



Delft University of Technology

Vijf redenen voor ontwikkelaars om zelf participatie te organiseren

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

Publication date
2021

Document Version
Final published version

Citation (APA)
Verheul, W. J. (null), & Heurkens, E. W. T. M. (null). (2021). Vijf redenen voor ontwikkelaars om zelf participatie te organiseren., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/vijf-redenen-voor-ontwikkelaars-om-zelf-participatie-te-organiseren/>

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.*

Gebiedsontwikkeling.nu
platform voor kennis, nieuws en opinie

Vijf redenen voor ontwikkelaars om zelf participatie te organiseren



[Wouter Jan Verheul](#) en [Erwin Heurkens](#)

12 november 2021

Onderzoek TU Delft-onderzoekers Wouter Jan Verheul en Erwin Heurkens deden **onderzoek naar privaat georganiseerde participatie. Zij onderscheiden vijf beweegredenen voor marktpartijen om hier werk van te maken, variërend van draagvlak creëren tot dure rechtszaken voorkomen.**

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?’](#)

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.’ Maar wat zijn de beweegredenen van ontwikkelaars om omgevingsparticipatie professioneel en adequaat te organiseren? En waarom zou een overheid dat stimuleren?

Vijf private beweegredenen

Met de komst van de nieuwe Omgevingswet wordt (in geval van wijziging van omgevingsplan) van de initiatiefnemer van een project vereist dat er omgevingsparticipatie wordt georganiseerd. Zodoende komt de verantwoordelijkheid van participatie (deels) bij de private partij te liggen. Maar het organiseren van participatie door ontwikkelaars en andere private initiatiefnemers is natuurlijk niet nieuw. In ons onderzoek naar privaat georganiseerde omgevingsparticipatie onderzochten we praktijken in binnen- en buitenland. Voor private partijen kunnen we daardoor vijf drijfveren onderscheiden waarom zij investeren in de organisatie van participatie vanuit welbegrepen eigenbelang.

Beweegredenen achter privaat georganiseerde participatie

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 cocreators

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

N.B.: 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.

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.

Publieke steun is niet slechts fijn voor de Bühne, maar ook nuttig om nieuwe ontwikkellocaties te verkrijgen

Ook kunnen er minder harde voorwaarden spelen. Mede gebaseerd op lokale verkiezingen en coalitieprogramma's hebben overheden hun eigen beleid voor 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 bovendien 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 voorkomen en het politieke en maatschappelijke sentiment gunstig stemmen.

Uit participatietrajecten kan ook blijken dat bewoners en bedrijven bepaalde gemeentelijke beleidsdoelen steunen. Neem het voorbeeld van 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.



‘Skatehal Area 51 in Strijp S, Eindhoven’ door Kars Alfrink (bron: [Flickr](#))

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. 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.

In de praktijk blijkt dat planverrijking een belangrijke drijfveer is voor het organiseren van participatie

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, net als 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 kan voorkomen worden wanneer de ontwikkelaar de tegenstanders eerder betreft bij de planvorming.

3. Marktinformatie en ideeën voor planverrijking verkrijgen

Participatie gaat, in tegenstelling tot zoals wel eens wordt verondersteld, over meer dan enkel 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 (*crowd sourcing*) bieden, wat 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. Zo vertelde een ontwikkelaar over het publiekelijk toegankelijk (‘doorwaadbaar’) maken van de begane grond van de Zalmhaventoren als een uitkomst van de participatie van omwonenden.



‘High Tech Campus, Eindhoven’ door www.hollandfoto.net (bron: [Shutterstock](https://www.shutterstock.com))

Daarnaast kunnen lokale bedrijven in participatietrajecten laten merken dat ze willen investeren in gebiedstransformatie voor de continuïteit van het bedrijf. Tevens kunnen bedrijven aangeven dat ze onder bepaalde voorwaarden willen praten over een verplaatsing, wat weer andere ontwikkelmogelijkheden kan bieden.

Bij de High Tech Campus Eindhoven leidde de betrokkenheid van de Brabantse Milieufederatie en de toekomstige huurders van vastgoed tot een betere inpassing van bestaande natuur en recreatief groen, waardoor de aantrekkelijkheid van de campus in ecologisch, recreatief en economisch opzicht toenam. In dit geval leidde omgevingsparticipatie met wisselende belangen tot *mutual gain*.

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.

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 aanwakkeren. Daardoor kunnen ook politici zich (meer) gaan bezighouden met het plan en zich achter de maatschappelijke tegenstand scharen. Verder kan de relatie met andere partners 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 Rotterdamse Museumpark, organiseerde Museum Boijmans Van Beuningen samen met cofinancier De Verre Bergen en de gemeente (mede gestimuleerd door negatieve berichten in de pers) een serie informatie- en participatieavonden. Daarbij voerde de initiatiefnemer een actieve campagne om de stad te informeren en gunstig te stemmen door in de stad folders uit te delen. Hierin werd een positief verhaal verteld en op de mogelijkheden voor informatie en inspraak gewezen.

De skatehal van Strijp-S was bedoeld als tijdelijk, maar bleek zo'n succes dat de ontwikkelaars besloten om deze permanent te maken

Aan sommige ontwikkelaars kleeft het imago van '*hit-and-run-development*'. Regelmatig worden zij 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 medewerkers, zeker aangezien jonge generaties meer waarde hechten aan fysieke en sociale vormen van duurzaamheid.

In Nederland profileren grote en kleine ontwikkelaars met hun bewuste 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 hier niets mee doet. De omgeving kan zich immers alsnog tegen hem keren. In de participatieladder van Arnstein (1969) wordt in dat verband gesproken van 'manipulatie' en 'therapie' als vormen van schijn- of non-participatie.

5. Ambassadeurs en cocreatoren 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. Cocreatoren 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.



‘Het Depot collectiegebouw van museum Boijmans van Beuningen’ door Frans Blok (bron: [Shutterstock](#))

Bij de transformatie van Strijp-S ontstonden gedurende het ontwikkelingsproces van ontwikkelaar SDK Vastgoed en de gemeente Eindhoven 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 en Strijp-S hebben bovendien een belangrijke netwerkwaarde: partijen uit de omgeving komen elkaar hier tegen en wisselen kennis

en ideeën uit, spontaan of via georganiseerde events. Placemaking en participatie gaan dus vaak hand in hand.

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. Daarnaast zijn er nog drie 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 via gemeenteraadsverkiezingen kent haar beperkingen. Burgers kunnen 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. Die ambitie is de afgelopen decennia sterker geworden.

2. Burgerschap en ontplooiing van participanten stimuleren

Participatie kan burgers bewuster maken van hun omgeving en binnen die interactie ontplooiing stimuleren [1]. De publieke waarde van participatie gaat dus verder dan de positionering van individuen als 'kiezer' of 'klant'. Vanuit gemeenschappelijke-burgerschapsfilosofieën is een inwoner van een land of gemeente een knooppunt in relaties binnen een omgeving en draagt hij vanuit die gedachte actief bij aan het ontwikkelen van die eigen (leef)omgeving en *community* [2].

Samenwerking tussen overheid en private initiatiefnemer is in de meeste gevallen wenselijk om via participatie tot duurzame resultaten te komen

Deze filosofie zet zich af tegen het (neo)liberalisme en de *New Public Management*-benadering. Zij benaderen de burger vooral 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 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, juist als de overheid beperkte middelen heeft om alle woningbouwprojecten en gebiedstransformaties mogelijk te maken. Toch is een goede samenwerking tussen gemeente en private ontwikkelaars bij participatieprocessen vaak van groot belang, en daarin zijn de kosten voor het organiseren van participatieprocessen ook een factor. Over de schutting gooien van participatie vormt daarom zowel een principieel als praktisch risico.

De Omgevingswet bepaalt wanneer een private initiatiefnemer verantwoordelijk is voor participatie. 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 in de meeste gevallen wenselijk om via participatie tot duurzame resultaten te komen.

[1] O.a. Huurenkamp & Tonkens, 2019.

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

Cover: 'Strijp-S: levendigheid op het Ketelhuisplein, met op de achtergrond het Klokgebouw' door Peter Beekmans (bron: [Wikimedia Commons](#))

Delen via:

- [Twitter](#)
- [Facebook](#)
- [LinkedIn](#)
- [E-mail](#)

Verder lezen:

[8 sep 2021 Wie is waarvoor verantwoordelijk in omgevingsparticipatie? Uitgelicht](#)
[5 okt 2021 Belangenbehartiging: kies je voor participatie, raadszaal of rechtbank?](#)
[3 nov 2021 Gooi de participatieladder uit het raam – dit zijn de echte voorwaarden voor samenwerking](#)
[25 mei 2021 “Participatie levert soms frictievrije, maar eenzijdige processen op”](#)
[12 dec 2021 Bewonersinitiatief mislukt? Hou het niet stil, maar leer ervan](#)
[9 dec 2021 Een burgerraad ruimtelijke ordening? Op zijn minst het proberen waard](#)

Auteurs



[Wouter Jan Verheul](#)

Universitair docent/onderzoeker TU Delft en zelfstandig adviseur te Rotterdam

[Bekijk alle artikelen](#)



[Erwin Heurkens](#)

Universitair docent/onderzoeker Gebiedsontwikkeling TU Delft

[Bekijk alle artikelen](#)