



Delft University of Technology

Nieuwe verhoudingen in omgevingsparticipatie Participatie georganiseerd door private partijen

Verheul, W.J.; Heurkens, E.W.T.M.; Hobma, Fred

Publication date
2021

Document Version
Final published version

Citation (APA)
Verheul, W. J., Heurkens, E. W. T. M., & Hobma, F. (2021). *Nieuwe verhoudingen in omgevingsparticipatie: Participatie georganiseerd door private partijen*. Platform 31.
https://www.stedelijketransformatie.nl/uploads/media_item/media_item/160/17/Essay_Participatie_door_priv ate_partijen_2021-1626334799.pdf

Important note
To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright
Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy
Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*This work is downloaded from Delft University of Technology.
For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to a maximum of 10.*



**Stedelijke
Transformatie**
Meer ruimte voor wonen



Nieuwe verhoudingen in
omgevingsparticipatie

Participatie georganiseerd door private partijen

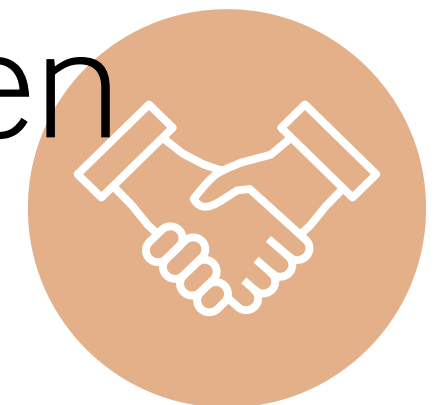


Wouter Jan Verheul
Erwin Heurkens
Fred Hobma

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	Succescriteria voor private partijen
87	8.2	Succescriteria voor publieke partijen
88	8.3	Succescriteria voor participanten
89	8.4	De verschillende denkwijzen achter participatie
93	8.5	Drie routes naar belangenbehartiging
96	9	Epiloog: verantwoordelijke participatie
103	Bijlagen	
104	1	Literatuurlijst
109	2	Respondenten en deelnemers expertmeetings
110	3	Bestudeerde gemeentelijke participatiehandreikingen



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. Het doel is om duidelijke handelingsperspectieven voor stedelijke gebiedstransformaties te bieden voor marktpartijen, maar ook voor overheden, maatschappelijke initiatiefnemers en betrokkenen.

¹ Meer over dit soort overheidsparticipatie staat bijvoorbeeld in *Burgerschap in de doe-democratie* (2010) door T. Wijdevan en F. Hendriks.

² Heurkens (2012).

Vanwege de grote behoefte aan woningbouw zijn nationaal en lokaal de ogen gericht op verdichting van de bestaande stad en de transformatie van binnenstedelijke, onderbenutte gebieden. Daar zitten meestal veel meer partijen dan bij een traditionele transformatie van *greenfields* – de open, groene gebieden buiten de stad. In centrumstedelijke gebieden zijn er volop bewoners betrokken, maar bij de transformatie van zogenoemde *brownfields* en *greyfields* – onderbenutte of verouderde industriegebieden, bedrijventerreinen, kantorenparken, spoorzones en dergelijke – hebben initiatiefnemers te maken met zittende bedrijven en zijn er (nog) geen of weinig bewoners. Daarom spreken we over het meer omvattende begrip ‘omgevingsparticipatie’ in plaats van ‘burgerparticipatie’.

In de binnenstedelijke gebieden waar transformatieambities bestaan, worden initiatiefnemers voortdurend geconfronteerd met uiteenlopende belangen, voorkeuren van partijen³ en een ruimtelijke, sociale en bestuurlijke geschiedenis. Niet zelden is hier sprake van ‘concurrerende ruimteclaims’: ontwikkelaars en gemeenten hebben de aanleg van nieuwe woningen en aanverwante functies op het oog, maar de zittende bedrijven willen soms helemaal niet vertrekken of hebben zelfs uitbreidingsplannen. Ook zitten hun bedrijfsactiviteiten vanwege geluids- of milieuoverlast andere functies, zoals wonen of recreëren, in de weg. Voeg daarbij de ruimte die infrastructuur of nieuwe energievoorzieningen vragen en de strijd om de ruimte is compleet.

Dit alles betekent dat omgevingsparticipatie complexer is geworden en dat dit om extra aandacht, kennis en handelingsperspectieven vraagt. Tegenstrijdige belangen, behoeften en verwachtingen moeten een plek krijgen in overleg en belangenafweging – ook in het participatief overleg met burgers en bedrijven in de omgeving. Door de nieuwe Omgevingswet is het belang van participatie nog meer verankerd. Met andere woorden: participatie is actueler dan ooit.

1.2 Frustraties, misverstanden en tegengestelde verwachtingen

Inmiddels hebben ontwikkelaars, gemeenten en participanten jarenlange ervaringen opgebouwd met participatie. Iedereen die betrokken is bij participatie, heeft zijn eigen verwachtingen en beoordelingen van participatietrajecten. De beoordelingen achteraf zijn niet altijd positief en de verwachtingen vooraf zijn vaak onbesproken en niet zelden tegenstrijdig. Er zijn heel wat misverstanden, frustraties en tegengestelde verwachtingen op te merken (zie figuur 1), vaak leidend tot teleurstellingen en soms tot cynisme of apathie.⁴ Soms gaat het om misverstanden of onrealistische ambities. Denk aan de *private* partij die participatie ziet als middel om uitsluitend een vooraf bedacht plan aan de omgeving te presenteren en daarmee verwacht volledig draagvlak te krijgen. Of denk aan de overheidsorganisatie die door participatie volledig aan een *private* partij over te laten, ervan uitgaat zelf niets meer aan omgevingsmanagement te hoeven doen.

³ Verheul, Daamen, Heurkens, Hobma en Van Zoest (2019).

⁴ Fung (2015).

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.

De uitspraken in figuur 1 roepen diverse vragen op. Bijvoorbeeld over wat de verantwoordelijkheid is van de overheid en van de private initiatiefnemer. Over hoe participatieprocessen voor alle betrokken partijen bevredigend zijn. Of over de verhouding tussen participatie en juridische of politieke processen. In dit essay belichten we diverse misverstanden, frustraties en tegengestelde verwachtingen en benoemen we succescriteria voor privaat georganiseerde omgevingsparticipatie.



5 Fung (2003).

1.3 Leeswijzer

Dit essay is geen receptenboek met allerlei praktische tips en gedetailleerde beschrijvingen van werkmethoden bij participatie. Wel prikkelt dit essay iedereen die betrokken is bij privaat georganiseerde participatie om goed na te denken over het hoe en waarom van participatie en reikt belangrijke overwegingen en handelingsperspectieven aan.

We starten in het volgende hoofdstuk met een schets van hoe het denken over participatie door de jaren heen is gevormd en welke onopgeloste kwesties en uitdagingen nog altijd aan de orde zijn. Vervolgens gaan we in op de drijfveren van private partijen om omgevingsparticipatie te (laten) organiseren (hoofdstuk 3). Ook de (financiële) waardering van privaat georganiseerde participatie voor projectontwikkelaars en andere private initiatiefnemers komt aan bod (hoofdstuk 4).

We beschrijven welke gevolgen de nieuwe Omgevingswet heeft en welke privaatrechtelijke kaders relevant zijn voor participatie in ruimtelijke ontwikkeling (hoofdstuk 5). Vervolgens kijken we hoe privaat georganiseerde participatie zich verhoudt tot overheidsbeleid en de politiek (hoofdstuk 6). Ook besteden we in hoofdstuk 7 aandacht aan wat de meeste publicaties over participatie (grotendeels) laten liggen: het omgaan met tegengestelde voorkeuren van participanten, conflict en de eventuele mogelijkheden tot consensusvorming.

Ten slotte gaan we in hoofdstuk 8 in op mogelijke handelingsperspectieven en op de vraag wanneer participatie geslaagd is, voor wie en vanuit welk denkkader. In hoofdstuk 9 (epiloog) reflecteren we op privaat georganiseerde participatie als nieuwe werkwijze van stedelijke ontwikkeling.



Naar nieuwe verhoudingen in omgevingsparticipatie

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 voor velen die met de praktijk van stedelijke ontwikkeling bezig zijn, zeker als het gaat om de betrokkenheid van burgers en andere partijen. Zelfs professionals in stedelijke (gebieds)ontwikkeling die hun werk niet kennen, maken vaak van de principes van Jacobs en Arnstein gebruik.

Jane Jacobs: kennis uit de buurt

Stadsactiviste en journaliste Jane Jacobs beschreef als een van de eersten het belang van het geven van een stem aan bewoners in stedelijke planning en herontwikkeling. Vanuit haar woonwijk in New York zag ze de waarde van lokale kennis en vitaliteit in buurten die niet werd benut door het stadsbestuur en vastgoedontwikkelaars. Die elite werkte volgens Jacobs uitsluitend met plannen die vanaf de tekentafel en vanuit de bestuurskamer waren bedacht en die bovendien rigoureuze sloopplannen niet schuwden. Jacobs ondernam een in die tijd ongebruikelijk initiatief: samen met buurtbewoners protesteerde ze tegen de hoofdplanoloog en latere burgemeester Robert Moses en zijn plannen. In haar beroemde boek *The Death and Life of Great American Cities* (1960) beschrijft Jacobs die protestactie en benoemt ze de waarde van bewonersparticipatie in herontwikkelingsplannen. Ze beschrijft de waarde van het behoud van historische gebouwen, want volgens Jacobs ontstaan nieuwe ideeën juist goed in oude gebouwen, en de waarde van de aanwezige creativiteit en diversiteit die vooral benut en behouden moet blijven in stedelijke herontwikkeling. Bewoners en lokale ondernemers bezitten kwaliteiten die de sociale vitaliteit en economische voorspoed van steden bepalen, vond Jacobs. Ze was dan ook *geen* voorstander van de planmatige aanleg van de monofunctionele, uniforme buitenwijken uit die tijden. Tot op de dag van vandaag vormen de ideeën van Jacobs een inspiratiebron voor velen en blijven haar kritieken verrassend actueel.

Sherry Arnstein: gradaties in participatie en non-participatie

Niet veel later ontwikkelde Sherry Arnstein haar eigen denken over participatie. Arnstein werkte op het Amerikaanse ministerie van wonen en volkshuisvesting en had in het bijzonder oog voor de praktijk van planvorming en de voorkeuren van burgers wat betreft wonen en leefomgeving. Later ging ze aan de slag voor een non-profitorganisatie en werkte ze haar ideeën verder uit. In 1969 verscheen haar publicatie die tot op de dag van vandaag tot het meest geciteerde werk over participatie ooit behoort: *A Ladder of Citizen Participation*. Arnstein ging in die publicatie in op de verschillende vormen en niveaus van burgerparticipatie. Ze illustreerde dit met de zogenoemde participatieladder, waarbij iedere trede een niveau van participatie aangeeft. Niet iedere



In New York's East Harlem there is a housing project with a conspicuous rectangular lawn, which became an object of hatred to the project tenants. A social worker frequently at the project was astonished by how often the subject of the lawn came up, usually gratuitously as far as she could see, and how much the tenants despised it and urged that it be done away with. When she asked why, the usual answer was, "What good is it?" or "Who wants it?" Finally, one day, a tenant more articulate than the others made this pronouncement: "Nobody cared what we wanted when they built this place. They threw our houses down and pushed us here and pushed our friends somewhere else. We don't have a place around here to get a cup of coffee or a newspaper even, or borrow fifty cents. Nobody cared what we need or want, but the big men come and look at that grass and say, 'Isn't it wonderful! Now the people have everything!'"



Jane Jacobs in The Death and Life of Great American Cities (1960:26)

participatie-activiteit die wordt georganiseerd is volgens Arnstein gericht op dezelfde mate en wijze van invloed op plannen en beleid. En niet iedere participant kan en wil ook op dezelfde wijze betrokken zijn in een participatieproces.

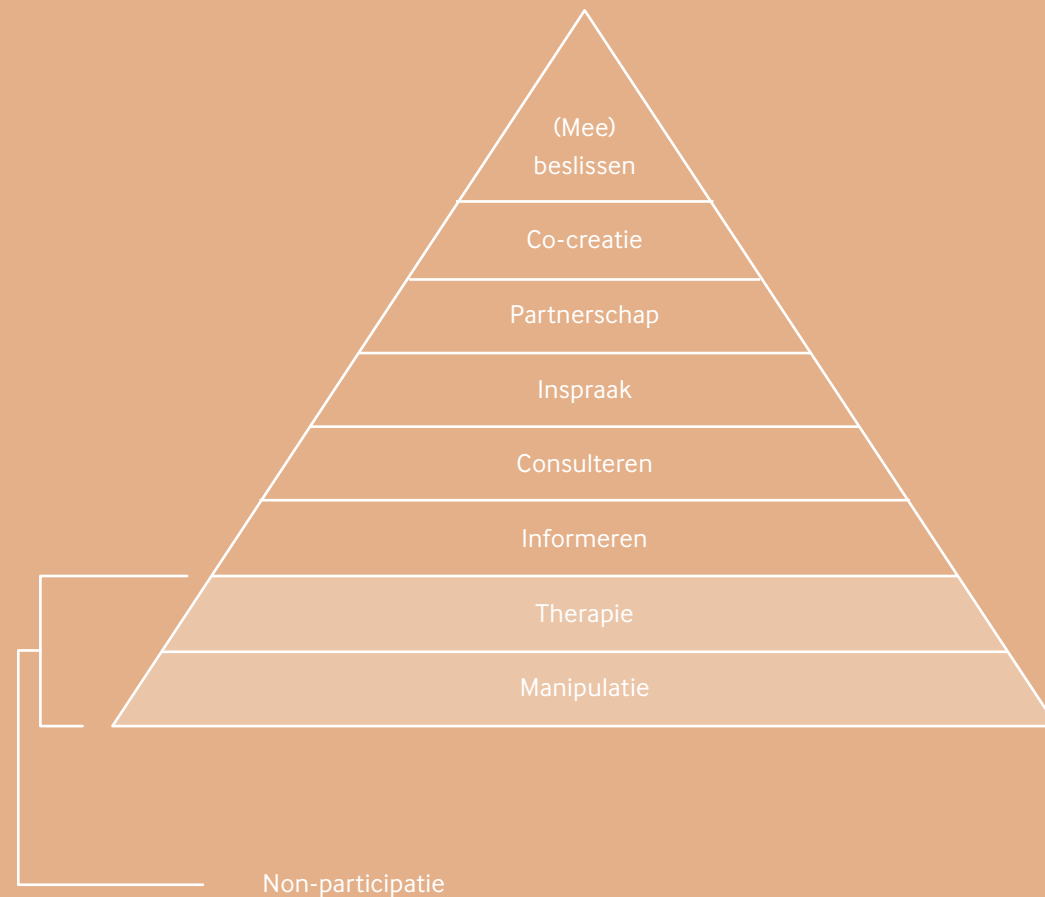
Het werk van Arnstein wordt op basis van haar participatieladder ten onrechte vaak gereduceerd tot het denken in gradaties van participatie. Maar wat Arnstein vooral beschreef, is dat initiatiefnemers en organisatoren van participatie helemaal niet altijd open stonden voor inspraak. Wat dat betreft is het treffend dat de onderste treden van de participatieladder volgens Arnstein als 'non-participatie' zijn te duiden. Ze noemde de onderste trede 'manipulatie' en de trede daarboven 'therapie' (opvoeding) voor wanneer participatie werd gebruikt als een soort rituele fopspeen, waarbij de plannen van de initiatiefnemers voor stedelijke ontwikkelplannen allang vaststonden. Participatieactiviteiten waren in dat geval een (bezigheds)therapie, waarbij de burger als een lastige of onwetende sta-in-de-weg werd gezien voor de plannen van stadsbestuurders of ontwikkelaars en werd gemanipuleerd of 'opgevoed' daarin mee te gaan. Een realiteit die vandaag de dag nog steeds voorkomt. De hogere treden van de participatieladder symboliseren volgens Arnstein daarentegen een meer serieuze vorm van betrokkenheid en varieert van de lagere treden 'informereren', 'consulteren' en 'inspraak', tot en met de hoogste treden waar echte participatie plaatsvindt: 'partnerschap' en 'volledig meebeslissen'.⁶

De ladder van Arnstein vormt ook nu nog voor velen een uitgangspunt bij het ontwikkelen of het kritisch reflecteren op participatieprocessen. Vragen daarbij zijn vaak: wie participeert op welke trede? Is er daadwerkelijk sprake van participatie of van non-participatie? Is de afstand tussen de treden niet te groot, en zo ja: is het klimmen op de ladder nodig en mogelijk? De actualiteit en

⁶ Arnstein noemt zelf de lagere treden als informeren en consulteren geen echte participatie, maar 'tokenism'.

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.

Langzaamaan zag men in dat vanuit de ivoren toren het bedenken van blauwdrukken voor de stad niet meer werkte in een pluriforme samenleving.⁷ Ook was duidelijk dat universele plannen op iedere plek anders uitwerken. In de jaren zeventig verschenen kritische studies over hoe stedelijke planners en ontwikkelaars zichzelf zagen als alwetende regenten die nauwelijks twijfel, tegenspraak of inmenging van anderen toelieten.⁸ Een centraal bedachte en gestuurde benadering van stedelijke ontwikkeling kan alleen onder zeer specifieke omstandigheden werken, zoals wanneer lokale kennis beschikbaar en betrouwbaar is en wanneer binnen een stabiele omgeving voor samenwerking er bereidheid is om plannen en projecten uit te voeren of zich hiernaar te voegen. Aan die voorwaarden wordt echter vrijwel nooit voldaan, dus hiërarchische vormen van stedelijke ontwikkeling bleken hun beste tijd te hebben gehad.⁹ Mede daardoor werden in de Rotterdamse 'stadsvernieuwing' werkgroepen gevormd, die voor de helft uit burgers moesten bestaan.¹⁰

7 O.a. Faludic (1973); Hall (1975).

8 O.a. Van Gunsteren (1976); Glasbergen & Simonis (1979).

9 Throgmorton (1996).

10 Priemus (1978).

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 plannen te maken.

Als antwoord op de geconstateerde tekortkomingen werden andere vormen van democratie ontwikkeld, waarbij participatie steeds meer een vaste plek in het planningsproces kreeg. De burger en andere stakeholders in de omgeving werden steeds serieuzer genomen in planvorming. Het beste plan kon immers niet vanuit een objectieve centrale partij worden bedacht, maar alleen vanuit wat filosoof Habermas 'communicatieve rationaliteit' noemt¹³; ergens in het gesprek tussen partijen ontstaat de meest rationale beslissing. De burger werd bovendien niet langer gezien als trouwe, volgzaam onderdaan die eens in de vier jaar inbreng mag leveren, maar als coproductent van beleid en als consument die wat te kiezen wil hebben bij het 'consumeren' van stad en ruimte.

In de jaren tachtig en negentig ontstonden ideeën over meer marktwerking en publiek ondernemerschap, ook in de stedelijke ontwikkeling. Vanuit de zogenoemde *New Public Management*-filosofie werd vooral gewerkt aan meer marktwerking en privaat ondernemerschap, vanuit het geloof dat concurrentie en prikkels tot ondernemerschap zorgen dat burgers meer keuze hebben en tegen een lagere prijs.¹⁴ Private partijen gaan door de stevige concurrentie de klant als koning behandelen, was de veronderstelling. Ook meer marktwerking in het ruimtelijke en woondomein moest leiden tot meer tevredenheid. Dat bleek deels te kloppen, maar de verwachtingen waren ook te optimistisch. Private partijen zijn niet automatisch gericht op het zoeken naar en faciliteren van de wensen van burgers en partijen in de omgeving, zeker niet bij beperkte concurrentie. Regelmatig bleek dat burgers slechts konden kiezen uit enkele opties als zij daarvoor betaalden (à la het principe van de cataloguswoning). Niet zelden worden burgers en andere partijen in de omgeving genegeerd als zij *geen* betalende klant zijn, maar slechts een sta-in-de-weg. Ook de overheid heeft niet altijd oog voor omgevingspartijen als zij een bepaald bouw- of transformatieprogramma voor ogen had en daarvoor een belangencoalitie met ontwikkelaars vormde.

11 Jolles (1974) geeft diverse kanttekeningen bij wat hij noemt "de poreuze democratie".

12 Derksen & Schaap (2007).

13 Habermas (1984).

14 O.a. Osborne & Gaebler (1992).

Het toegenomen belang van participatie heeft ook te maken met een andere kijk op het organiseren van publieke voorzieningen. In de jaren nul en tien van deze eeuw kwam de gedachte van de Big Society op.¹⁵ In het Nederlands werd dit in het Verenigd Koninkrijk bedachte concept vaak vertaald als 'de participatiesamenleving'. Burgers moesten vanuit deze filosofie zoveel mogelijk de ruimte krijgen om te participeren, en dan niet alleen middels inspraak of consultatie, maar vooral ook door middel van cocreatie.¹⁶ Binnen deze 'doe-het-zelf-democratie'¹⁷ zou de samenleving zelf voor invulling zorgen wanneer de overheid zich zou terugtrekken¹⁸. De overheid moet daarvoor meer vertrouwen in de burger krijgen.¹⁹ In 2013 kwam het toenmalige kabinet met de planbureaus met de nota *Doe-Democratie*²⁰ en in het ruimtelijk domein zagen we bovendien dat sinds de financiële crisis grote private spelers zich terugtrokken en dat in leegstaande terreinen en gebouwen ruimte ontstond voor kleine bottom-upinitiatieven.

Passend bij de Big Society-gedachte werd ook het principe van de Right to Challenge bekend. Dit is in Nederland vertaald en wettelijk verankerd als 'uitdaagrecht'²¹, wat betekent dat burgers zich op eigen initiatief kunnen verenigen om een plek of publieke voorziening te realiseren en daarvoor (onder bepaalde condities) toestemming van de overheid krijgen.²² De wens achter dit principe is dat de overheid vaker besluit om burgers toestemming te geven een functie, gebouw of plek te (her)ontwikkelen. Ook voor private partijen werd het principe van cocreatie relevant. Zo zagen we dat burgers of kleine ondernemers bij grote ontwikkelaars aanklopten om onderdelen van een gebiedstransformatie voor hun rekening te nemen, bijvoorbeeld door zelf de publieke ruimte of het leegstaand vastgoed in die gebieden een commerciële of culturele programmering te geven.²³

De 'doe-het-zelf-stad' is een ideaal dat bij sommigen populair is, maar bij anderen tot kritische vragen en beschouwingen leidt. Komt de behoefte aan omgevingsparticipatie en burgerinitiatief vooral van de overheid en private sector, of ook echt van de burger zelf? Is de samenleving wel in staat om goed de gaten op te vullen die terugtrekkende overheden achterlaten? Sommige critici beweren dat veel te veel wordt verwacht van – en 'over de schutting' wordt gegooid naar – de samenleving.²⁴ En dat de overheid en marktpartijen gewoon hun natuurlijke rol moeten vervullen op basis van verkiezingen of marktwerking. Anderen zien juist de noodzaak van ruimte geven aan participatie en maatschappelijke initiatieven en dat een goede begeleiding daarbij door publieke en private partijen wenselijk is.

15 O.a. Kisby (2010).

16 O.a. Voorberg (2017).

17 O.a. Huurenkamp & Tonkens (2019); Van den Berg (2013); Nelissen (2021).

18 In dat verband wordt ook gesproken van 'overheidsparticipatie' in initiatieven van de samenleving.

19 WRR-rapport [Vertrouwen in burgers](#) (2012).

20 Kabinetsnota [Doe-democratie](#) (2013).

21 Wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau'.

22 VNG, "Waarom het Right to Challenge in Nederland?" op www.vng.nl/artikelen/waarom-het-right-to-challenge-in-nederland.

23 O.a. Verheul et al (2019).

24 Zo wordt ook beweerd op basis van onderzoek dat vooral rijkere, autochtone hogeropgeleiden voldoende participeren en 'burgerkracht' bezitten om een terugtrekkende overheid te compenseren. Zie: Snel, Custers en Engbersen (2018).

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.

Figuur 3:
Fasen in participatiedenken en kenmerkende begrippen (jaartallen bij benadering)

Fase 1 (vanaf jaren 1960)	Fase 2 (vanaf jaren 1970)	Fase 3 (vanaf jaren 1990)	Fase 4 (vanaf jaren 2010)	Fase 5 (vanaf jaren 2020)
Burgerprotesten, burgerraadplegingen en participatieladder	Stadsvernieuwing, burgerfora en nieuwe participatie-experimenten	Marktwerving, de ondernemende overheid, de burger als klant en als coproductent	De <i>big society</i> , de doe-het-zelfstad, zelfinitiatief en de participatiesamenleving	Naar een Omgevingswet met wettelijk verankerde privaat georganiseerde participatie

25 Nelissen (1980).

26 Beukenholdt et al (2002).



Waarom privaat
georganiseerde
omgevings-
participatie?

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:

1. Voldoen aan publieke kaders en creëren van politiek-bestuurlijk draagvlak voor plannen

Voor vergunningverlening kan omgevingsparticipatie simpelweg een vereiste zijn. Bij tenders kunnen gemeenten de eis opnemen dat projectontwikkelaars omgevingsparticipatie organiseren als onderdeel van (de verschillende fasen van) het planontwikkelingsproces. Bij het verkrijgen van bouwvergunningen kunnen de planologische kaders eisen dat omgevingsparticipatie noodzakelijk is. Participatie is dan een concreet gunningscriterium.

Ook kunnen er minder harde voorwaarden spelen. Mede gebaseerd op lokale verkiezingen en coalitieprogramma's hebben overheden hun eigen beleid ten aanzien van stedelijke ontwikkeling. Hier moeten nieuwe ontwikkelinitiatieven zich toe verhouden. Om steun te krijgen voor bijvoorbeeld co-investeringen in benodigde publieke (nuts)voorzieningen en om procesmatige medewerking te verkrijgen bij complexe gebiedstransformaties, zijn private partijen soms afhankelijk van lokale overheden. Private planinitiatieven die tegen publieke belangen in dreigen te gaan in de politieke arena (de gemeenteraad of bestuurskamers), kunnen op tegenstand stuiten. Daarmee kan de benodigde steun voor private gebieds- en projectplannen in gevaar komen. Dit was bijvoorbeeld zichtbaar bij de eerdere nieuwbouwplannen van het Feyenoordstadion en de aanverwante plannen voor gebiedstransformatie. Het niet betrekken van de omgeving was voor de toenmalige gemeenteraad een expliciete reden om de financiële steun voor de ontwikkeling in te trekken. Aantoonbaar werken aan draagvlak en inspraak via omgevingsparticipatie kan dit mogelijk voorkomen en het politieke en maatschappelijke sentiment gunstig stemmen.

Uit participatietrajecten kan ook blijken dat bewoners en bedrijven bepaalde gemeentelijke beleidsdoelen steunen. Neem deelmobiliteit als een mogelijke uitkomst van omgevingsparticipatie. Hiermee heeft een ontwikkelende partij onderhandelingsruimte om (te) hoge gemeentelijke parkeernormen in het omgevingsplan aan te laten passen, waardoor plannen niet alleen interessanter worden voor gebruikers en gemeente, maar ook rendabeler voor ontwikkelende partijen. Participatie kan dus een pragmatische 'harde' conditie zijn voor het verkrijgen van een vergunning en een mogelijk middel om de publieke kaders en condities aan te passen aan de wensen van ontwikkelende partijen, bewoners en bedrijven.

Publieke steun is niet slechts fijn voor de Bühne, maar ook nuttig om nieuwe ontwikkellocaties te verkrijgen in het gebied of elders in de stad. Project- en gebiedsontwikkeling is vaak een onderhandelingspel tussen de private ontwikkelaar en gemeente. Veel grotere ontwikkelaars houden zich niet bezig met een enkele kavel, maar kijken naar meerdere ontwikkellocaties in de gemeente. Het investeren in omgevingsparticipatie en gemeentelijke steun op de ene kavel kan helpen bij het verwerven van steun bij een andere kavel. Zo gaf een ontwikkelaar in de gebiedstransformatie van Rotterdam Katendrecht aan zich bewust zo veel mogelijk te richten op ontwikkelingen in Rotterdam en minder in andere gemeenten. Want investeren in lokale relaties met de gemeente en andere participanten kost tijd en loont, aldus deze ontwikkelaar. Het werken aan een goed trackrecord vergroot de toekomstige kansen voor ontwikkelaars. In enkele gevallen worden zelfs toezeggingen gedaan, zoals bij bouwclaims. Strategisch gezien kan het als ontwikkelaar dus handig zijn om op sommige plekken extra te investeren in omgevingsparticipatie en het maatschappelijk programma. Het spreiden van financieel risico kan ook meespelen.

2. Dure rechtszaken en vertraging voorkomen

Omgevingsparticipatie en publieke steun kunnen de kans op kostbare rechtszaken en vertraging verkleinen. Het is immers een groot risico dat tegenstanders een rechtszaak aanspannen wanneer zij vinden dat hun belangen niet zijn gehoord en meegenomen in de plannen van een ontwikkelaar en voor de rechter proberen hun gelijk te halen. Of er altijd juridisch voldoende grond bestaat voor het bezwaar, is de vraag. In ieder geval zorgt het aanvechten van plannen met rechtszaken voor vertraging en daarmee hoge kosten voor de ontwikkelaar. Vaak staan er boeteclausules in de contracten die ontwikkelaars met hun opdrachtgevers hebben afgesloten, waardoor ze een boete moeten betalen wanneer er vertraging optreedt. Zorgvuldige omgevingsparticipatie kan de kans op juridische procedures verkleinen.

Rechtszaken kunnen bovendien zorgen voor een door de rechter gedwongen aanpassing of het afblazen van projecten. In 2019 zette de Raad van State bijvoorbeeld een streep door het plan van een projectontwikkelaar (en de gemeente) om recreatiewoningen in opgespoten eilandjes in de Grevelingen te bouwen. De lokale natuur- en milieuorganisatie had bezwaar gemaakt vanwege het vogelbroedgebied. En de surfgemeenschap vanwege de bedreiging van hun recreatieve plek. Beide groepen zijn niet natuurlijkerwijs elkaars vrienden, maar wisten wel effectief samen op te trekken in hun bezwaar. Het gevolg was dat na een voor de projectontwikkelaar dure rechtsgang de rechter een streep door de plannen zette. Mocht er een aangepast plan komen dat wel steun krijgt, dan is op zijn minst veel kostbare tijd verloren gegaan. Dit had misschien voorkomen kunnen worden wanneer de ontwikkelaar de tegenstanders eerder had betrokken bij de planvorming. Bij de ontwikkeling van High Tech Campus Eindhoven daarentegen wist ontwikkelaar Philips Real Estate tijdens het juridische proces het gesprek met de Brabantse Milieufederatie alsnog aan te gaan. Door hun bezwaren serieus te nemen en voorkeuren voor behoud van ecologische diversiteit in de Dommelvallei in te passen, wist Philips Real Estate alsnog de benodigde steun te vergaren, waardoor verdere rechtszaken door de Brabantse Milieufederatie werden ingetrokken.

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 de continuïteit van het bedrijf. Ook kunnen bedrijven aangeven dat ze onder bepaalde voorwaarden willen praten over een verplaatsing, wat weer andere ontwikkelmogelijkheden kan bieden.

Bij de eerdergenoemde High Tech Campus leidde de betrokkenheid van de Brabantse Milieufederatie en de toekomstige huurders van vastgoed tot een betere inpassing van het bestaande natuur en recreatief groen, waardoor de aantrekkelijkheid van de High Tech Campus zowel in ecologisch, recreatief als financieel-economisch opzicht toenam. In dit geval leidde omgevingsparticipatie met wisselende belangen tot *mutual gain* (zie ook hoofdstuk 7). In de praktijk blijkt dat planverrijking een belangrijke drijfveer is voor het organiseren van participatie, waarbij het verbeteren van plannen voor zowel de huidige als de toekomstige gebruikers vooropstaat. En dat kan ook de businesscase voor de ontwikkelaar ten goede komen (zie hoofdstuk 4).

4. Kans op verbetering imago van het project en de initiatiefnemer

Maatschappelijke steun verkleint de kans op negatieve media-aandacht in transformatieprocessen. Burgers of bedrijven in de omgeving kunnen de pers opzoeken om hun grieven over het plan en de ontwikkelaar te verwoorden. Zeker als zij niet of onvoldoende gehoord en betrokken zijn bij transformatieplannen. Die persaandacht kan verdere tegenstand in de samenleving aanwakken. Daardoor kunnen ook politici zich (meer) bezighouden met het plan en zich achter de maatschappelijke tegenstand scharen. En de relatie met andere partners kan onder druk komen, evenals de verkoopbaarheid (en marketingwaarde) van het project. Investeren in een open houding naar partijen in de omgeving, serieuze participatie organiseren en laten zien wat er met inspraak gebeurt, kan een negatief maatschappelijk sentiment en dito media-aandacht voorkomen of ombuigen.

Participatie en promotiecampagnes worden ook vaak gecombineerd ingezet. Om een nieuw museumgebouw (het Collectiegebouw) neer te zetten in het Museumpark, organiseerde Museum Boijmans Van Beuningen samen met cofinancier De Verre Bergen en de gemeente informatie- en participatieavonden, mede gestimuleerd door negatieve berichten in de pers. Daarbij voerde de initiatiefnemer een actieve campagne om de stad te informeren en gunstig te stemmen door in de stad folders uit te delen, waarin een positief verhaal werd verteld en op de mogelijkheden voor informatie en inspraak werd gewezen.

Aan sommige ontwikkelaars kleefde het imago van *'hit-and-run-development'*. Regelmatig worden ontwikkelaars gezien als vastgoedcowboys, die op slinkse wijze hun zakken willen vullen ten koste van alles en iedereen. Dit soort ongunstige associaties kunnen ontwikkelaars in de weg zitten, ook als zij legitieme en weloverwogen intenties hebben om plekken beter te maken met hun projecten. Open planprocessen, zorgvuldige omgevingsparticipatie en incorporatie van maatschappelijke voorkeuren kunnen het imago van een projectontwikkelaar verbeteren. Dat kan van pas komen in de gebiedstransformatie ter plekke en in hun profilering elders. Een goed imago is ook van belang voor het aantrekken en behouden van (jonge) medewerkers. Zeker aangezien jonge generaties meer waarde hechten aan fysieke en sociale vormen van duurzaamheid.²⁷

In Nederland profileren verschillende grote en kleine ontwikkelaars zich bewust met hun investeringen in participatie en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Oprecht of niet, het is sowieso duidelijk dat een ontwikkelaar zichzelf in de vingers kan snijden als die zegt open te staan voor inspraak uit de omgeving, maar dat eigenlijk niet is en hier niets mee doet (zie figuur 2; manipulatie en therapie uit de participatieladder van Arnstein). De omgeving kan zich immers alsnog tegen hen keren.

5. Ambassadeurs en cocreators verbinden

De beste reclame-uitingen zijn niet de positieve verhalen die je zelf vertelt, maar de positieve dingen die anderen over jou zeggen. Betrokken partijen uit de omgeving die enthousiast worden, dragen bij aan de *placebranding* van een project of gebied. De afgelopen jaren ontstaan in veel gebiedstransformaties netwerkverbanden van ondernemers en ontwikkelaars waarin gezamenlijk nagedacht en gewerkt wordt aan plannen in de gebiedstransformatie – zoals de Binckhorst in Den Haag of de Merwedekanaalzone in Utrecht. Doordat er geen enkele dominante partij is die alles alleen bepaalt, ontstaan meer draagvlak en creatieve inbreng, maar ook ambassadeurs van nieuwe ontwikkelingen in het te transformeren gebied.

Een stap voorbij gezamenlijke *placebranding* is *placemaking*, die ontstaat als participerende partijen gaan cocreëren. Partijen zijn dan ook onderdeel van de businesscase. Cocreators zorgen dan (mede) voor de ontwikkeling, invulling en/of exploitatie van onderdelen in een project of gebied. Bekende voorbeelden zijn de ontwikkeling van gezamenlijke werkplekken of vrijetijdsfuncties. Bij de transformatie van Strijp-S ontstonden gedurende het ontwikkelingsproces van ontwikkelaar SDK Vastgoed en de gemeente Eindhoven met betrokken partijen onder meer designstudio's, restaurants en een skatehal. Onderdelen als de skatehal waren aanvankelijk als tijdelijk bedoeld, maar bleken zo'n succes voor het aantrekken van mensen en het veranderen van het imago van gebied, dat de ontwikkelende publiek-private-organisatie van SDK Vastgoed en de gemeente besloot om de functie permanent te maken. Participatieprocessen kunnen leiden tot nieuwe placemaking-initiatieven en zij bieden omgekeerd ook vormen van omgevingsparticipatie. De (semi)publieke functies als restaurants en werkplekken in de Binckhorst, Merwedekanaalzone of Strijp-S hebben bovendien een belangrijke netwerkwaarde: partijen uit de omgeving komen elkaar hier tegen en wisselen kennis en ideeën uit, spontaan of middels georganiseerde events. Placemaking en participatie gaan dus vaak hand in hand.

²⁷ O.a. Senge et al (2010).

Steekproef bevestigt vijf drijfveren

Ruim vijftig publieke en private professionals die betrokken zijn bij gebiedstransformaties is in een niet-representatieve steekproef gevraagd naar hun belangrijkste beweegredenen voor privaat georganiseerde participatie.²⁸ Opvallend hoog scoorden het vergroten van overheids- en politieke steun, het verkrijgen van marktinformatie en ideeën voor planoptimalisatie, het verkleinen van de kans op dure rechtszaken en vertraging en het creëren van ambassadeurs. Minder vaak, maar soms wel benoemd als belangrijkste drijfveer, is de keuze voor omgevingsparticipatie gebaseerd op imagoverbetering. Vaak is in de praktijk een combinatie van niet alle, maar wel meerdere beweegredenen aan de orde.



28 Themasessie over participatie tijdens Jaarcongres Stedelijke Transformatie op 11 februari 2021.

3.2 Aanvullende beweegredenen voor gemeenten

Een deel van de beweegredenen voor private partijen gaat ook op voor de gemeente als zij zelf participatie organiseert of uitbesteedt aan private ontwikkelaars. In bepaalde gevallen schrijft de Omgevingswet bovendien privaat georganiseerde participatie voor (zie hoofdstuk 5). Daarnaast zijn er drie aanvullende beweegredenen die voor gemeenten een rol spelen om participatie georganiseerd door of in samenwerking met private partijen te stimuleren:

1. Democratische kwaliteit en invloed van burgers vergroten

De traditionele representatieve democratie middels gemeenteraadsverkiezingen kent zijn beperkingen. Hierdoor kunnen burgers bijvoorbeeld slechts eens per vier jaar een uitspraak doen over gemeentelijk beleid. Bovendien zijn in die verkiezingsprogramma's niet alle beleids- en projectplannen aan de orde waar burgers in hun dagelijks leven en in die vierjaarlijkse periode grote impact van ondervinden. Als aanvulling op de representatieve democratie wordt daarom aan participatieve democratie gewerkt: op bepaalde dossiers of voor bepaalde vraagstukken worden allerlei participatietrajecten georganiseerd om de burger meer macht en invloed te geven. En die ambitie is de afgelopen decennia sterker geworden.

2. Burgerschap en ontplooiing van participanten stimuleren

Participatie kan burgers ook bewuster maken van hun omgeving en binnen die interactie ontplooiing stimuleren.²⁹ De publieke waarde van participatie gaat dus verder dan de positionering van individuen als 'kiezer' of als 'klant'. Vanuit communautaire burgerschapsfilosofieën is een inwoner van een land/gemeente een knooppunt in relaties binnen een omgeving en draagt hij of zij vanuit die gedachte ook actief bij aan het ontwikkelen van die eigen (leef)omgeving en *community*.³⁰ Deze filosofie zet zich af tegen het (neo)liberalisme en de *New Public Management*-benadering die de burger vooral benaderen als consument die – met zijn portemonnee in de hand – keuzes maakt voor de meest aantrekkelijke aanbieder van een dienst of product. Wonen is echter meer dan een consumptieve keuze, het brengt ook kansen en verantwoordelijkheden om bij te dragen aan de leefomgeving. Dankzij participatietrajecten kunnen inwoners in hun burgerschapsrol worden erkend en gestimuleerd.

3. Gedoe en kosten voor overheden verkleinen

Om strategische redenen kan een overheid ook participatie aan private partijen uitbesteden. Als private partijen een bouwproject willen initiëren dat lokale weerstand oproept, dan kan de overheid besluiten bewust afstand te bewaren en de private initiatiefnemer zelf 'de hete kastanjes uit het vuur te laten halen'. Laat de ontwikkelaar er samen met de omgeving maar uitkomen, is dan de gedachte. Deze pragmatische overweging past ook in het neoliberale denken waarin de overheid meer aan de markt wil overlaten. Daarbij kan de overheid ook kosten willen besparen op participatietrajecten die zij anders zelf had georganiseerd. Zeker als de overheid beperkte middelen heeft

29 O.a. Huurenkamp & Tonkens (2019).

30 Zie communautaire filosofieën van o.a. Alexis de Tocqueville, Charles Taylor, Amitai Etzioni en Robert Putnam.

om alle woningbouwprojecten en gebiedstransformaties mogelijk te maken. Toch is een goede samenwerking tussen gemeente en private ontwikkelaars bij participatieprocessen vaak van groot belang (zie hoofdstuk 6) en daarin zijn de kosten voor het organiseren van participatieprocessen ook een factor.

De Omgevingswet bepaalt wanneer een private initiatiefnemer verantwoordelijk is voor participatie (zie hoofdstuk 5). Wel kan een overheid een groter aandeel nemen in de organisatie van omgevingsparticipatie. Bijvoorbeeld omdat zij meer grip wil hebben op het proces of onvoldoende vertrouwen in de private initiatiefnemer heeft. Ook kan het project van de private partij sterk verweven zijn met publieke gebiedsplannen en overheidsgrond. Samenwerking tussen overheid en private initiatiefnemer is bovendien vaak wenselijk om via participatie tot duurzame resultaten te komen.

Waarom omgevingsparticipatie organiseren als private partij?

1. Voldoen aan publieke kaders en creëren van politiek-bestuurlijk draagvlak
2. Voorkomen dure rechtszaken en vertraging
3. Verkrijgen marktinformatie en ideeën voor planverrijking
4. Kans op verbetering imago van het project en de initiatiefnemer
5. Verbinden van ambassadeurs en cocreatoren

Waarom kiezen voor privaat georganiseerde participatie als publieke partij?

1. Vergroten democratische kwaliteit en invloed van burgers
2. Stimuleren burgerschap en ontplooiing van participanten
3. Gedoe en kosten voor overheden verkleinen

Let op! Niet iedere drijfveer wordt altijd en door iedere partij ervaren, wel is vaak een combinatie van toepassing. Beweegredenen gaan vaak samen, maar kunnen onderling ook schuren.





Een financiële
waardering van
omgevings-
participatie?

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 esthetische of belevingswaarde – hand in hand kan gaan met toenemende vastgoedwaarden.³² Bij belevingswaarde gaat het om allerlei zachte sociaalpsychologische waarden voor toekomstige gebruikers. Participatie is daarbij belangrijk, want het kan de autonomie, verbondenheid en eigenaarschap voeden en dat leidt vaak tot meer (woon)geluk en een betere leefomgeving. Participatie kan ook toekomstige investeringsplannen van lokale bedrijven stimuleren, omdat via participatie verschillende omgevingsideeën voor gebiedstransformatie naar voren komen die ondernemers nieuwe inzichten, mogelijkheden en zekerheden bieden om te investeren in hun eigen gebouw of onderneming ter plekke.

Omgevingsparticipatie kan dus verschillende waarden opleveren die het belang van de omgeving (bewoners en bedrijven) en van ontwikkelende partijen dienen. Omgevingsparticipatie kan lokale behoeften en kennis inventariseren en daarmee 'meervoudige' waardecreatie ondersteunen; een versterking van zowel de directe financiële (vastgoed)waarde van projecten voor ontwikkelende en ondernemende partijen als de indirecte waarde voor de omgeving en haar gebruikers.³³ Er is uiteraard geen gouden formule om meervoudige waarde te creëren met participatieprocessen in gebiedstransformaties. Wel is het belangrijk om de verschillende waarden met elkaar in verband te brengen, omdat via participatie in potentie 'betere' plannen, meer gunstige financiële rendementen en meer publieke steun mogelijk is. Vaak wordt verondersteld dat cocreatie, meer dan de omgeving informeren of consulteren, kan leiden tot meervoudige waardecreatie en daarmee tot zakelijk succes.³⁴ Door (toekomstige) bewoners, bedrijven of andere gebruikers te betrekken, is het in principe mogelijk om beter aan lokale behoeften te voldoen. Ook bereik je specifieke groepen kopers of huurders, waardoor wellicht extra waarde wordt gecreëerd en hogere vastgoedprijzen mogelijk zijn. Maar dit is geen gegeven. Ook zijn er participatieactiviteiten nog vóór de vergunningverlening, waarbij de toekomstige bewoners en gebruikers nog niet concreet in beeld of aangehaakt zijn.

31 Zie voor een verhandeling van meervoudige waarde: Heurkens, Hobma, Verheul, Daamen (2020).

32 Urban Land Institute (2018).

33 Verheul & Heurkens (2021).

34 Blauwhoed, "Van 'moetje' naar maximaal resultaat", www.blauwhoed.nl/nieuws/maatschappelijke-waarde-onderschat1.

Het direct oorzakelijke verband tussen omgevingsparticipatie, betere plannen en betere businesscases is lastig een-op-een aan te tonen. Dit komt omdat in de initiatief-, planontwikkeling- en planoptimalisatiefase nu eenmaal ook allerlei andere zaken, zoals veranderende marktomstandigheden of fysieke risico's van de situatie ter plekke, van invloed zijn op het financiële eindresultaat.³⁵ Niettemin zijn er concrete voorbeelden van gebiedsprojecten die zijn verbeterd dankzij inspraak middels omgevingsparticipatie, zoals bij placemaking-initiatieven of het Regent Quarter.

Meervoudige waardecreatie door participatie in Regent Quarter

In het Regent Quarter in Londen heeft de inbreng van lokale omgevingskennis tijdens participatietrajecten geleid tot meer ruimtelijke kwaliteit, hogere maatschappelijke waarden en vastgoedwaarden en een meer rendabele businesscase.³⁶

Ontwikkelaar P&O besloot, na veel lokale oppositie tegen haar initiële transformatieplannen, een uitvoerig consultatie- en participatietraject op te tuigen. Uit vele workshop sessies met bewoners, ondernemers en eigenaren bleek dat er behoefte was aan een echt multifunctioneel gebied, waarin industrieel erfgoed zoveel mogelijk getransformeerd werd naar appartementen, kleinschalige kantoren, horeca en een buurtsuper. Dat leidde tot een meer optimaal en multifunctioneel gebiedsplan dan eerder bedacht. Er was meer aandacht voor de mix van elkaar versterkende functies en de commercieel-culturele waarde van bestaand erfgoed. Daarnaast bracht het participatietraject het belangrijke inzicht dat er meer behoefte was aan het realiseren van woningen (appartementen) dan aan kantoren. De afzetmarkt werd zodoende beter in kaart gebracht. De hogere verkoopprijs per vierkante meter van woningen ten opzichte van kantoren leverde een meer lucratieve uitkomst op voor de ontwikkelaar – volgens de ontwikkelaar een surplus van 3,5 miljoen pond ten opzichte van de kantorenfunctie.³⁷ Volgens de directeur van P&O voerden bij het eerste plan vijftig mensen oppositie tegen de voorgenomen ontwikkeling, maar na zes maanden omgevingsparticipatie schaarden zich juist vijftig mensen openlijk achter de plannen.

35 O.a. Hobma & Koolwijk (2013) bieden een overzicht van locatiegebonden risico's.

36 Geesing (2015).

37 Berekening van Geesing (2015).

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 de participatie en daarmee het verminderen of afzien van juridische procedures. Een rechtsgang kost niet alleen geld vanwege de juridische bijstand, maar ook vanwege vertragingen die leiden tot noodgedwongen financiële compensaties voor opdrachtgevers of afnemers op basis van boeteclausules in de reeds afgesloten contracten. De transactiekosten van participatie (lees: het inhuren van een bureau voor de begeleiding en de kosten van participatieactiviteiten) zijn vaak minimaal in verhouding tot de kosten van planwijzigingen en vertraging. De precieze kosten daarvoor zijn niet altijd tevoren goed in te schatten. De inschatting is wel dat het aantal opposanten, of de mate van verzet tegen plannen, groter is als niet of nauwelijks aan omgevingsparticipatie is gedaan. Door participatie vallen ook de kosten voor (extern) marktonderzoek lager uit als de inbreng van lokale voorkeuren, kennis en creativiteit wordt benut voor de planconcepten. Hier speelt ook de timing van participatie een rol; beter in het begin van een projectontwerpfase en met ruime, maar duidelijke kaders voorkeuren van participanten meenemen, dan later een uitgewerkt plan moeten aanpassen.

Meer opbrengsten

Participatie kan ook leiden tot opbrengstenvermeerdering. Het voorbeeld van Regent Quarter laat zien dat hogere verkoopopbrengsten mogelijk zijn door de toegenomen vastgoed(verkoop)waarde, die zelf weer het gevolg is van de toegenomen plankwaliteit door omgevingsparticipatie. Een andere, meer directe oorzaak voor een hogere *return on investment* is dat participatie (en dan met name cocreatie) kan leiden tot een grote betaalbereidwilligheid bij participerende kopers, juist omdat men zelf inbreng heeft gehad in de planvorming. Dit leidt daarnaast vaak tot een snellere verkoop van vastgoed, wat doorgaans ook de opbrengsten verhoogt.

Minder risico's

Participatie kan ook diverse projectmatige risico's verlagen voor ontwikkelaars en financiers. Bijvoorbeeld het markt(afzet)risico. Zeker in economisch mindere tijden is het voor ontwikkelaars fijn als participanten ook geïnteresseerde kopers en huurders zijn van het vastgoed dat zij bouwen of transformeren. Daarnaast kunnen ze dus ook juridische plan-procedurele risico's reduceren. Dit kan ook bij financiers een rol spelen. Hoewel financierende partijen pas formeel betrokken zijn na vergunningverlening, kan de 'zachte' aanvullende informatie over omgevingsparticipatie en draagvlak ten goede komen aan de financieringsafweging voor verkoop of verhuur.

4.3 Risicoanalyse en verdeling van kosten

Ontwikkelaars maken een risicoanalyse bij de grondaankoop of gedurende de (gebieds)planontwikkeling. Daarbij kijken ze ook naar mogelijke tegenstand in de omgeving en wat dit kan betekenen aan vertraging of financieel verlies. In de praktijk blijkt het lastig om inzichtelijk te maken wat de daadwerkelijke kosten-batenverhouding van participatie is. Bij projectbegrotingen wordt daarom regelmatig een 'participatie kostenpost' opgenomen. Ontwikkelaars plannen vaak bewust het aantal op te leveren woningen of de verdien capaciteit vooraf hoger in, omdat zij weten dat er tegenslag kan komen door gebrek aan personele capaciteit in de bouwsector, gebrek aan medewerking vanuit gemeenten bij vergunningverlening of andere procedures en gebrek aan draagvlak onder de omgeving. Mogelijke aanpassingen of compensaties voor omgevingspartijen zijn dan onderdeel van het vooraf ingeschatte verlies. "We plannen vanwege alle kostenrisico's gemiddeld zo'n 25 procent meer aan woningen in", stelt een directeur van een grote (gebieds)ontwikkelaar.

Of participatie leidt tot opbrengstenverhoging en/of kostenreductie, hangt ook af van de houding van de participant. Er zijn participanten die het totale project niet per definitie afwijzen, maar wel willen meedenken om hun ideeën en voorkeuren gerealiseerd te zien in het plan. Daarbij kan de ontwikkelaar of participatieprocesbegeleider aangeven of en in welke mate voorstellen – en dus planaanpassingen – financieel haalbaar zijn. Dat vergt ook een uitleg over de businesscase. Dit kan leiden tot een werkzaam kader voor participanten. Er zijn ook participanten die anders (lees: hard onderhandelend) in de wedstrijd zitten; ze lijken niet bereid om over planaanpassing te praten, maar willen bij voorbaat zoveel mogelijk geld ter compensatie zien bij eventuele planschade. Voor dat type 'participant' staat de kosten-batenafweging veel scherper op het netvlies van de ontwikkelende en de omgevingspartij (zie hoofdstuk 7 voor attitudes van participanten).

Daarnaast maakt het uit of de participatieorganisator een grote gebiedsontwikkelaar of kleine vastgoedontwikkelaar is. Bij een klein, eenmalig bouwproject kan een ontwikkelaar wellicht eerder kiezen voor weinig of geen omgevingsparticipatie. Een grote gebiedsontwikkelaar is, zeker als die vaker in de gemeente of regio ontwikkelt, veel meer afhankelijk van de gemeente en de gemeenschap. In een gebiedstransformatie komen immers veel functies, spelers en opgaven samen. Juist in een goed participatieproces kunnen initiatiefnemers en gemeenten de samenhang daarin verbeteren (zie ook hoofdstuk 6).

Ook vanwege de onderlinge afhankelijkheid zijn participatietrajecten vaak het resultaat van een samenwerking van ontwikkelaar en gemeente (zie ook hoofdstuk 6). Als de gemeente een leidende rol heeft, bepaalt zij vaak de participatieprocesbegeleidingskosten. Denk aan de inhuur van een begeleidingsbureau, zaaltjes, catering, materialen, digitale communicatiemiddelen, websites, sociale media en placemaking-activiteiten. Soms neemt de gemeente als leidende partij de kosten op zich en verhaalt die op de ontwikkelaar. Als de private partij de leidende rol heeft en de proceskosten voor participatie draagt, kan die partij wel vaak meer sturen op de kosten voor proces en uitkomst. Projectontwikkelaars kunnen bewust meer grip op het participatieproces willen houden. "Soms speelt een wethouder met je portemonnee en zegt opeens te-

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.³⁹ Het is daarbij belangrijk om participatie als *ticking-the-box*-activiteit van ontwikkelaars zo veel mogelijk te voorkomen. Participanten stellen oprechtheid op prijs en laten het ook merken als dit niet het geval is. Mogelijk dat de wettelijke verplichting tot privaat georganiseerde participatie (zie hoofdstuk 5) bijdraagt aan een sectorbrede gedragsverandering. In veel gevallen is participatie organiseren ook in het eigen belang.

“It might cost you a little bit of money, but if you have the local people on your side on a big development like Regent Quarter, it makes a hell of a difference.”

“Participatie is echt een investering in tijd en die was het meer dan waard toen de vergunningsaanvraag kwam. Je steekt er energie in, maar die tijd komt je plan ten goede, want je kunt mensen meekrijgen in je plannen en men krijgt ook respect voor en vertrouwen in je. Het kost geld, want het plan moest aangepast worden en commercieel is dat natuurlijk lastig. Maar als je het niet doet, heb je geen vergunbaar plan. Of juist enorme vertraging.”

“Het op een effectieve wijze betrekken van de buurt komt ten goede aan het eindproduct en eerlijk gezegd: zo voorkomen we een hoop ‘gedoe’ in een later stadium.”

³⁸ Uitspraak uit expertmeeting (zie bijlage 2).

³⁹ Op basis van expertmeetings en interviews met ontwikkelaars die erkennen dat er verschillen bestaan tussen ontwikkelaars onderling en of er al dan niet geloof en inzet is voor participatie.

Figuur 4

Projectontwikkelaars over de kosten en baten van omgevingsparticipatie

“Je krijgt megaveel input, waar soms ook dingen tussen zitten die niet kunnen of haalbaar zijn. Als je het participatieproces goed inricht, kun je wel enorm veel informatie ophalen en dat vervolgens gebruiken.”

“Naast marketingbudget, hebben wij nu ook een participatiebudget. ... In je stichtingskostenmodel kun je die kostenpost aan participatie opnemen. Als je dat niet doet loop je tijdens je vergunning gewoon vertraging op.”

“Participatie leidt tot het beter inschatten van de afzetmarkt, een makkelijkere voorverkoop van vastgoed, groter draagvlak, minder zienswijzen en meer ambassadeurs. Dit alles verlaagt ontwikkelrisico's, verkort de verkooptijd, versnelt het totale ontwikkelproces en verlaagt de faalkosten.”

“Budgettering kan zitten in zachte dingen maar ook in harde dingen: mensen fysiek iets geven. Het is nattevingerwerk qua percentages. Je kijkt naar benchmarks van vorige projecten, maar het is altijd giswerk. Hoe meer projecten je hebt gedaan, des te beter die benchmark.”

“Uiteindelijk betaalt de koper van een nieuw huis alle tegenvallers in het ontwikkelingsproces, dus ook als we door participatie en inspraak uit de omgeving veel kosten kwijt zijn door aanpassingen. Dat is wel het sneue van het verhaal ...”

“Planaanpassing door participatie kan niet te groot zijn, het gaat vaak om details van het programma. Zomaar drie woonlagen ervan afhalen is niet te doen, het moet in proportie zijn.”



De Omgevingswet en andere juridische participatiekaders

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 omgevingsvergunningaanvraag, om hun plannen eventueel aan te passen naar aanleiding van ontvangen reacties en om eventuele knelpunten te achterhalen die tot juridische weerstand kunnen leiden.

Ook *op aanvraag* van gemeenten kan een private initiatiefnemer participatie organiseren. Bijvoorbeeld na de aanvraag voor een omgevingsvergunning of partiële wijziging van een bestemmingsplan, zodat de gemeente een besluit kan nemen over het bouwinitiatief. Het maatschappelijk draagvlak mag echter geen voorwaarde voor het gemeentebestuur zijn voor bestuurlijke medewerking aan een verzoek tot vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan. Wel kan het gemeentebestuur de gewenste medewerking niet verlenen als de initiatiefnemer niet voldoende inspanningen heeft geleverd om omwonenden te informeren of maatschappelijk draagvlak te verwerven, terwijl dat op grond van gemeentelijk beleid wel had gemoeten.⁴⁰ Er is dus een onderscheid tussen onvoldoende *draagvlak* (dat niet de reden mag zijn voor weigering van bestuurlijke medewerking) en onvoldoende participatie-*inspanningen* die op grond van gemeentelijk beleid zijn vereist (dat mag *wel* reden zijn voor weigering van bestuurlijke medewerking).

Voorbeeld: verplaatsen bedrijf zonder voldoende participatie

Een gemeenteraad wilde niet meewerken aan de verhuizing van een bedrijf, onder andere omdat het bedrijf geen overeenstemming met omwonenden had gevonden over de nieuwe locatie en omdat omwonenden onvoldoende hadden geparticipeerd. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde dat “voor het mogelijk maken van een ruimtelijke ontwikkeling” het niet vereist is dat de initiatiefnemer en omwonenden met elkaar overeenstemming bereiken over de nieuwe locatie. De gemeenteraad moest zelf, na afweging van alle betrokken belangen, een standpunt innemen over de verhuizing naar de nieuwe locatie.⁴¹

40 De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft dit overwogen in de uitspraak Etrius-Venlo van 18 december 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:4209).

41 ECLI:NL:RVS:2017:1542.

Het bestuur moet ook bij zijn besluiten rekening kunnen houden met andere omstandigheden dan de aanwezigheid van draagvlak. Denk aan de kosten van een project, de relevantie van natuur(aantasting) en de belangen van degenen die niet vertegenwoordigd waren in het participatietraject. Dat geldt ook bij de besluitvorming over omgevingsplannen binnen de Omgevingswet.

Harde wettelijke regel of onderdeel belangenafweging?

“Er is geen wettelijke regel die bepaalt dat een ruimtelijk plan een ontwikkeling alleen mogelijk mag maken als daarvoor voldoende draagvlak in de omgeving bestaat”, schreef de Afdeling bestuursrechtspraak begin 2018.⁴² Een jaar later vulde de Afdeling aan dat er niet voldoende draagvlak hoeft te bestaan bij de bewoners, ondernemers en belangenorganisaties in het gebied. Maar: “Dit betekent echter niet dat het aspect draagvlak geen enkele rol speelt in de besluitvorming.” Het streven naar draagvlak telt volgens de Afdeling bestuursrechtspraak dan ook mee in de besluitvorming over bestemmingsplannen.⁴³

Let op! Dit geldt ook vanaf 2022 voor omgevingsplannen. Bij andere ruimtelijke projectvoorstellen kan de gemeente wel de mate van draagvlak of participatie als voorwaarde voor een besluit stellen. Zo zijn er voorbeelden waarbij gemeentelijke subsidiëring of cofinanciering is gekoppeld aan de mate van participatie rond een project. De gemeente neemt dan het participatieproces van de ontwikkelaar of andere private partij mee in de overweging om eventueel een financiële bijdrage te leveren aan een (plan)onderdeel.

5.2 Participatie volgens de Omgevingswet

Participatie is een belangrijk thema in de Omgevingswet. Zo is bij de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning participatie een belangrijk element. Als ontwikkelaar heb je doorgaans voor een concreet project een omgevingsvergunning nodig en voor de aanvraag moet je zelf de participatie organiseren. Dat is nieuw. Omgevingsparticipatie wordt bij voorkeur *proactief* opgepakt; nog vóórdat een ontwerp van een project of plan ter inzage moet worden gelegd volgens wettelijke bepalingen.

Bij omgevingsplannen gaat de wet uit van participatie die publiek georganiseerd wordt. Toch kan de private partij, net als bij de eerdere bestemmings- en andere ruimtelijke plannen, vanuit een gezamenlijke (en dus met de overheid) blik naar participatie kijken. Onder het regiem van de Omgevingswet kan de gemeente de participatie rondom een omgevingsplan gezamenlijk met een private partij organiseren. Over participatie bij ‘vergunningvrije activiteiten’ en activiteiten waarvoor het omgevingsplan een ‘melding’ vereist, bestaan ook in de Omgevingswet geen regels. Wanneer wel sprake is van een omgevingsvergunning, is er voor private partijen een onderscheid tussen een activiteit die past in het omgevingsplan en een *buitenplanse* omgevingsplanactiviteit:

42 ECLI:NL:RVS:2018:616.

43 ECLI:NL:RVS:2019:1064.

Omgevingsplanactiviteit binnen het omgevingsplan

De private aanvrager van de omgevingsvergunning moet gegevens aanleveren over participatie. Zo moet de aanvrager verplicht aangeven of er participatie is geweest. In principe hoeft de private partij dus geen participatie rondom het bouwplan te organiseren. En als er wel is geparticipeerd, dan moet de vergunningsaanvrager aangeven hoe dat is gebeurd en beschrijven wat de resultaten ervan zijn.⁴⁴

Als er geen participatie heeft plaatsgevonden, mag dat geen reden zijn voor het college van burgemeester en wethouders (B&W) om de aanvraag buiten behandeling te laten. Wel moet de aanvraag getoetst worden aan de beoordelingsregels van het omgevingsplan. Dat zijn doorgaans regels over bouwdimensies (zoals bouwhoogte of bebouwingspercentage), architectonische vormgeving (welstand) en parkeren. De regels proberen wel de aanvrager te stimuleren tijdig na te gaan hoe het bouwplan wordt ontvangen door de omgeving ervan. De aanvrager kan hieruit voortkomende ideeën mogelijk verwerken voordat hij tot de formele vergunningaanvraag overgaat.

Omgevingsplanactiviteit past niet binnen het omgevingsplan

Een hardere participatieverplichting geldt voor activiteiten die in strijd zijn met het geldende omgevingsplan.⁴⁵ Bij deze buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kan de gemeenteraad participatie verplicht stellen voor een aanvraag voor een omgevingsvergunning. De participatieverplichting geldt niet voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, maar alleen voor bepaalde activiteiten die de gemeenteraad heeft vastgelegd in een raadsbesluit. Deze vrijheid voor gemeenteraden zorgt dus voor verschillen tussen gemeenten. De ene gemeente kan bijvoorbeeld participatie eisen bij bouwprojecten met een minimaal aantal woningen, bij een functiewijziging of in specifieke gebieden zoals in of nabij natuurgebieden. Voor initiatiefnemers is het belangrijk dat gemeenten helder zijn over wanneer de participatieplicht wel of niet geldt. Een bepaalde wijze van participatie voorschrijven kan niet, wel kan de gemeente ter inspiratie een leidraad hiervoor meegeven (zie hoofdstuk 6).

Voldoet de initiatiefnemer niet aan de participatieverplichting, dan stellen B&W hem in de gelegenheid om de aanvraag aan te vullen. Dit is conform de algemene regeling in de Algemene wet bestuursrecht over de aanvulling van gegevens. Blijft de vergunningaanvrager achterwege, dan kunnen B&W de aanvraag buiten behandeling laten. Dit is een sanctie op het niet opvolgen van de participatieverplichting. Voldoet de vergunningaanvrager wel aan de participatieplicht, dan nemen B&W de uitkomst daarvan mee als onderdeel van het besluit of de buitenplanse activiteit aanvaardbaar is (in termen van de Omgevingswet: of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties). Het ontbreken van steun vanuit de omgeving voor het project, hoeft daarbij niet doorslaggevend te zijn. Met andere woorden, ondanks het ontbreken van steun kunnen B&W alsnog besluiten omgevingsvergunning te verlenen voor de buitenplanse activiteit, omdat er andere redenen zijn die maken dat er toch sprake is van een evenwichtige toedeling van de aan de orde zijnde functie voor die bepaalde locatie. Ook geldt het omgekeerde: de aanwezigheid van steun vanuit de omgeving mag niet het enige argument zijn die maakt dat er sprake is van een evenwichtige toedeling van de functie aan de locatie.

⁴⁴ Artikel 7.4 Omgevingsregeling.
⁴⁵ Artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet.



Participatie bij het omgevingsplan

Bij de vaststelling van een omgevingsplan schrijft het Omgevingsbesluit een 'motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsplan' voor.⁴⁶ Dat houdt voor overheden in dat zij bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen moeten aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken. En bij het vaststellen zelf moet de overheid aangeven hoe die participatie daadwerkelijk is ingevuld, wat daarvan de resultaten zijn en hoe invulling is gegeven aan het lokale participatiebeleid.

De wet houdt de mogelijkheid open dat gemeenten in hun participatiebeleid aangeven dat, eventueel in specifieke omstandigheden of gevallen, gezamenlijk publiekprivaat-georganiseerde participatie plaatsvindt. Het participatiebeleid van de gemeente bevat de spelregels voor goede participatie (zie hoofdstuk 6). Dit participatiebeleid kan voorschrijven dat de participatie volgens de (proces)regels mede georganiseerd wordt door een private partij die belangen heeft in een gebied. Dat kan een ontwikkelaar zijn die al met de gemeente een (intentie)overeenkomst over gebiedsontwikkeling heeft gesloten en wellicht grondposities heeft in het gebied. Zo kan de huidige praktijk worden voortgezet waarbij gebiedsparticipatie mede wordt georganiseerd door private partijen, waarmee de gemeente al een overeenkomst heeft gesloten voor de gebiedsontwikkeling.

⁴⁶ Artikel 10.2 Omgevingsbesluit.

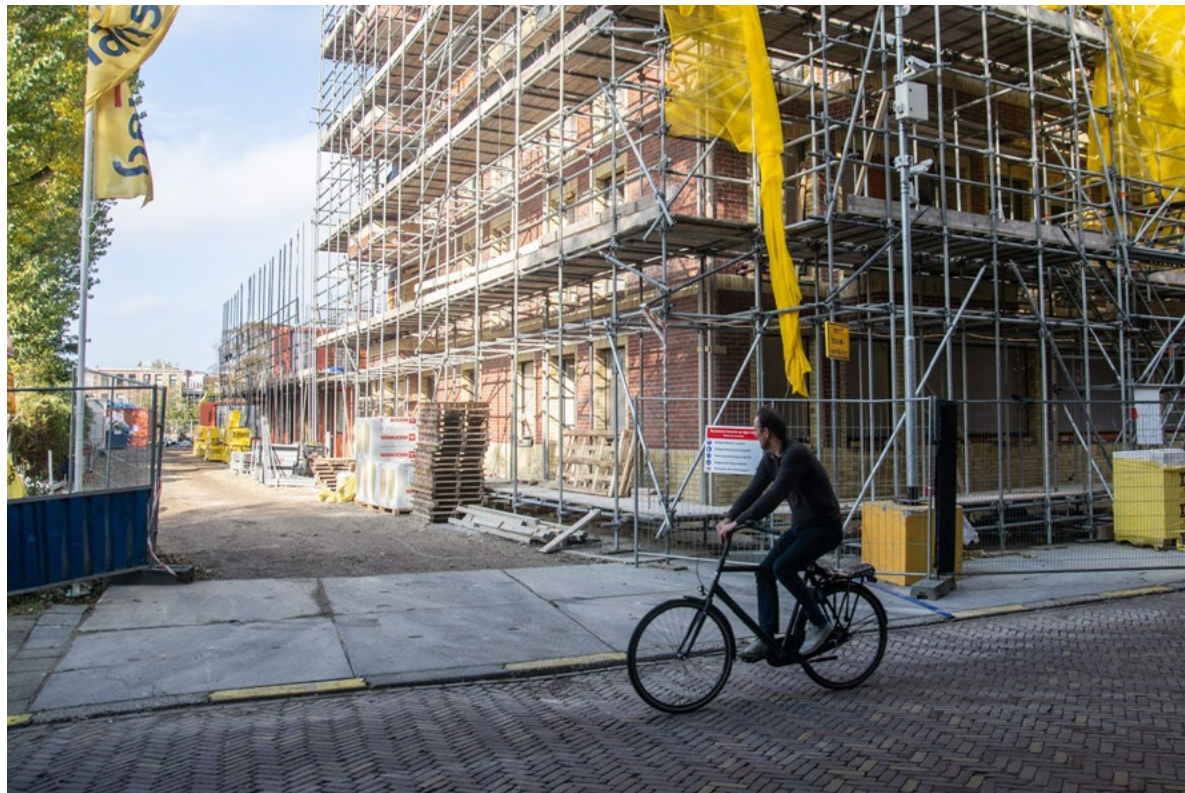
5.3 Overeenkomsten tussen ontwikkelaars en omgeving

Wanneer een private partij met de omgeving contacten onderhoudt vanwege participatie, kan gemakkelijk de behoefte ontstaan om contracten (overeenkomsten) met elkaar te sluiten. Globaal gaan de wensen en eisen van bewoners, buurtorganisaties, bedrijven en milieuorganisaties over:

- de inhoud van de project- of gebiedsontwikkeling, zoals de functie, de hoogte van de bebouwing, of de parkeernorm.
- de voorzieningen (materieel) of maatregelen (immaterieel) die de omgeving ten goede komen.
- de procedure van de gebiedsontwikkeling, zoals de informatievoorziening en fasering van de gebiedsontwikkeling.

De ontwikkelaar kan met die partijen overeenstemming over de gewenste wensen en eisen bereiken. Dan zijn er globaal vijf redenen waarom de ontwikkelaar dit mogelijk wil vastleggen in een overeenkomst:

1. *Om transparantie te creëren in het ontwikkelproces:* een overeenkomst maakt helder welke acties volgen op de participatie van de bewoners, ondernemers of maatschappelijke groeperingen over de ontwikkeling van de leefomgeving.⁴⁷
2. *Als verantwoordingsmechanisme:* een overeenkomst bevat in dit geval middelen om de voortgang van de ontwikkeling en de gemaakte afspraken te monitoren. Zo kan de omgeving de ontwikkelaar verantwoordelijk houden voor de gemaakte beloftes en kan de ontwikkelaars aantonen dat hij de afspraken serieus neemt; het zijn een soort governance tools.⁴⁸



⁴⁷ Stapper (2020) in zijn proefschrift over moderne vormen van participatie en overeenkomsten.

⁴⁸ Stapper (2020:174).

3. *Vanuit 'entrepreneurial logica' of 'vermaatschappelijking':* in deze tendensen treedt de overheid terug en gaat ervanuit dat maatschappelijke groepen zelf hun belangen behartigen. Volgens deze 'logica' wordt van de omgeving verwacht (of verwacht de omgeving zelf) dat ze voor belangenbehartiging niet afhankelijk is van de overheid, maar zelf actie onderneemt. Dit versterkt de potentie van overeenkomsten tussen ontwikkelaars en omgeving. Participanten worden zo stakeholders in de aanpak van maatschappelijke problemen.
4. *Als expliciete bewustwording van publieke waarden bij de private partij(en):* een overeenkomst benadrukt voor de ontwikkelaar de aandacht voor publieke waarden. Dat is van belang als een ontwikkelaar beter of efficiënter kan bijdragen aan publieke waarden dan de gemeentelijke overheid. Zo kan een locatie grote parkeeroverlast ervaren. Bij de gedeeltelijke herontwikkeling van de locatie kan een nieuwe parkeergarage voor kantoren (eventueel alleen 's avonds) ook voordelig toegankelijk worden voor de huidige bewoners in de omgeving. Dit kun je vastleggen in een overeenkomst.
5. *Bewijs van steun van de omgeving:* soms eisen gemeenten dat, voordat ze bestuurlijk aan het project meewerken, ontwikkelaars steun van de omgeving voor het project aantonen. De wijze waarop het bewijs van steun vanuit de omgeving wordt geleverd, is aan de ontwikkelaar. Dat was bijvoorbeeld het geval in het project Zeeburgerpad in Amsterdam.⁴⁹ Een overeenkomst tussen ontwikkelaar en omgeving is bij uitstek een middel om die steun aan te tonen.

Verplichting tot resultaat of inspanning?

De mate van binding van een gemaakte overeenkomst kan verschillen. Een overeenkomst kan het karakter hebben van een resultaatsverplichting of van een *inspanningsverplichting*:

- Bij een inspanningsverplichting verplicht een partij zich om een bepaalde inspanning te verrichten. Er wordt echter geen garantie gegeven dat het resultaat wordt behaald. Er is dan ook geen sprake van toerekenbare tekortkoming (wanprestatie) als het resultaat niet wordt behaald. Dat is alleen het geval als er onvoldoende inspanning is geleverd.
- Bij een resultaatsverplichting verplicht een partij zich wel om een bepaald resultaat te behalen. Een serieuze inspanning is dan niet genoeg. Ontbreekt het resultaat, dan is er sprake van toerekenbare tekortkoming.

Overeenkomsten kunnen zowel resultaatsverplichtingen als inspanningsverplichtingen bevatten. Vaak zijn partijen niet expliciet of een afspraak het karakter heeft van een resultaats- of inspanningsverplichting. Dan moet de overeenkomst worden 'uitgelegd', uiteindelijk eventueel in een rechterlijke procedure. Kortom, afspraken die tussen ontwikkelaar en omgeving worden gemaakt in het kader van participatie, kunnen verschillen in juridische hardheid. In onder meer de Verenigde Staten, waar participatie in vergaande mate privaat wordt georganiseerd, zijn contracten met resultaatsverplichtingen heel gebruikelijk. In Nederland kunnen zulke overeenkomsten ook worden gesloten.

⁴⁹ Stapper (2020:106).

Afstand doen van protest, bezwaar en beroep

Een ontwikkelaar kan, wanneer hij een overeenkomst sluit over door de omgeving geuite wensen en eisen, in ruil daarvoor een tegenprestatie in de overeenkomst eisen. Bijvoorbeeld dat de omgeving geen actievoert tegen het bouwproject en daarbij publiek, pers of politieke vertegenwoordigers betreft. Zo'n overeenkomst is in Nederland niet ongebruikelijk. Het Productschap voor Aardappelen en Vereniging Milieudefensie hebben bijvoorbeeld een overeenkomst gesloten waarin de aardappelboeren beloven minder bestrijdingsmiddelen te gebruiken. In ruil daarvoor verklaarde de milieubeweging geen harde (publieks)acties meer te voeren tegen aardappelsoorten waarbij veel bestrijdingsmiddelen worden gebruikt ('gifpiepers'). Dit soort overeenkomsten kunnen evengoed voor project- of gebiedsontwikkeling worden gesloten.

Een andere tegenprestatie is dat de omgeving afziet van bezwaar en beroep tegen bestuursrechtelijke besluiten van de gemeente. Bezwaar- en beroepsprocedures zijn een risicofactor voor ontwikkelaars (zie hoofdstuk 3 en 4), kunnen veel tijd en geld kosten en de uitkomst is onzeker. Omwonenden kunnen ook verklaren af te zien van het indienen van claims voor nadeelcompensatie (planschade). Eventueel bevat de overeenkomst een boetebeding: als in strijd met de overeenkomst toch bezwaar of beroep wordt ingediend of een verzoek tot nadeelcompensatie wordt gedaan, is die partij een boete verschuldigd aan de wederpartij. Dit type overeenkomsten wordt soms wel als ethisch onaanvaardbaar beschouwd, wat tot uitdrukking komt door het gebruik van de benaming 'monddoodclausule'.

Uit jurisprudentie⁵⁰ blijkt dat een aantal voorwaarden geldt voor overeenkomsten waarin afstand wordt gedaan van bezwaar en beroep of nadeelcompensatie:

- het moet duidelijk zijn met betrekking tot welke concrete plannen of besluiten afstand wordt gedaan van het recht op bezwaar en beroep;
- de afspraak mag zich niet uitstrekken tot alle rechtsopvolgers van de partij die verklaart geen bezwaar en beroep te zullen instellen;
- de afstandsverklaring is in de tijd beperkt en is dus niet eeuwigdurend.

Tot op heden zijn veel Nederlandse ontwikkelaars terughoudend met het sluiten van overeenkomsten met de omgeving met wederkerige elementen.

Een kwetsbaar punt van zo'n overeenkomst bij gebiedstransformatie is dat alleen de ondertekenaars hierdoor zijn gebonden en niet alles en iedereen omvat. Als bijvoorbeeld de overeenkomst ondertekend is door een bewoners- of ondernemersvereniging of de plaatselijke milieubeweging, is alleen die vereniging of beweging hieraan gebonden. Dat geldt echter niet voor individuele bewoners, ondernemers of milieuactivisten. Wel zijn er voor individuen prikkels om zich aan te sluiten bij een groep en zo hun belangen via een overeenkomst te behartigen in plaats van via een individuele rechtszaak. Bij een overeenkomst is namelijk het resultaat (op het moment van het sluiten ervan) in beginsel zeker. Bij een rechtszaak is dat niet zo. Ook kan een rechtszaak lang lopen en (te) hoge kosten met zich meebrengen. Dat geldt niet of in veel mindere mate bij een (groeps)overeenkomst.

⁵⁰ Soliana (2018).

5.4 Een blik over de grens: *Community Benefit Agreements*

In Nederland zijn overeenkomsten tussen ontwikkelaars en de omgeving schaars, maar in bijvoorbeeld de Verenigde Staten is dat anders. Daar staan dit soort overeenkomsten bekend als de *Community Benefit Agreements*. Die omvatten een veelheid aan onderwerpen⁵¹, waaronder:

- *Gebiedsgerichte acties door de ontwikkelaar*, zoals: het realiseren van betaalbare huisvesting, milieuvriendelijk bouwen, het oplossen van parkeerproblemen en gezondheidsproblemen van bewoners in de omgeving, de realisatie van recreatief groen en toegankelijkheid voor ouderen en mensen met een beperking.
- *Procesafspraken*, zoals: duidelijke communicatie met de buurt, buurtbewoners met een laag inkomen inschakelen bij de bouw en hen vakspecifieke trainingsprogramma's bieden, prioriteit voor vrouwen en minderheden bij bedrijfsvestiging en voorrang voor lagere inkomensgroepen bij het aannemen van personeel.
- *Hulp bij maatschappelijke problemen in de omgeving*, zoals: financiële hulp verlenen aan groepen in de omgeving (door bijvoorbeeld ruimtes te verhuren tegen niet-marktconforme tarieven aan lokale ondernemers), winkelruimte bij voorrang verhuren aan ondernemers uit de buurt, een specifieke ruimte beschikbaar stellen voor buurtactiviteiten, prioriteit voor bewoners die geherhuisvest moeten worden en steun voor achtergestelde bedrijven in de buurt.

Zijn de Amerikaanse *Community Benefit Agreements* het voorland voor Nederlandse overeenkomsten? Wat opvalt aan de Amerikaanse overeenkomsten is dat ze veel elementen bevatten waarvoor in Nederland het initiatief bij de overheid ligt, of zelfs door de overheid worden verzorgd. Neem de zorg voor banen voor werklozen, percentages sociale woningbouw, om- en bijscholing voor werkzoekenden, ontwikkeling van buurthuizen en het aanpakken van gezondheidsproblemen van buurtbewoners. Dat komt doordat in landen met een Angelsaksisch maatschappijmodel (zoals de Verenigde Staten of het Verenigd Koninkrijk) de markt veel meer wordt geacht bij te dragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen. In landen met een Rijlands maatschappijmodel (zoals Nederland) worden zulke problemen hoofdzakelijk door de overheid aangepakt.⁵²

De Amerikaanse *Community Benefit Agreements* gaan dus voorbij het verkrijgen van draagvlak voor het project of de gebiedstransformatie ten bate van de ontwikkelaar; de overeenkomsten vormen voor de gemeenschap in en om de gebiedstransformatie een strategisch middel om allerlei maatschappelijke problemen aangepakt te krijgen. Door de verschillen in maatschappijmodel ligt het niet voor de hand dat Nederlandse overeenkomsten tussen ontwikkelaar en omgeving even verstrekkend worden als de Amerikaanse. Wel zijn ook in Nederland tendensen aanwezig van vermaatschappelijking en '*entrepreneurial logica*' (zie hierboven). Daardoor kunnen dit soort overeenkomsten in Nederland belangrijker worden. Een voorbeeld is de ontwikkeling van 'buurtbatenovereenkomsten' in Amsterdam onder het motto: 'Wie iets wil ontwikkelen in Amsterdam, moet laten zien dat de stad daar ook wat aan heeft.'

⁵¹ Een analyse van de inhoud van 28 *Community Benefit Agreements* is gemaakt door Musil (2014).

⁵² O.a. Brouwer en Moerman (2005).



Privaat georganiseerde participatie versus beleid en politiek

De verhouding tussen private en publieke partijen bij participatie roept diverse vragen op over afstemming, reikwijdte en borging. Hoe zorgt een ontwikkelaar dat de gemeente goed is aangehaakt bij de ontwikkelplannen en participatietrajecten? Hoe voorkom je als private partij dat je een participatieproces opstart dat leidt tot plannen die door de gemeentelijke beleidsorganisatie of de gemeenteraad worden afgeschoten? Hoe zorgt de gemeente dat de eigenaren en ontwikkelaars binnen de publieke randvoorwaarden hun plannen ontwikkelen en samenwerken? En wat is de verhouding met raadsleden? Daarover gaat dit hoofdstuk.

6.1 De verhouding tussen private ontwikkelaars en beleidsafdelingen

Het organiseren van effectieve omgevingsparticipatie vraagt vaak om afstemming tussen private en publieke partijen. Beiden zijn in veel gevallen afhankelijk van elkaar en kunnen niet volledig hun eigen koers varen in transformatiegebieden. Wel hebben eigenaren en ontwikkelaars hun eigen rollen en kwaliteiten die vragen om benutting op het juiste moment. En datzelfde geldt voor de lokale overheid en politiek. Wie gebruik wil maken van de voorstellen, het investeringsvermogen en de creativiteit van projectontwikkelaars, ondernemers, burgers en belangengroepen in stedelijke transformatie, moet voldoende participatieve ruimte bieden voor markt en samenleving. Die ruimte vraagt wel om afbakening en afstemming wanneer publieke belangen in het geding zijn. Daarbij heeft de politiek als eindverantwoordelijke voor publieke belangen een eigen representatieve en controlerende rol. Zowel de gemeentelijke beleidsafdelingen als de gemeenteraad moeten zich tot de privaat georganiseerde participatieprocessen verhouden.

Procesmatig zijn voor private partijen nogal wat stappen te doorlopen voordat een eerste steen wordt gelegd. Denk aan procedures voor vergunningverlening, ontheffing, maar ook aan eventuele subsidieverlening. Een goede omgevingsparticipatie kan bijdragen aan meer steun vanuit de overheid bij te verlenen vergunningen of financiële steun. Daarom is het van belang dat een private partij met ontwikkelplannen zich zowel beleidsinhoudelijk als procesmatig goed voorbereidt op wat nodig en behulpzaam is aan overheidssteun. In hoeverre passen de private ontwikkelplannen binnen de regelgeving en beleidskaders? Werken die regels en kaders beperkend of stimulerend voor de ontwikkelplannen?

Als ontwikkelende partij wil je voor zo min mogelijk verrassingen komen te staan gedurende de planontwikkeling en -uitvoering. Niet alleen een bestemmingsplan/omgevingsplan, maar ook ruimtelijke structuurvisies bieden kansen en beperkingen voor ontwikkelplannen. Daarvoor zijn grond- en woningbouwbeleid relevant en eventueel ook het infrastructuurbeleid, natuur- en duurzaamheidsbeleid, economisch en soms zelfs toeristisch- of vrijetijdsbeleid. De uitvoering van nieuwe bouwprojecten hebben immers invloed op bijvoorbeeld bereikbaarheid, parkeren, natuur en milieu en daarvoor gelden beperkende regels, maar soms ook stimulerende beleidsopvattingen. Afhankelijk van de invulling kunnen de ontwikkelplannen ook bijdragen aan de gemeentelijke behoeften aan wonen, werken en recreatie.

Stel als ontwikkelende partij bij het achterhalen van relevant (inhoudelijk) beleid in ieder geval de volgende vragen:

1. *Is het relevante beleid te achterhalen via openbare stukken of persoonlijke gesprekken?*
Collegeprogramma's, stadsvisies, structuurvisies en beleidsnota's zijn veelal te vinden op de websites van de gemeente, evenals de lokale regelgeving omtrent benodigde vooronderzoeken, geluidseisen, bouwvolumes en welstand. Het Digitale Stelsel Omgevingswet moet die verzameling gemakkelijker vindbaar maken. Toch is niet al het beleid even specifiek voor de bewuste plek geformuleerd. Beleidsnota's en (omgevings)visies gaan soms vooral over de grote schaal, de stad als geheel, en te weinig over de beleidsvisies op deelgebieden. Daarom zijn ook gesprekken met verantwoordelijke beleidsambtenaren en wethouders nuttig.
2. *Is het beleid hard of zacht?*
Beleid dat tot stand gekomen is door politiek en bestuurlijke debatten, evenals door uitvoerige ambtelijke voorbereiding of uitwerking, krijgt een plek in ruimtelijke structuurvisies en andere beleidsnota's. Zeker bij actueel vastgesteld beleid wordt daarvan minder snel afgeweken. Tegelijkertijd vinden binnen de politieke en ambtelijke beleidsarena's voortdurend gesprekken plaats die ook de transformatiegebieden en plannen aldaar raken. Je kunt het 'zacht beleid' noemen: beleidsvoorkeuren die sterk afhangen van het tijdsgewricht en de personen binnen de muren van het college, de ambtenarij en gemeenteraad. Probeer daarom te achterhalen of er beleidskoerswijzigingen voor eerder vastgestelde structuurplannen op komst zijn die de private plannen kunnen verrijken of beperken.
3. *Is het beleid juridisch verankerd of onderhandelbaar?*
Het is belangrijk om zicht te krijgen op de aard van het gemeentelijk beleid. Gaat het om beleid dat is verankerd in de wet? Of kan het worden aangepast op basis van omgevingsparticipatie of door uitruil (onderhandeling)? Het is noodzakelijk dat de private partij in ieder geval op de hoogte is van de meest dwingende juridische kaders. Nationale ruimtelijke wetten zijn lokaal immers niet aan te passen. Dit is ook van belang in het participatieproces met de omgeving: als er harde wetten en regels gelden die bepaalde ideeën voor een planinvulling onmogelijk maken, dan moeten zowel de ontwikkelaar als de participant dat weten. Anders ontstaat zogenoemde *negotiated nonsense*: een luchtkasteel dat in de verdere planuitwerking zal stranden. Voor het beleid dat niet juridisch is verankerd, kan het voor de ontwikkelaar en participant ruimte scheppen om na te denken over het bespreken of uitruilen van onderdelen.
4. *Is er sprake van consistent, verkokerd of concurrerend beleid?*
Wisselend en onderhandelbaar gemeentelijk beleid wordt niet altijd als een samenhangend geheel ervaren door ontwikkelaars, ondernemers en burgers. Soms wordt zelfs gesproken van de gemeente als een 'veelkoppig monster'; iedere beleidsafdeling of wethouder wil weer iets anders en soms is dat onderling in tegenspraak. Het is sowieso verstandig te achterhalen hoe de verschillende beleidsafdelingen aankijken tegen de plannen in het transformatiegebied. De afdeling

economie of mobiliteit kan bijvoorbeeld andere standpunten of accenten leggen dan de afdeling wonen. Ook als met individuen binnen de bestuurlijke of ambtelijke organisatie wordt gesproken, is het de vraag in hoeverre de bewuste persoon representatief is voor de gemeentelijke opvattingen.

Onduidelijkheden wegnemen

Private initiatiefnemers lopen regelmatig aan tegen een gemeente die niet goed weet (of intern afgestemd heeft) wat het beleid is voor de bewuste plek waar (her)ontwikkeling plaatsvindt. Wat vraagt private omgevingsparticipatie van de gemeente als het gaat om beleidsinhoudelijke betrokkenheid? Het is in zowel privaat als publiek belang als in ieder geval duidelijkheid ontstaat over de harde juridische randvoorwaarden die van toepassing zijn op plannen. Bovendien zijn gebiedstransformaties erbij gebaat als de gemeente spoedig en volledig inzicht biedt aan private betrokkenen welke wet- en regelgeving de private plannen beperken of onmogelijk maken. Naast informeren kan de gemeente ook zogenoemde 'crash tests' laten doen met plannen en vergunningen⁵³. Dat betekent dat bepaalde denkbeeldige plannen worden gecheckt op juridische haalbaarheid.

Voorbij die juridisch informerende rol kan de gemeente bekijken in hoeverre bestaande beleidsvoorkeuren relevant zijn voor de private ontwikkelaars. Als de gemeente sterke beleidsvoorkeuren heeft, dan kan het die actief communiceren en daarmee plannen in de gewenste richting proberen te sturen, zodat die plannen kunnen bijdragen aan publieke belangen.⁵⁴ Een frustratie van ontwikkelaars of andere private initiatiefnemers is als gemeenten niet vooraf hun beleidskaders kenbaar maken, maar dat pas veel later in of aan het einde van een participatietraject doen. Sommige gemeenten, zoals de gemeente Amersfoort, nodigen in hun participatiebeleid private initiatiefnemers uit voor een zogenoemde 'omgevingstafel'⁵⁵: een overleg waarin de voor het planinitiatief relevante ambtenaren uit de gemeentelijke organisatie aanschuiven.



⁵³ Voorbeelden zijn te vinden op www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

⁵⁴ We spreken in dit verband ook wel over 'market shaping' (Adams & Tiesdell, 2013).

⁵⁵ Gemeente Amersfoort, *Participatiegids Amersfoort. Handvatten voor initiatiefnemers, gemeente en belanghebbenden voor participatie rond ruimtelijke ontwikkelingen* (2020).

Voorbeeld: heldere rolverdeling in Groningen

Om duidelijk te maken wat de verschillende rollen zijn tussen private partij en ambtelijke organisatie, geeft de gemeente Groningen in haar participatiehandreiking definities: "Als projectontwikkelaar, bewonersinitiatief, corporatie, maatschappelijke organisatie of ondernemer help je bij het aanpakken of oplossen van bijvoorbeeld huisvestingsvragen, de inrichting van de openbare ruimte of zorg, ontmoeting en activiteiten in de buurt. Je hebt ideeën hiervoor, en soms ook de vakkennis, het geld en/of de uitvoeringskracht om aan de slag te gaan."

Ook de rol van ambtenaren wordt verduidelijkt: "Ambtenaren hebben verschillende rollen in het samenspel. Als verbinder van bewoners, het bestuur en organisatie(s), die initiatieven met en uit de stad verder brengt. Als adviseur in het opzetten van democratische processen, zodat iedere belanghebbende en belangstellende mee kan doen. Als generalist, die het geheel overziet, in beeld brengt wat er speelt en verkent wat er nodig is en of de uitvoering goed verloopt. Of juist als specialist met specifieke kennis. En als toetsers/handhaver, die checkt of de afspraken worden nagekomen."⁵⁶

Projectontwikkelaars kunnen ook aansturen op een eerste interne verkenning tussen de gemeentelijke beleidsafdelingen. Hier doet zich echter wel de *paradox van beleidsbepaling* voor; beleidsmakers willen vaak eerst met elkaar praten voordat ze een richting bepalen waarmee ze naar buiten treden, maar soms is juist eerst contact met de buitenwereld nodig om een beleidsstandpunt in te nemen. Omgang met deze paradox vraagt om interne afstemming, maar niet uitsluitend vanuit de ivoren toren of op basis van een langdurig proces. Private initiatiefnemers verzochten regelmatig dat de gemeente te veel tijd neemt voor interne afstemming. Een manier kan zijn om beleidsafdelingen na een eerste reactie vanuit een luisterende modus te betrekken bij privaat georganiseerde participatie en gedurende de rit relevante beleidskaders in te laten brengen.⁵⁷ Als de gemeente volgens de ontwikkelaar te lang wacht, kan die ook besluiten zelf te beginnen met omgevingsparticipatie. Het risico is dan dat de gemeente te weinig is aangehaakt, maar het kan ook het afstemmings- en samenwerkingsproces aanzwengelen.

6.2 Gemeentelijke procescondities en samenwerking

Private initiatiefnemers mogen van de gemeente verwachten dat die in ieder geval duidelijk maakt welke inhoudelijke én procesmatige voorkeuren er zijn. Zij kunnen de gemeente daarop aanspreken voordat zij de participatie organiseren. Onduidelijke beleidskaders en participatiewensen vanuit de gemeenten zorgen vaak (mede) voor stroef verlopende privaat georganiseerde participatieprocessen in gebiedstransformaties.

Wat zegt de gemeente over een participatieproces? Als private initiatiefnemer is het belangrijk inzicht te krijgen in de eisen en voorkeuren voor het participatieproces. De

⁵⁶ Gemeente Groningen, *Groninger participatiewerkboek* (2019).

⁵⁷ Een respondent (ontwikkelaar) uit het onderzoek wacht al ruim anderhalf jaar op de gemeente om reactie en medewerking bij het participatieproces.

gemeente heeft dikwijls beleidsvoorschriften en aanbevelingen voor participatieprocessen opgesteld, hoewel de omvang van die handreikingen erg verschilt per gemeente.⁵⁸ We hebben van vijftien gemeenten uit de G40 de participatiehandreikingen bestudeerd (zie bijlage 3). Sommige daarvan hebben een enkele pagina gewijd aan het participatiebeleid voor private initiatiefnemers met daarin slechts de belangrijkste vragen, terwijl andere gemeenten participatiehandreikingen van wel veertig pagina's hebben, inclusief allerlei tips over mogelijke participatiemethoden. Daarnaast zijn er soms ook medewerkers binnen de gemeente actief met participatie(bevordering) in het ruimtelijke domein. Bij een afdeling algemene of bestuurszaken wordt (in principe) nagedacht over representatieve democratie, burgerbetrokkenheid en inspraak. De burgemeester is formeel verantwoordelijk voor alles wat met democratie en burgerinspraak te maken heeft,⁵⁹ maar niet iedere burgemeester is daarvan even doordrongen of daar actief mee bezig.

Ook de ruimtelijke beleidsafdelingen zijn steeds bewuster bezig met omgevingsparticipatie. Die ervaringen leiden tot *do's & dont's* die soms zijn vastgelegd op papier. Gemeenten hebben geëxperimenteerd met participatievormen, het bereiken en betrekken van de juiste doelgroepen en het integreren van uitkomsten van participatieprocessen in beleid en projecten. Dat zijn relevante ervaringen en inzichten voor private partijen bij het organiseren van participatie. Gemeentelijk participatiebeleid kan naast vrijblijvende tips, ook uit dwingender procesvoorwaarden bestaan. Denk daarbij aan *representativiteit* (is een goede afspiegeling van de omgeving betrokken?) en *proportionaliteit* (krijgen de meest belanghebbende actoren ook de grootste invloed in het proces?). De gemeente Delft wijst bijvoorbeeld erop dat 85 procent zich niet vertegenwoordigd voelt door belangengroepen. Daarom vindt de gemeente het belangrijk om burgers te betrekken die niet vanuit zichzelf participeren (hoofdstuk 7 gaat ook in op non-participanten). Niet iedere gemeente stuurt even sterk op representativiteit en proportionaliteit, dat kan het voor ontwikkelaars weleens lastig maken als zij zich daarin afhankelijk of afwachtend opstellen.

De participatiehandreikingen van de twintig onderzochte gemeenten bevatten vaak soortgelijke algemene procestips voor initiatiefnemers, waaronder:

- Maak een krachtenveldanalyse van partijen in de omgeving.
- Nodig participanten tijdig uit.
- Kies voor groeps- of een-op-eengesprekken.
- Geef aan hoe men kan participeren.
- Spreek eenvoudige taal.
- Wees transparant en eerlijk.

Sommige gemeenten reiken ook mogelijke participatievormen en -werkmethoden aan, terwijl anderen zich daarvan afzijdig houden. De Omgevingswet schrijft *niet* voor op welke wijze participatie moet plaatsvinden (zie hoofdstuk 5), dus het blijven slechts suggesties. Gemeenten doen soms concrete suggesties voor participatievormen,

maar zijn meestal terughoudend in het dwingend sturen daarop. Zo schrijft de gemeente Utrecht in haar participatienota: "Participatie is maatwerk. [...] Er wordt vrijheid gegeven aan overheden en particuliere initiatiefnemers om eigen keuzes te maken voor de inrichting van het participatieproces. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders. Ook het moment waarop participatie start, verschilt per keer."⁶⁰ De gemeente Eindhoven wijst erop dat initiatiefnemers veel of weinig participatie moeten organiseren afhankelijk van de omvang van het project, variërend (van klein naar groot)⁶¹: een kleine bedrijfsuitbreiding, een lichte functiewijziging, een zware functiewijziging, een lichte herstructurering, een zware herstructurering en een grootstedelijke ingreep. Doorgaans geldt: hoe hoger op een dergelijke ladder van projectinitiatief, hoe meer aandacht en samenwerking omgevingsparticipatie vergt.

6.3 Samen of alleen optrekken?

Hoewel participatie vaak niet uitsluitend privaat wordt georganiseerd, verschilt de houding en vorm van samenwerking per gemeente. Dat kan ook per project verschillen. De gemeente Utrecht schrijft bijvoorbeeld dat haar principes en uitgangspunten voor participatieprocessen kunnen variëren, (zonder dit verder te specificeren) en dat die meegenomen kunnen worden in tenders.⁶²

De mate van samenwerking tussen publieke en private partijen is ook afhankelijk van de complexiteit van de (gebieds)opgave, de relatie met en reputatie van de ontwikkelaar en de wederzijdse of concurrerende belangen. De gemeente Groningen geeft een voorbeeld van die variabele procesmatige houding van gemeenten ten opzichte van private ontwikkelaars en participatie in hun handreiking: "Sommige vraagstukken raken aan fundamentele waarden, belangentegenstellingen of het algemeen belang. Op dat moment nemen we als gemeente een actieve en richtinggevende rol."⁶³

De overheid kan nog steeds besluiten om de omgevingsparticipatie zoveel mogelijk zelf te organiseren (zie hoofdstuk 3). Als de gemeente wel kiest voor samenwerken, betekent dat niet dat de gemeente zich bij voorbaat committeert aan de uitkomsten van het participatieproces. Een neutrale rolbevestiging van de gemeente tijdens het participatieproces kan wenselijk zijn om te voorkomen dat de gemeente te veel als twee handen op één buik wordt gezien met de ontwikkelaar. De gemeente kan aan initiatiefnemers en participanten vooraf en tijdens het participatieproces duidelijk maken dat zij – ook als er geen juridische noodzaak is – vanuit het belang van participatieve democratie de participatie bij de planvorming in het transformatieproces belangrijk vindt en dat burgers en ondernemers invloed hebben (zie ook 3.2).

Als de gemeente het omgevingsparticipatieproces uit handen geeft aan private partij-

58 Op basis van een analyse van beleid/handreikingen van vijftien van de veertig grootste gemeenten van Nederland. Bij de kleinere gemeenten zal het verschil in beleidsomvang vermoedelijk nog groter zijn.

59 Zie Albeda (2010).

60 Gemeente Utrecht, *Samen stad maken op de Utrechtse manier* (2019).

61 Gemeente Eindhoven, *Leidraad Participatie & Omgevingsvergunning* (2020).

62 In de notitie *Samen stad maken op de Utrechtse manier* (2019): "Participatie is onder andere met de inwerkingtreding van de Omgevingswet [...] steeds vaker in handen van andere partijen dan de gemeente. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor het participatieproces en het betrekken van de omgeving en belanghebbenden. Als gemeente kunnen wij aangeven welke principes en uitgangspunten we hanteren bij participatieprocessen en wat we van anderen verwachten. In tenders kan dit meegenomen worden."

63 Gemeente Groningen, *Groninger participatiewerkboek* (2019).

en, dan is een duidelijk beeld van en communicatie over de procesrol van de gemeente van belang. Vanuit de gemeente kan meegedacht en meegeluisterd worden, maar de gemeente kan ook een rol hebben in de monitoring van participatieprocessen, door toe te zien op een juist en eerlijk verloop. Naast die rol op afstand, kan de gemeente ook nadrukkelijk samenwerken met de private initiatiefnemers bij de organisatie van het participatieproces. Bijvoorbeeld door participatie-activiteiten samen van tevoren te doordenken en te organiseren.

Organiseert de private partij de participatie-activiteiten zelf, dan kunnen de organisatie- en begeleidingskosten (transactiekosten) daarvan een issue zijn. Meestal willen private partijen de kosten wel dragen omdat zij zich realiseren dat omgevingsparticipatie vanuit het eigenbelang nodig is (zie hoofdstuk 3 en 4). Soms is dat bewustzijn er minder of zijn de middelen beperkt. In dat geval kunnen private partijen proberen afspraken te maken met de gemeente over het verdelen van de transactiekosten. De gemeente heeft soms participatiebudgetten waarop burgerverbanden of maatschappelijke organisaties een beroep kunnen doen. Bij projectontwikkelaars uit de vastgoedwereld is dat minder gangbaar, maar het kan wel onderwerp zijn van gesprek. De gemeente bepaalt in hoeverre zij de participatiekosten mede wil dragen, bijvoorbeeld vanuit het stimuleren van publieke deliberatie. Als private partijen zelf voor de kosten van participatietrajecten opdraaien, dan gaan zij die al snel verrekenen met hun beoogde vastgoedexploitatiemodellen of de stichtingskosten van bouwprojecten (zie ook hoofdstuk 4). De private partij maakt dus een inschatting in hoeverre de gemaakte kosten voor een participatietraject terug te verdienen zijn met de vastgoedontwikkeling. Als de druk daardoor hoger wordt om een bepaald type (duurdere) opstal te realiseren, kan de gemeente overwegen een groter aandeel te nemen in de bekostiging van participatietrajecten.

Kortom, in veel gebiedstransformaties trekt de gemeente samen op met private partijen bij het organiseren van participatietrajecten. Privaat georganiseerde participatie is dus vaak een losse vorm van publiek-private samenwerking. In enkele gevallen vindt de organisatie van participatie parallel plaats.

6.4 De rol van de gemeenteraad

Private initiatiefnemers kunnen van alles afstemmen in participatietrajecten, maar wat blijft daarvan overeind na het politieke debat en besluitvorming in de gemeenteraad? Projectontwikkelaars willen natuurlijk zoveel mogelijk duidelijkheid dat hun (eventueel door middel van omgevingsparticipatie overeengekomen) plannen niet sneuvelen als in de gemeenteraad besluiten worden genomen. Hoe kunnen private initiatiefnemers dit voorkomen? En hoe kunnen zij gemeenteraadsleden eventueel betrekken in hun participatieproces? De gemeenteraad heeft in ieder geval een kaderstellende en controlerende rol. Zij worden geacht zich niet met de details van beleid en projecten bezig te houden, maar op hoofdlijnen aan te geven waar de politieke voorkeuren voor gebiedstransformaties wel en niet naar uitgaan.



Een klassiek vraagstuk bij participatie is hoe de zogenoemde participatieve democratie zich verhoudt tot de representatieve democratie. De representatieve democratie heeft tekortkomingen, daardoor wordt de participatieve democratie gezien als directe of als aanvullende vorm van democratie (zie ook 2.2). Dit leidt tot het dilemma voor het openbaar bestuur of je besluitvorming vooral laat plaatsvinden in participatietrajecten, of in de gemeenteraad. In de praktijk zien we vaak combinaties of tussenvormen van representatieve en participatieve democratie, maar die leiden evengoed tot vragen over deugdelijke representatie.⁶⁴ Zijn de betrokkenen bij participatietrajecten wel een goede afspiegeling van de bevolking? Is iedereen die betrokken wil zijn daadwerkelijk betrokken, of heeft in ieder geval de gelegenheid daartoe gekregen? Kan iedere betrokkene zijn of haar stem voldoende kenbaar maken in het participatieproces? Daarnaast is er de vraag hoe de participatietrajecten met de besluitvorming in de gemeenteraad kan vervlechten. Geven gemeenteraadsleden vooraf input? Nemen zij aan het einde een beslissing? Of vervullen zij tussendoor een rol? Voor zowel private initiatiefnemers als voor raadsleden zijn dat belangrijke vragen.

In de praktijk zien we dat raadsleden op afstand bij een projectinitiatief en participatieproces betrokken kunnen zijn, maar ook dat zij zich tot in detail hierover uitspreken. De rol van raadsleden wordt doorgaans in ieder geval primair als hoeder van democratie gezien en daarnaast inhoudelijk kaderstellend en controlerend op hoofdlijnen. De gemeente Groningen heeft naast de rol van de ontwikkelaar en de ambtenaar ook die van het raadslid gedefinieerd binnen participatietrajecten: "Als raadslid ben je onder andere de bewaker van het democratische proces. Als agendasetter breng je thema's onder de aandacht of stel je inhoudelijke kaders op. Als verbinder en controleur kijk je of alle relevante mensen en partijen meedoen en of mensen die er anders over denken in-

64 O.a. Denters & Klok (2008).

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.

6.5 Sturen op betrokkenheid of distantie van de raad?

Voor ontwikkelaars en andere private initiatiefnemers is het goed om te beseffen dat de kwaliteit van het participatieproces geen garanties biedt, maar wel de kansen op maatschappelijke en politieke steun kan vergroten. Meer zekerheid over het verloop en vertrouwen tussen ontwikkelaars en de gemeenteraad kan ontstaan door de participatieprocesplannen kenbaar te maken aan de gemeenteraad. Private initiatiefnemers moeten besluiten of de gemeenteraad als geheel wordt geïnformeerd, of dat zij raadsleden individueel benaderen. Individuele gesprekken leiden tot meer mogelijkheden tot relatievorming, maar algemene informatie leidt tot een gelijk spelveld en eenduidige informatie. Het kan in principe allebei, maar de ervaring leert dat te veel een-op-eencontact tussen ontwikkelaar en raadsleden niet altijd bevorderlijk is voor de beeldvorming van een open participatieproces. Daarom is het belangrijk dat participatieplannen in ieder geval ook naar de gehele raad of naar alle politieke partijen worden gestuurd.

Een belangrijke en terugkerende vraag is vervolgens welke rol de raadsleden innemen gedurende het participatieproces. Raadsleden kunnen zowel politiek opportunistisch als vanuit een kaderstellende, informerende, begeleidende rol betrokken willen zijn, of omdat zij de democratische kwaliteit van het proces willen controleren. De politiek opportunistische rol kan voor raadsleden en private initiatiefnemers aantrekkelijk lijken als ze met hun plannen op dezelfde lijn zitten. Politici kunnen zich actief verbinden door zich zichtbaar te scharen achter hun eigen achterban tijdens het participatieproces en zich daar gedurende het participatieproces nadrukkelijk voor uitspreken. In zekere zin is dat ook een logische rol, vooral vanuit een representatief democratische rolopvatting. Tegelijkertijd kan politisering de voortgang van het participatieproces belemmeren als politieke opvattingen de boventoon gaan voeren, nog voordat (uitvoerige) deliberatie tussen participanten heeft plaatsgevonden. Als raadsleden en initiatiefnemers participatieve democratie serieus willen nemen en vruchtbaar willen laten zijn, dan is een meer begeleidende of controlerende rol van raadsleden tijdens participatieprocessen van belang. Raadsleden nemen in dat geval vooral de rol op zich als hoeders van democratische kwaliteit. Ook kunnen zij het participatieproces volgen om hun eigen standpunten te voeden.

Concreet betekent een begeleidende of controlerende rol dat raadsleden op de hoogte zijn, luisteren en stimuleren dat participatieprocessen eerlijk verlopen, maar ze voorkomen dat hun politiek inhoudelijke beleidsopvattingen het participatieproces te veel beïnvloeden. Raadsleden kunnen bijvoorbeeld in de voorbereidingsfase door private initiatiefnemers gevraagd worden naar hun ideeën over het participatieproces. Ze kunnen daarnaast uitgenodigd worden bij participatiebijeenkomsten met de vraag om vooral te luisteren en zich uit te spreken voor een goed participatieproces maar geen beleidsinhoudelijke sturende rol te hebben tijdens publieke bijeenkomsten. Private initiatiefnemers zijn vaak beducht voor politici die participatiebijeenkomsten 'kapen'. Enige distantie van raadsleden wordt daarom op prijs gesteld. Private initiatiefnemers kunnen tussentijdse updates sturen naar de raadscommissies die zich met de bewuste projecten of gebiedstransformaties bezighouden en om reacties vragen. De raad stuurt dan vooral op hoofdlijnen en hoofdmomenten en toetst het ophalen en afwegen van de verschillende belangen.

Wordt de rol van de gemeenteraad hiermee uitgekleed? Dat hoeft niet. In een open en goed doordacht participatieproces moet duidelijk zijn dat de eindbeslissing bij de politiek ligt en blijft. Belangrijke eindbeslissingen, zoals de aanpassing van bestemmings- en/of omgevingsplannen of gemeentelijke co-investeringen voor infrastructuur of openbare ruimte bij een privaat project, moeten uiteindelijk in de gemeenteraad aan de orde komen. Gemeenteraadsleden kunnen ook hun voordeel doen met omgevingsparticipatieprocessen. Als raadsleden goed willen sturen en controleren, dan hoeven zij minder actief, dus minder tijdrovend, te zoeken naar wat er leeft onder de bevolking en onder ondernemers. Als zorgvuldige participatietrajecten zijn ontwikkeld, dan kunnen zij daarvan de uitkomsten benutten.

Voor projectontwikkelaars en private initiatiefnemers is de prikkel om het proces zo goed mogelijk in te richten. Waarbij representativiteit en zoveel mogelijk consensus wordt nagestreefd. Honderd procent zekerheid op politieke steun in de gemeenteraad is er niet, maar als raadsleden gaandeweg vertrouwen krijgen in het participatieproces, dan is de kans kleiner dat zij uiteindelijk een andere beslissing nemen dan uit het participatieproces is gekomen. Het afschieten van goed verlopen participatieprocessen schaadt namelijk het vertrouwen in de gemeenteraad en raadsleden. Als private initiatiefnemers en gemeenteraad samenwerken aan omgevingsparticipatie vanuit ieders eigen rol, dan is dat in wederzijds belang.

⁶⁵ Zie het *Groninger participatiewerkboek* van de gemeente Groningen (2019).

⁶⁶ Mede op basis van de expertmeetings.



7

Participatievormen, conflicten en consensus

Als de doelen van participatie en de afstemming tussen projectontwikkelaar en gemeente zijn bepaald, begint het grootste werk: het organiseren van participatie en het verwerken van de uitkomsten daarvan. Veel private partijen hebben nog weinig ervaring met de verschillende keuzes die daarbij komen kijken. Hoe betrek je welke partijen? Hoe ziet een procesontwerp er uit? Welke participatievormen zijn er en hoe wordt consensus bereikt? In dit hoofdstuk komen de belangrijkste vragen, stappen en overwegingen voor zowel private als publieke partijen aan bod. Anders dan bij de meeste gemeentelijke participatiehandreikingen, gaan we ook in op de rol van conflicten en hoe daarmee om te gaan.

7.1 Het belang van een goede actorenanalyse

Projectontwikkelaars en andere initiatiefnemers worden door de gemeente aangezet de partijen in de omgeving zorgvuldig te verkennen. Vanwege de dynamische context is een voortdurende en uitgebreide actorenanalyse (of krachtenveldanalyse) nodig voor participatie en omgevingsmanagement. Een bruikbare actorenanalyse biedt zowel zicht in de partijen, hun posities, belangen, waarden en percepties, als ruimte voor onderhandelingsmogelijkheden, uitruil, coalitievorming en cocreatie. Dat helpt verrassingen voorkomen, zoals een plotselinge tegenstander van een plan. Een goede actorenanalyse werkt als een dashboard en moet je regelmatig actualiseren, want in de omgeving bestaan actoren die in eerste instantie latent of onzichtbaar aanwezig zijn, maar plotseling een manifeste rol kunnen spelen, zowel wat betreft hinder- als realisatiemacht. De opvattingen en belangen van actoren die op het eerste gezicht niet heel sterk lijken, kunnen zich versterken en bundelen gedurende een proces. Zo kunnen onmachtige, of niet gehoorde groepen van burgers of ondernemers de media opzoeken om daarmee hun voorkeuren kracht bij te zetten.

Per actor zijn diverse onderdelen van belang te achterhalen. Denk aan de machtsbronnen, reputatie, standpunten, belangen en waarden (zie kader rechts). Het is belangrijk om de afhankelijkheid van omgevingspartijen niet te beperken tot traditionele (harde) machtsbronnen zoals grond of investeringskapitaal. Ook expertise, reputatie of netwerkinvloed tellen mee. Publieke partijen moeten bepalen of en hoe partijen die geen sterke positie (of macht) hebben worden meegenomen in de omgevingsbesluitvorming en ontwikkeling van de private initiatiefnemer (zie hoofdstuk 6).

Een (interne of externe) omgevings- of procesmanager maakt vaak in goed gemanageerde, complexe participatietrajecten de actorenanalyse en houdt die (vanwege de dynamiek in de omgeving) regelmatig bij. Zo'n procesmanager kan ook sturen op besluitvorming en samenwerking op basis van gemeenschappelijke waarden. Een procesmanager heeft aandacht voor de verschillende actoren en op welke wijze die te betrekken zijn. In gebiedstransformaties vergt bijvoorbeeld het laten participeren van ondernemers (zittende bedrijven) of aangrenzende omwonenden een andere (vaak een-op-een)aanpak, dan bij wijk- of overige stadsbewoners die eerder groepsmatig worden betrokken.

De belangrijkste componenten van een actoranalyse voor participatie en omgevingsmanagement⁶⁷

- 1. Machtsbronnen:** over welke bronnen beschikt een actor en bieden die hinder- of realisatiemacht?
 - Financiële bronnen (bijvoorbeeld investeringskapitaal of aandelen)
 - Expertise (bruikbare deskundigheid of bemoeizucht?)
 - Positiemacht (bijvoorbeeld grondeigendom of wetsbescherming)
 - Netwerkmacht (veel of weinig relaties?; cruciale toegang tot andere partijen?)
 - 2. Reputatie en charisma:** is er voldoende gezag en overtuigingskracht?
 - Analyseer zowel het zelfbeeld van een actor, als de reputatie over de positie en machtsmiddelen van de actor. Maak niet alleen zelf de analyse, maar vraag ook anderen een inschatting te maken. Bestaat hier consensus over?
 - 3. Standpunten:** hoe kijkt de actor tegen het project/gebiedstransformatie aan?
 - Heeft de actor een extreem of gemiddeld standpunt?
 - Analyseer ook de standpunten in verhouding tot de machtsbronnen. Een extreem standpunt van een actor die veel posities of contacten heeft, kan een grote rol spelen.
 - 4. Belangen:** waarom zou een actor willen participeren?
 - Kijk daarbij naar formele (juridisch belanghebbenden) en informele belangen (die zich via de maatschappelijke of politieke weg kunnen manifesteren)
 - Een analyse van belangen geeft niet alleen hindermacht aan, maar ook waar bewegingsruimte zit om samen te werken.
 - 5. (Kern)waarden:** welke dieperliggende principes spelen bij de actor?
 - Dit overstijgt het belang en het standpunt. Erkenning van kernwaarden creëren vertrouwen en maken eerder ruilopties mogelijk bij participatie en onderhandeling (zie 7.4).
-

⁶⁷ Zie voor actoranalyse o.a. De Bruijn et al (2008) of voor meer nadruk op het netwerk o.a. Koppejan & Klijn (2004).

7.2 Attitudes van participanten en non-participanten

Een actorenanalyse is belangrijk om een strategie voor omgevingsparticipatie te bedenken, maar dat wil niet zeggen dat iedere partij wil of kan participeren en dat vanuit dezelfde houding doet. Een goede omgevingsanalyse schat daarom ook in welke attitudes partijen innemen ten opzichte van uitnodigingen tot participatie. Sommige participatietrajecten suggereren dat iedereen wil participeren en dat iedere participant dezelfde houding inneemt. Ook veel gemeentelijke participatiehandreikingen stralen uit alsof iedereen graag en vanuit een positieve houding wil deelnemen. In de praktijk zien we echter dat partijen (ondernemers, burgers of belangengroepen) dat lang niet altijd willen, of in de ogen van de initiatiefnemer niet bij voorbaat de meest constructieve houding aannemen. Ook wordt weleens geklaagd dat vooral de *usual suspects* deelnemen aan participatie-activiteiten terwijl anderen moeilijk te mobiliseren zijn.

Stereotype attitudes van participanten en non-participanten

Participanten

- *Opponenten* nemen deel aan participatie, maar zijn bij voorbaat al tegen (vrijwel) alles dat wordt voorgesteld of willen het liefst het hele plan tegenhouden. Kiezen soms ook de juridische of politieke route.
- *Geëngageerden* zijn zeer betrokken bij hun omgeving en hebben tot in detail een mening over een project, de consequenties en eventuele aanpassingen. Kunnen soms ook als te bemoeizuchtig worden ervaren.
- *Meedenkenden* nemen deel om hun voorkeuren te uiten en zoeken naar oplossingen, niet alleen voor zichzelf maar ook vanuit gemeenschappelijke belangen voor de omgeving. Voor initiatiefnemers vaak wenselijk gedrag.
- *Afwachtenden* nemen vooral deel om zich te laten informeren en hebben soms geen eigen standpunt, nemen dat pas later in of houden bewust de kaarten tegen de borst.

Non-participanten

- *Ongeïnteresseerden* vinden de aanleiding tot participatie (nog) te abstract⁶⁸ en/of hebben weinig voorkeuren voor hun omgeving, soms door de voor hen irrelevante participatie-issues, soms door 'participatiemoeheid'.
- *Weigeraars* kunnen wel interesse hebben in hun omgeving, maar willen niet deelnemen aan een participatie, omdat ze vinden dat dit als impliciete goedkeuring van een plan wordt opgevat.
- *Afgehaakten* hebben weinig geloof meer in de samenleving en 'de ander' of hebben psychische problemen, dan wel een taal- of culturele barrière, waardoor deelname aan participatie-activiteiten niet (goed) mogelijk is.
- *Overlevers* proberen het hoofd boven water te houden en kunnen participatietrajecten er niet bij hebben (denk aan bijstandsmoeders of ondernemers in zwaar weer).

Iedere participant en non-participant vraagt om een eigen benadering. Niet iedere participant of non-participant zal zich altijd en volledig naar hun stereotype gedragen. Participatietrajecten met positieve prikkels kunnen de houding van mensen veranderen. Participanten kunnen ook afhankelijk van de fase en de kwestie van kleur verschieten. Voor veel initiatiefnemers en organisatoren van participatie lijkt 'meedenken' in ieder geval de ideaaltypische houding van participanten waarop ze willen aansturen in hun participatie-ontwerp. De gekozen methoden en prikkels tot overeenstemming kunnen daarbij helpen (zie paragraaf 7.3 en 7.4).

Vooral overheden stimuleren om de non-participanten te benaderen.⁶⁹ Het hoort bij hun rolopvatting en ze gaan soms veel verder om non-participanten te betrekken, door ze actief op te zoeken en hun taal te spreken.⁷⁰ Ook kunnen ze private partijen stimuleren verder te gaan om non-participanten alsnog te mobiliseren. Voor de publieke partij gebeurt dat doorgaans vanuit democratische overtuiging, maar ook voor een private partij kan het zinvol zijn om te voorkomen dat non-participanten zich later alsnog actief gaan opstellen. Dat geldt met name voor de categorie aanvankelijk 'ongeïnteresseerde' non-participanten.

Veel participatietrajecten zijn gebaseerd op een strikte fasering (volgordelijkheid) van participatie en planontwikkeling, maar de praktijk is weerbarstig. Op eerdere uitnodigingen tot participatie kunnen weinig mensen afkomen, terwijl de non-participanten zich alsnog kunnen mobiliseren nadat een participatieproces is afgesloten en de 'renders' in de media zijn verschenen. Deze 'stand-by citizens' zijn op zich wel geëngageerd, maar vinden pas iets (of worden pas actief) als iets zich iets heel concreet voordoet. Dat is voor veel organisatoren lastig; je wil tijdig beginnen met participatie, maar dan is nog niet iedereen even geïnteresseerd, terwijl er later alsnog opposenten in de omgeving opstaan. Bij een te strakke planning van een participatie- en transformatieproces, ontbreekt de ruimte om latere participanten en hun input alsnog een plek te geven.⁷¹ Voor de partijen die betrokken zijn, kan ontwerpend onderzoek helpen, door ontwerpers tussentijdse schetsen te laten maken op basis van publieke voorkeuren en die weer terug te leggen aan de participanten.

Participatierollen van participanten

Betrokken partijen bieden inbreng op uiteenlopende manieren en kunnen in verschillende mate invloed hebben. Dat blijkt ook uit de 'participatieladder' van Arnstein (zie hoofdstuk 2). Er zijn ook variaties op deze participatieladder die nader ingaan op de rollen. Zo is door Archon Fung is een 'participatiekubus' ontwikkeld waarin drie dimensies staan. Zo kan de diepgang van participatie worden bepaald.⁷² Voor een projectinitiatief moet in het ontwikkeltraject nagedacht worden welk type participant, welke invloed en rol vervult in het proces. Dimensies daarbij zijn:

- *Type participant (x-as)*: omvat willekeurig publiek, geselecteerde deelnemers, leken betrokkenen, professionele betrokkenen, deskundige/invloedrijke bestuurders ...

68 Door o.a. Hajer (2003) en Verhoeven (2009) wordt ook gesproken over 'standby citizens'.

69 Zie diverse gemeentelijke participatiehandreikingen en nota's, zoals die van de gemeente Utrecht.

70 Verloo (2015).

71 Wolf & Van Dooren (2017).

72 Fung (2006).

- *Mate van invloed (y-as)*: alleen deelname uit interesse, adviseren, mede-beslissen, directe zeggenschap, ...
- *Communicatie- en beslisvorm (z-as)*: alleen luisteren, voorkeuren kenbaar maken, visievorming, onderhandelen, expertise inbrengen, ...

Binnen deze kubus ontstaat een kubus(ruimte) per geval, traject of fase. Een grote kubus bevat bijvoorbeeld veel betrokkenen, op afstand, veelal luisterend ter informering van de planvorming. Daarbinnen wordt de kubus aan betrokken partijen en invloed steeds kleiner, naarmate de expertise, bemoeienis en besluitvormingsinvloed toeneemt.

Bestaande omgevingsparticipanten versus toekomstige gebruiksparticipanten

Wat bij *privaat georganiseerde participatie in gebiedstransformaties* extra speelt, is dat de omgevingsparticipanten vaak ondernemers zijn met een geschiedenis in het gebied en de toekomstige gebruikersparticipanten de toekomstige bewoners of ondernemers zijn die nog niet in beeld zijn, of die veel minder kennis en ervaring hebben met de bewuste plek. Dit maakt het participatieprocesontwerp complexer. Stadsbrede uitnodigingen kunnen werken om verkennende gesprekken te voeren over gebiedstransformaties, hoewel het soms lastig is daarvoor voldoende mensen te mobiliseren en hier ideeën uit te halen. Toekomstige bewoners zijn in de beginfase van participatie in gebiedstransformatie ook lastig te betrekken, omdat het nog jaren kan duren voordat de woningbouw aan de orde is. Partijen of individuen uit omliggende wijken kunnen belemmeringen (*'not in my backyard'*-gedrag) vormen, maar soms ook opties (*'welcome into my backyard'*) bieden, door aan gedeelde voorzieningen te werken.

Gebaseerd op de participatiekubus nemen participanten in de kern van het proces doorgaans met meer invloed en expertise een onderhandelings- of medebeslissingsrol in. Denk bij een vastgoed- of gebiedsontwikkelingsproject aan formeel belanghebbenden of bestuurders. Maar er kan ook een andere positie in de participatieruimte worden bepaald: denk aan een raadslid dat formeel een besluitvormende rol (en al dan niet expertise) bezit, maar bewust een luisterende communicatiestijl kan innemen in de beginfase van een participatieproces. Posities in de kubus kunnen in de loop der tijd verschuiven, van richting de kern tot naar de flanken. Voor alle participanten geldt dat niet alleen een *sense of urgency* wordt ervaren om deel te nemen doordat belangen worden geraakt, maar ook een *sense of excitement*, doordat potentiële deelnemers denken: 'ik ben uitgenodigd', 'de werkvormen zijn interessant' of 'hier gaat iets moois gebeuren ...'.

7.3 Procesontwerp en participatiemethoden

Door het onderscheid in attitudes en rollen doet niet elke participant zomaar mee en denkt niet in dezelfde vorm en mate constructief mee. Daarom is het procesontwerp van participatie zo belangrijk. Het moet *laissez-faire-participatie* voorkomen⁷³: het organiseren van een participatie-activiteit om af te vinken, zonder aandacht voor de doelstellingen, processtappen en methoden. Na het opzetten van actorenanalyses is het maken van een procesontwerp voor omgevingsparticipatie van belang.⁷⁴ Bij het uitnodigen en betrekken van actoren in een participatieproces is het zaak dat partijen zich welkom voelen en dat ze zich kunnen committeren aan het proces en niet bij voorbaat aan de uitkomst. Niemand wil immers een *carte blanche* tekenen en vastzitten aan een onbekend resultaat. Een belangrijk principe voor een goed (participatie)proces is openheid: iedere actor die mee wil doen, is welkom. Ook ieder issue of standpunt mag (op enig moment) op de agenda komen. Wel kan de organisator proberen input te clusteren of faseren.

Openheid kan vanuit een initiatiefnemer soms onaantrekkelijk lijken. Initiatiefnemers die participatie uitsluitend of vooral opvatten als een noodzakelijk kwaad, zijn vast geneigd om slechts een beperkt aantal partijen en issues te (be)spreken. Waarom is openheid dan toch een belangrijke overweging? Openheid biedt geen maximale transparantie – dat is een illusie –, maar zorgt dat actoren of issues die worden gegenereerd of buitengesloten, zich later in het proces kunnen uiten in de media, politiek of voor de rechter. Een gesloten proces komt als een boemerang terug en brengt veel vertraging en kosten met zich mee (zie hoofdstuk 3). Openheid is dus een belangrijke startvoorwaarde voor actoren om zich aan een proces te committeren. De gemeente wil dat alle partijen welkom zijn en deelnemers willen dat hun issues en standpunten een plek krijgen. Het maken van de agenda kan vervolgens ook van belang zijn. *Multi-issue agenda's* maken koppelingen mogelijk en zijn vaak conflictreducerend, want vrijwel nooit is iedereen tegen alles.

Dergelijke openheid vraagt om een goed uitnodigings- en participatiebeleid om tot draagvlak, planverrijking en *mutual gain* te komen (zie later in dit hoofdstuk). Enkele principes voor de start van een open participatieproces om een gedragen projectplan te krijgen:

- Maak en gebruik de actoranalyse en zoek daarbij ook vanuit verschillende geleidingen in de omgeving naar (gezaghebbende) representanten om aan te haken.
- Niet iedere persoon of partij hoeft op ieder moment, op ieder onderwerp en in dezelfde mate betrokken te zijn: sommigen willen alleen hun verhaal kwijt, anderen hun expertise, en weer anderen willen 'mee-ontwerpen' (zie 'participatieladder' bij 2.1). Maak daarom een strategie voor fasering, thematisering en intensivering van betrokkenheid. Die indeling moet niet top-down zijn, maar ook vanuit procesdeelnemers zelf kunnen komen.
- Voorkom te veel inhoudelijke voorkeuren of in te brengen beperkingen als de eigenaar of initiatiefnemer *aan de start* van het proces. Heel belangrijk: vermijd de indruk dat plannen al helemaal vastliggen, maar voorkom ook dat werkelijk alles ('luchtkastelen') kan worden ingebracht;
- Bied vertrouwen door vooruitzicht van meerdere inputmomenten en 'onafhankelijke' procesbegeleiding.

⁷³ Fung (2003).

⁷⁴ Een aantal principes van procesontwerp zijn opgenomen in De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld (2008).

Alternatieve en creatieve participatiemethoden

De aantrekkelijkheid en voortgang van participatietrajecten hangt ook af van de werkvormen of het type bijeenkomsten. De tijd dat bij participatie uitsluitend werd gedacht aan lange avonden onder een systeemplafond, waar ontwikkelaars, architecten, wethouders en gemeenteambtenaren zitten op een hoog podium achter een tafel, gepositioneerd tegenover een zaal met burgers en ondernemers, ligt ver achter ons. Hoewel dergelijke avonden vast nog weleens voorkomen, is inmiddels een veelheid aan alternatieve en creatieve methoden ontwikkeld, dat afhankelijk van het vraagstuk, de doelgroep en de fase wordt ingezet. Variërend van het een-op-eengesprek tot en met het organiseren van creatieve uitingsvormen, zoals burgers vragen om hun voorkeuren te tekenen of met legoblokjes aan te geven. Daarnaast worden ook steeds creatievere locaties gebruikt. Van een kookstudio met lekker eten of een ‘walkshop’ wandelend door het gebied tot en met participatiemarkten waarin allerlei verschillende informatie- en participatiemethoden naar keuze te gebruiken zijn.

Nieuwe vormen van participatie

De laatste jaren zijn daar veel vormen van participatie ontwikkeld, waaronder:⁷⁵

- *Charettes*: (design)workshops waarmee rond thema’s gefaseerd ideeën worden verzameld
- *Scenariomethodes*: gezamenlijk toekomstverkenningen maken met verschillende planopties
- *Carrouselgesprekken*: steeds wisselende samenstelling van groepen en/of gesprekspartners
- *Blackbox brainstorm*: bij gevoelige kwesties iedereen anoniem voorkeuren laten inbrengen
- *Walkshops*: interactieve sessie lopend door het gebied met uitleg en vragen
- *Place-assessment-games*: op een plek mensen zelf de plus- en minpunten laten invullen
- *Participatieve waarde-evaluaties*: mensen zelf scores laten geven van de waarde van planopties
- *Focusgroepen*: gerichte groepsinterviews over bepaalde thema’s of planonderdelen
- *Expertisepanels*: gerichte gesprekken met professionele of burgerexperts over een thema
- *Joint-factfinding*: voor ongetemde kwesties gezamenlijk niet de normen maar de feiten bepalen
- *Storytelling*: mensen uitnodigen hun historische of toekomstverhaal te schrijven/vertellen
- *Speeddating*: deelnemers kort een-op-een met de architect, ontwikkelaar of expert laten praten
- *Simulatiedoor rollenspel*: middels een onderhandelingspel ruiлоpties inzichtelijk maken

75 In dit essay gaan we niet uitgebreid in op de praktische aard van de verschillende methoden voor publieke participatie, overleg, idee- en consensusvorming. Daar zijn allerlei communicatiehandboeken aan gewijd, waaronder het participatiewerkboek van de gemeente Groningen.

- *Videozuilen*: participanten spreken boodschappen in over een plek/plan die worden vertoond
- *Open-space-conferentie*: iedereen kan zelfbedachte themasessies en workshops organiseren
- *Participatiemarkten*: vrije keuze uit een verzameling van participatievormen op één plek

Klassieke inspraakavonden, met betrokkenen (fysiek en mentaal) tegenover ontwikkelaars of initiatiefnemers in een zaaltje, werken doorgaans niet. Dat blijkt uit de praktijk van de afgelopen jaren. Hetzelfde geldt voor het vragen om iets ‘goed’ of ‘fout’ te vinden. Productiever is als mensen mogen meedenken, meedromen en ‘meebouwen’ aan een plan voor een project of gebied. Een *tailor made design* is nodig. Daarvoor werkt een grove indeling met diverse creatieve werkvormen:

1. *Het grote publiek*: maak bijvoorbeeld verhalenplekken (videozuilen), *place-assessment-games* of *walkshops* en laat (vooral de niet-talige) mensen ook tekenen, fotograferen, et cetera.
2. *Leken en professionele meedenkers en medeadvisers*: organiseer bijvoorbeeld themaworkshops, focusgroepen, walkshops of simulatiegames.
3. *Cocreatoren*: organiseer bijvoorbeeld (co)design charettes, biedt ruimte voor experimenten en placemaking-initiatieven.
4. *Formele besluitvormers*: koppel regelmatig terug wat aan activiteiten gebeurt en ontstaat. Laat hen ook desgewenst eigen (liefst onafhankelijke) experts inbrengen.

Bedrijfsparticipatie in gebiedstransformatie

Voor het organiseren van participatie in transformatiegebieden is het van belang om niet zomaar dezelfde aanpak te gebruiken voor bedrijven als voor burgers. Dat bleek uit onderzoek naar gebiedstransformaties in de Schieoevers (Delft), Rijnhaven (Alphen aan den Rijn), Binckhorst (Den Haag) en de Plaspoelpolder (Rijswijk).⁷⁶ Bedrijven hekelen initiatiefnemers die hen op het laatste moment overvallen met transformatieplannen en participatieactiviteiten. Vooral als het om grote bijeenkomsten gaat die zij als onpersoonlijk ervaren. Ook zoeken zij naar duidelijke voordelen van participatie, want planvorming kost de ondernemer vaak veel kostbare tijd. De frequentie en het tijdstip is voor hen ook van groot belang. Wat extra meespeelt, is de onzekerheid over grote transformatieplannen die hun bedrijfscontinuïteit in de weg kunnen zitten. Ze willen daarom graag een zorgvuldige en een op-maat-gemaakte benadering.

76 Inzichten in kader zijn mede gebaseerd op onderzoek van Bast (2019).

De waarde van *placemaking*

Placemaking wordt steeds belangrijker in stedelijke project- en gebiedsontwikkeling. Het is vooral opgekomen door actieve burgers, ondernemers of andere betrokkenen die zagen dat plekken (met name de openbare ruimte, maar ook de gevels van gebouwen) te veel top-down en onaantrekkelijk waren bedacht en ontwikkeld. Ook leegstaande panden en terreinen zijn via placemaking tot stand gekomen. Placemaking moet echter *niet* worden gezien als een tijdelijk kunstje om 'even een plek op de kaart te zetten'. Placemaking gaat over 'alle tijdelijke en langdurige fysieke, sociale en mentale activiteiten die de (semi)publieke ruimte van een plek versterken'.⁷⁷ Het is een benadering die sterk uitgaat van de voorkeuren van gebruikers, ruimte biedt aan experiment, maar ook voorbijgaat aan het tijdelijke, door blijvende waarde te hebben voor een plek.

De waarde van placemaking voor project- en gebiedsontwikkeling is meervoudig:

- Het maakt cocreatie mogelijk door middel van experiment. Nieuwe ideeën voor de plek kunnen worden getest, of alvast een voorproefje opleveren.
- Het kan bijdragen aan *sense of place* en verhaalvorming. Er gebeuren (al) dingen die een plek de moeite waard maken om naar toe te gaan en te verblijven.
- Het prikkelt in zichzelf participatie en betrokkenheid. Niet iedereen participeert graag in (of wordt overtuigd door) vergadersessies, maar wil wel wat doen. Rondom placemaking-activiteiten kunnen gebruikers en passanten daarbij ook worden geëncquêteerd of input leveren.

Voorbeeld: placemaking in Strijp-S, Eindhoven

Tijdens de herontwikkeling van de oude Philipsfabrieken in Eindhoven is ruimte gemaakt voor een tijdelijke skatehal en winkels met designproducten. Daarnaast zijn ook diverse evenementen en kunstprogramma's georganiseerd. Deze activiteiten bedienen verschillende doelgroepen, maar leverden ook allemaal een bijdrage aan een imagooverandering van het transformatiegebied; ze lieten zien wat mogelijk was buiten wonen en kantoren om. Deze placemaking-initiatieven bleken uiteindelijk zo succesvol, dat ze een permanente plek hebben gekregen in Strijp-S.

7.4 Van conflict naar consensus?

Op maat gemaakte participatieprocessen met een variëteit aan methoden zorgen dat participanten zich meer erkend voelen. Toch heb je nooit een garantie op draagvlak (voldoende steun voor het ontwikkelingsplan) of op consensus onder de initiatiefnemer en participanten. Omgevingsparticipatie organiseren betekent dat je vaak ook geconfronteerd wordt met onenigheid en conflict. In gemeentelijke of nationale hand-

⁷⁷ Verheul (2017).

reikingen voor de organisatie van participatie is conflict vaak een blinde vlek⁷⁸; daarin lees je een heel optimistisch beeld van participatie. Soms worden allerlei participatiemethoden en tips aangereikt om participanten te betrekken, maar dan stopt het vaak. Terwijl het verschil aan voorkeuren over een projectinitiatief juist in die ontmoeting duidelijk wordt en daarmee op het bord van de initiatiefnemer komt te liggen.

Zeker bij transformatieprojecten in verdichte binnenstedelijke gebieden met uiteenlopende partijen is de kans groot dat met participatie geen (volledige) overeenstemming wordt bereikt en dat er conflicten ontstaan. Daarop moeten initiatiefnemers zich dus voorbereiden. Onenigheid en strijd kan ontstaan over onder meer⁷⁹: de bouwafmetingen, vormgeving, functiewisselingen, beoogde gebruikers, infrastructuur, openbare ruimte, ecologische aspecten, gebruikte technieken en materialen, sloop van bestaande gebouwen, parkeeroverlast, bouwoverlast, het type opdrachtgever, en niet in de laatste plaats: onenigheid over het participatieproces zelf.

Om te kans op overeenstemming te vergroten, moet het verschil van inzicht en conflict erkend worden. Zeker als belang wordt gehecht aan een duurzame verstandhouding, bijvoorbeeld als de ontwikkelaar langdurig aan het gebied verbonden blijft. De theorie van de *deep democracy*⁸⁰ gaat ervan uit dat gevoelens van onvrede onderhuids verdergaan en mensen elkaar onderling aansteken in negativiteit wanneer meningen en onenigheden worden genegeerd en mensen niet vrij durven te spreken of hen de mond wordt gesnoerd. Dat kan uiteindelijk als een boemerang terugkomen. Voorkomen is dus beter dan genezen. Het gaat niet om snel 'alle neuzen dezelfde kant op te krijgen', maar juist om de 'wijsheid van de minderheid' en de waarde van de variëteit aan standpunten, ervaringen en perspectieven.

Anderen stellen dat er waarde in conflict schuilt: wanneer je weerstand onderdrukt, leidt dat tot maatschappelijke apathie en tunnelvisies in planvorming.⁸¹ Een al te gemakkelijke en harmonieuze insteek van participatie en samenwerking kan bovendien leiden tot 'arme resultaten' en een gebrek aan oplossend vermogen.⁸² De constructieve waarde van conflict openbaart zich door een geëngageerde én kritische dialoog met tegenstanders. Alleen als gedurende het proces wantrouwen en frustraties blijven groeien, dan wordt het conflict *deconstructief*.

Consensus door bescherming van kernwaarden

Hoe kun je bij onenigheid of conflict aansturen op overeenstemming? Openheid is een goede start: ruimte geven zodat partijen zich welkom weten en hun issues mogen inbrengen. Daarnaast is het beschermen van kernwaarden van actoren een belangrijke voorwaarde om te participeren in een proces en tot een gedragen of rechtvaardig plan te komen⁸³. Verwar kernwaarden niet met belangen, standpunten of targets die speci-

⁷⁸ Gemeentelijke participatiehandreikingen maken niet of nauwelijks melding van (omgang) met conflict. Ook geldt dat voor de nationale handreikingen, zoals *Aan de slag met de omgevingswet*.

⁷⁹ O.a. Nelissen, 2003; Hobma & Koolwijk (2013).

⁸⁰ O.a. Kramer (2019).

⁸¹ Wolf & Van Dooren (2017).

⁸² Edelenbos (2000).

⁸³ De Bruijn et al (2008).

fiek zijn gedefinieerd en genormeerd door partijen. Het gaat bijvoorbeeld niet om een doel als 'uiterlijk 2022 minimaal 300 woningen realiseren met minimaal 400.000 euro als verkoopprijs'. Kernwaarden zijn juist de meeste fundamentele waarden (de bestaansredenen) van een actor. Commitment aan de start van het proces en niet aan de uitkomst, houdt ook in dat alle actoren hun kernwaarden kunnen inbrengen vanuit de afspraak dat die worden gerespecteerd en beschermd. Dat biedt partijen veiligheid.

Voorbeelden van kernwaarden

- **Projectontwikkelaar/eigenaar:** een voor de lange termijn rendabele (her)ontwikkeling.
- **Gemeente:** besluitvorming volgens de regels en in dienst van de gemeenschap.
- **Wethouder:** uitvoering collegeprogramma en verantwoording afleggen aan de raad.
- **Maatschappelijke organisatie:** sociale of milieu-issues aankaarten en behartigen

Let op! Het is belangrijk dat actoren hun kernwaarden zo fundamenteel mogelijk formuleren.

Kernwaarden kunnen onderling natuurlijk conflicteren, zeker als ze toch te specifiek worden geformuleerd door partijen. In een goed procesmanagement ontstaat overeenstemming als volgt⁸⁴:

1. Bescherming van kernwaarden geeft vertrouwen;
2. Dat vertrouwen biedt zicht op winst aan deelnemende partijen;
3. Als begonnen wordt met kleine *quick wins* op basis van issues die geen groot struikelblok vormen, dan zal samen optrekken het onderling vertrouwen versterken en zicht op grotere winst aan het einde van het proces ontstaan;
4. De kans bestaat dat actoren ook hun (conflicterende) standpunten relativeren of minder absoluut maken (herformuleren). Daardoor kunnen ook lastiger issues, die de kernwaarden raken, aan de orde komen. Als partijen desondanks blijven vasthouden aan specifieke 'niet-onderhandelbare issues', dan kan het nuttig zijn het proces te laten vastlopen, zodat partijen inzien dat teruggaan naar de kernwaarden en zoeken naar *quick win issues* echt nodig is.

Kernwaarden zijn dus heel belangrijk en overstijgen het enkele standpunt. Daardoor kan ruimte ontstaan voor *package deals* of *mutual gains*⁸⁵. Blind vasthouden aan vooraf bedachte planuitwerking kan dit belemmeren. Zo kan een bij voorbaat sterke focus van de ontwikkelaar op bijvoorbeeld alleen woningbouw of bedrijfsvestiging procesvoortgang belemmeren. Het kan helpen om dan multifunctionele gebiedsontwikkeling centraal te stellen. De gemeente kan strikt vasthouden aan 'geen of juist wel wonen', maar ook ruimte bieden aan onderliggende randvoorwaarden zoals geen

⁸⁴ Mede gebaseerd op De Bruijn et al (2008).

⁸⁵ De *mutual gains approach* is ontwikkeld aan het Harvard Negotiation Program, zie o.a. Susskind (2010).

auto-overlast, horizonvervuiling, een goed participatieproces of een gemixt gebied voor meerdere gebruikers en publieke functies. Ook maatschappelijke organisaties op het gebied van milieu of recreatie, met bepaalde specifieke eisen (bijvoorbeeld 'recreëren op dezelfde plek tegen dezelfde prijs'), kunnen voor de private initiatiefnemer constructief gaan participeren als duidelijk wordt hoe hun kernwaarden en onderliggende behoeften worden behartigd. Probeer daarom het proces zo in te richten, dat kernwaarden beschermd worden, maar te specifieke eisen van tafel gaan en worden getransformeerd naar meer abstracte doelen of concepten waar meerdere partijen iets mee kunnen.

De aard van de kwestie: de cake, fluit of sinaasappel?

Of uitruil, compensatie of *mutual gain* mogelijk is, hangt af van de aard van de kwestie die op tafel ligt. Dat bepaalt vaak welk type uitweg mogelijk is. Om het verschil in kwestie en mogelijke uitweg te duiden, helpen de metaforen van de cake, de fluit en de sinaasappel.⁸⁶ We lichten de metaforen toe met enkele lessen over procesontwerp en conflictbeslechting in participatie- en onderhandelingsprocessen:

De cake

Twee broertjes kabbelen over wie het laatste stuk cake mag. De ouder van de broertjes maakt een verdeling, maar die wordt als oneerlijk bestempeld. Het ene kind vindt dat hij recht heeft op het grootste stuk om diverse redenen. Zijn broertje heeft echter dezelfde mening, maar voert andere argumenten aan. Ook in de ruimtelijke praktijk zien we dat partijen allerlei redenen aanvoeren waarom zij ergens recht op hebben. De ouder kan de cake in tweeën snijden en de verdeling paternalistisch onderbouwen, maar zonder de kinderen te overtuigen. In de ruimtelijke praktijk kunnen partijen vragen om een onafhankelijk onderzoek die de verdeling moet bepalen of onderbouwen, maar niet iedere partij hoeft het met dat expertoordeel eens te zijn. Bij de ruzie om de cake is de oplossing dat de ouder de kinderen laat kiezen wie er snijdt en waarbij degene die snijdt, als laatste het stuk mag kiezen. Zodoende ontstaat een prikkel voor de broertjes om heel precies te snijden. De essentie van deze metafoor is dat je eerst gezamenlijk een procesontwerp maakt, voordat de inhoudelijke verdeling aan bod komt. Participatietrajecten in het ruimtelijk domein kunnen ook starten met procesafspraken waaraan partijen ondanks hun verschillende standpunten zich toch willen committeren. Zo'n procesoplossing draagt bij aan procedurele rechtvaardigheid, wat eerder tot inhoudelijke acceptatie van de uitkomst kan leiden.

De fluit

Drie mensen maken ruzie om een *fluit*. De ene persoon wil de fluit toe-eigenen omdat hij de fluit heeft gemaakt. Een ander claimt de fluit omdat hij als enige van de drie is opgeleid om de fluit te bespelen. De derde persoon vindt dat hij recht heeft op de fluit omdat hij als kansarme jongen nog nooit iets heeft gekregen. Anders dan in het voorbeeld van de cake kan de fluit niet in delen worden gehakt, want dan heb je niets meer aan de fluit. Ook in het stedelijke domein komen we partijen tegen met verschillende legitieme claims. Dit voorbeeld laat vooral zien dat voor sommige vraagstukken verschillende rechtvaardigheidsbeelden bestaan die ondeelbaar of onverenigbaar zijn.

⁸⁶ De drie metaforen zijn afkomstig van persoonlijke gesprekken met respectievelijk Ernst ten Heuvelhof (TU Delft), Menno van der Veen (UvA) en Lawrence Susskind (Harvard/MIT).

Wie heeft het meest recht op iets? Dat hangt nogal af van de waarden die we hanteren, en over persoonlijke kernwaarden valt doorgaans niet te onderhandelen.⁸⁷ Denk aan iemand die vindt dat in principe overal gebouwd mag worden versus iemand die vanuit een diepe overtuiging tegen bouwen in natuurgebieden is. In het voorbeeld van de fluit is een mogelijke suboptimale oplossing het verdelen van het gebruik van de fluit door de tijd heen. Degene die de fluit gemaakt heeft, mag 'm in zijn woonkamer ophangen om naar te kijken, maar stelt 'm tussendoor beschikbaar aan de ander om op te oefenen (de kansarme persoon) of voor een concert te gebruiken (de professionele muzikant). In de praktijk van stedelijke gebiedstransformatie kan vanuit deze gedachte bijvoorbeeld de problematiek rond dure en schaarse parkeerplekken worden aangepakt. Een enkele parkeerplek kan, net als een fluit, niet in stukjes worden gesneden voor autogebruikers. Wel kan een deelauto zorgen voor een acceptabele verdeling die mobiliteit mogelijk maakt.

De sinaasappel

Twee zussen discussiëren over de laatste sinaasappel in de fruitschaal. Ook hier kan een nadelige of suboptimale uitkomst van de ruzie zijn dat de één wint (en de volledige sinaasappel heeft) en de ander verliest (niets heeft), of dat de sinaasappel wordt gehalveerd, wat zorgt voor een halve teleurstelling. Toch is hier een alternatieve uitkomst met *mutual gain* mogelijk, bijvoorbeeld wanneer de ene zus veel dorst heeft en daarvoor het sap wil, terwijl de andere zus een taart wil bakken en alleen de schil voor de smaak nodig heeft. Door te luisteren en te zoeken naar onderliggende behoeften, kan er een gedeelde oplossing met wederzijds profijt voorhanden zijn. Anders dan de voorbeelden van de cake en de fluit is hier dus een verdeling mogelijk waarbij niemand wezenlijk hoeft in te leveren. In de gebiedspraktijk van concurrerende ruimteclaims kunnen we bij dit type probleem aan meervoudig ruimtegebruik als oplossing denken: de ruimte die bijvoorbeeld overdag als kantoor wordt gebruikt, kan 's avonds de functie krijgen van een yogastudio.

Bij het zoeken naar consensus worden organisatoren of procesbegeleiders van omgevingsparticipatie dus uitgedaagd om te bepalen wat de aard van de kwestie is: een cake, fluit of sinaasappel. Een deel van de conflicten gaat over standpunten en belangen, een deel over waarden en een ander deel over misverstanden of gebrek aan kennis van elkaars voorkeuren.⁸⁸ Natuurlijk kan een conflict in veel gevallen worden 'opgelost' doordat de juridische weg wordt bewandeld en een van de partijen naar de rechter stapt. Ook kan de private initiatiefnemer de ander afkopen met een bepaalde som geld. Maar dat is niet altijd mogelijk of de meest wenselijke uitkomst voor de betrokken partijen. Bovenstaande voorbeelden laten zien dat bij participeren, voorbij juridiseren⁸⁹ of financieel compenseren, ook een ander type oplossing mogelijk is.

7.5 Aanhoudende strijd of voortgang?

Om voldoende draagvlak te krijgen voor een plan, is een procesaanpak nodig waarin wordt gewerkt met openheid, ruimte aan partijen, participatie-activiteiten en een variëteit aan ideeën. Maar dan ligt wel het risico van rommelige bijeenkomsten, vertraging

en afnemend enthousiasme op de loer als niet voldoende met voortgangsprikkels wordt gewerkt. Wel zijn er mogelijkheden om voortgang te bereiken en zoveel mogelijk toe te werken naar overeenstemming⁹⁰:

- Werk op basis van de actorenanalyse met een rolverdeling van partijen, met wisselende mate van betrokkenheid (zie participatieladder of -kubus), afhankelijk van thema, expertise en posities. Voorkom met behulp van thematisering en fasering dat iedereen overal over blijft meepraten als dat niet meer nodig is.
- Programmeer de agenda en gebruik de juiste *frames* zodat partijen vooral hun realisatiemacht en creativiteit aanspreken in plaats van hun realisatiemacht.
- Echte winst van deelname zit pas aan het einde (anders valt de reden tot participatie weg), maar zoek ook in de beginfase naar *quick wins*; toezeggingen en kleine opbrengsten die partijen vertrouwen geven dat participeren loont.
- Breng mooie verhalen, activiteiten en intentieverklaringen die niet veel kans op publieke weerstand oproepen naar buiten via bestaande én eigen mediakanalen.
- Werk in de beginfase aan het zoeken naar gezamenlijke visies met 'productieve ambiguïteit'. Dat wil zeggen; brede, positieve begrippen (denk aan duurzame, groene, slimme gebiedsontwikkeling), die soms misschien algemeen of vaag lijken, maar waar partijen zich wel enthousiast toe verhouden. De specifieke uitwerking komt dan later.
- Gebruik *kristallisatiepunten* in plaats van beperkende kaders; aantrekkelijke referenties waar partijen aan willen werken, in plaats van te lange discussies over randvoorwaarden (zoals vierkante meters).
- Wees niet bang voor uitstel van *commitments* indien nodig. Geef partijen de optie later beargumenteerd een onderdeel te mogen herzien, als dat past bij eerder overeengestemde uitgangspunten. Dit houdt de vaart erin.
- Werk bij voorkeur ook met gezaghebbende representanten van actoren. Dit zorgt dat gevonden overeenstemming niet opnieuw tot nieuwe discussies leidt in de achterban.
- Dreig (zelf of door anderen), alleen als het echt nodig is, met hiërarchische doorzetting (*command & control*) en de juridische route als een langdurig participatieproces zichtbaar aan het mislukken is.

Participatietrajecten hebben soms een hoog idealistisch karakter. Participatie is echter geen tovermiddel. In de praktijk zien we geregeld frustratie, conflict en onopgeloste tegenstellingen. Uiteindelijk hebben organiserende en omgevingspartijen naast participatie altijd twee andere plekken om hun zin te krijgen: de rechtszaal of de politieke arena. De vraag is dus hoe je omgaat met 'blijvende *dissidenten*': afkopen, negeren, aan de politiek 'overlaten' of bij de rechter 'uitvechten'? Voor private ontwikkelaars is het bovendien soms lastig om zich tot het ongrijpbare politieke proces te verhouden. Toch geldt voor ontwikkelaars en andere private initiatiefnemers: respecteer het politieke primaat en probeer de spanning tussen participatieproces en politieke eindbeslissing niet op te lossen. Verlang niet van een wethouder en raad zich al meteen aan het begin te committeren, maar laat gedurende en na afloop van het participatieproces de politiek zien dat het proces heel goed in elkaar zit, dat de voorstellen op veel draagvlak rekenen en aansluiten bij de gemeentelijke ambities, zodat eventuele politieke afkeuring van plannen tot veel verlies voor iedereen leidt.

⁸⁷ Podziba (2012).

⁸⁸ Podziba (2012).

⁸⁹ Zie voor een bruikbare uitleg van juridiseren of participeren: *Bindend Besturen in Brabant* (2020).

⁹⁰ Deels gebaseerd op De Bruijn et al (2018).

Relationele rechtvaardigheid

Hét fundament voor het ontwikkelen van participatieprocedures ('procedurele rechtvaardigheid') en het sturen op overeenstemming ('inhoudelijke rechtvaardigheid') is 'relationele rechtvaardigheid'.⁹¹ Dat gaat over het gevoel van rechtvaardigheid onder participanten en dat wordt mede gevormd door de relatie: de persoonlijke omgang, menselijke aandacht, zorgvuldige uitleg wat met input van participanten wordt gedaan en de erkenning van emoties, ook als die voor een buitenstaander soms irrationeel lijken.⁹² In veel gevallen wordt pas aan die relationele aspecten gewerkt wanneer er overeenstemming over de procedures en de inhoud van de plannen is.

Voorbeeld: ratio en emoties bij aanleg Groene Loper in Maastricht

De rol van emoties kwamen ook aan bod bij de omgevingsparticipatie voor de transformatie van de A2 zone naar de Groene Loper in Maastricht. De projectmanager gebiedsontwikkeling blikt terug: "Toen we voor de ondertunneling van de autoweg dwars door Maastricht spraken met eigenaren van 420 te slopen appartementen, verwachtte ik dat ze wel positief zouden zijn toen we met technische en wetenschappelijke studies aankwamen die de enorme verbetering van de leefbaarheid en met name luchtkwaliteit keihard aantoonde. Toch voelden veel, vaak oudere bewoners daar niet voor. Ze hadden hun grote doorzon-appartementen allang afbetaald, waren geworteld in de gemeenschap en wilden niet 'vanwege die tunnel van de gemeente' verhuizen. Ze ervoeren de verkeersdrukte niet als overlast maar als 'iets waar je aan went'. De keuze tussen de aangeboden nieuwe appartementen in 'een stille wijk' en 'de levendigheid van het dagelijkse verkeer' lag voor hen niet moeilijk. Ik heb geleerd om anders om te gaan met de belevingswereld van burgers, die serieus te nemen door goed te luisteren en daardoor dit soort botsingen tussen ratio en emotie te voorkomen."

Relationele rechtvaardigheid vormt de basis voor het maken van procesontwerpen en inhoudelijke voorstellen. Sturen op inhoudelijke overeenstemming aan de onderhandelingstafel kan soms ook (contra-intuïtief) vragen om geen inhoudelijk gerelateerde voorstellen, maar om een wijziging in de sociale configuratie: zorgen dat andere begeleiders, experts en/of participanten aanschuiven.⁹³

Ondanks de beste bedoelingen kunnen participatieprocessen op niets uitlopen en is de juridische weg het enige wat partijen nog rest. Dan is het een schrale troost wanneer alles is geprobeerd om tot overeenstemming te komen, maar dat de tijd niet rijp is, of dat zonder radicale ingreep geen oplossing voorhanden is.⁹⁴ Op zichzelf is dat dan ook een bruikbare uitkomst voor initiatiefnemers en beslissingsbevoegde partijen, zoals investeerders en politici. Bovendien leveren in veel gevallen goed opgezette participatieprocessen ook andere waarden op. Denk aan planverrijking of bijvangsten in

⁹¹ Wolf & Van Dooren (2017).

⁹² Verhoeven (2009) liet op basis van zijn onderzoek zien dat emoties van participanten te vaak worden genegeerd.

⁹³ Termeeer & Kessener (2007).

⁹⁴ De Bruijn et al (2018).

netwerken, relaties of placemaking. Opbrengsten die verdergaan dan de vooraf bedachte participatietermijn. Let wel: participatie bij grote en semipublieke gebiedsprojecten is eigenlijk nooit helemaal voorbij. Ook na cruciale besluiten en herontwikkeling geven betrokken partijen vorm en betekenis aan het project en de plek. Succesvolle gebiedsprojecten weten de positieve energie van de omgeving vast te houden en te benutten, ook als die positieve energie niet per se ontdaan is van ieder conflict.





Wanneer privaat georganiseerde omgevingsparticipatie geslaagd is, is afhankelijk van de private partij (projectontwikkelaars, ontwikkelende beleggers, eigenaren, of andere private initiatiefnemers), de overheid (politiek en bestuur) en de participant (burger, bedrijf of belangengroep). Deze drie hoofdfactoren zijn sterk bepalend voor het verloop van een participatietraject, maar ook onderling afhankelijk. In dit concluderende hoofdstuk belichten we de succescriteria voor de verschillende partijen, de verschillende denkwijzen over succes en drie routes naar belangenbehartiging.

8.1 Succescriteria voor private partijen

Wanneer is participatie geslaagd voor private partijen? Dat is afhankelijk van de beoogde redenen van projectontwikkelaars of andere private initiatiefnemers om participatie te organiseren (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 3 en 4). Voor projectontwikkelaars kan participatie geslaagd zijn als daardoor meer steun bij de lokale overheid en politiek ontstaat voor hun plannen. Of bijvoorbeeld een tender (mede) gewonnen wordt als gevolg van participatieresultaten. Als het lokale bestuur inzet op maatschappelijke inspraak en draagvlak, dan kan het helpen als private partijen hun plannen presenteren aan de stad op basis van omgevingsparticipatie. Participatie is dan vooral een procesvoorwaarde die kan zorgen voor medewerking voor het verlenen van de omgevingsvergunning.

Voor in complexe gebiedsontwikkeling is het voor private partijen heel lastig als zij zonder voldoende steun en vertrouwen van de overheid willen ontwikkelen. Er zijn namelijk directe afhankelijkheden, zoals het verkrijgen van vergunningen, procesbegeleiding, en tijdige informatie, maar ook indirecte afhankelijkheden die het succes van een privaat project bepalen. Denk dan aan overheidsinvesteringen in infrastructuur, publieke ruimte, gebieds promotie, en andere gebiedsvoorzieningen. Daarnaast kunnen ontwikkelaars een goede relatie met de overheid belangrijk vinden vanwege ontwikkelpotenties elders in de stad. Extra inzet op participatie in het ene project kan helpen om een ander project gemakkelijker bij de gemeente voor elkaar te krijgen. Ook is de kans kleiner dat de gemeenteraad een besluit neemt dat afwijkt van de uitkomst van het participatieproces als de leden vertrouwen hebben gekregen in de privaat georganiseerde participatie.

Een ander belangrijk succescriterium van participatie voor private ontwikkelende partijen is als door participatie weinig of geen rechtszaken en er geen langdurige, vertraagde juridische procedures plaatsvinden. Dat bespaart juridische kosten, maar ook boetes voor vertragingen. Participatie kan rechtszaken voorkomen, maar dat is geen zekerheid. Het staat participanten in veel gevallen immers vrij alsnog naar de rechter te stappen. Wel is de kans op vertraging door een groot aantal procedures bij zorgvuldige participatie kleiner. Participatie kan tegelijk ook een betere businesscase opleveren. Het kan marktinformatie opleveren om plannen te verrijken of tot een beter verkoopbaar product te komen. Projectontwikkelaars mogen participatie dus beschouwen als meer dan een kostbare, tijdrovende aangelegenheid, en vooral als kans om kosten te besparen die anders worden gemaakt en om mogelijk om (in)directe opbrengsten te verhogen en plannen te verrijken.

Participatie is voor private partijen eveneens geslaagd als het leidt tot een positiever beeld in de media van een projectplan. Ook een beter imago van de ontwikkelaar of private initiatiefnemer is voor hen een welkome uitkomst. Door participanten mee te nemen in het planvormingsproces en hen een stem te geven, worden ze enthousiaster over een plan en/of staan ze minder negatief over de mogelijke consequenties voor hun omgeving. Participatie is voor ontwikkelaars dus ook geslaagd als participanten, media en andere partijen positiever spreken over het project. Dat kan nuttig zijn voor de latere politiek-bestuurlijke steun in gebiedsontwikkeling. Ook kan het helpen bij de verkoop van kavels of vastgoed. Daarnaast is participatie geslaagd als het ambassadeurs creëert die mede invulling geven aan een gebied door middel van hun commercieel of maatschappelijk ondernemerschap. Zo kunnen placemaking-initiatieven een voorwaarde én gevolg zijn van succesvolle participatie.

8.2 Succescriteria voor publieke partijen

Wanneer is privaat georganiseerde participatie geslaagd voor publieke partijen? Dat hangt af van hun inhoudelijke en vooral procesmatige criteria. Inhoudelijk kunnen gemeentelijke beleidsvoorkeuren overeenkomen met de plannen van de ontwikkelaar. Het bouw- of transformatieplan van de private partij kan goed passen in de plannen die de gemeente al jaren heeft voor een bepaalde plek. Als de private partij middels participatie daarvoor extra steun weet te creëren, dan is dat een geslaagde uitkomst voor de gemeente. De gemeente kan bij controversiële initiatieven en plannen die moeilijk liggen bij de omgeving de participatie willen overlaten aan de private partij. Dat bespaart gedoe en kosten en als overheid kun je dan een neutralere rol op afstand spelen. Dat komt wel met uitdagingen. De gemeente moet bijvoorbeeld de beleidsvoorkeuren inhoudelijk intern afstemmen en daarvan de private initiatiefnemer op de hoogte stellen. Daarnaast moeten gemeenten zich realiseren dat als het participatieproces gestuurd door een private partij mislukt of stroef verloopt, de participanten zich tot de gemeenten wenden met hun zorgen, klachten en behoeften.

Verder is privaat georganiseerde participatie geslaagd voor een publieke partij als een private partij efficiënter kan zorgen voor het voorzien in publieke waarden dan de overheid. Dat is namelijk soms het geval. Stel dat een buurt grote parkeeroverlast ervaart en de ontwikkeling van een locatie een kantoor met een grote parkeergarage bevat, dan kan ('s avonds) die garage voordelig toegankelijk worden gemaakt voor bewoners. Deze oplossing van het publieke probleem wordt zo door een private partij beter (hier: voordeliger) opgelost, dan wanneer de overheid dat zou doen.

Toch zijn procesmatige criteria in beginsel het belangrijkste voor overheden. Participatie is voor publieke partijen geslaagd als de democratische kwaliteit van het planproces is vergroot. De overheid behoort vooral het publiek belang te borgen en het belangrijkste publieke belang is het borgen van de pluriformiteit aan publieke belangen. De overheid moet dus toezien op de kwaliteit van het participatieproces⁹⁵:

- Zijn alle relevante potentiële participanten tijdig uitgenodigd?
- Heeft iedereen die wil participeren kunnen participeren?

⁹⁵ Denters & Klok (2008) noemen enkele kwaliteitscriteria voor volwaardige participatie.

- Zijn ook de non-participanten gericht benaderd en betrokken?
- Zijn meerdere en passende participatie-activiteiten en hulpmiddelen gebruikt?
- Heeft de private partij de participant serieus genomen en de uitkomsten evenwichtig een plek gegeven in het plan en de uitvoering daarvan?

Ook hier liggen uitdagingen voor het lokaal bestuur. Uiteindelijk moet het lokaal bestuur bepalen in hoeverre de wensen van de meerderheid worden gevolgd dan wel van de minderheid die in een participatieproces naar voren komen. Als slechts de wensen van enkele participanten vooral worden gevolgd door de ontwikkelaar, dan is het aan het lokaal bestuur om te bepalen in hoeverre zij de ontwikkelaar de ruimte geven, dan wel de niet-gehonoreerde voorkeuren van participanten een plek geven in aanvullend gemeentelijk beleid.

8.3 Succescriteria voor participanten

Is het succes van de private initiatiefnemer en de gemeente ook het succes van de participant? In een optimaal proces misschien wel, maar in de praktijk wordt de uitkomst van een participatieproces door private, publieke en participerende partijen verschillend beoordeeld. Dé participant bestaat bovendien niet en is dus moeilijk als een coherente actor te beschouwen. Denk alleen al aan de uiteenlopende belangen van participerende bewoners en bedrijven in een gebied. De ene participant denkt vanuit individueel belang, de ander ook vanuit een collectief. De ene participant wil meedoen om geïnformeerd te worden, de ander wil zelf vooral ideeën inbrengen, weer een ander wil vooral zijn tegengeluid laten horen, compensatie krijgen of een project proberen in zijn geheel tegen te houden. Bovendien kan een participant een meervoudige strategie hebben tijdens het participeren: eerst zich laten informeren om te weten wat de projectontwikkelaar van plan is, vervolgens – indien niet geheel enthousiast – proberen om het plan aangepast te krijgen, en – indien aanpassing onvoldoende mogelijk is – het project proberen tegen te houden. Succescriteria van participanten kunnen dus onder meer zijn: geïnformeerd worden, gecompenseerd worden, het plan aangepast zien of het plan succesvol tegengewerkt hebben.

De succescriteria voor participanten kunnen worden vastgelegd in een overeenkomst tussen ontwikkelaar en participanten. Al hebben dergelijke overeenkomsten in Nederland (anders dan in sommige andere landen) het karakter van inspanningsverplichtingen en al zijn ontwikkelaars in ons land tot nog toe terughoudend met het sluiten van zulke overeenkomsten, zijn daar wel goede redenen voor: transparantie, verantwoording, emancipatie van bewoners, effectieve behartiging van publieke waarden en het bewijzen van steun vanuit de omgeving (zie hoofdstuk 4). De laatste twee redenen zijn ook voordelig voor de gemeente en private partij.

De ervaringen met participatie in de afgelopen jaren laten duidelijk zien dat participanten niet zitten te wachten op bijeenkomsten waarbij ze enkel toehoorder zijn bij een presentatie van de gemeente en ontwikkelaar. Situaties waarbij de gemeente of ontwikkelaar en participanten letterlijk tegenover elkaar zitten, passen niet bij een samenleving waarin participanten zich actief opstellen, soms als coproducent van hun omgeving. Daarbij passen wel vormen van participatie die ruimte bieden voor cocreatie en onderhandeling (zie hoofdstuk 6).

Duidelijk is dat het succes van participatie tussen de private partij, publieke partij en participant kan samengaan, maar ook kan conflicteren. Als de private partij een participatieproces heeft opgezet, waarin uiteenlopende partijen zijn betrokken en gehoord, en als die partijen het idee hebben dat hun wensen een plek hebben gekregen en dat dit op een manier is gebeurd die voor de ontwikkelaar haalbaar is, dan zal dat voor de ontwikkelaar, gemeente en samenleving tot tevredenheid leiden. Ook als de uitkomst voor iedereen suboptimaal is. In andere gevallen leidt participatie tot ontevredenheid bij (een deel van) de betrokken partijen. Geslaagde participatie vraagt om aandacht, inzet, passende methodes, verwachttingsmanagement en professionele begeleiding door ervaren participatiemedewerkers uit de eigen organisatie of een gekwalificeerd extern bureau. Wordt daar niet aan voldaan, dan is de kans op mislukking of frustratie groot.

Blijft er ontevredenheid? Dan zijn meerdere opties mogelijk: een nieuw participatieproces starten, een juridische procedure starten of via politieke afweging en belangenbehartiging op een andere uitkomst aansturen. Welke uitkomst het beste is, hangt af van de denkwijze of het perspectief dat we hanteren.

8.4 De verschillende denkwijzen achter participatie

Of participatie als geslaagd wordt bestempeld, hangt niet alleen af van de partij, maar ook van de bril die we opzetten. De beoordeling van participatieprocessen en -uitkomsten is afhankelijk van verschillende denkwijzen die ieder hun eigen werking, normen en prikkels kennen. We moeten tenminste onderscheid maken tussen:

- **Participatie vanuit een sociaal-communicatieve denkwijze**

Zijn alle partijen en hun voorkeuren en belangen gehoord en hebben die een evenwichtige plek gekregen? Partijen kunnen economisch gezien van elkaar afhankelijk zijn en daarom in participatie willen investeren. Ook reputaties kunnen een rol spelen. Participatie is vanuit een sociaal-communicatieve denkwijze geslaagd als er zoveel mogelijk uitwisseling van voorkeuren en ideeën heeft plaats gevonden en er op basis daarvan overeenstemming is bereikt. De gedachte is dat een uitwisseling van voorkeuren, onderhandelen, het verdiepen in de andere partij en het zoeken naar wederzijdse winst de kans op tunnelvisies kleiner maakt en de kans op een acceptabel besluit groter maakt. Participanten kunnen zich ook erkend voelen door een participatieproces, wat mogelijk bijdraagt aan de acceptatie van een voorgenomen plan. Vanuit de sociaal-communicatieve denkwijze wordt veel nadruk gelegd op de relationele rechtvaardigheid als voorwaarde voor inhoudelijke overeenstemming. De meeste handreikingen over participatie die zijn geschreven door gemeenten en participatiedeskundigen zijn doordrongen van de sociaal-communicatieve denkwijze: de overtuiging dat door het goed in richten van een participatieproces – en de open formulering, uitwisseling en onderhandeling van voorkeuren – de kans op betere besluiten met grotere tevredenheid onder deelnemers wordt vergroot.

- **Participatie vanuit een financieel-economische denkwijze**

Vanuit de financieel-economische denkwijze staat de businesscase centraal: een handelingsperspectief dat impliciet een grote rol speelt in omgevingsparticipatie gestuurd door private partijen, maar waarvoor nog weinig concrete modellen of handvatten be-



staan. Omgevingsparticipatie is vanuit deze denkwijze heel transactioneel en gericht op onderhandeling. Ontwikkelaars zijn traditiegetrouw sterk gericht op het beschermen van hun vierkante meters vastgoedprogramma. Een aanpassing waarbij het aantal vierkante meters wordt teruggebracht is voor hen dan een risico. Soms is dat voor ontwikkelaars een blinde vlek. Ontwikkelaars kunnen namelijk ook andere planonderdelen uitruilen, omdat participanten mogelijk baat hebben bij toezeggingen die de ontwikkelaar niet per se veel hoeven te kosten.

Participatie is financieel-economisch geslaagd als het voor de ontwikkelaar leidt tot kostenreductie die ontstaat door het voorkomen van vertraging (ontstaan door juridische procedures), beperkte kosten door planaanpassing, het vergroten van marketingwaarde of planverrijking die leidt tot financiële meerwaarde. Voor de participant kan een participatietraject financieel-economisch geslaagd zijn als bijvoorbeeld de planschade beperkt is of wordt gecompenseerd. Ook kunnen de uitstralingseffecten van een aantrekkelijk bouwproject een positieve werking hebben op nabijgelegen vastgoedwaardes van woningen of bedrijfstvastgoed.⁹⁶ Daarnaast kunnen er in de omgeving publieke voorzieningen door een ontwikkelaar worden gecreëerd die vanuit economisch opzicht de samenleving ten goede komen.⁹⁷

- **Participatie vanuit een juridisch-planologische denkwijze**

Participatie moet volgens de Omgevingswet plaatsvinden als de initiatiefnemer van het omgevingsplan wil afwijken. Verslaglegging van participatiewijze is voor de aanvrager van een vergunning dan verplicht. De gekozen vorm staat vrij. In andere gevallen is

96 O.a. Oligschläger (2015).

97 Zie voor meervoudige waarden als neveneffect van private investeringen: Verheul & Heurkens (2021).

het organiseren van participatie door de private partij vrijwillig. Privaatrechtelijk kan de ontwikkelaar met participanten overeenkomsten sluiten waarin belangen worden behartigd. Als participanten ontevreden zijn over een plan, dan kunnen zij – of ze nu wel of niet aan het participatieproces hebben deelgenomen – een juridische procedure opstarten en een voorgenomen plan aanvechten bij de rechter. In dat geval gelden in het bijzonder twee juridische grondbeginselen:

- Is degene die procedeert wel *belanghebbende* (bijvoorbeeld op basis van de fysieke afstand tot het voorgenomen bouwproject)?
- Wordt de participant niet geblokkeerd door het *relativiteitsbeginsel* (de mate waarin degene die procedeert daadwerkelijk door het plan wordt berokkend)?

De wijze waarop in participatieprocessen belangen zijn meegenomen, kan aan de orde komen, maar is niet noodzakelijk. Voorstellen om eruit te komen middels mediation – tijdens of als resultaat van een juridische procedure – zijn strikt genomen juridisch niet relevant. Partijen kunnen de rechter dwingen een bindende uitspraak te doen. In de praktijk zien we wel dat een rechter geregeld aandringt op participatietrajecten en mediation en dat partijen daarmee soms alsnog overeenstemming bereiken. Vanuit een juridisch-planologische denkwijze gaat het vooral om rechtsposities en procedures. Partijen maken een inschatting over hoe sterk hun eigen positie is tijdens een participatietraject en de rechtspositie van de ander. Planologische procedures kunnen hen daarbij helpen of in de weg zitten. Tijdens een participatietraject speelt de juridische denkwijze vaak impliciet in het achterhoofd van ontwikkelaars en andere partijen: als de participatie niet goed verloopt of tot ongunstige uitkomsten leidt, welke alternatieve juridische (on)mogelijkheden zijn er dan?

Vanuit een juridisch-planologische denkwijze is een participatietraject voor de private initiatiefnemer geslaagd als een omgevingsvergunning wordt verkregen en als er geen of geen langdurige juridische procedures met opposenten plaatsvinden. Voor participanten geldt dat ze doorgaans ook kostbare rechtszaken willen voorkomen, maar dat de ontwikkelaar of andere private initiatiefnemer zich wel aan de wetten en regels houdt die de positie van de participant moeten beschermen. Vanuit overheidsperspectief is het van belang of volgens de juridische normen en wetten de vergunningverlening is afgewogen en dat de rechter een bindende uitspraak doet bij een beroep.

- **Participatie vanuit een politiek-democratische denkwijze**

Participatie kan van belang zijn als politiek gezien waarde wordt gehecht aan het vergroten van de invloed van de burger en andere partijen in de omgeving. Bijvoorbeeld wanneer politieke besluitvormers erkennen dat de representatieve democratie niet voldoende ruimte biedt om belangen van participanten aan te horen en te behartigen. Participatie kan een procescriterium zijn waarop een finaal besluit in de gemeenteraad mede wordt gebaseerd. Toch staat het niet vast dat de uitkomst van een participatieproces door de gemeenteraad wordt overgenomen. Vanuit de logica van de representatieve democratie is belangenafweging en besluitvorming in de gemeenteraad een eerste prioriteit. Toch kunnen andere belangen een rol spelen of worden belangen in de gemeenteraad anders gewogen, waardoor wordt afgeweken van de uitkomst van een participatieproces. Raadsleden kunnen daarvoor hun eigen politieke strategie hebben. Ook kan collectieve overeenstemming in de gemeenteraad zijn dat een participatie-uitkomst niet past bij het gemeentelijke beleid of dat de participatieprocessen niet zorgvuldig zijn gevoerd en dat bijvoorbeeld de zwakkere stem onvoldoende in acht is genomen.

Dat neemt niet weg dat in de praktijk de uitkomsten van participatieprocessen die zorgvuldig zijn uitgevoerd, door een gemeenteraad wel serieus genomen kunnen worden. Deels vanwege de overtuiging dat de democratische kwaliteit ermee is gediend, dan wel dat het draagvlak van politieke besluitvormers afneemt als zorgvuldige participatieprocessen worden *overruled*. Gemeenteraadsleden die participatieprocessen negeren, kunnen het risico lopen dat hun geloofwaardigheid en draagvlak afnemen. Desondanks geldt dat het in de politieke arena niet alleen gaat om democratie, maar ook om macht en machtsbehoud en het is uiteindelijk aan gekozen volksvertegenwoordigers hoe zij zich daartoe verhouden. Voor ontwikkelaars speelt de politiek-democratische rationaliteit doorgaans geen rol als het gaat om democratische kwaliteit in het algemeen of het beschermen van zwakkeren in de samenleving in het bijzonder. Dit zal hoogstens indirect in de persoonlijke overtuiging van medewerkers van private partijen een rol spelen. Voor ontwikkelaars en andere private initiatiefnemers is het vooral van belang dat brede steun in de politieke arena wordt verkregen voor hun plannen.

Matrix: voor wie is privaat georganiseerde participatie geslaagd vanuit de verschillende denkwijzen?
Onderstaande matrix biedt overzicht en beargumenteerd antwoord op de vraag wanneer vanuit verschillende denkwijzen privaat georganiseerde participatie voor de verschillende hoofdactoren geslaagd is:

	Sociaal-communicatieve denkwijze	Financieel-economische denkwijze	Juridisch- planologische denkwijze	Politiek-democratische denkwijze
Private initiatiefnemer	- Goede verstandhouding met omgeving en overheid - Geen negatieve pers	- Kostenreductie door voorkomen van vertraging door procedures - Planverrijking - Beperkte kosten voor aanpassing of compensatie	- Verkrijgen van omgevingsvergunning - Geen of geen langdurige juridische procedures met opposenten	Voldoende steun in gemeenteraad voor plannen
Overheid	- Participanten hebben belangen en voorkeuren kunnen uitwisselen, behartigen of overeenstemming over kunnen bereiken - Duidelijke belangenafweging van initiatiefnemer	Participatie en private planvorming leidt tot zo min mogelijk (begeleidings)kosten	- Belangen zijn opgehaald, afgewogen en gemotiveerd - Vergunningverlening volgens de regels - De rechter heeft een bindende uitspraak kunnen doen in geval van beroep	- Betrokkenheid van pluriforme samenleving - Behartiging van uiteenlopende belangen - Zorgvuldige afstemming in raad
Participant	- Serieuze inbreng mogelijk - Overeenstemming over voorkeuren - Gevoel van erkenning - Heldere terugkoppeling	- Geen of beperkte planschade - Positieve uitstralingseffecten op vastgoed - Ruime compensatie - Publieke voorziening	- Geen kostbare rechtszaken nodig - Erkenning van rechter in geval van beroep	- Ruimte om te participeren - Belangenbehartiging door raadsleden - Erkenning in besluitvorming gemeenteraad

8.5 Drie routes naar belangenbehartiging

De te onderscheiden denkwijzen laten zien dat participatie een verschillende betekenis kan hebben afhankelijk van de bril die je opzet en redenering die je gebruikt. Iedere denkwijze heeft een eigen taal, normen en werkwijzen en die schuren soms onderling. Ze worden ook wel ‘incommensurabel’ genoemd⁹⁸: volledige integratie is onmogelijk. Wel kunnen ze gedeeltelijk samengaan en elkaar versterken. Zo kan een goede verstandhouding met de omgeving ook financiële voordelen opleveren. De verschillende denkwijzen worden in de praktijk naast elkaar en door elkaar gebruikt. In omgevingsbesluitvorming bestaan in principe altijd drie routes om belangen te behartigen: participeren, juridiseren en politiseren. Alle drie de ‘routes’ gelden zowel voor de participant als voor de private initiatiefnemer van een projectplan. Als participatie in de toekomst steeds gebruikelijker wordt, en private initiatiefnemers dit steeds meer organiseren, wil dat niet zeggen dat juridiseren en politiseren van omgevingsbesluitvorming van de baan is. Wel kunnen de betrokken partijen bewust inzetten op het organiseren van een zo zorgvuldig en vruchtbaar mogelijk participatieproces, waardoor hun belangen worden behartigd. De uitkomsten van participatie staan niet van tevoren vast, maar juridische of politieke processen ook niet. De volgende drie routes zijn mogelijk om belangen te behartigen:

- Participeren**
Een ontwikkelende partij kan een participatieproces organiseren en participanten kunnen de voorkeur geven om te participeren als er daadwerkelijk (op planonderdelen) ruimte is voor een begripvolle dialoog, ideevorming en/of aanpassing. Een participatieproces kan van waarde zijn als partijen van elkaar afhankelijk zijn in het heden en/of in de toekomst en de juridische of politieke routes te weinig zekerheden bieden of een ongewenste dynamiek creëren. Volledige zekerheid vooraf over de gewenste steun of beoogde planaanpassing is er niet, maar onder de juiste voorwaarden is er wel een kans op consensus of op creatieve of suboptimale oplossingen. Succesvoorwaarden voor participatie zijn onder meer de (open) houding, de afstemming van wederzijdse verwachtingen en de professionele begeleiding van participatiewerkvormen.
- Juridiseren**
Een juridische route verkiezen ontwikkelaars en participanten vooral als bij voorbaat duidelijk is dat er geen ruimte is voor serieus overleg, als de ene partij juridisch gezien heel sterk staat op basis van wettelijke normen en de ander duidelijk niet, of als er een puur zakelijke of eenmalige afhankelijkheid bestaat.⁹⁹ Ook kan een partij bewust een rechtsuitspraak willen ontvangen vanwege onduidelijkheid en om een norm te laten stellen. De juridische route komt vaak meer in beeld als eerdere participatiepogingen zijn verkend en mislukt. In lang niet alle gevallen is de uitkomst van een juridische route met zekerheid vooraf te bepalen. De risico’s van de juridische route zijn onder meer tijd, hoge proceskosten, verstoorde verhoudingen of simpelweg in het ongelijk worden gesteld met daarbij (doorgaans) geen of nauwelijks ruimte voor een compromis. Overweeg je een juridische procedure? Dan behoren een juridisch kansrijke positie vooraf en voldoende beschikbaarheid van financiële middelen en professionele juridische bijstand als de succesvoorwaarden.

⁹⁸ Snellen (2002) spreekt over ‘rationaliteiten’, in plaats van denkwijzen of perspectieven, die ieder een eigen waarheidsclaim hebben en incommensurabel zijn.
⁹⁹ *Bindend Besturen in Brabant* (2020) geeft een bruikbare uitleg van juridiseren versus participeren.

- **Politiseren**

Zich wenden tot volksvertegenwoordigers of bestuurders kan van belang zijn in situaties waarin duidelijke afhankelijkheid is van politieke besluitvorming en steun voor het ontwikkelen of juist tegenhouden of aanpassen van een plan. Daarbij kunnen de initiatiefnemers van plannen en de participanten zich tot de politiek wenden als zij duidelijk kunnen maken dat er planoverstijgende stedelijke belangen in het geding zijn. Dat kunnen beleidsinhoudelijke belangen zijn, maar ook democratisch-procesmatige. Denk aan het beschermen van zwakke, maar waardevolle posities, of de kwaliteit van participatie. De route van politiseren wordt bewandeld door te stemmen op een volksvertegenwoordiger bij gemeenteraadsverkiezingen. Ook kun je tussentijds je via de media of rechtstreeks tot een volksvertegenwoordiger of bestuurder wenden. De keuze voor deze route kan gebaseerd zijn op een overtuiging dat besluitvorming en belangenbehartiging eerst en vooral moet plaatsvinden in de representatieve politieke arena. Ook kan deze route bewandeld worden wanneer de routes van participeren of juridiseren weinig kansen bieden of zijn mislukt. De uitkomsten van deze route zijn ook allerm minst met zekerheid vooraf te bepalen, zeker als ze afhankelijk zijn van verkiezingsuitslagen voor de gemeenteraad, of tussentijds stemgedrag *binnen* de gemeenteraad.

Naast de drie hoofdroutes zijn er twee ondersteunende en interveniërende routes:

- **Technocratiseren**

Bij technocratiseren wordt tijdens omgevingsbesluitvorming een belangrijke rol toegedicht aan experts en modellen. Denk aan het 'uit handen geven' of sterk laten beïnvloeden van besluitvorming door bouwkundig, gezondheids- of milieukundig experts. Zo bestaan er rekenkundige modellen die precies aangeven wat de optimale verdeling is van negatieve externe effecten zoals uitlaatgassen. Ook bestaan er modellen die zoveel mogelijk verschillende maatschappelijke kosten en baten berekenen en dan een optimale verdeling of compensatie voorspellen. Expertkennis kan soms op gespannen voet staan met ervaringskennis. Niet altijd wordt de technische berekening door een participant begrepen of gesteund. Daarom worden er ook varianten ontwikkeld zoals participatieve waarde-evaluatie, waarbij participanten zelf scores toekennen.¹⁰⁰

- **Mediatisering**

Mediatisering gaat over de expressie van voorkeuren en de beïnvloeding van besluitvorming via de media. Vooral bij participeren en politiseren kan de route van de media gebruikt worden om extra bekendheid of steun te verzamelen voor een plan of stellingname.¹⁰¹ Ook deze route biedt kansen en risico's: het kan draagvlak vergroten of verkleinen. In veel gevallen kan een participatietraject niet geheel zonder mediagebruik plaatsvinden; je moet daarbij zorgvuldig gebruikmaken van en afstemming zoeken met de relevante media. Ook hier geldt: privaat georganiseerde omgevingsparticipatie organiseren is van zoveel partijen afhankelijk, dat de private initiatiefnemer maar beperkt het proces kan beheersen en zich vooral de principes van samenwerking en netwerksturing moet aanmeten.

¹⁰⁰ Mouter & Pelzer (2021).

¹⁰¹ Korthagen (2015).



In veel gevallen zijn de gepresenteerde hoofdroutes geen of-of-keuzes. Soms bestaan ze naast elkaar: gelijktijdig of volgordelijk. Zo kan bijvoorbeeld een juridische route worden voorbereid of verkend vóór of tijdens een participatieproces en zijn beleidsambtenaren en politici op de achtergrond betrokken in een privaatgeorganiseerd participatieproces. Voor iedere partij of individu die zijn voorkeuren of belangen wil behartigen, zijn de drie routes belangrijk te overwegen. Uit onderzoek blijkt dat burgers besluiten als eerlijker bestempelen die zijn gebaseerd op de participatieve en juridische route dan via de politieke route.¹⁰² Dat pleit in veel gevallen ervoor om complexe omgevingsbesluitvorming niet volledig aan de politieke arena over te laten. Participatie is geen wondermiddel, maar op z'n minst een belangrijke aanvulling op de representatieve democratie.

¹⁰² Gebaseerd op een groot survey-experiment van *Bindend Besturen in Brabant* (2021).



Epiloog: verantwoordelijke participatie

Participatie is onderhevig aan nieuwe verhoudingen. Omgevingsparticipatie wordt steeds meer vanzelfsprekend, maar steeds minder vanzelfsprekend wordt zuiver door de overheid georganiseerde participatie. Private partijen, zoals projectontwikkelaars en andere private initiatiefnemers, organiseren in toenemende mate zelf de participatie met de omgeving van hun projecten. Soms deden zij dat al uit eigen beweging, soms op aandringen van de overheid. Door de Omgevingswet gaat privaat georganiseerde participatie vaker voorkomen en in belang toenemen. Tot op heden was privaat georganiseerde participatie wettelijk niet verplicht, maar die vrijblijvendheid verdwijnt door de Omgevingswet bij een buitenplanse omgevingsvergunningaanvraag. Private partijen moeten zich dus oriënteren op door hen georganiseerde participatie. Gemeenten kunnen hen hierbij helpen met een leidraad voor private participatie of begeleiding gedurende het participatieproces. Zowel private partijen als gemeenten zijn nog (zeer) beperkt voorbereid op een praktijk met meer privaatgeorganiseerde participatie.

In deze publicatie zijn we ingegaan op het hoe en waarom van privaat georganiseerde participatie. Voor projectontwikkelaars zijn er diverse redenen om omgevingsparticipatie te organiseren. In de praktijk gebeurt dit vrijwel altijd in nauwe samenwerking met – en afhankelijk van – de overheid. Ondanks goede ervaringen zijn er ook veel misverstanden en frustraties en valkuilen die met privaat georganiseerde participatie gepaard gaan. Participatie is iets waar weinig mensen fundamenteel tegen zijn en het wordt al sinds de jaren zestig gezien als intrinsiek rechtvaardig en democratisch. Tegelijkertijd is het lang niet altijd een aantrekkelijke, gemakkelijke en alomvattende manier van besluitvorming rond omgevingsprojecten. Privaat georganiseerde participatie zal dus niet altijd zonder conflict plaatsvinden en niet altijd bij iedereen tot volle tevredenheid leiden. Dit essay heeft enkele handreikingen gegeven om te sturen op het managen van verwachtingen, op zorgvuldige belangenbehartiging en waar mogelijk op consensus.

In veel gevallen wordt zorgvuldige privaat georganiseerde participatie, die kansen op evenwichtige belangenbehartiging en consensus vergroot, bepaald door de onderlinge afhankelijkheden van publieke en private partijen. Voor geslaagde participatie zijn private partijen afhankelijk van de gemeente. Ze kunnen zich passief en actief tot elkaar verhouden. De gemeente kan de private partij sowieso helpen met het tijdig verstrekken van informatie over de plek en het participatieproces. Dan gaat het over inhoudelijke informatie over wat wel en niet (juridisch gezien) kan, over wat (on)wenselijk is (beleidsmatig gezien) en over het participatieproces zelf. Denk daarbij aan aanbevelingen voor werkwijzen, het benaderen en behandelen van participanten, de omgang met conflict, en de terugkoppeling aan het lokaal bestuur. Het is de vraag of het verstandig is om participatie naar private partijen 'over de schutting te gooien', zoals wel eens wordt verondersteld.

Wij menen dat het bij de meeste grotere (gebieds)projecten meer verantwoord is als publieke en private partijen gezamenlijk de participatie organiseren. Dat kan in aanzienlijke mate een mogelijk wantrouwen van participanten ten opzichte van een door enkel private partijen georganiseerde participatie wegnemen. Wantrouwen wordt ook weggenomen of verminderd als aan de participanten duidelijk wordt gemaakt dat het gezamenlijke optreden van ontwikkelaar en gemeente in het participatieproces niet



betekent dat de gemeente na afloop van het participatieproces geen onafhankelijke positie meer kan innemen ten opzichte van het project. Private partijen goed informeren en ondersteunen kan de gemeente later een hoop gedoe schelen.

Daarnaast kan de gemeente een actieve rol spelen in het samen optrekken met de private organiserende partij. De participatievormen en werkwijzen worden samen bepaald, een verdeling van de transactiekosten wordt besproken en een taakverdeling tijdens het proces wordt afgesproken. In de praktijk zien we dat privaat georganiseerde participatie vaak een vorm van publiek-private samenwerking betreft. Zeker in complexe gebiedstransformaties zijn publieke en private partijen zo afhankelijk van elkaar, dat het helemaal los van elkaar opereren vaak niet effectief is. Meestal is sprake van wederzijds belang om van een gebiedstransformatie een succes te maken en daarbij de omgeving te betrekken.

Tot op heden hebben nog lang niet alle gemeenten een duidelijk of behulpzaam participatiebeleid voor private organiserende partijen opgesteld. Het is de vraag in hoeverre private partijen voldoende geholpen zijn met de gemeentelijke handreikingen die er liggen. Private initiatiefnemers, participanten en gemeenteraadsleden hebben doorgaans baat bij helderheid, uitgangspunten en suggesties vanuit de overheid. Dat geldt ook voor de omgang met conflict. In de lokale en nationale handreikingen voor participatie wordt nauwelijks of niet gewezen op de omgang met tegengestelde belangen en conflicten en hoe er geprobeerd kan komen om alsnog tot overeenstemming te komen. Veel participatiehandreikingen suggereren alsof participatie vanzelf harmonieus verloopt, of automatisch gaat leiden tot overeenstemming en draagvlak. Het verzamelen van voorkeuren in de omgeving en de motiveringsplicht om te beschrijven hoe de

belangen zijn opgehaald is één, het vervolgens afwegen en verwerken van een diversiteit aan voorkeuren tot een integratieve of werkzame oplossing is veel lastiger. Private initiatiefnemers moeten zich dus goed voorbereiden en verdiepen in het procesontwerp van participatie, conflictbeslechting en omgevingsmanagement.

In dit essay hebben we diverse gezichtspunten, overwegingen en suggesties gegeven waarmee private partijen en overheden hun voordeel kunnen doen in het formuleren of aanscherpen van hun participatiebeleid en -handreikingen. Wel past hier een waarschuwing om participatiebeleid niet te zwaar te formaliseren en institutionaliseren. Een te rigide structurering en procesbeheersing heeft in het verleden tot verstarring van participatie geleid: een 'participatie technocratie' die zelfs een averechtse en ontmoedigende uitwerking had op participanten en organisatoren.¹⁰³ De behoefte aan meer institutionalisering van participatieprocessen heeft twee kanten. Het leidt enerzijds tot meer duidelijkheid en zekerheid voor betrokken partijen en biedt soms ook meer kans op goede resultaten, of dat nu gaat om belangenafweging of om consensusvorming. Anderzijds kan de bureaucratisering en reglementering leiden tot verstarring, onvoldoende aanpassing aan de specifieke context, te weinig ruimte voor procesvernieuwing en kunnen participatiemiddelen tot doel worden verheven. Voldoende experimenteerruimte en maatwerk is daarom van belang, zeker nu private partijen een grotere rol krijgen in de organisatie van participatie.

Hoewel samen optrekken vaak verstandig is, heeft de gemeente in publiek-private samenwerking eigen verantwoordelijkheden. Die verantwoordelijkheden zorgen ook dat in veel complexe gebiedstransformaties privaat georganiseerde participatie vrijwel nooit volledig privaat zal zijn. Ten eerste worden in een privaatgeorganiseerd participatieproces vaak zaken door participanten aan de orde gesteld waarover de projectontwikkelaar niet gaat. Denk aan de kaveloverstijgende of gebiedsoverkoepelende functies. De gemeente kan dan meedenken of meehelpen bij de besluitvorming of realisatie daarvan. Ten tweede, en bovenal, is het lokaal bestuur verantwoordelijk voor het borgen van de pluriformiteit aan belangen en zal vanuit die rol moeten bewaken dat de verscheidenheid aan geluiden een plek krijgt in het participatieproces en anders in de gemeenteraad.

De rol van de gemeente in het merendeel van privaat georganiseerde participatieprocessen doet de vraag oproepen of het wel nodig is dat private partijen participatie organiseren. Kan dat niet beter vooral door de gemeente worden gedaan, ook als volgens de Omgevingswet de private initiatiefnemer verantwoordelijk is? Bovendien worden in de praktijk veel dezelfde commerciële bureaus door publieke én private partijen ingeschakeld om participatie te begeleiden. Maakt het dan nog uit wie de leiding neemt?

We wijzen naast de publieke verantwoordelijkheid ook op de private verantwoordelijkheid om maatschappelijke belangen in stedelijke gebiedstransformaties een plek te geven. Dat projectontwikkelaars participatie (laten) organiseren, zelfstandig of in nauwe samenwerking met de gemeente, vergroot de kans dat zij zich beter kunnen inleven in hun omgeving en de maatschappelijke belangen die hier spelen. Daardoor zijn ze eerder geprikkeld daar iets mee te doen in hun planontwikkeling. Is er desondanks geen politiek-bestuurlijk vertrouwen in de private initiatiefnemer, dan kan dat (indien

mogelijk) reden zijn om de omgevingsparticipatie alsnog (voornamelijk) door de overheid te laten organiseren. Ook hier geldt: privaat georganiseerde participatie is wel verankerd in de Omgevingswet, maar de verschuivende verhoudingen tussen publiek en privaat en de precieze werkwijzen van participatie zijn niet in beton gegoten.

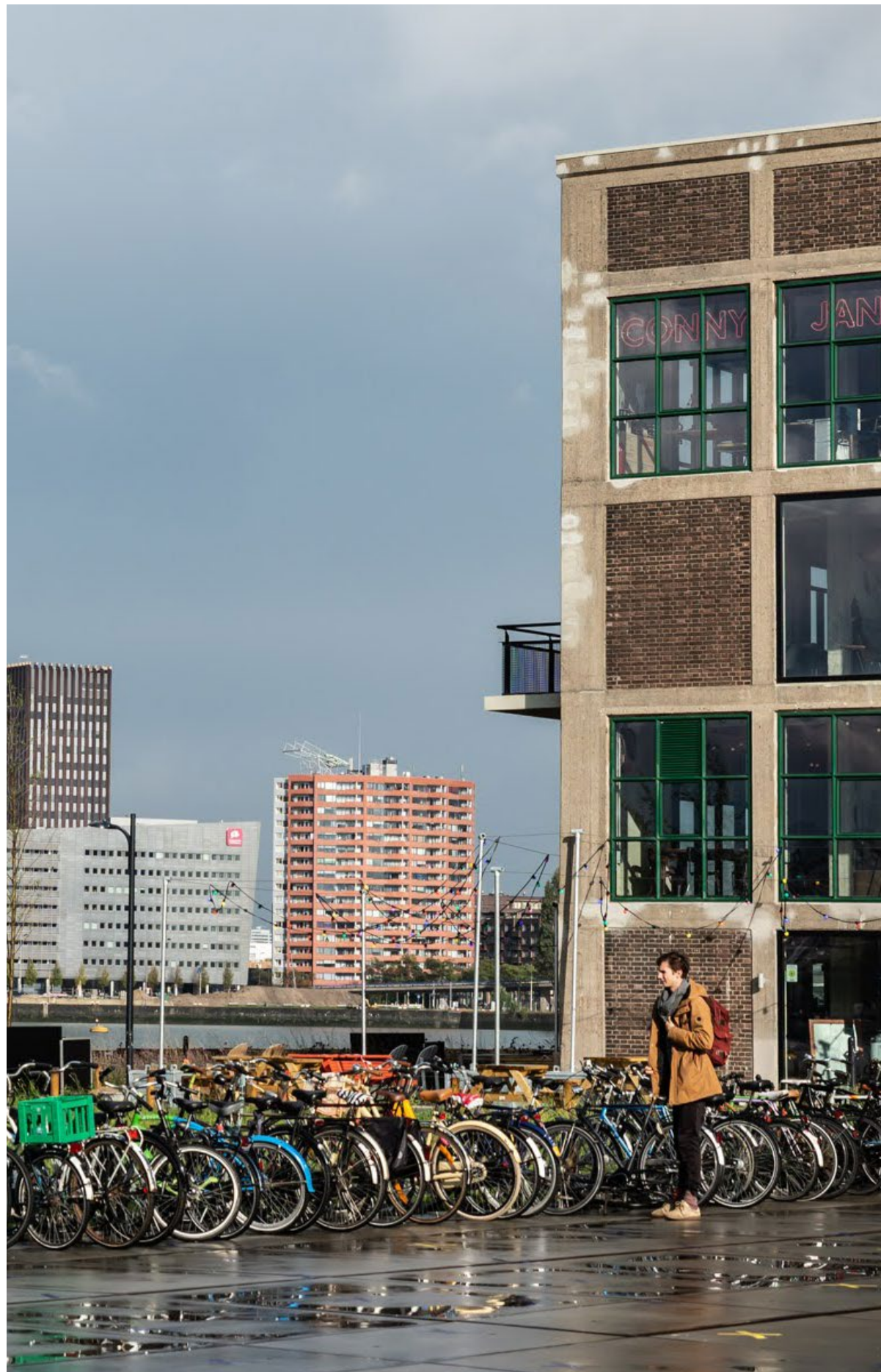
Uiteindelijk blijven verantwoordelijke participatieprocessen altijd sterk afhankelijk van de mensen die het doen. We horen het vaak: 'Als je niet met al je overtuiging en inzet een participatieproces organiseert, begin er dan niet aan, want dan kost het je alleen maar tijd en gedoe.' Ook private partijen kunnen participatie niet achteraf er 'even bij doen': willen ze het zinvol organiseren, dan moet omgevingsparticipatie vervlochten zijn met hun ontwikkelproces. En dat vraagt om tijd, aandacht en overtuiging. Naast alle handreikingen, stappenplannen en procesadviezen, blijft het organiseren van participatie mensenwerk. Het investeren in de relatie met participanten vormt een belangrijke basis voor het beslechten van conflicten over de inhoud van een plan.¹⁰⁴ Participatieprocessen zijn bovendien moeilijk vooraf maakbaar, voorspelbaar en generaliseerbaar. Iedere plek heeft een eigen logica en een eigen cultuur van samenwerking of oppositie en dat geldt ook voor de maatschappelijke en politieke omgeving waarbinnen wordt ontwikkeld.¹⁰⁵

Voor duurzame omgevingsparticipatie bestaan richtinggevende principes, maar geen gouden recepten. Vrijwel ieder participatieproces kent onverwachte wendingen die vragen om een time-out en om betrokken organisatoren die samen zoeken naar passende vervolgstappen. Zorgvuldig georganiseerde participatie met betrokken en verantwoordelijke partijen kan – ook als er conflict ontstaat – nieuwe inzichten in voorkeuren van betrokken partijen en oplossingsruimte bieden. De kwaliteit van onze toekomstige stedelijke gebieden hangt mede af van de aandacht voor het participatieproces; een belangrijke uitdaging voor publieke partijen én private initiatiefnemers!



¹⁰⁴ Wolf (2021).

¹⁰⁵ Van der Veen & Duyvendak (2021).



Bijlagen

Dit essay is geschreven op basis van onderzoek naar de praktijk en theorie van (privaat georganiseerde) omgevingsparticipatie (zie bijlage 1). Ook is belangrijke input geleverd op basis van interviews en expertsessies (zie bijlage 2) met praktijkdeskundigen afkomstig uit de private en publieke sector en uit kennis- en adviesorganisaties. Tevens zijn vijftien gemeentelijke participatiehandreikingen (zie bijlage 3) bestudeerd, evenals nationale beleidsdocumenten en wetenschappelijke bronnen.

Bijlage 1: Literatuurlijst

Adams, D. & Tiesdell, S. (2013). *Shaping Places*. London: Routledge.

Albeda, H. (2010). *De burgemeester als hoeder van de democratie. Over de zorg voor de kwaliteit van participatie*. Den Haag: BZK.

Arnstein, S. R. (1969). "A Ladder Of Citizen Participation." In: Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216–224.

Bast, B. (2019) *Towards participation of existing businesses in the regeneration of industrial urban waterfronts: Recommendations on the participation process based on lessons learned from comparative cases in a Dutch context*. Delft: Delft University of Technology.

Berg, M. van den (2013). *Stedelingen maken de stad*. Haarlem: Trancity.

Beukenholdt, T., Daamen, H., Schaap, L., m.m.v. Verheul, W.J. & Tan, K.M. (2002) *Participatiebevordering in het Nederlands openbaar bestuur*. Rotterdam: CLD.

Bindend Besturen in Brabant (2021) *Juridiseren of participeren bij omgevingsbesluiten. De omgevingsdialoog in de omgevingswet: een bijsluiter*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.

Brody, S. D., Godschalk, D. R. & Burby, R. J. (2003). "Mandating Citizen Participation in Plan Making: Six Strategic Planning Choices." In: Journal of the American Planning Association, 69(3), 245–264.

Brouwer, J.J. en Moerman, P. (2005). *Angelsaksen versus Rijnlanders: Zoektocht naar Overeenkomsten en Verschillen in Europees en Amerikaans Denken*. Antwerpen: Garant-Uitgevers.

Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten & Veld, R. in 't (2008). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Amsterdam: Boom Uitgevers.

Bryson, J. M. (2004). "What to do when Stakeholders matter." In: Public Management Review, 6(1), 21–53.

Denters, S.A.H. & Klok, P.J. (2008). "Volwaardige participatie, voortvarendheid en kwaliteit bij de wederopbouw van Roombeek." In: Brouwers, R. et al. *Engagement + Stedenbouw*. Delft: Prototype Editions.

Derksen, W. & Schaap, L. (2009). *Lokaal Bestuur*. Den Haag: Overheidsmanagement.

Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Den Haag: Lemma.

Faludi, A. (1973). "The systems view and planning theory." In: Socio-Economic Planning Sciences, 7(1), 67–77.

Fung, A. (2003). *Empowered participation. Reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press.

Fung, A. (2006). "Varieties of Participation in Complex Governance." In: Public Administration Review. Vol. 66 (4).

Fung, A. (2015). "Putting the Public Back into Governance. The challenges of citizen participation and its future." In: Public Administration Review. Vol. 75 (4).

Geesing, C. (2015). *Public Engagement from a Developers Perspective*. Delft: Technische Universiteit Delft.

Gunsteren, H. R. van (1976). *The Quest for Control*. Londen: Wiley.

Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action, Volume 1: Reason and the Rationalization of Society*. Boston: Beacon Press

Hajer, M. (2003). "A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics." In: Deliberative Policy Analysis, 88–110.

Hall, P. (1975). *Urban and Regional Planning*. London: David and Charles Holdings.

Herkes, F. & Zouridis, S. (2021). *The Legitimacy of Public Policy Decisions. A survey experiment on representative, participative, and judicial legitimacy*. Tilburg: Tilburg University.

Heurkens, E. (2012). *Private Sector-led Urban Development Projects: Management, Partnerships & Effects in the Netherlands and the UK*. Delft: A+BE.

Heurkens, E., Hobma, F., Verheul, W.J. & Daamen, T. (2020). *Financiering van gebiedstransformatie – Strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Platform31/Programma Stedelijke Transformatie.

Hobma, F. & Koolwijk, J. (2013). *Risico-identificatie bij locatieontwikkeling*. Delft: DAP.

Hobma, F., Heurkens, E. & Wal, H. van der (2019) *Versnipperd grondeigendom. Hoe ga je om met verschillende grondeigenaren bij binnenstedelijke transformatie?* Den Haag: Platform31/Programma Stedelijke Transformatie.

Huurenkamp, M. & Tonkens, E. (2020). "Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie." In: Bestuurskunde. Jaargang 29, nr. 1.

Jacobs, J. (1960). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books.

Kisby, B. (2010). "The Big Society: Power to the People?" In: *The Political Quarterly*, 81(4), 484–491.

Koppenjan, J., & Klijn, E. (2004). *Managing Uncertainties in Networks* (illustrated edition). Londen: Taylor & Francis.

Korthagen, I. (2015). *Medialogic versus the logic of Network Governance. Impact of Mediatization of Decision-Making Processes*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

Kramer, J. (2018). *Deep democracy. De wijsheid van de minderheid*. Deventer: Management Impact.

Martinez-Avila, C. (2018). *Stakeholder participation in Property Development*. Lund University, Faculty of Engineering.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *De Doe-Democratie – Kabinet-snota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Mouter, N. & Pelzer, P. (2021). *Op zoek naar verbeeldend utilisme. Besluitvormingsinstrumenten voor bestuurders en burgers bij beeldbepalende projecten*. In: *Bestuurskunde*, Jaargang 30, nr. 1.

Musil, T.A. (2014). "Developer/Community Contracts: The Emergence of Community Benefit Agreements in Real Estate Development." In: *Real Estate Finance*, Vol. 31 (1).

Nelissen, N.J.M. (1980). "Geïstitutionaliseerde beweging: De verstening van de participatie op het terrein van de ruimtelijke ordening." In: Thurlings, J., Schreuder, O., Van Hoof, J., Nelissen, N. & Janssen, J. *Instituut en Beweging*. Deventer: Van Loghum-Slaterus.

Nelissen, N. (2003). *Strijd om architectuur in Europa*. Maastricht: Topos.

Nelissen, N. (2021). *De stad als open boek*. Maastricht: Topos.

Osborne, D. & Gaebler, S. (1992). "Reinventing Government." In: *Public Productivity & Management Review*, 16(4), 349.

Podziba, S. (2012). *Civic Fusion: Mediating Polarized Public Disputes*. Chicago: ABA Publishing.

Priemus, H. (1978) *Stadsvernieuwing, problemen en perspectieven. Analyse van de Rotterdamse aanpak*. Alphen a/d Rijn: Samson.

Senge, P., Kruschwitz B., Laur J. & Schley S., (2010). *The necessary revolution: How individuals and organizations are working together to create a sustainable world*. London: Johan Murray Press.

Simonis, J.P.B. & Glasbergen, P. (1979). *Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Kobra.

Snel, E., Custers G. & Engbersen, G. (2018). "Ongelijkheid in de participatiestad." In: *Mens & Maatschappij*. Vol. 93 (1).

Snellen, I. (2002). "Conciliation of rationalities: The essence of public administration." In: *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 24 (2), 323–346.

Soliana, N.E.M. (2018). "De (on)zin van een monddoodclausule." In: *Tijdschrift Overeenkomst in de Rechtspraak*, nummer 6, sept. 2018.

Stapper, E.W. (2020), *Do contracts have politics? Contract, planning consultants and urban development in the age of participation*. Amsterdam: UvA.

Susskind, L., Field, P. (2010). *Dealing With an Angry Public: the mutual gains approach to resolving disputes*. New York: Free Press.

Tan, W., Levelt, M. & Stapper, M. (2019). "Ladder op, ladder af: 50 jaar participatie." In: *Rooijlijn*. Jaargang 52 (3).

Termeer, C. J. A. M. & Kessener, B. (2007). "Revitalizing Stagnated Policy Processes: Using the Configuration Approach for Research and Interventions." In: *The Journal of Applied Behavioral Science*, 43(2), 256–272.

Throgmorton, J.A. (1996). *Planning as Persuasive Storytelling: The Rhetorical Construction of Chicago's Electric Future*. Chicago: University of Chicago Press.

Urban Land Institute (2018). *The Case for Open Space: Why the Real Estate Industry Should Invest in Parks and Open Space*. Washington: Urban Land Institute.

Veen, M. van der & Duyvendak, J.W. (red.) (2021) *Participate! Portraits of citizens and cities in action*. Rotterdam: Nai010 Publishers.

Verheul, W.J. (2017). "Placemaking and the Discourse of the Public Space." In: Laven et al. *The City at eye Level*. Wageningen: Blauwdruk.

Verheul, W. J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F. & Vriends, R. (2017). *Durf en diversiteit: meervoudig sturen in gebiedstransformaties*. Studie in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Delft: TU Delft.

Verheul, W.J., Daamen, T. Heurkens, E., Hobma, F. & Zoest, S. van (2019) *Leren van Stedelijke transformatie. Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Platform31/Programma Stedelijke Transformatie.

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: www.vng.nl/artikelen/waarom-het-right-to-challenge-in-nederland.

Volker, L. (2010). *Deciding about Design Quality: Value judgements and decision making in the selection of architects by public clients under European tendering regulations*. Delft: TU Delft.

Voorberg, W., Bekkers, V., Timeus, K., Tonurist, P. & Tummers, L. (2017). “*Changing public service delivery: learning in co-creation*.” In: *Policy and Society*, 36(2), 178–194.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.

Wijdeven, T. & Hendriks, F. (2010). *Burgerschap in de doe-democratie*. Den Haag: Nicis Instituut.

Wolf, E.A. & Van Dooren, W. (2017). *De waarde van weerstand: wat Oosterweel ons leert over besluitvorming*. Kalmthout: Pelckmans Pro.

Wolf, E. (2021). “*How policy institutions filter conflict. The (de)escalation of policy conflict through closing down or opening up the space of contestation*.” In: *Built Environment*. Vol. 47 (1).

Bijlage 2: Respondenten en deelnemers expertmeetings

Marcel Groenewegen	Blauwhoed
Rutger van Weeren	LSA Bewoners
Maarten van Oosterom	VINU
Bente Bast	Peak Development
Wicher Mol	BPD
Bram Heijkers	I'm Binck
Anke Rolsma	Gemeente Den Haag
Manon Slot	Gemeente Den Haag
Gilbert Bal	Roots Advies
Jornt van Zuylen	Ministerie van BZK
Marian Dijkstra	Gemeente Den Haag
Gelinde Groeneveld	Zelfstandig adviseur
Jos Geurts	Gemeente Maastricht
Sarah Ros	VNG
Feie Herkes	Tilburg University
Michiel Stapper	Tilburg University
Michelle Corbeau	AM
Patrick Joosen	BPD
Anneke Jongerius	AM
Rosalie de Boer	Synchroon
Coen Geesing	Propri
Merel Putman	Blauwhoed
Bart Gerrits	VINU
Eva Wolf	Tilburg University
Menno van der Veen	Tertium
Annemiek Balk	Gemeente Breda
Mirjam Wingelaar	Gemeente Amersfoort
Paul Weststrate	Awareness
Merle Pijlman	zelfstandig adviseur
Eefke Winkelmolen	AM
Jelle de Wilde	ING Real Estate Finance
Rogier Rombouts	Boelens de Gruyter
Abdessamed Azarfane	Being Development
Britt van der Zandt	VORM
Renee van der Zwan	Deloitte



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.