagstelling. Zij geven aan dat iedereen door de vraagstelling op het verkeerde been werd gezet. Velen dachten dat wanneer zij het hokje ‘niet bereid’ aankruisten, dat men dan aangaf tegen het plan te zijn (Interview dhr. T. Stille en mevr. O. Swarte, Maastricht 2-5-2001). Dit was echter niet het geval, want ‘niet bereid’ betekende in dit geval dat je niet vrijwillig wilde betalen, maar dat je aangeslagen werd voor een baatbelasting. Daarbij komt volgens de actievoerders dat de tweede brief, de herinneringsbrief, enkel naar de mensen is gestuurd die het formulier nog niet hadden teruggestuurd binnen drie weken. Laatstgenoemden zouden dus wel nog op de hoogte zijn gebracht voor de mogelijkheid om zelf de optie ‘niet gebaat’ toe te voegen, maar dit zou niet gelden voor degenen die het formulier reeds terug hadden gestuurd.

Veel belanghebbenden die niet direct betrokken zijn bij het Actiecomité Rechtstraat, ondersteunen eveneens de kritiek op de vraagstelling van de draagvlakmeting. Een ondernemer uit het noordelijke gedeelte van de Rechtstraat geeft aan dat er sprake was van een situatie waarin men op iets ja moest zeggen, maar men eigenlijk niet wist waar ja op werd gezegd. Vooral het feit dat er vanuit zijn perspectief vrij nonchalant wordt omgegaan met de onduidelijkheid van de vragen door de gemeente stemt hem niet erg positief over de lokale overheid. Hij zegt hierover:

“Ik vind dat het de taak is van de gemeente om te luisteren naar ondernemers en bewoners en zich niet stug en star op te stellen en zeggen van luister we hebben een enquête gehouden en naar onze mening is daar uitgekomen dat iedereen achter het renovatieplan staat (...) ze zijn toch te lafhartig om dan te zeggen van inderdaad, de enquête was inderdaad onduidelijk, weet je wat, heel simpel we doen het opnieuw, maar dan op een fatsoenlijke manier. Nee, daar wordt dan schijnbaar geen energie ingestopt”.

Een andere eigenaar heeft eveneens scherpe kritiek op de manier waarop de Maastrichtse lokale overheid opereert en met name inzake de draagvlakmeting. In de telefonische enquête zegt de eigenaar:

“Nou moet u luisteren, de eerste brief die de wethouder geschreven heeft, ik vond het eigenlijk een beetje gemeen. Het is geschreven door iemand die of 1 MAVO heeft en er geen benul van heeft, of door iemand die heel slim is en ik denk het laatste. Kijk als je gaat zeggen van als we dit doen, als we dat doen bent u dan voor en iemand vult dat in, dan moet je niet gaan zeggen van men heeft dat ingevuld dus men is voor (...) dat is gewoon een schurkenstreek” (Telefonische enquête, 11-5-2001).

Naast de hier genoemde voorbeelden zijn er nog vele andere te noemen. Deze uitingen van kritiek maken in ieder geval duidelijk dat de tweede brief waar door Bovens over wordt gesproken niet veel heeft bijgedragen aan een beter inzicht van de betrokkenen in de draagvlakmeting.

Niet alleen vanuit het Actiecomité Rechtstraat is er kritiek geleverd op de manier waarop in de draagvlakmeting de vragen zijn gesteld. Ook in de lokale politiek is er het nodige over gezegd. Eén van de raadsleden die het commentaar van de actiegroep heeft onderschreven is Geurt Bijnen, raadslid van de Fractie Bijnen en ex-raadslid van de PvdA. Net als vele belanghebbenden in de Rechtstraat ziet Bijnen problemen met de gehouden draagvlakmeting:

“De grote onrust is begonnen op het moment toen die enquête er kwam en mensen zeiden van wat is dat nu voor een rare stelling? Als je die vraagstelling leest, dan zie je tussen de regels door dat ze het door de strot willen wringen en toen zijn de mensen wakker geworden, en terecht” (Interview dhr. G. Bijnen, Maastricht 6-3-2001).

Daarnaast is ook D'66 niet erg gecharmeerd door de gehouden draagvlakmeting. Net als vele anderen richt hun kritiek zich op de vraagstelling. Daarbij zou sprake zijn van slechts één vraag, waar veel te weinig antwoordmogelijkheden voor waren (Interview dhr. M. Mulkens, Maastricht 4-4-2001). Deze kritiek wordt gedeeld door GroenLinks (Interview mevr. M. de Bruijn, Maastricht 22-3-2001).

Draagvlakmeting: voor wie?

Naast kritiek die is geleverd op de vraagstelling van de draagvlakmeting, is er vanuit het Actiecomité Rechtstraat eveneens commentaar gegeven op het feit

dat deze enkel is voorgelegd aan eigenaren van panden in het plangebied. Zoals reeds ter sprake is gekomen, is het voor eigenaren soms mogelijk om baatbelasting door te berekenen aan de huurder wanneer zij een clause in het huurcontract hebben opgenomen waarin deze mogelijkheid staat beschreven. Deze mogelijkheid bestaat niet wanneer eigenaren kiezen voor een vrijwillige bijdrage. Wanneer een eigenaar een clause in het huurcontract heeft staan, dan is de kans dus groot dat hij of zij zal kiezen voor de 'niet-vrijwillige bijdrage'. In niet alle gevallen zal het dus de eigenaar zijn die bijdraagt aan de kosten van de herinrichting.

Naast de mogelijkheid van het doorberekenen van de baatbelasting in de huur, zijn sommige leden van de actiegroep ervan overtuigd dat op een wat langere termijn de bijdrage aan de kosten van de herinrichting door de eigenaar toch wel in de huur zal worden doorberekend, ook al is er geen sprake van een clause in het huurcontract. Eén van de leden van het Actiecomité Rechtstraat die er op deze manier over denkt is Ed Beuker. Hij zegt hierover:

“Er zijn een aantal panden die eigendom zijn van mensen die elders wonen en die de pand enkel in eigendom hebben en ze hebben verhuurd. Als die honderd gulden per maand meer moeten gaan betalen, dan zouden ze die honderd gulden gewoon doorberekenen in de huur. Doen ze het vandaag niet, dan doen ze het morgen wel. (...) Dus ik denk dat je aan eindgebruikers moet gaan vragen of zij inderdaad vinden dat je meer moet gaan betalen voor het feit dat je hier een andere bestrating krijgt en dat je daar baat bij hebt” (Interview dhr. E. Beuker, Maastricht 24-1-2001).

Over het algemeen kan gesteld worden dat over dit standpunt binnen de gemeenteraad op verschillende manieren wordt gedacht. Zo heeft een aantal lokale politici wel begrip voor deze kritiek van het Actiecomité Rechtstraat. Volgens sommigen van hen is het echter vanuit juridisch oogpunt logisch dat er inzake een draagvlakmeting over een vrijwillige bijdrage of een opgelegde belasting, in dit geval baatbelasting, enkel met eigenaren wordt gesproken. Met deze laatste groep wordt namelijk altijd onderhandeld wanneer het onderwerp baatbelasting betreft. Anderen wijzen de kritiek van het Actiecomité Rechtstraat resoluut van de hand.

Eén van de raadsleden die zegt begrip op te kunnen brengen voor het standpunt van de actiegroep is de fractievoorzitter van de VVD, Jan Cobbenhagen. Ook hij wijst op het juridische aspect, maar hij vindt tegelijkertijd dat het 'netter' zou zijn geweest wanneer ook huurders naar hun mening zou zijn gevraagd, aangezien zij soms degenen zijn die de werkelijke baatbelasting zullen moeten gaan betalen. Dit neemt volgens hem echter niet weg dat in veruit de meeste gevallen het de eigenaren zijn die de baatbelasting zullen moeten gaan betalen (Interview dhr. J. Cobbenhagen, Maastricht 2-4-2001).

Gerard van Rens, raadslid van het CDA, begrijpt eveneens vanuit juridisch oogpunt dat de draagvlakmeting op deze manier gehouden is. Achteraf is hij van mening dat de lokale overheid eigenlijk nooit met een dergelijke draagvlakmeting had moeten komen. Het raadslid is van mening dat men beter met een soort klankbordgroepen had moeten werken, waar niet alleen de betaler in zit, maar ook de gebruiker die indirect betaalt. Op deze manier zou dan ook aan de gebruiker duidelijker uitgelegd kunnen worden waarom de investeringen noodzakelijk zijn. De noodzaak ligt volgens Van Rens in het feit dat de toekomst van de gebruiker dan beter gegarandeerd kan worden (Interview dhr. G. van Rens, Maastricht 23-4-2001).

De SP, in persoon van fractievoorzitter Jacqueline Gabriël, ziet vanuit een juridisch perspectief ook in dat enkel de eigenaren zijn gevraagd voor de draagvlakmeting. De gemeente heeft volgens Gabriël de draagvlakmeting als een extra element opgevoerd om het één en ander juridisch rond te krijgen. Omdat er bij onderhandelingen rond baatbelasting enkel de eigenaren worden betrokken, is daarom de draagvlakmeting enkel aan deze laatste groep voorgelegd. Ondanks dit gegeven vindt zij het niet terecht dat enkel de eigenaren zijn gevraagd. Dit is ook met name om het feit dat het voor een aantal eigenaren mogelijk is om de baatbelasting door te berekenen aan een huurder. De fractievoorzitter heeft dit aangegeven in de gemeenteraad, maar in haar visie is daar niet op gereageerd.

Vanuit D'66 is er wel begrip vanuit juridisch perspectief voor het feit dat enkel eigenaren zijn gevraagd, maar men moet ook veel meer rekening houden met het feit dat in sommige gevallen de baatbelasting doorberekend kan worden aan een huurder. De lokale overheid moet zich volgens fractievoorzitter Mart Mulkens veel meer bewust worden van de consequenties die aan een dergelijke werkwijze vastzitten (Interview dhr. M. Mulkens, Maastricht 4-4-2001). Door enkel de eigenaren te vragen kan er geen inzicht worden verkregen in de gevolgen voor de huurders. Met de resultaten van een dergelijk onderzoek moeten daarom zeer zorgvuldig worden omgegaan.

De fractievoorzitter van GroenLinks is van mening dat bij een draagvlakmeting alle betrokkenen dienen te worden geconsulteerd (Interview mevr. M. Thissen, Maastricht 19-3-2001). Volgens Thissen geldt dit ook zeker voor de huurders die de baatbelasting van de eigenaren zullen moeten gaan betalen. Het is volgens haar voor deze groep eigenaren wel erg makkelijk om onder de kosten uit te komen, terwijl zij net als de ondernemers er ook profijt van hebben. De draagvlakmeting dient volgens de fractievoorzitter dus niet enkel aan eigenaren voorgelegd te worden, maar tevens aan de diverse andere betrokkenen. Thissen geeft daarbij aan dat wat haar betreft daar ook de bewoners toe gerekend mogen worden. Deze hoeven niet per sé in het plangebied zelf te wonen, omdat ook burgers die niet in de binnenstad wonen de mogelijkheid zouden moeten hebben om de noodzaak van de ingreep af te wegen en een stem uit te brengen over de investeringen die de gemeente doet.

Servé Habets, raadslid voor de PvdA, is één van de lokale politici die de kritiek van het Actiecomité Rechtstraat naast zich neerleggen. Met de draagvlakmeting zijn weliswaar enkel de eigenaren gevraagd, maar ook andere groepen hebben volgens het raadslid voldoende de mogelijkheid gekregen om hun mening te laten horen. Hij wijst hierbij onder andere op de convenantonderhandelingen waarbij vertegenwoordigers van verenigingen naar hun mening is gevraagd. Wanneer een ondernemer uit de Rechtstraat bijvoorbeeld lid is van Koninklijke Horeca Nederland, dan is dus ook die ondernemer in het gehele proces betrokken geweest (Interview dhr. S. Habets, Maastricht 9-4-2001).

De cijfers

Het is duidelijk geworden dat ten aanzien van de vraagstelling en de manier waarop de draagvlakmeting plaatsvond verschillende visies bestaan. Deze twee elementen zijn echter niet het enige onderwerp van discussie. Ook over de uitkomst van het onderzoek bestaan verschillende meningen. Dit geldt niet alleen binnen de politiek, maar ook voor daarbuiten. Zo zijn de leden van het Actiecomité Rechtstraat het niet eens met de manier waarop de cijfers worden geïnterpreteerd.

De resultaten van de draagvlakmeting zijn middels een brief op 22 december 1999 aan de eigenaren van de panden in het plangebied bekend gemaakt. Daaruit blijkt volgens de gemeente dat een krappe meerderheid van 50,9 procent zich gebaat voelt bij de voorgenomen herinrichting en via een vrijwillige bijdrage of middels een opgelegde baatbelasting willen bijdragen aan de kosten ervan (zie figuur 8).

Over de totstandkoming van deze 50,9 procent wordt door sommigen getwijfeld. Volgens wethouder Bovens ligt de oorzaak van de discussie over de uitkomst met name in het feit dat de draagvlakmeting door veel mensen als een opiniepeiling wordt beschouwd.

| | Aantal (percentage van het totaal) |
|-------------------------------------|------------------------------------|
| Baat, vrijwillige bijdrage | 96 (17,4%) |
| Baat, niet vrijwillig/baatbelasting | 186 (33,7%) |
| Totaal gebaat | 281 (50,9%) |

Figuur 8: Uitkomst draagvlakmeting (bron: Gemeente Maastricht, brief 22 december 1999).

Daarmee verandert volgens de wethouder echter in principe niet veel aan de uitslag, want deze blijft wijzen op het feit dat een meerderheid zich gebaat zou voelen bij de geplande herinrichting. Hierover zegt hij:

“Als het een opiniepeiling is dan heeft 73 procent van de eigenaren gezegd dat zij zich gebaat voelen, want 73 procent van de reacties waren positief. Wanneer je het daadwerkelijk als draagvlakmeting bekijkt, dan voelt 50,9 procent van het absolute aantal eigenaren zich gebaat, dus dat is dan niet meer procentueel naar absoluut. Dus dan heb ik zoiets van ja wanneer je het als opiniepeiling bekijkt dan is bijna drie kwart van de mensen voor. Wanneer je gaat kijken naar de werkelijke aantallen van mensen die zich gebaat voelen, dan zegt de meerderheid in absolute zin dat zij zich gebaat voelen. (...) Wij vonden dat een dermate overweldigende steun, dat we het idee hadden dat we het ook naar de gemeenteraad konden brengen (...)” (Werkconferentie 2001).

De leden van het Actiecomité Rechtstraat zijn het echter niet eens met deze interpretatie van de cijfers van de draagvlakmeting. Zij zijn van mening dat de cijfers op een andere manier geïnterpreteerd dienen te worden om de juiste uitslag te kunnen vaststellen. Om aan te tonen dat de interpretatie van de cijfers van de draagvlakmeting niet juist is, heeft het Actiecomité Rechtstraat zelf een enquête gehouden in de straat. Volgens Stille en Swarte kwam uit dit onderzoek dat van de eigenaren en ondernemers die zij hebben bereikt ongeveer 80 procent tegen is. Dit percentage komt volgens hen ongeveer overeen met de uitkomst van de draagvlakmeting wanneer deze op een andere manier wordt geanalyseerd dan de gemeente dat heeft gedaan:

“Kijk zij zeggen het zo, wij hebben vijftig procent van de formulieren teruggekregen, dat betekent dat vijftig procent voor de verandering van de straat is. Nee zegt het Actiecomité, tien procent wilde vrijwillig betalen, veertig procent heeft onvrijwillig ingevuld, dus dat betekent dat ongeveer 90 procent tegen is. En dat kwam precies uit met onze stemming” (Interview dhr. T. Stille en mevr. O. Swarte, Maastricht 2-5-2001).

De leden van het Actiecomité Rechtstraat gaan er dus vanuit dat de cijfers door de gemeente op een onjuiste manier zijn geanalyseerd. Volgens hen dienen niet de cijfers voor de vrijwillige bijdrage en baatbelasting bij elkaar opgeteld te worden, maar geeft de optelsom van de cijfers baatbelasting, niet ingestuurd en niet gebaat het juiste beeld over het aantal mensen dat tegen de plannen van de gemeente is. Dat een aantal mensen de optie ‘niet vrijwillig’ geïnterpreteerd kunnen hebben als het stemmen tegen het plan van de gemeente is in ieder geval al gebleken bij de analyse van de vraagstelling.

Ondanks het resultaat van de door de actiegroep gehouden enquête dat tachtig procent van de eigenaren tegen de plannen van de gemeente zou zijn, wijst Bo-

vens erop dat de uitslag voor de Rechtstraat in de draagvlakmeting niet afwijkt van die van andere straten en dat daaruit niets blijkt van de tegenstand die wordt gesuggereerd door de actievoerders. Na vergelijking van de teruggestuurde formulieren van de draagvlakmeting blijkt volgens de wethouder dat het 'Rechtstraat-gemiddelde' van voorstanders van de plannen niet afwijkt van de gemiddelden van andere straten. In tegendeel zelfs, want het gemiddelde in de Rechtstraat zou zelfs iets hoger liggen. Het percentage in de Rechtstraat zou vijftien bedragen. Daarbij wordt door Bovens aangegeven dat er in de lokale politiek niet erg veel waarde aan de enquête van het Actiecomité Rechtstraat is geschonken, aangezien door de actiegroep niet alle eigenaren gevraagd zouden zijn (Werkconferentie 2001).

Naast het feit dat er wordt getwist over de manier waarop de uitslag van de draagvlakmeting is bepaald, betwijfelen sommigen binnen de lokale overheid of er bij een percentage van 50,9 wel gesproken kan worden over een werkelijk draagvlak. Zo ook Mart Mulkens, raadslid van D'66. Hierover zegt hij:

“Je kunt wel zeggen dat de meerderheid telt, op zich klopt dat ook, maar als je een draagvlakmeting doet dan vind ik dat er dat er wel sprake moet zijn van een echt draagvlak. Kijk een besluit moet genomen worden met een meerderheid aan stemmen en dan ja in godsnaam als het op één stem aankomt, je zult uiteindelijk toch een besluit moeten nemen. Dan kan je zeggen van de meerderheid telt. Ik heb echter ook wel eens bij een heel ander onderwerp gezegd van democratie is voor mij meer dan alleen koppen tellen, zodat je net een meerderheid hebt. Wanneer je een draagvlak gaat meten dan moet dit toch meer zijn dan 0,9 procent, dat moet meer zijn. Dat heeft niets te maken met een besluit bij meerderheid. Een draagvlakmeting moet overtuigender zijn denk ik. Maar goed je kunt het ook zo uitleggen van de meerderheid gaat akkoord, het is toch 50,9 procent, maar dat vind ik een beetje zwak” (Interview dhr. M. Mulkens, Maastricht 4-4-2001).

Naast Mulkens zet ook dhr. Sprenger, burgerraadslid van de Seniorenpartij, vraagtekens bij een draagvlak van iets meer dan vijftig procent (Interview dhr. Sprenger, Maastricht 21-3-2001). Dit percentage is volgens het burgerraadslid wellicht iets te mager. Wanneer er sprake zou zijn van een percentage van zeventig procent, dan had men kunnen zeggen dat het algemeen belang prevaleert boven het particuliere belang, maar in dit geval is dat niet makkelijk te stellen. Het is volgens Sprenger echter aan de gemeente om te bepalen of het percentage voldoende is.

Reflectie

Wanneer er teruggekeken wordt op hoe de draagvlakmeting is verlopen, dan wordt er door verschillende betrokkenen erkend dat bepaalde punten beter hadden gekund. Zo geeft de centrummanager Hans Meertens aan dat de communicatie rond de draagvlakmeting in zijn beleving niet ideaal is geweest. Hierover zegt hij:

“Ik denk, wanneer we naar het gehele proces van de draagvlakmeting kijken, dat we achteraf kunnen stellen dat bepaalde zaken wat duidelijker geformuleerd hadden moeten staan. Dit is onder andere het geval voor de betekenis van een draagvlakmeting, ook in formele zin. Dit is in conflict gekomen, waardoor een aantal mensen ook dachten dat er meer uit kon worden gehaald” (Werkconferentie 2001).

Uit de verschillende aspecten van de draagvlakmeting die in deze paragraaf zijn besproken, mag in ieder geval duidelijk zijn dat deze niet bijdragen aan een positieve beleving van de lokale democratie. Doordat aan eigenaren en andere belanghebbenden schijnbaar niet goed duidelijk is gemaakt wat een draagvlakmeting inhoudt, komt bijvoorbeeld de vraagstelling vrij suggestief over. Hierdoor lijkt het voor veel mensen alsof de gemeente een ‘geheime agenda’ heeft die koste wat het kost gerealiseerd dient te worden. Op deze manier komt de lokale overheid niet in een erg goed daglicht te staan.

Naast het feit dat de manier van vragen in de draagvlakmeting door sommigen als wrang wordt ervaren, is ook het feit aan de orde gekomen dat voor de draagvlakmeting enkel eigenaren zijn gevraagd. Dit is volgens het Actiecomité Rechtstraat niet juist, aangezien baatbelasting in sommige gevallen doorberekend zal worden aan de huurder. Wanneer een eigenaar dit niet kan omdat een dergelijke clauseule in het huurcontract ontbreekt, dan zullen deze kosten voor de eigenaar volgens sommigen in de loop van de tijd worden doorgeschoven aan de huurder. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door deze kosten indirect in de huurprijs door te berekenen middels een huurprijsverhoging. Dit in samenhang met de onduidelijkheid rondom de betekenis van een draagvlakmeting leidt ertoe dat veel mensen de neiging hebben het lokale bestuur als ondemocratisch te bestempelen.

Wat in het geval van de draagvlakmeting waarschijnlijk ook niet bijdraagt aan een goede beleving van de lokale democratie is de onduidelijkheid over de resultaten van de draagvlakmeting. Zoals naar voren is gekomen, blijkt er onder diverse betrokkenen verschil in interpretatie te bestaan over de cijfers. Het is vooral voor het Actiecomité Rechtstraat onduidelijk waarom de gemeente voor een bepaalde berekening heeft gekozen. Aangezien zij van mening zijn dat de berekening niet klopt, heeft de actiegroep als noodgreep zelfs een eigen enquête gehouden. Tevens blijkt er verwarring te bestaan wanneer er gesproken kan

worden van een draagvlak. Volgens sommigen kan er bij een percentage van 50,9 procent niet gesproken worden van een werkelijk draagvlak.

4.4 Communicatie

Naast het feit dat er door het Actiecomité Rechtstraat kritiek wordt geuit op de representativiteit tijdens de convenantonderhandelingen en de manier waarop de draagvlakmeting is gehouden, heeft men ook kritiek op de wijze waarop de communicatie vanuit de lokale overheid rond het besluitvormingsproces heeft plaatsgevonden. De actievoerders maken de gemeente vooral het verwijt dat de belanghebbenden in de Rechtstraat niet tijdig op de hoogte zijn gebracht van de opname van de straat in het plangebied. Er wordt gesproken over een ‘overval-situatie’: een situatie waarin de Rechtstraat op het allerlaatste moment zou zijn toegevoegd aan het plangebied.

Eén van de leden die kritiek heeft op de in zijn ogen late communicatie over het opnemen van de Rechtstraat in het plangebied is bewoner en eigenaar Ed Beuker. Hierover zegt hij:

“Wanneer ik naar het proces kijk, dan is dat er één van op het laatste moment erbij gehaald zijn. Het is een overval geweest. Veel mensen zijn op een bepaald moment geconfronteerd met de plannen op een rare manier. Je kreeg een uitnodiging voor een bijeenkomst [de bijeenkomst in de Platte Zaol], ik ben daar niet geweest omdat ik toen niet kon, en ik heb pas twee weken later de bewuste folders gekregen en toen pas kunnen lezen, ik had inmiddels wel wat gehoord van wat er aan de hand was, maar toen pas kunnen lezen dat het eigenlijk al gebakken was. Daarvoor was mij niets bekend dat men bezig was met plannen” (Interview dhr. E. Beuker, Maastricht 24-1-2001).

Ook Stille en Swarte zijn van mening dat zij het op de hoogte zijn gebracht van de plannen van de gemeente. Deze actievoerders geven net als Beuker aan dat het ontvangen van de brief met daarin de uitnodiging voor deelname aan de inspraak in de Platte Zaol het eerste moment is geweest waarop zij te horen hebben gekregen wat de plannen van de gemeente zijn (Interview dhr. T. Stille en mevr. O. Swarte, Maastricht 2-5-2001).

In tegenstelling tot Beuker, Stille en Swarte geeft Van Dijk aan dat hij wel degelijk in een eerder stadium op de hoogte was van de plannen van de gemeente. Tijdens de convenantonderhandelingen is er volgens hem echter veel onduidelijkheid geweest over de status van de Rechtstraat in de plannen. Hierover zegt Van Dijk:

“De bestrating is wel een keer in de inspraak geweest, ook de oplossing van de bestrating, maar toen hoorden wij voor zover ik wist nog niet tot het kernwinkelgebied. Ja, misschien als ik heel goed had opgelet dan had ik misschien kunnen weten dat er toch wel sprake van zou zijn dat de Rechtstraat erbij betrokken zou worden, maar dat kan je eigenlijk niet van normale bewoners of winkeliers hier verwachten dat men constant zit op te letten van gaan we erbij horen of niet. Niemand kwam op het idee dat wij kernwinkelgebied zouden kunnen zijn” (Interview dhr. P.A. van Dijk, Maastricht 4-5-2001).

In tegenstelling tot wat de actievoerders beweren, heeft de Rechtstraat volgens wethouder Bovens en centrummanager Meertens vanaf het begin van de conventonderhandelingen in het plangebied gezeten, en is er dus geen sprake van een ‘overvalsituatie’. Andere straten die aanvankelijk wel tot het plangebied gerekend werden, vallen in het definitieve plan erbuiten. Zo wordt door de wethouder aangegeven dat de Grote Gracht, het Onze Lieve Vrouweplein en het Stokstraatkwartier in eerste instantie wel tot het plangebied behoorden, maar dat er uiteindelijk toch voor is gekozen om deze gebieden niet of in een later stadium aan te pakken. De voornaamste reden voor het kleiner maken van het plangebied ligt volgens Bovens in het feit dat men moest komen tot een begroting van 35 miljoen gulden (Werkconferentie 2001). De Rechtstraat is tijdens de onderhandelingen echter niet afgevalen en blijft daarom tot het plangebied behoren.

Naast het feit dat de Rechtstraat van meet af aan in het plangebied heeft gezeten, wordt door Bovens en Meertens tevens gewezen op het feit dat er wel degelijk communicatie is geweest rond de plannen van de gemeente. Zo wordt er door hen onder andere gewezen op het speciaal voor dit project uitgegeven blad *Kernzaken*, waarin volgens hen bijvoorbeeld ook is aangegeven dat de Rechtstraat tot het plangebied behoort en dat het OIW ook namens de ondernemers uit de Rechtstraat in de onderhandelingen deelnam (Werkconferentie 2001). Deze folders zijn volgens Bovens in het plangebied deur aan deur verspreid. Tevens zijn er verschillende publicaties geweest in de *Stadskrant*. Dit is een rubriek in het regionale weekblad *De Maaspost*, waarin mededelingen van de lokale overheid worden gedaan.

Ook Van Rens, raadslid van het CDA, is van mening dat er voldoende communicatie vanuit de lokale overheid is geweest rond de onderhandelingen en invulling van het plangebied. Net als de wethouder en de centrummanager wijst hij op het verschijnen van het blad *Kernzaken*:

“(...) zes keer per jaar is de uitgave van *Kernzaken* uitgegeven en daar is iedere stap uitgebreid belicht en deze is ook in de Rechtstraat bezorgd en er is altijd geen signaal van gekomen. Men was geïnformeerd en niet door het uit de krant te

lezen, nee we hebben dat thuisgestuurd op adres. Meer kan ik niet doen. Ik kan niet nog eens gaan bellen van heb je dat wel gelezen en ben je het ermee eens? Dat vind ik een beetje ver gaan. (...) Daar ligt ook je individuele verantwoordelijkheid” (Interview dhr. G. van Rens, Maastricht 23-4-2001).

Uit de gehouden telefonische enquêtes komt naar voren, zoals Van Rens al aangeeft, dat niet iedere ondernemer of eigenaar de verantwoordelijkheid neemt om informatie in te winnen over de plannen van de gemeente. Zo geeft een huurder van een pand aan de Rechtstraat aan dat hij de indruk had dat hij achter de feiten aanliep. Hij wijt dit niet alleen aan de communicatie van de gemeente, maar ook voor een deel aan zichzelf aangezien hij voor dat soort zaken niet alert genoeg is. Een andere ondernemer, eigenaar van een restaurant in de Rechtstraat, blijkt ook niet altijd zijn verantwoordelijkheid te nemen wanneer er informatie wordt verstrekt over zaken die hem direct aangaan. Over het blad *Kernzaken* zegt hij:

“Ja, eerlijk gezegd moet ik toegeven dat dat nooit gelezen wordt. Ik krijg zoveel lectuur binnen... Ik vind dat ze beter een persoonlijke brief gericht aan de bewoners, eigenaren en ondernemers hadden kunnen sturen. Ze hebben zich denk ik wel volledig gehouden aan publicaties en dergelijke, maar een beetje persoonlijke benadering had ik wel prettig gevonden” (Telefonische enquêtes, Maastricht 11-5-2001).

Dat er in de Rechtstraat ook ondernemers zijn die zich wel degelijk bewust zijn van de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien het inwinnen van informatie, blijkt uit een interview met een ondernemer uit het noordelijke gedeelte van de straat. Hij wijst erop dat veel andere ondernemers in de straat deze verantwoordelijkheid niet nemen, terwijl dit volgens hem wel hoort bij het ondernemerschap. Deze verantwoordelijkheid begint niet pas bij het ontvangen van informatie, maar reeds op het moment wanneer je je als ondernemer in een pand vestigt. Het is dan aan de individuele ondernemer om informatie in te winnen bij de gemeente over de plannen met het betreffende pand en de straat waaraan het ligt. De grootste bron van informatie is in dat geval het bestemmingsplan. Veel collega-ondernemers hebben volgens de ondernemer hun ‘huiswerk’ echter niet gedaan en zijn dus niet op de hoogte van de plannen die de gemeente heeft met de straat. Het is volgens hem dan ook niet rechtvaardig om in een later stadium de lokale overheid te verwijten dat ze niet genoeg aan communicatie heeft gedaan.

Alhoewel uit sommige interviews is gebleken dat niet iedereen het blad *Kernzaken* altijd heeft ontvangen, kan er wel gesteld worden dat er verschillende bronnen van informatie zijn geweest om inlichtingen te krijgen over de plannen van de gemeente. Zoals is gebleken, nemen echter niet alle ondernemers en e-

genaren in de Rechtstraat altijd hun verantwoordelijkheid wanneer het gaat om het inwinnen van informatie. De lokale overheid kan door een individuele ondernemer of eigenaar wel worden aangesproken op het feit dat hij of zij het blad *Kernzaken* niet heeft ontvangen, maar dit neemt niet weg dat het niet de taak van de gemeente is om hen te wijzen op deze verantwoordelijkheid.

4.5 Samenwerking met private partijen

Naast het besluitvormingsproces, vormt ook het planvormingsproces het object van kritiek. Zo bekritisieren sommigen de werkwijze die is gehanteerd bij het planvormingsproces. Het gaat daarbij met name om de manier waarop de gemeente heeft onderhandeld met de vier private partijen middels een publiek-private samenwerking (PPS). De onduidelijkheden over de constructie van deze PPS komen voor in zowel de politiek als daarbuiten. De discussie over vormen van PPS binnen de lokale overheid spitst zich met name toe op de positie van de gemeenteraad en het College van B&W in dergelijke samenwerkingsvormen. Buiten de politiek lijkt vooral onduidelijkheid te bestaan over wat nu precies een PPS inhoudt. In deze paragraaf zal nader in worden gegaan op de perceptie van de samenwerking van de gemeente met de vier private partijen door de diverse betrokkenen. Daarbij zal allereerst de discussie over de positie van de verschillende politieke organen aan de orde komen. Vervolgens zal in worden gegaan op de consequenties die het kiezen van een bepaalde vorm van PPS heeft voor de wereld buiten de politiek.

Wie beslist: gemeenteraad of College?

De samenwerkingsvorm tussen publieke en private partijen heeft voor een aantal mensen binnen de Maastrichtse politiek voor verwarring gezorgd over de positie van de gemeenteraad en het College van B&W. Het gaat daarbij met name om het feit dat er door het dagelijkse bestuur van de lokale overheid, het College, afspraken zijn gemaakt met private partijen en de gemeenteraad pas aan het einde van het planvormingsproces de mogelijkheid zou hebben gekregen om zich uit te spreken over deze afspraken. De onduidelijkheid over de posities van deze organen hangt samen met het eerder (paragraaf 2.7) besproken wettelijke monisme en het feitelijke dualisme.

Alhoewel het tot op dit moment wettelijk nog steeds zo is dat de gemeenteraad het hoogste gezag is, worden de belangrijke beslissingen in de praktijk veelal overgelaten aan het College van B&W. Daarbij is de gemeenteraad een controleur geworden van het door het College gemaakte beleid. Bij vormen van PPS zou volgens sommigen echter weinig overblijven van deze controlerende functie. Dit zou worden veroorzaakt door het feit dat er bij dergelijke samenwerkingsvormen geen sprake kan zijn van een al te grote openheid naar zowel de

gemeenteraad als de wereld buiten de politiek tijdens het onderhandelingsproces. Op deze manier worden de belangen van de diverse private partijen niet geschaad. Opgemerkt dient te worden dat vooral raadsleden van oppositiepartijen hier kritiek op leveren. Partijen die deel uit maken van de oppositie hebben namelijk vaak een achterstand in informatie ten opzichte van partijen die deel uit maken van de coalitie. Laatstgenoemden nemen immers zitting in het dagelijkse bestuur van de lokale overheid.

Eén van de raadsleden die zich heeft gestoord aan de manier waarop het College van B&W afspraken maakte met de vier private partijen is Maya de Bruijn. Alhoewel zij nu geen zitting meer neemt in de gemeenteraad, was zij nog wel raadslid voor GroenLinks tijdens de convenantonderhandelingen. Over de manier waarop de gemeente afspraken heeft gemaakt met private partijen zegt ze:

“Ik vind dat het planvormingsproces goed is misgegaan. Ik zat in verschillende raadscommissies, waaronder de commissie Sociaal Economische Zaken. Binnen deze commissie kwam twee jaar voor de uiteindelijke besluitvorming aan de orde dat er een convenant was getekend door een aantal middenstandsverenigingen en het stadsbestuur. Ik heb direct commentaar gegeven in de commissievergadering en gezegd dat dat niet kan. Ik dacht maar waar blijven wij nou als politiek? (...) Toen heeft de wethouder gezegd van nee, jullie hebben nog alle gelegenheid, maar ik zag al precies hoe het zou gaan lopen. Natuurlijk heb je nog alle gelegenheid, maar dat doet natuurlijk niemand meer als er zo lang gepraat is en er uiteindelijk consensus is bereikt (...). Je wordt gewoon buiten spel gezet eigenlijk. Ik vind het heel vervelend want ja ik heb altijd gedacht dat de gemeenteraad het hoogste politieke orgaan was” (Interview mevr. M. de Bruijn, Maastricht 22-3-2001).

Volgens het ex-raadslid wordt door niemand ontkend dat de gemeenteraad het hoogste orgaan is, maar worden er wel afspraken gemaakt met private partijen buiten de raad om. Dit laatste gebeurt zonder dat er vooraf goedkeuring wordt gevraagd aan de gemeenteraad. De goedkeuring wordt pas aan het einde van de rit gevraagd, en dan blijkt volgens De Bruijn uit de praktijk dat je dan nog maar moeilijk iets anders kunt doen dan instemmen met de gemaakte afspraken. Bij dergelijke besluitvormingsprocessen is het volgens het ex-raadslid beter dat er voorafgaand aan het maken van afspraken met private partijen door de gemeenteraad hoofdlijnen uiteen worden gezet.

Ook partijgenoot Marleen Thissen heeft moeite met de rol die de gemeenteraad heeft gespeeld tijdens het besluitvormingsproces⁸. Ze is van mening dat de raad

⁸ Zie ook de toelichting van GroenLinks *Voorstel inzake Convenant Integrale Aanpak Kernwinkelgebied* (2000) op het voorleggen van het convenant aan de gemeenteraad.

in een te laat stadium is betrokken bij het proces en dat er onvoldoende terugkoppeling is geweest van het College. Net als De Bruijn heeft ook Thissen het gevoel dat wanneer er goedkeuring van de raad nodig is, raadsleden weinig anders kunnen dan instemmen met de plannen. Dit wordt mede veroorzaakt door de houding van leden van het College van B&W. Hierover zegt de fractievoorzitter:

“Inhoudelijk wordt er nauwelijks meer op ingegaan. Gewoon van ja het is nu eenmaal zo en de besluiten zijn genomen, op die manier. Men probeert alles af te houden zonder dat er een fatsoenlijke discussie plaatsvindt in de raad. Een echte fundamentele discussie is dan ook niet mogelijk. Dat is zeer frustrerend” (Interview mevr. M. Thissen, Maastricht 19-3-2001).

Thissen heeft de hoop dat met de invoering van een meer dualistisch stelsel de gemeenteraad weer werkelijk het volksvertegenwoordigende orgaan wordt. De raad is volgens de fractievoorzitter nu vooral een aanhangsel van het College van B&W.

Naast De Bruijn en Thissen heeft ook Geurt Bijnen, ex-raadslid voor de PvdA en thans raadslid op persoonlijke titel, twijfels over de manier waarop met de gemeenteraad is omgegaan. Ook hij wijst op het feit dat er vanuit het College van B&W erop gewezen is dat er reeds afspraken waren gemaakt met private partijen en dat daarin geen wijzigingen meer aangebracht konden worden. Bijnen geeft aan dat de gemeenteraad het gehele plan diende goed te keuren, aangezien anders de hele besluitvorming volgens het College van B&W in elkaar zou storten. De gemeenteraad heeft daarmee geen mogelijkheid tot beïnvloeding, waardoor ze geen recht kan doen aan haar functie. Bijnen heeft de indruk dat veel van zijn collega's in de raad onder druk hebben ingestemd met de plannen, ondanks het feit dat zij het op bepaalde punten niet eens waren (Interview dhr. G. Bijnen, Maastricht 6-3-2001).

Jacqueline Gabriël, fractievoorzitter van de SP, ziet eveneens dat de positie van de raad onder druk komt te staan wanneer er gebruik wordt gemaakt van vormen van PPS. De gemeenteraad heeft in een dergelijk samenwerkingsverband nog maar weinig invloed op de besluitvorming. Dit hangt samen met de rol die de wethouder in het overleg met private partijen speelt. De wethouder onderhandelt in dergelijke situaties met partijen die grote belangen hebben. Aan deze belangen dient in veel gevallen tegemoet gekomen te worden, aangezien de lokale overheid steeds afhankelijker wordt van investeringen van private partijen. Hiermee verliest de wethouder echter de grip op het proces, aangezien andere belangen gaan meespelen. Dit is volgens de fractievoorzitter een heel gevaarlijke tendens want op deze manier heeft de gemeenteraad nog minder controle over de situatie (Interview mevr. J. Gabriël, Maastricht 13-3-2001).

Raadslid Servé Habets van de PvdA begrijpt dat een aantal oppositiepartijen zich beklagen over het feit dat zij het gevoel hebben dat er niet voldoende te-

rugkoppeling heeft plaatsgevonden vanuit het College van B&W naar de raad. Het raadslid geeft aan dat de wethouder wel degelijk een aantal keren de raad heeft ingelicht over de onderhandelingen met de private partijen. Maar dit was meestal algemene informatie. Er wordt volgens hem geen uitleg op detailniveau gegeven, omdat de angst bestaat dat er aan het einde van het proces dan geen afspraken meer gemaakt kunnen worden. Tevens is het volgens Habets voor de politiek nog vrij nieuw om over PPS te praten. Deze onbekendheid zorgt ervoor dat in de omgang met private partijen nog meer voorzichtigheid in acht wordt genomen. (Interview dhr. S.A. Habets, Maastricht 9-4-2001).

De fractievoorzitter van de VVD, Jan Cobbenhagen, geeft aan dat hij voorstander is van een meer dualistisch systeem. Wanneer er echter gekozen wordt voor een vorm van publiek-private samenwerking, dan heeft dit volgens de fractievoorzitter gevolgen voor de wijze van besturen. Het leidt er onder andere toe dat veel minder zaken openbaar gemaakt kunnen worden. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat een grote mate van openheid de belangen van de private partijen zou kunnen schaden. Door de gemeenteraad dient er volgens Cobbenhagen dan ook niet op detailniveau gepraat te worden over de gemaakte afspraken met de private partijen. Als partij zou men binnen dergelijke complexe PPS-constructies enkel op de hoofdlijnen moeten letten. Een aantal partijen binnen de raad zijn volgens de fractievoorzitter echter geneigd te zeer op de details te letten (Interview dhr. J. Cobbenhagen, Maastricht 2-4-2001).

Gerard van Rens, raadslid van het CDA, is ook van mening dat wanneer je voor een vorm van publiek-private samenwerking kiest dat dit gevolgen heeft voor de bestuurskundige werkwijze. Ook hij is van mening dat er niet teveel openheid kan worden verschaft door de gemeente over de inhoud, omdat zij zich in een onderhandelings situatie bevindt met private partijen. Van Rens erkent dat dit voor een spanningsveld zorgt met de functie die de lokale overheid heeft als volksvertegenwoordiging. Vaak moet de transparantie van dergelijke planvormingsprocessen worden opgeofferd in het belang van de burgers, ook al lijkt dat volgens het raadslid op het eerste gezicht tegenstrijdig. Dat andere raadsliden menen dat de gemeenteraad te laat bij het besluitvormingsproces is betrokken en dat er onvoldoende terugkoppeling is geweest vanuit het College van B&W vindt het raadslid onterecht. Hij wijst daarbij op de verantwoordelijkheid van het individuele raadslid:

“Als iemand dat zegt, dan is dat eigen schuld, dikke bult. Hij of zij heeft nota bene het recht van vragen stellen volgens artikel 35 van de Gemeentewet, dan moet hij dat maar doen. Ik wil het nu weten, of ik hou een interpellatie” (Interview dhr. G. van Rens, Maastricht 23-4-2001).

Terugkijkend op het planvormingsproces rond de aanpak van het kernwinkelgebied in Maastricht, erkent Van Rens wel dat de fractie van het CDA in de gemeenteraad vaak een voorsprong heeft gehad aan informatie. Dit komt voort

vanuit het feit dat de portefeuillehouder Theo Bovens deel uitmaakt van de fractie.

Transparantie is volgens Jean Jacobs, fractievoorzitter van de PvdA, één van de belangrijkste vereisten waar een PPS-constructie aan moet voldoen. De angst dat door een grotere openheid van zaken de belangen van de private partijen worden geschaad vindt hij niet altijd terecht. Het zijn volgens Jacobs juist de private partijen die vaak behoefte hebben aan een grotere mate van openheid. Hierover zegt hij:

“Ik heb met private partijen gesproken en die hebben veel behoefte aan openheid. Zij hebben buitengewoon veel loyaliteit naar iets als voorlichting en ik moet zeggen dat ik de kramp van de gemeente vaak niet begrijp. Ik heb hier vaker te horen gekregen toen ik pas in de politiek zat, van dat en dat aspect kun je niet in zijn geheel naar buiten brengen, want dan kom je in strijd met het geheim van de boekhouding van de private partijen of er worden bedrijfsgegevens bekendgemaakt. Ik heb die private partijen in de loop van de tijd ook leren kennen en ik moet zeggen dat het denken vanuit de overheid voor de private partijen helemaal niet nodig is. Zij hebben veel eerder dan de overheid ontdekt dat voorlichting een goed bedrijfsinstrument is” (Interview dhr. J. Jacobs, Maastricht 9-4-2001).

Omdat Jacobs van mening is dat de PPS-constructies die in Maastricht gehanteerd zijn niet allemaal even goed functioneren, heeft hij het initiatief genomen om de gevaren van een dergelijke samenwerkingsvorm in kaart te brengen. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat er een soort concept voor publiek-private samenwerking is opgesteld. Het is daarbij van belang dat wanneer de lokale overheid ervoor kiest om een samenwerking aan te gaan met private partijen er een duidelijk plan wordt opgesteld. Naast het doel van de samenwerking dient het een stappenplan te bevatten. Op deze manier komt men ook niet voor verrassingen te staan ten aanzien van de duur van een samenwerkingsproject, wat volgens Jacobs wel het geval was bij het planvormingsproces rond de aanpak van het kernwinkelgebied.

PPS en de wereld buiten de lokale politiek

Zoals in het vorige naar voren is gekomen, brengt het gebruik van een vorm van PPS veel onduidelijkheden met zich mee binnen de lokale politiek. Daarnaast heeft het echter ook consequenties voor de beeldvorming van de wereld buiten de lokale politiek op de gemeente. Dit hangt samen met de verschillen die ontstaan in informatie en kennis tussen de actoren binnen en buiten de publiek-private samenwerking. Besluiten worden binnen de PPS genomen. Actoren die

deel nemen in het samenwerkingsverband hebben met betrekking tot de informatie dus een voorsprong ten opzichte van de overige actoren. Zoals in paragraaf 2.5 is besproken, heeft dit grote gevolgen voor de lokale democratie. Maatschappelijke actoren moeten hun kritiek uiten op het gemeentebestuur dat zijn besluit in feite al genomen heeft. Dit leidt er volgens Hajer toe dat burgers de rol van de gemeente steeds meer gelijk stellen aan die van beleggers en projectontwikkelaars. Uit dit onderzoek komt naar voren dat dit ook geldt voor een deel van de betrokkenen, met name bij diegenen die geen deel uit maken van de partijen die betrokken zijn bij de Maastrichtse PPS-vorm.

Een duidelijk voorbeeld van iemand die de rol van de lokale overheid in een PPS-constructie ongeveer gelijk stelt met die van projectontwikkelaars is Ed Beuker, lid van het Actiecomité Rechtstraat. Volgens hem is het in principe wel een aardig idee dat de gemeente overlegt met een aantal belanghebbenden, maar de manier waarop is naar zijn mening niet juist en ondemocratisch. Beuker is van mening dat de gemeente op de stoel van projectontwikkelaar zit die plannen ontwikkelt voor de binnenstad, maar daarbij niet de belangen van de burgers behartigt. Over de gebruikte PPS-vorm zegt de actievoerder:

“Wat er nu is gebeurd, is dat de gemeente zelf plannen ontwikkelt, deze vervolgens met een aantal betrokkenen bespreekt en vervolgens de rekening voor de helft bij de belanghebbenden gaat leggen. Ze zijn niet alleen plannenmakers in de zin dat ze gaan nadenken voor die stad, want dat is hun taak, maar ze gaan zich bovendien gedragen als ondernemers, die vervolgens de rekening bij een ander neerleggen en dat vind ik een kwalijke zaak. Ze zijn ook niet in de positie geweest dat ze voor de bevolking konden praten. Ze zijn op een gegeven moment gebonden aan die convenantpartners met wie ze afspraken hebben en dat is een situatie die niet echt democratisch te noemen is” (Interview dhr. E. Beuker, Maastricht 24-1-2001).

Het gebrek aan informatie en kennis over de gekozen vorm van samenwerking met private partijen zijn zaken waar Ton Stille zich aan stoort. De transparantie van de gekozen PPS-constructie is volgens hem ver te zoeken. Hierover zegt de Rechtstraatondernemer:

“Het is Kafkaiaans, maar dat heb ik vanaf het begin gezegd. Je wordt heel langzaam binnengeleid in een jargon en in een wereld waarin blijkbaar bepaalde regels zijn die wij niet kennen, die je ook niet beheerst en die regels worden onderweg steeds weer veranderd dus je moet constant alert zijn, constant oppassen wat er aan de hand is. Het is heel ondoorzichtig. Ook het opstellen van het convenant is in achterafkamertjes

gebeurd (...)” (Interview dhr. T Stille en mevr. O. Swarte, Maastricht 2-5-2001).

Net als Beuker is ook Stille van mening dat de gemeente het belang van de burgers niet voldoende in het oog heeft gehouden door vooraf afspraken te maken met private partijen. Doordat de lokale overheid overlegt met private partijen heeft het een verantwoordelijkheid gekregen ten opzichte van deze partijen. Dit zorgt er volgens hem voor dat het pakket van afspraken vaak niet meer veranderd kan worden. Daarmee verzuimt de lokale overheid de verantwoordelijkheid op zich te nemen ten opzichte van de burgers.

Een ondernemer uit het noordelijke gedeelte van de Rechtstraat die niet direct betrokken is bij het Actiecomité Rechtstraat deelt de mening van Beuker dat de gemeente zich als ondernemer heeft opgesteld in het planvormingsproces. Daarbij probeert de lokale overheid volgens hem de markt te beïnvloeden en in grote mate te bepalen. De ondernemer hierover:

“Ik vind dat je als gemeente niet altijd kunt bepalen hoe de markt in elkaar zit. De markt bepaalt zichzelf, dat heeft allemaal te maken met vraag en aanbod. Kijk je kunt wel als gezamenlijke ondernemers naar de gemeente toestappen en zeggen van luister we hebben een probleem, kunnen jullie ons daarin steunen of adviseren? Maar je moet niet de rollen gaan omdraaien. Kijk de gemeente stelt zich als een soort van projectontwikkelaar op, nou zo werkt het dus niet.”

Uit deze voorbeelden blijkt dat wanneer goede communicatie over de gekozen PPS-constructie ontbreekt, dit onmiddellijk gevolgen heeft voor de lokale overheid. Zij zal niet langer worden gezien als vertegenwoordiger van de belangen van alle burgers, maar veeleer als een projectontwikkelaar die de belangen van enkele burgers dient. Het mag voor zich spreken dat een dergelijke beeldvorming over de gemeente niet bijdraagt aan het vertrouwen in de lokale democratie.

4.6 Inspraak

Alhoewel ondernemers wellicht niet allemaal vertegenwoordigd zijn geweest tijdens de onderhandelingen over het convenant en er kritiek is op de manier waarop de draagvlakmeting is gehouden, wijst wethouder Bovens erop dat alle betrokkenen wel degelijk hun mening hebben kunnen geven tijdens de inspraakgelegenheid die is gehouden op 1 maart 1999 in de Platte Zaol (Werkconferentie 2001). Veel belanghebbenden zijn volgens de wethouder echter niet gekomen. Van de duizend mensen in het plangebied zouden er slechts vijftig

gekomen zijn. Een verklaring voor dit lage opkomstcijfer heeft de wethouder niet.

De lage opkomstcijfers in Maastricht staan niet op zichzelf, maar maken deel uit van een algemene tendens. Een mogelijke oorzaak hiervoor is de manier waarop deze inspraakgelegenheden worden gehouden. Zoals in paragraaf 2.7 al aan de orde is gekomen, staat deze ter discussie. Zo wordt in de literatuur erop gewezen dat op het moment dat er een inspraakgelegenheid wordt uitgeschreven, de besluitvorming zich vaak al in een dermate ver stadium bevindt dat de bijdrage van burgers weinig structurele invloed meer heeft op de plannen. Daarbij komt dat veel bestuurders inspraak als lastig ervaren. Wanneer burgers het gevoel hebben dat zij met inspraak weinig invloed kunnen uitoefenen, dan is daarmee de lokale democratie in het geding. Belanghebbenden en belangstellenden zullen minder snel geneigd zijn van zich te laten horen en zullen veranderen in passieve burgers die zaken die hen direct aangaan over zich heen laten komen.

Dat Maastricht niet aan deze algemene tendens kan ontsnappen blijkt duidelijk uit het gehouden onderzoek. Veel belanghebbenden in de Rechtstraat, zowel leden als niet-leden van het Actiecomité Rechtstraat, hebben aangegeven dat zij weinig heil zien in de manier waarop de inspraak is georganiseerd. Inspraak is volgens hen geen inspraak meer, maar een juridisch steekspel waaruit blijkt dat alle plannen al vastliggen. Zij hebben dan ook niet het gevoel dat zij middels een inspraakgelegenheid werkelijk invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming. Veel mensen die naar de inspraak in de Platte Zaol zijn geweest, hebben deze dan ook als frustrerend ervaren. Tevens zijn er mensen die er bewust voor gekozen hebben om niet naar de inspraakgelegenheid te gaan, aangezien zij ervan overtuigd zijn dat het geven van hun mening weinig zal uithalen in de uiteindelijke besluitvorming.

Tijdens de telefonische enquête (Maastricht, 11-5-2001) hebben diverse mensen hun ongenoegen geuit over de manier waarop de inspraakgelegenheid plaatsvindt. Zo zegt een ondernemer: "Het is doorgestoken kaart geweest. Ik denk dat de plannen al in een zover stadium zijn dat de zaak eigenlijk al besloten is. Het is een schijndemocratie." Een andere ondernemer geeft aan hoe hij de inspraakgelegenheid heeft ervaren: "Alsof alles al besloten is." Een Rechtstraatbewoner en ondernemer over hetzelfde onderwerp: "De inspraak is zodanig geweest dat het een kletspraatje geweest is en daar was de beslissing al gevallen, punt uit."

Daarnaast geeft een aantal mensen aan dat zij er bewust voor hebben gekozen om niet naar de inspraakgelegenheid in de Platte Zaol te gaan. Zo heeft een ondernemer een duidelijke visie over de mogelijkheid om als belanghebbende je mening te geven: "Het heeft geen zin. Het staat van tevoren vast. Het staat echt van tevoren vast en daar doe je niets meer aan." Een andere Rechtstraatondernemer zegt: "Als de gemeente zijn zinnen en plannen klaar heeft, wie zijn wij dan om dat te voorkomen? Dan ligt het toch al klaar."

Ook leden van het Actiecomité Rechtstraat hebben kritiek op de wijze waarop de inspraakgelegenheid in de Platte Zaal heeft plaatsgevonden. Eén daarvan is Van Dijk. Hij heeft deze avond als frustrerend ervaren. Hij zegt hierover:

“Ik heb een aantal vragen gesteld, maar die werden door Bovens iedere keer doorverwezen naar de jurist. Ik vind het van de zotte dat een gemeentebestuur meteen met juristen de zaak aftimmert in plaats van te luisteren naar de bevolking. Het voelde echt aan alsof juristen de zaak al hadden afgetimmerd en we zaten daar eigenlijk voor niets. Een tweede vraag mocht ook eigenlijk niet want andere mensen moesten ook aan de beurt komen. Je mag nog niet eens je verhaal houden” (Interview dhr. P.A. van Dijk, Maastricht 4-5-2001).

Ook de actievoerders Stille en Swarte hebben bedenkingen over de manier waarop de inspraakavond heeft plaatsgevonden. Net als Van Dijk wijst Stille erop dat er tijdens de avond door het gemeentebestuur duidelijk werd gemaakt dat juridisch alles rond was. Op veel vragen die zijn gesteld zou namelijk geantwoord zijn dat alles juridisch klopte en dat er niets meer aan te doen was. Swarte zegt over de mogelijkheid tot vragen stellen:

“Als je een vraag stelde, dan kreeg je automatisch die figuur die de antwoorden op die vragen van tevoren had bestudeerd. Dus als je hem stelde aan wethouder Bovens of aan iemand anders, dan werd je toch doorverwezen naar die ene figuur, naar ofwel de juridische man, ofwel de economische man. Eigenlijk wisten ze alle vragen van tevoren al, want dat had niets om het lijf” (Interview dhr. T. Stille en mevr. O. Swarte, Maastricht 2-5-2001).

Ed Beuker signaleert een algemene tendens binnen Maastricht dat de actiebereidheid van burgers steeds kleiner wordt. Dit wordt volgens de actievoerder veroorzaakt door het feit dat veel mensen het gevoel hebben dat de lokale overheid wel naar de mening vraagt van de burgers, maar er toch niet naar luistert. Hierover zegt Beuker:

“Als je vraagt naar de actiebereidheid van mensen, dan is de reactie vaak van ze doen toch maar, je hebt daar toch niets tegen in te brengen. Een Maastrichtse houding in de zin van de hoge heren weten het wel, ze beslissen wel, ondanks dat ze je wat vragen, maar ze luisteren toch niet naar je. Ze weten het toch beter en de heren op het stadhuis die maken het wel uit” (Interview dhr. E. Beuker, Maastricht 24-1-2001).

Deze houding zou eraan kunnen bijdragen dat de opkomst voor inspraakgelegenheden afneemt. Tevens vervallen burgers daarbij in een passieve positie, waarbij zij niet meer de moeite nemen om hun mening te laten horen en daarmee is de lokale democratie in het geding.

Deze tendens wordt ook door Maya de Bruijn, ex-raadslid van GroenLinks, gesignaleerd. Volgens het oud-raadslid is het inderdaad zo dat steeds meer mensen aangeven dat zij niet meer naar inspraakgelegenheden gaan. De besluitvorming is volgens hen toch al rond en hun mening zou daaraan niets meer kunnen bijdragen. Deze ontwikkeling geldt niet alleen ten aanzien van het bezoeken van de officiële inspraakgelegenheden, maar bijvoorbeeld ook voor de openbare commissievergaderingen. De Bruijn zegt hierover:

“Ik ben vorige week met een aantal andere bewoners naar de commissievergadering over het soft-drugsbeleid geweest, omdat dat hier in de straat speelt. Er waren een aantal mensen die zeiden van ja moeten we dat nog wel doen, het heeft toch geen zin, iedereen heeft zijn standpunt al. Dat vind ik dus heel jammer” (Interview mevr. M. de Bruijn, Maastricht 22-3-2001).

Dat de standpunten al zijn ingenomen op het moment dat er een inspraakgelegenheid wordt georganiseerd, wordt door het CDA raadslid Gerard van Rens niet ontkend. In de fase van de besluitvorming waarin inspraak wordt georganiseerd is het overleg volgens Van Rens al voorbij (Interview dhr. G. van Rens, Maastricht). Tijdens inspraak kan er dan ook in principe niets meer gewijzigd worden, aangezien de ‘zaken’ volgens het raadslid worden gedaan tijdens het overleg. Van Rens geeft aan dat de inspraak voornamelijk een soort van finale toets is om te zien of alles op een correcte manier is gedaan. Deze visie op het fenomeen inspraak staat op gespannen voet met de visie die veel burgers van inspraak hebben, namelijk als gelegenheid waar met het geven van commentaar nog wel degelijk structureel bijgedragen kan worden aan de besluitvorming.

Jean Jacobs, fractievoorzitter van de PvdA, is van mening dat burgers tijdens inspraakgelegenheden door het geven van hun mening nog wel degelijk invloed kunnen hebben op het besluitvormingsproces. De visie die hierop vanuit de literatuur wordt gegeven, wordt door hem dus niet ondersteund. Jacobs geeft aan dat hij ervan overtuigd is dat wanneer iemand echt iets wil en dat goed kan onderbouwen tijdens de inspraak, dat dat nog wel degelijk een rol speelt in het besluitvormingsproces. Het probleem hierbij is echter dat burgers vaak geneigd zijn het individuele belang te onderstrepen. De lokale overheid zal dan in de meeste gevallen toch kiezen voor het algemene belang. Burgers kunnen volgens Jacobs succesvoller zijn wanneer zij hun problemen weten te generaliseren. Dit neemt echter niet weg dat de manier waarop inspraak in Maastricht wordt georganiseerd nog niet optimaal is. Jacobs zegt hierover:

“Ik vind dat de gemeente Maastricht met betrekking tot de stijl van inspreken en het uitstralen van ontvankelijkheid nog een hoop te leren heeft. Ik weet dat wanneer mensen individueel bij de gemeente komen en iets willen, dat er dan grote bereidheid wordt getoond om mee te denken. Die is er wel. Maar als inspraak in zijn formele vorm tot uitdrukking moet komen, dan bespeur ik aan de gemeentelijke zijde van tijd tot tijd krampachtigheid, een angst om ergens op vast te komen liggen. Dat frustrereert mensen (...)” (Interview dhr. J. Jacobs, Maastricht 9-4-2001).

Jan Cobbenhagen, fractievoorzitter van de VVD, geeft aan dat de opkomst bij inspraakgelegenheden steeds lager wordt. Dit is volgens hem te wijten aan het feit dat veel mensen hun prioriteiten elders leggen (Interview dhr. J. Cobbenhagen, Maastricht 2-4-2001). De burger wordt pas kritisch wanneer zaken hem of haar direct aangaan. Dit wil volgens Cobbenhagen echter niet zeggen dat de gemeente geen belangrijke rol speelt in het organiseren van inspraakgelegenheden. De fractievoorzitter geeft aan dat de gemeente dit zeker niet altijd op de juiste manier doet. Vooral wanneer mensen aangeven tegen bepaalde plannen te zijn en dit commentaar door de gemeente niet wordt overgenomen, dan schiet de lokale overheid vaak tekort. In die gevallen legt de gemeente soms niet goed uit waarom het commentaar van de betreffende burger of groep niet is overgenomen. Hierdoor ontstaat er volgens Cobbenhagen een grotere ontevredenheid bij burgers en een gevoel dat men door het gemeentebestuur niet serieus wordt genomen. De communicatie over het al dan niet laten meewegen van de verschillende punten van inspraak moet dan ook verbeterd worden. De kwestie rond de Rechtstraat staat volgens de fractievoorzitter in dit verband zeker niet op zichzelf.

Zoals is besproken in paragraaf 2.7, wordt de kwaliteit van de democratische besluitvorming volgens Kalk in hoge mate bepaald door de manier waarop wordt omgegaan met voorstellen en overwegingen die zijn afgefallen. Veel van deze voorstellen en overwegingen worden in de praktijk echter vaak afgedaan als een overdreven bescherming van het individuele belang. Ze worden dan ook vaak als NIMBY-argumenten betiteld. Kalk is van mening dat dit het democratische gehalte van een besluitvormingsproces schaadt. Het bestempelen van kritiek als overdreven bescherming van de individuele belangen lijkt ook de gemeente Maastricht niet vreemd. Zo is er in verschillende gesprekken met raadsleden aangegeven dat het het Actiecomité Rechtstraat enkel te doen zou zijn om het financiële plaatje dat de integrale aanpak met zich brengt. Ondernemers uit de Rechtstraat zouden volgens hen niet bereid zijn om in de kosten bij te dragen, maar zouden wel van de voordelen van de integrale aanpak willen profiteren. Daarmee lijkt het dat de kritiek van het Actiecomité Rechtstraat te niet wordt gedaan als NIMBY-achtige argumenten.

5. DE SPECIFIEKE IDENTITEIT VAN EEN STRAAT

Naast het feit dat het Actiecomité Rechtstraat kritiek heeft op het planvormingsproces, heeft het ook zorgen over het voortbestaan van de cultuur-historische waarde van de Rechtstraat. Over het algemeen kan gesteld worden dat cultuur-historische waarde een verzamelbegrip is van allerlei historisch gegroeide culturele zaken waarvan men vindt dat ze behouden en beschermd moeten worden om ze over te kunnen dragen op volgende generaties. Zo is bijvoorbeeld het stedelijk cultureel erfgoed van cultuur-historische waarde. Tot het stedelijk cultureel erfgoed worden bijvoorbeeld pleinen, straten, parken, gebouwen en standbeelden gerekend. Wanneer er wordt gesproken over de cultuur-historische waarde van een straat, dan kan er worden gesteld dat deze doorgaans wordt gevormd door monumentale gebouwen en de specifieke bedrijvigheid. Deze laatste zijn bepalend voor het bijzondere karakter van een straat. Het stedelijk cultureel erfgoed kan groeien en krimpen, en daarmee ook de cultuur-historische waarde van bijvoorbeeld een straat. De ideeën over wat al dan niet van cultuur-historische waarde is verandert van tijd tot tijd. Steeds opnieuw wordt de vraag gesteld of iets waard is om behouden te worden.

Volgens de leden van het Actiecomité Rechtstraat wordt de cultuur-historische waarde van de Wyckse straat met name gevormd door de aanwezigheid van een grote diversiteit aan functies in de straat. In de straat zijn onder andere galleries, antiquariaten en tweedehandsboekwinkels gevestigd. Dit zijn functies die bijna nergens anders in Maastricht kunnen worden aangetroffen. Daarnaast draagt ook de monumentaliteit van de Rechtstraat bij aan haar cultuur-historische waarde. In de straat is een groot aantal monumentale panden en historische binnenstadstuinen. Maar liefst 74 panden in de Rechtstraat staan op de rijksmonumentenlijst van de Gemeente Maastricht (zie Van den Boogard & Minis 2001, p.227).

Volgens de actievoerders wordt de cultuur-historische waarde door twee factoren bedreigd, namelijk het herbestemmen van de straat tot kernwinkelgebied, waaronder ook het verkeersvrij maken van de straat valt, en het heffen van baatbelasting voor de aanstaande herinrichting. In dit hoofdstuk zal er dieper op deze vermeende bedreigingen worden ingegaan. Alvorens hiertoe wordt overgegaan, zal eerst het specifieke karakter van de Rechtstraat qua functies nader worden beschreven. Hierbij zal de visie op de straat van de belanghebbenden uit de Rechtstraat worden weergegeven, alsmede de visie van lokale politici.

5.1 Een straat met karakter

Uit gesprekken met direct betrokkenen uit de Rechtstraat komt naar voren dat men aan de straat een aparte status toekent in vergelijking met andere winkelstraten die in het kernwinkelgebied gelegen zijn. Het bijzondere van de straat zit volgens hen met name in het feit dat de straat een grote diversiteit aan functies kent. Daarin onderscheidt de Rechtstraat zich van de grote winkelstraten in het kernwinkelgebied. Een ondernemer zegt over het karakter van de Rechtstraat tijdens een telefonische enquête:

“De Rechtstraat heeft zijn eigen gezicht en ook zijn eigen winkeltjes. Ik zou dus echt niet met mijn winkel midden in de stad willen zitten tussen, ik noem maar wat, een HEMA, Zeeman en V&D in. Nee, de Rechtstraat heeft zijn eigen restaurantjes, boetiekjes, galleries, dat is echt apart, dat heeft sfeer” (Telefonische enquêtes, Maastricht 11-5-2001).

Een andere ondernemer spreekt over de ‘exclusiviteit’ ten opzichte van andere straten in het kernwinkelgebied. Met name het gemêleerde karakter zorgt volgens hem voor de sfeer van de Rechtstraat. Waar er in de Wyckse straat nog veel aparte en bijzondere functies gevestigd zijn, zou er in verschillende andere straten in het stadscentrum allang sprake zijn van een ‘eenheidsworst’. Onder dit laatste wordt door de betrokkenen een eenzijdig aanbod van functies verstaan, waarbij met name wordt gewezen op de grote aanwezigheid van filiaalbedrijven in het kernwinkelgebied.

Een galeriehouder is van mening dat de Rechtstraat voornamelijk een aanloopstraat is, dit in tegenstelling tot veel straten in het kernwinkelgebied die door bezoekers worden gebruikt om te ‘flaneren’. Dat de straat een aanloopstraat is hangt volgens hem samen met de structuur van het gebied. In tegenstelling tot het stadscentrum aan de westkant van de Maas zou het in het oostelijke binnenstadsgebied niet gemakkelijk zijn om ‘rondjes te maken’. Een natuurlijke looproute zou in het Wyckse binnenstadsgebied ontbreken. Bezoekers die specifiek voor de Rechtstraat komen, bezoeken de gevestigde winkels volgens de galeriehouder voor gerichte ‘doelaankopen’. Over de bezoekers van zijn galerie zegt hij:

“Het is niet zo dat mensen net als bij Blokker eens binnenkomen, wat rondneuzen en weer weggaan. Als je hier komt dan kies je er echt voor om binnen te komen. Er zitten meer van dat soort ondernemingen hier.”

Een andere ondernemer uit de Rechtstraat ziet een duidelijk verschil tussen het noordelijke en het zuidelijke gedeelte van de straat. Het zuidelijke deel van de Rechtstraat is volgens hem commerciëler ingesteld. In het noordelijke gedeelte

van de straat zijn veel minder winkels gevestigd en worden veel panden, ook op de begane grond, bewoond. Tevens heeft de straat volgens de ondernemer in zijn geheel een ander karakter dan bijvoorbeeld de Wycker Brugstraat. De laatstgenoemde straat heeft volgens hem meer een kernwinkelgebiedfunctie met de aanwezigheid van panden die grote bedrijven kunnen herbergen. In de Rechtstraat liggen echter kleinere panden die naar de mening van de ondernemer dan ook niet geschikt zijn voor het vestigen van grote bedrijven, die zich nu reeds in het kernwinkelgebied bevinden. Door de aanwezigheid van deze kleinere panden is het voor exclusieve en kleinschalige winkels mogelijk zich dicht bij het stadscentrum te vestigen.

Ook Oda Swarte, lid van het Actiecomité Rechtstraat, wijst op het aparte winkelaanbod in de Rechtstraat. Volgens Swarte is de Rechtstraat voor veel starters een aantrekkelijke plaats om zich te vestigen. In veel gevallen zijn dit winkels in de marge, waaronder tweedehands boekhandels en antiquariaten. Volgens de actievoerder heerst er een aparte sfeer onder de ondernemers in de Rechtstraat. Hierover zegt ze:

“Mensen die hier een winkel hebben, vinden per definitie dat ze eigenlijk niet tot de middenstand horen. Ze horen niet bij C&A of Vroom en Dreesmann en dat willen ze ook niet. Ze gaan om elf uur open, of om twaalf uur, wanneer het hen zint. Het zijn vrijbuiters” (Interview dhr. T. Stille en mevr. O. Swarte, Maastricht 2-5-2001).

Volgens Swarte kan er in de Rechtstraat niet over middenstand gesproken worden. Dit wordt volgens haar veroorzaakt door het feit dat het aanbod van functies anders is dan in het kernwinkelgebied, zo zijn er onder andere restaurants, cafés, een tattoo-shop en een kapper. Net als de galeriehouder wijst ook Swarte erop dat veel van deze ondernemingen niet worden bezocht door het ‘doorsneekoperspubliek’. Naast de verschillende ondernemingen zijn er ook andere functies in de straat, zo is er een kerk en worden veel panden bewoond. Dit alles zorgt er volgens Swarte voor dat de Rechtstraat niet gerekend kan worden tot het kernwinkelgebied.

Ed Beuker gaat dieper in op het bijzondere karakter van veel van de in de Rechtstraat gevestigde ondernemingen. Volgens het lid van het Actiecomité Rechtstraat zijn veel van de winkels die in de straat gevestigd zijn bedoeld als neveninkomsten voor de eigenaren van de betreffende panden. Beuker zegt hierover:

“Het zijn privé-ondernemingen, waarbij vaak boven de zaak gewoond wordt. Het zijn vaak marginale zaken. Het is vaak niet eens een bron voor de hoofdkomsten, maar een gebruik van de begane grond. Of het nu galeries zijn of lijstenmakerijen, het zijn altijd zaken die je vind in randen van steden, maar

die je nooit vind in stadskernen. Dit is om de heel eenvoudige reden dat je als ondernemer in een stadskern meer kosten moet maken, bijvoorbeeld ten aanzien van beveiligingsvoorschriften (...) dat is allemaal niet in de Rechtstraat en dat betekent dat ondernemers ook lagere kosten hebben” (Interview dhr. E. Beuker, Maastricht 24-1-2001).

Actievoerder en stedenbouwkundige Piet van Dijk is eveneens van mening dat de Rechtstraat niet bestempeld kan worden als kernwinkelgebied (Interview dhr. P.A. van Dijk, Maastricht 4-5-2001). Ook hij wijst op het gemêleerde aanbod van functies in de straat. Daarnaast ziet Van Dijk net als de galeriehouder de Wyckse straat als een aanloopstraat waarin functies gevestigd zijn die typisch zijn voor gebieden die net buiten het kernwinkelgebied liggen. Juist het aanbod van dergelijke aparte functies zorgt voor het onderscheidende vermogen in de concurrentie met andere steden en draagt bij aan de economie van Maastricht.

Ook verschillende raadsleden zijn van mening dat de Rechtstraat in vergelijking met andere straten in het kernwinkelgebied een apart karakter heeft. Eén daarvan is Marleen Thissen, fractievoorzitter voor GroenLinks. Volgens Thissen is de Rechtstraat een straat met een aanbod van zaken dat niet teruggevonden kan worden in de grote straten van het stadscentrum (Interview mevr. M. Thissen, Maastricht 19-3-2001). Zij maakt daarbij ook een duidelijk onderscheid tussen het westelijke en oostelijke binnenstadsgebied. Het stadscentrum aan de westkant van de Maas heeft veel meer bezoekers en een ander aanbod qua ondernemingen. De Rechtstraat is volgens haar een broedplaats voor startende ondernemers, die beginnen met aparte zaken als galeries en antiquariaten. Zij vinden op deze locatie een nog betaalbare plaats, alhoewel ook daar de prijzen de afgelopen jaren al gestegen zijn. Naar de mening van Thissen zorgt een dergelijke straat voor een verrassend element in de stad en het is dan ook van belang dat je als stad dat alternatieve, vernieuwende en kleinschalige karakter beschermt. Raadslid Geurt Bijnen van de Fractie Bijnen beschrijft de Rechtstraat als de mooiste straat van Wyck. Ook hij wijst op het gemêleerde aanbod van functies in de straat:

“De Rechtstraat is op dit moment een heel levendige, multifunctionele straat, die bestaat uit mooie gespecialiseerde winkeltjes, tweedehandswinkeltjes, boekwinkeltjes, een groot aantal goede restaurants, zowel in de middenklasse als de topklasse en de Rechtstraat heeft een mooi gebogen karakter. Dat maakt het tot een straat met een enorme belevingswaarde” (Interview dhr. G. Bijnen, Maastricht 6-3-2001).

Gerard van Rens, raadslid van het CDA, beschrijft de Rechtstraat als de geheime tip in het winkelgebied van Maastricht. Net als door veel anderen wordt

door hem aangegeven dat dit karakter er echter niet altijd is geweest. Na de herinrichting die ongeveer vijftien jaar geleden heeft plaatsgevonden, zou deze ontwikkeling in gang zijn gezet. Hij zegt hierover:

“Keek je twintig jaar terug naar de Rechtstraat, dan hing die er maar bij. Je kwam van het station en dan zo snel mogelijk de brug over en dan was je in de stad. Wyck en met name de Rechtstraat heeft door de investeringen die zijn gedaan zijn allure gekregen” (Interview dhr. G. van Rens, Maastricht 23-4-2001).

Ook door bedrijfsmakelaar dhr. Franken wordt aangegeven dat het huidige karakter van de Rechtstraat er niet altijd is geweest. In de dertig jaar waarin Franken zaken heeft gedaan in de Rechtstraat is deze veranderd van een soort ‘achterbuurt’ met cafés naar een straat met hoogwaardige restaurants (Interview dhr. Franken, Maastricht 23-3-2001). Daarbij wordt door de makelaar aangegeven dat de Rechtstraat geen koopgebied is als het binnenstadsgebied aan de westkant van de Maas. Dit hangt samen met de natuurlijke barrière die de Maas vormt. Volgens de makelaar vindt je bij het oversteken van een brug in iedere stad aan de andere kant een ander stadsdeel met een andere invulling. Franken is dan ook van mening dat Wyck anders van karakter is dan de city aan de westkant van de Maas.

5.2 Herbestemming en baatbelasting

Zoals reeds ter sprake is gekomen, vormt onder andere de herbestemming van de Rechtstraat volgens een aantal betrokkenen in de Rechtstraat een gevaar voor het huidige karakter van de Rechtstraat. In februari 2001 is het bestemmingsplan voor Wyck en St. Maartenspoort vastgesteld en daarin is aan de Rechtstraat een Centrum-A functie gegeven, wat inhoudt dat de Wyckse straat dezelfde bestemming heeft gekregen als de grote winkelstraten in het westelijke stadscentrum. Dit levert volgens de leden van het Actiecomité Rechtstraat een gevaar op voor zowel het huidige aanbod van functies, als voor het monumentale karakter van de straat. Daarnaast zullen volgens hen ook door het opleggen van baatbelasting voor de herinrichting ondernemingen gedwongen worden om uit de straat te vertrekken of de onderneming op te heffen. In deze paragraaf zal hier nader op in worden gegaan.

Het winkelaanbod

Met het aanwijzen van de Rechtstraat als Centrum-A gebied wordt volgens het Actiecomité Rechtstraat de weg vrijgemaakt om de straat deel uit te laten na-

ken van de 'eenheidsworst' dat het huidige kernwinkelgebied volgens de actievoerders vormt. Ze zijn bang voor een toenemende filialisering in de straat, dat uiteindelijk zal leiden tot een eenzijdig aanbod. Dit hangt samen met het feit dat het aanwijzen van de straat tot kernwinkelgebied volgens de actievoerders een uitwerking heeft op het huurprijsniveau in de straat. Eigenaren zullen volgens hen de prijzen verhogen, waardoor het voor een aantal ondernemingen die nu in de straat gevestigd zijn onmogelijk zal worden om zich in de Rechtstraat te kunnen handhaven. Voornamelijk filiaalbedrijven zouden in staat zijn deze prijzen op te brengen. Daarbij zal de Rechtstraat verkeersvrij worden gemaakt, waardoor volgens de actievoerders een aantal bestaande ondernemingen gedwongen zal worden om uit de straat te vertrekken. Dit omdat enkele ondernemingen in de straat afhankelijk zijn van een goede bereikbaarheid per auto. Het is belangrijk om op te merken dat uit de telefonische enquêtes blijkt dat de hier beschreven angst tevens door veel belanghebbenden die niet direct bij het Actiecomité Rechtstraat betrokken zijn, wordt gedeeld.

Volgens actievoerder Ed Beuker is de gemeente door de passantendruk op het huidige kernwinkelgebied aan de westkant van de Maas erop uit om de Rechtstraat en andere straten in Wyck bij de binnenstad te laten horen (Interview dhr. E. Beuker, Maastricht 24-1-2001). Daarbij wordt volgens hem gestreefd naar één geheel, waarbij bezoekers niet meer in de gaten hebben of ze in Wyck lopen of in de city aan de westkant van de Maas. De aanwijzing van de Rechtstraat als kernwinkelgebied heeft volgens Beuker echter verstrekkende gevolgen voor het aanbod van functies in de straat. De huidige ondernemingen zullen onder druk van de stijgende huurprijzen wegens de gewijzigde bestemming gedwongen worden te vertrekken, aangezien zij deze bedragen met hun marginale omzet niet op kunnen brengen. Tevens wijst hij op de afhankelijkheid van horecaondernemingen van een goede bereikbaarheid. Door het verkeersvrij maken van de straat zal volgens Beuker de klandizie van dergelijke ondernemingen afnemen, aangezien zij bijvoorbeeld niet meer bereikbaar zullen zijn voor taxi's. In tegenstelling tot andere actievoerders is Beuker van mening dat het bestemmen van de straat als kernwinkelgebied niet zal leiden tot een filialisering van de Wyckse straat. Het stijgen van het huurprijsniveau en het verkeersvrij maken van de straat zal volgens hem kunnen leiden tot leegstand.

Waar Beuker geen bedreiging ziet voor een toenemende filialisering in de Rechtstraat, zien Ton Stille en Oda Swarte die wel. Volgens hen wordt door het bestemmen van de Rechtstraat tot kernwinkelgebied voor filiaalbedrijven de weg vrijgemaakt zich daar te vestigen. Een historisch onderscheid tussen het westelijke binnenstadsgebied en Wyck wordt volgens hen daarmee teniet gedaan. Over de bedreiging van het karakter van de straat zeggen zij:

“Kijk de bedreiging ligt erin dat de grond wordt vrijgemaakt, wordt omgeploegd om er een ABC-straat van te maken. ABC staat in dit geval voor Albert Heijn, Blokker en C&A. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de straat wordt betrokken

bij het kernwinkelgebied en er een winkelstraatfunctie aan wordt gegeven. Daarnaast wordt de straat verkeersvrij gemaakt” (Interview dhr. T. Stille en mevr. O. Swarte, Maastricht 2-5-2001).

Swarte wijst erop dat er in de Rechtstraat ondernemingen gevestigd zijn die afhankelijk zijn van de toegankelijkheid van de straat voor auto's. Door het verkeersvrij maken van de straat verdwijnen volgens haar bijvoorbeeld een aantal restaurants, doordat de toevoer van goederen wordt beperkt tot de zogenaamde venstertijden en door het feit dat de straat niet meer bereikt zal kunnen worden door taxi's. Daarnaast zal het volgens de actievoerder bijvoorbeeld ook voor de stomerij lastiger worden zich in de straat te handhaven, aangezien deze functie eveneens afhankelijk is van een goede bereikbaarheid. Met de genomen besluiten zal het tevens voor een aantal ondernemers die het kernwinkelgebied juist ontvlucht waren vanwege de hoge kosten en zich hebben gevestigd in de Rechtstraat, moeilijk worden zich te handhaven.

Volgens Piet van Dijk komt de gemeente met het aanwijzen van de Rechtstraat als kernwinkelgebied in conflict met het bestaande karakter van de straat (Interview dhr. P.A. van Dijk, Maastricht 4-5-2001). Het bestaande karakter komt niet overeen met de bestemming die het nu gegeven is. Daarmee wordt volgens de actievoerder door de gemeente in principe indirect het bestaande aanbod van functies afgekeurd. In het kernwinkelgebied aan de westkant van de Maas bevinden zich immers veel andere functies dan in de Rechtstraat. Het bestempelen van de Wyckse straat als kernwinkelgebied zal er dan ook op termijn toe leiden dat een aanbod als in de westelijke city wordt gerealiseerd. Van Dijk is dan ook van mening dat de angst voor een filialisering in de straat niet ongegrond is.

Dat het verkeersvrij maken van de Rechtstraat gevolgen zal hebben voor het aanbod aan functies komt in ieder geval duidelijk naar voren uit een aantal gesprekken met ondernemers. Zo geeft een galeriehouder aan dat het afsluiten van de straat voor verkeer grote gevolgen heeft voor zijn bedrijfsvoering. Hierover zegt de galeriehouder:

“Als mensen hier werk komen uitzoeken, dan staan die hier vaak met parkeerlichten te wachten, dat kan nu nog. Als de straat wordt afgesloten dan komen ze hier waarschijnlijk niet meer binnen, want als iemand een zwaar beeld of een groot schilderij koopt, hoe krijgen ze dat dan in godsnaam nog naar hun auto toe? Ik wordt dan gedwongen om te gaan bezorgen.”

De galeriehouder ziet zich dan ook eigenlijk genoodzaakt om naar een andere locatie te zoeken. Naast deze galeriehouder geeft ook een andere ondernemer tijdens een telefonische enquête aan dat hij vraagtekens zet bij het handhaven van zijn audiowinkel aan de Rechtstraat. Voor de functie van de winkel is het noodzakelijk dat er overdag onbeperkt kan worden gelost en geladen door α -

wel klanten als de toeleveranciers. Met het instellen van venstertijden wordt dit grotendeels ingeperkt.

Naast de angst dat het aanwijzen van de Rechtstraat tot kernwinkelgebied gevolgen zal hebben voor het aanbod van functies, zien de leden van het Actiecomité Rechtstraat ook een bedreiging uitgaan van het heffen van baatbelasting voor het aanbod van functies in de straat. Met het opleggen van baatbelasting voor de herinrichting van de straat zullen volgens het Actiecomité Rechtstraat een aantal ondernemingen gedwongen worden te vertrekken. Zo wordt er door Stille en Swarte op gewezen dat er een aantal ondernemingen in de Rechtstraat zijn gevestigd die draaien op een marginale omzet. Het opleggen van baatbelasting zal er volgens de actievoerders toe leiden dat deze ondernemingen het hoofd niet meer boven water zullen kunnen houden, aangezien veel eigenaren de baatbelasting op één of andere manier zullen doorberekenen aan de huurders.

Monumentaliteit

Naast het feit dat de actievoerders in het herbestemmen en het opleggen van baatbelasting een groot gevaar zien voor het winkelaanbod in de straat, zien zij ook een gevaar voor de monumentaliteit van de straat. De bedreiging gaat volgens leden van het Actiecomité Rechtstraat uit naar het authentieke karakter van verschillende historische panden in de straat. Daarnaast lopen door de herbestemming de achter de panden gelegen historische tuinen gevaar te worden bebouwd.

Eén van de actievoerders die zich zorgen maakt over de aantasting van monumentale panden in de Rechtstraat is Piet van Dijk. Door de Rechtstraat als kernwinkelgebied aan te wijzen wordt het volgens deze stedenbouwkundige moeilijk om het historische karakter van de straat te handhaven. Hiermee loopt de straat het gevaar om eenzelfde uniformiteit aan te nemen als andere straten in kernwinkelgebieden van grote steden. Over de bedreiging van het historisch karakter van de straat zegt hij:

“Je kunt wel zeggen dat je het behoud van het historische karakter kunt afdwingen, door het met welstand te bewaken, maar je stopt er functies in die in principe geen boodschap hebben aan een historische omgeving. Terwijl de functies die er nu zitten, bijvoorbeeld restaurants en antiquairs juist vragen om dat historische karakter. Je brengt dus in principe een conflictpunt in, dat het heel moeilijk wordt voor de gemeente om het historische karakter te handhaven (...) in de loop van de tijd zullen er discussies ontstaan tussen ondernemers en gemeente en dat zal het karakter heel langzaam veranderen. Daar kun je dan wel welstand op zetten, daar kun je alles op zetten, maar ik ken het uit mijn eigen werk, dat beleid schuift

toch steeds mee” (Interview dhr. P.A. van Dijk, Maastricht 4-5-2001).

Een belangrijke reden om het beleid van tijd tot tijd aan te passen is volgens Van Dijk het feit dat economische belangen een grote rol spelen in een kernwinkelgebied. Als voorbeeld van de aantasting van een pand noemt hij het pand aan de Wolfstraat waar thans de ketens Esprit en Etos gevestigd zijn. Alhoewel de voorgevel nog min of meer gehandhaafd is, is het overige deel van het pand verbouwd. Ook Monumentenzorg kan hier vrij weinig aan doen. Deze instantie zou volgens de stedenbouwkundige tegenwoordig enkel nog waken over de buitenkant van een beschermd pand, aangezien het voor de instantie aan financiële middelen ontbreekt om daarnaast ook nog te waken voor het behoud van de binnenkant van een gebouw.

Ook Ton Stille en Oda Swarte vrezen dat de monumentaliteit van panden aangetast zal worden. De bestaande panden zijn volgens hen niet direct geschikt voor de vestiging van een filiaalbedrijf, waardoor het risico bestaat dat naast elkaar gelegen panden dan doorgebroken zullen gaan worden (Interview dhr. T. Stille en mevr. O. Swarte, Maastricht 2-5-2001). Ondanks dat er een welstandscommissie bestaat, zal de gemeente volgens de actievoerders in veel gevallen dan toch de voorkeur geven aan het economisch belang om zo de vestiging van een dergelijke onderneming mogelijk te maken. Dit beleid wordt volgens de leden van het Actiecomité Rechtstraat al gevoerd. Zij wijzen daarbij bijvoorbeeld op de vestiging van de badkamerzaak Gay Jongen in de Rechtstraat. Dit bedrijf is gevestigd in twee doorgebroken panden. Tevens zijn daarbij de originele voorgevels verwijderd.

Naast de dreigende aantasting van de monumentaliteit van panden in de Rechtstraat zien Stille en Swarte ook een gevaar voor het voortbestaan van de historische tuinen van de Rechtstraat. Deze angst wordt gedeeld door actievoerder Ed Beuker. Door de straat aan te wijzen als kernwinkelgebied krijgt een kavel in zijn geheel de bestemming kernwinkelgebied. Dit betekent dat er niet alleen voor de verkoopvloeroppervlakte in de panden belastingen moeten worden betaald, maar tevens voor een eventuele tuin achter het pand. Daarmee komen veel historische tuinen in gevaar, aangezien ondernemers er volgens de actievoerders voor kunnen kiezen om ook deze ruimte te betrekken bij het totale verkoopvloeroppervlakte aangezien zij er toch voor moeten betalen. Door het bestemmingsplan zou dan ook de weg worden vrijgemaakt om deze tuinen te gaan bebouwen.

5.3 De visie van de lokale overheid

College van B&W

Volgens wethouder Theo Bovens zorgt niet het herbestemmen van de straat en het opleggen van baatbelasting voor een aantasting van het aanbod aan functies, maar is deze aantasting al langer aan de gang als gevolg van een waardestijging van de panden. Deze zou worden veroorzaakt door de realisering van de wijk Céramique, die ten zuiden van de Rechtstraat ligt (Werkconferentie 2001). Waar vroeger een fabrieksterrein gevestigd lag, bevindt zich nu een deels gerealiseerde woonwijk. Dit heeft er volgens Bovens toe geleid dat de functie van de Rechtstraat is veranderd van zijstraat van de Wycker Brugstraat naar een toevoerstraat binnen het kernwinkelgebied richting het westelijke binnenstadsgebied. Door deze functiewijziging zijn de huurprijzen en onroerendgoedprijzen volgens de wethouder al enorm toegenomen. Bovens is van mening dat je als gemeente moet proberen iets tegen deze marktontwikkeling te zetten, zodat ook de omzetten in die straat gaan overeenkomen met de ontwikkeling qua prijsniveau. Wanneer dit niet gebeurt, dan zouden zonder enige twijfel enkele ondernemingen het hoofd niet meer boven water kunnen houden. Over deze problematiek zegt de wethouder:

“Ja, als je een antiquariaat hebt en je kunt maar vijftig gulden per vierkante meter betalen, dan moet je of zorgen dat er veel meer mensen naar toe komen die de omzet kunnen betalen of je moet de huurprijs omlaag zien te brengen. Ja, dan zou je eigenlijk zeggen van je moet de straat laten verloederen, dan dalen de prijzen en dan kunnen de mensen het betalen. Maar met het detailhandelsbeleid proberen wij dat het, onder andere door het aan te wijzen als voetgangersgebied, enigszins tegemoet kan komen aan de prijsstijgingen die er zijn geweest. Volgens mij kunnen we als gemeente niet zoveel, maar we kunnen wel randvoorwaarden scheppen” (Werkconferentie 2001).

Bovens erkent echter dat het voor een functie als een galerie moeilijk zal worden om veel meer omzet te genereren. Er kan dan volgens hem ook de vraag worden gesteld of de aantasting van het karakter van de straat door het te bestemmen als verkeersvrij kernwinkelgebied niet verder wordt versterkt. De ontwikkeling is naar de mening van Bovens echter al langer aan de gang. Het opleggen van baatbelasting zal naar zijn mening niet verder bijdragen aan deze ontwikkeling. Deze belasting bedraagt per pand ongeveer fl. 25.000,-. Dit bedrag zal over een periode van tien jaar met een maandelijkse bijdrage moeten worden betaald. De bedragen die per maand door ondernemers opgebracht

moeten worden, zullen daarom volgens de wethouder minimaal zijn. De omzet hoeft daarbij slechts zeer gering te stijgen.

Het enige wat de gemeente aan de bestaande ontwikkeling kan doen is proberen om meer mensen naar de straat te krijgen door het oostelijke en het westelijke binnenstadsgebied meer aan elkaar te 'knopen'. Door het maken van een familie van straten, het gebruik van natuursteen in plaats van het verachte materiaal beton, het verwijderen van overtollig straatmeubilair, wil men vanuit de lokale overheid een aangenaam verblijfsklimaat creëren voor voetgangers. Dit zal leiden tot meer bezoekers en een hogere omzet voor sommige ondernemers. Op deze manier kunnen zij nog overleven. Wanneer vanuit de lokale overheid deze maatregelen niet genomen worden, dan zullen er in bepaalde branches volgens de wethouder zeker een zes of zevental winkels verdwijnen.

Met de voorgenomen integrale aanpak van het kernwinkelgebied wordt er volgens Bovens dus enkel een antwoord gegeven op de bedreigingen die voortkomen uit een aantal ontwikkelingen die reeds plaatsvinden. Daarbij wordt door zowel Fred Sijben als Theo Bovens aangegeven dat het huidige bestemmingsplan een conserverend karakter heeft voor de Rechtstraat, omdat de galeriefunctie bijvoorbeeld expliciet wordt genoemd in de beschrijving van de bestemming voor de Wyckse straat. Deze expliciete beschrijvingen zijn echter pas in een later stadium toegevoegd, aangezien hiervan in het concept voor het bestemmingsplan voor Wyck en St. Maartenspoort nog geen sprake van was (zie Croonen Adviseurs 2000).

In de raadscommissie Financiën en Personeel op 12 januari 2000 is door middel van antwoorden op verschillende vragen met betrekking tot de eventuele aantasting van de Rechtstraat het formele standpunt van het College van B&W uiteengezet (zie Leenders 2000). Het doel van de aanpak van de Rechtstraat is daar nog eens uiteengezet. Met de herinrichting zal de uitstraling volgens de commissie toenemen, wat mede wordt veroorzaakt door aanvullende maatregelen als het verwijderen of vervangen van straatmeubilair en het verkeersvrij maken van de straat. Dit alles zal er volgens de commissie toe leiden dat het aantal bezoekers in de straat zal toenemen, alhoewel de bezoekersstroom ook wordt vergroot door verschillende andere ontwikkelingen. Hierbij wordt gewezen op de realisering van de wijk Céramique en een toegenomen individualisering en een hoger kwaliteitsbewustzijn van de consument. Vooral de realisering van de woonwijk zal volgens de commissie leiden tot toenemende bezoekersstromen en, daarmee samenhangend, hogere bestedingen.

Deze ontwikkelingen zullen er op den duur toe leiden dat de huurprijzen in de Rechtstraat toenemen door een grotere vraag naar winkelruimte. Dit zal volgens de commissie echter niet resulteren in een vergaande filialisering van de Rechtstraat. De commissie geeft aan dat er weliswaar veel belangstelling bestaat vanuit grootwinkelbedrijven om zich in Maastricht te vestigen, maar deze zou zich in eerste instantie richten op straten met hogere passantenstromen. Daarbij wordt met name gewezen op straten in het westelijke binnenstadsgebied en op de ontwikkeling van nieuwe projecten zoals het Markt-Maas project. Volgens

de commissie ligt het veel meer voor de hand dat de positie van de Rechtstraat als de vestigingsplaats voor authentieke speciaalzaken wordt versterkt, aangezien nog meer van dergelijke zaken uit de hoofdwinkelstraten zouden willen uitwijken naar Wyck.

Ook het opleggen van baatbelasting of het opteren in de vrijwillige bijdrage zal er volgens de commissie niet toe leiden dat het specifieke karakter van de Rechtstraat wordt aangetast. De commissie wijst erop dat in eerste instantie de bijdrage wordt gevraagd aan de eigenaar van een pand en dus niet aan een gebruiker. Het is daarbij de vraag of de gevraagde bijdrage zal worden doorbelast aan de huurder. Wanneer er door een eigenaar gekozen is voor een vrijwillige bijdrage, dan ontbreekt daar volgens de commissie formeel de grond voor. Bij een baatbelasting hangt het van het huurcontract af of een dergelijke belasting mag worden doorberekend. De commissie gaat ervan uit dat in veel gevallen de bijdrage dus niet kan of mag worden doorberekend. De kosten voor die ondernemingen zullen dan ook niet toenemen. In de andere gevallen zou het wel mogelijk kunnen zijn dat de baatbelasting wordt doorberekend aan de huurder. Net als Bovens wijst de commissie er echter op dat de bijdrage per maand dermate klein zal zijn, dat het de vraag is of een onderneming daardoor het hoofd niet meer boven water kan houden. Bij slechts een zeer klein aantal ondernemingen zou dit het geval kunnen zijn, wanneer zij afhankelijk zijn van een marginale omzet. In dat geval zal volgens de commissie worden gezocht naar 'maatwerk'-oplossingen, aangezien dit in strijd is met de doelstelling in het convenant om de kwaliteit en diversiteit van het winkelaanbod te vergroten. Over het soort oplossingen wordt echter niet gesproken, omdat dit per geval zal moeten worden bekeken.

Gemeenteraad

Binnen de Maastrichtse gemeenteraad wordt verschillend gedacht over de eventuele bedreigingen voor het specifieke karakter van de Rechtstraat door de straat de bestemming van kernwinkelgebied te geven. Zo is de fractievoorzitter van de VVD, Jan Cobbenhagen, van mening dat het karakter van de Rechtstraat zou kunnen veranderen door de gewijzigde bestemming (Interview dhr. J. Cobbenhagen, Maastricht 2-4-2001). De fractievoorzitter ziet dit echter niet snel gebeuren. Het opleggen van baatbelasting en het eventuele doorberekenen van deze kosten aan diverse huurders zal er zijns inziens in ieder geval niet aan bijdragen, dit in tegenstelling tot de mening van het Actiecomité Rechtstraat. Naast het feit dat de gemeente volgens Cobbenhagen formeel buiten de discussie over huurprijsverhoging tussen eigenaar en huurder staat, wordt door hem aangegeven dat beide partijen voordelen hebben van zowel de herinrichting als de herbestemming. De baat zal voor eigenaren vele malen hoger zijn dan de opgelegde baatbelasting wegens de waardestijging van de panden die in de straat gelegen zijn. Daarnaast kunnen ook huurders profijt hebben, aangezien een ver-

hoging van het aantal bezoekers en het aantal kopers wordt verwacht, aldus de fractievoorzitter. Met betrekking tot het vastgestelde bestemmingsplan wordt door Cobbenhagen echter wel aangegeven dat wanneer het vanuit de gemeente belangrijk wordt gevonden dat bijvoorbeeld een galeriefunctie in een straat vertegenwoordigd is, dat je daar als lokale overheid dan ook maatregelen voor moet nemen. Dit betekent niet dat voor deze aangewezen functies geen baatbelasting meer geheven zou hoeven worden. Maar volgens de fractievoorzitter zou wel gedacht kunnen worden aan een vorm van subsidie.

Servé Habets, raadslid van de PvdA, is van mening dat het specifieke karakter van de Rechtstraat ondanks de voorgenomen maatregelen, waaronder met name het opleggen van baatbelasting voor de herinrichting, niet wordt bedreigd. Het raadslid is hier met name van overtuigd geraakt na de vergadering van de commissie Financiën en Personeel over de kosten rond de integrale aanpak van het kernwinkelgebied (Interview dhr. S. Habets, Maastricht 9-4-2001). Tijdens deze vergadering is aangegeven dat wanneer eigenaren of ondernemers in problemen zouden komen door de opgelegde baatbelasting, dat er in deze gevallen 'maatwerk' zal worden toegepast. Wanneer een ondernemer in de Rechtstraat dus in de problemen komt door de kosten die de herinrichting met zich meebrengt, dan zal er vanuit de lokale overheid worden gezocht naar oplossingen om het voortbestaan van de onderneming te kunnen garanderen.

Raadslid Geurt Bijnen, voormalig fractiegenoot van Habets, ziet wel een gevaar voor het voortbestaan van het specifieke karakter van de Rechtstraat. Met name het feit dat er baatbelasting wordt opgelegd, zal er volgens het raadslid toe leiden dat een aantal ondernemers het hoofd niet meer boven water zal kunnen houden. Hierover zegt Bijnen:

“Het feit dat je bewoners van ongeveer honderd panden met ongeveer drie miljoen gulden extra lasten belast, dan praat je ongeveer over dertig duizend gulden per pand. Dat is een forse investering. Dat betekent dat huurprijzen daar omhoog zullen gaan. Veel mensen die daar een winkeltje hebben, huren daar en zullen die extra kosten moeten ophoesten in hun exploitatie. Klanten zullen daar moeten zorgen voor een toename van de omzet. Met name voor antiquairs zal dit moeilijk zijn, want daarvan kun je voorspellen dat de winstmarge gering is. De pandjes die er nu zitten, die kunnen daar zitten omdat ze van een geringe winstmarge kunnen leven. Die zullen echter moeten verdwijnen want die kunnen die extra dertigduizend gulden niet ophoesten” (Interview dhr. G. Bijnen, Maastricht 6-3-2001).

Tevens zal er volgens Bijnen met het aanwijzen van de Rechtstraat als Centrum-A gebied een toenemende filialisering plaatsvinden, waardoor de straat hetzelfde karakter zal krijgen als de grote winkelstraten in het binnenstedelijk

gebied aan de westkant van de Maas. Ondanks het feit dat de gemeente een goed monumentenbeleid heeft, zal dit ertoe leiden dat de monumentaliteit van de panden zal worden aangetast. Zo zou een ondernemer bijvoorbeeld een kelder van een pand als verkoopruimte kunnen gaan gebruiken. Het zal dan volgens Bijnen voor de gemeente bijna onmogelijk zijn om de bouw van een trappartij naar buiten toe tegen te houden.

Volgens raadslid Gerard van Rens van het CDA is de Rechtstraat een wezenlijk onderdeel van het kernwinkelgebied dat zich aan beide kanten van de Maas bevindt. Daarbij deelt hij de mening van het Actiecomité Rechtstraat dat de Wyckse straat een bijzonder aanbod van functies heeft. Hij onderschrijft de bedreiging voor het specifieke karakter dat volgens de actievoerders wordt veroorzaakt door de voorgenomen herinrichting en herbestemming echter niet. Van Rens erkent dat er op korte termijn voor een aantal belanghebbenden in de Rechtstraat een pijngevoel zal ontstaan, maar hij is ervan overtuigd dat deze maatregelen op den duur helemaal ten goede zullen keren voor de identiteit van de Rechtstraat. Daarbij is ook het verkeersvrij maken van de straat van wezenlijk belang. Over de identiteit van de straat zegt Van Rens:

“... wij hopen zelfs dat het soort identiteit dat de Rechtstraat nu heeft zelfs nog uitgebreid zou kunnen worden naar bijvoorbeeld de andere kant van de Rechtstraat richting de kerk⁹ en richting de Hoogbrugstraat. Het ligt voor de hand dat dat zich als zodanig ontwikkelt. Wij zullen alleen met het nemen van verkeersmaatregelen op het gebied van mobiliteit en bereikbaarheid juist die eigen identiteit moeten waarborgen. Je moet daar geen verkeersader door laten lopen, want dan doen we in de Stokstraat ook niet. (...) Antiekwinkeltjes en dat soort dingen meer dat zal blijven en zal zelfs versterkt worden” (Interview dhr. G. van Rens, Maastricht 23-4-2001).

Het opnemen van Wyck in het kernwinkelgebied is volgens Van Rens voornamelijk van belang voor de concurrentiepositie van de binnenstad van Maastricht ten opzichte van andere steden. Het heeft daarnaast volgens het raadslid tevens voordelen om beleidsmatig

van één kernwinkelgebied te spreken in plaats van twee lossen binnenstadsgebieden. Het binnenstadbeleid kan op deze manier integraal van karakter zijn.

Burgerraadslid Sprenger van de Seniorenpartij is van mening dat de Rechtstraat, net als andere straten in Wyck, wel degelijk deel uit maakt van het kernwinkelgebied. De city aan de westkant van de Maas en Wyck vormen één natuurlijk geheel dat verbonden wordt door de Servaasbrug. Met de aanleg van een bepaalde bestrating moet dit volgens hem ook blijken (Interview dhr. Sprenger, Maastricht 21-3-2001). Dat er in de Rechtstraat andere soorten on-

⁹ Het betreft hier het noordelijke gedeelte van de Rechtstraat.

dernemingen gevestigd zijn als in veel andere straten van het kernwinkelgebied is geen probleem: voor de profilering van het kernwinkelgebied is het juist een goede zaak. Een niet minder belangrijk argument is volgens Sprenger dat met het opnemen van Wyck in het kernwinkelgebied de druk van het aantal bezoekers zal afnemen, aangezien zij zich over een groter gebied kunnen verspreiden. Net als Habets wijst hij erop dat het opleggen van baatbelasting geen directe gevolgen zal hebben voor het aanbod van functies in de Wyckse straat. Wanneer er zich financiële problemen zouden voordoen, dan zullen daar volgens Sprenger maatregelen voor worden genomen. Dit wil echter niet zeggen dat er helemaal geen problemen zouden kunnen ontstaan. Voor sommige mensen zal het op langere termijn wel degelijk moeilijk kunnen worden zich te handhaven. Dit is volgens het burgerraadslid echter inherent aan de maatregel die wordt genomen. Daarnaast wordt ook de angst voor aantasting van diverse monumentale panden van diverse leden van het Actiecomité Rechtstraat door hem niet gedeeld. Hij wijst op het strenge beleid van de gemeente, bijvoorbeeld het beleid van de welstandscommissie ten aanzien van reclame.

Door fractievoorzitter Marleen Thissen wordt aangegeven dat GroenLinks met name problemen heeft met de kosten van de gehele herinrichting. Er is voor bepaalde materialen gekozen, waar in veel gevallen ook goedkopere opties voor handen zouden zijn geweest. Daarnaast heeft de partij bezwaar tegen het opnemen van de Rechtstraat in het kernwinkelgebied. In de Rechtstraat is er volgens de fractievoorzitter sprake van een bijzonder aanbod van functies dat niet thuishoort in een kernwinkelgebied. Dit is niet alleen het geval voor de Rechtstraat, maar in principe voor geheel Wyck. De city aan de westkant en Wyck worden door haar dan ook als twee verschillende gebieden ervaren. Ook is de huidige bestrating van de Rechtstraat, die ongeveer vijftien jaar oud is, nog in een goede staat. De herbestemming en herinrichting zullen volgens Thissen een direct gevaar vormen voor het specifieke karakter van de Rechtstraat. Hierover zegt ze:

“De herbestemming vormt wel een gevaar denk ik, want dat zie je de laatste tien of twintig jaar ook gebeuren, als het echt te duur wordt voor de mensen die er zitten, dan gaan die mensen toch inzien dat ze het voor veel geld kunnen verhuren of verkopen en dus doen ze dat. Dan zijn het alleen maar de grote filiaalbedrijven die daar geld voor op tafel willen leggen en dat is gewoon heel jammer. Met het bestemmingsplan moet er tevens baatbelasting worden betaald over de tuinen. Dat betekent dat al die tuinen straks bebouwd kunnen gaan worden. Dat wil men natuurlijk ook, omdat er ook voor betaald wordt. Dan wil men dus de winkelvloeroppervlakte verruimen. Daar in zien wij toch wel heel behoorlijk grote nadelen” (Interview mevr. M. Thissen, Maastricht 19-3-2001).

Door de verschillende maatregelen zal het volgens Thissen steeds moeilijker worden voor mensen die in de Rechtstraat gevestigd zijn en mensen die er een onderneming willen starten. De fractievoorzitter betwijfelt of het expliciet beschrijven van de galeriefunctie in het bestemmingsplan iets aan deze problemen kan doen. De huurprijzen en de prijzen voor onroerend goed in de Rechtstraat zullen hoogstwaarschijnlijk stijgen en daarmee hebben galeries geen toekomst meer in deze Wyckse straat. Door de fractievoorzitter wordt tevens niet ingezien dat het van belang is dat de Rechtstraat bij het kernwinkelgebied wordt gevoegd om de druk op de city aan de westkant van de Maas te verlichten, zoals onder andere door Sprenger wordt aangegeven. Aan de westkant van de Maas vinden volgens haar al voldoende uitbreidingen plaats, zoals het Markt-Maas project en de verschillende plannen voor uitbreidingen naar de Grote Gracht en Brusselsestraat, waardoor het opnemen van de Rechtstraat in het kernwinkelgebied overbodig is.

Raadslid Mart Mulkens geeft aan dat zijn partij D'66 tegen het opnemen van de Rechtstraat in het plangebied voor de herinrichting is. Volgens het raadslid is de partij van mening dat het niet nodig is om de Rechtstraat opnieuw te bestraten. Net als Thissen wordt er door Mulkens op gewezen dat de huidige bestrating er pas ongeveer vijftien jaar ligt, wat relatief kort zou zijn voor een bestrating, en dat kwaliteit ervan zich nog in een goede staat bevindt. Alhoewel D'66 met het concept van het bestemmingsplan zorgen heeft gehad over het voortbestaan van het specifieke karakter van de Rechtstraat, zijn deze door het expliciet noemen van de galeriefunctie in de Rechtstraat weggenomen. Mulkens is ervan overtuigd dat door het opnemen van de galeriefunctie in het bestemmingsplan de galeries in de Wyckse straat zullen blijven en dat er wellicht nog enkele bij komen. Het heffen van baatbelasting zal dan ook geen gevaar vormen voor het specifieke karakter van de straat. Tevens wordt door Mulkens aangegeven dat zijn partij voorstander is van het verkeersvrij maken van de straat.

5.4 Onafhankelijk onderzoek

Het moge duidelijk zijn dat diverse betrokkenen een bedreiging zien in het verkeersvrij maken van de straat voor het specifieke aanbod van functies in de Rechtstraat. Het OIW heeft daar vooral met betrekking tot de Wycker Brugstraat minder moeite mee. Met de integrale aanpak zal echter niet al het verkeer uit deze straat worden gehaald. In de plannen voor de herinrichting worden weliswaar de automobilisten uit de Wycker Brugstraat geweerd, maar de fietsers houden vrije toegang. Het OIW heeft daarop de voorwaarde uitgesproken dat indien de verkeerssituatie in de Wycker Brugstraat gewijzigd wordt, dit dient te gelden voor alle verkeersdeelnemers, met uitzondering van voetgangers. De gemeente is daarentegen van mening dat de betreffende straat een belangrijk knooppunt is in het fietsnetwerk tussen de oostelijke en westelijke stadsdelen en dat het vrijwel onmogelijk is om deze fietsroute te verleggen.

Op verzoek van het OIW heeft de gemeente besloten om met een onafhankelijk onderzoek de verschillende standpunten nogmaals te toetsen. Het resultaat is het voorlopige conceptrapport *Herinrichting Wycker Brugstraat en Rechtstraat. Economische en verkeerskundige effectenmeting* (Hensgens & Temme 2001) van de onderzoeksbureaus ETIL en BRO. Dit voorlopige concept geeft niet alleen inzicht in het karakter van de Wycker Brugstraat, maar tevens in het karakter van de Rechtstraat en van Wyck in zijn algemeen.

In het conceptrapport wordt door de onderzoeksbureaus een aparte status aan Wyck binnen het kernwinkelgebied toegekend (Hensgens & Temme 2001, p.6). Dit hangt samen met de aanwezigheid van een groot aantal speciaalzaken en de functiemenging in het oostelijke binnenstadsgebied. Mede door de ontwikkeling van een toenemende bezoekersdruk op de winkelstraten in de city aan de westkant van de Maas en de daarmee samenhangende stijgende huurprijzen, zijn er veel speciaalzaken uit het kernwinkelgebied verdreven. Veel van hen vestigden zich in Wyck. Met het *Convenant Integrale Aanpak Kernwinkelgebied Maastricht* zijn de Rechtstraat en de Wycker Brugstraat echter opgenomen in het plangebied voor de herinrichting en is met het vaststellen van het bestemmingsplan voor Wyck en St. Maartenspoort aan beide straten de functie van kernwinkelgebied gegeven.

Volgens ETIL en BRO zijn de eisen die vanuit economisch oogpunt worden gesteld aan de inrichting van een straat in het kernwinkelgebied sterk afhankelijk van de aanwezige functiemenging en het winkelaanbod (Hensgens & Temme 2001, p.8). Naar de mening van de onderzoeksbureaus bepalen deze twee elementen voor een groot deel het bezoekersmotief en de eisen die gesteld worden aan zowel de bereikbaarheid als de beleving. Hiervan zijn omzet- en rendementseffecten afgeleiden. Wanneer er niet aan bepaalde criteria wordt voldaan, dan zal dit volgens de onderzoeksbureaus een negatieve invloed hebben op de omzet en het rendement en daarmee invloed kunnen hebben op de functiemenging en het winkelaanbod. Als de meest relevante economische criteria worden door BRO en ETIL de functionele samenstelling, de aanbodstructuur van de detailhandel, de bereikbaarheid en de beleving genoemd. Deze criteria zijn door de onderzoeksbureaus gebruikt om zowel de huidige economische situatie te beschrijven, als de economische effecten van de herinrichting te kunnen inschatten.

Wanneer er naar de Wycker Brugstraat en de Rechtstraat wordt gekeken, dan kan volgens BRO en ETIL worden vastgesteld dat een hoge mate van *functiemenging* kenmerkend is voor deze straten. Verschillende functies zijn in beide straten vertegenwoordigd, zoals detailhandel, zakelijke dienstverlening, horeca en wonen (Hensgens & Temme 2001, p.9). Daarmee onderscheidt Wyck zich volgens de onderzoeksbureaus nadrukkelijk van de meeste winkelstraten van de city aan de westkant van de Maas. Doordat er sprake is van een vergaande functiemenging hebben niet alle passanten in Wyck winkelen als voornaamste rede van bezoek. Dit wordt volgens BRO en ETIL versterkt door het feit dat Wyck een belangrijke schakel vormt voor langzaam verkeer tussen de oostelijke wij-

ken van Maastricht en tussen het NS-station enerzijds en het westelijke deel van de binnenstad anderzijds.

Qua *aanbodstructuur* van de detailhandel kan er volgens de onderzoeksbureaus worden gesteld dat de aanwezigheid van een groot aantal speciaalzaken, kwalitatief goede winkels en horecavoorzieningen kenmerkend is voor Wyck. Daarbij wordt gewezen op het feit dat in 1994 tien procent van het totale winkelaanbod in Wyck uit winkels in kunstvoorwerpen, lijsten en dergelijke bleek te bestaan. Veertig procent van al dit soort winkels bevonden zich in 1994 in Wyck. Tevens wordt opgemerkt dat Wyck weliswaar een hoge verblijfs- en recreatieve waarde heeft, maar dat er relatief veel speciaalzaken gevestigd zijn die afhankelijk zijn van doelaankopen. In tegenstelling tot de city aan de westkant van de Maas is er in Wyck ook nog nauwelijks sprake van filialisering, zijn winkels vaak nog in eigendom van de ondernemers zelf of van lokale en regionale beleggers en is er sprake van een middelmatig huurprijsniveau. Doordat de prijzen in Wyck nog middelmatig zijn, is er sprake van een grote dynamiek. Het is een broedplaats voor ondernemers, aangezien er relatief veel nieuwe winkels en horecavoorzieningen worden gestart. Daarnaast vestigen veel speciaalzaken uit de city zich in Wyck, aangezien zij worden verdongen door filiaalbedrijven.

Met betrekking tot *bereikbaarheid* wordt er door BRO en ETIL gesteld dat de Wycker Brugstraat en de Rechtstraat in vergelijking met de winkelstraten in het westelijke deel van het kernwinkelgebied van Maastricht relatief goed bereikbaar zijn per auto en fiets. In een onderzoek van 1994 door ETIL kwam naar voren dat 32% van de bezoekers aan Wyck per auto of motor kwam, 10,5% per fiets of brommer, 31,5% te voet en 26% per trein of bus. Uit een horecaverkenning is volgens ETIL en BRO eveneens gebleken dat de klanten van de Wyckse horecavoorzieningen die met de auto komen, ongeveer 50% van de bestedingen voor hun rekening nemen en fietsers 12%. De bereikbaarheid van horecaondernemingen per auto blijkt dus erg belangrijk te zijn. Door de onderzoeksbureaus wordt er tevens op gewezen dat door de bereikbaarheid van Wyck per auto of fiets doelaankopen mogelijk zijn. Daarbij zou het fietsverkeer de aantrekkelijkheid van Wyck voor nieuwe speciaalzaken en horecavoorzieningen verhogen. Fietsers zijn volgens de onderzoeksbureaus samen met voetgangers de 'ontdekkers' van deze nieuwe ondernemingen. Hierover zeggen BRO en ETIL:

“Sommige fietsers stoppen en veel anderen komen later per auto, met de fiets of te voet terug om gebruik te maken van deze nieuwe voorzieningen. Dit is uiteraard voor speciaalzaken veel belangrijker dan voor filiaalbedrijven, waarvan je als klant weet dat deze in een kernwinkelgebied zijn gevestigd”
(Hensgens & Temme 2001, p.10)

Met betrekking tot de *beleving* wordt er door de onderzoeksbureaus gewezen op het onderzoek dat in 1994 door ETIL is gehouden. Hierin komt naar voren dat driekwart van alle bezoekers aan Wyck de sfeer en inrichting goed vonden en

dat slechts twee procent deze als slecht ervaarde. ETIL en BRO geven aan dat Wyck zeer levendig overkomt. Dit is volgens hen met name te danken aan de functiemenging, het grote aantal passanten en de verkeersdruk. Deze laatste oorzaak voor de levendigheid van Wyck draagt er echter wel aan bij dat het gevoel van veiligheid en geborgenheid bij bezoekers te wensen over laat. Volgens de onderzoeksbureaus is de tijd die bezoekers in Wyck doorbrengen beperkt, ondanks dat Wyck volgens hen met de speciaalzaken en ambiance geschikt is voor 'funshoppen'¹⁰. Dit zou niet alleen worden veroorzaakt door het feit dat er vaak sprake is van doelaankopen en er relatief veel passanten zijn, maar ook door de verkeersdruk en de beperkte ruimte voor voetgangers in de openbare ruimte.

Qua economisch profiel is er volgens BRO en ETIL een duidelijk verschil tussen het westelijke en het oostelijke binnenstadsgebied. De city aan de westkant van de Maas wordt door de onderzoeksbureaus getypeerd als 'winkelmilieu A', terwijl Wyck beschreven wordt met 'winkelmilieu B'. In figuur 9 wordt dit nader uitgewerkt. Uit verschillende interviews, die onder andere gehouden zijn met diverse mensen van de gemeente Maastricht en het OIW, blijkt volgens BRO en ETIL dat alle partijen dit verschil in stand willen houden of zelfs willen versterken. Daarbij wordt er door de onderzoeksbureaus op gewezen dat er in het convenant staat dat, alhoewel dit niet specifiek voor Wyck geldt, er gestreefd moet worden naar een behoud of zelfs een versterking van het huidige karakter, waaronder de functionele samenstelling en de aanbodstructuur van de detailhandel wordt verstaan. Om dat doel te kunnen bereiken wensen alle betrokken partijen dat de herinrichting volledig of zoveel mogelijk vergelijkbaar is met de herinrichting van het westelijke deel van het kernwinkelgebied. Dit is echter in tegenstrijd met de huidige situatie. Volgens BRO en ETIL verschillen namelijk de eisen die een winkelmilieu A en B stellen aan de (her)inrichting van een straat. Met name op het gebied van bereikbaarheid zal dit voor problemen zorgen. De verschillende conflictpunten komen duidelijk naar voren wanneer er een vergelijking wordt gemaakt tussen de verschillende criteria in figuur 9.

¹⁰ Bij 'funshoppen' is er geen sprake van gerichte doelaankopen, maar is er sprake van recreatief winkelen, waarbij vaak impulsaankopen plaatsvinden.

| Winkelmilieu B (Wycker Brugstraat/Rechtstraat) | Winkelmilieu A (westelijk deel kernwinkelgebied) |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Functionele samenstelling: <ul style="list-style-type: none"> - wonen - winkels - horeca - zakelijke dienstverlening - consument verzorgende ambachten - ontspanning en cultuur • Aanbodstructuur detailhandel: <ul style="list-style-type: none"> - brede branchering - lage mate van filialisering - hogere kwaliteit - gemiddelde huren - veel speciaalzaken - veel starters • Bereikbaarheid: <ul style="list-style-type: none"> - gemiddelde voetgangersintensiteit - auto cruciaal (selectief) - overig verkeer (niet te intensief) • Beleving: <ul style="list-style-type: none"> - levendigheid - veiligheid - geborgenheid | <ul style="list-style-type: none"> • Functionele samenstelling: <ul style="list-style-type: none"> - gesloten winkelfronten - horecaclusters (randen) - tweezijdig bewinkelen - vrije promenade • Aanbodstructuur detailhandel: <ul style="list-style-type: none"> - smalle branchering - hoge mate van filialisering - gemiddelde kwaliteit - hoge huren - weinig speciaalzaken - geen starters • Bereikbaarheid: <ul style="list-style-type: none"> - hoge voetgangersintensiteit - autovrij - geen <u>intensief</u> overig verkeer • Beleving: <ul style="list-style-type: none"> - veiligheid - geborgenheid |

Figuur 9: Uitwerking van Wycker Brugstraat en Rechtstraat als 'winkelmilieu B' en het kernwinkelgebied gelegen ten westen van de Maas als 'winkelmilieu A' (bron: Hensgens & Temme 2001, p.16).

De onderzoeksbureaus BRO en ETIL zijn van mening dat de auto en de fiets van economisch belang zijn voor zowel de Wycker Brugstraat als de Rechtstraat. Aangezien in het convenant is vastgesteld dat beide gebieden autovrij gemaakt zullen worden, is niet dieper op de positie van de auto ingegaan. Wel is nader onderzoek gedaan naar de rol van de fiets in beide straten. De twee onderzoeksbureaus spreken zich uit tegen het afsluiten van beide straten voor fietsers. Volgens hen is dit niet in overeenstemming met de economische en verkeerskundige functie en uniciteit van de Wycker Brugstraat. De laatst genoemde straat heeft een zeer belangrijke rol in het stedelijk fietsnetwerk. Verschillende grote projecten zouden gerealiseerd moeten worden om deze positie in

het netwerk te vervangen. Daarnaast moet de functionele invulling van bijvoorbeeld de Wycker Brugstraat, met zijn 'winkelmilieu B' in overeenstemming worden gebracht met de functionele eisen om de uniciteit van Wyck te kunnen behouden.

BRO en ETIL stellen voor om in een gezamenlijk overleg te komen tot een 'maatwerk herinrichtingmodel' voor Wyck. Dit model hoeft volgens de bureaus niet strijdig te zijn met het convenant en is afgestemd op het unieke economische en verkeerskundige karakter van de Wycker Brugstraat en de Rechtstraat (Hensgens & Temme 2001, p.27). Een belangrijk uitgangspunt daarbij is om behalve op centrummanagementniveau ook overleg te voeren en concrete afspraken te maken op straat- of wijkniveau. Daarnaast adviseren de onderzoeksbureaus een 'trottoir-straat-trottoir'-profiel met niveauverschillen aan te leggen en ruimte te maken voor fietsers en ladende of lossende (vracht)auto's. Daarbij dienen kort parkeerplaatsen gerealiseerd te worden in aangrenzende straten, parkeerplaatsen voor bewoners, alsmede een garage voor langparkerende ondernemers en bezoekers. Tevens wordt gedacht aan de invoering van een systeem dat zorgt voor een selectieve toegankelijkheid voor belanghebbenden, zoals bewoners, ondernemers, bezoekers en laad- en losverkeer.

6. CONCLUSIES

In hoofdstuk 2 zijn uit de literatuur over (lokale) democratie diverse componenten en aspecten gedestilleerd die van belang zijn voor het functioneren van een democratie. Deze componenten en aspecten vormen tezamen een ideaaltypisch model. In dit slothoofdstuk zal de analyse van het Maastrichtse besluitvormingsproces worden bekeken in het licht van dit ideale model van lokale democratie. Op deze manier zal worden nagegaan of het besluitvormingsproces een democratisch tekort heeft gekend, en waaruit dat eventueel bestaat. Daarnaast zal er nader worden ingegaan op de eventuele aantasting van de cultuur-historische waarde van de Rechtstraat.

6.1 De besluitvorming

De eerste centrale vraag van dit onderzoek is of er sprake is van een democratisch tekort in de Maastrichtse besluitvorming rond de aanpak van het kernwinkelgebied en zo ja, waaruit dit zou bestaan. Met deze vraag wordt impliciet uitgegaan van een ideaaltypisch model van lokale democratie waaraan iedere gemeente zou moeten voldoen. Het spreekt vanzelf dat geen enkele gemeente voor de volle honderd procent voldoet aan dit ideale model van lokale democratie. Dit hangt onder andere samen met het feit dat het bedrijven van politiek naar tijd en plaats verschilt. Ideale voorstellingen van democratie worden in de praktijk toegesneden op de politieke context. Bovendien is politiek bedrijven een geven en nemen tussen actoren (politici, burgers, ondernemers, organisaties, etcetera) met zeer uiteenlopende belangen. Het valt niet te ontkennen dat politiek grotendeels een kwestie van belangenstrijd is. In de politieke praktijk is het soms niet in het belang van een actor wanneer hij of zij (volledig) tegemoet komt aan democratische idealen als inspraak, representatie en transparantie. Daarom worden er met betrekking tot een ideaaltypisch model van lokale democratie concessies gedaan. Desalniettemin heeft een ideaaltypisch model een heuristische waarde bij het achterhalen van het eventuele democratische tekort bij de politieke besluitvorming.

De formele en informele kant van de lokale democratie

De gemeente Maastricht heeft interactieve beleidsvorming hoog in haar vaandel staan. Deze vorm van beleidsvorming functioneert optimaal wanneer er sprake is van een open besluitvormingsproces. Bij de analyse van de structuur van het besluitvormingsproces is echter vastgesteld dat deze geen geheel open vorm

kent. Weliswaar zijn diverse vertegenwoordigers van private partijen in een vroeg stadium bij het besluitvormingsproces betrokken, maar dit kan niet gezegd worden van andere belanghebbenden. In tegenstelling tot de private partijen hadden burgers uit het stadscentrum bijvoorbeeld geen stem bij het smeden van de plannen voor de herinrichting van het kernwinkelgebied. Dit terwijl deze plannen direct de belangen van deze burgers beroeren. Er is nog een andere reden waarom er geen sprake is van een geheel open vorm. De gemeente heeft bij het publieke traject gekozen voor 'normale' inspraakprocedures. Zo is er niet gekozen voor een tussentijdse publieke meningsvorming over onder andere de plannen voor de herinrichting. Derhalve is sprake van een semi-open vorm van het besluitvormingsproces.

Eerder is erop gewezen dat deze vorm meer bijdraagt aan de lokale democratie dan de traditionele gesloten variant. In een semi-open besluitvormingsproces krijgen actoren immers meer mogelijkheden om het beleid van de lokale overheid te beïnvloeden. Alhoewel de gekozen structuur van het Maastrichtse besluitvormingsproces meer bijdraagt aan de lokale democratie dan een gesloten variant, kan echter de conclusie worden getrokken dat met het gebruik van de semi-open vorm niet tegemoet wordt gekomen aan de pretentie om op een interactieve manier tot besluitvorming te komen. Binnen de gekozen vorm heeft immers niet iedereen dezelfde mogelijkheden om het beleid van de lokale overheid te beïnvloeden, waardoor veel belanghebbende burgers niet optimaal bij het besluitvormingsproces worden betrokken.

De lokale democratie is volgens diverse Maastrichtse lokale politici niet tekort gedaan aangezien het besluitvormingsproces aan alle wettelijke eisen voldoet, zoals het houden van inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures. Het tegenovergestelde is volgens hen het geval. De gekozen structuur draagt volgens hen juist bij aan een verbetering van de kwaliteit van de lokale democratie. Hiermee wordt door deze politici echter voorbij gegaan aan het feit dat de lokale democratie niet alleen een 'formele' kant heeft. Op gemeentelijk niveau wordt de democratie niet alleen gevormd door wettelijke regels en bepalingen. De lokale democratie heeft immers ook een 'informele' kant. Hierbij gaat het om de wijze waarop burgers de (lokale) politiek beleven en de mening die zij daarover vormen. Deze aspecten van de (lokale) democratie zijn constitutief voor het vertrouwen in de politiek en de betrokkenheid van burgers bij politieke kwesties. Wanneer het vertrouwen in de politiek en de betrokkenheid van burgers wordt beschadigd, wordt de (lokale) democratie geschaad.

Tussen de 'formele' en 'informele' kant van de lokale democratie kan in bepaalde situaties een spanningsveld ontstaan. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat sommige burgers het gevoel hebben of van mening zijn dat zij weinig invloed kunnen uitoefenen op het gemeentelijke beleid, terwijl daar vanuit de wettelijke regels en bepalingen wel alle mogelijkheden toe worden gegeven. In dat geval is de lokale democratie in het geding. Immers, wanneer burgers het gevoel hebben of van mening zijn dat hun stem er niet toe doet, zullen ze niet of nauwelijks gebruik maken van de bij de wet geregelde mogelijkheden om in-

vloed uit te oefenen op de te nemen politieke besluiten. Naast de 'formele' kant van een lokale democratie, speelt dus ook de 'informele' kant een belangrijke rol.

In de analyse van het Maastrichtse besluitvormingsproces komt het spanningsveld tussen de 'formele' en 'informele' kant van de lokale democratie op verschillende manieren naar voren. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de kritiek die is geleverd op de *representativiteit* van de private partijen die hebben deelgenomen aan de conventiëonderhandelingen. Alhoewel de gemeente in formeel opzicht wellicht niet verkeerd heeft gehandeld om binnen een publiek-private samenwerking overleg te voeren met een onderhandelingsdelegatie van vier private partijen, plaatsen diverse actoren de nodige vraagtekens bij de representativiteit van deze delegatie. Vanuit het Actiecomité Rechtstraat richt deze kritiek zich met name op het OIW, dat tijdens de onderhandelingen de belangen van de Wyckse ondernemers zou behartigen. Deze ondernemersvereniging representeert volgens de actievoerders slechts een zeer klein deel van de belanghebbenden uit de Rechtstraat. Anderen, met name enkele raadsleden van de oppositie, wijzen op het feit dat ook de belangen van de burgers uit het stadscentrum onvoldoende zijn vertegenwoordigd. Wanneer het functioneren van de gemeente aan de hand van de hier beschreven kritiek wordt beoordeeld, dan kan er worden gesteld dat de lokale overheid op informeel vlak in gebreke is gebleven. De conclusie kan worden getrokken dat de gemeente onvoldoende aandacht heeft besteed aan een voor de democratie belangrijke waarde als representativiteit. Niet alle ondernemingen en burgers wier belangen in het geding waren, werden gehoord.

Behalve bij het vraagstuk van de representativiteit van de private partijen, komt het spanningsveld tussen de 'formele' en 'informele' kant van de lokale democratie ook duidelijk naar voren bij de door de gemeente gehouden *draagvlakmeting*. Dit onderzoek heeft voor veel verwarring en kritiek gezorgd. Zo heeft het Actiecomité Rechtstraat terecht commentaar op de wijze waarop vragen in de draagvlakmeting zijn gesteld. Immers, de vragen in het gemeentelijk onderzoek waren suggestief van aard. Door de formulering van de vragen leek er geen enkele andere mogelijkheid te bestaan dan in te stemmen met de plannen van de gemeente. Daarnaast heeft het Actiecomité Rechtstraat kritiek op het feit dat de draagvlakmeting enkel aan eigenaren is voorgelegd. Hierdoor hebben andere belanghebbenden de draagvlakmeting niet onder ogen gekregen. Tevens zetten de actievoerders vraagtekens bij de manier waarop de uitslag van de draagvlakmeting is bepaald. Er wordt getwist over welke percentages bij elkaar opgeteld dienen te worden.

Een aantal politici is eveneens van mening dat de vraagstelling van de draagvlakmeting niet juist is. Doordat er in principe slechts één antwoord mogelijk is, lijkt het voor veel eigenaren dat de gemeente zijn plannen wil doordrukken. Gezien de bezwaren van deze politici en het Actiecomité Rechtstraat kan geconcludeerd worden dat de draagvlakmeting misleidend was opgesteld. Veel raadsleden hebben echter alleen oog voor de formele kant van de lokale demo-

cratie. Zij wijzen erop dat het vanuit juridisch perspectief voor de hand ligt dat het gemeentelijk onderzoek enkel aan eigenaren is voorgelegd. Wanneer er wordt onderhandeld over baatbelasting dan is het wettelijk namelijk zo geregeld dat er enkel met eigenaren wordt gesproken en niet met andere groepen, zoals huurders. Formeel gezien handelt de gemeente juist wanneer ze de draagvlakmeting enkel aan eigenaren voorlegt. Sommige raadsleden hebben echter kritiek op het feit dat de gemeente zich vaak niet bewust is van de gevolgen die een dergelijke werkwijze met zich meebrengt. Daarmee wijzen zij op de beleving en meningsvorming van sommige burgers die de draagvlakmeting niet hebben gekregen, maar voor wie de voorgenomen maatregelen wel consequenties hebben. Concluderend kan dan ook worden gesteld dat het gemeentelijk onderzoek slechts het draagvlak van een deel van de belanghebbenden heeft gemeten.

Het gebrek aan transparantie bij een *publiek-private samenwerking* (PPS) laat ook duidelijk het spanningsveld tussen de ‘formele’ en ‘informele’ kant van de lokale democratie zien. Binnen de lokale politiek heeft de ondoorzichtigheid van de gekozen PPS tot onduidelijkheid geleid over de positie van de gemeenteraad en het College van B&W. Alhoewel het via de wet nu nog zo is geregeld dat de gemeenteraad het hoogste gezag is op lokaal niveau, blijkt dat belangrijke beslissingen in de praktijk veelal worden overgelaten aan het College van B&W. Daarbij is de gemeenteraad een controleur geworden van het door het College gemaakte beleid. Bij publiek-private samenwerkingsvormen blijft volgens enkele raadsleden echter niets over van deze controlerende functie, aangezien bij veel lokale politici de overtuiging bestaat dat een te grote mate van transparantie de belangen van de private partijen zal schaden. Deze ondoorzichtigheid leidt ertoe dat burgers de rol van de gemeente en met name de rol van de individuele wethouder gelijk stellen met die van projectontwikkelaar die hoe dan ook de plannen wil doorvoeren. Daarnaast zorgen het gebruikte jargon en de regels die binnen een PPS zijn opgesteld voor veel verwarring bij diegenen die geen deel uitmaken van het samenwerkingsverband, maar er wel iets van proberen te begrijpen. De conclusie kan worden getrokken dat de publiek-private samenwerking bij de herinrichting van het kernwinkelgebied in onvoldoende mate transparant is. Hierdoor komt de lokale democratie voor veel burgers in een negatief daglicht te staan. Immers, transparantie is net als representativiteit een belangrijke democratische waarde.

Naast de hiervoor genoemde elementen uit het besluitvormingsproces, komt het spanningsveld tussen de twee kanten van de lokale democratie ook duidelijk naar voren bij de waardering van de mogelijkheid tot *inspraak* door diverse actoren. Uit dit onderzoek blijkt dat veel lokale politici van mening zijn dat inspraak burgers de mogelijkheid biedt om hun mening te vormen en te geven en daarmee invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming. In formeel opzicht heeft de gemeente Maastricht tijdens het besluitvormingsproces rond de plannen voor het kernwinkelgebied de burgers de mogelijkheid geboden tot inspraak. Zo heeft ze een inspraakgelegenheid georganiseerd in de Platte Zaal.

Wanneer echter ook naar de ‘informele’ kant wordt gekeken, dan blijkt dat burgers de mogelijkheid tot inspraak op een heel andere wijze beleven en inschatten. Diverse belanghebbenden in de Rechtstraat, zowel leden als niet-leden van het Actiecomité Rechtstraat, hebben aangegeven dat zij weinig heil zien in de manier waarop de inspraak in Maastricht is georganiseerd. De genoemde inspraakgelegenheid in de Platte Zaol is volgens hen geen echte mogelijkheid geweest om nog invloed uit te kunnen oefenen op de besluitvorming, maar vooral een bijeenkomst waar te verstaan is gegeven dat alle plannen al vastliggen en dat daar niets meer aan te doen is. Tijdens de inspraakavond hebben ze voortdurend de indruk gehad dat het één en ander al besloten was. Veel burgers hebben dan ook het gevoel dat de inspraak rond de plannen over het kernwinkelgebied een farce was. De wijze waarop de inspraak is georganiseerd heeft daarmee het vertrouwen in de politiek geschaad. Zo hebben tal van belanghebbenden aangegeven dat zij niet meer naar inspraakgelegenheden gaan, omdat zij van mening zijn dat hun commentaar geen invloed zal hebben. De conclusie kan worden getrokken dat de formele mogelijkheden tot inspraak bij de herinrichting van het kernwinkelgebied op gespannen voet staan met de daadwerkelijke invloed die burgers meenden te hebben. Hiermee is de lokale democratie in het geding. Inspraak heeft immers alleen zin wanneer burgers vertrouwen hebben in de manier waarop deze wordt georganiseerd en ervan overtuigd zijn dat hun mening van invloed is op de besluitvorming.

Het democratische gehalte van de publiek-private samenwerking

In het voorgaande is aangetoond dat de gemeente Maastricht tijdens het besluitvormingsproces in formeel opzicht juist heeft gehandeld, maar dat ze in informeel opzicht in gebreke is gebleven. Deze situatie is niet uniek voor Maastricht, maar hangt deels samen met een algemene ontwikkeling met betrekking tot de besluitvorming rond de inrichting van de publieke ruimte. Om financiële redenen kiezen gemeenten er steeds vaker voor om met private partijen samen te werken. Op deze manier worden lokale overheden minder afhankelijk van de Rijksoverheid voor de financiering van grote stedenbouwkundige projecten. Daarnaast is er sprake van een situatie waarin de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen weliswaar afneemt, maar waar tegelijkertijd voor burgers wordt nagedacht over nieuwe vormen van directe invloed op het gemeentebestuur. Interactieve beleidsvorming staat bij veel gemeenten daarom hoog in het vaandel. De overheid creëert voor burgers steeds vaker mogelijkheden tot een meer directe vorm van inspraak. Hierbij valt te denken aan het houden van referenda en het inzetten van de moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT).

De beschreven situatie zorgt voor een dilemma in de lokale democratie. Enerzijds wordt er gestreefd naar meer samenwerking tussen de lokale overheid en private partijen. Anderzijds zouden burgers op een meer directe wijze invloed moeten kunnen uitoefenen op het gemeentebestuur. Dit wordt bij het gebruik van

PPS echter vrijwel onmogelijk gemaakt. Zoals uit dit onderzoek is gebleken kenmerkt een dergelijke samenwerkingsvorming zich door een gebrek aan transparantie. Bovendien wordt de lokale overheid in het maken van beleid steeds afhankelijker van private partijen, waardoor het voor haar vrijwel onmogelijk wordt gemaakt om alle burgers te representeren. Bij het gebruik van PPS is het voor lokale overheden tevens moeilijker om vast te houden aan het geplande beleid, aangezien zij voor de financiering afhankelijk zijn van private partijen die een geheel andere agenda kunnen hebben. Dit vormt met name een probleem wanneer de belangen van de betrokken private partijen anders zijn dan die van burgers. Een voorbeeld van het spanningsveld dat dan kan ontstaan is de situatie in Groningen waar burgers aangegeven hebben dat zij tegen de bouw van een parkeergarage onder de Grote Markt zijn, terwijl private partijen de bouw van deze parkeergarage als eis hebben gesteld voor hun investeringen.

Wanneer gebruik wordt gemaakt van een vorm van publiek-private samenwerking dan lijkt het vrijwel onvermijdelijk dat de lokale democratie onder druk komt te staan. Burgers worden immers vaak niet betrokken bij de onderhandelingen die de lokale overheid met private partijen voert. Daardoor staat de PPS op gespannen voet met de roep om burgers tijdens besluitvormingsprocessen meer directe invloed uit te laten oefenen op het te vormen beleid en met de pretentie van gemeenten om te komen tot interactieve besluitvorming. Lokale politici zijn echter van mening dat bij een samenwerkingsvorm met private partijen er eerst afspraken dienen te worden gemaakt, alvorens deze openbaar kunnen worden gemaakt. Dit hangt samen met de overtuiging dat een al te grote mate van openheid tijdens het besluitvormingsproces de belangen van de private partijen zou kunnen schaden. De burger en de gemeenteraad kan dan in principe pas een oordeel vellen, wanneer de besluiten reeds zijn genomen. De min of meer door de overheid opgelegde werkwijze heeft dus direct gevolgen voor democratische waarden als transparantie en representativiteit.

Uit de diverse gesprekken met raadsleden is duidelijk geworden dat veel Maastrichtse politici zich bewust zijn van dit dilemma. Een groot deel van hen geeft aan dat men iets heeft geleerd van het besluitvormingsproces rond de plannen met het kernwinkelgebied. Zij wijzen erop dat bij het nieuwe project *Belvédère* voor een iets andere opzet van het besluitvormingsproces is gekozen. Dit project draait om de herontwikkeling van een groot deel van het noordwesten van Maastricht. Ook hier zal overleg met private partijen plaatsvinden. Het verschil met het besluitvormingsproces rond het kernwinkelgebied ligt in het feit dat burgers vóór het overleg met de private partijen naar hun mening zal worden gevraagd. Dit zal niet middels inspraakavonden plaatsvinden, maar via overleggen die veelal op straatniveau worden gevoerd. Men koestert hiermee blijkbaar de hoop dat burgers de lokale overheid meer gaan zien als de vertegenwoordiger van hun belangen tijdens het overleg met de private partijen.

Gedeelde verantwoordelijkheden

De lokale overheid te Maastricht heeft onvoldoende rekening gehouden met de consequenties die de gevolgde procedure had voor de beleving en de meningsvorming van burgers. De wijze waarop de besluitvorming rondom de herinrichting van het Maastrichtse kernwinkelgebied in het algemeen en die van de Rechtstraat in het bijzonder vorm werd gegeven kent derhalve een democratisch tekort. Democratie is immers niet alleen een formele aangelegenheid, maar ook een informele aangelegenheid. Burgers moeten het gevoel hebben dat ze politici kunnen vertrouwen en dat hun stem wordt gehoord. Alhoewel de gemeente eindverantwoordelijk is voor het goede functioneren van de lokale democratie, wil dit echter niet zeggen dat de individuele burger hierin geen verantwoordelijkheid heeft. Binnen een representatieve democratie komt dit in de eerste instantie tot uitdrukking door de eigen verantwoordelijkheid die burgers hebben om hun invloed uit te oefenen op de samenstelling van het gemeentebestuur via gemeenteraadsverkiezingen. Daarnaast hebben burgers echter ook de verantwoordelijkheid om zich op de hoogte te stellen van beleidszaken die hen direct aangaan. Dit sluit nauw aan op de verantwoordelijkheid van de lokale overheid om de burger hierover voor te lichten.

Ondanks het feit dat de lokale overheid via meerdere kanalen heeft gepoogd burgers op de hoogte te stellen van de plannen voor het kernwinkelgebied, hebben sommige burgers aangegeven dat zij een vrij lakse houding hebben ten aanzien van het inwinnen van informatie. Zo blijkt dat een ondernemer wel degelijk exemplaren van het speciaal uitgegeven blad *Kernzaken* heeft ontvangen, maar dat dit magazine meestal op een grote stapel van lectuur terecht komt dat nooit wordt gelezen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat niet alle burgers hun verantwoordelijkheid nemen om de verschafte informatie ook daadwerkelijk te lezen. Voor het goede functioneren van de lokale democratie is dit echter wel van belang.

6.2 De cultuur-historische waarde

De tweede centrale vraag van dit onderzoek is of de cultuur-historische waarde¹¹ van de Rechtstraat door de beoogde herinrichting van het kernwinkelgebied wordt aangetast en zo ja, waaruit die zou bestaan. Het moge duidelijk zijn dat er op deze vraag moeilijk een eenduidig antwoord kan worden gegeven, omdat men nu nog niet precies kan voorspellen hoe de ingrepen in de Rechtstraat in de toekomst zullen uitpakken. Dit wil echter niet zeggen dat er helemaal niets over de eventuele gevaren voor de cultuur-historische waarde gezegd

¹¹ Zie hoofdstuk 5 voor de in dit onderzoek gehanteerde omschrijving van cultuur-historische waarde.

kan worden. Op grond van de diverse argumenten van de betrokken actoren kan er toch een aantal conclusies worden getrokken.

Identiteit

De cultuur-historische waarde van de Rechtstraat, en daarover zijn vrijwel alle betrokken actoren het eens, heeft vooral betrekking op haar bijzondere karakter. Hierbij doelt men op het feit dat deze Wyckse straat zich uitdrukkelijk onderscheidt van de andere straten in het kernwinkelgebied. Het is een straat met een eigen identiteit. De cultuur-historische waarde wordt volgens de leden van het Actiecomité Rechtstraat in de eerste plaats gevormd door de aanwezigheid van een grote diversiteit aan functies. In de straat is sprake van een gemêleerd aanbod aan ondernemingen, zoals restaurants, galleries, antiquariaten en tweedehandsboekwinkels. Waar er in de Wyckse straat nog veel aparte en bijzondere functies gevestigd zijn, is er volgens hen in veel straten in de city sprake van een 'eenheidsworst'. De Rechtstraat is volgens de actievoerders een aanloopstraat: vanwege de daar gevestigde functies vinden er vooral 'doelaankopen' plaats. Naast het bijzondere aanbod aan ondernemingen zijn er echter ook veel andere functies in de straat. Hierbij wordt op de aanwezigheid van de kerk en de school gewezen en op het feit dat veel panden in de straat worden bewoond. Behalve de diversiteit aan functies draagt volgens de actievoerders echter ook het grote aantal monumentale panden en historische binnenstadstuinen bij aan de cultuur-historische waarde van de Rechtstraat. Zo zijn vierenzeventig panden in de Rechtstraat opgenomen in de Rijksmonumentenlijst van de gemeente Maastricht. Naast de leden van het Actiecomité Rechtstraat zijn ook (dag)toeristen van mening dat de Wyckse straat een bijzonder karakter heeft. Dit blijkt onder andere uit het artikel met de titel *Het balkon van Europa. Maastricht van trendvolger naar trendsetter* dat op 9 augustus 2001 in het NRC Handelsblad verscheen. In het artikel wordt de Rechtstraat geprezen om haar cultureel en culinair aanbod.

Ook verschillende raadsleden zijn van mening dat de Rechtstraat in vergelijking met andere straten in het kernwinkelgebied een apart karakter heeft. Voor sommige raadsleden hangt deze identiteit samen met het onderscheid dat zij maken tussen Wyck en de city. Het westelijke binnenstadsgebied heeft volgens hen veel meer bezoekers en een meer 'populair' aanbod qua ondernemingen. Het oostelijke binnenstadsgebied is daarentegen vooral een plaats voor startende ondernemers, omdat de huren er lager zijn dan in de city. Door een aantal raadsleden wordt erop gewezen dat het huidige karakter van de Rechtstraat er niet altijd is geweest. De straat zou zijn veranderd van een soort 'achterbuurt' met cafés naar een straat met hoogwaardige restaurants en andere bijzondere functies. Deze ontwikkeling is volgens hen in gang gezet door een eerdere herinrichting, die ongeveer vijftien jaar geleden heeft plaatsgevonden. Ook toen is de Rechtstraat voorzien van een nieuwe bestrating. Hiermee wordt misschien de

suggestie gewekt dat door dit jonge karakter de cultuur-historische waarde met betrekking tot het aanbod aan functies geen bescherming verdient. In een tijd van een toenemende filialisering en een eenzijdig aanbod van winkels is de bescherming van de cultuur-historische waarde en het daarbij behorende genêlerde karakter echter juist van groot belang. De cultuur-historische waarde van een straat als de Rechtstraat draagt immers mede bij aan het onderscheidende vermogen van een stad ten opzichte van andere steden. Dit komt het toerisme ten goede en daarmee ook de stedelijke economie.

Gevaren

Het Actiecomité Rechtstraat is van mening dat de cultuur-historische waarde van de Rechtstraat door twee elementen uit de plannen van de gemeente worden bedreigd. Ten eerste is dat de herbestemming van de Wyckse straat tot kernwinkelgebied. Dit houdt in dat de Rechtstraat dezelfde functie krijgt als de grote winkelstraten in de city. De actiegroep is ervan overtuigd dat deze herbestemming tot een hoger huurprijsniveau in de Rechtstraat leidt, waardoor het voor sommige ondernemers onmogelijk zal worden om zich te kunnen handhaven. Enkel filiaalbedrijven zouden volgens hen in staat zijn om de hoge huurprijzen op te brengen. Sommige actievoerders hebben dan ook de angst dat net als in de city in de Rechtstraat een filialisering zal plaatsvinden. Behalve de verwachte stijging van de huurprijzen zal volgens de actievoerders ook het verkeersvrij maken van de straat ertoe leiden dat bepaalde ondernemers uit de straat moeten vertrekken. Diverse ondernemingen in de straat zijn namelijk afhankelijk van een goede bereikbaarheid per auto. Verschillende ondernemers hebben tijdens gesprekken dan ook aangegeven dat zij door deze maatregel ernstig worden beperkt in hun bedrijfsvoering en dat zij overwegen uit de Rechtstraat te vertrekken. Zo heeft een galeriehouders aangegeven dat het voor zijn onderneming van cruciaal belang is dat klanten grote kunstobjecten voor de deur kunnen inladen.

Naast de herbestemming van de Wyckse straat zal ten tweede het opleggen van baatbelasting voor de herinrichting er volgens het Actiecomité Rechtstraat toe leiden dat een aantal ondernemers gedwongen zal worden te vertrekken. Door de actievoerders wordt erop gewezen dat er in de straat een aantal ondernemingen gevestigd zijn die draaien op een marginale omzet. Het opleggen van baatbelasting leidt er volgens de actiegroep toe dat deze ondernemingen het hoofd niet meer boven water zullen kunnen houden, aangezien veel eigenaren de baatbelasting op één of andere manier zullen doorberekenen.

Behalve dat het herbestemmen van de Rechtstraat en het opleggen van baatbelasting een bedreiging vormt voor het aanbod van functies, vormt het volgens het Actiecomité Rechtstraat ook een gevaar voor de monumentaliteit van de Rechtstraat. Het authentieke karakter van de historische panden alsmede de achtergelegen historische tuinen dreigen volgens de actievoerders door een filialisering aangetast te worden. Veel filiaalbedrijven stellen bepaalde eisen aan

een pand alvorens er een onderneming gevestigd kan worden. Dit maakt een verbouwing van panden noodzakelijk aangezien zij vaak niet aan die eisen voldoen. Ook al bestaat er nu een beleid dat de aantasting van historische panden probeert tegen te gaan, op den duur zullen die regels volgens sommige actievoerders toch wel worden aangepast. Doordat de straat als kernwinkelgebied is aangewezen, zal volgens de leden van het Actiecomité Rechtstraat in veel gevallen het economisch belang prevaleren boven het culturele belang.

Door wethouder Bovens wordt erop gewezen dat het aanbod aan functies niet wordt bedreigd door de herbestemming en herinrichting van de straat, maar dat deze al langer gevaar loopt door het gestegen huurprijsniveau ten gevolge van de realisering van de wijk Céramique. Met de herinrichting en herbestemming worden het westelijke en het oostelijke binnenstadsgebied aan elkaar ‘geknoopt’, waardoor er volgens Bovens meer mensen naar de Rechtstraat zullen komen. Op deze manier zal de omzet van de ondernemingen stijgen. Daarbij vormt de opgelegde baatbelasting geen gevaar, aangezien deze slechts een zeer klein deel van de omzet zal vragen. Tevens heeft het nieuwe bestemmingsplan volgens de wethouder een conserverend karakter, aangezien de galeriefunctie er in tegenstelling tot de aanvankelijke plannen expliciet in wordt genoemd.

Door de commissie Financiën en Personeel wordt aangegeven dat de huurprijzen in de Rechtstraat op langere termijn zullen toenemen door de maatregelen die door de gemeente worden genomen. Dit zal echter niet leiden tot een filialisering van de Wyckse straat, aangezien de aandacht van grootwinkelbedrijven in eerste instantie uit zou gaan naar straten met hogere passantenstromen. De positie van de Rechtstraat als vestigingsplaats voor authentieke speciaalzaken zal volgens de commissie worden versterkt, omdat waarschijnlijk nog meer van dergelijke winkels uit de hoofdwinkelstraten zullen willen uitwijken naar Wyck. Tevens geeft ook de commissie aan dat het opleggen van baatbelasting geen gevaar oplevert voor het voortbestaan van het specifieke karakter van de Rechtstraat. Er wordt vanuit gegaan dat in de meeste gevallen de bijdrage niet kan of mag worden doorberekend aan de huurder. Slechts bij een klein percentage zal wel de mogelijkheid bestaan om baatbelasting door te berekenen, maar ook dit zal door de bescheiden hoogte geen gevaar opleveren voor het voortbestaan van die ondernemingen. Wanneer blijkt dat een aantal ondernemingen daadwerkelijk niet meer het hoofd boven water zal kunnen houden, dan zal er worden gezocht naar ‘maatwerk’-oplossingen. Hierbij dient echter te worden aangetekend dat hierover nog niets is vastgelegd.

Binnen de Maastrichtse gemeenteraad wordt verschillend gedacht over de eventuele bedreigingen voor de cultuur-historische waarde van de Rechtstraat. Er zijn raadsleden die ervan overtuigd zijn dat het karakter zal worden aangetast, maar er zijn ook raadsleden die juist geen bedreiging zien in de maatregelen die worden genomen. Deze laatste groep leden van de gemeenteraad wijst erop dat de diverse betrokkenen in de Wyckse straat wel degelijk gebaat zijn bij de plannen van de gemeente. Met de herinrichting van de Rechtstraat zal de Wyckse straat aantrekkelijker worden voor het publiek, waardoor er meer bezoe-

kers zullen komen en de omzet in de straat zal stijgen. Alhoewel de maatregelen voor de ondernemers in de Rechtstraat op korte termijn pijnlijk kunnen zijn, zullen zij er volgens deze raadsleden op termijn van profiteren. Daarbij verwachten zij dat het specifieke karakter van de Rechtstraat zich zal uitbreiden naar de diverse omliggende straten, omdat de galeriefunctie bijvoorbeeld expliciet in het bestemmingsplan is opgenomen. Tevens geven sommige raadsleden van deze groep aan dat wanneer er problemen mochten ontstaan, deze zullen worden aangepakt door ‘maatwerk’-oplossingen.

Andere raadsleden zien wel degelijk een bedreiging voor de cultuur-historische waarde van de Rechtstraat. Sommige van deze raadsleden zijn van mening dat het opleggen van baatbelasting een gevaar vormt voor de ondernemingen die in de straat gevestigd zijn. Door de geringe winstmarge zal de gevraagde bijdrage ertoe leiden dat een aantal ondernemers niet zal kunnen overleven. Volgens anderen zal met name de herbestemming van de Rechtstraat tot kernwinkelgebied een bedreiging vormen voor het voortbestaan van het specifieke karakter van de straat. Door deze maatregel bestaat volgens hen het gevaar dat er in de Wyckse straat een filialisering zal plaatsvinden, omdat enkel de grootwinkelbedrijven in staat zouden zijn om de verhoogde huurprijzen op te brengen.

Over het algemeen kan er worden gesteld dat met betrekking tot de cultuur-historische waarde door lokale politici vrijwel uitsluitend wordt gesproken over de eventuele gevaren voor de ondernemingen die in de Rechtstraat gevestigd zijn. Hiermee wordt het vermoeden van sommige betrokken actoren bevestigd dat economische belangen in een kernwinkelgebied zwaarder wegen dan culturele belangen. Veel lokale politici zijn het hier echter niet mee eens. Volgens hen wordt binnen de lokale politiek vrijwel enkel gesproken over de mogelijke economische gevolgen voor de Rechtstraat, omdat men ervan overtuigd is dat het monumenten- en welstandsbeleid een aantasting van de monumentale panden en historische binnenstadstuinen onmogelijk maakt. Slechts enkele raadsleden zijn van mening dat de plannen van de gemeente zullen zorgen voor een aantasting van de monumentaliteit van de Rechtstraat. Zo zullen veel panden volgens hen als gevolg van een toenemende filialisering worden aangetast en zullen veel historische binnenstadstuinen worden bebouwd aangezien men ook over deze vierkante meters baatbelasting dient te betalen.

Twee winkelmilieus

Ook in het conceptrapport van de onderzoeksbureaus ETIL en BRO staan de eventuele gevolgen van de herinrichting en herbestemming voor het aanbod aan functies in de Rechtstraat en de Wycker Brugstraat centraal. Daarin wordt eveneens niet gesproken over een eventuele aantasting van de monumentale panden en de historische binnenstadstuinen. In dit rapport wordt door de onderzoeksbureaus een aparte status aan Wyck toegekend binnen het kernwinkelgebied. Dit zou mede worden veroorzaakt door het grote aantal speciaalzaken en

de functiemenging in het oostelijke binnenstadsgebied. Met het vaststellen van het bestemmingsplan is aan de Wycker Brugstraat en de Rechtstraat echter dezelfde functie als de overige straten in het kernwinkelgebied gegeven. Volgens ETIL en BRO zijn de eisen die vanuit economisch oogpunt worden gesteld aan de inrichting van een straat in het kernwinkelgebied sterk afhankelijk van de aanwezige functiemenging en het winkelaanbod. Als de meest relevante economische criteria worden de functionele samenstelling, de aanbodstructuur van de detailhandel, de bereikbaarheid en de beleving genoemd.

Wanneer naar het economisch profiel wordt gekeken, dan kan er volgens de onderzoeksbureaus een duidelijk verschil worden gemaakt tussen het westelijke en het oostelijke binnenstadsgebied. De city wordt getypeerd als 'winkelmilieu A', terwijl Wyck wordt beschreven als 'winkelmilieu B'. Uit interviews is volgens ETIL en BRO gebleken dat alle partijen dit verschil in stand willen houden of zelfs willen versterken. Daarbij wordt in het convenant gestreefd naar een versterking van het huidige karakter, waaronder de functionele samenstelling en de aanbodstructuur van de detailhandel wordt verstaan. Om dat doel te bereiken wensen alle betrokken partijen dat de herinrichting van Wyck volledig of zoveel mogelijk overeenkomt is met de herinrichting van het westelijke binnenstadsgebied. Volgens ETIL en BRO is dit echter in tegenspraak met de huidige situatie aangezien de eisen die een winkelmilieu A en een winkelmilieu B stellen aan de (her)inrichting van een straat verschillen. De onderzoeksbureaus stellen daarom voor om in gezamenlijk overleg te komen tot een 'maatwerk herinrichtingmodel voor Wyck. Dit model hoeft volgens de bureaus niet strijdig te zijn met het convenant en is afgestemd op het unieke economische en verkeerskundige karakter van de Wycker Brugstraat en de Rechtstraat. Daarbij wordt door de bureaus aangegeven dat de fiets deel moet blijven uitmaken van beide straten.

Discussie

Vrijwel alle betrokken actoren, zowel binnen als buiten de politiek, zijn van mening dat de plannen van de gemeente zullen leiden tot een hoger huurprijsniveau. Over de gevolgen hiervan voor de ondernemingen wordt echter getwist. Veel lokale politici geven aan dat zij een hogere baat voor de ondernemers verwachten, waardoor zij een eventuele aanslag voor baatbelasting als de verhoogde huurprijs kunnen opbrengen. Wanneer er naar de gevraagde bijdrage wordt gekeken voor de baatbelasting, dan lijkt er gesteld te kunnen worden dat deze niet zal leiden tot het bankroet van ondernemers. De bijdrage die door sommige ondernemingen per maand geleverd moet worden is immers slechts ongeveer tweehonderd gulden. De vraag is echter in hoeverre baatbelasting in combinatie met een huurprijsverhoging voor problemen zal zorgen. Zelfs wanneer er meer bezoekers naar de Rechtstraat komen, is het niet waarschijnlijk dat alle functies daar profijt van zullen hebben. In de Wyckse straat vinden immers

de Rechtstraat, namelijk het pand waarin de badkamerzaak Gay Jongen gevestigd is. Concluderend kan worden gesteld dat de eventuele filialisering een gevaar vormt voor het authentieke karakter van panden in de Rechtstraat. Bij de vestiging van bekende filiaalbedrijven die vaak de 'trekkers' vormen voor een kernwinkelgebied, lijken economische belangen zwaarder te wegen dan culturele belangen.

Een belangrijk punt dat door de onderzoeksbureaus ETIL en BRO wordt opgemerkt, is dat de city en Wyck twee verschillende winkelmilieus vormen. Waar er volgens de onderzoeksbureaus bij de city gesproken kan worden van kernwinkelgebied, is dit voor Wyck niet het geval. Beide gebieden zijn dus verschillend van karakter. Het oostelijke stadsdeel kent een ander aanbod aan functies en winkelen is er niet het enige bezoekersmotief. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de vooronderstelling waarop het bestemmingsplan voor Wyck en St. Maartenspoort met het aanwijzen van de Wycker Brugstraat en de Rechtstraat als kernwinkelgebied berust niet overeenkomt met de realiteit. Door diverse raadsleden wordt echter aangegeven dat de herbestemming geen verandering betekent voor het bestaande karakter van de Rechtstraat. Daarmee stappen zij over het feit heen dat met het aanwijzen tot kernwinkelgebied een aantal maatregelen zullen worden genomen, die onverenigbaar zijn met de behoefte van de thans gevestigde functies. Zo is voor een aantal ondernemingen de bereikbaarheid per fiets of auto van cruciaal belang, terwijl de straat door de herbestemming verkeersvrij zal worden gemaakt.

Op grond van de uit dit onderzoek getrokken conclusies en het onderzoek van de onderzoeksbureaus BRO en ETIL is het aanbevelingswaard om de Rechtstraat, middels een 'maatwerk herinrichtingmodel', een status aparte te geven. Daardoor zou men niet alleen het geschonden vertrouwen in de lokale democratie kunnen herstellen, maar ook de mogelijke aantasting van de cultuurhistorische waarde van de Rechtstraat kunnen voorkomen.

BIBLIOGRAFIE

- Boekema, F., Buursink, J. & Wiel, J. van de (Red.)
(1996). *Het behoud van de binnenstad als winkelhart*. Assen: Van Gorcum.
- Boogard, J. van den & Minis, S.
(2001). *Monumentengids Maastricht*. Leiden: Primavera Pers.
- Bovens, Th.
(9-3-1999). *Info-bijeenkomst kernwinkelgebied*. (Brief inzake inspraakgelegenheid en draagvlakmeting als bijlage).
- Croonen Adviseurs
(2000). *Bestemmingsplan St. Maartenspoort/Wyck. Strategie, ordening en vorm*. (Ongepubliceerd concept van bestemmingsplan).
- Denters, S.A.H. & Geurts, P.A.Th.M. (Red.)
(1998). *Lokale democratie in Nederland. Burgers en hun gemeentebestuur*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Dijksterhuis, E.
(2001, 9 augustus) 'Het balkon van Europa. Maastricht van trendvolger naar trendsetter'. *NRC Handelsblad*.
- Gabriëls, R.
(2001). *Intellectuelen in Nederland. Publieke controversen over kernenergie, armoede en Rushdie*. Amsterdam: Boom.
- Gemeente Maastricht
(22-12-1999). *Integrale Aanpak Kernwinkelgebied Maastricht*. (Brief inzake uitslag draagvlakmeting).
- GroenLinks
(18-1-2000). *Voorstel inzake Convenant Integrale Aanpak Kernwinkelgebied*. (Ongepubliceerde toelichting van GroenLinks op het voorleggen van het convenant aan de gemeenteraad tijdens raadsvergadering).
- Hajer, M.A.
(1994). *De stad als publiek domein*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.

- Hensgens, J.C.G. & Temme, R.
(18-1-2001). *Herinrichting Wycker Brugstraat en Rechtstraat. Economische en verkeerskundige effectenmeting*. (Ongepubliceerd conceptrapport van de onderzoeksbureaus ETIL en BRO).
- Hiemstra, J.H.
(1999). *Het besturen van grote gemeenten. Vier varianten en een toekomstperspectief*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Leenders, R.M.L.A.
(13-1-2001). *Antwoorden op de vragen zoals gesteld door insprekers en leden van de commissie F&P inzake het convenant Integrale Aanpak Kernwinkelgebied*. (Brief aan College van Burgemeester en Wethouders).
- Jurgens, J.H.M.
(1989). *Maastricht Internationaal Koopcentrum 1995*. Maastricht: Beleidssector Economische Aangelegenheden en Werkgelegenheid/Gemeente Maastricht.
- Kalk, E.
(1996). 'Te veel bestuurders en te weinig volksvertegenwoordigers. Over de noodzakelijkheid van politieke vernieuwing'. In Veldboer, L. *De inspraak voorbij. Ervaringen van burgers en lokale bestuurders met nieuwe vormen van overleg* (pp. 137-149). Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Kalk, E.
(2000). 'Het volk bestuurt... of toch niet? Over raadsleden en burgers in een vitale democratie'. In Dubbelboer, N. (et al.) *Ten einde raad: een zoektocht naar nieuwe vormen van lokale democratie* (pp. 3-6). Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Reijndorp, A. & Nio, I.
(1996). *Het stedelijk theater: ruimtelijk beleid en openbare ruimte*. Bussum: THOTH.
- Roobeek, A.J.M.
(1995). *De stad, dat zijn de burgers!* Amsterdam: Van Genneep BV.
- Seip, M.
(1998). 'Centrummanagement: ontwikkeling, trends en participanten'. In Boekema, F., Steen, T. van der & Wiel, J. van de (Red.), *Dynamiek in binnensteden: Theorie en empirie van winkelvastgoed* (pp. 65-73). Assen: Van Gorcum.

Seip, M.

(1999). *De kern centraal. Een studie naar het functioneren van binnensteden*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Stichting CentrumManagement Maastricht

(1998). *Convenant Integrale Aanpak Kernwinkelgebied Maastricht*. Maastricht: Stichting CentrumManagement Maastricht/Gemeente Maastricht.

Stroosnijder, I.

(2000). *Dualisme en lokale democratie: de gemeente vernieuwt*. Alphen aan den Rijn: Samsom. (Verkorte uitgave rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie)

Veldboer, L.

(1996). *De inspraak voorbij. Ervaringen van burgers en lokale bestuurders met nieuwe vormen van overleg*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Wigman, F. & Soet, J. de

(1996). 'Vastgoedeigenaren ontbrekende partij bij centrummanagement: kader voor samenwerking'. In Boekema, F., Buursink, J. & Wiel, J. van de (Red.), *Het behoud van de binnenstad als winkelhart* (pp. 115-118).

INTERVIEWS

Lokale overheid

- Dhr. J.W.C.M. Cobbenhagen, fractievoorzitter VVD, 2-4-2001, Abtstraat 2a te Maastricht.
- Mevr. M. de Bruijn, ex-fractielid GroenLinks, 22-3-2001, Brusselsestraat 118 te Maastricht.
- Dhr. G.A.M. Bijnen, fractie Bijnen, 6-3-2001, Lage Kanaaldijk 59 te Maastricht.
- Mevr. J.J.C. Gabriël, fractievoorzitter SP, 13-3-2001, Van Eyckstraat 11 te Maastricht.
- Dhr. S.A. Habets, raadslid PvdA, 9-4-2001, Bogaardenstraat 10 te Maastricht.
- Dhr. C.J.N.M. Jacobs, fractievoorzitter PvdA, 9-4-2001, Bogaardenstraat 10 te Maastricht.
- Dhr. M.J.H.M. Mulkens, raadslid D'66, 4-4-2001, Bogaardenstraat 10 te Maastricht.
- Dhr. G. van Rens, raadslid CDA, 23-4-2001, Markt 52 te Maastricht.

- Dhr. H. Sprenger, burgerraadslid Seniorenpartij, 21-3-2001, Bogaardenstraat 10 te Maastricht.
- Mevr. M.H.H.M. Thissen, fractievoorzitter GroenLinks, 19-3-2001, Lage Barakken 38 te Maastricht.

Actiecomité Rechtstraat

- Dhr. E. Beuker, lid Actiecomité Rechtstraat, 24-1-2001, Zwingelput 4 te Maastricht.
- Dhr. P.A. van Dijk, lid Actiecomité Rechtstraat, 4-5-2001, Rechtstraat 51 te Maastricht.
- Dhr. T. Stille en mevr. O. Swarte, leden Actiecomité Rechtstraat, 2-5-2001, Rechtstraat 85 te Maastricht.

Overige interviews

- Dhr. Franken, winkelvastgoed makelaar, 23-3-2001, Het Bat 5 te Maastricht.
- Telefonische enquêtes afgenomen dd 11-5-2001.
- Werkconferentie, 19-1-2001, Stadhuis Maastricht.

INTERNETSITES

- <http://www.dewaarheid.nu/feb01/groningen.htm>
- <http://peking.iis.04s.com/gemmt/kernwinkelgebied/> (Officiële website van de gemeente Maastricht m.b.t. herinrichting kernwinkelgebied).

BIJLAGE: ANTWOORDFORMULIER DRAAGVLAKMETING