

Bedum verdient goede inspraak

Een evaluatie van het inspraakproces rond het Structuurplan
Bedum en Onderdendam

december 2007

Colofon

Uitgave

I&O Research BV
Stationsplein 11
Postbus 563, 7500 AN Enschede
tel. (053) 4825000

Rapportnummer

2007/076

Datum

november 2007

Opdrachtgever

Gemeente Bedum
Postbus 38
9780 AA Bedum
T: 050-301 89 11

Auteurs

drs. Gijs Jan Visser
dr. Rob van de Peppel

Bestellingen

Exemplaren zijn verkrijgbaar bij de opdrachtgever

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoud	blz.
1. Inleiding	1
1.1 Achtergronden	1
1.2 Een succesvol inspraakproces	1
1.3 Kernvoorwaarden	2
1.4 Onderzoeksmodel	4
1.5 Leeswijzer	4
2. Beschrijving van het inspraakproces	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Het procesontwerp	5
2.3 De ontwikkeling van het concept Structuurplan	6
2.4 Publicatie van het concept Structuurplan	7
2.5 Zienswijzen en hoorzittingen	9
2.6 Het alternatieve Structuurplan	10
2.7 Vaststelling van het Structuurplan	12
3. Beoordeling van de inspraak	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Een succesvol inspraakproces?	13
3.3 Openheid	16
3.4 Duidelijkheid	19
3.5 Meerwaarde	20
3.6 Constructieve relatie	22
3.7 Eindoordeel	23
4. Lessen	26
4.1 Betrek een grote groep burgers in een vroeg stadium bij het planproces	26
4.2 Wees duidelijk over planproces en inbreng participanten	26
4.3 Vertrouw niet alleen op vertegenwoordigende organisaties	27
4.4 Laat zien wat met de inbreng van participanten wordt gedaan	27
4.5 Een goede voorbereiding....	27
Bijlagen	29
Bijlage 1: aanbevelingen van geïnterviewden	30

Bijlage 2: overzicht persberichten	33
Bijlage 3: Lijst geïnterviewde personen	38

1. Inleiding

1.1 Achtergronden

In 2006 heeft de gemeenteraad van Bedum het Structuurplan Bedum en Onderdendam vastgesteld. Dit plan is niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. Met name de inspraak op het concept Structuurplan is voor de gemeente Bedum anders verlopen dan verwacht. Zo was het aantal inspraakreacties relatief groot. Bovendien is door een groep insprekers, de groep Bijvank, nadat de formele inspraak al was afgerond, een alternatief Structuurplan ingediend.

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar het verloop van de inspraak op het Structuurplan Bedum en Onderdendam. Het onderzoek is uitgevoerd door I&O Research in opdracht van het gemeentebestuur van Bedum.

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidde als volgt: hoe is de inspraak rond het Structuurplan verlopen, hoe moet het verloop van de inspraak worden beoordeeld en wat kan de gemeente Bedum hieruit leren voor toekomstige inspraakprocedures? Dit rapport beschrijft de resultaten van deze evaluatie.

Aan de hand van een dossierstudie en een serie interviews met betrokkenen is dit onderzoek in de maanden juli, augustus en september 2007 uitgevoerd. Een voorlopige beoordeling van het inspraakproces is op dinsdagavond 30 oktober met de betrokkenen bediscussieerd tijdens een ronde tafel bijeenkomst in het gemeentehuis.

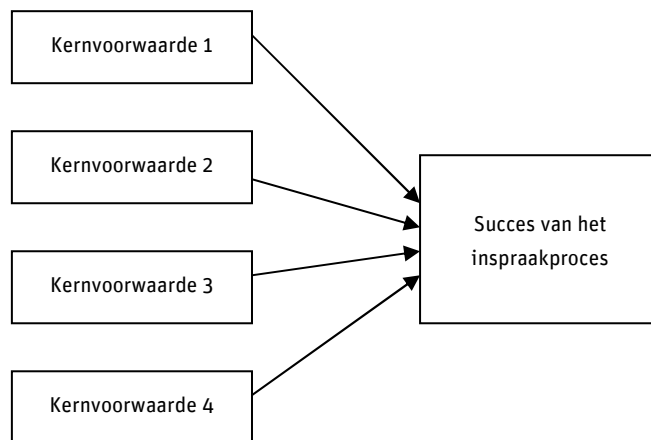
Onder inspraak verstaan wij in dit onderzoek het betrekken van inwoners en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. De wijze waarop de inspraak gestalte wordt gegeven, noemen we de inspraakprocedure. Het onderzoek heeft betrekking op de periode begin 2004, toen gestart is met de eerste voorbereidingen voor het Structuurplan, tot en met medio 2006, toen de raad het Structuurplan vaststelde.

Het vervolg van dit inleidende hoofdstuk beschrijft het normenkader dat is gebruikt om het verloop van de inspraak op het Structuurplan te beoordelen.

1.2 Een succesvol inspraakproces

Om een oordeel te kunnen vormen over het verloop en de resultaten van het inspraakproces rond het Structuurplan en daarmee een antwoord te kunnen geven op de vraag wat goed ging en wat minder, is een beoordelingskader ontwikkeld.

Schematisch gezien kan dit beoordelingskader als volgt worden weergegeven:



Wat we in de evaluatie hebben gedaan is:

- bepalen in welke mate het inspraakproces een succes is geweest;
- bepalen in welke mate aan een aantal kernvoorwaarden voor inspraakprocessen is voldaan.

Op basis van de bestuurskundige literatuur is in deze evaluatie de volgende definitie gebruikt voor een succesvol inspraakproces: een succesvol inspraakproces stelt een gevarieerde groep betrokkenen in staat om via onderlinge interactie en interactie met het bestuur hoogwaardige oplossingen te vinden voor beleidsonderwerpen waarin hun belangen liggen.

Kernelementen hier zijn ten eerste ‘een gevarieerde groep betrokkenen’. In het inspraakproces moet niet alleen een eenzijdig samengestelde groep gelegenheid hebben gekregen om inbreng te geven. De groep moet gevarieerd zijn. Er is bewust niet gekozen voor het begrip ‘representatief’.

Een tweede kernelement is ‘via onderlinge interactie en interactie met het bestuur’. Hiermee benadrukken we dat niet alleen van belang is dat de participanten en het bestuur met elkaar communiceren over het plan, maar ook de participanten onderling, bijvoorbeeld vertegenwoordigers en hun achterban. Het begrip interactie veronderstelt voorts meerzijdigheid. Het gaat dus niet alleen om praten en luisteren, maar om het werkelijk uitwisselen van belangen, kennis en ideeën.

Een derde kernelement is ‘het vinden van hoogwaardige oplossingen voor beleidsonderwerpen waar hun belangen liggen’. Hiermee wordt expliciet aangegeven dat voor succesvolle inspraak belanghebbenden inbreng in het proces moeten hebben en betrokken moeten worden bij het bedenken van oplossingen voor problemen.

1.3 Kernvoorwaarden

De mate van succes van het inspraakproces wordt verklaard door de mate waaraan het proces aan een aantal kernvoorwaarden heeft voldaan. Wij ontleen deze kernvoorwaarden aan een publicatie van I.M.A.M. Pröpper en D. Steenbeek, getiteld: ‘De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders (Bussum, 1999)’. Deze publicatie beschrijft een aantal kernvoorwaarden, die van invloed zijn op de vorming van interactief beleid. Deze kernvoorwaarden zijn goed toepasbaar op de opzet en totstandkoming van het Structuurplan Bedum en Onderdendam.

Vier van deze kernvoorwaarden hebben in een enigszins aangepaste vorm het beoordelingskader voor deze evaluatie gevormd. We beschrijven ze hieronder:

Openheid

Openheid is een belangrijke kernvoorwaarde voor interactieve processen. Die openheid geldt voor zowel bestuur als participanten. Hierbij gaat het om de volgende zaken:

- de inhoud van het beleid van het bestuur staat nog niet vast;
- het bestuur en de participanten zijn bereid om invloed met elkaar te delen;
- het bestuur en de participanten zijn bereid om elkaar inzicht te geven in elkaars belangen en afwegingen;
- het bestuur en de participanten hebben geen onveranderlijke opstelling of opvattingen.

Samenvattend: er moet ruimte zijn voor zowel het bestuur als de participanten om elkaar te beïnvloeden.

Duidelijkheid

Duidelijkheid vooraf over wederzijdse verwachtingen voorkomt problemen verderop in het proces. Het bestuur moet daarom duidelijkheid bieden over de inhoudelijke beleidsruimte, over het delen van invloed met participanten en over het proces. Het bestuur moet vooraf duidelijk maken waaraan het de uitkomsten van het interactieve proces toetst. Gaat het om de meest kosteneffectieve uitkomst? Is draagvlak het belangrijkste?

Pröpper zegt hierover: ‘participanten raken gefrustreerd als bepaalde voorstellen aan het eind sneuvelen omdat het bestuur met allerlei bezwaren en randvoorwaarden komt die aan het begin van het traject ook al speelden en bekendgemaakt hadden kunnen worden’.

Meerwaarde

Een interactieve aanpak is alleen zinvol als participatie van inwoners of maatschappelijke organisaties meerwaarde kan hebben. Men moet iets kunnen toevoegen aan het beleid of het plan. Het bestuur verwacht met andere woorden van de participanten een bepaalde bijdrage en de participanten moeten bereid zijn om deze bijdrage te leveren.

De meerwaarde van interactief beleid kan onder meer liggen op de volgende punten:

- een eigen beleidsinspanning van de participanten;
- de inbreng van relevante en ontbrekende kennis of ideeën;
- steun of draagvlak voor de inhoud van het plan of proces;
- een verbetering van de verhouding en de communicatie tussen bestuur en participanten of participanten onderling.

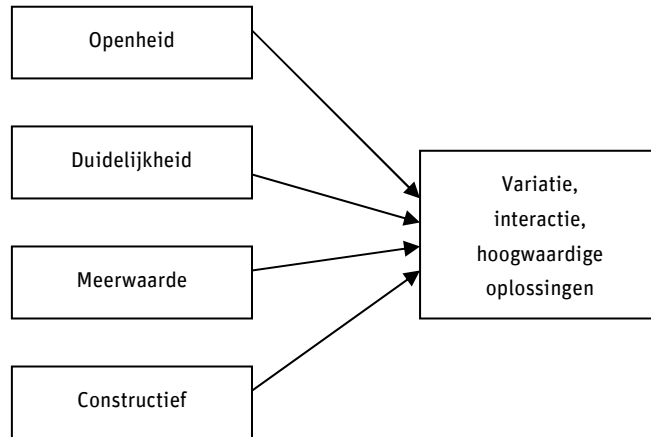
Constructieve relatie

Een belangrijke kernvoorwaarde voor interactief beleid is dat de relatie tussen het bestuur en de participanten geen blokkade kan vormen voor het interactieve proces. Dit betekent dat er sprake moet zijn van wederzijds vertrouwen en dat persoonlijke verhoudingen tussen het bestuur en de participanten werkbaar moet zijn en blijven.

Dit laatste betekent niet dat vriendschappelijke relaties noodzakelijk zijn, maar wel dat ‘persoonlijke verschillen en conflicten en/of negatieve ervaringen met bepaalde personen niet van dien aard zijn dat daardoor de samenwerking wordt verstoord’.

1.4 Onderzoeksmodel

Samenvattend komen we tot het volgende onderzoeksmodel:



Hierin wordt het succes van het inspraakproces afgemeten aan de variatie van deelnemende betrokkenen bij de interactie, de betrokkenheid en de hoogwaardigheid van de oplossingen waaraan het inspraakproces een bijdrage heeft geleverd. De factoren die bepalend zijn voor de mate waarin het inspraakproces een succes is zijn: openheid, duidelijkheid, meerwaarde en de mate waarin sprake is van een constructieve relatie tussen de betrokken partijen.

1.5 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport beschrijft aan de hand van dit onderzoeksmodel de bevindingen die wij hebben gedaan. Aan de basis daarvoor ligt het dossieronderzoek, dat is aangevuld met de resultaten van de gesprekken die wij met direct betrokkenen hebben gehouden. Hoe is dit rapport verder opgebouwd? In hoofdstuk 2 beschrijven wij het feitelijke verloop van het inspraakproces. Deze beschrijving vormt de basis voor de beoordeling in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 beschrijft ten slotte vijf lessen voor toekomstige open planprocessen.

2. Beschrijving van het inspraakproces

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft op chronologische wijze de gebeurtenissen tijdens het inspraakproces rondom het Structuurplan. Uitgangspunt voor deze beschrijving vormen de schriftelijke stukken van de gemeente en van betrokkenen. Deze zijn aangevuld met informatie uit de interviews. Eerdere versies van deze beschrijving zijn voorgelegd aan, en aangevuld door, betrokkenen.

2.2 Het procesontwerp

In de Regiovisie Groningen-Assen is in 2003 voor de gemeente Bedum een woningbouwopgave van maximaal 1.200 woningen tot 2020 afgesproken. Een deel van deze uitbreiding valt binnen het vigerende Structuurplan uit 1996. Een groot deel echter niet. Om aan deze opgave te kunnen voldoen is een nieuw Structuurplan voor de gemeente Bedum noodzakelijk. Dit plan betreft niet de hele gemeente, maar beperkt zich tot de kernen Bedum en Onderdendam.

In 2004 start de gemeente met de voorbereidingen voor het Structuurplan. Er wordt een ambtelijke notitie opgesteld, getiteld 'Bouwstenen Structuurplan Bedum.' De notitie wordt voorgelegd aan B&W en op 27 januari 2004 door B&W vastgesteld. Op 4 februari 2004 stemt de raadscommissie VROM in met deze notitie.

In de notitie wordt erkend dat de te bouwen woningen ruimtelijk gezien een grote impact hebben. Ook wordt gezegd dat het ontwikkelen van nieuwe locaties vraagt om een ruimtelijke afweging. Voor wat betreft de inspraak vraagt de notitie om te kiezen voor een interactieve en bottom-up werkwijze (interactieve planvorming). Dit houdt in 'dat de bevolking in het prille begin al aan bod komt'. De bevolking zou ook actief betrokken moeten worden bij het bepalen van het ambitieniveau. Wethouder Haan geeft tijdens een commissievergadering aan het eens te zijn met de opmerking van de PvdA over het belang van het betrekken van inwoners bij het Structuurplan, maar vindt ook dat voorkomen moet worden dat het proces verzandt in 'allerlei discussies en dat je een duidelijke regie moet hebben'.

Na vaststelling van de bouwstenennotitie wordt gestart met het zoeken naar een adviesbureau die het Structuurplan kan opstellen. In overleg met de provincie Groningen wordt een shortlist opgesteld van drie bureaus: HKB (de makers van het vorige Structuurplan), Buro Vijn en De Zwarte Hond. De offerte van bureau De Zwarte Hond, gepresenteerd tijdens een vergadering van de commissie VROM op 16 juni 2004, wordt uiteindelijk verkozen boven de twee andere aanbiedingen. Een belangrijke reden voor deze keuze was het feit dat De Zwarte Hond (hierna: DZH) nog niet eerder in de gemeente Bedum actief is geweest, maar wel ervaring heeft met het opstellen van Structuurplannen voor dorpen in de provincie Groningen, waaronder het nabijgelegen Loppersum. De offerte van dit bureau, getiteld 'Structuurplan Bedum en Onderdendam' formuleert als doelstelling voor de opdracht: 'in korte tijd een samenhangend Structuurplan (te) ontwikkelen op het schaalniveau van Bedum en Onderdendam en haar directe omgeving. De tijdhorizon ligt daarbij op de middellange termijn (20 jaar). De visie betreft de hoofdinfrastructurale elementen, ruimtelijke kwaliteiten, en diskwaliteiten van de huidige situatie, de voorgenomen plannen en de ruimtelijke randvoorwaarden.'

Deze ruimtelijke randvoorwaarden werden met name gesteld door de provincie Groningen. Zo mogen lokale bedrijventerreinen volgens het Provinciaal Omgevingsplan (POP) niet langs doorgaande wegen worden aangelegd, maar in de directe nabijheid van de dorpskern. Voor bedrijvigheid die een bepaalde plaats overstijgt, zijn enkele regionale bedrijventerreinen aangewezen. De gemeente Bedum heeft in een eerder stadium besloten niet mee te werken aan de aanleg van een dergelijk regionaal bedrijventerrein samen met de gemeente Ten Boer.

Andere randvoorwaarden waren:

- een aanwezige gasleiding ten westen van Bedum;
- het spoor en de hiermee gepaard gaande geluidsoverlast ten noorden van Bedum;
- de waterhuishouding in het hele gebied.

Over het inspraakproces zegt DZH in de offerte: 'Het navolgbaar en inzichtelijk maken van de werkzaamheden, en zodoende de betrokkenen binden op het plan, daar gaat het om in dergelijke processen. Onze ervaringen met dit soort vraagstukken is wisselend en met name erg persoonsafhankelijk. In het algemeen kiezen wij voor een bottom-up werkwijze. Eén van de belangrijkste aspecten in dergelijke trajecten is het goed duidelijk maken van het te volgen traject, de inputmomenten van betrokkenen en vooral het bij aanvang gelijkstemmen van verwachtingen ten aanzien van het eindproduct.' Het bureau waarschuwt van te voren voor al te hoge verwachtingen van het betrekken van bewoners bij een Structuurplan: 'Onze ervaring is dat de meeste bewoners met name belangstelling hebben voor een detailniveau dieper dan een Structuurplan. Het in het proces kiezen van het detailniveau (...) kan in die zin ingewikkeld worden. Wij stellen voor om op voorhand samen met de betrokkenen aan de hand van referenties in de eerste bijeenkomst deze verwachtingen gelijk te stemmen.'

Het projectplan Structuurplan Bedum en Onderdendam beschrijft de inrichting en de planning van het proces rondom de ontwikkeling van het Structuurplan vanaf de start tot het moment waarop het ontwerp Structuurplan de inspraak zal ingaan. Het projectplan voorziet in een stuurgroep, met daaronder een ambtelijke werkgroep en twee klankbordgroepen. De stuurgroep bestaat uit de burgemeester, twee wethouders en de projectleider van DZH. In de werkgroep zitten medewerkers van de gemeente (onder meer het afdelingshoofd VROM) en van DZH. In de eerste klankbordgroep zitten vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en in de tweede raadsleden. De deelnemers aan de klankbordgroepen zijn hiervoor uitgenodigd namens het gemeentebestuur. Het projectplan voorziet niet in het direct betrekken van bewoners bij de totstandkoming van het concept Structuurplan anders dan via de genoemde klankbordgroep met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

2.3 De ontwikkeling van het concept Structuurplan

Op 29 juni 2004 vindt de eerste bijeenkomst plaats van de Klankbordgroep Structuurplan. Hierbij zijn de volgende vertegenwoordigende organisaties aanwezig: de Vereniging voor Dorpsbelangen Onderdendam, de Woningstichting Wierden en Borgen Bedum, de Bedrijvenvereniging gemeente Bedum, de Vereniging Algemeen Plaatselijk Belang Bedum, de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, de Historische Vereniging Gemeente Bedum en NLTO. Het Gereformeerd Maatschappelijk Verbond en de winkeliersvereniging Scheve Toren waren wel uitgenodigd, maar niet aanwezig.

De klankbordgroepen bestonden uit twee sessies. De eerste was algemeen, waarin bureau DZH uitleg gaf over het Structuurplan, daarna is men in werkgroepen uiteengegaan om het plan te bekijken. De hoofdvraag was: 'Wat hebben we en wat vinden mensen belangrijk'. In de tweede sessie is dieper op het plan ingegaan, waarna het bekend is gemaakt. Naar aanleiding van deze sessies zijn een aantal zaken verwerkt in het plan, of verlegd.

Tijdens de vergadering van de klankbordgroep benadrukt de heer Haaijer (hoofd VROM) het belang van goede afstemming met verschillende maatschappelijke en culturele belangenbehartigers in beide dorpen. Uit de reacties van de klankbordgroep komt naar voren dat de problemen die in het Structuurplan aan de orde komen, volgens de leden van de klankbordgroep sterk leven bij de inwoners van Bedum. De klankbordgroep vraagt bij de ontwikkeling van het concept Structuurplan aandacht voor de ruimtelijke karakteristiek van Bedum, de wens om het DOMO (Friesland Foods) vervoer uit Bedum te laten verdwijnen, en de verbindingen met verschillende regionale verkeerwegen. In de reacties van de leden van de klankbordgroep staat de verkeersafwikkeling centraal, er is (volgens de notulen) weinig tot geen aandacht voor de woningbouwopgave en de problematiek van bedrijventerreinen.

Op 1 september 2004 bespreekt de commissie VROM de notitie 'Behoedzaam vernieuwen, Structuurplan+'. De notitie is een verdieping op (bouw)planniveau ten opzichte van het Structuurplan uit 1996. Volgens de commissie kan 'de onderhavige notitie met name gezien worden als een handvat voor het oppakken van de verschillende herstructureringslocaties en als een bouwsteen, met onderzoeksvragen, voor het nieuwe Structuurplan'.

Op 28 september 2004 vindt een workshop plaats over het concept Structuurplan met de Klankbordgroep Structuurplan. DZH presenteert resultaten van tot dan toe verrichte onderzoeken. Hierover worden vragen gesteld en vindt discussie plaats. In drie groepen wordt verder gediscussieerd over voorkeuren en (on)mogelijkheden. Op 5 oktober wordt eenzelfde workshop georganiseerd maar dan voor de Klankbordgroep met raadsleden. Doel van de workshops was om inzicht te geven in de gedachtevorming van betrokkenen en inzicht krijgen in de standpunten van belanghebbenden. De belangrijkste opmerkingen uit beide workshops zijn als bijlage opgenomen in het Structuurplan en hebben betrekking op het NWG-trace, de verbinding NWG-Bedum-Eemshavenweg, Onderdendam, de groene long in Bedum, de bouwopgave in Bedum en de locatie van bedrijventerreinen.

In de periode tussen oktober 2004 en mei 2005 worden nog verschillende deelstudies uitgevoerd naar verkeersafwikkeling. In deze periode vinden geen bijeenkomsten meer plaats van de klankbordgroepen.

2.4 Publicatie van het concept Structuurplan

Op 3 mei publiceert de gemeente een persbericht onder de kop 'College legt Structuurplan voor aan commissie VROM.' In het persbericht wordt vrij uitgebreid ingegaan op de bouwopgave van 1.200 woningen, de verkeersafwikkeling, de plaats voor nieuwe bedrijvigheid, de rol van de commissie VROM en de inspraakmogelijkheden (zie bijlage 2).

Op 4 mei 2005 verschijnt in het Dagblad van het Noorden een artikel met als kop 'Bedum wil uitbreiden met 1.200 woningen. Plaatselijk belang bezorgd over verkeersoverlast'. Dit artikel is de eerste publicatie in de plaatselijke media over de bouwopgave in relatie tot het concept Structuurplan.

Uit de interviews komt naar voren dat veel bewoners zich door de informatie in het artikel overvallen voelden. Voor de meeste insprekers die wij hebben geïnterviewd was dit artikel de eerste kennismaking met het planproces.

Op 10 mei 2005 geeft de raadscommissie VROM op een drukbezochte vergadering, het concept Structuurplan vrij voor de formele inspraak. De fracties nemen zoals afgesproken nog geen standpunt in over het concept Structuurplan. Eerder is overeengekomen dat eerst de bevolking gelegenheid krijgt om te reageren en dat de raad daarna aan zet is.

Op 18 mei 2005 verschijnt in de Noorderkrant een advertentie over twee pagina's van de gemeente met een oproep tot het geven van reacties op het concept Structuurplan. Het concept Structuurplan ligt vervolgens van 19 mei tot en met 15 juni ter inzage in het gemeentehuis en de bibliotheek van Bedum en in het dorps huis van Onderdendam. Belangstellenden worden tot 16 juni 2005 in de gelegenheid gesteld om zienswijzen in te dienen.

Op 30 mei 2005 vindt in Onderdendam een druk bezochte informatiebijeenkomst plaats waarin het conceptplan door de Bureau de Zwarte Hond en het gemeentebestuur wordt toegelicht. In Onderdendam staan in de reacties uit de zaal de verkeersproblemen centraal. Ook is er vrees dat in het dorp veel nieuwbouw zal gaan plaatsvinden.

Eenzelfde informatiebijeenkomst wordt een week later, op 6 juni 2005, in Bedum gehouden. Tijdens deze bijeenkomst, in een vol Trefcentrum, was er kritiek op de keuze voor de uitbreidingslocaties en de wijze waarop de verkeersproblemen in beeld waren gebracht. Een verslaggever van de Noorderkrant constateerde dat vertrouwen in de plaatselijke politiek ontbreekt: de aanwezigen zien zich 'geconfronteerd met voldongen feiten terwijl de plannenmakers een ruwe schets hebben gemaakt die nog op alle fronten kan worden gewijzigd.'¹

Veel van de insprekers die wij interviewden bevestigen dit beeld. In één van de interviews wordt over deze informatie-avond bijvoorbeeld het volgende opgemerkt:

'Daar kwamen mensen met onbestemd gevoel vandaan. Men had het idee dat hen iets werd voorgehouden waar men niets meer aan kon veranderen. Het bestuur had tijdens de informatie-avond een defensieve houding naar bewoners toe.'

Een andere inspreker kenschetst de avond als volgt:

'Tijdens deze bijeenkomst ontstaat er tweespalt tussen de gemeente, die haar eigen plan verdedigt en de aanwezige bewoners die veel vragen en opmerkingen hadden. Tijdens de discussies wekt de gemeente de indruk dat alles al beslist is en de avond een informatie-avond is. De aanwezigen gaan zich hiertegen verzetten en in plaats van uitleg te geven over beslissingen of alternatieven schiet de gemeente in de verdediging.'

Op 6 juni besluit het gemeentebestuur om de inzagetermijn voor het Structuurplan met twee weken te verlengen, tot 1 juli. De verlenging is een antwoord op een verzoek van een aantal inwoners van Onderdendam om de termijn 'op te rekken' (zie bijlage 2). Het verzoek werd geuit tijdens de informatiebijeenkomst van 30 mei. B&W merken in een toelichting op het besluit op dat 'de verlenging in beginsel geen gevolgen heeft voor het verdere verloop van de procedure.'

¹ Bedumers zien liefst dorpsreferendum, in: Noorderkrant, 7 juni 2005.

De vaststelling van het plan door de gemeenteraad heeft, zoals al eerder gemeld, in september of oktober van dit jaar plaats.'

2.5 Zienswijzen en hoorzittingen

Er worden door inwoners circa 50 zienswijzen ingediend. Een groot deel van de zienswijzen worden ingediend door vertegenwoordigers van de volgende reeds bestaande of ad hoc opgerichte bewonersgroepen:

- bewoners Zuidoosthoek Onderdendam;
- de belangengroep Velduil;
- de groep Bedum-Oost;
- de groep Lageweg/Wroetende Mol;
- buurtvereniging Westerdijkshorn;
- vereniging dorpsbelangen Onderdendam;
- werkgroep Ter Laan.

Daarnaast worden zienswijzen ingediend door het Waterschap Noorderzijlvest, de Rijksdienst voor het oudheidkundig Bodemonderzoek, de Gasunie en de Commissie bestemmingsplannen Provincie Groningen.

Op 13 en 14 september 2005 worden drukbezochte hoorzittingen gehouden door de raadscommissie VROM. Indieners krijgen hier de gelegenheid om hun zienswijzen toe te lichten. Uit verslagen in de media valt op te maken dat de aanwezige insprekers 'grote vraagtekens' zetten bij de plekken waar het gemeentebestuur de 1.200 woningen wil bouwen. Er wordt, zoals ook in juni al bleek gevreesd voor een grote toename van de verkeersoverlast.

De inhoud van de zienswijzen op hoofdlijnen:

- er is een rondweg nodig, omdat een ontsluitingsweg vanuit Ter Laan niet voldoende is;
- door geplande bebouwing verdwijnt uitzicht en nemen lawaai en verkeershinder toe in Onderdendam en Bedum;
- een bedrijventerrein aan de noordzijde van de spoorlijn is een aantasting van het cultuurlandschap, van het vrije uitzicht over de landerijen. Het landschappelijk karakter wordt geweld aangedaan en er is sprake van misleiding door de gemeente omdat eerder andere verwachtingen zijn gewekt;
- bewoners van Onderdendam dienen een klacht in over de communicatie door de Vereniging Dorpsbelangen Onderdendam;
- uitbreiding (van woningen) is logischer aan de zuidwestzijde, gekoppeld aan een verbinding met Friesland Foods naar het nog aan te leggen NWG-tracé. De Groep Bedum-Oost geeft aan bereid te zijn mee te praten over de uitbreiding van Bedum;
- een bedrijventerrein ten noorden van Bedum is duur. Nieuwe bedrijven moeten in een duidelijk omlijnd gebied worden geconcentreerd. Een aansluiting op het NWG-tracé is niet goed omdat dit een omweg inhoudt. Het bedrijventerrein aan het Boterdiep moet verder uitgebreid worden;
- alternatieven binnen het Structuurplan aan de bevolking voorleggen via een referendum;
- planschade, bijvoorbeeld door aanleg van nieuwe ontsluitingsweg naar Eemshavenweg die een deel van de grond van een bedrijf doorkruist en de zoeklocatie van het nieuwe bedrijventerrein waardoor woningen in waarde dalen (vanwege verlies van vrij zicht);

- de ontsluitingsweg van en naar Friesland Foods moet ten zuiden van het spoor worden aangelegd: sluit beter aan op eventuele nieuwe en bestaande woonwijken en sportvoorzieningen en is snel door te trekken naar aansluitingen Ten Boer-Winsum-Eemshavenweg. Bovendien is deze optie volgens meerdere indieners goedkoper;
- aandacht voor verkeersafwikkeling, de Vlijt wordt/is een knelpunt, ook omdat hier meerdere scholen gevestigd zijn. Men is niet bereid om te rijden via de Sint Annerweg/Eemshavenweg;
- Waterschap Noorderzijlvest mist een beschouwing van de waterkansenkaart in het Structuurplan;
- de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek had graag uitgenodigd willen worden om deel te nemen aan de klankbordgroep;
- de Gasunie dient geen inhoudelijke opmerkingen aan. Men adviseert om het RIVM te raadplegen voor vragen over veiligheidsafstanden;
- de provincie Groningen wijst op diverse ruimtelijke beperkingen in en rond Bedum waarmee in het plan onvoldoende rekening is gehouden, waaronder aandacht voor risico's hoogspanning, infrastructuur en bodemaspecten;
- het Kwaliteitsteam mist een visie op het omliggende buitengebied.

Op 29 november verschijnt de officiële reactie van het gemeentebestuur op de ingediende zienswijzen. In de notitie Verwerking zienswijzen Structuurplan Bedum en Onderdendam stelt het gemeentebestuur vast dat het heeft gekozen 'voor een dialoog met verschillende maatschappelijke organisaties. Daarbij is verondersteld dat hiermee draagvlak binnen de plaatselijke samenleving zou kunnen worden verworven. Geconstateerd moet worden dat die opzet niet geheel geslaagd is geweest'. Ook geeft het bestuur aan dat 'in veel ingediende zienswijzen een definitief karakter van het Structuurplan wordt verondersteld. Dat is niet juist: Men wijst op de bestemmingsplanprocedure die 'voor belanghebbenden voldoende mogelijkheden biedt om ontwikkelingen te kunnen (bij)sturen'.²

Naar aanleiding van deze zienswijzen zijn twee wijzigingen in het definitieve Structuurplan opgenomen: een extra verbinding in de wijk Ter Laan en het gebied tussen Westerdijkshorn en het spoor is losgelaten als zoekgebied voor nieuwe bedrijvigheid.

2.6 Het alternatieve Structuurplan

Op 7 december besluit het college van B&W pas begin volgend jaar met een voorstel voor de gemeenteraad te kunnen komen voor een Structuurplan voor Bedum en Onderdendam (zie bijlage 2). Aanvankelijk was het de bedoeling van het gemeentebestuur om het plan in de loop van het najaar aan de raad voor te leggen. Door het grote aantal inspraakreacties en de verwerking daarvan heeft de procedure vertraging opgelopen. B&W verwachten nu dat het plan niet eerder dan in januari of februari 2006 aan de gemeenteraad kan worden voorgelegd. Dit heeft ook te maken met een afspraak met wethouder Haan en een groep betrokken burgers dat deze groep een aanvulling kan schrijven op een door de heer Bijvank ingediende zienswijze.

Deze 'aanvulling' wordt op 20 januari ingediend onder de titel 'BedumVerdientBeter'. De aanvulling wordt gepresenteerd als een alternatief Structuurplan. De Groep Bijvank die het plan heeft opgesteld biedt het plan aan de voorzitter van de raadscommissie VROM. Het plan onderscheidt zich op verschillende onderdelen van het officiële Structuurplan.

² College van B&W, Verwerking zienswijzen Structuurplan Bedum en Onderdendam, 29 november 2005.

Zo kiest het de Eemshavenweg als locatie van industrie- en dienstensector, hoogwaardig wonen aan het Boterdiep en minder nieuwbouw aan de noordoostkant van het dorp.

Op 24 januari besluiten B&W en fractievoorzitters opnieuw tot uitstel van de behandeling van het Structuurplan Bedum-Onderdendam (zie bijlage 2). Aanleiding voor het uitstel is het alternatieve Structuurplan.

Het college wil eerst advies van deskundigen over het onlangs gepubliceerde alternatieve plan. Het uitstel van de behandeling van het plan betekent dat de vaststelling pas na de raadsverkiezingen van 7 maart plaats zal kunnen hebben. In eerste instantie koerste het college op vaststelling in het najaar van 2005. Het grote aantal reacties uit de bevolking op de vorig jaar gepresenteerde gemeentelijke plannen leidde al tot vertraging in de procedure.

Op 25 en 26 januari presenteert de Groep Bijvank het alternatieve Structuurplan in hotel 't Gemeentehuis aan de vijf politieke partijen.

Op 7 februari vraagt B&W krediet aan de raad om het alternatieve Structuurplan door een stedenkundig bureau te laten beoordelen (zie bijlage 2). De Groep Bijvank overhandigt het alternatieve Structuurplan aan gedeputeerde Calon van de provincie Groningen.

Op 16 februari wordt het alternatieve Structuurplan gepresenteerd in 't Trefcentrum.

Eveneens op 16 februari stellen B&W de gemeenteraad voor om het alternatieve Structuurplan zowel door DZH als door een tweede stedenbouwkundig bureau te laten beoordelen op de door de gemeente gestelde randvoorwaarden en uitgangspunten voor het Structuurplan Bedum en Onderdendam. De raad besluit dat beoordeling door een tweede bureau niet nodig is. Het alternatieve plan wordt aangemerkt als een zienswijze op het gemeentelijke ontwerpplan en dient evenals de overige ingebrachte zienswijzen beoordeeld te worden door DZH.

In februari heeft de heer Bijvank een onderhoud met gedeputeerde Calon over het alternatieve plan, dit leidt tot een schriftelijke reactie van de gedeputeerde. Mede naar aanleiding van de reactie van de gedeputeerde Calon stelt de groep Bijvank een addendum op. Het alternatieve plan wordt daarmee op enkele punten bijgesteld.

Voorafgaand aan de raadscommissie van 17 mei reageert het gemeentebestuur in een niet gedateerde notitie inhoudelijk op de voorstellen in het alternatieve Structuurplan. Daarin wordt het besluit van de gemeente in herinnering geroepen dat 'BedumVerdientBeter' als een aanvulling op de eerder ingediende zienswijze wordt beschouwd. De brief verwoordt het standpunt van het gemeentebestuur op basis van een beoordeling van het plan door De Zwarte Hond. Het gemeentebestuur is van mening dat 'BedumVerdientBeter' onvoldoende aandacht besteedt aan de verkeersproblemen in Onderdendam, dat de voorgestelde westelijke ringweg onhaalbaar is, evenals de ontwikkeling van een bedrijventerrein langs de Eemshavenweg, dat wonen aan het Boterdiep geen haalbare kaart is, dat de ontwikkeling van woongebied aan de zuidwestkant niet rendabel is en dat de plannen voor vergroting van het centrum tot leegstand van winkels zal leiden.

Veel insprekers beoordelen de wijze waarop het gemeentebestuur op het alternatieve Structuurplan heeft gereageerd als negatief:

‘Het is onder de inwoners slecht gevallen dat de gemeente zo stug heeft vastgehouden aan het plan DZH. Het is niet duidelijk of achterliggende belangen hier een rol speelden. De vraag is waarom je als gemeente inspraak organiseert als je er op deze manier mee omgaat.’

Eén van de insprekers over hoe het gemeentebestuur op het alternatieve Structuurplan heeft gereageerd:

‘De groep Bijvank had niet verwacht dat het alternatieve plan helemaal terzijde zou worden geschoven. Politiek gezien is het niet van tafel geveegd, maar eigenlijk natuurlijk wel. Het is behandeld als zienswijze. Hier is de groep niet tevreden over, omdat het alternatieve plan te politiek-zakelijk is afgehandeld.’

2.7 Vaststelling van het Structuurplan

Op 2 mei 2006 leggen B&W het gewijzigde Structuurplan voor aan de commissie VROM en de Raad (zie bijlage 2).

Tijdens de vergadering van de commissie VROM op 17 mei 2006 licht Bijvank het alternatieve plan toe (inclusief addendum), door middel van een powerpointpresentatie. De commissie beraadslaat uitgebreid over het Structuurplan. Vanwege tijdgebrek wordt de tweede termijn verdaagd naar de volgende commissievergadering (21 juni 2006). Tijdens deze commissievergadering overhandigt de heer Bijvank een voorstel om beide plannen door een onafhankelijke derde partij te laten bekijken en een nieuw samengesteld plan te laten uitwerken waarbij de groep Bijvank bereid is om substantieel bij te dragen aan de kosten daarvan. Conclusie van de beraadslagingen door de commissie is dat er in zijn algemeenheid een redelijke overeenstemming is over het gemeentelijke concept Structuurplan en dat dit naar de raad van juli kan.

Op 6 juli 2006 geeft de raad aan geen behoefte te hebben aan een nieuwe beoordeling en een samengesteld plan. Het door B&W ontwikkelde Structuurplan wordt vastgesteld.

3. Beoordeling van de inspraak

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beoordelen wij de inspraakprocedure rondom het Structuurplan Bedum en Onderdendam. Hierbij maken we gebruik van de criteria die in hoofdstuk 1 zijn gepresenteerd. Daarbij zijn twee vragen aan de orde. Ten eerste hoe succesvol was de inspraak? Welke verklaringen kunnen we hiervoor geven? Bij deze beoordeling maken we een onderscheid tussen drie belangrijke fasen in de totstandkoming van het Structuurplan. Eerst de sessies met de klankbordgroepen (besloten consultatie). Dan de formele inspraakprocedure, waarbij zienswijzen konden worden ingediend (open zienswijzen). En dan een derde fase waarin een groep participanten - de groep Bijvank - in de gelegenheid wordt gesteld een alternatieve visie te ontwikkelen. De derde fase was een "novum": iets waarvoor nog geen juridische regeling is. Men heeft dat aangemerkt als "een toelichting op een bedenking". Maar zo is men er niet mee omgegaan. Het werd bijna een alternatieve planbehandelingsprocedure: besprekingen met politieke partijen en toelichting in een adviescommissie. Het werd goed beschouwd een burgerinitiatief.

3.2 Een succesvol inspraakproces?

De eerste vraag die wij ons stellen is of en zo ja, in welke mate de inspraak op het Structuurplan succesvol is geweest. Wij brengen hier de gekozen criteria voor succes nog even in herinnering. Van een succesvol inspraakproces is sprake indien:

- een gevarieerde groep betrokkenen heeft kunnen participeren;
- er goede onderlinge interactie en interactie met het bestuur is;
- hoogwaardige oplossingen zijn gekozen voor beleidsonderwerpen waar hun belangen liggen.

Een gevarieerde groep betrokkenen

Tijdens de ontwikkeling van het conceptplan hebben deelnemers van een klankbordgroep hun inbreng kunnen leveren. Er is kritiek mogelijk op de samenstelling van de klankbordgroep met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Voor de klankbordgroep werden alleen deelnemers geselecteerd die een maatschappelijke groepering vertegenwoordigden. Individuele burgers hebben niet de mogelijkheid gehad om in de voorfase inbreng te hebben. Deelnemers aan de klankbordgroep wisten vaak niet of voor deelname een mandaat van de vereniging nodig was of dat men op persoonlijke titel deelnam. Bovendien was het onduidelijk alle deelnemende verenigingen een representatieve achterban hadden. Tenslotte is door de media weinig tot geen aandacht aan deze fase van het planproces besteed. Derhalve kan betwijfeld worden of in de voorfase van dit planproces een gevarieerde groep heeft kunnen participeren.

Eén van de insprekers hierover:

‘Aan één van de klankbordgroepen namen belangengroepen deel, maar het was onduidelijk wie de achterban van deze groepen vormde. Wie vertegenwoordigde de Historische Vereniging? Wat was de achterban van het Algemeen Plaatselijk Belang Bedum? Het was daardoor onduidelijk met wie de gemeente aan tafel zat. Het APB heeft geen brede achterban. De Zwarte Hond en de gemeente hebben hier niets mee gedaan.’

In de fase na publicatie van het concept Structuurplan is wel een gevarieerde groep bij het planproces betrokken geraakt. De informatie-avonden en hoorzittingen zijn drukbezocht. Er zijn veel zienswijzen ingediend. Bovendien zijn er verschillende groepen opgericht om collectieve belangen te behartigen. In de media is veel aandacht aan deze fase van het planproces besteed. Daarmee moet voor deze fase van het planproces een heel andere conclusie worden getrokken: tijdens de inspraak op het concept Structuurplan is juist wel een gevarieerde groep inwoners bij het planproces betrokken.

In de derde fase, waarin het plan Bijvank is uitgewerkt en bediscussieerd, kenmerkt met name de discussie over het gepresenteerde plan zich door een grote variatie in betrokkenen. Er is in de media uitgebreid aandacht aan besteed. Het plan is voor een grote groep belangstellenden gepresenteerd. Ook de raadsfracties zijn in de gelegenheid gesteld om over het plan te discussiëren.

Onderlinge interactie en interactie met het bestuur

De onderlinge interactie tussen participanten is tijdens de voorfase beperkt gebleven tot interactie binnen drie bijeenkomsten van de enigszins beperkt samengestelde klankbordgroepen. De kwaliteit van de interactie wordt door de deelnemers positief beoordeeld. Er was niet alleen interactie onder elkaar, maar ook met De Zwarte Hond, ambtenaren en het bestuur. De deelnemers aan de klankbordgroep hadden buiten de klankbordgroep om echter weinig contacten met de achterban. Dat was mede op verzoek van de organisatoren die projectontwikkelaars niet wilden tippen dat er plannen gemaakt gingen worden. De voorfase heeft zich daarmee in betrekkelijke stilte voltrokken. Er is niet in de media over gepubliceerd. Er is, voor zover wij hebben kunnen nagaan, ook in de raad of in raadscommissies niet over gesproken. De interactie tussen participanten en het bestuur was in deze fase goed. Het bestuur was vertegenwoordigd tijdens sessies met de klankbordgroep. Het was voor de leden van de klankbordgroep goed mogelijk om een bestuurder aan te spreken.

Ambtenaar: 'Terugkoppeling vanuit de klankbordgroepen naar de achterban was lastig. Het APB zat bijvoorbeeld op een dood spoor. Er was ook een dilemma: in hoeverre wil je terugkoppelen? De gemeente wilde de grond niet kwijtraken aan projectontwikkelaars. Het was daarom de bedoeling om de bijeenkomsten besloten te houden. De grond was nog van allerlei boeren, maar is nu van projectontwikkelaars. Dit was niet het voornaamste motief om de klankbordgroepen besloten te houden, dat was om 'ruis' te voorkomen.'

Tijdens de inspraakfase was er veel interactie tussen de participanten, al verliep de interactie tussen de participanten en het bestuur niet altijd soepel. Dat kwam vooral duidelijk naar voren tijdens de inspraakavonden in mei 2005 en tijdens de hoorzittingen in september 2005. Met name daardoor beoordelen wij de interactie tijdens de inspraakfase tamelijk kritisch. Het onderstaande citaat laat zien dat het probleem vooral te maken had met de defensieve wijze waarop vanuit de gemeenten werd gereageerd op vragen en opmerkingen van burgers.

Inspreker: 'Op zichzelf is het goed geweest om in mei 2005, gelijk met de publicatie van het conceptplan, een voorlichtingsavond te beleggen in Bedum en in Onderdendam. Deze avonden zijn door veel inwoners gebruikt om hun ongenoegen te uiten. Maar de gemeente is hier onvoldoende serieus mee omgegaan. Op terechte vragen van bewoners had men geen antwoord. Dit leidde tot verdere irritaties en meer onrust. Dit had ook te maken met de rationele wijze waarop de gemeente omging met de – emotioneel geladen – opmerkingen uit de zaal.'

Veel antwoorden luiden: ‘dat is nog niet bekend’ of ‘daar kan nu nog niet op in worden gegaan.’ Dat is onbevredigend voor de bezoekers, zeker gegeven het feit dat het een voorlichtingsavond betrof. ‘

Tijdens de derde fase heeft meerdere keren overleg plaatsgevonden tussen de opstellers van ‘BedumVerdientBeter’ en het bestuur. Ook tussen de groep Bijvank en de raadsfracties is interactie geweest over het plan. Verder is er contact geweest tussen de groep Bijvank en de provincie en tussen de groep Bijvank en het waterschap. Tenslotte is het plan gepresenteerd aan een grote groep geïnteresseerde inwoners. Daarmee kan worden vastgesteld dat er in deze fase voldoende onderlinge interactie is geweest.

Hoogwaardige oplossingen

Hiermee wordt aangegeven dat voor succesvolle inspraak belanghebbenden inbreng in het proces moeten hebben en betrokken moeten worden bij het bedenken van oplossingen voor problemen. In de voorfase zijn de bijeenkomsten met de klankbordgroepen gebruikt om belanghebbenden te betrekken bij het Structuurplan. Het staat vast dat de discussies in de klankbordgroepen een bijdrage levert aan de gekozen oplossingsrichtingen. Toch blijkt uit het onderzoek dat het voor de deelnemers aan de klankbordgroepen niet altijd duidelijk was op welke wijze hun opmerkingen zijn verwerkt.

Inspreker, deelnemer Klankbordgroep: ‘De opzet van de klankbordgroepen was vreemd. In de eerste groep mocht alles worden gezegd. De aanwezigen neigden er toen naar om bebouwing aan de zuidkant van Bedum mogelijk te maken, dichterbij de stad Groningen. Na de tweede bijeenkomst met raadsleden werd het plan gepresenteerd, met de uitbreiding alleen aan de oostkant van Bedum.’

Tijdens de inspraakfase is uitgebreid gebruik gemaakt van de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen. Het niveau van de ingediende zienswijzen was goed. De invloed van de zienswijzen op het uiteindelijke plan is beperkt te noemen: het conceptplan is na de inspraakfase op slechts twee punten gewijzigd: de zoeklocatie voor uitbreiding van het bedrijventerrein en de verbinding tussen Ter Laan 4 en de st. Annerweg.

Inspreker: ‘Het niveau van de ingediende zienswijzen was goed. Deze gingen niet alleen maar om het eigen belang van de indiener. Dit speelde natuurlijk wel een rol. De gemeente moet onderscheid kunnen maken tussen het eigen belang van sprekers en aangedragen zaken die meer het algemene belang aangaan.’

Conclusie

Het inspraakproces rond het Structuurplan Bedum en Onderdendam is niet in alle opzichten succesvol verlopen. Ten eerste was de kring van belanghebbenden en belangstellenden die in de voorfase mochten meedenken te klein en er was onvoldoende contact met de eigen achterban. Ten tweede verliepen tijdens de inspraakfase de contacten tussen participanten en het bestuur niet goed, waardoor er onvoldoende uitwisseling van ideeën en standpunten heeft kunnen plaatsvinden. Ten derde heeft de inbreng van de participanten in het planproces niet of nauwelijks effect gehad op de gekozen oplossingsrichtingen. Positieve elementen waren er ook. Zoals de grote belangstelling en betrokkenheid van inwoners in de fase waarin op het conceptrapport kon worden gereageerd. Maar ook de gelegenheid die de gemeente de groep Bijvank gaf om hun zienswijzen uit te werken in een alternatief plan moet positief gewaardeerd worden.

Per saldo moet echter geconcludeerd worden dat het gemeentebestuur er ondanks de goede intenties niet geheel in is geslaagd om de bij participanten aanwezige ideeën en standpunten in voldoende mate in het Structuurplan een plaats te geven.

3.3 Openheid

Het eerste element dat zal worden beoordeeld is de openheid. Hierbij gaat het er bijvoorbeeld om dat de inhoud van het beleid nog niet vast staat, dat het bestuur en de participanten bereid zijn om invloed met elkaar te delen, dat het bestuur en de participanten bereid zijn om elkaar inzicht te geven in elkaars belangen en afwegingen en dat het bestuur en de participanten geen onveranderlijke opstelling of opvattingen hebben.

Inhoud beleid staat nog niet vast

Tijdens de start van de voorfase van het planproces stond er weinig meer vast dan de bouwopgave van 1.200 woningen, die overigens geen definitief karakter had, en die de directe aanleiding was voor het vernieuwen van het bestaande Structuurplan. Daarnaast was er sprake van een aantal randvoorwaarden (vooral vanuit de provincie) die van invloed waren op de keuze van zoeklocaties voor bouwplannen, infrastructuur en bedrijventerreinen.

Het concept Structuurplan had een heel andere status. Dit was op hoofdlijnen het beoogde plan, ook al had de raad zich er nog niet inhoudelijk over uitgelaten. Op het conceptplan kon worden ingesproken, maar het was niet de bedoeling van het gemeentebestuur dat het door de inspraak nog sterk van karakter zou veranderen.

Inspreker: 'Op 30 mei 2005 is er een voorlichtingsavond waar de gemeente en het bureau DZH het concept Structuurplan presenteren. Tijdens deze bijeenkomst ontstaat er tweespalt tussen de gemeente, die haar eigen plan verdedigt en de aanwezige bewoners die veel vragen en opmerkingen hadden. Tijdens de discussies wekt de gemeente de indruk dat alles al beslist is en de avond een informatie-avond is. De aanwezigen gaan zich hiertegen verzetten en in plaats van uitleg te geven over beslissingen of alternatieven schiet de gemeente in de verdediging.'

Raadslid: 'Het concept lag er al toen de inwoners erbij betrokken werden. Men had toen het gevoel van, wat kunnen we nog beginnen? Men gelooft niet meer dat het een visie is waar nog wel het een en ander in veranderd kan worden. Men heeft de indruk, dat er al veel vastligt.'

Ambtenaar: 'Het is ingewikkeld om een Structuurplan naar de bevolking te communiceren. Er zitten 'veel lagen in' de ontwikkeling van het plan en ook van het centrum van Bedum. De omgeving van Bedum is een lastige puzzel. Veel hiervan is al jaren geleden 'voorgesorteerd'. Veel van deze randvoorwaarden spelen een rol waardoor de speelruimte voor interactie in de inspraak gering was.'

Inspreker: 'De inspraak leek een verplicht nummer, omdat 'de kaarten al geschud leken'. Er stond weinig nieuws in het plan, bijvoorbeeld het bouwen op Ter Laan was al jaren bekend. Misschien heeft men daarom gedacht dat het plan weinig impact zou hebben. Al dan niet bewust heeft de gemeente de interesse van de inwoners van Bedum onderschat.'

Geconcludeerd moet worden toen het conceptplan werd gepubliceerd, dat de belangrijkste keuzes grotendeels vast lagen en dat de mogelijkheden om nog invloed op de inhoud van het plan uit te oefenen gering waren. Dit is met name een probleem gebleken omdat de voorfase van het planproces in betrekkelijke beslotenheid had plaatsgevonden.

Voor de groep Bijvank was dit extra teleurstellend omdat zij van de wethouder uitdrukkelijk de gelegenheid hebben gekregen om hun zienswijze verder uit te werken terwijl er van hun plan geen onderdelen in het uiteindelijke Structuurplan zijn overgenomen.

Bereidheid om invloed te delen

In de voorbereidende fase wilde het gemeentebestuur invloed delen. De intentie was om het inspraakproces 'interactief en bottom-up' te organiseren, wat ook uit een ambtelijke notitie voorafgaand aan het Structuurplan blijkt.

Inspreker, deelnemer Klankbordgroep: 'De opzet van de klankbordgroepen was vreemd. In de eerste groep mocht alles worden gezegd. De aanwezigen neigden er toen naar om bebouwing aan de zuidkant van Bedum mogelijk te maken, dichterbij de stad Groningen. Na de tweede bijeenkomst met raadsleden werd het plan gepresenteerd, met de uitbreiding alleen aan de oostkant van Bedum.'

In de inspraakfase was er bij de participanten behoefte aan invloed. Uit de zienswijzen blijkt dat enkele groepen bewoners graag wilden meepraten. Ook de Groep Bijvank had het idee dat er in een gezamenlijke dialoog over beide plannen kon worden gesproken.

Inspreker: 'Er is onbalans in de manier waarop de gemeente het bureau aan het werk zet, de plannen maakt en presenteert én de geringe hoeveelheid tijd en ruimte die anderen krijgen om te reageren. Dit is een soort democratisch tekort.'

Hoewel de gemeente bepaalde insprekers in deze fase ter wille is geweest (de Groep Westerdijkshorn bij het indienen van de zienswijzen en de Groep Bijvank bij het indienen van het plan BedumVerdientBeter) leek de echte bereidheid om invloed te delen er niet (meer) te zijn: van de vele zienswijzen hebben slechts enkele geleid tot aanpassingen in het concept Structuurplan.

Inspreker: 'In de reactie op de zienswijzen reageerde de gemeente in meerdere gevallen niet op de inhoud, maar gaf men alleen weer wat men zelf vond. Terwijl de indieners inhoudelijke argumenten willen. Zo was het enige argument over de weg vanaf Friesland Foods dat de weg ten noorden van het spoor buiten de bebouwde kom lag en die ten zuiden ervan binnen de bebouwde kom. Terwijl de werkelijke reden is dat de provincie waarschijnlijk gaat meebetalen aan de noordelijke variant. Als er geen geld voor een zuidelijke weg is, moet daar duidelijkheid over zijn.'

Uit de wijze waarop de gemeente heeft gereageerd op het aanbod om een alternatief plan uit te werken mag worden afgeleid dat zij bereid was om invloed te delen. In de aansturing van de initiatiefnemers is de gemeente er echter niet in geslaagd om ervoor te zorgen dat de groep Bijvank binnen de gestelde randvoorwaarden bleef.

Inzicht geven in belangen en afwegingen

Het criterium is hier: het bestuur en de participanten zijn bereid om elkaar inzicht te geven in elkaars belangen en afwegingen. Deze bereidheid veronderstelt dat discussies tussen de betrokkenen een niet-strategisch karakter hebben.

Uit de interviews en het dossieronderzoek is niet gebleken dat deze bereidheid er tijdens de voorfase met de klankbordgroepen niet was. Er was voldoende openheid als het ging om de belangen die bij de bouwopgave en de infrastructurele oplossingen in het geding waren. Dat veranderde enigszins tijdens de inspraakfase. Kenmerkend was juist dat de eigen belangen en afwegingen niet werden uitgewisseld. Dit kwam onder meer naar voren in de wijze waarop de gemeente heeft gereageerd op de ingediende zienswijzen.

Inspreker: 'De reactie op de ingediende zienswijze(n) was niet bevredigend. Hier is een brief over gestuurd naar de gemeente. Vooral de onduidelijkheid achter de standpunten staat tegen'.

Daar staat tegenover dat de gemeente in het conceptplan en in de communicatie over het plan wel altijd duidelijk is geweest over de randvoorwaarden waaraan de oplossingen in het Structuurplan zouden moeten voldoen.

Geen onveranderlijke opstelling of opvattingen

Het criterium luidt hier: het gemeentebestuur en de participanten hebben geen onveranderlijke opstelling of opvattingen.

De voorfase met de klankbordgroepen kenmerkte zich door open discussie. Uit de interviews komt naar voren dat er goed naar elkaar werd geluisterd en dat er onderlinge discussie was waarin opvattingen konden worden uitgewisseld. Wij hebben uit de interviews en het dossieronderzoek niet kunnen afleiden dat er tijdens deze fase van het planproces bij één van de partijen sprake was van een onveranderlijke opstelling of van onveranderlijke opvattingen.

Een aanwijzing dat dit na publicatie van het conceptplan veranderde, is dat de formele inspraak slechts heeft geleid tot twee wijzigingen in het conceptplan opgenomen. Dit duidt op een zekere mate van onveranderlijkheid in de opstelling en de opvattingen van het gemeentebestuur. Dit beeld wordt bevestigd in de interviews. Meerdere insprekers vertellen hier dat zij de indruk hadden dat het gemeentebestuur na kritische vragen nogal snel in de verdediging schoot. Overigens moet ook gemeld worden dat de opstelling en de opvattingen van de insprekers onveranderlijk was. Zo was de groep Bijvank op een gegeven moment van mening dat er niet meer in het alternatieve plan 'geshopt' kon worden maar dat het alles of niets zou moeten zijn.

Inspreker: 'Uiteindelijk heeft de gemeente na alle inspraak het plan slechts op twee minieme onderdelen aangepast, waarbij een onderdeel, het verhuizen van de zoeklocatie bedrijventerrein, min of meer gedwongen door eerdere toezeggingen aan bewoners van de wijk Uilenest. '

Inspreker: 'De gemeente deed niets met alternatieve ideeën van bewoners en het alternatieve Structuurplan, terwijl de advertentie in de Noorderkrant zo uitnodigend was. Er werd gevraagd om mee te denken.'

Inspreker: 'Het is onder de inwoners slecht gevallen dat de gemeente zo stug heeft vastgehouden aan het plan-DZH. Het is niet duidelijk of achterliggende belangen hier een rol speelden. De vraag is waarom je als gemeente inspraak organiseert als je er op deze manier mee omgaat.'

Inspreker: 'De communicatie van de gemeente liet te wensen over. Men was te stellig in het verdedigen van het concept plan. Men stond te weinig open voor ideeën van inwoners.'

De bewoners uit Onderdendam stonden daarom wantrouwig ten opzichte van plannen van de gemeente.'

Ook in de derde fase blijft dit beeld bestaan. Opvallend is echter ook dat niet alleen het gemeentebestuur onveranderlijk is in standpunten en opvattingen, de groep Bijvank is dat evenzeer. Beide 'partijen' staan tegenover elkaar en zijn niet bereid om water bij de wijn te doen. De groep Bijvank wil niet dat er in het alternatieve Structuurplan wordt 'geshopt'. Het gemeentebestuur wil niet afwijken van de door de provincie 'harde' randvoorwaarden.

3.4 Duidelijkheid

Het bestuur moet vooraf duidelijkheid bieden over de inhoudelijke beleidsruimte, het delen van invloed met participanten en de criteria waarop voorstellen worden beoordeeld.

Duidelijkheid over de inhoudelijke beleidsruimte

Te ontwikkelen maatregelen moesten passen in een groot aantal randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden zijn bij de start van het planproces bekend bij DHZ en het gemeentebestuur. De leden van de klankbordgroepen worden over het bestaan en de inhoud van de randvoorwaarden geïnformeerd. Bij de start van de sessies zijn de leden van de klankbordgroepen ook geïnformeerd over hun rol. De interviews met leden van de klankbordgroepen bevestigen het beeld dat er voldoende duidelijk was over de mogelijkheden en beperkingen.

Uit de interviews komt naar voren dat de inhoudelijke beleidsruimte tijdens de inspraakfase niet bij alle insprekers bekend was. Dit ondanks de communicatie hierover in het plan en in de persberichten. In een aantal interviews met insprekers is hierbij gewezen op de verwachtingen die zijn gewekt door de paginagrote advertentie van het gemeentebestuur, waarin inwoners worden opgeroepen om hun mening te geven. Hoewel in deze advertentie is beschreven binnen welke randvoorwaarden oplossingen gezocht moeten worden, hebben veel insprekers de inhoudelijke beleidsruimte groter ingeschat dan feitelijk het geval was.

Raadslid: 'Er is onvoldoende duidelijk gemaakt dat Bedum de woningbouwtaakstelling is aangegaan als alternatief voor annexatie van grond door de stad Groningen. Dit had beter duidelijk gemaakt moeten worden. De beeldvorming over de 1200 woningen is in stand gebleven, ook in de media. Het is zeker niet zo dat deze er allemaal komen. De gemeente had meer bedacht moeten zijn op wat er gepubliceerd wordt.'

Inspreker: 'Er werd niet aangegeven wat de bandbreedte van de inspraak was. Er is te weinig inhoudelijk gereageerd op de zienswijzen. De gemeente lijkt in haar plan vooral bezig met twee dingen: hoe de 1200 woningen en de weg ten noorden van het spoor te verwerken in de plannen. Er is niets gedaan met de ingediende zienswijzen, waaronder het alternatieve plan.'

Ambtenaar: 'De gemeente heeft redelijk consistent gecommuniceerd. Misschien is in het begin van het proces te weinig aandacht geweest over de impact en de reikwijdte van de plannen. Dit is een probleem waar de gemeente Bedum ook tijdens andere projecten mee zit: hoe zit het met de representativiteit van organisaties en instellingen die worden opgeroepen om samen te werken (aan plannen)? Koppelen zij terug naar hun achterban? De indruk bestaat van niet.'

Voor de raadsleden is nog een discussiepunt geweest of en zo ja wanneer er een standpunt over het plan moest worden ingenomen.

Een omissie in de derde fase is geweest dat het gemeentebestuur onvoldoende duidelijk heeft gemaakt dat het alternatieve plan alleen acceptabel zou zijn indien de oplossingen binnen de gestelde randvoorwaarden zouden blijven.

Duidelijkheid over het delen van invloed met participanten

Onderzocht is in hoeverre er duidelijkheid bestond over het delen van invloed met participanten. Tijdens de voorfase was dit voldoende duidelijk. In het dossieronderzoek en in de interviews hebben we geen aanwijzingen aangetroffen die suggereren dat er op dit punt onduidelijkheid bestond. Tijdens de inspraakfase was er wel onduidelijkheid op dit punt. Veel insprekers hadden hoge verwachtingen over de invloed die zij konden hebben op de inhoud van het plan.

Inspreker: 'De advertentie wekte de indruk dat het gemeentebestuur echt geïnteresseerd was in de mening van de inwoners. Na lezing geschrokken van het plan van de gemeente. In een reactie de belangrijkste bezwaren op een rijtje gezet, ook aangegeven dat de oproep om mee te denken heel positief is. Verwachting was dat de visie van gebruikers in het Structuurplan aan de orde zou komen. Dit zijn dan zowel bewoners, bedrijven en winkeliers. Dat zij invloed zouden kunnen uitoefenen op de plannen van de gemeente.'

Inspreker: 'In deze commissie kon tien minuten via een microfoon worden ingesproken. Dit was wat onder inspraak werd verstaan. Deze vorm van inspraak strookte niet met de verwachtingen, die vooral waren ontleend aan de advertentie in de Noorderkrant. Hierin werd gezegd: 'over dit plan willen wij graag uw mening' en 'het plan is nog niet vastgelegd (..) Uw mening telt dus'.

Ook in de derde fase waren er bij de deelnemers aan het initiatief van de groep Bijvank hoge verwachtingen over de invloed die zij met hun te ontwikkelen plan konden hebben. Achteraf gezien bleek er bij de insprekers onvoldoende duidelijkheid te bestaan over de mate van invloed die zij konden delen met de gemeente.

Duidelijkheid over de criteria waarop voorstellen worden beoordeeld

Nagegaan is of er voldoende duidelijkheid was over de criteria waarop voorstellen van participanten zouden worden beoordeeld. Dit is zowel in de voorfase, als in de inspraakfase niet duidelijk gemaakt door DZH en/of het gemeentebestuur. Wij leiden dit af uit het gegeven dat het voor leden van de klankbordgroep niet duidelijk was op welke wijze hun inbreng een plaats in het conceptplan heeft gekregen. In de schriftelijke communicatie van de gemeente tijdens de inspraakfase hebben wij geen informatie aangetroffen over beoordelingscriteria voor voorstellen van insprekers, anders dan de hiervoor al genoemde randvoorwaarden.

3.5 Meerwaarde

Inspraak is alleen zinvol als participatie van inwoners of maatschappelijke organisaties meerwaarde kan hebben. Men moet iets kunnen toevoegen aan het beleid of het plan. Het bestuur verwacht met andere woorden van de participanten een bepaalde bijdrage en de participanten moeten bereid zijn om deze bijdrage te leveren.

De meerwaarde van interactief beleid kan onder meer liggen in het leveren van een eigen beleidsinspanning door de participanten, de inbreng van relevante en ontbrekende kennis of ideeën, steun of draagvlak voor de inhoud van het plan of proces en een verbetering van de verhouding en de communicatie tussen bestuur en participanten of participanten onderling.

Een eigen beleidsinspanning van de participanten

De inspraakfase maar vooral de derde fase heeft tot een – aanzienlijke – eigen beleidsinspanning van de participanten geleid, namelijk het alternatieve Structuurplan BedumVerdientBeter van de groep Bijvank.

De inbreng van relevante en ontbrekende kennis of ideeën

Tijdens de voorfasen was dit uitdrukkelijk een doel van het planproces. De deelnemers aan de klankbordgroepen konden ideeën aanleveren waar DZH mee verder kon bij ontwikkelen van het concept Structuurplan.

Tijdens de inspraakfase was het inbrengen van relevante en ontbrekende kennis of ideeën geen doelstelling. Toch is, met name door de groep Bijvank, de nodige nieuwe ideeën ingebracht. De kern hiervan was de behoefte aan een meer ‘visionaire’ discussie over de toekomst van het dorp. Verder wilde men op een aantal zaken fundamenteel andere dingen dan in het gemeentelijke Structuurplan stonden genoemd. De bruikbaarheid van deze ideeën wordt wisselend beoordeeld. Veel betrokkenen roemen de inzet en de kwaliteit van het plan ‘BedumVerdientBeter’, maar uiteindelijk is dit plan toch vrij snel vrijwel geheel afgewezen.

Steun of draagvlak voor de inhoud van het plan of proces

Het genereren van steun voor de (locatie van de) bouwopgave was wellicht één van de doelen van het planproces en daarmee ook één van de doelen van de inspraak. Het effect lijkt echter averechts geweest. Door de betrekkelijk gesloten voorfase was de bouwopgave voor veel betrokkenen een onaangename verrassing en ontstond oppositie tegen het plan. De inspraakfase heeft ertoe geleid dat tegenstanders hun krachten konden bundelen. Overigens heeft deze tegenstand de gemeenteraad er niet van kunnen overtuigen dat er in het Structuurplan andere keuzes gemaakt moesten worden.

Inspreker: ‘De gemeenteraad heeft veel moeite gedaan om mensen te betrekken bij de plannen.’

Inspreker: ‘De intentie van de gemeente was wel goed: gun de mensen inspraak om draagvlak te creëren. De aanpak was echter onprofessioneel, de reacties van insprekers werden direct in het persoonlijke getrokken. Om die reden hebben veel mensen ook geen reactie gegeven.’

Een verbetering van de verhouding tussen bestuur en participanten of participanten onderling

Het planproces heeft de relatie tussen bestuur en participanten niet verbeterd. Tijdens sommige momenten in het planproces is wellicht tijdelijk sprake geweest van een verslechtering. Dit heeft er echter niet toe geleid dat er een onwerkbaar situatie is ontstaan.

3.6 Constructieve relatie

Om de relatie tussen de betrokkenen in een inspraakproces constructief te laten zijn, moet deze aan twee voorwaarden voldoen: er moet wederzijds vertrouwen zijn en tussen de betrokkenen moeten werkbare verhoudingen zijn.

Wederzijds vertrouwen

Ook in de beoordeling van de laatste voorwaarde voor een succesvol inspraakproces wordt onderscheid gemaakt tussen de voorfase waarin de klankbordbijeenkomsten plaatsvonden en de eigenlijke inspraak, die in 2005 begon.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat gedurende de voorfase wederzijds vertrouwen in voldoende mate aanwezig was. Uit reacties van betrokkenen blijkt dat de relatie tussen participanten en DHZ en gemeentebestuur als constructief werd gezien. Uit de interviews komt naar voren dat de sfeer tijdens de bijeenkomsten goed was.

Tijdens de inspraakfase was er op meerdere momenten sprake van een verstoring van de verhouding tussen het bestuur (de gemeente) en de participanten. Meerdere insprekers hadden geen goed gevoel bij de inspraak, wat volgens één van hen kwam door de 'houding van de raad' tijdens de vergaderingen. Ook de rol van één van de gemeentelijke afgevaardigden tijdens de diverse inspraakmomenten er werd door meerdere insprekers en betrokkenen gehemeld. Er is een conflict over de stijl van vergaderen tussen de gemeente en een inspreker ontstaan en meerdere betrokkenen vinden dat 'persoonlijke verhoudingen op een gegeven moment een (te) grote rol gingen spelen'. Dit heeft het vertrouwen bij de insprekers geen goed gedaan, wat ook invloed had op de verhoudingen tussen de gemeente en de insprekers. Bijkomend probleem is in dit geval de schaal van Bedum: betrokkenen hebben meerdere rollen en komen elkaar vaak tegen: in het gemeentehuis, tijdens de inspraak en later in een meer informele setting. Hierdoor kan het ook moeilijk zijn om deze rollen goed gescheiden te houden.

Tussen de Groep Bijvank en de gemeente ontstond geleidelijk ook een gebrek aan wederzijds vertrouwen. De oorzaken hiervoor moeten ons inziens bij beide partijen worden gezocht. Aan de ene kant behandelt de gemeente het plan, waar uren werk in hebben gezeten, als een formele zienswijze. Bovendien wordt het plan in een reactie richting de Groep op vrijwel alle punten afgewezen. En dit terwijl er bij de leden - al dan niet terecht- het idee heerste dat de gemeente gezamenlijk naar de beide plannen wilde kijken.

Raadslid: 'Aan zowel het plan van de gemeente als het alternatieve plan van Bijvank zitten goede kanten. Eigenlijk hadden de plannen samengevoegd kunnen worden. Bijvank wilde echter alleen zijn plan. Ze hadden het algemene belang voor het eigenbelang moeten stellen. De gemeente kreeg de indruk dat de Groep alleen plannen maakte die hun eigen belangen dienden.'

Werkbare verhoudingen

Opvallend is dat ook bijna een jaar na dato de direct betrokkenen met de vinger naar elkaar wijzen als we vragen naar de oorzaak van het gebrekkige vertrouwen in de doelen en motieven van andere partijen. Tegelijkertijd horen wij steeds dat dit er niet toe heeft geleid dat persoonlijke verhoudingen onwerkbaar zijn geworden.

Betrokkenen van de leden van de groep Bijvank hebben op een gegeven moment vrijwel alleen via de media gecommuniceerd.

Men is zonder medeweten van de gemeente naar het waterschap gegaan en heeft in de media de suggestie gewekt dat het waterschap achter het plan 'BedumVerdientBeter' zou staan. Uit een gesprek met de betrokken medewerker bleek dat dit niet het geval was. Ook wilde men op een gegeven moment alleen het eigen plan volledig ingevoerd hebben, in plaats van het compromis te zoeken. Of dit compromis in die fase van de planvorming mogelijk was, is een tweede. Maar meerdere betrokkenen vinden dat de Groep 'met die houding haar hand heeft verspeeld'.

Raadslid: 'De raad heeft vanaf het begin het alternatieve Structuurplan serieus meegenomen in de afwegingen. De groep Bijvank had echter het idee dat alleen hun plan het beste was. Dan houdt het snel op. De raad heeft de strijd niet aangewakkerd, dat heeft de Groep Bijvank met deze houding gedaan.'

Bestuurder: 'In het algemeen zijn er over en weer verwijten gemaakt tussen de gemeente en bewoners dat er niet geluisterd wordt naar elkaars ideeën. De gemeente heeft altijd goed gecommuniceerd met bewoners. De plannen zijn wellicht te concreet op papier gezet, hierdoor is een verkeerde indruk gewekt bij de bewoners.'

Inspreker: 'Persoonlijke verhoudingen speelden ook een rol. De betrokken wethouder heeft vanuit de gemeente sterk het beeld bepaald. Tijdens een commissievergadering VROM, waarin alle insprekers mondeling konden toelichten en B&W en raadsleden konden antwoorden, heeft hij meerdere aanwezigen geschoffeerd. In het algemeen hebben de raad en de ambtenaren zich wel achter het college opgesteld.'

Inspreker: 'Op een gegeven moment leek er een soort 'wij tegen hen' sfeer te zijn ontstaan. Zo wordt de groep verweten dat 'zij alleen via de pers communiceren'.

Raadslid: 'De reacties van de inwoners hadden ook met individuele mensen te maken. Was de portefeuillehouder bijvoorbeeld een goede presentator of gespreksleider? Deze feedback is ook gegeven. Er is ook niet in de band tussen Bijvank en de wethouder geïnvesteerd. Informeel ging het heel goed, maar binnen de formele settings sloeg de toon om. Ook de man van DZH was te technisch en instrumenteel.'

Ambtenaar: 'De Groep Bijvank is demagogisch te werk gegaan. Hun bewering over de waterkansenkaart van het waterschap en de beperkingen op bouwen ten oosten van Bedum is niet waar. Ze brachten het ook zo dat het leek alsof het waterschap achter hun plannen stond. Ook betwijfel ik of de bewering van de Groep dat 80 procent achter hun alternatieve plan zou staan. Op dit moment hoor je namelijk niets meer over het alternatieve plan.'

3.7 Eindoordeel

In de voorgaande paragrafen is aan de hand van verschillende criteria de inspraak rond het Structuurplan Bedum beoordeeld. In deze paragraaf vatten wij het bevinden samen en komen tot een eindoordeel. Wij doen dat door onze beoordeling van de kwaliteit van het inspraakproces hieronder in tabelvorm weer te geven.

Het inspraakproces rond het Structuurplan is moeizaam verlopen. De grootste knelpunten waren de beperkte participatie in de voorfase, de moeizame interactie tussen participanten en het bestuur tijdens de fase van open zienswijzen en de aansturing en verwerking van ideeën uit het Plan Bijvank. Het is wel een proces geweest waar uiteindelijk veel inwoners van Bedum aan hebben kunnen deelnemen en een proces dat de nodige creativiteit heeft losgemaakt.

Tabel 1:
Beoordeling van het inspraakproces Structuurplan Bedum en Onderdendam.

	besloten consultatie	open zienswijzen	burgerinitiatief
<i>een succesvol inspraakproces</i>			
- gevarieerde groep betrokkenen	-	++	-
- interactie onderling en met bestuur	+	-	+
- hoogwaardige oplossingen	+	+	++
<i>openheid</i>			
- inhoud ligt nog niet vast	+	-	-/+
- bereid om invloed te delen	+	-	-/+
- inzicht geven in belangen en afwegingen	+	-/+	-/+
- geen onveranderlijke opstelling	+	-	-
<i>duidelijkheid</i>			
- over beleidsruimte	+	-/+	-
- delen invloed met participanten	+	-	-
- beoordelingscriteria	-	-	+
<i>meerwaarde</i>			
- eigen beleidsinspanning	-	-/+	+
- inbreng nieuwe kennis of ideeën	+	-	+
- steun of draagvlak	-	+	+
- betere verhouding met bestuur	+	-/+	-/+
<i>constructieve relatie</i>			
- wederzijds vertrouwen	+	-	-
- werkbare verhoudingen	+	-	-/+

In de overgang van de voorfase naar de inspraakfase heeft de gemeente onvoldoende de regie in handen kunnen houden. Toen bij de start van de inspraakfase bleek dat de weerstand tegen het conceptplan groot was is de gemeente er niet in geslaagd om snel over te schakelen naar een procesaanpak. Dat had mede te maken met de keuze voor een adviesbureau met een sterke inhoudelijke focus.

In de derde fase van dit planproces wist de gemeente niet precies in welke procedure ze verkeerde, terwijl de groep Bijvank het initiatief naar zich toe trok en dacht dat alles wel kon. De regie bij een burgerinitiatief ligt bij de burgers: die hebben dat in dit geval ook wel knap gedaan. Maar ook het gemeentebestuur verdient lof. Zij hebben de groep Bijvank tijd en spreektijd in adviescommissie van de raad gegeven.

Deze casus toont eens te meer aan dat het betrekken van burgers bij planprocessen een kunst is en geen kunstje. Het vereist de nodige procesdeskundigheid bij het ambtelijk apparaat en de wil bij bestuurders om iets te doen met de inbreng van burgers. Wat het inspraakproces in elk geval heeft aangetoond, is de behoefte bij velen om mee te denken over de toekomst van Bedum. Wellicht dat juist daar de uitdaging ligt om te laten zien dat de gemeente Bedum de kunst van het verlenen van inspraak ook verstaat!

Rol provincie

Het is goed om in dit verband nog even stil te staan bij de rol van de provincie. Die is bij dit proces betrokken omdat zij de gemeente nodig heeft voor uitvoering van haar ruimtelijk beleid. De provincie adviseert om te kiezen voor De Zwarte Hond, een visiebureau, maar valt de gemeente later wel af omdat de proceskant niet goed geregeld zou zijn. Een huisbureau zou wellicht meer reparatiewerk hebben kunnen doen tijdens de inspraakfase. De bouwopgave is sterk aangezet en bleek later toch veel minder hard bleek te zijn. Opmerkelijk is ook de vriendelijke ontvangst door de provincie van groep Bijvank. Daarbij zijn wellicht allerlei verwachtingen gewekt bij Bijvank die niet erg realistisch waren. In ieder geval is het vreemd dat de groep Bijvank noch door de gemeente, nog door de provincie overtuigd is van de hardheid van de randvoorwaarden. De brief van de Commissaris der Koningin is opmerkelijk autoritair. Formeel wellicht correct maar vanuit relatiemanagement niet verstandig. Als achtergrondfactor overheerst toch wel enige ambivalentie over het bestuurlijk optreden van de provincie.

Rol van de raad

De raad is op diverse momenten en in verschillende rollen in het proces betrokken geweest. Tijdens de voorfase was er een klankbordgroep met raadsleden die inbreng kon leveren in het te ontwikkelen Structuurplan. Bij de start van de inspraakfase kon de raad oordelen of het plan inspraakrijp was. Daarna is de raad via de hoorzittingen geïnformeerd over de zienswijzen van de participanten. Begin januari is de raad geïnformeerd over het plan Bijvank. In juni 2006 stelde de raad het plan vast.

Het is opmerkelijk dat de raadsfracties zich zo weinig inhoudelijk hebben bemoeid met de discussie over de kwesties die in het Structuurplan aan de orde waren. Tenslotte was de inspraak meer dan de groep Bijvank: Onderdendam, Westerdijkshorn, TerLaan en Uilenest kijken er allemaal anders tegen aan en hebben het anders beleefd. Het was goed dat ook de raadsleden zich nu eens uitspraken. Er is door groep Bijvank wel degelijk veel stemming gemaakt. Dat mag, dat is het spel; het leek bijna een referendumachtige situatie. En dat is voor gemeenteraadsleden best lastig. Ook voor raadsleden is het moeilijk om met zo'n fenomeen om te gaan.

4. Lessen

In dit laatste hoofdstuk zullen we laten zien welke lessen er getrokken kunnen worden uit de inspraak rond het Structuurplan Bedum en Onderdendam. Een waarschuwing is hierbij op zijn plaats: een panklaar recept voor participatie in toekomstige open planprocessen in Bedum is niet te geven. Wel kunnen met de nodige zekerheid stellen dat het goed opvolgen van deze lessen een herhaling van de moeizaam verlopen inspraak rond het Structuurplan kan voorkomen. De onderstaande aanbevelingen hebben dan ook een bredere gelding dan een volgend Structuurplan. Ze zijn bedoelt voor alle planprocessen waarbij de gemeente van burgers een inbreng verwacht.

4.1 Betrek een grote groep burgers in een vroeg stadium bij het planproces

Betrek inwoners in een zo vroeg mogelijk stadium van het planproces. Dus niet als er al een plan ligt, maar in de fase van planvorming. Burgers kunnen dan betrokken worden bij het opstellen van criteria waar de oplossing van het probleem aan moet voldoen. Door burgers al in de voorfase te betrekken wordt het plan ook een stukje van 'hen'. Het draagvlak voor een plan onder de niet-deelnemende burgers zal hierdoor – zo laten de ervaringen elders zien - groter zijn.

Zeker indien de gemeente één van de stakeholders is – zoals bij het Structuurplan het geval was - verdient het aanbeveling om brainstorm- en andere participatiebijeenkomsten door een onafhankelijke voorzitter te laten leiden.

Verder is het van belang om achteraf het verwijt te kunnen voorkomen dat er erg selectief met uitnodigingen voor deelname is omgegaan. Indien mogelijk, zou daarom een zo groot mogelijke groep in de gelegenheid gesteld moeten worden om deel te nemen.

4.2 Wees duidelijk over planproces en inbreng participanten

Vooraf moet aan potentiële participanten goed duidelijk worden gemaakt wat het doel van het planproces is en welke inbreng van hun wordt verwacht. Ook tijdens bijeenkomsten met participanten moet telkens weer aandacht worden besteed aan doelen en verwachte inbreng.

De schriftelijke communicatie van de gemeente speelt bij het 'verwachtingenmanagement' een belangrijke rol. Het is van belang om tijdens het proces bij participanten te toetsen of zij de juiste verwachting van de doelen en gewenste inbreng hebben. Met die informatie kan de communicatie tijdens het proces nog worden bijgestuurd.

De 'bandbreedte' van de inspraak moet duidelijk worden aangegeven. Waarover mag worden ingesproken en waarover niet? Wat zijn de randvoorwaarden? Burgers begrijpen best dat er meerdere zaken en belangen een rol spelen en dat het gemeentebestuur soms voor lastige keuzes staat. Het is belangrijk om de afwegingen die er liggen te delen met participanten.

4.3 Vertrouw niet alleen op vertegenwoordigende organisaties

De tijd dat het maatschappelijk middenveld een juiste afspiegeling van een (lokale) bevolking vorm, lijkt voorbij. Als een inspraaktraject breed moet worden ingezet, zijn bewoners vaak de meest belangrijke betrokkenen. Vaak ook ondernemers, maar dat hangt van het onderwerp af. Deze bewoners moeten actief benaderd worden.

Ook wijkorganen vormen niet altijd een juiste afspiegeling van de inwoners uit een bepaalde wijk of buurt. Het uitnodigen van bewoners moet daarom zo onafhankelijk mogelijk gebeuren, bijvoorbeeld door een persoonlijke uitnodiging te sturen, naast oproepen op internet en in lokale (huis-aan-huis) kranten.

Een punt van aandacht is ook de terugkoppeling en communicatie tussen betrokken verenigingen en bewonersgroepen naar hun achterban. Het is dan ook verstandig om in interactieve processen waar vertegenwoordigers van groepen een rol spelen te stimuleren om de achterban te betrekken bij het proces.

De gemeente subsidieert diverse bewonersorganisaties. Mochten deze problemen ondervinden met het terugkoppelen naar of mobiliseren van de achterban dan zou er overwogen kunnen worden om deze organisaties ook op andere manieren te ondersteunen. Te denken valt onder meer aan het (tijdelijk) leveren van ambtelijke capaciteit ter ondersteuning en het (deels) vergoeden van trainingen en cursussen.

4.4 Laat zien wat met de inbreng van participanten wordt gedaan

Het is niet motiverend om inbreng te leveren tijdens een werkgroep en nooit meer terug te horen wat er met die inbreng is gedaan. Een belangrijke les uit dit planproces is daarom dat het gemeentebestuur direct en tijdig aan participanten moet aantonen en uitleggen wat er met hun inbreng is gedaan. Dit moet dus niet via de media, maar bij voorkeur in interactie en anders via een persoonlijke brief. Ook is het van belang om deze terugkoppeling snel te geven.

Door goede terugkoppeling blijven participanten gemotiveerd. Een goede terugkoppeling draagt bovendien bij aan een goed proces wat weer van belang is voor het totale draagvlak voor het eindresultaat.

Naast terugkoppeling naar de directe deelnemers is het ook goed mogelijk om ook de groep niet-deelnemers (bijvoorbeeld andere inwoners van een bepaalde wijk, of van het hele dorp) op de hoogte te stellen van wat er met de inbreng van de participanten is gedaan. Of waarom er voor is gekozen om bepaalde zaken wel en andere zaken niet mee te nemen. Dit kan bijvoorbeeld via lokale media zoals dagblad of huis-aan-huiskrant. Maar bijvoorbeeld ook via de website van de gemeente.

4.5 Een goede voorbereiding....

Een open planproces vraagt om een goede voorbereiding. De inrichting van het proces zelf vormt daar een belangrijk onderdeel van. Vooraf moet worden nagedacht over de gewenste inbreng van participanten. Ook moet worden besloten op welke wijze participanten voor deelname worden uitgenodigd.

Met de communicatie moet in een vroeg stadium worden begonnen. Ook over een kleinschalige voorfase zou gecommuniceerd moeten worden. Toetsing van een conceptplan via inspraak, na een langdurig gesloten traject moet vermeden worden. In plaats daarvan kan beter gekozen worden voor meerdere tussentijdse momenten en ideeën die in beslotenheid zijn ontwikkeld te verbreden via openbare bijeenkomsten of peilingen.

Bijlagen

Bijlage 1: aanbevelingen van geïnterviewden

1. Onze partij is altijd al voorstander geweest van het meer betrekken van de inwoners bij de planvorming omdat dit goed zou zijn voor het draagvlak. 'Als gemeente moet je burgers niet overvallen met een heel plan of concept.' Burgers moeten vanaf de eerste fase bij de planvorming worden betrokken. Voorkomen moet worden dat inwoners te laat en via de media over de plannen worden geïnformeerd. Een meer communicatieve methode van benaderen naar burgers toe is het devies.
2. Voor het gemeentebestuur geldt, dat er een 'open structuur' moet komen naar burgers toe, zonder dat de raad zich gelijk politiek verbonden voelt aan uitspraken die zijn gedaan. Met de voeten op tafel gaan en eens praten over de toekomst van Bedum.
3. Er hadden betere afspraken gemaakt moeten worden met de klankbordgroepen over hun rol in het proces en over de communicatie met hun achterbannen. Een klankbordgroep als 'groep' en niet als een vertegenwoordiger.
4. Er had eerder gecommuniceerd moeten worden. In 2004 is eigenlijk geen berichtgeving geweest. Moet in het vervolg eerder.
5. Vooraf hadden de verwachtingen duidelijker gesteld moeten worden. Het is een 'slechts' een visie, het is helemaal niet duidelijk dat die 1.200 woningen er ook komen, of op die plaats. De gemeente had aan kunnen geven waar de voorkeur lag, maar andere opties hadden ook plek kunnen krijgen.
6. Eenduidige communicatie over aard en status van de procedure en het plan. Er is gaandeweg bij de burgers verwarring ontstaan over de benaming 'Structuurplan'. Zowel het bestuur als de raad zijn het hier achteraf mee eens. Deze benaming suggereert dat de plannen al vaststaan. Later is het woord 'structuurvisie' gebruikt, om aan te geven dat de plannen niet vaststaan.
7. Het duidelijk scheiden van aan de ene kant een inspraakprocedure en aan de andere kant een bezwaarschriftenprocedure, waar planschade en dergelijke aan de orde komt. Aan de andere kant een open manier van werken tussen de overheid en inwoners. Met iemand erbij die dan de ideeën inventariseert. Gezamenlijk wordt er dan een keuze gemaakt.
8. Het doel van inspraakprocedures, los van het Structuurplan, moet breder worden geformuleerd. Dit moet geen 5 minuten inspreektijd in een microfoon bij een vergadering zijn, maar echte samenwerking
9. Er moet voorafgaand aan een plan een veel opener discussie plaatsvinden. Wie heeft inspraak? Wie mogen ideeën aandragen? In de klankbordgroepen zaten wel maatschappelijke organisaties, maar de diegenen die in deze groepen zaten hadden vaak indirecte belangen met de gemeente. De vertegenwoordiging van bewoners in de klankbordgroepen is nihil geweest.
10. Meer openheid bij de gemeente. Procedureel gaat het wel goed in Bedum. Maar het informele, het luisteren naar en meedenken met de bewoners gaat erg stroef. Als je hier vooraf als gemeente meer aan doet kun je jezelf achteraf veel werk besparen.
11. Meer openheid. Inwoners begrijpen best dat niet alles kan en dat meerdere zaken en belangen een rol spelen. Maar vertel dit dan.
12. In de ontwikkelingsfase van grote plannen die voor het dorp ingrijpend zijn eerder informeren bij (groepen) inwoners. Het is belangrijk om feeling te houden met de burgers door over ideeën te praten. En dan ook de discussie aangaan.
13. Misschien toch eens met de provincie praten. Zijn die 1200 woningen waarover eerder is gesproken wel nodig? Ook binnen de provincie wordt gekeken naar een nieuwe POP. De gemeente begint hier langzamerhand over na te denken.
14. Als een inspraakprocedure wordt gestart van te voren goed aangeven wat de bandbreedte is: waar kan de inspraak en/of de discussie over gaan? Wat zijn de randvoorwaarden?

15. Meer openheid door goed op te schrijven wat al vastligt (zwart-op-wit), anders ontstaat een schijndiscussie
16. Duidelijker maken wat het doel van het Structuurplan is richting de bevolking. Er moet duidelijker gecommuniceerd worden dat een Structuurplan alleen de contouren aangeeft die de jaren erna weer terugkomen. Er waren teveel mensen die dachten dat dit plan ook daadwerkelijk uitgevoerd gaat worden. Misschien is het wel beter om te zeggen dat er helemaal geen inspraak komt, omdat het plan toch niet definitief is
17. Misschien had de burger in de conceptontwikkeling betrokken moeten worden, dat gebeurd al bij kleinere projecten. Massale inspraakbijeenkomsten hebben hun tijd gehad. Deze polariseren ook. Het is beter om met mensen rond een bord of tekening te staan.
18. Een dergelijk traject beter voorbereiden waarbij je je beter bewust moet zijn van de denkbare scenario's. De escalatie is deels veroorzaakt doordat we zelf verrast zijn geweest.
19. Zoeken naar andere mogelijkheden om mensen bij dergelijke processen te betrekken. Op kleinere schaal wordt dit al toegepast.
20. Niet alleen naar het inhoudelijke aspect kijken in de voorbereiding, maar ook naar het communicatieve traject. De sociale kant van de communicatie is ook belangrijk.
21. Misschien een panel samenstellen, of een publieksenquête houden. Dat is bij de bouw van het gemeentehuis ook gebeurd. De procedure rond het Structuurplan is niet actief verkeerdt ingezet, het is de gemeente min of meer overkomen.
22. Beter luisteren naar de insprekers. De Groep Bijvank had een goed product geleverd, maar de gemeente groef zich nogal in.
23. Dergelijke plannen open presenteren. De visie uitdragen. De gemeente moet in conclaaf met de inwoners die willen meepraten. Daar komt dan een scenario uit. Het proces was niet bottom-up, interactief wel: de inwoners kwamen op de been. Maar er vond geen gedachtewisseling plaats.
24. In het voortraject had meer aandacht besteed moeten worden. Er had meer gedaan moeten worden dan alleen klankbordgroepen opzetten, burgers moeten eerder worden betrokken bij zaken die iedereen binnen de gemeente aangaan.
25. In de toekomst beter de achtergronden en de opzet van een dergelijk plan uitleggen
26. In het plan had beter uitgelegd moeten worden dat de gemeente wel een poging moet doen om vooruit te kijken, maar dat er nog weinig vastligt. Omdat mensen dit dachten zijn op de inspraakavonden twee kampen ontstaan.
27. Mensen op een andere manier bij een dergelijk plan betrekken. Van tevoren overzien wat de mogelijke impact kan zijn. Door een betere start kan veel worden gewonnen.
28. Een open discussie is wel zinvol. Maar bij het opstellen van een structuurvisie moet je wel grip hebben op de dingen die er spelen. Anders worden er verwachtingen geschept die niet waargemaakt kunnen worden.
29. De ingrijpendheid en de schaal van het programma is de hoofdles voor DZH. Achteraf had er beter bij stilgestaan moeten worden wat deze impact was. Er had misschien een communicatieplan gemaakt moeten worden. Maar in veel eerdere gevallen bij andere gemeenten ging het ook goed.
30. Er is in de beginfase (opstelfase van het plan) redelijk stilzwijgend gewerkt. Toen is er te weinig terugkoppeling en openheid geweest: waar zijn we mee bezig en wat zijn de randvoorwaarden? Zeker op het punt van inspraak wil de gemeente meer advies over manieren om dit aan te pakken. Achteraf kun je zeggen dat de inspraak niet goed is gegaan.
31. De gemeente moet goed nadenken over het betrekken van bewoners. Misschien moet daar eens een training over worden gevolgd. Soms schiet je haast automatisch in de verdediging. Een aparte procesbegeleider is daarom wellicht een goed idee.

32. Achteraf had er eerder met de communicatie met de bevolking begonnen moeten worden, aan de andere kant ligt het abstractieniveau bij een dergelijk plan in de beginfase hoog. De vraag is of je dan een debat losmaakt.
33. Communicatie moet eerder bij dergelijke processen betrokken worden.
34. Er moet gekeken worden naar hoe er wordt omgegaan met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Er moet geborgen worden dat het communicatie is tussen hen en de achterban. Dit moet ook zichtbaar gemaakt worden richting de gemeente.
35. Onze partij heeft een jaar of 10 geleden de principiële vraag gesteld: moet Bedum wel zoveel groter worden? Aan een dergelijke discussie heeft het in dit proces ontbroken. Daar had over gebrainstormd kunnen worden met de bevolking. Of aan de bevolking voorgelegd moeten worden. Een dergelijke visie zat wel in het plan van Bijvank.
36. Het is belangrijk dat er een bandbreedte wordt aangegeven. Dat is een taak van de raad. Zij moeten aangeven wat de gemeente met reacties van het publiek wil, wat wisselgeld is en wat vaststaat
37. Bewoners moeten beter en eerder worden betrokken. Het is de vraag in hoeverre verenigingen als het APB en de VDO voor alle inwoners spreken
38. Vanaf het begin zo open mogelijk het gesprek met mensen aangaan. Misschien meer ruimte nemen om het gesprek aan te gaan over waar je met het dorp heen wilt. Zonder hierin de ruimtelijke ordeningscomponent mee te nemen. Hoek voegt hier wel aan toe dat hij nog nooit heeft meegemaakt dat iedereen aan het einde van het proces tevreden is
39. Misschien moet een gemeente binnen het duale bestel permanent discussie voeren met de achterban. Het meest lastige is dit te laten landen in een eenduidig advies of nota waar je mee verder kan. Het moet wel resultaat hebben.
40. Betere voorbereiding van het proces
41. Duidelijker uitleggen wat relatie Structuurplan – bestemmingsplan is
42. Inwoners eerder betrekken bij de planvorming
43. Extra alert zijn op de achterban van belangengroepen (wie vertegenwoordigt die groep, hoe is de communicatie met die achterban georganiseerd).
44. Een communicatieplan maken
45. Meer regie op het proces
46. Vooraf meer duidelijkheid over rol raad (periodiek informeren, betrekken bij kaders stellen, afspraak over rol van raadsleden)
47. In deze bestuurlijke processen zou je bijvoorbeeld gebiedsambtenaren moeten aanstellen. Maar wel mensen met een open mind. Dan worden de lijnen wat korter en kunnen besluiten makkelijker worden voorverwarmd. Verder is een idee om met dorpsbudgetten te gaan werken.

Bijlage 2: overzicht persberichten

College legt Structuurplan voor aan Commissie VROM

03 mei 2005

Het college van b. en w. heeft een Structuurplan laten opstellen voor de periode tot 2019. Dit plan, waarin onder meer wordt uitgegaan van de bouw van 1.200 woningen in het dorp Bedum, zal op 10 mei worden voorgelegd aan de raadscommissie VROM. Als die het plan steunt, begint een ronde waarin Bedumers hun mening over de plannen kenbaar kunnen maken. Die gelegenheid bestaat dan van half mei tot ongeveer half juni van dit jaar. Het Structuurplan heeft ook betrekking op de kern Onderdendam.

Voor de ontwikkeling van het Structuurplan is de gemeente in zee gegaan met het stedenbouwkundig bureau De Zwarte Hond uit Groningen. In de totstandkoming van het plan hebben diverse geledingen uit de Bedumer samenleving een rol gespeeld. Onder meer de historische vereniging, de verenigingen voor dorpsbelangen en het bedrijfsleven en de agrarische sector zijn bij de planvorming betrokken geweest.

Bedum ziet zich in de toekomst gesteld voor een flinke opgave; op grond van regionale afspraken moeten er tot 2019 rond de 1.200 woningen worden gebouwd. Dit is een van de belangrijkste uitgangspunten voor het Structuurplan. In het plan wordt aangegeven waar die woningbouw plaats zou kunnen hebben. Ook wordt ingegaan op de toekomstige verkeersafwikkeling. Het merendeel van de nieuwbouw is gedacht aan de oostkant van het dorp, grenzend aan de nieuwbouwwijk Ter Laan. De overige woningbouwlocaties die in het plan worden vermeld zijn 'Folkerda' aan de westkant van Bedum en het gebied tussen de noordkant van de wijk Ter Laan en de spoorlijn Groningen-Delfzijl. In het plan wordt niet uitgesloten dat het meest noordelijke deel van het huidige bedrijventerrein beschikbaar komt voor woningbouw.

Met het oog op de verkeersafwikkeling van de geplande nieuwbouw en de verbetering van de bereikbaarheid van de vestiging van Friesland Foods – de grootste particuliere werkgever in Bedum – wordt een nieuwe hoofdonthutingsweg aangelegd. Die weg takt af van de Sint Annerweg; loopt vervolgens naar het noorden richting spoorlijn en gaat dan parallel aan de spoorlijn richting de vestiging van Friesland Foods. Naast de huidige spoorbrug is een nieuwe brug voor het wegverkeer gedacht. De weg zal, zo is de verwachting, de druk van met name vrachtverkeer in de centra van Bedum en Onderdendam verminderen.

Nieuwe bedrijvigheid is voorzien aan de zuidwestkant van Bedum, zuidelijk van het Bedrijvenpark Boterdiep dat momenteel wordt ontwikkeld. Voor de wat langere termijn wordt gedacht aan de ontwikkeling van een bedrijventerrein aan de noordkant van het stationsgebied. Het Structuurplan voorziet ook in een versterking van de functie van het oude centrum van Bedum als winkel- en verblijfsgebied.

De plannen voor Onderdendam zijn beperkt. Er is voorzien in kleinschalige nieuwbouwmogelijkheden tussen de Winsumerweg en het Winsumerdiep en aan de zuidwestkant van het dorp, grenzend aan de huidige nieuwbouw. Voor het dorp wordt verder ingezet op versterking van de toeristisch-recreatieve functie. Het Structuurplan houdt een bescheiden uitbreiding van de recreatiehaven en de camping voor mogelijk.

Gestreefd wordt tenslotte naar een visuele verbetering van het centrale 'plein' in het dorp; de omgeving van het voormalige waterschapshuis en het dorps huis Zijlvesterhoek.

De bevolking van Bedum en Onderdendam krijgt uitgebreide mogelijkheden om de mening over de plannen kenbaar te maken. De informatieronde begint omstreeks 18 mei aanstaande en loopt door tot half juni.

De uiteindelijke vaststelling van het nieuwe Structuurplan door de gemeenteraad is voorzien in het komende najaar.

Structuurplan langer ter inzage

06 juni 2005

De verlenging van de inzagetermijn heeft ook tot gevolg dat officiële zienswijzen tot 1 juli kunnen worden ingediend. In eerste instantie liep die termijn op 16 juni af. De verlenging vloeit voort uit een verzoek van een aantal inwoners van Onderdendam om de termijn 'op te rekken'. Het verzoek werd geuit in de inspraakbijeenkomst over het plan die op 30 mei jongstleden werd gehouden. Het college heeft besloten met het verzoek in te stemmen. De verlenging heeft in beginsel geen gevolgen voor het verdere verloop van de procedure. De vaststelling van het plan door de gemeenteraad heeft, zoals al eerder gemeld, in september of oktober van dit jaar plaats.

Structuurplan later in raad

07 december 2005

Het college van b. en w. van Bedum verwacht pas begin volgend jaar met een voorstel voor de gemeenteraad te kunnen komen voor een Structuurplan voor Bedum en Onderdendam. In dat plan wordt de richting aangegeven voor de toekomstige ontwikkeling van de beide dorpen. Het plan heeft een looptijd tot 2020.

Aanvankelijk was het de bedoeling van het gemeentebestuur om het plan in de loop van het najaar aan de raad voor te leggen; als gevolg van het grote aantal inspraakreacties en de verwerking daarvan heeft de procedure vertraging opgelopen. B. en w. verwachten nu dat het plan niet eerder dan in januari of februari 2006 aan de gemeenteraad kan worden voorgelegd.

Het plan werd begin dit jaar aan de bevolking gepresenteerd. Het Structuurplan moet voorzien in woningbouw, ruimte voor bedrijvigheid en aanpassing van de infrastructuur. De inspraakronde leverde bijna 50 reacties uit de bevolking op. De verwerking van deze reacties heeft meer tijd gevegd dan was voorzien. Aan die verwerking wordt momenteel de laatste hand gelegd. De gemeente verwacht dat alle reacties en de commentaren daarop nog deze maand zijn gebundeld. Iedereen die een 'zienswijze' tegen het Structuurplan heeft ingediend krijgt die gebundelde reacties en commentaren toegezonden.

Het college wil het Structuurplan in de vergadering van de raadscommissie VROM van januari of februari aanstaande behandelen. Afhankelijk van de discussie daar zal het plan in januari, februari of wellicht in maart ter vaststelling aan de gemeenteraad worden aangeboden.

Weer uitstel behandeling Structuurplan

24 januari 2006

College en fractievoorzitters besluiten tot uitstel behandeling Structuurplan Bedum-Onderdendam

Het college van b. en w. van Bedum en de fractievoorzitters uit de gemeenteraad hebben vanmorgen besloten tot uitstel van de behandeling in de raadscommissie VROM van het Structuurplan voor Bedum en Onderdendam. Die behandeling stond gepland voor woensdag 1 februari aanstaande. Aanleiding voor het uitstel is een door een groep inwoners ingediend 'alternatief Structuurplan'. Het college wil eerst advies van deskundigen over het onlangs gepubliceerde alternatieve plan. Omdat er geen andere agendapunten waren, komt de vergadering van de raadscommissie VROM van 1 februari nu te vervallen.

Het 'alternatieve Structuurplan' werd afgelopen vrijdag aangeboden aan de voorzitter van de raadscommissie VROM. Het plan is ontwikkeld door een groep Bedumers. B. en w. zijn nog niet in de gelegenheid geweest het plan op zijn merites te beoordelen. B. en w. vragen onder meer het stedenbouwkundig bureau De Zwarte Hond, dat in opdracht van de gemeente een ontwerpplan heeft opgesteld, om een inhoudelijke beoordeling van het aangeboden alternatief. Die beoordeling zal enige tijd op zich laten wachten.

Het uitstel van de behandeling van het plan betekent dat de vaststelling pas na de raadsverkiezingen van 7 maart aanstaande plaats zal kunnen hebben. In eerste instantie koerste het college op vaststelling in het najaar van 2005. Het grote aantal reacties uit de bevolking op de vorig jaar gepresenteerde gemeentelijke plannen leidde al tot vertraging in de procedure. Wanneer de vaststelling van het plan – dat een looptijd heeft tot 2020 – nu in de gemeenteraad aan de orde komt, is niet duidelijk.

In een aantal media wordt melding gemaakt van de voorgenomen behandeling van het Structuurplan in de raadscommissie VROM. Die berichtgeving is door de meest actuele ontwikkelingen inmiddels achterhaald.

Objectieve toets 'Plan Bijvank'

11 februari 2006

COLLEGE WIL 'OBJECTIEVE BEOORDELING' VAN ALTERNATIEF STRUCTUURPLAN

Het door de 'groep Bijvank' ingediende alternatieve Structuurplan voor Bedum zal door een objectieve derde partij worden beoordeeld en worden getoetst op de haalbaarheid. Dit heeft het college van b. en w. op dinsdag 7 februari besloten. Met de beoordeling van het ingediende alternatief door een derde partij is naar verwachting een bedrag van rond de 20.000 Euro gemoeid. Het college stelt de raad binnenkort voor dit bedrag beschikbaar te stellen. Het besluit van het college om het ingediende alternatief door een derde te laten toetsen, betekent overigens niet dat het plan niet zal worden beoordeeld door het stedenbouwkundig bureau dat het gemeentelijk plan heeft opgesteld: bureau De Zwarte Hond uit Groningen. Ook dit bureau krijgt de gelegenheid het licht over het alternatief te laten schijnen. Welk bureau de beoordeling gaat uitvoeren, is in dit stadium nog niet bekend. Binnenkort zal een keuze worden gemaakt. Het bureau krijgt de opdracht het alternatieve Structuurplan te toetsen aan de door de gemeenteraad vastgestelde uitgangspunten en randvoorwaarden. Ook de 'technische haalbaarheid' moet door het bureau worden onderzocht.

Het 'plan Bijvank' werd enige weken geleden aan de gemeente aangeboden. Het plan gaat onder meer uit van een zuidwestelijke uitbreiding van het dorp Bedum; in de gemeentelijke plannen wordt het accent voor de woningbouw aan de oostkant van Bedum gelegd. De 'groep Bijvank' wil verder toekomstige bedrijvigheid concentreren langs de Eemshavenweg (N46); het college kiest daarentegen voor aansluiting aan het huidige bedrijventerrein aan de zuidwestkant van Bedum. Het college streefde er aanvankelijk naar om het Structuurplan in het najaar van 2005 te laten vaststellen door de gemeenteraad. Het aantal reacties vanuit de Bedumer bevolking was echter zodanig groot dat vertraging werd opgelopen. Het voornemen van het college om het Structuurplan voor de aanstaande raadsverkiezingen door de raad te laten vaststellen, werd doorkruist door het ingediende alternatieve plan.

Met het opstellen van een Structuurplan wil het gemeentebestuur sturing geven aan toekomstige ontwikkelingen op het gebied van woningbouw, bedrijfsvestiging, verkeersafwikkeling en toerisme en recreatie. Het plan krijgt een looptijd tot 2020.

Structuurplan naar Commissie en Raad

03 mei 2006

Het college van b. en w. van Bedum wil het opgestelde Structuurplan tot 2020 voor Bedum en Onderdendam op 17 mei voorleggen aan de raadscommissie VROM. B. en w. streven ernaar het plan op 1 juni door de raad te laten vaststellen. In het dan voorliggende plan zijn verschillende wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van het concept dat vorig jaar aan de bevolking voorgelegd is geweest. De wijzigingen zijn een rechtstreeks gevolg van de ingediende inspraakreacties. Het alternatieve plan 'BedumVerdientBeter' van een groep inwoners is inmiddels ook beoordeeld. Het college heeft waardering voor de opstellers; het constateert echter ook dat onderdelen van het alternatief strijdig zijn met al ingezet beleid en met de koers van de provincie Groningen.

Het Structuurplan moet richting geven aan de toekomstige groei van Bedum. In het plan wordt aangegeven waar de toekomstige bouw van circa 1.200 woningen plaats kan hebben, waar bedrijven zich in de toekomst kunnen vestigen en hoe het verkeer wordt afgewikkeld. Voor wat betreft Onderdendam wordt in het plan voorzien in bescheiden woningbouw.

Het ontwerpplan is vorig jaar door middel van een uitgebreide voorlichtingsronde onder de aandacht van de Bedumers gebracht. Dit leverde meer dan 50 reacties op. Naar aanleiding van die reacties is een aantal veranderingen doorgevoerd; een zogenaamd 'zoekgebied' voor toekomstige bedrijvigheid ten noorden van het Bedumer station is in de nieuwe plannen verdwenen. In plaats daarvan zou toekomstige nieuwe bedrijvigheid aan de westkant van de Noordwolderweg, aansluitend aan het nieuwe Bedrijvenpark Boterdiep, plaats moeten vinden.

In de nieuwe plannen wordt ook voorzien in een nieuw aan te leggen ontsluitingsweg tussen de wijk Ter Laan en de St. Annerweg. Die weg heeft tot doel de huidige hoofdontsluitingsweg, Reiger, te ontlasten. Een aantal bewoners van die wijk liet in een reactie aan de gemeente weten dat Reiger bij een verdere groei van de wijk te zwaar belast zal gaan worden. Het college heeft dit gehonoreerd.

Het grote aantal reacties dat op het ontwerp is binnengekomen, leidde tot een vertraging in de procedure. Aanvankelijk stond de vaststelling van het plan door de raad gepland voor het najaar van 2005. Een complicerende factor was verder een 'alternatief Structuurplan' dat door een aantal inwoners van Bedum – de 'groep Bijvank' – werd opgesteld. Dit plan moest worden beoordeeld door het bureau dat het gemeentelijke plan heeft opgesteld: De Zwarte Hond in Groningen.

Die beoordeling heeft inmiddels plaats gehad. Het bureau constateert onder meer dat de plannenmakers voorbij zijn gegaan aan één van de door de gemeenteraad vastgestelde uitgangspunten: het ontlasten van de centra van Bedum en Onderdendam van zwaar vrachtverkeer. In het gemeentelijke plan wordt voorzien in een nieuw aan te leggen oost-westverbinding ten noorden van de spoorlijn Groningen-Delfzijl. Die weg zou op termijn de Eemshavenweg en de nieuw aan te leggen weg tussen het Marnegebied en Groningen kunnen gaan verbinden. De weg kan verder dienen voor de ontsluiting van de Friesland Foods-vestiging in Bedum. Dat bedrijf zal in de toekomst flink groeien.

De 'groep Bijvank' heeft in de plannen een westelijke 'rondweg' geprojecteerd, die onderdeel zou moeten gaan vormen van een alternatief wegtracé tussen het Marnegebied en Groningen. Dat alternatieve tracé heeft echter, volgens het college, nauwelijks kans van slagen. Het tracé zou kwetsbare gebieden als Westerdijkshorn en het beschermde wierdenlandschap bij Onderwierum aantasten.

De rondweg in het alternatieve plan zou verder een forse ingreep betekenen in het gebied langs de historische Wolddijk. In de gemeentelijke plannen worden de Wolddijk en een ruime zone rondom die dijk en de buurtschap Westerdijkshorn ontzien vanwege de grote cultuurhistorische en landschappelijke waarde. De weg in het alternatieve plan ligt in de zone rond de Wolddijk. De 'groep Bijvank' wil de verdere ontwikkeling van het nieuwe Bedrijvenpark Boterdiep aan de zuidwestkant van Bedum bevriezen en het gebied gebruiken voor woningbouw; in plaats daarvan zou er een nieuw bedrijventerrein langs de Eemshavenweg moeten worden aangelegd. Het college, en ook de provincie Groningen, vinden dat geen realistische optie. Het Provinciaal Omgevingsplan (POP) laat de ontwikkeling van dergelijke, buiten de dorpskernen gelegen terreinen niet toe. In het 'alternatieve Structuurplan' wordt verder uitgegaan van de ontwikkeling van een winkel- en verblijfsgebied langs het Boterdiep, tussen de beide bruggen in het centrum van Bedum. Het college vindt dit geen haalbare kaart: een onderzoek heeft in het recente verleden uitgewezen dat de behoefte aan nieuwe winkelruimte in Bedum relatief beperkt is. B. en w. willen het jaren geleden ingezette beleid, om het oude centrum van het dorp nieuw leven in te blazen en de bewinkeling daar te concentreren, voortzetten.

Een verdere vergroting van het centrumgebied – zoals voorgesteld door de groep Bijvank – zou, zo laat het college de initiatiefnemers weten, “onherroepelijk leiden tot leegstand. Het is zeer onwaarschijnlijk dat marktpartijen bereid zullen zijn daarin te investeren.” Ook wijst het college op het feit dat het gebied tussen de bruggen voornamelijk woongebied is. “Realisering van uw plannen betekent een wel erg forse ingreep voor de bewoners van dat gebied.”, meldt het college.

Overigens spreekt het college zijn respect en waardering uit voor 'de constructieve en gedegen wijze' waarop de opstellers van het alternatief een bijdrage aan de discussie hebben geleverd. “Voor de door u getoonde betrokkenheid bij onze woon- en leefomgeving pas niet minder dan diep respect!”, aldus b. en w. in een brief aan de groep.

Bijlage 3: Lijst geïnterviewde personen

naam	functie/rol
Wilte Everts	burgemeester
Stoffer Jan Haan	wethouder
Jurrie Bonnema	raadslid, PvdA
Klaas Hoekzema	raadslid, VVD
Simon Arends	raadslid, Gem. Belangen
Febo Emmelkamp	raadslid, CU
Ate Wijnstra	raadslid, CDA
Bert Bijvank	Groep Bijvank
Rein Smedinga	Groep Bijvank
Henk Pater	Groep Bijvank
Jan Sietsema	Westerdijkshorn
Jan van Wissen	Westerdijkshorn
Wilma Sabel	Ter Laan
Olaf van der Heide	Uilenest
B. Bakker-Huizinga	APB
Annemiek Neuteboom	VDO
Afiena Benthem	VDO
Fokke Kornelis	Historische Vereniging
Harry Messchendorp	Bedrijvenvereniging Bedum
Kees Willemen	bewoner Onderdendam
Wubbo Haaijer	gemeente Bedum
Paul Kremer	gemeente Bedum
Margriet Peppelenbos	gemeente Bedum
Erik van Keulen	De Zwarte Hond
Theo Hoek	provincie Groningen
Daan Willems	waterschap Noorderzijlvest