

Raadsfracties GL, AP en PvdA  
t.a.v. [mw. S. Schneiders (mmv dhr. Hulster en mw.  
Verhoeff)

**Ons kenmerk** PCM/2021/230662  
**Datum** 26 april 2021  
**Afdeling** Project- en Contractmanagement  
**Contact** L. van der Hek  
**Telefoon** 023-5115147  
**E-mail** lvanderhek@haarlem.nl

**Onderwerp:** Initiatiefvoorstel “Visie op positie raad bij herinrichtingsplannen fysiek domein”

Geachte raadsleden,

Op 29 maart heeft het college uw initiatiefvoorstel “Visie op positie raad bij herinrichtingsplannen fysiek domein” ontvangen. Met deze brief geven wij de wensen en bedenkingen van het college van burgemeester en wethouders weer, ten aanzien van het initiatiefvoorstel, zoals bedoeld in artikel 147a, vierde lid van de Gemeentewet (en artikel 36 Reglement van Orde voor de vergaderingen van de gemeenteraad van Haarlem).

Het college bedankt de initiatiefnemers voor hun inspanningen die hebben geleid tot dit initiatiefvoorstel.

We zullen hieronder eerst uw initiatiefvoorstel (cursief) weergeven en vervolgens ingaan op de verschillende punten.

**Conclusie met betrekking tot het civiel planproces:**

*Daarom is het van belang dat in het planproces wordt vastgelegd wanneer de raad betrokken moet worden = een besluit moet nemen. Als alles volgens plan is gelopen, kan dat natuurlijk een hamerstuk zijn.*

*Dat betekent dat met name in het proces van de plannen met veel impact het besluitvormingsproces moet worden aangepast.*

**Beschrijving civiel planproces bij plannen met veel impact:**

- 1. Als we het proces nu bekijken, wordt de raad voor het eerst betrokken in de initiatieffase, waarbij de **procesopdracht** (als fasedocument van de pre-initiatieffase) is opgemaakt en een verslag aanwezig is van een startgesprek met een opdrachtgever. Op basis van die stukken wordt nu de raad gevraagd het voorbereidingskrediet vast te stellen = **eerste beslismoment**.*
- 2. Daarna komt er een Plan van Aanpak en risico-analyse en uiteindelijk een **startnotitie**, waar de stakeholders bij betrokken worden. Deze startnotitie gaat voor akkoord naar het college en ter informatie naar de raad.*

3. *Vervolgens gaat de aanbesteding van start, waarbij nogmaals de stakeholders worden geraadpleegd, die nog eisen kunnen stellen (KES). Het resultaat kan dilemma's en varianten bevatten. **De keuze uit de varianten, dan wel de uitweg uit de dilemma's wordt afgestemd met de stakeholders. Een en ander resulteert in een **Programma van Eisen**. Dit programma wordt nu alleen ter accordering aan de raad voorgelegd indien de gemaakte keuze extra financiële gevolgen heeft of de wethouder het anderszins van belang acht het PvE voor te leggen aan de raad. **Voorstel: indien er keuzes gemaakt moeten worden, wordt PvE voor akkoord naar de raad gestuurd** = mogelijk tweede beslismoment Raad***
4. *Vervolgens bevinden we ons in de ontwerpfase en vindt participatie plaats, hetgeen leidt tot het **VO**. Het VO gaat ter instemming naar het college en alleen ter informatie naar de commissie. **Voorstel: Indien niet het PvE voor akkoord naar de raad is gestuurd, wordt VO voor akkoord naar de raad gestuurd.** = mogelijk tweede beslismoment Raad*
5. *Daarna inspraak voor burgers en belanghebbenden, hetgeen leidt tot een **DO**. Dan wordt de raad opnieuw betrokken en verzocht akkoord te gaan met het uitvoeringskrediet. **Voorstel: altijd wordt de raad gevraagd in te stemmen met het DO.***

## Reactie College

### Samenspel tussen beleid en uitvoering

Civiele projecten geven, anders dan ontwikkelprojecten, uitvoering aan bestaand beleid op het gebied van de openbare ruimte. De groot onderhoudsprojecten vloeien voort uit het Programma Onderhoudswerken en zijn opgenomen in het Meerjaren gebiedsprogramma. De vastgestelde beleidskaders, zoals HIOR, parkeer- en groenbeleid zijn leidraad; de projecten worden binnen deze door de gemeenteraad vastgestelde kaders uitgevoerd. Deze beleidskaders worden regelmatig bijgesteld door besluitvorming in de raad, soms omdat bij projecten blijkt dat de geldende kaders niet meer voldoen.

In het Haarlems Civiel Planproces zijn verschillende categorieën projecten gedefinieerd. De eenvoudige projecten met lichte ingrepen en weinig impact op de omgeving kennen minder stappen in bestuurlijke besluitvorming. Bij complexe projecten met grote impact (herinrichtingen) wordt op verschillende momenten de raad betrokken. Ongeacht de impact wordt ook altijd gezien of de geldende kaders nog voldoen voor het onderhavige project.

Beleidskaders kunnen bij toepassing en in de praktijk buiten vanwege beperkte fysieke ruimte of meerdere belangen soms tegenstrijdigheden creëren, waardoor dilemma's ontstaan over toepassing. Wanneer blijkt dat kaders niet meer helemaal voldoen of er dilemma's optreden, wordt dit geconstateerd in de startnotitie van het project.



Het 'bijstellen van de kaders' gebeurt in een apart beleidsontwikkelingstraject volgens de daarvoor geldende afspraken t.a.v. participatie en inspraak. De consequentie hiervan kan zijn dat projecten worden uitgesteld in afwachting van de bijstelling van kaders.

### **Het HCCP is een leidraad voor de besluitvorming over projecten**

Het Haarlem Civiel Planproces is opgesteld als een leidraad voor de ambtelijke organisatie. Het geeft duidelijkheid over de te nemen stappen, rollen en verantwoordelijkheden, hetgeen belangrijk is voor de projectbeheersing, alsmede het inwerken van nieuwe medewerkers en bestuurders.

In het planproces is invulling gegeven aan zowel de taak van het college (uitvoering en voorbereiden van besluitvorming door raad) en de rol die de raad heeft (kaders stellen, controleren en volksvertegenwoordiging) in het duale stelsel.

Projecten ten behoeve van het onderhoud van de stad kennen soms een langdurige voorbereiding. De gemeente heeft met de vaststelling van de planprocessen oog voor een efficiënte werkwijze, waarbij ook de besluitvorming helder en eenduidig moet zijn.

De termen hoge impact, midden impact en lage impact zijn wellicht verwarrend in de verwachtingen van de raad. Daar waar een project hoge impact heeft voor de leefomgeving van mensen en de functionele inrichting verandert, valt het project onder hoge impact project zoals beschreven in het civiel planproces. Een dergelijk project hoeft voor de raad echter geen hoog impact project te zijn als het project binnen alle reeds vastgestelde kaders kan worden uitgevoerd.

Het college ziet in de voorstellen in uw initiatiefnota met betrekking tot de procesopdracht, de startnotitie, het PVE en het DO zowel overeenkomsten met het civiel planproces als waardevolle aanzetten tot verbetering van de betrokkenheid van de raad bij herinrichtingsplannen in het fysieke domein. Het college staat daarom positief tegenover een aantal van uw voorstellen om de kaderstellende en controlerende rol van de raad beter te borgen. Wel hechten wij eraan dat daar waar het uitvoering van deze kaders betreft het college bevoegd blijft, zoals bedoeld binnen het duale stelsel.

Hieronder zullen wij per onderdeel onze reactie geven over de voorgestelde punten (cursief).

- 1 Als we het proces nu bekijken, wordt de raad voor het eerst betrokken in de initiatieffase, waarbij de **procesopdracht** (als fasedocument van de pre-initiatieffase) is opgemaakt en een verslag aanwezig is van een startgesprek met een opdrachtgever. Op basis van die stukken wordt nu de raad gevraagd het voorbereidingskrediet vast te stellen = **eerste beslismoment**.*

### **Reactie:**

Over het algemeen wordt voor projecten met grote impact inderdaad een kredietaanvraag aan de raad voorgelegd. Deze stap is niet nodig indien de raad al gelden heeft vrijgegeven bij het vaststellen

van de begroting. Dit is bijvoorbeeld het geval als voor het project de hoofdaanleiding riolering betreft.

Het kan voorkomen dat voor een project met middelgrote impact ook een kredietaanvraag wordt voorgelegd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de vervanging van kademuren of bruggen. Ook al is een kredietaanvraag nodig, blijft het wel een middel impact proces.

Het initiatiefvoorstel wijkt op dit punt niet af van het huidige civiel planproces. Om die reden staat het college positief tegenover dit voorstel.

- 2 Daarna komt er een Plan van Aanpak en risico-analyse en uiteindelijk een **startnotitie**, waar de stakeholders bij betrokken worden. Deze startnotitie gaat voor akkoord naar het college en ter informatie naar de raad.*

**Reactie:**

Indien bij de bespreking in de commissie de dilemma's of beleidsissues in de startnotitie aanleiding geven tot zorg, kan de commissie van tevoren al aangeven dat een eventuele keuze op een later moment opnieuw aan de raad voorgelegd moet worden.

Omdat dit niet afwijkt van het civiel planproces staat het college positief tegenover dit voorstel.

- 3 Vervolgens gaat de aanbesteding van start, waarbij nogmaals de stakeholders worden geraadpleegd, die nog eisen kunnen stellen (KES). Het resultaat kan dilemma's en varianten bevatten. **De keuze uit de varianten**, dan wel de uitweg uit de dilemma's wordt afgestemd met de stakeholders. Een en ander resulteert in een **Programma van Eisen**. Dit programma wordt nu alleen ter accordering aan de raad voorgelegd indien de gemaakte keuze extra financiële gevolgen heeft of de wethouder het anderszins van belang acht het PvE voor te leggen aan de raad. **Voorstel: indien er keuzes gemaakt moeten worden, wordt PvE voor akkoord naar de raad gestuurd** = mogelijk tweede beslismoment Raad*

**Reactie:**

In de besprekingen over het civiel plan proces is destijds al aangegeven dat niet alleen besluiten vanwege financiële afwegingen aan de raad worden voorgelegd, maar juist ook als er afwijkingen van kaders zijn.

Dat is al verwerkt in het schema van het planproces, het HCPP, zoals in december naar de commissie is toegestuurd.

Indien er afwijkingen van de kaders zijn of financiële gevolgen optreden van de keuzes, moeten varianten worden voorgelegd aan de commissie en moet het Programma van Eisen (PvE) worden vastgesteld door de raad. Hiermee wordt voorkomen dat de participatie van start gaat, zonder dat de raad hierop advies heeft kunnen geven.

Indien er een keuze voorligt, vanwege conflicterend beleid wordt het PvE vastgesteld nadat over het algemeen middels een opinienota de commissie om een richting is gevraagd.



Als een PvE binnen alle kaders past die al eerder zijn vastgesteld door de raad, stelt het college het PvE vast en stuurt deze ter informatie aan de commissie. Op deze manier wordt aan de controlerende taak van de raad invulling gegeven.

Op deze manier kan de raad haar kaderstellende en controlerende rol in het voortraject goed invullen.

Het college staat redelijk positief tegenover dit voorstel. Het college stelt wel voor dit als volgt aan te passen:

Het PvE van de hoge impactprojecten zoals beschreven in het civiel planproces wordt door het college vastgesteld en ter informatie naar de commissie gestuurd als er binnen de kaders wordt gewerkt.

Indien buiten de kaders moet worden getreden of de financiën dreigen te worden overschreden door de plannen, wordt het PvE met schetsontwerp vastgesteld door de raad.

- 4 *Vervolgens bevinden we ons in de ontwerpfase en vindt participatie plaats, hetgeen leidt tot het VO. Het VO gaat ter instemming naar het college en alleen ter informatie naar de commissie.*  
***Voorstel: Indien niet het PvE voor akkoord naar de raad is gestuurd, wordt VO voor akkoord naar de raad gestuurd. = mogelijk tweede beslismoment Raad***

#### **Reactie:**

Als een PvE is vastgesteld door college of raad (want kaderstellend) dan hoeft het daaropvolgende voorlopig ontwerp (VO) (uitvoering) niet meer naar de raad ter vaststelling, tenzij gedurende het VO/DO traject nieuwe consequenties opduiken, bijvoorbeeld meer budget nodig is dan bij vaststelling van het PvE bekend was (budgetrecht van de raad).

Natuurlijk worden de voorlopige ontwerpen wel ter informatie aan de commissie gestuurd. Bij politiek gevoelige dossiers en risicovolle projecten benoemd door de raad, wordt het VO ter bespreking voorgelegd, waarbij wordt voldaan aan de informatieplicht en de raad haar controlerende taak richting het college kan uitvoeren.

Als een voorlopig ontwerp is opgesteld binnen alle kaders die al eerder zijn vastgesteld door de raad en het PvE is vastgesteld door het college, met actieve informatie naar de commissie, is het op deze manier niet meer nodig dat het voorlopig ontwerp wordt vastgesteld door de raad.

Een voorlopig ontwerp krijgt een wezenlijk andere status als de raad deze zou vaststellen.

Dit voorstel ontraadt het college dan ook. Het college adviseert met klem accordering door de raad van het voorlopig ontwerp niet standaard in te voeren om de inspraak de benodigde ruimte te bieden (en ook om vertraging in het groot onderhoud te voorkomen).

Indien in het voorlopig ontwerp afgeweken wordt van het PvE is het wel zaak dit voor te leggen aan de commissie beheer alvorens de inspraak in te gaan.

Het voorstel van het college is – beargumenteerd – in voorkomende gevallen te kiezen voor een bespreking in de commissie voor de start van de inspraak.

5 *Daarna inspraak voor burgers en belanghebbenden, hetgeen leidt tot een DO. Dan wordt de raad opnieuw betrokken en verzocht akkoord te gaan met het uitvoeringskrediet.*

***Voorstel: altijd wordt de raad gevraagd in te stemmen met het DO.***

**Reactie:**

Indien een uitvoeringskrediet benodigd is, wordt bij het vaststellen van het DO door het college, ook aan de raad voorgesteld het krediet vrij te geven.

Het college stelt in dat geval het DO vast, de raad geeft het krediet vrij.

Het college kan ermee instemmen dat in deze gecombineerde gevallen (bij herinrichtingsprojecten met kredietaanvraag) instemming met het besluit van het college tot vaststellen van het DO wordt gevraagd.

In principe is het DO de laatste stap in het proces rondom bestuurlijke besluitvorming waarbij het hele proces staat of valt met het goed inzetten van de actieve informatieplicht van het college en het budgetrecht van de raad en het college is zich daar ten volle van bewust.

Tot zover onze zienswijze en bedenkingen op dit initiatiefvoorstel.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,  
b/a N. Hagedoorn

mr. C.M. Lenstra

de burgemeester,

drs. J. Wienen