



Den Haag

De Participatiegids voor grote ruimtelijke ontwikkelingen

Uitgangspunten en kaders voor het organiseren van passend samenspel tussen private initiatiefnemers, bewoners en gebruikers, ambtenaren, gemeenteraad en college.



Versie, 2 najaar 2022

Inhoud van de Participatiegids

Dit is de Participatiegids voor participatie bij grote gebieds- en bouwontwikkelingen in Den Haag. Samen met Samenspel per stap en het Participatiewerkboek vormen ze een bundel van uitgangspunten, werkwijzen en werkmateriaal om als bewoners en gebruikers, private initiatiefnemers, ambtenaren, college en gemeenteraad met participatie bij grote gebieds- en bouwontwikkelingen aan de slag te gaan.

Gebruikstip

Ga met je muis over de routekaart en klik op het onderwerp waarvan je meer wilt weten. Of blader in grote stappen door het document met behulp van de navigatiebalk onderin.

INLEIDING

Bouwen aan vertrouwen
Index

1. KWALITEIT VAN HET PARTICIPATIEPROCES

Iedereen heeft een rol
Haagse participatieregels
Procesafspraken maken
Omgaan met uiteenlopende belangen
In samenhang belangen wegen
Besluiten nemen en escaleren

3. ONDERSTEUNING DOOR GEMEENTE

2. TOETSEN VAN PARTICIPATIE

Participatie rond vergunningverlening
Het participatieverslag
Bestuurlijke toets op participatie



Bijlage

Betekenis van begrippen

Inleiding

In Den Haag is grote behoefte aan betaalbare en toegankelijke woningen. De komende jaren komen er zo'n 50.000 woningen bij. Dat betekent ook dat er voldoende scholen, huisartsenpraktijken, culturele instellingen, winkels en andere voorzieningen nodig zijn in de wijken. Om dit voor elkaar te krijgen met respect voor de leefbaarheid én de (ruimtelijke) kwaliteit op de beschikbare grond is een enorme uitdaging.

In het organiseren van goede participatie bij deze gebieds- en planontwikkeling is samenwerking tussen bewoners, private initiatiefnemers en gemeente essentieel. Want samen zijn zij verantwoordelijk voor gebruik, beheer én bescherming van de ruimte in de stad. Voor het maken van gedragen plannen is ieders kennis en expertise aan tafel nodig, zodat de raad gewogen besluiten kan nemen vanuit het algemene belang.

De afgelopen jaren heeft de gemeente geïnvesteerd in het verbeteren van de participatieprocessen. Het Haagse Kompas en Participatiewerkwijze bieden houvast en duidelijkheid. Specifiek voor grote gebieds- en bouwontwikkelingen is scherper kader nodig. De Participatiegids is hiervan het resultaat.



Op drijfzand kun je niet bouwen

In 2021 heeft de gemeente met bewoners, private initiatiefnemers en ambtenaren de participatie van 3 ingrijpende projecten in het Central Innovation District onder de loep genomen: The Grace, Bellevue en Sociale Zaken (SoZa). Om samen beter te begrijpen wat er misliep en te bekijken welke verandering nodig is.

Bij de projecten was namelijk volgens de geldende regels en afspraken uit de participatieverordening gehandeld. Toch ontstond er bij de projecten weerstand en onenigheid over het verloop van het participatieproces.

Over de conclusies was iedereen het eens: het is al heel lang erg onduidelijk welke regels voor wie gelden, wat de rolverdeling tussen gemeenteraad en college is bij dit soort ingrijpende projecten en welke stappen je moet doorlopen om participatie goed te organiseren. En daarover maakt iedereen zich zorgen.

Samen spraken de deelnemers zich uit te willen inspannen om te komen tot een handreiking met heldere afspraken over participatie.

Bouwen aan vertrouwen

College en gemeenteraad begrijpen dat fundamentele verandering nodig is. Via diverse moties en amendementen heeft de raad de afgelopen tijd opgeroepen om substantiëler te investeren in samenspel en participatie, waarbij een duidelijke(re) rol voor de gemeente is weggelegd. Het nieuwe college trekt zich dit aan en geeft in het coalitieakkoord 2022-2026 aan:

"We verbeteren de participatie en communicatie. We gaan eerder in gesprek met bewoners, staan open voor initiatieven en alternatieven, zijn glashelder over de kaders waarbinnen participatie plaatsvindt en nemen de stad goed mee in de besluiten die we nemen (pag 12).

(En we) voeren steviger regie bij gebiedsontwikkeling. Dat betekent dat we sturen op aantallen woningen, het gewenste tempo, en op maatschappelijke voorzieningen, groen, flora en fauna, verduurzaming en bedrijvigheid. Heldere afspraken en helder verwachtingsmanagement over processen, participatie, besluitvorming en communicatie zijn hierbij cruciaal (pag 34).

Communicatie en participatie kan worden uitgevoerd door de gemeente, maar ook door particuliere (commerciële) partners/uitvoerders. De gemeente bepaalt in alle gevallen de kaders (pag 73)."

Wat wel en wat NIET?

De Participatiegids voor grote gebieds- en bouwontwikkelingen beschrijft de uitgangspunten en werkwijze voor participatie bij initiatieven, die:

- grote invloed hebben op de directe omgeving
- politiek-bestuurlijk extra aandacht vragen
- plaatsvinden in een complex gebied.

En geldt ook voor transformaties, zoals een kantoorpand dat wordt omgebouwd tot studentenwoningen. Het gaat om om grote gebieds- en bouwontwikkelingen in heel Den Haag.

De gids gaat niet in op participatie bij eenvoudige ruimtelijke ingrepen. Denk aan de bouw van een dakkapel of bij het plaatsen van een uitbouw of schuur.

Samen

De inhoud is ontwikkeld samen met private initiatieven, bewonersorganisaties en ambtenaren van de gemeente Den Haag.

Van papier naar praktijk

Vanaf 1 januari 2023 vormen de uitgangspunten, voorgestelde werkwijze en materiaal basis voor het werk in de praktijk. De gemeente gaat dan initiatiefnemers actief stimuleren om het materiaal toe te passen en zal zelf het materiaal actief gebruiken in contact met bewoners en maatschappelijke organisaties. Om op basis van gebruikservaringen de gemeenteraad in 2024 het verder uitgewerkte materiaal te laten vaststellen, als onderdeel van de participatieverordening.

Index



Participatiegids

De Participatiegids voor grote gebieds- en bouwontwikkelingen beschrijft de uitgangspunten en kaders voor grote gebieds- en plan-ontwikkelingen, die richtinggevend zijn voor de kwaliteit van participatie. Het legt uit hoe een private initiatiefnemer verslag doet en waarop de gemeente het participatieproces toetst. Ook is er aandacht voor de ondersteuning die de gemeente initiatiefnemers en bewoners biedt.



Samenspel per stap

Samenspel per stap legt uit hoe de gemeente stuurt op de inrichting, gebruik en beheer van de stad. Het beschijft hoe private initiatiefnemers, (toekomstige) bewoners en gebruikers, ambtenaren, college en gemeenteraad samen optrekken, vanaf het moment dat over de toekomst van een gebied wordt gedacht. Elke fase kent een eigen dynamiek en samenspel.



Werkboek

Het werkboek is een handreiking aan (private) initiatiefnemers. Het helpt om gestructureerd te werken aan participatie via plan, analyse, ontwerp en verslag. Ook biedt het praktische hulpmiddelen om een participatieproces vorm te geven.

1. Kwaliteit van het proces

Bij grote gebieds- en bouwontwikkelingen is een goede samenwerking tussen private initiatiefnemer, bewoners en gebruikers én gemeente essentieel. Dat lukt als er duidelijkheid is over:

- Ieders rol
- De Haagse participatieregels, die richtinggevend zijn voor de kwaliteit van het proces
- De procesafspraken die je met elkaar maakt
- Hoe je omgaat met uiteenlopende belangen



Iedereen heeft een rol

Private initiatiefnemers, bewoners en de gemeente zijn allemaal nodig in het werken aan een gezond en prettige stad. Den Haag vindt het daarom belangrijk dat alle spelers in de verschillende stappen van een gebiedsontwikkeling (door gemeente) en bij de ontwikkeling van een concreet ruimtelijk project (meestal door een private initiatiefnemer) hun rol kunnen spelen. Door mee mee te denken over de kaders en bij het ontwerpen en invullen van gebieden en plekken.



Private initiatiefnemer

De (private) initiatiefnemer is **organisator** van participatie rond de totstandkoming van zijn bouwplan. Ook brengt hij of zij als **leverancier** kennis en informatie in de verkenning, en zorgt hij als **financier** (namens investeerder) voor de realisatie van een initiatief. Tenslotte is een private initiatiefnemer als **aanvrager** verantwoordelijk voor het indienen van een omgevingsvergunning.



Bewoners en gebruikers

Bewoners(-organisaties) en gebruikers nemen deel aan een participatieproces omdat zij worden geraakt in hun belangen of relevante het praktijkervaringen willen inbrengen. Afhankelijk van het participatieniveau vervullen zij rollen als **belangenbehartiger, initiatiefnemer, inspreker, meedenker, uitvoerder of (mede-)beslissers**.

Ook zijn er bewoners die als **toeschouwer** niet actief deelnemen aan het proces, maar het proces wel volgen of later beslissen alsnog aan te haken.



Lees in het Participatiewerkboek (pagina 18 en 19) meer over de afwegingen van niet-deelnemers en wat je kunt doen om de mix van participanten meer divers te maken.

Ambtenaren

Bij participatie kun je ambtenaren tegenkomen in verschillende rollen:

- **Projectleiders** organiseren de participatie rond de totstandkoming van de kaders en regels voor het ontwikkelgebied. Ook begeleiden zij het bouwproces dat initiatiefnemers doorlopen. Tot slot ondersteunen zij bij de bestuurlijke besluitvorming in vergunningsfase.
- **Beleidsmedewerkers** brengen gemeentelijke belangen tijdens de ambitie- en definitiefase en reageren als plantoetsers op een omgevingsvergunning.
- In de definitiefase onderhandelen **vastgoedadviseurs** over de verdeling van kosten en baten.
- Ondertussen interesseren en ondersteunen **wijkmanagers, communicatieadviseurs, gebiedsregisseurs** en **Team Haags Samenspel** als verbinders bewoners en gebruikers en hen motiveren om actief deel te nemen. Ook de groepen die zich niet vanzelfsprekend laten horen. In sommige gevallen ondersteunen ze een ontwikkelaar als participatieadviseur in het doordenken van een aanpak, met het Haagse Kompas als basis.
- In de vergunningsfase zijn gemeentelijke **gebiedsinspecteurs** aan zet. Zij toetsen de aanvraagvereiste participatie in een vergunningaanvraag.
- Weer andere ambtenaren checken in de realisatiefase of de bouw en inrichting van het gebied volgens afspraken verloopt.
- Of treden op als **handhaver**.



College

Het college is verantwoordelijk voor de **coördinatie** rond gebiedsontwikkelingen. Het besluit over inhoudelijke kaders, ambtelijke inzet en uitgangspunten voor het participatieproces.

Gemeenteraad

De gemeenteraad besluit over de ruimtelijk(e)gebruik, beheer en bescherming van de stad, zoals over nieuwbouw en gebiedsontwikkelingen. **Bij de start stelt zij kaders vast voor inhoud en proces.** Participatie is hierin voor de raad een belangrijk onderwerp, omdat zo op tijd belangen, meningen en creativiteit op tafel komen. Als bewaker van het participatieproces houdt zij hierop de aandacht. **Bij vaststelling** van het bestemmingsplan beoordeelt de gemeenteraad het **verloop van het participatieproces en hakt knopen door vanuit het collectieve belang.**



Haagse participatieregels

Den Haag hecht eraan de participatie bij ook bij grote gebieds- en bouwontwikkelingen zorgvuldig en gestructureerd te organiseren. Doel is processen te realiseren, waarvan participanten de uitkomsten kunnen accepteren. Omdat die uitkomsten het resultaat zijn van een constructieve dialoog, waarin ieders belang serieus is genomen. En het ook duidelijk was wie, waarover en op welke manier invloed had op het uiteindelijke resultaat. Daarom maken gemeente én private initiatiefnemer een participatieplan met daarin per stap in het proces:

- een uitleg over de (strategische) keuzes rond het ontwerpen van het participatieproces aan de hand van het Participatiekompas
- een beschrijving op hoofdlijn hoe het proces in elkaar steekt met behulp van de Haagse Participatiewerkwijze.

De gemeente is verantwoordelijk voor het bewaken van de kwaliteit van het proces. En toetst aan bij vergunningverlening wat de initiatiefnemer heeft gedaan om een kwalitatief goed proces te organiseren.

Haagse Participatiewerkwijze

Van idee naar uitvoering trekken private initiatiefnemers, (toekomstige) bewoners en gebruikers, ambtenaren, college en raadsleden samen op. Elke stap kent een eigen dynamiek en samenspel. De Haagse Participatiewerkwijze geeft initiatiefnemers houvast om participatie in alle fases gestructureerd te organiseren. Het reikt richtlijnen aan over wat de gemeente minimaal van een participatieproces verwacht en wat je als initiatiefnemer extra kunt doen in de organisatie van participatie. In het werkboek vind je alle informatie voor het maken van een aanpak.

Participatiekompas benoemt kwaliteitscriteria

Het Haagse Participatiekompas noemt 6 ambities of kwaliteitscriteria, die de basis vormen voor het handelen.

1. WETEN WAT ER SPEELT

Verdiep je in de geschiedenis en bestaande relaties op de plek.

2. BELANGEN SAMEN BRENGEN

Scan samen de omgeving en houdt aandacht voor minder zichtbare groepen.

3. MATE VAN INVLOED BEPALEN

Bespreek hoe de zeggenschap tussen private initiatiefnemer, gemeente, bewoners en gebruikers is verdeeld.

4. KWALITEIT VAN INTERACTIE BEVORDEREN

Door goede begeleiding te bieden tijdens het proces stel je deelnemers in staat mee te doen.

5. OPENHEID BIEDEN

Maak duidelijk hoe bewoners mee kunnen doen, wat er is gedeeld en besloten in het proces.

6. LEREN DOOR TE DOEN

Spreek af wanneer je terugblijkt en vooruitkijkt en maak hiervan verslag.

HAAGS
PARTICIPATIE-
KOMPAS

Procesafspraken maken

Welke afspraken maak je met elkaar?

In een participatieproces draait het om de inhoud én het proces. Bij de start is het essentieel met elkaar afspraken te maken over deze 10 punten. Check vervolgens bij elke volgende fase of de afspraken nog in orde zijn of dat aanpassing nodig is.



1. Samen verantwoordelijk voor een goed proces

Voor een constructieve samenwerking is eerlijkheid, respect en geloofwaardigheid de basis. Daar voor draag je als private initiatiefnemer, bewoners en gebruikers én gemeente samen de verantwoordelijkheid. Wat kun je samen doen om het proces aantrekkelijk te maken voor verschillende typen mensen? En wat is voor goede samenwerking en prettige relatie voor ieder belangrijk?



2. Ieders positie maximaal benutten

De organisator van participatie (gemeente of private initiatiefnemer) bespreekt met participanten hoe ieders positie maximaal is te erkennen en benutten. En zijn steeds duidelijk over hoe zeggenschap voor bewoners en gebruikers is geregeld.



3. Oog voor ambities en randvoorwaarden in het proces

Bij de start neemt de organisator van participatie (gemeente of private initiatiefnemers) de tijd om met participanten ambities en dieperliggende waarden te delen. Bij elke volgende stap checkt de organisator van participatie of het proces nog steeds hierbij aansluit. In het zoeken naar oplossingen is er steeds aandacht voor gemeenschappelijke én ieders persoonlijke belangen, net als voor (inhoudelijke) regels en randvoorwaarden van het proces.



4. Gezamenlijk maar niet alles samen

In het proces zoekt de organisator van participatie met participanten naar zoveel mogelijk naar actieve betrokkenheid. Tegelijk is ook duidelijk dat niet iedereen overal bij hoeft te zijn. Bij het begin van elke stap bespreek je wie waarbij wordt betrokken. De Trap van Eigenaarschap uit het Participatiewerkboek (pagina 11) gebruik je om verwachtingen te bespeken.



5. Openheid bieden en vertrouwelijkheid respecteren

Doel van informatie delen is dat het proces voorspelbaarder en inzichtelijker wordt. Bespreek daarom hoe je omgaat met (vertrouwelijke) informatie en waarover je elkaar sowieso op de hoogte houdt. Iedereen committeert zich aan de afspraken over hoe je met informatie omgaat.

Bij de start van elke fase is bekend welke momenten vertrouwelijk zijn. Over deze vertrouwelijke momenten leg je vooraf in algemene zin uit welke besprekpunten op tafel liggen. De uitkomst van de gesprekken worden op hoofdlijnen gedeeld. Wat NIET openbaar wordt is concurrentiegevoelige informatie of zijn persoonsgegevens.



6. Een gelijke kennispositie voor iedereen

Openheid gaat ook over het zorgen dat iedereen over gelijke kennis beschikt. Biedt participanten gelegenheid om expertise in te schakelen om zelf gegevens te kunnen interpreteren. Leg de logica van financiële kaders en maatschappelijke meerwaarde uit in een bijeenkomst voor bewoners en gebruikers, of raadsleden. Of ga in gesprek over de kosten van beleidsambities en ruimtelijke kwaliteit.



7. Wie gaat waarover?

In alle plannen moet ruimte zijn om invloed te hebben op de uiteindelijke uitkomsten of onderdelen ervan. De Trap van Eigenaarschap uit het Participatiewerkboek (pagina 11) helpt bij het bepalen waarover wordt meegedacht en besloten, en waar dat niet mogelijk is. In elke fase legt de organisator van participatie vast waarop bewoners, ondernemers en organisaties invloed hebben en steeds is duidelijk wie waarover beslist.



8. Doorlooptijd en planning

Een vaste doorlooptijd voor ingrijpende gebiedsontwikkelingen is lastig te geven. Tegelijk kun je wel met behulp van tijdlijn markeren waar je bent in het proces. Net als per fase in beeld brengen waaraan wordt gewerkt en hoeveel tijd en inzet dit van betrokkenen vraagt. Ruim in elk geval tijd in om te kunnen werken met specifieke groepen (jongeren, werkenden) of bewonersorganisaties, die op kantoor tijden over het algemeen andere verplichtingen hebben.



9. Terugblik en vooruitkijk | opbrengst van elke fase

Per fase van het planproces wordt in dialoog benoemd:

- Waarover inhoudelijk is gediscussieerd.
- Wat belangen van participanten in die fase van het proces waren.
- Welke inspanning is verricht om tot overeenstemming te komen of oplossingen te bedenken.
- Welke belangen nog uiteenlopen waarvoor er nog geen oplossing is.



10. Wat neem je wel of niet over?

In alle fases van het planproces legt de organisator van participatie (gemeente of private initiatiefnemer) vast wat ieders inbreng was en hoe reacties zijn verwerkt.

Omgaan met uiteenlopende belangen

Bij het uitwerken van een initiatief voor gebied of specifieke plek worden de ambities, kansen en behoeften van gemeente, bewoners en gebruikers, en private initiatiefnemers concreet en voelbaar. Een goed participatieproces biedt ruimte om samen te bekijken welke kaders vastliggen en op welke manier aan die uiteenlopende belangen tegemoet gekomen kan worden. Dit zijn tips voor een constructieve dialoog.

Drijfveren, waarden en ambities

Specifieke eisen en behoeften (als extra verdiepingen, meer groen of tegengaan van hittestress) raken vaak aan dieperliggende waarden, zoals leefbaarheid of gezondheid. Of kunnen gaan over de betaalbaarheid en behoefte aan zeggenschap. Op pagina 14 staan allerlei gespreksonderwerpen op een rij.

Neem daarom in de opstartfase van een gebiedsontwikkeling de tijd om samen te doorgronden wat ieders dieperliggende waarden zijn. Inventariseer waarover veel participanten het eens zijn, en waarover de meningen verschillen. Bekijk ook of specifieke eisen te verbinden zijn met meer abstracte doelen of thema's waar meer participanten uit de voeten kunnen.

De wijsheid van de minderheid

Besef dat als de gesprekken ongemakkelijk worden het onderwerp van gesprek er blijkbaar toe doet. In de standpunten van de minderheid zitten zorgen of aandachtspunten, die relevant zijn om te bespreken met elkaar. Durf perspectieven te laten botsen en zoek de scherpte bewust op in het zoeken naar oplossingen. Zo kom je samen tot inzichten die besluiten en plannen beter maken.

Aandacht voor gemeenschappelijk en individueel belang

Mensen hebben verschillende redenen om mee te doen in een participatieproces.

Er zijn mensen of partijen die:

- Willen meepraten over wat is goed en nodig is voor het gebied
- Zich zorgen maken over de risico's
- Als belanghebbenden staan voor hun eigen belang
- Mensen die kennis en expertise willen inbrengen

Allen hebben recht van spreken en moeten ruimte krijgen om hun inbreng te doen. Door in het proces aandacht te hebben de voor- en nadelen en momenten te organiseren voor iedere groep, ontstaat ruimte voor constructief gesprek.

Doorgronden van waarden en ambities

Omgevingsmanagers, gebiedsregisseurs, wijkmanagers of adviseurs van Haags Samenspel kunnen helpen in het zoeken naar oplossingen voor uiteenlopende belangen.

In samenhang belangen wegen

Grote gebiedsontwikkelingen hebben impact op de leefomgeving en hierdoor kan er spanning zijn tussen beleidsambities en de behoeften van bewoners en gebruikers in het gebied.

In het proces is het om die reden belangrijk samen de onderwerpen te inventariseren en waarderen, die van invloed zijn op de gebiedsontwikkeling. In een open en eerlijke dialoog, en met ruimte om samen oplossingen te bedenken. Zo worden programmatisch wensen, impact van een gebiedsontwikkeling, en beleving en behoeften voor alle betrokkenen helder en inzichtelijk voor iedereen.

Beleidsmedewerkers van de gemeente brengen daarvoor in beeld welke spelregels en kaders van toepassing zijn op het gebied. Waarna een dialoog volgt met de private initiatiefnemers, bewoners en gebruikers.

De uitkomsten van de gesprekken worden vastgelegd in een verslag en als advies van de participanten toegevoegd bij het voorstel voor college en gemeenteraad.



Over welke onderwerpen gaat het?

In allerlei documenten zoals structuurvisies en beleidsvisies (straks omgevingsvisie), bestemmingsplannen (straks omgevingsplan) trendrapporten, wijkagenda's, leefbaarheidsonderzoeken en integrale huisvestingsplannen staat informatie om te inventariseren wat er in een gebied en op een specifieke plek wel en niet is gewenst of juist nodig is én wat technisch en financieel haalbaar is. Het gaat om drie soorten onderwerpen.

Programmatische wensen uit beleids- en structuurvisie (straks omgevingsvisie)

- **Aanbod woningen**, zoals huur of eigendom en bezit, woningen voor specifieke doelgroepen
- **Bereikbaarheid en mobiliteit**, zoals parkeren en routes
- **Culturele voorzieningen**, zoals muziekscholen, theater, bioscoop
- **Ontspannen en recreëren**, zoals horeca, dagbesteding, buurthuizen
- **Maatschappelijke voorzieningen**, zoals zwembad, sportschool, huisartsenpost, fysiocentrum, gymzaal, sportterrein
- **Onderwijs**, zoals aanbod voor verschillende groepen, afstand tot basis- en voortgezet onderwijs, maakplekken
- **Winkels**, zoals aanbod en afstand tot winkel voor levensmiddelen en kleding
- **Bedrijvigheid**, zoals industrie, bedrijven, kantoren
- **Voorzieningen in openbare ruimte**



Impact van de gebiedsontwikkeling op de leefomgeving, milieu en stedelijk landschap (straks omgevingsplan)

- **Bezonnig of windval**
- **Geluid**, zoals hinder tijdens bouw of na realisatie
- **Groen**, zoals biodiversiteit, flora en fauna
- **Verkeer en parkeren**
- **Energie en warmte**
- **Water**, zoals kwaliteit, zuivering, opslag
- **Bodem**, zoals vervuiling en gebruik
- **Lucht**, zoals fijnstof en stikstof
- **Ruimtelijke inrichting, landschap en ecologische zones**
- **Overlast bouwverkeer**



Beleving en behoeften van bewoners en gebruikers

- **Gezondheid**, zoals fysiek en mentaal
- **Eten en drinken**
- **Werk en inkomen**
- **Kunst en cultuur**
- **Veiligheid**, zoals fysiek en sociaal
- **Welzijn**, zoals gemeenschapsgevoel, sociale netwerken
- **Demografie**, zoals ontwikkeling opbouw bevolking
- **Beleving van gebied of plek**, zoals woongenot, waarde woning
- **Stedenbouw, architectuur en cultureel erfgoed**, zoals hoogte bebouwing, extra verdiepingen, bouwvolume of afstand tot gevel van bestaande bebouwing



Besluiten nemen en escaleren

Besluiten nemen is een cruciaal moment in het proces. Op zo'n moment ervaar je als initiatiefnemer en als bevoegd gezag namelijk welke verantwoordelijkheid er in jouw handen ligt en wat jouw keuzes bij anderen teweegbrengen. Een private initiatiefnemer weegt risico's af die realisatie van een initiatief bepalen en de gemeente maakt als bevoegd gezag een bredere belangenafweging. Beiden kunnen hierop worden aangesproken.

Grote ruimtelijke ontwikkelingen kennen veel beslismomenten. En bij ieder besluit kan het gebeuren dat dan pas achterliggende belangen of onvrede over inhoud of handelwijze van een ander naar boven komen of in extremere vorm worden geuit. Op het moment dat het vaak al te laat is.

Maak daarom aan het begin van een participatieproces afspraken over escalatie met alle spelers: de private initiatiefnemer, bewoners en gebruikers, ambtenaren, college en/of gemeenteraad als bevoegd gezag. Om het proces transparant te houden en tussentijdse weerstand zoveel mogelijk te beperken.



Wat als je er samen NIET uitkomt
(Participatiewerkboek pagina 9).

2. Toetsen van participatie

In de vergunningsfase legt een private initiatiefnemer het bouwplan ter besluitvorming voor aan het bestuur. Als bevoegd gezag beoordeelt zij dan of de inspanning van de initiatiefnemer in de organisatie van het participatieproces voldoende is, gezien de impact een grote bouwontwikkeling op het gebied. Na de afronding van het participatieproces blijven namelijk vaak tegenstrijdige belangen bestaan, waarover de gemeenteraad een uitspraak moet doen.

- Participatie rond de vergunningverlening
- Het participatieverslag
- Bestuurlijke toets



Participatie rond vergunningverlening

Zorgvuldige participatie draagt bij aan goede besluitvorming. Voor bouwinitiatieven die onderdeel zijn van grote gebiedsontwikkelingen is participatie daarom verplicht. Dit zijn de soort initiatieven waar deze Participatiegids over gaat.

Als bevoegd gezag betreft de gemeente de participatieaanpak van de private initiatiefnemer dan actief in de afweging en de besluitvorming. Wat betekent dat het bestuur eerst om commitment wordt gevraagd op de participatieaanpak. Een private initiatiefnemer start daarna met de uitwerking van het initiatief.

Om een initiatiefnemer te attenderen op het organiseren van participatie en het bestuur te committeren denkt gemeente erover:

- In een startdocument van een gebiedsontwikkeling uitspraken proceskaders op te nemen, zodat bestuur hierover zich kan uitspreken.
- * Participatie een vast onderdeel maken van een advies van het intake team, zodat een initiatiefnemer in opstartfase richting krijgt over wat gemeente minimaal van een participatieproces verwacht. In het vooroverleg rond de vergunningverlening komt de gemeente vervolgens op genoemde punten voor participatieaanpak terug.

De aankomende periode wordt duidelijk op welke manier het bestuur zich committeert, en wat van een initiatiefnemer minimaal wordt verwacht.

Als een private initiatiefnemer onvoldoende motiveert op welke onderwerpen participatie mogelijk is, of wie waarover beslist, dan kan het zijn dat de participatie opnieuw moet, of dat de gemeente aanvullende activiteiten oppakt. En heb je als initiatiefnemer niets aan participatie gedaan? Dan kunnen vergunningaanvragen in sommige gevallen buiten behandeling worden gesteld.

Alle reden dus om als private initiatiefnemer de participatie goed en gedegen op te pakken.



Participatie als aanvraagvereiste

Initiatiefnemers die een aanvraag indienen voor een omgevingsvergunning moeten informatie over hun initiatief aanleveren.

De aanvraagvereisten over participatie luiden:

'Het bevoegd gezag, de gemeente, vraagt de initiatiefnemer of en zo ja, op welke manier hij zijn omgeving heeft betrokken bij de voorbereiding van zijn initiatief en wat daarvan het resultaat is.'

Bij grote bouwontwikkelingen overleggen private initiatiefnemer en gemeente over de aanvraag, voordat die formeel wordt ingediend. Tijdens zo'n vooroverleg stelt de gemeente ook vragen over participatie (zoals beschreven in de handreiking vergunningverleners):

1. Heb je de omgeving betrokken bij de voorbereiding van het initiatief?

Is het antwoord nee, kan het zijn dat de aanvraag niet in behandeling wordt genomen.

2. Zijn er afspraken gemaakt over de participatie?

Is er volgens die afspraken gewerkt? Bij een 'ja' antwoord op beide vragen kan de aanvraag in behandeling worden genomen.

3. Wie is betrokken?

4. Waarom, wanneer en op welke wijze is de omgeving betrokken?

5. Hoe zijn de resultaten van participatie verwerkt?

Het participatieverslag

Omdat er zoveel verschillende belangen spelen is een goede uitleg over hoe de participatie is aangepakt belangrijk. Een participatieverslag is een handige vorm voor private initiatiefnemers om uit te leggen, wat de opbrengst van het participatieproces is en hoe het proces is verlopen.

In het verslag staat in elk geval een antwoord op de vragen die in het vooroverleg worden besproken:

- **Welke proceskaders zijn gehanteerd** (Was het doel duidelijk?)
- **Wie wanneer betrokken is geweest** (Benoem ook de momenten waarop raad is betrokken)
- **Het verloop van het participatieproces** (Welke belangen zijn op tafel gekomen?)
- **Welke inbreng is opgehaald en wat er daarmee is gedaan** (Hoe is de inhoud van het besluit tot stand gekomen? Hoe werden in de groep keuzes gemaakt?)
- **Wat is gedaan om transparant te werken?**
- **Wat hebben de organisator van participatie (gemeente of private initiatiefnemer) en participanten geleerd over het samenspel?**

Bespreek zo'n verslag altijd met de participanten voordat je het meestuurt in de aanvraag omgevingsvergunning. Samen check je dan of de inhoud aansluit bij het gelopen proces en eventuele aandachtspunten voor het bestuur zijn.



Toen in Bezuidenhout-Oost de riolering werd vervangen, hebben we als bewoners meegedacht over de herinrichting. Per straat lagen schetsen op tafel en bespraken we met het ingenieursbureau wat wel en niet mogelijk was. Zo'n 1.000 van de 9.500 buurtbewoners leverden input. In het raadsbesluit zat een verslag van dit prettig verlopen co-creatie proces. Bij het inspreken in de raad beaamden we dit nog een keer. De raad kon op basis daarvan vlot besluiten.



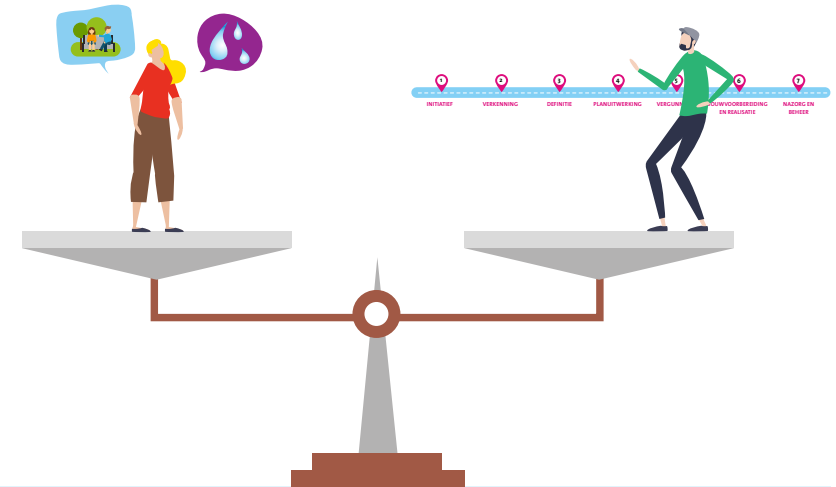
In het Participatiewerkboek lees je:

- Meer over het maken van een participatieverslag als onderdeel van Haagse werkwijze
- Hoe je een toetsgesprek met participanten voert aan de hand van een Participatietoets

Bestuurlijke toets op participatie

Grote gebieds- en bouwontwikkelingen veranderen een gebied permanent. Het bestuur stelt daarom de inhoudelijke kaders opnieuw vast, en wijzigt zo het bestemmingsplan (straks omgevingsplan). Dit is ook het moment waarop gekeken wordt hoe het participatieproces rond specifieke bouwontwikkelingen in het gebied.

De vragen hieronder kan het bestuur o.a. benutten om inhoudelijke knopen door te hakken en het verloop van een participatieproces te beoordelen.



INHOUD

Hoe weegt de gemeenteraad de inbreng?

Op basis van de belangen en tegenstellingen die (nog) aan de orde zijn?

- Kaders: In hoeverre voldoet de uiteindelijke uitwerking van het initiatief aan de vooraf gestelde kaders?
- Inbreng: Welke belangen waren voor participanten belangrijk en waarom?
- Opbrengst: Welke reacties zijn opgehaald en hoe zijn die verwerkt?
- Wat niet? Wat kon niet worden meegenomen, en waarom lukte dat niet? Waarover is er nog verschil van inzicht, en waarom?
- Bezwaren: Gaan deze over de gestelde kaders of over wat er in het participatieproces is besproken?

PROCES

Volstaat het doorlopen participatieproces?

Gezien de impact van het initiatief op de omgeving? Welke argumenten heeft de raad hiervoor?

- Procesafspraken: Welke procesafspraken zijn vooraf gemaakt?
- Dynamiek in het proces: Wie waren de participanten? Met hoeveel (verschillende soorten) mensen en partijen is gesproken? Op welk moment is raad betrokken geweest?
- Variatie in inbreng: Wat is specifiek gedaan om diverse mensen en partijen te betrekken? Ook groepen die zich niet vanzelfsprekend laten horen?
- Leerpunten: Wat werkte er goed? Wat is belangrijk om een volgende keer anders aan te pakken in het participatieproces?

3. Ondersteuning door gemeente

De gemeente heeft een verantwoordelijkheid in het bewaken van de kwaliteit van participatie. Op verschillende manieren ondersteunt zij private initiatiefnemers én bewoners en gebruikers, om beiden in staat te stellen hun rol goed te vervullen.



Ondersteuning door gemeente

Het gemeentebestuur vindt het belangrijk dat de samenwerking tussen private initiatiefnemers, bewoners en gemeente in Den Haag goed is. Daarom biedt zij waar nodig private initiatiefnemers en participerende bewoners ondersteuning aan bij het ontwerpen en uitvoeren van participatie.

De betrokken projectleider kan initiatiefnemers en bewoners helpen bij het delen van kennis uit instrumenten als wijkagenda, Digitaal Stelsel Omgevingswet of wijkscan. En het vinden van ondersteuning op participatie binnen of buiten de gemeente. Bijvoorbeeld door het leggen van contacten met ambtenaren die werken bij de stadsdelen en goed weten wat er speelt in de wijken.

Soorten steun aan initiatiefnemers en bewoners

Hieronder staan verschillende soorten steun aan private initiatiefnemers en bewoners. Dit aanbod is nog in ontwikkeling en wordt uitgewerkt als onderdeel van de leer- en pilotfase in 2023.

Hulp in het werken met de Haagse Participatiewerkwijze

Gemeentelijke participatie-adviseurs kunnen ondersteunen bij het werken met de nieuwe werkwijze. Bijvoorbeeld met trainingen, advisering bij het ontwerp of evaluatie van participatieprocessen. Ook biedt zij hulp bij het werken met materiaal als: Participatiekompas, Participatieplan maken, Stakeholderanalyse, Organisatie bewonersavond, Evaluatievragen en de Participatietoets. De gemeente overweegt in 2023 een basistraining over participatie bij grote gebieds- en bouwontwikkelingenaan te bieden aan een gemengde groep met private initiatiefnemers, bewoners en ambtenaren (en raadsleden?).

Geregelde reflectie om de kwaliteit van participatie te verbeteren

De gemeente kan ook ondersteunen bij het toetsen, bespreken of verbeteren van de kwaliteit van participatie. Bijvoorbeeld via het faciliteren van reflectiesessies, of het organiseren van leerprocessen en kwaliteitstoetsen. De gemeente overweegt een onafhankelijke werkgroep (met experts, ontwikkelaars, bewoners en ambtenaren) samen te stellen om dit soort leerprocessen te begeleiden.

Delen van kennis en netwerken: Participatie- en Communicatie Platform

Er is grote behoefte aan meer duidelijkheid over de participatieprocessen die lopen in wijken. Daarom ontwikkelt de gemeente op dit moment een Participatie- en Communicatie Platform. Op het platform kun je met een paar drukken op de knop zien welke trajecten er in de buurt lopen, in welke fase ze zich bevinden en wanneer participatie aan de orde is. Projecten van private initiatiefnemers krijgen hierin ook een plek.

Werken met erkende bureaus

Voor de uitvoering van participatieprocessen maakt de gemeente vaak gebruik van participatiebureaus. Een shortlist met bureaus waar vaker meer wordt gewerkt en die weten hoe ze moeten werken volgens de Haagse Participatiewerkwijze is beschikbaar.

Ondersteunen bij digitale participatieprocessen

Bij online participatie gebruikt de gemeente verschillende digitale tools, ontwikkeld via OpenStad. Deze digitale tools stelt de gemeente ook ter beschikking aan private initiatiefnemers en bewoners. Ook kunnen zij advies krijgen bij het gebruik ervan.

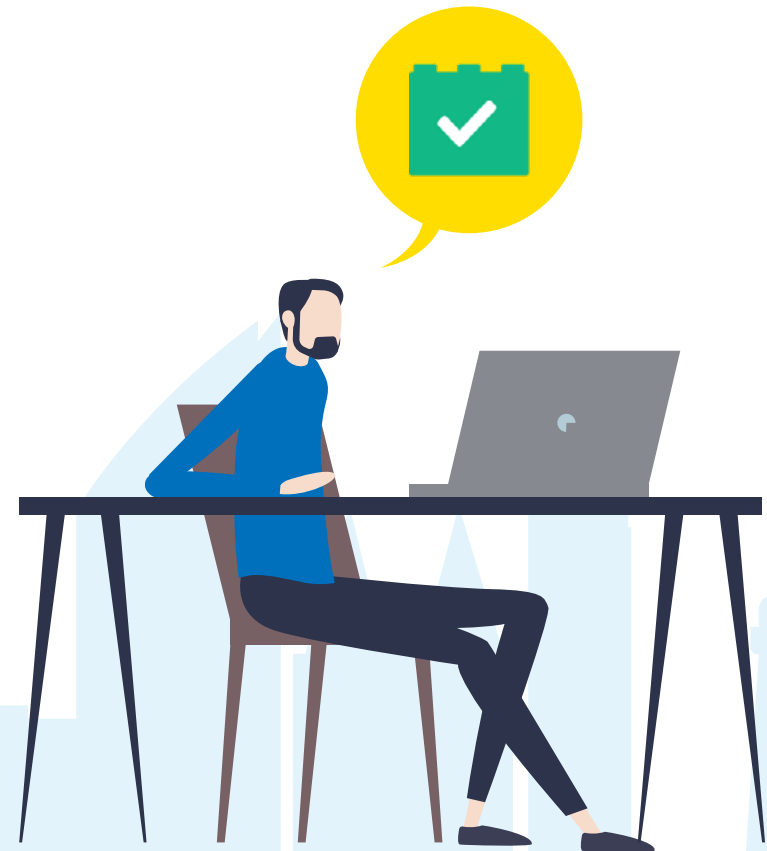
Waardering van participerende bewoners

Bewoners hebben veel expertise over hun buurt en kunnen helpen bij het betrekken van verschillende groepen mensen uit de buurt. Die actieve betrokkenheid is zeer waardevol voor een goed participatieproces. De gemeente Den Haag heeft geen beleid om bewoners financieel te belonen voor hun bijdrage aan participatieprocessen.

De waardering en beloning voor bewoners is dan ook een onderwerp voor de leer- en pilotfase. Bijvoorbeeld om bij intensieve processen waardering te kunnen uitspreken via een vrijwilligersvergoeding of het beschikbaar stellen van participatiebudget om als bewoners zelf expertise in te huren.

Participatiewerkplaats

In ZuidWest wordt een eerste participatiewerkplaats opgezet. Een fysieke plek in de wijk om (straks) bewoners wegwijs te maken in wat er speelt in de buurt, te ondersteunen in het actief bijdragen aan participatieprocessen of hulp te krijgen bij het organiseren van participatie rond een eigen initiatief. Een ontmoetingsruimte waar partijen die actief zijn in de wijk en ambtenaren samenwerken, kennis opdoen en hun participatie-activiteiten in de wijk op elkaar afstemmen.



Betekenis van begrippen

Belanghebbenden

Individuele personen of organisaties die de rechter erkent als persoon of partij met een individueel belang.

Bevoegd gezag

Een (bestuurs-)orgaan dat een vergunningaanvraag beoordeelt of een beschikking afgeeft.

Bewoners en gebruikers

Dit is een verzamelnaam voor bewonersgroepen en -organisaties, ondernemers en huurders of specifieke belangengroepen.

Bezwaar en beroep

Het proces waarin mensen op basis van hun individuele belang eerst bezwaar kunnen maken bij de gemeente tegen een bestuursbesluit. En zo nodig bij de rechter of Raad van State in beroep kunnen gaan. Met als doel om het besluit te bezien of om te laten beoordelen of de manier van besluiten nemen zorgvuldig is geweest.

Bouwontwikkeling

Het bedenken en uitvoeren van een ruimtelijk initiatief op een afgebakende plek.

Gebiedsontwikkelingen

Dit zijn programma's waar op een gestructureerde wijze in een afgebakend gebied functies veranderen, worden toegevoegd of anders worden ingedeeld. Door de ingrepen neemt bijvoorbeeld de hoeveelheid verkeer of wijzigt de uitstraling van een gebied. Veelal gaat het om functiewijzigingen die in strijd zijn met het bestemmingsplan (straks omgevingsplan). Voor deze projecten is van belang dat gemeente, private initiatiefnemer, bewoners en gebruikers afspraken maken over de participatie.

Inspraak

Proces waarin mensen op basis van hun individuele belang (belanghebbenden) kunnen reageren op plannen en voorgenomen besluiten van de gemeente.

Kaders en (beleids-) uitgangspunten

Vastgestelde regels, of eerder genomen besluiten die de basis vormen voor de uitwerking van een bouwplan. Kaders kunnen gaan over de bouwhoogte, aantallen woningen, toevoeging van groen, scholen of andere soorten voorzieningen.

Participanten

De mensen en partijen die meedoen in een participatieproces.

Participatie

Participatie is een proces waarbij individuen, groepen en organisaties invloed uitoefenen op het voorbereiden, uitvoeren en evalueren van beleid en betrokken worden bij collectieve opgaven, beslissingen en diensten die hen aangaan. Het deelnameniveau van participatie wisselt. Dit wordt bepaald door de fase waarin een project zit en de speelruimte die er is. De Trap van Eigenaarschap is de basis voor het bepalen van het niveau van participatie.

Planproces

Het planproces omvat alle stappen die nodig zijn om de inhoud en een ontwerp van een ruimtelijke ontwikkeling te komen.

Private initiatiefnemer

Versillende partijen kunnen een private initiatiefnemer zijn: project- en gebiedsontwikkelaars, woningbouwcorporaties, beleggers en investeerders, verenigingen van eigenaren, ondernemers of bewonerscollectieven die als ontwikkelaar optreden.

Bronnen

De Wijde Blik, Samenwerken in de Binckhorst, concept participatieleidraad (maart 2019)

Handboek strategisch omgevingsmanagement, Wesselink (vierde oplage 2020)

[Kennisknooppunt Participatie](#)

Leefbaarheidseffectrapportage, bewonersplatform Bezuidenhout Den Haag

Materiaal over participatie en vergunningverlening van de gemeenten Eindhoven, Hilversum, Woerden, Tilburg, Rotterdam en van Waterschap de Dommel

Participatie, ideeën voor een inclusiever proces, E.W. Stapper, (juli 2021)

[Participatie georganiseerd door private partijen, Wouter Jan Verheul ea \(2020\)](#)

Samenwerken tussen organisaties, Kaats & Opheij (2012)

Wijkbreng, Vroegtijdige consultatie bij bouwplannen en allerlei soorten vergunningaanvragen, Vrienden van Den Haag (2018)

Colofon

Najaar 2022

Dit product is ontwikkeld door gemeente Den Haag, Jasper Benus (Dietz) en Marte Kappert (7Zebra's).

Vormgeving Buro Blom, Arnhem

