

De kosten, baten en praktijk van privaat-georganiseerde omgevingsparticipatie

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

Publication date

2022

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Heurkens, E. W. T. M. (null), & Verheul, W. J. (null). (2022). De kosten, baten en praktijk van privaat-georganiseerde omgevingsparticipatie., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://tinyurl.com/4mbnphft>

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.

De kosten, baten en praktijk van privaat-georganiseerde omgevingsparticipatie



[Erwin Heurkens](#)

Universitair docent/onderzoeker Gebiedsontwikkeling TU Delft
en

[Wouter Jan Verheul](#)

Universitair docent/onderzoeker TU Delft en zelfstandig adviseur te Rotterdam

Onderzoek **Makkelijk te kwantificeren is het niet, de kosten en baten van omgevingsparticipatie door ontwikkelaars. Onderzoek van Erwin Heurkens en Wouter Jan Verheul (TU Delft) laat niettemin wél zien dat de potentie groot is.**

Het organiseren van omgevingsparticipatie kan voor ontwikkelaars om een aantal strategische redenen van groot belang zijn, [betoogden we eerder op *Gebiedsontwikkeling.nu*](#). Maar wat door private partijen georganiseerde participatieprocessen nu concreet bij gebiedsontwikkelingsprojecten opleveren, is niet altijd eenduidig vast te stellen. In hoeverre worden plannen en business cases beter door inzichten uit het participatieproces? Welke kosten, baten en risico's zijn gemoeid met omgevingsparticipatie? En welke financiële afwegingen maken private partijen bij participatieprocessen? In dit artikel verkennen we daarom de meervoudige waarden, financiële waarden en praktijkoverwegingen van privaat-georganiseerde participatie bij gebiedstransformaties.

Over dit onderzoek

Dit artikel is afkomstig uit de publicatie '[Nieuwe Verhoudingen in Omgevingsparticipatie](#)' van Wouter Jan Verheul, Erwin Heurkens en Fred Hobma, uitgegeven door Stedelijke Transformatie. Ook is een samenvattende [podcast](#) te beluisteren en een [video \(webinar\)](#) met een aansluitende

paneldiscussie over het onderwerp. Op Gebiedsontwikkeling.nu verscheen over dit onderzoek eerder [‘Wie is waarvoor verantwoordelijk in omgevingsparticipatie?’](#).

1.Meervoudige waarden: betere ruimtelijke kwaliteit én business case

Omgevingsparticipatie kan verschillende waarden opleveren die het belang van de omgeving (bewoners en bedrijven) en van ontwikkelende partijen dienen. Participatie kan helpen met het inventariseren van lokale behoeften en kennis, en daarmee meervoudige waardecreatie ondersteunen. Dit is een versterking van zowel de directe financiële (vastgoed)waarde van projecten voor ontwikkelende en ondernemende partijen als de indirecte maatschappelijke waarde voor de omgeving en haar gebruikers.

Omgevingsparticipatie kan mogelijk een betere ruimtelijke kwaliteit – vaak gespecificeerd in toekomstwaarde, gebruikerswaarde en esthetische of belevingswaarde – én een beter renderende

business case opleveren. Onderzoek van het Urban Land Institute uit 2018 toont aan dat investeringen in hoogkwalitatieve openbare ruimte hand in hand kan gaan met toenemende vastgoedwaarden en de toekomstwaarde van gebieden verhogen.

Participatie kan ook toekomstige investeringsplannen van lokale bedrijven stimuleren, omdat via participatie 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.

Naast deze harde financieel-economische waarden kan participatie die resulteert in aangepaste gebiedsplannen, de meer zachte, sociaalpsychologische waarden zoals de belevingswaarde van gebruikers vergroten. Participatie is daarbij echt van wezenlijk belang. Het kan de autonomie, verbondenheid en eigenaarschap van mensen vergroten, en dat leidt vaak tot meer (woon)geluk en een inclusievere leefomgeving.

Geen moetje

Er is uiteraard geen gouden formule om meervoudige waarde te creëren met participatieprocessen in gebiedstransformaties. Wel is het dus belangrijk om die 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 – het samen creëren van dan de omgeving voorbij het slechts informeren of consulteren – kan leiden tot meervoudige waardecreatie en daarmee tot

zakelijk succes. Blauwhoed geeft aan dat participatie niet benaderd moeten worden als moetje, maar als het streven naar een maximaal resultaat voor alle partijen. Door (toekomstige) bewoners, bedrijven of andere gebruikers te betrekken, is het in principe mogelijk om beter aan lokale behoeften te voldoen.

"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 sneeu 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."

‘Projectontwikkelaars over de kosten en baten van omgevingsparticipatie #1’ door Erwin Heurkens en Wouter Jan Verheul (bron: [Nieuwe Verhoudingen in Omgevingsparticipatie](#))

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.

Kortom, het direct-oorzakelijke verband tussen omgevingsparticipatie, betere plannen en betere businesscases is (nog steeds) lastig een-op-een aan te tonen. Dit komt ook omdat in de initiatief-, planontwikkeling- en planoptimalisatiefase nu eenmaal allerlei andere zaken, zoals veranderende marktomstandigheden of fysieke risico's van de situatie ter plekke, van invloed zijn op het financiële eindresultaat. Niettemin zijn er concrete voorbeelden van gebiedsprojecten waarbij zowel het plan als de businesscase verbeterd is dankzij inspraak middels omgevingsparticipatie, zoals bij het Regent Quarter in Londen.

Meervoudige waardecreatie door participatie in Regent Quarter

In het Regent Quarter, in het centrum van Londen bij treinstation King's Cross, heeft de inbreng van lokale omgevingskennis tijdens participatietrajecten geleid tot meer ruimtelijke kwaliteit, hogere maatschappelijke waarden en vastgoedwaarden en een meer rendabele businesscase. Ontwikkelaar P&O besloot, na veel lokale oppositie tegen zijn initiële gebiedstransformatieplannen, 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 vraag naar vastgoed en de afzetmarkt werden 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 ([Geesing, 2015](#)). 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 publiekelijk achter de plannen.



‘Regent Quarter’ door cktravels.com (bron: [shutterstock.com](https://www.shutterstock.com))

2.Financiële waarden: kostenbesparing, opbrengstverhoging en risicoreductie

Het versterken van de businesscase van projecten kunnen we traditioneel onderverdelen in het verminderen van kosten en het vermeerderen van opbrengsten. Maar 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?

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. Deze besparing 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 van tevoren goed in te

schatten. De inschatting is wel dat het aantal opponenten, of de mate van verzet tegen plannen, groter is als niet of nauwelijks aan omgevingsparticipatie is gedaan.

Zeker in economisch mindere tijden is het voor ontwikkelaars fijn als participanten ook geïnteresseerde kopers en huurders zijn

Door participatie vallen ook de kosten voor (extern) marktonderzoek lager uit als de inbreng van lokale voorkeuren, kennis en creativiteit wordt benut voor planontwerpconcepten. 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 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 juridische plan-procedurele risico's reduceren.

Dit laatste kan ook bij financiers een rol spelen. Want 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.

3. Andere financiële overwegingen voor private partijen bij omgevingsparticipatie

Uit onze *expert meetings* en interviews met ontwikkelaars zijn nog twee andere kosten-batenoverwegingen in de dagelijkse praktijk van omgevingsparticipatie te distilleren.

Ontwikkelaars maken een risicoanalyse bij de grondaankoop of gedurende de 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 ‘kostenpost participatie’ opgenomen.

Sommige participanten willen bij planschade bij voorbaat zoveel mogelijk geld ter compensatie zien

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 gebiedsontwikkelaar.

“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.”

‘Projectontwikkelaars over de kosten en baten van omgevingsparticipatie #2’ door Erwin Heurkens en Wouter Jan Verheul (bron: [Nieuwe Verhoudingen in Omgevingsparticipatie](#))

Afkoopregelingen

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 partij, omdat het grote financiële consequenties kan hebben. Zo zijn er [voorbeelden bekend van \(noodgedwongen\) afkoopregelingen tussen ontwikkelaars met opposenten](#) om de bouw niet nog verder te laten vertragen.



‘Wijnhaveneiland, Rotterdam’ door Frans Blok (bron: [shutterstock.com](https://www.shutterstock.com))

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.

Ticking the box

Ook vanwege de onderlinge afhankelijkheid zijn participatietrajecten vaak het resultaat van een samenwerking van ontwikkelaar en gemeente. 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 tegen participanten dat er een woonlaagje af kan ... maar dat kost je als ontwikkelaar wel veel geld”, aldus een ontwikkelaar.

Ontwikkelaars willen de behoeften en kennis van gebruikers in kaart te brengen, zodat plannen beter worden

Ontwikkelaars erkennen dat er verschillen bestaan tussen hen onderling, en of er al dan niet geloof en inzet is voor participatie. Ondanks legio goede voorbeelden van *frontrunners* in de ontwikkelsector, zijn er evengoed nog ontwikkelaars die vooral focussen op winstmaximalisatie zonder oog voor participatie.

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 bijdraagt aan een sector-brede gedragsverandering. In veel gevallen is participatie organiseren ook in het eigen belang.

Realistische en juiste gedachte

Voor ontwikkelaars die participatie organiseren, bestaat er dus 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, 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. De eventuele bijvangst bestaat uit minder kosten en hogere opbrengsten.

De werkelijke (financiële) meerwaarde of kosten-batenverhouding van omgevingsparticipatie blijkt moeilijk hard te kwantificeren. Er valt niet aan te rekenen, maar het is wel verstandig om het te begroten als kostenpost. Dit lijkt in de veranderende praktijk van gebiedsontwikkeling en omgevingsparticipatie een realistische en juiste gedachte.

Cover: 'Participatie Post-It' door kan_chana (bron: [shutterstock.com](https://www.shutterstock.com))

Auteurs



[Erwin Heurkens](#)

Universitair docent/onderzoeker Gebiedsontwikkeling TU Delft



[Wouter Jan Verheul](#)

Universitair docent/onderzoeker TU Delft en zelfstandig adviseur te Rotterdam