

Centrumplan Bedum, van plan tot uitvoering?

Onderzoek naar wat er speelt bij het planproces van het centrumplan in Bedum

Titel: Centrumplan Bedum, van plan tot uitvoering?
Onderzoek naar wat er speelt bij het planproces van het centrumplan Bedum

Auteur: Marga Goudbeek
S1917781

Opleiding: Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Master Planologie

Begeleider: Dhr. Ir. G.H. Heins
Tweede begeleider: Drs. T. van der Meulen

Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport dat is geschreven in het kader van mijn afstudeeronderzoek: Het centrumplan Bedum , van plan tot uitvoering? Deze thesis vormt het laatste onderdeel van de Master Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Bij de gemeente Bedum staat het ontwikkelen van een centrumplan al jaren op de agenda en tot nu toe heeft er nog geen uitvoering van een centrumplan plaatsgevonden. In dit onderzoek heb ik onderzocht wat er speelt waardoor er niet tot uitvoering wordt gekomen. Hiervoor heb ik verschillende betrokken partijen geïnterviewd, deze wil ik bedanken voor hun medewerking. Door de gesprekken kreeg ik een duidelijk beeld van de situatie in Bedum. Daarnaast wil ik dhr. Heins bedanken voor zijn begeleiding, waardevolle input tijdens dit onderzoek.

Marga Goudbeek

Samenvatting

Begin jaren '90 constateerde de gemeente Bedum dat het oude centrum van Bedum leeg begon te lopen en vatte de gemeente het idee op om het centrum van Bedum te herontwikkelen. Vanaf dat moment zijn er door de gemeente verschillende plannen gemaakt met het doel om tot uitvoering van een centrumplan te komen. Tot nu toe lukt het niet om tot uitvoering van een centrumplan te komen. Het doel voor dit onderzoek is om aan de hand van verschuivingen die binnen planning hebben plaatsgevonden onderzoeken wat er speelt bij het planproces van het centrumplan Bedum tot nu toe, waardoor niet tot uitvoering van een centrumplan wordt gekomen. De vraagstelling die in dit onderzoek centraal staat is:

Wat speelt er bij de ontwikkeling van het centrumplan in Bedum waardoor het planproces al jaren stil ligt en er nog geen ontwikkeling van de grond is gekomen?

Om goed antwoord te geven op de hoofdvraag is gebruik gemaakt van bestaande literatuur over verschuivingen in planning, sturing en rolverdelingen en is het planproces van het centrumplan Bedum bestudeerd op basis van interviews, beleidsstukken en case studies.

Planproces

Nadat in de begin jaren '90 door de gemeente is geconstateerd dat het centrumgebied van Bedum versterkt moest worden, is in de eerste plannen besloten om de andere twee winkellocaties, Shopyland en De Vlijt, planologisch op slot te zetten. In 1994 is de nieuwbouw van de supermarkt, De Plus, gerealiseerd en in 1999 vond er nieuwbouw voor de Kruidvat, Bruna en een Jeanswinkel plaats. Dit was de eerste aanzet om het proces van leegloop in de Grotestraat te stoppen, maar deze bleken nog niet het gewenste resultaat op te leveren. In 2003 werd een centrumplan in het Basisplan Detailhandel gepresenteerd. De opgave in hoofdlijnen van het Basisplan Detailhandel betreft het versterken van het centrum van Bedum (Droogh et al., 2003). In dit basisplan is gekozen voor een zo groot mogelijke concentratie van winkels en overige commerciële voorzieningen. Bij dit centrumplan werd er vanuit gegaan dat door marktpartijen interesse getoond wordt in de realisatie van de plannen. Dit was uiteindelijk niet het geval, er zijn geen marktpartijen gevonden die wilden ontwikkelen en de ontwikkelingen voor het centrumplan kwamen stil te liggen. In 2006 is een structuurplan vastgesteld. Het structuurplan was vooral bedoeld voor de uitbreidingen van Bedum, voornamelijk woningbouw. In het structuurplan staat dat voor de inrichting van het centrumgebied in een vervolgtraject nader moeten worden bekeken aan de hand van het Basisplan Detailhandel. In 2006 heeft HKB Stedenbouwkundigen in opdracht van de gemeente Bedum het bestemmingsplan Bedum Kern gemaakt, in 2009 is dit bestemmingsplan vastgesteld. In het bestemmingsplan wordt aangegeven dat een definitieve keuze naar uitwerking van een centrumplan nog niet is gemaakt. Vanaf 2008 is woningcorporatie Wierden en Borgen in gesprek met de gemeente en zijn ook twee eigenaren van onroerend goed in het centrum in gesprek over het centrumplan. In een Collegebrief van 20 juni 2011 waarin de stand van zaken omtrent de centrumplannen wordt beschreven, schrijft de gemeente ook dat de rol van de gemeente is veranderd van initiator in faciliterend en regisserend, in de zin dat de gemeente initiatieven van de marktpartijen afwacht.

Verschuivingen in planning, sturing en rolverdeling

De verschuivingen in visies op planning zijn voor deel toegeschreven aan het complexer worden van ruimtelijke vraagstukken. De complexiteit van een vraagstuk kan worden afgeleid uit het aantal elementen en kenmerken waaruit het vraagstuk bestaat, de verschillende inzichten, de onderlinge relatie en samenhang en de randvoorwaarden die het vraagstuk omgeven (De Roo, 2001). Tot in de jaren zestig is blauwdrukplanning of eindtoestandplanning dominant geweest. Planologische vraagstukken werden vooral als inhoudelijk vraagstuk gezien, dat door deskundigen kon worden 'opgelost' (De Roo & Voogd, 2007). Langzamerhand ontstond het inzicht dat deze manier van planning te star en weinig flexibel en niet meer paste in een steeds dynamischer wordende maatschappij. Vanaf de jaren negentig werd steeds duidelijker dat planning een communicatief proces is. De essentie van de benadering ligt in de interactie tussen partijen om consensus en 'commitment' te krijgen over de aard van de zaak, hoe acties te ondernemen om de zaak ter hand te nemen, en door wie. Niet langer staat de inhoud voorop, maar wordt het proces dat op deze inhoud is gericht van belang (De Roo en Voogd, 2007). De overheid, op verschillende niveaus krijgt dan vaak de rol toebedeeld van facilitator van de discussie (Spit en Zoete, 2009). Er heeft ook een verandering in het denken over sturing plaatsgevonden, dit wordt aangeduid met de begrippen Government en Governance. Government staat voor de klassieke benadering van overheidssturing, met de overheid in de rol van maatschappelijk sturingscentrum (Hidding, 2006). Sturing volgens governance is gebaseerd op het vermogen om met andere overheden en met private partners tot een gezamenlijk plan te komen, met commitment van alle betrokkenen (Hidding, 2006). Vanuit het perspectief van Governance ontstaan er nieuwe relaties tussen overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties waarbij de onderlinge afhankelijkheid wordt benadrukt. Sturing vindt dan plaats doormiddel van interactieve beleidsvorming. Door de veranderde rol van de overheid, is de overheid niet meer de enige die zich bezighoudt met planningsvraagstukken, maar afhankelijk is van andere belanghebbenden. Propper en Steenbeek (1999) onderscheiden een aantal bestuursstijlen aan de hand van de rol van het Bestuur en de participanten in een participatieladder. De invloed van de participanten is het grootst bij de faciliterende bestuursstijl en neemt telkens af bij een lagere trede op de participatieladder. Bij de faciliterende en samenwerkende bestuursstijl is sprake van echte participatie, bij deze bestuursstijlen wordt het beleid gezamenlijk gemaakt. Bij de consultatieve, participatieve en delegerende bestuursstijl is sprake van symbolische participatie. Bij de gesloten autoritaire en open autoritaire bestuursstijl is geen sprake van participatie. Bij de bestuursstijlen waar sprake is van participatie past een interactieve beleidsaanpak. Interactieve beleidsvorming kan als volgt worden gedefinieerd; '*Interactief beleid betekent dat een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/ of andere overheden bij het beleid betrekt om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen*' (Propper en Steenbeek, 1999).

Verschuivingen in Bedum

Het Basisplan Detailhandel is met name op inhoud gericht waarbij een eindtoestand wordt geschetst en kan als een blauwdruk worden getypeerd. Nadat bleek dat er geen marktpartijen geïnteresseerd waren om het plan zoals in het Basisplan Detailhandel is geschetst uit te voeren, is de vraag of Basisplan Detailhandel nog langer bruikbaar is. Het bestemmingsplan Bedum Kern is meer een voorbeeld van een communicatief rationeel plan. In het bestemmingsplan wordt aangegeven dat een definitieve keuze naar uitwerking nog niet is gemaakt. Dit vraagt een grote inzet en nader overleg

tussen gemeente, winkelorganisaties en eigenaren, dit is kenmerkend voor communicatieve planning. De ruime kaderstellende randvoorwaarden is kenmerkend voor een bestemmingsplan. De gemeente hoopte dat de projectontwikkeling in 2000 een stimulans zou zijn voor verdere ontwikkeling van het centrumgebied. De gemeente heeft toen geen acties ondernomen of geïnvesteerd. De gemeente geeft aan geen ontwikkelaar te zijn en alleen kan sturen op basis van faciliteren en regel- en wetgeving. Sinds de betrokkenheid in 2008 van Woningcorporatie Wierden en Borgen vinden er regelmatig gesprekken met de gemeente en betrokken ondernemers over een invulling van het centrumplan. De gemeente ziet zichzelf hierin een faciliterende en regisserende rol vervullen.

Centrumplannen elders

Bij de drie vergeleken centrumplannen valt op dat de aanpak van het planproces bij de gemeente Ten Boer en de gemeente De Marne verschilt ten opzichte van de aanpak van de gemeente Marum. Bij de gemeenten Ten Boer en De Marne is een plan gemaakt en vervolgens is draagvlak gezocht bij ondernemers en investeerders. De aanpak voor het planproces van deze gemeenten verloopt top-down het verschil met de aanpak van het centrumplan in de gemeente Marum is dat de aanpak hier bottom-up verloopt. In de gemeente Marum is het centrumplan opgesteld aan de hand van input van burgers en andere betrokkenen. Een ander verschil tussen de gemeenten is de rol van de gemeente. De rol van de gemeenten Ten Boer en De Marne bij het centrumplan is initiërend. Bij de ontwikkeling van deze centrumplannen neemt de gemeente het voortouw in het proces en blijven gedurende het proces verantwoordelijk. De rol van de gemeente Marum bij het centrumplan wordt als faciliterend/ regisserend gezien. De gemeente heeft het initiatief genomen voor het project maar gedurende het proces is het aan betrokken partijen om hun deel op te pakken en hier verantwoordelijkheid voor te dragen.

Conclusie

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat onduidelijkheid als een oorzaak kan worden aangewezen voor het niet tot uitvoering komen van een centrumplan. Onduidelijk wat het centrumplan is, onduidelijk welke aanpak gekozen wordt, onduidelijk wat de veranderde rol van de gemeente voor invloed op het centrumplan heeft. Bij planning gaat het om 'toekomstgerichte activiteiten, waarbij doelgerichtheid, de selectie van middelen en mogelijkheden, het nemen van beslissingen, en eigen handelingsdimensies van het subject kernthema's zijn (Voogd, 2006). Het gaat er in de planning om *wat* met wil bereiken en *hoe*, en met *wie* dit bereikt kan worden. Voor het centrumplan in Bedum is gedurende het planproces tot nu toe, niet helder *wat* men wil bereiken, *hoe* en met *wie* die bereikt kan worden, waardoor nog niet tot uitvoering een centrumplan is gekomen.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Samenvatting.....	4
Inhoudsopgave.....	7
1. Inleiding	10
1.1 Verschuivingen in planning	10
Centrumplan Bedum	10
Bedum algemeen.....	11
1.2 Probleem- , doel- en vraagstelling.....	11
1.2.1 Probleemstelling.....	11
1.2.2 Doelstelling	12
1.2.3 Onderzoeksvragen.....	12
1.3 Methodologie	12
1.4 Leeswijzer	13
2. Planproces centrumplan Bedum in een tijdsbalk.....	15
2.1 Ontwikkelingen centrumplan begin jaren '90.....	15
2.2 Ontwikkelingen centrumplan begin jaren 2000.....	16
2.3 Ontwikkelingen centrumplan 2006.....	17
2.4 Ontwikkelingen centrumplan 2009.....	19
2.5 Ontwikkelingen centrumplan 2011	21
2.6 Conclusie	22
3. Verschuivingen in planning, sturing en rolverdeling	23
3.1 Planningopgave	23
3.2 Planningproces	24
3.3 Verschuivingen in visies op planning.....	25
3.4 Van blauwdrukplanning naar communicatieve planning.....	26
3.5 Sturingsopgave	28
3.6 Sturingsbenaderingen	29
3.7 Van government naar governance	30
3.8 Participatie	31
3.9 Bestuurstijlen.....	34
3.10 Interactieve beleidsvorming.....	36
4. Verschuivingen in Bedum.....	39
4.1 Het centrumplan Bedum wordt volgens blauwdrukplanning gepland.	39
4.1.1 toetsing.....	39
4.1.2 Conclusie	41
4.2 Bij de ontwikkeling van het centrumplan Bedum wordt gestuurd vanuit 'government' in plaats van 'governance'	41
4.2.1 toetsing.....	41
4.2.2 Conclusie	43
4.3 Bij het planproces van het centrumplan neemt de gemeente Bedum een niet interactieve bestuursstijl aan.	43

4.3.1 Toetsing	43
4.3.2 Conclusie.....	44
4.4 Bevindingen centrumplannen in andere gemeenten	45
4.4.1 Centrumplan Leens	45
4.4.2 Centrumplan Ten Boer	46
4.4.3 Centrumplan Marum.....	46
4.4.4 Conclusie	47
5. Conclusie en aanbeveling	48
5.1 Conclusie	48
5.2 Aanbevelingen.....	49
Literatuur.....	52

Lijst met figuren

Figuur 1.1 Gemeente Bedum

Figuur 1.2 Onderzoeksopzet

Figuur 2.1 Plankaart Basisplan Detailhandel 2003

Figuur 2.2 Plankaart Structuurplan 2006

Figuur 2.3 Plankaart alternatief structuurplan 2006

Figuur 3.1 Planningsdriehoek Bertolini en Spit (1998)

Figuur 3.2 Ontwikkeling in planning (De Roo, 2010)

Figuur 3.3 Afwegingskader voor de vormgeving van interactief beleid

Figuur 3.4 Participatieladder Sherry Arnstein(1969)

Figuur 3.5 Participatieladder Edelenbos (2000) en Propper en Steenbeek (1999)

1. Inleiding

1.1 Verschuivingen in planning

Binnen de ruimtelijke planning heeft zich een accentverschuiving plaatsgevonden van blauwdrukplanning naar op uitvoering gerichte communicatieplanning. Tot en met in de jaren zestig was blauwdrukplanning dominant. Bij deze aanpak ligt de focus op het object van planning en is er actieve sturing vanuit de overheid. In de loop van de jaren zijn planningopgaven steeds complexer geworden, er zijn meer verschillende belangen en actoren die een rol spelen. In de jaren tachtig kwam steeds meer het besef dat de overheid vaak niet zelfstandig in staat is haar doelen te bereiken, maar daarvoor moet samenwerken met andere betrokken actoren. Duidelijker wordt dat planning een communicatief proces is, waarbij verschillende opvattingen van verschillende actoren met elkaar worden geconfronteerd. De procesmatige kant komt steeds meer centraal te staan. De overheid krijgt hier vaak de rol van facilitator toebedeeld. Hierbij heeft de overheid niet uitsluitend de verantwoordelijkheid, maar wordt dit meer opgevat als een gezamenlijke opgave met de andere betrokken actoren. Er heeft met deze verschuiving ook een verandering in het denken over sturing plaats gevonden die vaak wordt aangeduid met behulp van de begrippen *government* en *governance*. *Government* staat daarbij voor de klassieke benadering van overheidssturing, met de overheid in de rol van maatschappelijk sturingscentrum. *Governance* staat voor een ruimer perspectief op sturing waarbij de betrokken actoren een meer aan elkaar gelijkwaardige rol vervullen bij de planningsopgave. De verschuivingen in planning zijn voor een deel toegeschreven aan het complexer worden van ruimtelijke vraagstukken. De complexiteit van een vraagstuk kan worden afgeleid uit het aantal elementen en kenmerken waaruit het vraagstuk bestaat, de verschillende inzichten, de onderlinge relatie en samenhang en de randvoorwaarden die het vraagstuk omgeven (De Roo, 2001).

Centrumplan Bedum

Begin jaren '90 constateerde de gemeente Bedum dat het oude centrum van Bedum leeg begon te lopen en vatte de gemeente het idee op om het centrum van Bedum te herontwikkelen. Bedum heeft een langgerekte centrumstructuur met verspreide bewinkeling, waarbij sprake is van drie winkellocaties; het oude centrum, shoppylaanlocatie en De Vliet. Er is sprake van een versnipperd, deels verouderd en niet volledig aanbod van commerciële voorzieningen, een achterblijvende inrichting van de openbare ruimte en conflicten tussen gemotoriseerd en langzaam verkeer. Het centrumplan in Bedum kan als een complexe planningsopgave worden gezien. Er spelen verschillende belangen en inzichten in de onderlinge relatie tussen de betrokken actoren. In de jaren zijn er verschillende plannen gemaakt die moesten leiden tot een herontwikkeling van het centrumgebied. De eerste beleidsplannen gaven gedetailleerd weer hoe het centrumgebied er inhoudelijk uit moest komen zien. Deze plannen hebben niet geleid tot een uitvoering van het centrumplan. In 2009 is er een bestemmingsplan voor het centrumgebied gemaakt. In dit bestemmingsplan worden alleen kaderstellende randvoorwaarden gegeven voor de herontwikkeling van het centrumgebied. Dit plan biedt ruimte voor andere betrokken actoren om nadere invulling te geven aan de herontwikkeling van het centrumgebied.

Bedum algemeen

De gemeente Bedum ligt ten noorden van de stad Groningen aan de spoorlijn Groningen-Delfzijl en aan het Boterdiep. Aan de westkant grenst Bedum aan de gemeente Winsum, ten noorden van Bedum ligt de gemeente Eemsum. De gemeenten Loppersum en Ten Boer zijn de twee oostelijke buurgemeenten. De gemeente Bedum bestaat uit de dorpen Bedum, Noordwolde, Zuidwolde en Onderdendam. De gemeente Bedum wordt doorsneden door het Boterdiep. Bedum heeft van oudsher een lokale en deels regionale schakelfunctie tussen Groningen en het landelijke gebied Noord-Groningen.



Figuur 1.1 Gemeente Bedum

1.2 Probleem-, doel- en vraagstelling

1.2.1 Probleemstelling

Bedum heeft een langgerekte centrumstructuur met verspreide bewinkeling, die bestaat uit drie winkellocaties; het oude centrum, shoppylaanlocatie en De Vlijt. Op deze locaties is sprake van een versnipperd, deels verouderd en niet volledig aanbod van commerciële voorzieningen, een achterblijvende inrichting van de openbare ruimte en conflicten tussen gemotoriseerd en langzaam verkeer. Begin jaren '90 constateerde de gemeente Bedum dat het oude centrum van Bedum leeg begon te lopen en vatte de gemeente het idee op om het centrum van Bedum te herontwikkelen. Vanaf dat moment zijn er door de gemeente verschillende plannen gemaakt met het doel om tot uitvoering van een centrumplan te komen. Tot nu toe lukt het niet om tot uitvoering van een centrumplan te komen.

1.2.2 Doelstelling

De doelstelling voor dit onderzoek is als volgt:

Aan de hand van verschuivingen die binnen planning hebben plaatsgevonden zal worden onderzocht wat er speelt bij het planproces van het centrumplan Bedum tot nu toe, waardoor niet tot uitvoering van een centrumplan wordt gekomen.

1.2.3 Onderzoeksvragen

Uit bovenstaande doelstelling kan de volgende vraagstelling worden afgeleid:

Wat speelt er bij de ontwikkeling van het centrumplan in Bedum waardoor het planproces al jaren stil ligt en er nog geen ontwikkeling van de grond is gekomen?

Theoretisch deel:

De verschuivingen van blauwdrukplanning naar communicatieve planning, van government naar governance en de veranderde rol van de overheid vormen het theoretische deel in dit onderzoek. Op basis van deze wetenschappelijke inzichten kunnen hypotheses voor het empirische deel worden opgesteld.

- Wat houdt de verschuiving van blauwdrukplanning naar communicatieve planning in?
- Wat zijn de kenmerken van 'government' en 'governance'?
- Welke verschuivingen in rolverdelingen hebben er plaatsgevonden?

Empirisch deel:

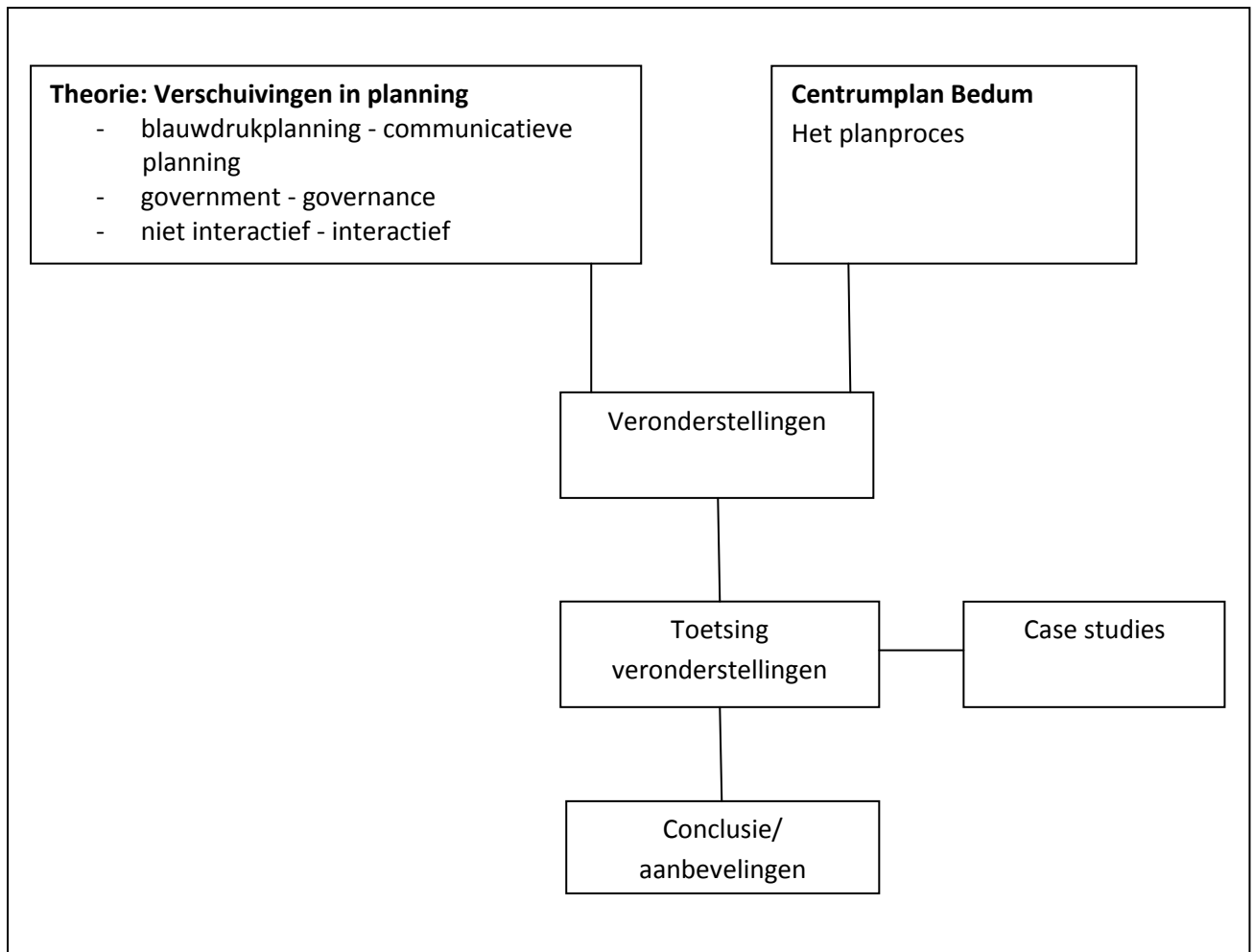
In het empirische deel zullen de hypotheses, die zijn opgesteld vanuit de wetenschappelijke inzichten, getoetst worden. De toetsing van de hypotheses resulteert in een bijstelling van de hypotheses in de vorm van conclusies. Met de conclusies wordt in beeld gebracht wat er speelt bij het planproces voor het centrumplan in Bedum, waardoor het nog niet tot uitvoering komt.

- Hoe verloopt het planningproces voor het centrumplan in Bedum?
- Op welke manier geeft de gemeente Bedum sturing?
- In welke mate hebben betrokkenen invloed op het beleid?
- Hoe verlopen de planprocessen voor centrumplannen elders?

1.3 Methodologie

In dit onderzoek zal inzichtelijk worden gemaakt wat er speelt bij het planproces van het centrumplan Bedum en waarom de plannen zo lang stil liggen. Het model in figuur 1.2 geeft de aanpak van het onderzoek weer. De literatuur vormt de basis voor het empirische gedeelte en geeft wetenschappelijke inzichten in de achtergronden van het planproces van het centrumplan Bedum. Hierbij worden de verschuivingen van blauwdrukplanning naar communicatieve planning, verschuiving in sturing; van government naar governance en de veranderde rol van de overheid nader bekeken. Aan de hand van deze literatuur zijn een aantal hypotheses opgesteld over het planproces van het centrumplan in Bedum. Deze hypotheses worden getoetst op basis van beleidsstukken, semi-gestructureerde interviews en case studies van centrumplannen bij andere gemeenten. Bij de semi-gestructureerde interviews is een topiclijst aangehouden, op deze manier is er genoeg ruimte voor de eigen inbreng van de geïnterviewde en stelt de interviewer zich flexibel op

en speelt in op de situatie (Verhoeven, 2007). De bevindingen uit de beleidsstukken, interviews en casestudies leveren een aantal conclusies op, waarmee antwoord kan worden gegeven op de probleemstelling.



Figuur 1.2 Onderzoeksopzet

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk één geeft een inleiding van het onderzoek. Hier wordt een beschrijving van verschuivingen in planning gegeven omdat dit de basis vormt voor dit onderzoek ook worden de plannen voor het centrumgebied van de gemeente Bedum kort beschreven, de casus van het onderzoek. Vervolgens worden de probleem-, doel- en vraagstelling beschreven. Het hoofdstuk eindigt met de methodologie en de onderzoeksopzet. In hoofdstuk twee wordt het planproces van het centrumplan van Bedum in chronologische volgorde beschreven. Uit de beschrijving kunnen een aantal opvallende conclusies worden getrokken. Hoofdstuk drie gaat in op de theorie van verschuivingen in planning, sturing en rolverdeling en geeft een theoretisch inzicht in de achtergronden van de casus ‘het centrumplan Bedum’. Uit deze theorie kunnen hypothesen over het planproces van het centrumplan Bedum worden opgesteld. In hoofdstuk vier worden deze hypothesen getoetst, waarmee de veronderstellingen genuanceerd worden en die leiden tot conclusies ook wordt in hoofdstuk vier een case study gedaan naar drie vergelijkbare

centrumplannen . Hoofdstuk vijf geeft antwoord op de vraagstelling wat er speelt bij het planproces van het centrumplan Bedum waardoor er nog tot uitvoering is gekomen. Daarnaast worden een aantal aanbevelingen gedaan ten aanzien van een toekomstig beleid of een herstart van het centrumplan.

2. Planproces centrumplan Bedum in een tijdsbalk

Vanaf 1990 tot nu hebben er verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden om het centrum van Bedum te herontwikkelen. Deze ontwikkelingen hebben tot nu toe nog niet geleid tot uitvoering van een centrumplan. Om inzicht te krijgen in de beleids situatie en de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden van de herontwikkeling van het centrum Bedum wordt het planproces tot nu toe in chronologische volgorde beschreven. Door de verschillende beleidsplannen in de tijd naast elkaar te plaatsen en door uitkomsten van gesprekken met verschillende betrokken actoren is het planproces van het centrumplan Bedum geschetst. Uit de tijdsbalk kan worden afgeleid of er gedurende het planproces van het centrumplan Bedum dezelfde accentverschuivingen hebben plaatsgevonden die ook in zijn algemeenheid binnen de planologie hebben plaatsgevonden. De verschuiving van blauwdrukplanning naar communicatieveplanning, waarbij de gemeente vaak de rol als facilitator heeft en een plan als een gezamenlijke opgave wordt gezien met andere betrokken actoren. De verschuiving van Government naar Governance, waarbij de overheid niet meer als maatschappelijk sturingscentrum fungeert maar de betrokken actoren een meer gelijkwaardige rol vervullen. Bij de beschrijving van het planproces is begonnen bij de begin jaren '90, toen bij de gemeente het idee ontstond om het centrumgebied van Bedum te herontwikkelen. De tijdsbalk loopt door tot en met 2010, de ontwikkelingen die daarna hebben plaatsgevonden zijn niet meegenomen in deze beschrijving van het planproces van het centrumplan.

2.1 Ontwikkelingen centrumplan begin jaren '90

Begin jaren '90 werd door de gemeente geconstateerd dat de Grotestraat in Bedum (het oude centrum) begon leeg te lopen. Steeds meer winkels verdwenen, waardoor veel panden leeg kwamen te staan. Wanneer dit zou gaan doorzetten, zou dat betekenen dat het voorzieningenniveau terug zou komen op de twee andere winkellocaties, Shoppylaan en De Vliet. Hier staan minder fraaie locaties en dit komt de ruimtelijke kwaliteit van Bedum niet ten goede. In deze tijd was er vanuit de gemeente geen duidelijke sturing, ontwikkelingen verliepen meer op basis van het behandelen van aanvragen. Om de leegloop van het oude centrum tegen te gaan, stelde de gemeente als doel om het oude centrum sterker te maken. Hierbij was de gedachte van de gemeente om ontwikkelingen direct te sturen (dhr W. Haaijer, 2011). Vanaf dat moment werd er nagedacht over de manier waarop het centrum kan worden versterkt en hoe een versterking van het centrum kan worden afgedwongen. In de eerste plannen is besloten om de andere twee winkellocaties, Shoppylaan en De Vliet, planologisch op slot te zetten. Uit Distributie Planologisch Onderzoek kwam onder andere als uitkomst dat een supermarkt in het oude centrum zou bijdragen aan de versterking van het oude centrum. Een supermarkt trekt publiek en de hoop was hierbij dat de toestroom van publiek voor de supermarkt ook effect zou hebben op andere winkeliers. Er werd een marktpartij gevonden die met een supermarkt in de Grotestraat wilde vestigen. In 1994 is de nieuwbouw van de supermarkt, De Plus, gerealiseerd en in 1999 vond er nieuwbouw voor de Kruidvat, Bruna en een Jeanswinkel plaats. Dit was de eerste aanzet om het proces van leegloop in de Grotestraat te stoppen.

2.2 Ontwikkelingen centrumplan begin jaren 2000

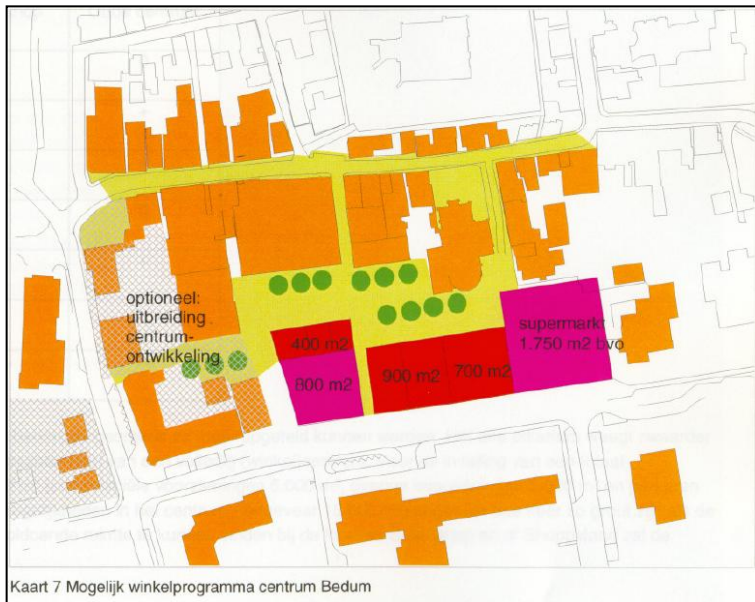
Begin 2000 waren de eerste ontwikkelingen van de nieuwbouw aan de Grotestraat klaar, maar deze bleken nog niet het gewenste resultaat op te leveren. De uitstraling die het zou moeten hebben en het effect van een supermarkt in het oude centrum dat het op de panden eromheen zou moeten hebben werd ook niet bereikt. Er is opnieuw onderzocht, hoe het oude centrum versterkt kan worden. Hieruit is in 2003 het centrumplan fase 2 gekomen, Het Basisplan Detailhandel. In het Basisplan Detailhandel staat dat er gestreefd moet worden naar meer concentratie om het oude centrum sterker en een duidelijker karakter te geven ' Voor een optimale versterking van het oude centrum is de meest ideale invulling de drie winkellocaties concentreren tot één centrum'(Droogh et al., 2003). Dit leidde tot de discussie past dit in het gebied, krijgen alle bestaande winkeliers dan wel een plek. Na onderzoek was de conclusie dat er geen mogelijkheid is om de drie locaties te concentreren tot een locatie. Niet alle winkeliers zouden een plek kunnen krijgen en er zou ook meer druk op het verkeer komen. Vervolgens is gekeken naar de mogelijkheden van twee centra. Hierbij zou de combinatie van een supermarkt met een discount, kunnen worden uitgevoerd. Dit zou een sterke combinatie kunnen zijn wanneer dat op de juiste manier wordt geplaatst, dan wordt er 'loop' gegenereerd. Dit proces is toen gestart. Er startten gesprekken met winkeliers die eventueel zouden moeten verplaatsen, in dit geval waren dat de Aldi en de Super de Boer, deze wilden beiden niet verplaatsen. Dit was een lang proces dat uiteindelijk stopte zonder een duidelijk besluit. Met het gevolg dat er verder niets gebeurde.

Basisplan detailhandel, 2003

In 2001 heeft de gemeenteraad besloten, op basis van de uitgangspunten van de REO (Ruimtelijk Economisch Onderzoek), een vervolg te geven aan dit onderzoek. In een gewenste detailhandelsstructuur is een zo groot mogelijke concentratie van de voorzieningen het belangrijkste uitgangspunt. Er is verzocht om een uitwerking te maken voor de winkelgebieden van Bedum. In het vastgestelde Provinciaal Omgevingsplan (POP) wordt de regionale functie van Bedum aangegeven. De opgave in hoofdlijnen van het basisplan detailhandel betreft het versterken van het centrum van Bedum (Droogh et al., 2003). Het gaat dan vooral om versterking van de commerciële verzorgingsfunctie door middel van concentratie. In dit basisplan is gekozen voor een zo groot mogelijke concentratie van winkels en overige commerciële voorzieningen. Op deze manier kunnen diverse functies in een centrum zo optimaal mogelijk profiteren van elkaars nabijheid. De keuze voor deze variant betekent ook een keuze voor een hoog ambitieniveau (Droogh et al., 2003). De functies dienen ondersteund te worden met een goed flankerend beleid. Hierbij wordt gedacht aan onder andere bereikbaarheid, verplaatsing van bedrijven en inrichting van de totale openbare ruimte. Het oude centrum, Shopyland en De Vlijt zullen volledig geherstructureerd worden. Er is gekozen voor concentratie van voorzieningen op één locatie. Een analyse moest uitwijzen welke locatie het meest geschikt is als centrum. Uit de analyse blijkt dat het oude centrum het meest geschikt is als centrum van Bedum, op deze locatie is het ruimtelijk programma inpasbaar en deze locatie is het meest aantrekkelijk.

Het winkelprogramma voor Bedum creëert ongeveer 5000m² winkeloppervlak. Een deel van het winkelprogramma bevindt zich al in het oude centrum en een groot deel zal gecreëerd moeten worden. De plankaart (figuur 2.1) laat zien dat een programma van 4.500m² bedrijfsoppervlak in het centrum inpasbaar is. Hierbij moeten de panden van thuiszorg, het politiebureau en de Nieuwe Vlijt

worden geamoveerd. Bij behoefte aan meer m² kan het centrumgebied opgerekt worden naar enerzijds de oostzijde (gymzaal) en anderzijds de westzijde (PTT en voormalig Novalux) (Droogh et al., 2003). Bij deze optimale situatie zal de parkeer capaciteit in het centrum moeten toenemen. In het basisplan is het voorstel om een half verdiepte parkeergarage te realiseren bij het centrum. De locaties Shoppyland en De Vlijt kunnen een functiewijziging ondergaan.



Figuur 2.1 Plankaart Basisplan Detailhandel 2003

In het plan wordt aangegeven dat de eigenaren een belangrijke rol spelen in het optimale model. *'Er zal overleg moeten plaatsvinden met eigenaren van de Shoppyland en De Vlijt, de Nieuwe Vlijt, het politiebureau en het pand van de thuiszorg. In overleg met deze eigenaren zal bekeken moeten worden op welke wijze zij gecompenseerd kunnen worden. Dit kan betekenen dat getracht wordt te komen tot uitruil van eigendommen, dan wel tot aankoop van eigendommen'*. Alleen ondernemers in de branches dagelijkse en recreatieve sector zijn in het centrum gewenst. De rol die de gemeente zichzelf ziet invullen staat in dit plan nog niet vast, maar in het meest extreme geval zou de gemeente als ontwikkelende partij optreden, maar dit is niet het meest gewenst. Bij dit centrumplan wordt er vanuit gegaan dat door marktpartijen interesse getoond wordt in de realisatie van de plannen. Dit was uiteindelijk niet het geval, er zijn geen marktpartijen gevonden die wilden ontwikkelen. De ontwikkelingen voor het centrumplan kwamen stil te liggen.

2.3 Ontwikkelingen centrumplan 2006

Voor het centrumplan is er in 2006 naar een andere optie gekeken. Wanneer de Aldi en de Super de Boer niet willen verplaatsen, maar waarbij wel de combinatie supermarkt discount wordt vastgehouden. De Lidl wilde graag een vestiging in Bedum openen, onderzocht werd wat er gebeurt als de Lidl zich in Bedum vestigt. De conclusie was: vier supermarkten is te veel, maar zonder is ook niet goed. De gemeente kwam toen in een spagaat terecht en kwam vervolgens niet tot een besluit. Parallel aan deze plannen kwamen er ook plannen om de Shoppylandlocatie te herontwikkelen. Het plan was om grondgebonden woningen te realiseren, de supermarkt te handhaven en de winkels

erom heen, de kleinere winkeliers, te verplaatsen naar het oude centrum, dit zou de kwaliteit van het centrumgebied verbeteren. De Shoppylanlocatie ziet er nu niet aantrekkelijk uit, een jaren '70/'80 gebouw waar verder nooit iets aangedaan is. De supermarkt die hier zit is goed bereikbaar, maar de andere winkels op deze locatie zijn minder zichtbaar en verdwijnen vaak snel. Toch is er maar één winkelier naar het oude centrum verhuisd, de andere kleinere winkeliers bleven op de shoppylanlocatie. Inmiddels is het pand verkocht aan de Jumbo, de supermarkt en het onroerend goed. Ondertussen is geconcludeerd dat de locatie waar de Jumbo in komt blijft zoals het is. Jumbo is een betere formule dan de Super de Boer, die er nu zit. Jumbo trekt zijn eigen spoor, omliggende winkels zullen daar ook een deel van meeprofitieren. Misschien dat de Jumbo wat aan het onroerend goed gaat doen, het is door de gemeente wel gevraagd. Op deze manier zou de locatie aantrekkelijker moeten worden.

2006, Structuurplannen:

In 2006 is een het structuurplan vastgesteld. Aanleiding voor de structuurvisie was de regiovisie Groningen-Assen en welke invloed dat op Bedum als schakelgemeente heeft. Het structuurplan was vooral bedoeld voor de uitbreidingen van Bedum, voornamelijk woningbouw. Bedum is in de regio Groningen-Assen een schakelgemeente. In de regio werd een woningopgave gedefinieerd van 30.000 woningen. Voor Bedum betekende dat een woningbouwopgave van ongeveer 1400 woningen. Dit is een groot aantal voor een gemeente als Bedum die op dat moment 3800 woningen had. Er moest goed worden nagedacht, waar de woningen komen en hoe dat in er in beeld uit komt te zien. Uiteindelijk is besloten in het structuurplan om uit te breiden aan de oostkant en de westkant. In het structuurplan is een belangrijk punt het oplossen/ verbeteren van verkeerskundige knelpunten Onderdendam en Bedum. Voor de inrichting van het centrumgebied zal in een vervolgtraject nader moeten worden bekeken aan de hand van het Basisplan Detailhandel. Onderzocht moet worden hoe het centrum het best kan functioneren bij een groei van Bedum met 1200 woningen en de voorgestelde infrastructurele aanpassingen. Verder komt in het structuurplan het centrum van Bedum niet aan bod.



Figuur2.2 Plankaart Structuurplan 2006

In 2006 is er ook een alternatief Structuurplan gemaakt door bewoners van Bedum die een werkgroep vormden. In het alternatieve structuurplan wordt gesteld dat veertig procent meer woningen, dus meer inwoners consequenties heeft voor de bestaande voorzieningen in de rest van het dorp, zoals het centrum en de aanwezige verkeerstechnische infrastructuur. Volgens het alternatief structuurplan moet Bedum voldoende kwalitatieve faciliteiten bieden voor drie functies; wonen, werken en winkelen. In dit structuurplan wordt gesteld dat met de uitbreidingen aan de oostkant het oude centrum te ver van de nieuwbouw is gelegen en dat een logisch gevolg is dat er een vierde winkellocatie bijkomt. Met de nieuwbouw aan de oostkant zal er dan verspreiding ontstaan in plaats van concentratie. De werkgroep wil voor de ontwikkeling van het centrumgebied uit gaan van één centrum in de dorpskern van Bedum. Een ontwikkeling van het centrumplan gebaseerd op dorpskenmerken. Een plaats voor het centrum aan de oevers van het Boterdiep is te verkiezen. Op deze wijze zou het centrum bij De Super de Boer worden verbonden met het centrum bij de Plus en ontstaat een aaneensluitend winkelcentrum centraal in het dorp gelegen. De Aldi zou in deze opzet een nieuwe positie aan het Boterdiep kunnen krijgen.



Figuur 2.3 Plankaart alternatief structuurplan 2006

2.4 Ontwikkelingen centrumplan 2009

In 2006 heeft HKB Stedenbouwkundigen in opdracht van de gemeente Bedum het bestemmingsplan Bedum Kern gemaakt. In 2009 is dit bestemmingsplan vastgesteld. Het bestemmingsplan is bedoeld voor het bestaande dorpskernegebied Bedum. Dit bestemmingsplan is gemaakt omdat voor het historische dorpskernegebied geen bestemmingsplan van kracht was en alleen de bouwverordeningregeling gold. Hieruit bestond de behoefte aan een algehele herziening van deels niet meer actuele regelingen. *“De opzet van het bestemmingsplan is gebaseerd op de historische gegroeide structuren met aanwezige bebouwing en kwaliteiten, is het bevorderen van een goed leefklimaat uitgangspunt, dit met perspectieven voor de verscheidenheid aan woonvormen en voor de voorzieningen, detailhandel, dienstverlening en overige bedrijvigheid”* (HKB Stedenbouwkundigen,

2009). In het bestemmingsplan worden de nog geldende beleidsplannen die zijn gemaakt kort omschreven. Vervolgens wordt er een ruimtelijke analyse en de functionele aspecten beschreven. De volgende conclusies worden getrokken in de analyse van ruimtelijke en functionele aspecten:

- Vanuit het verleden kent Bedum een langgerekte centrumstructuur met verspreide bewinkeling. Daarbij is sprake van drie concentratiegebieden die elk een supermarkt als trekker kennen. De afstand tussen de drie concentraties is relatief groot, waardoor geen sprake is van een samenhangend gebied.
- Naast een versnipperd, deels verouderd en niet volledig aanbod commerciële voorzieningen is sprake (geweest) van leegstand, een achterblijvende inrichting van de openbare ruimte en conflicten tussen gemotoriseerd en langzaam verkeer.
- Het oude centrum ken een onduidelijke ruimtelijke afbakening, met name naar De Vlijt (veel achterkanten), een matige tot slechte routing en tekorten aan verkeerscapaciteit.
- De Vlijt en Shoppyland kennen een matige uitstraling als winkelgebied, verouderde bebouwing en een problematische maatvoering van de winkelpanden zelf.
- Ten aanzien van het kwantitatieve aanbod is het totale vloeroppervlak van circa 5000m² in Bedum iets lager dan in vergelijkbare kernen. Daarin is wel het aandeel food/voedings- en genotmiddelen relatief groot. Het economisch functioneren van de detailhandel is redelijk tot goed.

In het bestemmingsplan wordt een aantal aanbevelingen gedaan, naar aanleiding van de visie uit het Basisplan detailhandel om het aantal winkelconcentraties terug te brengen tot één of twee, waarbij het oude centrumdeel de functie van dorpscentrum krijgt, de volgende punten worden genoemd:

- Kwantitatief wordt ingezet op een mogelijke verplaatsing van een supermarkt vanuit de centrumperiferie naar het oude centrum, aangevuld door verplaatsing van dagwinkels (bij non-food hoeven niet alle winkels een vestiging in het concentratiegebied te hebben).
- Daarnaast is er ook ruimte te bieden voor dienstverlening en horeca.
- Bij herontwikkeling speelt de stedenbouwkundige opzet en de architectonische uitwerking een rol naast het waarborgen van aanwezige kwaliteiten (historische kwaliteiten zorgen voor onderscheidend Bedum).
- Verkenningen wijzen uit dat ca. 4500m² nieuw winkeloppervlak inpasbaar lijkt tussen de Grotestraat en de Vlijt naar sloop en/of inpassing van de huidige panden voor onder andere politiebureau en Thuiszorg (voormalig Novalux en aangrenzend voormalig postdistributiekantoor aan de Schoolstraatzijde betrokken worden).
- Het verbeteren van de routing en van het verblijfsklimaat.
- Het centrum moet goed bereikbaar zijn voor auto, fiets, bevoorrading en parkeren zodat ook de regiefunctie goed vervuld kan worden. Daarbij is het belangrijk dat het centrumgebied niet als doorgaande verbinding fungeert.
- benodigde parkeercapaciteit min. 400 plaatsen. (halfverdiepte parkeerkelder overig inpasbaar op straatniveau).
- voor Shoppyland wordt geopteerd voor een bijzondere bouwvorm met supermarkt, woningen/appartementen en het bijbehorend parkeren. (vooralsnog wordt deze locatie als toekomstig (her)ontwikkelingsgebied aangemerkt, huidige situatie is uitgangspunt voor planregeling).

In het bestemmingsplan wordt aangegeven dat een definitieve keuze naar uitwerking nog niet is gemaakt. Hierbij wordt verwezen naar het structuurplan, waar staat dat mede om de verwachte groei van Bedum nader onderzoek moet worden gedaan hoe het centrum het best kan functioneren. *‘Het is van belang dat bij de uitwerking van plannen en nieuwe ontwikkelingen wordt gestreefd naar goede sturing. Dit vraagt een grote inzet en nader overleg tussen gemeente, winkelorganisatie en eigenaren’* (HKB Stedenbouwkundigen, 2006). Doel is de uitwerking naar een totaalvisie in realiseerbare deelprojecten. Indien winkelfuncties op een locatie vervallen zal voor een passende herbestemming gezorgd moeten worden. De vanuit particulier initiatief aangedragen veranderingen worden daarbij vooral als een kans verbetering benaderd (HKB Stedenbouwkundigen, 2006).

2.5 Ontwikkelingen centrumplan 2011

Voor het centrumgebied van Bedum is de gemeente nu aan het kijken wat de ontwikkelingsmogelijkheden zijn in de huidige markt. Wat is de vraag naar winkeloppervlak op dit moment en voor de toekomst en zijn er marktpartijen die in het centrum van Bedum willen ontwikkelen. De Hema heeft zich in de Grotestraat gevestigd en is bezig met nieuwbouw, dit wordt als een aanwinst gezien voor het oude centrum. Dit is een voorbeeld zoals bedoeld in het eerste centrumplan, een spin off in de Grotestraat die voor meer reuring in de Grotestraat moet zorgen. Hopelijk heeft dit ook effect op andere winkeliers in het centrum. De gemeente Bedum is in gesprek met een woningstichting Wierden en Borgen, bij het oude centrum zit een bejaardencentrum, Bederawalda, deze zal gesloopt worden. De woningstichting bouwt hiervoor nieuwe seniorenwoningen met eventueel een plint commerciële ruimte. In 2008 heeft de gemeente samen met een woningstichting Wierden en Borgen gekeken wat de mogelijkheden zijn om het centrumplan en de seniorenwoningen tot één plan te maken. Dit liep vast op het financiële aspect en de woningstichting wilde niet afhankelijk zijn van het tempo van het centrumplan van de gemeente. Nu is besloten om de plannen los van elkaar te zien, maar wel te proberen om de plannen op elkaar aan te laten sluiten. In stedenbouwkundige zin moeten deze twee ontwikkelingen op elkaar afgestemd worden.

Door de concentratie van de winkelgebieden, moeten er genoeg parkeerplekken worden gegenereerd. Om de auto's niet teveel in het zicht te hebben was een half verdiepte parkeergarage bedacht. Dit plan is uiteindelijk stuk gelopen op de financiën. Het idee nu in de planvorming is een plein ter hoogte van de kerk, waar niet geparkeerd kan worden maar markt kan worden gehouden en aan de rand geparkeerd kan worden. Er zal ook bebouwing worden toegevoegd aan de zijkanten, voor commerciële ruimte. Bij de supermarkt Plus is ruimte voor kleine uitbreiding van het winkelgebied om het niveau wat omhoog te brengen. Voor de ontwikkeling van de locatie Shoppyland volgt een uitwerking na de realisering van de plannen van het oude centrum.

De twee eigenaren van het onroerend goed in het centrum, onder andere de Plus en het politiebureau, hebben contact met elkaar gezocht om de vitaliteit en aantrekkelijkheid van het centrum en hun onroerend goed te versterken. Zij zullen de gemeente betrekken bij de planvorming. In een Collegebrief van 20 juni 2011 waarin de stand van zaken omtrent de centrumplannen wordt beschreven, staat dat de eigenaar van het politiebureau het eerste recht op koop van het voormalig thuiszorggebouw krijgt. Het pand is nu in eigendom van de gemeente. Voorwaarde hierbij is dat de

eigenaren een aantrekkelijk en financieel verantwoord plan maken, waarbij het politiebureau en het voormalig thuiszorggebouw als een geheel wordt gezien. De tijd die hiervoor gegeven is tot 1 juli 2012. In de brief wordt aangegeven dat hiermee de rol van de gemeente is veranderd van initiator in faciliterend en regisserend, in de zin dat de gemeente initiatieven van de marktpartijen afwacht.

2.6 Conclusie

Het planproces voor het centrumplan begint in de begin jaren '90. Tot nu hebben er verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden. Aan de hand van een distributie planologisch onderzoek is in 2003 een centrumplan gemaakt. Dit plan geeft een gedetailleerde uitwerking van hoe het centrumgebied er uit zou moeten zien. Nadat het plan is gemaakt, is er gezocht naar marktpartijen/ investeerders om het plan tot uitvoering te brengen. Het is niet gelukt om een investeerder te vinden zodat het plan financieel haalbaar was. In het structuurplan van 2006 wordt het belang van een centrumontwikkeling wel genoemd, hierbij wordt verwezen naar het Basisplan Detailhandel van 2003. Ook in het bestemmingsplan Bedum Kern worden randvoorwaarden beschreven voor een centrumontwikkeling. Hierbij wordt niet direct naar het Basisplan Detailhandel verwezen. In de loop van de jaren zijn er drie soorten plannen gemaakt waarin het centrumplan onderdeel is, in plaats van een gemeentelijk plan. De plannen hebben niet tot uitvoering geleid. Vanaf het moment dat er geen marktpartij of investeerder is gevonden voor het centrumplan is het onduidelijk welke aanpak voor de ontwikkeling van het centrumplan wordt gekozen. Wie het voortouw neemt en welke stappen moeten worden genomen om tot uitvoering te komen. In 2008 is het de woningcorporatie Wierden en Borgen die het initiatief oppakt voor de ontwikkeling van een centrumplan. Vanaf dat moment vinden er gesprekken plaats tussen de gemeente, de woningcorporatie en eigenaren van panden over een invulling van het centrum van Bedum. Hierbij geeft de gemeente aan, een andere rol te vervullen, niet meer initiërend maar faciliterend en regisserend.

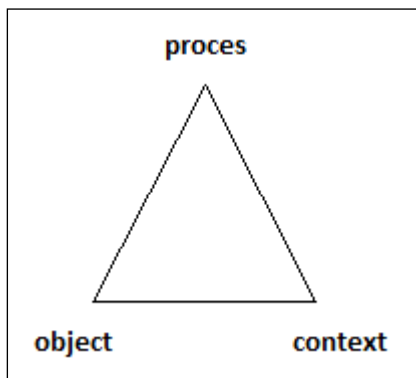
3. Verschuivingen in planning, sturing en rolverdeling

Bij planning gaat het om 'toekomstgerichte activiteiten, waarbij doelgerichtheid, de selectie van middelen en mogelijkheden, het nemen van beslissingen, en eigen handelingsdimensies van het subject kernthema's zijn (Voogd, 2006). Het gaat er in de planning om *wat* met wil bereiken en *hoe*, en met *wie* dit bereikt kan worden. Voor het centrumplan in Bedum zal in dit onderzoek niet zozeer in worden gegaan op wat er gepland moet worden maar meer op '*hoe*' en met '*wie*'. In hoofdstuk twee is het planproces van het centrumplan in Bedum beschreven. Uit de beschrijving valt op dat er verschillende soorten plannen zijn gemaakt die niet tot een uitvoering van een centrumplan hebben geleid. Daarnaast is er onduidelijkheid over de sturing van de opgave, wie neemt het voortouw. De gemeente geeft aan een faciliterende rol te hebben bij de planvorming. Deze conclusies worden in dit hoofdstuk in verband gebracht met verschuivingen die binnen de planologie hebben plaatsgevonden. Eerst zal de verschuiving van blauwdrukplanning naar communicatieve planning worden beschreven. Waarbij tot de conclusie is gekomen dat planningsopgaven steeds complexer worden en daarmee elke planningsopgave een andere aanpak eisen. Het accent is met deze verschuiving meer op het proces is komen te liggen in plaats van de inhoud. Vervolgens zal de verschuiving in sturing van government naar governance die heeft plaatsgevonden worden toegelicht. Door toenemende complexiteit waar meer belangen en actoren een rol spelen kan de overheid niet volledig sturen en is zij afhankelijk van andere actoren. Met deze verandering in denken is er steeds meer ruimte voor betrokkenen om te participeren in planning- en planvormingsprocessen en is de rol van de overheid veranderd. Een veranderde rol van de overheid vraagt om een andere beleidsaanpak. Deze verschuivingen geven drie hypothesen die in verband worden gebracht met het planproces van het centrumplan Bedum.

3.1 Planningopgave

Planning en beleid: Het gaat steeds om handelen gericht op een langere termijn, dus doelgerichtheid, de selectie van middelen, het maken van keuzen, het nemen van beslissingen en het ondernemen en stimuleren van acties. Bij beleid is echter altijd het toekomstgericht handelen van de overheid aan de orde (of de organisatie die voor het beleid verantwoordelijk is), ofwel van de politiek verantwoordelijke bestuurders (Voogd, 2006). Ruimtelijk beleid is een complex van handelingen over een ruimtelijk probleem (Voogd, 2006). Planningsopgave: deze opgave bestaat uit het op een zodanige wijze voorbereiden van de besluitvorming omtrent de toekomstige ruimtelijke organisatie dat de uiteindelijke beslissingen naar hun inhoud geoordeeld deugdelijk en samenhangend zijn en daarbij ook politiek en maatschappelijk gedragen. Beide voorwaarden zijn essentieel om van ruimtelijke planning te kunnen spreken en zicht op uitvoering kunnen bieden (Hidding, 2006). In planning zijn twee kanten te onderscheiden, een inhoudelijke en een procesmatige kant. De inhoudelijke kant van planning uit zich vaak in een ruimtelijk plan als kader voor besluiten en acties van derden. Hier staat het planvormende of ontwerpende aspect van planning voorop (Hidding, 2006). Procesmatige kant zoekt naar mogelijkheden om het handelen van bij de opgave betrokken actoren te coördineren (Hidding, 2006). Beide kanten van planning staan in teken van een samenhangende benadering en zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Bertolini en Spit (1998) plaatsen een planningsopgave in een planningsdriehoek bestaande uit object, proces en context, zie figuur 3.1. Het object vertegenwoordigt de inhoud van het vraagstuk. De proceskant selecteert actoren, middelen en biedt zicht op termijnen en organisatie. Vanuit de context worden randvoorwaarden meegegeven waarmee de inhoudelijke (object) en procedurele (proces) doelstellingen kunnen worden gerealiseerd. In alle planningsactiviteiten kunnen deze drie componenten in wisselende mate worden teruggevonden. Afhankelijk van vraagstuk en de wijze waarop betrokkenen er naar kijken, kunnen accenten worden gelegd op één van de drie (Bertolini en Spit, 1998). In een rapport van de WRR wordt de essentie van planning als volgt beschreven: *‘Daarmee houdt de planning van de fysieke leefomgeving in dat een overheid, al dan niet samen met andere partijen, bewust probeert te interveniëren in ruimtelijke structuren en gebiedsgerelateerde processen door een doelgerichte organisatie van deze interventies teneinde ruimtelijke en gebiedsgebonden kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren’* (WRR, 1983). Bij de planningsopgave ‘het centrumplan Bedum’ staat de proceskant centraal in dit onderzoek.



Figuur 3.1 Planningsdriehoek Bertolini en Spit (1998)

3.2 Planningproces

Een ruimtelijk planningproces is het geheel van activiteiten rond de voorbereiding, bepaling, uitvoering, controle, bijsturing en evaluatie van ruimtelijk beleid (Voogd, 2006). Bij ieder planningproces zijn twee hoofdstadia te onderscheiden: de planvorming en de planuitvoering. Bij de ‘vorming’ van beleid kan er gericht worden op verschillende activiteiten, namelijk activiteiten primair gericht op ‘voorbereiding’, op ‘evaluatie’ en op de ‘bepaling’ van het beleid. Bij de (beleid)bepaling worden expliciete keuzen gemaakt, die van invloed zijn op de verdere werkzaamheden (Voogd, 2006). Volgens de functioneel-rationele planningsbenadering verliep het planningproces als een ‘lineair’ proces, door de verschillende stappen in het proces achtereenvolgens te doorlopen zou het gewenste resultaat verkregen worden. Terugkoppelingen in het planningproces kwamen daarbij niet voor. Volgens Voogd (2006) lag aan deze visie ten grondslag dat beleidsproblemen duidelijk waren en vielen onder één beleidssector, daarnaast had de overheid voldoende invloed om het voorgenomen beleid ook te realiseren. Deze opvatting over planning voldoet niet meer, dit hangt samen met maatschappelijke veranderingen en toegenomen complexiteit van de meeste beleidsopgaven. Nu verlopen planningsprocessen iteratiever, maar ook cyclischer. In de ene fase wordt geanticipeerd op de volgende fase, terwijl in de andere fase doorlopend teruggekoppeld wordt naar vorige fasen (Spit en Zoete, 2009).

Bij planningsprocessen wordt er steeds meer aandacht geschonken aan organisatorische coördinatie en overleg. Een belangrijk onderdeel van elk planvormingsproces is het streven naar afstemming tussen de verschillende onderdelen. Het maken van afspraken tussen partijen staat centraal, waarbij in toenemende mate private partijen, belangengroepen en bewoners bij het overlegproces betrokken worden. Gegeven de problematiek (object) en de randvoorwaarden (context) bepalen actoren de wijze waarop het proces verloopt (Spit en Zoete, 2009). Actoren hebben belangen en middelen, het samenspel tussen de betrokken actoren bepalen mede het verloop van een planvormingsproces (Spit en Zoete, 2009).

Een ander kenmerk is de grotere aandacht voor de uitvoering en doorwerking van het plan. Dit betreft niet alleen de aandacht voor de fysiek-ruimtelijke aspecten, maar ook voor de rol die het plan als covenant tussen betrokken partijen en als promotie-instrument naar derden heeft (Voogd, 2006). Veel ruimtelijke plannen geven alleen hoofdlijnen van beleid aan. De overheid beoogt met deze plannen vaak uitsluitend het handelen van anderen (bijvoorbeeld particuliere investeerders, of andere overheden) te beïnvloeden. Plannen worden in dat geval niet 'uitgevoerd' in de klassieke betekenis van het woord maar 'toegepast' als een marketinginstrument (Voogd, 2006).

Planning kan niet alleen gezien worden als het maken van een plan, toch hebben plannen een belangrijke rol in het planningproces. Het maken van plannen kan om verschillende redenen van belang zijn (Voogd, 2006):

- In de planvormingprocedure kan de invloed van de bevolking en de direct belanghebbenden op de totstandkoming van het beleid mogelijk gemaakt worden;
- In plannen kunnen de na te streven doelen expliciet gekoppeld worden aan de in te zetten middelen en instrumenten;
- Het in plannen neergelegde beleid draagt (als het werk tenminste goed is gedaan) een samenhangend karakter;
- Het beleid kan bij plannen gefaseerd worden in de tijd;
- Plannen kunnen een grotere duidelijkheid over het te voeren beleid, en een grotere rechtszekerheid, tot gevolg hebben.

3.3 Verschuivingen in visies op planning

De verschuivingen in visies op planning zijn voor deel toegeschreven aan het complexer worden van ruimtelijke vraagstukken en door de ontwikkeling van wetenschappelijke inzichten. Complexiteit wordt gekenmerkt door de grote hoeveelheid benodigde gegevens, die deels onvolledig, onnauwkeurig of aan verandering onderhevig zijn, en die moeilijk op hun waarde te schatten zijn, en maar beperkt worden meegenomen (Holland en Holdert, 1997). De complexiteit van een vraagstuk kan worden afgeleid uit het aantal elementen en kenmerken waaruit het vraagstuk bestaat, de verschillende inzichten, de onderlinge relatie en samenhang en de randvoorwaarden die het vraagstuk omgeven (De Roo, 2001). Om voor een ruimtelijk vraagstuk de juiste aanpak te vinden plaatst De Roo (2001) het vraagstuk in een functioneel model waarbij complexiteit als criterium voor planninggericht handelen wordt gebruikt. Ruimtelijke vraagstukken verschillen in complexiteit, waardoor het zinvol is om verschillende planningstrategieën toe te passen (Borst et al. 1995). Bij het planning-theoretisch argument voor complexiteit gaat het vooral om de samenhang tussen drie verschillende perspectieven op planninggericht handelen: doelgericht(wat), beslissingsgericht(hoe)

en institutiegericht(wie). Ook voor het centrumplan geldt dat voor de juiste planningsaanpak een goede samenhang tussen de drie verschillende perspectieven moeten zijn.

Doelgericht handelen

Doelgericht handelen, geeft antwoord op de vraag wat er bereikt dient te worden. Het geeft een richting aan de systematische voorbereiding van beleid (De Roo, 2001). Het gaat om inhoudelijke doelstellingen die nagestreefd worden, de doeltreffendheid van planning. In eerste instantie werd doelgerichtheid van planning als een lineair proces gezien. Door de toenemende complexiteit van beleidsopgaven is gebleken dat gedurende het beleidsproces doelstellingen bijgesteld moeten worden om tot een oplossing van het vraagstuk te komen.

Beslissingsgericht handelen

Dit handelen gaat over 'hoe' het doel dient te worden bereikt. Bij het beslissingsgericht handelen, gaat het om de wijze waarop tot besluiten kan worden gekomen en op basis van welke argumenten (Faludi, 1978).

Institutiegericht handelen

Bij het institutiegericht handelen, staan de actoren die betrokken zijn bij de beleidsopgave centraal. Het gaat daarbij om welke actoren betrokken zijn en de mate van interactie tussen de verschillende actoren. Doelmatigheid van planning hangt ook af van een goede organisatie, van communicatie en coördinatie bij het nastreven van gezamenlijk gestelde doelomschrijvingen.

3.4 Van blauwdrukplanning naar communicatieve planning

VERONDERSTELLING 1:

Het centrumplan Bedum wordt volgens blauwdrukplanning gepland.

Binnen planning heeft een verschuiving van blauwdrukplanning naar communicatieve planning plaatsgevonden. Een verschuiving waarbij de nadruk steeds minder ligt op de inhoudelijke doelen maar steeds meer op het proces komt te liggen. Het lijkt erop dat Bedum is stil blijven staan bij blauwdrukplanning, waarbij bij de gemeente de gedachte nog steeds leeft dat een planproces lineair wordt uitgevoerd, waarbij vooral aandacht is voor de fysiek-ruimtelijke aspecten en minder de rol van een plan als convenant tussen betrokken partijen, waarmee het handelen van andere partijen wordt beïnvloedt.

Deelvragen:

Deelvragen opstellen waardoor veronderstelling toetsbaar wordt

- Welke kenmerken heeft blauwdrukplanning?
- Welke kenmerken heeft communicatieve planning?

Technisch-rationele planning

Tot in de jaren zestig is blauwdrukplanning of eindtoestandplanning dominant geweest. Planologische vraagstukken werden vooral als een inhoudelijk vraagstuk gezien, gelegen in de fysieke leefomgeving, dat primair door deskundigen kon worden 'opgelost' (De Roo & Voogd, 2007). De technisch rationele aanpak is gebaseerd op de gedachte van het modernisme dat de maatschappelijke ontwikkeling voortvloeit uit 'de rede', uit wetenschappelijke kennis, en is gebaseerd op zekerheden, controle en beheersing (De Roo, 2001). Een technisch rationele benadering is vooral geschikt voor routinematige situaties. De benadering verloopt niet goed bij complexe vraagstukken waarbij belangenconflicten een rol spelen en waarbij de overheid beperkt of geen 'uitvoeringsmacht' heeft. In die gevallen schiet de technisch rationele aanpak tekort (De Roo, 200). Deze technische opvatting over planning heeft relatief lang standgehouden in Nederland. Langzamerhand ontstond het inzicht dat deze wijze van planning niet meer paste in een maatschappij waarin de dynamiek steeds verder toenam. De systematiek van planning bleek te star en te weinig flexibel om met onverwachte gebeurtenissen rekening te houden.

Geleidelijk werd deze manier van planning vervangen door een systeemfunctionele planning. Het planningproces kwam centraal te staan. De technische benadering werd vervangen door een rationele benadering. Er werd een nieuwe dimensie toegevoegd aan de ruimtelijke planning; het proces. De aandacht verschoof sterk in de richting van procedures die tot de gewenste ruimtelijke situaties zouden kunnen leiden. De systeemfunctionele planning kan ook gezien worden als een uitwerking van blauwdrukplanning (Spit en Zoete, 2009). Een systeem-functioneel planningproces wordt lineair doorlopen.

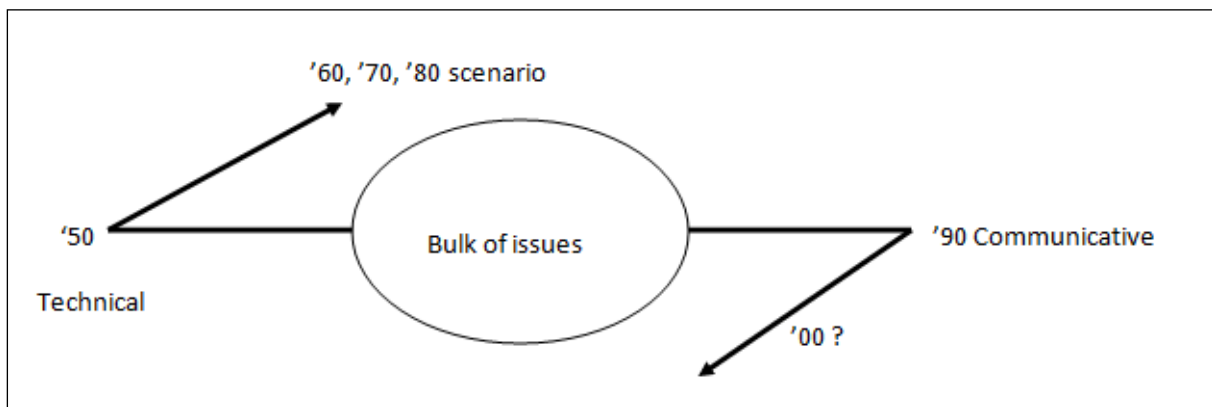
Scenarioplanning

Om aan bezwaren van een technisch-rationele aanpak tegemoet te komen, zijn gedurende de jaren 60,70 en 80 verschillende voorstellen voor alternatieven in de planningtheoretische discussie aan de orde gesteld. Met de scenariobenadering wordt het planologisch vraagstuk in eerste instantie inhoudelijk benaderd, en blijft de aandacht gericht op het stellen van inhoudelijke doelen, die primair de verandering van de fysieke leefomgeving beogen. Bij scenarioplanning wordt het probleem geschetst en vervolgens worden er enkele alternatieven gegeven om het probleem aan te pakken. Uit de alternatieven wordt er één gekozen die het meest realistisch lijkt voor het gegeven probleem (De Roo en Porter, 2007). Terugkoppelingsmechanieken worden belangrijk om een realistische koers te kunnen volhouden. Hiermee verandert planning van een lineair proces naar een cyclisch proces. Toch bleek dat voor een groot aantal planningsvraagstukken, met name complexe vraagstukken waarbij veel verschillende actoren betrokken waren, de scenariomethode niet voor een juiste aanpak voor het vraagstuk kon zorgen (De Roo en Porter, 2007).

Communicatieve planning

Vanaf de jaren negentig werd steeds duidelijker dat planning een communicatief proces is, waarin werkelijkheidsopvattingen van verschillende actoren met elkaar worden geconfronteerd. De overheid, op verschillende niveaus krijgt dan vaak de rol toebedeeld van facilitator van de discussie (Spit en Zoete, 2009). De essentie van de benadering ligt in de interactie tussen partijen om consensus en 'commitment' te krijgen over de aard van de zaak, hoe acties te ondernemen om de zaak ter hand te nemen, en door wie. Niet langer staat de inhoud voorop, maar wordt het proces dat

op deze inhoud is gericht van belang (De Roo en Voogd, 2007). De Duitse filosoof Habermas heeft een grote invloed gehad in het concept communicatieve planning. Volgens Habermas zou planning een proces van communicatie moeten zijn, waarin alle deelnemers initiatieven kunnen ontplooiën. Healey (1992) beschrijft *'vanuit een communicatief-intersubjectieve invalshoek op rationaliteit gaat het niet langer om definities, voorstellen, plannen, scenario's en oplossingen als het startpunt, maar zijn zij veel meer uitkomsten in besluitvormingsprocessen'*. Het met elkaar in gesprek zijn wordt belangrijker gevonden dan het bereiken van (voorafgestelde) doelen en het afwerken van (afgesproken) procedures en processen. Bij de communicatief-rationele aanpak is de rol van de overheid een andere dan in de klassieke aanpak het geval is. Bij communicatieve planning is de overheid een meer gelijkwaardige speler tussen de actoren, dit maakt de rol van de overheid niet eenduidiger. Communicatieve benadering is alleen zinvol voor vraagstukken, waarbij de verschillende betrokken partijen min of meer gelijkwaardige en wederzijdse afhankelijke belangen vertegenwoordigen (De Roo en Voogd, 2007).



Figuur 3.2 Ontwikkeling in planning

In figuur 3.2 wordt de ontwikkeling in planning van de afgelopen 60 jaar weergegeven. In figuur staan de twee extremen; Technisch-rationele aanpak en de communicatief-rationele aanpak. Beide aanpakken kunnen worden gezien als representaties van theoretische blik op de wereld (De Roo, 2010). Beide aanpakken komen in de praktijk bijna niet voor. Vraagstukken zijn bijna nooit alleen technisch-rationeel of communicatief-rationeel. Er moet dus gekeken worden naar het midden voor de juiste aanpak van een planningvraagstuk.

3.5 Sturingsopgave

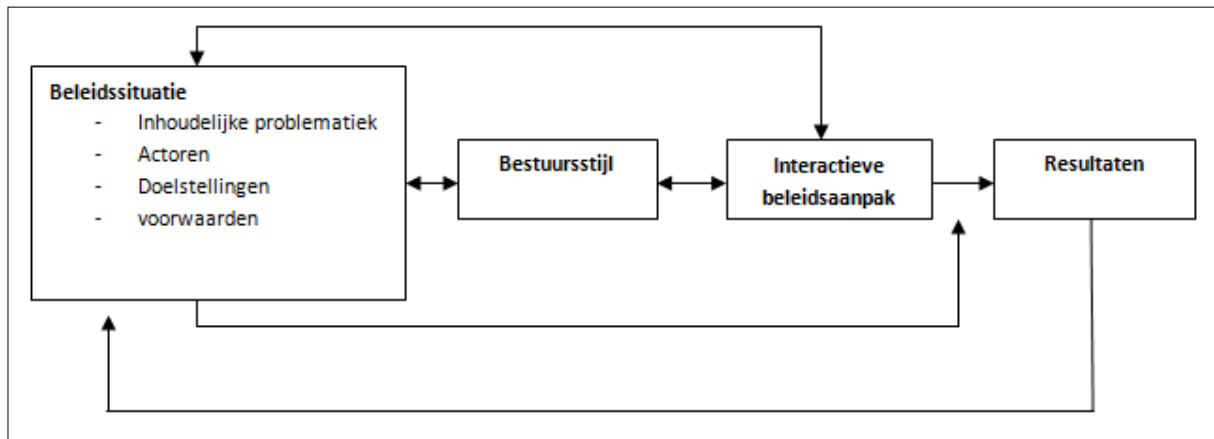
Bij het huidige ruimtelijke beleid wordt vaak niet genoeg rekening gehouden met de maatschappelijke dynamiek. Dit beleid wordt ook wel toelatingsplanologie genoemd, waarbij de aandacht vooral uit gaat naar regulering, zonerende en beschermen (PBL, 2004). Bij toelatingsplanologie gaan er weinig stimulansen voor ontwikkeling uit. De gemeenten geven aan welke ruimtelijk relevante activiteiten in een bepaalde zone wel of juist niet mogen worden uitgevoerd, het initiatief tot uitvoering van de activiteiten wordt voor een groot deel overgelaten aan burgers en private partijen (PBL, 2004). Vaak kunnen gemeenten dit niet handhaven en in de praktijk waarmaken, waardoor er een kloof ontstaat tussen de inhoud van de ruimtelijke plannen en de feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen. Volgens het onderzoek van Planbureau voor de Leefbaarheid ontstaat

deze kloof niet alleen doordat overheden vaak niet precies weten welke ontwikkelingen er spelen, maar ook door de beperkte maakbaarheid van de samenleving. Overheden proberen ontwikkelingen tot in detail te regeluren waardoor ze stuiten op de beperkte mogelijkheden tot handhaving. Daarbij komt dat veel bestemmingsplannen verouderd zijn, door een passieve houding van gemeenten. Actualisering van bestemmingsplannen duurt te lang waardoor er vrijstellingen van het bestemmingsplan voor de korte termijn worden gegeven. Door veranderende ruimtebehoeften, de afnemende overheidsinvloed en het falen van het huidige ruimtelijke beleid leiden tot een andere planningsbenadering; ontwikkelingsplanologie (PBL, 2004). Kenmerken van ontwikkelingsplanologie zijn; het stimuleren van de maatschappelijke dynamiek, waarbij activiteiten als ontwikkelen samenwerken en ontwerpen een grote rol spelen. Ontwikkelingsplanologie kan als een verbijzondering van projectplanning worden gezien (Hidding, 2006). Kenmerkend bij ontwikkelingsplanologie is dat het niet de overheid alleen is die het plan maakt, maar dat het ontstaat in het samenspel van overheid en de maatschappelijke partners. De overheid werkt niet primair door 'government' (handelen op basis van een wettelijke macht), maar door het ontwikkelen van 'governance' (gebaseerd op het vermogen om met andere overheden en met private partners tot een gezamenlijk plan te komen, met commitment van alle betrokkenen) (Hidding, 2006). Dit is van belang omdat het de weg lijkt voor effectiviteit van en legitimiteit voor ruimtelijke planning lijkt te verkrijgen. Het veronderstelt dat planvormingsprocessen een meerwaarde vertegenwoordigen die door alle betrokken partijen wordt erkend. Deze meerwaarde komt tot stand door koppeling of afstemming van (sectorale) belangen, problemen en oplossingen (Hidding, 2006).

3.6 Sturingsbenaderingen

Teisman (1995) erkent drie sturingsbenaderingen om tot besluitvorming te komen; de unicentrische, multicentrische en pluricentrische benadering. De unicentrische benadering gaat ervan uit dat de oplossing van vraagstukken gestuurd kan worden vanuit een centraal bestuur. De meeste aandacht bij deze benadering ligt bij de voorbereiding van het beleid. Het uiteindelijke resultaat wordt gemeten aan de hand van vooraf gestelde doelen. Door middel van regelgeving, planning en coördinatie stuurt het bestuurlijk orgaan. Bij de multicentrische benadering staan de doelen van lokale actoren centraal. Om beleid vorm te geven, handelen diverse actoren zelfstandig. In dit perspectief worden beslissingen genomen op basis van vraag en aanbod (Teisman, 1995). De overheid stuurt alleen om negatieve effecten van het marktmechanisme te voorkomen of te verminderen. Pluricentrische sturing is sturing dat door middel van wederzijdse afhankelijkheid tussen overheid en andere actoren tot vorming van beleid wordt gekomen. Publieke en private actoren zijn met elkaar verweven en het beleidsveld neemt de vorm van een netwerk aan. Bij de pluricentrische benadering ligt de nadruk minder op wetgeving, coördinatie en financiële prikkels maar meer op informatie, politieke steun en legitimiteit. Propper en Steenbeek (1999) hebben een afwegingskader gemaakt voor de vormgeving van interactief beleid, figuur 3.3. Met dit afwegingskader kan de aanpak van interactief beleid worden ontworpen, begeleid en geëvalueerd. Aan de hand van beleidssituatie kan een bestuursstijl worden gekozen die bij de beleidssituatie past en vervolgens kan dan een geschikt beleidsaanpak worden bepaald die leidt tot resultaten. Bij dit afwegingskader wordt om de aanpak van beleid gekeken naar de factoren die bepalend zijn voor de

uitvoering van beleid. Op deze manier wordt geprobeerd een beleidsaanpak te vinden die afstemming vindt bij de factoren waaruit het vraagstuk bestaat en de verschillende belangen.



figuur 3.3 Afwegingskader voor de vormgeving van interactief beleid (Propper en Steenbeek, 1999)

3.7 Van government naar governance

VERONDERSTELLING 2:

Bij de ontwikkeling van het centrumplan Bedum wordt gestuurd vanuit ‘government’ in plaats van ‘governance’.

In planning heeft een verschuiving plaatsgevonden van ‘government’ naar ‘governance’ waarbij de overheid niet werkt primair door ‘government’ (handelen op basis van een wettelijke macht) , maar door het ontwikkelen van ‘governance’ (gebaseerd op het vermogen om met andere overheden en met private partners tot een gezamenlijk plan te komen, met commitment van alle betrokkenen). Het lijkt erop dat in Bedum deze verschuiving niet heeft plaatsgevonden en de gemeente nog steeds werkt als ‘government’.

Deelvragen:

Deelvragen opstellen waardoor veronderstelling toetsbaar wordt

- Wat zijn de kenmerken van ‘government’?
- Wat zijn de kenmerken van ‘governance’?

De sturingsopgave van een ruimtelijk vraagstuk wordt in veel gevallen gezien vanuit het perspectief van instituties en organisaties. Er heeft een verandering in het denken over sturing plaatsgevonden, dit wordt aangeduid met de begrippen government en governance. Government staat voor de klassieke benadering van overheidssturing, met de overheid in de rol van maatschappelijk sturingscentrum (Hidding, 2006). Vanuit een institutioneel punt wordt governance gezien als het samengaan van overheidssturing met sturing vanuit andere maatschappelijke handeldingsdomeinen. Hierbij bestaat de samenleving uit drie handeldingsdomeinen; de staat, de markt en de civil society.

De staat is de vertegenwoordiger van de publieke zaak, de markt is het domein van productie, distributie van goederen en diensten en de civil society het handelingsdomein van de burger met zijn waarden, normen en belangen (Glasbergen, 1998). Vanuit het perspectief van governance ontstaan er nieuwe relaties tussen overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties waarbij de onderlinge afhankelijkheid wordt benadrukt. Vanuit een organisatorisch perspectief van governance vindt sturing plaats doormiddel van netwerksturing en interactieve beleidsvorming. Het gaat hierbij om een samenwerking tussen publieke en private actoren (PPS). Jessop (2002) definieert governance als volgt: *'The reflexive self-organization of independent actors involved in complex relations of reciprocal interdependence, with such self-organization being based on continuing dialogue and resource-sharing to develop mutually beneficial joint projects and to manage the contradictions and dilemmas inevitably involved in such situations.* Waarbij hij aangeeft dat onafhankelijke actoren van elkaar afhankelijk zijn doordat zij een gezamenlijk doel nastreven, waarbij tegenstrijdigheden onvermijdelijk zijn. Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) kenmerken sturingsnetwerken zich door hun pluriformiteit, de geslotenheid van te sturen actoren en de onderlinge afhankelijkheid van actoren. Vooral het punt onderlinge afhankelijkheid van actoren bindt de actoren tot een netwerk omdat de actoren afzonderlijk van elkaar niet in staat zijn tot een oplossing van het probleem te komen. Sorensen en Torfing (2009) noemen vier variabelen die staan voor governance; onderlinge afhankelijkheid, operationele zelfstandigheid, onderhandelingen en zelfregulering. Governance onderscheidt zich van de 'invisible hand' van een ongecoördineerde marktwerking en de 'iron fist' van een gecentraliseerde top-down coördinatie (Jessop, 2002). De ontwikkeling in het sturingsperspectief van government naar governance wordt vaak in verband gebracht met de toenemende complexiteit van beleidsopgaven. Scharpf (1994) *'the advantages of hierarchical coordination are lost in a world that is characterized by increasingly dense, extended, and rapidly changing patterns of reciprocal interdependence, and by increasingly frequent, but ephemeral, interactions across all types of pre-established boundaries, intra- and interorganizational, intra- and intersectoral, intra- and international'*. Dit betekent niet dat hiërarchische sturing niet meer nodig is. De Roo (1999) legt een verband tussen de sturingsstrategie en de complexiteit van een vraagstuk. Bij de relatief eenvoudige vraagstukken past een hiërarchische planningsaanpak. Een interactieve planningsaanpak leent zich goed voor complexe vraagstukken.

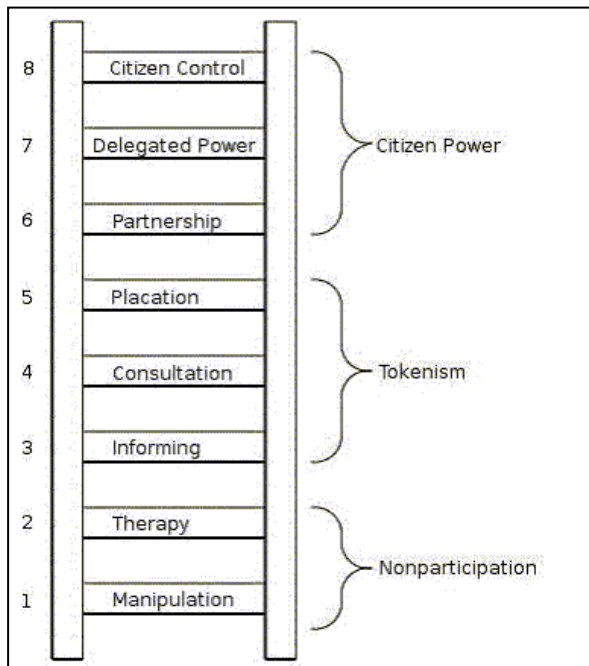
3.8 Participatie

Door de veranderde rol van de overheid, waarbij de overheid niet meer de enige is die zich bezighoudt met planningsvraagstukken, maar afhankelijk is van andere belanghebbenden (markt, burger) is het creëren van draagvlak bij deze partijen belangrijk. Etzioni beschrijft draagvlak als het 'bouwen aan een maatschappelijk consensus' (in De Roo et. al., 2007). Draagvlak kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen draagvlak als 'consensus', het instemmen met een besluit, en draagvlak als 'proceskenmerk', een uiting van vertrouwen over de zorgvuldigheid van het besluit (Pel & Verbart, 1997). Bij het creëren van draagvlak speelt goede informatievoorziening en de kans om opvattingen over het betreffende onderwerp te uiten een belangrijke rol. Inhoudelijk kan een betrokkene het met een beslissing oneens zijn, maar omdat er in het proces ruimte is geboden voor het inbrengen van zijn of haar invalshoeken kan er toch met een gevoel van 'fair play' bij de uitkomst worden neergelegd (Pel & Verbart, 1997).

Pel en Verbart (1997) onderscheiden vier vormen van draagvlak: maatschappelijk, ambtelijk, politiek en economisch draagvlak. Bij maatschappelijk draagvlak gaat het om het draagvlak onder brede lagen van de bevolking of bij specifieke groepen. Bij veel projecten is met name het draagvlak bij andere overheden (politiek draagvlak) of sectoren (ambtelijk draagvlak) van belang. Naast een breed maatschappelijk draagvlak is voor de implementatie van projecten in toenemende mate het specifieke draagvlak onder investeerder en ondernemers nodig (economisch draagvlak). Bij de planvorming is betrokkenheid in een vroeg stadium van belang omdat er op dat moment nog allerlei keuzemogelijkheden zijn. Een belangrijk dilemma hierbij is dat de behoefte aan inspraak juist toeneemt in een later stadium, wanneer de plannen steeds concreter worden. Dit wordt wel het Collingridge dilemma genoemd (Bilderbeek en Andersen, 1995). In een late fase in het planvormingsproces zijn er afspraken gemaakt, studies gedaan, verwachtingen gewekt. Er is dan al veel tijd, geld en moeite gestoken in het plan zoals het er ligt en er valt daarom niet veel aan te veranderen. Voor een meer diepgaande invloed op de plannen is het van belang dat betrokkenen (burgers, belangengroepen, ondernemers) in een eerder stadium betrokken worden. Processen kunnen dan tot een plan met draagvlak leiden.

Het verschil tussen participatie en inspraakprocedures is dat met inspraakprocedures de plannen vaak al kant en klaar zijn en er allen nog kleine wijzigingen kunnen worden aangebracht. Bij participatie is er sprake van actieve deelname aan de planvorming. Er zijn verschillende vormen van participatie mogelijk. Afhankelijk van de mate waarin participanten daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen, kan worden onderscheiden: non-participatie, symbolische participatie en echt participatie (De Roo et al., 2007). Er is sprake van non-participatie wanneer de overheid de betrokkenen alleen maar informeert over besluiten en het voor betrokkenen niet mogelijk is daar invloed op uit te oefenen. Bij symbolische participatie wordt er wel naar betrokkenen geluisterd, maar zij kunnen geen invloed uitoefenen. Er is sprake van 'echte' participatie wanneer de macht van de overheid klein is en de betrokkenen veel invloed hebben (Reader stadsplanning, 2010-2011). Sherry Arnstein (1969) ontwikkelde een participatieladder waarbij onderscheid wordt gemaakt in verschillende vormen van participatie, zie figuur 3.4.

Bij elke vorm van participatie verschilt de mate van actieve deelname van de betrokkenen. De onderste twee treden zijn 'nonparticipation', Manipulation en therapy zijn volgens Arnstein methodes waarbij de machthebbers mensen niet wil laten deelnemen aan een proces maar ze wil opvoeden of genezen. De treden 'informing' en 'consultation' zijn vormen van symbolische participatie waarbij de betrokkenen horen en gehoord worden. De vijfde trede 'placation' is ook een vorm van symbolisch interactief, hier krijgen betrokkenen de kans om advies te geven. De machthebbers kunnen bij deze vormen van symbolische participatie zelf beslissen of ze de invloed van de betrokkenen meenemen in het plan. Trede zes, 'partnership' is een vorm van participatie waarbij 'have not's' een partnerschap aan te gaan waarbij ze kunnen onderhandelen met de traditionele machthebbers. Bij de treden 'delegated power' en 'citizen control', hebben betrokkenen een merendeel in de besluitvorming of volledige bestuurlijke macht (Arnstein, 1969).



Figuur 3.4 Participatieladder Sherry Arnstein(1969)

Edelenbos en Monnikhof (2001) hebben ook een participatieladder opgesteld, deze bestaat uit vijf niveaus. De niveaus geven de mate van invloed van participanten weer. De participatieladder is opgesteld vanuit het perspectief van de overheid.

Informeren: Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda voor besluitvorming en houden de betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen werkelijk input te laten leveren bij de beleidsontwikkeling.

Raadplegen: politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. De gespreksresultaten vormen mogelijke bouwstenen voor beleid, maar de politiek verbindt zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen.

Adviseren: Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van het beleid. De politiek verbindt zich weliswaar aan die volwaardige rol van de ontwikkelde ideeën, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken.

Coproduceren: politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.

Meebeslissen: politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over aan betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.

3.9 Bestuurstijlen

VERONDERSTELLING 3:

Bij het planproces van het centrumplan neemt de gemeente Bedum een niet interactieve bestuursstijl aan.

Het lijkt erop dat er gedurende het planproces tot nu de gemeente Bedum een niet interactieve bestuursstijl aanneemt. Het bestuur laat participanten niet meebeslissen en blijft daardoor als een soort eilandje werken.

Deelvragen:

Deelvragen opstellen waardoor veronderstelling toetsbaar wordt

- Wat is een interactieve bestuursstijl?
- Welke invloed hebben participanten bij het nemen van besluiten?
- Wat zijn de voor- en nadelen van een interactieve bestuursstijl?

Propper en Steenbeek (1999) onderscheiden een aantal bestuursstijlen aan de hand van de rol van het Bestuur en de participanten in een participatieladder (Figuur 3.5). De invloed van de participanten is het grootst bij de faciliterende bestuursstijl en neemt telkens af bij een lagere trede op de participatieladder. Bij de eerste drie bestuursstijlen hebben participanten een inbreng bij het beslissen. Participanten mogen meepraten bij de participatieve en consultatieve stijl, maar in beide gevallen beslist het bestuur. De invloed op het beleid bij de open autoritaire en autoritaire stijl blijft beperkt. Participanten mogen niet meepraten en meebeslissen. De bestuursstijlen verschillen van elkaar doordat de inhoudelijke beleidsruimte bij bestuursstijlen groter of kleiner is. Hoe hoger op de participatieladder des te groter de beleidsruimte. Bij de consultatieve en de participatieve bestuursstijl blijft de inbreng van participanten tot ideeën en opvattingen. Bij de delegerende, samenwerkende en faciliterende bestuursstijl leveren participanten ook een eigen beleidsinspanning. Bij de samenwerkende en faciliterende stijl kunnen participanten eigen financiële en materiële hulpmiddelen inbrengen, bij deze bestuursstijlen wordt het beleid gezamenlijk gemaakt. Bij de andere bestuursstijlen staat het beleid van het bestuur centraal.

Participatieladder Edelenbos (2000)	Bestuursstijlen Propper en Steenbeek (1999)	Rol participant	Rol overheid
Participant wordt niet betrokken	1. Gesloten autoritaire stijl	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie.
1. Informeren	2. Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek/ voorlichting levert geen input	Voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie.
2. Raadplegen	3. Consultatieve stijl	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaalt beleid geeft mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden.
3. Adviseren	4. Participatieve stijl	Adviseur	Bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen.
4. Coproduceren	5. Delegerende stijl	Medebeslissers: binnen randvoorwaarden	Bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de vooraf gestelde voorwaarden.
	6. Samenwerkende stijl	Samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	Bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen.
5. Meebeslissen	7. Faciliterende stijl	Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming over aan participanten.

Figuur 3.5 Participatieladder Edelenbos (2000) en Propper en Steenbeek (1999)

Propper en Steenbeek (1999) zien interactief beleid als een bepaalde stijl van besturen, een manier waarop de overheid omgaat met doelgroepen van beleid en met eventuele initiatiefnemers. Interactief beleid heeft verschillende vormen, ofwel bestuursstijlen. Naast interactieve bestuursstijlen zijn er ook niet-interactieve bestuursstijlen. Op basis van een analyse van de beleidssituatie kan voor een bepaalde bestuursstijl worden gekozen. De aard van de beleidssituatie is afhankelijk van de inhoudelijke problematiek, de kenmerken van en relaties tussen relevante actoren en de doelen die de initiatiefnemer met de interactieve aanpak beoogt. Er is sprake van interactief beleid dat vanaf het begin bij de beleidsvoorbereiding participanten bij het beleid worden betrokken. Bij de consultatieve bestuursstijl kunnen participanten achteraf reageren op een gegeven beleidsplan, hier is geen sprake van interactief beleid. Bij de andere bestuursstijlen worden participanten vanaf het begin betrokken, deze stijlen kunnen interactief worden genoemd. Bij de beleidsvorming van het centrumplan in Bedum is tot dusver nog geen interactieve beleidsvorming toegepast. Bij de beleidsvorming werd het beleid gemaakt en achteraf konden actoren hun ideeën en opvattingen naar voren brengen. De gemeente is in dit geval het beslissend orgaan.

3.10 Interactieve beleidsvorming

Interactief beleid past bij de veranderde opvattingen over sturing en de stuurbaarheid van de samenleving. Vanaf de jaren zeventig treedt de overheid terug: deregulering, privatisering, en het stimuleren van zelfsturing door maatschappelijke verbanden spelen een grotere rol. Halverwege de jaren tachtig ontstaat het idee dat een overheid met een lagere sturingsambitie wel degelijk kan samengaan met een actieve overheid. Krachten worden gebundeld in zowel publiek-private als bestuurlijke samenwerking om de slagvaardigheid en de uitvoerbaarheid van het beleid te vergroten (Spit en Zoete, 2009).

Interactieve beleidsvorming kan als volgt worden gedefinieerd:

Interactief beleid betekent dat een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/ of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen (Propper en Steenbeek, 1999).

‘Het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit’(Edelenbos,2000).

Bij interactieve beleidsvorming kiest het bestuur voor een andere opstelling. De overheid is bij interactieve sturing niet de enige partij die invloed op het beleid heeft. Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven kunnen actief participeren en het beleid in hoge mate beïnvloeden. Interactief beleid kan echter verder gaan dan inspraak, in die zin dat de overheid meer invloed afstaat. Bij inspraak staat het beleid van de overheid centraal. Anderen ‘krijgen de gelegenheid ‘ hier iets over te zeggen. Bij interactief beleid kan het ook gaan om het gezamenlijke beleid van de overheid met andere partijen. Het is ook mogelijk dat het beleid van maatschappelijke partijen centraal staat en dat omgekeerd de overheid ‘de gelegenheid krijgt’ dat beleid te ondersteunen (Propper en Steenbeek, 1999). Interactieve beleidsvorming suggereert andere zeggenschapsverhoudingen in het lokale bestuur. Andere rollen van politici, dagelijkse bestuurders en ambtenaren en ook andere gemeentelijke werkwijzen en organisatievormen dan de gebruikelijke (Edelenbos en Monnikhof, 2001). Edelenbos en Monnikhof (2001) beschrijven enkele kenmerken waar interactieve beleidsvorming zich onderscheidt van niet-interactieve beleidsvorming. Bij interactieve beleidsvorming worden deelnemende partijen al vroeg in het beleidsvormingsproces betrokken. Bij niet-interactieve beleidsvorming worden partijen niet of pas in een laat stadium betrokken. Een tweede kenmerk is dat betrokken partijen meer invloedsmogelijkheden hebben bij een interactief beleidsvorming. Een ander aspect is de communicatie. Bij interactieve beleidsvorming is sprake van meerzijdige communicatie, terwijl bij niet-interactieve beleidsvorming de nadruk ligt op eenzijdige communicatie. Het vierde verschil is de deelname op basis van gelijkwaardigheid die plaatsvindt bij interactieve beleidsvorming. Elke partij heeft de mogelijkheid om het verloop en de uitkomsten van het proces te beïnvloeden.

Voorwaarden voor interactief beleid

Voordat de bestuursstijl en de vormgeving van een beleidsaanpak wordt gekozen, is het nodig om naar de omstandigheden waarin het interactieve beleid gaat plaatsvinden. Propper en Steenbeek (1999) hebben zes kernwaarden opgesteld waaraan interactief beleid aan moet voldoen.

1)Openheid

Het bestuur moet participanten inzicht geven in het beleidsproces en de afweging van besluiten. Van participanten wordt verwacht de bereidheid hun invloed met het bestuur te delen en inzicht in hun afwegingen te geven.

2)Duidelijkheid over de rol en inbreng van het bestuur en van de participanten

Van belang is om van te voren verwachtingen naar elkaar uit te spreken om duidelijkheid te creëren en teleurstellingen achteraf te voorkomen. Er moet overeenstemming zijn over de coördinatie, beleidsinhoud en beleidsproblematiek.

3)Meerwaarde van participatie

Het bestuur verwacht van participanten een bijdrage, dit kan een eigen beleidsinspanning zijn, ontbrekende kennis aandragen, steun en draagvlak voor het beleid, een verbetering van de verhoudingen en de communicatie met de participatie.

4)Constructieve relatie tussen bestuur en participanten

Er moet een gemeenschappelijk effect zijn dat er samen tot een oplossing moet worden gekomen, dit betekent niet dat er geen verschillen van mening kunnen bestaan. Het bestuur en de participanten zijn afhankelijk van elkaar om bepaalde doelstellingen te realiseren.

5)Geschikte problematiek

Een onderwerp moet niet dermate dringend zijn, voldoende bestuurlijke en politieke belangstelling hebben, voor niet professionals begrijpbaar zijn, de problemen en oorzaken zijn nog niet uitgeanalyseerd en de beleidsaanpak is nog niet bekend.

6)Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen

Het bestuur en participanten hebben voldoende menskracht, geld, tijd en andere hulpmiddelen beschikbaar.

Effecten van interactieve beleidsvorming

Edelenbos en Monnikhof (2001) behandelen de effecten die van interactieve beleidsvorming kunnen worden verwacht, zij noemen vijf effecten. Volgens Driessen e.a. (1997) leiden overleg en onderhandelingen tussen publieke en private partijen over te voeren beleid tot vergroting van het draagvlak voor beleid. Echter kan meer communicatie niet alleen het draagvlak vergroten het kan ook bijdragen aan meer protest en verzet (Huberts, 1992). Een tweede effect kan zijn dat interactieve beleidsvorming de kwaliteit van besluiten beïnvloed. De inhoudelijke kwaliteit kan beter worden doordat er meerder standpunten worden gehoord, nieuwe ideeën worden gegenereerd en kennis wordt gemobiliseerd. Dit hangt af van de communicatie, in hoeverre de initiatiefnemer luistert naar ideeën van andere partijen (Propper en Steenbeek, 1999). Een ander effect kan zijn dat de interactieve aanpak effect heeft op de snelheid van de besluitvorming. Doordat de besluitvorming tijdens interactieve processen vaak op basis van de consensus plaatsvindt, kan het proces makkelijk 'op slot' raken en is er extra overleg nodig om de het proces weer op gang te krijgen (Edelenbos en Monnikhof, 2001). Interactieve beleidsvorming kan ook gezien worden als tijdsinvestering.

Investeren in betrokkenheid van andere partijen bij beleidsvorming betaalt zich uit in snellere beleidsuitvoering, partijen zullen minder snel bezwaar maken (Propper en Steenbeek, 1999).

4. Verschuivingen in Bedum

In het voorgaande hoofdstuk zijn de verschuivingen van blauwdrukplanning naar communicatieve planning, van government naar governance en de veranderde rolverdeling van de lokale overheid binnen de planologie inzichtelijk gemaakt. Met deze inzichten zijn drie hypothesen gevormd voor de beleidssituatie in Bedum. In dit hoofdstuk worden deze hypothesen getoetst. Om de veronderstellingen te toetsen zijn beleidsplannen bestudeerd en relevante actoren geïnterviewd, zie bijlagen voor de interviews. Deze actoren zijn betrokken bij het centrumplan in Bedum. Door de betrokken actoren te interviewen ontstaat een duidelijker beeld van de problematiek van het centrumplan en kunnen er een aantal conclusies worden getrokken over wat er onder andere speelt bij het planproces van het centrumplan Bedum. In paragraaf 4.1 tot en met 4.3 worden de bevindingen per veronderstellingen beschreven. In paragraaf 4.4 zijn de planprocessen van de centrumplannen van de gemeenten Ten Boer, Marum en de Marne geanalyseerd. Door de centrumplannen van deze gemeenten te vergelijken kan inzicht worden verkregen in de aspecten die van belang gedurende het planproces.

Voor de analyse geïnterviewde personen zijn:

- Dhr. Wubbo Haaijer, Hoofd afdeling VROM bij de gemeente Bedum
- Dhr. Siert Wieringa, Projectleider bij Woningcorporatie Wierden en Borgen
- Dhr. Hans Bos, Ondernemer Bos Agra-Service BV en eigenaar van meerder panden in het centrum.
- Dhr. Wouter de Vries, Dijk & de Vries Vastgoed Makelaardij
- Dhr. Jacob Kingma, Beleidsregisseur Ruimte bij de gemeente Ten Boer
- Dhr. Arjan Dijkstra, Medewerker afdeling VROM bij de Gemeente de Marne
- Dhr. Jules van der Weerd, Adviesbureau Axon, projectleider centrumplan Marum

4.1 Het centrumplan Bedum wordt volgens blauwdrukplanning gepland.

Binnen planning heeft een verschuiving van blauwdrukplanning naar communicatieve planning plaatsgevonden. Een verschuiving waarbij de nadruk steeds minder ligt op de inhoudelijke doelen maar steeds meer op het proces komt te liggen. Het lijkt erop dat Bedum is stil blijven staan bij blauwdrukplanning, waarbij bij de gemeente de gedachte nog steeds leeft dat een planproces lineair wordt uitgevoerd, waarbij vooral aandacht is voor de fysiek-ruimtelijke aspecten en minder de rol van een plan als convenant tussen betrokken partijen, waarmee het handelen van andere partijen wordt beïnvloedt.

4.1.1 toetsing

Gedurende het planproces tot nu toe zijn er verschillende plannen gemaakt voor een invulling van het centrumgebied van Bedum. Tot het jaar 2000 had de gemeente Bedum geen beleidsplannen met betrekking tot een visie voor het centrum. In 2003 is het Basisplan detailhandel gepresenteerd, in dit plan wordt voor het eerst de problematiek van het centrum van Bedum aangegeven en hoe de kwaliteit van het centrum omhoog kan worden gebracht. In het Basisplan detailhandel wordt een plattegrond gepresenteerd dat als meest gewenste ontwikkeling voor het centrum van Bedum wordt gezien. In dit plan wordt gedetailleerd beschreven welke functies waar gewenst zijn, hoe inhoudelijk

het centrum optimaal kan worden ingevuld. In 2006 heeft de gemeente Bedum een extern bureau, De Zwarte Hond gevraagd een structuurplan voor Bedum te ontwikkelen. Aanleiding voor het structuurplan was dat de schakelfunctie een woningbouwopgave van ongeveer 1400 woningen met zich meebrengt. Dit is een groot aantal voor een gemeente als Bedum en heeft invloed op meerdere functies zoals infrastructuur maar ook voorzieningen. Voor de ontwikkeling van het centrumgebied wordt in het structuurplan aangegeven dat in een vervolgtraject dit nader zal moeten worden bekeken aan de hand van het Basisplan Detailhandel. In het structuurplan wordt op een plankaart aangegeven waar de uitbreidingen zullen moeten plaatsvinden, het centrum van Bedum wordt op de kaart aangegeven als één gebied centraal in Bedum. Als reactie op het structuurplan is er door een groep betrokken inwoners van Bedum een alternatief structuurplan gepresenteerd, hier wordt een visie gegeven voor een andere invulling voor de uitbreidingen van Bedum dan in het structuurplan van de gemeente is gepresenteerd. In het alternatieve structuurplan wordt het centrum van Bedum verdeelt in drie aansluitende gebieden. In 2006 is er ook een bestemmingplan gemaakt door HKB Stedenbouwkundigen in opdracht van de gemeente Bedum. Het bestemmingsplan is gemaakt omdat er voor het centrumgebied alleen een bouwverordeningregeling gold en geen bestemmingsplan. In het bestemmingsplan worden de nog geldende beleidsplannen kort omschreven. Vervolgens wordt er een ruimtelijke analyse en functionele aspecten beschreven, hier worden een aantal conclusies uit getrokken. In het bestemmingsplan worden een aantal aanbevelingen gedaan naar aanleiding van de visie uit het Basisplan Detailhandel en worden uitgangspunten en planologische randvoorwaarden gegeven. Het bestemmingsplan is uitgewerkt op een plankaart en is gemaakt op basis van beschreven uitgangspunten en planologische randvoorwaarden. Gedetailleerde bestemmingen zijn toegekend aan gronden waarvan het ruimtegebruik binnen de planperiode naar verwachting niet zal veranderen, dan wel volgens eerder vastgestelde plannen geconcretiseerd is. In het bestemmingsplan wordt aangegeven dat een definitieve keuze naar uitwerking nog niet is gemaakt. Het is van belang dat bij de uitwerking van plannen en nieuwe ontwikkelingen wordt gestreefd naar goede sturing. Dit vraagt een grote inzet en nader overleg tussen gemeente, winkelorganisaties en eigenaren. Met uiteindelijk als doel een uitwerking naar een totaalvisie in realiseerbare deelprojecten. Ook staat er in het bestemmingsplan '*Indien winkelfuncties op een locatie vervallen zal voor een passende herbestemming gezorgd moeten worden. De vanuit particulier initiatief aangedragen veranderingen worden daarbij vooral als een kans verbetering benaderd (HKB Stedenbouwkundigen, 2006)*'. Bij de ontwikkeling van het basisplan detailhandel in 2003 is er vanuit gegaan dat door marktpartijen interesse getoond wordt voor de realisatie van de plannen. In eerste instantie was er een ontwikkelaar gevonden maar dit is stuk gelopen op de financiering (interview Haaijer). Er zijn daarna geen andere partijen gevonden die het plan zoals beschreven in het Basisplan wilden ontwikkelen. Ook staat er in het Basisplan Detailhandel beschreven dat een aantal panden eventueel kunnen worden geamoveerd; '*een programma van 4.500m² bedrijfsoppervlak in het centrum is inpasbaar. Hierbij moeten de panden van thuiszorg, het politiebureau en de Nieuwe Vliet worden geamoveerd. Bij behoefte aan meer m² kan het centrumgebied opgerekt worden naar enerzijds de oostzijde (gymzaal) en anderzijds de westzijde (PTT en voormalig Novalux)*(Droogh et al., 2003)'.

4.1.2 Conclusie

Het Basisplan Detailhandel is met name op inhoud gericht. Het plan is een voorbeeld van een blauwdrukplan waarbij de eindtoestand van het plan is geschetst en waarbij geen rekening wordt gehouden met onzekerheden die aan het plan verbonden zijn of onverwachte gebeurtenissen. Nadat bleek dat er geen marktpartijen geïnteresseerd waren om het plan zoals in het Basisplan Detailhandel is geschetst uit te voeren, is de vraag of Basisplan Detailhandel nog langer bruikbaar is. Dit geeft de kwetsbaarheid van het plan aan. Het bestemmingsplan Bedum Kern is meer een voorbeeld van een communicatief rationeel plan. Er worden geen gedetailleerde inhoudelijke doelstellingen beschreven maar uitgangspunten en planologische randvoorwaarden. Deze ruime kaderstellende randvoorwaarden laten verdere invulling van projecten aan derden over. De ruime kaderstellende randvoorwaarden is meer kenmerkend voor een bestemmingsplan. Een bestemmingsplan dient te worden gehandhaafd. Er kan een beschrijving in worden opgenomen welke doelen met het plan worden nagestreefd, maar het plan kan nooit de verplichting hebben om uitgevoerd te worden (Voogd, 2006). In het bestemmingsplan wordt aangegeven dat een definitieve keuze naar uitwerking nog niet is gemaakt. Het is van belang dat bij de uitwerking van plannen en nieuwe ontwikkelingen wordt gestreefd naar goede sturing. Dit vraagt een grote inzet en nader overleg tussen gemeente, winkelorganisaties en eigenaren. Dit is kenmerkend voor communicatieve planning waarbij het van belang is door interactie tussen partijen, consensus en draagvlak te krijgen voor en plan, welke acties ondernomen worden, hoe acties te ondernemen en door wie.

4.2 Bij de ontwikkeling van het centrumplan Bedum wordt gestuurd vanuit ‘government’ in plaats van ‘governance’.

In planning heeft een verschuiving plaatsgevonden van ‘government’ naar ‘governance’ waarbij de overheid niet werkt primair door ‘government’ (handelen op basis van een wettelijke macht) , maar door het ontwikkelen van ‘governance’ (gebaseerd op het vermogen om met andere overheden en met private partners tot een gezamenlijk plan te komen, met commitment van alle betrokkenen). Het lijkt erop dat in Bedum deze verschuiving niet heeft plaatsgevonden en de gemeente nog steeds werkt als ‘government’.

4.2.1 toetsing

Voor 1990 vonden ruimtelijke ontwikkelingen plaats op basis van aanvragen en behandelen door de gemeente (Dhr. Haaijer). Begin jaren '90 ontstond het idee bij de gemeente om het centrumgebied van Bedum te versterken. Het centrumgebied van Bedum bestaat uit drie locaties en de gemeente wilde het centrumgebied versterken door het centrumgebied te concentreren tot een of twee gebieden, om dit af te dwingen werden de twee winkellocaties, Shoppylaan en De Vliet planologisch op slot gezet. Op deze manier werden er alleen nieuwe ontwikkelingen in het oude centrum toegestaan, wat een versterking van het oude centrum moest stimuleren. Eind jaren negentig is er een projectontwikkelaar gevonden die wilde investeren in een project in het oude centrum. Begin 2000 is de uitvoering van het project uitgevoerd en is er in het oude centrum van Bedum een Plus supermarkt en Bruna gerealiseerd. De gemeente hoopte dat deze ontwikkeling effect zou hebben op

de rest van het oude centrum, maar er kwam verder niets van de grond. De heer Haaijer hoofd van de afdeling VROM van de gemeente Bedum beschrijft de rol van de gemeente hierbij als volgt; *'de gemeente is geen ontwikkelaar en kan alleen ontwikkelingen faciliteren en sturen op basis van regelen wetgeving'* (Dhr. Haaijer). Vanaf 2008 is Woningcorporatie Wierden en Borgen betrokken bij het centrumplan. Woningcorporatie Wierden en Borgen is verantwoordelijk voor de herontwikkeling van het verzorgingstehuis Bederawalda. De woningcorporatie zat met de gemeente om tafel om de mogelijkheid van de herontwikkeling van Bederawalda en het centrumplan samen te laten gaan waarbij de Woningcorporatie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de plannen en de gemeente deze faciliteert. Er is toen besloten om de twee ontwikkelingen los van elkaar te zien, dit omdat de woningcorporatie niet het tempo van de gemeente wilde volgen, wat waarschijnlijk langer zou duren (Interview Dhr. Haaijer). Nu lijkt het erop dat Woningcorporatie Wierden en Borgen de ontwikkeling van het centrumplan toch bij de herontwikkeling van Wierden en Borgen wil betrekken (Interview Dhr. Wieringa). Wierden en Borgen heeft een plan klaar liggen, hierover worden nu gesprekken gevoerd met de gemeente en met ondernemers in het centrum. In het centrum van Bedum zijn twee eigenaren die onroerend goed in het centrum bezitten, die cruciaal zijn voor een herontwikkeling van het centrumplan. Deze twee eigenaren van onder andere de supermarkt Plus en het politiebureau, hebben contact met elkaar gezocht om de vitaliteit en aantrekkelijkheid van het centrum en hun onroerend goed te versterken. Zij zullen de gemeente betrekken bij de planvorming. De gemeente is eigenaar van het voormalig thuiszorggebouw naast het politiebureau in een brief (raadsbrief 20 juni 2011) aan de raad schrijft het College van Burgermeester en Wethouders dat de eigenaar van het politiebureau het eerste recht op koop van het voormalig thuiszorggebouw krijgt. Voorwaarde hierbij is dat de eigenaar een aantrekkelijk en financieel verantwoord plan maakt, waarbij het politiebureau en het voormalig thuiszorggebouw als een geheel wordt gezien. De tijd die hiervoor gegeven wordt is tot 1 juli 2012. In de brief wordt ook aangegeven dat hiermee de rol van de gemeente is veranderd van initiator in faciliterend en regisserend, in die zin dat de gemeente initiatieven van de eigenaren (marktpartijen) afwacht (Raadsbrief 20 juni 2011).

In februari 2010 heeft de rekenkamercommissie de nota 'Stof tot nadenken, een verkenning voor de toekomst van Bedum, gepresenteerd aan het College en de gemeenteraad. Deze nota heeft als doel een bijdrage te leveren aan de debatagenda voor de lange termijn. De thema's die in de nota aan bod komen zijn: de burger, de samenleving, de ruimte en het bestuur. Bij het thema de burger wordt bij de trends en ontwikkelingen beschreven dat de burger een daadkrachtig optreden van de gemeente verlangt. Niet op basis van bestuurlijke macht, maar op politiek gezag. *'De gemeenteraad zal zich hierop moeten voorbereiden door richtingen uit te zetten, een visie ontwikkelen en besluiten nemen. De uitvoering daarvan zal met uiteenlopende vormen van inspraak en betrokkenheid moeten worden gerealiseerd'*. Bij het thema bestuur wordt het bestuur van de gemeente Bedum beschreven als degelijk en ietwat traditioneel. Bedum heeft met veel partners, waaronder buurgemeenten, samenwerkingsovereenkomsten gesloten, waardoor van externe deskundigheid gebruik kan worden gemaakt. Bij de trends en ontwikkelingen in de verkenning wordt bij het thema bestuur het volgende geschetst; onder druk van de bevolkingsontwikkelingen en ook door opvattingen over de rol van de overheid zullen in snel tempo gemeentegrenzen vervagen. Nu al worden diensten verleend door particuliere organisaties in naam van de gemeente. In de nabije toekomst zullen steeds meer taken worden uitbesteed aan de markt, gemeenschappelijke regelingen of andere (semi-) overheden. Daarnaast wordt beschreven dat er een decentralisatie van beleid zal plaatsvinden, waarbij de kaders

door de centrale overheid worden vastgesteld, maar de middelen door de gemeente beschikbaar moeten worden gesteld. Op deze manier komt er meer ruimte voor eigen keuzes en afwegingen volop gestimuleerd. In de verkenning wordt als strategisch doel gesteld voor de toekomst van het bestuur van Bedum 'Van (be)sturen naar regisseren'. De omvang en de toekomstige ontwikkelingen van Bedum maken het noodzakelijk om verdergaande keuzes te maken in de organisatie-inrichting (Gemeente Bedum, 2010).

4.2.2 Conclusie

Toen in de jaren negentig het idee ontstond dat het centrumgebied van Bedum versterkt moest worden, heeft de gemeente een maatregel genomen door de twee andere winkellocaties planologisch op slot te zetten, waardoor er geen nieuwe ontwikkelingen op deze locaties mogelijk zijn. De twee locaties planologisch op slot te zetten is een maatregel op basis van regel- en wetgeving, wat kenmerkend is voor sturing op basis van government. Toen in 2000 een project in het oude centrum is gerealiseerd hoopte de gemeente dat dit stimulerend zou werken voor meerdere ontwikkelingen in het oude centrum. De gemeente heeft toen geen acties ondernomen, de gemeente geeft aan geen ontwikkelaar te zijn en alleen kan sturen op basis van faciliteren en regel- en wetgeving. Dit geeft een passieve houding van de gemeente aan, waardoor het erop lijkt dat ontwikkelingen in het centrum niet voldoende prioriteit hebben. Sinds de betrokkenheid in 2008 van Woningcorporatie Wierden en Borgen vinden er weer ontwikkelingen plaats rondom het centrumplan. De woningcorporatie, de gemeente en betrokken ondernemers voeren vanaf 2008 met regelmaat gesprekken over een invulling van het centrumplan. De gemeente heeft aangegeven dat voor een verdere invulling van het centrumplan een ondernemer/eigenaar het eerste recht op koop van een pand in het centrum krijgt, om zo een ontwikkeling te stimuleren. De gemeente ziet zichzelf hierin een faciliterende en regisserende rol vervullen. In de loop van de jaren heeft er bij de gemeente geen duidelijke verandering in sturing plaatsgevonden. In de nota 'Stof tot nadenken' wordt aangegeven dat het in de toekomst steeds meer taken worden uitbesteed aan de markt of andere partijen. In de nota wordt als doel gesteld voor het bestuur 'van (be)sturen naar regisseren'.

4.3 Bij het planproces van het centrumplan neemt de gemeente Bedum een niet interactieve bestuursstijl aan.

Het lijkt erop dat er gedurende het planproces tot nu de gemeente Bedum een niet interactieve bestuursstijl aan neemt. Gedurende het planproces hebben participanten geen invloed op het beleid en neemt het bestuur de besluiten.

4.3.1 Toetsing

Tot 2008 is er in beperkte mate sprake geweest van het betrekken van burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven of overheden bij het maken van beleid. Eens in de twee jaar wordt er vanuit de gemeente een bijeenkomst georganiseerd voor bewoners. Specifiek voor de ontwikkeling van het centrumplan zijn geen bijeenkomsten georganiseerd voor bewoners. De gemeenteraad wordt door de gemeente als het orgaan gezien dat namens de burger spreekt (Interview Dhr. Haaijer). De gemeenteraad is samengesteld aan de hand van de uitslag van gemeenteverkiezingen, waarbij de burger op een partij stemt. In 2006 is er een reactie vanuit de burger gekomen op het toen

vastgestelde structuurplan in de vorm van een alternatief structuurplan. Met het alternatieve structuurplan wilde een samengestelde werkgroep van betrokken burgers van Bedum hun onvrede over het structuurplan uitten en laten zien op welke punten het structuurplan en ontwikkeling van Bedum er anders uit zou moeten zien. Onduidelijk is wat de reactie vanuit de gemeente op het alternatieve structuurplan is. De communicatie tussen de gemeente en ondernemers verliep eerder nogal stroef. In het geval van de heer Bos, ondernemer en eigenaar van verschillende panden in het centrum van Bedum was de communicatie met de gemeente zo slecht dat er mediators aan te pas moesten komen (Interview Dhr. Bos). Met de komst van de nieuwe Burgermeester de heer Bakker is de relatie verbeterd en zijn de gemeente en de heer Bos 'on speaking terms'. Toen de heer Bakker als Burgermeester van Bedum werd aangesteld heeft hij op eigen initiatief ondernemers uit Bedum uitgenodigd om een vrijblijvend gesprek aan te gaan over de toekomst en ontwikkelingen van Bedum, dit heeft voor goodwill bij de ondernemers gezorgd (Interview Dhr. Bos). Vanaf 2008 is Woningcorporatie Wierden en Borgen betrokken bij het centrumplan als ontwikkelende partij. Wekelijks komen de woningcorporatie en de gemeente bijeen om de plannen voor het centrumplan te bespreken. Als de plannen van de woningcorporatie goedgekeurd worden en het planproces vordert zullen pas in een later stadium de winkeliers en bewoners worden betrokken bij de ontwikkelingen rondom het centrumplan. In de nota 'Stof tot nadenken, een verkenning voor de toekomst van Bedum staat dat kenmerkend voor Bedum is dat interactief beleid voeren enigszins 'organisch' gebeurt, daarmee wordt bedoeld 'op gevoel'. In de verkenning wordt als strategisch doel gesteld dat er een verplaatsing van communiceren naar participeren moet plaats vinden. Want *'Burgers gaan in de nabije toekomst de verantwoordelijkheid voor een deel van hun eigen leefgemeenschap (in brede zin) op zich nemen. Dit houdt in dat de gemeente op een geheel andere manier gaat communiceren. Niet met elkaar in gesprek over wat goed is of niet, maar overdracht van taken en bevoegdheden'* (Gemeente Bedum, 2010). Uitvoering van besluiten zal met uiteenlopende vormen van inspraak en betrokkenheid moeten worden gerealiseerd.

4.3.2 Conclusie

Tijdens de planvorming van het centrumplan hebben betrokkenen tot nu toe geen invloed op het beleid gehad. Eens in de zoveel tijd worden inspraakavonden gehouden, nog niet specifiek voor het centrumplan, waar burgers informatie over toekomstig beleid kunnen verschaffen. Als dit op de participatieladder (figuur 3.5) wordt geplaatst, zou gesteld kunnen worden dat de bestuursstijl die de gemeente aanneemt de open autoritaire stijl of consultatieve stijl is. De gemeente bepaalt en voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie, er is mogelijkheid tot commentaar maar daar hoeven geen consequenties aan worden verbonden. In de nota Stof tot nadenken wordt benadrukt dat participatie een belangrijk onderdeel is voor toekomstig beleid. Er een verplaatsing van communiceren naar participatie moet plaatsvinden. Uitvoering van besluiten zal met uiteenlopende vormen van inspraak en betrokkenheid moeten worden gerealiseerd. Geeft aan dat de gemeente bewust is van de meerwaarde van interactieve beleidsvorming/ participatie.

4.4 Bevindingen centrumplannen in andere gemeenten

In verschillende andere gemeenten worden vergelijkbare centrumplannen als in de gemeente Bedum ontwikkeld. In deze paragraaf worden drie vergelijkbare centrumplannen nader bekeken om te zien voor welke aanpak is gekozen voor de ontwikkeling van het centrumplan en welke aspecten gedurende het planproces van essentieel belang zijn voor de uitvoering van een centrumplan. Voor de vergelijking zijn drie gemeenten gekozen; De Marne, Ten Boer en Marum. De vergeleken gemeenten zijn vergelijkbaar in grootte van kerngebied en gemeentelijke organisatie.

4.4.1 Centrumplan Leens

In de gemeente De Marne is het centrumplan Leens gemaakt, op dit moment zit het centrumplan in de fase van uitvoering. In 2006 heeft de gemeente samen met de ondernemersvereniging onderzoek gedaan naar de toekomst van de winkelveorzieningen in de dorpen van de gemeente De Marne. Uit het onderzoek bleek dat door een concentratie van winkelveorzieningen ervoor gezorgd kan worden dat een minimum voorzieningenniveau in de gemeente kan worden gehandhaafd. Er is daarna een haalbaarheidsonderzoek gedaan om te kijken of er voldoende animo is onder (lokale) winkeliers om mee te doen aan een winkelcentrum en tegelijkertijd is gekeken of het potentiële klantenbestand groot genoeg is om een winkelcentrum draaiende te houden. Vervolgens zijn er circa 20 locaties tegen het licht gehouden, waarbij rekening is gehouden met het gewenste vloeroppervlak en de noodzakelijke parkeerplaatsen. Uiteindelijk is gekozen voor de Hoofdstraat in Leens. Na het bepalen van de stedenbouwkundige randvoorwaarden en het opstellen van het definitief programma van eisen voor het winkelcentrum is aan vier ontwikkelaars gevraagd een plan te maken op basis van de geformuleerde randvoorwaarden. Er is toen gekozen voor Leyten Vastgoedontwikkeling. Met deze partij is de gemeente een ontwikkelingsovereenkomst aangegaan. Hierna zijn een drietal processen gelijktijdig uitgevoerd: uitwerken definitief ontwerp, opstarten gemeentelijke procedures voor de aankoop en onteigening van de benodigde grond en opstarten van de bestemmingsplanprocedures. Dit proces heeft plaatsgevonden van 2004 tot en met 2008. Dit is relatief snel, meestal staat hiervoor een projectduur van 10 tot 15 jaar. In 2009 is er een kink in de kabel gekomen, een aantal lokale supermarkten hebben bezwaar gemaakt tegen de wijziging van het bestemmingsplan. Hierdoor was de gemeente genoodzaakt om diverse processen te voeren bij de Raad van State. Deze procedure loopt nog. Vooruitlopend op een vonnis zijn de bouwwerkzaamheden al wel gestart, de oplevering staat gepland voor begin 2013. De gemeente De Marne is de initiërende partij bij het centrumplan, maar vanaf het begin van het proces zijn ondernemers, ondernemersvereniging betrokken bij de planvorming. Volgens de heer Dijkstra van de gemeente Marne is het essentieel voor een succesvolle centrumontwikkeling dat er draagvlak is bij de ondernemers. De heer Dijkstra noemt drie ingrediënten voor een voor een succesvolle ontwikkeling van een centrumplan; een College die het centrumplan als prioriteit stelt, draagvlak en een marktpartij die bereid is te investeren in het centrumplan. Voor het centrumplan heeft er veel overleg plaatsgevonden. Waarbij de betrokken partijen moeten uitgaan van hun eigen kracht en verantwoordelijk zijn voor hun eigen inbreng en vakgebied. De heer Dijkstra geeft aan dat het project is opgestart in een goed economisch klimaat. Daardoor was er vanuit de markt nog voldoende animo hierin te participeren. Daarnaast helpt een stabiel politiek klimaat. Processen zoals een centrumplan duren minimaal twee collegeperioden (8 jaar). Als er gaandeweg de rit een nieuwe politieke wind gaat waaien kan het project nooit worden afgerond.

4.4.2 Centrumplan Ten Boer

In de gemeente Ten Boer is 1999 begonnen met nadenken over het centrum van Ten Boer. Binnen het samenwerkingsverband Groningen-Assen waar Ten Boer als schakelgemeente fungeert heeft Ten Boer zich ambities en doelstellingen gesteld. Voor Ten Boer was de ambitie extra woningen en een goed voorzieningenniveau. Het voorzieningenniveau in Ten Boer bleek uit onderzoek niet op niveau te zijn. Uit onderzoek bleek dat er te weinig aanbod, te eenzijdig aanbod winkelveorzieningen is en dat de koopkracht wegstroomde naar andere gemeenten. Dit was aanleiding voor de ontwikkeling van een centrumplan. In 1999 is de planvorming gestart, het plan bestaat uit vier clusters en drie van de vier clusters zijn inmiddels ontwikkeld. Uit het gesprek met de heer Kingma, gebiedsregisseur van de gemeente Ten Boer was er in de tijd een ambitieus college die het centrumplan als prioriteit stelden, gedurende het hele planproces is de gemeente verantwoordelijk. Volgens hem heeft naast een actief College ook de tijd bijgedragen aan een succesvolle ontwikkelingen, een paar jaar terug was er meer vraag naar woningen. Bij de ontwikkeling van het centrumplan in Ten Boer heeft de gemeente een grote kostenpost op de exploitatie voor het aanwinnen van gronden. Dat betekent dat de gemeente Ten Boer voor een groot bedrag aan panden heeft moeten aankopen voor de ontwikkeling van het centrumplan. Hierdoor had gemeente gedurende de ontwikkeling verder niets te maken met eigenaren en dat maakt besluitvorming minder complex. De heer Kingma geeft aan dat de gemeente op het project centrumplan niet kiet draait. Waarmee hij wil aangeven dat de meerwaarde van een ontwikkeling van het centrumplan niet in de cijfers zit maar dat de gemeente het centrumplan wel een meerwaarde ziet voor de kwaliteit van het dorp en daarvoor bereid was om investeringen te doen.

4.4.3 Centrumplan Marum

Het centrum van Marum is in de afgelopen jaren aanzienlijk versterkt. In 2004 is een nieuw winkelcentrum gerealiseerd en in 2007 is op twee aangrenzende locaties 1300m² detailhandel ontwikkeld. In 2010 is in opdracht van de gemeente Marum een distributie-planologisch onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van een uitbreiding van het bestaande winkelgebied. Op dit moment wordt er weer gesproken over een uitbreiding van het winkelgebied. Het plan is nog niet in uitvoering, op dit moment wordt er gewerkt aan de uitwerking van plannen, contacten leggen met investeerders, ontwikkelaars en uitvoerders. De projectleider van het centrumplan dhr. Weerden is als externe van adviesbureau Axon betrokken. Het proces in Marum is begonnen met een startnotitie die is vastgesteld door de gemeenteraad. Vervolgens zijn de kaders bepaald en zijn deze ook door de raad vastgesteld. De gemeenteraad van Marum heeft bewonersparticipatie hoog in het vaandel staan. Het centrumplan is via een uniek proces samen met omwonenden tot stand gekomen, er is veel rekening gehouden met de wensen van uit de omgeving. Daarna volgde intensieve burgerparticipatie, wat inhield dat er drie bewonersavonden hebben plaatsgevonden en overleggen met bewonerswerkgroep. De burgerparticipatie wordt in drie fasen gedaan. Eerst worden de wensen geïnventariseerd, vervolgens worden keuzes gemaakt en uiteindelijk de voorkeur uitgewerkt. Na de burgerparticipatie vinden interviews, gesprekken met ondernemers, organisaties plaats. Vervolgens wordt het centrumplan opgesteld, waarbij zoveel mogelijk rekening is gehouden met de input vanuit de bevolking. Het resultaat is uiteindelijk gepresenteerd aan de raad en de inwoners. Voor de ontwikkeling van het centrumplan is de wens van zorgcentrum De Hoorn om in het centrum te bouwen doorslaggevend geweest. Ook zijn de ruime kaders, zodat er voldoende speelruimte voor ontwikkeling is gegeven belangrijk voor het planproces. De belangrijkste actoren in het planproces

zijn Zonnehuisgroep Noord (nieuw verzorgingscentrum), investeerders (woningcorporaties), winkeliers/ondernemers, inwoners, eigenaren, gemeente (College van B&W en de gemeenteraad). De gemeente heeft een faciliterende en regisserende rol. De gemeente had het voortouw in het oppakken van het project, maar ook andere partijen moeten hun deel oppakken. In een stuurgroep en projectgroep zijn de belangrijkste partijen vertegenwoordigd, die gezamenlijke, op elkaar afgestemde acties oppakken. Volgens de heer Weerden zijn succesfactoren voor een goede ontwikkeling van het centrumplan een goede analyse van belangen en posities. Een goed plan opstellen, waarbij voortdurend op de haalbaarheid en betaalbaarheid wordt gelet. Faalfactoren voor een centrumplan zijn een verkeerde opstelling van de gemeente, 'gemeente weet het beter' en een onvoldoende inzicht in alle "ins en outs" van het centrum en in de plaatselijke situatie.

4.4.4 Conclusie

Bij de drie vergeleken centrumplannen valt op dat de aanpak van het planproces bij de gemeente Ten Boer en de gemeente De Marne verschilt ten opzichte van de aanpak van de gemeente Marum. Bij de gemeenten Ten Boer en De Marne is een plan gemaakt en vervolgens is draagvlak gezocht bij ondernemers en investeerders. De aanpak voor het planproces van deze gemeenten verloopt top-down het verschil met de aanpak van het centrumplan in de gemeente Marum is dat de aanpak hier bottom-up verloopt. In de gemeente Marum is het centrumplan opgesteld aan de hand van input van burgers en andere betrokkenen. Een ander verschil tussen de gemeenten is de rol van de gemeente. De rol van de gemeenten Ten Boer en De Marne bij het centrumplan is initiërend. Bij de ontwikkeling van deze centrumplannen neemt de gemeente het voortouw in het proces en blijven gedurende het proces verantwoordelijk. De rol van de gemeente Marum bij het centrumplan wordt als faciliterend/ regisserend gezien. De gemeente heeft het initiatief genomen voor het project maar gedurende het proces is het aan betrokken partijen om hun deel op te pakken en hier verantwoordelijkheid voor te dragen. De betrokken partijen bij het centrumplan in Marum zijn vertegenwoordigd in een projectgroep om gezamenlijke en op elkaar afgestemde acties op te pakken. Bij de drie vergeleken centrumplannen wordt door de geïnterviewde personen dat voor een succesvolle ontwikkeling van het centrumplan het van groot belang is dat de gemeente de ontwikkeling van een centrumplan als prioriteit stelt en dat het daarnaast het van groot belang is om draagvlak bij de ondernemers te hebben om een centrumplan van de grond te krijgen.

5. Conclusie en aanbeveling

In dit onderzoek staat het centrumplan Bedum centraal. Aan de hand van verschuivingen die binnen planning hebben plaatsgevonden is onderzocht wat er speelt bij het planproces van het centrumplan Bedum, waardoor er na jaren nog niet tot uitvoering is gekomen. In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek beschreven en zullen een aantal aanbevelingen worden gedaan voor de planningsaanpak van het centrumplan Bedum.

5.1 Conclusie

Toen in 2003 in het Basisplan Detailhandel het centrumplan werd gepresenteerd, was de opzet van het plan om zo de herontwikkeling van het centrumgebied op gang te brengen. Het Basisplan Detailhandel is voorbeeld van een blauwdrukplan, het plan is met name op de inhoud gericht en waarbij de eindtoestand van het plan wordt geschetst. Door de gemeente is vervolgens naar marktpartijen/ investeerders gezocht om het plan tot uitvoering te brengen. Nadat bleek dat er geen marktpartijen geïnteresseerd waren om het plan, zoals in het Basisplan Detailhandel gepresenteerd, uit te voeren, is de vraag of Basisplan Detailhandel nog langer bruikbaar is, om een ontwikkeling van de grond te krijgen. Vervolgens is er in 2006 een structuurplan vastgesteld en in 2009 een bestemmingsplan (Bedum Kern) vastgesteld. In deze plannen wordt het belang van een ontwikkeling van een centrumplan wel genoemd, maar het is onduidelijk waar ze over spreken als het gaat om het centrumplan. Na het gepresenteerde centrumplan in het Basisplan Detailhandel, dat niet tot uitvoering is gekomen, is onduidelijk wat het centrumplan is en wat het centrumplan inhoudt.

Vanaf het moment dat er geen marktpartij of investeerder is gevonden voor het centrumplan zoals gepresenteerd in het Basisplan Detailhandel is het onduidelijk welke aanpak voor de ontwikkeling van het centrumplan wordt gekozen. Wie het voortouw neemt en welke stappen moeten worden genomen om tot uitvoering te komen. In het bestemmingsplan Bedum Kern, wordt beschreven dat een ontwikkeling van het centrumplan gewenst is, maar dat een definitieve keuze naar een uitwerking nog niet is gemaakt. In het bestemmingsplan wordt aangegeven dat bij de uitwerking van plannen en nieuwe ontwikkelingen wordt gestreefd naar goede sturing. Dit vraagt een grote inzet en nader overleg tussen gemeente, winkelorganisaties en eigenaren. Onduidelijk blijft wat goede sturing inhoudt en welke aanpak wordt gekozen. In 2008 is het de woningcorporatie Wierden en Borgen die het initiatief oppakt voor de ontwikkeling van een centrumplan. Vanaf dat moment vinden er gesprekken plaats tussen de gemeente, de woningcorporatie en eigenaren van panden over een invulling van het centrumgebied van Bedum. De gemeente geeft aan, een andere rol te vervullen bij de ontwikkeling van het centrumplan, niet meer een initiërende rol maar faciliterend en regisserend. Hierbij is niet helder wat de faciliterende rol van de gemeente inhoudt en wat er van de andere betrokken actoren wordt verwacht om tot ontwikkeling van een centrumplan te komen.

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat onduidelijkheid als een oorzaak kan worden aangewezen voor het niet tot uitvoering komen van een centrumplan. Onduidelijk wat het centrumplan is, onduidelijk welke aanpak gekozen wordt, onduidelijk wat de veranderde rol van de gemeente voor invloed op het centrumplan heeft. Bij planning gaat het om 'toekomstgerichte activiteiten, waarbij doelgerichtheid, de selectie van middelen en mogelijkheden, het nemen van beslissingen, en eigen handelingsdimensies van het subject kernthema's zijn (Voogd, 2006). Het gaat er in de planning om *wat* met wil bereiken en *hoe*, en met *wie* dit bereikt kan worden. Voor het

centrumplan in Bedum is niet helder *wat* men wil bereiken, *hoe* en met *wie* die bereikt kan worden, waardoor nog niet tot uitvoering een centrumplan is gekomen.

5.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan voor beleid. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de bevindingen van dit onderzoek en de bevindingen van centrumplannen van andere gemeenten die in dit onderzoek zijn vergeleken.

Het centrumplan als prioriteit stellen

Door een actieve houding van de gemeente waarbij het belang van een centrumplan hoog op de agenda staat, vergroot dit de slagvaardigheid van het plan. Bij de vergeleken centrumplannen bij de gemeente Ten Boer en De Marne hadden de gemeente een initiërende rol bij het centrumplan. Gedurende het hele planproces was de gemeente verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het centrumplan. Bij beide gemeenten had het centrumplan prioriteit en zag het bestuur het belang van de ontwikkeling. Het bestuur was bereid zelf acties te ondernemen en durfden risico's te nemen.

Bottom-up aanpak

In een vroeg stadium burgers, maatschappelijke organisaties, ondernemers te betrekken bij het te maken beleid, om zo tot een plan te komen. Door de input van andere partijen worden de wensen duidelijk en kan een plan worden gemaakt met draagvlak. Door samen de krachten te bundelen wordt de slagvaardigheid en de uitvoerbaarheid van het beleid vergroot (Spit en Zoete, 2009). In de gemeente Marum heeft de gemeente op basis van de input van verschillende partijen een plan gemaakt. Hierbij heeft de gemeente het initiatief voor een centrumplan genomen, maar gedurende het proces is aan de betrokken partijen om ook verantwoordelijkheid te dragen voor de ontwikkeling. Deze aanpak zou ook geschikt zijn voor het centrumplan in Bedum.

Communicatie

Gedurende het planproces tot nu toe is de rol van de gemeente veranderd. De gemeente geeft aan een faciliterende rol te hebben. In de nota 'Stof tot nadenken' wordt aangegeven dat in de toekomst steeds meer taken worden uitbesteed aan de markt of andere partijen en dat hiermee het bestuur een verschuiving van '(be)sturen naar regisseren' maakt. Het is hierbij van belang om helder te maken wat deze verschuiving inhoudt. Het is van belang intern en extern duidelijk te maken wat een faciliterende overheid inhoudt en hoe hier invulling aan wordt gegeven. Welke verwachtingen de gemeente heeft van andere actoren en wat andere actoren kunnen verwachten van de gemeente.

Procesmanagement; Plan van aanpak 'herstart van het centrumplan Bedum'

Bij procesmanagement gaat het er om, in situaties van complexe ruimtelijke vraagstukken, te komen tot een verbetering van het opdrachtgeverschap. Situaties waarin partijen met verschillende belangen een gemeenschappelijke doelstelling trachten te formuleren en op basis daarvan een effectieve uitvoeringsgerichte gemeenschappelijke regie willen voeren (Hoef, 1999). Voor het centrumplan van Bedum zijn de gemeente, woningcorporatie Wierden en Borgen en twee eigenaren de partijen die de intentie hebben om een centrumplan te ontwikkelen. Om dit te realiseren is de

eerste stap het maken van een plan van aanpak. Met een plan van aanpak wordt vastgesteld op grond van welke informatie, onderlinge afspraken en tussenstappen in het werkproces partijen het project tot een goed einde gaat brengen. Een plan van aanpak bevat de volgende onderdelen: bestuurlijke uitgangspunten en randvoorwaarden, programmatische uitgangspunten (sociaal, economisch, cultureel), ruimtelijke uitgangspunten en functionele en/of technische randvoorwaarden, economische uitgangspunten en randvoorwaarden, bedrijfsmatige uitgangspunten, informatie- en onderzoeksbehoefte, communicatieve aspecten, projectorganisatie en projectfinanciering. Zolang er nog geen definitieve besluiten genomen zijn is het plan van aanpak het enige gezamenlijke document op grond waarvan partijen gedurende een flink deel van het planproces het project kunnen aansturen. Zonder plan van aanpak wordt elk open planproces stuurloos en riskant (Hoef, 1999).

Bij een herstart van het centrumplan waarbij uitvoeringsgerichtheid belangrijk is speelt fasering cruciale rol. Fasering omvat het bepalen van het eindresultaat, de daarvoor benodigde activiteiten en de volgorde van de stappen die moeten worden gezet om tot het eindresultaat te komen (Kor en Wijnen, 2005). Hierbij kan de volgende fasering (Twynstra & Gudde) worden aangehouden:

- Initiatiefase (idee), uitkomst is een projectopdracht
- Plandefinitiefase (wat), waar het resultaat aan gaat voldoen
- Ontwerpfase (hoe), definitief projectontwerp
- Voorbereidingsfase (hoe te maken), opstellen realisatieprogramma
- Realisatiefase (doen), resultaat opleveren
- Nazorg- of beheerfase (in stand houden), resultaat gebruiken, beheren, onderhouden

5.3 Reflectie

In hoofdstuk drie staat beschreven dat Bertolini en Spit (1998) een planningopgave in een planningdriehoek plaatsen. Waar het object, proces en de context bepalend zijn voor de planning. *'Vanuit de context worden randvoorwaarden meegegeven waarmee de inhoudelijke (object) en de procedurele (proces) doelstellingen kunnen worden gerealiseerd'*. In dit onderzoek is met name op het proces van planning gericht, waarbij er eigenlijk voorbij is gegaan dat voor het centrumplan Bedum naast het object en proces de context ook van belang is voor een succesvolle uitvoering. De in dit hoofdstuk genoemde conclusies en aanbevelingen zijn dan ook niet allesbepalend voor een het succesvol tot uitvoering komen van een centrumplan. Er zijn ook contextuele aspecten die meespelen bij de ontwikkeling van het centrumplan.

Timing

Door de huidige slechte economische tijd is het moeilijker om investeerders te vinden die bereid zijn te investeren in een nieuwbouwproject. Er wordt nog maar weinig gebouwd door de huidige situatie in de vastgoedmarkt. Het risico dat het project niet verkocht wordt of dat er geen huurders worden gevonden is veel groter dan een paar jaar terug. Een investeerder zal bij een ontwikkeling extra goed kijken wat de mogelijkheden zijn binnen de huidige markt.

Investeren in kwaliteit

Een inhoudelijke diagnose , onderzoek waarop gebaseerd is wat de noodzaak is van het centrumplan. Wanneer onderzoek is gedaan waaruit blijkt dat bijvoorbeeld de kwaliteit van het voorzieningenniveau in het centrum van Bedum niet op peil is, doordat koopkracht wegstroomt, een versnippering van het aanbod is. Uit onderzoek komt het argument voor de noodzaak van een nieuw centrumplan, waarbij de centrumvoorzieningen gecentreerd worden van drie naar een of twee locaties. Door het argument gebaseerd op onderzoek kan een investeerder zien wat de investering naar verwachting gaat opleveren, wat de meerwaarde is van de investering. Het is moeilijk om investeerders te vinden die bereidt zijn te investeren in een hogere kwaliteit van het centrumgebied in plaats van groei. Door middel van onderzoek kan het argument om te investeren in kwaliteit gevonden worden.

Literatuur

- Bertolini, L. en T. Spit (1998), *Cities on rails: the redevelopment of railway station areas*, E&FN Spon/Routledge, London
- Borst, H., G. de Roo, H. Voogd, H. van der Werf (1995), *Milieuzones in Beweging: Eisen, wensen, consequenties en alternatieven*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1991), *Sturingsinstrumenten voor de overheid, over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst, W. Verschoor (2004), *Planbureau voor de leefomgeving: Ontwikkelingsplanologie, lessen uit en voor de praktijk*, NAI Uitgevers, Rotterdam
- Driessen, P.P.J., P. Glasbergen, J.C. Verdaas (1997), *Interactieve beleidsvorming voor publieke werken*, Bestuurswetenschappen 6
- Edelenbos, J. en R.A.H. Monnikhof (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Lemma, Utrecht
- Flowerdew R. en D. Martin (2005), *Methods in human geography; A guide for students doing research project*, Pearson Education Limited, Essex
- Glasbergen, P. (1998), *Sturing van duurzame samenleving, reflectie naar aanleiding van een advies van de VROM-raad*, Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening 79
- Healey, P. (1992) *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*, Macmillan, Basingstoke
- Hidding, M.(2006), *Planning voor stad en land*, Coutinho, Bussum
- Hoef, G.W. van de (1999), *Procesmanagement en interactieve beleidsvorming*, Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening 5
- Jessop, B. (2002), *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*, published by the Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster
- Kor, R. en G. Wijnen (2005), *Essenties van project- en programmamanagement, Succesvol samenwerken aan unieke opgaven*, Kluwer, Deventer
- Propper, I. en D. Steenbeek (1999), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho, Bussum
- Roo, G. de en G. Porter (2007), *Fuzzy planning: The role of actors in a fuzzy governance environment*, Ashgater Publishing

Roo, G. de en H. Voogd (2007), *Methodologie van planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*, Coutinho, Bussum

Roo, G. de (2001) *Planning per se, per saldo: over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, Sdu Uitgevers, Den Haag

Roo, G. de (2010) *Being or Becoming? That is the Question! Confronting Complexity with Contemporary Planning Theory*, in G. de Roo en E.A. Silva, *A Planner's Encounter with Complexity*, Ashgate Publishing, Farnham

Scharpf, F.W. (1994), *Games Real Actors could Play: Positive and Negative Co-Ordination in Embedded Negotiations*, Journal of Theoretical Politics

Sorensen, E. en J. Torfing (2009). *Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance*, Public Administration Volume 87

Spit, T. en P. Zoete (2009), *Ruimtelijke ordening in Nederland: een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*, Sdu Uitgevers, Den Haag

G.R. Teisman (1995), *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage

Verhoeven, N (2007), *Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs*, Boom onderwijs

Voogd, H. (2006), *Facetten van de planologie*, Kluwer Uitgeverij, Alphen aan den Rijn

WRR (1983), *Beleidsgerichte Toekomstverkenning, deel 2: een verruiming van perspectief*, Rapporten aan de Regering nr., 25, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij