



HIEMSTRA & DE VRIES

Bevindingen onderzoek ruimtelijke projecten gemeente Leiderdorp

Rekenkamer Leiden & Leiderdorp

Lenny Putman
Jeroen Steegmans

31 maart 2025

Managementsamenvatting

De Rekenkamer Leiden & Leiderdorp **wil weten of de gemeenteraad van de gemeente Leiderdorp voldoende grip heeft op ruimtelijke ontwikkelingen en wat zij daarin kan verbeteren.** Deze managementsamenvatting beschrijft wat de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp wil leren van dit onderzoek, de onderzoeksvraag, de hoofdconclusie van het onderzoek en de vijf belangrijkste bevindingen die betrekking hebben op de rol van de gemeenteraad.

WAT WIL DE REKENKAMER LEREN VAN DIT ONDERZOEK?

De Rekenkamer wil van dit onderzoek leren

- of de *structuurvisie* en het *grondbeleid* voldoende sturing bieden om de ambities van de gemeente te realiseren.
- hoe het *samenspel binnen de gemeente en tussen de gemeente en andere partijen* er in Leiderdorp uitziet en in hoeverre dit bijdraagt aan het al dan niet behalen van de ambities.

De Rekenkamer wil in dit onderzoek leren van twee ruimtelijke projecten:

- 1) de ontwikkeling van het IKEA-terrein (locatie Bospoort); en
- 2) de ontwikkeling van de locatie van het voormalig gemeentehuis.

Deze twee ruimtelijke projecten hebben veel overeenkomsten. Bij beide projecten heeft de gemeente een terrein verkocht aan een ontwikkelaar. Beide projecten hebben een lange doorlooptijd. En voor beide projecten zijn de plannen tussentijds gewijzigd.

De focus van het onderzoek ligt op de samenwerking binnen de projecten. Daarmee bedoelen wij zowel de samenwerking binnen de gemeente, als tussen de gemeente en andere partijen. Dit onderzoek evalueert dus niet de inhoud van visie en beleid zelf, maar onderzoekt hoe visie en beleid in de praktijk richting en sturing geven en hoe hier in het samenspel tussen raad, gemeente en initiatiefnemers mee wordt omgegaan.

ONDERZOEKSVRAAG

De hoofdonderzoeksvraag is: *Op welke manier hebben de kaders uit de Ruimtelijke 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 (Bospoort) en de locatie van het voormalig gemeentehuis?*

Dit onderzoek kijkt daarbij naar de volgende drie deelonderzoeksvragen:

- 1) Hoe heeft de gemeenteraad gestuurd op deze ruimtelijke projecten?
- 2) Welke rol heeft de verdeling van de kosten en opbrengsten gespeeld bij de bovenstaande projecten?
- 3) Wat kunnen de ambtelijke organisatie, gemeenteraad en college leren uit deze twee projecten over (toekomstig) omgevingsbeleid en de samenwerking hierin?

HOOFDCONCLUSIE

De gemeente Leiderdorp heeft grip op ruimtelijk ontwikkelingen wanneer ze werkt vanuit een actueel strategisch ruimtelijk kader. Zij is in staat met visie en beleid strategisch richting te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen. De gemeente weet in goed regionaal samenspel dit strategisch ruimtelijk beleid te vormen en daarmee regionale ontwikkelingen te benutten en te verbinden met lokale ambities en strategie.

De gemeenteraad verliest grip op ruimtelijke ontwikkelingen wanneer plotseling nieuwe omstandigheden zich voordoen die in de Ruimtelijke Structuurvisie en andere strategische ruimtelijke kaders niet zijn voorzien én wanneer de gemeenteraad tegelijk nalaat opnieuw het gesprek te voeren over richting, ambities en ruimtelijke strategie binnen deze nieuwe omstandigheden én onvoldoende de verbinding maakt met grondeigenaren en hun perspectieven.

De gemeenteraad heeft geen directe grip op grondeigenaren en grond dat geen eigendom is van de gemeente. Zij kan geen ontwikkelingen op deze gronden afdwingen. Dit vergroot het belang van een goede strategie en goed samenspel met grondeigenaren en de omgeving. Dat vraagt inspanning en tijd.

DE GEMEENTERAAD STUURDE VANUIT VISIE EN BELEID

In de eerste fase van beide ruimtelijke projecten gaf de gemeenteraad sturing door het vaststellen van ruimtelijke en ruimtelijk-economische kaders en het vaststellen van financiële kaders. De gemeenteraad doet in deze kaders duidelijke uitspraken over richting en ambities, de rol van gemeente in het realiseren van deze kaders en over de inzet van ruimtelijke instrumenten waaronder het grondbeleid.

De Ruimtelijke Structuurvisie en het grondbeleid zijn geen sturend kader en handvat geweest in de eerste fase van de ruimtelijke ontwikkelingen op het IKEA terrein (locatie Bospoort) en de locatie voormalig gemeentehuis. Het IKEA terrein is onderdeel van de kwalitatieve versterking van de A4 zone en de locatie voormalig gemeentehuis is onderdeel van de kwalitatieve versterking van het centrum Leiderdorp. Al voor het opstellen van de Ruimtelijke Structuurvisie en het grondbeleid, had de gemeenteraad ruimtelijke kaders voor beide ontwikkelingen vastgesteld. Voor het IKEA terrein: het Masterplan W4 en het bestemmingsplan Bospoort en voor de locatie voormalig gemeentehuis: het Masterplan Centrum Leiderdorp en het bestemmingsplan Nieuw Centrum. De hoofdlijnen van deze ruimtelijke kaders zijn geborgd in de Ruimtelijke Structuurvisie. De Masterplannen zijn in de praktijk leidend geweest voor de totstandkoming van de bestemmingsplannen, de overeenkomsten voor grondoverdracht en de vergunningen op beide locaties. Deze waren allen al afgerond voor de vaststelling van de Ruimtelijke Structuurvisie. Het samenspel tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie was helder en werd over het algemeen als goed ervaren. Ook was de ambtelijke organisatie ingericht en toegerust voor de realisatie van beide Masterplannen. De samenwerking tussen gemeente en partijen werd over het algemeen ervaren als goed, al waren er – met name rondom het centrumplan – ook spannende en lastige periodes.

KOERSVERANDERING VAN INITIATIEFNEMERS LEIDDE TOT VERLIES VAN GRIP OP DE GEBIEDSONTWIKKELING

Doordat na de vaststelling van alle publieke kaders én na de grondoverdracht van de gemeente aan IKEA en Wereldhave, beide partijen besloten de projecten niet in de oorspronkelijke vorm te realiseren, verloor de gemeenteraad de grip op de gebiedsontwikkelingen. Zij raakte het initiatief kwijt.

IKEA besloot in mei 2018 geen vestiging te realiseren in Leiderdorp. Dit was het gevolg van een strategische koerswijziging van het internationale concern. Ook Wereldhave besloot de uitbreiding van de Winkelhof niet te realiseren. Dit was het gevolg van veranderende economische omstandigheden (o.a. detailhandelscrisis, opkomst webwinkels). Deze koerswijzigingen vonden plaats nadat de gemeente haar publieke taken grotendeels had uitgevoerd (bestemmingsplan, vergunning IKEA, aanpassen verkeersinfrastructuur) en nadat de grond was overgedragen aan IKEA en aan Wereldhave. Dat deze situatie zou kunnen ontstaan, was door niemand voorzien. Deze situatie was ook door niemand op voorhand beoogd.

Door de grondoverdracht veranderde de verhoudingen tussen de gemeente en IKEA en tussen de gemeente en Wereldhave. Toen IKEA en Wereldhave van koers veranderden, verloor de gemeenteraad de grip op de gebiedsontwikkelingen. Op beide gebiedsontwikkelingen raakte de gemeente en de gemeenteraad het initiatief kwijt. De gemeenteraad vond het lastig hoe te handelen, zodanig dat IKEA en Wereldhave tot plannen zouden komen voor de ontwikkeling van de gebieden. Ook vond zij het lastig om te sturen op eerdere afspraken over de realisatie van zaken in de openbare ruimte en de financiële afspraken hierover.

Vragen die daarbij spelen zijn: wat doe je als gemeenteraad en als college, wanneer je alle zaken publiekrechtelijk (bestemmingsplan en vergunningen, verkeersinfrastructuur etc.) en privaatrechtelijk (opleveren gronden voor ontwikkeling) hebt geregeld en de initiatiefnemer daarmee volledig hebt gefaciliteerd, maar de initiatiefnemer na overdracht van de grond besluit om het project niet te realiseren? Als de aanleiding daarvan buiten jouw invloedssfeer ligt en hier ook in meer of mindere mate begrip voor is? Hoe kun je sturen op het uitvoeren van een initiatief of op het ontwikkelen van een nieuw initiatief nadat de grond verkocht is en de beoogde koers voor de betreffende gebieden in de Ruimtelijke Structuurvisie ook zeer waarschijnlijk niet meer reëel is?

Tegelijk werden IKEA en Wereldhave grondbezitters met de mogelijkheid om deze gebieden te ontwikkelen. Zij kregen meer het karakter van een initiatiefnemer die voor nieuwe ontwikkelingen buiten de bestaande kaders toestemming nodig heeft van de gemeente. Zij moeten hiervoor planologische medewerking vragen (aanpassing van het bestemmingsplan) en vergunningen aanvragen. Dit alles in de wetenschap dat de vastgestelde beleidsambities en doelen van de gemeente voor de gebieden niet meer overeenkomen met de realiteit.

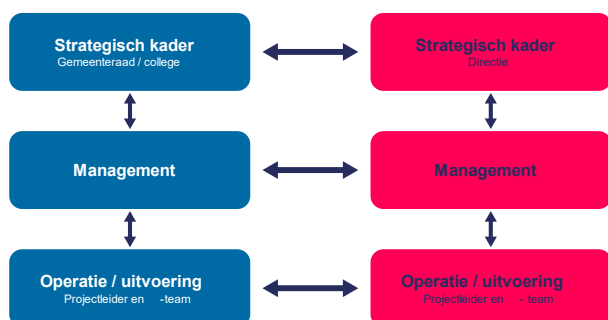
Het grondbeleid was niet beperkend in het opnieuw verkrijgen van grip door de gemeente, de financiële mogelijkheden voor bijvoorbeeld het terugkopen van gronden wel. Uit interviews blijkt dat andere formuleringen in de overeenkomsten niet tot meer

grip zouden hebben geleid. De overeenkomsten bevatten afspraken over wat er gebeurt bij realisatie en over de snelheid van realisatie, maar niet over wat er gebeurt bij geen realisatie. Als een overeenkomst wel een dergelijke afspraak bevat, wordt daar altijd een clause bij opgenomen voor 'onvoorziene omstandigheden' of 'onvoorziene marktomstandigheden', zo blijkt uit interviews. De verwachting is dat een clause voor 'onvoorziene omstandigheden' in de overeenkomsten, zou hebben geleid tot een vergelijkbare situatie als nu: geen grip van de gemeente op het starten van een ontwikkeling. De verwachting is ook dat als in de overeenkomst een clause was opgenomen die de gemeente wel deze grip had gegeven, deze clause een grote negatieve impact zou hebben gehad op de grondprijs. De gemeente wenste op de locatie voormalig gemeentehuis overigens zelf ook geen detailhandel meer, want dat zou leiden tot bouwen voor leegstand. Er was begrip voor het besluit van Wereldhave om dit niet meer te realiseren.

DE GEMEENTERAAD GAF GEEN NIEUWE RICHTING AAN EN KWAM IN EEN REACTIEVE POSITIE

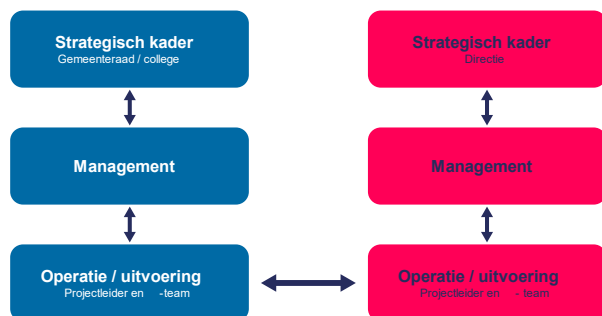
De Ruimtelijke Structuurvisie en de andere ruimtelijk-economische kaders boden geen richting en houvast voor de nieuwe situatie. De gemeenteraad hield vast aan de vastgestelde kaders en stelde vervolgens geen nieuwe richting vast voor de gebieden. Er ontstond een dynamiek met aan de ene kant een afwachterende gemeenteraad die actie verwachtte van de grondeigenaren en aan de andere kant afwachterende grondeigenaren. Toen de grondeigenaren na jaren met verschillende ideeën, uitgangspunten en plannen kwamen, ervoeren de grondeigenaren weinig houvast om te bepalen of deze ideeën, uitgangspunten en plannen ook haalbaar zouden zijn in het college en de gemeenteraad. Het gevolg was een kostbaar en tijdrovend proces van schetsen, uitgangspunten en plannen maken, die vervolgens weer afgewezen konden worden door de wethouder, het college of door de gemeenteraad. Een proces van *trial en error* met colleges en gemeenteraden met veranderende samenstellingen en voorkeuren. In dit proces is aan beide kanten onbegrip en frustratie ontstaan. Voor de locatie oude gemeentehuis is het begin 2025 gelukt om uitgangspunten vast te stellen die zowel door de grondeigenaar en de gemeenteraad gedragen worden. Over de locatie Bospoort is het gesprek gevoerd waarmee zicht is op nieuwe uitgangspunten. Eind 2025 worden deze aan de raad voorgelegd.

Figuur 1 Gemeente Initiatiefnemer / grondeigenaar



Figuur 1 (gebaseerd op Kaats en Opheij) geeft weer dat voor een goede samenwerking er op alle niveaus van de samenwerkende organisaties een goede samenwerking en afstemming plaats moeten vinden én dat tegelijk binnen de organisaties en goede samenwerking en afstemming plaats moet vinden. Wanneer dit niet het geval is, kunnen verschillende vormen van schijnsamenwerking ontstaan. Zo is voor een goede samenwerking zowel afstemming tussen de organisaties wenselijk op strategisch niveau dit kan zijn gemeenteraad en/of college met directie, op managementniveau en op projectniveau bijvoorbeeld tussen de projectleiders. Tegelijk is binnen de gemeentelijke organisatie goed opdrachtgeverschap en afstemming nodig tussen bestuur, management, en projectleider of -team.

Figuur 2 Gemeente Initiatiefnemer / grondeigenaar



Figuur 2 geeft schematisch de werkelijke situatie van samenwerking in de projecten in de nieuwe situatie aan. De samenwerking en contact verliep voor een groot deel via een u-baan: van strategisch kader naar operatie/uitvoering en dan in de andere organisatie weer omhoog en terug. De samenwerking verliep in grote mate via afstemming tussen projectleiders, o.a. door deelname in klankbordgroepen. De samenwerking werd daardoor complexer, tijdrovender en kostbaarder.

In de nieuwe situatie heeft de gemeenteraad een lange tijd een afwachtende houding aangenomen: zij verwachtte van de grondeigenaren dat zij met een nieuw initiatief voor het gebied zouden komen en hield daarbij in eerste instantie vast aan de bestaande kaders. Daarna verwachtte zij dat de initiatiefnemers met een nieuw initiatief en ontwikkelrichting voor het gebied zouden komen, zodat nieuwe uitgangspunten opgesteld konden worden voor de locaties. Deze verwachting was ook emotioneel geladen. De beleving was dat IKEA en Wereldhave hun deel van de afspraken in de samenwerking niet nakwamen. De gemeenteraad verzocht het college regelmatig om in gesprek te gaan met de initiatiefnemers om tot een nieuw initiatief te komen.

Uit interviews blijkt dat de indruk van de gemeenteraadsleden is, dat het lastig was voor het college om de initiatiefnemers te bewegen om tot nieuwe initiatieven te komen. De gemeenteraad voelt zich goed geïnformeerd door het college, maar tegelijkertijd kunnen de gemeenteraadsleden zich geen goed beeld vormen van de dynamiek tussen college, ambtelijke organisatie en initiatiefnemers. Ze weet niet goed wat bij de initiatiefnemers speelt en wat de initiatiefnemers voor ogen hebben en waarom. Dit wordt ervaren als een “black box” en “bermudadriehoek”.

In de nieuwe situatie heeft de gemeenteraad geen richting of uitgangspunten vastgesteld voor de ontwikkeling van de gebieden. De gemeenteraad gaf wel verschillende uiteenlopende ideeën en mogelijkheden mee aan de wethouder om met IKEA te bespreken voor de locatie Bospoort, zoals zonnepanelen, een transferium of vervangende bedrijfslocatie voor categorie 3 bedrijven van de Baanderij. Ondanks dat compensatie voor de Baanderij genoemd wordt als ontwikkelingsrichting in coalitieakkoorden, lijken er binnen de gemeenteraad verschillende voorkeuren te leven. Hierdoor is het niet helder welke ontwikkelingen echt op steun van de meerderheid van de raad kunnen rekenen. Voor de ‘locatie voormalig gemeentehuis’ werkte Wereldhave aan verschillende ideeën, verkenningen en plannen. Een deel van deze ideeën sneuvelden bij de wethouder. Het plan voor een bioscoop werd afgewezen door het college. Daarna spraken het college en Wereldhave af om eerst samen nieuwe uitgangspunten te formuleren, met de focus op woningbouw. De gemeente stelde in 2019/2020 deze uitgangspunten op met Wereldhave/Citystone en omwonenden in een klankbordgroep. De plannen en uitgangspunten bevatten een hogere bouwhoogte dan de 12 meter hoogte die mogelijk was in het geldende bestemmingsplan. Toen dit aan de gemeenteraad werd gepresenteerd, besloot het college eerst een gemeentelijke visie op bouwhoogtes op te laten stellen. Dit visietraject duurde 1 ½ jaar. De ‘nieuwe’ gemeenteraad besloot vervolgens om voor de ‘locatie voormalig gemeentehuis’ af te wijken van de in de visie voorgestelde hogere bouwhoogte; zij besloot met een amendement om vast te houden aan de 12 meter bouwhoogte van het geldende bestemmingsplan. Hierdoor kwam de planvorming voor de ‘locatie voormalig gemeentehuis’ stil te liggen. In 2022 kreeg het nieuwe college de opdracht om met Wereldhave te overleggen over de consequenties van het niet uitvoeren van de overeenkomst tot uitbreiding van de Winkelhof. In november 2023 vroeg de gemeenteraad het college om te verkennen of het Wereldhave lukt om binnen de vastgestelde 12 meter hoogte te bouwen. Of als dat niet lukt Wereldhave te laten aangeven wanneer dan wel bebouwing mogelijk is. De raad heeft daarbij meegegeven dat Wereldhave uitgenodigd moet worden tot bouwen en dat in de verkenning de verkeerssituatie en omwonenden moeten worden meegenomen. Daarbij geldt ook voor dit plot het uitgangspunt van 35% sociale woningbouw en 30% middendure woningbouw. Een voorstel met uitgangspunten, waaronder een hogere bouwhoogte, zijn begin 2025 aan de gemeenteraad ter besluitvorming voorgelegd en door de gemeenteraad vastgesteld.

De nieuwe situatie vanuit het perspectief van de grondeigenaren

Na het besluit om geen IKEA te ontwikkelen en geen uitbreiding van de Winkelhof te realiseren, moesten ambtenaren, bestuurders en IKEA en Wereldhave eerst weer nieuwe energie vinden om tot andere ontwikkelingen te komen. IKEA en Wereldhave waren om verschillende redenen terughoudend met de ontwikkeling van nieuwe plannen. Hierin speelden economische ontwikkelingen en concernveranderingen en -prioriteiten een rol. Voor de locatie voormalig gemeentehuis heeft Wereldhave sinds 2016 gewerkt aan nieuwe ideeën en plannen en meegewerkt aan nieuwe kaders en uitgangspunten. Na het vaststellen van de visie op bouwhoogtes, heeft Wereldhave aangegeven dat ze geen initiatief tot ontwikkeling zou nemen, zolang de maximale bouwhoogte van 12 meter in het bestemmingsplan blijft gelden. IKEA verkende of nog een kleiner concept stadswinkel mogelijk was, maar zag hier vanaf. Daarna onderzocht zij nog enkele tijdelijke alternatieven (zonnepark en olifantsgras) naar aanleiding van een motie van de gemeenteraad. Nadat IKEA in 2020 besloot zelf geen gebruik te gaan maken van het terrein, zijn door IKEA meerdere alternatieven onderzocht. Omdat hier ook andere partijen en belangen bij betrokken waren, was IKEA terughoudend om daar de openbaarheid over te zoeken. Beide grondeigenaren vinden het lastig om tot goede voorstellen te komen, zonder nieuwe richting of kaders vanuit de gemeente. De samenwerking met de gemeentelijke organisatie wordt tegelijkertijd gewaardeerd als goed en kundig. De samenwerking met de wethouder verliep vooral via de gemeentelijke organisatie. In deze nieuwe situatie voelden de grondeigenaren zich, sterker dan voorheen, afhankelijk van de voorkeuren van een wethouder en de positie van een wethouder in het college en de gemeenteraad.

De nieuwe situatie vanuit het perspectief van de wethouder (en college)

In de nieuwe situatie speelt een wethouder een zeer belangrijke rol, constateren zowel de ambtelijk betrokkenen als grondeigenaren. De wethouder (en vervolgens het college) bepaalt of zij zich sterk wil maken voor een voorstel en vanuit welke maatschappelijke en politieke doelen. De wethouder (en vervolgens college) bepaalt of zij een initiatief kansrijk vindt om voor te leggen aan de gemeenteraad. Het vraagt ook van de wethouder om over te brengen aan de gemeenteraad en samenleving wat het belang is van de ontwikkeling, ook bij bezwaren. De huidige wethouder werkt vanuit samenspel en momentum. Zij brengt partijen bij elkaar en benut informele momenten om het gesprek weer op gang te brengen en zoekt ook het directe contact met de grondeigenaren of hun ontwikkelaar. Voor de locatie voormalig gemeentehuis heeft zij van de gemeenteraad het verzoek gekregen om aan te geven binnen welke uitgangspunten Wereldhave wel mogelijkheden ziet. In januari 2025 heeft zij een voorstel met uitgangspunten ter besluitvorming aan de voorgelegd en inmiddels heeft de gemeenteraad deze uitgangspunten vastgesteld.

De nieuwe situatie vanuit het perspectief van de ambtelijke organisatie

In de nieuwe situatie zocht de ambtelijke organisatie het gesprek op met de initiatiefnemers. De eerste jaren gebeurde er heel weinig en was er alleen af en toe contact. De nieuwe situatie is voor een kleine ambtelijk organisatie als Leiderdorp een uitdaging. Door de (naderende) afronding van het W4 project en door de afronding van het centrumplan, was de organisatie niet meer ingericht op de projecten. Om goed om te gaan met de beperkt beschikbare capaciteit in de organisatie – het aantal beschikbare mensen en uren, heeft de gemeente een strakke prioritering op ruimtelijke projecten. Daarbij kijkt de gemeente steeds naar de activiteiten van de grondeigenaar/initiatiefnemer. Zodra een initiatiefnemer in beweging komt, ontstaat voor de gemeente de uitdaging dat zij moet gaan kiezen tussen de dan lopende geprioriteerde projecten en de initiatiefnemer die weer in beweging komt. Een lopend project hiervoor laten vallen, betekent een desinvestering van de werkzaamheden in dat project. Tegelijk draait het bij ruimtelijke projecten om momentum. Als de belangen en inspanningsbereidheid goed lijken samen te komen, is dat het moment om te bewegen.

DE GEMEENTERAAD VOERDE HET GESPREK OVER RICHTING EN AMBITIE OP PLANNIVEAU

De gemeenteraad probeerde vanuit haar bevoegdheid op bestemmingsplannen, grip te houden op de richting van beide ruimtelijke ontwikkelingen. Het gevolg was dat de gesprekken over ambities, richtingen en kaders vooral op planniveau plaats vonden. Hierdoor stond het locatieperspectief centraal, ten koste van het perspectief op de gewenste ontwikkelingen voor de gehele gemeente (en regio). Door het gesprek over een nieuwe richting en ambitie *alleen* op planniveau te voeren, wordt het lastiger om de grotere maatschappelijke belangen en ontwikkelingen (zoals woningbouw, economie, cultuur, natuur en leefomgevingskwaliteit) integraal af te wegen. De nadruk komt veel sterker te liggen op de *huidige en locatie specifieke* belangen. Dit heeft een remmende werking op ontwikkelingen.

Deze dynamiek was zeer waarschijnlijk onderdeel van de planvorming van de locatie oude gemeentehuis. Bij deze ontwikkeling hebben bouwhoogte, bouwmassa en verkeer meteen lokale impact. In dit dicht bewoonde centrumgebied kwamen omwonenden logischerwijs op voor hun belangen bij de gemeenteraad. De omwonenden werden ook nauw betrokken in de planvorming. Om dit locatieperspectief in een bredere perspectief te zetten, besloot het college eerst een gemeentelijke visie op bouwhoogtes op te stellen. Dus voor een breder perspectief op één omgevingsthema. Ze koos echter niet voor een integraal omgevingsperspectief. Zo'n perspectief op de hele gemeente staat wel centraal bij het aanpassen van de Ruimtelijke Structuurvisie of Omgevingsvisie. In de visie op bouwhoogtes is weliswaar vanuit de verschillen ruimtelijke thema's naar bouwhoogtes gekeken, maar ze deed alleen uitspraken over de bouwhoogtes en niet over aanpassingen aan de andere ruimtelijke thema's.

Uit de interviews blijkt dat, ook in Leiderdorp, inwoners die voorstander van een project of ontwikkeling zijn, minder van zich laten horen dan inwoners die tegen een ontwikkeling zijn.

DE GEMEENTERAAD HEEFT NIET ALLE BELANGENHEBBENDEN EVEN STERK IN BEELD

De gemeenteraad heeft bij haar beeldvorming niet alle belanghebbenden even sterk in beeld gehad. Veel raadsleden hebben intensief contact met inwoners in de projectomgeving. Ook spreken inwoners in bij raadsvergaderingen als belanghebbende. De gemeenteraadsleden hebben bij beide projecten echter geen direct contact met de grondeigenaren / initiatiefnemers. IKEA en Wereldhave hebben ook geen presentatie gegeven aan de gemeenteraad of ingesproken. Wereldhave heeft dit eerder wel voorgesteld, maar dit is niet gehonoreerd. De gemeenteraadsleden hebben wel direct contact met de ontwikkelaar, die Wereldhave betrok vanaf ongeveer 2020. We zien tegelijk dat er beelden en gevoelens over elkaar leven: van gemeenteraadsleden over de grondeigenaren en vice versa. Deze hebben een negatieve invloed (gehad) op de samenwerking.

Het was een grote teleurstelling en tegenslag voor de gemeenteraad, toen IKEA en Wereldhave besloten de projecten niet (in de oorspronkelijke vorm) te realiseren. De beleving was dat IKEA en Wereldhave hun deel van de afspraken in de samenwerking niet nakwamen. Dit gevoel wordt nog steeds zo geuit. Er is geen ruimte genomen om elkaar hierin te begrijpen en om te verkennen wat er van elkaar nodig is om weer verder te kunnen gaan. Er is ook geen gezamenlijk beeld gevormd wat voor een goede samenwerking nodig is. Op ambtelijk niveau en op college niveau lijkt dit begrip wel te zijn ontstaan.

De emoties zijn sterker rondom de locatie voormalig gemeentehuis. Daar zijn negatieve beelden over elkaar ontstaan bij de plannen voor hogere gebouwen. Inwoners en raadsleden die het niet met de plannen eens waren, hebben Wereldhave publiekelijk geldbeluste graaiers genoemd. Een vergelijkbaar frame komt ook in nieuwsberichten naar voren in het kader van het uitblijven van de nieuwbouw en daarmee ook het verbeteren van het plein door Wereldhave.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting

1.	Inleiding.....	9
2.	Bevindingen sturing gemeenteraad.....	11
3.	Bevindingen verdeling kosten en opbrengsten.....	21
4.	Lessen voor toekomstig omgevingsbeleid.....	24
	Bijlagen.....	25

1 Inleiding

De Rekenkamer Leiden & Leiderdorp doet onafhankelijk onderzoek naar het werk van de gemeente Leiden en de gemeente Leiderdorp. Zij onderzoekt het beleid, het werk van de ambtenaren en het werk van het gemeentebestuur. Ook kijkt zij naar de manier waarop deze gemeenten hun gemeenteraden en inwoners informeren. Doet de gemeente wat ze belooft? Levert het beleid ook op wat de bedoeling was? Informeren ze open en op tijd? De onderzoeken helpen de gemeenteraden bij hun controlerende taak.

1.1 ONDERZOEK NAAR STURING OP RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN

Dit onderzoek gaat over de gemeente Leiderdorp. Dit onderzoek doet de Rekenkamer omdat **zij wil weten of de gemeenteraad voldoende grip heeft op ruimtelijke ontwikkelingen en wat zij daarin kan verbeteren**. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn belangrijk omdat inwoners behoefte hebben aan woningen, winkels en bedrijven in Leiderdorp.

Een gemeenteraad kan sturing geven aan ruimtelijke ontwikkelingen door het vaststellen van visie en beleid. Hierin geeft zij aan wat de ambities en doelen van de gemeente zijn, hoe zij dat wil bereiken en binnen welke randvoorwaarden. De gemeenteraad geeft hiermee kaders en richting aan zichzelf en aan het college en de ambtelijke organisatie. Het college en de ambtelijke organisatie werken in ruimtelijke projecten, samen met andere partijen zoals projectontwikkelaars en inwoners, aan het realiseren van deze ambities en doelen binnen de gegeven kaders. De gemeenteraad kan ook sturing geven aan ruimtelijke ontwikkelingen door het beschikbaar maken van grond of geld en daar randvoorwaarden aan verbinden.

Effectief omgevingsbeleid legt een basis voor een passend aanbod van woningen, winkels en bedrijven in lijn met het karakter en de gewenste omgevingskwaliteit van een gemeente. Goed omgevingsbeleid stelt duidelijke ambities en kaders hiervoor. In de gemeente Leiderdorp zijn deze ambities en kaders voor de omgeving en voor het beschikbaar maken van grond en geld, opgenomen in de Ruimtelijke Structuurvisie en in het grondbeleid. Deze zijn door de gemeenteraad vastgesteld. **De Rekenkamer wil van dit onderzoek leren of de structuurvisie en het grondbeleid voldoende sturing bieden om de ambities te realiseren.**

De Rekenkamer wil in dit onderzoek leren van twee ruimtelijke projecten: **1) de ontwikkeling van het IKEA-terrein (locatie Bospoort) en 2) de ontwikkeling van de locatie van het voormalig gemeentehuis**. Deze twee ruimtelijke projecten hebben veel overeenkomsten. Bij beide projecten heeft de gemeente een terrein verkocht aan een ontwikkelaar. Beide projecten hebben een lange doorlooptijd. En voor beide projecten zijn de plannen tussentijds gewijzigd.

1.2 FOCUS OP STURING VANUIT EEN SAMENWERKINGSPERSPECTIEF

Ambities en kaders geven alleen richting en sturing als hier op de juiste manier mee wordt gewerkt. Hoe de gemeente met de ambities en kaders omgaat, is daarom net zo belangrijk als de inhoud van visie en beleid. Het niet behalen van ambities komt vaak door een combinatie van oorzaken in het samenspel tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie en in het samenspel tussen gemeente, samenwerkingspartners en inwoners. Met oorzaken zowel in de bovenstroom (bijvoorbeeld de formele verdeling van rollen en verantwoordelijkheden, raads- en collegevoorstellen en gemaakte afspraken in overeenkomsten), als in de onderstroom (cultuur, samenwerking en manier van werken). **De Rekenkamer wil van dit onderzoek leren hoe dit samenspel er in Leiderdorp uitziet en in hoeverre dit bijdraagt aan het al dan niet behalen van de ambities.**

De focus van het onderzoek ligt daarom op de samenwerking binnen de projecten. Daarmee bedoelen wij zowel de samenwerking binnen de gemeente, als tussen de gemeente en andere partijen. Dit onderzoek evalueert dus niet de inhoud van visie en beleid zelf, maar onderzoekt hoe visie en beleid in de praktijk richting en sturing geven en hoe hier in het samenspel tussen raad, gemeente en initiatiefnemers mee wordt omgegaan.

1.3 ONDERZOEKSVRAAG

De onderzoeksdoelen hebben geleid tot de volgende hoofdonderzoeksvraag:

Op welke manier hebben de kaders uit de Ruimtelijke 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 (Bospoort) en de locatie van het voormalig gemeentehuis?

1.4 DEELONDERZOEKSVRAGEN

In dit onderzoek kijken we daarbij naar de volgende drie deelonderzoeksvragen:

- 4) Hoe heeft de gemeenteraad gestuurd op deze ruimtelijke projecten?
- 5) Welke rol heeft de verdeling van de kosten en opbrengsten gespeeld bij de bovenstaande projecten?
- 6) Wat kunnen de ambtelijke organisatie, gemeenteraad en college leren uit deze twee projecten over (toekomstig) omgevingsbeleid en de samenwerking hierin?

Waarom heeft de Rekenkamer voor dit onderzoek gekozen?

De Rekenkamer heeft voor dit onderzoek gekozen na gesprekken met de gemeenteraad van Leiderdorp over welke onderwerpen interessant zijn voor onderzoek. Tijdens deze gesprekken kreeg de Rekenkamer de indruk dat het voor de gemeente lastig is om bij ruimtelijke projecten de gestelde doelen op de gewenste wijze te halen. Twee projecten werden genoemd als voorbeeld: 1) de ontwikkeling van het IKEA-terrein en 2) de ontwikkeling van de locatie van het voormalig gemeentehuis.

1.5 SCOPE VAN HET ONDERZOEK

Tijdscope: in lijn met de onderzoeksvraag ligt de focus van dit onderzoek op de periode na de vaststelling van de Ruimtelijke Structuurvisie in 2015. Tijdens het onderzoek bleek dat beleid en ontwikkelingen van voor 2015, doorwerkten in de projecten. Deze zijn, wanneer ze relevant zijn, in dit onderzoeksrapport benoemd.

Inhoudelijke scope: de focus van dit onderzoek ligt op de twee ruimtelijke projecten 'locatie voormalig gemeentehuis' en 'IKEA-terrein' (locatie Bospoort). Tijdens het onderzoek bleek dat beide projecten deelprojecten zijn van grotere gebiedsontwikkelingen, namelijk: de ontwikkeling van de Winkelhof binnen het Centrumplan en de ontwikkeling van de A4 zone. Deze context is, wanneer zij relevant is, meegenomen.

1.6 ONDERZOEKSOPZET

Voor het onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

- documentenanalyse (zie bijlage 1)
- interviews, individueel en in groepsverband (zie bijlage 2).

Beperkingen in de onderzoeksopzet

We spraken ambtenaren en oud-ambtenaren die ook al voor 2015 betrokken waren. We spraken met gemeenteraadsleden van de huidige gemeenteraad, waarvan een aantal leden al voor 2015 actief waren in de gemeenteraad. Voor het perspectief van het college, hebben we enkel met de huidige verantwoordelijk wethouder gesproken.

Wij zijn dankbaar voor de betrokkenheid van de oud-medewerkers van de gemeente die hun tijd beschikbaar hebben gesteld voor de interviews en de bereidheid van de gemeentelijke organisatie om dit mogelijk te maken.

Normenkader

Voor het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van een normenkader (zie bijlage 3). Dit normenkader hebben we gebruikt als basis voor de documentenanalyse en interviews. Het normenkader is verfijnder dan de onderzoeksvragen. In dit onderzoeksrapport ligt de focus op het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Wanneer andere aspecten uit het normenkader hiervoor relevant zijn, zijn ze opgenomen in dit onderzoeksrapport.

1.7 LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 beschrijft de bevindingen over sturing door de gemeenteraad, gevolgd door de bevindingen over de verdeling van kosten en opbrengsten in hoofdstuk 3 en een aantal lessen uit de gesprekken met respondenten in hoofdstuk 4.

2 Bevindingen sturing gemeenteraad

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag: hoe heeft de gemeenteraad gestuurd op de ruimtelijke projecten IKEA (locatie Bospoort) en locatie voormalig gemeentehuis? In dit hoofdstuk ligt de focus op de kaderstellende rol van de gemeenteraad: op de sturing door het vaststellen en bijstellen van visie en beleid. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van de visie en beleid op ruimtelijke ontwikkelingen. Paragraaf 2.2 beschrijft vervolgens hoe dit beleid doorwerkte in de samenwerking in de uitvoering van beide projecten. Paragraaf 2.3 vervolgt met de hoe de koersverandering van IKEA en Wereldhave leidde tot gripverlies en een reactieve positie van de gemeenteraad. Daarna beschrijft paragraaf 2.4 hoe deze nieuwe situatie doorwerkt in de samenwerking in de uitvoering van beide projecten. De drie laatste paragrafen beschrijven de nieuwe situatie vanuit het perspectief van de grondeigenaren (2.5), de wethouder (en het college) (2.6) en de ambtelijke organisatie (2.7).

2.1 STURING AAN DE RUIMTELIJKE PROJECTEN VANUIT VISIE EN BELEID

In de eerste fase van beide ruimtelijke projecten gaf de gemeenteraad sturing aan de ruimtelijke projecten door het vaststellen van ruimtelijke en ruimtelijk-economische kaders. De gemeenteraad doet in deze kaders duidelijke uitspraken over richting en ambities, de rol van gemeente in het realiseren van deze kaders en over de inzet van ruimtelijke instrumenten waaronder het grondbeleid.

Het project 'locatie voormalig gemeentehuis' was onderdeel van de kwalitatieve versterking van het centrum Leiderdorp. Het was onderdeel van de ontwikkeling van de Winkelhof als bruisend stadsdeelcentrum¹. Het project IKEA (locatie Bospoort) was onderdeel van de kwalitatieve versterking van de A4 zone: W4. Het W4 project moest zorgen voor een verbeterde inpassing van de verbrede A4 in de Leidse regio (herontwikkeling knooppunt N446).

De gemeenteraad had al voor de structuurvisie kaders voor beide ontwikkelingen vastgesteld

Voor beide ontwikkelingen had de gemeenteraad al voor het opstellen van de Ruimtelijke Structuurvisie, ruimtelijke kaders vastgesteld: namelijk het Masterplan Centrum Leiderdorp (2001) en het Bestemmingsplan Nieuw Centrum en het Masterplan W4 (2002) gevolgd door het Structuurplan W4 (2002), het Stedenbouwkundigplan W4 (2002) en bestemmingsplan. Deze ruimtelijke kaders zijn meer gedetailleerd dan de ruimtelijke structuurvisie en zijn op hoofdlijnen geborgd in de Ruimtelijke Structuurvisie (2015). In de ambtelijke praktijk waren deze meer gedetailleerde kaders leidend, zo blijkt uit interviews.

De gemeenteraad gaf ook sturing met het kader Structuurvisie detailhandel Leiderdorp

Beide projecten waren een belangrijk onderdeel van de 'Structuurvisie detailhandel Leiderdorp binnen regionaal kader (2003)'. Hierin streeft de gemeente naar een duurzame versterking en ontwikkeling van de detailhandel structuur, lokaal én regionaal. De visie geeft aan welk winkelaanbod in Leiderdorp gewenst en haalbaar is. Hieruit blijkt dat de ruimtelijk-economische structuur en de strategie voor Leiderdorp in regionaal perspectief en in regionale samenhang is ontwikkeld. De bedoeling van de visie is om te komen tot een complementaire regionale voorzieningen structuur met meerwaarde, om regionale kansen te benutten (W4) en tegelijk de lokale voorzieningen in Leiderdorp te versterken. Het lijkt erop dat Leiderdorp hiermee tijdig strategisch heeft ingezet om de W4 ontwikkeling (wonen, water, wegen en werken) goed te benutten en de rol op te pakken die zij als gemeente toebedeeld kreeg in de 5e nota RO en stellingname brief Ruimte 2022 (liberalisering en decentralisering detailhandel beleid).

De gemeenteraad heeft duidelijke uitspraken gedaan over de rol van de gemeente in de Toekomstvisie

In de 'Toekomstvisie Leiderdorp 2025. Samenwerken en verbinden' (2013) geeft de gemeente in algemene zin aan hoe zij haar rol in de samenleving ziet. Uitgangspunt is een bestuurlijk zelfstandig Leiderdorp dat samenwerkt met haar omgeving. De leidende gedachte is: "Samenwerken in rust en ruimte met een open blik naar de regio". De gemeente kiest voor het versterken van haar positie in de samenwerking in de Leidse regio als onderdeel van de netwerkstad en voor het benutten van de schaal van Holland Rijnland voor bovenregionale en strategische thema's. Dat doet zij mede als strategie om met de kwetsbaarheid van een relatief kleine ambtelijke organisatie om te gaan. Ook binnen de gemeente Leiderdorp kiest ze voor een rol als regisseur en netwerkspeeler, met meer ruimte voor de samenleving en maatschappelijk middenveld voor uitvoering.

¹ De regionaal tot stand gekomen Structuurvisie Detailhandel spreekt over stadscentra en de gemeentelijke visies en beleid spreken over een dorp en dorpscentrum.

Visie en beleid: Winkelhof als bruisend centrum Leiderdorp

Het doel van het beleid van de gemeente is om van de Winkelhof een écht stadscentrum* te maken. Dit stadscentrum* is ondersteunend aan het hoofdwinkelcentrum Leiden. De gemeente wil het hele centrumgebied ontwikkelen tot een bruisende dorpshart.

Het Masterplan Centrum Leiderdorp (2000) biedt een onderbouwde visie op de kansen en potenties van de centrumzone, een ruimtelijk ontwerp op hoofdlijnen en aanwijzingen voor de verschillende projecten die samen tot het beoogde resultaat moeten leiden. Het Masterplan is zowel een beleidskader in algemene zin, als sturingsinstrument voor de concrete projectmatige uitwerking. Strategisch en integraal. Geen eindproduct, maar de grondslag voor ontwikkelingen. Het Masterplan bevat 4 principes en 14 projecten voor kwaliteitsverbetering van de openbare ruimte inclusief mobiliteit en parkeren, functieveranderingen en kwaliteitsverbetering van gebouwen. Ook bevat het een financiële onderbouwing en proces voor verdere uitwerking. De doorontwikkeling van het winkelcentrum Winkelhof is een belangrijk project in het masterplan. Doel is Winkelcentrum Winkelhof te ontwikkelen als hoofdcentrum van Leiderdorp. Het moet leiden tot een verbetering van de uitstraling van de Winkelhof en haar directe omgeving, zoals het centrumplein (plein aan de Statendaalder) en het nabijgelegen kantorencomplex Statenhof. De ambitie is het gehele centrum door te ontwikkelen tot kloppend hart van Leiderdorp. Een centrum met functies, eigenschappen en uitstraling, die horen bij een stadhart en die identiteit geven aan Leiderdorp.

De locatie 'voormalig gemeentehuis' is in 2000 nog geen project in het originele Masterplan. Dat wordt ze pas, als vanwege de moeizame planvorming waarbij niet voldoende ruimte voor de uitbreiding van de Winkelhof te vinden was, de gemeenteraad besluit om het gemeentehuis niet te renoveren, maar te slopen en naar een andere locatie te verhuizen. Daarmee werd het onderdeel van het Masterplan, zo blijkt uit interviews.

In de Ruimtelijke Structuurvisie (2015) heeft de locatie 'voormalig gemeentehuis' de functie 'uitbreiding retail'. De bedoeling is dat de eigenaar van Winkelhof, de Winkelhof uitbreidt op de locatie voormalig gemeentehuis. In de Ruimtelijke Structuurvisie is in het gebied Winkelhof minder detailhandel gepland, dan eerder de ambitie was in de Structuurvisie Detailhandel. "Mede vanwege de afnemende vraag naar winkelruimte zijn de eerdere, ambitieuze plannen voor de korte termijn bijgesteld (Structuurvisie, pg 23)." De plannen voor de Winkelhof gaan hand in hand met de herinrichting van de openbare ruimte.

De Winkelhof is in de Ruimtelijke Structuurvisie aangeduid als hoogdynamisch gebied. Dat is een gebied waarin de gemeente de dynamiek op gang wil brengen en houden. De gemeente ziet voor zichzelf een hoofdrol bij de inrichting van het openbaar gebied en zal de uitvoering daarvan merendeels zelf ter hand nemen. Het gebied wordt ontwikkeld aan de hand van de visie van het Centrumplan. De gemeente houdt dit plan actueel, samen met de ontwikkelende partijen en omwonenden. Daarnaast draagt de gemeente de visie op het gebied actief uit, om te stimuleren dat het gebied zicht ontwikkelt tot bruisend dorpshart.

** De regionaal tot stand gekomen Structuurvisie Detailhandel spreekt over stadscentra en de gemeentelijke visies en beleid spreken over een dorp en dorpshart.*

Visie en beleid locatie Bospoort (IKEA)

De gemeente vindt de locatie Bospoort geschikt voor grootschalige woninginrichting zaken of voor een solitair grootschalig woonwarenhuis. De ontwikkeling van trendy woonwarenhuis kan door haar autonome trekkracht en grote bezoekersaantallen een belangrijke toegevoegde waarde voor de regio zijn. De locatie heeft de kwaliteiten om tot een trekpleister te worden en daarmee ook het publiek aantrekken voor het Meubelplein en de perifere detailhandel in de hele A4 zone. Deze hele zone wordt gezien als een locatie met toppotentie voor economische ontwikkeling. De gemeente ziet de ontwikkeling van de Bospoort als startpunt voor de transformatie naar een gebied met mix van winkels, horeca en leisure. De locatie Bospoort is in de Ruimtelijke Structuurvisie aangeduid als hoogdynamisch gebied. Dat is een gebied waarin de gemeente de dynamiek op gang wil brengen en houden.

De gemeenteraad heeft duidelijke uitspraken gedaan over de rol van de gemeente in de Structuurvisie

In de 'Ruimtelijke Structuurvisie 2035 Leiderdorp' (2015) schrijft de gemeente dat zij kiest voor een faciliterende rol. De gemeente stelt de kaders vast en werkt voor het verwezenlijken van de ambities samen met bewoners en ondernemers. De Ruimtelijke Structuurvisie is daarvoor een sturings-, inspiratie- en afwegingskader. "Deze structuurvisie vormt een belangrijk kader voor het al

dan niet meewerken aan verschillende ruimtelijke initiatieven. Ze bevat de koers voor het dagelijks handelen van ‘de gemeente’. Voor het college en de gemeenteraad geeft de structuurvisie aan welke ontwikkelingen van belang zijn en welke regie daarop noodzakelijk of wenselijk is. Voor de ambtelijke organisatie is ze leidraad voor onder andere het afwegen van initiatieven. Aan de samenleving biedt ze duidelijkheid over de wenselijke en mogelijke ontwikkelingen en geeft ze de kaders waaraan voorstellen hiervoor op hoofdlijnen moeten voldoen. De structuurvisie vormt een expliciete uitnodiging om initiatieven te ontplooiën die leiden tot gebiedsdynamiek en kwaliteitsversterking.”

De gemeente geeft in de Structuurvisie een duidelijke sturingsfilosofie op beide ruimtelijke ontwikkelingen

In de ‘Ruimtelijke Structuurvisie 2035 onderscheidt de gemeente vier rollen die zij in kan nemen in een ruimtelijke ontwikkeling: initiërend en uitvoerend, kaders stellen en zaken regelen, faciliteren en uitnodigen, en tegenhouden door verbod en door niet mee te werken. De structuurvisie beschrijft ook een sturingsfilosofie per gebiedstype (laag dynamisch, dynamisch en hoog dynamisch). In de hoog dynamische gebieden ‘A4 zone’ en ‘Winkelhof’ heeft de gemeente de rol: initiërend en uitvoerend. De Structuurvisie zegt hierover: “Door ontwikkelplannen en gebiedsvisies worden gebiedsgerichte concrete plannen gemaakt, die sturend zijn bij toekomstige ontwikkelingen. Bij de uitvoering van de (herontwikkelings)plannen zijn de particuliere initiatiefnemers aan zet.”

De gemeente geeft in de Structuurvisie duidelijk aan welke ruimtelijke instrumenten zij inzet, waaronder grondbeleid

De structuurvisie beschrijft wanneer de gemeente ontwikkelingen wel of niet via bestemmingsplannen wil regelen en wanneer zij faciliterend of actief grondbeleid inzet. Omdat de gemeente ook nee wil kunnen zeggen tegen nieuwe initiatieven, kiest ze ervoor “om nieuwe ontwikkelingen die ingrijpender zijn dan een ‘gewone’ uitbreiding of een bepaalde verbetering of verbreding van activiteiten (die noodzakelijk is voor een financieel gezonde bedrijfsvoering), niet meer rechtstreeks te regelen in de bestemmingsplannen. Ze maakt hierbij een uitzondering voor ontwikkelingen die reeds voldoende concreet zijn, waarbij de rechten en plichten bekend zijn en deze (indien noodzakelijk) al in een anterieure overeenkomst verankerd zijn.” Het uitgangspunt van het grondbeleid is faciliterend grondbeleid, waarbij de gemeente er ook voor kan kiezen om bij maatschappelijk belang actief grondbeleid in te zetten. Hierbij moet het financiële risico, ook op langere termijn, wel aanvaardbaar zijn. Alleen in situaties van publiek of maatschappelijk belang, zal het in eigendom verwerven van een locatie worden overwogen.

2.2 DOORWERKING VISIE EN BELEID IN DE SAMENWERKING IN DE UITVOERING

Het beleid werkte door in de organisatie en uitvoering van het project IKEA (locatie Bospoort). Dat wil niet zeggen dat alles gemakkelijk ging en er geen discussies of rechtszaken met omwonenden waren, maar in grote lijnen werden de geplande stappen gezet. Dit blijkt zowel uit de documentenanalyse als uit de interviews.

Het W4 masterplan was het uitgangspunt zowel ruimtelijk, financieel als organisatorisch voor de ontwikkeling van de locatie Bospoort. De gemeente had hiervoor ook een forse Rijksbijdrage ontvangen. Het W4 plan functioneerde als kader voor het hele traject dat leidde tot de beslissing om een IKEA te vestigen op de locatie, de vaststelling van het bestemmingsplan, de aanpassing van de verkeerstructuur in en langs het gebied, de verplaatsing van het Pannenkoekenboerderij, en de overdracht van de grond van de gemeente aan IKEA.

De hele uitvoering van het W4 masterplan was ondergebracht bij het projectbureau W4. Dit projectbureau was geen onderdeel van de gemeentelijke organisatie, maar hier werkte ook medewerkers van de gemeente Leiderdorp. Oorspronkelijk zou het gebied Bospoort – net als de rest van het W4 gebied – door Bohemen worden ontwikkeld. Echter, IKEA werkt alleen met eigen ontwikkelaars voor de ontwikkeling van haar vestigingen. Daarom is de locatie Bospoort door de gemeente verkocht aan IKEA zodat IKEA de locatie zelf kon ontwikkelen. In 2006 werd de realisatie overeenkomst hiervoor gesloten.

Het beleid werkt ook door in organisatie en de uitvoering van het project ‘locatie oude gemeentehuis’ (onderdeel van de ontwikkeling Winkelhof). Het leidende kader voor de uitvoering en samenwerking waren de ambities en doelen in de Structuurvisie Detailhandel (2003), het Masterplan centrumgebied (2000), het bestemmingsplan “Nieuw Centrum” (2013) en verschillende overeenkomsten. Deze zijn op hoofdlijnen in 2015 in de structuurvisie geborgd.

Het project ‘locatie oude gemeentehuis’ werd onderdeel van het centrumplan nadat duidelijk was geworden dat de gemeente het gemeentehuis niet ging renoveren en dus moest verhuizen én nadat op basis van studies duidelijk was geworden dat het beoogde aantal vierkante meters detailhandel in het centrumplan alleen gerealiseerd kon worden door een uitbreiding van Winkelhof richting het (plot)gemeentekantoor.

De ontwikkeling van de locatie oude gemeentehuis was een lastige ruimtelijke puzzel

De ontwikkeling van de locatie oude gemeentehuis was van begin af aan een lastige ruimtelijke puzzel met veel verschillende perspectieven en belangen. Zoals de belangen van de eigenaar van Winkelhof: Wereldhave wilde Winkelhof uitbreiden en de kwaliteit van winkelgebied verbeteren om een aantrekkelijker winkelcentrum te worden. Daarnaast zijn er de belangen van de gemeente. Zij heeft het publieke belang om te zorgen voor ruimtelijke ontwikkeling en het verbeteren van de omgevingskwaliteit van het centrumgebied én zij heeft het financieel belang om voldoende geld te ontvangen voor de verkoop van de gemeentegrond voor de realisatie van een ander gemeentehuis. En de belangen van omwonenden zoals een betere kwaliteit van de leefomgeving en met veel zorgen over verkeer, parkeren, groen en natuur. En de belangen van andere vastgoedeigenaren en gebruikers in het gebied. Voordat de ontwikkelingsrichting van het centrumplan in de Ruimtelijke Structuurvisie werd opgenomen, kwam het project meerdere malen onder druk te staan. Zo koos de gemeenteraad na een coalitiewijziging in 2006 om opnieuw te beginnen met het centrumplan. Ook werd door de gemeenteraad besloten het gemeentehuis niet meer te vestigen in het centrumplangebied, maar buiten het centrum van Leiderdorp.

Voor de locatie voormalig gemeentehuis is in 2005 een intentieovereenkomst gesloten en in 2009 is een overeenkomst opgesteld met daarin afspraken over doel, verdeling van rollen en overdracht van (bouwrijpe) grond. Aan deze overeenkomst is in 2012 een addendum toegevoegd. Daarin is opgenomen hoe om te gaan met de vertraging van het bestemmingsplan Nieuw Centrum als gevolg van juridische procedures. Na het onherroepelijk worden van dit bestemmingsplan, is in 2013 voor de grondoverdracht een nieuwe overeenkomst opgesteld ter vervanging van de oude overeenkomst en het addendum.

In het bestemmingsplan zijn de kaders aangegeven van wat in het gebied is toegestaan en in de overeenkomst zijn daarop aanvullende afspraken gemaakt over kostenverdeling en de realisatie zoals de ontwikkeling van de openbare ruimte (verkeer, parkeren, plein, over evt. andere benodigde grondtransacties, het terugkopen van gronden en openbaar gebied en over vergunningen). Het bestemmingsplan en de afspraken in de overeenkomst met Wereldhave zijn daarna leidend geworden voor de ontwikkeling van de locatie.

2.3 KOERSVERANDERING INITIATIEFNEMERS LEIDDE TOT GRIPVERLIES EN REACTIEVE POSITIE

Doordat na de vaststelling van alle publieke kaders én na de grondoverdracht van de gemeente aan IKEA en Wereldhave, beide partijen besloten de projecten niet in de oorspronkelijke vorm te realiseren, verloor de gemeenteraad de grip op de gebiedsontwikkelingen. Zij raakte het initiatief kwijt.

Verandering van koers door initiatiefnemers na verkoop van gronden door de gemeente

In 2018 besloot IKEA geen vestiging te realiseren in Leiderdorp. De reden voor dit besluit was dat de internationale IKEA Group in haar mondiale expansiestrategie nieuwe strategische keuzes had gemaakt. Zij besloot geen nieuwe grootschalige woonwarenhuizen meer toe te voegen in de gebieden waar al een ruime dekking is. Het W4 masterplan en de Ruimtelijke Structuurvisie gaf voor nieuwe ontwikkeling geen richting en handvat meer. Zij waren vooral gericht voor op de komst van IKEA. Ook het vastgestelde bestemmingsplan was helemaal ingericht voor één groot IKEA filiaal en zou bij andere vormen van detailhandel gewijzigd moeten worden.

Ook Wereldhave besloot de Winkelhof niet uit te breiden. De redenen hiervoor waren de detailhandelscrisis en daarmee samenhangende wijzigingen in de concernstrategie. De Ruimtelijke Structuurvisie gaf voor nieuwe andere ontwikkelingen geen richting en handvat meer. Het geldende bestemmingsplan Nieuw Centrum werkte beperkend – nieuwe ontwikkelingen zouden een aanpassing van het bestemmingsplan vragen.

Dat deze situatie zou kunnen ontstaan, was door niemand voorzien. Deze situatie was ook door niemand op voorhand beoogd.

De koersverandering van initiatiefnemers leidde tot verlies van grip op de gebiedsontwikkelingen

De koersveranderingen werden door de gemeenteraadsleden verschillend ervaren: zowel als het niet nakomen van afspraken en onthutst zijn hierover, als overmacht door de economische crisis en de afnemende economische kansen voor detailhandel. De veranderingen van koers leidde tot handelingsverlegenheid: wat doe je als gemeenteraad en als college, wanneer je alle zaken publiekrechtelijk (bestemmingsplan en vergunningen, verkeersinfrastructuur etc.) en privaatrechtelijk (opleveren gronden voor ontwikkeling) hebt geregeld en de initiatiefnemer daarmee volledig hebt gefaciliteerd, maar de initiatiefnemer na overdracht van de

grond besluit om het project niet te realiseren? Als de aanleiding daarvan buiten jouw invloedssfeer ligt en hier ook in meer of mindere mate begrip voor is? Hoe kun je sturen op het uitvoeren van een initiatief of op het ontwikkelen van een nieuw initiatief nadat de grond verkocht is en de beoogde koers voor de betreffende gebieden in de Ruimtelijke Structuurvisie ook zeer waarschijnlijk niet meer reëel is?

Het beeld van de geïnterviewde gemeenteraadsleden is, dat met de verkoop van de grond in beide projecten het initiatief volledig bij de nieuwe eigenaren van de grond is komen te liggen. De raadleden ervaren dat zij met de bestemmingsplannen wel kunnen sturen op *wat* er in het gebied wel of niet kan komen, maar dat zij niet kunnen sturen op *dat* er iets gaat komen. Een gemeente kan een initiatiefnemer die binnen een bestemmingsplan wel de mogelijkheid tot ontwikkelen heeft, maar dit niet (meer) gaat doen, niet gemakkelijk in beweging krijgen. Als een initiatiefnemer iets anders wil ontwikkelen dan in het bestemmingsplan is toegestaan, dan kan de gemeenteraad met een bestemmingsplan wel reactief sturen.

Een vraag die bij de geïnterviewde leden van gemeenteraad dan ook leeft is: hadden we bij de verkoop van de grond kunnen borgen dat wanneer de initiatiefnemer niets realiseert, je deze initiatiefnemer kunt dwingen tot realisatie of teruggave van de grond? Zijn er andere juridische mogelijkheden om realisatie te borgen na de verkoop van grond? Zoals een boete bij niet realiseren, een bestemmingsplan wijziging, terugkopen of onteigenen?

De koersverandering leidde tot een meer afwachthende houding van de gemeenteraad

In de nieuwe situatie heeft de gemeenteraad een lange tijd een afwachthende houding aangenomen: zij verwachtte van de grondeigenaren dat zij met een nieuw initiatief voor het gebied zouden komen en hield daarbij in eerste instantie vast aan de bestaande kaders. Daarna verwachtte zij dat de initiatiefnemers met een nieuw initiatief en ontwikkelrichting voor het gebied zouden komen, zodat nieuwe uitgangspunten opgesteld konden worden voor de locaties. Deze verwachting was ook emotioneel geladen. De beleving was dat IKEA en Wereldhave hun deel van de afspraken in de samenwerking niet nakwamen. De gemeenteraad verzocht het college regelmatig om in gesprek te gaan met de initiatiefnemers om tot een nieuw initiatief te komen.

De koersverandering van initiatiefnemers leidde tot een minder sterke informatiepositie van de gemeenteraad

Het college heeft met de initiatiefnemers gesprekken gevoerd over hoe nu verder te gaan. Daarbij zijn verschillende scenario's verkend. De mate van bereidheid van de initiatiefnemers om mee te denken en om tot nieuwe initiatieven te komen, verschilde tussen de initiatiefnemers en in de tijd. De gemeenteraad hoorde weinig meer over de ontwikkelingen. Ook had zij geen kennis van de motivatie en wensen van de initiatiefnemers. De gemeenteraad heeft wel de indruk goed geïnformeerd te zijn door het college, maar kan dat zelf tegelijk niet goed beoordelen. Tussen de initiatiefnemers en de gemeenteraad bestond geen direct contact. Dat contact verliep altijd via het college. Wanneer sprake is van een relevante ontwikkeling, hoort de gemeenteraad dit van het college en de gemeenteraad leest over ontwikkelingen in de krant.

De gemeenteraad voerde het gesprek over richting en ambitie op planniveau

De gemeenteraad probeerde vanuit haar bevoegdheid op bestemmingsplannen, grip te houden op de richting van beide ruimtelijke ontwikkelingen. Het gevolg was dat de gesprekken over ambities, richtingen en kaders vooral op planniveau plaats vonden. Hierdoor stond het locatieperspectief centraal, ten koste van het perspectief op de gewenste ontwikkelingen voor de gehele gemeente (en regio). Door het gesprek over een nieuwe richting en ambitie alleen op planniveau te voeren, wordt het lastiger om de grotere maatschappelijke belangen en ontwikkelingen (zoals woningbouw, economie, cultuur, natuur en leefomgevingskwaliteit) integraal af te wegen. De nadruk komt veel sterker te liggen op de huidige en locatie specifieke belangen. Dit heeft een remmende werking op ontwikkelingen.

Deze dynamiek was zeer waarschijnlijk onderdeel van de planvorming van de locatie oude gemeentehuis. Bij deze ontwikkeling hebben bouwhoogte, bouwmassa en verkeer meteen lokale impact. In dit dicht bewoonde centrumgebied kwamen omwonenden logischerwijs op voor hun belangen bij de gemeenteraad. De omwonenden werden ook nauw betrokken in de planvorming. Om dit locatieperspectief in een bredere perspectief te zetten, besloot het college eerst een gemeentelijke visie op bouwhoogtes op te stellen. Dus voor een breder perspectief op één omgevingsthema. Dit deed ze op advies van het projectteam nadat aan de gemeenteraad een presentatie was gegeven en duidelijk was dat hoogte een discussiepunt zou zijn. Ze koos echter niet voor een integraal omgevingsperspectief. Zo'n perspectief op de hele gemeente staat wel centraal bij het aanpassen van de Ruimtelijke Structuurvisie of Omgevingsvisie. In de visie op bouwhoogtes is weliswaar vanuit de verschillen ruimtelijke thema's naar

bouwhoogtes gekeken, maar ze deed alleen uitspraken over de bouwhoogtes en niet over aanpassingen aan de andere ruimtelijke thema's.

Door de raad is in november 2022 vervolgens bij het vaststellen van de visie op bouwhoogtes een amendement voor de locatie plot oude gemeentehuis aangenomen. In afwijking van de visie werd als uitgangspunt voor deze locatie als bouwhoogte de maximaal 12 meter uit het bestemmingsplan vastgesteld. De hoogte was beperkend voor de ontwikkeling naar woningbouw en commerciële voorzieningen in de plint.

De gemeenteraad had niet alle belanghebbenden even sterk in beeld

De gemeenteraad heeft bij haar beeldvorming niet alle belanghebbenden even sterk in beeld gehad. Veel raadsleden hebben intensief contact met inwoners in de projectomgeving. Ook spreken inwoners in bij raadvergaderingen als belanghebbende. De gemeenteraadsleden hebben bij beide projecten echter geen direct contact met de grondeigenaren / initiatiefnemers. IKEA en Wereldhave hebben ook geen presentatie gegeven aan de gemeenteraad of ingesproken. Wereldhave heeft dit eerder wel voorgesteld, maar dit is niet gehonoreerd. De gemeenteraadsleden hebben wel direct contact met de ontwikkelaar, die Wereldhave betrok vanaf ongeveer 2019. We zien tegelijk dat er beelden en gevoelens over elkaar leven: van gemeenteraadsleden over de grondeigenaren en vice versa. Deze hebben een negatieve invloed (gehad) op de samenwerking.

Het was een grote teleurstelling en tegenslag voor de gemeenteraad, toen IKEA en Wereldhave besloten de projecten niet (in de oorspronkelijke vorm) te realiseren. De beleving was dat IKEA en Wereldhave hun deel van de afspraken in de samenwerking niet nakwamen. Dit gevoel wordt nog steeds zo geuit. Er is geen ruimte genomen om elkaar hierin te begrijpen en om te verkennen wat er van elkaar nodig is om weer verder te kunnen gaan. Er is ook geen gezamenlijk beeld gevormd wat voor een goede samenwerking nodig is. Op ambtelijk niveau en op collegeniveau lijkt dit begrip wel te zijn ontstaan.

De emoties zijn sterker rondom de locatie voormalig gemeentehuis. Daar zijn negatieve beelden over elkaar ontstaan bij de plannen voor hogere gebouwen. Inwoners en raadsleden die het niet met de plannen eens waren, hebben Wereldhave publiekelijk geldbeluste graaiers genoemd. Een vergelijkbaar frame komt ook in nieuwsberichten naar voren in het kader van het uitblijven van de nieuwbouw en daarmee ook het verbeteren van het plein door Wereldhave.

2.4 DOORWERKING VAN DE NIEUWE SITUATIE IN DE SAMENWERKING IN DE UITVOERING

Na de koerswijziging van IKEA en Wereldhave, hield de gemeente in eerste instantie vast aan de vastgestelde visie en afspraken. Dat beperkte de mogelijkheden voor andere ontwikkelingen. Het geldende beleidskader bood geen handvat meer voor de samenwerking in de uitvoering. Detailhandel op de locatie voormalig gemeentehuis en een IKEA of één groot woonwarenhuis op de locatie Bospoort waren niet meer reëel. De gemeenteraad vond dat de grondeigenaren met een nieuw initiatief of richting voor de locatie moesten komen, zonder dat zij zelf een nieuwe richting meegaf. Voor de locatie voormalig gemeentehuis gaf de gemeenteraad het college opdracht om met Wereldhave en omwonenden te komen tot uitgangspunten. Dit leidde tot een dynamiek met een kostbaar en tijdrovend proces van schetsen, uitgangspunten en plannen maken, die vervolgens weer afgewezen konden worden door de wethouder, het college of door de gemeenteraad. Een proces van *trial en error* met colleges en gemeenteraden met veranderende samenstellingen en voorkeuren. In dit proces is aan beide kanten onbegrip en frustratie ontstaan. Voor de locatie oude gemeentehuis is het begin 2025 gelukt om uitgangspunten vast te stellen die zowel door de grondeigenaar en de gemeenteraad gedragen worden. Over de locatie Bospoort is het gesprek gevoerd waarmee zicht is op nieuwe uitgangspunten. Eind 2025 worden deze aan de raad voorgelegd.

2.4.1 Doorwerking in de samenwerking en uitvoering Locatie Bospoort

Nadat IKEA in 2018 besloot niet meer over te gaan tot het realiseren van het initiële plan, zijn nog enkele alternatieven onderzocht. Zo heeft IKEA in eerste instantie verkend of er kon worden gekomen tot een kleiner concept, de stadswinkel. Maar hier werd ook vanaf gezien. Daarnaast is naar aanleiding van een motie van de raad gekeken of de grond tijdelijk kon worden gebruikt voor duurzame energiewinning tot dat er een definitieve bestemming was voor het perceel. Door IKEA is onderzocht om een tijdelijk zonnepark te realiseren, dit bleek niet haalbaar. Daarna is gekeken of het mogelijk was de grond in te zaaien met olifantsgras. Dit gras zou kunnen worden verwerkt tot biobrandstof of als vervanger van papier in verpakkingsmateriaal. Ook dit bleek niet haalbaar omdat de grond niet geschikt was voor het (op rendabele wijze) telen van olifantsgras.

Begin 2020 is uiteindelijk het formele besluit genomen door IKEA dat zij zelf geen gebruik gaat maken van de locatie en dat er een andere invulling moet worden gevonden. In 2020-2021 zijn in samenwerking tussen de gemeente en IKEA nog verdere verkenningen gedaan naar de mogelijke invulling van het terrein. De verkenning was gericht op de mogelijke bestemmingen: wonen, retail, bedrijvigheid, leisure, of een mix van de verschillende bestemmingen. Het was er op gericht te komen tot een ontwikkeling waar zowel de gemeente als IKEA baat bij zouden hebben en er dus een goede invulling zou komen voor de entree van Leiderdorp. Uit de verkenning kwam naar voren dat met name de invulling als bedrijventerrein de meest wenselijke en kansrijke optie leek. Dit is mede ingegeven doordat de gemeente op zoek is naar een compensatieterrein voor De Baanderij. De Baanderij wordt namelijk getransformeerd naar een aantrekkelijk woon-werkgebied.

De voortgang op het dossier wordt wel als moeizaam beschreven. Dit werd mede ingegeven door de vele personele wisselingen aan zowel IKEA als gemeente zijde. Ook de capaciteitsbeperkingen waren debet aan het niet kunnen pakken van momentum om echt door te pakken. Ook ging het moeizaam doordat IKEA het een en ander eerst op detailniveau wilde uitwerken om de concrete haalbaarheid van plannen te toetsen bij marktpartijen en hiermee wilde IKEA niet de openbaarheid opzoeken. De gemeente heeft IKEA de ruimte geboden dit uit te zoeken. Toen IKEA eruit was, kwam er vanuit gemeente zijde vertraging door onder andere de gemeenteraadsverkiezingen in 2022.

Verder geven de gemeenteraadsleden aan de indruk te hebben, dat het lastig was voor het college om IKEA te bewegen om tot nieuwe initiatieven te komen. Zij voelt zich goed geïnformeerd door het college, maar tegelijk kunnen de gemeenteraadsleden zich geen goed beeld vormen van de dynamiek tussen college, ambtelijke organisatie en IKEA. Dit wordt beschreven als een “black box” en “bermudadriehoek”.

2.4.2 Doorwerking in de samenwerking en uitvoering Locatie voormalig gemeentehuis

In de nieuwe situatie zien we dat de ontwikkeling van de locatie voormalig gemeentehuis meerdere wendingen kent in de wijze van samenwerking en uitvoering. We zien een kostbaar en tijdrovend proces van schetsen, uitgangspunten en plannen maken, die afgewezen worden door de wethouder of het college. We zien dat het heel lastig is om tot gedeelde uitgangspunten voor ontwikkeling te komen die zowel door de Wereldhave als de gemeenteraad gedragen worden.

Van een lange periode van stilstand naar meedenken en reageren op plannen initiatiefnemer

De eerste periode na de koersverandering kenmerkt zich door jarenlange stilte en stilstand. Af en toe was er contact tussen gemeente en Wereldhave. De economische situatie was van invloed op de ontwikkelkracht van Wereldhave en er moest weer nieuwe energie gevonden om opnieuw aan een plan te beginnen. De gemeente vond het de verantwoordelijkheid van Wereldhave om met een nieuw idee of plan te komen. De gemeente hield daarbij vast aan de bestaande visie en afspraken. In het coalitieakkoord 2018- 2022 en 2020 – 2022 staat: “We houden vast aan de gemeentelijke visie en afspraken ten aanzien van Winkelhof en het Centrumplan. We willen daar een levendig dorpscentrum met voldoende en divers kleinschalig winkelaanbod. Ook dringen wij aan op een spoedige invulling van het terrein op de Statendaalder.”

In 2018 kwam Wereldhave met een nieuw plan voor een bioscoop en kantoren en vroeg hierop planologische medewerking van de gemeente. In de periode 2016/2019 heeft Wereldhave meerdere ideeën met de gemeente verkend. De gemeente dacht ambtelijk mee in deze ideeën van Wereldhave: wat betekenen deze? Past het binnen de kaders van ‘destijds’? Het plan voor de bioscoop is in 2019 aan het college voorgelegd. Het college besloot hier niet aan mee te werken. De beslissing van het college leverde teleurstelling op bij Wereldhave omdat inmiddels meerdere ideeën door de gemeente waren afgewezen.

Verandering werkwijze: van meedenken en reageren op ideeën en plannen initiatiefnemer naar opstellen gezamenlijke uitgangspunten en vaststellen door de gemeenteraad

Het college besluit vervolgens voor om eerst samen nieuwe uitgangspunten voor het gebied te formuleren en om op basis daarvan verder te gaan. De focus ligt op de functie woningbouw. Daarnaast is afgesproken om binnen een half jaar gezamenlijk een idee te ontwikkelen om het Statendaalderplein voor de korte termijn op te knappen. Ondertussen betreft Wereldhave een ontwikkelaar die goed bekend is met de gemeente (ambtelijke organisatie, college, raad) en de samenleving: CityStone.

De gemeente voert in 2019/2020 gesprekken met een klankbordgroep met daarin CityStone² en omwonenden over nieuwe uitgangspunten en randvoorwaarden. Het leidt tot voorstellen en lastige gesprekken over woningbouw met een hogere bouwhoogte dan is toegestaan in het geldende bestemmingsplan. Deze gesprekken worden bemoeilijkt door Corona. Om het gesprek goed te kunnen voeren, schetst Urban Synergy hoe woningbouw met een bepaald bouwvlak, aantal vloeroppervlak/woningen (massa) binnen de geldende 12 meter hoogte eruit komt te zien en de impact daarvan op de omgeving. Omdat het plan 'nog niet helemaal was wat iedereen wilde' heeft de gemeente een aantal aanpassingen aangebracht om zowel omwonenden als Citystone/Wereldhave tegemoet te komen en deze ze randvoorwaarden voor het woningbouwplan gepresenteerd aan de gemeenteraad. Het was helder dat niet iedereen tevreden te stellen was en door de plannen te presenteren zou dit ook helder worden. De hoop was tegelijk dat het zou lukken om tot een gulden middenweg te komen.

Door de Coronasituatie stelt de gemeente de ter visielegging en een bijeenkomst over de uitgangspunten uit. Eerst duurt het uitstel tot na de zomer 2020. Omdat een bijeenkomst dan nog niet mogelijk is, stelt de gemeente vervolgens de bijeenkomst verder uit.

Verandering werkwijze: een visie op bouwhoogtes opstellen en vaststellen door de gemeenteraad

Gelet op de discussie over de uitgangspunten voor de hoogte en massa, besluit het college om eerst de al geplande gemeentelijke visie op bouwhoogtes op te laten stellen in plaats van het gesprek over hoogte per locatie te voeren. Dit deed ze op advies van het projectteam nadat aan de gemeenteraad een presentatie was gegeven en duidelijk was dat hoogte een discussiepunt zou zijn. Dit visietraject duurt 1 ½ jaar. Door de koppeling met de visie op bouwhoogtes ligt het project dus lang stil.

Verandering werkwijze: parallel opstarten opstellen nieuwe uitgangspunten en vaststellen door de gemeenteraad

Ondertussen krijgt het nieuwe college in april 2022 in het coalitieakkoord "de opdracht om met Wereldhave te overleggen over de consequenties van het niet uitvoeren van de overeenkomst tot uitbreiding van de Winkelhof en het braak laten liggen van het terrein van het oude gemeentehuis. Aanpassing van het bestemmingsplan voor woningbouw ligt voor de hand, waar het gaat om plannen die in overleg met de buurt worden ontwikkeld en passen bij de omgeving."

Verandering werkwijze: geen wijziging bouwhoogte bestemmingplan –planvorming komt stil te liggen

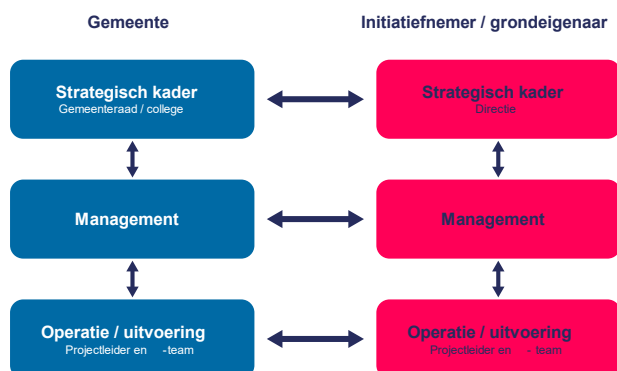
Bij de besluitvorming over de visie op bouwhoogtes in november 2022, besluit de 'nieuwe' gemeenteraad om voor de 'locatie voormalig gemeentehuis' af te wijken van de in de visie voorgestelde hogere bouwhoogte; zij besluit om vast te houden aan de bouwhoogte van het geldende bestemmingsplan. Hierdoor komt de planvorming voor de 'locatie voormalig gemeentehuis' stil te liggen. Wereldhave en Citystone zien geen kansen voor nieuwe plannen binnen deze kaders.

Verandering werkwijze: opstellen nieuwe uitgangspunten en vaststellen door de gemeenteraad

De gemeenteraad vraagt in november 2023 het college om te verkennen of het Wereldhave lukt om binnen de vastgestelde 12 meter hoogte te bouwen. Of als dat niet lukt Wereldhave te laten aangeven wanneer dan wel bebouwing mogelijk is. De raad heeft daarbij meegegeven dat Wereldhave uitgenodigd moet worden tot bouwen en dat in de verkenning de verkeerssituatie en omwonenden moeten worden meegenomen. Daarbij geldt ook voor dit plot het uitgangspunt van 35% sociale woningbouw en 30% middeldure woningbouw. Omdat de hoogte/bouwmassa in relatie tot een financieel haalbare ontwikkeling een belangrijk onderdeel is van de discussie, delen Wereldhave/ CityStone inzichten in de financiële consequenties van keuzes over hoogte/bouwmassa. Uit gesprekken blijkt dat in de ambtelijke organisatie ook de kennis aanwezig is om daarop kritisch te reflecteren en dit onafhankelijk te beoordelen. Het college legt begin 2025 nieuwe uitgangspunten aan de gemeenteraad voor met de relevante inzichten. De gemeenteraad stemt in met de nieuwe uitgangspunten, waaronder een hogere bouwhoogte.

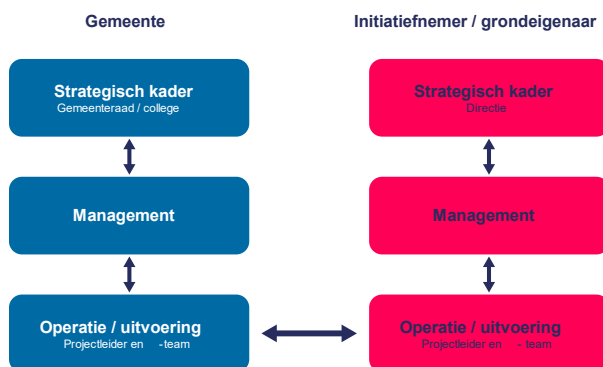
² Wereldhave en Citystone waren beiden uitgenodigd. In de praktijk zat Citystone namens Wereldhave aan tafel

Figuur 1



Figuur 1 (gebaseerd op Kaats en Opheij) geeft weer dat voor een goede samenwerking er op alle niveaus van de samenwerkende organisaties een goede samenwerking en afstemming plaats moeten vinden én dat tegelijk binnen de organisaties en goede samenwerking en afstemming plaats moet vinden. Wanneer dit niet het geval is, kunnen verschillende vormen van schijnsamenwerking ontstaan. Zo is voor een goede samenwerking zowel afstemming tussen de organisaties wenselijk op strategisch niveau dit kan zijn gemeenteraad en/of college met directie, op managementniveau en op projectniveau bijvoorbeeld tussen de projectleiders. Tegelijk is binnen de gemeentelijke organisatie goed opdrachtgeverschap en afstemming nodig tussen bestuur, management, en projectleider of -team.

Figuur 2



Figuur 2 geeft schematisch de werkelijke situatie van samenwerking in de projecten in de nieuwe situatie aan. De samenwerking en contact verliep voor een groot deel via een u-baan: van strategisch kader naar operatie/uitvoering en dan in de andere organisatie weer omhoog en terug. De samenwerking verliep in grote mate via afstemming tussen projectleiders, o.a. door deelname in klankbordgroepen die intern. De samenwerking werd daardoor complexer, tijdrovender en kostbaarder.

2.5 DE NIEUWE SITUATIE VANUIT HET PERSPECTIEF VAN DE GRONDEIGENAREN

Na het besluit om geen IKEA te ontwikkelen en geen uitbreiding van Winkelhof te realiseren, moesten ambtenaren, bestuurders en IKEA en Wereldhave eerst weer nieuwe energie vinden om tot andere ontwikkelingen te komen. IKEA en Wereldhave waren om verschillende redenen terughoudend met de ontwikkeling van nieuwe plannen. Hierin speelden economische ontwikkelingen en concernveranderingen en -prioriteiten een rol. Voor de locatie voormalig gemeentehuis heeft Wereldhave sinds 2016 gewerkt aan nieuwe plannen en meegewerkt aan nieuwe kaders en uitgangspunten. Na het vaststellen van de visie op bouwhoogtes, heeft Wereldhave aangegeven dat ze geen initiatief op de ontwikkeling zou nemen, zolang de maximale bouwhoogte van het bestemmingsplan blijft gelden. IKEA verkende of nog een kleiner concept stadswinkel mogelijk was, maar zag hier vanaf. Daarna onderzocht zij nog enkele tijdelijke alternatieven (zonnepark en olifantsgras) naar aanleiding van een motie van de gemeenteraad. Nadat IKEA in 2020 besloot zelf geen gebruik te gaan maken van het terrein, zijn door IKEA meerdere alternatieven onderzocht. Omdat hier ook andere partijen en belangen bij betrokken waren, was IKEA terughoudend om daar de openbaarheid over te zoeken. Beide grondeigenaren vinden het lastig om tot goede voorstellen te komen, zonder nieuwe richting of kaders vanuit de gemeente. De samenwerking met de gemeentelijke organisatie wordt tegelijkertijd gewaardeerd als goed en kundig. De samenwerking met de wethouder verliep vooral via de gemeentelijke organisatie. In deze nieuwe situatie voelden de grondeigenaren zich, sterker dan voorheen, afhankelijk van de voorkeuren van een wethouder en de positie van een wethouder in het college en de gemeenteraad.

2.6 DE NIEUWE SITUATIE VANUIT HET PERSPECTIEF VAN DE WETHOUDER (EN COLLEGE)

In de nieuwe situatie speelt een wethouder een zeer belangrijke rol, constateren zowel de ambtelijk betrokkenen als grondeigenaren. De wethouder (en vervolgens het college) bepaalt of zij zich sterk wil maken voor een voorstel en vanuit welke maatschappelijke en politieke doelen. De wethouder (en vervolgens college) bepaalt of zij een initiatief kansrijk vindt om voor te leggen aan de gemeenteraad. Het vraagt ook van de wethouder om over te brengen aan de gemeenteraad en samenleving wat het belang is van de ontwikkeling, ook bij bezwaren. De huidige wethouder werkt vanuit samenspel en momentum. Zij brengt partijen bij elkaar en benut informele momenten om het gesprek weer op gang te brengen en zoekt ook het directe contact met de grondeigenaren of hun ontwikkelaar. Voor het plot voormalig gemeentehuis heeft zij van de gemeenteraad het verzoek gekregen om aan te geven binnen welke uitgangspunten Wereldhave wel mogelijkheden ziet. In januari 2025 heeft zij een voorstel met uitgangspunten ter besluitvorming aan de voorgelegd en inmiddels heeft de gemeenteraad deze uitgangspunten vastgesteld.

2.7 DE NIEUWE SITUATIE VANUIT HET PERSPECTIEF VAN DE AMBTELIJKE ORGANISATIE

In de nieuwe situatie zocht de ambtelijke organisatie het gesprek op met de initiatiefnemers. De eerste jaren gebeurde er heel weinig en was er alleen af en toe contact. De nieuwe situatie is voor een kleine ambtelijk organisatie als Leiderdorp een uitdaging. Door de (naderende) afronding van het W4 project en door de afronding van het centrumplan, was de organisatie niet meer ingericht op de projecten. Om goed om te gaan met de beperkt beschikbare capaciteit in de organisatie – het aantal beschikbare mensen en uren, heeft de gemeente een strakke prioritering op ruimtelijke projecten. Daarbij kijkt de gemeente steeds naar de activiteiten van de grondeigenaar/initiatiefnemer. Zodra een initiatiefnemer in beweging komt, ontstaat voor de gemeente de uitdaging dat zij moet gaan kiezen tussen de dan lopende geprioriteerde projecten en de initiatiefnemer die weer in beweging komt. Een lopend project hiervoor laten vallen, betekent een desinvestering van de werkzaamheden in dat project. Tegelijk draait het bij ruimtelijke projecten om momentum. Als de belangen en inspanningsbereidheid goed lijken samen te komen, is dat het moment om te bewegen.

3 Bevindingen verdeling kosten en opbrengsten

Dit hoofdstuk geeft de bevindingen bij de onderzoeksvraag: Welke rol heeft de verdeling van de kosten en opbrengsten gespeeld bij de projecten IKEA (locatie Bospoort) en locatie voormalig gemeentehuis?

De verdeling van kosten en opbrengsten speelde een belangrijke rol bij beide ontwikkelingen. Zij is een belangrijk onderdeel van de overeenkomsten tussen de gemeente en IKEA en tussen de gemeente en Wereldhave.

Na het besluit van IKEA en Wereldhave om de projecten niet (in de oorspronkelijk vorm) te realiseren, speelt deze verdeling nog een belangrijke rol in de discussies en besluitvorming in de gemeenteraad. Met name over de omgang met de afspraken over de kosten en realisatie van de verbetering van het Statendaalderplein leeft onvrede in de gemeenteraad. Het sentiment dat hierover leeft, gecombineerd met beperkt inzicht in opbrengsten en kosten van ruimtelijke ontwikkelingen, lijkt een rol te hebben gespeeld in de discussie over de uitgangspunten ten aanzien van massa en hoogte voor nieuwbouw op de locatie voormalig gemeentehuis.

De verdeling van kosten en opbrengsten speelt ook een rol na het verlies van grip op de ontwikkelingen; op de mogelijkheid van terugkopen van gronden om weer grip te krijgen. Dat is 'niet mogelijk', omdat de opbrengsten van de verkoop van de locatie voormalig gemeentehuis zijn benut voor de nieuwbouw van het gemeentekantoor en omdat vanuit de opbrengsten van de verkoop van de locatie Bospoort, ruimtelijke ingrepen zijn bekostigd om de ontwikkeling mogelijk te maken. Hierbij speelt ook dat door de jaren heen de grondprijzen en bouwkosten enorm zijn gestegen.

3.1 EEN WELOVERWOGEN AFWEGING VAN KOSTEN EN OPBRENGSTEN BIJ DE OVERDRACHT VAN GRONDEN

Uit de gesprekken met betrokkenen blijkt dat voor beide projecten vanuit gemeentelijk perspectief een goede afweging lag op kosten en opbrengsten om de gronden te verkopen ten behoeve van ontwikkeling. Hierover zijn in de overeenkomsten duidelijke afspraken gemaakt.

Dit is in lijn met het beleid dat in verschillende gemeentelijke kaders (zoals het Masterplan W4 en het Masterplan Centrum Leiderdorp) is ingezet. In dit beleid staat dat de gemeente waar mogelijk gebruikmaakt van investeringskansen vanuit marktpartijen en zo ruimtelijke ontwikkeling en financiële risico's in balans probeert te houden.

IKEA (locatie Bospoort)

De ontwikkeling van IKEA was onderdeel van W4. Het W4 masterplan was het financieel kader. De gemeente had hiervoor ook een forse Rijksbijdrage ontvangen. De kosten/investeringen voor de ruimtelijke aanpassingen zoals de aanpassing van de verkeersinfrastructuur en de verplaatsing van het pannenkoekenboerderij, het opstellen van een bestemmingsplan en de vergoedingen en opbrengsten van verkoop die hier tegenover staan, waren voor de gemeente inzichtelijk. De afspraken hierover zijn expliciet vastgelegd in de realisatieovereenkomst. Hierin is onder andere opgenomen wat met de gronden gebeurt wanneer IKEA niet overgaat tot realisatie en voor welk type kosten IKEA dan wel de gemeente verantwoordelijk is.

De gemeenteraad voelde zich hierover ook goed geïnformeerd. Zij werd tijdig door het college geïnformeerd welke stappen het college wilde nemen ten behoeve van de ontwikkeling IKEA en waarom. De gemeenteraad kon niet per stap beslissen of zij hier budget voor beschikbaar wilde stellen. Zij had immers eerder al besloten budget beschikbaar te stellen voor de W4 ontwikkelingen waar deze stappen onderdeel van waren.

Locatie voormalig gemeentehuis

De opbrengsten van de verkoop van de grond van het voormalige gemeentehuis werd mede gebruikt als dekking voor de investering in het nieuwe gemeentehuis. Het voormalige gemeentehuis was namelijk sterk verouderd. De investeringen om deze weer te laten voldoen aan de eisen van de tijd, stonden niet in verhouding tot de waarde van het gebouw. Dit was een belangrijke (financiële) reden om over te gaan tot de verkoop van de locatie van het voormalig gemeentehuis.

Daarnaast was in de overeenkomst opgenomen dat Wereldhave een financiële bijdrage levert aan de ontwikkeling van het gebied en de openbare ruimte. Uit zowel de documentanalyse als de interviews blijkt dat deze afspraken aan het begin helder waren en op college niveau goedgekeurd werden.

Impact van 'de koppeling van realisatie van openbare ruimte aan de ontwikkeling'

De financiering van en de realisatie van aanpassingen in de openbare ruimte waren onderdeel van de afspraken over de uitbreiding van de Winkelhof. De gemeente en Wereldhave interpreteerden de afspraken verschillend. De bedoeling was dat Wereldhave het hele plot inclusief de openbare ruimte zou ontwikkelen in lijn met het bestemmingsplan en de afspraken in de overeenkomst. Het gevolg hiervan was, dat een deel van gebied dat als openbaar gebied beschouwd en gebruikt wordt (de keerlus), geen eigendom meer was van de gemeente. Dit openbare gebied werd eigendom van Wereldhave. Dat was geen vraagstuk geweest, als alle plannen gerealiseerd waren. Omdat de nieuwe functie (detailhandel) niet gerealiseerd werd, werd ook de openbare ruimte door Wereldhave niet vernieuwd. Wereldhave betaalde eerder al wel mee aan andere maatregelen in de openbare ruimte (aanpassingen infrastructuur verkeer).

Het college heeft in het begin (2013 - 2014) enkele keren het gesprek gevoerd met Wereldhave en verzocht om de grond niet braak te laten liggen, maar leefbaar te maken. De kelderbak is toen volgestort met puin (om te voorkomen dat deze omhooggestuwd wordt) en er is gras gezaaid. Wereldhave heeft tegelijkertijd maatschappelijke initiatieven op het gebied steeds toegestaan – zoals het plaatsen van een tafeltennistafel. Het leidde ondertussen tot vraagstukken op beheer van het gebied. De gemeente deed geen beheer en onderhoud in het gebied, omdat het gebied geen eigendom van haar was.

De verbetering van het plein, die in de interpretatie van Wereldhave betaald zou worden vanuit de ontwikkeling op de locatie, heeft de gemeente inmiddels zelf gerealiseerd uit eigen middelen. Hierdoor is de verbetering van het plein niet meer afhankelijk van de voortgang van de ontwikkeling. De bedoeling is dat de kosten voor de verbetering van het plein, alsnog verrekend gaan worden als Wereldhave op de locatie gaat bouwen. In de uitgangspunten die in januari 2025 door de gemeenteraad zijn vastgesteld, is opgenomen dat Wereldhave deze gemaakte kosten betaalt en een bijdrage doet aan de verdere verbetering van het plein.

3.2 HET INZICHT IN FINANCIËLE CONSEQUENTIES VERANDERDE NA GRONDVERDRACHT

De gemeente had inzicht in de financiële consequenties in de eerste fase

Voor beide projecten geven alle betrokkenen aan dat zij tot aan het moment van de grondoverdracht voldoende helderheid hadden over de financiële implicaties van de projecten. De gemeenteraad had goed zicht op de kosten, opbrengsten en risico's. Bij het IKEA-terrein verliep dit inzicht hoofdzakelijk via de kaders van het W4-project, waarbinnen de raad over de financiële consequenties werd geïnformeerd. Bij de 'locatie voormalig gemeentehuis' werd dit inzicht verkregen door de begroting, (grond)exploitatie en de toelichting in raadstukken. In deze fase waren verantwoordelijkheden en risicoverdeling duidelijk vastgelegd en gedeeld met de raad.

Met de wijsheid van nu, constateren raadsleden dat in de voorstellen destijds niet is geanticipeerd op de mogelijke financiële consequenties van het niet doorgaan van het project en van stijgende grondprijzen.

Na de grondoverdracht kreeg de gemeente minder inzicht

Doordat de gemeente geen eigenaar meer is en niet zelf ontwikkelt, heeft zij geen volledig inzicht in kosten en opbrengsten van een ontwikkeling. Zij is voor dit inzicht afhankelijker geworden van de eigenaren/ontwikkelaars Wereldhave/Citystone en IKEA. Dit maakt het lastiger voor de gemeente – en met name voor de gemeenteraad – om te beoordelen onder welke ruimtelijke condities plannen financieel haalbaar zijn.

Een eigenaar/ontwikkelaar hoeft aan de gemeente geen volledige inzage te geven in kosten, opbrengsten en risico's. In het project 'locatie voormalig gemeentehuis' vonden hierover wel gesprekken plaats en werd financiële informatie gedeeld. Ook blijkt uit de interviews, dat de gemeente expertise in huis heeft om zelf inschattingen te maken en kritisch het gesprek met ontwikkelaars hierover te voeren.

De grotere afhankelijkheid van de ontwikkelaar voor inzicht in financiën, beïnvloedde de besluitvorming

De grotere afhankelijkheid van de gemeenteraad voor inzicht in de financiën, had zeer waarschijnlijk invloed op de besluitvorming over de ruimtelijke uitgangspunten voor ontwikkelingen op de locatie voormalig gemeentehuis. De beperkte kennis van de daadwerkelijke financiële positie van de eigenaar (Wereldhave) en de ontwikkelaar (Citystone), maakte het voor de gemeenteraad lastig om af te wegen in hoeverre een hogere bouwhoogte of bouwmassa nodig is om een project financieel te kunnen realiseren. Het was lastig voor de gemeenteraad om in te schatten in hoeverre de eigenaar en ontwikkelaar hiervoor pleiten om een gezond financieel project te realiseren of om een hoger rendement te realiseren. Het college wees de gemeenteraad er bij de behandeling van de visie op bouwhoogtes, dat het in stand houden van de bouwhoogte op de locatie voormalig gemeentehuis, een ontwikkeling

financieel onmogelijk zou maken. Het sentiment dat in de gemeenteraad over de eigenaar leeft, gecombineerd met beperkt inzicht in opbrengsten en kosten van ruimtelijke ontwikkelingen, heeft mogelijk een rol gespeeld in de negatieve besluitvorming hierover.

Uit interviews blijkt dat meer inzicht in de financiële situatie van de eigenaar en ontwikkelaar mogelijk had kunnen leiden tot een beter begrip van diens positie. Bij de voorstellen voor uitgangspunten die begin 2025 aan de gemeenteraad zijn voorgelegd, hebben het college en de eigenaar en ontwikkelaar meer financieel inzicht gegeven. Deze voorstellen zijn door de gemeenteraad vastgesteld.

3.3 GRONDBELEID NIET BEPERKEND VOOR OPNIEUW VERKRIJGEN GRIP DOOR DE GEMEENTE

Het grondbeleid was niet beperkend in het opnieuw verkrijgen van grip door de gemeente, de financiële mogelijkheden voor bijvoorbeeld het terugkopen van gronden wel. Uit interviews blijkt dat andere formuleringen in de overeenkomsten niet tot meer grip zouden hebben geleid. De overeenkomsten bevatten afspraken over wat er gebeurt bij realisatie en over de snelheid van realisatie, maar niet over wat er gebeurt bij geen realisatie. Als een overeenkomst wel een dergelijke afspraak bevat, wordt daar altijd een clause bij opgenomen voor 'onvoorziene omstandigheden' of 'onvoorziene marktomstandigheden', zo blijkt uit interviews. De verwachting is dat een clause voor 'onvoorziene omstandigheden' in de overeenkomsten, zou hebben geleid tot een vergelijkbare situatie als nu: geen grip van de gemeente op het starten van een ontwikkeling. De verwachting is ook dat als in de overeenkomst een clause was opgenomen die de gemeente wel deze grip had gegeven, deze clause een grote negatieve impact zou hebben gehad op de grondprijs. De gemeente wenste op de locatie voormalig gemeentehuis overigens zelf ook geen detailhandel meer, want dat zou leiden tot bouwen voor leegstand. Er was begrip voor het besluit van Wereldhave om dit niet meer te realiseren.

4 Lessen voor toekomstig omgevingsbeleid

Dit hoofdstuk geeft de bevindingen bij de onderzoeksvraag: Wat kunnen de ambtelijke organisatie, gemeenteraad en college leren uit deze twee projecten over (toekomstig) omgevingsbeleid en de samenwerking hierin? Het beschrijft de lessen die zijn meegegeven in de interviews.

Neem als gemeente regie of laat het over aan de ander

Voor initiatiefnemers is het lastig als de gemeente geen nieuwe richting en ambities geeft en tegelijkertijd reactief stuurt op plannen en deze afwijst. Het helpt initiatiefnemers als de gemeente richting geeft en de regie neemt, ook als de grond niet van de gemeente is. Wanneer je als gemeente geen nieuwe richting voor je ziet, geef dan meer openheid en ruimte voor ideeën van de initiatiefnemer.

Neem als gemeenteraad regie om snelheid te behouden en efficiënt om te gaan met capaciteit

Het meedenken met nieuwe ideeën of met het ontwikkelen van nieuwe plannen en uitgangspunten, bleek achteraf vaak een langere doorlooptijd te kosten. Een heldere koers vanuit de gemeente (het college of de gemeenteraad) en tijdig bijsturen, beperkt de inzet van tijd op niet kansrijke ideeën en voorkomt lange doorlooptijden. Zeker in een kleine ambtelijke organisatie kan dit de kwetsbaarheid verkleinen en de wendbaarheid vergroten. Het voorkomt dat de tijd door de vingers glipt en planvorming voortdurend moet worden herstart.

Voer ook het gesprek over hoe de samenwerking verloopt

Hoewel de gemeente en de initiatiefnemers in een vroeg stadium samenwerkten, werd het verloop van de samenwerking niet expliciet besproken. Hoe gaan we met elkaar om als het lastig is en als we het niet met elkaar eens zijn? Of als er uitingen over elkaar gedaan worden die onprettig zijn? De les achteraf is, dat dit gesprek wel en beter gevoerd moet worden en dat hiervoor meer aandacht nodig is.

Leer de grondeigenaren / initiatiefnemers kennen

Veel gemeenteraadsleden hebben intensief contact met de omwonenden. De gemeenteraadsleden hebben met de eigenaren IKEA en Wereldhave geen direct contact. Nadat Wereldhave een lokaal bekende ontwikkelaar betrof, ontstond dit contact wel. Zorg in toekomstige situaties dat alle belangen goed ten tafel komen: nodig grondeigenaren/ initiatiefnemers ook uit voor beeldvorming. Leer ze kennen.

Heb meer oog voor de belangen van alle inwoners en toekomstige inwoners

De gemeenteraad kent de belangen van omwonenden goed. Inwoners die niet tegen een ontwikkeling zijn en nog onbekende toekomstige gebruikers (bijvoorbeeld nieuwe bewoners van een wooncomplex) organiseren zich niet en blijven dus gemakkelijk onzichtbaar gedurende het debat. “Als je altijd alleen maar luistert naar de redenen om het niet te doen, dan doe je uiteindelijk nooit wat.”

Heb meer oog voor de consequenties van uitstel of een negatief besluit

Wanneer de gemeenteraad niet komt tot een positief besluit, wordt een nieuw proces aangegaan. Het proces om te komen tot een nieuw raadsvoorstel duurt 2 tot 3 jaar, mede afhankelijk van de situatie. Een lange doorlooptijd heeft gevolgen voor de bereidheid tot verandering in een gebied. Doordat de grond inmiddels een mooi stukje groen is geworden, zijn mensen aan deze groene ruimte gewend geraakt en vragen veel omwonenden zich dus ook af: hoe erg is het als er niets gebeurt? Doordat een projectlocatie zolang onbebouwd is gebleven en zonder verkeersbewegingen, wordt ieder gebouw dat gerealiseerd wordt, al snel ervaren als een negatieve impact: het wordt drukker en voller. Ook de grondprijzen en bouwkosten zijn gestegen en er zijn andere beleidsambities ontstaan die ook impact hebben op bouwkosten zoals 35% sociale woningen, 30% middelduur.

Wees beducht op de maakbaarheidsgedachte en kijk naar haalbare oplossingen

Hoewel het begrijpelijk is dat de gemeenteraad streeft naar een zo goed mogelijk eindresultaat, is het niet realistisch om alle wensen altijd volledig te willen realiseren. Een flexibele houding – waarin ook wordt geaccepteerd dat niet alle punten worden binnengehaald – helpt om tot een oplossing te komen die voor alle partijen werkbaar is.



HIEMSTRA & DE VRIES

Bijlagen

Rekenkamer Leiden & Leiderdorp



31 maart 2025

Bijlage 1 Documentenanalyse

- Maststerplan Centrum Leiderdorp. Vastgesteld in 2000
- Toekomstvisie Leiderdorp 2025. Samenwerken en verbinden. Vastgesteld in 2013.
- Nota van Uitgangspunten Ruimtelijke Structuurvisie Leiderdorp, 2013.
- Ruimtelijke Structuurvisie 2035 Leiderdorp. Vastgesteld in 2015
- Structuurvisie detailhandel Leiderdorp 2003
- Coalitieakkoord 2014-2018
- Coalitieakkoord 2018-2022
- Coalitieakkoord 2020-2022
- Coalitieakkoord 2022-2026
- Nota grondbeleid 2013-2017
- Nota grondbeleid 2019-2023
- Nota grondbeleid 2024-2027
- Nota kostenverhaal 2019
- Nota kostenverhaal 2024
- Amendement PvdA/GL en LPL Visie op bouwhoogtes, ingediend 14 november 2022
- Voorschriften Bestemmingsplan Bospoort 2009
- Bestemmingsplan Bospoort 2009
- Toelichting bestemmingsplan Bospoort 2009
- Persbericht: Ontwikkeling IKEA Leiderdorp, 29 juli 2014
- Notitie Grondbeleid en IKEA locatie
- Realisatieovereenkomst IKEA, 17 oktober 2006
- 1^e Addendum Realisatieovereenkomst IKEA, 19 februari 2008
- 2^e Addendum Realisatieovereenkomst IKEA, 15 juli 2008
- 3^e Addendum Realisatieovereenkomst IKEA, 21 december 2017
- Overeenkomst Winkelhof Leiderdorp, 24 mei 2013
- Aanpassing overeenkomst gemeente-Wereldhave, 29 juni 2012
- Raadvoorstel: Herinrichting Statendaalderplein, 11 november 2020
- Krantenartikel: Woningbouw naast Winkelhof: puzzelen op de haalbaarheid, 29 mei 2024
- Notitie Grondbeleid en locatie oude gemeentehuis.
- Ruimtelijke en programmatische uitgangspunten locatie Engeldaal, 3 maart 2020
- Uitnodiging raadsinformatiebijeenkomst op 3 maart 2020, 18 februari 2020
- Raadsvraag: Statendaalderplein Herinrichting. 8 december 2020

Bijlage 2 Respondenten interviews

- Planeconoom gemeente Leiderdorp
- Hoofd ontwikkeling Wereldhave
- Asset manager IKEA
- Gemeenteraad Leiderdorp
- Gebke van Gaal – wethouder gemeente Leiderdorp
- Ambtelijke vertegenwoordiging project *IKEA Bospoort*
- Ambtelijke vertegenwoordiging project *Locatie voormalig gemeentehuis*

Bijlage 3 Normenkader

Onderzoeksaspect	Normerende vragen	Onderzoeksonderdeel
Doelen Gedeelde ambitie en doelen	- Welke ambities en doelen staan opgenomen in de structuurvisie en in het grondbeleid? - Welke ambities en doelen staan opgenomen in het hoofdlijnenakkoord van de gemeenteraad en het collegeprogramma? - Welke ambities heeft jouw team/partij/bedrijf? - Vind jij dat de ambities van de casus overeenkomen met die van jouw team/partij/bedrijf en de genoemde documenten? Met andere woorden: paste de casus binnen de “bedoeling” van de ambitie van de gemeente? - Zijn de ambities en doelen wel eens aangepast of niet nagestreefd? En zo ja, hoe en waarom? NB: Hoe verschillen de opbrengsten uit de documentanalyse met die uit de interviews?	Documentanalyse Documentanalyse Interviews Interviews Interviews
Rollen en taken Gedeeld beeld van wie wat wordt verwacht formeel en informeel	- Staat jouw rol duidelijk op papier? Weet je wat er van je wordt verwacht? - In het voorbeeld van deze casussen: heb jij de kennis, mandaat en tools om jouw rol goed te kunnen spelen? - En is het je gelukt je aan je rol of taak te houden in het geval van deze casussen? En waarom wel/niet? - Ben je tevreden over de rol die je hebt gespeeld? NB: Hoe verschillen de opbrengsten uit de documentanalyse met die uit de interviews?	Interviews Interviews Interviews Interviews Interviews
Werkafspraken en procedures Een heldere werkwijze en gedocumenteerde werkprocessen	- Zijn de werkprocessen helder en gecommuniceerd, ook daar waar het gaat om nieuwe (externe)samenwerkingsverbanden en -partners? - Zo ja, houdt iedereen zich eraan? Zo niet, waarom niet? - Zo niet, vond je het makkelijk of moeilijk om in deze casussen te navigeren zonder processen? NB: Hoe verschillen de opbrengsten uit de documentanalyse met die uit de interviews?	Interviews Interviews Interviews
Interactie Effectiviteit interpersoonlijke relaties <i>Verantwoordelijkheden / belangen en resultaat</i>	- Resultaten: richt iedereen zich op het bereiken van gezamenlijke resultaten? Waar merk je dat aan? - Betrokkenheid: werden de ambities door iedereen ondersteund? En durfde mensen hun “eigen” ambities opzij te zetten ten behoeve van een gezamenlijk resultaat? - Conflicten: zijn er echte conflicten ontstaan en hoe is hiermee omgegaan? - Vertrouwen: in hoeverre worden confrontaties aangegaan? Hoe gaat de raad, college en ambtenaren met elkaar om op spannende momenten? - Belangen: waren er intern belangenconflicten?	Interviews Interviews Interviews Interviews Interviews
Kennis, capaciteit & continuïteit	Kennis: Was er voldoende kennis aanwezig in de organisatie bij beide casus?	Interviews Interviews

	19. Capaciteit: Was er voldoende ambtelijke capaciteit aanwezig in de organisatie bij beide casus? 20. Continuïteit: Was er voldoende continuïteit in personele bezetting bij beide casus?	Interviews
Rol van de raad	21. Hoe heeft de raad gestuurd op deze projecten? 22. Is er wel of niet afgeweken van de kaders van de raad en waarom? 23. Is de raad tevreden met de rol die ze heeft kunnen spelen? 24. En u, als raadslid?	Interviews Int. met raadsleden Int. met raadsleden Int. met raadsleden
Kosten & baten	25. Welke rol heeft de verdeling van de kosten en opbrengsten gespeeld bij de bovenstaande projecten? 26. In hoeverre was de gemeente in staat hier goed op te sturen?	Interviews Interviews
Leren	27. Wat zijn wat jou betreft de belangrijkste leerpunten van deze twee casussen?	Interviews