

Rekenkamerbrief

Ruimtelijke projecten bij de gemeente
Leiderdorp



Rekenkamerbrief

Ruimtelijke projecten bij de gemeente Leiderdorp

Hierbij bieden wij u het feitenrapport 'bevindingen onderzoek ruimtelijke projecten gemeente Leiderdorp' aan. In deze rekenkamerbrief hebben wij de bevindingen zoals deze zijn opgenomen in het onderzoeksrapport vertaald naar bestuurlijke conclusies en aanbevelingen.

De conceptversie van het rapport is op 3 maart 2025 aan de gemeentesecretaris van Leiderdorp aangeboden voor ambtelijk hoor en wederhoor. Het rapport is besproken op 17 maart 2025. Het rapport is op basis hiervan op enkele punten aangepast. Deze versie van het rapport is gestuurd naar gemeente om te controleren of er geen vertrouwelijke informatie in het rapport stond. Diezelfde versie van het rapport is naar IKEA en Wereldhave gestuurd zodat zij het konden controleren op feitelijke onjuistheden. De opmerkingen van IKEA, van Wereldhave en over vertrouwelijke informatie zijn verwerkt tot de definitieve versie van het rapport.

De aangepaste versie van het rapport en een concept versie van deze rekenkamerbrief zijn op 31 maart 2025 verstuurd naar het college van B&W voor een bestuurlijke reactie. Op 12 mei 2025 hebben we de bestuurlijke reactie van het college van Leiderdorp ontvangen.

Namens de Rekenkamer hebben de leden Hans van Egdom en Willem Jan Meerding het onderzoek in de steigers gezet. De begeleiding was vervolgens in handen van Rudi Turksema en Willem Jan Meerding.

Datum: 21 mei 2025

Begeleiding door: Willem Jan Meerding en Rudi Turksema

De rekenkamerbrief bevat de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp. De brief is gebaseerd op het bijgevoegde feitenrapport van onderzoeksbureau Hiemstra & de Vries. Het onderzoek is begeleid door bovenstaande leden van de Rekenkamer.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Conclusies	4
<i>Grip op ruimtelijke ontwikkelingen</i>	4
<i>Grip van de gemeente</i>	4
<i>Grip van de gemeenteraad</i>	4
Aanbevelingen.....	5
<i>Voor het college</i>	5
<i>Voor de gemeenteraad</i>	6
Bestuurlijke reactie en nawoord	6
Ten slotte	7

Bijlage: Feitenrapport 'bevindingen onderzoek ruimtelijke projecten gemeente Leiderdorp'

Rekenkamerbrief

Retouradres: Stadhuisplein 1, 2300 PC Leiden

Gemeenteraad van Leiderdorp
In afschrift aan:
College van B&W
De gemeentesecretaris

Stadhuis Leiden
Stadhuisplein 1
2300 PC Leiden

Telefoon: 06 - 43 48 67 20
E-Mail: rekenkamer@leiden.nl

Datum: 21 mei 2025

Contactpersoon: Esther Loozen

Kenmerk:

Onderwerp: rekenkamerbrief ruimtelijke projecten Leiderdorp

Beste leden van de raad,

Naar aanleiding van gesprekken met de gemeenteraad hebben wij onderzoek gedaan naar twee ruimtelijke projecten die al geruime tijd in Leiderdorp spelen: de ontwikkeling van het IKEA-terrein (Bospoort) en de ontwikkeling van de locatie van het voormalig gemeentehuis (plot oude gemeentehuis). Beide projecten kenmerken zich door de verkoop van een terrein aan een ontwikkelaar (IKEA respectievelijk Wereldhave), een lange doorlooptijd met gewijzigde omstandigheden, en een wijziging van de plannen van de ontwikkelaars gedurende deze periode. We hebben specifiek gekeken naar de rol van de Ruimtelijke Structuurvisie van 2015 en het grondbeleid, en de samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie en tussen gemeente, gemeenteraad en ontwikkelaars onder de loep genomen. De vraag is welke lessen uit beide projecten zijn te trekken. Want hoewel elk project gebrekkig is verlopen op zijn eigen manier, zijn ze ook weer niet zo uniek om hiervan niets te kunnen leren voor andere projecten zoals de ontwikkeling van de Baanderij. Het belang om te leren van het verleden is groot vanwege de behoefte aan een passend aanbod aan woningen, winkels en bedrijven in Leiderdorp.

Uit het onderzoek trekken we onderstaande conclusies. Deze zijn gebaseerd op de feitelijke ontwikkelingen en bevindingen in het feitenrapport van Hiemstra & De Vries. Dit rapport bevat ook een managementsamenvatting.

Conclusies

Grip op ruimtelijke ontwikkelingen

De gemeente Leiderdorp is in staat om met visie en beleid strategisch richting te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen. Met de Ruimtelijke Structuurvisie 2035 Leiderdorp (2015) verbindt de gemeenteraad regionale ontwikkelingen met lokale ambities en mogelijkheden. Daarom is die visie gekozen als uitgangspunt voor ons onderzoek. De visie geeft de kaders aan waaraan ruimtelijke initiatieven moeten voldoen en geeft per gebied aan welke rol de gemeente heeft. De IKEA-vesting moet helpen om van de A4-zone een dynamisch gebied te maken met (woon)winkels, horeca en ontspanning. Op de locatie voormalig gemeentehuis moet beperkte uitbreiding komen van de detailhandel om van Winkelhof een bruisend stadsdeelcentrum te maken. Bij de locaties IKEA-terrein (A4-zone) en voormalig gemeentehuis (Winkelhof) is sprake van 'hoogdynamische gebieden' en heeft de gemeente een initiërende en uitvoerende rol.

Grip van de gemeente

De twee projecten laten zien dat het lastiger wordt als ontwikkelaars (hier IKEA en Wereldhave) die tevens grondeigenaren zijn van koers veranderen. Bij de locatie voormalig gemeentehuis gebeurde dit mede door de crisis in de detailhandel. De strategische ruimtelijke kaders geven dan geen richting meer en de gemeente verliest grip op de zaak. Ook niet als de gemeente op de locatie voormalig gemeentehuis haar plannen wijzigt, afziet van detailhandel en alleen nog appartementen wil.

Het verlies van grip wordt nog eens versterkt doordat de gemeente geen eigenaar meer is van de grond en niets kan afdwingen en onvoldoende financiële middelen heeft om de grond terug te kopen. Het (faciliterende) grondbeleid van de gemeente was geen belemmering maar bood hiervoor ook geen soelaas. De ontwikkelaars hebben vooral contact met de gemeentelijke organisatie en komen ook met plannen waar soms onderzoekstijd overheen gaat. Vertraging ontstaat ook als deze plannen in een proces van trial and error op de bestaande kaders stuiten, of op wijzigende inzichten en visies van de gemeenteraad. Beide projecten maken duidelijk dat de wethouder lange tijd het lastig heeft gehad om de centrale rol te spelen om samen met de ontwikkelaars voorstellen te ontwikkelen waarin een brede belangenafweging heeft plaatsgevonden en hier draagvlak voor te krijgen bij alle belanghebbenden. Mede hierdoor heeft het ontbreken van gedragen ontwikkelplannen lang geduurd.

Grip van de gemeenteraad

De koersveranderingen van de ontwikkelaars leiden er ook toe dat de gemeenteraad grip verliest op de twee ruimtelijke projecten. De Ruimtelijke Structuurvisie en andere strategische kaders voorzien niet in passende kaders voor de nieuwe plannen van de ontwikkelaars en in aanwijzingen hoe te handelen bij dergelijke nieuwe omstandigheden.

Het verlies van grip door de gemeenteraad werd versterkt doordat:

1. De gemeenteraad heeft nagelaten om opnieuw het gesprek te voeren over richting, ambities en ruimtelijke strategieën binnen deze nieuwe omstandigheden; en
2. Er onvoldoende inhoudelijke verbinding met de ontwikkelaars tevens grondeigenaren en hun perspectieven en belangen werd gemaakt.

De gemeenteraad probeerde grip te houden via haar bevoegdheid op bestemmingsplannen. Bijvoorbeeld door het bepalen van de maximale bouwhoogte bij de locatie voormalig gemeentehuis. Ook gaf de gemeenteraad ideeën mee op planniveau, maar binnen de bestaande kaders. Dit resulteerde in jarenlange gesprekken over ambities en kaders. Deze vonden overwegend plaats op planniveau. Het gevolg hiervan was dat vooral de huidige belangen van de locatie centraal stonden, maar niet de gewenste ontwikkelingen voor de gehele gemeente en regio vanuit bredere maatschappelijke belangen en het belang van toekomstige bewoners.

Bovendien had de gemeenteraad niet alle belanghebbenden even goed in beeld. Er was intensief contact met inwoners in de directe omgeving, waarbij vooral tegenstanders zich lieten horen, maar geen direct contact met de grondeigenaren/ontwikkelaars, terwijl bij de gemeenteraad frustratie was over niet nagekomen afspraken door ontwikkelaars. Dit leidde tot negatieve beelden over en weer bij gemeenteraad en ontwikkelaars, wat de samenwerking belemmerde.

Positief is dat het voor de locatie van het voormalig gemeentehuis inmiddels wel gelukt is om gedragen uitgangspunten vast te stellen.

Aanbevelingen

Het ontwikkelen van ruimtelijke projecten vereist een goed samenspel tussen ontwikkelaars, inwoners, college van B&W / wethouder, de gemeentelijke organisatie en de gemeenteraad. Strikt vanuit bestaande kaders of bestemmingsplannen werken en niet vanuit een bredere afweging van maatschappelijke en toekomstige belangen zorgt, voor zover we zien in deze twee casussen, voor vertraging en frustratie. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen voor het college van B&W en de gemeenteraad:

Voor het college

1. **Geef richting en neem regie**, ook als de grond niet van de gemeente is. Als er geen nieuwe invulling van de locatie voor ogen is, geef dan ruimte voor ideeën van de ontwikkelaar.
2. In eventuele toekomstige, vergelijkbare situaties: **overweeg of met de ontwikkelaar vooraf bindende afspraken moeten worden gemaakt in geval het beoogde plan niet wordt gerealiseerd**.
3. **Werk als college meer samen met ontwikkelaar én gemeenteraad en bespreek tussentijds hoe u de samenwerking vindt gaan**. Dit voorkomt afwachtende houdingen en onnodige vertraging bij het realiseren van ruimtelijke projecten.

4. **Rapporteer met enige regelmaat aan de gemeenteraad over de voortgang en eventuele knelpunten. Dit houdt de aandacht vast.** Zie dit ook als een uitnodiging aan de gemeenteraad om samen te denken over oplossingen.
5. **Zorg voor een multidisciplinair projectteam met duidelijke mandaten, waarin ruimtelijke ordening, economische zaken en communicatie samenwerken.**
6. **Voer met de gemeenteraad het gesprek over waarover, hoe en wanneer omwonenden worden betrokken.**

Voor de gemeenteraad

1. **Neem een meer proactieve rol in als blijkt dat de beoogde ontwikkeling onvoldoende van de grond komt. Ga in gesprek met het college en ontwikkelaar en pas hierop desnoods kaders aan.**
2. **Werk meer samen met college en ontwikkelaar en bespreek hoe u de samenwerking vindt gaan.**
3. **Zorg ervoor dat alle belangen ter tafel komen**, van huidige en toekomstige inwoners, andere maatschappelijke belangen, en die van de grondeigenaren/initiatiefnemers.
4. **Voer met het college het gesprek over waarover, hoe en wanneer omwonenden worden betrokken.**

We adviseren de gemeenteraad onze aanbevelingen in een raadsbesluit te zetten.

Bestuurlijke reactie en nawoord

Het college van Leiderdorp heeft op 6 mei 2025 gereageerd met een [bestuurlijke reactie](#) op onze conclusies en aanbevelingen. Het college onderschrijft dat hun grip is verminderd bij de projecten IKEA-terrein en locatie oude gemeentehuis na de koerswijziging van de grondeigenaren/ontwikkelaars, maar deelt niet onze conclusies dat zij de grip heeft verloren. De Rekenkamer is het eens met de feitelijke onderbouwing die het college geeft, namelijk dat er contact bleef met de grondeigenaren/ontwikkelaars en dat de gemeente keuzes heeft gemaakt op welke projecten capaciteit wordt ingezet. Wij trekken een andere conclusie op basis van de feitelijke ontwikkelingen bij deze projecten en gaan daar graag met de gemeenteraad over in gesprek. We constateren dat het college in haar reactie ingaat op onze aanbevelingen door de te volgen werkwijze toe te lichten bij het realiseren van ruimtelijke projecten binnen de gestelde kaders. Het doel van ons onderzoek was om de uitvoering te toetsen aan die kaders. In de reactie van het college blijft onduidelijk in hoeverre zij lessen trekt uit de twee onderzochte projecten voor de toekomst en op basis daarvan onze aanbevelingen overneemt.

Ten slotte

Als u over deze brief vragen of opmerkingen heeft, dan horen we dat graag. U kunt hierover contact opnemen met de secretaris van de Rekenkamer, Esther Loozen. Zij is bereikbaar via telefoonnummer 06 - 43 48 67 20 en rekenkamer@leiden.nl.

We bedanken graag iedereen die heeft meegewerkt aan het onderzoek zelf en alle processen daaromheen.



Met vriendelijke groet,
Namens de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp,

Hans van Egdom, voorzitter

Bijlage: Feitenrapport 'bevindingen onderzoek ruimtelijke projecten gemeente Leiderdorp'