Aan Gemeenteraad van Gouda (Cie Stad van 24-01-2022)
CC College van B&W
Van [redacted] (bewoner Nieuwehaven)
DD 20-01-2022

Betreft: Participatie in de plannen over de Nieuwehaven

Het volgende is een analyse van de participatie in de planvorming voor de Nieuwehaven gedurende 3 jaren. Deze leidt tot de volgende conclusies:

- *De gemeente heeft in wisselende mate participatie toegepast. Een 'brede' participatie, met inbreng van alle belangen en meningen, is alleen in 4 maanden begin 2021 toegepast, bij de voorbereiding van de herinrichting. In de overige planvorming zijn 'omwonenden' uitgesloten. Bij deze belanghebbenden gaat het niet alleen om zicht op de straat, maar ook om opvattingen over bomen en groen.*
- *De participatie is wisselend georganiseerd w.b. informatievoorziening, begeleiding van interne besluitvorming en tijd voor verwerking van ideeën. In het begin was er een goede projectleiding. Bij de planvorming over de herinrichting heeft de projectleiding steken laten vallen over informatie, argumentatie (debatcultuur) en besluitvorming.*
- *Het besluit van B&W tot beëindiging van brede participatie heeft niet geleid tot breder draagvlak voor haar plan. Integendeel: bepaalde belanghebbenden voelen zich buitengesloten en werken een alternatief plan uit.*
- *Daarmee vervult participatie geen functie meer als 'goed gesprek in kleine kring' en voorbereiding van zorgvuldige besluiten. Het debat vindt nu in de openbaarheid plaats.*
- *Wanneer de raad het alternatieve plan erkent als input in de planvorming, hoe kan zij zorgen voor een weloverwogen en gemotiveerd besluit over de herinrichting van de Nieuwehaven? B&W zou een deel van de planvorming kunnen overdoen, nu met inzet van brede participatie. Een onafhankelijke partij zou een vakinhoudelijke beoordeling van beide plannen kunnen uitvoeren.*

Intussen 3 jaar worden er plannen gemaakt voor de straat Nieuwehaven in de binnenstad van Gouda. In die straat wordt zowel gewerkt als gewoond. Het is een aanlooproute naar het kernwinkelgebied. Belangrijkste vraag is hoe om te gaan met de volgroeide platanen, waarmee de straat het aanzien van een allee krijgt. Veel bewoners en bezoekers genieten ervan, maar voetgangers kunnen struikelen, doordat de wortels de stenen omhoog drukken. In het begin van de planvorming gaat het enkel om een oplossing voor de wortelopdruk. Later gaat het over een herinrichting met ook betere parkeerplaatsen en met meer groen.

In het volgende beperk ik me tot de discussie over de platanen. De hele tijd pleiten sommige bewoners en deskundigen voor behoud van zo veel mogelijk platanen. Daar tegenover willen anderen er zo weinig mogelijk behouden. Het tweede debat gaat over het aanpassingsvermogen van de platanen: herstellen deze bomen na ingrijpende grondwerken of vormen alleen jonge, andere bomen een stabiele situatie?
Uiteindelijk gaat het om twee alternatieve plannen: gaat de raad akkoord met het plan van B&W met 7 platanen? Of komt er een serieuze beoordeling van het plan met 14 platanen?

Hier geef ik een analyse van de planvorming vanuit mijn ervaring als beleidsbeïnvloeder gedurende het hele proces. Ik ben één van de burgers die opkomt voor een mooie en groene straat. Ik heb steeds gepleit voor behoud van zo veel mogelijk grote platanen.

In de planvorming onderscheid ik 6 fasen; zie tabel.

1	Jan – Jun 2019	Ontwerp oplossing wortelopdruk
2	Mrt – Jun 2020	Onderzoek effecten grondwerk
3	Dec 2020 – Mei 2021	Ontwerp herinrichting
4	Jun – Jul 2021	Besluit behoud 7 platanen
5	Sep – Dec 2021	Plan herinrichting met 7 platanen
6	Jun 2021 – heden	Besluit alternatief plan 14 platanen

(Terzijde: recent is de wortelopdruk voor de komende 5 jaar opgelost via herbestrating. Maar intussen is besloten nieuwe leidingen in de straat te leggen. Een ingrijpende herinrichting met meerdere doelen is nu de opgave.)

Voor de fasen 1 en 3 heeft de gemeente de bewoners expliciet gevraagd mee te denken. Terugkijkend is mijn vraag: wat is van de participatie terecht gekomen? Voor de toetsing gebruik ik enkele criteria voor participatie uit een handleiding voor de omgevingswet (IPLO, Denkwijze(r) voor goede participatie, 2020). Deze handleiding geeft aanbevelingen aan gemeenten die met participatie tot draagvlak en tot weloverwogen besluiten willen komen.

Hieronder eerst enkele procedurele aspecten van participatie: hoe veel invloed krijgen burgers? Is er een brede vertegenwoordiging van belangen en meningen? Dan de inhoudelijke argumentatie in de besluitvorming: waarom alle platanen rooien? Zo nee, hoeveel blijven er dan behouden: 7 of 14?

1) <u>Geef aan welke vorm van participatie wordt toegepast.</u> (Wees helder over de mate van invloed van burgers.) Participatie is het op interactieve wijze betrekken van belanghebbenden en/of belangstellenden. Vormen van participatie zijn: raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. (Verordening gemeente Den Haag, 2012.) Gemeente Gouda nodigt in fase 1 alleen bewoners en ondernemers van de Nieuwehaven (‘aanwonenden’) uit om mee te denken over oplossingen voor de wortelopdruk. Dat is te interpreteren als ‘coproduceren’. Na protesten van ‘omwonenden’ tegen de gekozen oplossing praat de gemeente ook met bewoners van omliggende straten en pleinen. Dan gaat het eigenlijk over een volgend, meer ingrijpend plan. Met de start van de herinrichting (fase 3), geeft de gemeente een aantal inhoudelijke en procedurele randvoorwaarden mee. Ook deze oproep is te interpreteren als ‘coproduceren’ en niet ‘meebeslissen’. Nu zitten vertegenwoordigers van alle bewoners aan tafel. Maar in fase 4 stopt de gemeente de participatie, omdat er geen gezamenlijk standpunt komt over het aantal te behouden platanen. De stellingname van B&W voor 7 platanen heeft de ‘omwonenden’ niet overtuigd. Integendeel, zij gaan hun ideeën verder onderbouwen en verbreden het debat naar de politiek (de raad) en de openbaarheid. Dan begint eigenlijk de besluitvorming over het alternatieve plan (fase 6). Daarmee is de functie van participatie als ‘goed gesprek in kleine kring’ ook vervallen.

2) Zorg voor een brede vertegenwoordiging van belangen en meningen. (Voorkom dat het participatieproces wordt gedomineerd door bepaalde belangen of groepen.) De gemeente onderscheidt als belanghebbend: ondernemers en bewoners en (later) ook omwonenden. Belangenorganisaties (van bijv. groen) zijn niet genodigd. In fase 1 gaat de plangroep uit van ingrepen op straatniveau, waar anderen weinig belang bij hebben. Maar omwonende bewoners en deskundigen (niet genodigd voor participatie) vinden het plan zeer ingrijpend: "kappen van 21 gezonde, grote bomen die het groene hart van de buurt vormen". M.i. hanteert de gemeente een te beperkte definitie. Wie tot 100 m op de bomen kan kijken is formeel ook 'belanghebbend'. Maar het gaat niet alleen om afstand, maar om inhoudelijke opvattingen over bomen en groen: vind je platanen mooi of minder passend? Ga je voor behoud van oude bomen of vind je vernieuwing van het groen belangrijker? Naar mijn ervaring hebben de 'vernieuwers' een dominante invloed gehad: zo min mogelijk platanen en zo veel mogelijk kleinere, andere bomen. Later in het planproces zijn de 'beschermers' wel genodigd. Maar relatief snel beperkt de gemeente de participatie weer tot alleen 'aanwonenden'. (Zelfs bewoners met adres Nieuwehaven, maar op afstand van de straat zijn niet genodigd.) De gemeente stelt dat de 'omwonenden' vooral belang hebben bij het aantal te behouden platanen en niet bij andere onderdelen van herinrichting. Maar misschien wil men bepaalde meningen niet horen?

3) Streef naar transparantie en gelijke informatiepositie. In de planvorming van de 1e fase is veel aandacht besteed aan gelijke informatie voor iedereen en een open en zorgvuldige discussie. Deskundigen die in de straat wonen geven voorlichting over eigenschappen van bomen en groen. (Niet altijd zijn objectieve gegevens en persoonlijke smaak onderscheiden.) Iedereen kan ideeën inbrengen. In fase 3 komen nieuwe mensen erbij, zowel deskundigen als 'gewone' bewoners. De projectleiding houdt weinig rekening met de verschillen in voorkennis: kaarten zijn niet goed toegelicht, resultaten van eerder onderzoek (bijv. effecten van grondwerken) zijn niet samengevat resp. doorgestuurd. De bijeenkomsten zijn digitaal, wat extra informatievoorziening vraagt. De planschetsen zijn alleen via de camera getoond. Voor de hand liggende hulpmiddelen als het vooraf rondsturen van documenten en kaarten zijn niet gebruikt. (Zelfs niet toen daar expliciet om is gevraagd.). Over het geheel genomen is de discussie gedomineerd door inbreng van deskundigen; zowel door deskundige bewoners als door de adviseur.

4) Reserveer voldoende tijd voor verwerking van input van ideeën. Fase 1 duurt ongeveer 6 maanden en dat is voldoende tijd voor verwerking van ideeën. De planvorming is goed georganiseerd en de discussie wordt met argumenten gevoerd. In fase 3 krijgt de planvorming met 4 maanden voldoende tijd, maar de discussie is slecht begeleid (zo heb ik ervaren). De planvorming in fase 5 krijgt een harde opleverdatum en werktijd van 3 maanden; dat is m.i. te kort voor een goed doordacht plan. De projectleider redt zich eruit door het een 'voorlopig ontwerp' te noemen. Veel kwesties en uitwerkingen zijn nu naar de toekomst geschoven.

5) Neem weloverwogen en gemotiveerde besluiten; fase 1: kandelaberen, kappen of helft behouden. Als structurele oplossing van de worteloverlast stellen deskundigen (vooral het bureau Treevision) twee oplossingen voor: kandelaberen van de platanen (dicht tegen de stam snoeien van zijtakken) of rooien en vervangen door jonge bomen. (Wortelopdruk is recent opgelost met herbestrating. Ik heb destijds een 3e alternatief

ingebracht: behouden van de helft van de oude bomen door snoeien met behoud van grote kronen (80% huidige grootte). Dit alternatief heeft de projectleider met argumenten afgewezen: verwijderen van de wortels (die overlast geven) vraagt een forse snoei van de kroon, waarvoor de bomen te oud zijn. Bovendien geeft zo'n snoei risico op ziekten. Deze argumenten heb ik redelijk gevonden en geen verzet aangetekend. De werkgroep heeft de drie alternatieven besproken en gekozen voor het rooien van de platanen. Er is destijds gestreefd naar een gezamenlijk standpunt. Sommige deelnemers zijn in de loop van het proces van standpunt veranderd. (In stukken van de gemeente wordt gesproken van een 'bijna unanieme voorkeur'.) Ik vat 'coproductie' van bewoners niet op als het tellen van standpunten, laat staan dat de meerderheid beslist. Bewoners hebben de rol te adviseren en het is de taak van de gemeente (ambtelijk en uiteindelijk politiek) om op grond van ideeën en argumenten tot een weloverwogen besluit te komen.

6) <u>Participatie in onderzoek; fase 2: aanpassingsvermogen van platanen.</u>
De weloverwogen besluiten in fase 1 hebben geen draagvlak bij bewoners die buiten de participatie zijn gehouden. Omwonende deskundigen vechten de noodzaak van rooien aan en vragen om een tweede mening. De wethouder gooit de discussie open en laat een onderzoek naar de effecten van grondwerken uitvoeren. Dit als basis voor bredere planvorming. Een begeleidingsgroep uit alle bewoners bepaalt samen wat men zal onderzoeken (opdracht tot onderzoek) en kiest het bureau Bomenwacht, waarin men vertrouwen heeft. Het conceptrapport laat zien dat deze platanen een groot aanpassingsvermogen hebben en dat zij de grondwerken, bij zorgvuldige uitvoering, goed kunnen overleven. Het bureau geeft ook antwoord op verhelderende vragen van alle betrokkenen. Zo is er een gezamenlijke kennisbasis. (Wat overigens niet wil zeggen dat iedereen het eens is met de conclusies van de Bomenwacht; zie verderop onder 9.)

7) <u>Neem weloverwogen en gemotiveerde besluiten; fase 3: aantal te behouden platanen.</u>
Randvoorwaarde van de gemeente is het behoud van minimaal 5 grote bomen van de huidige 21. In drie inhoudelijke sessies zijn uiteenlopende standpunten over het aantal te behouden platanen ingebracht. Enkele bewoners (deskundig geworden in fase 1) kondigen een plan met 5 te behouden platanen aan. (Dit concept is buiten de vergaderingen rondgestuurd.) Een deskundige vanuit omwonenden presenteert een kaart met behoud van 14 platanen. De adviseur laat een schets met 11 platanen zien, wat als compromis is te interpreteren. De projectleiding heeft verzuimd deze inbreng zorgvuldig te bespreken en argumenten expliciet te maken. Bijv. door indieners te vragen naar achterliggende argumenten en belangen van hun concept. Of door deelnemers te vragen naar sterke en zwakke punten van een alternatief. Toen participanten hebben voorgesteld om 2 alternatieven uit te werken (met weinig resp. veel platanen) is dit afgewezen. Deze afwijzing is niet verbonden met de oproep om te zoeken naar een compromis. Ook heeft de projectleiding geen eigen compromis aangeboden. Zonder aankondiging hebben de ambtenaren zich teruggetrokken voor intern beraad.

8) <u>Neem weloverwogen en gemotiveerde besluiten; fase 4: behoud van 7 platanen.</u> Na het stoppen van de planvorming krijgen participanten een mail dat B&W hebben besloten om 7 platanen te behouden. De projectleiding zegt in een gesprek met de aanwonenden dat deze keuze een 'politieke' en geen inhoudelijke is. In de memo aan de gemeenteraad geven B&W als argumentatie: 1/3 van het huidige aantal is een middenweg tussen

verschillende meningen in de werkgroep. Wat ontbreekt is een vakinhoudelijke argumentatie op grond van afweging van doelstellingen over groenkwaliteiten (water, hitte, biodiversiteit, etc.), beeldkwaliteit en stedebouw. Deze argumentatie verwacht ik eigenlijk van de projectleiding.

9) Neem weloverwogen en gemotiveerde besluiten; fase 5: techniek van behoud van 7 platanen. Bij de herinrichting gaat het o.a. over de techniek van behoud van de platanen. Dit lijkt een detailvraag voor deskundigen, maar heeft vergaande gevolgen voor 'vormgeving' en aanzien van de bomen. Niemand wil de platanen kandelaberen, maar enkele deskundigen betogen dat een snoei van 50% van de kroon nodig is om het weghalen van wortels te compenseren. Daar tegenover heeft de Bomenwacht gesteld dat de vorm van de kroon niet zal veranderen; het gaat om uitlichten. Andere deskundigen noemen 10%. Een andere technische kwestie is de overleving van platanen op lange termijn. Het voorlopige ontwerp stelt dat de platanen nu nog 20 jaar kunnen meegaan. De tabellen van de Bomenwacht laten m.i. zien dat de bomen nog wel 50 jaar kunnen bestaan, wanneer men zorgt voor goede groeivoorzieningen (grote bakken, goede grond). Met de korte levensduur wordt twijfel gezaaid aan de zin van investeringen in het behoud.

10) Neem weloverwogen en gemotiveerde besluiten; fase 6: besluit over erkenning van alternatief plan. Begin juli stuurt een groep bewoners (omwonenden en aanwonenden die zich platanengroep gaat noemen) een open brief aan de gemeenteraad. Men wijst erop dat het besluit van het bestuur erop neer komt dat 14 gezonde platanen worden gekapt. Ook dat het participatieproces niet volwaardig is. Begin november heeft de platanengroep een alternatief plan met 14 platanen gereed. De brief aan de raad: "steun ons verzoek aan B&W om het plan met behoud van 14 platanen gelijkwaardig en in overleg met ons uit te werken." De wethouder zegt in het overleg met de platanengroep toe het alternatieve plan te laten toetsen op haalbaarheid. In de memo aan raad van december 2021 staat dat het plan niet haalbaar is. De platanengroep heeft een weerwoord geschreven. Ik plaats hier alleen een procedurele kanttekening: deze beoordeling is niet besproken met de opstellers van het alternatieve plan. Blijkbaar is zelfs de toelichting op het plan niet gelezen. Het is gebruikelijk dat een overheid (bijv. bij vergunningverlening) de concept beoordeling voorlegt aan de initiatienemer, waarna men het oordeel met argumenten definitief maakt. Het is nu aan de raad om te besluiten over erkenning van het alternatieve plan.

20-01-2022

