



HIEMSTRA & DE VRIES

Voorstel – Onderzoek naar ruimtelijk beleid in Leiderdorp

Rekenkamer Leiden & Leiderdorp

Cato Bechtold
Jeroen Steegmans

10 juni 2024

1 - Introductie

AANLEIDING EN ONDERZOEKSVRAAG

Leiderdorp is een gemeente met een dorps karakter, vlak bij de diverse grote steden en op fietsafstand van Leiden, met een compleet pakket aan voorzieningen en veel groen. De gemeente wil deze aantrekkelijke combinatie behouden. Daarom heeft zij in haar structuurvisie en grondbeleid de ambities en kaders met betrekking tot ruimtelijke ordening voor de gemeente vastgelegd. Echter, de gemeenteraad van Leiderdorp heeft de indruk dat er bij verschillende projecten in de afgelopen jaren de gestelde ambities niet zijn behaald. Hierbij wordt expliciet de ontwikkeling van het IKEA-terrein en die van de Statenhof genoemd. De vraag die voor beide projecten geldt is: heeft het vastgestelde omgevingsbeleid genoeg kaders en sturing geboden om de ambities daadwerkelijk te kunnen realiseren? Zo niet, is de vraag welke lessen hieruit kunnen worden getrokken.

In effectief omgevingsbeleid wordt een basis gelegd voor een passend aanbod van woningen, winkels en bedrijven in lijn met het karakter van een gemeente. Goed omgevingsbeleid stelt duidelijke ambities en kaders hiervoor. Maar, net zo belangrijk is hoe er met die ambities en kaders wordt *omgegaan*. Wanneer ambities niet op de gewenste wijze worden behaald ligt hier vaak een combinatie van oorzaken in de bovenstroom (stukken en afspraken) en de onderstroom (samenwerking en manier van werken) aan ten grondslag. Ambities en kaders geven richting en sturing wanneer hier op de juiste manier mee wordt gewerkt. De vraag is hoe dit samenspel er in Leiderdorp uit ziet en in hoeverre dit bijdraagt aan het al dan niet behalen van de ambitie.

De Rekenkamer heeft Hiemstra & De Vries gevraagd een voorstel te doen om te “onderzoeken of de structuurvisie en het grondbeleid voldoende kaders stellen en richting geven aan de activiteiten van de gemeente” om haar doelen te realiseren. Hierbij vraagt de Rekenkamer specifiek om met aanvullende aanpakken of ideeën te komen om het onderzoek zoveel mogelijk toegevoegde waarde te geven. In deze offerte presenteren we onze visie op jullie vraag en komen we met een passende aanpak om inzicht te geven aan de gemeenteraad over de effectiviteit van het omgevingsbeleid in de praktijk.

LEESWIJZER

Ons voorstel is als volgt opgebouwd:

- We beschrijven eerst het doel en resultaat van onze inzet en gaan hierbij dieper in op de onderzoeksvraag.
- We lichten toe hoe wij als Hiemstra & De Vries kijken naar het doen van evaluatief onderzoek.
- We presenteren het voorgestelde normenkader en de onderzoeksmethode en staan nader stil bij de uitwerking hiervan.
- Tot slot geven we een overzicht van het team voor deze opdracht, de planning en de bijbehorende dagenraming.

DOEL, ONDERZOEKSVRAGEN & RESULTATEN

Het **doel** van dit onderzoek is om de gemeenteraad inzicht te geven in hoeverre de structuurvisie en het grondbeleid houvast hebben geboden bij de twee projecten, het IKEA-terrein en Statenhof. Wij willen dit vraagstuk benaderen vanuit de interactie tussen de kaders en de manier waarop hier invulling aan is gegeven. Daarmee komen we tot de volgende (aangepaste) hoofdvraag:

Op welke manier hebben de kaders uit de structuurvisie en het grondbeleid effect gehad op de wisselwerking binnen de gemeentelijke organisatie, en in relatie tot initiatiefnemers en de gemeenteraad bij het realiseren van ambities binnen de projecten IKEA-terrein en Statenhof?

Met deze vraag kijken we vooral naar de *samenwerking* binnen de projecten, zowel intern als extern. **We evalueren dus niet het beleid zelf, maar onderzoeken hoe deze kaders in de praktijk richting en sturing geven en hoe er in het samenspel tussen raad, gemeente en initiatiefnemers mee wordt omgegaan.**

In jullie uitvraag noemen jullie elf mogelijke deelvragen. Wij kiezen ervoor om niet alle deelvragen in dit onderzoek expliciet uit te werken, om zo de focus te houden op de hoofdvraag binnen de opdracht. Wel nemen we in de focus van het onderzoek en de beantwoording van de onderzoeksvragen de uitgevraagde deelvragen mee. We kijken specifiek naar de volgende drie **onderzoeksvragen**:

1. Welke rol heeft de verdeling van de kosten en opbrengsten gespeeld bij de bovenstaande projecten? In hoeverre hadden alle partijen inzicht in de financiële consequenties van hun eigen handelen voor henzelf en die van de ander? En was de verdeling kosten/opbrengsten realistisch en proportioneel volgens de betrokken partijen?
2. Hoe heeft de raad gestuurd op deze ruimtelijke projecten? Hoe is omgegaan met de kaderstellende rol, en in hoeverre is er bij de twee genoemde projecten door de raad afgeweken van de kaders? Is ze tevreden over de rol die ze heeft gespeeld, of vinden de raadsleden dat ze hun kaderstellende en controlerende rol niet goed hebben kunnen pakken? Deze vragen plaatsen we in het licht van de duur van grote fysieke projecten, welke de zittingsduur van raadsleden vaak overstijgt.
3. Wat kunnen de ambtelijke organisatie, gemeenteraad en college leren uit deze twee projecten over (toekomstig) omgevingsbeleid en de samenwerking hierin?

Naast de focus op de hoofdvraag en de drie onderzoeksvragen, zijn we tijdens het onderzoek ook alert op de volgende zaken:

- bestuur- en uitvoeringskracht die nodig is om grote over een lange tijdspanne projecten tot realisatie te brengen;
- de afweging van belangen van o.a. burgers, gemeente en bedrijven;
- en mogelijke succesfactoren binnen de projecten.

Het **resultaat** van dit onderzoek is een bondig en leesbaar rapport, met duidelijke conclusies en aanbevelingen. Het format zal voldoen aan de eisen van de Rekenkamer.

2 - Uitgangspunten voor onze werkwijze



We evalueren toekomstgericht om te kunnen leren

Wij zien dit onderzoek als een kans om te leren. We kijken terug maar altijd met het doel om vandaaruit nieuwe stappen te zetten richting de toekomst. Dit is ook jullie wens. Jullie vragen ons om lering te trekken uit de casussen IKEA en Statenhof. Leren vindt in onze werkwijze altijd plaats vanuit twee perspectieven: we leren zowel van dingen die goed zijn gegaan (we onderzoeken vanuit een waarderende blik - *appreciative inquiry*) als van de momenten waar het 'pijn deed' en niet goed ging. Onze gesprekken zullen bewust scherp zijn met het doel om de vinger op de zere plek te leggen. Zonder daar mensen op af te rekenen.



We hanteren een pragmatische werkwijze

We kiezen voor een pragmatische insteek en bepalen gaandeweg met jullie als opdrachtgever hoe en waar de focus ligt. Een te breed onderzoek heeft het risico om de focus te verliezen, of dat de validiteit van het onderzoek een doel op zich wordt en het resultaat in de weg zit. Mochten we in de deskresearch of interviews belangrijke punten tegenkomen die van invloed zijn op de richting van ons onderzoek, dan communiceren wij hier direct helder over en gaan in gesprek over het vervolg van de opdracht.



Zorgvuldigheid in de aanpak

Wij besteden veel aandacht aan wat we gaan doen en hoe we dat doen. We stellen dan ook voor samen te sturen op de volgende punten:

- We communiceren tijdig en compleet. De opzet en doel van ons onderzoek communiceren we aan de start bij stap 1 aan alle betrokkenen. Tijdens het traject organiseren we in overleg met de Rekenkamer momenten waarop communicatie plaatsvindt met de betrokkenen;
- We bieden gesprekspartners de kans op een goede voorbereiding door vooraf op hoofdlijnen te delen welke thema's het gesprek raken;
- We garanderen als team vertrouwelijkheid. Punten in de rapportages zijn niet herleidbaar naar individuele personen, behalve als functie en persoon niet deelbaar zijn (bijvoorbeeld de functie 'directeur');
- We maken van ieder interview een audio-opname zodat geen relevante informatie verloren gaat;
- We zorgen in de gesprekken en bijeenkomsten voor een persoonlijke benadering en luisteren met een open en onbevooroordeelde blik.

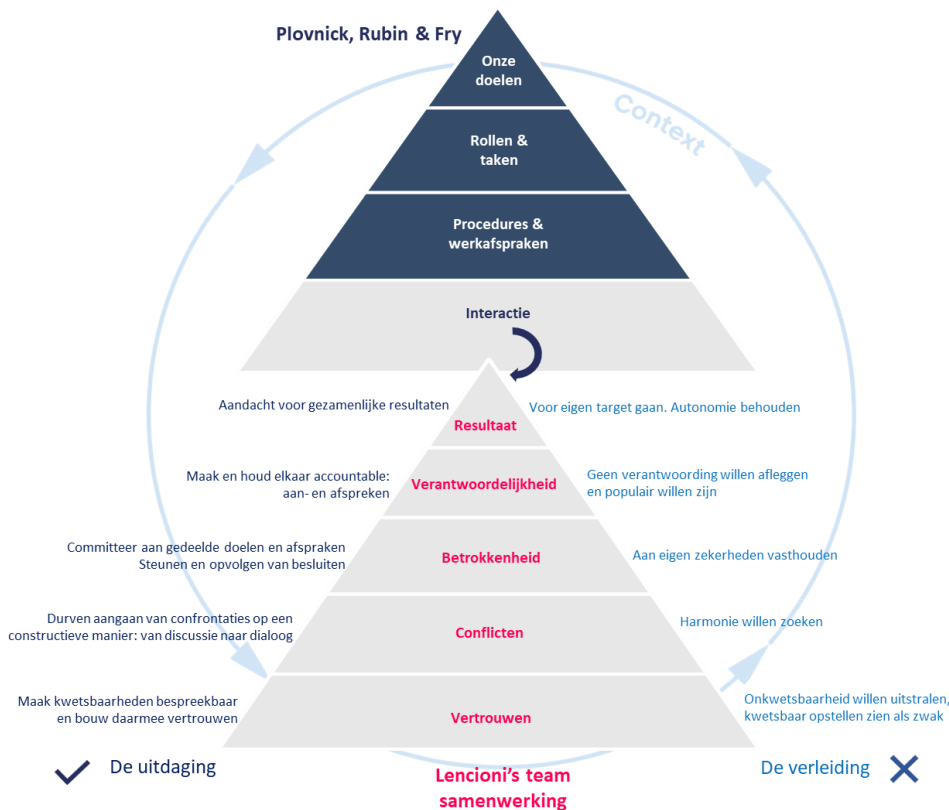
Onderzoekskader

We zien dit vraagstuk expliciet als een *samenwerkingsvraagstuk* binnen de kaders van de gemeente. Onder samenwerking verstaan wij zowel de 'harde kant' als de 'zachte kant'. Daarbij nemen wij beleid, visies en regels als startpunt voor de samenwerking: hoe vertalen gemaakte uitgangspunten zich in de uitvoering? En wat is dan de oorzaak van het al dan niet overeind blijven van ambities? In de uitvoering van projecten wordt het namelijk spannend als deze stuit op verschillende belangen: wat een mooi project is voor de afdeling economie, kan door de afdeling vergunningen gezien worden als een risico. Maar, ook andere zaken in de samenwerking kunnen invloed hebben op de uitkomst van grote projecten, zoals verschillende interpretaties van de te behalen doelen, de capaciteit en ervaring van de betrokkenen en de onderlinge relaties. Het is in die samenwerking dat we op zoek gaan naar de lessen.

Daarom, gaan we op zoek naar de wisselwerking van wat zich 'boven de tafel' afspeelt, 'de bovenstroom' – namelijk beleidsdoelen, beleidsdocumenten, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden -, met 'de onderstroom' – omgangsvormen, patronen en dynamieken. In dit onderzoek gaan we niet zozeer de inhoud van de beleidsdocumenten beoordelen. Maar, we kijken wel hoe de onderstroom invloed heeft op de bovenstroom: wordt er afgeweken van afspraken die op tafel liggen? Worden doelen niet op de gewenste wijze behaald door de dynamiek in de samenwerking?

We maken tijdens het onderzoek gebruik van een combinatie van het 'teamdoelmatigheidsmodel' van Plovnick, Ruben & Fry (het 'CORPI-model') en het interactie-samenwerkingsmodel van Lencioni (de 'Teampyramide van Lencioni') voor de onderstroom (zie figuur hieronder). Zo kijken we hiermee naar vragen als: worden de doelen van de structuurvisie breed gedragen in de organisatie? Welke mensen zijn betrokken bij dergelijke projecten en zijn zij bereid over hun rol heen te stappen, wanneer de situatie hierom vraagt? Zijn de procedures voor iedereen helder en akkoord? Kan men in de samenwerking de verleiding weerstaan om voor hun eigen gewin te gaan en vast te houden aan gezamenlijke resultaten? En heeft de gemeentelijke organisatie en het bestuur de kennis en capaciteit om bij lange, taaie projecten te sturen op een goed resultaat?

Tijdens de startbijeenkomst geven we invulling en betekenis aan dit normenkader.



3 - Aanpak

DE AANPAK IN VIER FASES

1. Een stevig fundament	2. Deskresearch en stakeholderanalyse 1.0	3. Interviews en stakeholderanalyse 2.0	4. Rapporteren en oplevering
<ul style="list-style-type: none"> • Startgesprek met de opdrachtgever • Startbijeenkomst met relevante medewerkers 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentstudie • Stakeholderanalyse 	<ul style="list-style-type: none"> • (Groep-)interviews • Eerste terugkoppeling aan de Rekenkamer 	<ul style="list-style-type: none"> • Opstellen conceptrapportage • Ambtelijk hoor en wederhoor • Opstellen definitieve rapportage • Bestuurlijke conclusies en aanbevelingen

Onderzoeksmethoden

We hanteren drie onderzoeksmethoden tijdens het onderzoek om de hoofd- en deelvragen te beantwoorden: een documentenanalyse, een stakeholderanalyse en (groeps-) interviews. Gezamenlijk brengen zij het

samenwerkingsvraagstuk over de twee casussen goed in beeld en verkrijgen we inzichten in de mogelijkheden tot verbetering.

Fase 1 – Een stevig fundament

STAP 0: GOED VAN START

Voor ons is een goede opdrachtgever-opdrachtnemer relatie essentieel om succesvol te zijn in een opdracht. Vandaar dat we voorafgaand aan het onderzoek met de Rekenkamer afstemmen en samen opstarten. Wat ons betreft staan de volgende onderwerpen op de agenda:

- Kennismaking;
- Verwachtingen van het onderzoek;
- Aanpak en planning van het onderzoek, met specifieke aandacht voor:
 - De onderlinge rolverdeling tussen Rekenkamer en Hiemstra en De Vries. We werken graag nauw samen met de leden van de Rekenkamer;
 - Belangrijke documentatie voor documentstudie;
 - Belangrijke stakeholders en de personen die wij uitnodigen voor de startbijeenkomst en de interviews;
- Voorbespreken van de startbijeenkomst;
- Afstemmingsmomenten plannen met jullie als opdrachtgever.

STAP 1: STARTBIJeenKOMST

We starten ons onderzoek met een startbijeenkomst bij de gemeente Leiderdorp. In lijn met de uitvraag, nodigen we hiervoor – in afstemming met de ambtelijk contactpersoon – de relevante medewerkers van de gemeente uit. Tijdens de startbijeenkomst bespreken we de onderzoeksvraag en de planning. We bespreken de belangrijkste betrokken personen bij de twee casussen en hun rollen en wie we willen uitnodigen voor de interviews. Ook bespreken we de huidige werkwijze rondom ruimtelijke plannen. We bouwen daarnaast op basis van het onderzoekskader aan het normenkader, dat we tijdens de bijeenkomst vastleggen. Dit normenkader heeft de vorm van een vragenlijst die we gebruiken tijdens de interviews. Deze lijst is gecategoriseerd aan de hand van de categorieën in het onderzoekskader.

Tijdens de startbijeenkomst hebben we speciale aandacht voor een aantal sleutelmomenten in beide casussen. Wanneer werden de dossiers voor de aanwezigen spannend of wanneer ervoeren zij een omslagpunt? En, welke documenten of regels hebben voor hen een belangrijke rol gespeeld bij de twee casussen. Gezien het feit dat de twee casussen beiden worden gekenmerkt door lange trajecten, kunnen we zo de aandacht van het onderzoek beter richten. Tenslotte maken we tijdens deze bijeenkomst werkafspraken voor een soepel verloop van het onderzoek.

Het **resultaat** van fase 1 is dat we goed van start kunnen doordat er heldere afspraken zijn over hoe het traject wordt doorlopen en er een overzicht is van relevante documenten.

Fase 2 – Deskresearch en stakeholderanalyse

STAP 2: DESKRESEARCH

Bij de voorbereiding van de startbijeenkomst raadplegen we al verschillende documenten om beter beeld te krijgen bij de context van het vraagstuk. Na de startbijeenkomst gaan we aan de slag met een grondige documentanalyse. We kijken hierbij onder andere naar:

- De structuurvisie vastgesteld in 2015;
- Het geldende grondbeleid sinds 2015;
- Relevante onderdelen uit de geldende coalitieakkoorden sinds 2015;

- Nieuwsartikelen;
- Kaders die vanuit de raad zijn gesteld voor de twee projecten (Nota van uitgangspunten of programma van eisen);
- Relevante raadsnotulen (incl. voorbereidende stukken);
- Andere relevante beleidsdocumenten die jullie in de startbijeenkomst aandragen.

STAP 3: STAKEHOLDERANALYSE

Op basis van de deskresearch, de startbijeenkomst en de afstemming met de opdrachtgeven stellen we een stakeholderanalyse op. Deze analyse bestaat uit twee componenten:

1. Overzicht van relevante betrokken personen en/of functiegroep(en).
2. Duiding van de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de relevante stakeholders.

Het **doel** hiervan is om inzicht te krijgen in wie er allemaal betrokken is geweest bij de twee casussen over een lange tijdspanne. Dit geeft ons ook de mogelijkheid om te toetsen of we de juiste mensen gaan interviewen.

Het **resultaat** van fase 2 is inzicht in de ‘papierene werkelijkheid’ die het inhoudelijke uitgangspunt vormt voor de interviews. Daarnaast ligt er een eerste stakeholderanalyse die overzicht en inzicht biedt in relevante betrokken actoren.

Fase 3 – Interviews en stakeholderanalyse

STAP 4A: (GROEPS-)INTERVIEWS

Voor dit onderzoek voorzien wij verschillende (groeps-)interviews. Tijdens deze interviews kijken we zowel naar de boven- als onderstroom om door te dringen tot de kern van het samenwerkingsvraagstuk. Daarnaast komen ook de deelvragen terug in de gesprekken. Voor nu denken wij aan de volgende personen voor de (groeps-)

interviews:

1. Leden van de gemeenteraad
2. Griffie Leiderdorp
3. Wethouder(s)
4. Ambtenaren (denk aan: beleid & uitvoering ruimtelijk ordening, vergunningen, economie, mobiliteit & parkeren)
5. Initiatiefnemer (afhankelijk van bereidheid tot medewerking)

Om effectief gebruik te maken van onze tijd, vragen we de Rekenkamer om de interviews gespreid over twee dagen fysiek op locatie in te plannen. Wij dragen zelf zorg voor het inplannen van de interviews met de partners (met contactpersonen verkregen via de Rekenkamer).

Wanneer hier de ruimte voor is, willen we ook de griffie van de gemeente Zaanstad interviewen in het kader van de casus IKEA. Daar is namelijk in 2012 een intentieovereenkomst getekend met IKEA voor de komst van hun warenhuis. Ook daar is de ontwikkeling stukgelopen, onder andere op vergunningverlening. Deze casus willen we gebruiken als vergelijkingsmateriaal; ook zeker voor het financiële plaatje (deelvraag 1). Mochten wij hier in de tijd niet aan toe komen, kunnen we ook deze afspraak voor de gemeente of de rekenkamer faciliteren.

Afstemming met de opdrachtgever

Na stap 4A gaan we kort in gesprek met de opdrachtgever om hen mee te nemen in de uitkomsten van de interviews. Ook, stemmen we af over de focus van de verdiepende gesprekken.

STAP 4B: VERDIEPENDE GESPREKKEN

Aan de hand van de uitkomsten van de interviews, organiseren we nog 1 à 2 verdiepende gesprekken met de betrokkenen. Dit om onze uitkomsten uit de interviews te toetsen en eventueel bevindingen aan te scherpen. Hierbij letten we ook op de onderlinge dynamiek van de geïnterviewden.

Het **resultaat** van fase 3 is opgehaalde input voor de rapportage, met aandacht voor de 'onderstroom'.

Fase 4 – Rapporteren en oplevering

STAP 5: RAPPORTAGE SCHRIJVEN

In stap 5 schrijven we het rapport aan de hand van de in de voorgaande stappen opgehaalde informatie. In de rapportage geven wij antwoord op de hoofdvraag en deelvragen. Net als de interviews wordt het rapport opgebouwd aan de hand van het in hoofdstuk 2 gepresenteerde onderzoekskader. De rapportage is kort en bondig en geeft houvast om te komen tot bestuurlijke conclusies en aanbevelingen. Indien nodig stemmen we tussentijds met jullie als opdrachtgever af over de rapportage waarbij het mogelijk is dat wij een conceptversie voorleggen.

STAP 6: AMBTELIJK HOOR EN WEDERHOOR

Nadat het rapport is geschreven en hierover afstemming heeft plaatsgevonden met de Rekenkamer, biedt de Rekenkamer het rapport aan de gemeentesecretaris aan voor ambtelijk hoor en wederhoor. Dit commentaar verwerken wij als onderzoekers, waarna de Rekenkamer het rapport definitief vaststelt.

STAP 7: BESTUURLIJKE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

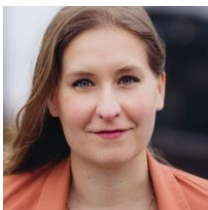
Zoals jullie in de uitvraag beschreven zijn, zullen jullie zelf aan zet wat betreft het doorvertalen van de conclusies uit het onderzoek naar bestuurlijke conclusies en aanbevelingen. In overleg geven wij graag onze input hiervoor.

Het concrete **resultaat** fase 4 is een rapportage die, na ambtelijk hoor en wederhoor, geredigeerd is en daarmee klaar is voor vaststelling.

4 - Team

TEAM

We werken bij Hiemstra & De Vries aan iedere opdracht met een team waarin passende kennis, achtergronden en ervaring samenkomen. We kijken daarom altijd zorgvuldig naar de samenstelling van ons team. We stellen jullie daarom het volgende team voor::



Cato Bechtold

Cato is een organisatieadviseur bij Hiemstra & De Vries met een focus op de klimaattransitie. Cato wordt gedreven door de inhoud en gaat op zoek naar patronen achter mensen en binnen organisaties. Daarbij gaat zij open aan de slag: met interesse en respect. Zij heeft ervaring met het organiseren van complexe vraagstukken samen met partners. Zij combineert haar blik op de inhoud met haar kracht om dingen werkbaar en voorstelbaar te maken voor alle betrokkenen.



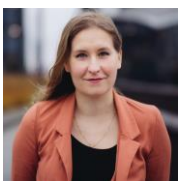
Jeroen Steegmans

Jeroen is organisatieadviseur en onderzoeker. Met een achtergrond in de bestuurs- en organisatiewetenschap komt Jeroen het best tot zijn recht binnen analytische vraagstukken waar inhoud, organiseren en sturen samenkomen. Hij heeft veel ervaring met verschillende evaluaties. Jeroen brengt een scherpe kritisch-analytische blik, punctualiteit en procesoverzicht met zich mee. Daarnaast beschikt hij over politiek-bestuurlijke sensitiviteit en een goed gevoel voor onderlinge verhoudingen.

CONTACT

Cato Bechtold E: cato.bechtold@hiemstraendevries.nl T: 06 55 49 38 02
 Jeroen Steegmans E: jeroen.Steegmans@hiemstraendevries.nl T: 06 22 20 62 50
 Hiemstra & De Vries, Stadsplateau 4, 3521 AZ Utrecht
 E: info@hiemstraendevries.nl T: 030 252 37 77

De betrokken adviseurs:



Cato Bechtold



Jeroen Steegmans

