

BURGERBETROKKENHEID BIJ GROTE RUIMTELIJKE PROJECTEN IN LEIDERDORP



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

**BURGERBETROKKENHEID BIJ
GROTE RUIMTELIJKE
PROJECTEN IN LEIDERDORP**

- eindrapport -

drs. Roland Oude Ophuis
dr. Piet Renooy

RegioPlan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315

Amsterdam, maart 2016
Publicatienr. 15079

© 2016 Regioplan, in opdracht van Rekenkamer Leiderdorp

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.

Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 De vraagstelling	2
1.2 Uitvoering van het onderzoek	3
1.3 Leeswijzer	4
2 Burgerbetrokkenheid: de kaders	5
2.1 PMR en IBO	5
2.2 Wettelijke voorschriften	10
2.3 Normenkader	11
3 IKEA	13
3.1 Waar gaat het over?	13
3.2 Chronologie IKEA-locatie	14
3.3 Kaders gevolgd?	23
4 MEAS	27
4.1 Waar gaat het over?	27
4.2 Chronologie Meas-locatie	27
4.3 Kaders gevolgd?	36
5 Engelendaal	39
5.1 Waar gaat het over?	39
5.2 Chronologie Engelendaal.....	40
5.3 Kaders gevolgd?	44
6 Referentieprojecten burgerbetrokkenheid	47
6.1 Inleiding	47
6.2 IKEA Utrecht: participatietraject op hoofdlijnen	47
6.3 IKEA Zaanstad: participatietraject op hoofdlijnen	49
6.4 Ontwikkeling appartementencomplex gemeente Houten ..	50
6.5 Vergelijking met projecten Leiderdorp	52
7 Veranderingen in werkwijze	55
7.1 Inleiding	55
7.2 Veranderingen in burgerbetrokkenheid	55
7.3 Kanttekeningen	57
8 Conclusies en aanbevelingen	59
8.1 Inleiding	59
8.2 Conclusies.....	59
8.3 Aanbevelingen	67

Bijlagen	69
Bijlage 1	Brittenstein	71
Bijlage 2	Respondenten.....	73

SAMENVATTING

Burgerbetrokkenheid bij grote ruimtelijke projecten

De Rekenkamer Leiderdorp heeft RegioPlan gevraagd te onderzoeken hoe de gemeente burgers heeft betrokken bij grote ruimtelijke projecten. Hiervoor zijn drie casussen geëvalueerd. Het betreffen de voorgenomen bouw van een IKEA-vestiging in Bospoort, het appartementencomplex op de zogenaamde MEAS-locatie en de herinrichting van verkeersader Engelendaal. Vergelijkingscases zochten we in Houten, Utrecht en Zaanstad. Tot slot hebben we gekeken naar veranderingen in werkwijze bij de gemeente Leiderdorp.

De gemeente Leiderdorp heeft twee kaders waarbinnen de communicatie met de buitenwereld is geregeld. Het betreft het Protocol Interactieve Beleidsontwikkeling (IBO) (uit 2002 en aangepast in 2006) dat in 2011 is geïntegreerd in het tweede kader, de handleiding Projectmatig Realiseren (PMR) uit 2011.

Conclusie

De gemeente Leiderdorp heeft de afgelopen vijftien jaar een flinke ontwikkeling doorgemaakt in het betrekken van burgers bij grote ruimtelijke projecten. In de periode 2000 tot 2006/2008 werden de belangen van burgers wel eens veronachtzaamd of onderschat. In de periode daarna is door een gegroeid bewustzijn meer aandacht ontstaan voor het creëren van draagvlak bij de uitvoering van ruimtelijke projecten.

Ook op basis van de onderzochte referentieprojecten blijkt dat de werkwijze van de gemeente Leiderdorp niet sterk afwijkt van die in andere gemeenten. Wel leren de voorbeelden dat op onderdelen verbeteringen of andere benaderingen mogelijk zijn.

Desondanks blijven sommige (huidige) projecten emoties oproepen bij omwonenden, wat het (herwonnen) vertrouwen in het gemeentelijk apparaat bedreigt.

Burgerbetrokkenheid bij de casus IKEA

Vanaf 2003 wordt er in de gemeenteraad gesproken over de komst van een vestiging van IKEA op de bedrijvenlocatie Bospoort. In 2006 wordt er een realisatieovereenkomst tussen IKEA en de gemeente gesloten en een kleine twee jaar later wordt er een bouwvergunning verstrekt aan IKEA.¹

Uitgezonderd ondernemers, is er voor de burgers van Leiderdorp geen mogelijkheid geweest om actief mee te denken over de invulling van locatie Bospoort. De gemeente heeft (voornamelijk) de formeel-juridische weg bewandeld van terinzagelegging en het bieden van de mogelijkheid tot reageren via zienswijzen. Bewoners maken gebruik van deze wettelijke mogelijkheden tot aan de Raad van State toe. De procedures leiden tot vertragingen in het project en tot een groeiend wantrouwen ten aanzien van de gemeente.

¹ Door nieuwe ontwikkelingen in de retailbranche beraadt de IKEA zich momenteel op de bouwplannen.

Burgerbetrokkenheid bij casus MEAS

Op de MEAS-locatie is in 2014 een nieuw appartementencomplex gerealiseerd. Rond de millenniumwisseling kwamen er de eerste plannen om de MEAS-locatie te herontwikkelen. We zien twee fases in de planontwikkeling: voor en na eind 2006. Het definitieve bouwplan wordt in 2008 vastgesteld door de raad.

In de eerste fase van het project, waarbij in 2005 een exploitatieovereenkomst wordt afgesloten tussen de ontwikkelaar en de gemeente en het plan eind 2006 door de raad wordt afgekeurd, worden omwonenden niet bij de planontwikkeling betrokken. In de tweede fase van het project, vanaf eind 2006, worden omwonenden op basis van het IBO-protocol wel interactief betrokken, zowel bij het ontwerp van het complex als bij de inrichting van de buitenruimte. Omdat de gemeente gebonden is aan de exploitatieovereenkomst, zijn de feitelijke mogelijkheden tot beïnvloeding van het ontwerp na de herstart van de planontwikkeling echter sterk gereduceerd. Bewoners procederen tot aan de Raad van State toe, met vertragingen en een groeiend wantrouwen tot gevolg.

Burgerbetrokkenheid bij casus Engelendaal

Engelendaal is een hoofdroute met toenemende verkeersbewegingen en -overlast. In 2003 is Engelendaal opgenomen in het Integraal Verkeers- en Vervoerplan (IVVP). In 2012 wordt het IVVP door de raad herzien en start de ontwerpfase voor Engelendaal. In het voorjaar van 2015 jaar start de herinrichting.

Bij het IVVP van 2003 was er sprake van veel overleg met en inspraak van burgers. Nieuwe ontwikkelingen op het terrein van verkeer en mobiliteit leidden ertoe dat het IVVP 2003 inclusief Engelendaal gewijzigd moest worden. Over het nieuwe IVVP worden burgers dan geïnformeerd en geraadpleegd via enquêtes. Vanaf de vaststelling van het IVVP in 2012, treedt het PMR-'regime' voor Engelendaal in werking. Het college stelt nog wel de vraag of er ook sprake zal zijn van een interactief (IBO-)traject. Het antwoord daarop is niet eenduidig. Bewoners worden uiteindelijk alleen geïnformeerd over de plannen. Er zijn nauwelijks protesten.

Aanbevelingen

Om de burgerbetrokkenheid bij ruimtelijke projecten te verbeteren, doen we enkele aanbevelingen:

➤ *Creëer een inzichtelijk speelveld met heldere spelregels*

Burgers moeten weten waar ze aan toe zijn. In sommige gevallen is informeren de hoogst haalbare vorm van betrokkenheid, in andere gevallen kan de burger een rol als cocreator vervullen. De rollen en spelregels moeten echter vanaf het begin duidelijk zijn en niet tijdens de rit veranderen. Ook moet het spel eerlijk gespeeld worden en mag de burger niet met voldongen feiten worden geconfronteerd gedurende het proces. Neem voor de organisatie hiervan de tijd; een ruime voorbereiding en consensus over de manier van werken voorkomt vertraging aan de 'achterkant' van het proces.

- *Betrek particuliere ontwikkelaars in een vroeg stadium bij de organisatie van burgerbetrokkenheid.*

In een aantal gevallen ligt de verantwoordelijkheid van de te realiseren projecten bij private partijen. Het is aan te bevelen ook hen in een vroeg stadium bewust te maken van hun verantwoordelijkheden en rol. Ook hierbij geldt dat investeren aan de voorkant winst aan de achterkant betekent. De gemeente kan hierover een standaard handelswijze ontwikkelen (vergelijkbaar met die in de gemeente Houten wordt gehanteerd).

- *Bezie nut en noodzaak van het IBO-protocol nogmaals.*

De gemeente Leiderdorp was met het introduceren van het IBO protocol in de werkprocessen een 'early adopter' van interactieve beleidsvorming. De praktijk leert echter dat het IBO-protocol moeilijk hanteerbaar is: de praktijk blijkt weerbarstiger dan de theorie. Het is mogelijk tijd om het IBO-protocol grondig te herzien of zelfs vaarwel te zeggen. PMR biedt voldoende aanknopingspunten voor interactieve beleidsontwikkeling.

- *Experimenteer met burgerbetrokkenheid en overheidsparticipatie*

In het denken over de participatiesamenleving staat de doe-democratie centraal. Voor de doe-democratie bestaat geen blauwdruk. Het betekent in ieder geval meer zeggenschap en verantwoordelijkheid voor burgers in het publieke domein. Er wordt niet meer gesproken over burgerparticipatie, maar over *overheidsparticipatie*. Het initiatief, de voorstellen en ideeën komen vooral uit de samenleving. Het is de overheid die participeert, ruimte biedt, meedenkt en faciliteert. Dit vereist voor een deel van de bestuurders en ambtenaren een culturomslag; zij moeten loskomen van ingesloten werkwijzen.

In de afgelopen jaren is op verschillende plaatsen gezocht naar nieuwe manieren om burgers meer te betrekken bij beleid, ook bij grote ruimtelijk projecten. Een voorbeeld hiervan is de coproductie van nieuwbouwcomplexen, zoals de gemeente Houten toepast, of de G1000-beweging, waarmee bijvoorbeeld de gemeente Amersfoort al veel ervaring heeft opgedaan. Ook kan de Leidraad Burgerbetrokkenheid op gemeentevandetoekomst.nl worden geraadpleegd.

- *Voortgangsrapportages aan de raad*

Grote ruimtelijke projecten hebben over het algemeen een lange looptijd. Hierdoor dreigen zij nogal eens van de radar van de raad te verdwijnen. Het verdient aanbeveling grote ruimtelijke projecten op te nemen in een Lange Termijn Agenda (LTA) van de raad, met vaste momenten waarop de raad informatie krijgt over voortgang. De werkwijze van de gemeente Meppel kan hiervoor als voorbeeld dienen.

1 INLEIDING

De afgelopen jaren is in Leiderdorp een aantal grote bouw- en infra-projecten gestart die soms tot ophef onder de bevolking hebben geleid. De voorgenomen bouw van een IKEA-vestiging, de appartementen op de zogenaamde MEAS-locatie en de herinrichting van Engelendaal zijn voorbeelden daarvan. Bij elk van deze projecten zijn de burgers betrokken en in de gevallen van IKEA en MEAS hebben zij gebruikgemaakt van de wettelijke mogelijkheden tot inspraak. Deze inspraaktrajecten hebben onder meer geleid tot bezwaarschriften en beroepsprocedures, die in het geval van IKEA en MEAS jaren hebben voortgesleept.

Bij het vormgeven van ruimtelijk beleid, bijvoorbeeld bij visievorming en grote infrastructurele projecten, moeten gemeenten rekening houden met vele uiteenlopende en soms grote belangen van betrokken partijen, zoals institutionele beleggers, projectontwikkelaars, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven, ingezetenen, direct omwonenden en niet in de laatste plaats met de belangen van de gemeente zelf. Het gaat bij dit alles om uiteenlopende belangen van politiek-bestuurlijke, financiële, (bedrijfs)economische, sociaal-maatschappelijke, esthetische en ook emotionele aard. De Gemeentewet (art. 150) schrijft voor dat voor dergelijke gevallen een verordening dient te worden vastgesteld waarin de gemeente uiteenzet hoe ingezetenen en belanghebbenden bij de beleidsvorming worden betrokken. In de gemeente Leiderdorp bestaat een inspraakverordening en het Protocol Interactieve Beleidsontwikkeling (IBO).

Het IBO-protocol gaat over beleidsontwikkeling. Wanneer het beleid is vastgesteld (door de gemeenteraad) en in het verlengde daarvan projecten tot ontwikkeling worden gebracht, dan is dit protocol niet (altijd) van toepassing. Zeker wanneer de projecten zijn geïnitieerd door niet-publieke partijen dient op een andere wijze te worden voorzien in de betrokkenheid van stakeholders. Ruimtelijke wetgeving is daarvoor één kader.

De genoemde projecten in Leiderdorp zijn deel particuliere, deels gemeentelijke projecten.

Dit is de achtergrond van dit onderzoek van de Rekenkamer Leiderdorp naar de wijze waarop de gemeente burgers heeft betrokken bij de grote grond-exploitatieprojecten in het algemeen en de eerdergenoemde drie projecten in het bijzonder. Communicatie is hier een belangrijk onderdeel van, maar het is de vraag of de gemeente ook tijdig en serieus ruimte heeft geboden om inbreng te hebben. En op welke manier is er met deze inbreng omgegaan?

1.1 De vraagstelling

Voor het onderzoek is een aantal vragen geformuleerd die leidend zijn geweest in het onderzoek.

Als centrale vraag kan geformuleerd worden:

Hoe voert de gemeente Leiderdorp haar taak uit op het gebied van burgerbetrokkenheid bij grote projecten in het ruimtelijk domein?

Ten behoeve van de beantwoording van die hoofdvraag zijn deelvragen opgesteld:

Evaluatievragen:

1. Zijn bij grote projecten de rollen voor de ambtelijke organisatie, het college van B en W en de raad ten aanzien van de daadwerkelijke betrokkenheid en interactie met de burgers en omwonenden helder vastgesteld?
2. Hoe ziet dit proces eruit op papier?
3. Zijn de rollen adequaat vertaald naar een processchema?
4. Is het processchema gecommuniceerd met alle *relevante* partijen?

Uitdieping van drie cases:

5. *Hoe is het verloop van de drie genoemde cases te beschrijven?*
6. *Op welke wijze zijn burgers bij het proces betrokken? Welke rol hebben burgers toegedicht gekregen en welke instrumenten zijn ingezet?*
7. *Op welke wijze zijn andere betrokken partijen in het proces meegenomen?*
8. Worden de kaders (het processchema) eenduidig toegepast?
9. Hoe werken de kaders in de praktijk?
10. Op welke momenten van het proces deden eventuele knelpunten zich voor?
11. Is de raad gedurende de periodes waarin de cases speelden voldoende geïnformeerd over de burgerbetrokkenheid?

State-of-the-art-model:

12. In hoeverre sluit het beleid van de gemeente aan bij wat op dit moment 'state of the art' is op het gebied van interactieve beleidsontwikkeling en burgerbetrokkenheid?
13. Wat levert de vergelijking op van de Leiderdorpse cases met een succesvolle methode en casuïstiek uit een vergelijkbaar project in een qua omvang vergelijkbare gemeente?

Knelpunten en aanbevelingen:

14. Wat zijn eventuele knelpunten in de toepassing van de kaders? Wat zijn de valkuilen voor de raad, college en burgers bij de werking van de kaders in de praktijk?
15. Wat zijn de verbetermogelijkheden voor de raad, het college en richting burgers wat betreft de kaders en invloedsmogelijkheden?

1.2 Uitvoering van het onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we de volgende activiteiten in chronologische volgorde uitgevoerd.

- *Opstellen normenkader*

In de eerste fase van het onderzoek is op basis van de onderzoeksvragen nagedacht over een normenkader voor het onderzoek. In paragraaf 2.3 is het kader opgenomen. Daarbij dient te worden aangetekend dat de casestudies zodanig verschilden in kenmerken en fase van ontwikkeling dat een eenduidig, strak normenkader niet mogelijk is.

- *Documentanalyse*

De eerste onderzoeksactiviteiten bestonden uit het bestuderen van de relevante documenten binnen de gemeente. Het betreft onder andere de structuur- en masterplannen, bestemmingsplannen en zienswijzen, stedenbouwkundige plannen, uitvoeringsplannen, exploitatieovereenkomsten, (raads)besluiten, raadsverslagen en uitspraken van de Raad van State. Ook hebben we gericht nieuwsbrieven van de gemeente (vanaf 2002), huis-aan-huis-bladen en berichtgeving in overige media bestudeerd. Tot slot is er gebruikgemaakt van bronnen die door burgers zijn aangeleverd, zoals een 'tijdlijn' en relevante notities en verslagen.

- *Interviews medewerkers gemeente en corporatie*

Via interviews met vertegenwoordigers van de gemeente en betrokken organisaties is het beeld uit de documentenanalyse verdiept en verbreed. We spraken face to face met de betrokken wethouder, ambtenaren¹ en de raadsgriffier. Van al deze gesprekken is, deels in combinatie met bevindingen uit de documentenanalyse, een conceptverslag ter goedkeuring voorgelegd aan de gesprekspartner.² Er is daarnaast een groepsgesprek gevoerd met een vijftal raadsleden. Face to face spraken we ook met een vertegenwoordiger van de (voormalige) wijkvereniging Wijkteam Ockenrode/Nijenrode e.o (MEAS-locatie) en een vertegenwoordiger van Buurtvereniging De Steinen.³

¹ In één geval betrof het geen face to face interview maar was er telefonisch en mail contact.

² Uitzonderd het gesprek met de raadsgriffier. Dit vanwege het oriënterende karakter van het gesprek.

³ Een vertegenwoordiger van Bewonersvereniging Essenpark, die vanwege tijdgebrek niet kon deelnemen aan een gesprek, heeft ons per e-mail informatie verschaft.

Tot slot hebben we een vertegenwoordiger van IKEA face to face gesproken. De ontwikkelaar van de MEAS-locatie wilde geen medewerking verlenen aan het onderzoek. In bijlage 2 treft u een overzicht aan van gesprekspartners.

- *Drie referentieprojecten in beeld gebracht*

Om de werkwijze van de gemeente Leiderdorp te kunnen vergelijken met die van andere gemeenten, hebben we drie projecten uit andere gemeenten in beeld gebracht. Het betreffen de uitbreiding van IKEA in Utrecht, een nieuwe vestiging van IKEA in Zaanstad en de bouw van appartementen op een herontwikkelingslocatie in de gemeente Houten. Op basis van een gesprek met IKEA en een internetsearch zijn drie referentieprojecten in andere gemeenten verzameld. Vervolgens hebben we de desbetreffende projectleiders telefonisch geïnterviewd.⁴

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we zowel de lokale kaders als wettelijke kaders die gelden bij burgerbetrokkenheid bij projecten in het ruimtelijke domein. Hoofdstuk 3, 4 en 5 behandelen achtereenvolgens uitvoerig de volgende cases: de voorgenomen bouw van een IKEA-vestiging, de appartementen op de zogenaamde MEAS-locatie en de herinrichting van Engelendaal. In hoofdstuk 6 zetten we de werkwijze van de gemeente af tegen die van drie referentieprojecten uit drie andere gemeentes. Hoofdstuk 7 geeft een beschrijving van de veranderingen in werkwijze die in de gemeente Leiderdorp hebben plaatsgevonden. We sluiten af met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 8.

⁴ Ook van deze drie gesprekken is een verslag ter goedkeuring voorgelegd aan de gesprekspartners. In bijlage 2 treft u een overzicht aan van gesprekspartners.

2 BURGERBETROKKENHEID: DE KADERS

2.1 PMR en IBO

Beleid en beleidsontwikkeling bij grote (ruimtelijke) projecten, heeft te maken met een tweetal kaders waarbinnen de participatie van en communicatie met 'de buitenwereld' is geregeld. Het betreft het Protocol Interactieve Beleidsontwikkeling (IBO) en de stappen uit de leidraad Projectmatig Realiseren (PMR).

Projectmatig Realiseren

De eerste vraag bij Projectmatig Realiseren is of het daadwerkelijk gaat om een project. In de beschrijving van het PMR valt te lezen dat op het moment dat er sprake is van een concreet beoogd eindresultaat en het duidelijk is dat de opgave zich er voor leent projectmatig te worden aangepakt, er sprake is van zicht op een project. Dat betreft het moment na het traject van verkenning, beleidsvorming en afwegingen.

Het draaiboek Projectmatig Realiseren van de gemeente Leiderdorp (2011) beschrijft de stappen in de projectmatige aanpak. Daarbij is in elke fase een vorm van communicatie over de projecten van belang voor een goede beheersing van het project. Het stelt:

“Communicatie is binnen projecten van belang ten behoeve van het creëren van draagvlak, het faciliteren van besluitvorming, afstemming met de omgeving en het realiseren van een juist verwachtingspatroon bij alle betrokkenen” (p.21).

Een communicatieplan is derhalve een wezenlijk beheersingsinstrument.

Het draaiboek¹ beschrijft ook de aard van de communicatie per onderscheiden fase in het project. Het gaat om de volgende punten.

In de initiatiefase:

- Hoe om te gaan met communicatie/inspraak (participatieladder)?
- Is het IBO-protocol van toepassing?
- Opstellen communicatieplan.

In de definitiefase:

- Uitwerking communicatieplan.

In de ontwerpfase:

- Organiseren inspraakmomenten voor inwoners, omwonenden en andere belanghebbenden (betrekken toekomstige gebruikers).

¹ Toelichting Checklist met aandachtspunten voor uit te voeren werkzaamheden per fase (deel III).

In de realisatiefase:

- nieuwsbrieven voor omwonenden en gebruikers om te informeren over fasering en overlast;
- hulp- en nooddiensten informeren over fasering, routing en overlast;
- persberichten opstellen over bijvoorbeeld voortgang van de realisatie en aankondigen van feestelijke onthullingen;
- bepalen van de communicatie in de nazorgfase.

In de initiatieffase is een plaats voor de afweging of het IBO-protocol van toepassing is.

2.1.1 Protocol Interactieve Beleidsontwikkeling (IBO)

In het IBO-protocol zijn op 14 januari 2002 in samenspraak met de raad de spelregels voor *interactieve beleidsvorming* door de gemeente vastgelegd. Bij het opstellen van het IBO-protocol gaf het gemeentelijk bestuur te kennen dat zij:²

“in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid wil betrekken om in open wisselwerking en/of samenwerking te komen tot voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid”.

En verderop citeert het bestuur uit de ‘Toekomstvisie Leiderdorp 2015’:

“Deze wens van vroegtijdige betrokkenheid bij de beleidsvorming is zowel tijdens de toekomstgesprekken als tijdens de bijeenkomsten over andere speerpunten van beleid (Centrumontwikkeling, W4-project) naar voren gekomen. Interactieve beleidsontwikkeling wordt dan ook door veel inwoners van Leiderdorp genoemd als wezenlijk voor hun betrokkenheid bij de ontwikkeling van het dorp en dus bij het realiseren van het toekomstbeeld 2015.”

Met het protocol beoogt de gemeente meer draagvlak voor het beleid te creëren, een kwalitatieve impuls aan het beleid te geven en samenwerking met betrokken partijen te verbeteren. Dat betekent dat de gemeente al in de fase van beleidsnota's of masterplannen de bevolking kan laten participeren langs de lijnen van het protocol. Het IBO-protocol heeft derhalve betrekking op de eerste fase van ruimtelijke planvorming.

Eind 2011 gaf het college een extern onderzoeksbureau (I&O Research) de opdracht een evaluatie van burgerparticipatie in Leiderdorp uit te voeren. De algehele conclusie van het onderzoek was dat de effectiviteit van het

² Uit: Inleiding interactief werken.

participatiebeleid niet optimaal is.³ Dit kwam enerzijds doordat de werkwijze van het IBO-protocol als tijdrovend en omslachtig wordt ervaren en anderzijds doordat onduidelijk is wanneer wel en wanneer niet met het protocol gewerkt moet worden. Ook wanneer wel met het protocol werd gewerkt, waren er situaties waarin in de loop van de uitvoering van het traject werd afgeweken.

De onderzoekers presenteerden hun bevindingen in maart 2012 aan de gemeenteraad. Daarin geven zij inbedding van IBO in het beleidskader 'Projectmatig Realiseren' (PMR) als een van de opties voor verbetering. Met deze werkwijze had de gemeente namelijk goede ervaringen. Dat is vervolgens ook gebeurd. Hierbij heeft de gemeenteraad ervoor gekozen het beleidskader dat in het IBO-protocol is vastgelegd te blijven hanteren. De inhoud van het protocol beschrijven we hieronder kort.

2.1.2 Drie onderdelen van het IBO-protocol

Het protocol bestaat uit drie onderdelen:

- (1) de afweging om wel of niet interactief te werken;
- (2) aspecten om rekening mee te houden bij de invulling van een interactief traject;
- (3) spelregels tussen gemeentebestuur en samenleving en spelregels binnen het gemeentebestuur ten aanzien van de omgang met elkaar tijdens de interactieve trajecten.

Bij de afweging wel of niet interactief te werken is het van belang dat het gaat om (voorbereiding van) gemeentelijk beleid. Hoewel het niet expliciet wordt benoemd, kan in het geval van particuliere plannen de initiatiefnemer niet 'onderworpen worden' aan het protocol.

Ad 1. Wel of geen IBO?

Op voorhand is een aantal onderwerpen uitgesloten van een afweging of er al dan niet een interactief proces wordt gestart. De volgende onderwerpen zijn uitgesloten:

- financiële transacties met projectontwikkelaars;
- hoogte van de belastingen, leges;
- onderwerpen met betrekking tot een persoon of groep van personen (bijv. bijstand, benoemingen, subsidies e.d.);
- onderwerpen met betrekking tot gedelegeerde rijksbevoegdheden (uitvoering rijksbeleid binnen een bepaald kader);
- indien het gaat om uitvoering openbare orde en veiligheid waar het de bevoegdheden van de burgemeester betreft;
- in situaties waar urgentie geboden is (bijv. rampenscenario's);

³ I&O Research (2012). *Besturen met oren en ogen. Onderzoek naar burgerparticipatie in Leiderdorp.*

- onderwerpen met betrekking tot formele regels, zoals voorschriften en bestemmingsplannen.

Wanneer geen van bovenstaande uitsluitingen aan de orde is, dan volgt een verder afwegingsproces. Het IBO-protocol beschrijft dat het voeren van interactief beleid is af te raden wanneer het bestuur eigenlijk al weet wat het wil of wanneer er grote belangentegenstellingen zijn en er voldoende informatie is om een besluit te nemen. Vervolgens spelen de volgende afwegingscriteria een rol:

Afwegingscriterium	Wel interactief	Niet interactief
Nieuw beleid	X	
Politieke randvoorwaarden duidelijk	X	
Onvoldoende beïnvloedingsruimte voor de deelnemers		X
Verwachtingen duidelijk voor de deelnemers	X	
Veel deelnemers	X	
Bereidheid bij betrokken partijen om tot compromis te komen	X	
Deelnemers niet representatief		X
Crisissituatie		X
Doel traject onduidelijk		X
Onvoldoende informatie		X
Onvoldoende capaciteit		X
Onvoldoende financiële middelen voor het traject		X
Onvoldoende financiële middelen voor uitvoering beleid		X
Onvoldoende tijd		X
Algemeen belang in het geding		X
Te grote belangentegenstellingen		X
Wettelijke voorschriften geven de te volgen werkwijze aan		X

Ad 2. Van belang om rekening mee te houden

In het protocol wordt vervolgens een aantal aspecten genoemd dat van belang is voor een succesvol traject. Zo dient het onderwerp eenduidig te zijn omschreven, moet het doel duidelijk zijn en helder zijn welke actoren betrokken (willen) worden, wat het tijdpad wordt, welke middelen worden ingezet etc. Belangrijk in dit verband is de keuze die gemaakt dient te worden tot welke trede van de zogenaamde participatieladder de betrokkenen worden toegelaten. Hierbij valt te onderscheiden naar:

- *Raadplegen*

Het gemeentebestuur bepaalt in hoge mate zelf de agenda, maar ziet de betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van het beleid. Het bestuur verbindt zich niet aan de resultaten van de gesprekken.

- Adviseren

Het gemeentebestuur stelt in beginsel de agenda samen, maar geeft betrokkenen de gelegenheid problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren. Het bestuur verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming gemotiveerd afwijken.

- Meebeslissen

Gemeentebestuur laat, binnen vooraf te stellen randvoorwaarden, de ontwikkeling van en besluitvorming over het beleid over aan betrokkenen, waarbij het ambtelijke apparaat een adviserende rol vervult. Het gemeentebestuur neemt de resultaten over na toetsing aan de voorwaarden.

- Zelfbeheer

Het IBO-protocol is in oktober 2006 aangepast naar aanleiding van een evaluatie in 2005. In de periode 2002-2006 waren de gradaties:

- Informereren

De burgers en andere belanghebbenden worden actief geïnformeerd over het te ontwikkelen beleid. Het gemeentebestuur bepaalt zelf de agenda en het beleid en houdt de betrokkenen op de hoogte.

- Raadplegen

- Adviseren

- Co-produceren

Gemeentebestuur en betrokkenen komen gezamenlijk de agenda overeen, waarna gezamenlijk naar een oplossing wordt gezocht. Het bestuur verbindt zich aan de resultaten.

- Meebeslissen

Ad 3. Spelregels IBO

In het derde onderdeel van het Protocol staan de spelregels tussen de verschillende partijen besproken. Een belangrijke spelregel die tussen gemeentebestuur en samenleving is afgesproken is:

“Ongeacht de wijze van betrekken van belanghebbenden behoudt de gemeenteraad *de bevoegdheid* om in geval van onoverkomelijke onenigheid tussen partijen het interactieve traject te stoppen en zelf een besluit te nemen. Een andere belangrijke spelregel die is afgesproken, is die tussen raad en college, namelijk:

“Bij de gemeenteraad berust het politieke primaat. De raad geeft het dagelijks bestuur *vooraf een mandaat mee* wat deze wel en niet wil, zodat het dagelijks bestuur hier in de interactie met participanten rekening kan houden. Dit mandaat biedt tegelijkertijd een voorspelbaar beoordelingscriterium voor de controle van de handelwijze van het bestuur achteraf.”

Tot slot benadrukt de gemeente Leiderdorp dat interactieve beleidsontwikkeling niet beperkt mag zijn tot een procesmatige benadering. Veel meer is het bedoeld als wijze van denken en werken, waarbij alle partijen elkaar als samenwerkingspartners erkennen.

2.2 Wettelijke voorschriften

Bij plannen in het ruimtelijk domein kunnen grofweg drie fasen worden onderscheiden met een verschillend wettelijk 'regime', namelijk de fase van visievorming en voorbereiding van beleid, de fase waarin de mogelijkheden van het landgebruik worden vastgelegd in met name bestemmingsplannen, en de fase van de bouwplannen.

In de eerste fase, die van de visievorming, is sprake van allerhande nota's die zijn opgesteld door gemeenten teneinde ideeën over wonen, groen, verkeer, zoning etc. vast te leggen. Die nota's zijn geen wettelijke verplichtingen, maar de uiteindelijke Structuurvisie is dat wel.⁴ De Structuurvisie vormt de ondergrond voor het opstellen van bestemmingsplannen. Over een Structuurvisie of bijvoorbeeld een Verkeersplan, vindt gebruikelijk (tijdrovend) overleg plaats met stakeholders en hierbij is inspraak mogelijk door burgers. Het IBO-protocol is hiervoor een goed toepasbaar kader. Het opstellen van de visie is echter in wettelijke zin 'vormvrij'.

Het bestemmingsplan legt vervolgens vast wat er met de ruimte binnen de gemeente mag gebeuren. Het faciliteert de plannen die in bijvoorbeeld het Masterplan en de Structuurvisie zijn uitgewerkt. Dat betekent dat de bestemming van het grondgebied wordt vastgelegd, zodat voorziene functies zoals wonen, werken, detailhandel, horeca, groen, sport en dergelijke een plaats krijgen. Daarenboven worden ook nog regels gesteld over de invulling van de ruimte, zoals de hoogte of breedte van de bebouwing. Afwijkingen van het plan kunnen plaatsvinden via een omgevingsvergunning, geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), zij het altijd in samenhang met de regels die daarvoor in het bestemmingsplan zijn opgenomen. Het opstellen van een bestemmingsplan kent behalve 'vormvrije' inspraak, ook wettelijke voorschriften ten aanzien van betrokkenheid van burgers. Namelijk de onderstaande punten.

Inspraak

In de voorbereidingsfase kondigt de gemeente een nieuw bestemmingsplan aan. In deze fase bekijkt de gemeente de belangen van verschillende burgers, bedrijven en andere organisaties. Het voorontwerp van het nieuwe plan wordt in een aantal gevallen⁵ ter inzage gelegd op het gemeentehuis. Inwoners van de gemeente kunnen dan hun mening schriftelijk kenbaar maken. Soms worden er inspraakbijeenkomsten georganiseerd. De burgers worden geraadpleegd en kunnen reageren.

⁴ Met de komst van de Omgevingswet in 2018 gaat dit overigens veranderen.

⁵ Wanneer het een niet-consoliderend plan is of als het een project/plan betreft waarvoor eerder inspraak heeft plaatsgevonden.

Zienswijze

Na de voorbereidingsfase stelt de gemeente een ontwerpbestemmingsplan op. Dit plan ligt zes weken ter inzage in het gemeentehuis en is te bekijken op www.ruimtelijkeplannen.nl en de gemeentelijke site. Hierop kan binnen die zes weken een zienswijze mondeling of schriftelijk kenbaar worden gemaakt aan de gemeente. De zienswijze bevat de bedenkingen op het plan. De invloed van de burger is hier door de wet ingekaderd.

Beroep

Als het definitieve bestemmingsplan is bekendgemaakt, ligt dit weer zes weken ter inzage. In deze zes weken bestaat de wettelijk geborgde mogelijkheid om in beroep gegaan worden bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Binnen een jaar zal de rechter een beslissing nemen.

Wanneer de bestemmingsplannen zijn vastgesteld, kunnen bouwplannen worden geëffectueerd. Indien de bouwplannen conform de voorschriften van het bestemmingsplan zijn, staat het de initiatiefnemer vrij zijn gang te gaan.⁶ Wijken de plannen af van het bestemmingsplan, dan dient een apart besluit genomen te worden (vroeger art.19 WRO, tegenwoordig projectbesluit). In dat geval zijn er voor belanghebbenden weer de wettelijke mogelijkheden van inspraak, bezwaar en beroep zoals hierboven beschreven.

2.3 Normenkader

Gegeven de verschillende regimes waaronder ruimtelijke projecten plaatsvinden is een strak eenduidig normenkader niet te geven. Al naar gelang een project 'onder' IBO valt of juist niet, kunnen andere normen worden gesteld bij het beleid ten aanzien van burgerbetrokkenheid. In alle gevallen kunnen wel de volgende normen als leidend worden gezien.

- Er is, buiten de wettelijk verplichte inspraak, door de gemeente vooraf een afweging gemaakt in welke mate burgerbetrokkenheid gewenst is.
- De mate van betrokkenheid is voorgelegd aan de raad.
- Indien interactieve burgerbetrokkenheid gewenst werd geacht, zijn de afspraken uit IBO (en PMR) nageleefd.
- Indien interactieve burgerbetrokkenheid niet gewenst was, zijn burgers geïnformeerd over het proces (tot 2006 was dat de eerste gradatie van betrokkenheid).
- Bij burgerbetrokkenheid die wettelijk verplicht was, zijn de wettelijk voorgeschreven vormen en momenten van burgerbetrokkenheid gevolgd.

⁶ Bij het verlenen van bouw-/omgevingsvergunning krijgen burgers en overige partijen wel de kans om nog bezwaar en beroep aan te tekenen.

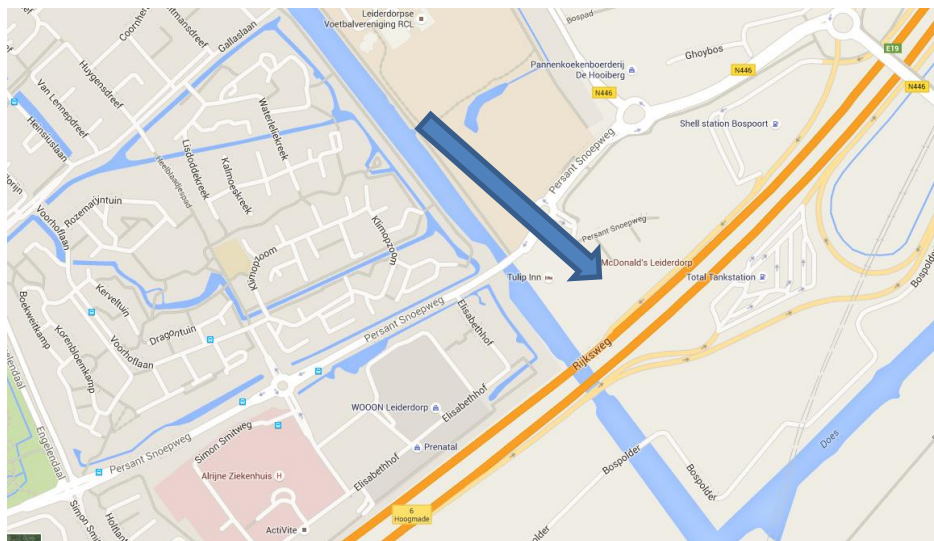
In de volgende paragrafen gaan we aan de hand van een reconstructie van drie casussen na in hoeverre burgerparticipatie (al dan niet) heeft plaatsgevonden.

3 IKEA

3.1 Waar gaat het over?



Bron: IKEA Planontwikkeling 2008-2013 (14-01-2014)



Bron: Google Maps

Al sinds 2003 wordt er gesproken over de komst van een vestiging van IKEA op de bedrijvenlocatie Bospoort. In 2008 wordt er een bouwvergunning verstrekt aan IKEA, maar er is tot op heden nog geen spade de grond ingegaan. De plannen leiden tot veel ophef bij bewoners in wijken die aan de hoofdverkeerroutes liggen naar het te herontwikkelen Bospoort. Om de plannen tegen te houden, wordt er tevergeefs geprocedeerd, tot aan de Raad van State toe. IKEA houdt momenteel haar plannen weer tegen het licht.

3.2 Chronologie IKEA-locatie

3.2.1 Ruimtelijke kaders tot en met 2004

- 1998-2002 Eind jaren negentig van de vorige eeuw heeft het Rijk plannen om de rijksweg (A4) ter hoogte van Leiden, Leiderdorp en Zoeterwoude te verbreden en te verdiepen. Dit leidt ertoe dat het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeentes in overleg met elkaar gaan. Hier komt het W4-project (wonen, werken, water en wegen) uit voort en in februari 2001 wordt door de samenwerkende partijen het Masterplan W4 gepresenteerd. Het Masterplan schetst de inpassing van de A4 waarbij de ruimtelijke en economische potenties van de grondgebieden langs de weg optimaal worden benut. Door de A4 via een lange verdiepte tunnelbak aan te leggen, wordt de barrièrewerking sterk verminderd en zijn de betrokken gemeentes in staat om nieuwe gebieden tot ontwikkeling te brengen. Op deze wijze kunnen de gemeentes een financiële bijdrage aan de totstandkoming van de nieuwe Rijksweg leveren.¹ Hoewel de precieze omvang van de locatie Bospoort nog niet duidelijk is, wordt in het Masterplan de locatie benoemd als kantoren- en bedrijventerrein met een te ontwikkelen programma van circa 13.000 m².² Het Masterplan leidt ertoe dat in februari 2002 de Samenwerkingsovereenkomst A4/W4 wordt ondertekend. Hierin wordt afgesproken dat aan de A4 grenzende deelplangebieden worden (her)ontwikkeld.
- 2002 Om invulling te geven aan het herontwikkelen van de deelplangebieden stelt gemeente Leiderdorp in februari 2002 haar eigen Structuurplan W4 vast. Het Structuurplan voorziet voor de te ontwikkelen locatie Bospoort in de vestiging van bedrijven, voorzieningen en kantoren.³ In oktober 2002 volgt vervolgens het Stedenbouwkundig Plan (W4 plangebied Leiderdorp). Vanwege onduidelijkheid over de omvang van de locatie is voor Bospoort nog geen Stedenbouwkundige Visie ontwikkeld. Wel wordt een drietal ontwikkelingsscenario's onderzocht. Eén van deze scenario's is de 'unieke gebruiker'. In dit scenario wordt de locatie uitgegeven aan één of enkele unieke en grootschalige gebruiker(s) met een regionale verzorgingsfunctie. Voor een dergelijk scenario, zo wordt in het Plan aangegeven, is een "aantal partijen" in de markt. De mogelijke afweging van huisvesting in Bospoort zal in regionaal verband dienen plaats te vinden. Per type gebruiker zal uitgebreid onderzocht dienen te worden wat de effecten van vestiging zullen zijn. Aandachtspunten hierbij zijn de milieueffecten, verkeerseffecten en de stedenbouwkundige en beeldkwaliteit. Daarnaast is er een aantal private gebruikers aangrenzend aan de locatie: met name het AC-restaurant/hotel en de Pannenkoekenboerderij. Het woonwagencentrum met zeven woonwagens

¹ Voor de gemeente Leiderdorp wordt het te betalen bedrag €18 miljoen.

² Bron: Stedenbouwkundig Plan W4 (2002)

³ Met het Structuurplan werd de juridische procedure gestart. Het Plan heeft volgens de gesproken ambtenaren niet veel zienswijzen opgeleverd.

en het aanwezige tuincentrum worden verplaatst. Wat betreft de inspraak zijn er onder meer gesprekken gevoerd met belangenverenigingen en de ondernemingen die gevestigd zijn in Bospoort. Daarnaast worden de bewoners van de wijk Holtlant – gelegen aan de A4 – gedurende het proces zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau een aantal malen geïnformeerd en worden de bewoners van de Kerkwijk en de Oranjewijk, die ook aan de A4 zijn gelegen, via een tweetal informatieavonden geïnformeerd. Er is tevens gevraagd om tot voorstellen voor invulling te komen. Verder is in de rubriek Gemeente aan Huis de bevolking geïnformeerd over de opzet van het Stedenbouwkundige Plan. Ook is er in de Commissievergadering ruimte voor inspraak.⁴

OWB W4 Het Ontwikkelingsbedrijf (OWB) W4 is het gemeentelijke projectbureau voor de W4-zone. Het is een publiek-private samenwerking tussen de gemeente Leiderdorp en ontwikkelaar Bohemen. Het OWB W4 verzorgt derhalve ook het communicatietraject. *“Geen communicatie op afstand, maar een proces waarbij bestuurders, directie en medewerkers van het OWB W4 continu met betrokkenen en bevolking overleg voeren”*, aldus de directeur van het OWB.⁵ De bevolking wordt, vanwege de verwachte langdurige overlast, door middel van informatieavonden, ‘berichten aan huis’ in lokale kranten en speciale W4-magazines geïnformeerd.

2004 Het Stedenbouwkundig Plan vormt de basis voor het nieuwe bestemmingsplan voor het plangebied. In juni 2004 wordt het (Ontwerp) Bestemmingsplan ‘W4 Leiderdorp’ (2004) vastgesteld in de raad. Omdat er voor Bospoort nog een totaalplan uitgewerkt moet worden, is een globale bestemming met uitwerkingsregels aan het gebied toegekend. Tevens stemt de raad in om artikel 19WRO-verzoeken binnen het W4-gebied te delegeren aan het college.

W4 Informatiebulletin:

Het definitieve stedenbouwkundige ontwerp voor de bedrijvenlocatie Bospoort stelt B en W naar verwachting eind 2004 vast. Vervolgens houdt de gemeente een informatieavond over Bospoort voor omwonenden, bedrijven en belanghebbenden. Daarna wordt het plan verder uitgewerkt.⁶ De eerste voorbereidende bouwactiviteiten mogen eind oktober 2005 verwacht worden.

nr. 1 aug/september 2004

⁴ Bij het plan was geen formele bezwaar- en beroepsprocedure mogelijk. Bron: Stedenbouwkundig Plan (W4 plangebied Leiderdorp) 2002.

⁵ Bron o.a. Hans Broekman. *Samenwerking in Ontwikkeling* (OWB W4, 13 sept 2004).

⁶ Er wordt niet uitgelegd wat met ‘verder uitwerken’ exact wordt bedoeld.

3.2.2 Economische kaders tot en met 2005

- 2001-2003 In 2001 wordt zowel een economisch beleidsplan voor de Leidse regio opgesteld als een voor de gemeente Leiderdorp.⁷ In beide plannen wordt de ontwikkeling van de A4-zone van groot belang geacht, aangezien zij ruimte biedt aan nieuwe bedrijvigheid en het ervaren tekort aan kantoor- en bedrijventerreinlocaties oplost.
- De beleidsplannen krijgen een nadere uitwerking in de 'Structuurvisie detailhandel voor Leiderdorp in regionaal kader'. Deze visie, vastgesteld in juni 2003 door de raad, geeft aan dat de locatie Bospoort zich bij uitstek leent voor de vestiging van zeer grootschalige woninginrichtingszaken of voor een solitair grootschalig woonwarenhuis (variërend van 10.000 tot 25.000 m²). In de verdere uitwerking wordt IKEA voor het eerst als mogelijk kandidaat genoemd: *"De regio Leiden beschikt niet over een grootschalig woonwarenhuis zoals bijvoorbeeld IKEA (...). De autonome trekkracht en de grote bezoekersaantallen van dergelijke formules met naamsbekendheid betekenen een belangrijke toegevoegde waarde voor het totale aanbod en voor de keuzemogelijkheden van de consument in de regio."*
- Voor de Structuurvisie zijn onder meer vertegenwoordigers van lokale en regionale winkeliers- en ondernemersorganisaties geraadpleegd. Bewoners uit de gemeente worden in huis-aan-huisblad 'Gemeente aan Huis' op de hoogte gehouden van behandeling en besluiten in de raad.
- In 2003 wordt in REO-verband voor de regio Rijn- en Bollenstreek het beleid vastgesteld ten aanzien van detailhandel.⁸ De Regionale Structuurvisie biedt de kaders waarbinnen ontwikkelingen in de regio op het gebied van detailhandel en leisure dienen te worden beoordeeld.
- 2004 Als uitwerking hiervan hebben de gemeenten van de Leidse Regio het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM, 2004) opdracht gegeven een nadere analyse te maken. Hieruit komt onder andere naar voren dat er voor de vestiging van een IKEA in het REO-gebied Rijn- en Bollenstreek marktruimte aanwezig is en dat de goed bereikbare locatie Bospoort, indien er verkeersaanpassingen plaatsvinden, hiervoor geschikt is.⁹
- Tijdens de raadsdebatten, waarbij wordt ingestemd met de REO-structuurvisie (inclusief het EIM-rapport) en het ontwerpbestemmingsplan W4, vindt er discussie plaats over de komst van een IKEA en de eventuele gevolgen voor Leiderdorp.¹⁰ Wethouder Laman zegt hierover, refererend aan het EIM-onderzoek: *"Het is goed eerst vast te stellen dat wij hier vanavond niet praten over het nemen van een beslissing of er een IKEA-vestiging in Bospoort komt."*

⁷ Tweede Economisch Beleidsplan Leiderdorp 'Poort tot de regio'. Lokale en regionale ondernemers(organisaties) zijn betrokken bij het opstellen van het plan.

⁸ Regionaal Economisch Overleg (REO) Rijn- en Bollenstreek. 'Regionale Structuurvisie Detailhandel: beleid 2003- 2010'.

⁹ EIM. 'Ontwerp-Visie Leidse Regio. Detailhandel en Leisure' (mei 2004).

¹⁰ Verslag van de openbare vergadering van de gemeenteraad van Leiderdorp, 29 juni en 11 okt. 2004.

Wethouder Molkenboer voegt hier later aan toe: “*Ter geruststelling wil ik (...) opmerken dat wanneer het om Bospoort en IKEA gaat, dat sowieso niet in het bestemmingsplan past qua oppervlak. Als het daarom gaat, komen we sowieso bij u terug. Ik denk dat daar de angel zit. We zullen u uiteraard regelmatig informeren.*”

‘Gemeenteraad Leiderdorp achter komst IKEA in Bospoort’.

In november 2004 verschijnt in de nieuwsbrief van de gemeente Leiderdorp het bericht met de kop: ‘*Gemeenteraad Leiderdorp achter komst IKEA in Bospoort*’.

Hierin staat aangegeven dat de onderhandelingen met de IKEA voor een plek op het toekomstige bedrijventerrein Bospoort in volle gang zijn. Tevens staat er gemeld dat een andere invulling van de locatie ook nog steeds mogelijk blijft en dat Leiderdorp streeft naar een omvang van IKEA van 25.000 vierkante meter om zo de opbrengst van de grond te maximaliseren.

2005

Maart 2005 stemt het REO Rijn- en Bollenstreek in met de komst van IKEA in Leiderdorp. Hierbij is afgesproken dat Bospoort ruimte mag bieden aan een IKEA-vestiging van maximaal 22.000 m² BVO.¹¹ Een voorwaarde is dat de verkeersdoorstroming ook in regionaal verband voldoende gewaarborgd blijft. De IKEA-vestiging zal naar verwachting jaarlijks 1,5 miljoen bezoekers trekken.¹²

REO Rijn- en Bollenstreek stemt in met komst IKEA

Het REO stemde gisteravond, tijdens de Stuurgroepvergadering, in met de vestiging van IKEA in Leiderdorp. (...) De gemeente Leiderdorp zal de ruimtelijke en verkeerskundige studie van de inpassing op W4-locatie Bospoort oppakken. Deze studie zal nog voor de zomer 2005 worden gepresenteerd. (...) Streven van IKEA Nederland is om in 2006 met de bouw van haar veertiende vestiging in Leiderdorp te beginnen.

Nieuwsbrief gemeente Leiderdorp (maart 2005)

W4 Leiderdorp in uitvoering

Dit jaar is het jaar waarin veel voorbereidende werkzaamheden in het W4-gebied plaatsvinden en al hebben plaatsgevonden. Hierbij een overzicht van een aantal activiteiten:(...)

4. Bospoort: het inrichtingsplan voor Bospoort is najaar 2005 gereed. In februari keurde het REO (Regionaal Economisch Overleg Rijn- en Bollenstreek) de vestiging van IKEA in Leiderdorp goed. De gemeente besteedt nadrukkelijk aandacht aan de verkeersstromen.

W4 Informatiebulletin (nr. 4, mei/juni 2005)

¹¹ Op basis van een Impactstudie IKEA Leiderdorp, maart 2005 DHV.

¹² Bron: DSO 2006.

2006 In februari 2006 zegt de raad het vertrouwen in het college op. De aanleiding is een tekort van € 3,2 miljoen op de W4-begroting van 2012.¹³

College Leiderdorp handelt lopende W4-zaken af

Het huidige college gaat door als demissionair college met de daarbij behorende bevoegdheden. Burgemeester en wethouders handelen alle lopende zaken af die geen uitstel verdienen. Dat sprak burgemeester Zonneville vandaag met de fractievoorzitters af tijdens een overleg. (...)

Lijst met lopende zaken die mag worden afgehandeld: (...)

3.Ontwikkelingsovereenkomst - Gemeente IKEA. Zal eerst met de fractievoorzitters worden besproken alvorens verdere definitieve stappen ter zake worden genomen. (Nieuwsbrief gemeente (maart 2006)

IKEA Bospoort is verkeerstechnisch mogelijk

Op 4 april 2006 stelde het demissionaire college van B en W het rapport verkeersonderzoek IKEA vast. Goudappel Coffeng, het verkeersbureau dat het onderzoek uitvoerde, concludeert dat W4-exploitatiegebied Bospoort met IKEA verkeerstechnisch mogelijk is. Op voorwaarde dat de verkeerscapaciteit op de rotonde van de N446 wordt vergroot en de verkeersdoorstroming op de N446 verbetert. Nieuwsbrief gemeente Leiderdorp (april 2006)

3.2.3 Realisatieovereenkomst en DSO (2006)

2006/10 In het najaar van 2006 bereiken IKEA en de gemeente een akkoord over de financiële voorwaarden waaronder een vestiging mag worden gebouwd. In de realisatieovereenkomst die wordt opgesteld, staat bij de overwegingen onder meer dat Bospoort conform het Stedenbouwkundig Plan W4 (2002) mag worden aangewend voor een 'unieke gebruiker'. Nadat de raad met de overeenkomst heeft ingestemd¹⁴, wordt deze op 16 oktober 2006 door de gemeente en IKEA ondertekend.

In de realisatieovereenkomst is over de communicatie onder meer afgesproken dat de gemeente zorg draagt voor de communicatieactiviteiten die betrekking hebben op de totstandkoming van het Definitief Stedenbouwkundig Ontwerp (DSO) en de te doorlopen gemeentelijke procedures. IKEA verzorgt, in overleg met de gemeente, de communicatieactiviteiten met betrekking tot de realisatie van het project.

2006/11 Parallel aan de financiële onderhandelingen met IKEA wordt voor Bospoort het Definitief Stedenbouwkundig Ontwerp (DSO) en het Beeldkwaliteitsplan

¹³ Bron: W4 Informatiebulletin (nr. 6, maart 2006).

¹⁴ Behandeling in commissie II d.d. 29 augustus 2006.

opgesteld.¹⁵ Dit plan, dat oorspronkelijk twee jaar eerder was gepland,¹⁶ benadrukt eveneens dat het de uitwerking is van het ontwikkelingsscenario 'unieke gebruiker' en dat het woonwarenhuis in het DSO hierdoor een prominente rol heeft. Het DSO geeft de eindsituatie (verkeer, groen, openbare ruimte en uitstraling bebouwing) in Bospoort aan en vormt de basis van de grondexploitatie. Op 27 november 2006 stemt de raad in met het DSO Bospoort.¹⁷ Tevens delegeert de raad het voeren van de planologische vrijstellingsprocedure voor de bouw van de IKEA aan het college. Twee jaar eerder is door de gemeente een informatieavond voor omwonenden, bedrijven en belanghebbenden beloofd om het vastgestelde DSO toe te lichten en daarna verder uit te werken.¹⁸ Het is ons onbekend of de bijeenkomst heeft plaatsgevonden, maar in de gemeentelijke nieuwsberichten wordt er geen melding van gemaakt.¹⁹

Het DSO wordt ook het uitgangspunt voor het Bestemmingsplan Bospoort. Gelijk met het DSO stemt de raad ook in met het (Voor)ontwerp bestemmingsplan Bospoort.

2007

Eerste paal IKEA in 2009 verwacht

De planvorming voor IKEA is in volle gang en de gemeente Leiderdorp verwacht de planologische procedures dit jaar te doorlopen. Het slaan van de eerste paal van IKEA wordt verwacht in 2009.

W4 Informatiebulletin (nr. 8, mei 2007)

In juli 2007 vernietigt de Raad van State het tracébesluit 'verbreding Rijksweg A4'. "Dit is een ramp voor Leiderdorp en haar bewoners en heeft vergaande consequenties", aldus de bezorgde gemeente in een persbericht.²⁰ Naast het gegeven dat het fileprobleem en de luchtkwaliteit geen verbetering ondergaan, heeft het ook nadelige gevolgen voor de financiën, de planvorming en de uitvoering. Zelfs de komst van een IKEA wordt onzeker. Het betekent ook dat het bestemmingsplan Bospoort vertraagd wordt.

2008/2

Nu door aanleiding van het vernietigde tracébesluit de verbreding van de A4 naar 2x3 rijstroken voorlopig van de baan is, is in opdracht van de gemeente door bureau Goudappel Coffeng een nieuw onderzoek naar de verkeers-

¹⁵ Bospoort Definitief Stedenbouwkundig Ontwerp, Kraaijenvanger Urbis, in opdracht van Ontwikkelingsbedrijf W4 en gemeente Leiderdorp, 21 september 2006.

¹⁶ Zie kader W4 Informatiebulletin nr. 1 aug/september 2004.

¹⁷ Eveneens wordt ook met de grondexploitatie Bospoort ingestemd.

¹⁸ Zie kader W4 Informatiebulletin nr. 1 aug/september 2004.

¹⁹ Met de gemeentelijke nieuwsberichten bedoelen we W4 Informatiebulletin en Nieuwsbrief gemeente Leiderdorp.

²⁰ Bron: Nieuwsbrief gemeente (juli 2007).

afwikkeling uitgevoerd op basis van 2x2 rijstroken.²¹ De conclusie van dit rapport is dat met betrekking tot de toekomstige verkeersafwikkeling als gevolg van de komst van IKEA de toekomstige verkeersstromen goed kan verwerken.²²

Toename verzet deel bevolking Leiderdorp

Halverwege het eerste decennium van deze eeuw groeit, naarmate de plannen steeds bekender en concreter worden, vanuit delen van de bevolking verzet tegen de komst van IKEA naar Bospoort. Een deel van de burgers ervaart steeds meer verkeersoverlast, er verschijnen in de media berichten over filevorming bij IKEA in Delft²³ en na de vernietiging van het tracébesluit neemt het verzet verder toe.

Verschillende buurtverenigingen, zoals De Steinen, Houtkamp-Zuid, Buurtactief Het Oude Dorp, Essenpark, Wijkteam Ockenrode/Nijenrode e.o. laten in bezwaarschriften, brieven en lokale media hun (gezamenlijke) stem horen. De verenigingen vertegenwoordigen wijken die liggen aan hoofdroutes naar Bospoort. Zij vrezen door de komst van een IKEA-vestiging veel extra verkeersoverlast en luchtvervuiling en zij wantrouwen de verkeersrapporten die in opdracht van de gemeente worden opgesteld. De bewoners vinden hierbij onder meer ondersteuning van Milieudefensie die zeer actief is op dit dossier.

Ook andere stakeholders van de gemeente Leiderdorp, zoals de Leidse Kamer van Koophandel, waarschuwen er voor dat wanneer de verkeersinfrastructuur niet drastisch verbetert, Leiderdorp verstopt raakt.²⁴

De zorgen omtrent de komst van IKEA worden ook geuit in de Tweede Kamer. D'66 en GroenLinks stellen hierover vragen aan de minister Verkeer & Waterstaat in juli 2008.²⁵

De vragen gaan over de contractuele verplichtingen van de gemeente Leiderdorp met het Rijk, het nadelig effect hiervan op de begroting van de gemeente, het hierdoor overhaast binnenhalen van een IKEA-vestiging en het nadelige effect hiervan op de bereikbaarheid van Leiderdorp. De minister geeft onder andere als antwoord dat hij geen nadelige gevolgen verwacht voor de doorstroming op de A4.²⁶ Ook het NRC-Handelsblad besteedt in de zomer van 2008 enkele artikelen aan de discussie die is ontstaan over komst van IKEA.

Er zijn circa vijf à tien wijkverenigingen in Leiderdorp die zich gedurende het proces tegen de komst van IKEA verzetten. Het aandeel bewoners dat voor de komst van IKEA is, is niet bekend, maar de gemeente vermoedt dat dit hoog is.²⁷

²¹ 'Verkeersprognose W4 bij een A4 van 2x2', 20 februari 2008. Het is een aanpassing van het eerder uitgevoerde onderzoek uit 2006: Goudappel Coffeng 'Verkeerskundig onderzoek ontsluiting IKEA Leiderdorp', 2 februari 2006.

²² Op respectievelijk 29 oktober 2008 en 16 juli 2009 volgen van Goudappel Coffeng de rapporten 'Detailanalyse verkeersstromen nabij Bospoort, Leiderdorp' en 'Bijdrage IKEA-vestiging aan het verkeersbeeld in Leiderdorp; doorrekening met RVMK 2007'. De conclusies zijn in lijn met het rapport van 20 februari 2008.

²³ Bron: onder andere artikel: 'Nog langere files naar IKEA' AD (25-07-2006).

²⁴ Bron: AD 26 mei 2008.

²⁵ Brieven 2070826030 en 2070826540.

²⁶ Kamerstuk | 2008-08-29.

²⁷ Bron: interviews ambtenaren.

3.2.4 Eerste bouwvergunning (2008) en bestemmingsplan Bospoort (2009)

2008 Nadat de rook is opgetrokken van de uitspraak van de Raad van State, dient IKEA in februari 2008 een bouwvergunning eerste fase in. Er worden tal van zienswijzen ingediend die milieu en verkeer betreffen. De ingediende bezwaren zijn voor het college geen reden om geen vergunning te verlenen. Op 4 november 2008 verstrekt het college de bouwvergunning aan IKEA. Het college zegt in de raad dat zorgvuldig met de bezwaren om is gegaan en dat er op diverse punten nader onderzoek nodig was. Hierbij wordt aangegeven dat die nadere onderzoeken laten zien dat de vestiging van IKEA mogelijk moet worden geacht.²⁸

2009/3 Door de vernietiging van het tracébesluit is met de nodige vertraging een nieuw bestemmingsplan Bospoort opgesteld. Het scheidt het juridisch-planologisch kader voor het DSO uit 2006. Binnen het plangebied is de komst van IKEA de belangrijkste ontwikkeling. Daarnaast dient, om ontwikkelingen mogelijk te maken, de Pannenkoekenboerderij verplaatst te worden. De provincie zegt verder toe dat ze zorg draagt voor de noodzakelijke infra-structurele ingrepen zodat de bereikbaarheid van Leiderdorp gegarandeerd blijft.

Op het Ontwerp bestemmingsplan (27 maart 2008) komen van zestien personen c.q. instanties zienswijzen binnen.

Voorafgaand aan het vaststellen van Bestemmingsplan Bospoort op 9 maart 2009 uiten 23 wijkverenigingen en individuele burgers in zienswijzen de wens dat er een nieuw verkeersonderzoek komt naar de gevolgen van de komst van IKEA. De reeds uitgevoerde verkeersonderzoeken worden sterk gewantrouwd.²⁹

Het vaststellen van het Bestemmingsplan Bospoort door de raad, op 9 maart 2009, is een spannende gebeurtenis. De publieke tribune is tot aan de nok toe gevuld. Een sleutelrol wordt gespeeld door GroenLinks, die voorheen oppositie voerde tegen de komst van IKEA, maar vanaf december 2008 tot het college behoort. Tijdens de raadbijeenkomst stelt de fractie van GroenLinks vragen aan het college over de (financiële) risico's wanneer het bestemmingsplan niet wordt vastgesteld. Het college stelt GroenLinks gerust door onder meer desgevraagd de Realisatieovereenkomst vertrouwelijk ter inzage aan de raad voor te leggen.³⁰ GroenLinks spreekt in de raad over een 'moeilijk dilemma' en voegt hieraan toe: *“Moet er een IKEA komen of niet? Die centrale vraag heeft de politiek niet aan de burger voorgelegd. En dat wreekt zich nu. Komt er een IKEA of niet? Die vraag wordt dus niet meer in deze*

²⁸ Bron: Raadsverslag gemeente Leiderdorp 5 en 7 november 2008.

²⁹ Bron: Leidsch Dagblad, 9 en 10 maart 2009.

³⁰ 9 maart 2009.

*raadszaal beslecht, dat is zeker, die vraag zal worden beantwoord door de rechter. En dat is een slechte zaak.*³¹

GroenLinks stemt uiteindelijk voor, waardoor een nipte meerderheid in de raad wordt gehaald.³²

- 2009/5 In mei stelt het Rijk het tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden 2009 vast. Het besluit maakt het mogelijk om rijksweg A4 tussen Leiderdorp en Leiden/Zoeterwoude te verbreden van 2 x 2 naar 2 x 3 rijstroken
- 2009/11 Bij burgers is onrust ontstaan door berichten dat IKEA met medewerking van de gemeente beduidend groter gaat bouwen dan 22.000 m² die in bestemmingsplan is toegestaan. Op 25 november 2009 vindt er op verzoek van de politieke partij BBL (Burgerbelangen Leiderdorp) daarom een extra raadsdebat plaats. Wethouder Glasbeek probeert het wantrouwen weg te nemen en benadrukt dat 'De toegestane vierkante meters voor bruto-vloeroppervlakte en verkoop vloeroppervlakte spijkerhard vastliggen (...) IKEA wordt en blijft 22.000 m²'. Enkele raadsleden verwijten het college dat ze het wantrouwen zelf gevoed heeft, doordat verslagen tussen de gemeente en IKEA pas vrijgegeven werden nadat de burgers via de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) hiertoe bij de rechter een verzoek hadden gedaan. Een raadslid geeft het college mee: "Wees open, wees eerlijk en draai er niet omheen".³³

Dreigbrieven vooraf aan raadsdebat

Dat de emoties hoog oplopen, blijkt wel uit het feit dat het college voorafgaand aan het raadsdebat dreigbrieven ontvangt met als gevolg dat er bij het raadsdebat twee agenten op de publieke tribune zijn gepost en dat de raadsopstelling wordt aangepast: het college neemt ver van de publieke tribune plaats.

3.2.5 Beroepsprocedures 2010 - 2012

- 2010-2012 Er volgt na het vaststellen van het bestemmingsplan en de ophef in november een langdurige beroepsprocedure die door samenwerkende bewonersverenigingen wordt gevoerd. Ook de eigenaar van het pannenkoekenhuis wil niet weg van het terrein. Er wordt tot aan de Raad van State geprocedeerd. Dit rechtsorgaan verklaart in juni 2011 alle bezwaren ongegrond en daarmee is het bestemmingsplan Bospoort onherroepelijk. In augustus 2012 wordt er een definitieve en onherroepelijke bouwvergunning eerste fase aan IKEA verleend.

³¹ Citaat raadslid Frauke Joester (9 maart 2009). Bron: <https://leiderdorp.groenlinks.nl/nieuws/groenlinks-voor-moeilijk-dilemma-bij-behandeling-bestemmingsplan-bospoort> (11 maart 2009).

³² Elf raadsleden stemmen in met het bestemmingsplan, negen stemmen tegen (bron: notulen raadsverslag 9 maart 2009). In oktober 2009 geeft de provincie Zuid-Holland ook goedkeuring aan het bestemmingsplan Bospoort.

³³ Bronnen: Leiderdorps Weekblad (02-12-2009) en Leidsch Dagblad (26-11-2009).

3.2.6 Aanpassing plannen IKEA

2013-2014 Echter, IKEA heeft door nieuwe ontwikkelingen in de retailbranche de wens om de bouwplannen van 2008 aan te passen. In de nieuwe bouwplannen wordt het gebouw groter, doordat het warenhuis een extra parkeerlaag wil. Voor de bovengenoemde planaanpassing is een beperkte aanpassing in het bestemmingsplan noodzakelijk en IKEA vraagt hiervoor de medewerking van de gemeente. Op uitnodiging van de gemeente houdt IKEA in januari 2014 in de raad en op een aparte bewonersbijeenkomst een presentatie om hun plannen toe te lichten. Op de website van de gemeente worden de inwoners uitgenodigd voor deze bijeenkomst³⁴, alsmede via Gemeente aan Huis in het Leiderdorps Weekblad en social media. De belangengroepen hebben een persoonlijk bericht via e-mail ontvangen. De plannen voor een nieuw parkeerdek vallen bij de aanwezige inwoners erg slecht in de smaak.³⁵ Bovendien schrikt IKEA terug van de tijdrovende procedures en onderzoeken die opnieuw moeten worden uitgevoerd. IKEA zet het nieuwe plan (vooralsnog) niet door en beraadt zich over het vervolg.

IKEA niet ontevreden

Terugkijkend is IKEA weten dat ze, ondanks dat zij op verschillende momenten vertraging hebben opgelopen door weerstand van de bewoners, niet ontevreden is over de gekozen burgerparticipatiestrategie van de gemeente.

3.3 Kaders gevolgd?

Voor het toetsen van de communicatie met 'de buitenwereld' in de casus IKEA, hanteren we weer de in hoofdstuk 2 beschreven kaders. Het betreft het Protocol Interactieve Beleidsontwikkeling (IBO) en de stappen uit de leidraad Projectmatig Realiseren (PMR). Daar gaan de volgende punten aan vooraf:

- Er is, buiten de wettelijk verplichte inspraak, door de gemeente vooraf een afweging gemaakt in welke mate burgerbetrokkenheid gewenst is.
- De mate van betrokkenheid is voorgelegd aan de raad.
- Indien interactieve burgerbetrokkenheid gewenst werd geacht, zijn de afspraken uit IBO (en PMR) nageleefd.
- Indien interactieve burgerbetrokkenheid niet gewenst was, zijn burgers geïnformeerd over het proces (tot 2006 was dat de eerste gradatie van betrokkenheid).
- Bij burgerbetrokkenheid die wettelijk verplicht was, zijn de wettelijk voorgeschreven vormen en momenten van burgerbetrokkenheid gevolgd.

³⁴ https://www.leiderdorp.nl/inwoner/nieuws/informatiebijeenkomst_over_ikea en https://www.leiderdorp.nl/inwoner/nieuws/ontwikkeling_ikea_leiderdorp.

³⁵ Bron: <http://www.omroepwest.nl/nieuws/2445635/IKEA-kan-omwonenden-toekomstige-vestiging-Leiderdorp-niet-gerust-stellen> (28 januari 2014).

Uit de Toekomstvisie was ook gebleken dat bewoners vroegtijdig betrokken willen zijn bij het W4 project.³⁶

Als uitwerking van het bovenlokaal opgestelde Masterplan W4 wordt in februari 2002 het gemeentelijke Structuurplan W4 vastgesteld. De locatie Bospoort vormde een onderdeel van één van de deelplangebieden uit het Structuurplan. Het Structuurplan kwalificeert zich voor een aanpak onder PMR en mogelijk IBO. De start van het structuurplan ligt echter in een pré-PMR- en -IBO-tijdperk (vanaf januari 2002). Hoewel in het Stedenbouwkundig Plan (W4-plangebied Leiderdorp), dat zeven maanden na het Structuurplan volgt, ook geen verwijzing staat naar IBO, zijn bewoners van wijken die naast de A4 liggen wel betrokken bij de invulling van het plan en/of via bijeenkomsten geïnformeerd. Er waren echter op dat moment nog geen concrete plannen voor de komst van een grootschalig woonwarenhuis.

Als uitwerking van bovenlokaal en lokaal opgestelde economische beleidsplannen (2001) wordt in juni 2003 de Structuurvisie detailhandel vastgesteld. Hierin wordt Bospoort als ideale vestigingsplek voor een grootschalig woonwarenhuis genoemd. De Structuurvisie valt binnen het IBO-tijdperk, maar in de (raads)stukken is er geen verwijzing naar IBO. Wel worden vertegenwoordigers van lokale en regionale winkeliers- en ondernemersorganisaties geraadpleegd en worden bewoners *geïnformeerd*.

Nadat de gemeenteraad instemt met de regionale visie dat er in Bospoort marktruimte is voor een IKEA, wordt er vervolgens in 2005 in regionaal verband (REO Rijn- en Bollenstreek) ingestemd met de komst van IKEA naar Bospoort. Er is hier op geen enkel moment sprake van het raadplegen van of meedenken door burgers. Op verschillende momenten worden burgers via korte berichten in het W4 Informatiebulletin en de nieuwsbrieven van de gemeente Leiderdorp geïnformeerd. De bevolking wordt vooral vanwege de verwachte langdurige overlast geïnformeerd.

Bij het opstellen van het DSO (en het sluiten van de realisatieovereenkomst) wordt de komst van een IKEA beschouwd als een uitwerking van het scenario van de 'unieke gebruiker' uit het Stedenbouwkundig Plan (W4 plangebied Leiderdorp). Ook hier is op geen enkel moment sprake van het raadplegen van of meedenken door burgers. Er is geen toetsing geweest aan het IBO. Op enkele momenten worden burgers via korte berichten in het W4 Informatiebulletin en de nieuwsbrieven van de gemeente Leiderdorp geïnformeerd.

Een deel van de burgers (verenigd door diverse wijkteams) vreest, vanaf het moment dat bekend wordt dat er een IKEA komt, verkeers- en milieuoverlast. Zij bewandelen bij het verlenen van de bouwvergunning en het vaststellen van het bestemmingsplan de *wettelijke paden* van inspraak (zienswijzen), bezwaar en beroep, tot aan de Raad van State toe.

³⁶ Zie paragraaf 2.1

Daarnaast hebben zij een keer Wob-verzoek ingediend bij de gemeente.

Terugblik wethouder

Wethouder Wassenaar denkt dat nu op basis van PMR/IBO er bij een vergelijkbaar project vermoedelijk voor 'adviesing' door burgers gekozen wordt. Dit vanwege de grootschaligheid en ingrijpendheid voor de woonomgeving.

Er is, kortom, geen vorm van raadplegen over de komst van een unieke grootschalige gebruiker in Bospoort geweest, de gemeente heeft (voornamelijk) de formeel juridische weg bewandeld.

Tabel 3.1 Mate van burgerbetrokkenheid komst IKEA georganiseerd door regionale en lokale bestuur

Planologische route			Economische route		
Landelijk en regionaal niveau	Gemeentelijk niveau	Hoogste niveau betrokkenheid burgers*	Landelijk en regionaal niveau	Gemeentelijk niveau	Hoogste niveau betrokkenheid burgers*
2001	Masterplan W4	Geen	Economisch beleidsplan Leidse regio	Economisch beleidsplan	Geen/geen
2002	Samenwerkingovereenkomst A4/W4	Geen			
2002	Structuurplan W4	Zienswijze			
2002	Stedenbouwkundigplan W4	Geen			
2003			Regionale Structuurvisie Detailhandel Rijn- en Bollenstreek: beleid 2003-2010 (REO-Structuurvisie)	Structuurvisie detailhandel	Geen/geen
2004	(Ontwerp) Bestemmingsplan "W4 Leiderdorp"	Zienswijze	EIM (i.o.v. Leidse regio): Bospoort geschikte locatie IKEA	Instemmen REO-structuurvisie en EIM	Geen
2005			REO stemt in met komst IKEA		Geen
2006	Definitief Stedenbouwkundigontwerp (DSO): uitwerking 'unieke gebruiker'	Geen		Realisatieovereenkomst	Geen
2008	Verlenen bouwvergunning	Bezwaar en beroep			
2009	Bestemmingsplan Bospoort	Zienswijze			
2014	IKEA nieuwe plannen	Geen			

* Uitgezonderd het informeren van burgers en de ruimte voor inspraak in commissievergaderingen van de raad. Tot 2006 vormde 'informeren' de eerste gradatie van betrokkenheid.

4 MEAS

4.1 Waar gaat het over?



Op de locatie van het oude Shell-tankstation aan de Van der Valk Bouwmanweg 71 is een nieuw appartementencomplex gebouwd. Het gaat om koopwoningen en huurwoningen. De oplevering vond plaats in 2014. Het complex is niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. Vanaf de eerste plannen hebben omwonenden met de gemeente en de ontwikkelaar een discussie gevoerd, tot aan de Raad van State toe, over de vorm en de inhoud van de plannen. Hieronder geven we de geschiedenis weer.

4.2 Chronologie MEAS-locatie

4.2.1 Periode tot 2005: opstellen randvoorwaarden

Jaren 90

In de tweede helft van de jaren negentig is een start gemaakt met het opstellen van het Masterplan Centrum Leiderdorp. De planvorming start formeel in 1997 en de eerste inspraakrondes op het concept-Masterplan dateren van medio 2000. Op 15 juni 2000 is er een aparte huis-aan-huiskrant verspreid die gaat over de grote veertien deelprojecten die in het Masterplan werden benoemd.

- 2000 Inspraakrondes op het concept-Masterplan. Het doel van het masterplan is een levendig en vitaal centrum voor Leiderdorp te realiseren. Het plan omvat een groter gebied dan het (bestemmings-)plangebied en noemt veertien concrete projecten, waaronder:
- Havenkom Oude Rijn: herinrichting van de locatie rosarium en garage aan de Oude Rijn (Van der Valk Bouwmanweg 71): de MEAS-locatie.¹

Het project betreft de aanleg van een havenkom ter plaatse van de MEAS-locatie (benzinstation en garagebedrijf) en het naastgelegen rosarium. Daarnaast zijn er 32 woningen gepland variërend van twee tot zes lagen.

Op 29 augustus 2000 presenteren de omwonenden, verenigd in het Wijkteam Ockenrode/Nijenrode e.o.² de uitslag van de peiling van meningen van de betrokken omwonenden. Uit een enquête, ingevuld door 56 procent van de 146 benaderde omwonenden, *“blijkt dat het overgrote deel van de omwonenden blij is met het geplande vertrek van de garage en benzinepomp (...) en dat de geplande woningbouw op de locatie van de garage het beste alternatief is. Wel zijn de omwonenden van mening dat de geplande woningen zeker moeten passen in de reeds bestaande woningbouw.”* Voor de bewoners betekent dat onder meer een maximum van drie woonlagen.³ Daarnaast zijn de meeste omwonenden tegen de komst van een jachthaven.

De reactie van het college is positief over de inzet van het wijkteam. Het wijkteam zal bij verdere uitwerking worden benaderd om mee te denken over invulling.⁴ Naar aanleiding van de reactie van omwonenden worden de plannen voor een jachthaven geschrapt.

- 2001 De gemeenteraad van Leiderdorp stelt op 19 februari 2001 het ‘Masterplan Centrum Leiderdorp’ vast. Daarbij wordt besloten dat de locatie Van der Valk Bouwmanweg 71 (Shell-tankstation en garagebedrijf) en (een deel van) het naastgelegen rosarium (toen ‘Oude Rijn-locatie’ genoemd) benut kan worden als nieuwbouwlocatie voor appartementen.

- 2003/3 In opdracht van de gemeente is door het bureau KuiperCompagnons een stedenbouwkundig onderzoek verricht naar de herontwikkeling van de MEAS-locatie. Zij concluderen bij het opstellen van de stedenbouwkundige randvoorwaarden dat *“de bebouwingshoogte in harmonie dient te zijn met de bestaande omgeving, waarin een bouwhoogte van voornamelijk drie en af en toe uit vier lagen domineert, met de mogelijkheid van accenten aan de zijde van het rosarium die doorsteken over een vijfde laag, bijvoorbeeld in de vorm*

¹ Deelproject nr 1. Bron Concept Masterplan Centrum Leiderdorp (14 juni 2001).

² In 2003 is het wijkteam omgezet in een stichting. We blijven in het vervolg van de tekst spreken over het ‘wijkteam’.

³ Bron: presentatie meningen omwonenden inzake Concept Masterplan Centrum Leiderdorp Deelplan Havenkom Oude Rijn (29 augustus 2000).

⁴ Bron: Inspraakreactie bij vaststelling Masterplan (19-2-2001).

van een bijzondere dakbedekking". Dit rapport van 7 maart 2003 wordt betrokken bij de besluitvorming over de wijzigingsbevoegdheid,⁵ maar wordt niet gedeeld met de raad.

2003/10 en 11 In oktober (en november)⁶ 2003 stelt de raad het bestemmingsplan ZuidWest vast. In het bestemmingsplan is het MEAS-terrein opgenomen als wijzigingsgebied "waar woningbouw (circa 32 woningen, maximaal 18 meter hoog) wordt voorzien, gecombineerd met kleinschalige horeca en private aanlegmogelijkheden voor vaartuigen. Het aanwezige groen blijft zo veel mogelijk behouden."⁷ Bij het indienen van de zienswijzen op het ontwerp van het bestemmingsplan en bij de mondelinge toelichtingen tijdens de hoorzitting (juni 2003) worden er door omwonenden onder meer kritische kanttekeningen geplaatst over de hoogte van 18 meter, over het Rosarium dat niet behouden blijft en over de toenemende parkeerdruk.

De gemeenteraad blijkt evenals de omwonenden ook niet enthousiast over de wijzigingsbevoegdheid voor het MEAS-terrein. Zij vindt dat het grootste deel van het rosarium moet worden behouden en dat slechts een klein deel van het rosarium voor nieuwe woningbouw gebruikt kan worden. De raad bepaalt, door middel van een amendement, daarbij ook dat de geplande nieuwbouw maximaal 12 meter hoog mag worden aan de zijde van de Ockenrode/Nijenrode/Van der Valk Boumanweg en maximaal achttien meter aan de zijde van het rosarium. Deze 18 meter leidt tot verdere discussie in de raad. De wethouder geeft aan dat de kaders niet volledig benut hoeven te worden. Het college zegt de raad toe om met een stedenbouwkundig ontwerp te komen. De raad stelt hierbij uitdrukkelijk als voorwaarde dat hij – op het moment dat er een bouwplan ligt – nog zijn goedkeuring daaraan wil geven (zie ook inzet).⁸

Raad komt omwonenden tegemoet **Bezwaren tegen hoogte flatgebouw** **Van der Valk Boumanweg**

door Frans Brocken

LEIDERDORP – De gemeenteraad heeft afgelopen maandagavond het bestemmingsplan Zuid West vastgesteld. Het omvat de wijk Zijlkwartier en de wijken rond de Laan van Ouderzorg en de Van der Valk Bouman-weg. Heet hangijzer was de hoogte van het flatgebouw dat op de plaats van de Shell Benzinstation en de Fordgarage moet komen. Omwonenden vrezen met de gevolgen van de bodemverontreiniging te worden belast, waardoor om de saneringskosten te kunnen betalen een appartementengebouw met veel mogelijk flats zal worden neergezet. "De belangen

van de omwonenden worden geschaad. Er is geen draagvlak voor een flatgebouw van zes bouwlagen met een hoogte van 18 meter", betoogde Bert Roest namens de Stichting Wijkteam Ockenrode/Nijenrode.

Ook bij de raad bestonden er twijfels over de toekomstige vormgeving van het gebouw. Een meerderheid nam een voorstel van de PvdA aan, waarin een gevarieerde bouwhoogte van 12 tot 18 meter werd toegestaan.

De raad wil bovendien de vinger aan de pols houden en besloot de beoordeling van het stedenbouwkundige ontwerp aan zich te houden.

Bron: Leiderdorps Weekblad 8 oktober 2003

⁵ Dit blijkt onder meer uit een brief (d.d. 20 december 2005) van het college aan bewoners.

⁶ Amendement.

⁷ Bron: toelichting bestemmingplan oktober 2003, p.8.

⁸ Bron: beschreven in raadsvoorstel nieuwbouwlocatie (4 juli 2006).

2004 Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland onthouden 15 juni 2005 goedkeuring aan de wijzigingsbevoegdheid uit het bestemmingsplan ZuidWest voor de MEAS-locatie. De reden van dit besluit is dat er geen onderzoek is verricht naar de (toekomstige)luchtkwaliteit op de locatie. De bestemming blijft daarom 'bedrijfsdoeleinden'.

Het gevolg van deze onthouding is dat er een vrijstellingsprocedure ex artikel 19 Wro gevolgd dient te worden,⁹ waarbij een concreet stedenbouwkundig ontwerp dient te voldoen aan de randvoorwaarden die Gedeputeerde Staten heeft gesteld¹⁰. Bij de art.19-procedure dient weer het wettelijk traject van terinzage-legging, zienswijzen etc. gevolgd te worden.

4.2.2 Periode 2005-2006: uitwerking plannen en exploitatieovereenkomst (fase 1)

2005 De eigenaar MEAS vraagt projectontwikkelaar Van der Plas om drie bouwvarianten uit te werken. Van de drie bebouwingsvoorstellen voldoet er één, een ontwerp van Goosman & Partners, het meest aan de kaders die de raad had meegegeven. Tussen de gemeente, onder leiding van wethouder Molkenboer, en MEAS en Van der Plas worden tussen maart en september 2005 meerdere gesprekken gevoerd over de voorwaarden waaronder en de prijs waarvoor Van der Plas de grond zal kopen. Op 30 augustus 2005 bereiken de partijen overeenstemming en wordt een exploitatieovereenkomst opgesteld. Het college besluit op 18 oktober 2005 akkoord te gaan met de op basis van het ontwerp van Goosman & Partners opgestelde exploitatieovereenkomst.¹¹

De gemeente en Van der Plas ondertekenen de *exploitatieovereenkomst*.¹² In de overeenkomst staat onder meer:¹³

- Er worden 76 koopwoningen gerealiseerd inclusief een parkeerkelder met evenzoveel plekken.
- De hoogte van het complex zal niet meer bedragen dan 12 meter aan de zijde van de Ockenrode/Nijenrode/Van der Valk Boumanweg en 18 meter aan de zijde van het rosarium.
- De gemeente is bereid is 1.150m² gemeentegrond te verkopen aan de ontwikkelaar om nieuwbouw mogelijk te maken.¹⁴

Hoewel de raad had aangegeven aan eventuele bouwplannen goedkeuring te willen geven, wordt de raad niet geïnformeerd over de overeenkomst en is er

⁹ Ex artikel 19 lid 2 van de Wet op de ruimtelijke ordening.

¹⁰ Het voldoen aan het Besluit Luchtkwaliteit was één van de randvoorwaarden.

¹¹ Bron: voorstellen aan de raad, 4 juli 2006.

¹² Een exploitatieovereenkomst is een [overeenkomst](#) tussen gemeente en een bouwer die tevens grondeigenaar is. In deze overeenkomst wordt een bijdrage in de grondkosten afgesproken.

¹³ Bron: exploitatieovereenkomst 7 november 2005.

¹⁴ In de 1.150m² zit twintig procent grond van het rosarium.

in de overeenkomst geen voorbehoud opgenomen met betrekking tot goedkeuring van de raad.¹⁵

- 2005/11 Op 28 november 2005 wordt het ontwerp van Goosman & Partners gepresenteerd aan omwonenden. Er is veel weerstand van omwonenden tijdens de bijeenkomst. De omwonenden verwachten vermindering van de kwaliteit van de leefomgeving vanwege verkeersproblemen en verlies aan lichtinval, uitzicht en zonlicht. In december 2005 ontvangt het college zo veel schriftelijke zienswijzen, dat de voorgenomen behandeling in de raadscommissie van januari 2006 wordt uitgesteld.
- 2006/2 Om (deels) tegemoet te komen aan de geuite bezwaren, zegt wethouder Glasbeek in een overleg met het wijkteam toe om te overleggen met projectontwikkelaar. Dit overleg vindt plaats in februari 2006. Met de projectontwikkelaar wordt overeengekomen het plan van 76 woningen terug te brengen naar 72 woningen, waardoor een deel (de kant van Nijenrode) van het complex minder bouwlagen heeft.
- 2006/6 Op 15 juni 2006 krijgt het wijkteam het aangepaste plan opnieuw voorgelegd. De omwonenden blijven echter bezwaren houden tegen het aangepaste bouwplan. Ze vinden de plannen buitenproportioneel. Ze noemen onder meer dat het programma van 72 woningen ver afwijkt van de circa 32 die genoemd worden in het bestemmingsplan en dat het College de door de raad meegegeven kaders maximaal benut wat betreft de hoogte van het gebouw. Het plan voldoet echter aan alle randvoorwaarden.¹⁶
- 2006/8 In juli 2006 wordt het aangepaste plan, zoals de raad in 2003 had geëist, aan de raad gepresenteerd en ter visie gelegd. Hierbij krijgt raad ook vertrouwelijk inzage in de exploitatieovereenkomst.¹⁷
In de bespreking van de plannen in de raad blijkt dat bezwaren van de omwonenden door de raad worden gedeeld. Daarnaast uien zij onder meer kritiek op de communicatie naar de bewoners en zijn verbaasd dat twintig procent van het rosarium in plaats van de afgesproken vijf procent bebouwd wordt.¹⁸ Wethouder Wassenaar zegt hierop dat, op basis van de meegegeven kaders door de raad, er een exploitatieovereenkomst is getekend en dat het college hieraan gebonden is.
- 2006/9 De raad besluit in haar vergadering van 11 september 2006 om niet in te stemmen met het aangepaste plan en het college te verzoeken met een aangepast bouwplan te komen dat past binnen de door de raad scherper te

¹⁵ Bron: advies Advocaten Geelkerken & Linskens (6 maart 2007). Formeel hoeft het college van de raad over dergelijke transacties geen instemming te hebben.

¹⁶ Het plan voldoet aan de stedenbouwkundige randvoorwaarden van de raad en aan het Besluit Luchtkwaliteit (noodzakelijk voor het verlenen van de vrijstelling).

¹⁷ Bron: voorstellen aan de raad, 4 juli 2006.

¹⁸ Bron: bijlagen notulen commissie 2 gemeente Leiderdorp (22 augustus 2006).

stellen randvoorwaarden. Het college zegt dit toe en geeft ook aan dat er op basis van het IBO-protocol een nieuw communicatie- en participatieplan wordt opgestart.¹⁹ Het college geeft in die vergadering aan niet te weten of de weigering financiële gevolgen zal hebben. De projectontwikkelaar laat daar geen twijfel over bestaan:



Bron: Leids Dagblad 13 december 2006

4.2.3 Periode 2006-2008: nieuwe randvoorwaarden, nieuw ontwerp (fase 2)

2006/12

Eind 2006 doet het college een nieuw voorstel aan de raad.²⁰ Nieuwe randvoorwaarden moeten de basis vormen voor overleg met omwonenden. De voorgestelde randvoorwaarden zijn onder meer:²¹

- Circa 60 woningen
- 8 woonlagen (Laan van Ouderenzorg); 4 woonlagen (Ockenrode) en laagbouw (Van der Valk Bouwmanweg)
- Bebouwing hoger dan 18m2: het overschrijden van de maximale hoogte uit de wijzigingsbevoegdheid kan resulteren in een minder massaal plan
- Half verdiept of bovengronds parkeren.
- Bebouwing rosarium.

Het college geeft tevens aan dat de bovenstaande randvoorwaarden acceptabel zijn voor ontwikkelaar Van der Plas. Bij bijstelling naar beneden is een schadeclaim niet uitgesloten, aldus het college.

De raad(scommissie) spreekt zich niet uit over de nieuwe uitgangspunten, maar adviseert het college om gezamenlijk met het wijkteam tot stedenbouwkundige randvoorwaarden te komen.²²

¹⁹ Bron: raadsnotulen 11 september 2006.

²⁰ Vanaf medio 2006 heeft wethouder Wassenaar MEAS in zijn portefeuille.

²¹ Notitie Randvoorwaarden MEAS-locatie (6 december 2006).

²² Bron: voorstellen aan de raad; 24 juli 2007.

- 2007 Vanaf januari 2007 start het overleg tussen het college en het wijkteam Ockenrode/Nijenrode, begeleid door een externe 'mediator'. Er vinden zes gesprekken plaats.
- In het eerste gesprek met het wijkteam bleek onduidelijkheid te bestaan over status van de exploitatieovereenkomst met Van der Plas. De gemeente heeft de overeenkomst laten onderzoeken door een extern jurist. Deze concludeert dat de overeenkomst niet vervalt als er geen 76 woningen kunnen worden gerealiseerd. Het is aan de ontwikkelaar of deze een aangepast bouwplan wil ontwikkelen, waarbij hij de raad kan verzoeken om duidelijke randvoorwaarden. Het vertrouwelijk advies wordt, aldus het college, door beide partijen als maatgevend aanvaard.
- De partijen bereiken overeenstemming over de architectonische vormgeving, een half verdiepte parkeeroplossing, behoud van het rosarium, het groen inrichten van de omgeving rond het gebouw en de globale plek van het voet- en fietspad.
- Over het aantal woningen is minder overeenstemming. In opdracht van de gemeente maakt stedenbouwkundig bureau KuiperCompagnons op basis van de overeengekomen uitgangspunten een nieuw stedenbouwkundig ontwerp, dat voorziet in zestig appartementen (acht woonlagen). Als nieuwe belangrijke randvoorwaarde is opgenomen dat achttien (30%) woningen 'sociaal' worden gebouwd.
- Het wijkteam maakt vervolgens als reactie hierop in het voorjaar een eigen ontwerp, mede op basis van een enquête onder omwonenden en een buurtbijeenkomst op 10 mei,²³ met 38 koopappartementen (vijf bouwlagen). Het wijkteam brengt in een brief van 16 mei de wethouder op de hoogte dat voor de buurt een maximum geldt van 38 woningen. De projectontwikkelaar en de eigenaar MEAS laten de wethouder weten dat het ontwerp van de omwonenden niet financieel haalbaar is.
- 2007/5 Op basis van de brief van het wijkteam concludeert wethouder Wassenaar op 31 mei 2007 dat er met de omwonenden geen overeenstemming mogelijk is. Het laatste woord is aan de raad. De voorstellen van het college én de omwonenden worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Het wijkteam is zeer teleurgesteld over de gang van zaken. Tijdens de inspraakronde op 6 september 2007 liggen alle bezwaren weer op tafel die ook al bij de plannen van 2005 waren geuit.
- 2007/9 Op 24 september 2007 kiest de raad voor het plan van het College en stemt in met het stedenbouwkundig ontwerp en de randvoorwaarden voor de bouw van zestig appartementen. De argumenten van de raad zijn dat:
- het plan van zestig woningen in tegenstelling tot het plan van 38 woningen financieel haalbaar is en dat het alternatief, behoud van de bestaande situatie, zeer onwenselijk is;
 - het plan sociale woningbouw bevat;

²³ Bijlage III. Planproces met wijkteam (24 september 2007).

- *“het stedenbouwkundige ontwerp voor de 60 woningen passend is op deze locatie en door de variatie in hoogte een markanter ontwerp is dan het ontwerp van het wijkteam.”²⁴*

In het raadsbesluit wordt tevens besloten dat omwonenden via een interactief proces worden betrokken bij de invulling van de buitenruimte. Het besluit luidt:

“Het voorgestelde proces geeft omwonenden de mogelijkheid om in enkele fases van het ontwerptraject hun reactie te geven en ideeën aan te dragen voor de vormgeving. Zij zijn, naast de toekomstige bewoners van het appartementgebouw, ook hoofdgebruiker van de groene ruimte rond het gebouw. Het is daarom wenselijk om een buitenruimte te maken waar de gebruikers ook tevreden over zijn. Het voorgestelde proces biedt omwonenden de mogelijkheden om plaats te nemen in een klankbordgroep. De klankbordgroep wordt gevraagd om met reacties op en ideeën komen voor verschillende stadia van het ontwerp van de buitenruimte.”

Voor de nadere onderbouwing hiervan is de ‘Vragenboom interactief werken’ uit het IBO-protocol ingevuld.

2008/4

Met de omwonenden (het wijkteam en andere omwonenden) vinden in het voorjaar 2008 twee bijeenkomsten plaats over de inrichting van de buitenruimte (o.a. parkeren). Deze bijeenkomsten leiden ertoe dat op veel punten overeenstemming wordt bereikt. De gemeente zegt toe dat bij een verdere uitwerking de omwonenden betrokken blijven.²⁵

Omwonenden blijven echter hun bezwaren houden tegen de bouwplannen, zoals in de raadscommissievergadering van 15 april 2008 door het wijkteam nogmaals wordt duidelijk gemaakt. Desondanks gaat de raad twee weken later, op 28 april 2008, akkoord met de *uitgewerkte bouwplannen* voor de MEAS-locatie.

²⁴ Raadsbesluit 24 september 2007.

²⁵ Bron: brief van college aan Stichting Wijkteam Ockenrode/Nijenrode e.o. (7 juli 2008).

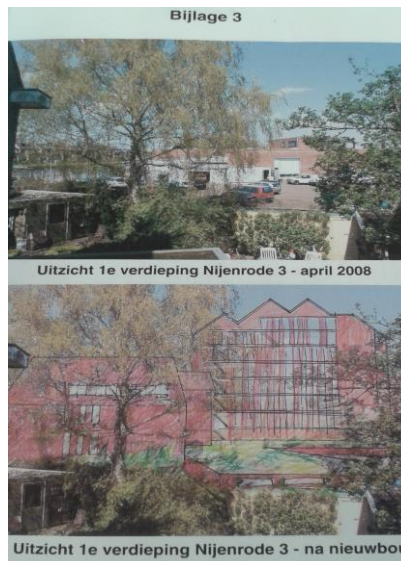


Foto: omwonenden visualiseren de gevolgen van de bouwplannen.

2008/7 Op respectievelijk 9 en 11 juli ondertekenen de gemeente en Van der Plas op basis van het ontwerp van KuiperCompagnons een aangepaste exploitatieovereenkomst.

4.2.4 Periode 2008-2010: verlening bouwvergunning en bezwaarprocedures

2008/5 Op 20 mei dient de ontwikkelaar de aanvraag in voor een bouwvergunning. Het bouwplan voor de MEAS-locatie, alsmede de ruimtelijke onderbouwing, ligt in de zomer van 2008 in het kader van vrijstellingsprocedure ex art.19 ter inzage. Er worden enorme hoeveelheden bezwaren ingediend door de omwonenden, maar deze worden ongegrond verklaard door de gemeente.

2009/3 De gemeente verleent op 24 maart 2009 de benodigde vrijstelling en de bouwvergunning.

De bezwaren die door de omwonenden worden aangetekend, vinden bij de gemeente geen gehoor. 16 december 2009 verklaart de gemeente de bezwaren ongegrond.

Eind 2009 tekenen omwonenden hiertegen beroep aan bij de rechtbank.

2010/9 Op 29 september 2010 oordeelt de rechtbank. Zij verklaart het beroep tegen het besluit van 16 december gegrond en vernietigt dat besluit.²⁶ Tegelijkertijd handhaaft zij echter de rechtsgevolgen van het besluit. Dat wil zeggen dat bouwvergunning en vrijstelling in stand blijven.

²⁶ Het betrof het niet vaststellen van maximale toelaatbare geluidsbelasting in relatie tot het gebruik van Artikel 19 Wro.

Afsluiting weg Ockenrode

Voor het uitvoeren van plan diende ook een weg afgesloten te worden (Ockenrode). Dit 'onttrekkingsbesluit' vond via een apart besluitvormingstraject in de raad plaats. Omwonenden hebben veel bezwaar tegen het besluit ingediend. Tussen de gemeente en omwonenden is lang gesoebad. De gemeente deed toezeggingen om de consequenties van de afsluiting te evalueren, maar zelfs over de uitgangspunten en meetpunten van de 'overlast' van omwonenden kwam geen overeenstemming, ondanks overleg. Voor deze locatie is uiteindelijk geen bestemmingsplan vastgesteld. Het bestemmingsplanproces is na de terinzagelegging gestopt, omdat door de uitspraak van de rechtbank geen bestemmingsplan meer nodig was.

- 2010/11 Op 9 november richt het wijkteam zich in hoger beroep tot de Raad van State.
- 2011 13 juli 2011 doet de Raad van State uitspraak in het beroep dat de Stichting Wijkteam Ockenrode/Nijenrode e.o. heeft aangespannen tegen de uitspraak van de rechtbank. Het beroep wordt op alle onderdelen ongegrond verklaard en de uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd. Dit betekent dat de ontwikkelaar nu definitief aan de slag kan gaan.
- 2014 Aanvang van de bouwwerkzaamheden van 18 sociale huurappartementen en 42 koopappartementen.

4.3 Kaders gevolgd?

Voor het toetsen van de communicatie met 'de buitenwereld' in de casus MEAS-locatie, hanteren we weer de in hoofdstuk 2 beschreven kaders. Het betreft het Protocol Interactieve Beleidsontwikkeling (IBO) en de stappen uit de leidraad Projectmatig Realiseren (PMR). Daar gaan de volgende punten aan vooraf:

- Er is, buiten de wettelijk verplichte inspraak, door de gemeente vooraf een afweging gemaakt in welke mate burgerbetrokkenheid gewenst is.
- De mate van betrokkenheid is voorgelegd aan de raad.
- Indien interactieve burgerbetrokkenheid gewenst werd geacht, zijn de afspraken uit IBO (en PMR) nageleefd.
- Indien interactieve burgerbetrokkenheid niet gewenst was, zijn burgers geïnformeerd over het proces (tot 2006 was dat de eerste gradatie van betrokkenheid).
- Bij burgerbetrokkenheid die wettelijk verplicht was, zijn de wettelijk voorgeschreven vormen en momenten van burgerbetrokkenheid gevolgd.

De MEAS-locatie vormde één van de veertien deelprojecten van het Masterplan Centrum Leiderdorp. In die zin kwalificeert het zich voor een aanpak onder PMR en mogelijk IBO. Het Masterplan ligt in een pré-PMR- en -IBO-tijdperk. De nadere uitwerking van MEAS valt wel in het IBO-tijdperk (vanaf januari 2002). De MEAS-locatie betreft enerzijds een particulier plan

waarbij de initiatiefnemer niet onderworpen kan worden aan het IBO-protocol (zie paragraaf 2.1.2). Anderzijds gaat het ook om de verkoop van gemeentegrond ten gunste van het project.

In het Masterplan Centrum Leiderdorp (2001) is de *mening* van omwonenden van de MEAS-locatie verwerkt. Bij de start van de verdere planvorming is het IBO-protocol niet toegepast. Het college betreft bij het opstellen van de kaders van de wijzigingsbevoegdheid voor de locatie vooraf geen omwonenden en kaders worden in de raad onder voorbehoud geaccepteerd. De eigenaar en de ontwikkelaar ontwikkelt vervolgens een ontwerp dat wordt omgezet naar een exploitatieovereenkomst (2005) met de gemeente (eerste fase). Hierbij zijn zowel de raad, in tegenstelling tot eerdere belofte van het college, als omwonenden op geen enkele wijze betrokken. Wanneer het ontwerp eind 2005 aan de bewoners wordt *gepresenteerd*, is de weerstand zo groot dat de gemeente in overleg met de ontwikkelaar het ontwerp gaat bijschaven (van 76 naar 72 woningen). Wanneer de omwonenden hierover wederom worden *geïnformeerd*, zijn de bezwaren niet verdwenen. De raad gaat hierin mee en stemt niet in met het aangepaste plan (2006).

Er wordt eind 2006 een nieuwe start gemaakt (tweede fase) waarbij nu wel het IBO-protocol wordt toegepast. Omwonenden worden, op uitdrukkelijk verzoek van de raad, door het college uitgenodigd *mee te denken* over de verdere invulling van de locatie. De overleggen vinden plaats onder begeleiding van een mediator (bureau IMI). Op veel aspecten van het nieuwe ontwerp is overeenstemming, uitgezonderd het aantal woningen (c.q. bouwlagen). De omwonenden en de gemeente blijven op dit onderdeel lijnrecht tegenover elkaar staan. Het college vraagt de raad een eindbeslissing te nemen. De raad kiest (2007) voor het stedenbouwkundigontwerp van het college waarin 60 woningen zijn opgenomen. Dit wordt het definitieve ontwerp.

Terugblikkend op de exploitatieovereenkomst

Betrokkenen, zowel de gemeente als een vertegenwoordiger van het wijkteam, zijn het erover eens dat de exploitatieovereenkomst uit 2005 de feitelijke beïnvloedingsmogelijkheden door omwonenden na de herstart van de planontwikkeling eind 2006 heeft gereduceerd. Volgens de bestuurlijk verantwoordelijke was de gemeente gebonden aan de overeenkomst met de ontwikkelaar. Zoals een ambtenaar het uitdrukt "*Hierdoor stond je als gemeente al met je rug tegen de muur*". Ook de vertegenwoordiger van het wijkteam geeft aan het participatieproces formeel goed is verlopen, maar dat met de overeenkomst op de achtergrond het proces werd verstoord.

De gemeenteraad besluit tevens dat omwonenden *interactief* worden betrokken bij de invulling van de buitenruimte door het invullen van zogenaamde IBO-vragenboom (zie paragraaf 2.1.2). Het resultaat van de invulactie is dat voor de omwonenden een *raadplegende* rol wordt voorzien, stap 2 op de ladder. Hiervoor stelt men een klankbordgroep van omwonenden

in om “in enkele fases van het ontwerptraject hun reactie te geven en ideeën aan te dragen voor de vormgeving van de buitenruimte”.

De omwonenden blijven bezwaren houden tegen het definitieve bouwplan (vastgesteld door de raad in 2008). Vervolgens bewandelen zij de *wettelijke paden* van inspraak (zienswijzen), bezwaar en beroep, tot aan de Raad van State toe.

Daarnaast heeft wijkteam op twee momenten een Wob-verzoek ingediend bij de gemeente. In september 2007 ten behoeve van de zienswijze van de stichting aan de gemeenteraad, voorafgaand aan het raadsbesluit van 24 september, en in februari 2011 alle relevante (nieuwe) documentatie ten behoeve van de gerechtelijke procedure.

5.2 Chronologie Engelendaal

- 2001 In het Masterplan Centrumgebied Leiderdorp is Engelendaal één van de veertien opgenomen projecten. Het plan stelt: Engelendaal: omvorming van de drukke verkeersas tot een groene stadsas waarin ruimte wordt gereserveerd voor een HOV-lijn.

IVVP 2003

- 2003 In 2003 is Engelendaal prominent onderwerp in het Integraal Verkeers- en Vervoerplan 2003 (IVVP). De gemeente opteert, conform het Masterplan Centrumgebied, voor Engelendaal als ontsluitingsweg voor bestemmingsverkeer.

In juni van dat jaar stelt de gemeenteraad de hoofdcontouren IVVP vast. Als oplossing voor de congestie op de Engelendaal stelt men LARGAS (langzaam rijden gaat sneller) als oplossing voor. De uitvoering is voorzien voor 2006-2010. De raad verzoekt het college om in 2005 te komen met een voorstel hieromtrent in samenhang met Centrumplan (dat is er niet gekomen).

Aan de vaststelling ging een interactieve verkenning vooraf. Het betrof een uitgebreid participatietraject met bewoners en andere belanghebbenden met als doel knelpunten, ideeën en vragen op het gebied van verkeer in en rond Leiderdorp te inventariseren. Ze bestond uit bijeenkomsten met belanghebbenden (belangengroepen, burgers, raadscommissie) en een enquête in het Leiderdorps Weekblad.

Het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie (IMI) begeleidde het traject. In 'Gemeente aan huis', het huis-aan-huis-bulletin van de gemeente, is de bevolking op 9 juli 2003 en 18 augustus 2004 geïnformeerd over het IVVP.

- 2006 Het bureau Goudappel/Coffeng verricht een verkeersonderzoek naar het kruispunt Engelendaal – Heinsiuslaan. Belangrijke conclusie: het gelijktijdig afwikkelen van verkeer op hoofdrichtingen leidt tot problemen.

IVVP 2009

- 2009 Herziening IVVP2003 tot IVVP2009. Diverse actuele ontwikkelingen zoals plannen voor Ringweg Oost (Leiden), plannen voor hoogwaardig openbaarvervoersnetwerk (HOV) over Engelendaal en de verbreding van de A4, leiden tot de noodzaak van het actualiseren van het dan vigerende IVVP. Op 10 maart 2009 behandelt de commissie Ruimte het Plan van Aanpak voor deze actualisering.² Op 16 maart wordt dit vastgesteld.

² Zie <https://www.raadleiderdorp.nl/Vergaderingen/Commissie-Ruimte/2009/10-maart/20:00>.

Aan de herziening zijn verschillende momenten voorafgegaan waarop de burgers zijn betrokken bij de gedachtenvorming:

- Op 4 maart informeert de gemeente de bewoners via 'Gemeente aan huis'. Daarbij wordt onder meer een enquête aangekondigd:
- Tussen 9 en 27 maart 2009 konden mensen een enquête invullen over het verkeer in Leiderdorp, via www.verkeersopinie/Leiderdorp. Zaken als bereikbaarheid, verkeersveiligheid, parkeren en overlast door het verkeer komen in de enquête aan de orde. Ook bestaat de mogelijkheid om zelf locaties aan te wijzen waar men verkeersproblemen ervaart.
- De vragenlijst kon ook op papier worden ingeleverd.
- Op 14 april organiseerde de gemeenteraad (mede naar aanleiding van een advies van de commissie Ruimte) een hoorzitting waar de uitslagen van de enquête werden besproken en toegelicht door het bureau VIA. De bijeenkomst is aangekondigd in 'Gemeente aan huis' van 8 april.
- Op 14 mei organiseerde de gemeente een informatieavond over het te vernieuwen IVVP; veertig belangstellenden bezochten de bijeenkomst in het Visser 't Hoofd Lyceum.

Op 14 juli 2009 stelt de raad het IVVP2009 vast (besluitnummer 12)³. In 'Gemeente aan huis' van 22 juli is daarover een verslag te lezen.

Er werden overigens geen middelen vrijgemaakt voor de uitvoering van het beleid.

Uitvoeringsplan

- | | |
|------|---|
| 2011 | Het college presenteert in november aan de raad een uitvoeringsplan op basis van IVVP2009. Er blijkt geen geld te zijn voor alle plannen. Er moeten daarom prioriteiten worden gesteld. Het college zegt toe met een voorstel te komen in 2012. |
| 2012 | In de collegevergadering 4 juni 2012, besluitnummer 18, stelt het college een Definitief uitvoeringspakket IVVP2012 vast. Hierin staat onder meer te lezen dat er geen HOV naar Leiden CS komt en dat er wijzigingen in het Centrumplan aangebracht worden. Van de oorspronkelijke 51 maatregelen uit het IVVP resteren er 14. Het pakket Engelendaal/Centrumplan vormt het hart van het IVVP. Te lezen valt:
"Op basis van de bovengenoemde onderzoeken ⁴ , tezamen met alle conclusies uit eerdere onderzoeken uit het IVVP 2009 en het Centrumplan en met de wetenschap dat Leiderdorp niet in de nabije toekomst zal beschikken over een HOV-systeem waarvoor vrije busbanen nodig zijn, is geconcludeerd dat |

³ <https://www.raadleiderdorp.nl/Vergaderingen/Raad/2009/13-juli/19:30>.

⁴ Onder meer een kruispuntenanalyse, een inpasbaarheidsonderzoek en een kentekenonderzoek waarvoor gedurende een periode van twee weken alle kentekens van passerende voertuigen zijn geregistreerd. Om alle rijstroken in beeld te brengen, zijn hiervoor veertien videocamera's ingezet. Het is de vraag in hoeverre de gemeente hiermee zich aan de privacywetgeving heeft gehouden.

afwaardering van het Engelendaal geen beleidsdoel meer is in dit Uitvoeringsprogramma” (p.3).

Even verder staat over de kruispunten te lezen:

“Tot slot is het wenselijk om een gelijkwaardige inrichting van het gehele Engelendaal te hebben vanuit verkeersveiligheid en doorstroming. Daarom is het wenselijk om alle kruispunten volgens eenzelfde systematiek in te richten: per kruispunt vier opstelstroken op het Engelendaal in beide richtingen” (p.6).

Op 7 augustus van dat jaar brengt het college het uitvoeringsplan naar de raad. Ter ondersteuning ervan presenteert het college de notitie ‘Onderbouwing vormgeving Engelendaal’. In deze notitie benadrukt het college nog eens dat het “afwaarderen van de straat, zoals bepleit door GroenLinks in een opgesteld zwartboek⁵, niet aan de orde is.

“Het college heeft geconcludeerd dat het afwaarderen van het Engelendaal geen noodzaak meer is voor het realiseren van de gewenste HOV-verbinding. De bestaande infrastructuur kan beter benut worden door beide rijbanen toegankelijk te houden voor al het gemotoriseerde verkeer. Door een beperkte aanpassing aan de kruispunten kan prioriteit gegeven worden aan het busverkeer waardoor de kwaliteitsverbetering van het HOV gerealiseerd wordt zonder negatieve effecten voor het overige verkeer.” En:

“Het college heeft geconcludeerd dat toepassen van LARGAS zou leiden tot grote overlast voor het kruisende verkeer en de parallelle routes en heeft dit derhalve afgewezen.”

In zijn vergadering van 10 september 2012 stemt de raad in met het uitvoeringsplan IVVP2012, alsmede met de financiële consequenties daarvan⁶.

Project

Op dat moment is Engelendaal ook een ‘echt’ project geworden en wordt het PMR-‘regime’ gevolgd. Er wordt gestart met het opstellen van een Programma van Eisen (PvE) en een Voorlopig Ontwerp gemaakt. De aanpak van de zeven kruispunten (verkeerslichten en linksaf-stroken) vormt de essentie.

Eveneens bevat het collegebesluit de vraag of er sprake zal zijn van een interactief (IBO-)traject. Het antwoord daarop luidt: ja, mogelijk, maar te bepalen per project-onderdeel.

Er worden achtereenvolgens een Programma van Eisen (initiatiefase) en een Voorlopig en Definitief Ontwerp (definitiefase) gemaakt. In de initiatiefase zijn een stakeholdersanalyse en een communicatieaanpak gemaakt. Die zijn

⁵ Fractie GroenLinks Leiderdorp, Het Engelendaal. Smerig, hinderlijk en onveilig of rustig en veilig. Mei 2012.

⁶ <https://www.raadleiderdorp.nl/Vergaderingen/Raad/2012/10-september/20:15>

opgenomen in het Programma van Eisen. In de fasebeslisdocumenten wordt gerapporteerd over de communicatie.

2013 Met haar huis-aan-huis-informatieblad 'Gemeente aan Huis' in het Leiderdorps Weekblad informeert de gemeente haar bewoners in juni over de aanpak van Engelendaal. De gemeente kondigt aan na de zomer van 2013 belanghebbenden en belangstellenden (en de gemeenteraad) nader te informeren.

2014 Op 14 april organiseert de gemeente een inloopavond waar de definitieve plannen voor Engelendaal worden gepresenteerd via tekeningen en waar voorlichting wordt gegeven door medewerkers van de gemeente. Ook kan men op de hoogte blijven via www.leiderdorp.nl/ivvp.

2015 De bewoners, bedrijven en inwoners van Leiderdorp ontvangen eind februari een brief van de gemeente over de start van de herinrichting van de kruispunten op Engelendaal. De brief bevat informatie over:

- aard van de werkzaamheden;
- achtergrond/noodzaak;
- tijdsbeslag;
- te verwachten overlast;
- uitvoerder (BAM);
- contactpersonen en hoe en wanneer te benaderen;
- spreekuur elke woensdag van 10-12 uur.

Op 11 maart begint ook de uitvoerende partij BAM met informatieverstrekking via een brief aan de ondernemers op de Baanderij aangaande:

- periode werkzaamheden eerste deel;
- bereikbaarheid bedrijven Baanderij;
- contactgegevens BAM (naam, telefoonnummer, e-mail).

De gemeente neemt deze informatie ook op in haar huis-aan-huis-informatieblad 'Gemeente aan Huis' van 18 maart.

BAM publiceert periodiek een nieuwsbrief en heeft een Twitteraccount voor het project. Er is een wekelijks inloopspreekuur (waarvan overigens nauwelijks gebruik is gemaakt). Voor meldingen, vragen en opmerkingen is er een speciaal telefoonnummer: de omgevingstelefoon. Via de gemeentelijke website, Twitter, Facebook en LeiderdorpMail wordt de bevolking op de hoogte gehouden van de voortgang van de werkzaamheden die op 23 maart beginnen.

5.3 Kaders gevolgd?

Ook het beleid op infrastructurele ontwikkelingen, zoals de aanpak van Engelendaal, heeft te maken met de kaders zoals besproken in hoofdstuk 2. Binnen die kaders is de communicatie met 'de buitenwereld' geregeld. Het betreft het Protocol Interactieve Beleidsontwikkeling (IBO) en de stappen uit de leidraad Projectmatig Realiseren (PMR). Daar gaan de volgende punten aan vooraf:

- Er is, buiten de wettelijk verplichte inspraak, door de gemeente vooraf een afweging gemaakt in welke mate burgerbetrokkenheid gewenst is.
- De mate van betrokkenheid is voorgelegd aan de raad.
- Indien interactieve burgerbetrokkenheid gewenst werd geacht, zijn de afspraken uit IBO (en PMR) nageleefd.
- Indien interactieve burgerbetrokkenheid niet gewenst was, zijn burgers geïnformeerd over het proces (tot 2006 was dat de eerste gradatie van betrokkenheid).
- Bij burgerbetrokkenheid die wettelijk verplicht was, zijn de wettelijk voorgeschreven vormen en momenten van burgerbetrokkenheid gevolgd.

De uiteindelijke aanpak van Engelendaal is de uitkomst van een lang traject dat wij hier hebben beschreven sinds het begin van deze eeuw. De ideeën over Engelendaal maakten deel uit van het Integraal Verkeers- en Vervoersplan 2003 (IVVP2003).

De totstandkoming van dit plan kende een uitgebreid traject van participatie van bewoners en andere betrokkenen. Via enquêtes en bijeenkomsten heeft het college zich laten *adviseren* over de aanpak van vraagstukken inzake verkeer en vervoer. Over het traject is de bevolking tevens met regelmaat *geïnformeerd*.

De uitvoering van het oorspronkelijke plan wat betreft de ideeën over Engelendaal heeft niet plaatsgevonden door gewijzigde inzichten.

Verkeers- en vervoerstechnische overwegingen waren aanleiding tot een radicale wijziging van de plannen tussen 2005 en 2009. Bij de vorming van de nieuwe plannen, als onderdeel van het IVVP 2009, is de bevolking *geconsulteerd en geïnformeerd*. Raadpleging vond plaats via een enquête onder de Leiderdorpse bevolking. Daaraan voorafgaand en daarop volgend heeft de gemeente de bevolking op verschillende manieren *geïnformeerd*.

Vervolgens is in het raadsvoorstel voor het uitvoeringsplan IVVP van juli 2012 de afweging gemaakt of het IBO aan de orde zou zijn. Het voorstel zelf beoordeelt het IVVP2012 als 'bestaand beleid', wat een IBO-procedure niet nodig zou maken. Desondanks wordt in het voorstel de vraag of dat IBO-

traject aan de orde is, wel met 'ja' beantwoord, met de kanttekening 'mogelijk' en later te bepalen per projectonderdeel.⁷

In het vervolg van het traject is besloten tot het *informer*en van de bewoners, vanuit de overweging dat de groep betrokkenen groot en amorf is en er nauwelijks ruimte is voor echte invloed.

In februari 2013 doet de Raad van State uitspraak in een geding waarin belanghebbende verenigingen bezwaar aantekenen tegen een aantal inhoudelijke en procedurele zaken omtrent het bestemmingsplan Nieuw Centrum⁸. Eén van de grieven is dat de raad hen en overige omwonenden ten onrechte niet heeft betrokken en geconsulteerd aangaande de in het definitieve uitvoeringspakket voor het Integrale Verkeers- en Vervoersplan (IVVP2012) opgenomen verkeersmaatregelen (waaronder dus ook Engelendaal). De Raad van State oordeelt hier als volgt over:

“De Afdeling overweegt dat uit de Wet ruimtelijke ordening noch uit enig ander wettelijk voorschrift de plicht voortvloeit voor de raad om [appellant sub 1] en anderen te consulteren ten aanzien van de vast te stellen verkeersmaatregelen in het definitieve uitvoeringspakket. Dit betoog treft dan ook geen doel.”

Wanneer de private partij de uitvoering van de IVVP-plannen voor Engelendaal ter hand neemt, worden stakeholders (burgers) *geïnformeerd* door gemeente en uitvoerende partij.

⁷ Wat op zich vreemd lijkt; IBO is immers bedoeld voor beleid, niet voor uitvoering van beleid in projecten.

⁸ RvS 201004275/1/R4, 13-2-2013

6 REFERENTIEPROJECTEN BURGERBETROKKENHEID

6.1 Inleiding

Enige commotie bij bouwplannen kom je overal tegen. In vele gemeenten spelen procedures en het komt maar zelden voor dat er geen groep bewoners is die zijn backyard bedreigd voelt.

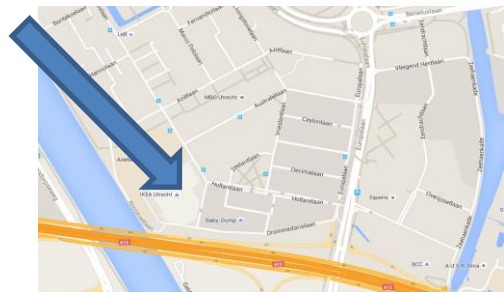
Voor de casussen van Leiderdorp hebben we op basis van een gesprek met IKEA en een internetsearch drie referentie projecten in andere gemeenten verzameld. Naast de beschikbare informatie op internet hebben we ook de desbetreffende projectleiders geïnterviewd en hebben hen gevraagd naar het participatietraject met de omwonenden. Het betreffen de uitbreiding van IKEA in Utrecht, een nieuwe vestiging van IKEA in Zaanstad en de bouw van appartementen op een herontwikkelingslocatie in de gemeente Houten. De voorbeeldprojecten zijn op hoofdlijnen uitgewerkt en focussen op de burgerbetrokkenheid.

6.2 IKEA Utrecht: participatietraject op hoofdlijnen

Rond 2009 ontvouwde IKEA haar plannen om de vestiging in Utrecht (gelegen naast de A12, een meubelboulevard, een voetbalvereniging en woonwijk Kanaleneiland) uit te breiden. De gemeente stond achter de plannen, maar had als randvoorwaarde gesteld dat het niet ten koste mocht gaan van de voetbalvelden, dat nieuwe werknemers in Kanaleneiland zouden worden geworven en dat de ontsluiting van het verkeer goed geregeld moest zijn. De gemeente en IKEA ontwikkelden vervolgens een plan om op de naastgelegen voetbalvelden een parkeergarage te bouwen, waarbij de voetbalvelden op het dak 'getild' zouden worden.



Bron: IKEA



Bron: Google maps

Naast Rijkswaterstaat (A12) en de naastgelegen detailhandel, waren de voetbalvereniging, de scouting – die er ook hun onderkomen hadden – en wijkbewoners belanghebbenden.

De gemeente voerde oriënterende gesprekken met de voetbalvereniging en de scouting. De voetbalvereniging ging al snel akkoord met het nieuwe onderkomen op het dak van de nieuwe parkeergarage, de scouting ging na enige discussies akkoord met een alternatieve locatie elders in de stad.

De omwonenden uit Kanaleneiland werden over de plannen van IKEA via door de gemeente georganiseerde bijeenkomsten geïnformeerd. Van de circa drie bijeenkomsten, waren er bij de eerste circa tien omwonenden aanwezig. Bij de informatieavonden die volgden kwamen meer mensen en bleek er weerstand te zijn. Omwonenden waren er niet blij mee dat het vrije uitzicht verdween door de parkeergarage en ze vreesden een toename van de parkeerdruk. Twee omwonenden vormden de kern van de weerstand en waren niet voornemens hun protest te staken. De projectleider van de gemeente Utrecht zag zich wat betreft het vervolg van het participatietraject voor een probleem geplaatst. De plannen zouden sowieso doorgang vinden, bij de politiek was er immers een groot draagvlak voor, maar er was weinig ‘wisselgeld’ naar de omwonenden toe.

Om meer grip op de weerstand te krijgen, is de projectleider bij (klagende) omwonenden op huisbezoek geweest. Ook op deze wijze lukte het echter niet om in gesprek te blijven met de omwonenden. Omdat de desbetreffende wethouder en projectleider als ‘boosdoener’ werden gezien, is er vervolgens door de gemeente een gebiedsmanager naar voren geschoven en is er een klankbordgroep opgericht waar alle belanghebbende partijen uit de omgeving in vertegenwoordigd waren. Deze twee ingrepen hebben geholpen om het proces met omwonenden weer op gang te krijgen.

Om zo veel mogelijk aan de bezwaren van de omwonenden tegemoet te komen, is er met hen afgesproken dat:

- de parkeergarage een groene wand krijgt;
- er een vergoeding komt voor omwonenden voor wie het uitzicht verandert (deels uit planschade aangevuld met middelen van IKEA);
- omwonenden tijdens de bouw goed geïnformeerd worden (voortgang, planning, het beheer, het bouwverkeer, de beperking van de overlast en overige bouwzaken die voor de omgeving van belang zijn);
- de verkeersoverlast gemonitord wordt.

Voor het uitbreidingsplan van IKEA moest het bestemmingsplan worden aangepast. Enkele omwonenden die bezwaren hadden tegen de aanpassingen, zijn gaan doorprocederen tot aan de Raad van State. Deze heeft in 2012 hun bezwaren ongegrond verklaard. De procedure heeft het traject ongeveer twee jaar vertraagd.

De gemeente Utrecht had bij de uitbreidingsplannen van IKEA niet vooraf, op basis van hun eigen participatieladder, een formeel participatietraject opgesteld. De wijze van het betrekken van omwonenden werd bepaald op

basis van reacties op het bekendmaken van de plannen, zodat er maatwerk kon worden geleverd om tegemoet te komen aan alle belangen.

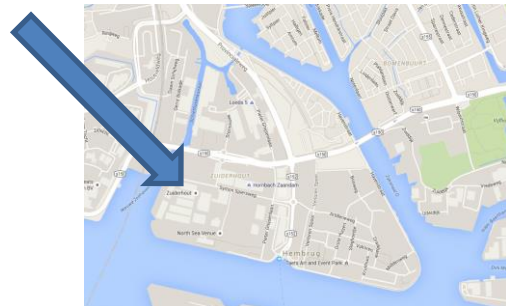
De nieuwe parkeergarage is in 2013 gerealiseerd. Er zijn tot op heden geen (overlast)meldingen van omwonenden geweest.

6.3 IKEA Zaanstad: participatietraject op hoofdlijnen

IKEA heeft plannen om op het voormalige bedrijfsterrein van Bruynzeel in Zaanstad een vestiging te realiseren. In 2012 wordt door de gemeente en IKEA een intentieovereenkomst gesloten, in 2013 ondertekent IKEA een koopovereenkomst voor het verwerven van de grond en eind 2015 is er een aanvullend contract getekend tussen beide partijen. IKEA is nog aan het nadenken over een nieuw winkelconcept voordat zij een omgevingsvergunning aanvraagt.



Bron: IKEA



Bron: Google maps

De voormalige Bruynzeel-locatie wordt omringd door andere bedrijven. Het participatietraject was gericht op het informeren van deze bedrijven. Voor de bedrijven was het belangrijk dat de ontsluiting goed is geregeld. Zij werden onder meer via een bijeenkomst geïnformeerd.

De komst van IKEA is naar de bevolking van Zaanstad gecommuniceerd via de website van de gemeente en ook andere media berichtten er over. Hierop volgden protestgeluiden van een VvE van een appartementencomplex dat aan een hoofdverkeersroute ligt, op ongeveer twee kilometer afstand van de te ontwikkelen locatie. De bewoners hadden zorgen over toenemend verkeer en over parkeerdruk. Uit een verkeersonderzoek van de gemeente blijkt echter dat de komst van IKEA geen toenemende parkeeroverlast zal veroorzaken in de omgeving van het wooncomplex. De wethouder heeft om zich te laten informeren en de zorgen weg te nemen met de VvE een gesprek gevoerd. Dit gesprek verliep volgens de gemeente in een prettige sfeer. Na dit gesprek, een klein jaar geleden, heeft de gemeente geen geluiden meer uit de VvE ontvangen en lijkt het dat de weerstand is weggeëbd.

Bij het vaststellen van het aangepaste bestemmingsplan voor het bedrijventerrein (2013), zijn er geen zienswijzen door burgers ingediend.

De gemeente Zaanstad had bij de uitbreidingsplannen van IKEA niet vooraf, op basis van hun eigen participatieladder, een formeel participatietraject voor burgers opgesteld. De omliggende wijken hadden een te grote afstand om een dergelijk traject te starten.

6.4 Ontwikkeling appartementencomplex gemeente Houten

6.4.1 Participatietraject nieuwbouwcomplex locatie Borgerschool

De gemeente Houten besluit in 2011 om de locatie van een voormalig schoolgebouw (Borgerschool) in Houten-Noord te herontwikkelen. De locatie, gelegen op gemeentelijke grond, ligt in een omgeving met eengezinskoopwoningen en een zorgcomplex voor ouderen. Voor de inbreidingslocatie meldt zich een groep ouderen uit Houten die het zelf willen ontwikkelen. De gemeente is positief over het initiatief en vraagt hen om in samenwerking met een investeringsmaatschappij en een woningbouwvereniging een ontwerpplan te ontwikkelen. Het plan dat zij, na een participatietraject met omwonenden, ontwikkelen beslaat onder meer 44 levensloopbestendige woningen en diverse gemeenschappelijke ruimtes die toegankelijk zijn voor de buurt. Het gebouw zal 11 meter hoog worden, een meter lager dan het bestemmingsplan toestaat.



Bron: Google Maps

Voorafgaand aan het participatietraject wordt om te bepalen wie de belangebden zijn in de herontwikkeling van de locatie een *krachtenveldanalyse* toegepast. Hierin worden drie groepen bewoners onderscheiden: toekomstige bewoners, bewonersplatform en omwonenden zorgcomplex.

Factor C-methode en leefstijlen

Wanneer een beleid of een project geschikt is voor participatie maakt men gebruik van een stappenplan, de zogenoemde Factor-C-methode. Onderdelen hiervan zijn een krachtenveldanalyse en een communicatiekalender.

Daarnaast stemt de gemeente Houten haar participatietraject af op de leefstijlen die per wijk verschillen. Hiervoor is een leefstijlenkaart ontwikkeld, waarmee “de gemeente haar communicatie en participatie nog beter laat aansluiten bij de beleving van haar inwoners”.¹ In Houten-Noord is bijvoorbeeld de betrokkenheid bij de buurt groter dan in Houten-Zuid, waardoor ook de participatie bij ruimtelijke projecten anders wordt vormgegeven.

Het participatietraject wordt vervolgens ingericht aan de hand van beleidskaders die in 2009 door de raad zijn vastgesteld voor ‘veranderlocaties’ in Houten-Noord. Omdat de herontwikkeling van inbreidingslocaties van invloed is op de directe woonomgeving, wil de gemeente omwonenden *actief* en *vroegtijdig* betrekken bij de uitwerking van de plannen. In participatietermen mogen de omwonenden van de locatie Borgermanschool ‘meeweten en meedenken’.

Aan de omwonenden wordt vooraf tijdens informatieavonden duidelijk gemaakt wat hun beïnvloedingsmogelijkheden zijn en ze worden uitgenodigd voor deelname aan werksessies. De omwonenden uit de koopwoningen verenigen zich in een platform. In totaal vinden circa vijftien werksessies plaats met het bewonersplatform (en met ouderen uit het zorgcomplex) en zijn er enkele plenaire buurtbijeenkomsten om de ontwerpen te toetsen. Het participatietraject leidt ertoe dat het oorspronkelijke ontwerp op allerlei onderdelen wordt aangepast, zoals de aankleding en vormgeving van het wooncomplex.

Het bewonersplatform kan zich echter niet vinden in de massaliteit en de hoogte van het gebouw. De omwonenden willen een gebouw dat niet hoger reikt dan negen meter. De partijen komen er niet uit en het college legt, zoals de kaders van ‘veranderlocaties’ voorschrijven, de keuze daarom neer bij de raad. In het raadsvoorstel worden de argumenten van de drie betrokken bewonersgroepen uiteengezet. De drie groepen hebben hun standpunten ook mogen toelichten in raadscommissie vergadering.

De raad besluit in te stemmen met het voorgestelde ontwerp. Hierbij wordt in de afweging meegenomen dat er een grote behoefte is aan de levensloopbestendige woningen en dat het project ook uitvoerbaar (rendabel) moet kunnen zijn. De omwonenden hebben tegen besluit bezwaar aangetekend bij de Raad van State.

Het bestemmingsplan van de locatie is al jaren eerder aangepast toen bekend werd dat de school op termijn zou verdwijnen. De randvoorwaarde dat de bouwhoogte maximaal twaalf meter zou bedragen, leverde destijds geen zienswijze op.

¹ Bron: website gemeente.

6.4.2 Experimenten bewonersparticipatie ruimtelijke projecten

De laatste jaren is de gemeente Houten aan het experimenteren met bewonersparticipatie bij inbreidingslocaties. Twee voorbeelden hiervan zijn:

- Op een locatie is een woningbouwcomplex gepland.² Tien partijen wordt gevraagd hun ontwerp voor te dragen. De gemeente selecteert de drie beste en laat de eindkeuze over aan de omwonenden. Het winnende ontwerp wordt gekozen door middel van het stemmen door de omwonenden.
- Voor een locatie van een voormalig schoolgebouw worden in coproductie met buurtbewoners vier ontwerpen voor een wooncomplex gemaakt.³ Een voorwaarde aan de ontwerpen is dat er een meerwaarde moeten geven aan de buurt. Omdat de ontwerpen samen met de buurt zijn opgesteld, is er voor alle ontwerpen draagvlak. De raad zal in de nabije toekomst het winnende ontwerp kiezen.

6.4.3 Bewonersparticipatie bij particulier bezit

Wanneer een particuliere grondeigenaar op een inbreidingslocatie wil ontwikkelen, dan 'eist' de gemeente van de eigenaar/ontwikkelaar dat deze een participatietraject start, waarbij de gemeente faciliterend optreedt. Voordat wordt gestart met ontwerpen, 'moet' de ontwikkelende partij deelnemen aan een buurtbijeenkomst. Hierbij worden door de gemeente de rollen van de betrokken partijen en het vervolgtraject toegelicht. Daarnaast kan de ontwikkelaar haar wensen toelichten.

Dat voor deze opzet wordt gekozen, is mede ingestoken om draagvlak te organiseren voor als het bestemmingsplan dient te worden aangepast. De gemeente houdt in de meeste gevallen de regie bij dergelijke participatietrajecten

6.5 Vergelijking met projecten Leiderdorp

6.5.1 IKEA

De voorbeelden van de twee IKEA-cases gebruiken we als referentieprojecten voor de ontwikkeling van IKEA in Bospoort. Hoewel allen de woonwinkelketen IKEA betreffen, gaat het feitelijk om de ontwikkeling of uitbreiding van grootschalige detailhandelslocaties aan de randen van woongebieden.

Overeenkomsten

De projecten Utrecht en Zaanstad tonen overeenkomsten met die in Leiderdorp. Net zoals voor de herontwikkeling van Bospoort is er in zowel Utrecht als Zaanstad voor gekozen om niet vooraf een formeel participatie-

² Locatie De Slinger.

³ Locatie Mozaïekschool

traject voor burgers vast te stellen en burgers alleen te informeren. Voor de projecten in Utrecht en Zaanstad werd respectievelijk het aandeel belanghebbenden als laag geschat en men wilde maatwerk bieden. In Leiderdorp heeft men er, voor zover we overzien, vooraf nooit bij stilgestaan dat er veel weerstand zou kunnen komen van omwonenden. Daarnaast speelt voor de drie gemeenten ook mee dat het een particulier initiatief is. In zowel Utrecht en Zaanstad zijn er net als in Leiderdorp protesten van omwonenden, waarbij in Utrecht ook tot aan Raad van State wordt geproduceerd, waardoor het project eveneens vertraging oploopt.

Afwijkingen

Wel wijkt de situatie in Leiderdorp af van de twee overige locaties, doordat IKEA deel uitmaakte van een veel grootschaliger ontwikkeling, waarvoor een masterplan en structuurvisies zijn opgesteld. Daarnaast deden zich tijdens het proces onvoorziene ontwikkelingen voor, wat nadelig uitpakte voor het draagvlak. Een deel van de burgers ervoer steeds meer verkeersoverlast, er waren zorgen over het feit dat de Raad van State het tracébesluit vernietigde (verbreding A4) en er verschenen in die periode (rond 2006) in de media berichten over filevorming bij IKEA Delft.

Ook zien we dat bij de twee andere IKEA-locaties de gemeenten op eigen initiatief het gesprek aangaan met omwonenden die tegen de nieuwe plannen zijn. In de case van Leiderdorp neemt de gemeente een defensievere houding aan, met dien verstande dat de protesten ook in deze gemeente omvangrijker zijn.

Conclusie

Op basis van de vergelijking met twee referentieprojecten in Utrecht en Zaanstad concluderen we het volgende. De keuze van de gemeente om omwonenden niet formeel te laten participeren (uitgezonderd informeren) in de planontwikkeling van IKEA is niet ongevoel. Dit laat echter onverlet dat de gemeente mogelijk in een eerder stadium wel had kunnen kiezen om de burgers te betrekken bij de invulling van het plangebied Bospoort.

6.5.2 Ontwikkeling appartementencomplexen

De ontwikkeling van een voormalige schoollocatie (Bogermanschool) in de gemeente Houten is gebruikt als een referentieproject voor de MEAS-locatie.

Overeenkomsten

Het gekozen participatietraject bij de ontwikkeling van de locatie Borgermanschool komt sterk overeen met die van MEAS vanaf de herstart eind 2006. In beide gevallen mag er via werksessies worden meegedacht over het ontwerp. Het resultaat van beide participatietrajecten is ook overeenkomstig. Het leidt tot aanpassingen in het ontwerp wat betreft vorm en aankleding, maar over het aantal woonlagen komen de partijen niet tot overeenstemming. In beide gevallen wordt er tot aan de Raad van State geproduceerd door omwonenden.

Afwijkingen

Bij de MEAS-locatie ging het, in tegenstelling tot de Borgermanschool-locatie, om een ontwikkeling op (voornamelijk) particuliere grond en zorgde de exploitatieovereenkomst (2005) tussen de gemeente en de ontwikkelaar dat partijen gebonden waren aan de afspraken. Daarnaast waren de spelregels van het project in Houten vooraf duidelijker. Omwonenden wisten dat wanneer er geen vergelijk zou komen, de raad een eindbeslissing zou nemen op basis van de argumenten van alle betrokkenen. In het geval van de MEAS-locatie was dit vooraf minder helder. Toen bleek dat bewoners geen steun zouden geven aan het plan voorgesteld door het college, heeft zij besloten om de raad beide plannen voor te leggen.

Inspirerende voorbeelden

De gemeente Houten staat bij particuliere ontwikkelingen de werkwijze voor dat een ontwikkelaar 'verplicht' wordt om aan de voorkant een participatietraject te starten.

Daarnaast bieden experimenten met burgerbetrokkenheid bij inbreidingslocaties in de gemeente Houten inspirerende voorbeelden, zoals coproducties met buurtbewoners of de buurt laten kiezen uit enkele ontwerpen.

Tot slot bepaalt de gemeente Houten de wijze van inspraak op basis van een leefstijlenkaart, waarbij er verschil is in buurtbetrokkenheid tussen wijken.

Conclusie

De exploitatieovereenkomst en de periode voor eind 2006 buiten beschouwing gelaten, concluderen we op basis van de vergelijking met het (/de) referentieproject(en) in de gemeente Houten het volgende. Hoewel bij beide trajecten bewoners intensief worden betrokken om mee te denken met het ontwerp, zijn de spelregels wanneer er sprake is van uiteenlopende visies in de gemeente Houten duidelijker omschreven. Daarnaast biedt de gemeente Houten inspirerende voorbeelden van burgerbetrokkenheid bij grote ruimtelijke projecten.

7 VERANDERINGEN IN WERKWIJZE

7.1 Inleiding

De focus van het onderzoek naar burgerbetrokkenheid bij grootschalige ruimtelijke projecten ligt op drie cases. De cases beslaan echter een lange periode en startten zelfs deels in het pré-IBO-tijdperk, waardoor de manier van werken van destijds niet altijd meer van toepassing is op de huidige praktijk. Daarnaast zijn dit uiteraard niet de enige projecten die Leiderdorp rijk is. In dit hoofdstuk kijken we kort naar de veranderingen die in de werkwijze van de gemeente Leiderdorp hebben plaatsgevonden en/of projecten waar burgerbetrokkenheid tot minder ophef heeft geleid. Dit doen we op basis van de gesprekken die we hebben gevoerd met ambtenaren, wethouder, raadsleden (groepsgesprek) en omwonenden en op basis van enkele documenten.

7.2 Veranderingen in burgerbetrokkenheid

Alle gesproken betrokkenen in dit onderzoek zijn van mening dat in de laatste vijf à tien jaar verbeteringen hebben plaatsgevonden in de wijze waarop burgers worden betrokken bij ruimtelijke projecten en/of dat er ook goed verlopen voorbeelden aanwijsbaar zijn. Hieronder lichten we dit toe.

Economische voor- en tegenspoed

De drie bestudeerde cases van de gemeente Leiderdorp kennen hun oorsprong rond de millenniumwisseling. Het is een periode die gepaard gaat met een sterke economische groei en grootschalige projecten, waarbij met name het W4-project een grote impact had op Leiderdorp. De omvang en het aantal projecten zorgden voor een grote druk op de gemeentelijke organisatie en vroeg veel van burgers en overige stakeholders, waardoor burgerparticipatie naar de achtergrond kon verdwijnen.

In het huidige decennium zijn er, mede door de economische crisis en door beleidskeuzes (zie onder), beduidend minder projecten, die ook nog minder omvangrijk zijn. Dit zorgt voor een minder grote belasting van de betrokken partijen, waardoor burgerbetrokkenheid meer kans krijgt.

Manifest en politieke omslag

De onvrede over het verloop van het IKEA-proces en over de rol van de gemeente in andere ruimtelijke en infrastructurele projecten, wordt bij een deel van de bevolking zo groot, dat tien wijkverenigingen gezamenlijk een manifest opstellen dat op 10 december 2008 in het Leiderdorps Weekblad verschijnt. Zij menen dat het beleid van de gemeente onbetrouwbaar en niet-burgergericht is en er wordt een oproep aan het college gedaan om zijn verantwoordelijkheid te nemen en het beleid niet verder uit de hand te laten lopen. Volgens een

omwonende was de basis van dit wantrouwen terug te voeren naar één sleutelzin, namelijk: “alles is al besloten”.

Hoewel raadsleden (in eerste instantie) verbaasd zijn over de felle kritiek van de bewonersorganisaties,¹ wordt door respondenten het manifest gezien als een kantelmoment. Bij de politiek dringt steeds meer het besef door dat er meer aandacht naar burgerbetrokkenheid moet. In het coalitieakkoord van 2010-2014 krijgt het thema de hoogste prioriteit. Het college wil ‘betrouwbare’ politiek bedrijven, de interactieve beleidsontwikkeling verbeteren en acht goed verwachtingsmanagement essentieel (invulling IBO-protocol). Daarnaast wil men ook gaan temporiseren. Dit leidt tot diverse actiepunten en tot een extra, vierde, wethouder om meer in te kunnen zetten op burgerbetrokkenheid.²

Actiepunten uit coalitieakkoord 2010-2014

Wat gaan we doen:

- Raad en college betrekken inwoners in een vroeg stadium bij (nieuw) beleid, informeren inwoners over inspraakmomenten en bieden voldoende tijd om advies uit te brengen.
- Inwoners krijgen een begrijpelijke en goede toelichting, waar mogelijk maken we plannen beeldend. Achteraf lichten wij eenmaal gemaakte keuzes nog eens toe.
- Een duidelijk en transparant besluitvormingsproces moet leiden tot een afname van gerechtelijke procedures vanuit inwoners en instanties.
- Raad en college zoeken regelmatig contact met inwoners en buurten en kennen iedere buurt een raads- of collegelid toe.

Wat gaan we doen:

- Terughoudend zijn met nieuwe grootschalige bouw- en infrastructurele projecten
- Zo mogelijk fasering van projecten die al op stapel staan.

Bron: coalitieakkoord 2010-2014

Het nieuwe college in 2014 wil weer een stap verder gaan in burgerbetrokkenheid: ‘Van meepraten naar meedóen’. Het college vindt dat de tijd rijp is dat inwoners, organisaties en gemeente meer samen *doen*.³

Ook de raad heeft recent in haar vergaderstructuur veranderingen aangebracht om burgers meer te laten meepraten. Sinds ongeveer een jaar heeft de raad maandelijks een informatieavond. Het doel is om met burgers en/of organisaties in gesprek te gaan over een specifiek thema op een moment dat voor de besluitvorming relevant is.

Tot slot bewegen ook de maatschappelijke ontwikkelingen in algemene zin meer richting participatie, wat ook invloed heeft op burgerbetrokkenheid bij ruimtelijke projecten.

¹ Bron: Leidsch Dagblad (19-01-2009).

² Bron: groepsgesprek raadsleden.

³ Bron: coalitieakkoord van 2014-2018.

Positief ervaren projecten

Er worden, mede als gevolg van de veranderende werkwijze, door respondenten projecten genoemd die zij zien als voorbeelden van trajecten waar de samenwerking met omwonenden goed is verlopen. Genoemd wordt onder meer het Cardeaterrein, waar ontwikkelaar en bewoners consensus hebben over het ontwerp en op basis hiervan het bestemmingsplan kan worden aangepast. Ook projecten als de Brede school, Plantage en Ranzijn worden door respondenten genoemd. Wel is in enkele cases, net als bij MEAS, een herstelactie nodig geweest om het project vlot te trekken.

7.3 Kanttekeningen

Brittenstein en coproducties

Bovenstaande veranderingen nemen niet weg dat ook in actuele projecten de emoties nog steeds hoog kunnen oplopen. Het project Brittenstein, wat de bouw van appartementen betreft, wordt door velen genoemd als een voorbeeld waar burgerbetrokkenheid niet tot het gewenste resultaat (consensus tussen de betrokken partijen) heeft geleid.⁴

Daarnaast blijft de burgerbetrokkenheid in Leiderdorp vaak op het niveau van *raadplegen*. Ruimtelijke projecten waarbij bewoners *adviseren* zijn beperkt en het *mogen meebeslissen* komt, zo blijkt uit het gesprek met de raadsleden en interviews, nauwelijks voor in Leiderdorp.

Onduidelijkheid IBO-protocol

Uit het groepsgesprek met de raadsleden blijkt dat er verwarring is op welk moment het IBO-protocol van toepassing is. Hoewel het IBO-protocol aangeeft dat het bedoeld is als interactief proces voor het opstellen van gemeentelijk beleid, zien raadsleden het IBO-protocol ook als onderdeel van ruimtelijke projecten. Ook uit de dagelijkse praktijk, zoals bij MEAS bijvoorbeeld gebeurde, blijkt dat de IBO-boom wordt ingevuld bij de uitvoering van ruimtelijke projecten.

In de interviews is naar voren gekomen dat overigens niet alle RO-projectleiders altijd het IBO-protocol toe passen. Het niveau van bewonersparticipatie wordt door leermomenten uit eerdere projecten bepaald.

Rol raad

Raadsleden geven aan dat er risico's aan inspraak zitten en dat de raad zich kan laten 'gijzelen' door belanghebbenden. De raad is niet altijd tegen deze druk opgewassen, waardoor deze met kaders gaat schuiven, meer onduidelijkheid en onvrede creëert en processen worden vertraagd.

⁴ Zie de bijlage voor een kort overzicht van Brittenstein.

8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1 Inleiding

Dit onderzoek van de Rekenkamer Leiderdorp gaat over de wijze waarop de gemeente burgers heeft betrokken bij de grote ruimtelijke projecten. Hiervoor zijn drie projecten geëvalueerd. Het betreffen de voorgenomen bouw van een IKEA-vestiging in Bospoort, het appartementencomplex op de zogenaamde MEAS-locatie en de herstructurering van de verkeersader Engelendaal. In dit hoofdstuk formuleren we de belangrijkste conclusies door eerst de onderzoeksvragen te beantwoorden en te eindigen met het beantwoorden van de centrale vraag. We behandelen eerst de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de helderheid van de procesbeschrijving, vervolgens de vragen die gaan over de drie cases en dan de vragen die betrekking hebben op de 'state-of-the-art'-werkwijze in Leiderdorp. We eindigen het rapport met de hieruit voortvloeiende aanbevelingen voor burgerparticipatie bij toekomstige ruimtelijke projecten.

8.2 Conclusies

8.2.1 Beantwoording onderzoeksvragen procesbeschrijving

Bij beleid en beleidsontwikkeling bij grote (ruimtelijke) projecten kunnen kaders worden opgesteld waarbinnen de communicatie met 'de buitenwereld' is geregeld. De kaders voor de gemeente Leiderdorp zijn in beeld gebracht.

Onderzoeksvragen

1. Zijn bij grote projecten de rollen voor de ambtelijke organisatie, het college van B en W en de raad ten aanzien van de daadwerkelijke betrokkenheid en interactie met de burgers en omwonenden helder vastgesteld?
2. Hoe ziet dit proces eruit op papier?
3. Zijn de rollen adequaat vertaald naar een processchema?
4. Is het processchema gecommuniceerd met alle *relevante* partijen?

De gemeente Leiderdorp heeft een tweetal kaders waarbinnen de communicatie met de buitenwereld is geregeld. Het betreft het Protocol Interactieve Beleidsontwikkeling (IBO) en de stappen uit de leidraad Projectmatig Realiseren (PMR).

PMR

Het draaiboek Projectmatig Realiseren van de gemeente Leiderdorp (2011) beschrijft de stappen in de projectmatige aanpak. Daarbij wordt voor elke fase

van het project (initiatie-, definitie-, ontwerp- en realisatiefase) een vorm van communicatie van belang geacht voor een goede beheersing ervan. In de initiatiefase is een plaats voor de afweging of het IBO protocol van toepassing is.

IBO

In het IBO-protocol (uit 2002 en aangepast in 2006) zijn, in samenspraak met de raad, de spelregels voor *interactieve beleidsvorming* door de gemeente vastgelegd. In 2012 is besloten het IBO-protocol in te bedden in het beleidskader van 'projectmatig realiseren' (PMR).

Met het protocol beoogt de gemeente meer draagvlak voor het beleid te creëren, een kwalitatieve impuls aan het beleid te geven en samenwerking met betrokken partijen te verbeteren. Het IBO-protocol heeft betrekking op de eerste fase van ruimtelijke planvorming.

Het protocol bestaat uit drie onderdelen:

- (1) de afweging om wel of niet interactief te werken;
- (2) aspecten om rekening mee te houden bij de invulling van een interactief traject;
- (3) spelregels tussen gemeentebestuur en samenleving en spelregels binnen het gemeentebestuur ten aanzien van de omgang met elkaar tijdens de interactieve trajecten.

Bij de afweging wel of niet interactief te werken, is het overigens van belang dat het gaat om (voorbereiding van) gemeentelijk beleid. In het geval van particuliere plannen kan de initiatiefnemer niet 'onderworpen worden' aan het protocol.

Het IBO-protocol beschrijft dat het voeren van interactief beleid is af te raden wanneer het bestuur eigenlijk al weet wat het wil of wanneer er grote belangentegenstellingen zijn en er voldoende informatie is om een besluit te nemen.

In de evaluatie uit 2012 wordt de IBO-werkwijze als ambitieus, tijdrovend en onpraktisch omschreven. Er zou daardoor weinig ruimte zijn om tijdens het proces in projecten flexibel op te treden. Ook in ons onderzoek blijkt dat IBO en PMR niet altijd als heldere kaders voor het begeleiden van het beleidsproces werden ervaren. Een van de redenen hiervoor was bij de onderzochte cases dat verschillende beleidsprocessen ten grondslag lagen aan een uiteindelijke uitkomst.

Na de evaluatie in 2012 stelde het college van B en W dat interactieve beleidsontwikkeling niet beperkt mag zijn tot een procesmatige benadering. Veel meer is het bedoeld als wijze van denken en werken, waarbij alle partijen elkaar als partners erkennen.

Die gedachte lijkt wel te zijn ingedaald in het werken van de gemeente.

Wettelijke kaders

Naast de lokale kaders zijn er de wettelijke kaders bij ruimtelijke projecten. De spelregels voor inspraak zijn daarvoor vastgelegd in de respectievelijke wetten.

8.2.2 Beantwoording onderzoeksvragen drie cases

Om meer zicht te hebben op de werkwijze van de gemeente Leiderdorp bij het betrekken van burgers bij grote ruimtelijke projecten, zijn er drie cases nader bestudeerd. De projecten hebben alle drie hun oorsprong rond de eeuwwisseling. Het betreffen de voorgenomen bouw van een IKEA-vestiging in Bospoort, het appartementencomplex op de zogenaamde MEAS-locatie en de herinrichting van de verkeersader Engelendaal.

Om de vragen per casus te beantwoorden, hebben we ook gebruikgemaakt van een normenkader. We hebben onze bevindingen hieraan getoetst.

Onderzoeksvragen

5. Hoe is het verloop van de drie genoemde cases te beschrijven?
6. Op welke wijze zijn burgers bij het proces betrokken? Welke rol hebben burgers toegedicht gekregen en welke instrumenten zijn ingezet?
7. Op welke wijze zijn andere betrokken partijen in het proces meegenomen?
8. Worden de kaders (het processchema) eenduidig toegepast?
9. Hoe werken de kaders in de praktijk?
10. Op welke momenten van het proces deden eventuele knelpunten zich voor?
11. Is de raad gedurende de periodes waarin de cases speelden voldoende geïnformeerd over de burgerbetrokkenheid?

De procesbeschrijvingen van de drie cases staan uitvoerig beschreven in respectievelijk hoofdstuk 3, 4 en 5. Over de wijze van betrokkenheid van burgers (en andere partijen) kan per casus worden geconcludeerd.

Casus IKEA

Uitgezonderd het actief betrekken van ondernemers(organisaties) bij het opstellen van de lokale economische beleidskaders, waar Bospoort als ideale vestigingsplek voor een grootschalig woonwarenhuis wordt genoemd, is er voor de burgers van Leiderdorp geen mogelijkheid geweest om actief mee te denken of beslissen over de invulling van Bospoort (c.q. de komst van een grootschalige gebruiker als IKEA). Er is op ad-hocbasis geïnformeerd over de ontwikkelingen op Bospoort, er is geen vorm van raadplegen geweest. De gemeente heeft (voornamelijk) de formeel-juridische weg bewandeld van terinzagelegging en het bieden van een mogelijkheid tot reageren via zienswijzen.

Burgers (verenigd door diverse wijkteams) vrezden, vanaf het moment dat bekend wordt dat er een IKEA komt, verkeer- en milieuoverlast. Zij bewandelen bij het verlenen van de bouwvergunning en het vaststellen van het bestemmingsplan de *wettelijke paden* van inspraak (zienswijzen), bezwaar

en beroep, tot aan de Raad van State toe. Burgers doen ook Wob-verzoeken. De procedures hebben geleid tot vertragingen in het project. Bij een deel van de burgers heeft de casus geleid tot het wantrouwen ten aanzien van de gemeente.

Casus MEAS

In de eerste fase van het project, waarbij in 2005 een exploitatieovereenkomst wordt afgesloten tussen de ontwikkelaar en de gemeente en het plan eind 2006 door de raad wordt afgekeurd, worden omwonenden bij de planontwikkeling niet betrokken. Zowel de raad als omwonenden worden pas achteraf geïnformeerd.

In tweede fase van het project, vanaf de herstart eind 2006, worden omwonenden op basis van het IBO-protocol wel interactief betrokken, zowel bij het ontwerp van het appartementencomplex als bij de inrichting van de buitenruimte. De omwonenden worden betrokken bij overleggen, respectievelijk door begeleiding van een externe intermediair en door het oprichten van een klankbordgroep. De raad wordt hierover geïnformeerd. Omdat de gemeente gebonden is aan de exploitatieovereenkomst, zijn de feitelijke mogelijkheden tot beïnvloeding door omwonenden op het ontwerp na de herstart van de planontwikkeling echter sterk gereduceerd.

De omwonenden blijven bezwaren houden tegen het definitieve bouwplan (vastgesteld door de raad in 2008) en bewandelen de *wettelijke paden* van inspraak (zienswijzen), bezwaar en beroep, tot aan de Raad van State toe. Burgers doen ook Wob-verzoeken. De procedures hebben geleid tot vertragingen in het project.

Bij een deel van de burgers heeft de casus geleid tot een groot wantrouwen in de gemeente.

Casus Engelendaal

De aanpak van verkeersader Engelendaal is het resultaat van een lang traject sinds het begin van deze eeuw. De ideeën over Engelendaal maakten deel uit van het Integraal Verkeers- en Vervoersplan 2003 (IVVP 2003). In dat plan is Engelendaal geprojecteerd als ontsluitingsweg voor bestemmingsverkeer en (dus) bedoeld voor langzaam verkeer. Hoewel het IVVP tot stand kwam in een pré-IBO-tijdperk, was er wel sprake van veel overleg met en inspraak van burgers. Vervolgens is het even stil en vinden er op het terrein van verkeer- en vervoer in de regio verschillende ontwikkelingen plaats, die betrekking hebben op de A4, het hoogwaardig openbaar vervoer in de regio en ringweg Oost. Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat de het IVVP 2003 en plannen aangaande Engelendaal gewijzigd moeten worden. Over het nieuwe IVVP worden burgers geïnformeerd en geraadpleegd via enquêtes. In 2012 stemt de raad in met een nieuw IVVP met daarin Engelendaal als een van de projecten. Van langzaam verkeer is dan inmiddels geen sprake meer. Op dat moment is Engelendaal ook een echt project geworden en treedt het PMR-'regime' in werking. Er wordt gestart met het opstellen van een Programma van Eisen (PvE) en er wordt een Voorlopig Ontwerp gemaakt.

Daarnaast vraagt het college zich af of er sprake zal zijn van een interactief (IBO-)traject. Het antwoord daarop is niet eenduidig en komt erop neer dat dit per onderdeel nader beschouwd moet worden.

Er worden achtereenvolgens een Programma van Eisen (initiatieffase) en een Voorlopig en Definitief Ontwerp (definitieffase) gemaakt. In de initiatieffase zijn een stakeholdersanalyse en een communicatieaanpak gemaakt. Die zijn opgenomen in het Programma van Eisen.

Bewoners worden uiteindelijk alleen geïnformeerd over de plannen omtrent Engelendaal. Er zijn nauwelijks protesten van bewoners. Wanneer uitvoering aan de orde is, neemt de uitvoerende (particuliere) partij de taak op zich bewoners regelmatig te informeren.

Toetsing aan normenkader

Bij het opstellen van het normenkader dient te worden aangetekend dat de casestudies zodanig verschillen van kenmerken en fase van ontwikkeling dat een eenduidig, strak normenkader niet mogelijk is. Daarom kunnen, al naar gelang een project onder het IBO-protocol valt of juist niet, andere normen worden gesteld bij het beleid ten aanzien van burgerbetrokkenheid. In alle gevallen kan een aantal normen als leidend worden gezien. In het volgende schema staan in de eerste kolom deze normen en zijn de drie cases langs de meetlat van deze kaders gelegd.

Schema 1 Toetsing van de drie onderzochte casussen aan het normenkader

Normenkader	IKEA (c.q. grootschalig woonwarenhuis Bospoort)	MEAS-locatie: eerste fase (tot eind 2006)	MEAS-locatie: tweede fase (vanaf eind 2006)	Engelendaal
Er is, buiten de wettelijke verplichte participatie, door de gemeente vooraf een afweging gemaakt in welke mate burgerbetrokkenheid gewenst is.	Nee, er zijn geen bronnen die erop duiden dat er een formeel afwegingsmoment is geweest om burgers <i>niet</i> interactief te betrekken.	Nee, er zijn geen bronnen die erop duiden dat er een formeel afwegingsmoment is geweest om burgers <i>niet</i> interactief te betrekken.	Ja, er is op basis van het IBO-protocol een afweging gemaakt om burgers interactief te betrekken.	Ja, in de fase waarin Engelendaal als project erkend werd, is de afweging in het college gemaakt.
De uitkomst van die afweging is voorgelegd aan de raad.	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.	Ja, de raad is hierover geïnformeerd.	Besluit is in de raad besproken.
Indien interactieve burgerbetrokkenheid gewenst werd geacht, zijn de afspraken uit IBO (en PMR) nageleefd.	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.	Ja, deze afspraken zijn nageleefd.	PMR-regime is gevolgd; IBO uiteindelijk niet van toepassing.
Indien interactieve burgerbetrokkenheid niet gewenst was, zijn burgers geïnformeerd over het proces.	Ad hoc werden burgers via het W4-Informatiebulletin en de nieuwsbrieven van de gemeente Leiderdorp geïnformeerd.	Burgers zijn niet geïnformeerd over het proces. Zowel de raad als omwonenden worden pas geïnformeerd als er al een exploitatieovereenkomst en een definitief ontwerp zijn.	Niet van toepassing.	Ja, frequent door gemeente en particuliere uitvoerder.
Bij burgerbetrokkenheid die wettelijk verplicht was, zijn de wettelijk voorgeschreven vormen en momenten van burgerbetrokkenheid gevolgd.	Ja.	Niet van toepassing.	Ja.	Niet van toepassing.

8.2.3 Beantwoording onderzoeksvragen 'state of the art'

Om meer zicht te hebben op de werkwijze van de gemeente Leiderdorp bij het betrekken van burgers bij grote ruimtelijke projecten zijn drie vergelijkbare projecten in drie andere gemeentes onderzocht. Het betreffen de uitbreiding van IKEA in Utrecht, een nieuwe vestiging van IKEA in Zaanstad en de bouw van appartementen op een herontwikkelingslocatie in de gemeente Houten.

Onderzoeksvragen

12. In hoeverre sluit het beleid van de gemeente aan bij wat op dit moment 'state of the art' is op het gebied van interactieve beleidsontwikkeling en burgerbetrokkenheid?
13. Wat levert de vergelijking op van de Leiderdorpse cases met een succesvolle methode en casuïstiek uit een vergelijkbaar project in een qua omvang vergelijkbare gemeente?

Op basis van twee voorbeeldprojecten in de gemeente Utrecht en Zaanstad stellen we dat de gekozen participatiestrategie bij de ontwikkeling van IKEA in Bospoort in wezen niet afwijkt van die in andere gemeenten. Echter, omdat de locatie Bospoort in het kader van het W4-project in het geheel werd herontwikkeld, had de gemeente Leiderdorp in tegenstelling tot de twee referentieprojecten, in een eerder stadium van het proces de mogelijkheid kunnen benutten om burgers te betrekken. Bovendien nam, toen bleek dat er weerstand was tegen de plannen, de gemeente Leiderdorp een defensievere houding naar haar burgers aan dan we in de twee referentieprojecten zagen.

Op basis van het voorbeeldproject in de gemeente Houten stellen we dat de gekozen participatiestrategie bij de MEAS-locatie, waarbij we de eerste fase (de periode voor eind 2006) buiten beschouwing laten, niet afwijkt van die in Houten. Bij beide trajecten werden bewoners intensief betrokken om mee te denken met het ontwerp van het nieuwe appartementencomplex. Wel zijn de spelregels bij uiteenlopende visies van de betrokken partijen in de gemeente Houten duidelijker omschreven.

Op basis van gesprekken met betrokkenen uit Leiderdorp blijkt dat de burgerbetrokkenheid in Leiderdorp vaak op het niveau van *raadplegen* blijft. Ruimtelijke projecten waarbij bewoners *adviseren* zijn beperkt (enquêtes over IVVP) en het *mogen meebeslissen* komt nauwelijks voor in Leiderdorp. De gemeente Houten biedt inspirerende voorbeelden waarin wel een grote mate van burgerbetrokkenheid wordt gerealiseerd. Het betreffen projecten die in coproductie met buurtbewoners tot stand komen.

Daarnaast heeft Houten een werkwijze die ook tot voorbeeld kan dienen voor Leiderdorp, namelijk:

- Bij particuliere ontwikkelingen een ontwikkelaar 'verplichten' om aan de voorkant een participatietraject te starten.
- Wijze van inspraak bepalen op basis van een leefstijlen.

Op basis van de onderzochte cases en de drie referentieprojecten kunnen we stellen dat de gemeente Leiderdorp geen werkwijze hanteert die sterk afwijkt van die in andere gemeenten. Wel leren de voorbeelden dat op onderdelen verbeteringen of andere benaderingen mogelijk zijn.

8.2.4 Beantwoording onderzoeksvraag knelpunten kaders

Uit het onderzoek komen enkele knelpunten en valkuilen bij de kaders voor burgerbetrokkenheid naar boven. Een deel van deze knelpunten en valkuilen heeft specifiek betrekking op de cases en is inmiddels niet meer actueel. Hieronder sommen we de knelpunten en valkuilen op die ook voor toekomstige ruimtelijke projecten van belang zijn.

Onderzoeksvraag

14. Wat zijn eventuele knelpunten in de toepassing van de kaders? Wat zijn de valkuilen voor de raad, college en burgers bij de werking van de kaders in de praktijk?

Knelpunten

- Burgers worden door een gebrek aan transparantie en openheid ‘gedwongen’ actief informatie op te halen bij de gemeente. Uit de case-studie blijkt dat burgers door bijvoorbeeld Wob-verzoeken een beter zicht probeerden te krijgen op het proces. Het gevolg is dat het gebrek aan transparantie en openheid het wantrouwen naar de gemeente (verder) voedt.
- Er is onduidelijkheid over het toepassen van het IBO-protocol. Er zit een spanning tussen waar en wel en niet het IBO-protocol moeten worden toegepast, wat tot onduidelijkheid bij betrokkenen leidt. De grens tussen beleid(svoorbereiding) en de uitvoering van beleid door projecten wordt niet altijd herkend. Daarnaast maken verschillende snelheden van beleidsontwikkelingen deze grens nog troebeler. Bovendien leert de praktijk dat bij een deel van de projecten wel het IBO-protocol wordt toegepast wordt en bij een ander deel niet.
- Wanneer bewoners interactief worden betrokken, maar er geen consensus wordt bereikt tussen partijen, dan zijn de spelregels niet duidelijk over wie de eindbeslissing neemt en op welke gronden.

Valkuilen

- Een valkuil voor het college bleek het sluiten van een (exploitatie)overeenkomst met een particuliere ontwikkelaar/grondeigenaar zonder vooraf burgers/omwonenden te informeren over de plannen en de rolverdeling.
- Een valkuil voor de raad is dat het onder maatschappelijke druk aan zijn eigen opgestelde kaders gaat morrelen. Een risico is dat het meer onduidelijkheid en onvrede creëert en processen worden vertraagd.

8.2.5 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

Als centrale vraag is geformuleerd hoe de gemeente Leiderdorp haar taak uitvoert op het gebied van burgerbetrokkenheid bij grote projecten in het ruimtelijk domein.

We kunnen concluderen dat de gemeente Leiderdorp de afgelopen vijftien jaar een flinke ontwikkeling heeft doorgemaakt aangaande het toepassen van burgerbetrokkenheid bij grote ruimtelijke projecten. Waar in de periode van grofweg 2000 tot 2006/2008 de belangen van burgers wel eens werden veronachtzaamd of onderschat door de gemeente, is in de periode daarna door een gegroeid bewustzijn de focus komen te liggen op het creëren van draagvlak bij de uitvoering van ruimtelijke projecten. Dit heeft ertoe geleid dat, soms na de nodige herstelacties, projecten toch vlot zijn getrokken.

Desondanks blijven sommige (huidige) projecten heftige emoties oproepen bij omwonenden, wat het (herwonnen) vertrouwen in het gemeentelijk apparaat bedreigt. Daarnaast zijn aan de procesmatige kant van burgerbetrokkenheid verbeteringen mogelijk. We doen hiervoor enkele aanbevelingen.

8.3 Aanbevelingen

In deze laatste paragraaf komen we toe aan de beantwoording van de onderzoeksvraag over de verbetermogelijkheden voor de raad, college en richting burgers van de kaders en invloedsmogelijkheden. Hiertoe doen we enkele aanbevelingen.

Onderzoeksvraag

15. Wat zijn de verbetermogelijkheden voor de raad, college en richting burgers van de kaders en invloedsmogelijkheden?

➤ *Creëer een inzichtelijk speelveld met heldere spelregels*

Burgers moeten weten waar ze aan toe zijn. In sommige gevallen is informeren de hoogst haalbare vorm van betrokkenheid, in andere gevallen kan de burger een rol als cocreator vervullen. De rollen en spelregels moeten echter vanaf het begin duidelijk zijn en niet tijdens de rit veranderen. Ook moet het spel eerlijk gespeeld worden en mag de burger niet met voldongen feiten worden geconfronteerd gedurende het proces. Neem voor de organisatie hiervan de tijd; een ruime voorbereiding en consensus over de manier van werken voorkomt vertraging aan de 'achterkant' van het proces.

- *Betrek particuliere ontwikkelaars in een vroeg stadium bij de organisatie van burgerbetrokkenheid.*

In een aantal gevallen ligt de verantwoordelijkheid van de te realiseren projecten bij private partijen. Het is aan te bevelen ook hen in een vroeg stadium bewust te maken van hun verantwoordelijkheden en rol. Ook hierbij geldt dat investeren aan de voorkant winst aan de achterkant betekent. De gemeente kan hiervoor een standaard handelswijze ontwikkelen (vergelijkbaar met die in de gemeente Houten wordt gehanteerd).

- *Bezie nut en noodzaak van het IBO-protocol nogmaals.*

De gemeente Leiderdorp was met het introduceren van het IBO protocol in de werkprocessen een 'early adopter' van interactieve beleidsvorming. De praktijk leert echter dat het IBO-protocol moeilijk hanteerbaar is; de praktijk blijkt weerbarstiger dan de theorie. Het is mogelijk tijd om het IBO-protocol grondig te herzien of zelfs vaarwel te zeggen. PMR biedt voldoende aanknopingspunten voor interactieve beleidsontwikkeling.

- *Experimenteer met burgerbetrokkenheid en overheidsparticipatie*

In het denken over de participatiesamenleving staat de doe-democratie centraal. Voor de doe-democratie bestaat geen blauwdruk. Het betekent in ieder geval meer zeggenschap en verantwoordelijkheid voor burgers in het publieke domein. Er wordt niet meer gesproken over burgerparticipatie, maar over *overheidsparticipatie*. Het initiatief, de voorstellen en ideeën komen vooral uit de samenleving. Het is de overheid die participeert, ruimte biedt, meedenkt en faciliteert. Dit vereist voor een deel van de bestuurders en ambtenaren een cultuuromslag; zij moeten los komen van ingesleten werkwijzen.

In de afgelopen jaren is op verschillende plaatsen gezocht naar nieuwe manieren om burgers meer te betrekken bij beleid, ook bij grote ruimtelijke projecten. Een voorbeeld hiervan is de coproductie van nieuwbouwcomplexen, zoals de gemeente Houten toepast, of de G1000-beweging, waarmee bijvoorbeeld de gemeente Amersfoort al veel ervaring heeft opgedaan. Ook kan de Leidraad Burgerbetrokkenheid op gemeentevandetoekomst.nl worden geraadpleegd.

- *Voortgangsrapportages aan de raad*

Grote ruimtelijke projecten hebben over het algemeen een lange looptijd. Hierdoor dreigen zij nogal eens van de radar van de raad te verdwijnen. Het verdient aanbeveling grote ruimtelijke projecten op te nemen in een Lange Termijn Agenda (LTA) van de raad, met vaste momenten waarop de raad informatie krijgt over voortgang. De werkwijze van de gemeente Meppel kan hiervoor als voorbeeld dienen.

BIJLAGEN

Brittenstein

Bouwplannen

Aan de Brittenstein in Leiderdorp wordt door Rijnhart Wonen twee nieuwe appartementencomplexen ontwikkeld. Het oude wooncomplex van Rijnhart Wonen werd hiervoor in 2013 gesloopt.



Ontwerp Brittenstein

Procesverloop

De gemeente heeft kaders en randvoorwaarden opgesteld voor de bouwplannen. Deze gaan bijvoorbeeld over het maximale formaat van de woningen, het type woningen en de parkeernorm. In september 2012 heeft de gemeente Leiderdorp deze kaders en randvoorwaarden in de raadscommissie Ruimte besproken. Tijdens deze vergadering hebben vertegenwoordigers van de klankbordgroep van omwonenden hun zorg uitgesproken over deze kaders en randvoorwaarden. De zorgen hebben met name betrekking op de te verwachten parkeeroverlast, plangrenzen en bebouwingshoogten. Naar aanleiding van deze bezwaren heeft de raad toegezegd te zoeken naar aanpassingen in de kaders en randvoorwaarden om een haalbaar plan te realiseren. Daarbij heeft de commissie aangegeven belang te hechten aan een goede samenwerking tussen alle betrokken partijen.

Na de commissievergadering heeft de klankbordgroep op eigen initiatief een gesprek gehad met de wethouder, waarbij is afgesproken om de omwonenden tijdig te informeren en te betrekken bij een nieuw concept voor de kaders en randvoorwaarden.

Tijdens een aansluitend gesprek dat de klankbordgroep voerde met Rijnhart Wonen, heeft de corporatie toegezegd de groep op de hoogte te houden en open en transparant te communiceren. Gezien het grote verschil in uitgangspunten van Rijnhart Wonen en de wensen vanuit de omgeving, besloot Rijnhart een maand later echter alsnog eerst alleen met de gemeente in overleg te gaan over de kaders en voorwaarden. De klankbordgroep zou in een later stadium betrokken worden bij verdere gesprekken. Met deze gang van zaken ging het college akkoord.

In mei 2013 werd aan de klankbordgroep meegedeeld dat de gemeente en Rijnhart Wonen tot overeenstemming zijn gekomen over de kaders en randvoorwaarden. De resultaten van deze overeenstemming vallen echter niet goed bij de klankbordgroep; zij zijn van mening dat de kaders en randvoorwaarden die eerder in de commissie besproken waren, onacceptabel zijn opgerekt. De groep uit haar bezorgdheid over een onleefbare woonomgeving.

Tevens geeft de klankbordgroep te kennen ontevreden te zijn over de gang van zaken. De groep voelt zich weinig betrokken bij het proces en is het niet eens met hoe er met de belangen van bewoners wordt omgegaan. Volgens hen zijn de bewoners buiten spel gezet omdat de oprekking van de kaders en normen heeft plaatsgevonden zonder overleg met de omwonenden. De groep benadrukt dat er weinig terechtgekomen is van het eerdere voornemen tot een open overleg tussen alle partijen.

Huidige stand van zaken

Vanwege de verschillen van mening over het plan zelf en de onvrede over de wijze waarop het planproces verliep, heeft Rijnhart Wonen de plannen eind 2013 stopgezet. In september 2014 zijn de partijen (de woningcorporatie, de omwonenden en de gemeente) weer met elkaar in gesprek gegaan om een nieuwe start te maken. Het doel was dat er voor alle partijen een acceptabel plan voor de nieuwbouw komt.

Het College vindt overeenstemming met de omwonenden over een nieuw ontwerp, maar Rijnhart blijft opteren voor meer woningen. De raad moet de knoop doorhakken en beslist in juli 2015, tot ontsteltenis van de omwonenden en tot verassing van het college, voor het plan van Rijnhart.

BIJLAGE 2

Respondenten

Face-to-face-interviews met:

Respondent(en)	Casus	Functie/organisatie
Mirna Bossers	MEAS-locatie	Stichting Wijkteam Ockenrode/Nijenrode
Frank van Dieten en Carola Visser	IKEA	Beleidsmedewerker cluster Ruimte en communicatieadviseur, gemeente Leiderdorp
Egbert Dijkstra	IKEA	Property manager Ontwikkelaar bij Vastgoedafdeling IKEA
Hans Jansen	IKEA	Buurtvereniging De Steinen
Rob van de Loo	MEAS-locatie	Projectleider gemeente Leiderdorp
Denijs van Roijen en Marjo Jansen	Herinrichting Engelendaal	Beleidsmedewerker Verkeer en Vervoer communicatieadviseur, Gemeente Leiderdorp
Heert Tigchelaar ¹	IKEA	Bewonersvereniging Essenpark
Kees Wassenaar	IKEA, MEAS-locatie en herinrichting Engelendaal	Wethouder (ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer), gemeente Leiderdorp
Tineke Zantingh	Niet van toepassing	Griffier, gemeente Leiderdorp
Telefonisch		
Joke Boot	IKEA	destijds: ambtelijk projectleider Detailhandelsvisie (2003), gemeente Leiderdorp

Aanwezigen groepsgesprek raadsleden (26 november 2015 te Leiderdorp):

Naam	Organisatie
Irene Gerrits	Rekenkamer Leiderdorp
Tineke Zantingh	Griffier, gemeente Leiderdorp
Esther Abma	Commissiegriffier, gemeente Leiderdorp
Corine Hamer	Raadslid (D'66)
Frauke Joester	Raadslid (GL)
Ino Coojmans	Raadslid (VVD)
Olaf McDaniël	Raadslid (PvdA)
Hugo Langenberg	Raadslid (Lokale partij Leiderdorp)
Roland Oude Ophuis	Regioplan
Piet Renooy	Regioplan

¹ Per e-mail informatie verstrekt.

Referentieprojecten

Telefonische interviews met:

Respondent(en)	Casus	Organisatie
Wieger Sloot	Nieuwbouw appartementencomplex	Gemeente Houten
Gabie Mulders	IKEA	Gemeente Utrecht
Ilja de Vries	IKEA	Gemeente Zaanstad

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl