

Van: MJL Rommelse
Telefoon: 14010
E-mail: bbo@rotterdam.nl**Uw kenmerk:** 22bb2201 - BS22/00249
Ons kenmerk: M2301-3316 23bo006226**Onderwerp:** Besluitvormingsmodel Ruimtelijke
Ontwikkeling Rotterdam, afdoening motie
22bb2201**Datum:** B&W 27 juni 2023
Verzonden op 30 juni 2023

Aan de gemeenteraad

Onderwerp:

Besluitvormingsmodel Ruimtelijke Ontwikkelingen Rotterdam & motie volgorde op orde 22bb2201.

Waarom dit voorstel?/Waarom nu voorgelegd?

Voor u ligt "Het besluitvormingsmodel Ruimtelijke Ontwikkelingen Rotterdam". Het besluitvormingsmodel is de basis voor besluitvorming voor ruimtelijke ontwikkelingen in Rotterdam. Dit model legt de basis van het (onder de Omgevingswet verplichte) Werkend Stelsel. Met dit model leggen wij vanuit het college maar ook vanuit u als raad, de basis voor het **beter borgen en het goed organiseren van goede ruimtelijke ordening in Rotterdam**, vanuit de ambitie voor Goede Groei van de stad en de daaruit voortvloeiende opgave om de schaarse ruimte in de stad zo goed mogelijk te verdelen.

Met dit besluitvormingsmodel heeft het college in beeld gebracht via welke (bestuurlijke) producten de besluitvorming over de ruimtelijke ontwikkelingen in Rotterdam wordt vormgeven, welke bevoegdheden in de besluitvorming hierbij liggen bij de raad en welke bevoegdheden er zijn voor het college, en hoe deze producten zich ten opzichte van elkaar in het besluitvormingsproces verhouden. Met de komst van het besluitvormingsmodel stelt het college voor de Motie Volgorde op Orde als afgedaan te beschouwen.

Dit model maakt verdere stroomlijning en versnelling van ruimtelijke ontwikkelingen in Rotterdam mogelijk. Het besluitvormingsmodel geldt zowel voor ruimtelijke ontwikkeling vanuit gemeentelijk initiatief, als voor ruimtelijke ontwikkeling die door externe partijen in gang worden gezet. Werkzaamheden worden inzichtelijk en beter voorspelbaar (efficiënte inzet capaciteit) en partijen kunnen beter voorzien in welke fase wat van hen wordt verwacht (en wat nog niet). Het college wil in de komende periode de onderliggende processen verder uitlijnen in de werkprocessen van het Cluster Stadsontwikkeling, zodanig dat de voorbereidingsduur dus start van de opgave tot aan de start uitvoering, ook voor de complexe opgaven, wordt teruggebracht naar maximaal 8 jaar.



Relatie met het coalitieakkoord/collegewerkprogramma/eerder aangenomen moties en gedane toezeggingen:

- Omgevingsvisie
- Doorbouw maatregelen 2023 -2026
- Motie Volgorde op Orde

Toelichting:

Het model beschrijft de basis van de besluitvorming van ruimtelijke producten in Rotterdam. Toegevoegd is Model- Huidige Situatie (Bijlage A) en Model na invoering van de omgevingswet (Bijlage B). Doel van het Besluitvormingsmodel Ruimtelijke Ontwikkeling Rotterdam is betere samenwerking, meer overzicht en helderheid in samenhang en besluitvorming om de verdeling van de schaarse ruimte van Rotterdam in goede banen te leiden. Het model is gebaseerd op ervaringen, interne en externe gesprekken, behoeften van het college en de raad. Streven is om direct na vaststelling van het model op te sturen om de producten en de besluitvorming uit het model aan te houden. Daarmee komt het juiste besluit, op het juiste moment op de juiste tafel te liggen.

Dit doen we door:

- Onderscheid te maken in verschillende **typen ruimtelijke ontwikkeling** op basis van de complexiteit en impact van de opgave
- Onderscheid te maken in de verschillende **fases van planvorming**: hoe simpeler de ontwikkeling, hoe beperkter het aantal te doorlopen fases (en andersom)
- Het aanbrengen van meer **eenduidigheid in de naamgeving** en inhoud van integrale ruimtelijke producten en planfiguren naar type en fase
- Inzicht te bieden in de **samenhang** tussen verschillende producten en de **volgorde** waarin ze aan de orde zijn
- Het vastleggen **wie welk product ter goedkeuring vaststelt** in welke fase en wat eventuele volgende stappen zijn

NB: dit model beschrijft de belangrijkste processen in hoofdlijn, maar omvat nog niet NIET ALLE werkzaamheden, processen en producten in het ruimtelijk domein:

-Voor vernieuwingstrajecten in bestaande wijken, zoals grote herstructureringsprojecten en de werkzaamheden voor aardgasvrije wijken kunnen om uiteenlopende redenen aanvullende producten in de fases benodigd zijn. Bv. bij de aanpak van aardgasvrije wijken moeten Wijkuitvoeringsplannen (WUP's) worden gemaakt, en bij herstructurering van gebieden zijn er specifieke proceslijnen met corporaties.

-Ook voor de publiekrechtelijke kant is de procesgang met producten op hoofdlijnen geschetst, dit is geen uitputtende lijst. Voorbeelden van besluiten die niet in dit model zijn opgenomen zijn bijvoorbeeld Hogere Waardenbesluiten (voor geluid) of procedures en besluitvorming rondom onteigening. Deze besluiten zijn wel gekoppeld aan de producten uit het Besluitvormingsmodel Ruimtelijke Ontwikkelingen Rotterdam (BROM), maar staan niet afzonderlijk in het schema benoemd.

-Grote infrastructurele projecten kennen vaak een afwijkende systematiek, die gebaseerd is op processen van hogere overheden. (bijv. MIRT-projecten). Dit speelt o.a. bij de nieuwe oeververbinding.

-de planvorming voor projecten in de buitenruimte kent met name in de voorbereidings- en uitvoeringsfase eigen procedures en producten (bijv. IP-proces voor de inrichting van de buitenruimte)

-sectoraal beleid kent in een aantal gevallen ook sectorale uitvoeringsprogramma's en -projecten. Ook deze zijn geen onderdeel van dit model, maar dienen uiteraard wel te landen in de gebiedsgerichte producten zoals een Masterplan, Nota van Uitgangspunten of Visie.



Beschrijving van het model per onderdeel:

- A. Verticale kolom aan de linkerzijde van het schema: verschillende typen ruimtelijke ontwikkelingen gerangschikt naar complexiteit en impact op de stad
Niet alle ontwikkelingen in de stad zijn even complex. Het is van belang om een goede 'triage' te doen bij de start van ontwikkelingen: wat voor type opgave is dit? Hoe complexer, hoe hoger deze in de linker kolom staat. Het gros van de ontwikkelingen bevindt zich overigens in de onderste vakjes van deze kolom.

Er zijn vier categorieën ontwikkelingen:

- **Structuurontwikkeling:** grootschalige, complexe ontwikkeling met grote impact op de stad als geheel (Voorbeelden: de Oostflank, Kop van Zuid). Hiervoor kan het zelfs nodig zijn om de Omgevingsvisie te actualiseren. Bij een dergelijke ontwikkeling zijn zeer veel partijen betrokken en neemt de planvorming tot aan daadwerkelijke realisatie jaren in beslag. De overheid is vrijwel altijd de leidende partij bij dit soort ontwikkelingen.
- **Gebiedsontwikkeling:** Ontwikkeling van een groter gebied, inclusief openbare ruimte, meerdere functies en gebouwen. (Voorbeelden: M4H, Polder Zestienhoven, Hart van Zuid, Little C). Er zijn vaak meerdere eigenaren en ontwikkelende partijen betrokken, de rol van de gemeente is doorgaans proactief omdat de gemeente vaak (deels eigenaar is van de grond) en er ook een stevige publiekrechtelijk procedure moet worden doorlopen.
- **Projectontwikkeling (met een onderverdeling naar regulier en complex):** De ontwikkeling van een gebouw of beperkte set van gebouwen op een plot die in veel gevallen in private handen is. De initiatief nemende partij is meestal een private partij, die voor een groot deel verantwoordelijk is voor de te doorlopen planvorming. De gemeente heeft een kaderstellende en toetsende rol, publiekrechtelijk en in veel gevallen ook privaatrechtelijk. Vooral bij complexe projectontwikkeling is de kaderstellende rol aan orde, omdat vaak het publiekrechtelijke kader (Bestemmingsplan) aangepast moet worden om de ontwikkeling mogelijk te maken. (Voorbeelden: Hoogbouw < 70 m, < 120 woningen, verplaatsing of opheffing schaarse functies, functies met een hoge milieu impact)
- **Bouwaanvragen:** dit zijn de aanvragen die getoetst worden aan de vigerende kaders, waarna er al dan niet een vergunning om te bouwen wordt afgegeven. Bouwaanvragen passen dus al binnen het Bestemmingsplan. Als dit niet het geval is, komt een ontwikkeling vaak in een van de vakjes hierboven terecht. Privaatrechtelijk kan sprake zijn van benodigde ontheffing op het gebruik.

- B. Horizontale balk bovenaan het schema: de verschillende planfasen.
De horizontale balk bovenin maakt onderscheid in de verschillende **fases van planvorming** van grof en abstract, naar fijn en gedetailleerd. De vier fases zijn Verkenning, Verdieping, Voorbereiding en Uitvoering. Hoe simpeler de ontwikkeling, hoe beperkter het aantal te doorlopen fases (en andersom). Dit vertaalt zich in het schema in groene pijltjes die staan voor de verschillende **'instapmomenten' voor planvorming**.

Bouwaanvragen beginnen meer aan de rechterzijde, in de voorbereidingsfase. Gebieds- of structuurontwikkelingen beginnen verder links. Een complexere



ontwikkeling (bijv. met veel partijen, tegengestelde belangen, grote verandering van gebruik) kent daarmee een langer plan- en besluitvormingsproces, maar komt na het doorlopen van de Verkennings- en Verdiepingsfase ook in de Voorbereidende en Uitvoerende fase uit.

C. Gekleurde stippen in het model: de verschillende producten

In het model staan grote en kleine stippen met verschillende kleuren. Deze staan voor de producten die bij een bepaald type ontwikkeling in een bepaalde fase gemaakt moeten worden. Soms zijn de namen, vorm en het type inhoud van deze producten voor een groot deel wettelijk bepaald. Dit is vaak aan de orde bij publiekrechtelijke producten (gele stippen) zoals het Bestemmingsplan. Een van de doelen van dit model is om ook voor overige producten (de andere kleuren stippen) meer **eenduidigheid in de naamgeving en inhoud van producten** aan te brengen. Meer eenduidigheid helpt om meer sturing en structuur aan de werkzaamheden van de vele betrokkenen te kunnen geven. Het helpt ook te kunnen verhelderen aan betrokkenen en besluitvormers welke vragen en kwesties op moment en in welk product geadresseerd worden. (Voorbeeld: in een Gebiedsambitiedocument staat nog niet hoe een ontwikkeling eruit zal komen te zien. In een Welstandsparagraaf wordt de beeldkwaliteit voor gebouwen benoemd, inclusief de toetsingscriteria voor Welstand.) Vooral voor de ruimtelijke producten (dikke groen stippen) is een vereenvoudiging en standaardisering van producten per fase van grote meerwaarde, omdat deze producten sturend zijn voor een groot deel van de publiekrechtelijke, privaatrechtelijke en financiële producten. Structurering van de ruimtelijke producten levert dus ook op andere vlakken betere sturing op.

D. Samenhang: de lijnen tussen de stippen, de linken tussen ruimtelijke producten onderling, publiekrechtelijke producten en privaatrechtelijke producten

De verschillende producten hebben geen toevallige plek in het schema. Het model biedt inzicht in de **samenhang** tussen verschillende producten en de **volgorde** waarin ze aan de orde zijn. De dikke groene lijn (het trappetje) geeft aan dat van links naar rechts een aantal producten in een vaste volgorde gemaakt en vastgesteld moeten worden, afhankelijk van het instapmoment. Met een goede triage aan de start is het mogelijk om snel overzicht te krijgen welke fases de ontwikkeling moet doorlopen en welke producten daarbij horen. Hoe lager op de trap, hoe beperkter het aantal producten. Zo wordt er voorkomen dat er tijd wordt verspild, omdat te laat blijkt dat er cruciale stappen zijn overgeslagen en de planvorming vastloopt.

De lijnen van de ruimtelijke producten (groene dikke stippen) naar de publiekrechtelijke producten (gele stippen), geven aan dat parallel aan de ruimtelijke planvorming er publiekrechtelijk procedures gevolgd moeten worden. Hieraan zijn wettelijke inspraakprocedures met bezwaar en beroep verbonden. Vaak heeft de gemeente niet alleen een publiekrechtelijke taak, maar is er ook sprake van een privaatrechtelijke rol. De samenhang hiermee is in het onderste vak geduid. De hoofdverbindingen zijn zichtbaar gemaakt in het model. Uitwerking in detailniveau op andere sub-sporen kan plaatsvinden in het nader op te stellen handboek soldaat.



E. Besluitvorming: Wie gaat waarover?

Met het uitlijnen van de onderdelen A-D in het model, is het nu ook mogelijk om aan te geven **wie welk product ter goedkeuring vaststelt** in welke fase en wat eventuele volgende stappen zijn. **De vierkante vakjes** in het model geven weer welk orgaan besluitvormend is: de Raad, het College of (gemandateerd) Ambtelijk. Voor een aantal producten geldt dat dit bij Wet is geregeld, zoals het Bestemmingsplan. Voor de meeste overige producten is dit ter discussie en besluitvorming tussen College en Raad.

Heldere afspraken wie waarover beslist in welke fase, voorkomt dat mensen op de verkeerde stoel gaan zitten, voor verrassingen komen te staan of zich gepasseerd voelen.

Overgangsperiode & nadere uitwerking

In het besluitvormingsmodel wordt de raad in een zo vroeg mogelijk stadium op de uitgangspunten voor ruimtelijke ontwikkelingen geconsulteerd. Bij projectontwikkelingen wordt hiervoor een nieuw product in het besluitvormingsproces aangeboden, het zogenaamde Project-Ambitiedocument. Het Project-Ambitiedocument zal een duidelijke positionering krijgen in onze projectuitwerkingen. Het Project Ambitiedocument bevat de ruimtelijk-programmatische hoofddopgave die in de uitwerking van het project moet worden meegenomen. Dit product is bedoeld als kader, waarbinnen de verdere uitwerking in stappen (de volgende groene stippen in het schema) zal plaatsvinden. Als er wordt afgeweken van dit kader, moet dit dus teruggelegd worden bij het gremium die dit in eerste instantie heeft vastgesteld. Omdat een aantal lopende projecten, nog geen project ambitiedocument hebben vastgesteld, en het ondoenlijk is om deze met terugwerkende kracht op te stellen, wordt voorgesteld om in die gevallen als overgangsregeling de NVU ter informatie aan de Raad toe te zenden.

Het college zal in de komende periode het besluitvormingsmodel, als basis voor de besluitvorming op ruimtelijke ontwikkelingen nader uitwerken binnen de processen van het Cluster Stadsontwikkeling. Hiervoor zal gewerkt worden aan een handboek besluitvormingsmodel. In dit handboek wordt o.a. beschreven, hoe het uniforme product gedefinieerd worden, hoe de onderliggende ambtelijke besluitvormingsroute wordt vormgegeven, welke maatwerk mogelijk is, en wordt de exacte samenhang tussen de producten nader beschreven. Het college streeft ernaar om dit handboek uiterlijk op 1 januari 2024 beschikbaar te hebben.

Participatie in ruimtelijke ontwikkelingen

Gekoppeld aan de uitwerking van het besluitvormingsmodel in het "Handboek besluitvormingsmodel" wordt ook gewerkt aan het "Handboek Participatie" e.e.a. conform de toezegging 23bb001802. Het "Handboek Participatie" wordt onderdeel van het "Handboek besluitvormingsmodel".

Met de vaststelling van het besluitvormingsmodel ruimtelijke ontwikkelingen Rotterdam stelt het college voor de Motie volgorde op orde (22bb2201) als afgedaan te beschouwen. Tevens wordt met het besluitvormingsmodel de volgorde waarin grondexploitaties en bestemmingsplannen worden vastgesteld inzichtelijk gemaakt. Wij stellen u voor de hiermee samenhangende toezegging (19bb17342) als afgedaan te beschouwen.



Financiële en juridische consequenties/aspecten:

Doelstelling van het model is om ook de financiële strategieën en paragrafen integraal onderdeel te laten zijn van de besluitvorming, van de verschillende producten. Daarbij wordt gestreefd om de financiële en ruimtelijke besluitvorming, liefst in hetzelfde product, te koppelen en tegelijk in besluitvorming te brengen. In het handboek besluitvormingsmodel zal deze onderlinge samenhang en de vereisten die gelden vanuit de financiële en juridische sturing op de productinhoud duidelijk worden beschreven.

Burgemeester en wethouders van Rotterdam,

De secretaris,

V.J.M. Roozen

De burgemeester,

A. Aboutaleb

Bijlage(n)

- Bijlage A_Besluitvormingsmodel Huidige Situatie
- Bijlage B_Besluitvormingsmodel per 1 januari 2024 (Na invoering omgevingswet)