



**Stedelijke
Transformatie**
Meer ruimte voor wonen



Nieuwe verhoudingen in
omgevingsparticipatie

Participatie georganiseerd door private partijen

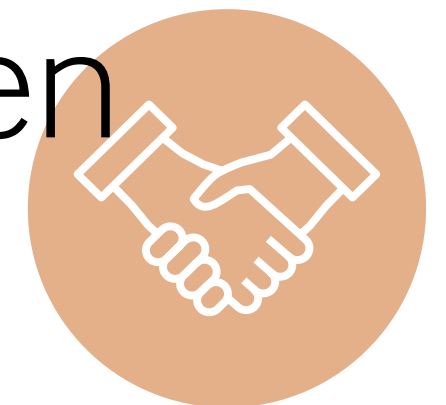


Wouter Jan Verheul
Erwin Heurkens
Fred Hobma

Essay

Nieuwe verhoudingen in
omgevingsparticipatie

Participatie georganiseerd door private partijen



Wouter Jan Verheul
Erwin Heurkens
Fred Hobma

Uitgave

Programma Stedelijke Transformatie/Platform31
Postbus 30833
2500 GV Den Haag
070 - 302 84 84

info@stedelijketransformatie.nl
www.stedelijketransformatie.nl

info@platform31.nl
www.platform31.nl

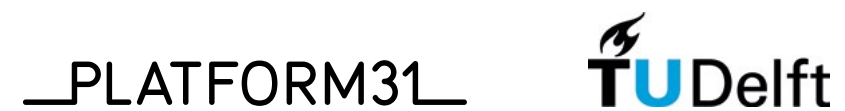
Ontwerp & opmaak

Roland Huisman, Den Haag

Foto's

Alex Schröder & Sebastiaan ter Burg

2021 © Platform31/TU Delft
ISBN 9789491711428

**Over de auteurs**

Dr. Wouter Jan Verheul, Dr. ir. Erwin Heurkens, mr. dr. Fred Hobma zijn verbonden aan de afdeling Urban Development Management van de TU Delft, Faculty of Architecture and the Built Environment. Zij doen vanuit bestuurskundig, vastgoedkundig, planologisch, juridisch, economisch en stedenbouwkundig perspectief onderzoek voor (en met) partijen uit de praktijk van stedelijke ontwikkeling.

Met medewerking van Ing. Robin Meijer (TU Delft).

Met dank aan Regien van Adrichem en Maarten Hoorn (Platform 31), Wouter Saes (Bouwend Nederland), Jornt van Zuylen (Ministerie BZK/Gemeente Den Haag), Menno van der Veen (Tertium/UvA), Nico Nelissen (Radboud Universiteit Nijmegen), Sarah Ros (VNG) en Eva Wolf (Tilburg University) voor hun nuttige feedback op een conceptversie.

Meer informatie: www.stedelijketransformatie.nl



Inhoudsopgave

8	1	Inleiding – Participatie: actueel en betwist
10	1.1	Waarom deze publicatie?
11	1.2	Frustraties, misverstanden en onrealistische verwachtingen
15	1.3	Leeswijzer
16	2	Naar nieuwe verhoudingen in omgevingsparticipatie
18	2.1	Jacobs en Arnstein: al meer dan 50 jaar participatie
21	2.2	Verschuivende verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving
25	2.3	Een permanente plek voor participatie?
26	3	Waarom privaat georganiseerde omgevingsparticipatie?
28	3.1	Vijf beweegredenen van private partijen
33	3.2	Aanvullende beweegredenen voor gemeenten
36	4	Een financiële waardering van omgevingsparticipatie?
38	4.1	Meervoudige waarden: ruimtelijke kwaliteit en vastgoedwaarde
40	4.2	Financiële waarden: kostenbesparing, opbrengstverhoging en risicoreductie
41	4.3	Risicoanalyse en verdeling van kosten
44	5	De Omgevingswet en andere juridische kaders
46	5.1	Participatie vóór de Omgevingswet
47	5.2	Participatie volgens de Omgevingswet
50	5.3	Overeenkomsten tussen ontwikkelaars en omgeving
53	5.4	Een blik over de grens: community benefit agreements
54	6	Privaat georganiseerde participatie versus beleid en politiek
56	6.1	De verhouding tussen private ontwikkelaars en beleidsafdelingen
59	6.2	Gemeentelijke procescondities en samenwerking
61	6.3	Samen of alleen optrekken?
62	6.4	De rol van de gemeenteraad
64	6.5	Sturen op betrokkenheid of distantie van de raad?
66	7	Participatievormen, conflicten en consensus
68	7.1	Het belang van een goede actorenanalyse
70	7.2	Attitudes van participanten en non-participanten
73	7.3	Procesontwerp en participatiemethoden
76	7.4	Van conflict naar consensus?
80	7.5	Aanhoudende strijd of voortgang?

84	8	Conclusie: wanneer is participatie geslaagd?
86	8.1	Succesc



Inleiding

Participatie: actueel en betwist

Participatie is even belangrijk als ingewikkeld. In een democratische samenleving is omgevingsparticipatie een grote uitdaging voor iedere initiatiefnemer, eigenaar, projectontwikkelaar en gemeente betrokken bij gebiedstransformatie. Of het nu gaat om de planvorming van een enkel gebouw of een hele wijk, participatie is zowel een voorwaarde als een aanwinst, zowel een struikelblok als een kans. Met de nieuwe Omgevingswet wordt het belang van participatie nog verder onderstreept. Niet alleen voor overheden, maar voor iedere initiatiefnemer met ruimtelijke plannen. Daar is nog lang niet iedereen goed op voorbereid.

Over participatie is al veel gezegd en geschreven, toch blijft de worsteling van initiërende partijen met participatie groot: wie betrekken we? Wie organiseert de participatieactiviteiten? Welke onderwerpen staan op de agenda en welke niet? Hoe voorkomen we een zaal boze burgers of ondernemers? Staan we werkelijk open voor nieuwe ideeën? Levert participatie echt wat op, ook voor de ontwikkelaar? Of kost het alleen maar tijd en geld? En hoe is de politiek betrokken: actief, of meer op de achtergrond? Dit zijn slechts enkele van de vele vragen waar je als initiatiefnemer en betrokkene bij omgevingsparticipatie tegenaan loopt.

1.1 Waarom deze publicatie?

Over participatie binnen stedelijke ontwikkeling wordt al ruim vijftig jaar nagedacht en geschreven. De meeste publicaties gaan over participatieprocessen die de overheid organiseert, over vormen van cocreatie waarbij burgers invulling aan beleid geven of over burgers die de overheid vragen te participeren in voorstellen¹. Waar echter nog weinig over is gepubliceerd en concrete handvatten voor zijn aangereikt, zijn de *privaat* georganiseerde participatieprocessen. Ofwel: wanneer de projectontwikkelaar, ondernemer(svereniging), eigenaar of maatschappelijke (netwerk)organisatie de omgeving vraagt mee te denken over een project of gebiedstransformatie. En juist dat past bij de aanzet die de Omgevingswet geeft. De ontwikkeling van *privaat* georganiseerde participatie staat bovendien niet op zichzelf. Al jaren wordt meer naar de *private* sector gekeken om een sturende rol te vervullen in stedelijke gebiedsontwikkeling, al dan niet in nauwe samenwerking met de publieke sector.²

In dit essay gaan we in op enkele prangende kwesties van *privaat* georganiseerde omgevingsparticipatie. We zien al dat inspraak van burgers en bedrijven bij *private* planvorming vaak leidt tot betere plannen. Het levert meer lokale kennis op over het gebied en kan leiden tot kostenreductie en procesversnelling; oppositie tegen plannen wordt immers tot een minimum gereduceerd. Al gaat dit ideaalbeeld niet altijd op, want in de praktijk van participatieprocessen zien we ook conflicten, twijfels en teleurstellingen. In dit essay vertellen we daarom op basis van praktijkervaringen, theoretische perspectieven, reflecties en concrete adviezen waarmee de initiatiefnemer en betrokkene rekening moet houden bij *privaat* georganiseerde participatie.

Figuur 1

Misverstanden, frustraties of tegengestelde verwachtingen over
(privaat georganiseerde) participatie

... van projectontwikkelaars
(of andere private initiatiefnemers):



... van gemeenten
(of andere overheidsorganisaties):



... van participanten
(bewoners en ondernemers):



Vaak zijn de tegenstrijdige verwachtingen legitiem, soms zijn ze te voorkomen. En vaak hebben ze te maken met de standplaatsgebondenheid. Zo kan een participant heel betrokken zijn bij de omgeving en daarom van alles inbrengen aan feedback en suggesties waar het plan niet over gaat of waar de private partij geen zeggenschap over heeft. Zo'n situatie kan de initiatiefnemer voorkomen door verwachtingen vooraf goed te managen. Ook kan door samenwerking met de overheid de feedback van participanten buiten de invloedssfeer van de projectontwikkelaar om een plek krijgen.

Diverse misverstanden, frustraties en tegengestelde verwachtingen komen in dit essay aan bod. Sommige zijn niet exclusief van toepassing op privaat georganiseerde participatie, maar wel belangrijk om te kennen; ze zetten ons op scherp. Het doordenken kan *laissez-faireparticipatie*⁵ voorkomen: te gemakzuchtige participatietrajecten, die slechts worden ondernomen omdat het nu eenmaal moet of hoort, maar vrijwel nooit leiden tot tevredenheid en een duurzaam resultaat.

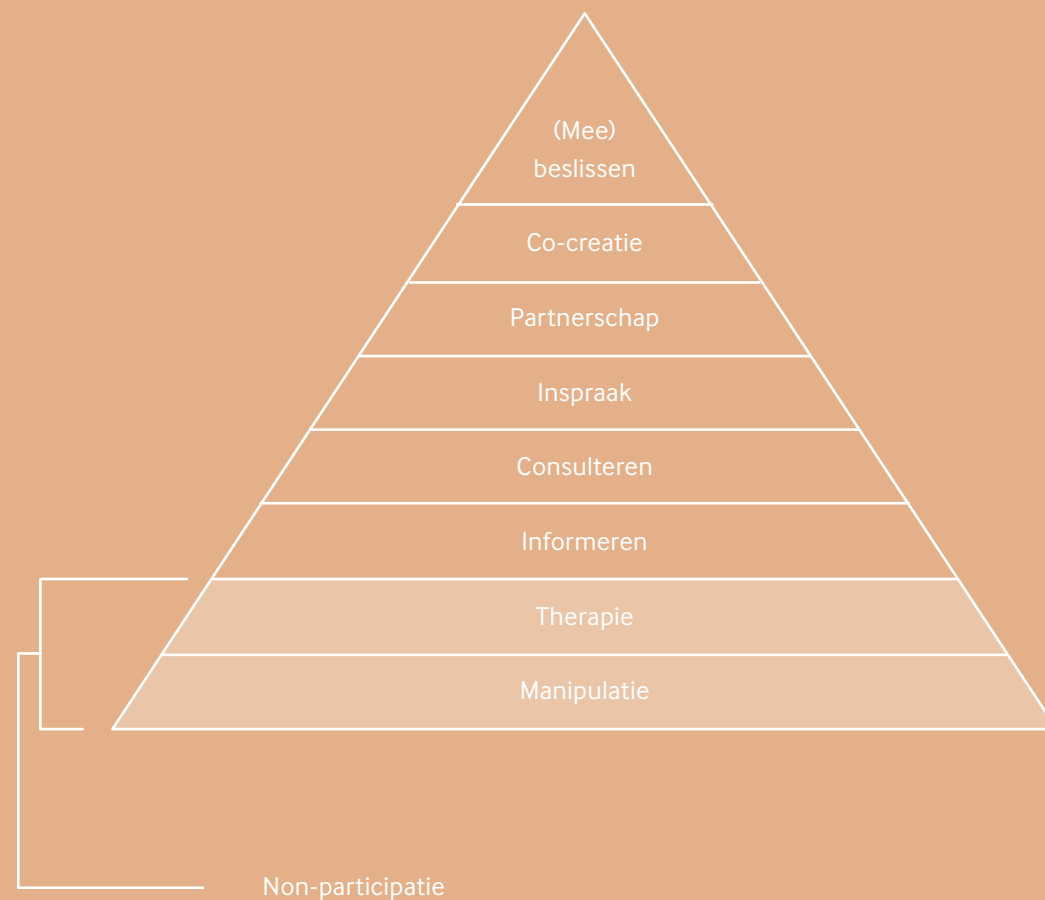
Welke ontwikkeling heeft het denken over participatie doorgemaakt? Wat is gebleven en veranderd in ideeën en verhoudingen? Dit hoofdstuk belicht enkele grondslagen van participatie en gaat in op de ideeën van beroemde auteurs en voorvechters door de decennia heen. We presenteren een overzicht met de verschillende ontwikkelingsfasen in Nederland en kenmerkende begrippen. Ook belichten we de lessen van dominante stromingen, de terugkerende problemen en uitdagingen van participatie en de sterkere rol van de private sector.

2.1 Jacobs en Arnstein: al meer dan 50 jaar participatie

De ideeën over omgevingsparticipatie ontstonden vooral in de jaren zestig en zeventig, zowel in de Nederlandse stedelijke praktijk, als in de internationale vakdiscussies. Het werk van Jane Jacobs en Sherry Arnstein vormt tot op de dag van vandaag een inspiratiebron

Figuur 2

De participatieladder van Arnstein (hier in piramidevorm)



De beroemde participatieladder van Arnstein is hier weergegeven in piramidevorm om de hoeveelheid betrokken mensen per trede te weerspiegelen. De participatieladder van Arnstein is ook voor private partijen een bruikbaar model om participatieactiviteiten te duiden en te selecteren. De ladder laat zien dat niet iedereen in dezelfde mate participeert en waarschuwt impliciet voor activiteiten die wel als participatie worden gepresenteerd, maar waarbij inspraak feitelijk niet aan de orde is.

relevantie van Arnsteins werk is nog steeds groot, zowel voor publiek- als voor privaat georganiseerde participatie. Inmiddels zijn ook tientallen varianten op de participatieladder gemaakt door wetenschappers, consultants en praktijkdeskundigen. Sommigen voegden een trede toe of haalden er een trede af. Anderen gebruikten nieuwe bewoordingen. Zo zijn tegenwoordig 'meeweten', 'meedenken' en 'meebepalen' of 'codesign', 'cocreatie' en 'codecisie' veelgebruikte formuleringen van enkele treden op de ladder. Ook zijn regelmatig andere grafische weergaven gemaakt, zoals de piramide in figuur 2, om aan te geven dat in de onderste niveaus een brede laag (dus de meeste) burgers betrokken zijn (denk aan informeren) en dat op hogere niveaus de omvang van actief betrokken participanten (denk aan mee-ontwerpen en cocreatie) veel kleiner is.

2.2 Verschuivende verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving

In Nederland ontstond omgevingsparticipatie rond dezelfde tijd als de studies van Jacobs en Arnstein. Passend bij de emancipatorische ontwikkelingen in de samenleving van de jaren zestig en zeventig werd de stem en invloed van burgers steeds meer gangbaar. Beroemd in ons land zijn de Amsterdamse Maagdenhuisbezettingen en burgerprotestacties tegen stedelijke ontwikkeling. Een ander voorbeeld is de 'Stop de kindermoord'-beweging uit Eindhoven, gericht tegen de stedelijke planning die te veel ruimte bood aan de auto. Ook in andere steden kwamen er protestacties tegen de sloopplannen die zonder afstemming met de buurt waren ontwikkeld. Toen in 1969 het Amsterdamse gemeenteraadslid Ed van Thijn (later burgemeester en minister) een verzoek bij het stadsbestuur indiende om inspraak een vast onderdeel te maken van stedelijke planvorming, werd zijn voorstel niet aangenomen. Wel zei het college vaker met participatie te willen experimenteren.

Het denken over democratie veranderde en belangenbehartiging door middel van het vierjaarlijks kiezen van volksvertegenwoordigers werd steeds meer als onvolkomen beschouwd¹¹. Enkele argumenten daarvoor:

- Er wordt niet naar een neutraal algemeen belang gestreefd, zoals algemene verkiezingen suggereren, en te vaak domineren specifieke belangen en lobbygroepen de besluitvorming.
- Een persoon of partij kiezen betekent niet dat alle standpunten worden onderschreven.¹² Bovendien doen zich binnen een vierjaarstermijn nieuwe issues voor, zoals nieuwe bouwprojecten.
- Gekozen vertegenwoordigers zijn vervreemd van hun kiezers en het vertrouwen in hen neemt af.
- Besluitvormingsprocessen zijn te weinig openbaar en de plannen niet doelmatig.
- Door het sterk toegenomen takenpakket van de overheid en de complexiteit van stedelijke opgaven, kunnen besluitvormers en stedelijke planners het niet meer allemaal zelf bedenken. In de samenleving is veel meer kennis aanwezig om goede

Twee stromingen participatieve democratie

Het denken over en werken aan meer participatieve democratie kent al vanaf het begin twee stromingen²⁵:

- 1. Participatie als een aanvulling op de representatieve democratie om tekortkomingen te compenseren.
- 2. Participatie als de primaire en dus belangrijkste vorm van democratie.

Impliciet beïnvloeden deze twee stromingen ook de verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving in stedelijke ontwikkeling. Organiserende partijen wordt de vraag gesteld: krijgt de samenleving een directe of een indirecte rol in de besluitvorming van gebiedstransformaties?

2.3 Een permanente plek voor participatie?

In de afgelopen vijftig jaar heeft participatie een meer permanente plek ingenomen in het ontwikkelen van stad en samenleving. Maar de vorm en mate van participatie verschillen zeer in tijd en ruimte. De beweging sinds de jaren zestig leidt ook niet uitsluitend tot meer democratisering in een rechtopgaande lijn. Participatie werd ook vaak incidenteel toegepast, bijvoorbeeld als de verkiezingsopkomst erg tegenviel of als er opeens lokaal protest ontstond tegen een voorgenomen bouwproject.²⁶ Het is niet per se zo dat er nu overal meer democratische invloed is dan in de jaren zeventig of tachtig. Eerder zien we golfbewegingen binnen stedelijke planningspraktijken. Eerst een roep van de burger om iets te mogen zeggen, dan na experimenten het overheidsantwoord door de inspraak en participatie te institutionaliseren (in hapklare brokken aan te bieden). Vervolgens het afkalven van het geloof in de zin van participatie en de ontdekking dat door de toenemende ruimte voor de markt andere partijen aan de (ruimtelijke) touwtjes gingen trekken, waardoor inspraak en participatie via de overheid georganiseerd een achterhaald principe werd. Dat nu van nieuwe (markt)partijen een sterkere rol in de organisatie van participatie wordt verwacht, is in een zekere zin ook een logisch gevolg van de langjarige trend van meer private invloed in stedelijke ontwikkeling.

De verschuivingen in het denken over participatie hebben een extra impuls gekregen met de komst van de Omgevingswet, waardoor een grotere rol aan private partijen in de organisatie van participatie wordt toegedicht en vastgelegd. Hoewel privaat georganiseerde participatie niet nieuw is en in sommige buitenlandse landen de rol van projectontwikkelaars in de organisatie van participatie al lang groot is, wordt gediscussieerd wat dit betekent voor de verhoudingen tussen samenleving, markt en overheid. Wordt de rol van private partijen een stuk sterker doordat zij participatie organiseren, in plaats van de overheid? Gebeurt dit ten voordele of ten nadele van de burger? De plek die omgevingsparticipatie krijgt, staat in ieder geval niet vast. Doordat die rol dynamisch is (zie figuur 3 voor een onderverdeling in fasen), is het voortdurend onderdeel van maatschappelijk en professioneel debat.

We horen het regelmatig: 'Private partijen moeten hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen en meer ruimte geven aan de noden van bewoners en andere partijen bij de transformatie van gebieden.' In de praktijk zien we wel dat private partijen meer maatschappelijk verantwoord ondernemen, maar ook worstelen met hun rol en verantwoordelijkheden hierin. Wat zijn dan mogelijke beweegredenen om omgevingsparticipatie professioneel en adequaat te organiseren als private partij? En waarom zou een overheid dit overlaten aan een marktpartij? Daarover gaat dit hoofdstuk.

3.1 Vijf beweegredenen van private partijen

Voor private partijen kunnen we (in willekeurige volgorde) vijf drijfveren onderscheiden waarom zij vanuit een welbegrepen eigenbelang – dus vanuit een morele aanspraak op rechtvaardigheid – investeren in de organisatie van omgevingsparticipatie:

3. Marktinformatie en ideeën voor planverrijking verkrijgen

Participatie gaat over meer dan slechts het verkrijgen van draagvlak. Het kan ook nuttige en creatieve ideeën opleveren die plannen verbeteren. De vraag is dan voor wie het plan beter wordt: de gebruiker, de eigenaar of de stadsbewoner? In commerciële termen kunnen participatieprocessen voor de ontwikkelaar en eigenaar/afnemer ook 'gratis' marktinformatie bieden, wat vervolgens kan leiden tot planverrijking of een beter verkoopbaar product. Ontwikkelaars ervaren dat bij de bouw van nieuwe woningen de betrokkenheid van toekomstige bewoners en omwonenden bijvoorbeeld leidt tot een betere maatvoering en indeling van hun woningen, die voor beide partijen tot meer tevredenheid leidt. Ook brengen omwonenden voorkeuren in die niet altijd tot kostbare aanpassingen hoeven te leiden. Daarnaast kunnen lokale bedrijven in participatietrajecten laten merken dat ze eventueel willen investeren in gebiedstransformatie voor

Wat levert een participatieproces voor de private partij op? Wat is de (meervoudige) waarde van participatie voor het gebied en de betrokken partijen?³¹ In hoeverre worden plannen hierdoor aangepast en hier beter van? En leidt participatie dan tot een positieve(re) businesscase waarbij de baten de kosten overtreffen? Naast de strategisch-organisatorische afwegingen uit hoofdstuk 3 spelen ook deze projectspecifieke afwegingen voor private partijen een rol. In dit hoofdstuk verkennen we welke meervoudige waarden participatie kan realiseren en wat de financiële kosten, baten en risico's van participatie zijn.

4.1 Meervoudige waarden: ruimtelijke kwaliteit en vastgoedwaarde

Gebiedstransformatieplannen kunnen profiteren van de aanwezige lokale kennis van bewoners en bedrijven. Zo is aangetoond dat een toegenomen ruimtelijke kwaliteit – vaak gespecificeerd in toekomstwaarde, gebruikerswaarde en est

4.2 Financiële waarden: kostenbesparing, opbrengstverhoging en risicoreductie

Hoe zit het nu precies met de kosten-batenverhouding van participatie? Welke kosten zijn aan participatie verbonden en welke kosten worden mogelijk bespaard? En wat kunnen we zeggen over meeropbrengsten en risicoreductie? Het versterken van de businesscase van projecten kunnen we traditioneel onderverdelen in het verminderen van kosten en het vermeerderen van opbrengsten.

Minder kosten

Tot op heden is nog maar weinig bekend over de specifieke kosten-batenverhouding van participatie voor ontwikkelende partijen. De kostenbesparingen van participatie zitten (potentieel) vooral in minder juridische (bezwaar)kosten tegen plannen. Dit ontstaat vanwege het verkregen draagvlak tijdens

gen participanten dat er een woonlaagje af kan ... maar dat kost je als ontwikkelaar wel veel geld”, aldus een ontwikkelaar.³⁸

Voor ontwikkelaars die participatie organiseren bestaat er dus vooraf vaak geen specifieke objectieve afweging van kosten en baten of een berekening voor het wel of niet organiseren van bepaalde vormen van omgevingsparticipatie. De motivatie voor het organiseren van participatie komt voort uit de participatieambitie en -strategie van het bedrijf zelf (zie hoofdstuk 3), of vanuit de persoonlijke overtuiging van medewerkers van een projectontwikkelaar. De gangbare denkwijze is om bovenal de behoeften en kennis van gebruikers in kaart te brengen, zodat plannen beter worden en de bijvangst eventueel minder kosten en hogere opbrengsten is.

Ondanks legio goede voorbeelden van *frontrunners* in de ontwikkelsector zijn er evengoed nog ontwikkelaars die vooral focussen op winstmaximalisatie zonder oog voor participatie.<

Participatie is volgens de wet niet alleen een taak voor gemeenten. Ook private initiatiefnemers hebben volgens de nieuwe Omgevingswet participatieverplichtingen. Wanneer is de organisatie van omgevingsparticipatie een harde eis en wanneer alleen onderdeel van belangenafweging? Daarnaast kunnen ontwikkelaars privaatrechtelijke afspraken maken met participanten om rechterlijke procedures te voorkomen. Wat zijn daarvoor de mogelijkheden, rechten en plichten? En wat kunnen we leren van de Amerikaanse *Community Benefit Agreements*? Over deze vragen gaat dit hoofdstuk.

5.1 Participatie vóór de Omgevingswet

Privaat georganiseerde omgevingsparticipatie is ook nog voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen onbekend fenomeen. Initiatiefnemers kunnen uit zichzelf omgevingsparticipatie organiseren, vaak vanuit de gedachte dat het goed is om de omgeving te informeren over een aanstaande omgev

vloed kunnen hebben. Als scheidsrechter of beslisser hak je knopen door over belangen. En je controleert of het college zijn rol goed vervult.”⁶⁵ Beleidsinhoudelijke kaders en democratische procesvoorwaarden zijn echter lang niet altijd (duidelijk) vastgelegd, waardoor het toezien op de democratische kwaliteit van participatieprocessen voor een gemeenteraad soms erg lastig is. Dat vergroot voor private initiatiefnemers de onvoorspelbaarheid van de politieke besluitvorming.⁶⁶

Kortom, de gemeenteraad heeft zowel een kaderstellende als controlerende rol. Zij hoort slechts op hoofdlijnen aan te geven waar de politieke voorkeuren voor gebiedstransformaties wel en niet naar uitgaan. Zonder heldere beleidsinhoudelijke en democratische procesvoorwaarden wordt toezien op de kwaliteit van het proces voor hen lastiger en dat brengt onzekerheden voor de private initiatiefnemer.

Verheul, W.J. & Heurkens, E. (2021). “Meervoudige waardecreatie van publieke en private projecten in stedelijke ontwikkeling.” In: Grondzaken en gebiedsontwikkeling. Jaargang 16, nr. 2.

Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid. Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Amsterdam: Aksant.

Verloo, N. (2015). *Negotiating urban conflict: Conflicts as opportunity for urban democracy*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Verloo, N. (2021). *Van participatie naar conflict. Reflectie en toekomstvisie van participatie in het Entreegebied Gulden Winckel*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

VNG, “Waarom het Right to Challenge in Nederland?”, online:



Bijlage 3: Bestudeerd participatiebeleid

Gemeente Amersfoort
Gemeente Breda
Gemeente Delft
Gemeente Den Haag
Gemeente Eindhoven
Gemeente Emmen
Gemeente Groningen
Gemeente Haarlemmermeer
Gemeente Helmond
Gemeente 's-Hertogenbosch
Gemeente Hilversum
Gemeente Leiden
Gemeente Maastricht
Gemeente Rotterdam
Gemeente Utrecht

Omgevingsparticipatie is even belangrijk als ingewikkeld. In een democratische samenleving is omgevingsparticipatie een grote uitdaging voor iedere initiatiefnemer, eigenaar, projectontwikkelaar en gemeente die betrokken is bij gebiedstransformatie. Of het nu gaat om de planvorming van een enkel gebouw of een hele wijk, participatie is zowel een voorwaarde als een aanwinst, zowel een struikelblok als een kans. Met de nieuwe Omgevingswet wordt het belang van participatie nog verder onderstreept. Niet alleen voor overheden, maar voor iedere initiatiefnemer met ruimtelijke plannen. Daar is nog lang niet iedereen goed op voorbereid. In dit essay vertellen we daarom op basis van praktijkervaringen, theoretische perspectieven, reflecties en concrete adviezen waarmee de initiatiefnemer en betrokkene rekening moet houden bij privaat georganiseerde participatie. Het essay biedt handelingsperspectieven voor marktpartijen, maar ook voor overheden, maatschappelijke initiatiefnemers en betrokkenen.