

Private omgevingsparticipatie, maar dan met de gemeente: zo doe je dat

Verheul, W.J.

Publication date

2022

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Verheul, W. J. (null). (2022). Private omgevingsparticipatie, maar dan met de gemeente: zo doe je dat., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/private-omgevingsparticipatie-maar-dan-samen-met-de-gemeente-zo-doe-je-dat/>

Important note

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

Copyright

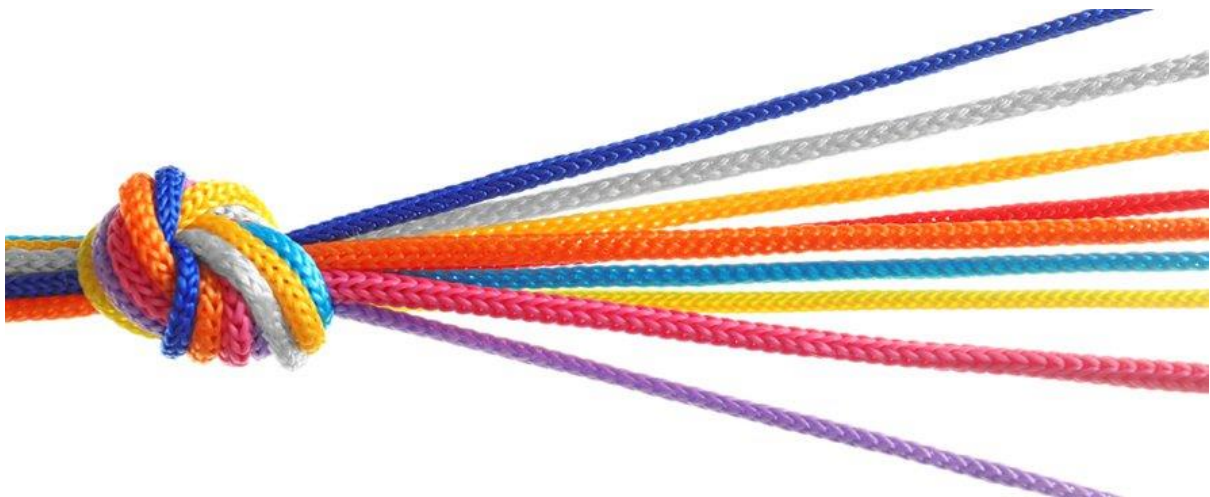
Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

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

Private omgevingsparticipatie, maar dan samen met de gemeente: zo doe je dat



Wouter Jan Verheul
22 maart 2022

Onderzoek TU Delft-onderzoeker Wouter Jan Verheul onderzocht van 15 gemeenten hun handreikingen voor participatie door private initiatiefnemers. Zo brengt hij in kaart wat de verhouding is tussen private en publieke partijen bij omgevingsparticipatie.

Meer weten over participatie in gebiedsontwikkeling en de verhouding tussen ontwikkelaars en gemeenten? Kom dan naar het SKG Jaarcongres op 31 maart in Den Haag. U kunt hierbij onder meer de kennissessie ‘participatie voor gebiedsontwikkeling: publieke regie of private partijen aan zet?’ bezoeken en in gesprek gaan met Rosalie de Boer (Synchroon), Jornt van Zuylen (Gemeente Den Haag), Jasper Benus (Dietz) en Wouter Jan Verheul (TU Delft). Bekijk hier het hele programma!

De verhouding tussen private en publieke partijen bij omgevingsparticipatie roept diverse vragen op. 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 worden afgeschoten? En hoe zorgt de gemeente dat de eigenaren en ontwikkelaars binnen de publieke

randvoorwaarden hun plannen ontwikkelen en samenwerken? In dit artikel deel ik mijn bevindingen.

Beperkend of stimulerend?

Door de nieuwe Omgevingswet zullen private initiatiefnemers meer dan voorheen participatie met de omgeving moeten organiseren. Het organiseren daarvan vraagt om afstemming tussen private en publieke partijen. Beide zijn in veel gevallen afhankelijk van elkaar en kunnen niet volledig hun eigen koers varen in gebiedsontwikkeling. Wie gebruik wil maken van de voorstellen, het investeringsvermogen en de creativiteit van projectontwikkelaars, ondernemers, burgers en belangengroepen in gebiedsontwikkeling, moet voldoende participatieve ruimte bieden voor markt en samenleving. Die ruimte vraagt wel om afbakening en afstemming wanneer publieke belangen in het geding zijn. Zowel gemeentelijke beleidsafdelingen als gemeenteraad moet 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 en ontheffing, maar ook aan 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?



'Achteraanzicht van publiek' door TZIDO SUN (bron: Shutterstock)

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 heeft 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.

Vier vragen

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 omgevingsvisies gaan vaak 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?

Beleed 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 tegen een gemeente aan 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 voor 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 [vergunningen](#) [11]. 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. 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](#)’: een overleg waarin de voor het planinitiatief relevante ambtenaren uit de gemeentelijke organisatie aanschuiven.

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 Groninger participatiewerkboek uit 2019 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 hierin 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.”

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 **verzuchten 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. 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.

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 gebiedsontwikkeling.

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 gemeente heeft dikwijls beleidsvoorschriften en aanbevelingen voor participatieprocessen opgesteld, hoewel de omvang van die handreikingen per gemeente **erg verschilt**. Van **vijftien gemeenten** uit de G40 heb ik de participatiehandreikingen bestudeerd. 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.



'Brainstormen groep mensen' door Rawpixel.com (bron: Shutterstock)

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, maar niet iedere burgemeester is daarvan even doordrongen of daar actief mee bezig.

Procestips

Ook de ruimtelijke beleidsafdelingen zijn steeds bewuster bezig met omgevingsparticipatie. Die ervaringen leiden tot *do's & don't's* en 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 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. 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 vijftien 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, 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.” 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): 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.

Samen of alleen?

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.

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.”

De overheid kan nog steeds besluiten om de omgevingsparticipatie zoveel mogelijk zelf te organiseren. Als de gemeente kiest voor samenwerken met ontwikkelaars, hoeft dat *niet* te betekenen 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 gebiedsontwikkeling belangrijk vindt en dat burgers en ondernemers invloed hebben.

Als de gemeente het omgevingsparticipatieproces uit handen geeft aan private partijen, 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. Dit kan 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. 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 en onderhandeling.

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 zullen zij die al snel verrekenen met hun beoogde vastgoedexploitatiemodellen of de stichtingskosten van bouwprojecten. 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.

Conclusie

Kortom, bij veel grotere projecten en 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, maar of participatie met de komst van de nieuwe Omgevingswet ‘over de schutting wordt gegooid’ naar private partijen valt te bezien. Gemeenten die dat wel doen, kunnen participatieverantwoordelijkheden als een boemerang terugkrijgen, vooral als onenigheid en conflict over het proces of de inhoud van de planontwikkeling blijft bestaan. Zowel publieke als private partijen doen er daarom goed aan tijdig met elkaar af te stemmen en waar mogelijk samen te werken bij het organiseren van omgevingsparticipatie.

Meer weten 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) te bekijken met een aansluitende paneldiscussie over het onderwerp.

Cover: 'Participatie - unity concept' door New Africa (bron: Shutterstock)

Verder lezen:

18 jan 2022 De kosten, baten en praktijk van privaat-georganiseerde omgevingsparticipatie

12 nov 2021 Vijf redenen voor ontwikkelaars om zelf participatie te organiseren

8 sep 2021 Wie is waarvoor verantwoordelijk in omgevingsparticipatie? **Uitgelicht**

10 mrt 2022 Dit betekent de Omgevingswet voor privaat georganiseerde participatie

22 feb 2022 Investeren in omgevingsparticipatie betaalt zich ook financieel uit **Uitgelicht**

30 mrt 2022 Zo ga je als ontwikkelaar en gemeenteraad met elkaar om bij omgevingsparticipatie

Auteur



Wouter Jan Verheul

Universitair docent/onderzoeker TU Delft en zelfstandig adviseur te Rotterdam