

Bijlage 1

Initiatiefvoorstel aanpassing Haarlems Civiel Plan Proces Het proces voor herinrichtingsprojecten in het fysieke domein

1. Aanleiding tot heroverweging van het Haarlems civiel planproces

Civiele processen raken burgers direct in hun leefomgeving en hebben 20 tot 40 jaar effect op de manier waarop de openbare ruimte functioneert in de stad. Civiele planprojecten zijn vrijwel altijd een complexe afweging tussen zeer verschillende en vaak strijdige doelstellingen: doorstroming van verschillende soorten verkeer, leefbaarheid, speelmogelijkheden, groen, klimaatadaptatie, sociale veiligheid, verkeersveiligheid, relatie met woningbouwprojecten en verblijfskwaliteit. Omdat zoveel factoren een rol spelen en de afweging voor zo'n lange periode in beton gegoten wordt, is een civiel project vrijwel nooit een zuiver technische afweging. Het is daarom van groot belang dat de gemeenteraad een goede positie heeft in de beoordeling of alle doelstellingen worden meegenomen en of de uitkomst (het ontwerp) een goede balans is tussen deze doelstellingen.

De afgelopen periode zijn civiele projecten herhaaldelijk terug naar de tekentafel gegaan doordat de raad onvoldoende invloed heeft op de besluitvorming. Daarmee is veel tijd en geld verloren gegaan. Door de raad volledig te informeren, en besluitvormingsprocedures zo in te richten, dat de raad tijdig op de hoogte is van uitgangspunten, kaders en keuzemogelijkheden wordt de raad in positie gebracht om zijn taken naar behoren uit te voeren. Daarmee kan het besluitvormingsproces worden versneld en versterkt. We verwachten dat dit ook zal leiden tot meer begrip bij omwonenden.

Een paar voorbeelden:

- A. Plan rond Dreefzicht. Bomenkap viel niet binnen de kaders en bleek voor de raad onaanvaardbaar. Het voorstel was bij de ter kennisnemingstukken gevoegd en is door oplettendheid alsnog geagendeerd. Het ontwerp is daarop volledig herzien.
- B. Kruispunt Schipholweg-Amerikaweg. Bij het vaststellen van de startnotitie (kaders) was duidelijk gesteld dat de kruising voor langzaam verkeer ongelijkvloers moest worden uitgewerkt. In het voorlopig ontwerp (VO) bleek deze variant (als te duur) niet te zijn uitgewerkt. Hier werd afgeweken van het door de raad gestelde kader. Omdat in de huidige procedure een VO niet naar de raad gaat, maar alleen in de commissie wordt besproken, was er eigenlijk geen mogelijkheid het proces te stoppen en te heroverwegen. Daardoor is de gewenste aanpak van dit kruispunt ernstig vertraagd.
- C. Herinrichting Willem Klooslaan. Hoofdfietsroutes (SOR) worden uitgevoerd in rood asfalt, zo is de afspraak (toezegging wethouder 2015). Regelmatig wordt daarvan in het projectvoorstel en in het VO, dat vrijgegeven wordt voor inspraak, afgeweken. Hoewel afgeweken wordt van het door de raad gestelde kader, kan de raad hier niet ingrijpen, omdat het VO niet naar de raad gaat (en bovendien vaak al is vrijgegeven voor inspraak als het bij de commissie ter tafel komt). Pas na de inspraak heeft de raad middels een motie vreemd - inrichting in rood asfalt in het ontwerp gekregen conform de uitgangspunten uit de SOR.

Als de raad het niet eens is met een genomen collegebesluit, dan rest als enig correctiemiddel de motie naar aanleiding van het DO (Definitief Ontwerp). Het DO wordt vaak niet aan de raad voorgelegd (omdat geen uitvoeringskrediet nodig is, als dat al in het IP is vastgesteld), zodat het enige middel de motie vreemd is.

Een motie vreemd is niet alleen een oneigenlijke manier om de raad in positie te brengen, het is ook veel te laat in het proces.

Als bij bespreking in de commissie van het DO blijkt dat belangrijke kaders niet overeind zijn gebleven of keuzes zijn gemaakt die de raad niet kan accorderen, dan moet pas op dat late moment het project terug naar de tekentafel en is veel tijd en geld verspild. Bewoners, die wellicht wel akkoord waren met het voorgestelde plan, snappen de handelwijze van de raad niet in zo'n situatie en dat zorgt voor onduidelijke situaties en vervelende dilemma's voor raadsleden.

2. Het Haarlems civiel planproces:

Het Haarlems civiel planproces (HCPP), opgemaakt in november 2019 als een levend document, is een uitgebreid en goed doorwrocht stuk. Op basis hiervan is gewaarborgd dat de verschillende fasen in een civiel planproces op een goede manier worden afgerond en worden overgedragen naar de volgende fase, om verlies aan kennis en tijd te voorkomen. In dat planproces is vanzelfsprekend ook het besluitvormingsproces opgenomen. En daar komt de rol van de raad om de hoek kijken.

Met dit initiatiefvoorstel wordt voorgesteld om dat gedeelte van het HCPP, dat over de besluitvorming gaat bij projecten van hoge en midden impact, aan te passen om de raad beter in de positie te brengen en te houden om zijn rollen/verantwoordelijkheden naar behoren uit te voeren.

3. Op welke projecten binnen het HCPP heeft ons voorstel betrekking:

Projecten waar 1 op 1 vervanging mogelijk is, vallen buiten het voorstel. Het initiatiefvoorstel grijpt in op herinrichtingsprojecten met hoge impact en op een gedeelte van de projecten met midden impact. Bij de laatste categorie alleen indien sprake is van dilemma's en daarom door het college te maken keuzes in de wijze van herinrichting. Het initiatiefvoorstel verzoekt om bij die projecten de informatie aan en de beslismomenten van commissie en Raad te verbeteren. Bij projecten met midden impact zal het minder vaak voorkomen dat er dilemma's zijn en keuzes gemaakt moeten worden uit varianten. Indien er geen sprake is van varianten en keuzes komt de bestuurlijke startnotitie met het programma van eisen alleen naar de commissie ter accordering.

4. Rollen en verantwoordelijkheden van de raad in het civiel planproces:

De raad heeft een kaderstellende, een volksvertegenwoordigende en een controlerende rol. De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan van de gemeente en heeft in die hoedanigheid het budgetrecht. Om die rollen goed te kunnen invullen moet de raad "in positie" zijn en worden gehouden.

Kaderstellend:

Bij alle plannen geeft de raad vooraf aan, wat de kaders zijn, waarbinnen het college tot een uitvoeringsplan moet komen. Dit geldt voor zowel nieuwe ontwikkelingen als bij civiele (herinrichtings)plannen. De kaders kunnen worden vastgelegd in door het college geïnitieerde beleidsvisies en structuurplannen, die daarna zijn vastgesteld door de raad. Maar ook toezeggingen van wethouders, aangenomen moties, door de raad eerder vastgestelde algemene uitgangspunten vormen kaders, waarbinnen projecten moeten worden uitgevoerd. Daarnaast geeft de raad in het concrete geval aan welke kaders voor dat

project bovendien van toepassing zijn.

Volksvertegenwoordigend: In de loop van het planproces is sprake van participatie van stakeholders en bewoners. Dat is heel belangrijk en wordt absoluut toegejuicht. De inspraak wordt door het college verwerkt. De raad moet kunnen toetsen of de inbreng van de stakeholders (incl. bewoners) is verwerkt in relatie tot de gestelde kaders. Indien de inspraak leidt tot de noodzaak beslissingen te nemen over keuzes of over aanpassingen van de kaders of juist niet, dient de raad in staat te zijn haar vertegenwoordigende rol in te vullen.

Controlerend: de raad moet op cruciale momenten kunnen controleren of de invulling, die het college heeft gegeven aan de door de raad gestelde kaders, klopt met de gestelde kaders (en met de gedachte daarachter). De raad moet ook kunnen controleren of het (tussen)resultaat in lijn is met het gewenste resultaat binnen de gestelde kaders in relatie tot het beschikbaar stellen of beschikbaar gestelde middelen (prijs, kwaliteitsverhouding en efficiënte, doeltreffende aanpak.)

Budgetrecht van de raad:

De raad stelt de begroting en een investeringsplan vast. Binnen de gestelde budgetkaders wordt het college geacht de uitvoering te organiseren binnen de gestelde doelen per budget. Bij concrete plannen heeft de raad het recht om te besluiten op het benodigde budget voor het op te pakken project.

5. Vorbereidingskrediet en startnotitie

Om te zorgen voor een snellere voortgang van de projecten, waardoor de daadkracht van de gemeente vergroot kan worden, stellen wij voor het voorbereidingskrediet los te koppelen van de startnotitie (discussienota) en het programma van eisen.

Voorstel is dat jaarlijks aan de commissie beheer een overzicht van herinrichtingsprojecten, die gepland staan om voorbereid te gaan worden, in de komende jaren, wordt voorgelegd en besproken. Hierop volgend worden jaarlijks door de raad (bijv. bij de begrotingsbehandeling) de voorbereidingskredieten voor de HCPP-projecten van het komende jaar of bij meerjarenprojecten, voor de komende jaren vrijgegeven. Deze voorbereidingskredieten moeten beperkt zijn tot de daadwerkelijke voorbereidingskosten van een werk tot en met de definitiefase.

Jaarlijks, of indien nodig vaker, wordt tevens aan de commissie beheer een overzicht gestuurd van de met het voorbereidingskrediet opgestarte en op te starten projecten voor dat jaar en de komende jaren.

6. Participatie en inspraak:

In het HCPP stroomschema zijn ook de momenten van participatie en inspraak opgenomen. Participatie is heel belangrijk. Bij ieder project met impact is het nodig de bewoners mee te nemen in het proces en op het juiste moment hun ideeën en opmerkingen op te halen. Vaak hebben we in het verleden als raad moeten constateren dat de participatie niet goed was gelopen. Bij participatie zijn een aantal dingen belangrijk:

1. Wanneer in het proces vindt participatie plaats
2. Waarover vindt participatie plaats
3. Wie behoren tot de zogenaamde “stakeholders” met wie participatie plaatsvindt.

Ad 1: Participatie vindt plaats nadat de raad de kaders van het project heeft gesteld en het programma van eisen is vastgesteld in de definitiefase. Er is tevoren wel afgestemd met de belangrijkste stakeholders, zodat de inbreng en mening van die betrokkenen bij de raad bekend is als hij beslist over de kaders.

Ad 2: Belangrijk is, dat duidelijk is waarover geparticipeerd kan worden. Sommige dingen liggen vast en zijn niet te beïnvloeden door bewoners. Dat is voornamelijk omdat de raad daaromtrent eerder kaders heeft gesteld, bijv. bij het vaststellen van beleidsnota's, moties of andere kaderstellende momenten. Ook kan het zijn, dat er belangen betrokken zijn, die buurtoverschrijdend zijn en noodzakelijk in de stad (fietsverbindingen bijv.). Bij de start van de participatie moet duidelijk zijn, waarover de mening van de bewoners wordt gevraagd en welke beslissingen kunnen worden beïnvloed.

Ad 3: participatie vindt plaats met stakeholders, bewoners en wijkraden of andere belangengroepen in de buurt. Bij deze participatie worden de KlantEisenSpecificatie (KES) opgehaald en eventuele dilemma's uitgewerkt. De uit deze participatie voortgekomen ideeën, wensen en bedenkingen leiden tot het Voorlopig Ontwerp.

De commissie checkt of in het VO alles is meegenomen, wat is meegegeven en geeft het vrij voor inspraak. De laatste fase van de participatie voordat het DO wordt vastgesteld en de voorbereiding van de uitvoering kan beginnen.

7. Hieronder wordt het huidige proces weergegeven van projecten met hoge impact en van projecten met midden impact, waarin zich dilemma's voordoen en daardoor varianten worden voorgesteld. In het schema zijn onze opmerkingen en wijzigingsvoorstellen opgenomen.

Fase	De huidige situatie volgens het HCPP:	Opmerking:	Ons voorstel:
Procesopdracht (initiatiefase)	De procesopdracht (als fasedocument in de pre-initiatiefase) wordt aan de raad ter besluitvorming voorgelegd, waarbij tegelijk wordt verzocht te beslissen over het vrijgeven van het voorbereidingskrediet.	Dit is erg vroeg in het proces en het is de vraag of op basis van die procesopdracht door de raad kaders gesteld kunnen worden. Dan is dit ook niet het juiste moment voor het vrijgeven van het voorbereidingskrediet. Dat hoort bij het vaststellen van de kaders door de raad	De procesopdracht hoeft niet naar de commissie. Beter is als de commissie jaarlijks een overzicht ter bespreking krijgt van de opgestarte en op te starten projecten, inclusief de door het college gegeven impact categorie. Voorbereidingskrediet dat alleen voor voorbereiding is, dus tot en met de definitiefase, wordt vastgesteld bij de begroting, nadat een lijst van projecten van het komende jaar in de commissie is besproken.
Startnotitie (initiatiefase)	De startnotitie wordt alleen ter informatie aan de raad voorgelegd.	Bij de huidige startnotitie heeft het eerste contact met de stakeholders plaatsgevonden. De raad wil graag die	Het moment van de huidige startnotitie is te vroeg voor een kaderstellend besluit van de raad. Daarom is beter als het

		informatie hebben als zij de kaders vaststelt.	college komt met een opinienota, waarin de politieke keuzes en dilemma's, als die er zijn, aan de commissie worden voorgelegd.
Programma van Eisen (definitiefase)	Na raadpleging van stakeholders en na aanbesteding wordt het Programma van Eisen opgesteld. Hierin worden dilemma's en varianten beschreven. Het college beslist op dilemma's en maakt een keuze tussen varianten.	Ergens in dit traject moet de raad worden meegenomen om te voorkomen dat plannen worden uitgewerkt, waar de raad niet achter staat. Ook de eisen van de stakeholders (KES), waaronder ook de bewoners moeten in een uitgewerkt voorstel tijdig worden betrokken. Dat staat los van de vraag of binnen of buiten de door de raad in het algemeen gestelde kaders wordt gewerkt. Dat voorkomt onbegrip, teleurstelling, kosten en tijdverspilling later in het proces.	Voorstel is dat de bestuurlijke startnotitie met het voorgestelde programma van eisen het moment is waarop de raad na advies van de commissie de kaders vaststelt van het project. Daarna vindt de participatie plaats met bewoners en buurt. In projecten met midden impact is dit het moment waarop de raad een project kan opwaarderen naar hoge impact. Indien dat niet is gebeurd, wordt de bestuurlijke startnotitie alleen besproken in de commissie, die controleert of de gekozen uitweg uit dilemma's de juiste is en anders middels een motie vreemd de raad betreft.

<p>Voorlopig ontwerp (ontwerpfase)</p>	<p>Het voorlopig ontwerp (VO) wordt, nadat het is vastgesteld door het College, aan de Commissie voorgelegd ter bespreking, voordat het voor inspraak wordt vrijgegeven. De ervaring leert dat de inspraak en de bespreking in de commissie vaak gelijktijdig plaatsvinden of de inspraak zelfs al is afgerond.</p>	<p>Door het VO eerst in de commissie te bespreken en de commissie het te laten vrijgeven voor inspraak en pas daarna de inspraak te laten ingaan, wordt voorkomen dat de commissie in het VO afwijkingen van de kaders constateert of anderszins constateert dat het VO moet worden aangepast. In dat geval zou de commissie het college moeten kunnen vragen het VO terug te nemen en aan te passen. Als de inspraak dan al loopt of zelfs afgerond is, kan het politieke proces voor bewoners erg onduidelijk en onbegrijpelijk worden.</p>	<p>Het VO, dat na de participatie maar vóór de inspraak wordt vastgesteld door het college, gaat ter bespreking naar de commissie. De commissie bepaalt of het VO kan worden vrijgegeven voor inspraak.</p> <p>Bij projecten met midden impact wordt het VO wel ter bespreking of ter informatie aan de commissie voorgelegd, maar geeft het college het VO vrij voor inspraak.</p>
--	--	---	--

<p>Definitief ontwerp (Ontwerpfase)</p>	<p>Het definitief ontwerp (DO) wordt vastgesteld na verwerking van de inspraakreacties. Indien nodig, in verband met behoefte aan uitvoeringskrediet wordt het DO aan de raad voorgelegd. In het andere geval wordt het DO alleen ter kennisneming meegestuurd naar de commissie. De toets op de doelmatigheid van de bestede middelen op inhoud versus kosten, vindt niet plaats.</p>	<p>Het DO zou altijd door de Raad moeten worden vastgesteld. Het krediet, dat nodig is voor de uitvoering van het plan zou ook altijd door de raad moeten worden vrijgegeven en niet als vrijgegeven beschouwd moeten worden, als het plan in het IP genoemd wordt. Het IP bestaat immers uit reserveringen.</p>	<p>a. Het college stelt het DO vast en vraagt de raad om het uitvoeringskrediet vrij te geven, nadat de inspraak heeft plaatsgevonden, in één collegenota.</p> <p>b. In het collegevoorstel dat aan de raad wordt voorgelegd, wordt op hoofdlijnen de planning, de grootste risico's (kwaliteit, tijd (proces) en geld) verwoord, zodat de raad op een gedegen wijze haar budgetrecht kan uitoefenen bij de kredietbepaling.</p> <p>c. Het college geeft aan of zij risico's ziet, die tot nieuwe besluitvorming in de raad of bespreking in de commissie kunnen leiden.</p> <p>d. De raad heeft het recht het DO te amenderen en af te wijken van het kredietvoorstel van het college. Bij projecten met midden impact gaat het DO naar de commissie, maar is het niet nodig het DO in de raad vast te stellen, tenzij de raad daarom verzoekt.</p>
---	---	--	--

Dit leidt tot het volgende voorstel voor aanpassing van het onderdeel **besluitvorming** in het **Haarlems Civiel Planproces** voor wat betreft projecten **met hoge impact en midden impact**:

fases in besluitvorming:	Raad of commissie	Opmerking
<p>Pre-initiatiefase</p> <p>Initiatiefase</p> <p>Vrijgeven voorbereidingskrediet</p>	<p>Commissie: jaarlijks overzicht van gestarte en te starten projecten en meerjarenplanning grote projecten. College geeft aan welke impact het project heeft, dus welk traject gevolgd wordt.</p> <p>Raad: Voorbereidingskredieten tegelijk met begroting.</p>	
<p>Definitiefase</p> <p>Opinienota – Hoge impact Deze wordt aan de commissie beheer gestuurd in de definitiefase, indien in die fase politieke keuzes gemaakt moeten worden en/of anderszins dilemma's bestaan of verwacht worden.</p> <p>Opinienota – Midden impact Deze gaat ter informatie naar de commissie beheer</p>	<p>Commissie</p>	<p>Betreft politiek gevoelige projecten, waarbij niet op voorhand duidelijk is of de kaders door de Raad gesteld in beleidsdocumenten van toepassing zijn of dat daarbinnen keuzes gemaakt moeten worden.</p>
<p>Kaderstellende startnotitie met Programma van eisen (PvE)</p> <p>Hoge impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deze bestuurlijke startnotitie gaat ter besluitvorming naar de raad. Voorafgaand aan besluitvorming worden stakeholders betrokken. • Tevens wordt op dit moment het voorbereidingskrediet voor de ontwerpfase vrijgegeven. <p>Midden impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • De bestuurlijke startnotitie inclusief Programma van Eisen wordt geaccordeerd door de commissie, voordat de participatie van start gaat. • De commissie kan (zo nodig via de Raad) een project met middelgrote impact in deze fase opwaarderen tot 	<p>Raad</p> <p>Commissie</p>	<p>In de bestuurlijke startnotitie komen de samenvattingen uit het plan van aanpak, de risico-analyse en de aanpak van participatie en inspraak aan bod met daarbij dilemma's en varianten. Tevens gaat het ook over de keuze uit de varianten, dan wel de uitweg uit de dilemma's in een Programma van Eisen.</p>

<p>een project met (de procedure van) hoge impact, zodat er meer besismomenten voor de raad zijn.</p>		
<p>Voorlopig ontwerp - Hoge impact of opgewaardeerd Bespreking in commissie. Deze beslist tot vrijgave voor inspraak (of niet rijp en terug naar college). Zienswijzen commissie worden meegenomen bij verwerking inspraak.</p>	<p>Vrijgave voor inspraak door commissie bij projecten met hoge impact en opgewaardeerde projecten</p>	<ul style="list-style-type: none"> • inspraak start pas na akkoord tot vrijgave cie. • Niet rijp-> nieuwe of aangepaste uitwerking door college. • De griffie zorgt dat elke agenda van de commissie beheer ruimte vrijhoudt voor Voorlopige ontwerpen, die vrijgegeven moeten worden voor inspraak
<p>Definitief ontwerp - Hoge impact of opgewaardeerd Het DO gaat naar de commissie ter advisering van de Raad. Uitvoeringskrediet op basis kwaliteit verbeeld en beschreven resultaat in DO, grote risico's en vervolgproces.</p>	<p>Raad bij projecten met hoge impact en opgewaardeerde projecten</p>	<p>Raad kan DO amenderen, zodat kwaliteit beoogd resultaat en efficiency voorgesteld proces kunnen worden gewogen tegen de inzet van middelen</p>

Bijlage: infographic voorgestelde proces grote en middelgrote impact

De indieners:

Sacha Schneiders	GroenLinks Haarlem
Gertjan Hulster	Actiepartij
Ienke Verhoeff	Partij van de Arbeid