

Het Besluitvormingsmodel Ruimtelijke Plannen Rotterdam

31 januari 2004

Colofon

Uitgave OBR en dS+V

Samenstellers: J. Verburg en J. Dams

Redactie: A. Pols

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Leeswijzer	4
1. Veel gestelde vragen	5
2. Het besluitvormingsmodel (zie schema 1)	7
2.1. Doel	
2.2. Structuur	
Besluitvormingsmomenten	
Fasering	
De start	
Plan van aanpak	
Rekenen en tekenen (zie schema 5 en schema 6)	
Samenwerking met private partijen (zie schema 4)	
De juridische planologische procedures (zie schema 3)	
De bestuurlijke en ambtelijke aansturing (zie schema 2)	
2.3 Beschrijving	
Het startbesluit	
Visiefase	
Masterplanfase	
Stedenbouwkundige planfase	
De bouwplan- en inrichtingsplanfase	
3 Schematische weergave	14
Schema 1: Het besluitvormingsmodel	
Schema 2: Het besluitvormingsmodel in relatie tot bestuurlijke en ambtelijke aansturing	
Schema 3: Het besluitvormingsmodel in relatie tot de juridische planologische procedure	
Schema 4: Het besluitvormingsmodel in relatie tot de gebiedsafspraken en overeenkomsten	
Schema 5: Het besluitvormingsmodel in relatie tot tussenproducten OBR	
Schema 6: Het besluitvormingsmodel in relatie tot tussenproducten dS+V	

Voorwoord

Er zijn verschillende aanleidingen om een besluitvormingsmodel voor ruimtelijke plannen en projecten te ontwikkelen.

- De intrekking van de Verordening Organisatie Stadsvernieuwing heeft als onbedoeld neveneffect gehad dat Rotterdam niet meer beschikte over een besluitvormingsmodel dat de ontwikkeling van projecten in de verschillende fasen volgde en zonodig bijstuurde.

- Bij de gretige (koopwoning)markt van de jaren 90 werd een dergelijk model nauwelijks gemist. Met het teruglopen van de bouwproductie in 2001 en 2002 werd het gemis manifest. Bij de directies dS+V en OBR ontstond de behoefte om voor het sturen van projecten een besluitvormingsmodel te ontwikkelen om zo gericht te kunnen werken aan een versnelling van de bouwproductie.

- Op verschillende terreinen is er de afgelopen tijd veel veranderd en staat er veel te veranderen. Te denken valt daarbij de milieuwetgeving, de woningwet, het bouwbesluit, de verschillende subsidieregelingen en de RO-wetgeving.

- Het gemis zit vooral in de fase tot en met de totstandkoming van het stedenbouwkundig plan. Juist in deze fase blijven projecten vaak "hangen". Er ontstaat een wildgroei aan documenten met verschillende inhoud en naamgeving. In de praktijk leidt dit ook tot onnodige cyclische processen omdat niet altijd even duidelijk is naar welke besluitvorming wordt toegewerkt en wat de te nemen stappen zijn na de besluitvorming.

- Het besluitvormingsmodel uit de stadsvernieuwing terughalen biedt geen soulaas, de tijden zijn veranderd. De overheid heeft niet meer het alleenrecht in de sturing van projecten. Met het teruglopen van de volkshuisvestingssubsidies en de bestuurlijke opdracht vooral koopwoningen te bouwen is er voor de private partijen een veel grotere rol weggelegd. Bij veel projecten heeft dit geleid tot intensieve samenwerking tussen overheid en private partijen. Het nieuwe besluitvormingsmodel zal hierop moeten inspelen.

Het besluitvormingsmodel is een communicatiemiddel tussen opdrachtgevers, directie, projectleiders en projectmedewerkers. Bij de start van een project biedt het besluitvormingsmodel een handvat voor de projectleider om een goed plan van aanpak op te stellen en een ProjectStartUp (PSU) te organiseren.

De directie gebruikt het besluitvormingsmodel om aan de projectleiders de juiste vragen te stellen om een goed beeld van de voortgang te krijgen.

De centrale vraag is steeds naar welke besluitvorming er wordt toegewerkt.

Leeswijzer

Het besluitvormingsmodel is een communicatiemiddel tussen alle betrokkenen bij het ontwikkelen van ruimtelijke plannen in Rotterdam.

Het besluitvormingsmodel is een belangrijk hulpmiddel om ruimtelijke projecten zowel in zijn geheel als in zijn afzonderlijk te onderscheiden fasen uit te lijnen. Zo is het besluitvormingsmodel goed te gebruiken voor het opstellen van een plan van aanpak aan het begin van iedere fase.

Het besluitvormingsmodel moet werken als een 'mental map'. Vergelijk het met een metrokaart. Metrokaarten zijn een uitstekende 'mental map', waarbij men in een oogopslag het metronet overziet en snel de juiste route bepaalt. Op den duur ga je de metrokaart steeds minder te raadplegen. Het is mogelijk de route in gedachte te bepalen.

Zo moet het besluitvormingsmodel ook gaan werken. In schema 1 is het besluitvormingsmodel schematisch weergegeven. Schema 1 heeft enige uitleg nodig, alvorens het als mental map kan gaan werken. Deze notitie bevat de benodigde informatie over het model.

Het model is niet in de studeerkamer ontwikkeld. Bij de totstandkoming is met verschillende medewerkers over het model gesproken. De werkgroep procesinrichting en de leden van het speerpunt nauwkeurige stedenbouw hebben als denktank aan de totstandkoming meegewerkt. Ook zijn er twee workshops georganiseerd, waar in een brede zetting het model kritisch besproken is. Dit heeft veel waardevol materiaal opgeleverd voor de totstandkoming van het voorliggende besluitvormingsmodel.

Bij de totstandkoming van het besluitvormingsmodel zijn natuurlijk de nodige vragen gesteld, deze zijn (met antwoorden) terug te vinden in hoofdstuk 1.

In hoofdstuk 2 wordt het besluitvormingsmodel beschreven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het doel, en de structuur van het model, wat zijn de centrale elementen waaromheen het besluitvormingsmodel is opgebouwd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving per fase.

In hoofdstuk 3 zijn een aantal schema's opgenomen. Allereerst natuurlijk een schematische weergave van het besluitvormingsmodel. Daarnaast wordt het model gerelateerd aan de bestuurlijke en ambtelijke sturing, de juridische planologische procedures, de gebiedsafspraken en met de tussenproducten van OBR en dS+V.

1. Veel gestelde vragen

Tijdens de gesprekken met medewerkers, de discussies in de werkgroep procesinrichting en de werkgroep nauwkeurige stedenbouw en tijdens de twee workshops over het besluitvormingsmodel werden over het model veel vragen gesteld. De vragen gaan vooral over de werking van het model. De meest gestelde vragen zijn in dit hoofdstuk opgenomen.

1.1 Hoe start een project ?

Een project start met een startbesluit. Een verzoek om een project te starten kan komen van het bestuur, uit de ambtelijke organisatie maar ook van een externe partij. Een dergelijk verzoek leidt ertoe dat het project wordt gedefinieerd en een plan van aanpak voor de eerste fase van het project wordt opgesteld. Een startbesluit wordt door het (deel)gemeentebestuur genomen.

1.2 Geldt dit model voor alle projecten?

Dit besluitvormingmodel is toegespitst op ruimtelijke plannen. Het model geldt dus niet voor economische projecten.

1.3 Moet ieder project alle fasen doorlopen?

Nee, dat hoeft zeker niet. Niet alle projecten starten met een visiefase. Veel projecten starten met het opstellen van een stedenbouwkundig plan dan wel met een bouwplan. Als een project niet start in de visiefase moeten de kaderstellende besluiten uit eerdere planfasen worden meegenomen.

1.4 Wat doe je als een particulier een bouwinitiatief indient?

Op het moment dat een particulier wil starten met het opstellen van een bouwplan moet gekeken worden naar de eisen van het bestemmingsplan en naar de kaderstellende besluiten van de eerdere fasen. Zijn deze besluiten niet afdoende om aan de particulier de stedenbouwkundige, programmatische en financiële randvoorwaarden mee te geven, dan dient in samenwerking met de particulier een stedenbouwkundig plan te worden ontwikkeld en wordt hiertoe een startbesluit genomen.

1.5 Kunnen fasen worden samengevoegd?

Ja, dat is zeer wel mogelijk. Zeker bij kleine projecten kan het efficiënt zijn enkele fasen ineen te schuiven. Wel dient dit in het plan van aanpak te worden aangegeven. Het dient helder te zijn naar welke besluitvorming wordt toegewerkt en welke werkzaamheden daarmee gemoeid zijn.

1.6 Voor wie is het model bestemd?

Het model is bestemd voor alle betrokkenen bij het project. Het gaat dan zowel om "de bovenbouw" van de projectorganisatie (bestuur/directie) als om de werkers "in het veld", de projectmedewerkers.

1.7 Wat is de relatie met Projectmatig Creëren, met de Twijnstra en Gudde methode en met Prince 2?

Dit zijn allen projectmanagementmethoden die ingaan op zaken als risicobeheersing, omgevingsanalyse, informatiebeheersing, organisatieprincipes e.d. Het zijn waardevolle instrumenten die steun bieden bij het op juiste wijze leiden van projecten. Ze bevatten echter geen besluitvormingsmodel, dat laat zien welke besluitvorming in welke fase nodig is om de ontwikkeling van ruimtelijke plannen een stap verder te brengen.

1.8 Is cyclisch werken nu niet meer mogelijk?

Het is altijd mogelijk om een voorafgaande fase geheel of gedeeltelijk over te doen. Veranderende omstandigheden dan wel voortschrijdend inzicht kunnen dit noodzakelijk maken. Maar het gebeurt dan wel bewust en er wordt verantwoording afgelegd via een nieuw plan van aanpak

1.9 Bij grote project duren fasen soms erg lang. Kunnen fasen dan verder worden onderverdeeld?

Evenals fasen kunnen worden samengevoegd, zijn fasen ook verder onder te verdelen. Zeker bij omvangrijke en gecompliceerde projecten met een lange looptijd ligt een verfijning van de fasering voor de hand. Ook hier is weer essentieel dat dit in het plan van aanpak wordt aangegeven. Altijd is uitgangspunt dat naar een bepaalde besluitvorming wordt toegewerkt, waarbij producten uit de betreffende deelfase ter vaststelling aan bestuur en/of directie worden voorgelegd.

1.10 Is het model ook te gebruiken voor de samenwerking met private partijen?

De samenwerking met private partijen wordt als regel in samenwerkingsovereenkomsten vastgelegd. Het besluitvormingsmodel is dan een prima hulpmiddel om in de samenwerkingsovereenkomst de private partijen te binden aan de gemeentelijke werkwijze om ruimtelijke plannen te ontwikkelen.

1.11 De dS+V en OBR maken hun eigen producten, hoe verhoudt zich dat tot het model?

Het besluitvormingsmodel geeft aan naar welke besluitvorming in welke fase wordt toegewerkt en welke eisen dat stelt aan het te ontwikkelen product. De dS+V en OBR zullen in iedere fase hun eigen tussenproducten opstellen en deze tussenproducten op elkaar afstemmen. Rekenen en tekenen gaan in iedere fase hand in hand.

1.12 Wie stelt een plan van aanpak vast?

Een plan van aanpak wordt opgesteld door de projectleider in samenwerking met de ambtelijke opdrachtgevers en het projectteam. Een PSU is een uitstekend projectmanagementinstrument om een plan van aanpak op te stellen. Het plan van aanpak wordt besproken in het opdrachtenoverleg (dS+V) en/of de projecttoetsingscommissie (OBR). In hoeverre plannen van aanpak dienen te worden voorgelegd aan het bestuur verschilt per project. Bij een redelijk eenvoudig klein buitenruimteproject kan worden volstaan met een melding aan de portefeuillehouder van de deelgemeente, terwijl bij grote gecompliceerde projecten als regel expliciet de goedkeuring van het college vereist is.

1.13 waarom start iedere fase met een plan van aanpak?

In het plan van aanpak wordt de ontwikkeling van het project in de betreffende fase vastgelegd. Deze vaststelling van het plan van aanpak kan worden gezien als een projectcontract. De verschillende partijen leggen de na te streven doelen vast en ook wat eenieders bijdrage is om tot deze doelen te komen. Men kan elkaar dus aanspreken op basis van dit plan van aanpak.

2. Het besluitvormingsmodel

2.1 Doel

Het doel van het besluitvormingsmodel is om door eenduidigheid in het onderscheiden van fasen en het hanteren van gelijke begrippen tot een betere sturing van projecten te komen. De status van het project is voor alle betrokkenen op elk moment helder. Wanneer bijvoorbeeld van een project gezegd wordt dat het zich in 'fase drie' (stedenbouwkundige planfase) bevindt, dan is duidelijk in welke fase het project zich bevindt en naar welke besluitvorming wordt toegewerkt.

Tussen projecten bestaan grote verschillen. Het besluitvormingsmodel moet zowel toepasbaar zijn op omvangrijke projecten, zoals de ontwikkeling van een geheel nieuwe woonwijk als Nesselande, maar ook op kleinschalige projecten, zoals het opknappen van het Wallisblok in Spangen. Bij de totstandkoming van het besluitvormingsmodel is er daarom voor gekozen om een model op hoofdlijnen te ontwikkelen. Binnen deze hoofdlijnen biedt het besluitvormingsmodel de nodige flexibiliteit.

Alle projecten doorlopen het besluitvormingsmodel. In paragraaf 2.2.2 over fasering en paragraaf 2.2.3 over de start wordt verder op het onderscheid tussen omvangrijke en kleinschalige projecten ingegaan.

Het besluitvormingsmodel is geen vrijblijvende aanbeveling, maar een bindende richtlijn die bepalend is voor alle ruimtelijke projecten, waar dS+V en OBR aan werken.

Stukken voor directieraden, stuurgroepen e.d. dienen te voldoen aan het besluitvormingsmodel alvorens te kunnen worden geagendeerd.

2.2 Structuur

2.2.1 Besluitvormingsmomenten

Het besluitvormingsmodel is opgebouwd rond de bestuurlijke besluitvormingsmomenten. Deze besluitvormingsmomenten staan centraal. Deze besluitvormingsmomenten zijn go/no-go momenten. "Gaat het project door naar de volgende fase?", is steeds de kernvraag.

Het besluitvormingsmodel laat zien met welke bestuurlijke besluitvorming in iedere fase wordt afgesloten. Alle betrokkenen weten dus naar welke besluitvorming in de betreffende fase wordt toegewerkt en welke producten moeten worden geleverd om deze besluitvorming mogelijk maken. Blijkt dit niet mogelijk dan kan de fase niet worden afgerond en kan niet aan de volgende fase worden begonnen.

De besluitvorming, waarmee een fase wordt afgerond is kaderstellend voor de werkzaamheden van de volgende fase. De producten die in de volgende fase ontwikkeld gaan worden, worden vastgelegd via de besluitvorming uit de voorafgaande fase.

Het besluitvormingsmodel geeft dus aan aan welke voorwaarden het einddocument in iedere fase moet voldoen om gewenste besluitvorming mogelijk te maken. Dit geeft de gewenste eenduidigheid in de inhoud en de naamgeving van de verschillende projectdocumenten.

Bij de totstandkoming van producten werkt het besluitvormingsmodel dus als een communicatiemiddel voor de bij totstandkoming van de producten betrokken diensten, zoals de dS+V, OBR en GW. Aan de hand van het besluitvormingsmodel kunnen de taken van de betrokken diensten worden benoemd en de activiteiten op elkaar worden afgestemd. Deze afstemming van de werkzaamheden wordt vastgelegd in het plan van aanpak aan het begin van iedere fase.

2.2.2 Fasering

Er is bewust voor gekozen om niet de in de meeste literatuur gehanteerde terminologie - initiatiefase, definitiefase, en ontwerpfasen - te gebruiken. De reden is dat deze terminologie te algemeen is en niet aangeeft aan welk product wordt gewerkt.

Ook zullen er fasen zijn die weer worden onderverdeeld in verschillende momenten. Zo zal een ontwikkelaar bij de start van de bouwplanontwikkeling ook een initiatiefase, een definitiefase en een ontwerpfasen onderscheiden. Het hanteren van deze termen in het besluitvormingsmodel werkt dan alleen maar verwarrend.

Na de nodige gesprekken is op basis van de besluitvormingsmomenten gekozen voor de volgende fasering:
visiefase;

masterplanfase;
stedenbouwkundige planfase;
bouwplan- en inrichtingsplanfase;
uitvoeringsfase;
beheerfase.

Projecten verschillen qua looptijd, schaal en complexiteit. Het besluitvormingsmodel is voldoende flexibel om op deze verschillen in te spelen. Zo kunnen fasen en daarmee besluitvormingsmomenten worden samengevoegd als het om kleine en relatief eenvoudige projecten gaat. Ook kunnen in één fase meerdere stappen worden onderscheiden als het om grote, langlopende complexe projecten gaat. In dergelijke gevallen zullen tussenproducten tussentijds ter besluitvorming aan het bestuur worden voorgelegd. Eventueel gewenste samenvoeging dan wel verdere uitsplitsing zal in het plan van aanpak moeten worden aangegeven en verantwoord.

De verschillende projectfasen kennen ook een verschillende schaalniveau.

- Visies worden ontwikkeld op het schaalniveau van regio, stad of deelgemeente.
- Masterplannen worden ontwikkeld op het schaalniveau van een deelgemeente of een omvangrijk gebied of wijk.
- Stedenbouwkundige plannen worden ontwikkeld op het buurt- en kavelniveau.
- Bouwplannen en inrichtingsplannen worden ontwikkeld op kavel- en locatieniveau.

De tijdsduur per fase is project-afhankelijk. Het is wel belangrijk om de tijdsspanne van een fase niet te lang te laten duren.

Voor "een gemiddeld project" is er in principe een half jaar voor de visiefase, een jaar voor de masterplanfase en een half jaar voor de stedenbouwkundige planfase. Kleine projecten kunnen sneller, grote en complexe projecten kunnen (maar dan goed beredeneerd) een langer tijdsbeslag hebben.

2.2.3 De start

De start van een nieuw project is altijd een bijzonder moment. Maar gezien de verschillen tussen projecten qua looptijd, schaal en complexiteit heeft de start van ieder nieuw project ook specifieke kenmerken.

Niet alle projecten starten met een visieontwikkeling, een masterplanontwikkeling of zelfs niet met het ontwikkelen van een stedenbouwkundig plan.

Zo kan een project worden gestart omdat een private partij een bouwplan op een bepaalde bouwlocatie wil ontwikkelen en daartoe contact zoekt met de gemeente en/of de deelgemeente. De private partij wil op dat moment met de bouwplanfase starten. Dat is goed mogelijk. De (deel)gemeente zal zich de vraag moeten stellen of voor deze specifieke locatie de stedenbouwkundige en financiële randvoorwaarden op te stellen zijn en op basis daarvan een ontwikkelovereenkomst is op te stellen. Is dit niet het geval dan betekent dit dat onderdelen uit de stedenbouwkundige planfase eerst nader dienen te worden uitgewerkt.

Een project kan ook met de stedenbouwkundige planfase starten. Denk aan een corporatie of aan een deelgemeente, die voor een specifieke wijk een stedenbouwkundig plan wil ontwikkelen. Op dat moment is het belangrijk om na te gaan of er voor dit specifieke gebied reeds visies en masterplannen zijn ontwikkeld en welke kaderstellende uitgangspunten bij de ontwikkeling van het stedenbouwkundige plan moeten worden meegenomen. Of welke aspecten zijn in de masterplanfase niet meegenomen en dienen dus een plaats te krijgen in de stedenbouwkundige planfase.

2.2.4 Plan van aanpak

Bij een goed hanteren van het model zit er steeds helderheid aan de voorkant in iedere fase van een project. Dit voorkomt frustraties gedurende het proces. Dit voorkomt ook het onnodig opnieuw doen van eerder verrichte werkzaamheden.

Het plan van aanpak is dus in alle fasen van het project een essentieel document. Het plan van aanpak is het sturingsdocument voor de betreffende fase en gaat in de beheersaspecten van projectmanagement, te weten: geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit. Een PSU is een goed instrument om een plan van aanpak op te stellen.

In het plan van aanpak is opgenomen:

- naar welke bestuurlijke besluitvorming wordt toegewerkt;
- welke tussenproducten en welke onderzoeken daarvoor nodig zijn;
- wie deze werkzaamheden uitvoert en wat dit betekent voor de inzet en de capaciteit;

- het benodigde budget in deze fase;
- de planning van de fase;
- de projectorganisatie: projectdirecteur; de ambtelijke aansturing door ontwikkelingsmanager/teamleider, de projectleider en de samenstelling van het projectteam;
- aan welke directieraad wordt verantwoording afgelegd, wie rapporteert op welk moment aan de directieraad en welke beslissing wordt gevraagd;
- de wijze van samenwerking met private partijen;
- op welke wijze extern zal worden gecommuniceerd.

Dit is geen volledige opsomming. In paragraaf 2.3 'Beschrijving' wordt per fase aangegeven wat in deze fase in het plan van aanpak niet mag worden vergeten.

In essentie is het plan van aanpak een projectmanagementcontract tussen de directie, de projectleiding en de projectmedewerkers. Men weet wat men van elkaar mag verwachten en men kan elkaar daar ook op aanspreken.

2.2.5 Rekenen en tekenen

Aan de ontwikkeling van de producten in het besluitvormingsmodel (zie voor de beschrijving van de producten paragraaf 2.3) dient door OBR en dS+V samengewerkt te worden. Daartoe ontwikkelen dS+V en OBR in iedere fase hun eigen tussenproducten. De afstemming van deze tussenproducten en de dialoog over deze tussenproducten leiden uiteindelijk tot het gewenste product op basis waarvan afrondende bestuurlijke besluitvorming mogelijk is.

Op deze wijze gaat rekenen en tekenen in alle fasen hand in hand.

Logischerwijs zal het niveau waarop het rekenen en tekenen plaatsvindt per fase verschillen. Het rekenen doorloopt de volgende detailniveaus:

- de visiefase: financiële quick scan;
- de masterplanfase: bepaling financiële mogelijkheden en doelstelling;
- de stedenbouwkundige planfase: definitieve grondexploitatie.

Het tekenen doorloopt de volgende schaalniveaus:

- de visiefase: schaal 1:25.000 tot 1:2.500;
- de masterplanfase: schaal 1:10.000 tot 1:1.000;
- de stedenbouwkundige planfase: schaal 1:2.000 tot 1:500.

2.2.6 Samenwerking met private partijen

Bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen wordt steeds vaker de samenwerking gezocht met private partijen, zoals projectontwikkelaars en corporaties.

Voor de vorm van deze samenwerking is geen blauwdruk te geven. Zowel per project als per fase zal de samenwerkingsvorm verschillen.

In ieder fase is samenwerking met private partijen mogelijk. Voor de samenwerkingsovereenkomst is de besluitvorming uit de voorgaande fase kaderstellend. In de huidige praktijk wordt vaak na de masterplanfase een samenwerkingsovereenkomst met private partijen afgesloten. Na de afronding van de stedenbouwkundige planfase kan een (project)ontwikkelingsovereenkomst met de particuliere ontwikkelaar worden afgesloten ten behoeve van de planrealisatie.

In de stedelijke herstructureringsgebieden worden op dit moment intentieovereenkomsten en daaropvolgend gebiedsafspraken met private partijen getekend. Het startbesluit tot de ontwikkeling van een ontwikkelingsvisie moet het tekenen van een intentieovereenkomst mogelijk maken. Op basis van de besluitvorming over het masterplan zijn gebiedsafspraken te maken. Gebiedsafspraken worden gemaakt op het programmaniveau en zijn daarmee gerelateerd aan het masterplan.

2.2.7 De juridische planologische procedures

Een project doorloopt het besluitvormingsmodel. Daarnaast dient vrijwel ieder project een aantal wettelijke verplichte juridische en planologische procedures te doorlopen.

Het masterplan is bij uitstek het document waarmee de juridische procedures worden gestart. Het masterplan is de startnotitie voor het bestemmingsplan. Het masterplan geeft inzicht in de eigendomsverhoudingen en

geeft daarmee een eerste inzicht in de eventuele noodzaak van onteigening en in het masterplan wordt onderzocht in hoeverre een MER noodzakelijk is.

Het masterplan moet ook een goede ruimtelijke onderbouwing geven bij vrijstellingsprocedures, ex artikel 19 WRO.

Ieder masterplan dient dan ook een paraaf/hoofdstuk te bevatten waarin wordt aangegeven welke juridische en planologische procedures doorlopen dienen te worden. Deze procedures zullen vrijwel altijd bepalend zijn voor de looptijd van een project. Het ligt dan ook voor de hand dat in het masterplan de planning voor de gehele looptijd wordt opgenomen, waarbij deze planning gekoppeld wordt aan de juridische en planologische procedures.

Juridisch planologische procedures kennen een zelfstandig bestuurlijk besluitvormingstraject. Van de projectleider mag verwacht worden dat hij de juridische besluitvormingmomenten (bijv. wet voorkeursrecht, start vrijstellingsprocedure) zoveel mogelijk koppelt aan de besluitvormingsmomenten van het besluitvormingsmodel.

2.2.8 De bestuurlijke en ambtelijke aansturing

Iedere fase van het besluitvormingsmodel dient te worden afgesloten met een bestuurlijk besluit. Om reden van efficiency zal dit vaak een "dubbelbesluit" zijn. Er wordt zowel een fase afgesloten als goedkeuring gevraagd voor de start van de volgende fase. De masterplanfase wordt bijvoorbeeld afgesloten met de bestuurlijke vaststelling van het masterplan en op basis van het plan van aanpak voor de stedenbouwkundige planfase wordt groen licht gegeven om met deze fase te starten.

Het bestuurlijk orgaan dat besluit over afsluiten en starten van de eerste drie projectfasen zal voor de grote complexe projecten als regel het college van burgemeester en wethouders zijn en voor de relatief kleine en eenvoudige projecten de stuurgroep noord, de stuurgroep zuid of de stuurgroep centrum. De deelgemeenten zijn in de stuurgroepen zuid en noord vertegenwoordigd terwijl, met name bij buitenruimteprojecten in hun gebied, soms ook het dagelijks bestuur van de deelgemeente de besluiten neemt.

Besluitvorming in het betreffende bestuurlijk orgaan wordt voorafgegaan door ambtelijke bespreking en besluitvorming in de respectievelijke directieraden: de ruimtelijke economische directieraad, de directieraad stedelijke planning, de directieraad binnenstad en de directieraad buitenruimte.

Op deze gebruikelijke gang van zaken zijn enkele uitzonderingen. Bij zeer grote projecten zal de besluitvorming plaats vinden in de gemeenteraad (CS, RandstadRail). Daarnaast zal in enkele gevallen wettelijke besluitvorming door de gemeenteraad vereist zijn. Zo dient een bestemmingplan door de gemeenteraad te worden vastgesteld.

Van ieder project dient bij het startbesluit en bij de vaststelling van het plan van aanpak per fase te worden bepaald onder welke directieraad het project valt en aan welk bestuurlijk orgaan de besluitvorming wordt voorgelegd.

2.3 Beschrijving

2.3.1 Het startbesluit

Er start geen project zonder startbesluit. Een startbesluit wordt genomen door het bestuur. Het startbesluit geeft aan wat het project inhoudt, geeft een beeld van het totale proces dat het project zal doorlopen, geeft een globale planning van het totale proces en geeft aan met welke fase het project start.

Een startbesluit bevat tevens een plan van aanpak voor de eerste fase, waarmee het project start.

Wordt gestart met de visiefase dan bevat het startbesluit een plan van aanpak voor de visiefase.

Wordt gestart met de stedenbouwkundige planfase, dan bevat het startbesluit een plan van aanpak voor de stedenbouwkundige fase.

2.3.2 Visiefase

start

De visiefase start met een bestuursopdracht tot het ontwikkelen van een visie. Het bestuur wil een bepaald probleem oplossen, een opgave tot stand brengen en acht het nodig een visie op te stellen, die richting geeft aan de aanpak.

In de bestuursopdracht wordt aangegeven welk probleem dient te worden opgelost en/of welke opgave dient te worden gerealiseerd. Er wordt aangegeven welke dienst verantwoordelijk wordt voor het opstellen van de visie, hoeveel geld eraan besteed mag worden en binnen welke termijn de visie dient te worden afgerond.

product

Een ontwikkelingsvisie gaat in op de fysieke, economisch en maatschappelijke gewenste ontwikkelingen. De ontwikkelingsvisie bevat een analyse van de huidige situatie, geeft de kaders aan van de verschillende bij het opstellen van de visie betrokken beleidsdocumenten, geeft inzicht in de problemen en de opgaven en verbeeldt de gewenste situatie in een toekomstige tijdspanne. De visie geeft de richting en de strategie voor verdere ruimtelijke ontwikkeling aan: welke besluiten en acties moeten worden genomen, welke projecten moeten wanneer worden opgestart en hoeveel zal het globaal gaan kosten.

Ingrediënten van een ontwikkelingsvisie zijn:

- kaart van het gebied;
- kaart invloeds- of studiegebied;
- de kaders van de betrokken beleidsterreinen (infrastructuur, milieu, veiligheid, natuurwaarden, monumenten en cultuurhistorische waarden e.d.);
- beschrijving van de huidige situatie (wonen, bedrijven, kantoren, detailhandel, groothandel, leisure, demografie, e.d.);
- een visie op de gewenste ruimtelijke structuur;
- SWOT-analyse van de huidige situatie (fysiek, economisch en sociaal);
- verschillende ontwikkelingsscenario's;
- een keuze voor een ontwikkelingsrichting met bijbehorend uitvoeringsprogramma –incl fasering van projecten- en investeringsstrategie;
- een eerste financiële quick scan;
- (eventueel) strategisch verwervingsvoorstel.

besluitvorming

Een ontwikkelingsvisie moet bij de afronding van deze fase bestuurlijke besluitvorming mogelijk maken over:

- de ontwikkelingsrichting met uitvoeringsprogramma en investeringsstrategie;
- het in ontwikkeling nemen van een of meerdere projecten, die in de volgende fase verder worden uitgewerkt.

Ook wordt aan het bestuur een voorstel voorgelegd welke dienst de opdracht krijgt om de project(en) in de volgende fase verder uit te werken.

2.3.3 Masterplanfase

start

De betreffende dienst, die bestuurlijk opdracht heeft gekregen om een of meerdere projecten verder uit te werken, stelt een projectleider aan en geeft aan de projectleider de opdracht een plan van aanpak voor de masterplanfase op te stellen. Het plan van aanpak gaat in op de werkzaamheden, de te maken kosten, de inzet van personeel, de afstemming tussen de betrokken diensten, de participatie van belanghebbenden, de samenwerking met private partijen, de juridische procedures en de termijn, waarbinnen deze fase kan worden afgerond.

product

Een masterplan gaat in op de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Een masterplan is een zogenaamd cascoplan, dat faseerbaar en flexibel is, aansluit bij de bestuurlijke opdracht en inzicht geeft in het maatschappelijk krachtenveld dat bij verdere projectontwikkeling een rol speelt.

In een masterplan wordt het project gedefinieerd, wordt de haalbaarheid van het project aangetoond en worden de risico's van het project in beeld gebracht. Alle nodige aspecten worden daartoe afdoende bestudeerd en onderzocht (zoals milieu, bodem, ro-procedure).

Belangrijk is dat het masterplan inzicht geeft in de financiële risico's, welke investeringen zijn nodig en welke inkomsten zijn te verwachten. Dit houdt in dat er in relatie tot de financiële en ruimtelijke aspecten en in relatie tot het gewenste programma verschillende opties worden bestudeerd. De vraag die ten grondslag ligt aan deze studie is, wat is het te realiseren programma en hoe verhoudt dit zich tot de ruimtelijke structuur en tot de financiën. Welke financiële baten kunnen voor de gemeente uit het plan voortvloeien?

Ingrediënten van het masterplan zijn:

- kaart met plangrenzen;
- eigendomskaart;
- beleidsuitgangspunten vertaald naar het programma (wonen, verkeer, e.d.);
- de hoofdstructuur (infrastructuur, water, groen e.d.);
- de risicocontouren(veiligheid), geluidscontouren, luchtverontreiniging, bodemvervuiling, natuurwaarden, monumenten en cultuurhistorische waarden;
- een stedenbouwkundige verkenning;
- het gewenste programma;
- een analyse van de financiële haalbaarheid en van de eventuele winstpotentie van het plan op basis van deskundige ramingen en op basis van een eerste stedenbouwkundige verkenning in relatie tot het gewenst programma;
- een verkenning van de subsidiemogelijkheden;
- de mogelijkheden en consequenties van verwerving en onteigening;
- de maatschappelijke haalbaarheid, communicatie/participatie;
- een omgevingsanalyse;
- overzicht van de te doorlopen juridische en planologische procedures (incl. een eventuele MER);
- alle aspecten betrekking hebbend op een goede ruimtelijke onderbouwing (bij vrijstellingsprocedure, ex artikel 19 WRO);
- een planning van het totale project c.q. van de verschillende deelprojecten;
- een voorstel tot samenwerking met private partijen: overeenkomst, PPS-contractie;
- een kredietaanvraag, een voorstel tot vestigen voorkeursrecht, het taxeren en verwerven van opstal/grond, een voorstel tot privaatrechtelijke contractvorming en voorstel voor tijdelijk beheer van gebouwen en gronden.

besluitvorming

Met bestuurlijke besluitvorming van het masterplan wordt bestuurlijk vastgelegd:

- de ruimtelijke en stedenbouwkundige uitgangspunten;
- de programmatische uitgangspunten;
- de financiële uitgangspunten;
- de te volgen juridische planologische procedures;
- voor welke deelproject(en) in de volgende fase een stedenbouwkundig plan wordt opgesteld;
- eventueel een voorstel verweving en/of onteigening en de daartoe benodigde kredietverlening.

Het besluit omvat tevens de aanwijzing van de dienst die de opdracht krijgt om de deelproject(en) in de volgende fase verder uit te werken.

Bij de besluitvorming dient er rekening mee gehouden te worden dat niet alle producten in openbaarheid kunnen worden gebracht. Dit geldt met name voor de financiële analyses, die vaak basis zijn voor onderhandelingen met private partijen. De onderliggende berekeningen worden uiteraard wel besloten aan het bestuur voorgelegd.

2.3.4 Stedenbouwkundige planfase

start

Het bestuur geeft de verantwoordelijke dienst opdracht een plan van aanpak voor de stedenbouwkundige planfase op te stellen. Het plan van aanpak gaat in op de werkzaamheden, de te maken kosten, de inzet van personeel, de afstemming tussen de betrokken diensten, de afstemming met c.q. de betrokkenheid van private partijen, de wijze van participatie van belanghebbenden en de termijn, waarbinnen deze fase kan worden afgerond. Een apart aandachtspunt in het plan van aanpak is de planning van de RO-procedures en de bestuurlijke besluitvormingsmomenten in het kader van de RO-procedures.

product

Het stedenbouwkundig plan bevat de stedenbouwkundige randvoorwaarden - dat wil zeggen de programmatische, fysieke, juridische en financiële randvoorwaarden - op basis waarvan de planrealisatie kan worden gestart. Op stedenbouwkundig niveau is een verfijning gewenst met betrekking tot de ruimtelijke invulling/structuur en is verdere definiëring nodig van de gewenste beeldkwaliteit. Op financieel niveau moet in deze fase de definitieve grondexploitatie worden bepaald.

Het stedenbouwkundige plan dient te bevatten:

- kaart met ligging locatie en bestaande situatie;
- definitieve programma;

- stedenbouwkundige randvoorwaarden;
 - relatie met omgeving (afhankelijk schaal en plek in de stad);
 - culturele context (o.a. monumenten);
 - architectuur en beeldkwaliteit;
 - bezonning en (bij hoogbouw of specifieke locaties) windhinder;
- waterhuishouding (afhankelijk van omvang, speelt bij grotere locaties en gebieden waar knelpunt is) en ondergrondse infrastructuur;
- milieurandvoorwaarden (bodem, geluid, lucht en veiligheidsrisico's);
- verkeersontsluiting en parkeren;
- verfijning deskundigen financiële ramingen;
- een definitieve grondexploitatie.

Aan het eind van deze fase is duidelijk welke private partij(en) de verdere ontwikkeling ter hand neemt. Dit betekent dat er ook een voorselectie heeft plaatsgehad en dat aan het bestuur een keuze zal worden voorgelegd alsmede een voorstel voor een (project)ontwikkelingsovereenkomst.

besluitvorming

Bij de bestuurlijk besluitvorming over het plandocument worden besluiten genomen over:

- de stedenbouwkundige randvoorwaarden voor planrealisatie van bouwplannen en inrichtingsplannen;
- het te realiseren programma;
- de grondexploitatie;
- en eventueel een projectontwikkelingsovereenkomst met een private partij, die de verdere ontwikkeling ter hand neemt;
- het bouwrijp maken (.i.v.m. grote werken en voorbelasten).

2.3.5 De bouwplan- en inrichtingsplanfase

Na de besluitvorming van de stedenbouwkundige planfase, zal de daadwerkelijke uitvoering ter hand worden genomen.

Hierbij komen zaken aan de orde als:

- verplaatsen winkels/bedrijven;
- uitverhuizen bewoners;
- bodemsanering;
- slopen;
- uitgifte grond;
- overdracht van eigendommen (al dan niet als uitvloeisel van een onteigening).

Bij de verdere projectontwikkeling worden twee planvormen ontwikkeld: een bouwplan en een inrichtingsplan

Bouwplanfase

Bouwplannen worden door private partijen ontwikkeld en kennen een normale bouwplanfasering met een programma van eisen (op basis van de stedenbouwkundige randvoorwaarden), een voorlopig en een definitief ontwerp. De (deel)gemeente begeleidt dit proces, is verantwoordelijk voor de afronding van het juridische kader, toetst de plannen en stelt een stedenbouwkundig matenplan op.

Diverse procedures dienen te worden doorlopen en vergunningen te worden geregeld:

- bouwvergunning;
- sloopbesluit/woningonttrekking;
- rooi-kap/verplaatsingsvergunning;
- wegonttrekkingsprocedure.

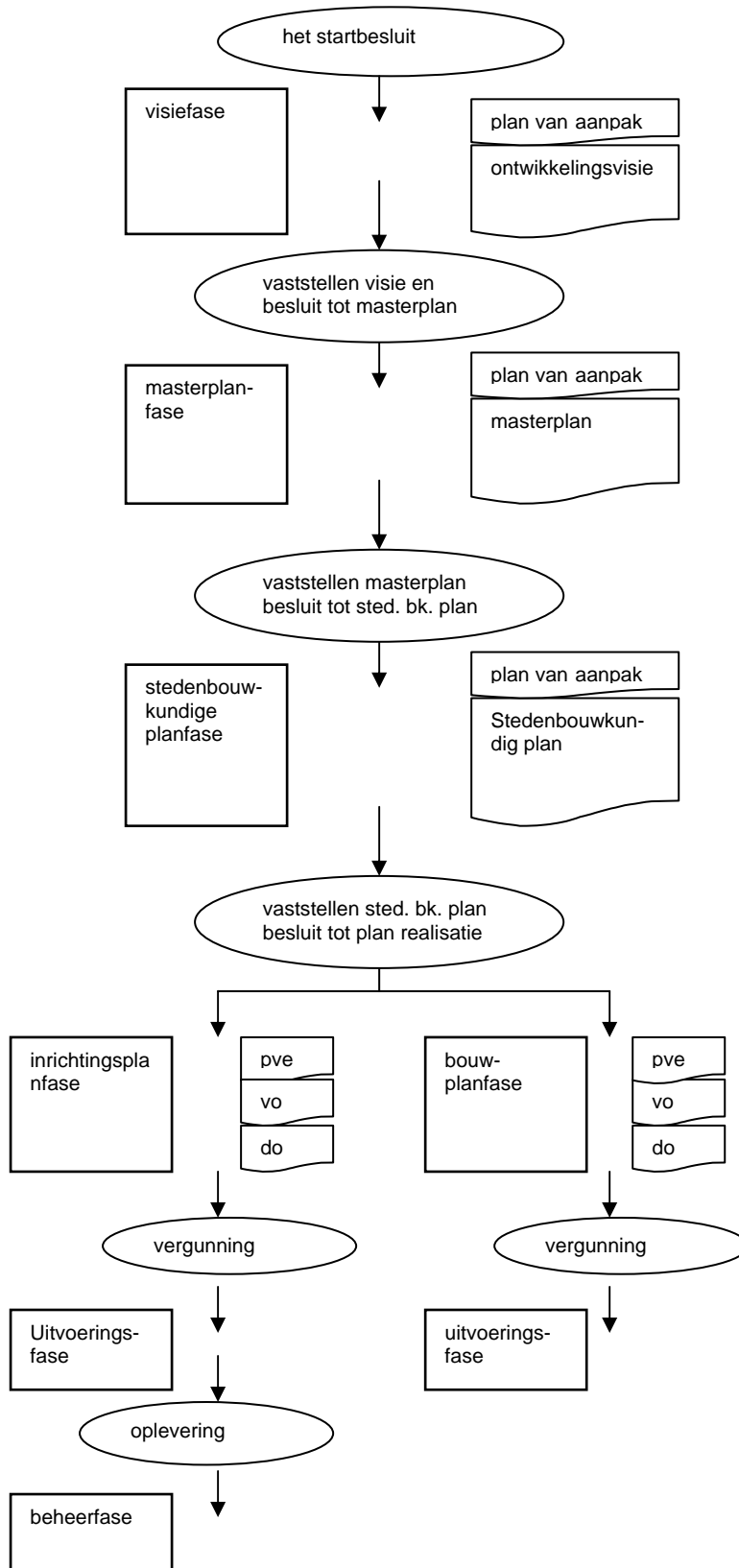
Het handboek Project Integrale Planning (PIP) is in deze fase een handig instrument om de verschillende procedures op elkaar af te stemmen.

Inrichtingsplanfase

De ontwikkeling van de inrichtingsplannen is een (deel)gemeentelijke verantwoordelijkheid. Een goede afstemming met de ontwikkeling van de bouwplannen wordt vanuit de (deel)gemeente georganiseerd. Inrichtingsplannen kennen een fasering met een programma van eisen, een voorlopig en een definitief ontwerp. De notitie "Organisatie Buitenruimte" geeft de te doorlopen stappen gedetailleerd weer.

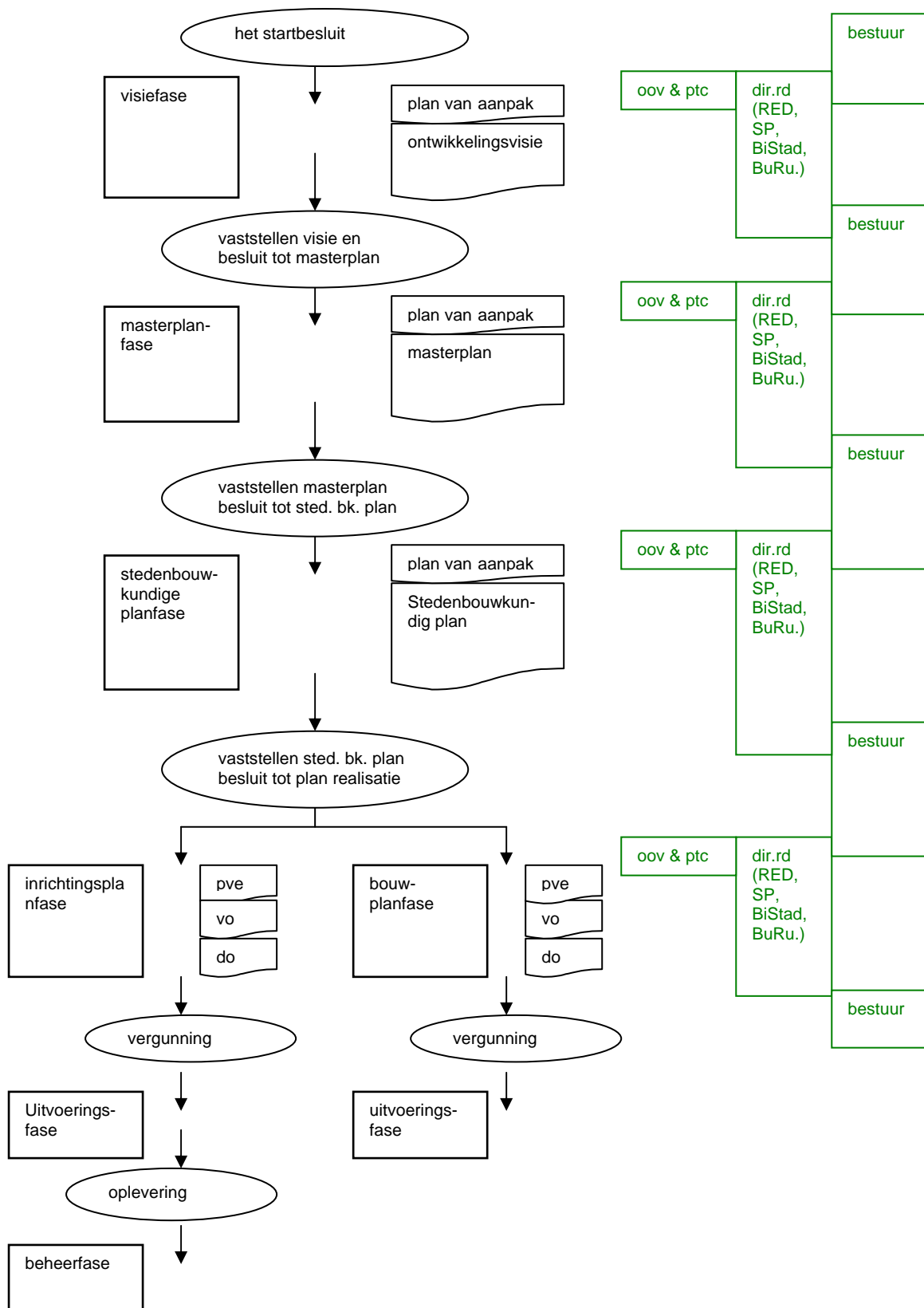
3. Schematische weergave

3.1 Het besluitvormingsmodel

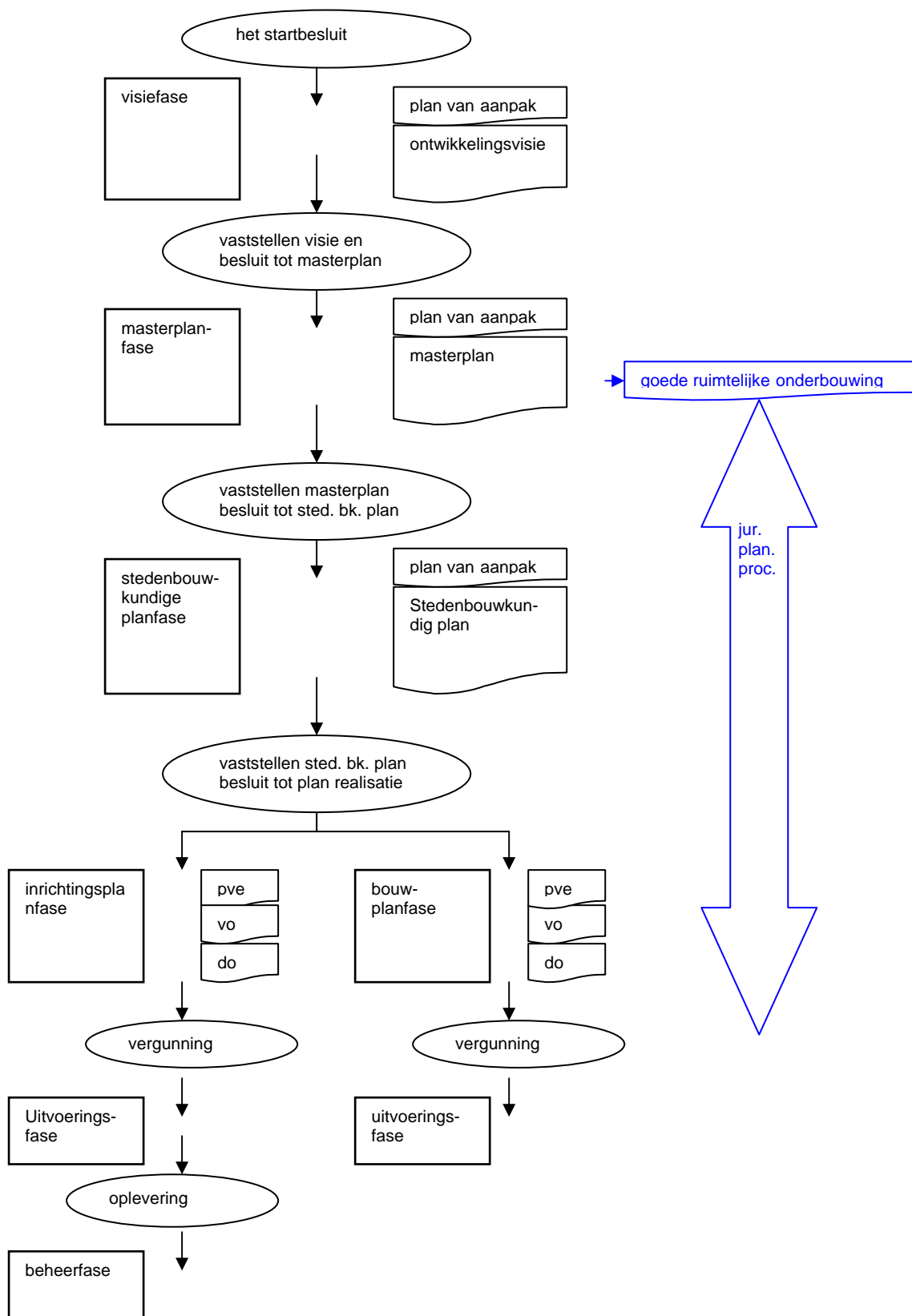


3.2 Het besluitvormingsmodel in relatie tot de bestuurlijke en ambtelijke aansturing

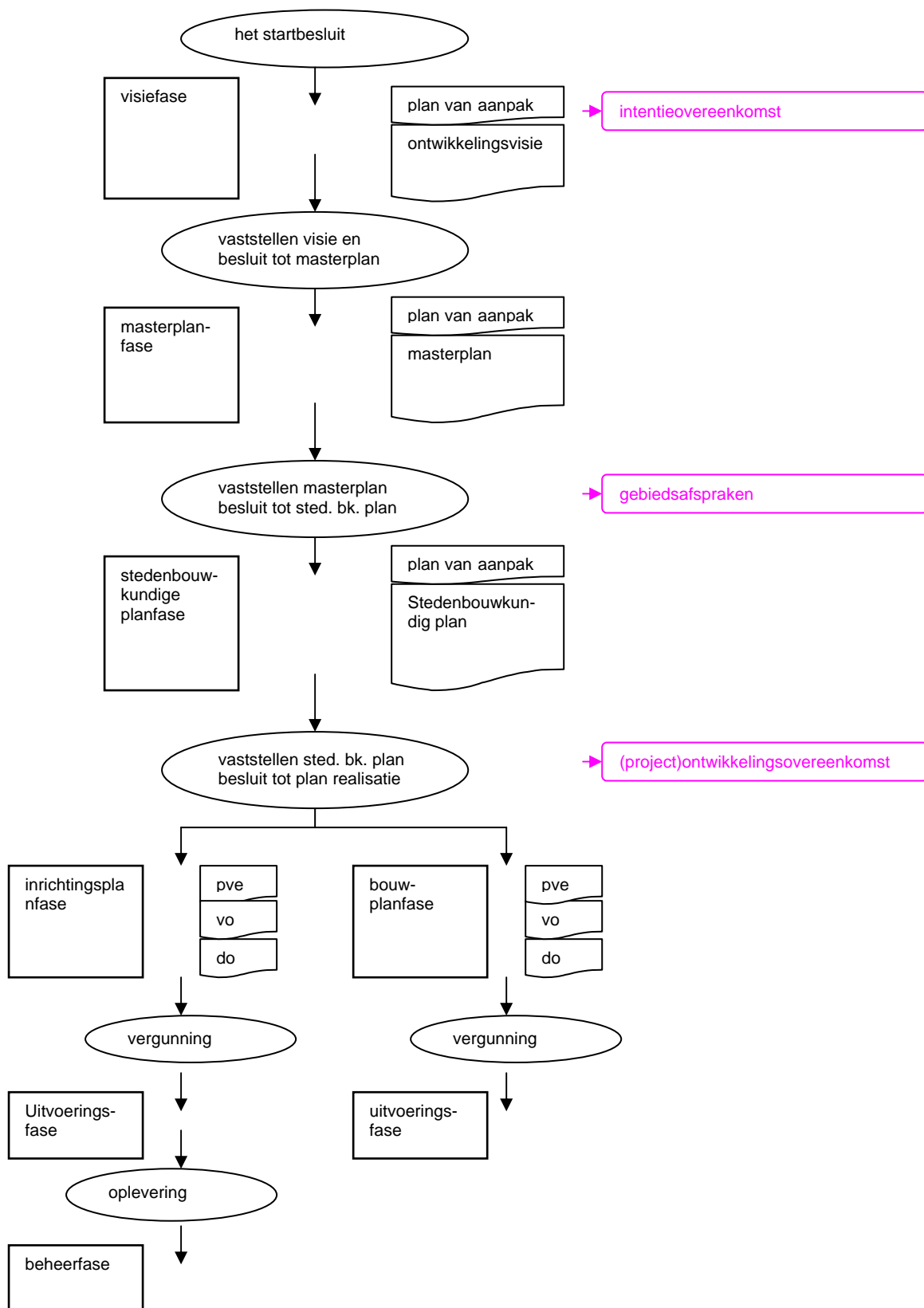
(oov = opdrachtenoverleg dS+V; ptc = projecttoetsingscommissie OBR; dir.rd = directieraad)



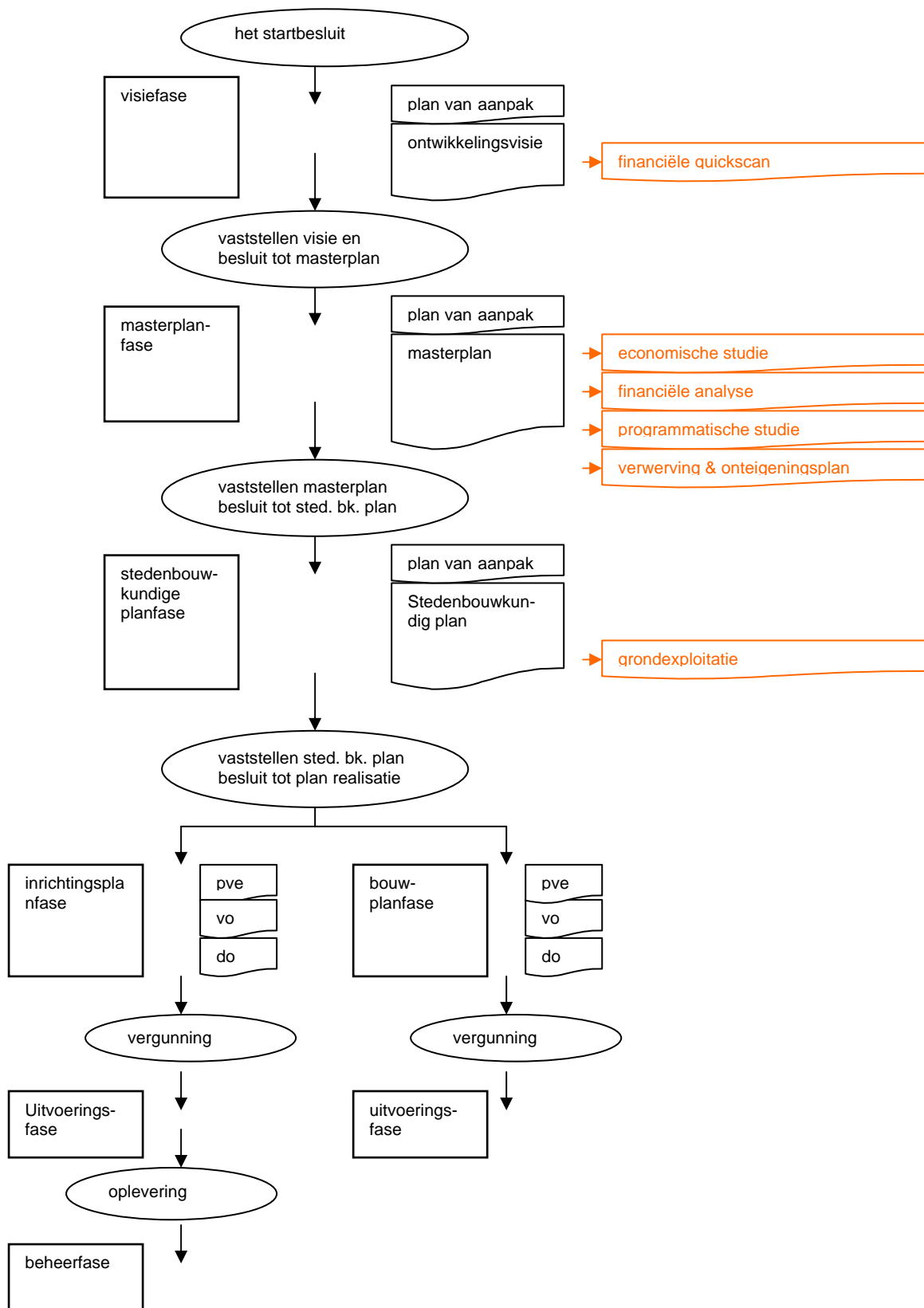
3.3 Het besluitvormingsmodel in relatie tot de juridische planologische procedure



3.4 Het besluitvormingsmodel in relatie tot de gebiedsafspraken en overeenkomsten



3.5 Het besluitvormingsmodel in relatie tot tussenproducten OBR



3.6 Het besluitvormingsmodel in relatie tot tussenproducten dS+V

