

> Eindrapport van bevindingen

# Een onderzoek naar de grip van de gemeente Leiden op grote projecten



Eindrapport van bevindingen van het onderzoek naar de grip van de gemeente Leiden op grote projecten.

[www.partnersenpropper.nl](http://www.partnersenpropper.nl)  
[www.opgavengestuurdwerken.nl](http://www.opgavengestuurdwerken.nl)

**PARTNERS + PRÖPPER**  
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

## Leeswijzer

Het voorliggende rapport bestaat uit twee delen en bijlagen.

<p><b>Deel 1</b> <b>Kernbevindingen</b></p>	<p>Deel 1 is voor de lezer die snel de kernbevindingen tot zich wil nemen. Het is de kern van het onderzoek en kan eigenstandig worden gelezen.</p> <p>In dit deel worden de twee centrale vragen beantwoord:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Wat zijn verklarende factoren voor het wel of niet hebben van grip op grote projecten en zijn leereffecten uit het rapport 'Leiden stad van ambities' (2009) vast te stellen??</li> <li>2 In hoeverre is de gemeenteraad van Leiden in staat gesteld om te sturen en te controleren op de uitvoering van grote projecten en in hoeverre heeft de raad die rol opgepakt?</li> </ol>
<p><b>Deel 2</b> <b>Verdieping</b></p>	<p>Deel 2 is voor de lezer die meer details tot zich wil nemen. In dit deel worden de deelvragen beantwoord.</p> <p>Het bevat bevindingen die tot stand zijn gekomen uit een verdiepende studie naar drie concrete projecten: het Singelpark, de Parkeergarage Garenmarkt en het Stadhuis.</p> <p>Elk hoofdstuk start direct met een beantwoording van de deelvragen en de daarop volgende paragrafen bevatten de bevindingen waarop de antwoorden zijn gebaseerd.</p>
<p><b>Bijlagen</b></p>	<p>Bijlage 1: Respondentenlijst Bijlage 2: Bestudeerde schriftelijke stukken</p>

## Colofon

Deze rapportage is opgesteld in opdracht van de Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp. De rapportage geeft zicht op de mate waarin de gemeente Leiden grip heeft op grote projecten in het ruimtelijk domein en wat verklarende factoren zijn voor het wel, niet, of deels hebben van grip.

De rapportage is opgesteld door onderzoekers van het bestuurskundig onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper: Ing. Peter Struik MBA, Dr. Igno Pröpper en Hilda Sietsema.

Noordwijk, 11 april 2023

## Inhoudsopgave

Inleiding.....	4
<b>Deel 1 De Kernbevindingen .....</b>	<b>5</b>
1 Doel en vraagstelling .....	6
2 De aanpak van het onderzoek .....	7
3 Beantwoorden van de centrale vragen: de kernbevindingen .....	9
3.1 De drie resultaatgebieden om naar grip op grote projecten te kijken.....	9
3.2 Verklarende factoren voor wel of geen grip.....	11
3.3 Doorwerking van de aanbevelingen uit de evaluatie van 2009 .....	15
<b>Deel 2 Verdieping .....</b>	<b>17</b>
1 Een brede inventarisatie van grote projecten.....	18
1.1 Grote projecten over de afgelopen jaren .....	18
1.2 De mate van grip en verklarende factoren.....	19
2 Het project Singelpark .....	22
2.1 Het project Singelpark op hoofdlijnen .....	24
2.2 De drie resultaatgebieden .....	27
2.3 De drie kernprocessen: verklarende factoren voor grip .....	30
2.3.1 Kernproces Samenwerking .....	30
2.3.2 Het kernproces Projectbeheersing .....	34
2.3.3 Het kernproces Politiek-bestuurlijke besluitvorming.....	35
2.4 Doorwerking van aanbevelingen in het rapport 'Leiden stad van ambities' .....	36
3 Project parkeergarage Garenmarkt .....	38
3.1 Het project op hoofdlijnen.....	40
3.2 De drie resultaatgebieden .....	42
3.3 De drie kernprocessen: verklarende factoren voor grip .....	43
3.3.1 Het kernproces Samenwerking .....	43
3.3.2 Het kernproces Projectbeheersing .....	46
3.3.3 Het kernproces Politiek-bestuurlijke besluitvorming.....	49
3.4 Doorwerking van aanbevelingen in het rapport 'Leiden stad van ambities' .....	49
4 Project Ambtelijke (her)huisvesting Stadhuis .....	51
4.1 Het project op hoofdlijnen.....	53
4.2 De drie resultaatgebieden .....	59
4.3 De drie kernprocessen: verklarende factoren voor grip .....	61
4.3.1 Het kernproces Samenwerking .....	61
4.3.2 Het kernproces Projectbeheersing .....	63

4.3.3	Het kernproces Politiek-bestuurlijke besluitvorming.....	66
4.4	Doorwerking van aanbevelingen in het rapport 'Leiden stad van ambities' .....	67
Bijlage 1	Respondentenlijst.....	69
Bijlage 2	Bestudeerde schriftelijke bronnen.....	71

# Inleiding

Dit onderzoek gaat over de grip van de gemeente Leiden op grote projecten in het ruimtelijke domein. Dat zijn projecten die een substantiële investering en inspanning vragen. Deze leggen een groot beslag op de bestuurlijke en ambtelijke capaciteit en financiële middelen van de gemeente. Tegelijkertijd moeten deze grote projecten ook een grote bijdrage leveren aan allerlei maatschappelijke opgaven van de gemeente en trekken dan ook aandacht van de politiek, van de media, van inwoners, van ondernemers en van maatschappelijke instellingen.

Grote projecten kenmerken zich ook door risico's, die een behoorlijke impact kunnen hebben. Professionals op het terrein van project- en contractmanagement richten zich dan ook op het zoveel als mogelijk reduceren van risico's.

In een groot project spelen er vaak allerlei onzekerheden. Soms is de gemeente zich daar vooraf van bewust en soms manifesteren deze zich pas gaandeweg. Er doen zich dan onaangename

'verrassingen' voor, waar de gemeente op moet inspelen. In dat geval speelt direct de vraag wie een oplossing voor het probleem moet bieden, wie verantwoordelijk is, en wie daar de lasten van moet dragen. In het geval de overheid dat doet ontstaat het beeld dat er bij de overheid immer sprake is van financiële overschrijdingen bij grote projecten. Dat wordt dan regelmatig breed uitgemeten, zowel in de politiek als in de media. De eerste reflex is vaak een roep op nog betere projectbeheersing bij de overheid en betere informatievoorziening naar de politiek, zie bovenstaande kader.

## Ook gemeenten een Regeling Grote Projecten?

'Ook op gemeentelijke niveau komen er regelmatig financiële debacles voor, ingeleid door slechte projectbeheersing. Wanneer een project is aangewezen als 'groot of risicovol project', zoals bij het rijk de vervanging van de F-16's of de aanleg van de Betuweroute, vallen ze onder de Regeling Grote Projecten. De regeling zorgt voor een sterkere informatiepositie van de Kamerleden, maar ook van het ambtelijk apparaat. Het wordt tijd dat decentrale overheden waaronder gemeenten, ook een Regeling Grote Projecten gaan hanteren.'

*Bron: Artikel Binnenlands Bestuur, 13 oktober 2016*

**In dit onderzoek schijnen we hier het licht op. We kijken daarbij met een veel bredere blik dan enkel vanuit het perspectief budgetbeheersing. We zetten de term 'financiële overschrijding' in een andere daglicht.**

De term 'financiële overschrijding' roept namelijk nogal eens het beeld op dat er sprake is van een onwenselijke situatie. Er is in het project immers meer geld uitgegeven dan oorspronkelijk gebudgetteerd. Het kan echter juist wenselijk zijn op meer geld uit te geven. Bijvoorbeeld als zich kansen voordoen om hogere ambities met het project te realiseren, of door meer te investeren en daarmee de structurele financiële lasten in de fase van exploitatie te verlagen. Met dat laatste is bijvoorbeeld de financiële sturing gericht op de kosten gedurende de gehele levenscyclus van een kapitaalgoed, in plaats van enkel sturing op het investeringsbudget voor de fasen van ontwerp en realisatie. Dit wordt in het vakgebied bedrijfskunde ook wel 'Life Cycle Costing' of 'Total Cost of Ownership' genoemd. Dit zijn methodieken van financiële sturing, waarbij de totale kosten van de gehele levensduurcyclus in ogenschouw worden genomen. Dus sturing op het geheel en samenhang van investeringskosten, beheers-, onderhouds- en sloopkosten.

Vanuit deze bredere blik kijken we naar de grip van de gemeente op grote projecten vanuit verschillende perspectieven. We lichten dit verder toe in deel 1 van dit rapport.

# De Kernbevindingen<sup>1</sup>

# 1 Doel en vraagstelling

## Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is om aan de hand van de analyse van een aantal grote fysieke (ruimtelijke) projecten na te gaan wat geleerd kan worden van het al dan niet aanwezig zijn van financiële tekorten. Daarnaast heeft de raad van Leiden eerder in 2009 een onderzoek gedaan naar de grip van de gemeente Leiden. De conclusies en aanbevelingen uit dat onderzoek zijn beschreven in het rapport 'Leiden, stad van ambities' uit 2009. In het voorliggende onderzoek kijken we of toen geconstateerde conclusies ook nu nog gelden.

## Centrale vraagstelling

- 1 Wat zijn verklarende factoren voor het wel of niet hebben van grip op grote projecten en zijn leereffecten uit het vast te stellen?
- 2 In hoeverre is de gemeenteraad van Leiden in staat gesteld om te sturen en te controleren op de uitvoering van grote projecten en in hoeverre heeft de raad die rol opgepakt?

## Deelvragen

### BREDE INVENTARISATIE

#### Wat valt er te leren op basis van een brede inventarisatie van grote projecten?

- 1 Welke grote projecten zijn de afgelopen jaren gerealiseerd en bij welke projecten is er sprake van wel of geen substantiële financiële tekorten?
- 2 Wat is de aard en omvang van de financiële tekorten?
- 3 Wat zijn verklarende factoren bij wel of geen financiële tekorten en zijn deze dezelfde als in het rapport 'Leiden, stad van ambities'?

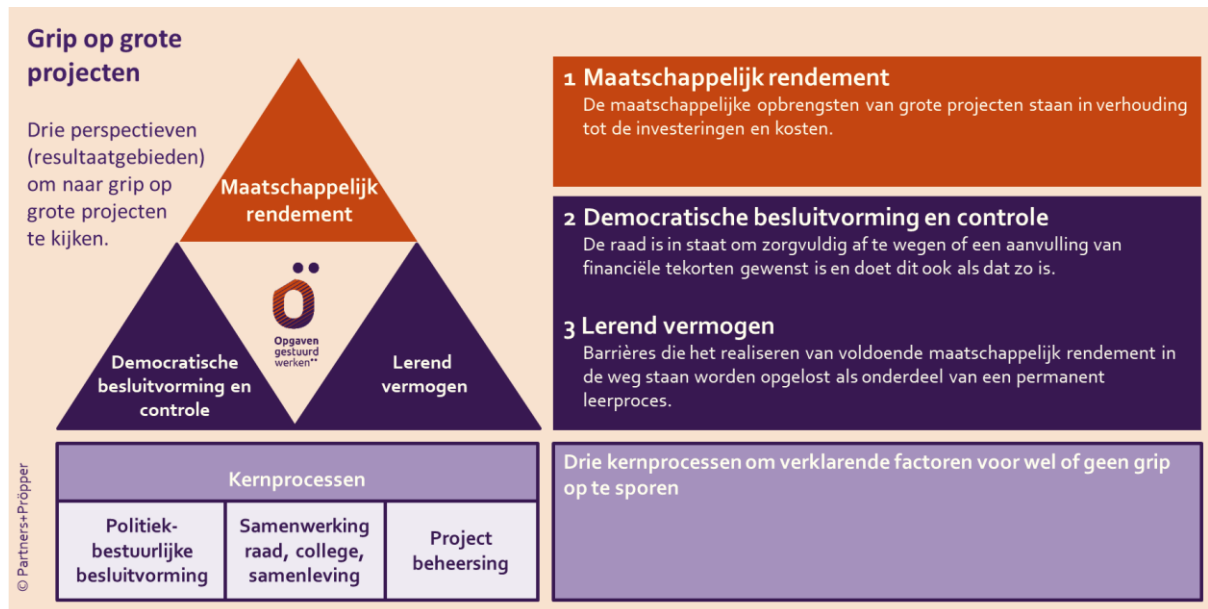
### VERDIEPING VAN CONCRETE PROJECTEN

#### Wat valt er te leren op basis van een aantal concrete projecten?

- 4 Wat is tot op heden gedaan om financiële tekorten te voorkomen?
  - > Is er voldoende en tijdig rekening gehouden met risico's in de begroting van het project waardoor er voldoende ruimte was om de gevolgen van risico's op te vangen?
  - > Zijn er andere maatregelen genomen en hebben deze een relatie met de aanbevelingen uit het rapport 'Leiden, stad van ambities'?
  - > Wat heeft al wel of wat heeft niet gewerkt, en waarom, om financiële tekorten te voorkomen?
- 5 Is de informatievoorziening naar de raad voldoende om de raad zijn kaderstellende en controlerende rol te laten vervullen?
  - > Is het college voldoende transparant geweest bij de ontwikkelingen met financiële gevolgen voor de begroting, het krediet en het financieel kader?
  - > Zijn de financiële aanpassingsvoorstellen op een verantwoorde wijze tot stand gekomen en op een heldere wijze gecommuniceerd met de gemeenteraad?
- 6 Heeft de raad haar kaderstellende en controlerende rol zelf ook voldoende opgepakt?

## 2 De aanpak van het onderzoek

De kern van de aanpak is gericht op de wens van de Rekenkamercommissie om het onderzoek **zoveel als mogelijk toegevoegde waarde te geven**. Dat is gedaan door vanuit drie perspectieven naar grip op grote projecten te kijken en in drie kernprocessen te zoeken naar verklarende factoren voor het hebben van wel of geen grip. In de onderstaande figuur is dit weergegeven en onder de figuur lichten we dit verder toe.



Figuur 2.1 Deel 1: evaluatiemodel 'Grip op grote projecten'

### Drie resultaatgebieden van grip

Met dit onderzoek bieden we een gemeenschappelijk beeld over hoe grote projecten te beoordelen. Hoe moet je kijken naar grote projecten, hoe plaats je 'financiële tekorten' in het juiste perspectief en hebben we daarvan hetzelfde beeld? Wij kijken hiertoe met een bredere blik naar grote projecten door naar drie zogenaamde 'resultaatgebieden' te bekijken. Dit zijn drie gebieden waarop een oordeel kan worden gevormd over het project. Levert het project (a) voldoende maatschappelijk rendement?, (b) een bijdrage aan goede kwaliteit van democratie? en (c) leren we wat en zijn we in staat problemen op te lossen?

#### MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT VAN GROTE PROJECTEN

Centraal staat of de **maatschappelijke opbrengst** van een groot project in verhouding staat tot de financiële middelen die hiermee gemoeid zijn. Hiermee zetten we ook de term 'kostenoverschrijding' in een breder perspectief. We verbinden kosten namelijk met opbrengsten en kijken niet alleen naar de investeringen, maar ook naar de exploitatie. Een aantal voorbeelden:

- > De projectkosten zijn hoger dan nodig en verwacht om een vooraf bepaalde maatschappelijke opbrengst van het project te realiseren. Bijvoorbeeld omdat er sprake is van een inefficiënt proces en/of onverwachte tegenvallers die voorzien hadden kunnen worden.
- > De projectkosten blijven op zichzelf wel binnen het financieel budget maar de maatschappelijke opbrengst blijft achter.
- > Tijdens het traject doen zich kansen voor om tot een hogere maatschappelijke opbrengst te komen. De extra investering weegt op tegen deze hogere opbrengsten.
- > Bewust kiezen voor hogere investeringskosten om daarmee lagere exploitatiekosten te realiseren.



### DEMOCRATISCHE BESLUITVORMING EN CONTROLE

We kijken ook naar wat dan goede **democratische besluitvorming en controle** is rondom grote projecten en welke informatie daarvoor nodig is. Het gaat hier in de kern om de raad op een goede manier in positie te brengen voor besluiten waarbij de afweging tussen maatschappelijke opbrengsten, investeringen en exploitatiekosten aan de orde is. Wordt de raad goed in stelling gebracht en kan/wil de raad zijn rol invullen?

### LEREND VERMOGEN

Grote projecten kenmerken zich door complexiteit en maatwerk: elke maatschappelijke opgave en daaruit voortvloeiende projecten zijn weer anders. Ieder project levert dan ook weer andere lessen op. De kunst is lessen te benutten in een **permanent en gezamenlijk leerproces** waarbij de ambtelijke organisatie, het college en de raad dat in samenspel doen. Met name het receptief vermogen van de raad verdient daarbij bijzondere aandacht en sluit ook aan op de functie van de Rekenkamer om dit vermogen te vergroten.<sup>1</sup> In het voorliggende onderzoek besteden we daar aandacht aan, mede door de doorwerking van aanbevelingen uit het eerdere onderzoek uit 2009 tegen het licht te houden.

### De drie kernprocessen om verklarende factoren voor wel of geen grip op te sporen

In het onderzoek zijn drie processen onderzocht om verklarende factoren op te sporen voor het wel of niet hebben van grip op grote projecten: het proces van politieke besluitvorming, het proces van samenwerking en het proces van projectbeheersing. Per proces is gekeken naar verklarende factoren. In het geval van factoren die verklaren waarom er wel grip is spreken we in dit rapport van 'stimulansen voor grip', in het geval van factoren die verklaren waarom er geen grip is spreken we van 'barrières voor grip'.

### Van een brede inventarisatie naar verdieping via leerzame voorbeelden

In een eerste brede inventarisatie zijn in werkateliers met raadsleden en ambtelijk sleutelpersonen grote projecten geïnventariseerd die hoog en laag scoren als het gaat om de grip op die projecten. Tevens is geïnventariseerd waarom bepaalde projecten hoog scoren of laag scoren, dit als eerste beeld van verklarende factoren die spelen.

Vervolgens zijn voor de verdiepende fase drie projecten geselecteerd waarvan er een gedeeld beeld is dat deze illustratief zijn voor het wel, geen of deels hebben van grip. Deze projecten bevatten voor de gemeente Leiden tevens leerzame verklarende factoren voor de mate van grip.

De drie projecten zijn:

- 1 De verbouwing van het Stadhuis ten aanzien van ambtelijke huisvesting;
- 2 De realisatie van de parkeergarage Garenmarkt;
- 3 Het Singelpark: deelproject Lakenpark.

Onderzoekers hebben deze projecten verder verdiepend bestudeerd door relevante documenten te bestuderen, gesprekken te voeren met extern betrokkenen en vervolgens gesprekken te voeren met ambtelijk betrokkenen en portefeuillehouders.

---

<sup>1</sup> Zie ook ons rapport voor de gemeenteraad van Arnhem: evaluatie Rekenkamer Arnhem 'Balanceren en jongleren, 2019.

## 3 Beantwoorden van de centrale vragen: de kernbevindingen

In dit hoofdstuk worden de centrale vragen uit het onderzoek beantwoord. Dat doen we door de bevindingen van de verdieping op de drie geselecteerde projecten samen te vatten. Indien u de bevindingen per project tot u wilt nemen, kunt u deel 2 van dit rapport raadplegen. In dat deel worden alle onderliggende deelvragen per project beantwoord.

### Centrale vragen

De twee centrale vragen worden in dit hoofdstuk behandeld:

- 1 Wat zijn verklarende factoren voor het wel of niet hebben van grip en zijn leereffecten uit het rapport 'Leiden stad van ambities' (2009) vast te stellen??
- 2 In hoeverre is de gemeenteraad van Leiden in staat gesteld om te sturen en te controleren op de uitvoering van grote projecten en in hoeverre heeft de raad die rol opgepakt?

### 3.1 De drie resultaatgebieden om naar grip op grote projecten te kijken

Allereerst geven we de bevindingen weer met betrekking tot de drie resultaatgebieden. Dit zijn de drie perspectieven waarmee we naar grote projecten kijken. De resultaatgebieden vormen als het ware de bril waarmee kijken om een oordeel te kunnen vormen of er sprake is van wel of geen grip op grote projecten. Bevindingen worden getypeerd met een '+' of een '-'. Een bevinding met een '+' geeft aan dat er sprake is van sterke grip op het project, een bevinding met een '-' dat er sprake is van zwakke grip op het project.

#### Maatschappelijk rendement

- + Het is waarschijnlijk is dat met de drie bestudeerde projecten een hoog maatschappelijk rendement zal worden gerealiseerd, want:
  - > Alles is erop gericht om per project met de beschikbaar gestelde middelen meerdere maatschappelijke doelen tegelijkertijd te realiseren. Dat is voor alle drie projecten het geval. Over de mate waarin de maatschappelijke doelen uiteindelijk worden gerealiseerd is echter nog geen precieze uitspraak te doen. De bestudeerde projecten bevinden zich namelijk nog in de groeifase van exploitatie, er is dus nog tijd nodig om tot volledige wasdom te komen.
  - > De verhouding tussen de omvang van investeringen en exploitatielasten is geoptimaliseerd. Aansprekende voorbeelden zijn de projecten ambtelijke herhuisvesting Stadhuis en parkeergarage Garenmarkt.

#### Democratische besluitvorming en controle

- + De gemeenteraad heeft weloverwogen keuzes gemaakt op basis van goed inzicht in alle keuzemogelijkheden (oplossingsvarianten en ambitieniveaus) en de consequenties daarvan. Dat geldt voor alle drie de bestudeerde projecten.
- + Belangen, wensen en behoeften van omwonenden en andere belangengroepen worden zorgvuldig afgewogen, zowel door belanghebbenden die betrokken zijn in participatietrajecten als door de raad. Dat is het geval bij de projecten Singelpark en parkeergarage Garenmarkt.
- De raad neemt teveel risico door de post onvoorzien, op aangeven van het college, tussentijds te verlagen. Dat bleek achteraf gezien bij het project ambtelijke huisvesting Stadhuis geen verstandige keuze.
- De raad ervaart het sturen op samenhang tussen investeringen en exploitatielasten als lastig te doorgronden.

## Lerend vermogen

- + Door het langlopende karakter van grote projecten, en splitsing in gefaseerde deelprojecten, worden kansen benut om leerpunten uit deelprojecten te vertalen naar andere deelprojecten. Illustratief voorbeeld is het project Singelpark.
  - + De gemeente Leiden schuwt nieuwe contractvormen met hoofdaannemers niet. Een voorbeeld is het contract met de bouwcombinatie van de parkeergarage Garenmarkt.
  - + Er wordt binnen projectteams bijgestuurd wanneer het interne teamspel niet optimaal is.
  - + Er is binnen de gemeente Leiden sprake van een open bestuurs- en organisatiecultuur. Mensen mogen fouten maken en leren wordt gestimuleerd.
  - +/- De stijl van projectmanagement is persoons- en situatieafhankelijk. Er wordt door de gemeente bijgestuurd in het geval de stijl niet leidt tot een constructieve relatie met samenwerkingspartners uit de stad of aannemers. Dit in het geval het mis dreigt te gaan, reeds mis is gelopen of in de eindfase van projecten wanneer het plafond van het projectbudget in zicht is en er dan minder ruimte is voor meerwerk. Voorbeelden zijn:
    - > Het deelproject bovengrondse openbare ruimte parkeergarage Garenmarkt ten aanzien van de relatie tussen de gemeente en omwonenden. Op enig moment ervaren de omwonenden wel een open en constructieve stijl, zowel vanuit de portefeuillehouder als de ambtelijke organisatie.
    - > Het deelproject Lakenpark van het project Singelpark, op basis van een evaluatie van het vastgelopen participatietraject.
    - > Het project ambtelijke (her)huisvesting Stadhuis.
- De vraag is of het is te voorkomen dat in sommige situaties de relatie met partners uit de stad of aannemers dusdanig onder druk komt te staan dat een constructieve relatie niet meer mogelijk is en er moet worden bijgestuurd. Had de gemeente eerder kunnen bijsturen op basis van 'vroeg signalen'? Deze vraag is niet eenduidig te beantwoorden. Hierover bestaan verschillende beelden tussen de verschillende partijen.
- Hoewel zich reeds vroegtijdig een vooraf bekend substantieel risico daadwerkelijk voordoet, wordt de post onvoorzien van het project verlaagd. Aansprekend voorbeeld is het project ambtelijke herhuisvesting Stadhuis.

## 3.2 Verklarende factoren voor wel of geen grip

We vatten hieronder de factoren samen die verklaren waarom er wel of geen grip is op grote projecten. Factoren die de grip verstevigen noemen we 'stimulansen voor grip', factoren die de grip verslappen noemen we 'barrières voor grip'. De genoemde factoren zijn gebaseerd op de studie van de drie grote projecten die zijn geselecteerd voor dit onderzoek.

Verklarende factoren voor grip	Kernproces Samenwerking
<p><b>Stimulansen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is ruimte voor een groeiproces van samenwerking tussen de gemeente en partners uit de stad. Dat heeft geleid tot een gedeelde werkwijze. De rollen, taken en proces van besluitvorming zijn vastgelegd in een leidraad voor participatie. Het is ook helder hoe de representatieve democratie zich verhoudt tot de participatieve democratie (voorbeeld: het project Singelpark).</li> <li>• Afspraken worden vastgelegd in een samenwerkingsconvenant tussen de gemeente en partners uit de stad. Een voorbeeld is het samenwerkingsconvenant rondom het deelproject Lakenpark bij de herstart tussen de gemeente en de speeltuinvereniging De Doorbraak.</li> <li>• Participatie leidt tot grote betrokkenheid en coproductie van stadpartners en omwonenden:             <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Er is met participatie ingespeeld op behoeften en wensen van stadpartners en omwonenden. Zij hebben invloed gehad op het ontwerp en de realisatie van de openbare ruimte. Voorbeelden zijn het Singelpark en de bovengrondse openbare ruimte Garenmarkt.</li> <li>&gt; Grote inzet van menskracht van stadpartners. Dit in alle fases van het project: idee, ontwerp en realisatie. Stadpartners leveren ook een inspanning voor beheer en onderhoud; een voorbeeld is het project Singelpark.</li> <li>&gt; Ook private partijen leveren een bijdrage, door hun buitenruimte en inrichting van de ruimte aan te laten sluiten op het Singelpark.</li> <li>&gt; De omgevingsmanager van de gemeente staat 24/7 open voor klachten of vragen van omwonenden. Zij worden actief betrokken bij het behalen van belangrijke mijlpalen. Een voorbeeld is het project Garenmarkt.</li> </ul> </li> <li>• Daar waar samenwerking met stadpartners of omwonenden vastloopt, wordt het proces geëvalueerd en bijgestuurd. Voorbeelden: het project Singelpark en de bovengrondse openbare ruimte Garenmarkt.</li> <li>• Er is een compensatieregeling voor ondernemers in het geval zij nadelen ondervinden door de realisatie van een groot project. Voorbeeld: het project parkeergarage Garenmarkt.</li> <li>• Er is een oplossingsgerichte en constructieve samenwerking met hoofdaannemers.             <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Bij verrassingen niet meteen het contract erbij slepen, maar eerst verkennen wat inhoudelijke oplossingen zouden kunnen zijn. Voorbeeld: het project parkeergarage Garenmarkt.</li> </ul> </li> <li>• De samenstelling van multidisciplinaire projectteams binnen de gemeente en de stadpartners.</li> </ul> <p><b>Barrières</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het succes van samenwerking tussen de gemeente, omwonenden, stadpartners en aannemers is afhankelijk van de bestuursstijl en de stijl van projectmanagement. Dat is persoons- en situatieafhankelijk. In alle drie de projecten ervaren samenwerkingspartners op enig moment dat de bestuurs- en projectmanagementstijl van de gemeente een constructieve samenwerking in de weg staat. De gemeente</li> </ul>	

stuurt dan ook bij in het geval het mis dreigt te gaan of al mis is gegaan en de bijsturing heeft een positief effect op de samenwerking. Zo komt er een constructieve samenwerking met omwonenden, over de inrichting van de bovengrondse openbare ruimte van de parkeergarage Garenmarkt, tot stand. Ook in het deelproject Lakenpark ontstaat constructieve samenwerking na een evaluatie van het participatietraject en na wisseling van de gemeentelijke projectleiding.

- Hoewel stadspartners aangaven ook financieel te willen bijdragen is het stadspartners niet, of zeer beperkt, gelukt om dat te doen. Voorbeeld: het project Singelpark.
- Hoofdaannemers ervaren dat in de eindfase van projecten de oplossingsgerichte en constructieve samenwerkingsstijl door de gemeente wordt losgelaten. Bij opstapelend meerwerk, het budgetplafond dat in zicht komt in de eindfase, wordt er door de gemeente strikter gestuurd op het contract. Dat is het geval bij de projecten parkeergarage Garenmarkt en ambtelijke huisvesting Stadhuis. Dit komt vaker voor bij grote projecten. Problemen worden dan doorgeschoven en bij afronding van het project moeten dan knopen worden doorgehakt.
- Er zijn verschillen van interpretatie tussen de hoofdaannemer en de gemeente: Over het contract, de uitloop en meerkosten. Als voorbeeld het project ambtelijke huisvesting Stadhuis. Er was daar geen gedeeld beeld over welke kwaliteit van werktekeningen nodig was om het werk te kunnen uitvoeren en wie verantwoordelijk was voor de tekeningen.

## Verklarende factoren voor grip

### Stimulansen

- De Leidse methode voor planmatig werken is digitaal toegankelijk voor alle projectleiders en wordt ook toegepast. Het beschrijft een werkwijze voor projecten en programma's en bevat een gereedschapskist met formats en handreikingen. Het projectenbureau ziet toe op de toepassing van deze methode en ook de teams 'planning & risicomangement' en 'concerncontrol' hebben daarin een rol.
  - > In de planfase worden uitgebreide verkenningen, onderzoeken en risico-inventarisaties uitgevoerd. Voor het project Garenmarkt is de risico-inventarisatie uitgevoerd door een onafhankelijke derde partij.
  - > Kader-, uitvoeringsbesluiten en projectplannen zijn belangrijke stuurinstrumenten. Deze bevatten alle onderwerpen die van belang zijn om grip te houden/krijgen op een groot project.
  - > Voor het ramen van kosten wordt een beproefde landelijke methodiek gebruikt.
  - > Er worden ramingen gemaakt voor de gehele levenscyclus van projecten: voor de plan- en realisatiefase, alsmede de fase van beheer en onderhoud.
  - > De gereedschapskist wordt ook voortdurend verbeterd. Een voorbeeld is de kwaliteitsimpuls voor kostendeskundigheid.
- Projecten en deelprojecten gaan pas van start in het geval kredieten beschikbaar zijn gesteld.
- Het DBM-contract waarborgt dat de hoofdaannemer in het ontwerp rekening houdt met de financiële kaders voor beheer- en onderhoudskosten. Voorbeeld: de parkeergarage Garenmarkt.
- Er wordt bijgestuurd in het geval betere regievoering nodig was. Deelprojecten worden alsnog onder één verantwoordelijke aannemer gebracht. Voorbeeld: het project Ambtelijke huisvesting Stadhuis.

### Barrières

- Voor het deelproject Lakenpark wordt een financieel tekort gedekt met middelen terwijl er nog geen waarborg is dat deze ter beschikking zullen komen.
- Ondanks uitgebreide verkenningen en onderzoeken deden zich nog steeds verrassingen voor. Bijvoorbeeld bij het project parkeergarage Garenmarkt en het project ambtelijke huisvesting Stadhuis. Rondom het project ambtelijke huisvesting Stadhuis was een volledige nulmeting ook niet mogelijk. Om deze volledig te kunnen uitvoeren was destructief onderzoek nodig. Dat was echter niet mogelijk omdat het gebouw nog in gebruik was. De wel uitgevoerde nulmetingen weerspiegelden daarom niet volledig de feitelijke fysieke- en onderhoudssituatie van het gebouw.
- De planning en logistiek was in principe opgezet om bestand te zijn tegen 'verrassingen'. In de praktijk is dat echter niet gebleken. Voorbeeld: het project ambtelijke huisvesting Stadhuis.
- Het gewenste kwaliteitsniveau voor onderhoud van de parkeergarage Garenmarkt is door de gemeente nog onvoldoende scherp geformuleerd.
- Een project wordt gebruikt als sleepnet om oude wensen en achterstallig onderhoud te realiseren. Voorbeeld: het project ambtelijke huisvesting Stadhuis.

## Verklarende factoren voor grip

### Stimulansen

- Er wordt gewerkt vanuit een overkoepelende visie op de binnenstad. Dit als richtpunt voor te maken keuzes.
- De raad wordt door het college in staat gesteld het gesprek te voeren over relevante onderwerpen, ook als die strikt genomen vallen onder de bevoegdheid van het college. Voorbeeld: het project ambtelijke huisvesting Stadhuis.
- Het college bedient de besluitvorming van de gemeenteraad met een helder beeld van de keuzeruimte: alternatieven, scenario's en ambitieniveaus, inclusief de (budgettaire) consequenties daarvan.
  - > Kader- en uitvoeringsbesluiten en (tussentijdse) rapportages bieden de raad volledig en tijdig zicht in elke fase van het project.
  - > Met de informatie uit de kader- en uitvoeringsbesluiten en tussentijdse rapportages is er goed en transparant zicht op risico's.
  - > De gemeente Leiden splitst grote projecten in deelprojecten en voert deze gefaseerd uit. Naar gelang de beschikbaarheid van financiële middelen wordt door de raad besloten welke deelprojecten te prioriteren.
  - > Voor deelprojecten worden ambitieniveaus ter besluitvorming voorgelegd aan de raad, met daaraan gekoppelde financiële middelen. Een aansprekend voorbeeld is het deelproject Lakenpark van het project Singelpark.
- De raad neemt besluiten aan de hand van verschillende varianten en scenario's en deze zijn voorzien van uitgebreide risicoanalyses. Dat is in alle drie bestudeerde grote projecten het geval.
- Wanneer zich knelpunten voordoen in grote projecten vraagt de raad aanvullende informatie of een evaluatie om hier grip op te krijgen. De raad ontvangt deze informatie van het college. Dit is het geval in alle drie de bestudeerde projecten. Het deelproject Lakenpark is een goed voorbeeld van een tussentijdse evaluatie op het participatietraject.
- Uitgangspunt is om binnen participatietrajecten samen met lokale partners verschillende belangen af te wegen en beslissingen te nemen. Dat is grotendeels gelukt. Daar waar dit niet is gelukt heeft de raad knopen doorgehakt. Voorbeeld is het project Singelpark.
- De raad speelt in op initiatieven van inwoners. Dat is het geval bij het project Singelpark. De raad doet dit ook in het geval de initiatieven indruisen tegen het oorspronkelijk door de raad vastgestelde plan. De raad is dan bereid om bij te sturen. Aansprekend voorbeeld is de bovengrondse openbare ruimte van de parkeergarage Garenmarkt.
- Er is met participatie ingespeeld op wensen van stadspartners en omwonenden. Wanneer dat onvoldoende gebeurt stuurt de raad ook bij. Voorbeelden zijn de bovengrondse openbare ruimte parkeergarage Garenmarkt en het project Singelpark.

### Barrières






- Het besluit om de post onvoorzien te verlagen is achteraf gezien onverstandig geweest, gezien de risico's die in beeld waren en die zich in de praktijk ook hebben voorgedaan. Voorbeeld: het project ambtelijke huisvesting Stadhuis.
- Het in samenhang sturen op investeringen en exploitatiekosten is voor de raad nog moeilijk. De rapportages waarin dat in samenhang is gebracht zijn voor de raad nog ondoorgrondelijk.

### 3.3 Doorwerking van de aanbevelingen uit de evaluatie van 2009

We sluiten af met een overzicht in hoeverre de conclusies en aanbevelingen uit het rapport '*Leiden, stad van ambities*' uit 2009 zijn opgevolgd.

In de tabel op de volgende bladzijde is dit als volgt weergegeven:

- > De eerste kolom beschrijft verschillende voorwaarden die door de gemeente Leiden in 2009 nog niet in voldoende mate waren ingevuld om grip te hebben op grote projecten. Dit zijn dus conclusies uit het rapport van 2009 en deze zeggen nog niets over de huidige situatie!
- > De tweede kolom beschrijft hoe de gemeente Leiden deze voorwaarden heeft ingevuld voor de drie in dit onderzoek bestudeerde projecten;
- > In de derde kolom wordt hierover door de onderzoekers een oordeel gegeven aan de hand van de onderstaande 'meetlat'.

	De huidige situatie is goed tot zeer goed en ligt dus dicht bij de gewenste situatie. De gemeente heeft alle voorwaarden ingevuld om grip te krijgen en te houden op grote projecten en er zijn dan ook nauwelijks problemen.
	De huidige situatie is voldoende tot goed. Er is nog verbetering mogelijk. De problemen die zich voordoen zijn beheersbaar en daar waar nodig stuurt de gemeente ook bij.
	De huidige situatie is matig tot voldoende. Om grip te krijgen en te houden op grote projecten moeten nog veel voorwaarden worden ingevuld. Een deel van de problemen is beteugeld maar een belangrijk deel ook niet. De gemeente heeft hier wel oplossingen voor en werkt hier ook aan.
	De huidige situatie is onwenselijk. De voorwaarden om grip te krijgen en te houden op grote projecten zijn onvoldoende ingevuld. Slechts een beperkt deel van problemen is beheersbaar gemaakt. Wel zijn oplossingen in zicht maar de gemeente werkt hier nog niet aan.
	De huidige situatie is onwenselijk. Er zijn grote problemen die voorslepen en er is ook geen beeld hoe deze op te lossen.



Voorwaarden zoals ingevuld door de gemeente Leiden in 2009. Bron: rapport 'Leiden stad van ambities', 2009	Voorwaarden zoals ingevuld in de drie bestudeerde projecten	Oordeel
Er werd nog onvoldoende gewerkt vanuit een samenhangende visie op de ontwikkeling van de stad. Daardoor werden allerlei deelvisies op elkaar gestapeld, die doelen bevatten die niet of moeilijk naast elkaar te realiseren waren.	Er wordt gewerkt vanuit een samenhangende visie op de stad (structuurvisie en uitvoeringsprogramma Binnenstad).	
Het gemeentebestuur was onvoldoende in staat om politieke knopen door te hakken en prioriteiten te stellen. Dit leidde tot stapeling van ambities en overspannen eisen aan externe partners.	Deelprojecten worden geprioriteerd en uitvoeringsbesluiten geven zicht op ambitiesniveaus en bijbehorende financiële middelen. Deze zijn afgestemd met partners in de stad.	
Het vermogen om regie te voeren over complexe processen was weliswaar toegenomen, maar tegelijkertijd werden de maatschappelijke opgaven steeds complexer.	Er wordt ook gaandeweg ingespeeld op nieuwe actuele maatschappelijke opgaven zoals klimaatadaptatie en biodiversiteit. Opgedane ervaringen bij een deelproject worden vertaald naar andere deelprojecten.	
Er was onvoldoende openheid voor feitelijke informatie over risico's, tegenvallers en uitvoerbaarheid van wensen.	Met de informatie uit de kaderbesluiten, uitvoeringsbesluiten en tussentijdse rapportages is er goed en transparant zicht op risico's en tegenvallers. Een uitvoerbaarheids-toets zit al in het participatietraject.	
Procedures en methodieken voor project-beheersing waren aanwezig, maar de expertise om deze effectief te kunnen gebruiken moest nog worden doorontwikkeld.	Aan procedures en methodieken geen gebrek. De menselijke factor wordt nu succesbepalend. Daar waar dat mis dreigt te gaan, of mis gaat, is de bemensing van projectteams een aandachtspunt en neemt de gemeente passende maatregelen.	
Er was nog verbetering nodig in de vertaling van politiek-bestuurlijke prioriteiten naar benodigde ambtelijke capaciteit.	Prioriteiten worden gesteld en vertaald naar projectplannen per deelproject.	
De informatievoorziening van de ambtelijke organisatie naar het college en van het college naar de raad was onoverzichtelijk, te technisch, te gedetailleerd en onvoldoende toegesneden op afwegingen die in het college of de raad gemaakt moesten worden.	Kader- en uitvoeringsbesluiten zijn op hoofdlijnen en het is exact duidelijk welke afwegingen er zijn en waarover moet worden besloten.	
Voorwaarden om met succes samen te kunnen werken met externe partners waren nog niet ingevuld.	In het algemeen zijn de voorwaarden ingevuld. Daar waar dat nog niet zo is, is er sprake van een leerproces en wordt er ook bijgestuurd.	

# Verdieping 2

# 1 Een brede inventarisatie van grote projecten

In dit hoofdstuk worden de deelvragen 1 t/m 3 beantwoord.

## Deelvragen

### Wat valt er te leren op basis van een brede inventarisatie van grote projecten?

- 1 Welke grote projecten zijn de afgelopen jaren gerealiseerd en bij welke projecten is er sprake van wel of geen substantiële financiële tekorten?
- 2 Wat is de aard en omvang van de financiële tekorten?
- 3 Wat zijn verklarende factoren voor wel of geen financiële tekorten en zijn deze dezelfde als in het rapport 'Leiden, stad van ambities'?

## 1.1 Grote projecten over de afgelopen jaren

Binnen een grote stad zoals de gemeente Leiden is er sprake van een grote portefeuille van projecten. Daarbij is wel duidelijk wat een project is (kort door de bocht: de realisatie van een doel met een duidelijk begin en een eind), maar er is geen definitie over wat wel of wat geen groot project is. In algemene zin heeft een groot project binnen de gemeente Leiden (maar ook in het algemeen) wel een aantal bijzondere kenmerken:

- > Er zijn substantiële middelen en inspanningen van de gemeente nodig;
- > Er is een groot aantal partijen betrokken die een bijdrage moeten leveren, in welke vorm dan ook;
- > Er worden meerdere maatschappelijke opgaven en doelen tegelijkertijd mee gerealiseerd.

Om enigszins een beeld te krijgen van de omvang van de portefeuille 'grote projecten' is in dit onderzoek overlegd met de concerncontroller en is afgestemd over een lijst van projecten met een minimale omvang van € 1 mln. (exclusief grondexploitaties) en die de afgelopen drie jaar ook zijn afgerond. Dit leverde een lijst op van 150 projecten (inclusief deelprojecten) met een omvang van de portefeuille van ruim € 700 mln.

In welke mate er in deze portefeuille sprake was van financiële tekorten is niet te beantwoorden zonder ieder project afzonderlijk te bestuderen, en in te zoomen op alle besluiten voor kredietaanvragen en de redenen hiervan. In het financiële systeem van de gemeente wordt namelijk van elk project het beschikbare krediet en de uitputting van dat krediet geregistreerd. De beschikbare kredieten zijn gebaseerd op besluiten van de raad en het college. Pas na beschikking over kredieten kunnen de projectmanagers deze benutten. De geregistreerde uitputting van de kredieten is daarmee altijd minder of gelijk aan de beschikbare kredieten. Uit het financiële systeem valt dus niet op te maken of er sprake was van een tekort en de redenen van dat tekort.

Om hier duidelijkheid over te krijgen worden in het voorliggende onderzoek daarom drie grote projecten nader bestudeerd. Voorwaarde is dat de drie geselecteerde projecten illustratief zijn voor de wijze waarop de gemeente Leiden grote projecten uitvoert en/of en waarvan een gedeeld beeld is dat deze leerzaam zijn met oog op andere projecten. Met andere woorden: verklarende factoren voor wel of geen grip op deze drie projecten zijn naar alle waarschijnlijkheid ook geldig voor andere grote projecten uit de portefeuille van de gemeente Leiden.

In de volgende paragraaf gaan we verder in op de selectie van de drie grote projecten. Dit selectieproces levert een breed beeld op van verklarende factoren voor wel of geen grip.

## 1.2 De mate van grip en verklarende factoren

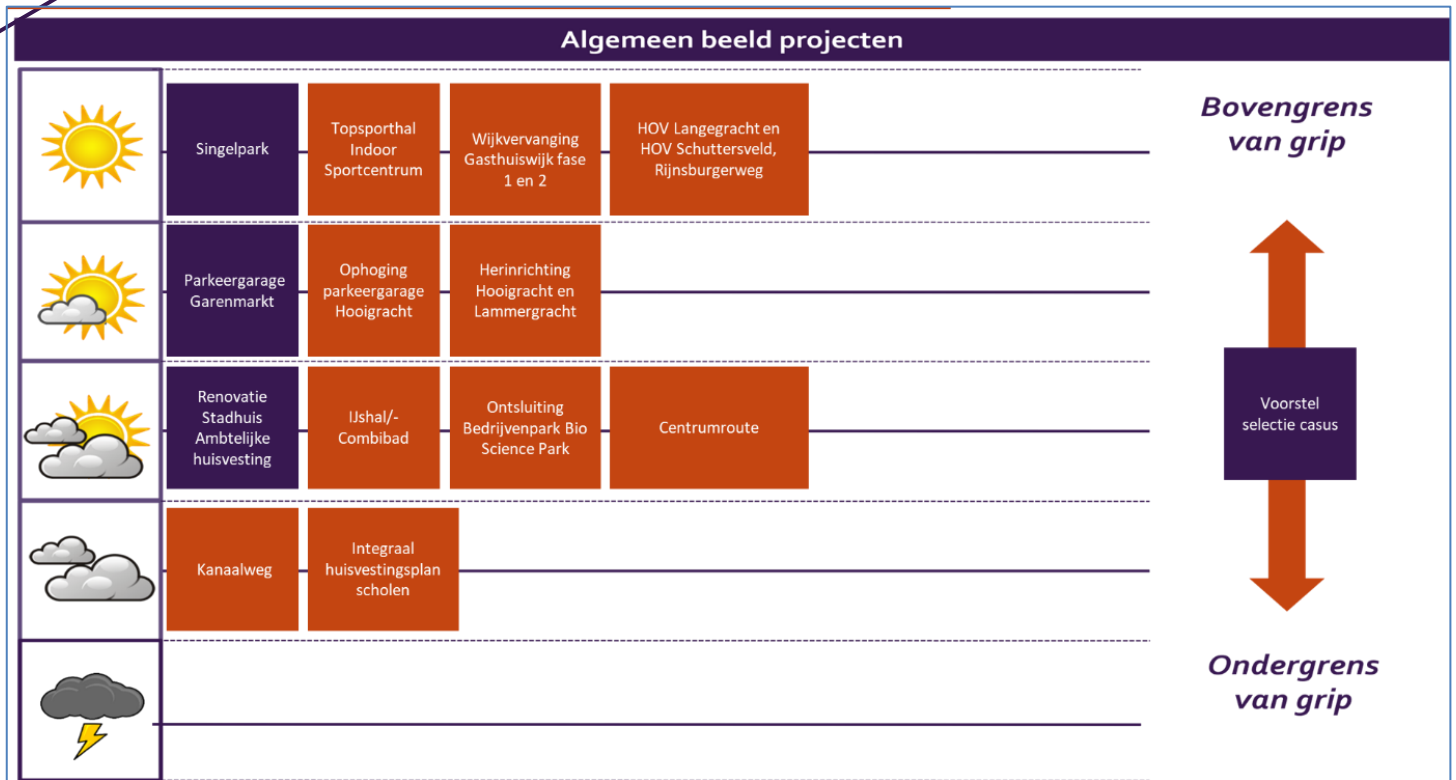
Om een breed beeld op te bouwen van projecten en verklarende factoren voor wel of geen grip zijn twee werkateliers georganiseerd, één voor raadsleden en één voor ambtelijk sleutelpersonen. Daarnaast zijn oriënterende gesprekken gevoerd met portefeuillehouders om te reflecteren op de resultaten uit de werkateliers. Als laatste zijn in afstemming met de rekenkamercommissie drie projecten geselecteerd.

Er zijn dus drie stappen gedaan:

- 1 Het organiseren van de werkateliers die elk bestonden uit twee rondes:
  - > In de **eerste ronde** hebben deelnemers van de werkateliers projecten benoemd waarvan zij zelf vonden dat deze in aanmerking zouden kunnen komen voor nader onderzoek, om redenen dat deze projecten in hun ogen leerzame punten kunnen opleveren voor andere projecten. Daarnaast is gevraagd naar hun oordeel over de mate van grip. De resultaten presenteren we in de figuur op de volgende bladzijde. Hieruit blijkt dat enkele projecten worden beoordeeld met een grote mate van grip (bijvoorbeeld het Singelpark, Wijkvervang), enkele projecten worden beoordeeld met een lage mate van grip (bijvoorbeeld Kanaalweg) en sommige projecten zitten daartussenin.
  - > In de **tweede ronde** is voor de projecten uit ronde 1 gevraagd naar verklarende factoren voor het wel of geen hebben van grip. De resultaten presenteren we in de tabel onder de figuur.
- 2 Aan portefeuillehouders is gevraagd of zij de genoemde projecten en verklarende factoren ook herkenden. Dat bleek het geval.
- 3 In afstemming met de rekenkamercommissie zijn drie projecten geselecteerd die zoveel als mogelijk illustratief zijn voor de genoemde verklarende factoren en ook leerzame punten bevatten. De selectie is als een selecte steekproef op te vatten. Onderstaande projecten hebben we nader onderzocht en verdiept in de navolgende hoofdstukken van dit deel van het rapport:
  - > De verbouwing van het Stadhuis ten aanzien van ambtelijke huisvesting;
  - > De realisatie van de parkeergarage Garenmarkt;
  - > Het Singelpark: vanwege de grote omvang in het bijzonder het deelproject Lakenpark.

Met deze drie projecten is circa € 95 mln. aan investeringen gemoeid. Dat is 14% van de omvang van de projectenportefeuille van € 700 mln. .

In het schema op de volgende bladzijde worden de resultaten van de bovenstaande stappen gepresenteerd.



Verklarende factoren voor de mate van grip	Illustratieve projecten
<p><b>Politiek-bestuurlijke besluitvorming</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Het scherp op het kleed krijgen van het beoogde maatschappelijke rendement en daarop sturen.</li> <li>Politiek-bestuurlijke afwegingen kunnen maken in het geval met een project meerdere maatschappelijke opgaven tegelijkertijd moeten worden gerealiseerd.</li> <li>Ontkokeren van politieke besluitvorming en integrale besluitvorming.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ambtelijke huisvesting Stadhuis</li> <li>Parkeergarage Garenmarkt</li> <li>Singelpark: deelproject Lakenpark</li> </ul>
<p><b>Samenwerking: raad-college-ambtelijke organisatie-samenleving</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Waarschuwingen (early warnings) ter harte nemen, elkaar serieus nemen en een open houding hebben.</li> <li>Participatie met partners en belanghebbenden uit de omgeving van het project (inwoners en bedrijven).</li> <li>Samenwerking met regionale en lokale partners.</li> <li>Privaat-publieke samenwerking en het afwegen van de verhouding publieke en private bijdragen aan het project.</li> </ul>	
<p><b>Projectbeheersing: in het bijzonder beheersing van risico's</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Grote projecten knippen in behapbare deelprojecten. Samenhang tussen deelprojecten blijft echter dusdanig stevig dat stagnering op een deelproject ook stagnering betekent voor een ander deelproject: geen budgetverhoging voor een bepaald deel betekent een vertraging voor een ander deel.</li> <li>Het aanleggen van voldoende financiële buffers om risico's op te vangen.</li> <li>Te scherp sturen op laagste prijs van aanbestedingen (vergroot kans op meerwerk), inspelen op prijsstijgingen en onverwachte tegenvallers.</li> <li>Continuïteit en voldoende ambtelijke capaciteit en kennis: borgen van leermomenten.</li> </ul>	

Opvallend uit de voorgaande tabel is dat de verklarende factoren die zijn genoemd voor het wel of niet hebben van grip, nauwelijks overeenkomen met de factoren die zijn gevonden in het onderzoek uit 2009 ('Leiden, stad van ambities'), te weten:

- > Er werd toen nog onvoldoende gewerkt vanuit een samenhangende visie op de ontwikkeling van de stad. Daardoor werden allerlei deelvisies op elkaar gestapeld die doelen bevatten die niet of moeilijk naast elkaar te realiseren waren.
- > Het gemeentebestuur was toen nog onvoldoende in staat om politieke knopen door te hakken en prioriteiten te stellen. Dit leidde tot stapeling van ambities en overspannen eisen aan externe partners.
- > Het vermogen om regie te voeren over complexe processen was weliswaar toegenomen, maar tegelijkertijd werden de maatschappelijke opgaven steeds complexer.
- > Er was onvoldoende openheid voor feitelijke informatie over risico's, tegenvallers en uitvoerbaarheid van wensen.
- > Procedures en methodieken voor projectbeheersing waren aanwezig, maar de expertise om deze effectief te kunnen gebruiken moest nog worden doorontwikkeld.
- > Er was nog verbetering nodig in de vertaling van politiek-bestuurlijke prioriteiten naar benodigde ambtelijke capaciteit.
- > De informatievoorziening van ambtelijke organisatie naar het college en van college naar raad was onoverzichtelijk, te technisch, te gedetailleerd en onvoldoende toegesneden op afwegingen die in het college of de raad gemaakt moesten worden.

Wel wordt de samenwerking (participatie) met partners en belanghebbenden genoemd. Dit punt is ook genoemd in het onderzoek uit 2009, en wel als volgt: 'voorwaarden om met succes samen te kunnen werken met externe partners waren nog niet ingevuld.' Samenwerking blijft dus over de loop der jaren een permanent aandachtspunt.

In de navolgende hoofdstukken worden de drie projecten verder verdiept langs de lijnen van het evaluatiemodel zoals gepresenteerd in deel 1 van dit rapport. Elk project sluiten we ook af met een reflectie op de resultaten uit eerder onderzoek uit 2009, om een beeld te krijgen van de voortgang op die punten.

## 2 Het project Singelpark

In dit hoofdstuk worden de deelvragen 4 t/m 6 beantwoord **voor het project Singelpark**, waarbij we vanwege de omvang van dit project ter illustratie inzoomen op het deelproject Lakenpark. De vragen worden op hoofdlijnen direct kort beantwoord onder het onderstaande kader. De lezer die de onderbouwing en meer details tot zich wil nemen kan de onderliggende paragrafen van dit hoofdstuk raadplegen. In deze paragrafen wordt het project geanalyseerd op basis van het evaluatiemodel van deel 1 van dit rapport.

### Deelvragen

#### Wat valt er te leren van het project Singelpark?

- 4 Wat is tot op heden gedaan om financiële tekorten te voorkomen?
  - > Is er voldoende en tijdig rekening gehouden met risico's in de begroting van het project waardoor er voldoende ruimte was om de gevolgen van risico's op te vangen?
  - > Zijn er andere maatregelen genomen en hebben deze een relatie met de aanbevelingen uit het rapport 'Leiden, stad van ambities' uit 2009?
  - > Wat heeft al wel of wat heeft niet gewerkt, en waarom, om financiële tekorten te voorkomen?
- 5 Is de informatievoorziening naar de raad voldoende om de raad zijn kaderstellende en controlerende rol te laten vervullen?
  - > Is het college voldoende transparant geweest bij de ontwikkelingen met financiële gevolgen voor de begroting, het krediet en het financieel kader?
  - > Zijn de financiële aanpassingsvoorstellen op een verantwoorde wijze tot stand gekomen en op een heldere wijze gecommuniceerd met de gemeenteraad?
- 6 Heeft de raad haar kaderstellende en controlerende rol zelf ook voldoende opgepakt?

### Korte beantwoording van de deelvragen: de kernbevindingen

- 4 Door kader- en uitvoeringsbesluiten voor het project als geheel, en de verschillende deelprojecten in het bijzonder, ter besluitvorming aan het college en de raad voor te leggen, is er voor het college en de raad grip op het project.

Door splitsing van een groot project in verschillende deelprojecten en deze te faseren is prioritering mogelijk en kunnen leerpunten uit een deelproject direct vertaald worden naar andere deelprojecten. Dit onder de voorwaarde dat de deelprojecten wel samenhangen, zodanig dat deze aansluiten op een overkoepelend kader (zoals de visie op het Singelpark, de beeldkwaliteit et cetera), maar elkaar niet in de weg zitten als één of meer deelprojecten in de tijd stagneren.

Coproductie met stadspartners leidt tot realisatie van hoge ambitieniveaus, mits deze de organisatie- en menskracht hebben en deze ook langdurig en intensief kunnen inzetten. Daarbij helpt het om vooral, naast de inhoud, overeenstemming te hebben over een gedeelde werkwijze en proces en daarover ook afspraken vast te leggen. Daar waar samenwerking vastloopt, pas op de plaats te willen maken en bij te sturen. Dit vooral te ervaren als een leer- en groeiproces. Onderschat daarbij de menselijke factor niet; dat is de meest succesbepalende factor voor opbouw en onderhoud van constructieve en open samenwerkingsrelaties. Dit wordt in nagenoeg alle gesprekken in het kader van dit onderzoek genoemd.

- 6 Er is voldoende rekening gehouden met risico's, juist door prioritering en fasering. Daarbij merken we op dat in het project Lakenpark op enig moment een financieel tekort is gedekt met middelen waar nog geen waarborg voor is dat deze ter beschikking zouden komen. Gezien de omvang hiervan is dit echter redelijk beheersbaar. Punt van aandacht is wel de beheersing van opstapelende beheers- en onderhoudskosten per deelproject. Bij besluitvorming rondom het Lakenpark is dit niet meegewogen.

De aanbevelingen uit het rapport 'Leiden, stad van ambities' zijn nagenoeg volledig opgevolgd.

- 5 De informatievoorziening naar de raad verloopt via de kader- en uitvoeringsbesluiten, tussentijdse rapportages en tussentijdse raadsvoorstellen over vraagstukken waar de raad een aanvullend besluit op moet nemen. De financiële gevolgen van besluiten zijn helder in beeld en goed onderbouwd.
- 6 Juist hierdoor heeft de raad zijn kaderstellende en controlerende rol in kunnen vullen. Aanvullend daarop heeft de raad deze rollen ook kunnen invullen op die momenten waarbij belangen moesten worden afgewogen. De raad heeft knopen doorgemaakt op onderwerpen die in de participatietrajecten niet konden worden afgewogen. Dit vanwege verschillende belangen of onderwerpen waar geen overeenstemming over kon worden gevonden. In dat licht was er een goede aansluiting tussen de representatieve en de participatieve democratie: deze versterken elkaar in plaats dat ze elkaar hinderen.



## 2.1 Het project Singelpark op hoofdlijnen

### PERSPECTIEFNOTA EN INVESTERINGSBUDGET STEDELIJKE VERNIEUWING 2010-2014

Het project Singelpark kent een lange geschiedenis. Het plan om de Leidse singels te verbinden en op te knappen is in 2009 opgenomen in de Structuurvisie Leiden 2025 en in het in het Uitvoeringsprogramma Binnenstad, als één van de achttien belangrijke ontwikkellocaties in Leiden. Daarbij heeft de raad met vaststelling van de Perspectiefnota vanuit de NUON-middelen circa € 7,7 mln. beschikbaar gesteld voor het Singelpark en vanuit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2010-2014 € 1,6 mln. Daarmee was in totaal een krediet beschikbaar van €9,3 mln.

Beschikbaar krediet: € 9,3 mln.

### VISIE DE LEIDSE SINGELS: HET LANGSTE PARK VAN NEDERLAND! -2012

De ambities uit de structuurvisie zijn verder op hoofdlijnen uitgewerkt in de 'Visie De Leidse Singels: het langste park van Nederland! Sinds 1659'. Hiervoor is afgestemd met Stichting Stadslab waarna in 2011 een inspraakprocedure heeft plaatsgevonden. De inspraakreacties zijn samen met de visie voorgelegd aan de raad en de raad heeft de visie in januari 2012 vastgesteld. Daarbij is ter dekking van de plankosten een voorbereidingskrediet beschikbaar gesteld van € 0,5 mln. Het voorbereidingskrediet is gebruikt voor het inrichten van een projectorganisatie en het opstellen van een uitwerkingsplan. Daarnaast is de identiteit/samenhang/eenheid van het Singelpark onderzocht en zijn voorbereidende technische onderzoeken uitgevoerd. Als laatste is het krediet benut voor het ontwikkelen van samenwerking met stadspartners, het opstellen van een PR- en communicatieplan en het voorbereiden van een kaderbesluit inclusief kostenraming.

Subtotaal krediet: € 9,3 mln.  
+ voorbereidingskrediet: € 0,5 mln.  
Beschikbaar krediet: € 9,8 mln.

Tijdens de inspraakprocedure hebben verschillende partijen uit de stad kenbaar gemaakt een rol te willen spelen bij de verdere ontwikkeling van het Singelpark. In het bijzonder heeft Stichting Stadslab aangeboden een actieve rol te willen spelen bij de ontwikkeling. Het college stond hier positief tegenover en heeft met deze stichting een intentieovereenkomst afgesloten voor de vertaling van de visie in een uitwerkingsplan.

#### Ambitie ontwikkeling Singelpark<sup>2</sup>

Het uitbouwen van de groene gordel langs de singel is een belangrijk groenproject ter ondersteuning van de hoogwaardige leefomgeving die bij een kennisstad hoort. Met vaststelling in 2009 van de structuurvisie door de raad zal een groene gesloten singelrand worden gerealiseerd.

#### Uitgangspunten<sup>3</sup>

- Het realiseren van de Singelparkroute: een doorgaande route;
- Het openbaar toegankelijk maken van een zo groot als mogelijk gedeelte van de singeloevers en zorg dragen voor het openbaar blijven van de huidige toegankelijke oevers;
- Het verwijderen van de dam aan de Maresingel ten behoeve van de doorvaarbaarheid van de gehele singel;
- Het realiseren van vijf bruggen;
- De Lammermarkt een groen karakter geven, waarbij het historische bolwerk weer zichtbaar wordt, het NUON-terrein openbaar maken met een parkachtige uitstraling en het Kaarsenmakersplein onbebouwd laten en een groene invulling geven.

<sup>2</sup> Bron: Structuurvisie Leiden 2009-2025, december 2009

<sup>3</sup> Bron: Raadsbesluit Visie Leidse Singels, 26 januari 2012

**KADERBESLUIT, PROJECT- EN BEELDKWALITEITSPLAN - 2013**

Het visiedocument is verder uitgewerkt in een voorstel voor een kaderbesluit en een projectplan. De raad heeft in september 2013 het kaderbesluit en projectplan vastgesteld. Het projectplan is tot stand gekomen met samenwerkingspartners uit de stad. Vanuit Stichting Stadslab Leiden is hiertoe de Stichting Vrienden van het Singelpark opgericht. Vanuit deze stichtingen werden (en worden) inwoners geënthousiasmeerd en geactiveerd om mee te denken over de inrichting van het Singelpark en een bijdrage te leveren aan allerlei participatietrajecten.

Zo is er door de gemeente een ideeënwedstrijd voor architectenbureaus georganiseerd met oog op identiteit en samenhang van het Singelpark. Stichting Stadslab heeft hiertoe een tentoonstelling georganiseerd, in samenwerking met en met financiering door de gemeente. Met de winnaar heeft de gemeente Leiden in overleg met Stichting Vrienden van het Singelpark een concept van het beeldkwaliteitsplan ontwikkeld. Dat plan geeft richtlijnen voor de ontwikkeling van het Singelpark. Stakeholders hebben kunnen reageren op het conceptplan: de Universiteit Leiden, de Hortus botanicus, het Museum Volkenkunde, de Meelfabriek en de gemeentelijke Toets- en Adviescommissie voor de openbare ruimte. Het beeldkwaliteitsplan is door het college vastgesteld en ter kennisgeving aangeboden aan de raad.

Het projectplan maakt duidelijk dat het om een multiproject gaat. Het valt uiteen in achttien deelgebieden die in samenhang tot ontwikkeling moeten komen. Het project raakt veel plekken, gebieden en andere lopende projecten binnen de gemeente. Er dient rekening gehouden te worden met zeven bestemmingsplannen en een aanzienlijke lijst van beleidskaders uit verschillende beleidsdomeinen. In het gehele projectgebied zijn vele bewoners, stadspartners en andere stakeholders betrokken.

Het projectplan maakt duidelijk dat de tot dan toe beschikbare financiële middelen ontoereikend zijn om alle deelprojecten van het Singelpark te realiseren. Er is prioritering nodig van

**Subtotaal krediet: € 9,8 mln.**  
**+ verbinden met andere projecten/beleidsdoelen: € 4,9 mln.**  
**+ buurtvereniging d'Oude Morsch: € 0,05 mln.**  
**Beschikbaar krediet: circa € 14,8 mln.**

deelprojecten en een fasering, zie het onderstaande kader. Wel zijn er ook gedurende de totstandkoming van het projectplan aanvullende financiële middelen gevonden met een omvang van € 4,95 mln., te weten:

- > Door het project Singelpark te verbinden met andere projecten en plannen van de gemeente, zoals het project kwaliteitsverbetering Lammermarkt, de restauratie van begraafplaats Groenesteeg, de bodemsanering van het NUON-terrein en het meerjarig investeringsplan Groen.
- > Door een deel van het positief bestemmingsresultaat 2012 te benutten.
- > Daarnaast heeft de Buurtvereniging d'Oude Morsch haar buurtvoucher van circa € 0,05 mln. beschikbaar gesteld. Daarmee is er voor de eerste keer sprake van cofinanciering vanuit een samenwerkingspartner uit de stad. De Stichting Vrienden van het Singelpark geeft verder ook aan zich in te zetten voor fondsenwerving.

### Prioritering

- **Verbinden:** het realiseren van zeven brugverbindingen en een duidelijke routeaanduiding, -markering en entrees.
- **Vergroenen:** het ontwikkelen tot parkgebied van Lammermarkt, het NUON-gebied en het Arsenalplein.
- **Versterken:** het versterken van de bestaande parken Morspoort en Park de Put, Blekerspark, Ankerpark, Katoenpark (waaronder restauratie van begraafplaats Groenesteeg) en de route en bereikbaarheid van de Hortus botanicus.

Volgende deelgebieden worden pas uitgewerkt als aanvullende financiering is gevonden door fondsenwerving en crowdfunding door Stichting Vrienden van het Singelpark, medefinancierings- en subsidieaanvragen en/of andere ontwikkelingen en ruimtelijke ontwikkelprojecten die kansen bieden.

Als laatste gaat het kaderbesluit in op de kosten van beheer en onderhoud van de bestaande en nieuw aan te leggen parken, bruggen en routes. Dit om kapitaalvernietiging te voorkomen en de gestelde doelen op langere termijn te kunnen waarborgen. In het kaderbesluit is een globale inschatting gemaakt van de beheer- en onderhoudskosten, te dekken uit de jaarlijkse middelen van het programma Omgevingskwaliteit. De Stichting Vrienden van het Singelpark heeft aangegeven delen van het beheer en onderhoud over te willen nemen. De gemeente wil onderzoeken hoe dit zou kunnen want ziet nog wel een aantal risico's.<sup>4</sup> Denk aan de vele nuts-, signalerings- en veiligheidsvoorzieningen die zich in de openbare ruimte bevinden en waar in de beheer- en onderhoudsplannen en uitvoering rekening mee moet worden gehouden. Ook te denken valt aan de financiële- en organisatorische draagkracht van de samenwerkingspartner die het beheer en onderhoud zou kunnen overnemen.<sup>5</sup>

**Schatting van beheer, onderhoud en vervanging ten aanzien van de geprioriteerde deelprojecten:  
+ € 300.000 per jaar.**

#### BIJDRAGE VANUIT HET REGIONALE INVESTERINGSFONDS HOLLAND RIJNLAND - 2014

Op 16 december 2014 sluit het college met het samenwerkingsverband Holland Rijnland een uitvoeringsovereenkomst over groene recreatieve verbindingen en bestemmingen voor de jaren 2014-2019. De beoogde brugverbindingen van het project Singelpark maken deel uit van de overeenkomst. In de uitvoeringsovereenkomst is overeengekomen dat vanuit het Regionale Investeringsfonds Holland Rijnland een financiële bijdrage zal worden geleverd voor de realisatie van de brugverbindingen. Het gaat in totaal om een bedrag van € 2,6 mln.

**Subtotaal krediet: € 14,8 mln.  
+ bijdrage Regionale Investeringsfonds: € 2,6 mln.  
Beschikbaar krediet: € 17,4 mln.**

#### UITVOERINGSBESLUITEN PERIODE 2015 - 2022

Voor ieder geprioriteerd deelproject is een projectplan gemaakt en deze zijn met een uitvoeringsbesluit voorgelegd aan het college en de raad. Van 10 september 2015 t/m 10 november 2022 zijn de volgende uitvoeringsbesluiten zijn voorgelegd: Brugverbindingen, Singelparkroute, Blekerspark, Morspoort

**Subtotaal krediet: € 17,4 mln.  
+ mutaties en technische wijzigingen: € 3,6 mln.  
Beschikbaar krediet: € 21,0 mln.**

<sup>4</sup> Bron: Leidraad Participatie Singelpark Leiden, 29 oktober 2014

<sup>5</sup> Bron: Interviews en Leidraad Participatie Singelpark Leiden, 2014

en Park de Put, Energiepark, Lakenpark, Ankerpark, Veerplein. Met vaststelling van de uitvoeringsbesluiten stelt de raad de benodigde financiële middelen beschikbaar voor de deelprojecten. Voor lopende deelprojecten worden tussentijds mutaties en technische wijzigingen uitgevoerd. Deze worden gerapporteerd via bestuurs- en voortgangsrapportages, in totaal gaat het om een positief saldo van € 3,6 mln.

#### FINANCIËLE EINDSTAND T/M 2022

Samenvattend is er t/m 2022 in totaal € 21 mln. beschikbaar gesteld door de raad en geïnvesteerd in het Singelpark. De verwachting is dat na realisatie van alle deelprojecten (fase 2) circa € 29 mln. zal zijn geïnvesteerd met circa € 3,3 mln. aangevraagde en gehonoreerde subsidies.<sup>6</sup>

## 2.2 De drie resultaatgebieden

In deze paragraaf analyseren we het project Singelpark aan de hand van de drie resultaatgebieden uit het evaluatiemodel. Hierbij zoomen we voornamelijk verder in op het deelproject Lakenpark. Vanwege de omvang en het aantal deelprojecten is dit deelproject geselecteerd voor een nadere verdieping.

Resultaten	Resultaatgebieden
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Het is waarschijnlijk dat er sprake is van een hoog maatschappelijk rendement. Alles is erop gericht om met de beschikbare middelen meerdere maatschappelijke doelen in één klap te realiseren. Er zijn signalen dat dit ook is gelukt. Een objectieve meting hierover is nog niet aan de orde, want het Singelpark gaat nu de tweede fase in, waarin het park in volle omvang moet worden gaan benut door inwoners, ondernemers en bezoekers. Dat heeft tijd nodig.</li> <li>+ Voor het deelproject Lakenpark zijn ambitieniveaus ter besluitvorming voorgelegd met daaraan gekoppelde financiële middelen. Wanneer knelpunten zich voordeden vroeg de raad aanvullende informatie of een evaluatie om hier grip op te krijgen.</li> <li>+ Belangen, wensen en behoeften van omwonenden en andere belangengroepen zijn zorgvuldig afgewogen.</li> <li>+ Leerpunten uit deelprojecten zijn vertaald naar andere deelprojecten. Op het moment dat het participatietraject Lakenpark stagneerde, is het proces geëvalueerd en bijgestuurd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maatschappelijke rendement</li> <li>• Democratische besluitvorming en controle</li> <li>• Lerend vermogen</li> </ul>

#### MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT

Met vaststelling van het Kaderbesluit eind 2013 had de gemeente de ambitie om een aaneengesloten park en route langs de Leidse singelrand te realiseren. Om dit kracht bij te zetten werd (en wordt) ook gesproken over "het langste park van Nederland". Dit is een uitvoeringsdoel waarmee de gemeente Leiden meerdere maatschappelijke opgaven tegelijkertijd wil realiseren. In beginsel op het terrein van het woon-, vestigings- en economische klimaat van de gemeente:<sup>7</sup>

- 1 De leefkwaliteit van de stad te verhogen door het bestaande park- en groenareaal te verbeteren en ook nieuw areaal toe te voegen;
- 2 Recreatief medegebruik te stimuleren;
- 3 Meer bezoekers te trekken.

<sup>6</sup> Bron: Interviews

<sup>7</sup> Bron: Raadsbesluit Visie op de Leidse singels, 22 november 2011

Gaandeweg de realisatie van verschillende deelprojecten zijn er ook maatschappelijke opgaven toegevoegd. Dit omdat nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen zich gedurende een langlopend project aandienen. Bijvoorbeeld:

- > Rondom het deelproject Lakenpark speelde de opgave klimaatbestendigheid een rol;
- > De natuurspeeltuin De Doorbraak in het Lakenpark richt zich op de opgave om kinderen te laten spelen en bewegen;
- > Het thema biodiversiteit is bij de inrichting van het Ankerpark nadrukkelijk in beeld gekomen. Dit vanwege het vraagstuk welke bomen gewenst waren. Dit is ook verder doorgetrokken naar andere parken. Daar waar parken voorheen vooral een cultuurhistorische waarde hadden hebben de parken nu ook een natuurhistorische waarde.<sup>8</sup>

Veel deelprojecten zijn inmiddels gerealiseerd. De vraag of alle voorgenoemde maatschappelijke opgaven ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd is vooralsnog niet eenduidig te beantwoorden, want het Singelpark is nog relatief jong. Het Singelpark gaat nu een tweede fase in waarbij alle mogelijkheden die het biedt benut moeten gaan worden door inwoners, ondernemers en bezoekers. Daar is nog tijd voor nodig, het volledige maatschappelijke rendement moet nog tot wasdom komen. Wel zijn er inmiddels positieve signalen. In gesprekken in het kader van dit onderzoek bleek er een breed gedragen beeld dat de woon- en leefkwaliteit is verbeterd en dat het Singelpark een positieve bijdrage heeft aan de uitstraling van de stad. Ook heeft de gemeente in 2021 de Jantje Betonprijs gekregen en mag zich daarmee de meest speelvriendelijke gemeente van Nederland noemen. De natuurspeeltuin De Doorbraak in het Lakenpark is hierbij als illustratief voorbeeld genoemd. Ondernemers organiseren ook evenementen in- en rondom het park om bezoekers te trekken. Een voorbeeld is het 'Singelpark Diner' dat in 2022 heeft plaatsgevonden en ook in 2023 zal plaatsvinden. Als laatste wordt bij verkoop van huizen rondom het Singelpark, de ligging aan het Singelpark expliciet benoemd: "De ligging van deze woning is uitstekend aan het autoluwe Plantsoen, dat ook onderdeel is van het nieuwe en populaire Singelpark".<sup>9</sup>

#### DEMOCRATISCHE BESLUITVORMING EN CONTROLE

Met vaststelling van de 'Visie De Leidse Singels: het langste park van Nederland!', het kaderbesluit en de verschillende uitvoeringsbesluiten voor deelprojecten, is de raad in staat gesteld om inhoudelijke en financiële kaders te stellen. Kader- en uitvoeringsbesluiten voor grote projecten zijn binnen de gemeente Leiden belangrijke instrumenten voor de raad, die ook voor dit project zijn ingezet.

Uit gesprekken met een afvaardiging van de raad blijkt dat het project voor de raad behapbaar was waardoor de raad zijn kaderstellende en controlerende rol goed kon invullen.<sup>10</sup> Hiervoor worden twee belangrijke redenen genoemd:

- 1 Het project is opgesplitst in verschillende deelprojecten waarbij prioritering mogelijk was. Zo waren de realisatie van de brugverbindingen en de routeaanduiding, -markering en entrees belangrijke deelprojecten die als eerste werden geprioriteerd, omdat deze de ruggengraat zijn van het gehele Singelpark. Het is de basisinfrastructuur die nodig was om aaneengesloten parken met elkaar te kunnen verbinden en toegankelijk te maken. Daarna zijn deelprojecten geprioriteerd die binnen beschikbare financiële middelen konden worden gerealiseerd. Volgende deelprojecten werden pas uitgewerkt als aanvullende financiële middelen werden gevonden.
- 2 Het was voor de raad mogelijk om per deelproject te kiezen uit verschillende ambitieniveaus. Zo bestond het ontwerp van het Lakenpark uit een basisontwerp en een pluspakket, waarin

<sup>8</sup> Bron: Interviews

<sup>9</sup> Bron: Funda

<sup>10</sup> Bron: Werkatelier raadsleden

ook ambities ten aanzien van klimaatadaptatie, biodiversiteit en verblijfskwaliteit zijn opgenomen.<sup>11</sup> Het basisontwerp is gefinancierd met het beschikbare gemeentelijke budget, voor het pluspakket was aanvullende externe financiering nodig. Hiertoe zijn procesafspraken gemaakt met de speeltuinvereniging De Doorbraak en de gemeente heeft Holland Rijnland gevraagd om cofinanciering voor realisatie van ambities uit het pluspakket ten aanzien van klimaat en biodiversiteit.<sup>12</sup>

De raad (commissie Leefbaarheid en Bereikbaarheid) ontvangt van het college tussentijdse rapportages over de realisatie van deelprojecten en vraagt ook om nadere informatie of evaluaties in het geval knelpunten zich voordoen. Zo heeft het college de raad actief geïnformeerd over het verloop van het participatieproces rondom het deelproject Lakenpark, dat proces geëvalueerd en hierover gerapporteerd. Dit omdat het participatieproces was gestopt en opgeschort vanwege moeizame samenwerking tussen de gemeente en participanten.<sup>13</sup> Ook vroeg de raad aanvullende informatie aan het college op het uitvoeringsbesluit van het deelproject Lakenpark over de parkeer- en verkeerssituatie.<sup>14</sup>

### LEREND VERMOGEN

Een langlopend project, dat is gesplitst in verschillende deelprojecten die gefaseerd worden uitgevoerd, biedt kansen om leerpunten ook binnen dat project te benutten. Een goed voorbeeld is dat ervaringen met het onderwerp biodiversiteit in het Ankerpark ook zijn doorgetrokken naar andere parken. Een ander voorbeeld is de evaluatie van het participatietraject Lakenpark. Dat verliep in eerste instantie moeizaam en er is besloten om pas op de plaats te maken, te evalueren en bij te sturen. Hier komen we in de volgende paragraaf rondom het kernproces 'Samenwerking' op terug.

Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat participatie (coproductie) een belangrijke rode draad was voor het gehele project Singelpark. Er is een breed gedragen beeld dat dit op zichzelf ook een leer- en groeiproces was: "het was soms een zoektocht en ging ook met vallen en opstaan".<sup>15</sup> De belangrijkste lessen die uit gesprekken worden meegegeven zijn:

- 1 Vanzelfsprekend moet een participatieproces professioneel worden ingericht. Doelen, kaders en wederzijdse verwachtingen moeten helder zijn. Dat zijn belangrijke voorwaarden, maar uiteindelijk is de menselijke factor het meest succesbepalend. Hierbij draait het om het opbouwen en onderhouden van constructieve en open relaties, met respect voor ieders rol. Hier is tijd voor nodig en het is nodig om hier voldoende ruimte voor in te bouwen.
- 2 Het is nodig om aan het begin verwachtingen en kaders over en weer helder te maken en daarover afspraken vast te leggen. Herhaal deze verwachtingen ook keer op keer, want de beelden hierover raken gaandeweg soms ondergesneeuwd.
- 3 Start met een verkenning van elkaars visie, of begin met een grove schets om dat scherp te krijgen, zodat er al bij aanvang voldoende ruimte is voor invloed. Betrokkenen hebben soms ook al eerder nagedacht over een vraagstuk. Zo was de speeltuinvereniging De Doorbraak reeds in 2008 gestart met het concept 'Park of Life'.<sup>16</sup> Het help ook om ambities op hetzelfde niveau te krijgen. Zo bleek dat tijdens de verkennende fase met Stadslab een zoektocht. De

<sup>11</sup> Bron: Uitvoeringsbesluit 'Herinrichting Lakenpark'

<sup>12</sup> Bron: Verzoek cofinanciering Holland Rijnland project Lakenpark (7 juni 2019) en Procesafspraken met speeltuinvereniging De Doorbraak (21 november 2019)

<sup>13</sup> Bron: Raadsbrief procesevaluatie, 12 juli 2018.

<sup>14</sup> Bron: Raadsbrief parkeer- en verkeerssituatie Lakenpark, 17 januari 2020.

<sup>15</sup> Bron: Interviews

<sup>16</sup> Bron: Interviews

- initiatiefnemers hadden hoge ambities. De gemeente zat volgens Stadslab nog niet op dat ambitieniveau en Stadslab en de gemeente moesten hier naar elkaar toegroeien. Dat laatste had te maken met de door de raad beschikbaar gestelde middelen en de door de raad vastgestelde verdeling van deze middelen, alsmede dat de fondsenwerving door Stadslab en Vrienden van het Singelpark hiertoe niet toereikend was.
- 4 Loslaten is belangrijk. Loslaten betekent ook dat een ander wat moet gaan doen. Dus bij loslaten is het belangrijk om ook te checken of de ander wel in staat is om datgene te doen wat nodig is: is er voldoende organisatie- en uitvoeringskracht? Zo wilden de Vrienden van het Singelpark veel zaken zelfstandig uitvoeren maar in de praktijk bleek dat de gemeente nog een behoorlijke inspanning moest leveren.
  - 5 Initiatiefnemers uit de lokale samenleving zijn enthousiast en zeer betrokken. Het is daarbij wel belangrijk om te realiseren dat zij niet voor alle belanghebbenden spreken. Zo lag de focus van initiatiefnemers voornamelijk bij het Singelpark. Er spelen echter ook andere belangen die moeten worden afgewogen tegen het algemeen belang van alle inwoners van Leiden en beleidsdoelen en kaders op andere terreinen.
  - 6 Elk deelproject was maatwerk, omdat per deelproject verschillende belangen speelden en daarmee ook verschillende partijen waren betrokken. Het organiseren en uitvoeren van een goed en zorgvuldige participatietraject op maat kost geld. Hiertoe moeten voldoende financiële middelen voor beschikbaar worden gesteld, als post van de plankosten. In de praktijk vragen raad en stad om een hoge mate van participatie, maar de bijbehorende plankosten worden al gauw (te) hoog gevonden.
  - 7 Participatie stopt niet na de ontwerpfase. Het is belangrijk om de mensen die hebben geparticipeerd tijdens de ontwerpfase ook in de fase van uitvoering en realisatie te blijven betrekken. Bijvoorbeeld door na de realisatie een bijeenkomst te organiseren en met de mensen te evalueren hoe het project is verlopen. Hiermee sluit je het project ook op een goede wijze af. Dit is ook staande praktijk in het project Singelpark.

## 2.3 De drie kernprocessen: verklarende factoren voor grip

### 2.3.1 Kernproces Samenwerking

Verklarende factoren voor grip		Kernproces Samenwerking
+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Er is ruimte voor groei van samenwerking tussen de gemeente en partners uit de stad. Dat heeft geleid tot een gedeelde werkwijze. Rollen, taken en proces van besluitvorming zijn vastgelegd in een leidraad voor participatie en een samenwerkingsconvenant.</li> <li>+ Het is helder hoe de representatieve democratie zich verhoudt tot de participatieve democratie.</li> <li>+ Grote betrokkenheid en coproductie van stadspartners en omwonenden.</li> <li>+ Ook private partijen leveren een bijdrage, door hun buitenruimte en de inrichting daarvan aan te sluiten op het Singelpark.</li> <li>+ Daar waar samenwerking vastloopt wordt het proces geëvalueerd en bijgestuurd.</li> <li>+ Regionale partners leveren een financiële bijdrage.</li> <li>+/- Succes van samenwerking is afhankelijk van de bestuursstijl en de stijl van projectmanagement. Dat is persoons- en situatie afhankelijk en staat op momenten constructieve samenwerking in de weg. De gemeente stuurt dan ook bij door een pas op de plaats te maken, te evalueren en past de bemensing van het team aan. Daarna is het participatietraject succesvol verlopen.</li> <li>- Geen aanvullende financiële middelen van stadspartners.</li> </ul>	

### SAMENWERKING GEMEENTE - LOKALE SAMENLEVING

De gemeente ziet samenwerking met initiatiefnemers uit de stad, inwoners en andere belanghebbenden als een belangrijke succesfactor voor de totstandkoming van het Singelpark.<sup>17</sup> De gemeente heeft hiertoe specifiek voor dit project een leidraad gemaakt: de Leidraad Participatie Singelpark Leiden. De leidraad voorziet in belangrijke uitgangspunten voor de participatie:

**De kosten van participatie moeten worden gedekt vanuit het voorbereidingskrediet uit het kaderbesluit.**

- > Participatie richt zich op het gehele project Singelpark en op alle fases van het project: de ontwikkeling, de uitvoering en het beheer van het Singelpark.
- > Deelnemers zijn partijen die een direct belang hebben: wijkverenigingen, direct omwonenden, belangenverenigingen en bedrijven. De gemeente voorziet hierbij een belangrijke rol van stadspartners, zoals de Stichting Vrienden van het Singelpark.
- > Er wordt gestreefd, waar mogelijk, naar het hoogste niveau van participatie, namelijk coproductie. Dat betekent dat de gemeente en belanghebbenden gezamenlijk ontwerpen, uitvoeren en beheren, met inachtneming van kaders die vooraf zijn meegegeven. Dat laatste is belangrijk omdat het Singelpark als vanzelfsprekend moet voldoen aan landelijke wet- en regelgeving op allerlei terreinen, aan lokale beleidskaders en regels, en moet worden gerealiseerd binnen de beschikbare financiële middelen.
- > Uitgangspunt is dat in het geval gemeentelijke middelen ontoereikend zijn, deelprojecten worden geprioriteerd of aanvullende middelen moeten worden ingebracht door inwoners, stadspartners en of andere overheden. Zo heeft zoals eerder genoemd de Buurtvereniging d'Oude Morsch reeds een financiële bijdrage geleverd.

Met de leidraad wil de gemeente de participatie rondom het gehele Singelpark en alle deelgebieden en -projecten op eenduidige wijze vorm geven. Wel ziet de gemeente dat per deelgebied maatwerk nodig is, want de situatie en fasering kan verschillen en ook niet alle onderwerpen lenen zich voor participatie. De leidraad gaat verder in op de rolverdeling tussen het openbaar bestuur (raad en college) en participanten. Er wordt daarmee op hoofdlijnen beschreven hoe de representatieve democratie zich zou moeten verhouden tot de participatieve democratie.

#### Representatieve en participatieve democratie

- > Per deelgebied wordt een participatiegroep ingesteld, leden van de participatiegroep worden geacht hun achterban te vertegenwoordigen.
- > Adviezen en reacties van participanten worden als mogelijk verwerkt in de planuitwerkingen. Uitgangspunt is dat verschillende belangen door de participatiegroepen zelf op een evenwichtige wijze worden afgewogen.<sup>18</sup>
- > Indien bevoegdheden van de raad en het college worden geraakt, dan vindt de democratische besluitvorming door de raad en het college plaats. Denk aan besluitvorming over omgevingsplannen, -vergunningen en het beschikbaar stellen van gemeentelijke financiële middelen.
- > Planuitwerkingen worden ter besluitvorming voorgelegd aan het college en de raad. In de college- en raadsvoorstellen moet worden aangegeven op welke wijze participatie heeft plaatsgevonden en hoe adviezen en inspraak van participanten zijn verwerkt. Een voorbeeld is het raadsbesluit over de eerder genoemde visie op het Singelpark; het raadsvoorstel is voorzien van alle inspraakreacties en een verantwoording van het college op welke wijze deze zijn verwerkt.

<sup>17</sup> Bron: Leidraad Participatie Singelpark Leiden, 29 oktober 2014

<sup>18</sup> Bron: Interviews, wordt in de leidraad zelf niet concreet benoemd



- > Er wordt bewaakt dat adviezen, ideeën en reacties van participanten er niet toe lijden dat de openbare ruimte onbedoeld ten koste gaat van de toegankelijk voor bepaalde groepen gebruikers.

De uitgangspunten uit de leidraad worden verder vertaald naar een samenwerkingsconvenant die de gemeente in november 2014 met de Stichting Vrienden van het Singelpark afsluit. In dit convenant is afgesproken dat de partijen streven naar een intensieve samenwerking en waar mogelijk met coproductie tussen stadspartners, inwoners, bedrijven en onderwijs- en kennisinstellingen.

***'Er wordt gesproken over een nieuwe vorm en intensiteit van burger- en overheidsparticipatie, waarbij partijen de ruimte krijgen om te experimenteren en elkaar vertrouwen geven.'***

In het geval van grote projecten werkt de gemeente met een zogenaamde 'sturingsdriehoek', bestaande uit een bestuurlijk opdrachtgever, een ambtelijk opdrachtgever en een ambtelijk opdrachtnemer. De sturingsdriehoek bereidt college- en raadsbesluiten voor en verzorgt de projectverantwoording. Daarnaast worden in het samenwerkingsconvenant met de Stichting Vrienden van het Singelpark afspraken vastgelegd over de structuur van samenwerking, over de besluitvorming, rollen en taken et cetera. Zo wordt afgesproken dat er een Regiegroep is, waarin vertegenwoordigers van het bestuur van de Stichting Vrienden van het Singelpark en namens de gemeentelijke sturingsdriehoek zitting hebben. De Stichting Vrienden van het Singelpark participeert verder in de projectteams van de geprioriteerde deelprojecten van het Singelpark.

Ook is afgesproken dat er een gezamenlijk Toets- en Adviesteam en een gezamenlijk Communicatieteam is.<sup>19</sup> Het Toets- en Adviesteam doet een inhoudelijke toets op voorgestelde ingrepen en adviseert de Regiegroep. In het convenant is verder niet concreet gemaakt welke normen dit Toets- en Adviesteam moet hanteren voor de inhoudelijke toetsing.

Stadslab en de Vrienden van het Singelpark hebben verder een grote bijdrage geleverd aan de promotie van het Singelpark. Zij hebben het Singelpark onder de aandacht weten te brengen bij het college van B&W, de gemeenteraad, de inwoners en bezoekers. Zij hebben daar een grote inspanning voor geleverd. Zij hadden ook ambities om extra geld voor het Singelpark te genereren. In de praktijk bleek dit niet goed haalbaar. Stadslab Leiden heeft geen financiële bijdragen gedaan, de Vrienden van het Singelpark en speeltuinvereniging de Doorbraak in beperkte mate. Wel hebben zij in de vorm van veel vrijwilligersuren een grote bijdrage geleverd en zijn erin geslaagd met vrijwilligers en met gemeentelijk beheergeld delen van het Singelpark te beheren en onderhouden.

Deelprojecten zijn gerealiseerd en bevinden zich nu in de fase van beheer en onderhoud. Hiervoor is Singelpark in Bedrijf opgericht, een onderdeel van de Vrienden van het Singelpark. De gemeente sluit jaarlijks beheerconvenanten met Singelpark in Bedrijf. Er zijn tot op heden positieve ervaringen. Singelpark in Bedrijf weet vrijwilligers aan zich te binden die onderhoud plegen. De gemeente reikt hiertoe de kaders aan, bijvoorbeeld rondom veiligheid, beeldkwaliteit, groenbeleid et cetera. Singelpark in Bedrijf onderhoudt samen met vrijwilligers delen van het Singelpark. De gemeente financiert dit beheer en onderhoud met de hiervoor gereserveerde middelen en faciliteert daar waar nodig en gewenst. Ook dat is een gezamenlijk groeiproces, waarbij het zoeken is naar de juiste formule. Zo wilde Singelpark in Bedrijf ook betaalde krachten het onderhoud laten uitvoeren. De gemeente heeft hier echter niet voldoende financiële middelen voor.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Bron: Convenant Samenwerking Singelpark Leiden, 11 november 2014

<sup>20</sup> Bron: Interviews

Als laatste hebben partijen die grenzen aan het Singelpark ook een bijdrage geleverd door hun private buitenruimte aan te passen en aan te laten sluiten op het Singelpark en/of een deel van de route over hun private terrein te laten lopen. Voorbeelden zijn de Universiteit van Leiden, de Energiefabriek, het Museum Volkenkunde en de Meelfabriek.

#### SAMENWERKING MET REGIOGEMEENTEN EN MEDEOVERHEDEN

Op 16 december 2014 sluit het college in het samenwerkingsverband Holland Rijnland een uitvoeringsovereenkomst over groene recreatieve verbindingen en bestemmingen voor de jaren 2014-2019. De beoogde brugverbindingen van het project Singelpark maken deel uit van de overeenkomst. In de uitvoeringsovereenkomst is overeengekomen dat vanuit het Regionale Investeringsfonds Holland Rijnland een financiële bijdrage zal worden geleverd voor de realisatie van de brugverbindingen. Het gaat in totaal om een bedrag van € 2,6 mln.

#### HET DEELPROJECT LAKENPARK

We zoomen verder in op het deelproject Lakenpark. Het uitvoeringsbesluit uit 2019 van het Lakenpark bevat een beschrijving van het participatieproces en reacties van stakeholders op het inhoudelijke ontwerp. In de paragraaf participatie is beschreven welke stakeholders zijn betrokken, wat per stakeholder de mate van invloed is (in termen van beslissen, adviseren en informeren) en hoe een stakeholder is betrokken. Bijvoorbeeld:

- > De raad en het college zijn beslissers als het gaat om het definitief ontwerp van het Lakenpark en het uitvoeringsbesluit. De raad is betrokken door het nemen van het uitvoeringsbesluit en via bredere informatieavonden die voor de raad worden georganiseerd. Het college is betrokken via de sturingsdriehoek en stelt het uitvoeringsbesluit vast voor voorlegging aan de raad;
- > De Stichting Vrienden van het Singelpark zijn coproductent en adviseur. Zij nemen deel aan het projectteam en hebben doorlopend bilaterale overleggen met de gemeentelijke projectleiding;
- > De Speeltuinenvereniging De Doorbraak is met betrekking tot het ontwerp van de speeltuin coproductent en adviseur en neemt deel aan een klankbordgroep;
- > Direct omwonenden en wijkverenigingen hebben een adviserende rol.

In 2017 is gestart met de uitwerking van een herinrichtingsplan. Het ontwerpproces is eind 2017 opgeschort vanwege een moeizaam verloop van het participatieproces.<sup>21</sup> Het betrof met name de samenwerking tussen het projectteam Lakenpark van de gemeente en vertegenwoordigers van de Stichting Vrienden van het Singelpark, de speeltuinenvereniging De Doorbraak en van woningcorporatie Portaal. Het college heeft hierover de raad geïnformeerd en op aangeven van het college heeft de raad het college verzocht een evaluatie op het proces uit te voeren. De evaluatie is uitgevoerd en in 2018 zijn de conclusies getrokken.<sup>22</sup> De belangrijkste conclusies waren:

- 1 Het plan van aanpak is vooraf onvoldoende besproken met de betrokkenen en er was onvoldoende sprake van een eenduidige communicatie over gewijzigde omstandigheden die van invloed waren op het project.
- 2 Het was bij de start onvoldoende helderheid en overeenstemming over de rollen van enkele stakeholders en de kaders waarbinnen het project uitgevoerd moest worden. Voor betrokkenen was het daarmee dan ook niet helder waar wel, of waar geen invloed op kon worden uitgeoefend. Hierdoor hebben betrokkenen hun rol en invloed ruim opgevat. De gemeente moest dat later weer inperken met als gevolg: frictie in de relaties, onbegrip en wantrouwen.

---

<sup>21</sup> Bron: Interviews en raadsvoorstel

<sup>22</sup> Bron: Rapport Evaluatie participatie Project Lakenpark, 12 juni 2018

Ook werd uit de evaluatie duidelijk dat de emoties zo hoog waren opgelopen dat een aanbeveling was om zowel het projectteam van de gemeente, als die van de stakeholders, te bemensen met andere personen. De gemeente heeft hieruit lessen getrokken en heeft het projectteam bemest met nieuwe medewerkers en vervolgens het participatietraject een herstart gegeven. De Stichting Vrienden van het Singelpark en de speeltuinvereniging hebben dat niet gedaan.<sup>23</sup> Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat na ingrijpen van de gemeente het participatietraject verder naar tevredenheid van betrokkenen is verlopen.

### 2.3.2 Het kernproces Projectbeheersing

Verklarende factoren voor grip	
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Het uitvoeringsbesluit is volledig en bevat alle onderwerpen die van belang zijn om grip te houden/krijgen op een groot project.</li> <li>+ Voor het ramen van kosten wordt een beproefde landelijke methodiek gebruikt.</li> <li>+ Er worden ramingen gemaakt voor de gehele levenscyclus van projecten: voor de plan- en realisatiefase en voor de fase van beheer en onderhoud.</li> <li>+ Deelprojecten gaan van start in het geval de kredieten beschikbaar zijn gesteld.</li> <li>- Voor het deelproject Lakenpark wordt een financieel tekort gedekt met middelen waar nog geen waarborg voor is dat deze ter beschikking zullen komen: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Met middelen die bestemd zijn voor een volgende fase van het project, zonder de benodigde financiële middelen van deze volgende fase scherp in beeld te hebben.</li> <li>▪ Met middelen die bestemd zijn voor andere deelprojecten, in de hoop dat deze een onderuitputting laten zien, zonder daar nog een garantie van te hebben.</li> <li>▪ Er is onvoldoende sturing op opstapelende beheer- en onderhoudskosten van deelprojecten.</li> </ul> </li> </ul>	<b>Kernproces Projectbeheersing</b>

Zoals eerder genoemd is een projectplan gemaakt met prioritering van deelprojecten en fasering, om binnen de tot dat moment beschikbare financiële middelen deelprojecten op te kunnen starten. Voor ieder deelproject is vervolgens een projectplan gemaakt en werd een uitvoeringsbesluit aan de raad voorgelegd. Als voorbeeld zoomen we in op het uitvoeringsbesluit rondom het Lakenpark.<sup>24</sup>

Dat deelproject omvat het Katoenpark, Lakenplein en het Kaarsenmakersplein. Het uitvoeringsbesluit van het deelproject Lakenpark bevat een beschrijving van de opgaven en doelen, het inhoudelijke ontwerp, het participatieproces en reacties van stakeholders, planning, beheer en financiën. Op basis van het inhoudelijke ontwerp is een raming opgesteld voor de realisatie. Daarbij is gebruik gemaakt van een landelijke gehanteerde systematiek, de Standaardsystematiek Kostenramingen. Inclusief plankosten en risicobeheersing wordt een budget geraamd van € 1,72 mln., tegelijkertijd is er een financiële dekking van € 1,16 mln. Er is dus een financieel tekort van circa € 0,55 mln. De oorzaak is tweeledig:

- > Voor het Lakenplein is in de anterieure grondexploitatieovereenkomst met Woningbouwvereniging Portaal een bedrag overeengekomen voor herinrichting van het Lakenplein. Dit bedrag blijkt onvoldoende om de hoge kwaliteit van het Singelpark te kunnen realiseren,<sup>25</sup> dat ook wordt bevestigd in interviews in het kader van dit onderzoek.
- > Met het project Lakenpark wordt al een start gemaakt met de uitvoering van fase 2 van het Singelpark. Met het kaderbesluit is immers besloten als eerste de prioritaire deelprojecten uit te voeren (fase 1), waaronder het deelproject Katoenpark als onderdeel van het deelproject

<sup>23</sup> Bron: Interviews

<sup>24</sup> Bron: Raadsvoorstel en -besluit 'Uitvoeringsbesluit Herinrichting Lakenpark', 2017

<sup>25</sup> Bron: Interviews en raadsvoorstel en -besluit 'Uitvoeringsbesluit Herinrichting Lakenpark', 2017

Lakenpark. Het uitvoeringsbesluit omhelst echter het gehele deelproject Lakenpark, waaronder ook het Lakenplein en de herinrichting van het Kaarsenmakersplein en -straat.

Er wordt met vaststelling van het uitvoeringsbesluit besloten om het financieel tekort ten laste te brengen van de tweede fase van het Singelpark. Op dat moment is nog niet helder beschreven wat precies aan financiële middelen nodig is voor deze tweede fase. Ook wordt voorgesteld om bij een eventuele onderschrijding op het uitvoeringsbudget, van deelprojecten in de eerste fase, deze toe te voegen aan de tweede fase van het Singelpark. Hier wordt een risico genomen, budgetonderschrijdingen zijn op dat moment nog niet helder in beeld.

Als laatste wordt aangegeven dat met de realisatie van het deelproject Lakenpark de beheer- en onderhoudskosten zullen stijgen met € 8000,- per jaar. Er wordt gesteld dat dit binnen het kaderbesluit valt, waarin rekening is gehouden met € 300.000,- extra structurele jaarlijkse kosten voor beheer en onderhoud. Er is op het moment van het uitvoeringsbesluit echter nog geen beeld van de totale opstapelende beheer- en onderhoudskosten van alle lopende deelprojecten.

### 2.3.3 Het kernproces Politiek-bestuurlijke besluitvorming

Verklarende factoren voor grip		Kernproces Politiek-bestuurlijke besluitvorming
+	Er wordt gewerkt vanuit een overkoepelende visie op de binnenstad.	
+	Door splitsing in deelprojecten en fasering is prioritering mogelijk gebleken. Daardoor is er sprake van een behapbaar project voor democratische besluitvorming.	
+	Er wordt ingespeeld op de wensen en behoeften van stadpartners en omwonenden.	
+	Uitgangspunt was steeds om binnen het participatietraject samen met lokale partners verschillende belangen die speelden af te wegen en beslissingen te nemen, om vervolgens deze in het ontwerp mee te nemen. Dat is grotendeels gelukt.	
+	Daar waar dit niet is gelukt heeft de raad knopen doorgehakt.	

Zoals eerder genoemd is de raad in staat gesteld om inhoudelijke en financiële kaders te stellen. Dit met raadsvoorstellen voor vaststelling van de overkoepelende visie op de binnenstad, visie op de Leidse Singels, het kaderbesluit en de verschillende uitvoeringsbesluiten voor deelprojecten. Kader- en uitvoeringsbesluiten voor grote projecten zijn binnen de gemeente Leiden belangrijke sturingsinstrumenten voor de raad, deze instrumenten zijn ook voor dit project ingezet.

Naast besluitvorming in de raad (representatieve democratie) vond besluitvorming vooral plaats in de verschillende participatieve deelprojecten (participatieve democratie). Uitgangspunt was steeds om binnen het participatietraject samen met lokale partners de verschillende belangen die speelden af te wegen en beslissingen te nemen, om deze vervolgens mee te nemen in het ontwerp. Dat is over het algemeen goed gelukt. Een voorbeeld is de herinrichting van de Jan van Houtkade. Hier waren tien jaar geleden bomen aangeplant, die voor problemen zorgden met de bestrating. Deze bomen moesten weg. Binnen het participatietraject zijn verschillende keuzemogelijkheden aangeboden voor andere soorten bomen en hebben betrokkenen een keuze kunnen maken.

In gesprekken wordt aangegeven dat de gemeente de belangenafwegingen binnen het participatietraject goed moest bewaken. Regievoering vanuit de gemeente was nodig, want niet in alle gevallen was het mogelijk om binnen het participatietraject tot een belangenafweging te komen en een

beslissing te nemen. Dit werd dan onderdeel van het politiek-bestuurlijke proces binnen de gemeente. Voorbeelden zijn:<sup>26</sup>

- > De doorkruising van de Singelparkroute met belangrijke doorgaande verkeersroutes. Vanuit de focus op het Singelpark passen hier mooi aangelegde zebrapaden met middenbermen bij. Er spelen echter ook kaders en belangen vanuit de stedelijke verkeerstructuur die moesten worden meegewogen en door de gemeente dan ook zijn ingebracht. Denk aan de buslijnen en ontsluiting van gebieden;
- > Een ander voorbeeld is de hoogte van de bruggen. (Woon)bootbezitters willen zo hoog als mogelijke bruggen, maar mensen met een beperking willen juist een zo laag als mogelijke brug. Dit waren botsende belangen, die aan de raad zijn voorgelegd. De raad heeft hierover de knoop doorgehakt;
- > Een laatste voorbeeld is een kaderbesluit van de raad over het aantal op te heffen parkeerplaatsen langs de Jan van Houtkade, om ruimte te maken voor het Singelpark.

#### 2.4 Doorwerking van aanbevelingen in het rapport 'Leiden stad van ambities'

In het rapport 'Leiden, stad van ambities' (2009) constateerde de toenmalige onderzoeksc commissie van de gemeenteraad dat er in de gemeente sprake was van een herhaald patroon van niet aanvaardbare financiële overschrijdingen. Er traden met grote regelmaat tekorten op ten opzichte van financiële verwachtingen, die eerder door het gemeentebestuur gewekt waren. Er was sprake van een structureel patroon van financiële overschrijdingen, beperkte planrealisatie en hoge plankosten. Deze waren te herleiden tot acht voorwaarden die onvoldoende waren ingevuld. We zetten deze voorwaarden in de onderstaande tabel nog een keer op een rij en geven ons oordeel hierover ten aanzien van het project Singelpark.

---

<sup>26</sup> Bron: Interviews

Voorwaarden zoals ingevuld door de gemeente Leiden in 2009 Bron: rapport 'Leiden stad van ambities', 2009	Voorwaarden zoals ingevuld in het project Singelpark	Oordeel
Er werd nog onvoldoende gewerkt vanuit een samenhangende visie op de ontwikkeling van de stad. Daardoor werden allerlei deelvisies op elkaar gestapeld, die doelen bevatten die niet of moeilijk naast elkaar te realiseren waren.	Er wordt gewerkt vanuit een samenhangende visie op de stad (structuurvisie en uitvoeringsprogramma Binnenstad) en een daarop aansluitende visie op het te realiseren Singelpark (Visie De Leidse Singels: het langste park van Nederland! - 2012)	
Het gemeentebestuur was onvoldoende in staat om politieke knopen door te hakken en prioriteiten te stellen. Dit leidde tot stapeling van ambities en overspannen eisen aan externe partners.	Deelprojecten worden geprioriteerd en uitvoeringsbesluiten geven zicht op ambitiesniveaus en bijbehorende financiële middelen. Deze zijn afgestemd met partners in de stad.	
Het vermogen om regie te voeren over complexe processen was weliswaar toegenomen, maar tegelijkertijd werden de maatschappelijke opgaven steeds complexer.	Er wordt gaandeweg ingespeeld op nieuwe actuele maatschappelijke opgaven, zoals klimaatadaptatie en biodiversiteit. Opgedane ervaringen bij een deelproject worden vertaald naar andere deelprojecten.	
Er was onvoldoende openheid voor feitelijke informatie over risico's, tegenvallers en uitvoerbaarheid van wensen.	Met de informatie uit de kaderbesluiten, uitvoeringsbesluiten en tussentijdse rapportages is er goed en transparant zicht op risico's en tegenvallers. Een uitvoerbaarheidstoets zit in het participatietraject.	
Procedures en methodieken voor project-beheersing waren aanwezig, maar de expertise om deze effectief te kunnen gebruiken moest nog worden doorontwikkeld.	Aan procedures en methodieken geen gebrek. De menselijke factor wordt succesbepalend. Daar waar dat mis gaat wordt het project van andere medewerkers voorzien.	
Er was nog verbetering nodig in de vertaling van politiek-bestuurlijke prioriteiten naar benodigde ambtelijke capaciteit.	Prioriteiten worden gesteld en vertaald naar projectplannen per deelproject.	
De informatievoorziening van de ambtelijke organisatie naar het college en van college naar raad was onoverzichtelijk, te technisch, te gedetailleerd en onvoldoende toegesneden op afwegingen die in het college of de raad gemaakt moesten worden.	Kader- en uitvoeringsbesluiten zijn op hoofdlijnen beschreven en het is exact duidelijk welke afwegingen er zijn en waarover moet worden besloten.	
Voorwaarden om met succes met externe partners te kunnen samenwerken waren nog niet ingevuld.	In het algemeen zijn de voorwaarden ingevuld. Daar waar dat nog niet zo is, is er sprake van een leerproces en wordt er als nodig bijgestuurd.	

### 3 Project parkeergarage Garenmarkt

In dit hoofdstuk worden de deelvragen 4 t/m 6 beantwoord **voor het project parkeergarage Garenmarkt**. De vragen worden op hoofdlijnen direct beantwoord onder het onderstaande kader. De lezer die de onderbouwing en meer details tot zich wil nemen kan de onderliggende paragrafen van dit hoofdstuk raadplegen. In deze paragrafen wordt het project geanalyseerd op basis van het evaluatiemodel van deel 1 van dit rapport.

#### Deelvragen

Wat valt er te leren op basis van het project parkeergarage Garenmarkt?

- 4 Wat is tot op heden gedaan om financiële tekorten te voorkomen?
  - > Is er voldoende en tijdig rekening gehouden met risico's in de begroting van het project waardoor er voldoende ruimte was om de gevolgen van risico's op te vangen?
  - > Zijn er andere maatregelen genomen en hebben deze een relatie met de aanbevelingen uit het rapport 'Leiden, stad van ambities'?
  - > Wat heeft al wel of wat heeft niet gewerkt, en waarom, om financiële tekorten te voorkomen?
- 5 Is de informatievoorziening naar de raad voldoende om de raad zijn kaderstellende en controlerende rol te laten vervullen?
  - > Is het college voldoende transparant geweest bij de ontwikkelingen met financiële gevolgen voor de begroting, het krediet en het financieel kader?
  - > Zijn de financiële aanpassingsvoorstellen op een verantwoorde wijze tot stand gekomen en op een heldere wijze gecommuniceerd met de gemeenteraad?
- 6 Heeft de raad haar kaderstellende en controlerende rol zelf ook voldoende opgepakt?

#### Korte beantwoording van de deelvragen: de kernbevindingen

- 4 De gekozen contractvorm (Design Build & Maintain) is een goede vorm om direct al de kaders rondom de kwaliteit en kosten van beheer en onderhoud in de fase van ontwerp te waarborgen. Aandachtspunt is wel het gedurende het gehele project consequent sturen op een open, constructieve en oplossingsgerichte samenwerking met de hoofdaannemer. Dit met oog op elkaars vermogen om risico's te dragen. Dat is vooral belangrijk in situaties wanneer zich voor een of beide partijen verrassingen voordoen. In het project parkeergarage Garenmarkt ervaarde de hoofdaannemer een lange tijd een open, constructieve en oplossingsgerichte houding. De hoofdaannemer geeft echter aan dat dit persoonsafhankelijk is. Bij een wisseling van projectleiding bij de gemeente veranderde de houding van de gemeente. Dit zette de samenwerkingsrelatie met de hoofdaannemer onder druk.

Er is een zeer uitgebreide risico-inventarisatie uitgevoerd door een onafhankelijke derde partij.

De aanbevelingen uit het rapport 'Leiden, stad van ambities' zijn nagenoeg volledig opgevolgd. Er is verder veel geïnvesteerd in het openstaan voor klachten en bezwaren van inwoners, door 24/7 beschikbaarheid van een omgevingsmanager. Daarnaast is voor ondernemers een nadeelcompensatieregeling in het leven geroepen.

- 5 Informatievoorziening naar de raad is volledig, transparant. Besluiten worden uitgebreid onderbouwd met verkenningen en onderzoeken en de raad wordt op basis hiervan in staat gesteld om keuzes te maken uit verschillende varianten. De informatievoorziening naar de raad verloopt via de kader- en uitvoeringsbesluiten, tussentijdse rapportages en tussentijdse

raadsvoorstellen over vraagstukken waar de raad een aanvullend besluit op moet nemen. De financiële gevolgen van besluiten zijn helder in beeld en goed onderbouwd.

- 6 Juist hierdoor heeft de raad zijn kaderstellende en controlerende rol in kunnen vullen. De raad heeft om enig moment ook bijgestuurd, door de uitgangspunten voor de inrichting van de bovengrondse openbare ruimte in participatie met omwonenden aan te passen. De raad heeft het college met een aangenomen motie hiertoe opdracht gegeven. Daarmee is ingespeeld op weerstand en initiatieven uit de lokale samenleving. Met name een open en constructieve houding van de ambtelijke projectleiding, de ambtelijk stedenbouwkundige en de hulp van de architect van de parkeergarage hebben ertoe bijgedragen dat het initiatief van omwonenden kon worden gerealiseerd.



### 3.1 Het project op hoofdlijnen

#### AANVRAAG VAN HET KREDIET VOOR DE PLANVOORBEREIDING - 2011

Zoals ook het geval bij het project Singelpark, is het project parkeergarage Garenmarkt onderdeel van het overkoepelende programma Binnenstad. Een van de doelen van dat programma is om meer bezoekers naar de binnenstad van Leiden te krijgen, die meer besteden en het bezoek aan Leiden hoog waarderen. Hiertoe wilde de gemeente onder andere in totaal 1.000 extra parkeerplaatsen in ondergrondse parkeergarages realiseren om de toegankelijkheid van de binnenstad voor bezoekers te verbeteren, te starten bij de parkeergarages Lammermarkt en Garenmarkt. Uitgangspunten zijn vastgesteld door de raad in november 2010 'uitgangspunten ontwikkeling parkeergarages binnenstad'. Belangrijke uitgangspunten waren:<sup>27</sup>

- > De Garenmarkt en Lammermarkt moeten geschikt blijven voor evenementen en derhalve mag daarop niet gebouwd worden;
- > Dat Leiden de parkeergarages gaat realiseren met de gemeente in de rol van eigenaar, indien blijkt dat de parkeergarages niet anders dan met een grote bijdrage van de gemeente gerealiseerd kunnen worden.
- > Dat de herinrichting van de openbare ruimte na realisatie van de bouw van de parkeergarages moet zorgen voor een zo aangenaam als mogelijk verblijfsklimaat.

De raad besluit tot het beschikbaar stellen van een krediet van € 0,5 mln., in gelijke delen te verdelen over de projecten Garenmarkt en Lammermarkt. Dit krediet te dekken vanuit de parkeerreserve van de gemeente. Het krediet is bestemd voor planvorming om uiteindelijk een kaderbesluit te kunnen voorleggen aan de raad.

**+ Beschikbaar krediet: € 0,5 mln.**

#### KADERBESLUIT PARKEERGARAGES GARENMARKT EN LAMMERMARKT - 2012

Het kaderbesluit wordt in mei 2012 aan de raad voorgelegd voor besluitvorming. Het besluit bevat de resultaten van het onderzoek naar parkeerbehoefte, randvoorwaarden die worden gesteld aan kwalitatief hoogwaardige parkeerplaatsen, een ontwikkelstrategie waarin is beschreven hoe de markt te betrekken en voorkeursvarianten voor de parkeergarages, inclusief een financiële onderbouwing per variant.

**Subtotaal krediet: € 0,5 mln.  
+ voorbereidingskrediet: € 2 mln.  
Beschikbaar: € 2,5 mln.**

Op basis van deze informatie besluit de raad:

- > Tot realisatie van de twee ondergrondse parkeergarages, met een capaciteit van 1.000 parkeerplaatsen, met als voorkeursvariant voor de Garenmarkt een twee-laagse parkeergarage met 400 parkeerplaatsen;
- > Voor de parkeergarage Garenmarkt een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen van € 2 mln., te dekken uit een storting van € 5 mln. in de parkeerreserve voor beide parkeergarages en dit te financieren met de reserveopbrengst van verkoop van aandelen NUON.

#### UITVOERINGSBESLUIT PARKEERGARAGES GARENMARKT EN LAMMERMARKT - 2013

Het uitvoeringsbesluit wordt in oktober 2012 voorgelegd voor besluitvorming aan de raad. Het programma van eisen is gereed en referentieontwerpen op basis waarvan, via de

**Subtotaal krediet: € 2,5 mln.  
+ krediet uitvoeringsbesluit: € 41,62 mln.  
Beschikbaar krediet: € 44,12 mln.**

<sup>27</sup> Bron: Aanvraag krediet planvoorbereiding ten behoeve van realisatie van twee parkeergarages, 15 maart 2011

standaard methodiek kostenramingen, een inschatting is gemaakt van de totale investeringskosten per garage. Deze ter bepaling van het plafond voor de aanbesteding van de garages. De totale investeringsraming bestaat uit ontwerpkosten, bouwkosten, plankosten, risicobudget en een post onvoorzien. Met vaststelling besluit de raad tot het beschikbaar stellen van een krediet voor de parkeergarage Garenmarkt met een totaalbedrag van: € 41,62 Mln. Dit bedrag is bestemd voor:

- > € 35,12 mln. voor de realisatie;
- > € 0,71 mln. voor verplaatsing van riolering;
- > € 3,49 mln. voor technische installaties;
- > € 0,68 mln. voor directieleveringen (=opdrachtgeverskosten);
- > € 1,62 mln. voor inrichting van de openbare ruimte.

Kapitaallasten van het krediet en beheer- en exploitatielasten worden gedekt met de parkeerexploitatie op lange termijn (de parkeerreserve), de storting NUON-gelden in de parkeerreserve. Een eventueel tijdelijk negatieve parkeerexploitatie wordt gedekt uit de reserve weerstandsvermogen.

#### MUTATIES EN REALISATIE T/M SEPTEMBER 2020

In de periode van realisatie heeft nog een aantal mutaties plaatsgevonden op het krediet. In totaal een bedrag van + € 0,43 mln.

Subtotaal krediet: € 44,12 mln.  
+ mutaties: € 0,43 mln.  
Beschikbaar krediet: € 44,55 mln.

#### EINDSTAND FINANCIËEL

Uiteindelijk is er totaal circa € 44,55 mln. aan krediet beschikbaar gesteld en dit krediet is als volgt benut, zie onderstaande tabel. Voor het begrote bedrag van de realisatie parkeergarage hebben we het beschikbaar gestelde krediet uitvoeringsbesluit voor realisatie (35,12), eerder verstrekte plan- en voorbereidingskredieten (2,25) en latere mutaties (0,43) bij elkaar opgeteld. Uit de tabel blijkt dat de herinrichting van de openbare ruimte circa € 3 mln. meer heeft gekost dan begroot. Dit is opgevangen met een meevaller van ruim € 4 mln. op de realisatie van de parkeergarage, waarvan ruwweg € 3 mln. ter dekking van de meerkosten openbare ruimte en € 0,9 mln. voor dekking meerkosten technische installaties.

Post In mln. euro's	Benut	Begroot	Saldo begroot-benut
<b>Totaal</b>	<b>44,55</b>	<b>44,55</b>	
Realisatie parkeergarage	33,94	38,05	+4,11
Opdrachtgeverskosten	5,83		
Bouwkosten	27,53		
Cond.werkzaamheden	0,58		
Verplaatsing riolering	0,68	0,71	+0,03
Technische installaties	4,37	3,49	-0,88
Directieleveringen	0,78	0,68	-0,10
Parkeergarage	0,37		
Openbare ruimte	0,41		
Herinrichting openbare ruimte	4,58	1,62	-2,96
Opdrachtgeverskosten	0,94		
Bouwkosten	3,53		
Overige bijkomende kosten OR Garenmarkt	0,11		
Onvoorzien	0,19		

### 3.2 De drie resultaatgebieden

In deze paragraaf analyseren we het project Garenmarkt aan de hand van de drie resultaatgebieden uit het evaluatiemodel.

Resultaten	Resultaatgebieden
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Signalen duiden op een goed maatschappelijk rendement, maar het gebruik van parkeerplaatsen is nog niet op het niveau van voor corona. Hierbij spelen externe factoren een rol.</li> <li>+ De raad heeft aan de hand van verschillende variantstudies weloverwogen keuzes kunnen maken en risico's zijn uitgebreid in beeld gebracht. De consequenties van genomen besluiten waren voor de raad helder. Daarbij is ook ingespeeld op het initiatief van omwonenden om het plein boven de parkeergarage open te houden (geen geparkeerde auto's), de kwaliteit van het plein te verbeteren en te vergroenen. Een overschot aan financiële middelen in het project is ingezet voor kwaliteitsverbetering en vergroening van het plein.</li> <li>+ De gemeente is in staat om nieuwe contractvormen zoals DBM toe te passen en een open constructieve relatie met de hoofdaannemer aan te gaan.</li> <li>+ Er wordt bijgestuurd wanneer het interne teamspel niet optimaal is.</li> <li>- Stijl van projectmanagement is persoonsafhankelijk. Het matched in de laatste fase van het project niet met de open en constructieve stijl, zoals eerder in het project wel het geval was.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maatschappelijk rendement</li> <li>• Democratische besluitvorming en controle</li> <li>• Lerend vermogen</li> </ul>

#### MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT

Het doel was om met twee nieuw te bouwen parkeergarages (Garenmarkt en Lammermarkt) voldoende en goede parkeervoorzieningen te bieden aan bezoekers van Leiden. Dat is ook gelukt want beide parkeergarages en het beoogd aantal parkeerplaatsen zijn gerealiseerd. De parkeergarage Garenmarkt is echter op een ongelukkig moment geopend. Dat is gebeurd in de week voordat de coronamaatregelen in maart 2020 van kracht werden. In de eerste periode daarna is de parkeergarage vrijwel niet gebruikt. Het gebruik van parkeerplaatsen is momenteel nog steeds niet op het niveau van voor de coronaperiode.<sup>28</sup> Net als veel gemeenten kampt Leiden in de binnenstad met een leegstand van winkels, mede veroorzaakt door economische omstandigheden en de verandering in het koopgedrag van mensen (toename online verkopen). Desalniettemin zijn er wel positieve signalen van bezoekers over de parkeergarages.<sup>29</sup> Met de herinrichting van het plein boven de ondergrondse parkeergarage is de kwaliteit van de openbare ruimte en leefomgeving verbeterd en door vergroening is tevens een bijdrage geleverd aan doelen rondom klimaatadaptatie.

#### DEMOCRATISCHE BESLUITVORMING EN CONTROLE

Net zoals bij het project Singelpark is de raad met raadsvoorstellen voor het kaderbesluit en het uitvoeringsbesluit, in staat gesteld om inhoudelijke en financiële kaders te stellen. Met het overkoepelende programma voor de binnenstad is consequent vanuit een visie gewerkt, waarbij ook de kwaliteitsverbetering en vergroening van de bovengrondse ruimte goed aansloot. Daarbij werden verschillende varianten voor de parkeergarages aan de raad voorgelegd, alsmede een voorkeursvariant. Hiermee kon de raad keuzes maken.

<sup>28</sup> Bron: Interviews

<sup>29</sup> Bron: Interviews

Met een uitgebreide risico-inventarisatie had de raad een volledig beeld van de risico's, plus een vertaling naar financiële middelen om deze af te dekken. De raad heeft voor het kader- en het uitvoeringsbesluit verschillende moties aangenomen. De verwerking van deze moties zijn transparant weergegeven in de opeenvolgende besluiten. Raadsleden geven verder aan goed geïnformeerd te zijn geweest met de rapportages vanuit het college. Dat blijkt ook uit de door ons bestudeerde raadsinformatiebrieven en voorgangs-rapportages.<sup>30</sup>

#### LEREND VERMOGEN

Er is gekozen voor een Design Build & Maintaincontract, waar de gemeente nog ervaring mee op moest opdoen. Daarmee gaat de gemeente nieuwe contractvormen niet uit de weg. Grote aannemers experimenteren inmiddels met nieuwere moderne contractvormen, meer gericht op constructieve samenwerking. Daarin staat niet zozeer juridische sturing op het contract centraal, maar er wordt meer gericht op procesafspraken in het geval zich verrassingen voordoen. Waarbij Het vertrekpunt hierin is het verkennen van inhoudelijke oplossingen, waarna gekeken kan worden wie welke financiële risico's zou moeten en kunnen dragen. Dus men heeft meer oog voor elkaars problemen dan enkel voor het eigen belang. Dat vraagt om een open en transparante relatie met een open boekhouding.

Op enig moment door de gemeente ingegrepen om redenen dat het interne teamspel niet optimaal is.<sup>31</sup> Binnen de gemeente worden methodieken toegepast om te komen tot een goede teamsamenstelling, met oog op integrale en constructieve samenwerking.

### 3.3 De drie kernprocessen: verklarende factoren voor grip

#### 3.3.1 Het kernproces Samenwerking

Verklarende factoren voor grip	
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Er was sprake van een oplossingsgerichte en constructieve samenwerking. Bij verrassingen werd niet meteen het contract erbij gesleept maar er werd eerst verkend wat inhoudelijke oplossingen zouden kunnen zijn.</li> <li>+ Een klankbordgroep van omwonenden en een omgevingsmanager die 24/7 open staat voor klachten of vragen. Het betrekken van omwonenden bij het behalen van belangrijke mijlpalen.</li> <li>+ Er is uiteindelijk met participatie goed ingespeeld op wensen van omwonenden over de inrichting van het plein. Omwonenden waarderen de samenwerking met de ambtelijke organisatie in deze.</li> <li>+ Er is een nadeelcompensatieregeling voor ondernemers.</li> <li>- De oplossingsgerichte stijl wordt door de projectleiding van de gemeente in de eindfase verlaten. De gemeente stuurt strikter op het contract en er ontstaat onenigheid met de hoofdaannemer. Dit gebeurt vaker in grote projecten, problemen worden doorgeschoven naar achteren en bij afronding van het project moeten dan knopen worden doorgehakt.</li> <li>- Participatie met omwonenden over de inrichting van het plein komt pas tot stand na grote weerstand van omwonenden.</li> </ul>	Kernproces Samenwerking

<sup>30</sup> Bron: 1<sup>e</sup> voorgangsrapportage april 2014, viermaandenrapportage 2014-2, viermaandenrapportage 2020-1

<sup>31</sup> Bron: Interviews

### SAMENWERKING MET DE HOOFDAANNEMER

De hoofdaannemer was de bouwcombinatie Dura Vermeer-BESIX. Een projectleider trad op namens deze bouwcombinatie. De bouwcombinatie heeft het project aangenomen tegen een vaste prijs, waarbij ook een deel van de risico's door de gemeente waren verlegd naar de aannemer, zie ook het kernproces Projectbeheersing.

In de praktijk vond er op een open en constructieve wijze overleg plaats tussen de projectleiding van de bouwcombinatie en die van de gemeente: "Er werd gestreefd naar een moderne invulling van opdrachtgever en opdrachtnemerschap".<sup>32</sup> Deze moderne invulling betekende concreet dat, in het geval zich voor één of beide partijen substantiële onverwachte zaken of wijzigingen zouden optreden, de gemeente en de bouwcombinatie samen zo snel als mogelijk tot een oplossing moesten komen en overeenstemming over de consequenties. Dit is nagenoeg gedurende het gehele project gelukt. Concrete voorbeelden daarvan zijn:

- > Op enig moment werd een zware benzeenverontreiniging in de grond ontdekt. Dat bleek voor de aanbesteding wel al bekend bij de gemeente, maar als zodanig niet meegenomen in de aanbesteding zelf. Opruimen zou teveel geld kosten en daarom is in overleg met de gemeente en de Milieudienst (Omgevingsdienst West-Holland) gekozen voor de oplossing om de verontreiniging op de plek te houden door slim te bemalen (grondwater pompen) en gedurende het pompen goed te monitoren of de verontreiniging niet zou verspreiden. De Omgevingsdienst heeft dit gedurende het pompen gemonitord. Vanuit oogpunt van 'modern opdrachtgever en opdrachtnemerschap' is in gezamenlijkheid gekomen tot een doeltreffende en efficiënte oplossing. De relatief beperkte kosten en tijdsconsequenties zijn gedragen door de gemeente.
- > Voor de realisatie van de parkeergarage Garenmarkt moest diep worden gegraven. Dat kan leiden tot vervorming van de ondergrond en verzakkingen van huizen die niet op palen staan. Vooraf is door de gemeente Leiden in kaart gebracht welke huizen wel of niet op palen staan. Daarbij was aangenomen dat een bepaald pand op palen zou staan, maar dat bleek later echter niet het geval. Dat was een serieus probleem, want er moest op circa 1,5 meter afstand van dat pand gegraven worden. De kans op verzakking was dus groot. Ook hier is samen met de gemeente Leiden zo spoedig mogelijk gezocht naar een gezamenlijke oplossing. Er zijn extra damwanden geplaatst, waarbij de gemeente Leiden de extra financiële lasten heeft gedragen, en waarbij de tijdsconsequenties zo beperkt als mogelijk zijn gebleven.
- > Het leeggraven van de grote bouwput zorgde voor heel veel grond dat verplaatst moet worden. Om de omwonenden te ontlasten is er in de aanbiedingsplannen niet gekozen om de grond met vrachtwagens af te voeren. Dat zou gedurende een lange periode voor enorme overlast zorgen. Er is gekozen om de grond via leidingen weg te pompen. Aan het einde bleek dit echter steeds moeilijker; de leidingen raakten steeds vaker verstopt. In overleg met de gemeente is voor dat laatste deel gekozen om de grond af te voeren met vrachtwagens. Hoewel de bouwcombinatie had beloofd alles via leidingen weg te pompen, had de gemeente hier begrip voor. Er zijn geen boetes opgelegd; dit punt is uitgeruild tegen andere zaken die nog verrekend moesten worden binnen het project.

Deze voorbeelden geven aan dat er overwegend sprake was van een constructieve samenwerking tussen de projectleiding van de bouwcombinatie en de projectleiding en -team van de gemeente. De stijl van sturing vanuit de projectleiding van de gemeente was gericht op samenwerking. De hoofdaannemer ervaarde dat door een personele wisseling bij de gemeente deze stijl veranderde in de eindfase. In de eindfase was er sprake van een meer 'klassieke' stijl van opdrachtgeven. Er werd bij problemen in eerste instantie gestuurd op het contract, en minder op de relatie. Ook daar zijn voorbeelden van:

---

<sup>32</sup> Bron: Interviews

- > Liander zou de energieaansluiting verzorgen. De bouwcombinatie droeg zorg voor een aansluiting van de planning op die van Liander. Door verschuivingen in de planning van de bouwcombinatie sloot de planning van Liander op enig moment niet meer aan en kon Liander niet meer op tijd voor de aansluitingen zorgen. Voorheen dacht de gemeente mee met het zoeken naar oplossingen. Dat gebeurde nu volgens de hoofdaannemer niet en de bouwcombinatie moest dit probleem zelf zien op te lossen in de planning. Hierover ontstond onenigheid tussen de hoofdaannemer en de gemeente.
- > In de eindfase werden de financiële overschrijdingen die de bouwcombinatie moest dragen voor de bouwcombinatie te veel om te dragen. De projectleiding van de gemeente zag echter geen contractuele grond voor kostenvergoeding en kon hierover niet tot overeenstemming komen met de projectleiding van de bouwcombinatie, want de overschrijdingen vielen volgens de gemeente binnen het risicoprofiel van de bouwcombinatie. Uiteindelijk is dit geëscaleerd naar een hoger niveau en is gekomen tot een 'klassieke' deal met de gemeente, die conform afspraak werd bekrachtigd door het college van B&W. Dit treedt vaker op aan het einde van een project. Problemen worden doorgeschoven en bij afronding van een project moeten er dan knopen worden doorgesneden.<sup>33</sup>

De projectleiding van de bouwcombinatie geeft in het gesprek in het kader van dit onderzoek ook twee suggesties mee aan de gemeente.

- 1 Pas een nieuwe contractvorm toe, zoals NEC4. NEC4 staat voor 'New Engineering Contract' en is afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk. Het wordt toegepast in complexe bouwprojecten waar veel verschillende partijen bij betrokken zijn. Het basisbeginsel is wederzijds vertrouwen, samen naar oplossingen zoeken en gezamenlijk risico's dragen in het geval zich 'verrassingen' voordoen. Dat vraagt om een open boekcalculatie van zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer, en een open houding naar elkaar toe. Dus niet alleen signaleren dat het bij de ander niet goed gaat, maar ook als het bij jezelf niet de goede kant op gaat. Contracten zijn niet enkel gericht op het dichttimmeren van risico's om conflicten juridisch op te kunnen lossen, maar bevatten ook een paragraaf dat gaat over hoe bij verrassingen samen te komen tot oplossingen. De perverse prikkels op financiën haal je eruit door oplossingsgerichte samenwerking centraal te stellen. In de eerste fasen van het project is dat goed gelukt met de gemeente Leiden, na een personele wisseling is dat volgens de projectleiding van de bouwcombinatie niet meer gelukt.
- 2 De gemeente Amsterdam is ook met nieuwe contractvormen aan de slag. Vraag de gemeente Amsterdam naar de ervaringen hiermee en probeer te leren van anderen.

#### OMWONENDEN

Er zijn met omwonenden twee participatietrajecten ingericht. Een traject voor de bouw van de parkeergarage en een traject voor de inrichting van de bovengrondse openbare ruimte.

Voor de **bouw van de parkeergarage** is er vanuit de omwonenden een klankbordgroep in het leven geroepen. Met de klankbordgroep had de gemeente een aanspreekpunt om te overleggen en af te stemmen. Belangrijke onderwerpen waren voornamelijk het minimaliseren van overlast voor inwoners en de planning en voortgang van de bouw. Er is een loket voor de omwonenden ingericht waar zij met klachten over overlast of andere zaken terecht konden. De omgevingsmanager was 24/7 beschikbaar om hen bij klachten of vragen te helpen. Dat werkte goed en wordt ook bevestigd in gesprekken.<sup>34</sup> Voor schadegevallen is er een proces ingericht en zijn juristen beschikbaar gesteld om deze adequaat te kunnen behandelen. Voor ondernemers is er een nadeelcompensatieregeling

<sup>33</sup> Bron: ambtelijke verificatie

<sup>34</sup> Bron: Interviews

in het leven geroepen, waarmee ondernemers die onevenredig schade ondervonden door gemiste inkomsten, financieel gecompenseerd konden worden. Hier is een speciale gemeentelijke verordening voor vastgesteld. Omwonenden zijn regelmatig geïnformeerd en betrokken bij belangrijke mijlpalen. Zo is er onder andere voor omwonenden bij de opening van de parkeergarage een feest georganiseerd. Er is een foto van de omwonenden gemaakt en de foto is vereeuwigd door deze in een tijdscapsule te plaatsen. De capsule is in het beton van de parkeergarage gestort.

Participatie rondom de **inrichting van de bovengrondse openbare ruimte**, het plein boven de parkeergarage, is gestart op initiatief van omwonenden. In beginsel uit grote onvrede van omwonenden omdat het plan van de gemeente was om ook bovengronds parkeren mogelijk te maken. Zij voelden zich overvallen door dat plan. Hier waren omwonenden het niet mee eens en zij hebben in 2016 de handen ineen geslagen en de werkgroep 'Plein aan de Garenmarkt' opgericht. Dit met als doel te komen tot een ontwerp van een plein waar niet geparkeerd zou kunnen worden, verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving en het behouden van de cultuurhistorische uitstraling. Door het plein te vergroenen is niet alleen de kwaliteit van de leefomgeving verbeterd, er is ook een bijdrage geleverd aan doelen op het terrein van klimaatadaptatie. De toenmalige portefeuillehouder van het college hield echter vast aan het oorspronkelijke plan om ook parkeren op het plein mogelijk te maken.<sup>35</sup> Desondanks zijn omwonenden aan de slag gegaan met een nieuw ontwerp. Doorslaggevend hierbij was dat de ambtelijke projectleiding en ook de stedenbouwkundig ambtenaar hiervoor openstonden en een constructieve houding hadden. De ambtelijke projectleiding heeft de kaders gepresenteerd aan de werkgroep met betrekking tot de beeldkwaliteit, groen, klimaatadaptatie et cetera. De architect, die betrokken was bij de parkeergarage, heeft een stagiaire ter beschikking gesteld om de werkgroep van omwonenden te helpen bij het ontwikkelen van een aantal ontwerpvarianten. Samen met omwonenden is uiteindelijk gekomen tot een ontwerp van het plein. Er zijn vijf varianten met een voorkeursvariant aangeboden aan het college en de raad. De raad heeft in juli 2018 met een aangenomen motie<sup>36</sup> het college de opdracht gegeven het plein verder in overleg met omwonenden te ontwikkelen. Hiermee werden het oorspronkelijk uitgangspunt voor het plein om parkeren mogelijk te maken verlaten, en was het de opdracht om het plein te vergroenen en klimaatbestendig te maken. Daarmee hebben omwonenden grote invloed gehad op de besluitvorming en inrichting van het plein.

### 3.3.2 Het kernproces Projectbeheersing

Verklarende factoren voor grip		Kernproces Projectbeheersing
+	Een uitgebreide verkenning voor de planfase.	
+	Een risico-inventarisatie door een onafhankelijke partij.	
+	Een DBM-contract dat waarborgt dat de hoofdaannemer in het ontwerp rekening houdt met de financiële kaders voor beheer- en onderhoudskosten.	
+	In de eerste jaren van groei van het gebruik van de parkeergarages de exploitatie nog in eigen hand houden.	
+	Samenstelling van een multidisciplinair projectteam op basis van methodieken om optimaal teamspel te waarborgen.	
-	Ondanks bodem- en funderingsonderzoek doen zich toch nog verrassingen voor.	
-	Kwaliteitsniveau van onderhoud scherper formuleren (SMART).	

#### VERKENNING

Voor de planvorming is in 2011 een projectplan opgesteld om op hoofdlijnen voor de planvorming een aantal zaken te verkennen en in kaart te brengen, onder andere met betrekking tot:

<sup>35</sup> Bron: Interviews

<sup>36</sup> Motie 'Mooie garage verdient mooi dak'

- > Onderzoeken of de ontwikkeling van de parkeergarages passen binnen de contouren van het bestemmingsplan en zo niet, welke planologische procedures zouden dan doorlopen moeten worden;
- > Onderzoeken of de gewenste omvang van de parkeergarages in verkeerskundig opzicht haalbaar en verantwoord is;
- > In kaart brengen van de ondergrondse infrastructuur: kabels, leidingen, funderingsresten et cetera;
- > In kaart brengen van de bodemgesteldheid, inclusief een advies van de Milieudienst West Holland en het Hoogheemraadschap Rijnland;
- > Inventarisatie van actuele eisen in de parkeerbranche en verkenning van de parkeerexploitatie;
- > Het verkennen van een ontwikkelstrategie: aanbestedingsvormen.

#### RISICO-INVENTARISATIE

Voor de parkeergarages is in opdracht van de gemeente een uitgebreide inventarisatie van risico's uitgevoerd door TNO.<sup>37</sup> De risico-inventarisaties zijn opgenomen in een vertrouwelijke bijlage bij het uitvoeringsbesluit. Direct aan de bouw gerelateerde risico's zijn bij de opdrachtnemer neergelegd. Deze waren door de gemeente vooraf in kaart gebracht en afgedekt in het contract, zoals de eis dat beschadigingen aan omliggende gebouwen en verzakkingen niet mochten voorkomen. Hiervoor waren de status en ligging van alle omliggende gebouwen nauwkeurig in kaart gebracht. In een geval is de fundering van een pand door de gemeente echter niet juist ingeschat, waardoor een andere bouwmethode moest worden toegepast. De gemeente heeft dat risico overgedragen aan de hoofdaannemer en daar zelf de financiële gevolgen voor gedragen.

Risico's ten aanzien van onverwachte ondergrondse obstakels, vervuiling, onverwachte archeologische fondsen of vertragingen van planologische procedures werden gedragen door de gemeente. De gemeente was dus aansprakelijk voor alles wat onder de grond lag. Hiervoor is vooraf onderzoek gedaan, maar desondanks deden zich toch verrassingen voor. Zo lag er een oud brugdek in de grond dat vooraf niet bekend was, alsmede enkele bodemverontreinigingen.

Binnen het gevraagde uitvoeringskrediet is € 5 mln. gereserveerd voor dekking van risico's. Alle risico's die zich ook daadwerkelijk voordeden zijn uit deze post gedekt. Deze post was eerder gecalculeerd op circa 10% van de totale kosten van het project. Normaliter wordt deze post bij het uitvoeringsbesluit verlaagd omdat na de planfase minder onzekerheden bestaan. Vanwege het feit dat het hier om een ondergrondse parkeergarage ging is dat in dit geval niet gedaan.

#### AANBESTEDINGSSTRATEGIE

In het kaderbesluit is bepaald dat de parkeergarages met het Design, Build, Maintaincontract (DBM) zullen worden afgesloten. Dat betekent concreet dat het ontwerp is opgesteld door de hoofdaannemer die ook de bouw en het onderhoud voor zijn rekening neemt.

De gemeente had daarbij als taak om een goed programma van eisen op te stellen en heeft hiervoor interne capaciteit en kennis ingezet, en een externe partij met kennis van parkeersystemen en technieken. Het programma van eisen diende als uitvraag in het aanbestedingstraject. De winnende partij had vervolgens als taak om op basis van het programma van eisen het ontwerp te maken, de garage te bouwen en vervolgens ook te onderhouden. Het voordeel van dit type contract is dat de hoofdaannemer ook de onderhoudsaspecten direct meeneemt in het ontwerp en de businesscase. De hoofdaannemer draagt dan zelf de gevolgen van een slechte kwaliteit van ontwerp en realisatie. Dat is dus een prikkel om goede kwaliteit te leveren. Het nadeel is dat de prijs van dergelijke contracten hoger ligt door risico-opslagen. Ook is het zaak om de verwachtingen rondom de

---

<sup>37</sup> Bron: Risicodossier parkeergarage Garenmarkt, opgesteld door TNO



kwaliteit van het onderhoud goed vast te leggen in het contract. Dat had achteraf beter gekund door verschillende kwaliteitsniveaus t.a.v. onderhoud voor bepaalde onderdelen scherper te formuleren (SMART).<sup>38</sup>

Er is voor gekozen om de exploitatie van de parkeergarage optioneel mee aan te besteden met het DBM contract maar daar is geen inschrijving op ontvangen. Externe marktpartijen hadden nog geen interesse in de exploitatie van de garages. Zij zagen voor de eerste jaren te grote financiële risico's, aangezien de parkeergarages zich qua benutting dan nog in een groeifase bevinden en er nog veel onzekerheid is of de verwachtingen uit gaan komen. De gemeente heeft dan ook gekozen om de exploitatie voorlopig in eigen handen te nemen. Het voordeel is dat de gemeente alle ruimte had om het parkeren in de parkeergarages in samenhang te sturen met het gemeentebrede mobiliteitsbeleid en plannen voor de binnenstad. Zo heeft de beslissing om andere oudere parkeergarages vooralsnog voorlopig te laten bestaan effect op de benutting van de nieuwe parkeergarages. Een externe exploitant zou direct last hebben van deze beslissing. Ook kan de gemeente nu eigenstandig sturen op de tariefstelling en de vergunninghouders.

#### PROJECTTEAM

Voor dit complexe project is een projectteam ingericht met gekwalificeerde medewerkers uit verschillende vakdisciplines. Dit team moest vraagstukken integraal kunnen aanpakken. In de eerste fase verliep het teamspel nog niet naar tevredenheid. Op enig moment is hierop ingegrepen en is nauwlettend gekeken naar de samenstelling van het team met oog op samenwerking: er zijn mensen geselecteerd die elkaar qua competenties aanvulden en goed konden samenwerken.

De samenstelling en bemensing van projectteams is een cruciale factor voor een succesvol project. Binnen de gemeente Leiden worden hiervoor instrumenten ingezet. Er wordt gebruik gemaakt van de methode Insights Discovery. Bij de samenstelling van teams met interne mensen is de beschikbaarheid van capaciteit, op het juiste moment en voor duur van het project, belangrijk. In het geval van inhuur van externen is er de luxe om te selecteren. In het geval van bemensing door interne medewerkers speelt de beschikbaarheid van personele capaciteit een rol.

*Insights Discovery® is een ontwikkelinstrument dat inzicht verschaft in eigen voorkeuren voor gedrag en de voorkeuren van anderen. Het maakt gebruik van een vierkleurentaal. De deelnemer is in staat zijn eigen gedrag af te stemmen op dat van anderen. Het doel is om effectievere samenwerking tot stand te brengen.*

---

<sup>38</sup> Bron: Interviews

### 3.3.3 Het kernproces Politiek-bestuurlijke besluitvorming

Verklarende factoren voor grip		Kernproces Politiek- bestuurlijke besluitvorming
+	Het werken vanuit een overkoepelende visie op de binnenstad, als richtpunt om keuzes te maken.	
+	De raad stuurt bij met betrekking tot openbare inrichting van de bovengrondse ruimte en speelt daarmee in op behoeften vanuit de lokale samenleving.	

Net zoals bij het project Singelpark is de raad, met raadsvoorstellen voor het kaderbesluit en het uitvoeringsbesluit, in staat gesteld om inhoudelijke en financiële kaders te stellen. Kader- en uitvoeringsbesluiten voor grote projecten zijn binnen de gemeente Leiden belangrijke stuurinstrumenten voor de raad, die ook voor dit project zijn ingezet. Een belangrijk punt is het maatschappelijk rendement. Dat gesprek is in de raad gevoerd en de (maatschappelijke) doelen zijn ook door de raad vastgesteld. Met het overkoepelende programma voor de binnenstad is consequent vanuit een visie gewerkt, waarbij ook de kwaliteitsverbetering en vergroening van de bovengrondse ruimte goed aansloot.

Daarbij werden verschillende varianten voor de parkeergarages aan de raad voorgelegd, alsmede een voorkeursvariant. Hiermee kon de raad ook keuzes maken. Met een uitgebreide risico-inventarisatie had de raad een volledig beeld van de risico's en vertaling naar financiële middelen om deze risico's af te dekken. De raad heeft voor het kader- en het uitvoeringsbesluit verschillende moties aangenomen. De verwerking van deze moties zijn transparant weergegeven in de opeenvolgende besluiten.

Tijdens het werkatelier met een afvaardiging van de raad, geven raadsleden aan dat het project goed is verlopen, zonder financiële overschrijdingen en relatief nagenoeg geen uitvoeringsproblemen. Raadsleden geven verder aan goed geïnformeerd te zijn geweest met de rapportages vanuit het college. Dat blijkt ook uit de door ons bestudeerde raadsinformatiebrieven, en voorgangsrapportages.<sup>39</sup>

De raad heeft met een motie met betrekking tot de inrichting van de bovengrondse openbare ruimte wel moeten bijsturen

### 3.4 Doorwerking van aanbevelingen in het rapport 'Leiden stad van ambities'

In het rapport 'Leiden, stad van ambities' (2009) constateerde de toenmalige onderzoekscommissie van de gemeenteraad dat er in de gemeente sprake was van een herhaald patroon van niet aanvaardbare financiële overschrijdingen. Er traden met grote regelmaat tekorten op ten opzichte van financiële verwachtingen die eerder door het gemeentebestuur gewekt waren. Er was sprake van een structureel patroon van financiële overschrijdingen, beperkte planrealisatie en hoge plankosten. Deze waren te herleiden tot acht voorwaarden die onvoldoende waren ingevuld. We zetten in de onderstaande tabel deze voorwaarden nog een keer op een rij en geven ons oordeel hierover ten aanzien van het project Garenmarkt.

<sup>39</sup> Bronnen: 1<sup>e</sup> voorgangsrapportage april 2014, viermaandenrapportage 2014-2, viermaandenrapportage 2020-1

Voorwaarden zoals ingevuld door de gemeente Leiden in 2009 Bron: rapport 'Leiden stad van ambities', 2009	Voorwaarden zoals ingevuld in het project Garenmarkt	Oordeel
Er werd nog onvoldoende gewerkt vanuit een samenhangende visie op de ontwikkeling van de stad. Daardoor werden allerlei deelvisies op elkaar gestapeld, die doelen bevatten die niet of moeilijk naast elkaar te realiseren waren.	Er wordt gewerkt vanuit een samenhangende visie op de stad (structuurvisie en uitvoeringsprogramma Binnenstad).	
Het gemeentebestuur was onvoldoende in staat om politieke knopen door te hakken en prioriteiten te stellen. Dit leidde tot stapeling van ambities en overspannen eisen aan externe partners.	Prioriteitstelling was niet aan de orde. Wel zijn er eisen bijgekomen ten aanzien van de inrichting van de openbare ruimte. Dit leidde niet tot ongewenste opstapeling want er was voldoende financiële ruimte voor realisatie.	
Het vermogen om regie te voeren over complexe processen was weliswaar toegenomen, maar tegelijkertijd werden de maatschappelijke opgaven steeds complexer.	Regievoering is in beginsel gericht op constructieve en oplossingsgerichte samenwerking in het geval zich problemen voordeden. Later werd er meer op het contract gestuurd en werd de relatie minder gericht op er samen uitkomen.	
Er was onvoldoende openheid voor feitelijke informatie over risico's, tegenvallers en uitvoerbaarheid van wensen.	Er was een uitgebreide risico-inventarisatie opgesteld door een onafhankelijke partij.	
Procedures en methodieken voor project-beheersing waren aanwezig, maar de expertise om deze effectief te kunnen gebruiken moest nog worden doorontwikkeld.	Procedures en methodieken werden goed beheerst, alsmede het DBM-contract. Aandachtspunt is nog wel het meer SMART maken van de beheer- en onderhoudsnormen.	
Er was nog verbetering nodig in de vertaling van politiek-bestuurlijke prioriteiten naar benodigde ambtelijke capaciteit.	Dit was geen issue in dit project. Opdrachtgeverskosten zijn goed gecalculeerd.	
De informatievoorziening van de ambtelijke organisatie naar het college en van college naar raad was onoverzichtelijk, te technisch, te gedetailleerd en onvoldoende toegesneden op afwegingen die in het college of de raad gemaakt moesten worden.	Kader- en uitvoeringsbesluiten zijn op hoofdlijnen beschreven en het is exact duidelijk welke afwegingen er zijn en waarover moet worden besloten.	
Voorwaarden om met succes samen te kunnen werken met externe partners waren nog niet ingevuld.	In beginsel was deze succesvolle samenwerking er wel, later in de eindfase niet meer. Zie eerder het punt rondom constructieve samenwerking.	

## 4 Project Ambtelijke (her)huisvesting Stadhuis

In dit hoofdstuk worden de deelvragen 4 t/m 6 beantwoord voor het project Ambtelijke huisvesting Stadhuis. De vragen worden op hoofdlijnen direct beantwoord onder het onderstaande kader. De lezer die de onderbouwing en meer details tot zich wil nemen, kan de onderliggende paragrafen van dit hoofdstuk raadplegen. In deze paragrafen wordt het project geanalyseerd op basis van het evaluatiemodel van deel 1 van dit rapport.

### Deelvragen

Wat valt er te leren op basis van het project Ambtelijke huisvesting Stadhuis?

- 4 Wat is tot op heden gedaan om financiële tekorten te voorkomen?
  - > Is er voldoende en tijdig rekening gehouden met risico's in de begroting van het project, waardoor er voldoende ruimte was om de gevolgen van risico's op te vangen?
  - > Zijn er andere maatregelen genomen en hebben deze een relatie met de aanbevelingen uit het rapport 'Leiden, stad van ambities'?
  - > Wat heeft al wel of wat heeft niet gewerkt, en waarom, om financiële tekorten te voorkomen?
- 5 Is de informatievoorziening naar de raad voldoende om de raad zijn kaderstellende en controlerende rol te laten vervullen?
  - > Is het college voldoende transparant geweest bij de ontwikkelingen met financiële gevolgen voor de begroting, het krediet en het financieel kader?
  - > Zijn de financiële aanpassingsvoorstellen op een verantwoorde wijze tot stand gekomen en op een heldere wijze gecommuniceerd met de gemeenteraad?
- 6 Heeft de raad haar kaderstellende en controlerende rol zelf ook voldoende opgepakt?

- 4 Het contract en de samenwerkingsvorm met de hoofdaannemer is onvoldoende doeltreffend en onvoldoende doelmatig gebleken om de risico's op meerwerk en -kosten te beheersen. Het vroeg om een goed startbeeld van de situatie van het monumentale pand. Dit startbeeld was achteraf bezien te onscherp. Dat leidde tot veel afstemming over: het ontwerp, werktekeningen en oplossingen voor verrassingen die zich gaandeweg voordeden. Verrassingen bestonden uit verborgen gebreken van het gebouw, achterstallig onderhoud en het afwijken van de feitelijke situatie ten opzichte van tekeningen. Vanwege verschillende interpretaties door de gemeente en de hoofdaannemer over het contract en verantwoordelijkheden, ontstond frictie in de relatie tussen de gemeente en de hoofdaannemer.

Er is op enig moment door de raad besloten, na de aanbesteding, om de post onvoorzien te verlagen. Dat is achteraf onverstandig geweest omdat alle risico's die vooraf bekend waren zich in de praktijk ook daadwerkelijk hebben voorgedaan.

Als laatste heeft het project ook gediend als sleepnet om oude wensen en achterstallig onderhoud op te lossen. Daarmee waren gaandeweg ook meer financiële middelen nodig dan voorzien.

Het onder regie brengen van sommige deelprojecten bij één partij is wel ten goede gekomen aan het coördinatievermogen, waardoor minder afstemming nodig was tussen allerlei partijen.

De aanbevelingen uit het rapport 'Leiden, stad van ambities' zijn niet volledig ingevuld. Positief punt is de technische beheersing van projecten. Er is geïnvesteerd in de ontwikkeling van een

Leidse methode voor projectmatig werken, dat de standaard werkwijze is geworden in de ambtelijke organisatie. De methodiek is ontwikkeld vanuit het projectenbureau. Er vindt ook doorontwikkeling plaats, recent met betrekking tot een kwaliteitsimpuls voor kostenramingen. Daarnaast is geïnvesteerd in capaciteit voor planning en risicomanagement en worden door het team concerncontrol de nodige checks & balances verzorgd.

Rapportages van de interne accountant laten ook positieve ontwikkelingen zien rondom het onderwerp projectbeheersing. De open bestuurlijke en organisatiecultuur is daarbij een belangrijke stimulerende factor: "Fouten mogen worden gemaakt en worden niet onder het kleed gehouden. De cultuur is gericht op leren van fouten en verder doorontwikkelen van methodieken, organisatie en werkwijzen om de grip op grote projecten verder te versterken."<sup>40</sup>

- 5 De informatievoorziening naar de raad is volledig en tijdig. Besluiten worden uitgebreid onderbouwd met verkenningen en onderzoeken, en de raad wordt op basis hiervan in staat gesteld om besluiten te nemen. De informatievoorziening naar de raad verloopt via de kader- en uitvoeringsbesluiten, tussentijdse rapportage en tussentijdse voorstellen voor extra krediet.

De financiële gevolgen van besluiten zijn inzichtelijk en onderbouwd. Daarbij zijn er twee aandachtspunten:

- > Raadsleden hebben moeite om de samenhang tussen investeringen en exploitatiekosten te doorgronden. Het is het college niet goed gelukt om dat op een toegankelijke, voor ieder begrijpelijke en overzichtelijke wijze voor de raad duidelijk te maken.<sup>41</sup>
  - > Doordat het project ook als sleepnet fungeerde om oude wensen en achterstallig onderhoud aan het Stadhuis mee te nemen, zijn aanvullende financiële middelen gevonden uit andere kredieten die bestemd waren voor het meerjarig onderhoudsplan of andere deelprojecten. Wij constateren dat de rapportages hier wel zicht op geven maar het is niet eenvoudig om daarvan het totaalbeeld scherp op het netvlies te krijgen.
- 6 Met betrekking tot deze laatste punten heeft de raad zijn controlerende rol niet efficiënt kunnen invullen.

De raad heeft zijn kaderstellende kunnen invullen en het college heeft hiertoe de raad in staat gesteld. Dit ging ook verder dan de bevoegdheden van de raad. Ambtelijke huisvesting, inrichting en doorontwikkeling van de werkwijzen in de ambtelijke organisatie zijn immers strikt genomen bevoegdheden van het college.

---

<sup>40</sup> Bron: Interviews

<sup>41</sup> Bron: Interviews

## 4.1 Het project op hoofdlijnen

### BELEIDSAKKOORD - 2014

Het thema van het beleidsakkoord voor de periode 2014-2018 is Samenwerken en innoveren. Het college geeft aan dat de gemeente door samenwerking in staat is om tot betere uitkomsten te komen en effectiever te opereren.<sup>42</sup> Daarbij staat samenwerking met partners uit de lokale samenleving centraal. Er wordt ook een verbinding gemaakt met de gemeentelijke organisatie. Het college wil dat het personeelsbeleid meer wordt gericht op innovatie, ontplooiing en mobiliteit. Het college geeft aan met een voorstel te komen voor de huisvesting van gemeentelijk diensten. Een belangrijke randvoorwaarde is dat het bestuurscentrum gehuisvest blijft in het stadhuis en dat de **huisvestingslasten gelijk blijven of dalen**.

### NOTA VAN UITGANGSPUNTEN AMBTELIJKE HUISVESTING - 2015

De nota van uitgangspunten is op 30 april 2015 door de raad vastgesteld en beschrijft allereerst de toenmalige huisvestingssituatie. De ambtelijke organisatie is in 2015 gehuisvest in het stadhuis, aan het Stationsplein en aan de Langegracht. De locatie Stationsplein moet in 2020 plaatsmaken voor woningbouw en bovendien is dat gebouw technisch afgeschreven. Dat laatste geldt ook voor het gebouw aan de Langegracht. Al met al genoeg redenen om de herhuisvesting van de ambtelijke organisatie te onderzoeken.

In de nota van uitgangspunten van 10 februari 2015 is verder aangegeven dat de toenmalige structurele huisvestingslasten voor alle drie de gebouwen in totaal € 6,3 mln. bedragen. Op basis van een analyse van scenario's wordt in de nota voorgesteld een taakstellend bedrag voor de toekomstige structurele huisvestingslasten op te nemen van € 6,9 mln. Dit zouden namelijk op termijn de structurele huisvestingslasten worden bij voortgezet gebruik van de toenmalige gebouwen.

Er worden in de nota drie scenario's op hoofdlijnen geschetst.

- > Het eerste scenario gaat uit van continuering van de situatie. Wij merken op dat dit scenario niet reëel is aangezien de locatie Stationsplein plaats zal maken voor woningbouw;
- > Het tweede scenario gaat uit van een verbouwing van het stadhuis en uitbreiding van het stadhuis tot het gewenste volume ter vervanging van de locatie Stationsplein;
- > Het derde scenario gaat uit van nieuwbouw ter vervanging van de locaties Stationsplein en Langegracht.

### PROJECTOPDRACHT HERHUISVESTING AMBTENAREN - 2015

In de projectopdracht worden de redenen om de huisvesting van de ambtelijke organisatie te heroverwegen nog eens samengevat:

- 1 De directe aanleiding was het gebouw Stationsplein 107 waar toen 425 ambtenaren waren gehuisvest en in 2020 leeg moest worden opgeleverd;
- 2 Het stadhuis bood huisvesting aan 415 ambtenaren en de toenmalige staat van het pand was niet geschikt om ook voor langere termijn gebruikt te worden. Een **ingrijpende renovatie** was dan ook nodig;
- 3 Complexe vraagstukken vragen steeds meer om een integrale aanpak en daarmee om samenwerking tussen allerlei beleidsterreinen en vakgebieden binnen de gemeente. Ook de inzet op samenwerking met partners uit de stad betekent dat ambtenaren niet alleen vanuit achter het bureau kunnen opereren. Dat vraagt om flexibiliteit qua werkplek maar ook om flexibele werktijden. Ook wel 'tijds- en plaatsafhankelijk werken' genoemd.

<sup>42</sup> Bron: Beleidsakkoord 2014-2028 'Samenwerken en innoveren', 17 april 2014

De werkomgeving was nog traditioneel ingericht en niet geschikt voor flexibel werken en faciliteerde samenwerking nog onvoldoende.

De projectopdracht heeft als doel om te komen tot een kaderbesluit waarin te kiezen scenario's worden voorgelegd aan het college en de raad. Daarbij worden drie deelprojecten onderscheiden: de organisatie (hoe ambtenaren hun werk gaan doen), ambtelijke huisvesting (de fysieke inrichting van de werkomgeving) en ICT-ondersteuning. We richten ons in dit onderzoek verder op het deelproject ambtelijke huisvesting dat bestaat uit de herinrichting van het stadhuis en de herinrichting begane (publiekstoegankelijke) grond.

#### KADERBESLUIT – 2016

Met het kaderbesluit heeft de raad het volgende besloten:

**Beschikbaar voorbereidingskrediet: € 2,7 mln.**

- > De publieke dienstverlening onder te brengen in aanvullende huisvesting en het stadhuis en de aanvullende huisvesting in te richten ter ondersteuning van flexibel werken. Daarbij ook de werkplekinrichting, ICT-ondersteuning en het HRM-beleid aan te passen;
- > Ook een zo groot als mogelijke bijdrage te leveren aan de ambities van de gemeente op het terrein van duurzaamheid;
- > De totale structurele huisvestingslasten van het stadhuis en aanvullende huisvesting niet hoger te laten worden dan € 6,9 mln., dat in lijn ligt met het eerdere advies uit de nota van uitgangspunten;
- > Voor de definitie- en ontwerpfase besluit de raad een krediet van € 2,7 mln. beschikbaar te stellen.

Het kaderbesluit bevat verder informatie waarmee de raad zijn besluit kan afwegen. Zo ligt er een bezettingsgraadonderzoek van de werkplekken aan ten grondslag, een visie op flexibel werken, een kort functioneel programma van eisen voor de ambtelijke huisvesting, de wijze waarop verschillende varianten zijn/zullen worden beoordeeld, en te onderzoeken maatregelen voor duurzaamheid en risico's.

Er is een lijst van risico's opgenomen, nog zonder vertaling naar de financiële impact van deze risico's. De belangrijkste risico's presenteren we in de onderstaande tabel, we beperken ons daarbij tot de risico's die gemeoid zijn met het stadhuis.<sup>43</sup> Hierbij is het feit dat gewerkt moet gaan worden aan een monumentaal pand het grootste risico.

Categorie	Risico
Financiën	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbreding van de scope van het project, door voortschrijdend inzicht en stapelende wensen en eisen;</li> <li>• Voornamelijk in het stadhuis hoger uitvallende plankosten, vanwege de complexiteit en bouwkundige tegenvallers;</li> <li>• Tegenvallende aanbestedingsresultaten en inflatie- en prijsontwikkelingen die leiden tot hogere investeringskosten.</li> </ul>
Planning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voor de aanbestedingsprocedure blijkt meer tijd nodig te zijn;</li> <li>• Onvoorziene problemen bij aanpassing van het stadhuis leiden tot vertraging.</li> </ul>
Duurzaamheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De mogelijkheden om het stadhuis te verduurzamen zijn beperkt.</li> </ul>

<sup>43</sup> Bron: kaderbesluit

**UITVOERINGSBESLUIT - 2018**

Voor de uitvoering van het kaderbesluit voor de verbouwing van het stadhuis is via een Europese aanbestedingsprocedure een architect geselecteerd. Tevens is een ontwerpteam samengesteld dat naast de architect en interieurarchitect, bestaat uit een installatie-/bouwphysica-adviseur, een restauratiearchitect, een constructeur en een bouwkostendeskundige. Met dit team is een definitief ontwerp uitgewerkt. Hierin zijn de volgende ambities verwerkt:

- > Een plek waar inwoners van Leiden graag komen: het hart van de stad;
- > Een fijne en gezonde plek om te werken;
- > Een inspirerend voorbeeld van een duurzaam monument, met zo min als mogelijke negatieve effecten op mensen, de omgeving en het milieu en waar noodzakelijke aanpassingen zorgvuldig en respectvol zijn ingepast.

Bij de voorbereiding van het ontwerptraject zijn alle beschikbare historische tekeningen uit verschillende archieven verzameld en de plannen zijn onder andere besproken met de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed.

In het uitvoeringsbesluit worden ook met de verbouwing van het stadhuis een aantal parallel uit te voeren projecten beschreven. Zo worden vervangingsinvesteringen uit het meerjarig onderhoudsplan direct meegenomen en voor de restauratie van de raadzaal is een separaat budget opgenomen.

Het uitvoeringsbesluit gaat specifiek in op de verschillende duurzaamheidsmaatregelen die genomen moeten worden. Daarbij wordt duurzaamheid breed benaderd. Het gaat over energie en milieu maar ook over gezondheid, gebruikskwaliteit en toekomstwaarde. Op al deze aspecten is het definitief ontwerp beoordeeld aan de hand van een landelijke erkende methodiek. Maatregelen op het terrein van energie moeten leiden tot een besparing van 70% op het gasverbruik en 170 ton minder CO<sub>2</sub>-uitstoot per jaar. Het stroomverbruik op basis van groene stroom zal wel met 20% stijgen. Door het monumentale karakter van het gebouw is het niet mogelijk om een volledig gasloze situatie te realiseren; voor de piekbehoeften zijn nog gasketels voorzien. Er worden diverse maatregelen genomen om het energieverbruik terug te brengen. Zo wordt in de bodem een warmte-koudeopslag gemaakt, gecombineerd met warmtepompen. In de zomer wordt hiermee het gebouw gekoeld en de warmte opgeslagen in de bodem, om het gebouw in de winter te kunnen verwarmen. Daarnaast wordt een laagtemperatuur verwarmingssysteem aangelegd, thermische isolatie verbeterd door vervanging van achterzetramen, het dak aan de binnenzijde geïsoleerd, een nieuwe luchtbehandelingssysteem met hoog rendement geïnstalleerd, energiezuinige ledverlichting toegepast en op platte daken worden zonnepanelen geplaatst.

Het uitvoeringsbesluit bevat een kredietaanvraag aan de raad en deze is in een geheime notitie separaat aan de raad aangeboden. Dit om voorafgaande aan de aanbesteding de markt geen voorkennis te geven over de omvang van het gemeentelijke krediet. De gemeente wilde hiermee voorkomen dat inschrijvers toeschrijven naar het maximaal beschikbare krediet, in plaats van zo scherp als mogelijk in te schrijven op de opdracht naar binnen te halen.

De totale investering voor de aanpak van het stadhuis is geraamd op € 23,6 mln. Dit is inclusief een bedrag voor onvoorziene zaken van € 1,8 mln. (7,8% van het totale krediet) en inclusief asbestsanering en vaste inrichting. Het is exclusief de restauratie van de raadszaal en de gevel en incidentele kosten door dubbele huisvesting tijdens de verbouwing. De raad stelt een krediet beschikbaar van circa € 22,01 mln., aanvullend op het eerder beschikbaar gestelde voorbereidingskrediet

**Nog beschikbaar voorbereidingskrediet: € 1,55 mln.  
+ beschikbaar gesteld voor verbouwing stadhuis:  
€ 22,01 mln.  
Subtotaal beschikbaar krediet: € 23,56 mln.**



Als gevolg van een renteherziening en een taakstelling op de voorziening onderhoud is het taakstellende budget voor structurele huisvestingslasten verlaagd naar € 6,3 mln. Wij merken op dat dit gelijk is aan de structurele huisvestingslasten in 2015 van alle drie de gebouwen die toen nog in gebruik waren, zie eerder beschreven in de nota van uitgangspunten.

Het uitvoeringsbesluit geeft verder zicht op de risico's:

- > Allereerst wordt aangegeven dat de calculatie van de bouwkosten reëel is. Op basis van het definitief ontwerp is door een kostendeskundige een begroting gemaakt en deze is voorgelegd voor een second opinion aan een extern kostenadviesbureau. Op advies van dat bureau is op sommige punten de begroting naar boven bijgesteld en voor prijsstijgingen tot moment van oplevering van het stadhuis is een relatief hoog percentage aangehouden.
- > Het voornaamste risico dat wordt gezien is een eventueel tegenvallend resultaat van de aanbesteding. Er wordt aangegeven dat vanwege de monumentale status de aanpak van het stadhuis een bijzondere opgave is voor aannemers, het werk brengt meer risico's met zich mee dan standaard nieuwbouw.
- > Het bestaande gebouw is weliswaar grondig onderzocht maar echt grondig 'destructief' onderzoek was niet mogelijk omdat het gebouw nog in gebruik was. Daardoor is er het risico dat er tijdens de uitvoering onverwachte zaken aan het licht komen die kunnen leiden tot extra kosten en vertraging.

#### Risicobeheersing voor het werken aan een monumentaal pand

Met betrekking tot dit laatste risico wil de gemeente er zorg voor dragen dat aannemers de risico's goed kunnen overzien en hier ook zelf invloed op kunnen uitoefenen. Dit door de volgende maatregelen:

- 1 **Aanbesteden in twee rondes** met een niet-openbare aanbestedingsprocedure. In de eerste ronde maximaal vijf aannemers te selecteren op basis van ervaring met het werken aan monumentale panden. Dat vraagt van aannemers een relatief lage investering voor het doen van een offerte. In de tweede ronde komen tot een prijsaanbieding. Dat vraagt een grotere investering van aannemers voor het doen van een offerte, maar de kans op gunning is ook groter.
- 2 Het **ontwerp gedetailleerd uitwerken** en **duidelijke en overzichtelijke stukken** aanleveren aan de aannemer.
- 3 **Een reële bouwperiode** plannen. De start van de bouw is hierdoor naar achteren geschoven en de bouwtijd is verlengd.
- 4 Een **lange bouwvoorbereidingstijd** in te plannen zodat de aannemer voldoende tijd heeft om het bouwproces te optimaliseren en bespreken, en het verwerken van wijzigingen relatief weinig tijd kost. Daarnaast heeft de aannemer meer tijd om te onderhandelen met onderaannemers.
- 5 In de begroting is op basis van ervaring met een eerder project (de Lakenhal) een **post onvoorzien** opgenomen en eventuele **aanbestedingsvoordeel zal beschikbaar worden gehouden voor het project.**

#### OPHOGING KREDIET – 2019

In september 2019 stemt de raad in met het voorstel van het college om het krediet voor de ambtelijke huisvesting op te hogen. De raad besluit het krediet op te hogen met € 1,8 mln. voor de verbouwing van het stadhuis. Dit door een tegenvallend aanbestedingsresultaat en hogere plankosten dan verwacht.

Subtotaal beschikbare krediet: € 23,56 mln.  
 + aanvulling Warmte/Koude opslag inst.: € 0,39 mln.  
 + ophoging krediet: € 1,80 mln.  
 Totaal beschikbaar krediet: € 25,75 mln.  
 Beschikbaar gesteld verbouwing stadhuis: € 22.01 mln.  
 + totaal beschikbaar krediet: € 23.56 mln.

Het aanbestedingsresultaat ligt namelijk 7% boven de begroting, ondanks het feit dat de gemeente de opdracht heeft gegund aan de aanbieder met de laagste prijs. Het verschil in prijs tussen de laagste en hoogste aanbieder was overigens 25%. Het tegenvallende aanbestedingsresultaat is veroorzaakt door prijsstijgingen in de markt. Het eerder aangegeven risico van een tegenvallend aanbestedingsresultaat doet zich dus ook daadwerkelijk voor.

Het tegenvallende aanbestedingsresultaat wordt opgevangen binnen de post onvoorzien, zoals vastgesteld in het uitvoeringsbesluit. **De post onvoorzien ten aanzien van de verbouwing van het stadhuis is daardoor al voorafgaande aan de bouw nagenoeg in één klap geheel benut.** Er wordt wel gesteld dat hiermee de taakstelling voor de structurele huisvestingslasten ongewijzigd blijft. Bij financiële tegenvallers zijn er namelijk twee keuzemogelijkheden om deze te dekken: de tegenvaller ten laste brengen van het investeringsbudget (door ophoging of het aanspreken van de post onvoorzien) of ten laste brengen van de structurele huisvestingslasten. Met dat laatste worden dan de extra kapitaallasten doorgeschoven naar de toekomst, dat met het raadsbesluit dus niet het geval is. Omdat een post onvoorzien noodzakelijk is om tegenvallers tijdens de bouw op te kunnen vangen besluit de raad, op basis van het voorstel van het college, deze post aan te vullen met € 1,3 mln. De post onvoorzien is hiermee 5% van het totale investerings-budget, dat is lager is dan de oorspronkelijke 7.8%.

Daarnaast vallen de plankosten hoger uit. Dit door extra inspanningen en onderzoeken die nodig zijn om te komen tot aanbestedingsstukken, een langere voorbereiding en een scherpere begeleiding die nodig is ter beperking van toekomstig meerwerk van de aannemer. De extra plankosten bedragen € 0,5 mln.

#### EINDSTAND FINANCIEEL T/M 2022

Uiteindelijk is er na ophoging van het krediet in totaal circa € 25,75 mln. beschikbaar gesteld. De benutting van dat krediet presenteren we in de tabel op de volgende bladzijde. Daaruit blijkt een financieel tekort van € 2,28 mln. t/m het jaar 2022. Dat is 8,8% van het totale oorspronkelijke projectbudget. Achteraf kan worden gesteld dat de post onvoorzien van € 1,8 mln. al op voorhand te laag is ingeschat en niet benut had moeten worden voor dekking van tegenvallende aanbestedingsresultaten. Met een verlaging van deze post naar 5% is het gat nog groter geworden. Achteraf gezien was dat geen verstandige keuze.<sup>44</sup> Alle risico's die tevoren waren ingeschat hebben zich namelijk ook daadwerkelijk voorgedaan.<sup>45</sup> De raad is hierover geïnformeerd met een presentatie in augustus 2021. Daarin is ook aangegeven dat de oplevering is vertraagd en dat de hoofdaannemer een claim heeft ingediend voor de meerkosten. De gemeente heeft de claim niet volledig geaccepteerd en heeft vanaf 1 oktober 2021 vanwege te late oplevering een boetebeding in werking laten treden. Hierbij merken we op dat door de te late ingebruikname van het stadhuis de ingeschatte exploitatiekosten voor het jaar 2022 € 0,42 mln. lager uitvielen dan verwacht. Met het vrijvallen van dit bedrag is een deel van het tekort zoals gepresenteerd in de onderstaande tabel gedekt. In de onderstaande tabel zijn overigens de lager uitvallende exploitatiekosten voor het jaar 2022 niet opgenomen.

De tekorten zijn gaandeweg het project ontstaan. Deze zijn gerapporteerd in verschillende projectrapportages en tussentijdse rapportages van de ambtelijke en bestuurlijke overleggen. Ook zijn hiervoor extra kredietaanvragen gedaan. Zo is er een verhoging van de post onvoorzien aangevraagd met een bedrag van € 1,4 mln. Meer dan 50% was bestemd voor onvoorzien zaken die

---

<sup>44</sup> Bron: Interviews

<sup>45</sup> Bron: Presentatie stand van zaken, augustus 2021

de aannemer moest uitvoeren en onvoorziene zaken rondom opdracht-geverskosten, bouwdirectie en advieskosten.<sup>46</sup> De tekorten hebben allerlei verschillende oorzaken, een aantal voorbeelden:

- > Ten eerste zijn de in het verleden niet ingewilligde of uitgevoerde projectenwerkzaamheden alsnog in het project meegenomen. Als voorbeeld wordt in de 1ste bestuursrapportage 2019 voor de kaderbrief 2020-2023 aangegeven dat in de periode 2003-2013 op de tweede verdieping van het stadhuis een restauratie heeft plaatsgevonden, waarvoor toen niet alle werkzaamheden waren uitgevoerd. Deze zijn vervolgens verwerkt in een wensenlijst van nog uit te voeren werkzaamheden en voor een deel meegenomen in het project.
- > Ten tweede waren bepaalde geplande onderhoudswerkzaamheden uit het verleden, die nog wel moesten worden uitgevoerd, niet in het project meegenomen. Zie de projectrapportage 3<sup>e</sup> kwartaal 2020. Het betrof achterstallig onderhoud en verborgen gebreken die tijdens de verbouwing werden geconstateerd. Dit leidde tot bijvoorbeeld extra werkzaamheden aan de constructie, het dak en aanpassingen van brandwerende doorvoeringen en onderhoud aan installaties. Deze werkzaamheden zijn gefinancierd uit de onderhoudsvoorziening voor het gemeentelijk vastgoed.<sup>47</sup>
- > De bovenstaande punten hebben geleid tot meerwerk door de hoofdaannemer. Daarnaast ontstond meerwerk door extra kosten voor asbestsanering, de werkelijke situatie die afwijkt van tekeningen, ontwerpen die niet volledig genoeg waren voor uitvoering en aansluitingen van installaties die te laat bekend waren.

Als laatste is het doel ten aanzien van de structurele huisvestingslasten gerealiseerd. Dat doel was door de raad vastgesteld op € 6,2 mln. De rapportage van 21 november 2021 aan de raad laat zien dat dit doel is gerealiseerd.

Post In mln. euro's	Benut (Geboekt t/m 2022, bron excelbestand concerncontrol)	Begroot (Uitvoeringsbesluit 2018 en ophoging krediet 2019)	Saldo begroot- benut
<b>Totaal</b>	<b>28,03</b>	<b>25,75</b>	<b>-2,28</b>
Ambtelijke huisvesting verbouw 25 jaar	19,35	16,61	-2,74
Stadhuis nieuwbouw 40 jaar	4,48	4,80	+0,32
Stadhuis installaties 15 jaar	4,20	4,34	+0,14
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De in deze tabel begrote bedragen zijn inclusief de oorspronkelijke gestelde post onvoorzien van € 1,8 mln.</li> <li>• De door de raad beschikbaar gestelde kredieten zijn gesplitst, doordat de aard van investeringen verschillen en daarmee ook de afschrijvingstermijnen van elkaar verschillen.</li> </ul>			
<b>Post structurele huisvestinglasten. Bron: projectrapportage november 2021</b>			
Structurele jaarlijkse huisvestingslasten vanaf 2023	<b>6,19</b>	<b>6,20</b>	-

<sup>46</sup> Bron: memo verdeling budgetten financiën herhuisvesting, 26 augustus 2020

<sup>47</sup> Bron: Brief aan de leden van de raadscommissie WM, 28 oktober 2021

## 4.2 De drie resultaatgebieden

Resultaten	Resultaatgebieden
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Alle inhoudelijke doelen van het project zijn gerealiseerd. Daar waar er sprake is van een financieel tekort rondom het investeringsbudget, zijn de structurele huisvestingslasten binnen gestelde kaders gebleven.</li> <li>- De raad had zicht op risico's; deze waren bij de besluiten in beeld. De raad heeft echter teveel risico genomen door de post onvoorzien te verlagen.</li> <li>- De raad ervaart het sturen op de samenhang tussen investeringen en exploitatie als lastig. Het college is er met de rapportages onvoldoende in geslaagd om dit integrale sturingsmechanisme helder te maken voor de raad.</li> <li>- De post 'onvoorzien' wordt verlaagd, ondanks dat de risico's voor het werken aan een monumentaal pand in beeld waren en de aanbesteding liet zien dat deze post op z'n minst qua omvang in stand zou moeten worden gehouden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maatschappelijke rendement</li> <li>• Democratische besluitvorming en controle</li> <li>• Lerend vermogen</li> </ul>

### MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT

We vatten de ambities ten aanzien van de ambtelijke herhuisvesting hieronder nog even kort samen:

- > Voor inwoners: een plek waar inwoners van Leiden graag komen: het hart van de stad;
- > Voor ambtelijk medewerkers: een fijne en gezonde plek om te werken en het gefaciliteerd worden in samenwerking en flexibel werken;
- > Voor de samenleving als geheel: een duurzaam monument, met zo min als mogelijke negatieve effecten op mensen, op de omgeving en het milieu en waar noodzakelijke aanpassingen zorgvuldig en respectvol zijn ingepast;
- > Doelmatigheid: structurele huisvestingslasten mogen niet stijgen als gevolg van nieuwe huisvesting.

Om voor **inwoners** een plek te creëren waar zij graag komen is een toegankelijke benedenruimte gecreëerd. In welke mate inwoners dat waarderen hebben we in dit onderzoek niet kunnen achterhalen, er zijn geen tevredenheidsmetingen aangetroffen. Wel kunnen wij op basis van eigen ervaring constateren dat de benedenruimte inderdaad toegankelijk is en voor bezoekers een aangename ruimte. Wij hebben immers in het kader van dit onderzoek verschillende bezoeken aan het stadhuis gebracht. Tijdens deze bezoeken constateren wij allereerst het open karakter. De gastheer of -vrouw verbergt zich niet meer achter een groot loket of balie en is daarmee toegankelijker en zelf ook meer actief in het benaderen van bezoekers. De ontvangst is door ons als zeer persoonlijk ervaren. Daarnaast nodigen de aanwezige tafels en zithoekjes uit om even te gaan zitten tijdens het wachten op de afspraak. Het is ook opgevallen dat de tafeltjes en zitjes worden gebruikt voor onderlinge gesprekken. Bij onze onderzoeker was er wel enige verwarring. Er is een gelegenheid om wat te drinken en te eten. Deze is echter alleen toegankelijk met een pasje. Dat staat in contrast met het open karakter van de benedenruimte.

Het is gelukt om het stadhuis te **verduurzamen**. Door alle maatregelen met betrekking tot verduurzaming is het berekende gasgebruik 70% lager dan voorheen en de uitstoot van CO<sub>2</sub> is dan ook substantieel gedaald. Het is met de huidige maatregelen echter nog niet mogelijk om het gebouw volledig gasloos te laten draaien. Dit was overigens ook geen doelstelling. Voor de verduurzaming is het monumentale pand geïsoleerd, er zijn zonnepanelen geplaatst en er is een

warmte-koude opslaginstallatie (WKO) aangebracht. De gemeente maakt gebruik van thermische energie uit het oppervlaktewater die samen met warmtepompen en de WKO de verwarming regelen. Zo stroomt er in de zomer warm grachtenwater naar binnen om in de winter warmte uit te kunnen onttrekken; het grachtenwater wordt eerst gefilterd en vervolgens wordt de thermische energie via een warmtewisselaar opgeslagen in het WKO-systeem.

Het hoofddoel was om voor **ambtelijk medewerkers** een fijne en gezonde plek te realiseren om te werken en het faciliteren van meer samenwerking en flexibel werken. Momenteel worden hierover evaluaties uitgevoerd.<sup>48</sup> Hier zijn dus nog geen objectieve uitspraken over te doen, hoewel de eerste signalen positief zijn. Voorheen zaten ambtenaren op verschillende locaties en de inrichting van de werkplekken was aan een modernisering toe. De gemeente Leiden biedt ambtenaren nu een prettige werkomgeving en is zodoende ook een aantrekkelijke werkgever. In gesprekken in het kader van dit onderzoek worden daar voorbeelden van gegeven. Een voorbeeld is de afdeling Handhaving. Deze afdeling heeft door de aantrekkelijke en kwalitatief goede huisvesting minder moeite om vacatures in te vullen. Een aantrekkelijke werkomgeving komt ook het functioneren van de ambtelijke organisatie ten goede. De inrichting is gemoderniseerd en speelt ook in op moderne vormen van werken. Er zijn bijvoorbeeld allerlei plekken om met elkaar te overleggen, als team samen te werken, flexibel te werken en online te overleggen.

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de doelen vòòr de periode van de corona-epidemie zijn vastgesteld. Tijdens de coronaperiode is de omslag naar online werken in een versnelling gekomen. Het referentiepunt voor medewerkers is dan ook verschoven.<sup>49</sup> Zij meten de nieuwe inrichting niet af ten opzichte van de periode voor corona, maar nemen hun ervaring van de coronaperiode wel mee. Zo wordt op de werkplek Microsoft Teams ingezet om online te overleggen. Soms klagen collega's over de overlast die dat geeft. Door het afstoten van een ander gemeentelijk kantoor (Stadsbouwhuis) werken er veel meer mensen in het gebouw. Voorheen waren dit 150 mensen, nu kunnen er 500 mensen werken. Er was rekening gehouden met een bepaalde bezettingsgraad, waarbij het aantal werkplekken is gedimensioneerd op een piekbezetting. De coronaperiode heeft er echter ook voor gezorgd dat de verhouding tussen thuis- en kantoorwerken is veranderd.

Het laatste doel '**doelmatigheid**' is gerealiseerd. De structurele huisvestingslasten zijn als gevolg van de nieuwe huisvesting stadhuis niet gestegen. De structurele huisvestingslasten liggen op het niveau van 2015, want de toenmalige structurele huisvestingslasten voor de drie gebouwen lag toe op circa € 6,3 mln.

#### DEMOCRATISCHE BESLUITVORMING EN CONTROLE

Net zoals bij de andere onderzochte projecten is de raad, met raadsvoorstellen voor het kader- en uitvoeringsbesluit, alsmede door aanvullende aanvragen voor krediet, in staat gesteld om kaders te stellen.

Het college stelt de raad goed in staat om het gesprek te voeren over substantiële onderwerpen, ongeacht of deze onderwerpen tot de bevoegdheden van de raad behoren. De inrichting van de ambtelijke organisatie en zijn -huisvesting is namelijk strikt gezien een bevoegdheid van het college. De inhoudelijke kaderstellende rol van de raad zou zich dan ook beperken tot het beschikbaar stellen van financiële middelen of tot het stellen van voorwaarden die voorvloeien uit andere beleidsterreinen, zoals verduurzaming. Het college heeft de raad echter meer ruimte gegeven. Zo zijn de uitgangspunten voor de huisvesting en een moderne wijze van werken van de ambtelijke organisatie ook voorgelegd aan de raad.

<sup>48</sup> Bron: Interviews

<sup>49</sup> Bron: Interviews

Gedurende het project heeft het college aan de raad gerapporteerd over de voortgang, knelpunten en risico's en op verschillende momenten is met een onderbouwing extra krediet gevraagd. Dit laatste was nodig omdat de post 'onvoorzien' ontoereikend bleek. Deze post is met een raadsbesluit verlaagd, dat achteraf gezien geen verstandige keuze bleek want alle risico's die vooraf in kaart waren gebracht hebben zich ook daadwerkelijk in de praktijk voorgedaan.

Hoewel het college regelmatig met rapportages overzicht bood aan de raad over het project ambtelijke huisvesting, was het voor de raad moeilijk om zijn controlerende rol in te vullen.<sup>50</sup> Dit heeft te maken met de samenhang tussen investeringen en exploitatie en de samenhang tussen verschillende deelprojecten. Deze samenhang was complex en uit gesprekken blijkt dat dit voor raadsleden niet makkelijk te doorgronden was.

#### LEREND VERMOGEN

Er waren specifieke risico's gemoeid met het werken aan het monumentaal pand. De risico's zijn wel voorzien, maar er is hierbij geen passende financiële risicovoorziening getroffen. Na een tegenvallend aanbestedingsresultaat is de post onvoorzien ook nog eens verlaagd. Terwijl dit een leermoment had kunnen zijn om deze post op zijn minst qua omvang in stand te houden.

### 4.3 De drie kernprocessen: verklarende factoren voor grip

#### 4.3.1 Het kernproces Samenwerking

Verklarende factoren voor grip		Kernproces Samenwerking
+	Toen de samenwerking onder druk stond zijn de mogelijkheden voor escalatie benut.	
+	Om goede regie te kunnen voeren is er bijgestuurd. In het geval deelprojecten een samenhang hadden zijn die alsnog onder een verantwoordelijke aannemer ondergebracht.	
-	Er bestonden verschillende interpretaties tussen de hoofdaannemer en de gemeente over het contract, de uitloop en meerkosten.	
-	De nulmeting bleek onvoldoende de feitelijke fysieke en onderhouds-situatie van het gebouw weer te geven.	
-	Er was geen gedeeld beeld aan welke kwaliteit de werktekeningen moesten voldoen om het werk te kunnen uitvoeren en wie er verantwoordelijk was voor de tekeningen.	
-	De planning en logistiek waren in principe opgezet om bestand te zijn tegen 'verrassingen'. In de praktijk bleken de planning en de logistiek daar niet tegen bestand, waarbij de gemeente en de gemeente en de hoofdaannemer daar ook verschillende beelden over hebben.	

#### SAMENWERKING TUSSEN GEMEENTE LEIDEN EN UITVOERENDE PARTIJEN

Het verbouwen van een monumentaal pand brengt de nodige verrassingen met zich mee. Verrassingen kunnen worden afgevangen door het gebouw vooraf volledig leeg te halen, in detail in te meten en via destructief onderzoek verborgen constructies en gebreken te achterhalen. Dit alles was echter niet mogelijk omdat het gebouw in gebruik was. Daarom is er gewerkt vanuit tekeningen uit archieven. Deze tekeningen waren echter niet in alle gevallen actueel en weerspiegelde niet de feitelijke situatie. Daarnaast was er sprake van verborgen gebreken, die pas aan het licht kwamen tijdens de bouw.

<sup>50</sup> Bron: Interviews

Met de hoofdaannemer is een zogenaamd Buildcontract afgesproken. Dat is een contractvorm die in het algemeen wordt toegepast als een bouwproject een zeer beperkte ontwerpcomponent heeft voor de aannemer. Voor het stadhuis heeft namelijk een architect in opdracht van de opdrachtgever het ontwerp gemaakt en het bestek opgesteld. De aannemer was, in opdracht van de gemeente, verantwoordelijk voor de realisatie en de uitwerking op detailniveau. Zoals genoemd brengt het verbouwen van een monumentaal pand de nodige verrassingen met zich mee. Een deel van de risico's die hiermee gemoeid waren is ondervangen in het contract met de hoofdaannemer. De hoofdaannemer moest in dat geval zorgdragen voor oplossingen binnen de contractuele en financiële kaders. Als het ging om substantiële constructieve zaken was er sprake van meerwerk, evenals eventueel extra aan te treffen asbest. Daarnaast is het casco van het gebouw (dak en gevels) buiten het contract gehouden.

Tot zover de theorie want, in de praktijk bleken er echter verschillende beelden tussen de hoofdaannemer, de architect en de gemeente te bestaan:<sup>51</sup>

- > Er was regelmatig discussie tussen de gemeente en de hoofdaannemer over de interpretatie van het contract, de uitloop en meerkosten en wie waarvoor verantwoordelijk was.<sup>52</sup>
- > De archieftekeningen bleken niet overeen te komen met de praktijksituatie. De tekeningen waren in de loop der jaren niet geactualiseerd en/of niet goed aangepast: wandjes bleken op een andere plek te staan, leidingen bleken anders te lopen en verschillende bouwsegmenten bleken op een andere manier op elkaar aan te sluiten dan de archieftekeningen lieten zien. Hierdoor ging er veel tijd en moeite zitten in het maken van goede werktekeningen, zeker voor wat betreft detailtekeningen van bouwkundige aansluitingen en het bepalen van de locaties en verloop van installaties.
- > Er was regelmatig discussie tussen de hoofdaannemer, de architect en de gemeente over de kwaliteit van tekeningen en bij wie precies de verantwoordelijkheid lag. Dit zeker in het geval tekeningen afweken van de feitelijke situatie. Dit bleef gedurende het gehele project een slepende kwestie.
- > Er was wel regelmatig discussie tussen de gemeente en de hoofdaannemer over de gevolgen van vertragingen, die optraden doordat onvoorziene zaken opgelost moesten worden. In de ogen van de gemeente hadden deze onvoorziene zaken geen invloed op het kritieke pad van de planning, in de ogen van de hoofdaannemer echter wel.
- > Daarnaast traden ook vertragingen op doordat Erfgoed Leiden en Omstreken vanuit haar rol de taak had om bij ontwerpbeslissingen of -wijzigen goedkeuring te geven, teneinde de monumentale waarde van het stadhuis te waarborgen. Dat gebeurde zeer zorgvuldig maar vroeg nogal eens teveel tijd in de besluitvorming, die op gespannen voet stond met de dynamiek en de planning op de werkvloer.

Wanneer de samenwerking tussen verschillende partijen onder druk kwam te staan, had de ambtelijke opdrachtgever de rol om de druk van de ketel te halen. De ambtelijk opdrachtgever heeft daartoe bijvoorbeeld gesprekken gevoerd met de hoofdaannemer, de door de gemeente ingehuurde bouwdirectie en Erfgoed Leiden en Omstreken. In dat licht is de mogelijkheid voor escalatie in dit project goed benut.<sup>53</sup>

Het project ambtelijke huisvesting was opgesplitst in twee deelprojecten: fysiek en niet fysiek. De hoofdaannemer was verantwoordelijk voor het fysieke deel, met uitzondering van de keuken en maatwerkmeubilair. Naast deze projecten liep ook de restauratie van de toren en het carillon en het schoonmaken van de gevel. Daar waren andere aannemers voor verantwoordelijk. Er is geprobeerd

<sup>51</sup> Bron: Interviews

<sup>52</sup> Bron: Projectrapportage augustus 2021 en interviews

<sup>53</sup> Bron: Interviews

om deze deelprojecten te coördineren met oog op samenhang qua technische inpassing en planning. Daar waar dat niet goed lukte zijn er aanpassingen gedaan om deelprojecten qua projectleiding in een hand te brengen. Zo is het contract van de keuken en maatwerk meubilair op enig moment overgenomen door de hoofdaannemer, omdat er veel samenhang was met zijn werkzaamheden.

Omdat het werken aan een monumentaal pand de nodige aandacht vraagt ten aanzien van de planning en de logistiek, is hier met de aanbesteding extra aandacht aan besteed. Zoals eerder genoemd, was er ook de verwachting dat verrassingen zich zouden voordoen, want de nulmeting over de status en kwaliteit van het gebouw was niet 100% dekkend. De planning moest dus bestand zijn tegen 'verrassingen' die zich zouden voordoen. De winnende aannemer scoorde hoog op dit punt en ook referenties gaven een positief beeld.<sup>54</sup> In de ogen van de gemeente heeft de aannemer dit echter in de praktijk niet waargemaakt. In de projectrapportage van augustus 2021 geeft de gemeente aan dat het proces bij de hoofdaannemer 'rommelig' verloopt: 'doorlooptijden van onderdelen zijn onverklaarbaar langer dan bedacht en werkzaamheden worden fragmentarisch opgepakt, van de ene plek naar de andere zonder het eerste werk af te ronden'.

Wat betreft de kwaliteit van het werk is het beeld van de gemeente wel positief. De eindkwaliteit is volgens de gemeente goed en de gemeente Leiden heeft hierover dan ook een tevredenheidsverklaring afgegeven.<sup>55</sup>

#### 4.3.2 Het kernproces Projectbeheersing

Verklarende factoren voor grip		Kernproces Projectbeheersing
+	Leidse methode voor planmatig werken is toegankelijk voor projectleiders en wordt ook toegepast. Het bevat een werkwijze voor projecten en programma's en een gereedschapskist met formats en handreikingen.	
+	Het projectenbureau ziet toe op toepassing van deze methode en ook de teams 'planning & risicomanagement' en 'concerncontrol' hebben daarbij een rol.	
+	Er is binnen de gemeente Leiden sprake van een open bestuurs- en organisatiecultuur. Fouten maken mag en leren wordt gestimuleerd.	
+	Er is bijgestuurd op toen de inspanningen voor coördinatie- en afstemming teveel werden. Om deze te verminderen zijn deelprojecten bij elkaar gevoegd en onder één regievoerder gebracht.	
-	Het project werd ook gebruikt als sleepnet om oude wensen en achterstallig onderhoud te realiseren.	

We gaan hieronder wat dieper in op de wijze waarop de gemeentelijke organisatie de projectbeheersing heeft ingericht. Dit project leent zich daar voor omdat het ten opzichte van de andere twee besproken projecten een relatief jong project is, waarbij de huidige inrichting van projectbeheersing van toepassing is.

##### LEIDSE METHODE VOOR PROJECTMATIG WERKEN EN DE ROL VAN HET PROJECTENBUREAU

Er is binnen de gemeente Leiden een methodiek, systeem en werkwijze ingericht om de grip op projecten te waarborgen. Door het projectbureau is geïnvesteerd in de 'Leidse methode voor projectmatig werken' en in een team 'planning & risicomanagement'. Het projectbureau heeft het 'Leidse model voor projectmatig werken' in beheer en ziet erop toe dat projectleiders dat systeem ook nauwgezet volgen. Ervaren projectleiders van de gemeente Leiden zijn bekend met dit systeem.

<sup>54</sup> Bron: Interviews

<sup>55</sup> Bron: Interviews



De methode voor projectmatig werken is ontwikkeld door het projectenbureau van de gemeente en volledig vastgelegd. Het is voor alle medewerkers online toegankelijk. Hier wordt het gehele proces en belangrijke beslismomenten voor projecten beschreven. Het bevat ook een toolbox met allerlei handreikingen en formats voor projectleiders. Het is een volledige tool voor projectbeheersing en bij toepassing zou technisch gezien een project in control moeten zijn. Het projectenbureau ziet er ook op toe dat de Leidse methode voor projectmatig werken wordt doorontwikkeld. Als voorbeeld van doorontwikkeling is de recente evaluatie met als doel de kostendeskundigheid rondom het begroten van projecten een kwaliteitsimpuls te geven. Ook in deze evaluatie wordt aangegeven dat het projectmatig werken binnen de gemeente Leiden al een goede basis biedt voor het opstellen van kostenramingen in verschillende fasen van projecten. Het gebruik van standaard methodieken en formats, de kennis binnen de organisatie en vooral ook de positieve houding binnen de organisatie worden als stimulerend gezien.

Dat laatste is een belangrijke voorwaarde voor beheersing van grote projecten. Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat de bestuurs- en organisatiecultuur binnen de gemeente daarbij stimulerend is.<sup>56</sup> Er is sprake van een open cultuur en afdelingen en mensen willen voortdurend leren en verbeteren. Er is ruimte om fouten te maken en deze kunnen ook open besproken worden om van te leren. Zowel het directieteam als het college dragen zorg voor een bedrijfscultuur waarin dat mogelijk is.

#### DE ROL VAN HET TEAM CONCERNCONTROL

Het team concerncontrol bestaat uit: een concerncontroller, vier financieel adviseurs, een interne accountant en twee concernjuristen. Een van de financieel adviseurs heeft het projectenbureau in zijn portefeuille en richt zich daarmee op de financiële beheersing van projecten.

De concerncontroller houdt toezicht op de kader- en uitvoeringsbesluiten of andere kredietvoorstellen. In het geval afspraken niet worden nageleefd, adviseert de concerncontroller om de voorstellen aan te passen. Daarnaast heeft de concerncontroller zicht op de rapportages van de interne accountant van de gemeente. De interne accountant voert controles uit en rapporteert over de projectbeheersing. In het recente verleden werd daarover als apart focusgebied door de interne accountant op gerapporteerd. De projectbeheersing staat inmiddels volgens de laatste rapportages op 'groen'. Dat betekent dat er geen substantiële verbeteringen in dit proces nodig worden geacht.<sup>57</sup>

Vanuit concerncontrol vindt monitoring plaats door te kijken naar de afspraken die er omtrent projectbeheersing zijn gemaakt: zijn die afspraken er en worden die in voldoende mate nageleefd? Beoordeling daarvan gebeurt aan de hand van casuïstiek en aan de hand van de intensieve beoordeling van alle kredietaanvragen. Er wordt gekeken naar ramingen, businesscases, post onvoorzien, risico's et cetera. Vanuit concerncontrol is er in beginsel geen actieve monitoring omtrent de financiële grip op (alle) individuele projecten. Die taak ligt bij de projectmanagers. Die worden daarin bijgestaan door projectcontrollers en de planning- & risicomanager van het projectbureau.

Dat betekent niet dat de concerncontroller geen zicht op heeft op beheersing van projecten, want:

- > In de meeste gevallen ontvangt de concerncontroller vroegtijdig signalen van de projectleiders of projectcontrollers als zij niet uitkomen met het beschikbaar gestelde krediet. Zij vragen in dat geval de concerncontroller mee te denken hoe dit op te lossen. De concerncontroller denkt mee over dekkingsmogelijkheden, waaronder ook eventuele begrotingstechnische ingrepen.

---

<sup>56</sup> Bron: Interviews

<sup>57</sup> Bron: Interviews

Denk aan het nog eens tegen het licht houden van afschrijvingstermijnen, kapitaallasten et cetera.

- > Indien het krediet moet worden uitgebreid volgt een kredietaanvraag. De concerncontroller heeft met deze kredietaanvragen ook zicht op de financiële gang van zaken rondom projecten.
- > Twee keer per jaar leveren de projectleiders projectrapportages (dat bevat ook een paragraaf over risico's). De concerncontroller is betrokken bij de beoordeling van deze rapportages. Voor de coronaperiode werden de tien meest risicovolle projecten specifiek onder de loep genomen. Hier is echter van afgestapt, omdat de toegevoegde waarde van deze gesprekken niet opwogen tegen de ingezette tijd daarvoor..
- > De accountant neemt in zijn controles ook de projectrapportages mee en rapporteert over zijn bevindingen. De nadruk ligt dan wel op de grondexploitaties.

Als laatste vinden er vanuit concerncontrol overall financiële analyses plaats op de projecten-portefeuille. Zo zal er dit jaar een analyse worden gemaakt van de plankosten. Hoe verhouden de plankosten zicht tot de totale kosten van projecten? Hoe ontwikkelen de plan- en uitvoeringskosten zich en hoe betrouwbaar zijn de inschattingen rondom de begrote plan- en uitvoeringskosten in verband met planningsoptimisme? De planfase is een risicovolle fase omdat er op die fase nog veel onzekerheden zijn waardoor deze fase ook kan uitlopen, bijvoorbeeld door trajecten van burgerparticipatie.

#### ROL VAN INTERNE ACCOUNTANT

De hoofdtak van de interne accountant is vastgelegd in het organisatiebesluit. In grote lijnen ligt de focus op het rapporteren over de beheersing van de administratieve processen en informatie.

De interne accountant stelt jaarlijks een algemeen controleplan op. De scope van dit plan betreft de hele Leidse organisatie (inclusief de instellingen). In het algemeen controleplan wordt uitleg gegeven welke audits worden uitgevoerd door de interne auditfunctie. Het bevat het focusgebieden (op aangeven van de raad) waarover gerapporteerd moet worden. Het team van AO/IC voert op basis van het algemeen controleplan de controles uit en zij rapporteren over de bevindingen naar de organisatie (proceseigenaren) en naar de interne accountant. De interne accountant analyseert en beoordeelt de rapportages en vervat zijn bevindingen en conclusies in een tussentijdse rapportage aan het directie- en managementteam, het college en de raad. Dit is de zogenaamde 'interne managementletter', die de maand november van het lopende jaar verschijnt. In de maand mei/juni volgt verslag van de bevindingen van de interne accountant over het gehele voorgaande jaar.

De rapportages van de interne accountant geven zicht op de ontwikkeling van projectbeheersing over de jaren heen. Grote lijn is dat t/m 2018 de wijze van projectbeheersing voldoende was vastgelegd in richtlijnen, procedures, formats et cetera. Het was echter nog niet structureel ingebed in alle relevante afdelingen van de organisatie. Momenteel is dat wel het geval. Jaarlijks vindt ook afstemming plaats tussen de gemeenteraad en de interne accountant over onderwerpen die de gemeenteraad belangrijk vindt. Deze worden verwerkt in het algemeen controleplan en benoemd als zogenaamde 'focusgebieden' voor de controles. Zo was t/m 2020 het onderwerp 'projectbeheersing' een van de focusgebieden. In 2020 bleek dat projectbeheersing in control was (het stoplicht stond op groen). Daarna was het onderwerp projectbeheersing geen focusgebied meer binnen het jaarlijkse algemeen controleplan.

#### SPECIFIEKE AANDACHTSPUNTEN VOOR HET PROJECT STADHUIS

Het project is door de gemeente Leiden opgeknipt in allerlei deelprojecten. De projecten waren grofweg te verdelen in zogenaamde fysieke projecten (renovatie en verbouw) en niet fysieke projecten (inrichting), met ieder deel een eigen projectleider van de gemeente. Dat is gaandeweg geen goede keuze gebleken. Het opknippen had als gevolg dat veel coördinatie en afstemming nodig was tussen de hoofdaannemer, kleinere aannemers die deelprojecten moesten uitvoeren en

verschillende projectleiders van de gemeente. Het bleek dan ook efficiënter om een aantal deelprojecten onder te brengen bij de hoofdaannemer om de coördinatie te vereenvoudigen.

Er zijn ook gaandeweg allerlei zaken onder het project geschoven. Deze zijn eerder genoemd in de eerste paragraaf. Ten eerste zijn de in het verleden niet ingewilligde of uitgevoerde projecten-werkzaamheden alsnog in het project meegenomen. Deze zijn toen verwerkt in een wensenlijst van nog uit te voeren werkzaamheden en voor een deel meegenomen in het project. Ten tweede waren bepaalde geplande onderhoudswerkzaamheden uit het verleden, die nog wel moesten worden uitgevoerd, niet in het project meegenomen.<sup>58</sup> Het betrof achterstallig onderhoud en verborgen gebreken die tijdens de verbouwing werden geconstateerd. Dit leidde tot bijvoorbeeld extra werkzaamheden aan de constructie, het dak en aanpassingen van brandwerende doorvoeringen en onderhoud aan installaties. Deze werkzaamheden zijn gefinancierd uit de onderhoudsvoorziening voor het gemeentelijk vastgoed.<sup>59</sup>

### 4.3.3 Het kernproces Politiek-bestuurlijke besluitvorming

Verklarende factoren voor grip		Kernproces Politiek- bestuurlijke besluitvorming
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ De raad wordt door het college in staat gesteld het gesprek te voeren over de huisvesting en moderne wijzen van werken van de ambtelijke organisatie, hoewel dit strikt genomen een bevoegdheid is van het college.</li> <li>+ De raad heeft besluiten kunnen nemen aan de hand van verschillende varianten voor huisvesting en uitgangspunten voor een moderne wijze van werken voor de ambtelijke organisatie. Ook al valt dit onder de bevoegdheid van het college.</li> <li>- Het besluit om de post onvoorzien te verlagen is achteraf gezien onverstandig geweest, gezien de risico's die in beeld waren.</li> <li>- Het in samenhang sturen op investeringen en exploitatiekosten is voor de raad nog moeilijk. De rapportages waarin dat in samenhang is gebracht zijn voor de raad nog ondoorgrondelijk.</li> </ul>		

Net zoals bij de andere onderzochte projecten is de raad, met raadsvoorstellen voor het kader- en uitvoeringsbesluit, alsmede aanvullende aanvragen voor krediet, in staat gesteld om kaders te stellen. De inrichting van de ambtelijke organisatie en ambtelijke huisvesting is echter strikt gezien een bevoegdheid van het college. De inhoudelijke kaderstellende rol van de raad zou zich dan ook beperken tot het beschikbaar stellen van financiële middelen, of voorwaarden stellen die voortvloeien uit andere beleidsterreinen zoals verduurzaming. Het college heeft de raad echter meer ruimte gegeven. Zo zijn ook de uitgangspunten voor de huisvesting en een moderne wijze van werken van de ambtelijke organisatie voorgelegd aan de raad.

Gedurende het project heeft het college aan de raad gerapporteerd over de voortgang, knelpunten en risico's. Op verschillende momenten is met een onderbouwing extra krediet gevraagd. Dit laatste was nodig omdat de post onvoorzien ontoereikend bleek. Deze post is met een raadsbesluit verlaagd, dat zoals achteraf gezien geen verstandige keuze bleek: alle risico's die vooraf in kaart waren gebracht hebben zich ook daadwerkelijk voorgedaan.

Hoewel het college op zichzelf regelmatig met rapportages overzicht bood aan de raad over het project ambtelijke huisvesting, was het voor de raad moeilijk om zijn controlerende rol in te vullen.<sup>60</sup> Dit heeft te maken met de samenhang tussen investeringen en exploitatie en de samenhang tussen

<sup>58</sup> Bron: Projectrapportage 3<sup>e</sup> kwartaal 2020

<sup>59</sup> Bron: Brief aan de leden van de raadscommissie WM, 28 oktober 2021

<sup>60</sup> Bron: Interviews

verschillende deelprojecten. Deze samenhang was complex; uit gesprekken blijkt dat dit voor raadsleden niet makkelijk was te doorgronden:

- > Investerings- en exploitatiekosten moesten in dit project niet los van elkaar worden gezien, investeringen kunnen namelijk leiden tot hogere of lagere exploitatiekosten. Het verband wordt in de rapportages aan de raad wel gepresenteerd, maar uit gesprekken met een afvaardiging van de raad blijkt dat dit niet voldoende transparant was en daarom ook als complex werd ervaren. De extra kredietaanvragen riepen dan ook het beeld op dat er voortdurend sprake was van tekorten, als enkel het investeringsbudget in ogenschouw wordt genomen. Er werd echter ook tegelijkertijd gestuurd op het exploitatiebudget, dat ruimte gaf voor het opvangen van hogere investeringen. Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat dit in onvoldoende mate werd doorgrond en beter voor het voetlicht had moeten komen.
- > Als laatste was er sprake van een aantal parallel aan elkaar lopende projecten: modernisering van de ambtelijke huisvesting, restauratie van de raadzaal en de restauratie van de gevel aan de Breestraat. Veel zaken werden tegelijk aangepakt en sommige zaken werden ook gaandeweg in het project ambtelijke huisvesting geschoven, zoals het meenemen van achterstallig onderhoud of oude wensen die nog niet waren ingevuld. Er was sprake van een budgettaire scheiding, maar doordat zaken ook in het project ambtelijke huisvesting werden aangepakt, was het nodig om budgetten te verschuiven en over te hevelen.

#### 4.4 Doorwerking van aanbevelingen in het rapport 'Leiden stad van ambities'

In het rapport 'Leiden, stad van ambities' (2009) constateerde de toenmalige onderzoekscommissie van de gemeenteraad dat er in de gemeente sprake was van een herhaald patroon van niet aanvaardbare financiële overschrijdingen. Er traden met grote regelmaat tekorten op ten opzichte van financiële verwachtingen die eerder door het gemeentebestuur gewekt waren. Er was sprake van een structureel patroon van financiële overschrijdingen, beperkte planrealisatie en hoge plankosten. Deze waren te herleiden tot acht voorwaarden die onvoldoende waren ingevuld. We zetten in de onderstaande tabel deze voorwaarden nog een keer op een rij en geven ons oordeel hierover ten aanzien van het project Stadhuis.

Voorwaarden zoals ingevuld door de gemeente Leiden in 2009 Bron: rapport 'Leiden stad van ambities', 2009	Voorwaarden zoals ingevuld in het project ambtelijke huisvesting Stadhuis	Oordeel
Er werd nog onvoldoende gewerkt vanuit een samenhangende visie op de ontwikkeling van de stad. Daardoor werden allerlei deelvisies op elkaar gestapeld, die doelen bevatten die niet of moeilijk naast elkaar te realiseren waren.	Er wordt gewerkt vanuit een heldere overkoepelende visie, op een moderne wijze van werken door de ambtelijke organisatie, en het creëren van een geschikte en fijne werkomgeving. Het sluit aan op ontwikkelingen die de gemeente ziet in de samenleving.	
Het gemeentebestuur was onvoldoende in staat om politieke knopen door te hakken en prioriteiten te stellen. Dit leidde tot stapeling van ambities en overspannen eisen aan externe partners.	Het project ambtelijke huisvesting Stadhuis is ook gebruikt als sleepnet om wensen uit het verleden en achterstallig onderhoud in te lopen. Dit heeft geleid tot stapeling van kosten die op voorhand niet waren gecalculleerd binnen het project.	
Het vermogen om regie te voeren over complexe processen was weliswaar toegenomen, maar tegelijkertijd werden de maatschappelijke opgaven steeds complexer.	Doordat deelprojecten bij verschillende partijen waren ondergebracht, en ook per deelproject verschillende partijen waren betrokken, werd er veel gevraagd van de regievoering en coördinatie van de gemeente.	
Er was onvoldoende openheid voor feitelijke informatie over risico's, tegenvallers en uitvoerbaarheid van wensen.	Het verlagen van de post onvoorzien had meer tegenwicht verdiend.	
Procedures en methodieken voor projectbeheersing waren aanwezig, maar de expertise om deze effectief te kunnen gebruiken moest nog worden doorontwikkeld.	Het Leidse model van projectmatig werken is goed doorontwikkeld, alsmede toezicht en control vanuit planning & risicomanagement, concerncontrol en de interne accountant.	
Er was nog verbetering nodig in de vertaling van politiek-bestuurlijke prioriteiten naar benodigde ambtelijke capaciteit.	Prioriteitsstelling was in dit project moeilijk. Verrassingen uit verborgen gebreken deden zich voor vanwege het monumentale karakter. Deze dienden hoe dan ook te worden opgelost, evenals het achterstallige onderhoud.	
De informatievoorziening van de ambtelijke organisatie naar het college en van college naar raad was onoverzichtelijk, te technisch, te gedetailleerd en onvoldoende toegesneden op afwegingen die in het college of de raad gemaakt moesten worden.	De samenhang tussen investeringen en exploitatie was onvoldoende doorgrondelijk voor de raad.	
Voorwaarden om met succes samen te kunnen werken met externe partners waren nog niet ingevuld.	Verschillende interpretaties tussen de hoofdaannemer en de gemeente over het contract en verantwoordelijkheden. Onvoldoende zicht op de nulsituatie heeft dat versterkt.	

## Bijlage 1 Respondentenlijst

Dhr.mevr, Voorletter(s)	Naam	Functie	Organisatie
<b>College van B&amp;W</b>			
Dhr. H.	Lenferink	Burgemeester Portefeuillehouder verbouwing Stadhuis	Gemeente Leiden
Dhr. A	North	Wethouder Portefeuillehouder Singelpark	Gemeente Leiden
Mw. F.	Spijker	Wethouder Portefeuillehouder Parkeergarage Garenmarkt	Gemeente Leiden
Dhr. J	Terpstra	Wethouder Wonen, Bouwen en Welzijn	Gemeente Leiden
<b>Ambtelijke organisatie: algemeen</b>			
		Interne accountant	Gemeente Leiden
		Concerncontroller	Gemeente Leiden
		Directeur Projectbureau	Gemeente Leiden
		Financieel controller	Gemeente Leiden
<b>Ambtelijke organisatie casus Stadhuis</b>			
		Financieel adviseur	Gemeente Leiden
		Asset manager ambtelijk vastgoed	Gemeente Leiden
		Senior adviseur planning & risicomangement	Gemeente Leiden
		Directeur Projectbureau Ambtelijk opdrachtgever Stadhuis	Gemeente Leiden
		Projectmanager	Projectmanagement BV
<b>Externen casus Stadhuis</b>			
		Directievoering bouw	NL Bouwmeesters
		Directievoering bouw	NL Bouwmeesters
		Directeur	Du Prie Bouw & Ontwikkeling BV
<b>Ambtelijke organisatie casus Singelpark</b>			
		Ambtelijk opdrachtgever Singelpark	Gemeente Leiden
		Senior projectmedewerker	Gemeente Leiden
		Projectmanager	Gemeente Leiden
		Omgevingsmanager	Gemeente Leiden
		Ontwerper	Gemeente Leiden
		Stadsingenieur	Gemeente Leiden
		Senior projectmedewerker	Gemeente Leiden
		Projectmanager/projectleiding	Gemeente Leiden
		Financieel adviseur	Gemeente Leiden
		Stedenbouwkundige	Gemeente Leiden
		Projectleiding	Gemeente Leiden
<b>Externen casus Singelpark</b>			
		Voormalig bestuurslid	Speeltuinenvereniging De Doorbraak
		Initiatiefnemer Singelpark	Stadslab Leiden
		Mede strategie-ontwikkelaar Lid participatie werkgroep	Vrienden van het Singelpark
		Adviseur Leefomgeving	Woningcorporatie Portaal
		Voorzitter	Wijkvereniging Tussen de Rijnen
<b>Ambtelijke organisatie casus Garenmarkt</b>			
		Projectmanager	Gemeente Leiden
		Omgevingsmanager	Gemeente Leiden
		Financieel adviseur	Gemeente Leiden
		Contractmanager	Gemeente Leiden

Externen casus Garenmarkt			
		Projectmanager bouwcombinatie	Dura Vermeer-Besix
		Omwonende	-
		Omwonende	Trekker werkgroep participatie inrichting plein

Dhr.mevr, Voorletter(s)	Naam	Functie	Organisatie
<b>Werkatelier afvaardiging raad</b>			
Deelnemers raadscommissie Werk en Middelen.			Gemeente Leiden
<b>Werkatelier ambtelijke organisatie</b>			
		Teamcoördinator Sport & Gezondheid Programmamanager Sport en ambtelijk opdrachtgever	Gemeente Leiden
		Projectmanager	Gemeente Leiden
		Programmamanager Leiden Duurzaam Bereikbaar	Gemeente Leiden
		Financieel adviseur	Gemeente Leiden
		Stafmedewerker projectenbureau	Gemeente Leiden
		Teamcoördinator Strategie, Middelen en Control	Gemeente Leiden
		Senior Planning- en Risicoadviseur	Gemeente Leiden
		Ambtelijk opdrachtgever Gebiedsontwikkeling	Gemeente Leiden
		Projectmanager	Gemeente Leiden
		Directeur Projectbureau	Gemeente Leiden
		Projectmanager	Gemeente Leiden

## Bijlage 2 Bestudeerde schriftelijke bronnen

S	Volg- nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
<b>Algemeen</b>				
SA	1	2007	9	Gemeente Leiden, <i>Leiden, stad van ambities, raadsonderzoek naar overschrijdingen bij grote projecten</i> , 4 september 2007
SA	2	2022	6	Deloitte, <i>Accountantsverslag 2021 gemeente Leiden</i> , 28 juni 2022
SA	3	2022	6	Gemeente Leiden, <i>Beleidsakkoord gemeente Leiden 2022, Samen leven in Leiden</i> , 8 juni 2022
<b>Methodieken en werkwijze projectmatig werken inclusief interne controle en evaluaties</b>				
SB	1	-	-	Gemeente Leiden, <i>Planmatig werken aan Leidse opgaven</i> , toolbox met formats PM en SI, voorbeelden, handleidingen en microlearnings. Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeente Leiden, <i>Format Project-update</i>, versie maart 2020</li> <li>- Gemeente Leiden, <i>Format Projectplan</i>, versie 3 maart 2020</li> <li>- Gemeente Leiden, <i>Format Startopdracht</i>, versie april 2020</li> <li>- Gemeente Leiden, <i>Format Startnotitie</i>, versie juli 2021</li> <li>- Gemeente Leiden, <i>Format Eindrapportage project</i>, versie september 2021</li> </ul>
SB	2	2019	1	Gemeente Leiden, <i>Tussentijdse bevindingen Leiden in control</i> , Managementletter 2018, 21 januari 2019
SB	3	2019	11	Gemeente Leiden, <i>Tussentijdse bevindingen Leiden in control</i> , Managementletter 2019, 26 november 2019
SB	4	2020	11	Gemeente Leiden, <i>Tussentijdse bevindingen Leiden in control</i> , Managementletter 2020, november 2020
SB	5	2022	9	Antheagroup, presentatie onderzoek, <i>Kwaliteitsimpuls kostendeskundigheid SI</i> , 21 september 2021
<b>Casus parkeergarage Garenmarkt</b>				
SC	1	2011	4	Gemeente Leiden, raadsvoorstel en -besluit, <i>Aanvraag krediet planvoorbereiding ten behoeve van realisatie van twee parkeergarages in de binnenstad</i> , 21 april 2011. <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Projectopdrachten parkeergarages binnenstad</i>, 15 maart 2011</li> <li>- <i>Projectopdracht parkeergarage Garenmarkt</i>, 24 februari 2011</li> </ul>
SC	2	2011	8	Gemeente Leiden, presentatie voor de raadscommissie, <i>Parkeergarages Garenmarkt en Lammermarkt</i> , 25 augustus 2011
SC	3	2012	2	Spark/ECORYS, onderzoek in opdracht van gemeente Leiden, <i>Parkeeronderzoek betreffende de onderbouwing van en de condities voor de gewenste uitbreiding van het parkeerareaal in Leiden met 1.000 openbare parkeerplaatsen</i> , 28 februari 2012
SC	4	2012	2	Spark, onderzoek in opdracht van gemeente Leiden, <i>Exploitatie parkeergarage Garenmarkt</i> , 28 februari 2012
SC	5	2012	2	TNO, <i>Risicodossier Garenmarkt</i> , 13 februari 2012
SC	6	2012	3	SPARK, onderzoek in opdracht van gemeente Leiden, <i>Locatieonafhankelijk Programma van Eisen, Parkeergarages Lammermarkt en Garenmarkt</i> , 21 maart 2012
SC	7	2012	4	Gemeente Leiden, memo, <i>Verkeerseffecten parkeergarage Garenmarkt</i> , 5 april 2012
SC	8	2012	4	Gemeente Leiden, memo van Parkeermanagement aan Project parkeergarages Garenmarkt en Lammermarkt, <i>Financiële scenario's ontwikkeling parkeergarage Garenmarkt en Lammermarkt</i> , 11 april 2012. Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Scenarioanalyse parkeergarages: effect op de waarde van de exploitatiereserve parkeren (PEX)</i>, per 31 december 2011</li> <li>- <i>Overzicht ramingen investeringsniveau</i>, 22 februari 2012</li> <li>- <i>Ramingsdocument parkeergarage Garenmarkt</i>, 12 februari 2012</li> </ul>
SC	9	2012	5	Gemeente Leiden, raadsvoorstel en -besluit 12.0047, <i>Kaderbesluit parkeergarages Garenmarkt en Lammermarkt</i> , 31 mei 2012. Inclusief amendementen en moties: <ul style="list-style-type: none"> <li>- In totaal 3 amendementen: A120047/1 t/m A120047/3</li> <li>- In totaal 6 moties: M120047/1 t/m M120047/5 en M120047/7</li> </ul>



S	Volg-nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
SC	10	2012	5	Gemeente Leiden, notitie met afdoening moties M120047/1 en M12.0047/3 en amendement 120047/3, naar aanleiding van <i>Behandeling Kaderbesluit Parkeergarages</i> , raadsvergadering 31 mei 2012. Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Afdoening motie M12.0047/2, <i>Optimalisatie parkeereexploitatie (PEX) en M12.0047/5</i>, Niet uitsluiten dat boventrendmatige tariefverhoging lager uitvalt</li> <li>– <i>Afdoening motie M120047/7 2012</i>, Tarief en betaling parkeren</li> </ul>
SC	11	2012	11	Gemeente Leiden, <i>Strategische keuze met betrekking tot contractvorm en aanbesteding parkeergarages Lammermarkt en Garenmarkt</i> , rapport opgesteld door Arcadis, 1 november 2012
SC	12	2013	2	Gemeente Leiden, <i>Projectrapportage 2013-1 Garenmarkt en Lammermarkt</i> , peildatum 1 januari 2013, 1 februari 2013
SC	13	2013	3	Gemeente Leiden, raadsinformatiebrief, <i>1<sup>e</sup> Voortgangsrapportage parkeergarages</i> , 7 maart 2013. Inclusief: <i>Viermaandenrapportage 2013-1 parkeergarages Lammermarkt en Garenmarkt</i> , peildatum 1 januari 2013
SC	14	2013	4	Gemeente Leiden, Plan van Aanpak, <i>1000 extra parkeerplaatsen parkeergarages Garenmarkt en Lammermarkt</i> , voor de ontwerpfase (van kaderbesluit tot uitvoeringsbesluit), 8 april 2013
SC	15	2013	8	Witteveen+Bos, in opdracht van gemeente Leiden, <i>DBM parkeergarage Garenmarkt</i> , 23 augustus 2013
SC	16	2013	8	Witteveen+Bos, in opdracht van gemeente Leiden, <i>Randvoorwaarden VDHC parkeergarage Garenmarkt</i> , 23 augustus 2013
SC	17	2013	9	Witteveen+Bos, in opdracht van gemeente Leiden, <i>Kostenrapport parkeergarages Lammermarkt en Garenmarkt</i> , 6 september 2013
SC	18	2013	9	Spark B.V., in opdracht van gemeente Leiden, <i>Locatie-onafhankelijk Programma van Eisen Lammermarkt/Garenmarkt</i> , 9 september 2013
SC	19	2013	9	Spark B.V., in opdracht van gemeente Leiden, <i>Parkeereexploitatie Garenmarkt</i> , 15 september 2013. Inclusief: Interne memo van Parkeermanagement aan Project Parkeergarages Garenmarkt en Lammermarkt, <i>Financiële dekking ontwikkeling parkeergarages Garenmarkt en Lammermarkt</i> , 16 september 2013
SC	20	2013	9	Gemeente Leiden, collegevoorstel, <i>Uitvoeringsbesluit parkeergarages Garenmarkt en Lammermarkt</i> , ondertekend 16 september 2013. Inclusief: bijbehorend raadsvoorstel, 16 september 2013
SC	21	2013	9	Triode bv, <i>Planning parkeergarages</i> , september 2013
SC	22	2013	10	Gemeente Leiden, raadsvoorstel en uitvoeringsbesluit 13.0100, <i>Uitvoeringsbesluit parkeergarages Garenmarkt en Lammermarkt</i> , 1 oktober 2013
SC	23	2013	11	Gemeente Leiden, <i>moties bij Uitvoeringsbesluit parkeergarages Garenmarkt en Lammermarkt</i> , RV 13.0100, 28 november 2013. In totaal 18 Moties: M130100/2 t/m M130100/19
SC	24	2014	4	Gemeente Leiden, raadsinformatiebrief, <i>1<sup>e</sup> Voortgangsrapportage parkeergarages met peildatum 1 april 2014</i> , 22 april 2014
SC	25	2014	4	Gemeente Leiden, collegebesluit, <i>1<sup>e</sup> Voortgangsrapportage parkeergarages</i> , 2014-1, 22 april 2014. Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Raadsinformatiebrief, <i>Voortgangsrapportage parkeergarages</i>, 16 april 2014</li> <li>– <i>Viermaandenrapportage parkeergarages Lammermarkt en Garenmarkt 2014-1</i>, peildatum 1 april 2014</li> </ul>
SC	26	2014	7	Gemeente Leiden, <i>Viermaandenrapportage 2014-2, Parkeergarages Lammermarkt en Garenmarkt</i> , peildatum 1 juli 2014
SC	27	2014	10	Dura Vermeer/BESIX, <i>Communicatieplan parkeergarage Garenmarkt</i> , 20 oktober 2014
SC	28	2014	12	Gemeente Leiden, <i>Viermaandenrapportage 2014-3, Parkeergarages Lammermarkt en Garenmarkt</i> , peildatum 31 december 2014
SC	29	2015	6	Gemeente Leiden, <i>Basisovereenkomst DBM Garenmarkt</i> , met Dura Vermeer en BESIX, 3 juni 2015
SC	30	2015		Gemeente Leiden, <i>Verschillende viermaandenrapportages</i> ,

S	Volg-nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
		t/m 2019		<i>Start: 2015-2, Parkeergarages Lammermarkt en Garenmarkt, peildatum 1 september 2015. Eind: Gemeente Leiden, Viermaandenrapportage 2019-3, Parkeergarage en openbare ruimte Garenmarkt en Lammermarkt inclusief Valkbrug, peildatum 31 december 2019</i>
SC	31	2019	9	<i>Gemeente Leiden, Parkeergarage Garenmarkt, Stedenbouwkundige en architectonische randvoorwaarden bovengrondse werken, 11 september 2019</i>
SC	32	2020	2	<i>Combinatie Dura Vermeer-BESIX, Projectmanagementplan beheer en onderhoud parkeergarage Garenmarkt, 4 februari 2020</i>
SC	33	2020	3	<i>Gemeente Leiden, brief aan Combinatie Dura Vermeer-BESIX, Reactie verzoek tot aanvaarding Garenmarkt, 25 maart 2020</i>
SC	34	2020	3	<i>Gemeente Leiden, Viermaandenrapportage 2020-1, Parkeergarage en openbare ruimte Garenmarkt en Lammermarkt inclusief Valkbrug, peildatum 31 maart 2020</i>
SC	35	2022	3	<i>Combinatie Dura Vermeer-BESIX, wijzigingsformulier, Uitbreiding Meerjarig Onderhoud (MJO) Garenmarkt, 14 maart 2022. Inclusief:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Bijlage 1: <i>Demarcatie onderhoud Garenmarkt inclusief kostenonderbouwing, brief aan gemeente Leiden, 14 december 2021</i></li> <li>– Bijlage 2: <i>Termijnstaat demarcatie onderhoud Garenmarkt, zonder datum</i></li> </ul>
SC	36	2022	6	<i>Gemeente Leiden en Combinatie Parkeergarages Leiden Dura Vermeer-BESIX, Vaststellingsovereenkomst parkeergarages Leiden (meerjarig onderhoud), 22 juni 2022</i>
SC	37	2022	6	<i>Gemeente Leiden en Combinatie Parkeergarages Leiden Dura Vermeer-BESIX, Vaststellingsovereenkomst parkeergarages Leiden (4G, schimmelvorming/ verzekeringen), 22 juni 2022</i>
SC	38	2022	7	<i>Gemeente Leiden, brief aan Combinatie Dura Vermeer-BESIX, Afronding kwesties Lammermarkt en Garenmarkt, 8 juli 2022</i>
<b>Casus Singelpark / Bruggen</b>				
SD	1	2014	7	<i>Gemeente Leiden, Projectplan brugverbindingen, 1 juli 2014</i>
SD	2	2015	1	<i>Gemeente Leiden, collegevoorstel, Vaststelling Programma van Eisen Bruggen Singelpark Leiden, versie 1.0, 2015. Inclusief: Bijbehorend ambtelijk memo Vaststelling Programma van Eisen.</i>
SD	3	2015	3	<i>Gemeente Leiden, Bruggen Singelpark Leiden, maart 2015</i>
SD	4	2015	9	<i>Gemeente Leiden, brief aan NEY &amp; Partners, Opdrachtverlening ontwerp Singelparkbruggen, 22 september 2015</i>
SD	5	2016	11	<i>Gemeente Leiden, raadsvoorstel 16.0117 en collegebesluit 16.0899, Uitvoeringsbesluit Brugverbindingen Singelpark, 8 november 2016</i>
SD	6	2017	12	<i>Gemeente Leiden, brief aan Dura Vermeer Infra, Gunningsbeslissing aanbesteding Realisatie singelparkbruggen te Leiden, 12 december 2017</i>
SD	7	2018	1	<i>Gemeente Leiden, vaststellingsovereenkomst tussen gemeente Leiden met woonbooteigenaar, Verplaatsing ligplaats woonboot Utrechtse Veer, 30 januari 2018</i>
SD	8	2018	6	<i>Dura Vermeer, Omgevings- en communicatieplan Realisatie singelparkbruggen te Leiden, 13 juni 2018</i>
SD	9	2018	10	<i>Gemeente Leiden, collegevoorstel, Wijziging gedoogbeschikking (tijdelijk) innemen ligplaats Haarlemmerweg 113, 23 oktober 2018.</i>
SD	10	2018	12	<i>Gemeente Leiden, raadsinformatiebrief, Stand van zaken Singelpark en vervolgfase, 3 december 2018</i>
SD	11	2020 t/m 2023		<i>Gemeente Leiden, sheet, Investerings Singelpark 2020-2021. Inclusief:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Lijst met raadsbesluiten over het Singelpark van 26 januari 2012 t/m 10 november 2022</i></li> <li>– <i>Lijst investering budgetbewaking Projecten/Grondbedrijf Leiden, deelproject Singelpark, van 1 januari 2013 t/m 11 januari 2023</i></li> </ul>
SD	12	2021	3	<i>Gemeente Leiden, raadsinformatiebrief, Voortgang Singelpark, 2 maart 2021</i>
SD	13	2021	10	<i>Gemeente Leiden, Verantwoording LOL-subsidie PZH/HR, Subsidie Singelpark; Brugverbindingen, oktober 2021</i>
SD	14	2021	10	<i>Gemeente Leiden, brief aan Dura Vermeer Infra, Singelparkbruggen Leiden, verklaring naar aanleiding van opneming na afloop van de onderhoudstermijn,</i>

S	Volg-nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
				13 oktober 2021
SD	15	2022	1	Gemeente Leiden, <i>Overdrachtsdocument Singelparkbruggen</i> , ondertekend 25 januari 2022
SD	16	2022	2	Gemeente Leiden, brief aan Deloitte Accountants, <i>Singelparkbruggen: bevestiging bij de financieel subsidieverantwoording</i> , 3 februari 2022
SD	17	2022	3	Gemeente Leiden, brief aan Holland Rijnland, <i>Verzoek toekenning cofinanciering</i> , 30 maart 2022
SD	18	2022	5	Gemeente Leiden, <i>Eindrapportage project Singelparkbruggen</i> , ondertekend 23 mei 2022
<b>Casus Singelpark / Lakenpark</b>				
SE	1	2011	4	Gemeente Leiden, inspraakversie visie Leidse singels en uitwerkingsvisie van de structuurvisie Leiden 2025, <i>De Leidse Singels, het langste park van Nederland!</i> , april 2011
SE	2	2012	1	Gemeente Leiden, raadsvoorstel en -besluit, <i>Visie Leidse singels: het langste park van Nederland! Sinds 1659</i> , vastgesteld 26 januari 2012
SE	3	2012	5	Gemeente Leiden, <i>Projectopdracht voor de definitiefase Singelpark Leiden</i> , 30 mei 2012
SE	4	2013	7	Gemeente Leiden, motie fracties VVD, CDA, GroenLinks, SP, PvdA en D66, <i>Zekerheid voor Singelpark</i> , motie M130064/13, 11 juli 2013
SE	5	2013	9	Gemeente Leiden, raadsvoorstel en -besluit, <i>Kaderbesluit Singelpark</i> . Inclusief: bijbehorend collegevoorstel en ambtelijk memo
SE	6	2013	10	Stichting Vrienden van Singelpark, brief aan het college van B&W, <i>Kaderbesluit Singelpark</i> , 28 oktober 2013
SE	7	2014	-	Gemeente Leiden, <i>A5-folder Singelpark Leiden</i> , zonder datum
SE	9	2014	1	Lola landscape architects, Studio Karst, Gemeente Leiden en Vrienden van het Singelpark, <i>Beeldkwaliteitsplan Singelpark</i> , januari 2014. Inclusief: bijbehorend collegevoorstel, <i>Vaststelling Beeldkwaliteitsplan Singelpark</i> en ambtelijk memo.
SE	10	2014	10	Gemeente Leiden, <i>Leidraad participatie Singelpark Leiden</i> , 29 oktober 2014. Inclusief: bijbehorend collegevoorstel en -besluit <i>Participatieleidraad Singelpark</i> en ambtelijk memo.
SE	11	2014	11	Gemeente Leiden, <i>Convenant samenwerking Singelpark Leiden tussen gemeente Leiden en stichting Vrienden van het Singelpark</i> , 11 november 2014
SE	12	2014	12	Gemeente Leiden, collegebesluit, <i>Uitvoeringsovereenkomst Groene recreatieve verbindingen en bestemmingen 2014-2018, binnen het Regionaal Groenprogramma 2010-2020 in het kader van het Regionaal Investeringsfonds Holland Rijnland</i> , 16 december 2014
SE	13	2017	3	Gemeente Leiden, <i>Projectplan Lakenpark (Katoenpark en Lakenplein)</i> , 6 maart 2017
SE	14	2017	3	Gemeente Leiden, raadsvoorstel en -besluit, <i>Uitvoeringsbesluit Herinrichting Lakenpark</i> , 6 maart 2017. Inclusief: bijbehorend collegevoorstel en ambtelijk memo
SE	15	2017	8	Gemeente Leiden, <i>Uitgangspuntennotitie</i> , 29 augustus 2017
SE	16	2017	9	Pius Floris Boomverzorging, inventarisatie in opdracht van gemeente Leiden, <i>Boominventarisatie Singelparken</i> , 13 september 2017
SE	17	2018	6	Gemeente Leiden, <i>Evaluatie participatie Project Lakenpark</i> , 12 juni 2018
SE	18	2018	7	Gemeente Leiden, brief aan de commissie Leefbaarheid en Bereikbaarheid, <i>Procevaluatie Lakenpark</i> , 12 juli 2018
SE	19	2018	10	Gemeente Leiden, <i>Notulen eerste klankbordgroepbijeenkomst</i> , 18 oktober 2018
SE	20	2018	12	Gemeente Leiden, <i>Notulen tweede klankbordgroepbijeenkomst</i> , 19 december 2018
SE	21	2019	4	Terra Nostra, in opdracht van gemeente Leiden, <i>Boomtechnisch onderzoek bij 35 bomen aan het Lakenplein in Leiden</i> , 30 april 2019
SE	22	2019	4	Gemeente Leiden, <i>Notulen derde klankbordgroepbijeenkomst</i> , 8 april 2019
SE	23	2019	6	Gemeente Leiden, brief aan Holland Rijnland, <i>Verzoek cofinanciering Holland Rijnland project Lakenpark</i> , 7 juni 2019
SE	24	2019	9	Gemeente Leiden, <i>Notulen vierde klankbordgroepbijeenkomst</i> , 26 september 2019
SE	25	2019	10	Gemeente Leiden, <i>Voorlopig ontwerp Katoenpark, Speeltuinen de Doorbraak</i> , oktober 2019

S	Volg-nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
SE	26	2019	11	Gemeente Leiden, <i>Ontwerp Lakenpark (Lakenplein, Kaarsenmakersplein, Kaarsenmakersstraat)</i> , definitief, november 2019
SE	27	2019	11	Gemeente Leiden, brief aan speeltuinvereniging De Doorbraak, <i>Procesafspraken tussen de gemeente en speeltuinvereniging De Doorbraak inzake de vernieuwing Katoenpark (onderdeel Singelparkproject Lakenpark)</i> , 21 november 2019
SE	28	2019	12	Gemeente Leiden, <i>Groen in het Lakenpark, het groenplan in beeld</i> , december 2019
SE	29	2020	1	Gemeente Leiden, brief van wethouder aan raadscommissie Leefbaarheid en Bereikbaarheid, <i>Aanvullende informatie uitvoeringsbesluit Lakenpark</i> , 17 januari 2020
SE	30	2020	11	Gemeente Leiden, <i>Plan van Aanpak Realisatie Lakenpark</i> , 27 november 2020
<b>Casus Stadhuis</b>				
SE	1			Stadhuis-ambtelijke opdracht-Overleg met AOG: circa 30 'Tussentijdse rapportages AOG'
SE	2	2009	11	Gemeente Leiden, sheet, <i>Financieel overzicht stadhuis 2007-2009, november 2009</i>
SE	3	2010	5	Gemeente Leiden, sheet, <i>Budgetbewaking stadhuis, tweede fase, stand mei 2010</i>
SE	4	2014	4	Archisupport BV, <i>Bouwkostenbegroting stadhuis Leiden</i> , 12 april 2014, aangepast op 23 april 2014
SE	5	2015	2	Gemeente Leiden, nota van uitgangspunten, <i>Ambtelijke herhuisvesting 2020</i> , 10 februari 2015. Inclusief: raadsbesluit RV15.0025, <i>Vaststelling nota van uitgangspunten</i> , 30 april 2015
SE	6	2015	7	Gemeente Leiden, collegevoorstel, <i>Projectopdracht herhuisvesting ambtenaren</i> , 2 juli 2015. Inclusief: <i>bijbehoren ambtelijk memo</i> , zonder datum, versie 1.1
SE	7	2016	4	Gemeente Leiden, brief aan ondernemingsraad, <i>Geïntegreerde aanvraag advies en instemming t.b.v. project Herhuisvesting Ambtenaren</i> , 5 april 2016. Inclusief: <i>Informerend memo aan college</i> , 6 april 2016
SE	8	2016	7	Gemeente Leiden, raadsvoorstel en -besluit RV16.0071, <i>Kaderbesluit ambtelijke huisvesting</i> , 5 juli 2016. Inclusief: <i>Erratum bij raadsvoorstel</i> , 5 juli 2016
SE	9	2016	7	Gemeente Leiden, amendement bij raadsvoorstel RV16.0071 door Groenlinks, D66 en Leefbaar Leiden, <i>Kaderbesluit ambtelijke herhuisvesting</i> , 5 juli 2016, aanvaard
SE	10	2016	11	Gemeente Leiden, memo, <i>Financiële vergelijking van varianten in de aanbesteding</i> , 29 november 2016
SE	11	2016	12	Gemeente Leiden, brief aan fractievoorzitters raad, <i>Uitnodiging inputsessie aanpak stadhuis</i> , 19 december 2016. Inclusief: memo, <i>Omschrijving van de workshops voor de gebruikers van het stadhuis</i> , 21 december 2016
SE	12	2017	2	Republiq, brief aan deelnemende architectenbureaus, <i>Budget bouwkosten Stadhuis, project Herhuisvesting ambtenaren</i> 14 februari 2017
SE	13	2017	2	Gemeente Leiden, <i>Programma van gebruik stadhuis</i> , 13 februari 2017
SE	14	2017 t/m 2022	6	Gemeente Leiden, <i>Agenda's en verslagen sturingsdriehoek ambtelijke herhuisvesting Start: 1 juni 2017, eind: 30 juni 2022</i>
SE	15	2017	6	Gemeente Leiden, collegevoorstel en -besluit 17.0306, <i>Gunning ontwerpopdracht aan architect</i> , 13 juni 2017
SE	16	2017	5	M3E Bouwkosten Management, notitie aan Republiq, <i>Analyse ontwerpvisies gemeentehuis Leiden</i> , 12 mei 2017. Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eindblad bouwkosten, <i>Raming Hof van Leiden</i>, 11 mei 2017</li> <li>- Eindblad bouwkosten, <i>Raming Huis voor de Stad</i>, 11 mei 2017</li> <li>- Eindblad bouwkosten, <i>Raming Stadhuis van Leiden</i>, 11 mei 2017</li> </ul>
SE	17	2017	6	Gemeente Leiden, vertrouwelijk memo aan college, <i>Investeringskosten stadhuis</i> , 7 juni 2017
SE	18	2017	9	Gemeente Leiden, memo aan stuurgroep en sturingsdriehoek Ambtelijke huisvesting, <i>Proces aanpak stadhuis</i> , 8 september 2017
SE	19	2017	10	Gemeente Leiden, memo aan sturingsdriehoek ambtelijke herhuisvesting, <i>Voorstel wijziging projectstructuur herhuisvesting ambtenaren</i> , 23 oktober 2017
SE	20	2017	10	Gemeente Leiden, sheet, <i>Begroting deelproject Stadhuis</i> , 2 oktober 2017
SE	21	2017	11	Republiq, brief aan projectleider, <i>Vergelijking kostenraming</i> , project Herhuisvesting ambtenaren, 28 november 2017

S	Volg-nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
SE	22	2017	11	Archisupport BV, <i>Bouwkostenbegroting stadhuis Leiden, samenvatting SO</i> , 1 november 2017. Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Archisupport BV, <i>Bouwkostenbegroting stadhuis Leiden SO</i>, 14 november 2017</li> <li>– Archisupport BV, <i>Bouwkostenbegroting stadhuis Leiden, samenvatting SO</i>, 14 november 2017</li> </ul>
SE	23	2017	12	Gemeente Leiden, <i>Programma van gebruik Huisvesting ambtelijke organisatie stationsgebied Leiden</i> , ten behoeve van de sturingsdriehoek, conceptversie 0.4, 1 februari 2017, met opmerkingen december 2017.
SE	24	2017	12	Gemeente Leiden, <i>Risicodossier Herhuisvesting ambtenaren</i> , 7 december 2017
SE	25	2017	12	Gemeente Leiden, sheet, <i>Vergelijking kostenraming stadhuis</i> , 21 december 2017
SE	26	2017	12	Gemeente Leiden, raadsinformatiebrief, <i>Stand van zaken project ambtelijke huisvesting</i> , 12 december 2017
SE	27	2017	12	Gemeente Leiden, collegevoorstel B&W-nummer 17.0604, werkdocument, <i>Vaststellen structuurontwerp verbouwing stadhuis</i> , 12 december 2017. Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Vertrouwelijk bijbehorend ambtelijk memo</i>, werkdocument, 12 december 2017</li> <li>– <i>Interne e-mail B&amp;W over collegebesluit</i>, nummer 17.0604, 12 december 2017</li> </ul>
SE	28	2018	1	Gemeente Leiden, <i>Projectplan Stadhuis</i> , 28 januari 2018
SE	29	2018	2	Gemeente Leiden, rapportage, <i>Herijking project Herhuisvesting ambtenaren en dekking in de meerjarenbegroting</i> , 20 februari 2018
SE	30	2018	3	Archisupport BV, <i>Bouwkostenbegroting stadhuis Leiden, samenvatting, VO 12 maart 2018</i> . Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Bouwkostenbegroting stadhuis Leiden, samenvatting, VO 12 april 2018</i></li> <li>– <i>Bouwkostenbegroting stadhuis Leiden, samenvatting, VO 23 april 2018</i></li> <li>– <i>Bouwkostenbegroting stadhuis Leiden, samenvatting, VO 18 mei 2018</i></li> <li>– <i>Verschillen kostenramingen VO-DO installaties</i>, 3 april 2018</li> </ul>
SE	31	2018	4	Gemeente Leiden, sheet, <i>Scope uitbreidingen stadhuis</i> , 25 april 2018
SE	32	2018	5	IGG Bouweconomie, onderzoek, <i>Second opinion Stadhuis Leiden</i> , 4 mei 2018
SE	33	2018	5	Archisupport BV, <i>Bouwkostenbegroting akoestische voorzieningen burgerzaal en trouwzaal</i> , 25 mei 2018
SE	34	2018	7	Nelissen ingenieursbureau b.v., kostenoverzicht, <i>Project Stadhuis Leiden</i> , fase CDO, 24 juli 2018. Inclusief: <i>Projectraming elektrotechnische installaties</i> , fase CDO, 24 juli 2018
SE	35	2018	9	Archisupport bv, <i>Bouwkostenbegroting Verbouw en verduurzaming stadhuis Leiden</i> , 1 september 2018. Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Bouwkostenbegroting stadhuis Leiden-DO, samenvatting</i>, 10 augustus 2018</li> <li>– <i>Bouwkostenbegroting stadhuis Leiden-DO, samenvatting</i>, 1 september 2018</li> <li>– <i>Bouwkostenbegroting stadhuis Leiden-DO, samenvatting</i>, 5 september 2018</li> <li>– <i>Bouwkostenbegroting stadhuis Leiden-DO, samenvatting</i>, 25 september 2018</li> </ul>
SE	36	2018	9	Nelissen ingenieursbureau b.v., overzicht, <i>Algemene projectgegevens stadhuis Leiden</i> , fase DO, 5 september 2018
SE	37	2018	9	Nelissen ingenieursbureau b.v., overzicht, <i>Projectraming elektrotechnische installaties</i> , fase DO, 5 september 2018
SE	38	2018	9	Republiq, presentatie, <i>Project ambtelijke huisvesting, update financiën</i> , versie 3, 27 september 2018. <ul style="list-style-type: none"> <li>– overzicht, <i>Investeringskosten stadhuis</i>, 27 september 2018</li> <li>– overzicht, <i>Prognose jaarlasten ambtelijke huisvesting</i>, 27 september 2018</li> </ul>
SE	39	2018	10	Gemeente Leiden, geheime notitie van college aan gemeenteraad, <i>Financiële aspecten Uitvoeringsbesluit stadhuis</i> , 1 oktober 2018
SE	40	2018	10	Gemeente Leiden, wethoudersbrief aan griffie/presidium en commissie Werk en Middelen, <i>Verzoek aan commissie tijd te reserveren voor presentatie in de commissievergadering van 8 november 2018</i> , 1 oktober 2018
SE	41	2018	10	Gemeente Leiden, <i>Q&amp;A Uitvoeringsbesluit stadhuis</i> , 15 oktober 2018
SE	42	2018	10	Gemeente Leiden, raadsvoorstel en -besluit, <i>Uitvoeringsbesluit stadhuis</i> , 17 oktober

S	Volg-nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
				2018. Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Bijbehorend collegevoorstel B&amp;W-nummer 18.0422, 9 oktober 2018</li> <li>– <i>Uitvoeringsbesluit stadhuis</i>, definitieve versie, 17 oktober 2018</li> <li>– Definitief ontwerp stadhuis, <i>Het nieuwe stadhuis van Leiden gereed voor de toekomst</i>, oktober 2018</li> <li>– <i>Beantwoording Technische vragen Uitvoeringsbesluit stadhuis</i>, 2 november 2018</li> <li>– <i>Beantwoording motie Symbolische functie dienstverlening stadhuis</i>, zonder datum</li> </ul>
SE	43	2019	4	Gemeente Leiden, concept onderbouwing kaderbrief, <i>Restauratie raadzaal (aanvullend krediet)</i> , 10 april 2019
SE	44	2019	4	Gemeente Leiden, <i>Eerste bestuursrapportage 2019 / Kaderbrief 2020-2023</i> . Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Restauratie raadzaal</i>, 12 april 2019</li> <li>– Onderzoekskosten restauratie tweede verdieping stadhuis, 12 april 2019. Bijbehorende sheet: <i>Aanvraag uitvoeringskrediet aanvullende restauratiewerkzaamheden</i>, 12 april 2019</li> <li>– <i>Vergoeding beschadiging vloer, ophoging krediet stadskantoor</i>, 31 januari 2023</li> </ul>
SE	45	2019	5	Gemeente Leiden, sheet, <i>Overzicht aanvragen herhuisvesting ambtenaren, Het Leidse Werken en Publieke dienstverlening</i> , definitief, 6 mei 2029
SE	46	2019	5	Archisupport BV, <i>Bouwkostenbegroting verbouw en verduurzaming stadhuis Leiden</i> , 9 mei 2019. Inclusief: <i>Bouwkostenbegroting stadhuis</i> , samenvatting 10 mei 2019
SE	47	2019	5	Gemeente Leiden, collegevoorstel, <i>Voortgangsrapportage gemeenteraad herhuisvesting ambtenaren</i> , 7 mei 2019. Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Collegebrief, <i>Herhuisvesting ambtenaren</i>, 30 april 2019</li> <li>– Voortgangsrapportage voor gemeenteraad, <i>Herhuisvesting ambtenaren</i>, 14 mei 2019</li> </ul>
SE	48	2019	5	Nelissen ingenieursbureau b.v., overzicht, <i>Raming project stadhuis Leiden</i> , 8 mei 2019, met <i>fase bestek E en eerste nota</i> en <i>fase bestek W en eerste nota</i>
SE	49	2019	5	Gemeente Leiden, overzicht, <i>Investeringskosten stadhuis</i> , 19 mei 2010
SE	50	2019	7	Gemeente Leiden, sheet, <i>Afschrijving bouwkundig en installaties</i> , 5 juli 2019
SE	51	2019	7	Gemeente Leiden, raadsvoorstel en -besluit, <i>Aanpassen kredieten ambtelijke huisvesting</i> , 11 juli 2019. Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Collegevoorstel, <i>Aanbesteding stadhuis</i>, 16 juli 2019</li> <li>– Ambtelijk memo, <i>Aanbesteding stadhuis</i>, zonder datum, <i>memo vertrouwelijk tot 20 augustus 2019</i></li> </ul> <p>Gemeente Leiden, <i>Besluitenlijst van de raadsvergaderingen 11, 15 en 18 juli 2019, raadsbesluit RV19.0075</i>, met algemene stemmen aangenomen.</p> <p>Kredieten programma Algemene Dekkingsmiddelen. In besluitenlijst opgenomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Pag. 15 punt 48: Een krediet beschikbaar te stellen van € 47.820 voor de aanleg van een glasvezelverbinding naar het Stads Kantoor.</li> <li>– Pag. 15 punt 49: Een krediet beschikbaar te stellen van € 90.000 voor de aanschaf van de regionale toegangspas voor de panden binnen Leiden (stadhuis en Stads Kantoor) met de bijbehorende software.</li> <li>– Pag. 15 punt 50: Een aanvullend krediet van € 102.346 beschikbaar te stellen voor de verbouwing van het Stads Kantoor.</li> <li>– Pag. 16 punt 51: Een aanvullend krediet van € 705.000 beschikbaar te stellen voor de bouwkundige kosten van restauratie raadszaal (gebouw).</li> <li>– Pag. 16 punt 53: Een aanvullend krediet van € 705.000 beschikbaar te stellen voor de bouwkundige kosten van restauratie raadszaal (gebouw).</li> <li>– Het tekort aan dekking van de kapitaallasten is als tegenvaller meegenomen bij Kaderbrief 2020-2023.</li> </ul>

S	Volg-nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
SE	52	2019	9	Gemeente Leiden, raadsvoorstel en -besluit RV19.0099, <i>Ophoging krediet ambtelijke huisvesting</i> , 19 september 2019
SE	53	2019	9	Gemeente Leiden, sheet, <i>Concept indeling budget stadhuis</i> , 21 september 2019. Inclusief: Gemeente Leiden, sheet, <i>Concept begroting stadhuis</i> , 25 september 2019
SE	54	2019	10	Gemeente Leiden, collegevoorstel 19.0484, <i>Voortgangsrapportage ambtelijke herhuisvesting</i> , 8 oktober 2019. Inclusief: <i>bijbehorend ambtelijk memo</i> , 8 oktober 2019
SE	55	2019	10	Gemeente Leiden, brief college aan gemeenteraad, <i>Voortgangsrapportage voor gemeenteraad, Herhuisvesting ambtenaren</i> , 8 oktober 2019. Inclusief: <i>bijbehorende voortgangsrapportage</i> , 9 oktober 2019
SE	56	2019	12	Gemeente Leiden, sheet, <i>Financieel overzicht deelproject Stadhuis</i> , 18 december 2019
SE	57	2020	1	Gemeente Leiden, collegevoorstel, <i>Voortgangsrapportage gemeenteraad herhuisvesting ambtenaren</i> , 28 januari 2020. Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Raadsbrief, <i>Herhuisvesting ambtenaren</i>, 28 januari 2020</li> <li>– Voortgangsrapportage voor gemeenteraad, <i>Herhuisvesting ambtenaren</i>, 21 januari 2020</li> </ul>
SE	58	2020	2	Gemeente Leiden, notitie, <i>Stand van zaken ingebruikname stadskantoor</i> , 25 februari 2020
SE	59	2020	3	Gemeente Leiden, sheet, <i>Stand van zaken stadhuis financieel</i> , 17 maart 2020
SE	60	2020	3	Gemeente Leiden, overzicht cluster PB, project stadhuis, <i>Inventarisatie kosten en tegemoetkomingen in verband met maatregelen coronacrisis</i> , 30 maart 2020
SE	61	2020	3	Gemeente Leiden, projectrapportage, <i>Herhuisvesting ambtenaren</i> , eerste kwartaal 2020, peildatum 31 maart 2020
SE	62	2020	6	Gemeente Leiden, sheet, <i>Stand van zaken stadhuis financieel, raming uitloop werkzaamheden stadhuis</i> , 16 juni 2020
SE	63	2020	6	Gemeente Leiden, collegevoorstel, <i>Voortgangsrapportage gemeenteraad herhuisvesting ambtenaren mei 2020</i> , 30 juni 2020. Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Interne e-mail, <i>Beantwoording schriftelijke technische vragen van college</i>, 14 juni 2021</li> <li>– Raadsbrief, <i>Voortgangsrapportage herhuisvesting ambtenaren juni 2020</i>, 8 juni 2020</li> <li>– <i>Voortgangsrapportage voor gemeenteraad, herhuisvesting ambtenaren</i>, mei 2020</li> </ul>
SE	64	2020	6	Gemeente Leiden, projectrapportage, <i>Herhuisvesting ambtenaren</i> , tweede kwartaal 2020, peildatum 30 juni 2020
SE	65	2020	6	Gemeente Leiden, collegevoorstel, <i>Voortgangsrapportage gemeenteraad herhuisvesting ambtenaren juni 2020</i> , 30 juni 2020. Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Raadsbrief, <i>Voortgangsrapportage herhuisvesting ambtenaren juni 2020</i>, 2 juli 2020</li> <li>– <i>Voortgangsrapportage voor gemeenteraad, herhuisvesting ambtenaren</i>, 1 juni 2020</li> </ul>
SE	66	2020	9	Gemeente Leiden, <i>Projectplan tweede verdieping stadhuis Leiden, versie 1.1</i> , 15 september 2020
SE	67	2020	8	Gemeente Leiden, interne memo, <i>Verdeling budgetten financiën huisvesting</i> , 26 augustus 2020
SW	68	2020	10	Gemeente Leiden, collegevoorstel, Voortgangsrapportage gemeenteraad Herhuisvesting ambtenaren oktober 2020 en beschikbaar stellen aanvullend krediet, 27 oktober 2020. Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Voortgangsrapportage gemeenteraad herhuisvesting ambtenaren</i>, oktober 2020</li> <li>– <i>Antwoorden op vragen fracties</i>.</li> <li>– <i>Raadsvoorstel en -besluit (werkdocumenten)</i>, BenW-besluit 27 oktober 2020</li> <li>– <i>Memo, Voorbereiding raadsvoorstel commissievergadering Werk en Middelen</i>,</li> </ul>

S	Volg-nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
				19 november 2020
SE	69	2020	10	Gemeente Leiden, projectrapportage, <i>Herhuisvesting ambtenaren</i> , derde kwartaal 2020, peildatum 30 oktober 2020
SE	70	2021	6	Gemeente Leiden, collegevoorstel, <i>Voortgangsrapportage gemeenteraad herhuisvesting ambtenaren mei 2021</i> , 15 juni 2021. Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Interne e-mail, <i>Beantwoording schriftelijke technische vragen van college</i>, 14 juni 2021</li> <li>– Raadsbrief, <i>Voortgangsrapportage herhuisvesting ambtenaren mei 2021</i>, 8 juni 2021</li> <li>– Voortgangsrapportage voor gemeenteraad, <i>Herhuisvesting ambtenaren</i>, mei 2021</li> </ul>
SE	71	2021	8	Gemeente Leiden, <i>Communicatieplan stadhuis Leiden</i> , 1 augustus 2021
SE	72	2021	8	Gemeente Leiden, presentatie, <i>Renovatie en verduurzaming stadhuis Leiden</i> , augustus 2021
SE	73	2021	10	Gemeente Leiden, vertrouwelijk collegevoorstel, <i>Voortgang stadhuis</i> , 19 oktober 2021. Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Vertrouwelijk ambtelijk memo, <i>Collegevoorstel brief aan commissie Werk en Middelen over voortgang stadhuis</i>, zonder datum</li> <li>– Vertrouwelijke brief aan commissie Werk en Middelen, <i>Voortgang stadhuis</i>, 19 oktober 2021</li> <li>– Brief aan commissie Werk en Middelen, <i>Voortgang stadhuis</i>, 28 oktober 2021</li> </ul>
SE	74	2021	11	Gemeente Leiden, collegevoorstel, <i>Voortgangsrapportage gemeenteraad herhuisvesting ambtenaren november 2021, begrotingswijziging en communicatieplan stadhuis</i> , 16 november 2021. Inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Raadsvoorstel en -besluit (werkdocumenten), <i>Voortgangsrapportage herhuisvesting ambtenaren en begrotingswijziging</i>, zonder datum</li> <li>– Raadsbrief, <i>Voortgangsrapportage herhuisvesting ambtenaren oktober 2021</i>, 16 november 2021</li> <li>– Voortgangsrapportage voor gemeenteraad, <i>Herhuisvesting ambtenaren</i>, november 2021</li> </ul>
SE	75	2021	11	Gemeente Leiden, <i>Communicatieplan stadhuis Leiden</i> , 7 november 2021
SE	76	2022	1	Gemeente Leiden, <i>Maandelijkse korte voortgangsrapportage ambtelijke herhuisvesting januari 2022, 31 januari 2022</i>
SE	77	2022	3	Gemeente Leiden, <i>Maandelijkse korte voortgangsrapportage ambtelijke herhuisvesting februari 2022, 21 maart 2022</i> . Inclusief: <i>begeleidende brief aan commissie Werk en Middelen</i> , 22 maart 2022
SE	78	2022	3	Gemeente Leiden, <i>Projectrapportage herhuisvesting ambtenaren, eerste kwartaal 2022</i> , peildatum 31 maart 2022
SE	79	2022	4	Gemeente Leiden, <i>Maandelijkse korte voortgangsrapportage ambtelijke herhuisvesting maart/april 2022, 25 april 2022</i> . Inclusief: <i>begeleidende brief aan commissie Werk en Middelen</i> , 10 mei 2022