

Bijlage 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 verstevigd. We verwachten dat dit ook zal leiden tot meer begrip bij omwonenden.

Een paar voorbeelden:

1. 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.
2. 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.
3. Herinrichting Rollandslaan. 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. 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 definitief ontwerp (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 verspilld. 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.

Het Haarlems civiel planproces:

Het Haarlems civiel planproces, 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 de raad beter in de positie gebracht en gehouden om zijn rollen/verantwoordelijkheden naar behoren uit te voeren.

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.

Op welke projecten heeft ons voorstel invloed?

Projecten waar 1 op 1 vervanging mogelijk is, vallen buiten het voorstel. Het initiatiefvoorstel grijpt in op projecten met veel impact en middelgrote impact ten aanzien van informatie aan

en beslismomenten voor de Raad. Bij projecten met middelgrote impact zal het minder vaak voorkomen dat er dilemma's zijn en keuzes gemaakt moeten worden uit varianten. In dat geval komt het programma van eisen in één keer naar de commissie en raad.

Overwegingen na overleg met wethouder en ambtenaren:

Naar aanleiding van overleg met de wethouder en de betrokken ambtenaren, stellen wij voor het voorbereidingskrediet los te koppelen van de startnotitie=discussienota of 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 de voorbereidingskredieten voor de HCPP-projecten van het komende jaar 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 projecten.

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 helemaal goed was gelopen. Bij participatie is ook belangrijk dat duidelijk is waarover geparticipeerd kan worden. Sommige dingen liggen vast en zijn niet te beïnvloeden door bewoners. Dat kan zijn omdat het belangen betreft die buurtoverschrijdend zijn en noodzakelijk in de stad (fietsverbindingen bijv.) of bijv. omdat de raad daaromtrent eerder kaders heeft gesteld. Bij de start van de participatie is dus belangrijk dat duidelijk is waarover de mening van de bewoners wordt gevraagd en welke beslissingen kunnen worden beïnvloed.

Daarnaast is belangrijk wanneer die participatie plaatsvindt. Naar onze mening moet een eerste participatie door stakeholders (zijn ook de direct betrokkenen = wijkraad bijv of buurt) input zijn voor de startnotitie/discussienota in de initiatieffase van het voorstel. Indien uit deze participatieronde al dilemma's en keuzes naar voren komen, worden die in de discussienota aan de commissie ter bespreking voorgelegd. De commissie kan haar wensen en bedenkingen formuleren opdat dat meegenomen wordt in het vervolgtraject.

Na de wensen en bedenkingen volgt de definitiefase, waarin de participatie plaatsvindt met bewoners en nader met stakeholders en de KlantEisenSpecificatie (KES) wordt opgehaald. 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.

Op deze fase zou de participatie goed moeten verlopen en wordt ook de raad bediend met informatie over die participatie op het moment dat besluiten moeten worden genomen.

Schematisch gezien wordt hieronder het proces weergegeven met onze opmerkingen en voorstel voor verandering.

Fase	De huidige situatie volgens het HCPP:	Opmerking:	Ons voorstel:
Procesopdracht (initiatieffase)	De procesopdracht (als fasedocument in de pre-initiatieffase) 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 projecten. Voorbereidingskrediet dat echt alleen voor voorbereiding is, wordt vastgesteld bij de begroting, nadat een lijst van projecten van het komende jaar in de commissie is besproken.
Startnotitie (initiatieffase)	De startnotitie wordt alleen ter informatie aan de raad voorgelegd.	bij de startnotitie moet eerste participatie hebben plaatsgevonden met de stakeholders en de buurt. Deze worden vaak te laat betrokken. De commissie (en de raad) wil graag weten wat hun inbreng is voor zij beslist.	Het moment van de huidige startnotitie is te vroeg voor een kaderstellend besluit van de raad. Daarom is beter als het college komt met een opinienota, waarin de politieke keuzes en dilemma's aan de raad worden voorgelegd
Programma van Eisen (definitiefase)	Na raadpleging stakeholders en 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) en de wensen van 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 (HIOR) wordt gewerkt. Dat	Voorstel is dat na deze opinienota en de wensen en bedenkingen van de cie, is de participatie met bewoners en buurt, waarbij ophalen KES stakeholders en wensen bewoners. Met die informatie wordt de bestuurlijke startnotitie en het programma van eisen, inclusief mogelijke varianten en keuzes, ter vaststelling voorgelegd aan commissie en raad

		voorkomt onbegrip, teleurstelling, kosten en tijdverspilling later in het proces.	
Voorlopig ontwerp (ontwerpfase)	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.	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.	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.

Definitief ontwerp (Ontwerpfase)	Het definitief ontwerp (DO) wordt vastgesteld na verwerking van de inspraak-reacties. 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.	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.	a.Het college stelt het DO vast en vraagt de raad om het uitvoeringskrediet vrij te geven, nadat de inspraak heeft plaatsgevonden, <i>onder voorbehoud van het door de raad vrijgeven van het gevraagde uitvoeringskrediet in één collegenota</i>. 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. c.Het college geeft aan of zij risico's ziet, die tot nieuwe besluitvorming in de raad of bespreking in de adviescommissie kunnen leiden. d.De raad heeft het recht het collegebesluit op het DO te amenderen en af te wijken van het kredietvoorstel van het college (gevolg amendering).
---	--	--	---

Vorenstaande leidt tot de volgende schematisch weergegeven stappen in het civiel plan proces voor projecten met veel impact en middel grote impact:

fases in besluitvorming:	Hoe wordt raad geïnformeerd	Opmerking
concept-procesopdracht: besluit college. Vorbereidingskrediet: voor voorbereiding tot en met definitiefase, wordt tevoren vastgesteld door de raad bij het IP. Commissie krijgt jaarlijks lijst opgestarte projecten en voorgestelde projecten voor komende jaren	Jaarlijks overzicht aan commissie. Vorbereidingskredieten tegelijk met begroting	
Opinienota Deze wordt aan de raad gestuurd in de definitiefase, vóór de bestuurlijke startnotitie/Programma van Eisen, indien in die fase politieke keuzes gemaakt moeten worden en/of anderszins dilemma's bestaan of verwacht worden.	raad	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 (bijv. prof Eijkmanlaan).
Kaderstellende startnotitie met Programma van eisen (PvE) - Vervolgens komt er een bestuurlijke (kaderstellende) startnotitie inclusief programma van eisen. Deze bestuurlijke startnotitie gaat ter besluitvorming naar de raad. Voorafgaand aan besluitvorming worden stakeholders betrokken. - Tevens wordt op dit moment het vorbereidingskrediet voor de ontwerpfasen vrijgegeven.	raad	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.
Voorlopig ontwerp (hoge impactprojecten) Bespreking in commissie. Deze beslist tot vrijgave voor inspraak (of niet rijp en terug naar college). Zienswijzen commissie worden meegenomen bij verwerking inspraak.	Vrijgave voor inspraak door commissie	- inspraak start pas na akkoord tot vrijgave cie. - Niet rijp-> nieuwe of aangepaste uitwerking door college.

Definitief ontwerp (hoge impactprojecten) Altijd ter advisering raad naar de commissie. Uitvoeringskrediet op basis kwaliteit verbeeld en beschreven resultaat in DO, grote risico's en vervolgproces.	Raad	Cie beslist of hamerstuk of anders wordt. Raad kan DO amenderen, zodat kwaliteit beoogd resultaat en efficiency voorgesteld proces kunnen worden gewogen tegen de de inzet van middelen
--	-------------	--

De indieners:

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