

## Wie is waarvoor verantwoordelijk in omgevingsparticipatie?

Verheul, W.J.

**Publication date**

2021

**Document Version**

Final published version

**Citation (APA)**

Verheul, W. J. (null). (2021). Wie is waarvoor verantwoordelijk in omgevingsparticipatie?., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/wie-is-waarvoor-verantwoordelijk-in-omgevingsparticipatie/>

**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.

Gebiedsontwikkeling.nu

# Wie is waarvoor verantwoordelijk in omgevingsparticipatie?



Wouter Jan Verheul

8 september 2021

**Onderzoek** Met de nieuwe Omgevingswet wordt het belang van participatie nog verder onderstreept. Niet alleen voor overheden, maar voor iedere private initiatiefnemer met ruimtelijke plannen. Daar is nog lang niet iedereen goed op voorbereid, schrijft Wouter Jan Verheul.

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, en zowel een struikelblok als een kans.

## Sturende rol

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 voorstellen [1].

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. Met name bij plannen die afwijken van het Omgevingsplan zal participatie een vereiste worden bij het doen van vergunningsaanvragen. 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].

### **Lees meer en praat mee op 16 september**

Meer weten of participatie georganiseerd door private partijen? Lees dan het onlangs verschenen essay *Nieuwe Verhoudingen in omgevingsparticipatie* of geef je op voor het online symposium op 16 september van het platform Stedelijke Transformatie. Hier worden bevindingen van het onderzoek naar participatie door de TU Delft gepresenteerd en in verdiepende themasessies besproken, met naast de auteurs onder meer Fleur Spijker (wethouder Leiden), Mireile Knapen (BPD), Stavros Zouridis (Tilburg University) en Fransje Sprunken (FSD Development)

## **Schijnparticipatie**

De afgelopen vijftig, zestig jaar is het denken over en werken aan participatie gevormd. Hierbij vonden enkele belangrijke ontwikkelingen plaats. Als een van de eerste wees de activistische stedenbouwkundige Jane Jacobs in de jaren zestig op het belang van lokale kennis uit de buurt, in weerwil van de machtige stedenbouwers.

In diezelfde lijn ligt het werk van beleidsadviseur Sherry Arnstein, die met haar *A Ladder of Citizen Participation* (1969) de meest geciteerde publicatie over participatie ooit schreef. De ladder is een handig hulpmiddel om participatie-activiteiten te rangschikken, maar wat Arnstein vooral beschreef is dat initiatiefnemers en organisatoren van participatie helemaal niet altijd open stonden voor inspraak en er veel *schijnparticipatie* werd georganiseerd - een belangrijke waarschuwing voor eenieder die bij participatie is betrokken.

In Nederland ontstond omgevingsparticipatie rond dezelfde tijd. Passend bij de emancipatorische ontwikkelingen in de samenleving van de jaren zestig en zeventig werden de stem en invloed van burgers steeds gangbaarder. Het denken over democratie veranderde en belangenbehartiging door middel van het vierjaarlijks kiezen van volksvertegenwoordigers werd steeds meer als onvolkomen beschouwd [3]. Een persoon of partij kiezen betekent niet dat alle standpunten worden onderschreven [4]. Bovendien doen zich binnen een vierjaarstermijn nieuwe issues voor, zoals nieuwe bouwprojecten.



'Slimcity sessie, vorm van participatie' door Sebastiaan ter Brug (bron: Flickr)

## Doe-het-zelf-democratie

Als antwoord op de geconstateerde tekortkomingen werden andere vormen van democratie ontwikkeld, waarbij participatie steeds meer een vaste plek in het planningsproces kreeg. Het beste plan kon immers niet vanuit een objectieve centrale partij worden bedacht; alleen in het gesprek *tussen* partijen ontstaat de meest rationale beslissing. De burger werd bovendien niet langer gezien als trouwe, volgzame onderdaan die eens in de vier jaar inbreng mag leveren, maar als co-producent 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 ondernemerschap zorgen dat burgers meer keuze hebben tegen een lagere prijs [5]. Ook meer marktwerking in het ruimtelijke en woondomein moest leiden tot meer tevredenheid. Dat bleek deels te kloppen, maar 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.

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 [6], in het Nederlands vaak vertaald als 'de participatiesamenleving'. Burgers moesten zoveel mogelijk de



ruimte krijgen om te participeren, en dan niet alleen middels inspraak of consultatie, maar vooral ook door middel van cocreatie [7]. Binnen deze 'doe-het-zelf-democratie' [8] zou de samenleving zelf voor invulling zorgen wanneer de overheid zich zou terugtrekken [9]. De 'doe-het-zelf-stad' is een ideaal dat bij sommigen populair is, maar bij anderen tot kritische vragen en beschouwingen leidt.

### **Figuur 1: Fasen in participatiedenken en kenmerkende begrippen (jaartallen bij benadering)**

#### **Fase 1** (vanaf jaren 1960):

Burgerprotesten, burgerraadplegingen en participatieladder

#### **Fase 2** (vanaf jaren 1970):

Stadsvernieuwing, burgerfora en nieuwe participatie-experimenten

#### **Fase 3** (vanaf jaren 1990):

Marktwerking, de ondernemende overheid, de burger als klant en als coproductent

#### **Fase 4** (vanaf jaren 2010):

De *big society*, de doe-het-zelf-stad, zelfinitiatief en de participatiesamenleving

#### **Fase 5** (vanaf jaren 2020):

Naar een Omgevingswet met wettelijk verankerde privaat georganiseerde participatie

Figuur 1 vat de ontwikkeling van omgevingsparticipatie samen. In de afgelopen vijftig jaar heeft participatie in ieder geval 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 [10]. 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. Participatie verloopt met horten en stoten.

## **Participatie: actueel en betwist**

De verschuivingen in het denken over participatie hebben een extra impuls gekregen met de komst van de Omgevingswet. Hierin wordt een grotere rol aan private partijen in de organisatie van participatie toegedicht en vastgelegd. Wordt de rol van private partijen een stuk sterker doordat zij participatie organiseren, in plaats van de overheid? En gebeurt dit ten voordele of ten nadele van de burger?



'Inloopavond participatie' door Sebastiaan ter Burg (bron: Flickr)

We zien en horen enerzijds dat inspraak van burgers en bedrijven bij private planvorming leidt tot betere plannen. Het levert meer lokale kennis op over het gebied en kan leiden tot kostenreductie en procesversnelling, want oppositie tegen plannen wordt tot een minimum gereduceerd.

Dit ideaalbeeld gaat anderzijds alleen lang niet altijd op, want in de praktijk van participatieprocessen zien we ook conflicten, twijfels en teleurstellingen. 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 2).

### **Figuur 2: Misverstanden, frustraties of tegengestelde verwachtingen over (privaat georganiseerde) participatie**

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

- 'Door participatie kan *ik* de omgeving over mijn afgeronde plannen informeren'
- 'Door participatie zal de omgeving mijn plan begrijpen en steunen'
- 'Na participatie zal de politiek ons plan steunen en alle medewerking verlenen'
- 'De overheid gooit de participatie bij ons over de schutting, inclusief kosten en gedoe'

- ‘De overheid wil dat wij participatie organiseren, maar helpt niet mee met procesadviezen en begeleiding’
- ‘We vragen de overheid om inhoudelijke beleidskaders, maar ze houden alle kaarten tegen de borst’
- ‘Participanten denken alleen in eigen belang en zien de meerwaarde van het plan voor de stad niet in’
- ‘Participanten doen onrealistische projectvoorstellen die technisch of financieel helemaal niet kunnen’
- ‘Participanten spreken zich uit over allerlei overheidsbeleid waar ons projectplan helemaal niet over gaat’

### **... van gemeenten (of andere overheidsorganisaties):**

- ‘Door participatie aan projectontwikkelaars over te laten, branden wij er onze handen niet aan’
- ‘Projectontwikkelaars willen alleen maar winstmaximalisatie en drukken hun plannen door’
- ‘Projectontwikkelaars zien participatie vooral als informeren, maar staan niet echt open voor inbreng’
- ‘Projectontwikkelaars denken dat als participatie voorbij is, omgevingsbetrokkenheid niet meer nodig is’
- ‘Projectontwikkelaars nemen selectief voorstellen uit participatie over en negeren de pluriforme omgeving’
- ‘We stimuleren een bond gezelschap aan participanten, maar zien vooral autochtone hogeropgeleiden’

### **... van participanten (bewoners en ondernemers):**

- ‘Waar is de gemeente in dit door de ontwikkelaar georganiseerde participatieproces?’
- ‘Ik participeer, want zo krijg ik eindelijk de gelegenheid om al mijn grieven over de buurt te uiten’
- ‘De deskundigen begrijp ik niet en de participatievorm biedt geen ruimte om mijn ideeën kwijt te kunnen’
- ‘Ik mag alleen maar meepraten over een ‘wipkip’, de rest van het plan staat vooraf al vast’
- ‘Jaren geleden heb ik mijn input gegeven, daarna niks meer gehoord en nu staat er opeens een bouwkraan’
- ‘Meedoen aan participatietrajecten wordt opgevat als goedkeuring van plannen, terwijl ik tegen ben’

## **Verantwoordelijke participatie gevraagd**

Zowel private partijen als gemeenten zijn nog (zeer) beperkt voorbereid op een praktijk met meer privaatgeorganiseerde participatie. Wij menen dat het bij de meeste grotere (gebieds)projecten meer verantwoord is als publieke en private partijen gezamenlijk de participatie organiseren. Uit de bovenstaande quotes



blijkt hoe belangrijk het is dat met de juiste voorbereiding, afstemming en management van verwachtingen participatie wordt georganiseerd.

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 nu 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 worden om alsnog tot overeenstemming te komen. Veel participatiehandreikingen suggereren dat participatie vanzelf harmonieus verloopt, of automatisch leidt tot overeenstemming en draagvlak. Private initiatiefnemers moeten zich echter goed voorbereiden en verdiepen in het procesontwerp van participatie, conflictbeslechting en omgevingsmanagement.



'Slimcity bijeenkomst, vorm van participatie' door Sebastiaan ter Brug (bron: Flickr)

## Mensenwerk

Als samenwerking tussen publiek en privaat zo belangrijk is in participatietrajecten, maakt het 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.

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. 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!

## Referenties

- [1] Meer over dit soort overheidsparticipatie staat bijvoorbeeld in *Burgerschap in de doe-democratie* (2010) door T. Wijdeven en F. Hendriks.
- [2] Zie Heurkens, 2012
- [3] Jolles, 1974 voor diverse kanttekeningen bij wat hij noemde ‘de poreuze democratie’.
- [4] Derksen & Schaap, 2007.
- [5] O.a. Osborne & Gaebler, 1992.
- [6] O.a. Kisby, 2010.
- [7] O.a. Voorberg, 2017.
- [8] O.a. Huurenkamp & Tonkens, 2019; Van den Berg, 2013; Nelissen, 2021.
- [9] In dat verband wordt ook gesproken van ‘overheidsparticipatie’ in initiatieven van de samenleving.
- [10] Beukenholdt et al, 2002.

## Over dit onderzoek

Dit artikel is een bewerking van de in- en uitleiding van 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.

Cover: 'Bijeenkomst 'De Kracht van Groen Dichterbij', participatie' door Sebastiaan ter Burg (bron: Flickr)

## Verder lezen:

25 mei 2021 “Participatie levert soms frictievrije, maar eenzijdige processen op”

26 jan 2021 Ambitie vs participatie: Utrecht Merwede zoekt naar balans **Uitgelicht**

16 sep 2020 Participatie en gebiedsontwikkeling: online informeren, offline co-creëren

14 jun 2021 Bouwstenen voor maatschappelijke gebiedsontwikkeling **Uitgelicht**

6 mei 2021 “Co-creatieve conceptontwikkeling verbindt mensen en stenen”

13 okt 2020 Wat als de burger 'nee' zegt?

### **Auteur**



**Wouter Jan Verheul**

Universitair docent/onderzoeker TU Delft en zelfstandig adviseur te Rotterdam