

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

Verheul, W.J.

Publication date
2022

Document Version
Final published version

Citation (APA)
Verheul, W. J. (null). (2022). Zo ga je als ontwikkelaar en gemeenteraad met elkaar om bij omgevingsparticipatie., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/zo-ga-je-als-gemeenteraad-om-met-private-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

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



Wouter Jan Verheul
30 maart 2022

Onderzoek Projectontwikkelaars willen zoveel mogelijk duidelijkheid dat hun participatieplannen niet sneuvelen in de gemeenteraad. Hoe kunnen zij dit voorkomen? En hoe kunnen politici hun primaat behouden? Dat weet TU Delft-onderzoeker Wouter Jan Verheul. “Als private initiatiefnemers en gemeenteraad samenwerken vanuit ieders eigen rol, dan is dat in wederzijds belang.”

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!

Een belangrijk vraagstuk bij participatie is hoe de zogenoemde participatieve democratie zich verhoudt tot de representatieve democratie.

Omgevingsparticipatie krijgt door de nieuwe Omgevingswet in een aantal gevallen een verplicht karakter. De representatieve democratie heeft bovendien tekortkomingen, en daardoor wordt de participatieve democratie

gezien als directe of als aanvullende vorm van democratie. Dit leidt tot het volgende dilemma voor het openbaar bestuur: laat je besluitvorming vooral plaatsvinden in participatietrajecten, of in de gemeenteraad?

Met de gemeenteraadsverkiezingen net achter de rug, zijn veel (nieuwe) raadsleden op zoek naar hun positie. Formeel heeft de gemeenteraad in ieder geval een volksvertegenwoordigende, een kaderstellende en een controlerende rol. Raadsleden 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 gebiedsontwikkeling wel en niet naar uitgaan.

Besluiten vervlechten

In de praktijk zien we vaak combinaties of tussenvormen van representatieve en participatieve democratie. Die leiden evengoed tot **vragen over deugdelijke**

representatie. Zijn de betrokkenen bij participatietrajecten wel een goede afspiegeling van de bevolking? Is iedereen die betrokken wil zijn dat ook daadwerkelijk? En kan iedere betrokkene zijn of haar stem voldoende kenbaar maken in het participatieproces?



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

Daarnaast is er de vraag hoe participatietrajecten met de besluitvorming in de gemeenteraad vervlecht kunnen worden. 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.

Onzekerheden

Geregeld 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.

Voorbeeld uit Groningen over roldefinitie

De gemeente Groningen heeft binnen participatietrajecten de rol van de ontwikkelaar, de ambtenaar én het raadslid gedefinieerd : “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 invloed kunnen hebben. Als scheidsrechter of beslisser hak je knopen door over belangen. En je controleert of het college zijn rol goed vervult.”

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](#).

Kortom, de gemeenteraad heeft zowel een vertegenwoordigende, kaderstellende als controlerende rol. Zij hoort slechts op hoofdlijnen aan te geven waar de politieke voorkeuren voor gebiedsontwikkeling en andere grote projecten 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.

Betrokkenheid of distantie?

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. Door de participatieprocesplannen kenbaar te maken aan de gemeenteraad, kan meer zekerheid ontstaan over het verloop en vertrouwen tussen ontwikkelaars en 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-een contact 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.

Logische rol

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.



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

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 een zekere zin is dat ook een logische rol, vooral vanuit een rolopvatting voor de representatieve democratie.

Bijeenkomsten kapen

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. Tegelijkertijd voorkomen ze 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 grote projecten of gebiedsontwikkeling bezighouden en om reacties vragen. De raad stuurt dan vooral op hoofdlijnen en hoofdmomenten, en toetst het ophalen en afwegen van de verschillende belangen.

Honderd procent zekerheid

Wordt de rol van de gemeenteraad hiermee uitgekleeft? 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 (en 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.

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: 'Overheid, zitting' door Salivanchuk Semen (bron: [shutterstock.com](https://www.shutterstock.com))

Verder lezen:

22 mrt 2022 [Private omgevingsparticipatie, maar dan samen met de gemeente: zo doe je dat](#)

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?](#)

Auteur



Wouter Jan Verheul

Universitair docent/onderzoeker TU Delft en zelfstandig adviseur te Rotterdam