



# Leiden, stad van ambities

Raadsonderzoek naar  
overschrijdingen bij  
grote projecten



**Leiden**

# Leiden, stad van ambities

Raadsonderzoek naar overschrijdingen bij grote projecten



Op het voorblad de afbeelding van de Toren van Babel van Pieter Bruegel de Oude uit de 16<sup>e</sup> eeuw. Het verhaal van de Toren van Babel is ontleend aan Genesis 11: 1-9. De bouwers hadden het ideaalbeeld om de toren zo hoog te bouwen dat hij tot in de hemel zou reiken en zich af te schermen tegen de rest van de wereld. In hun blinde ambitie verliezen zij het vermogen elkaar te begrijpen en stopt de bouw.

© Rapportage van de onderzoekscommissie Overschrijding Grote Projecten,  
ingesteld door de raad van de gemeente Leiden op 4 september 2007  
(RV 07.0103) op grond van artikel 84 van de Gemeentewet.

De onderzoekscommissie bestaat uit:  
De heer J.T. van Egdom, voorzitter  
De heer A.R. Bonestroo, vice-voorzitter  
Mevrouw R.A. van Gelderen  
De heer H.H. Keereweer  
De heer E.F.A. Zevenbergen

De commissie is in haar onderzoek bijgestaan door de heer I. Pröpper,  
de heer J. de Jong en de heer M.C. Teunissen van Partners+Pröpper,  
bestuurskundig onderzoeks- en adviesbureau.

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Leiden, stad van ambities .....</b>	<b>1</b>
1.1	Inleiding.....	1
1.2	Een raadsonderzoek gericht op leren .....	1
1.3	Conclusies.....	3
1.4	Actieprogramma .....	8
<b>2</b>	<b>Voorwaarden voor een zorgvuldig en slagvaardig beleidsproces .....</b>	<b>13</b>
2.1	Bestuur vanuit een omvattende strategische visie en vanuit overzicht (B1) .....	13
2.2	Vermogen om gezaghebbend politieke knopen door te hakken (B2) .....	15
2.3	Regie op het besluitvormingsproces (B3) .....	17
2.4	Open houding voor informatie over risico's, tegenvallers en uitvoerbaarheid van wensen (B4) .....	20
2.5	Voldoende organisatiekracht voor de uitvoering van besluiten (B5) .....	21
2.6	Adequate planning en control en transparante financiële huishouding (B6) .....	23
2.7	Kwalitatief goede, relevante en tijdige informatievoorziening (B7).....	24
2.8	Constructieve samenwerking met externe partners (B8).....	28
<b>3</b>	<b>Effecten .....</b>	<b>31</b>
3.1	Financiële overschrijdingen (E1) .....	31
3.2	Beperkte planrealisatie en maatschappelijke effecten (E2) .....	39
3.3	Verspilling van plankosten (E3) .....	41
3.4	Overige effecten (E4) .....	44
<b>4</b>	<b>Politiek-bestuurlijke cultuur.....</b>	<b>45</b>
4.1	Grote ambities, geldingsdrang en financiële haalbaarheid (C1).....	45
4.2	Pluchepolitiek (C2) .....	47
4.3	Beperkte externe oriëntatie (C3) .....	49
4.4	Vrijblijvendheid en gebrek aan visie bij organisatieverandering (C4) .....	49
4.5	Geen eenduidig samenspel en beperkt wederzijds vertrouwen tussen raad, college en ambtelijke organisatie (C5).....	52
4.6	Geen gezaghebbend 'nee zeggen' (C6).....	55
4.7	Verkokering en vrijblijvendheid (C7).....	58
4.8	Gebrek aan sturing en prioritering in relatie tot werkdruk (C8).....	60

<b>5</b>	<b>Beoordeling van maatregelen tot nu toe.....</b>	<b>61</b>
----------	--	-----------

	<b>Noten .....</b>	<b>65</b>
--	--------------------	-----------

	<b>Bijlagen.....</b>	<b>71</b>
--	----------------------	-----------

1	Historische overzichten .....	71
2	Quickscan programmabegroting 2003, 2005, 2008.....	77
3	Volledige onderzoeksanpak .....	81
4	Geraadpleegde bronnen en literatuur .....	84
5	Respondentenlijst .....	90

# 1 Leiden, stad van ambities

## 1.1 Inleiding

Op 15 mei 2007 vond er in de Leidse gemeenteraad een interpellatiedebat plaats naar aanleiding van de overschrijdingen die bij de verbouwing van de Stadsgehoorzaal waren opgetreden. College en raad concludeerden dat de overschrijdingen bij de Stadsgehoorzaal niet op zichzelf stonden. Er zou sprake zijn van een patroon van overschrijdingen, voortkomend uit onvoldoende scherpe programma's en begrotingen, onvoldoende communicatie tussen ambtelijk apparaat en bestuur, onvoldoende 'control' en een cultuur waarin meer vanuit wenselijkheid dan vanuit haalbaarheid wordt gehandeld.

Naar aanleiding van een rapportage van de Vooronderzoekscommissie onder leiding van professor Theo Toonen besloot de gemeenteraad op 4 september 2007 een onderzoek uit te voeren naar overschrijdingen bij grote projecten. Daartoe is op grond van artikel 84 van de Gemeentewet de onderzoekscommissie Overschrijding Grote Projecten ingesteld. Met het onderzoek wil de raad vooral dieperliggende oorzaken van overschrijdingen achterhalen die te maken hebben met de politiek-bestuurlijke cultuur van de gemeente. Daarbij gaat het er niet zozeer om de onderste steen boven te krijgen. De onderzoekscommissie wil vooral dat alle betrokkenen in en om de gemeente lessen trekken om nieuwe overschrijdingen in de toekomst te voorkomen.

Leiden neemt in de Randstad een aparte positie in. Bolwerk van kennis met een aantrekkelijke historische binnenstad. Omringd door een aantal buurgemeenten en zeer dicht in de buurt van een aantal grote steden. Een stad waar de ambities volop bruisen, maar die worden afgeremd door het gebrek aan ruimte, tijd, geld en bondgenoten. Daarbij komt ook nog het verzet van delen van de bevolking tegen bepaalde ambitieuze plannen van het gemeentebestuur. Het gemeentebestuur gaat complexe discussies zeker niet uit de weg. Twee belangrijke mijlpalen in het verleden zijn de bestuurskrachtmonitor (2002) en de toekomstvisie "Leiden, stad van ontdekkingen" (2004). Maar ook de gemeentelijke reorganisatie Anders Werken en de ambitie van het in 2006 aangetreden college om te werken vanuit een opener bestuurstijl kunnen hier niet onvermeld blijven.

Het realiseren van ambities is in Leiden een probleem. De onderzoekscommissie heeft op basis van dit onderzoek een actieprogramma opgesteld. Want slechts door aan te pakken en dingen echt anders te gaan doen, is verbetering in de toekomst mogelijk.

## 1.2 Een raadsonderzoek gericht op leren

De commissie is zich tijdens de uitvoering van haar onderzoek voortdurend bewust geweest dat de oorzaken van financiële overschrijdingen zeer divers kunnen zijn. Overschrijdingen bij grote projecten komen veel voor in bestuurlijk Nederland. Toch is de onderzoekscommissie van mening dat haar analyse van de specifieke Leidse bestuurscultuur en de inrichting van het Leidse beleidsproces moet leiden tot zodanige veranderingen dat er meer kan worden gerealiseerd voor minder geld.

### *Een aanpak gericht op leren*

De onderzoekscommissie heeft dit onderzoek uitgevoerd met de nadrukkelijke bedoeling te leren en de Leidse bestuurspraktijk te verbeteren, niet om 'af te rekenen'. Twee centrale casussen in dit onderzoek zijn het Scheltemacomplex en de Stadsgehoorzaal, maar de commissie heeft er nadrukkelijk voor gekozen om verder te kijken en ook politiek-bestuurlijke ontwikkelingen sinds 2000 onder de loep gelegd. De twee casussen staan in dit onderzoek dus niet op zich, maar vooral in dienst van de brede analyse. De commissie heeft daarnaast geprobeerd omstandigheden te creëren waarin sleutelpersonen in en rond de gemeente vrijuit kunnen spreken, ongeacht zijn of haar functie of partijpolitieke achtergrond.

Dat heeft geleid tot een onderzoeksaanpak met drie onderdelen:

- 1 een breed onderzoek naar de politiek-bestuurlijke cultuur van de gemeente Leiden en de inrichting van beleidsprocessen, als mogelijke bron van oorzaken van overschrijdingen;
- 2 twee casestudies naar het projectmanagement in relatie tot overschrijdingen die hebben plaatsgevonden bij de projecten Scheltemacomplex en Stadsgehoorzaal;
- 3 een afrondende publieke hoorzitting door de onderzoekscommissie van deskundigen, direct betrokkenen van binnen en buiten de gemeentelijke organisatie en zijdelings belanghebbenden waarin de conclusies en aanbevelingen uit bovenstaande onderzoeken worden getoetst aan de ervaringen in de praktijk.

Naar onderdelen 1 en 2 wordt in dit rapport verwezen als het vooronderzoek, naar onderdeel 3 als de openbare gesprekken. Bijlage 3 geeft een uitgebreider overzicht van het onderzoeksproces.

### *Vraagstelling*

- 1 Wat zijn de organisatorische, politiek-bestuurlijke en besluitvormingstechnische oorzaken van het herhaalde patroon van budgetoverschrijding in het gemeentelijk projectmanagement?
- 2 In hoeverre bieden de door het college voorgestelde maatregelen zicht op een oplossing van die problematiek en op welke wijze dient de aansturing en controle vanuit de gemeenteraad in de toekomst te zijn ingericht om herhaling van de signaleerde patronen te voorkomen?

### *Leeswijzer*

In de rest van dit eerste hoofdstuk worden de centrale conclusies behandeld en presenteert de onderzoekscommissie het actieprogramma dat daarop gebaseerd is. De andere hoofdstukken geven de onderbouwing hiervoor. De opbouw van de hoofdstukken 2 tot en met 4 is analoog aan figuur 1 waarin alle conclusies zijn samengevat. Hoofdstuk 2 gaat in op voorwaarden voor een zorgvuldig en slagvaardig beleidsproces (B1 tot en met B8). In hoofdstuk 3 staan financiële overschrijdingen en andere effecten centraal (E1 tot en met E4). Hoofdstuk 4 geeft een analyse van de politiek-bestuurlijke cultuur van Leiden als achterliggende oorzaak van de geschetste problematiek (C1 tot en met C8). In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de maatregelen die tot nu toe zijn genomen.

### 1.3 Conclusies

#### Onderzoeksvraag

**Wat zijn de organisatorische, politiek-bestuurlijke en besluitvormingstechnische oorzaken van het herhaalde patroon van budgetoverschrijding in het gemeentelijk projectmanagement?**

De onderzoekscommissie concludeert dat er in de gemeente Leiden sprake is van een herhaald patroon van niet aanvaardbare financiële overschrijdingen. De commissie onderscheidt twee typen overschrijdingen: *budgetoverschrijdingen* en *financiële tekorten*.

#### Budgetoverschrijdingen

Er is sprake van een *budgetoverschrijding* in het geval van hogere uitgaven of geringere inkomsten ten opzichte van een kredietbesluit door de raad, hetzij als onderdeel van een projectbesluit, hetzij als onderdeel van een uitvoeringsbesluit. Het college geeft meer geld uit dan vooraf geautoriseerd door de raad.

#### Financiële tekorten

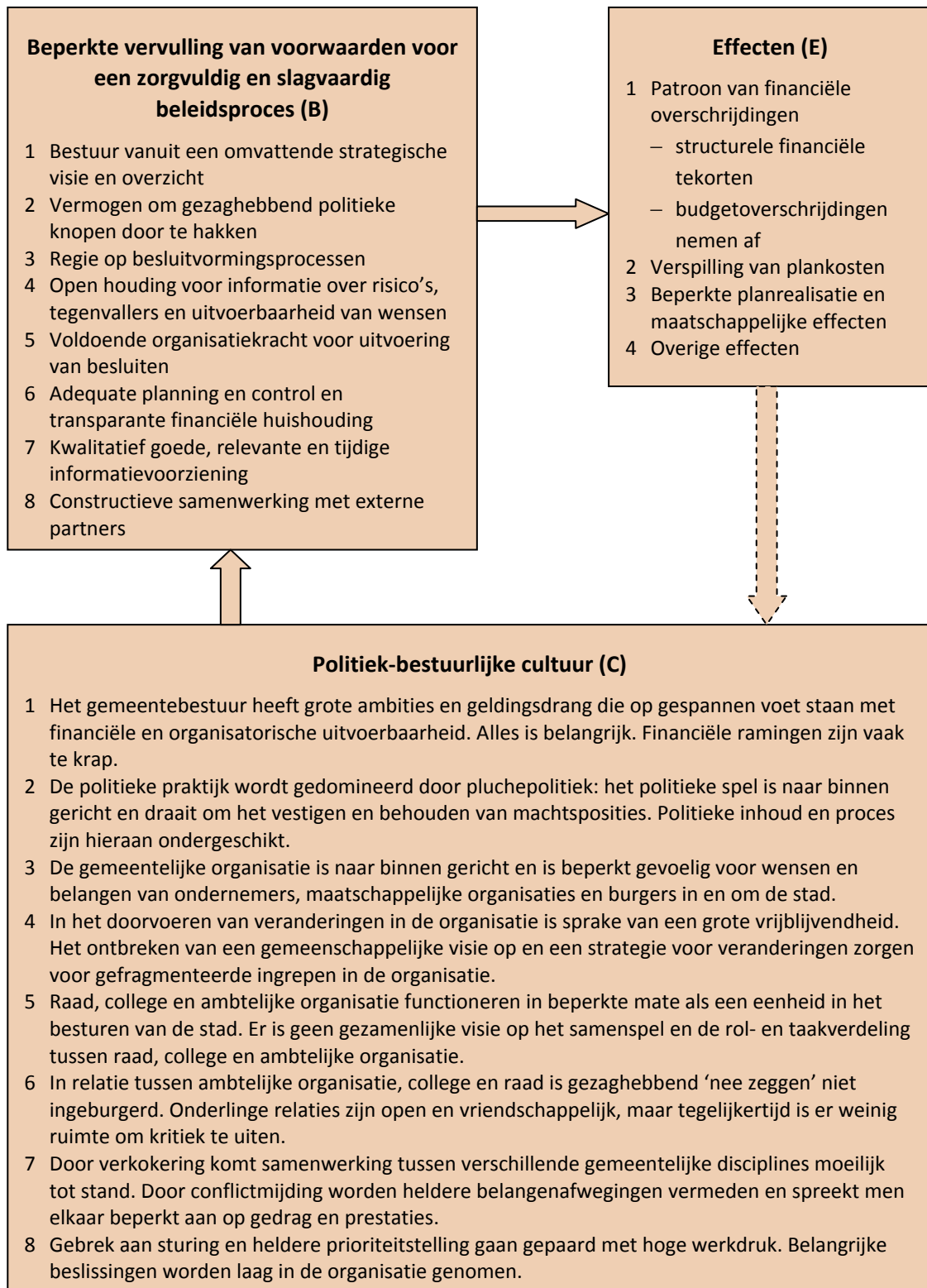
Bij alle andere financiële overschrijdingen spreekt de commissie van een *financieel tekort*. Het gaat daarbij om alle tekorten ten opzichte van eerder gewekte verwachtingen, bijvoorbeeld als plannen bij uitwerking duurder zijn dan aanvankelijk is voorgespiegeld, er aanvullende kredietverstrekkingen nodig zijn of een voorgespiegelde financiële dekking in een later stadium wegvalt.

Er is sprake van een structureel patroon van financiële tekorten, zowel nu als in het verleden. Ook budgetoverschrijdingen komen herhaaldelijk voor, maar nemen in de loop van de onderzochte periode (2002 tot heden) af. Daarnaast slaagt de gemeente er beperkt in gemaakte plannen ook feitelijk te realiseren. Vrijwel alle ruimtelijke projecten zijn ernstig vertraagd. Dat gaat samen met aanzienlijk meer plankosten dan oorspronkelijk geraamd.

De oorzaken hiervan liggen in het feit dat een aantal essentiële voorwaarden om als gemeente zorgvuldig én slagvaardig beleid te maken en projecten te realiseren nog onvoldoende is vervuld. Er wordt onvoldoende gestuurd vanuit een omvattende strategische visie en overzicht. Het gemeentebestuur slaagt er onvoldoende in om gezaghebbend politiek knopen door te hakken en grip te houden op besluitvormingsprocessen. In het verleden had het gemeentebestuur een onvoldoende open houding voor informatie over risico's, tegenvallers en uitvoerbaarheid van wensen. De gemeente heeft onvoldoende organisatiekracht voor de uitvoering van besluiten. De financiële huishouding en het planning- en controlinstrumentarium waren in het verleden onvoldoende, maar stellen raad en college steeds beter in staat om te sturen en te controleren. Informatievoorziening van de ambtelijke organisatie aan het college en van het college aan de raad is van onvoldoende kwaliteit, niet relevant en tijdig. Er wordt nog onvoldoende constructief samengewerkt met partners in de stad.

Dat deze voorwaarden nog onvoldoende vervuld zijn, heeft zijn basis in de Leidse politiek-bestuurlijke cultuur van de gemeente zoals die zich over langere tijd heeft ontwikkeld. Deze conclusies zijn samengevat in figuur 1.





Figuur 1: samenvatting van de conclusies

De afzonderlijke onderwerpen worden in de hoofdstukken 2 tot en met 4 behandeld. In die hoofdstukken worden de letters B, C en E in combinatie met een cijfer gebruikt om naar die afzonderlijke onderwerpen te verwijzen.

## **Effecten (E)**

### *Een structureel patroon van financiële overschrijdingen*

De onderzoekscommissie concludeert dat er in de gemeente sprake is van een structureel patroon van financiële overschrijdingen.

Er is sprake van een structureel patroon van financiële tekorten. Er treden met grote regelmaat tekorten op ten opzichte financiële verwachtingen die eerder door het gemeentebestuur gewekt zijn. Het gaat daarbij niet om geld wat al is uitgegeven zoals bij budgetoverschrijdingen, maar om plannen die in de planvormingsfase veel duurder uitvallen, plannen waarbij de financiële dekking wegvalt of plannen waarbij de benodigde plankosten veel hoger uitvallen dan geraamd door bijvoorbeeld vertraging. In het oog springende voorbeelden van tekorten zijn poptempel De Nobel, zwembad De Zijl, Lakenhal-Lammermarkt, het Wijkontwikkelingsplan Leiden-Noord en de verbouwing van het belastingkantoor. Budgetoverschrijdingen kwamen in het verleden herhaaldelijk voor, maar nemen vanaf 2003 af.

Het is belangrijk hierbij op te merken dat financiële overschrijdingen niet altijd te voorkomen zijn. Politiek-bestuurlijke processen zijn complex. Onvoorziene omstandigheden en ontwikkelingen buiten de invloedssfeer van de gemeente kunnen er toe leiden dat uitgaven hoger uitvallen of inkomsten tegenvallen. Veel financiële overschrijdingen in de gemeente Leiden zijn volgens de commissie echter niet aanvaardbaar, omdat ze voortkomen uit onzuivere en onprofessionele calculaties, een slechte inschatting van risico's of het niet tijdig signaleren van en ingrijpen bij problemen.

### *Beperkte planrealisatie en hoge plankosten*

Niet aanvaardbare overschrijdingen leiden per saldo tot een minder slagvaardig bestuur en minder realisatie. De commissie stelt dan ook vast dat het de gemeente moeilijk lukt om de eigen plannen ook echt te realiseren. Doordat er een groot aantal projecten parallel wordt uitgevoerd, vertragen deze over de hele linie. Dit beeld geldt van 2002 tot nu. Vertraging betekent ook hoge plankosten: kosten die worden gemaakt om plannen te ontwerpen en tussentijds bij te stellen. Deze kosten zijn zorgwekkend hoog. Dit komt ook doordat college en raad vaak tegen beter weten in volhouden dat een plan voor een bepaald budget gerealiseerd kan worden, maar dat dat plan dan uiteindelijk niet of in afgeslankte vorm doorgaat. De uitvoeringskosten zijn uiteindelijk lager, maar intussen zijn er dan veel plankosten gemaakt.

## **Voorwaarden voor zorgvuldig en slagvaardig beleid onvoldoende vervuld (B)**

Het structureel patroon van financiële overschrijdingen, beperkte planrealisatie en hoge plankosten zijn te herleiden tot het feit dat een aantal voorwaarden voor het zorgvuldig en slagvaardig maken van beleid en het realiseren van projecten nog onvoldoende is vervuld.

- 1 Het Leidse gemeentebestuur werkt onvoldoende vanuit een omvattende strategische visie op hoe de stad zich zou moeten ontwikkelen. Er is steeds meer aandacht voor visievorming, maar in de praktijk worden allerlei deelvisies op elkaar

- gestapeld. Deze bevatten doelen die niet of moeilijk naast elkaar te realiseren zijn. Daarnaast is er te weinig overzicht over alle projecten die de gemeente onder handen heeft in relatie tot de beschikbare ambtelijke capaciteit.
- 2 Het gemeentebestuur is onvoldoende in staat om gezaghebbend politieke knopen door te hakken en prioriteiten te stellen. Na de bestuurskrachtmetingen uit 2002 en 2005 is dit verbeterd, maar noodzakelijke politieke keuzes worden nog steeds vermeden of vooruitgeschoven. De stapeling van ambities die daaruit voortkomt, leidt ook tot overspannen eisen aan externe partners die daardoor afhaken.
  - 3 De gemeente heeft niet voldoende grip op de eigen besluitvormingsprocessen. Het vermogen om regie te voeren over complexe processen neemt toe, onder andere door toegenomen overzicht, maar tegelijkertijd worden bestuurlijke opgaven ook steeds lastiger.
  - 4 In het verleden was er onvoldoende openheid voor feitelijke informatie over risico's, tegenvallers en de uitvoerbaarheid van wensen. Deze is in de afgelopen jaren duidelijk toegenomen, maar het behoud van deze transparantie blijft een aandachtspunt.
  - 5 De organisatiekracht om besluiten uit te voeren is nog onvoldoende. Procedures en methodieken voor projectbeheersing zijn in principe aanwezig, maar deze moeten nog verder worden ontwikkeld. Dit geldt ook voor de feitelijke, gemeentebrede expertise om ook effectief met die methodieken te kunnen werken.
  - 6 Het planning- en controlinstrumentarium en de financiële huishouding van de gemeente waren in het verleden onvoldoende, maar stellen door verbetering hiervan raad en college steeds beter in staat om te sturen en controleren. Dit komt bijvoorbeeld door de doorontwikkeling van de programmabegroting, de reorganisatie van het vermogensbeheer, een eenduidig administratiesysteem en de ontwikkeling van het Programma Ruimtelijke Investeringen Leiden. Er is nog verbetering wenselijk in de vertaling van politiek-bestuurlijke prioriteiten in benodigde ambtelijke capaciteit, de beheersing van plankosten. Ook zijn er nog mogelijkheden om de programmabegroting verder door te ontwikkelen.
  - 7 De kwaliteit van informatievoorziening van ambtelijke organisatie naar college en van college naar raad heeft zich over de afgelopen jaren ontwikkeld, maar is nog onvoldoende. Informatie is nog onoverzichtelijk, te technisch, te gedetailleerd en onvoldoende toegesneden op de specifieke afwegingen die in het college of in de raad gemaakt moeten worden.
  - 8 De gemeente Leiden zoekt steeds vaker met succes samenwerking met externe partners in het realiseren van eigen ambities. Een aantal voorwaarden voor constructieve samenwerking is echter nog niet vervuld. De blik kan nog sterker naar buiten worden gericht: de organisatie zou zich meer kunnen verplaatsen in de positie van externe partijen om duurzame samenwerkingsrelaties te bevorderen. Daarnaast slaagt de gemeente er nog niet in om gewekte verwachtingen waar te maken en gemaakte afspraken na te leven, omdat de interne organisatie die daarvoor nodig is nog niet op orde is.

## **De politiek-bestuurlijke cultuur van Leiden (C)**

Deze voorwaarden hebben hun wortels in de politiek-bestuurlijke cultuur van Leiden zoals die zich over langere tijd heeft ontwikkeld. Bepalende aspecten van de Leidse cultuur zijn:

- Raad en college hebben grote ambities met de stad en stellen daarbij onvoldoende heldere prioriteiten.
- Er is sprake van sterke machtspolitiek: een politieke praktijk waarin politieke inhoud en het politieke proces in dienst staat van ‘het spel’ in plaats van het realiseren van maatschappelijke effecten voor de stad.
- De gemeente is van oudsher naar binnen gekeerd en treedt bij voorkeur alleen op in het realiseren van de eigen ambities.
- Er heerst een sterke vrijblijvendheid in het opzetten en daadwerkelijk doorvoeren van veranderingen in de organisatie én in de onderlinge omgang, wat ertoe leidt dat conflicten worden vermeden en mensen elkaar beperkt aanspreken op prestatie en gedrag.
- Er is beperkte ruimte om gezaghebbend ‘nee’ tegen elkaar te kunnen zeggen, zowel tussen raad en college als tussen ambtelijke organisatie en college.
- Een duidelijke rol- en taakverdeling in het dagelijks handelen tussen raad, college en ambtelijke organisatie ontbreekt. Er is een gebrek aan onderling vertrouwen dat een ieder de eigen rollen en taken goed vervult.
- De ambtelijke organisatie is sterk verkokerd. Noodzakelijke samenwerking tussen verschillende gemeentelijke disciplines komt moeizaam tot stand.

## **Twee centrale thema’s**

In het onderzoek hebben een groot aantal kenmerken van het Leidse beleidsproces en cultuuraspecten en de gevolgen hiervan de revue gepasseerd. Twee centrale thema’s lopen volgens de onderzoekscommissie als een rode draad door dit raadsonderzoek en zijn belangrijke aanknopingspunten voor het actieprogramma.

### *Bemiddelen tussen het wenselijke en haalbare*

Het gemeentebestuur slaagt er nog onvoldoende in om te bemiddelen tussen het wenselijke en het haalbare, tussen wat je als gemeente wilt en kunt. De confrontatie tussen wat wenselijk is en wat haalbaar is, vindt niet hard genoeg plaats door wensdenken, het ontbreken van overzicht, het mijden van conflicten, et cetera. Bestuurlijke ambities worden minder afgezwakt dan feitelijk nodig is, waardoor veel plannen niet of met grote vertraging worden uitgevoerd.

### *Vrijblijvendheid*

De commissie constateert een sterke vrijblijvendheid. Voorgenomen plannen, maar ook voorgenomen verbeteringen van de gemeentelijke organisatie blijven vaak steken in beloften. De gemeente Leiden heeft in die zin een open cultuur dat raadsleden, collegeleden en ambtenaren niet schromen om te benoemen wat er aan de eigen organisatie schort en dat er het één en ander zou moeten veranderen. Dat leidt tot verbetermaatregelen die niet worden opgevolgd en niet tot blijvende verandering leiden.

### **Onderzoeksvraag**

**In hoeverre bieden de door het college voorgestelde maatregelen zicht op een oplossing van die problematiek en op welke wijze dient de aansturing en controle vanuit de gemeenteraad in de toekomst te zijn ingericht om herhaling van de gesignaleerde patronen te voorkomen?**

De onderzoekscommissie constateert dat tot nu toe geïmplementeerde maatregelen inclusief de specifieke maatregelen die na 15 mei 2007 zijn toegepast onvoldoende zijn om de geschetste problematiek van financiële overschrijdingen, beperkte planrealisatie en hoge plankosten in de toekomst te voorkomen. De commissie reikt het onderstaande actieprogramma aan.

## **1.4 Actieprogramma**

Financiële overschrijdingen op grote projecten kosten veel geld, maar gaan in Leiden bovendien gepaard met beperkte bestuurlijke slagvaardigheid. Het is van groot belang om de bestuurlijke ambities te realiseren in goede samenwerking met andere partijen in de stad. Deze boodschap is niet nieuw. Om bij te dragen van een overgang van 'zeggen' naar 'doen' formuleert de onderzoekscommissie haar aanbevelingen in de vorm van een concreet actieprogramma.

### **Ambities realisëren kost het minste geld**

Het motto van het actieprogramma is "Ambities realisëren kost het minste geld". Dat betekent:

- 1 Van vrijblijvende voornemens naar uitvoeren en doen.
- 2 Concentreren op wat je aankan, meer doen door met minder bezig te zijn.
- 3 Investeren in mensen en werkwijzen in plaats van in plannen en papier.
- 4 Elkaar binnen de gemeente en externe partijen in en rond de stad ruimte geven om mee te doen en initiatieven te ontplooiën.
- 5 Aansluiting zoeken bij bestaande oplossingen en positieve ontwikkelingen die al gaande zijn en deze niet negeren of ongedaan maken. Het actieprogramma kan deze oplossingen en ontwikkelingen een extra stimulans geven.

De centrale gedachte is om direct concreet aan de slag te gaan door op verschillende thema's pilots te starten of andere werkwijzen gemeentebreed toe te passen en op basis van ervaringen bij te stellen.

### **Het organiseren van actie**

In het licht van de geconstateerde cultuur van sterke vrijblijvendheid vindt de onderzoekscommissie het essentieel dat het actieprogramma ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. De commissie wil voorkomen dat dit rapport in de spreekwoordelijke bureaula verdwijnt. Om die reden stelt de onderzoekscommissie voor om tegelijk met het programma een slagvaardige organisatie neer te zetten waarbij een raadscommissie een sturende, activerende en controlerende rol heeft.

De taak van deze raadscommissie is als volgt:

- Initiatieven presenteren en richtlijnen vaststellen – kortom het bepalen van de kaders om zo snel mogelijk tot actie over te gaan.
- Er voortdurend op letten dat de juiste actie wordt ondernomen en een en ander ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.
- Erop toezien dat alle acties concreet worden: wat houdt de actie precies in, wie voert uit, wie is verantwoordelijk, wanneer is de actie gereed en zijn er resultaten te verwachten, waaruit blijkt dat de actie ook werkelijk is uitgevoerd en waaraan vallen de effecten af te meten, et cetera?
- Bewaken en stimuleren dat acties gekoppeld zijn aan de benodigde middelen en capaciteit, zodat deze ook feitelijk kunnen worden uitgevoerd.
- Strategische keuzes over de volgtijdelijkheid van acties: wat zijn de noodzakelijke stappen die eerst moeten en wat zijn de vervolgacties?
- Monitoren van uitvoering, evalueren van de resultaten en bijsturen.

Essentieel voor uitvoering van het actieprogramma is dat een brede groep actief deelneemt en aan de slag gaat: raadsleden, collegeleden, ambtenaren en partners in de stad. Hoe de activiteiten concreet georganiseerd gaan worden, vult het college verder in na overleg met de raadscommissie. Een conferentie aansluitend aan de publicatie van dit rapport is het startschot voor de raadscommissie. Het ligt voor de hand dat leden van de onderzoekscommissie een bijdrage aan het werk van de raadscommissie leveren.

### **Actie, actie, actie!**

Het actieprogramma richt zich op vier thema's:

- 1 Strategie, regie en samenwerking
- 2 Samenspel raad, college en ambtelijke organisatie
- 3 Organisatiekracht en prioriteitsstelling
- 4 Informatievoorziening en planning en control

#### *Acties rond Strategie, regie en samenwerking*

- 1 Het doorlichten van huidige kaderstellende documenten en andere relevante beleidsstukken op stapeling van ambities: wat zijn de knelpunten waardoor uitvoering bemoeilijkt wordt, wat zijn de keuzes of de politieke knopen die doorgehakt moeten worden?
- 2 Formuleren, uitproberen en bijstellen van een werkwijze om toekomstige stapeling te voorkomen.
- 3 Ontwikkelen van hulpmiddelen op schrift of digitaal om overzicht voor raad, college en ambtenaren te vergroten: wat zijn relevante kaders, wat zijn de huidige ambities, welke samenwerkingspartijen zijn in beeld bij welk dossier.
- 4 Uitvoeren van een aantal pilots waarin samen met externe partners wordt nagegaan hoe de gezamenlijke bestuurskracht kan worden vergroot om in de stad zinvolle zaken te realiseren. Wat zijn de concrete effecten van hoge of minder hoge ambities van het gemeentebestuur op het realiseren van plannen? Worden externe partners op een constructieve manier benaderd bij het realiseren van die ambities?
- 5 Implementatie van een pilot regievoering in complexe besluitvormingsprocessen om de ervaring op dit terrein te vergroten en het bestaande uitvoeringsprogramma "Regie op maat" te ondersteunen.
- 6 Samenwerking met externe partners een vaste plaats geven in het beleidsproces.

*Acties rond Samenspel raad, college en ambtelijke organisatie*

- 1 Aan de hand van concrete voorbeelddossiers en debatten samen bepalen wat politiek wezenlijke zaken zijn en welke afwegingen thuishoren in de raad en welke in het college.
- 2 Formuleren van kwaliteitseisen aan bestuurlijke processen. Het uitvoeren van een aantal pilots waarin wordt geëxperimenteerd met deze kwaliteitseisen om na te gaan of deze in de praktijk ook de gewenste kwaliteit opleveren. Bij deze kwaliteitseisen kan het bijvoorbeeld gaan om:
  - een duidelijke taakverdeling tussen raad, college én ambtelijke organisatie, zodanig dat dit helder is voor alle betrokkenen, maar vooral ook voor Leidse burgers;
  - zorgvuldige scheiding tussen beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming;
  - goede voorbereiding van besluitvorming door het college;
  - kwaliteit van debat waarbij raadsfracties onderling debatteren en college zich toelegt op het bewaken en benoemen van de uitvoerbaarheid van politieke wensen;
  - de invulling van de actieve informatieplicht;
  - omgangsvormen gericht op publieks- in plaats van pluchepolitiek.
- 3 Het benoemen van werkwijzen om altijd bestaande belangenconflicten en politieke keuzes zo vroeg mogelijk te benoemen en experimenteren met werkwijzen om deze op een goede manier te beslechten. Meer in het algemeen is deze actie ook gericht op verbeteren van de bemiddeling tussen het politiek wenselijke en het uitvoerbare.
- 4 Het benoemen van spelregels in de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit geldt voor de verhouding raad versus college en de verhouding college versus ambtelijke organisatie. Heldere spelregels benoemen, deze beproeven en evalueren versterkt het onderlinge vertrouwen tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Daarbij kan ook het gebruik van de klokkenluidersregeling worden betrokken.
- 5 Stimuleren dat ambtenaren ook in moeilijke en uitzonderlijke situaties problemen en misstanden melden.

*Acties rond Organisatiekracht en prioriteitsstelling*

- 1 Het doorlichten van bestaande prioriteitsstelling met het oog op het vinden van concrete verbeteringen.
  - Wat is een goede formulering om prioriteiten uit te drukken, wat zijn schijnprioriteiten?
  - Hoe bewaak je prioriteiten?
  - Hoe heroverweeg je prioriteiten in plaats van te stapelen als er zich nieuwe zaken voordoen?
  - Hoe worden prioriteiten vertaald in afdelingsplannen?

- Hoe communiceer je dat je als gemeentebestuur even niets doet aan een onderwerp, hoe belangrijk dat onderwerp ook is?
- 2 Het verschuiven in gewicht (status) en aandacht van beleidsontwikkeling naar beleidsuitvoering:
    - hoeveelheid plannen versus uitvoering;
    - minder mensen die plannen schrijven versus meer mensen die plannen uitvoeren;
    - heroverweging functieniveau beleid versus uitvoering;
    - ieder plan gaat gepaard met een uitvoerbaarheidstoets;
    - beperken van het prematuur doorrekenen van plannen en risico's.
  - 3 Het implementeren van een opleidingsprogramma voor ambtenaren gericht op het vergroten van het bewustzijn van projectmatig werken en de expertise om het handboek projectmatig werken goed te kunnen toepassen. In dat opleidingsprogramma is aandacht voor:
    - regievoering, samenwerking, burgerparticipatie en externe oriëntatie;
    - politieke sensitiviteit;
    - opdrachtgever – opdrachtnemerschap in relatie tot gezaghebbend 'nee zeggen';
    - aanbesteding en onderhandeling met externe partijen.
  - 4 Het invoeren van de functie van beleidscontrol, ten behoeve van:
    - stimuleren en bewaken van de nodige kwaliteit van beleidsnota's (op basis van kwaliteitsformats), maar vooral ook van het verloop van beleidsprocessen;
    - verbinden van beleidsinhoud aan financiën (verbreden van planning en controlcyclus van financiën naar beleid);
    - het organiseren van intervisie en kwaliteitszorg rond de plannen van aanpak voor (grote) projecten;
    - stimuleren en bewaken dat verbeteringen in beleidsprocessen ook worden uitgevoerd (bijvoorbeeld projectmatig werken).
  - 5 Het versterken van leiderschap door:
    - de wijze van leidinggeven bespreekbaar te maken;
    - intervisie en training te organiseren.

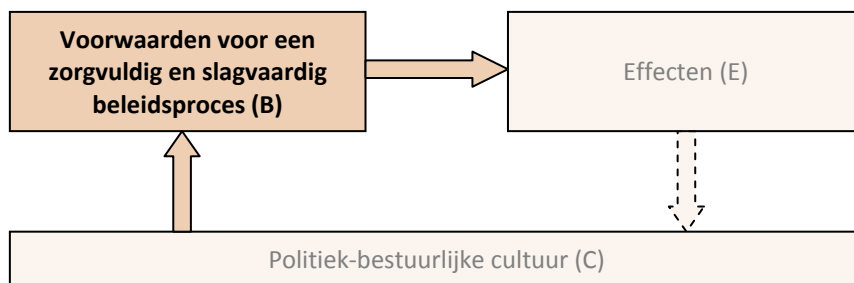
#### *Acties rond Informatievoorziening, planning en controlcyclus*

- 1 Het ontwikkelen, uitproberen, verbeteren en implementeren van kwaliteitsformats voor de schriftelijke informatievoorziening van college aan de raad. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in typen notities, bijvoorbeeld:
  - agenderende notitie;
  - startnotitie en plan van aanpak;
  - beleidsalternatieven notitie;
  - concept voor kaderstelling;
  - voortgangsrapportage.



- Concrete verbeteringen in de schriftelijke informatievoorziening zijn in ieder geval:
- Onderscheid maken in wat relevant is voor het college en voor de raad.
  - Overzicht bieden, in het bijzonder over relevante procesgeschiedenis en relevante kaders. Rond grote projecten zijn in ieder geval de ambities en de voorgestelde kosten die aan het begin zijn gepresenteerd onmisbaar.
  - Naast het noemen van een bestuurlijk voorkeursalternatief – voorzover van toepassing – ook het expliciet benoemen van relevante politieke keuzes en een ‘neutrale’ presentatie van voor- en nadelen ervan.
  - Bondige en heldere presentatie (geen cryptische formuleringen, informatie op de juiste plaats en niet ‘drie-hoog-achter-ergens-verscholen’, korte en begrijpelijke zinnen, relevante uitwijdingen in een bijlage, irrelevante uitwijdingen eruit, et cetera).
  - Ondersteuning bieden in gericht kijken en zoeken. Voor grote projecten betekent dit bijvoorbeeld het indelen van projecten in risico-typen (hoog tot laag) en prioriteitsklassen (hoog tot laag).
- 2 Het opstellen van een goede werkwijze en taakverdeling om de kwaliteit van de informatievoorziening te bewaken. Wie doet wat en wanneer: betrokken beleidsafdeling of ambtenaar, (de nieuw in te stellen functie van beleidscontrol), ambtelijke leiding, college, presidium, griffie, voorzitter vergadering en deelnemers vergadering?
- 3 Het verder verbeteren van de planning- en controlcyclus:
- Het opnemen van het onderscheid tussen aanvaardbare en niet aanvaardbare tekorten en budgetoverschrijdingen in de systematiek van de planning- en controlcyclus, waarbij het college bij tekorten stelselmatig verantwoordt welk type van overschrijding van toepassing is.
  - Versterking van de rol van de wethouder Financiën bij bewaking van projectbudgetten in verschillende fasen van het besluitvormingsproces.
  - Koppeling inhoud (uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten) aan budget.
  - Tijdig inzicht voor college en raad in keuzemogelijkheden en vrijheidsgraden.
  - Planning- en controlcyclus als integraal onderdeel van professioneel beleid maken: het is regulier onderdeel in het werk van alle beleidsprofessionals, in plaats van een verplicht nummer op verzoek van de concernstaf.

## 2 Voorwaarden voor een zorgvuldig en slagvaardig beleidsproces



### 2.1 Bestuur vanuit een omvattende strategische visie en vanuit overzicht (B1)

#### *Bestuur vanuit een omvattende strategische visie*

De gemeente Leiden bestuurt onvoldoende vanuit een omvattende strategische visie. Er zijn in de afgelopen jaren diverse visies en andere strategische documenten vastgesteld door de raad en het college. De toekomstvisie “Leiden, Stad van Ontdekkingen” heeft hiervan het langste tijdsperspectief en is het meest omvattend. De commissie constateert dat visies op elkaar worden gestapeld: de consequenties van deze documenten voor de realisatie van projecten worden onvoldoende afgewogen. Alle eisen die aan projecten gesteld worden, blijken steeds moeilijker binnen een redelijke termijn en rendabel te realiseren (zie verder C1).<sup>1</sup> Uit meerdere gesprekken met raads- en collegeleden en ambtenaren blijkt dat de visies die er liggen in de praktijk beperkt richting geven aan het ‘dagelijks handelen’ en beperkt sturend zijn voor beleidsplannen voor de korte termijn. Een gebrek aan visie betekent dat ook de externe partners in en buiten de stad niet goed weten waar ze aan toe zijn (zie ook B8).<sup>2</sup>

Er ontbreekt tevens een strategische visie op de financiering van investeringen. De financiële ruimte voor investeringen vormt vaak de sluitpost in de meerjarenraming zonder dat duidelijk is hoe deze investeringen moeten worden gefinancierd. Onder andere oud-burgemeester Lemsta en burgemeester Lenferink wijzen hierop.<sup>3</sup> Een mogelijkheid is om in de meerjarenbegroting structureel ruimte te reserveren voor investeringen. Een dergelijk investeringsplan zou naar de mening van de commissie 10 à 15 jaar moeten bestrijken.

#### *Bestuur vanuit overzicht*

De gemeente Leiden bestuurt onvoldoende vanuit overzicht. Dit beperkte overzicht strekt zich uit tot het eigen beleid dat van kracht is, het aantal plannen dat in ontwikkeling is, de beschikbare ambtelijke capaciteit en de beschikbare financiën. Verbeteringen in de afgelopen jaren hebben tot meer overzicht geleid over de plannen die worden uitgevoerd en de beschikbare financiën. Er is nog verbetering mogelijk en wenselijk wat betreft overzicht over het eigen beleid, de ambtelijke capaciteit en de plannen die nog in ontwikkeling zijn.

Uit diverse gesprekken met collegeleden en ambtenaren komt naar voren dat er onvoldoende overzicht is over alle projecten die worden voorbereid en uitgevoerd en het beroep dat die projecten doen op de beschikbare middelen van de gemeente.<sup>4</sup> Zij geven onafhankelijk van elkaar aan dat de gemeente met een groot aantal projecten tegelijk bezig is. Deels gaat dat om projecten waar een formeel besluit aan ten grondslag ligt, deels betreft het ideeën en initiatieven waarover nog geen formeel besluit is genomen. Dit brengt onzichtbare plankosten met zich mee en leidt ertoe dat de feitelijke realisatie van projecten onder druk komt te staan (zie E2 en E3).

Dit beeld geldt sterker voor de periode vóór 2006. In 2006 vond er een overgang plaats van het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) naar het Programma Ruimtelijke Investerings Leiden (PRIL). Beide documenten hebben een perspectief van vier jaar. Waar het MPG zich beperkte tot de grondexploitatie, heeft het PRIL de ambitie om tot een meer integraal overzicht van het ruimtelijke programma en de financiële consequenties daarvan op de langere termijn te komen. Met het PRIL 2007 is in aanvulling hierop een begin gemaakt met de ontwikkeling van een risicoanalysemodel. In 2008 is het PRIL verder ontwikkeld. Voor de financiële risico's die met de ruimtelijke projecten gepaard gaan, wordt in het PRIL 2008 dekking gezocht in het vermogensbeheer van de gemeente. Het PRIL heeft overigens alleen betrekking op ruimtelijke projecten, een dergelijk overzicht is er niet voor niet-ruimtelijke projecten en heeft nog een beperkte tijdshorizon.<sup>5</sup>

De gemeente heeft onvoldoende overzicht over de beschikbare ambtelijke capaciteit ten behoeve van de voorbereiding en uitvoering van projecten. De afdelingen hebben in de huidige situatie wel zicht op hun eigen capaciteit, maar er bestaat geen overzicht over de capaciteit die in de hele ambtelijke organisatie beschikbaar is.<sup>6</sup> Dit heeft onder andere te maken met het ontbreken van een eenduidig administratiesysteem<sup>7</sup> en de afwezigheid van een centraal voorgeschreven eenduidige systematiek voor het schrijven van uren. Ook is er nog geen goed functionerend systeem voor afdelingswerkplannen, waarbij de politiek-bestuurlijke prioriteiten worden vertaald in benodigde ambtelijke capaciteit. Hier is in de ambtelijke organisatie sterk behoefte aan:

*“De vertaling van een besluit naar ambtelijke inzet wordt niet gemaakt. Het college en de raad nemen beslissingen over het programma en de financiën. Dat gaat allemaal prima. Maar de vertaling naar wat dat betekent voor de ambtelijke organisatie wordt niet gemaakt.”<sup>8</sup>*

Het overzicht over de financiën is de afgelopen jaren verbeterd. Tot 2005 was de financiering van projecten niet transparant als gevolg van het bestaan van veel aparte ‘potjes’ die zijn opgebouwd in de reserves en voorzieningen.<sup>9</sup> In de praktijk hadden portefeuillehouders daarmee ‘eigen’ fondsen. Voor de college- en raadsleden belemmerde dit het krijgen van overzicht en het maken van een integrale afweging. Een voorbeeld van de te weinig transparante financiering is te zien bij de besluitvorming rondom het Wijkontwikkelingsplan Leiden-Noord (WOP Noord) waarbij de financiering gerealiseerd werd door te schuiven met veel reserves en voorzieningen. Opvallend daarbij was dat de raad in de ene week een projectbesluit nam over WOP Noord waarin het fonds brede herstructurering als dekking was opgenomen, terwijl een week later

een nota werd vastgesteld waarin ditzelfde fonds brede herstructurering werd opgeheven.<sup>10</sup>

Een gebrek aan overzicht heeft ook bij het Scheltemacomplex en de Stadsgehoorzaal een rol gespeeld. In het geval van het Scheltemacomplex had de ambtelijke projectleiding geen zicht op de uitgaven. Hoewel de architect al in maart 2005 aangaf dat de kosten hoger zouden uitvallen dan begroot, stelde de projectleiding het gemeentebestuur pas in november 2005 op de hoogte van de ontstane overschrijding. De facturen die via de architect aan de gemeente werden gestuurd, werden ondertussen wel betaald.<sup>11</sup>

De lange looptijd van de besluitvorming rond de Stadsgehoorzaal en de complexiteit van het Aalmarktproject waar de verbouwing van de Stadsgehoorzaal onderdeel van uitmaakt, maakt dat het voor betrokken ambtenaren moeilijk is om overzicht te houden over het project. In een periode van nog geen twee jaar werd de projectleiding twee keer gewisseld. De huidige projectleider heeft aangegeven dat hij zich door een gebrek aan overzicht genoodzaakt zag met een schone lei te beginnen.<sup>12</sup> De commissie constateert ook dat de informatievoorziening aan de raad niet van veel overzicht getuigt. Het reconstrueren van de verstrekte kredieten, de gemaakte kosten en de inhoudelijke wijzigingen in het plannen rond Stadsgehoorzaal was niet gemakkelijk (zie verder B7 en E1).

## **2.2 Vermogen om gezaghebbend politieke knopen door te hakken (B2)**

Het gemeentebestuur is onvoldoende in staat om gezaghebbend politieke knopen door te hakken. In algemene zin valt op dat er in beperkte mate een harde confrontatie plaats vindt tussen het wenselijke en het haalbare. Politieke en bestuurlijke ambities worden gestapeld. Er wordt ingezet op veel projecten terwijl op voorhand al duidelijk zou moeten zijn dat deze niet allemaal gerealiseerd kunnen worden. Het maken van politieke keuzes wordt daarmee vermeden. Wel constateert de commissie dat in de loop van de tijd hierin verbeteringen zijn opgetreden. Het bestuurskrachtonderzoek uit 2005 valt op dit punt beter uit dan het bestuurskrachtonderzoek uit 2002.<sup>13</sup>

De besluitvorming rond de Stadsgehoorzaal illustreert het vermijden van politieke keuzes. Verschillende respondenten geven aan dat de ambities die de gemeente Leiden met de Stadsgehoorzaal heeft, moeilijk met de geraamde 8,4 miljoen euro gerealiseerd kunnen worden. Enkelen suggereren dat de plannen naar de beschikbare 8,4 miljoen euro zouden zijn toegeschreven.<sup>14</sup> Het lijkt erop dat in de afgelopen jaren een groot aantal externe onderzoeken is uitgevoerd om na te gaan of de ambities met passen en meten niet tóch binnen bestaande budgetten gerealiseerd kunnen worden, terwijl eigenlijk al duidelijk is dat dit niet kan (zie kader).

<b>Onderzoeken Stadsgehoorzaal</b>	
1994	Een bureau komt tot de conclusie dat de culturele capaciteit en de commerciële levensvatbaarheid van de Stadsgehoorzaal gebaat zou zijn bij de bouw van een kleine zaal.
2001	Bureau BDO verricht een exploitatieonderzoek.
2003 - 2004	De dienst Bouwen en Wonen verricht onderzoek naar de veiligheid in en rondom de Stadsgehoorzaal en concludeert dat er zich geen onveilige situaties voordoen.
2004	Op basis van een budgettoets van bureau Rienks Mooij wordt in het structuurplan Aalmarkt een aantal bezuinigingen doorgevoerd. Het budget wordt teruggebracht van 12,5 naar 9,5 miljoen euro. De inventaris van de kleine zaal wordt buiten de begroting gelaten.
April 2004	Architectenbureau Van Mourik Vermeulen stelt een concept programma van eisen op en een structuurplan
Mei 2004	Bureau XTNT rapporteert over de optimale bevoorradingsopties voor het warehouse van V&D. Anno 2008 is er nog steeds geen overeenstemming tussen de gemeente en V&D over de bevoorrading.
Zomer 2004	Adviesbureau Baroma BV verricht studie naar de kosten van ondergrondse parkeergarage aan de Boommarkt, omdat eerdere berekeningen steeds als financieel riskant en duur werden aangemerkt.
Okt. 2004	Architectenbureau Atelier Pro onderzoekt welk bouwprogramma gerealiseerd kan worden binnen de randvoorwaarden van het stadsvernieuwsplan.
Nov. 2004	In opdracht van de gemeenteraad voert Rigo een contra-expertise uit van de grond- en bouwexploitatie uit van het projectbesluit Aalmarkt waar de Stadsgehoorzaal onderdeel van uit maakt.
Nov. 2004	BDO actualiseert het exploitatieonderzoek uit 2001 en concludeert dat de Stadsgehoorzaal 1,7 miljoen euro moet kunnen bijdragen uit de toekomstige exploitatie van de kleine zaal. De bijdrage van SGZ wordt zonder overleg met SGZ door de gemeente opgenomen in de begroting.
2006	In opdracht van het college voert het projectteam Aalmarkt een haalbaarheidsonderzoek voor de planvorming voor de Stadsgehoorzaal. Aanleiding is de tegenvallende aanbesteding van het bouwkundig perceel.
2008	In het kader van de 'Fortis-deal' verricht bureau Fakton een second opinion naar de financiële positie van de gemeente.

Politieke keuzes worden ook vermeden door besluiten met open einden te nemen. Zo neemt de gemeenteraad op 31 januari 2006 een besluit over een aanvullend krediet voor uitbreiding van de Stadsgehoorzaal waarbij de volgende knelpunten onopgelost blijven:

- Op basis van onderzoek van BDO is in het verleden besloten een bijdrage van 1,7 miljoen euro uit de exploitatie van de kleine zaal op te nemen in de begroting. Het college geeft bij de behandeling zelf aan dat de culturele programmering onder druk kan komen te staan als de verbeterde exploitatie wordt aangewend om de investering voor de tweede zaal te investeren. Met de Stadsgehoorzaal is afgesproken dat er naar alternatieve financieringsbronnen wordt gezocht.
- Er is geen dekking voor de benodigde 350.000 euro voor de losse inventaris.
- Het bedrag voor de theatertechnische installatie is met 250.000 euro 100.000 euro te laag ingeschat.
- De koeling van de kleine zaal is wegbezuinigd.
- Het herstel van het dak van Aalmarkt 7 is niet in de begroting opgenomen.

- Er is geen rekening gehouden met extra kosten die het gevolg zijn van de vertraging van de verbouwing en de oplevering van de tweede zaal. Deze kosten bedragen op dat moment 425.000 euro.<sup>15</sup>

Tevens worden de ambities rondom de Stadsgehoorzaal verder opgedreven door het grote aantal moties dat door de raad wordt aangenomen bij de behandeling van het projectbesluit (zie verder C1).<sup>16</sup>

Een stapeling van wensen zonder goede informatie over de uitvoerbaarheid maakt dat er geen goede afweging kan worden gemaakt. Het ontbreken van een goede afweging aan het begin kan er in een later stadium vervolgens toe leiden dat er allerlei lastige keuzes moeten worden gemaakt. Bij een goede afweging aan het begin waren die keuzes wellicht helemaal niet aan de orde geweest. Dit speelde bijvoorbeeld bij de Stadsgehoorzaal. Zo geeft wethouder Witteman in zijn rede van 15 mei 2007 aan:

*“Wat bij deze overschrijdingen vooral opviel, was dat ze betrekking hadden op kosten die voor het grootste deel al waren ontstaan in de zomer van 2006 en dus ver voor het debat met uw raad van januari jl. Deze informatie was op dat moment ook niet bij het college bekend. Was dat het geval geweest dan was het niet ondenkbaar geweest dat het college de raad zou hebben voorgesteld de nieuwe tweede zaal uit de plannen te schrappen. Als gevolg van de aanbesteding was dat nu echter niet meer mogelijk.”<sup>17</sup>*

De stapeling van wensen en het niet maken van keuzes leidt er naar het oordeel van de commissie ook toe dat het moeilijk lukt om marktpartijen te interesseren om in te schrijven op gemeentelijke projecten. Het grote aantal en bovendien gedetailleerde kaders waar marktpartijen mee moeten werken, is moeilijk binnen gestelde tijd en budget te realiseren en schrikt marktpartijen af (zie verder C1). De urgentie van dit probleem wordt in het college en de ambtelijke organisatie erkend en is ook in de openbare gesprekken benoemd (zie kader).

#### **Gemeentesecretaris Van den Wijngaart**

*“Wurgcontracten met marktpartijen werken gewoon niet. (...) Van aanvang af moet duidelijk zijn dat overheid en marktpartij met elkaar een bepaalde weg willen gaan. Het Aalmarkt-project is een voorbeeld van hoe het niet moet. De gemeente heeft daarin veel te lang veel te veel ruimte voor zichzelf opgeëist.”<sup>18</sup>*

#### **Burgemeester Lenferink**

*“De raad zou ook wensen kunnen formuleren in plaats van keiharde randvoorwaarden. Met en in het debat moet er naar het opstellen van hoofdlijnen worden gestreefd. Wat betekent een project voor de stad? Grote marktpartijen beschikken over veel meer kennis van de markt en van de technieken om projecten echt tot stand te brengen; loop ze in het begin dus niet te veel voor de voeten met details. Het is met name jammer dat de gemeente zelfs in de eigen stad nog niet veel marktpartijen als partner voor samenwerking heeft weten te interesseren.”<sup>19</sup>*

## **2.3 Regie op het besluitvormingsproces (B3)**

De gemeente Leiden slaagt er onvoldoende in om regie te voeren op besluitvormingsprocessen. Regisseren betekent grip houden op besluitvorming, beleidsontwikkeling en –uitvoering door bestuurlijke opgaven helder afbakenen,

overzicht organiseren, beleidslijnen uitzetten, de benodigde interne en externe samenwerking organiseren en verantwoording afleggen over ingezette middelen en bereikte resultaten.<sup>20</sup>

De commissie constateert dat de gemeente in de afgelopen jaren veel maatregelen heeft genomen om meer grip te krijgen, bijvoorbeeld met de oprichting van het Projectmanagementbureau in 2004 en de ontwikkeling van het PRIL sinds 2006 als opvolger van het MPG. In 2007 heeft het college met de nota Ruimte voor Nieuw Beleid een eerste aanzet gegeven voor het op afstand van de gemeente zetten van enkele organisatieonderdelen.<sup>21</sup> Daarmee is tevens de discussie geopend over de regisserende gemeente. Tegelijkertijd is het in de afgelopen jaren steeds moeilijker geworden om bestuurlijke processen in goede banen te leiden, omdat bestuurlijke opgaven steeds ingewikkelder zijn geworden. Een aantal wethouders geeft in het vooronderzoek aan dat zij de indruk hebben dat de complexiteit van beleidsdossiers is toegenomen. Dit heeft te maken met complexere wetgeving en grotere regeldichtheid in combinatie met het groot aantal partijen en uiteenlopende belangen waar je als gemeente rekening mee moet houden. Per saldo blijkt het voor de gemeente moeilijk om deze complexiteit te doorzien en daar vervolgens slagvaardig in op te treden. Dat komt onder andere tot uiting in hoge plankosten in relatie tot de relatief beperkte planrealisatie en maatschappelijke effecten (zie ook E2 en E3).

Onvoldoende regie is een belangrijk thema bij de verbouwing van het Scheltemacomplex. Verschillende respondenten beschouwen het Scheltemacomplex niet als een groot project, omdat het slechts ging om de verbouwing van één gebouw zonder dat daar op grote schaal gebiedsontwikkeling aan te pas kwam.<sup>22</sup> Desalniettemin heeft de 'simpele' verbouwing de gemeente voor lastige problemen gesteld.

#### *Geen heldere afbakening van het project*

Over het idee om Paul Koek en zijn theatergezelschap De Veenfabriek aan Leiden te binden met een verbouwing van het Scheltemacomplex waren wethouders, raadsleden en ambtenaren onverdeeld enthousiast. Vanwege het Rembrandtjaar in 2005 was het nodig om vaart te maken. Er werd daarom gekozen om te starten zonder heldere projectgrenzen, zonder een heldere rol- en taakverdeling en zakelijke afspraken en zonder een formeel besluit van de raad. De werkzaamheden werden gestart met een ambtelijk verleend voorbereidingskrediet van 50.000 euro en op regiebasis – dat wil zeggen op basis van nacalculatie – uitgevoerd.<sup>24</sup>

“Er zat geen projectplan, geen financieel kader achter wat je achteraf kunt toetsen. Het was een droom! Zowel de raad, als het college als de dienst Bouwen en Wonen waren daar enthousiast over en vroegen ook niet om een projectplan.” (een oud-ambtenaar)<sup>23</sup>

#### *Overzicht organiseren*

Niemand nam echt verantwoordelijkheid voor de projectbeheersing. Uit de procesevaluatie van Twynstra Gudde blijkt dat de projectleiding een administratie van binnengekomen facturen en goedgekeurde betalingen bijhield en deze periodiek vergeleek met het beschikbare budget. Daarbij werd echter niet in de gaten gehouden of de gedane uitgaven in verhouding waren met de nog te verrichten werkzaamheden. Hierdoor was het niet mogelijk budgetoverschrijdingen tijdig te constateren. Diverse

signalen van derden dat er overschrijdingen aan kwamen, zijn niet goed opgepakt door de gemeente.

- Vanaf maart 2005 hebben de architect en de aannemer herhaaldelijk aangegeven dat het beschikbare budget mogelijk niet voldoende zou zijn en budgetoverschrijdingen zouden kunnen ontstaan. De projectleiding heeft volgehouden dat het beschikbare krediet taakstellend was en overschrijdingen binnen het budget moesten worden opgelost. Terugkoppeling richting ambtelijk opdrachtgever en wethouders vond pas maanden later plaats toen bijsturing niet meer mogelijk was.<sup>25</sup>
- Direct na het verschijnen van de procesevaluatie van Twynstra Gudde in april 2006 liet de architect het college in een vertrouwelijke brief weten dat hij naar aanleiding van aanvullende bouweisen en nog niet verwerkte rekeningen een nieuwe overschrijding verwacht van ongeveer 100.000 euro. Het college blijkt de brief te hebben ontvangen, maar de commissie heeft niet kunnen vaststellen dat er daadwerkelijk iets met de brief is gedaan.<sup>26</sup> Pas in het voorjaar van 2007 wordt een volgende overschrijding aan de raad gemeld.

#### *Beperkte interne samenwerking*

Snelle realisatie van het Scheltemacomplex stond voor alle betrokkenen voorop. De gemeente heeft echter niet de interne samenwerking georganiseerd die hiervoor nodig was. Dit komt onder andere tot uiting in:

- Een moeizaam proces van vergunningverlening. Binnen de gemeente neemt niemand de verantwoordelijkheid om helder te krijgen welke bouwtechnische eisen aan de verbouwing gesteld moeten worden, waardoor gedurende een lange periode onzekerheid bleef over een grote kostenpost die zou kunnen leiden tot een grote overschrijding. In de vergunningprocedure werden nieuwbouweisen gehanteerd, terwijl de kostenraming van de architect uitging van minder strenge eisen gebaseerd op de monumentenstatus van het Scheltemacomplex. De bouwvergunning werd pas twee maanden voor oplevering afgegeven.<sup>27</sup>
- Uitstel van het raadsbesluit over het ondernemingsplan en het te verlenen krediet voor de verbouwing tot 28 juni 2005<sup>28</sup>, terwijl de oorspronkelijk beoogde opleverdatum van het Scheltemacomplex 1 mei 2005 was en met betrekking tot de uitvoering reeds sprake was van een zogenaamde rijdende trein.

#### *Verantwoording afleggen*

Op cruciale momenten legde men binnen de gemeente niet tijdig adequaat verantwoording af. De projectleiding stelde de verantwoordelijke wethouder in november 2005 op de hoogte van de overschrijdingen, terwijl in maart 2005 al duidelijk was dat er overschrijdingen zouden gaan plaatsvinden. De wethouder stelde de raad in januari 2006 vertrouwelijk op de hoogte van een overschrijding van 300.000 à 400.000 euro.<sup>29</sup> Uit een ambtelijke notitie blijkt dat de overschrijding eind maart 2006 inmiddels ruim 1 miljoen euro bedroeg.<sup>30</sup> Na de oplevering van de procesevaluatie van Twynstra Gudde trad een periode van radiostilte vanuit het college aan de raad in. In april 2007 kon de wethouder de raadscommissie Onderwijs en Cultuur geen inzicht geven in de actuele financiële situatie van de verbouwing en niet aangeven wanneer het benodigde kredietvoorstel behandeld zou worden.



## 2.4 Open houding voor informatie over risico's, tegenvallers en uitvoerbaarheid van wensen (B4)

Het gemeentebestuur is de afgelopen jaren toegeweerd naar een situatie waarbij er een meer open houding is voor feitelijke informatie over risico's, tegenvallers en de uitvoerbaarheid van wensen. Het college uit de periode 2006-2007 heeft expliciet uitgesproken te willen streven naar een opener bestuurscultuur.

Een voorbeeld hiervan is de risicoanalyse die na de rede van Witteman voor alle projecten is gemaakt. Ambtenaren hebben de gelegenheid gekregen om 'schoon schip' te maken. Zij werden uitgenodigd om alles op tafel te leggen zonder dat dat gevolgen zou hebben voor hun positie.

In de periode die hieraan vooraf ging was er veel minder sprake van een open houding voor feitelijke informatie. Dit kwam tot uitdrukking in:

- het (herhaaldelijk) terugverwijzen van onwenselijke ambtelijke adviezen voor heroverweging;
- het niet willen aanvaarden van risico-inschattingen van ambtenaren of externe deskundigen door het gemeentebestuur;
- het in gang zetten van nader (extern) onderzoek om plannen passend te krijgen (zie ook B2);
- het bestaan van drempels binnen de ambtelijke organisatie om tegenvallers te melden bij het college (zie ook C6);
- angst bij ambtenaren om op basis van een professioneel oordeel weerwoord te bieden tegen opvattingen van collegeleden.

Het terugverwijzen of niet aanvaarden van de ambtelijke adviezen en de risico-inschattingen is onder andere naar voren gekomen bij de Stadsgehoorzaal. In de periode voor 2006 vond ambtelijk-bestuurlijk overleg plaats in stuurgroepen waar de verantwoordelijke wethouders (Grondzaken, Cultuur en Ruimtelijke Ordening), betrokken dienstdirecteuren en de projectleiding lid van waren. Verschillende respondenten geven aan dat er bij de verantwoordelijke wethouders weinig interesse was in risico's die ter tafel werden gebracht, zoals financiële overschrijdingen en de mogelijke vertragingen door bezwaar- en beroepprocedures en te verrichten archeologie-onderzoek. De wethouders benadrukten dat de verbouwing moest doorgaan en 'veegden dergelijke risico's van tafel'.<sup>31</sup>

Het college uit de periode 2006-2007 en ook het huidige college hebben zich ingespannen voor een meer open bestuurscultuur. De praktijk is echter weerbarstig, het blijkt tijd en aandacht te vragen om deze omslag te realiseren. Ambtelijk weerwoord en volledige transparantie ten opzichte van collegeleden zijn nog niet altijd vanzelfsprekend. In maart 2007 werd de wethouder Ruimtelijke Ordening geconfronteerd met het feit dat er sprake was van nieuwe overschrijdingen bij de Stadsgehoorzaal, terwijl deze een jaar eerder al waren

"Men vroeg mij of ik werkelijk wilde dat men hem tegensprak (...) Elke keer als ik dit constateer, geef ik aan dat de ambtenaar zaken moet melden vanuit zijn eigen deskundigheid en dat ik het waardeer als dat gebeurt." (wethouder Van Woensel in het openbare gesprek)<sup>32</sup>

ontstaan. Het gebrek aan transparantie was een groot politiek risico voor de wethouder, omdat hij twee maanden eerder de voortzetting van de bouw van de kleine zaal na een andere overschrijding had verdedigd en van de gemeenteraad aanvullende financiering had gekregen.<sup>33</sup>

Dezelfde weerbaarheid is ook zichtbaar bij de discussie rond het muziekcentrum De Nobel. Met het idee een eind te maken aan de versnippering van Leidse poppodia zijn vanaf 2006 de mogelijkheden onderzocht om tot een nieuwe poptempel te komen op de Nobellocatie. De poptempel bleek niet binnen het gestelde financiële kader gerealiseerd te kunnen worden. Ambtelijke adviezen waaruit dit naar voren kwam, werden aanvankelijk niet door het vorige college overgenomen. Dat heeft het huidige college pas gedaan. Uit diverse gesprekken met respondenten blijkt echter dat dit niet zonder slag of stoot is gegaan: er was veel discussie, aanvullend haalbaarheidsonderzoek en herberekening nodig om het professionele ambtelijke oordeel te aanvaarden.<sup>34</sup> Inmiddels heeft de raad ingestemd met onderzoek naar andere, minder ambitieuze alternatieven.<sup>35</sup>

## **2.5 Voldoende organisatiekracht voor de uitvoering van besluiten (B5)**

De gemeente Leiden heeft onvoldoende organisatiekracht voor het daadwerkelijk uitvoeren van besluiten. Het aantal plannen dat men voorbereidt, ontwikkelt en wil uitvoeren is groter dan de ambtelijk capaciteit toelaat. Burgemeester Lenferink zegt hierover in het openbare gesprek:

*“In 2006 is voor het eerst getracht om van alle projecten die onder handen waren een soort beeld te vormen: wat zou het betekenen als deze allemaal zouden moeten worden uitgevoerd? (...) Daar bleek uit dat we met veel te veel projecten bezig waren. (...) De stad deed heel veel zelf en dat leidde ertoe dat bepaalde afdelingen zelf de bottleneck vormden voor het totaal omdat ze niet meer konden doen dan ze op dat moment aan capaciteit hadden, waardoor er op elkaar gewacht moest worden.”<sup>36</sup>*

Afgezien van het groot aantal plannen dat de gemeente in portefeuille heeft (zie ook C1), is de organisatiekracht op zichzelf onvoldoende. Dit heeft een groot aantal oorzaken:

- En verkokerde ambtelijke organisatie waarin niet effectief wordt samengewerkt tussen verschillende gemeentelijke disciplines en waarin mensen elkaar weinig aanspreken op prestaties en gedrag (zie C7).
- Beperkte vaardigheid om effectief met externe partijen samen te werken (zie B3 en B8).<sup>37</sup>
- Onvoldoende in staat zijn om bij complexe projecten goed projectmatig te kunnen werken.
- Beperkte capaciteit om projecten te kunnen uitvoeren in combinatie met een groot verloop binnen de ambtelijke organisatie. Dit speelde oorspronkelijk bijvoorbeeld bij het Aalmarktproject.<sup>38</sup>
- Beperkte expertise om tot een goed programma van eisen en bijbehorende uitgaven- en inkomstenramingen te komen.<sup>39</sup>

- Veel verknoping van projecten waardoor voortgang bij het ene project in gevaar komt als er zich onvoorziene zaken voordoen bij een andere project. Zo vond er al in 1997 vertraging plaats van de renovatie van de Stadsgehoorzaal. In dat jaar wordt het Sleutelhofproject afgeblazen waardoor de financiële dekking voor de renovatie wegvalt (zie het historisch overzicht Stadsgehoorzaal in bijlage 1).

De commissie werkt twee van de genoemde oorzaken nader uit.

#### *Projectmatig werken*

Ontwikkelingen over de afgelopen jaren hebben ervoor gezorgd dat de gemeente in principe beschikt over voldoende procedures en methoden om projecten te beheersen. Een belangrijke stap hierin was de gemeentebrede vaststelling van het Handboek Projectmatig Werken eind 2007. Dit handboek is een doorontwikkeling van het Handboek Ruimtelijke Projecten dat in de periode 2006-2007 binnen de voormalige dienst Bouwen en Wonen werd gebruikt.<sup>40</sup> Belangrijkste ontwikkeling in de periode daarvoor was de oprichting van het Projectmanagementbureau (PMB) in 2004, met als gedachte op één plaats kennis en expertise op te bouwen en projecten te ondersteunen. De oprichting van het PMB werd gevolgd door een algehele reorganisatie van de dienst Bouwen en Wonen in 2005.<sup>41</sup> Feitelijk werd de projectbeheersing tot de periode 2006-2007 beperkt ontwikkeld. Er bestond geen eenduidige en gedeelde visie op projectmatig werken. Projectleiders hanteerden verschillende, veelal eigen methoden.<sup>42</sup> Hoewel het handboek Projectmatig Werken formeel gemeentebreed is vastgesteld, komt de feitelijke implementatie ervan langzaam tot stand (zie ook C4).<sup>43</sup>

Een specifiek aandachtspunt is de verdere verheldering van de rolverdeling in de sturingsdriehoek bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer. Op basis van hoor en wederhoor met respondenten uit verschillende geledingen blijkt dat met name het ambtelijk opdrachtgeverschap nog niet goed wordt vervuld. Ambtelijk opdrachtgevers zijn vaak afdelingsmanagers die weinig ervaring hebben met projectmatig werken. Ambtelijk opdrachtgeverschap staat soms op gespannen voet met lijnverantwoordelijkheden die zij hebben. Daarnaast komt het bij problemen voor dat de ambtelijk opdrachtgevers niet aankloppen bij de projectwethouder die als bestuurlijk opdrachtgever optreedt, maar bij de eigen vakwethouder(s).<sup>44</sup>

#### *Expertise*

Hoewel de mechanismen voor projectbeheersing dus aanwezig zijn, is er de facto nog onvoldoende expertise op het gebied van projectmatig werken. Er is binnen de organisatie behoefte aan verdere professionalisering van het PMB, bijvoorbeeld op het gebied van risicoanalyse en –management, integrale planning en onderhandeling met externe partners. Daarnaast is er behoefte aan meer inhoudelijke expertise van vakafdelingen waar projectmanagers een beroep op moeten doen.<sup>45</sup> Daarvoor is onvoldoende opleidingsbudget beschikbaar. De heer Jansen, afdelingsmanager Grondzaken zegt in dat verband:

*“De gemeente moet investeren in mensen zodat die hun rol op een verantwoordelijke wijze kunnen vervullen. Het opleidingsbudget per mederwerker is zeer gering. Dat probleem is aangekaart bij de directie en daar wordt naar geluisterd.”<sup>46</sup>*

Volgens verschillende respondenten zijn in het verleden beleidsmedewerkers ‘die eens wat anders wilden’ projectleider geworden zonder dat zij daar specifiek op geworven en/ of voor opgeleid zijn. De expertise die er was, had te lijden onder een gebrek aan continuïteit door personele wisselingen. Verschillende respondenten geven aan dat deze wisselingen te maken hadden met de grote druk van het aantal projecten (zie ook B1 en C1) en de ‘aanzuigende werking’ van gemeenten als Den Haag en Amsterdam. Die gemeenten bieden een professionelere werkomgeving en hogere salariering.<sup>47</sup>

Een ander aandachtspunt wat betreft ambtelijke expertise is de vergroting van politieke sensitiviteit in de ambtelijke organisatie. Ambtelijke notities zijn vaak nogal technisch van aard en gaan beperkt in op politieke afwegingen die rond een thema spelen. De ambtelijke organisatie constateert dit zelf ook (zie ook B7). Een noodzaak om politiek-bestuurlijke sensitiviteit te vergroten werd bijvoorbeeld zichtbaar toen het Scheltemacomplex onverwacht in de steigers stond bij het afscheid van wethouders Jonas en Keur in december 2007. Het voorval bracht de wethouder in grote verlegenheid. De verantwoordelijk wethouder constateerde zelf bij toeval dat er weer bouwwerkzaamheden plaatsvonden aan het Scheltemacomplex en kreeg daar kort daarna vragen over van de pers. Bij navraag in de ambtelijke organisatie kreeg de wethouder twee verschillende reacties te horen over het nut en de noodzaak van de werkzaamheden. Door de gebrekkige afstemming tussen de betrokken ambtelijke afdelingen en de beperkte betrokkenheid van leidinggevenden bleken de werkzaamheden nog niet voltooid toen wethouder Jonas en Keur afscheid namen in het Scheltemacomplex.<sup>48</sup>

## **2.6 Adequate planning en control en transparante financiële huishouding (B6)**

Het planning en control instrumentarium en de financiële huishouding stellen raad en college in toenemende mate in staat om te sturen en te controleren.

- Uit een quickscan van de programmabegrotingen uit 2003, 2005 en 2008 blijkt dat de kwaliteit van de programmabegroting sterk is verbeterd (zie bijlage 2). Doelen en activiteiten worden meer concreet en resultaatgericht geformuleerd en zijn daardoor ook beter te evalueren en te controleren. Er is nog winst te behalen in (1) een betere koppeling tussen doelen en activiteiten enerzijds en bijbehorende budgetten anderzijds en (2) consistentie van de weergave van de doelen en activiteiten over verschillende beleidsvelden.
- In 2004 is er een eenduidig financieel systeem ingevoerd. Alle diensten zijn in januari 2006 verbonden tot één administratie. Daarvoor waren er verschillende los van elkaar functionerende administraties.
- Er is een systeem van risicomanagement opgezet en verankerd in de organisatie. Risicoanalyses rond ruimtelijke projecten vinden systematisch plaats in het kader van het PRIL.

- Een overzicht en de stroomlijning van reserves en voorzieningen zijn gerealiseerd met de invoering van de Nota Vermogensbeheer (8 juni 2005) en het Implementatieplan Vermogensbeheer (4 juli 2006).
- Met de Nota Strategisch Grondbeleid (19 april 2005) heeft de raad kaders gesteld ten aanzien van de verwerving van gronden.

Op een aantal punten is een verdere verbetering rond planning en control en een transparante financiële huishouding nog mogelijk en wenselijk:

- Een meer frequente discussie tussen de raad en het college over de meest risicovolle projecten.

“Ik ben er persoonlijk voorstander van om elk halfjaar met de raad te discussiëren over de meest risicovolle projecten. (...) De raad moet in dat soort besluiten en afwegingen worden betrokken. De raad heeft als bestuursorgaan de verantwoordelijkheid om te weten hoe de risico's zijn maar ook om te sturen op maatregelen en goed afgewogen besluiten te nemen. De raad moet daar actief in zijn zonder op de stoel van het college te gaan zitten.”<sup>49</sup>  
(wethouder Van Woensel in het openbare gesprek)

- Er vindt nog geen adequate vertaling plaats van prioriteiten in ambtelijke afdelingsplannen. De toedeling en bewaking van ambtelijke capaciteit wordt nog niet systematisch afgestemd op de prioriteiten.<sup>50</sup>
- Een betere beheersing van de plankosten. In 2005 is vastgesteld dat plankosten maximaal 26% van het totaal te investeren bedrag mogen uitmaken. Tot nu toe is het aandeel van de plankosten vaak aanzienlijk hoger (zie verder E3).
- Er is weliswaar sprake van een eenduidig administratiesysteem, maar binnen dit systeem zijn nog wel verbeteringen mogelijk. Het is de commissie niet gelukt een meerjarig overzicht van budgetoverschrijdingen te reconstrueren uit de bijlagen bij de jaarrekeningen (zie verder E1). Eén van de redenen hiervoor is dat er geen administratie waarin wordt bijgehouden hoe zeker het is dat verwachte inkomsten ook daadwerkelijk binnenkomen.

Het verloop van het project Scheltemacomplex kan deels verklaard worden doordat planning en control en financiële huishouding nog niet op orde zijn. Eerder werd al geconstateerd dat de ambtelijke projectleiding geen zicht had op de betalingen en de ontstane overschrijdingen. Ook nadat het krediet dat door de raad werd verstrekt al was overschreden, werden nog nieuwe verplichtingen met de aannemer aangegaan.<sup>51</sup>

## **2.7 Kwalitatief goede, relevante en tijdige informatievoorziening (B7)**

De kwaliteit van informatievoorziening heeft zich de laatste jaren ten goede ontwikkeld, maar is nog onvoldoende. Dit geldt zowel voor de informatievoorziening van het college aan de raad als de informatievoorziening van de ambtelijke organisatie aan het college.

### *Ambtelijke organisatie – college*

Vóór 2006 was de informatievoorziening ronduit onvoldoende. Enkele tekortkomingen die in die periode speelden zijn:

- Ambtenaren beschikten onvoldoende over cruciale stuurinformatie rond projecten: voortgang, kosten- en inkomstenontwikkeling en risico's.
- Informatie over tegenvallers bereikte collegeleden vaak niet tijdig. Ambtenaren meldden niet altijd alles, deels vanuit de veronderstelling dat wethouders daar niet voor open stonden, deels met de intentie eigenhandig bij te sturen in de hoop het tijt te keren. Dit speelde bij zowel het Scheltemacomplex als de Stadsgehoorzaal.

**Stadsgehoorzaal juli 2006: informatievoorziening ambtelijke organisatie – college**

Op 7 juli 2006 stelde het college de raad op de hoogte van de stand van zaken rond de uitbreiding van de Stadsgehoorzaal. De informatie die het college van de ambtelijke organisatie ontving, bestond uit een collegebesluit in concept en drie bijlagen. De toen verantwoordelijke wethouder geeft aan dat hij met de kennis van nu door ambtenaren veel duidelijker op de financiële consequenties had willen worden gewezen. Dan hadden volgens hem de overschrijdingen van mei 2007 veel eerder aan het licht kunnen komen.<sup>52</sup>

- Voorstellen richting het college waren vaak gebaseerd op verouderde informatie. Kostenramingen hielden bijvoorbeeld geen rekening met tussentijdse prijsstijgingen.<sup>53</sup>
- Enkele wethouders ervoeren onvoldoende overzicht en een onheldere presentatie van informatie, onder andere bij de overdracht van de portefeuille door hun voorgangers aan hen. Het feit dat er in het kader van het versterken van projectcontrol in het jaar 2007 een gerichte operatie nodig was om bestaande projectrisico's in kaart te brengen, geeft aan dat heldere overzichten per dossier hebben ontbroken.<sup>54</sup>

Na 2006 is de kwaliteit van de informatievoorziening van de ambtelijke organisatie aan het college toegenomen. De producten uit de planning- en controlcyclus zijn verbeterd, alsmede informatie over de voortgang en de financiën van projecten. De ontwikkeling van het PRIL draagt daaraan bij (zie B6). Er is op verschillende punten nog verbetering mogelijk:

- Informatie kan helderder en overzichtelijker worden gepresenteerd en beter toegespitst worden op bestuurlijk en politiek wezenlijke zaken. Het gaat hier om informatie die nodig is om als bestuurder grip te houden op complexe projecten (onder meer overzicht over inhoud, samenwerkingspartners, cruciale mijlpalen en data, juridische procedures en risico's). De presentatie in het PRIL is naar het oordeel van de commissie nog veel te technisch en gedetailleerd. Heldere overzichten van de geschiedenis van projecten ontbreken bovendien. Wat waren de oorspronkelijke ambities en geraamde kosten en opbrengsten en hoe verhouden deze zich tot de huidige situatie en prognoses?
- Beperkt inzicht in beschikbare ambtelijke capaciteit en de benodigde kosten voor planvorming en uitvoering maakt het voor het college moeilijk om bestuurlijke prioriteiten te kunnen stellen (zie B1). Betere informatievoorziening op deze onderdelen van de ambtelijke organisatie kan het college meer zicht geven op de uitvoerbaarheid van plannen en

“De informatievoorziening van en naar de raad toe en de cultuur op dat punt, ook tussen college en ambtelijke organisatie, moet ook nog verbeterd. Er moet een sfeer ontstaan waarbinnen men elkaar aanspreekt op alle aspecten die lijken te verwijzen naar de vroegere gang van zaken: ‘dat doen we dus niet meer zo.’” (wethouder Van Woensel in het openbare gesprek)<sup>55</sup>

- haalbaarheid van ambities.
- Verbeteringen in het systeem van informatievoorziening moeten gepaard gaan met cultuurverandering. Een groot aantal veranderingen uit het verleden blijkt in de praktijk beperkt door te werken in het gedrag van mensen. Opleiding en training zijn nodig om ervoor te zorgen dat nieuwe afspraken over de informatievoorziening daadwerkelijk worden toegepast.
  - Er kan verder worden gewerkt aan een ‘huisstijl’ rond de informatievoorziening. Ambtenaren geven aan dat het soms moeilijk is om op individuele wensen en eisen van wethouders rond de informatievoorziening te anticiperen. Een gestandaardiseerde huisstijl die duidelijk maakt over welke onderdelen (procesgeschiedenis, beleidskaders, financiën, politieke keuzes, alternatieven etc.) in welk detailniveau gerapporteerd moet worden, kan eraan bijdragen dat de feitelijke informatievoorziening beter wordt afgestemd op de informatiebehoeften.<sup>56</sup>

#### *College – raad*

De verbeteringen in de informatievoorziening rond grote projecten, financiën en planning en control werken door in de informatievoorziening van het college aan de raad. Toch beoordeelt de commissie de huidige informatievoorziening van het college aan de raad nog als onvoldoende. Deze constatering sluit aan bij de bevindingen uit de evaluatie van de nieuwe werkwijze van de raad van 2007. De raadsleden zijn over het algemeen ontevreden over de kwaliteit van de stukken.<sup>57</sup> Op wezenlijke punten behoeft de informatievoorziening verbeteringen.

Ten eerste is de informatievoorziening aan de raad nog te gedetailleerd en te weinig overzichtelijk gepresenteerd. Voor raadsleden is het niet gemakkelijk of onmogelijk snel inzicht te krijgen in:

- essentiële procesgeschiedenis;
- de fase waarin het beleidsproces van een groot project zich op dat moment bevindt (bijvoorbeeld voorbereidingsbesluit, projectbesluit of uitvoeringsbesluit) en de rol die dan van de raad wordt verwacht;
- actuele beleidskaders;
- de voortgang van het proces;
- de belangrijke politieke keuzes die in een bepaalde fase voorliggen;
- de relevante alternatieven en de belangrijkste consequenties daarvan.

Onduidelijkheid over de fase waarin een project zich bevindt, maakt dat raadsleden zich niet gebonden voelen aan eerdere besluitvorming. De kans op het herhalen van oude discussies neemt daardoor toe. Deze onduidelijkheid maakt ook dat raadsleden geneigd zijn om zich op details te richten (zie ook C5).<sup>58</sup>

Ten tweede is de schriftelijke informatievoorziening aan de raad in het algemeen gesproken nog veel te weinig ingericht op de specifieke informatie die voor een politiek sturend en controlerend orgaan als de raad nodig is. Een paar voorbeelden:

- Informatievoorziening over de verbouwing van de Stadsgehoorzaal heeft de raad niet altijd in staat gesteld een goede politieke afweging te maken. In januari 2006 besloot de wethouder Cultuur niet te melden dat de Stadsgehoorzaal moeite zou

hebben met het opbrengen van de bijdrage van 1,7 miljoen euro uit de exploitatie in combinatie met de jaarlijkse huur van 55.000 euro. De betreffende wethouder heeft aangegeven dat het voorbehoud van de Stadsgehoorzaal met name de huur betrof en dat dat geen zaak voor de raad was.<sup>59</sup> De commissie meent echter dat dit in strijd was met de actieve informatieplicht: de financiële (on)mogelijkheden van de Stadsgehoorzaal om aan haar verplichtingen te voldoen zijn van groot belang voor het financieren van de verbouwing en hadden aan de raad moeten worden gemeld vóór het nemen van het besluit.

- Het PRIL is vooral ingericht als beheersinstrument voor het college en de ambtelijke organisatie en is qua presentatie, technisch taalgebruik en inhoud onvoldoende afgestemd op de raad.

**Stadsgehoorzaal juli 2006: informatievoorziening college - raad**

De informatie die het college van de ambtelijke organisatie heeft ontvangen over de stand van zaken van de Stadsgehoorzaal, werd op 7 juli 2006 doorgestuurd aan de raad. Het stuk, dat het college geen duidelijkheid verschafte over de stand van zaken en de financiële consequenties van voorgestelde maatregelen, werd één op één met de raadsbrief meegestuurd.<sup>60</sup>

- Op 3 juni 2008 schrijft het college een brief aan de raad over de stand van zaken van het Aalmarktproject. De brief gaat gedetailleerd in op tal van zaken die in de uitvoering mis lopen en waarvoor maatregelen zijn genomen. De raad wordt voorbereid op financiële dekkingsmaatregelen waarover later besloten moet worden. De brief beperkt zich niet tot de wezenlijke informatie waar de raad over zou moeten beslissen. De tekst is niet zodanig gestructureerd dat voor raadsleden helder is wat de politiek wezenlijke punten zijn.<sup>61</sup>

Ten derde ontbreekt het aan een gemeenschappelijk beeld en heldere afspraken over de invulling van de actieve informatieplicht. Kernonderdeel van afspraken over de actieve informatieplicht is een gezamenlijk beeld wat wél en niet op de tafel van de raad thuis hoort. Dit beeld ontbreekt (zie ook C5). Het gevolg is dat de raad heel veel informatie krijgt – ook informatie die in feite voor het college is bedoeld – en vervolgens nog om heel veel meer informatie vraagt om de informatieachterstand met het college te dichten. Uit de evaluatie van de nieuwe werkwijze van de raad komt dan ook naar voren dat raadsleden sinds 2004 steeds meer schriftelijke vragen stellen, waardoor college en ambtenaren veel tijd kwijt zijn aan de beantwoording daarvan.<sup>62</sup>

De commissie constateert tenslotte dat informatievoorziening van het college aan de raad tevens niet altijd tijdig is. Hierdoor wordt de raad niet in staat gesteld om tijdig bij te sturen. Rond het initiatief van nieuwe projecten of nieuw beleid is het nodig dat de raad meer dan nu in een vroege fase wordt geïnformeerd om daarmee tijdig te kunnen besluiten of een initiatief wel of niet doorgang moet vinden. Het is belangrijk dat deze informatie niet zo gedetailleerd is dat het een prematuur debat over de precieze uitwerking van plannen oproept. Dat vraagt om duidelijkheid over opdrachtformulering, procesverloop en de bijbehorende rol- en taakverdeling tussen het college en de raad. De raad kan op deze wijze haar kaderstellende rol beter waarmaken.



## 2.8 Constructieve samenwerking met externe partners (B8)

Constructieve samenwerking met externe partners<sup>63</sup> is voor de gemeente Leiden van oudsher een lastig thema. De afgelopen jaren is deze samenwerking verbeterd, maar een aantal essentiële voorwaarden voor duurzame, constructieve samenwerking is nog onvoldoende vervuld.

### **Noodzakelijke voorwaarden voor constructieve samenwerking**

- 1 Natuurlijke gerichtheid op samenspel met externe partijen in plaats van alles beheersen en alleen willen doen (zie ook C3).
- 2 Goede diplomatieke vaardigheden en de benodigde omgangsvormen om met externe partijen een constructieve samenwerkingsrelatie op te bouwen en te behouden.
- 3 Voldoende organisatiekracht om complexe processen te regisseren om met één mond te kunnen praten, afspraken na te komen: kortom, om goed verwachtingenmanagement te kunnen realiseren. Dit vraagt ook specifieke expertise op het gebied van bijvoorbeeld contracten, aanbesteding en RO-/ bouwprocedures.

Rond 2002 was aan geen van de voorwaarden voor constructieve samenwerking (zie kader) voldaan. Daarna worden met name de banden met buurgemeenten aangehaald. Er wordt vooruitgang geboekt wat betreft de diplomatieke vaardigheden en omgangsvormen om betrekkingen aan te gaan. Het duurzaam onderhouden van samenwerkingsrelaties blijft lastig, omdat de gemeentelijke organisatie te weinig organisatiekracht heeft en er niet in slaagt om de regierol goed te vervullen (zie B3 en B5). Hierdoor slaagt het gemeentebestuur er vaak niet in om aan de verwachtingen van externe partijen te voldoen.

### *Toenemende gerichtheid op samenwerking*

Van oudsher bestaat binnen de gemeente de gewoonte om bij het uitvoeren van beleid en het realiseren van projecten alleen op te treden. De bestuurskrachtmeting 2002 spreekt van een “wederzijdse vechthouding” tussen de gemeente en externe partners.<sup>64</sup>

“Leiden staat binnen het vakgebied van vastgoedontwikkeling bekend als gemeente die teveel zelf wil doen. Men moet niet alles zelf willen doen. De gemeente moet condities scheppen. Als dat slim wordt gedaan, kan het zo uitpakken dat anderen hun verantwoordelijkheid nemen en in de stad gaan investeren.” (De heer Zwietering, oud-directeur Bouwen en Wonen in het openbaar gesprek)<sup>65</sup>

De eigen ambities van Leiden weken vaak af van die van andere bestuurlijke en maatschappelijke partijen. De gemeente trad hen in het realiseren van de eigen ambities tegemoet als concurrent, niet als partner.<sup>66</sup> Vanaf 2002 groeit het besef dat de bestuurskracht van Leiden niet gebaat is bij alles zelf doen. De burgemeesters Lemstra en Lenferink zochten actief contact met buurgemeenten en met maatschappelijke organisaties. Leiden trad meer op “als primus inter pares in plaats van de dominante leider zoals voorheen”.<sup>67</sup> De toenemende gerichtheid op samenwerking is ook te zien in recente cijfers van het Projectmanagementbureau. De cijfers laten zien dat het aantal zuiver gemeentelijke projecten licht afneemt. Hoe dan ook is duidelijk dat er zorgvuldig wordt geadmistreerd en dat samenwerking met externe partijen een aandachtspunt is.

	2007		2008	
	Kwartaal 3 80 projecten	Kwartaal 4 80 projecten	Kwartaal 1 98 projecten	Kwartaal 2 93 projecten
<b>Gemeentelijk project:</b> planvorming, vastgoed- en grondexploitatie door gemeente en private uitvoering.	35%	31%	28%	28%
<b>Samenwerkingsproject:</b> enige risicodeling met private partijen door afspraken over inhoud en financiën.	27%	29%	42%	42%
<b>Particuliere ontwikkeling:</b> geheel privaat uitgevoerd initiatief binnen publiekrechtelijke kaders.	40%	40%	30%	30%

Figuur 2: soorten projecten begeleid door het PMB in 2007 en 2008

### *Verbetering in diplomatieke vaardigheden en omgangsvormen*

Er is sprake van verbeterde diplomatieke vaardigheden en omgangsvormen die nodig zijn voor het opbouwen van een samenwerkingsrelatie. In de bestuurskrachtmeting 2005 was een duidelijke verbetering zichtbaar ten opzichte van 2002:

*“Met name bij de bestuurlijke partners in de regio blijkt uit de gesprekken dat de relatie met Leiden (veel) beter is geworden, dat Leiden zich veel meer opstelt als gelijkwaardige en constructieve partner dan als “probleempartij” of tegenstander. (...) Zowel aan Leidse zijde als aan de zijde van de bestuurlijke partners worden deze veranderde sfeer en houding in de regio gewaardeerd.”<sup>68</sup>*

Deze lijn is verder doorgetrokken naar het heden. Het huidige college en het college daarvoor spannen zich in om duurzame relaties te ontwikkelen met externe partners.<sup>69</sup> De commissie constateert dat de ambtelijke organisatie gedeeltelijk is achtergebleven in deze ontwikkeling. In de aansturing van projecten ontbreekt soms de menselijke maat: men verplaatst zich maar beperkt in de positie van de externe partijen en beseft niet altijd wat de impact van gemeentelijke beslissingen kan zijn voor externe partijen. De commissie is meerdere voorbeelden tegenkomen, onder andere bij de Stadsgehoorzaal en het Scheltemacomplex, waarbij betrokkenen zich niet volwaardig behandeld en serieus genomen voelen door ambtenaren van de gemeente.<sup>70</sup>

### *Structureel onvoldoende organisatiekracht voor goed verwachtingenmanagement*

Eerder is al geconstateerd dat de gemeente over onvoldoende organisatiekracht beschikt en onvoldoende de regie in handen heeft bij grote projecten (zie B5 en B3). Dat maakt dat de gemeente er niet in slaagt goed verwachtingenmanagement te plegen naar externe partijen. Dat betekent: heldere afspraken maken, met één mond praten en gemaakte afspraken nakomen. Een tweetal voorbeelden:

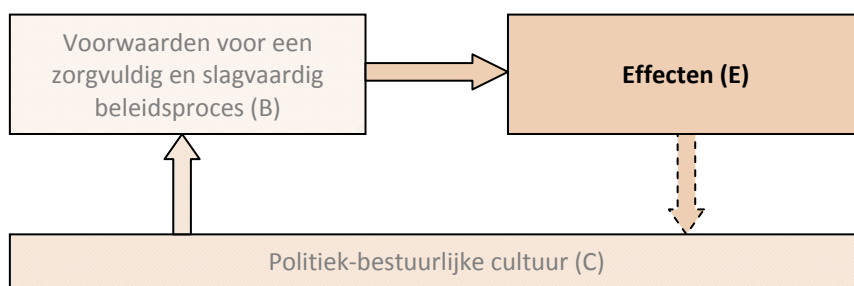
- Het Kunstcentrum Haagweg 4 wacht al een aantal jaar op renovatie. Omdat een aantal voorspelbare kosten niet in het projectbesluit was opgenomen, is de renovatie in het plan zo’n 900.000 euro duurder uitgevallen. Om dit te compenseren, stelt het college voor meer woningbouw en horeca te realiseren. Huidige gebruikers achten deze wijziging in strijd met de gemaakte afspraken. De stichting die het pand beheert, voelt zich slecht geïnformeerd door de gemeente.<sup>71</sup>
- Ook bij de Stadsgehoorzaal leidt een gebrek aan organisatiekracht en gemeentelijke regie tot slecht verwachtingenmanagement. Wegens een aantal problemen loopt de verbouwing van de Stadsgehoorzaal ernstige vertraging op. Tegen de verwachting in moet de Stadsgehoorzaal het seizoen 2006-2007 en uiteindelijk ook 2007-2008 gesloten blijven. De commissie is van mening dat het niet nakomen van

afspraken deels zijn oorsprong heeft in het feit dat er nooit duidelijke afspraken zijn gemaakt over de rolverdeling tussen de gemeente en de Stadsgehoorzaal. De gemeente heeft vier rollen ten opzichte van de Stadsgehoorzaal: ontwikkelaar, gebouweigenaar en verhuurder, subsidiegever en aandeelhouder van de BV. Deze rollen zijn nooit echt 'ontward' en vertaald in heldere zakelijke afspraken. In de briefwisseling tussen de gemeente en de Stadsgehoorzaal is de vraag wie bepaalde kosten moet betalen voortdurend onderwerp van gesprek.

Het laatste hangt onder andere samen met het feit dat de gemeente niet goed in staat is om politieke knopen door te hakken (zie B2). Dat werkt door in het samenspel met marktpartijen. Burgemeester Lenferink zegt hierover:

*“Marktpartijen willen eenmaal zakelijke zekerheid; bij telkens wisselende standpunten door politiek en bestuur haken ze af. Geef hen de ruimte, maak afspraken over inbreng en verantwoordelijkheden en houd daaraan vast. Hetzelfde geldt voor de samenwerking met de corporaties in de stad; zij zouden een veel belangrijker rol kunnen spelen.”<sup>72</sup>*

### 3 Effecten



#### 3.1 Financiële overschrijdingen (E1)

De centrale vraag van dit onderzoek heeft betrekking op overschrijdingen bij grote projecten. De onderzoekscommissie beperkt zicht tot *financiële overschrijdingen* en onderscheidt twee typen financiële overschrijdingen: budgetoverschrijdingen en financiële tekorten (zie kader).

##### **Financiële overschrijdingen**

Van een *financiële overschrijding* is sprake bij hogere uitgaven of geringere inkomsten in vergelijking met verwachtingen die het college bij de raad heeft gewekt of in vergelijking met (krediet)besluiten van de raad. De commissie onderscheidt twee typen financiële overschrijdingen: budgetoverschrijdingen en financiële tekorten.

- 1 Er is sprake van een *budgetoverschrijding* in het geval van hogere uitgaven of geringere inkomsten ten opzichte van een kredietbesluit door de raad, hetzij als onderdeel van een projectbesluit, hetzij als onderdeel van een uitvoeringsbesluit. Het college geeft meer geld uit dan vooraf is geautoriseerd door de raad.
- 2 Bij alle andere financiële overschrijdingen spreekt de commissie van een *financieel tekort*. Het gaat daarbij om een tekort ten opzichte van eerder gewekte verwachtingen, bijvoorbeeld:
  - Plannen zijn bij uitwerking duurder dan aanvankelijk is voorgespiegeld.
  - Er zijn aanvullende kredietverstrekkingen nodig, omdat de geraamde uitgaven en inkomsten tegenvallen.
  - Een voorgespiegelde financiële dekking valt in een later stadium weg.

De onderzoekscommissie acht het optreden van financiële overschrijdingen niet in alle gevallen als niet aanvaardbaar. Er kunnen zich altijd onverwachte omstandigheden voordoen. Daarnaast geldt dat indien het gemeentebestuur haar ambities wil realiseren het nemen van verantwoorde risico's onvermijdelijk is. Om die reden maakt de commissie onderscheid tussen aanvaardbare en niet aanvaardbare financiële overschrijdingen.

Er is sprake van een *niet aanvaardbare financiële overschrijding* als aan één of meer van de volgende punten is voldaan:

- Willens en wetens is nagelaten om een zuivere calculatie te maken (kosten en risico's worden lager voorgespiegeld, opbrengsten worden optimistisch geraamd, bepaalde kostenposten worden bewust achterwege gelaten etc.).
- De calculatie is met onvoldoende kennis en ervaring uitgevoerd.

- De overschrijding stijgt uit boven de bandbreedte van de verrichte risicoanalyse.
- Er is geen risicoanalyse verricht dan wel er is sprake van een professioneel onvoldoende risicoanalyse. De verrichte risicoanalyse is onvoldoende actueel.
- De overschrijding is het gevolg van onvoldoende professioneel bestuurlijk en/of ambtelijk handelen.
- De overschrijding wordt niet tijdig gesignaleerd en/of de raad wordt hierover niet of te laat geïnformeerd.

Een financiële overschrijding is *aanvaardbaar* als deze voldoet aan alle van de volgende voorwaarden:

- Er is naar ‘eer en geweten’ zo zuiver mogelijk gecalculeerd.
- De calculatie is deskundig uitgevoerd op basis van alle relevante, op dat moment ter beschikking staande kennis.
- De overschrijding past binnen de bandbreedte van de verrichte risicoanalyse .
- De risicoanalyse is professioneel uitgevoerd en is voldoende actueel.
- De overschrijding is het gevolg van factoren buiten de invloedssfeer van het gemeentebestuur.
- De overschrijding wordt tijdig gesignaleerd en aan de raad bekend gemaakt.

### **Algemeen beeld**

De afgelopen jaren is er in Leiden sprake van een patroon van niet aanvaardbare financiële overschrijdingen. Deze overschrijdingen treden tot de dag van vandaag op. Wél is er sprake van een verschuiving in de aard van de overschrijdingen. Het aantal budgetoverschrijdingen neemt in de periode van 2002 tot nu namelijk af, terwijl er nog wel veelvuldig sprake is van financiële tekorten.

In het algemeen valt op dat er onder sleutelpersonen in en rondom het gemeentebestuur geen gemeenschappelijk beeld bestaat over het optreden van financiële overschrijdingen. Tijdens de hoorzittingen en andere gesprekken passeren tal van projecten de revue waarbij volgens de ene spreker wel sprake is van een financiële overschrijding, terwijl dit volgens de andere niet het geval is. Dit heeft te maken met een beperkte transparantie van de financiële huishouding en een verschillend idee van het begrip ‘financiële overschrijding’ bij de diverse personen (zie ook B6).

#### *Vanaf 2003 neemt het aantal budgetoverschrijdingen af*

De commissie constateert dat het aantal budgetoverschrijdingen in de periode 2003 tot nu is afgenomen.

In een voortgangsrapportage investeringen over het jaar 2003 rapporteert het college een groot aantal budgetoverschrijdingen met een totaalbedrag van 7.629.000 euro: “Dit bedrag bestaat uit overschrijdingen op reeds gevoteerde kredieten en een aantal nieuwe alsnog te voteren waarop wij reeds uitgaven hebben gedaan.”<sup>73</sup> Voor een deel gaat het ook om grote projecten, zoals het Slachthuisterrein/ EWR gasfabriek (1.251.000 euro overschrijding), Roomburg (87.000 euro overschrijding) en de Rijn-Gouwelijn (395.000 euro).

Een ander project met een forse budgetoverschrijding is het Rembrandt 400 project. In 2004 stelt de raad kredieten beschikbaar voor de viering van het Rembrandtjaar. De totale gemeentelijke bijdrage wordt vastgesteld op 1.278.410 euro. Bij de evaluatie van het project in 2007 stelt het college vast dat de gemeente Leiden bij aanvang van het project de verkeerde rol heeft gekozen. Deze sloot onvoldoende aan bij de aanwezige deskundigheid en ervaring voor dit type projecten. Er werd al in 2006 een overschrijding gemeld aan de Raad, maar in 2007 bleek dit nog hoger te zijn. Uiteindelijk komt de overschrijding neer op 661.000 euro, met name veroorzaakt door tegenvallende realisatie van de bijdrage Lakenhal, lagere opbrengsten uit sponsoring en merchandising en een misrekening in het project Weddesteegplein.<sup>74</sup>

Budgetoverschrijdingen (overschrijdingen van door de raad gevoteerde kredieten) worden jaarlijks gerapporteerd in de staat “voortgang investeringen” in de bijlagen bij de jaarrekening. Het is voor de commissie niet mogelijk gebleken om uit deze staten het precieze aantal (onaanvaardbare) budgetoverschrijdingen af te leiden. Dit heeft te maken met het feit dat:

- een aantal kredieten deels kredieten zijn die onderling verrekend mogen worden, zonder dat duidelijk is om welke deelskredieten het precies gaat;
- de staten geen inzicht geven in nog verwachte inkomsten in een volgend boekjaar. De gemeente geeft zelf aan hier ook geen overzicht over te hebben, omdat er geen verplichtingenadministratie wordt bijgehouden waarin verwachte en toegezegde inkomsten worden geboekt<sup>75</sup>;
- voor een aantal budgetoverschrijdingen tussentijds aanvullend krediet is verleend en de oorspronkelijke kredietoverschrijding in de staten niet meer zichtbaar is.

Er is nader onderzoek naar de aard en de oorzaak van overschrijdingen op dossierniveau nodig om hier vergaande conclusies aan te verbinden. Dat wil de commissie dan ook niet doen.

De systematiek zorgt ook bij de gemeente zelf voor onduidelijkheden. Waar één respondent in het vooronderzoek spreekt van “tientallen budgetoverschrijdingen in de jaren 2004 en 2005”, komen in gesprekken met een andere respondent slechts enkele overschrijdingen naar voren.<sup>76</sup> De commissie concludeert dat de betreffende bijlage bij de jaarrekening zeker voor raadsleden niet begrijpelijk is en dat het noodzakelijk is dat duidelijk wordt gemaakt bij welke kredieten er sprake is van budgetoverschrijdingen.

De staten geven volgens de commissie wel een grove indicatie dat het aantal budgetoverschrijdingen sinds 2003 is afgenomen. Daarnaast valt het de commissie op dat er in alle jaren sprake is van uitgaven zonder dat er vooraf een krediet is gevoteerd door de raad. De commissie richt zich verder op de budgetoverschrijdingen die bij de Stadsgehoorzaal en het Scheltemacomplex zijn opgetreden.

#### *Budgetoverschrijdingen Stadsgehoorzaal*

Bij de Stadsgehoorzaal zijn er twee budgetoverschrijdingen, waarbij de raad pas achteraf te horen heeft gekregen dat er buiten het verleende krediet om kosten zijn gemaakt, dan wel verplichtingen zijn aangegaan. Het blijkt bovendien dat op het moment dat de verantwoordelijke wethouder de ene overschrijding in de raad uitlegt, ambtelijk al bekend was dat er sprake was van een tweede budgetoverschrijding.<sup>77</sup> Financiële

knelpunten werden weliswaar al genoemd in de bijlage van het betreffende B&W-stuk, maar geven volgens het college op dat moment onvoldoende inzicht in de financiële consequenties. De betreffende bijlagen zijn ook op een later moment in het college nog eens besproken om te beoordelen of het college al in juli 2006 de impact van het probleem had moeten zien. Alleen de tekst in de bijlage had volgens het college niet kunnen leiden tot de conclusie dat er een groot probleem was.<sup>78</sup>

Besluiten	Krediet in euro's	Kosten buiten krediet om in euro's	Toelichting
Kredietbesluit 16-1-2006 (RV 06.0002)	9.500.000		Projectbesluit Aalmarkt: totale bouwkosten worden geschat op 9,5 miljoen euro, exclusief losse inventaris (350.000 euro) en grondexploitatie.
Kredietbesluit na budgetoverschrijding 16-1-2007 (RV 06.0172)	960.000	300.000	Overschrijding door tegenvallende aanbesteding (2.560.000 euro). Bezuiniging van 1,3 miljoen euro door verbouwing Aalmarkt 5-6 en het verkleinen van kelders buiten het plan te laten. Sloop- en bouwrijpmaakkosten (300.000 euro) komen ten laste van grondexploitatie. Resterend deel van 960.000 euro via aanvullend krediet.
Kredietbesluit via programmabegroting 10-10-2006 (RV 06.0117)	350.000		Voor de inrichting van de Stadsgehoorzaal worden eenmalig middelen beschikbaar gesteld uit het programma Sport, Cultuur en Recreatie in de programmabegroting 2007.
Kredietbesluit na budgetoverschrijding 24-4-2007 (RV 07.0057)	650.000	970.000	Totale extra kosten 1.620.000 euro voor adviseurs, projectmanagement, architect, uitvoeringskosten en negatief resultaat aannemer. <ul style="list-style-type: none"> <li>– 970.000 euro wordt opgelost via post onvoorzien (310.000 euro), extra bijdrage bouwkosten MAB (170.000 euro), plankosten toerekenen aan grondexploitatie Aalmarkt (260.000 euro), afzien verwerven Aalmarkt 5-6 waarbij positief effect op grondexploitatie Aalmarkt wordt aangewend voor de Stadsgehoorzaal (230.000 euro).</li> <li>– De resterende 650.000 euro wordt bij de besluitvorming over het PRIL 2007 aan de vereveningsreserve grondexploitaties onttrokken.</li> </ul>
Ambtelijke toewijzing regulier onderhouds-budget panden	114.000		Een gedeelte van het gevoteerde krediet voor het reguliere onderhoud aan gemeentelijke panden wordt toegewezen aan het Stadsgehoorzaal project.
<b>Totaal</b>	<b>11.574.000</b>	<b>1.270.000</b>	

Figuur 3: overschrijdingen Stadsgehoorzaal

	Bedrag in euro's
Oorspronkelijke raming kredietbesluit 16 januari 2007	9.500.000
Totaal door de raad verleende kredieten per september 2008	11.574.000
Werkelijke kosten Stadsgehoorzaal zoals gereconstrueerd door de commissie	12.844.000

Figuur 4: kosten voor de Stadsgehoorzaal per september 2008

Uit figuur 3 en 4 valt af te leiden dat het totaal beschikbare krediet voor de Stadsgehoorzaal 11.574.000 euro bedraagt en ten opzichte van het kredietbesluit van 16 januari 2007 met 2.074.000 euro is gestegen. De totale kosten die per september 2008 gemaakt zijn voor de Stadsgehoorzaal bedragen volgens de reconstructie van de commissie 12.844.000 euro, een financiële overschrijding van 35 procent ten opzichte van de oorspronkelijke raming.<sup>79</sup>

De commissie constateert dat het ambitieniveau van de renovatie van de Stadsgehoorzaal en de bouw van de tweede zaal steeds naar beneden wordt bijgesteld. Er worden elementen uit het plan geschrapt (waaronder de verbouwing van Aalmarkt 5-6 en de kelders van de Stadsgehoorzaal), terwijl de kosten toenemen.<sup>80</sup> Een gedeelte van de gemaakte kosten is in de raadsvoorstellen aan het zicht onttrokken, omdat er wordt gesaldeerd met posten die buiten het project liggen. Budgetoverschrijdingen worden kleiner doordat elders, bijvoorbeeld via het Aalmarktproject, extra dekking wordt gerealiseerd.

#### *Budgetoverschrijdingen Scheltemacomplex*

Bij het Scheltemacomplex zijn de verbouwingsactiviteiten al aangevangen voordat het kredietbesluit van juni 2005 is genomen. Daarna volgen er twee meldingen van overschrijdingen van het budget (april 2006 en mei 2007) waarvan de oorzaak van een deel van de tweede overschrijding reeds in april 2006 bij het college was gemeld door de architect. De raad is daarvan pas in mei 2007 op de hoogte gesteld. Het benodigde kredietbesluit om beide overschrijdingen te dekken werd pas in mei 2007 genomen. De overschrijding van het krediet bedraagt in totaal 1.492.440 euro (81 procent).

<b>Besluit</b>	<b>Krediet in euro's</b>	<b>Toelichting</b>
Kredietbesluit 29-3-2005 (RV 05.0040)	300.000	Krediet ten behoeve van een aantal minimaal noodzakelijke voorzieningen.
Kredietbesluit 30-6-2005 (RV 05.0068)	1.544.000	Het krediet wordt in totaal op 1.844.400 euro gebracht om de gehele verbouwing te financieren.
Brief aan de raad 18-4-2006	-	Melding van 1.247.929 euro aan overschrijdingen, bestaande uit extra advieskosten, extra brandmeldinstallatie, bouwvergunningeisen, overschrijdingen als gevolg van werk op regiebasis, diverse aanvullende opdrachten en het rapport van Twynstra Gudde. Hiervoor wordt op dat moment geen krediet aangevraagd.
Kredietbesluit na budgetoverschrijding 15-5-2007 (RV 07.0053)	1.492.440	Verdere toename van de overschrijding, bestaande uit energiekosten, brandmeldinstallatie en brandwerende voorzieningen, constructieve investeringen in trappenhuisen en architectkosten.
<b>Totaal</b>	<b>3.336.840</b>	

*Figuur 5: overschrijdingen Scheltemacomplex*

De budgetoverschrijdingen bij de Stadsgehoorzaal en het Scheltemacomplex zijn volgens de commissie niet aanvaardbaar, omdat er in beide gevallen sprake is van te



optimistische raming, beperkte aandacht voor financiële risico's en niet tijdig signalering van problemen. De oorzaken van de overschrijdingen sluiten aan bij het algemene beeld zoals geschetst in hoofdstuk 2 en 4. De commissie noemt drie hoofdoorzaken.

#### *Krappe financiële ramingen*

Financiële ramingen worden vaak te krap ingeschat.

Bij de Stadsgehoorzaal is een aantal posten buiten de begroting gelaten of te krap ingeschat. RIGO constateerde in zijn analyse van het Projectbesluit Aalmarkt dat de kosten van de bouwexploitatie van de Stadsgehoorzaal gereduceerd worden door een reeks van posten buiten beschouwing te laten, zoals de verwerving van Aalmarkt 5-6, terreininrichting, losse inventaris, archeologisch onderzoek, verzekeringen, kosten opening en renteverlies.<sup>81</sup> Het college betwistte in zijn reactie dat een aantal van deze posten buiten beschouwing zijn gelaten. Dit gold echter niet voor de losse inventaris, de verzekeringen, de kosten van de opening en het renteverlies. Over dit laatste punt zei het college dat het in Leiden niet gebruikelijk is rente te rekenen over de bouwtijd bij dit soort investeringen. Over de kosten van de losse inventaris merkt het college overigens op dat de profiterende organisaties geprikkeld moesten worden externe bijdragen te genereren, dan wel deze uit de exploitatie te betalen.<sup>82</sup>

De raming voor de verbouwing van het Scheltemacomplex ging uit van de veronderstelling dat bouweisen voor monumenten van toepassing zouden zijn, terwijl de gemeente uiteindelijk besloot van nieuwbouweisen uit te gaan.<sup>83</sup>

In de diverse gesprekken komt naar voren dat ramingen van plannen in het verleden naar beneden werden bijgesteld om de politieke haalbaarheid ervan te vergroten (zie ook C1 en B6).

#### *Beperkte risicoanalyse*

Er is niet of beperkt risicoanalyse verricht. Dit was niet gebruikelijk in de ambtelijke organisatie. De risico's die samenhangen met bezwaar en beroep rond bijvoorbeeld het kappen van bomen en onteigening zijn in het geval van de Stadsgehoorzaal te weinig onderkend. Deze procedures hebben tot vertraging geleid en bijgedragen aan de budgetoverschrijdingen (zie ook B5).<sup>84</sup>

#### *Onvoldoende regie en organisatiekracht*

Bestuurders en ambtenaren voeren onvoldoende regie op de besluitvorming in projecten. Bij de verbouwing van het Scheltemacomplex had de projectleiding geen grip op de werkzaamheden die door de aannemer werden verricht. Werkzaamheden vonden op declaratiebasis en met weinig toezicht plaats. Er werd meer uitgegeven dan er krediet beschikbaar was terwijl een groot gedeelte van de werkzaamheden nog niet was uitgevoerd (zie ook B3).<sup>85</sup>

De gemeentelijke organisatie slaagt er niet in om noodzakelijke onderhandelingen tot een goed einde te brengen en heldere zakelijke afspraken te maken met private partijen. Inzake de Stadsgehoorzaal slaagde het gemeentebestuur er niet of moeizaam

in om overeenstemming te bereiken met zakelijke partijen. Een voorbeeld hiervan is het voortslepende conflict met V&D over de bevoorradingsroute (zie ook B8). Over de medewerking van V&D zegt het college zelf dat dit een kritische succesfactor is in de ontwikkeling van het Stadsgehoorzaalblok.<sup>86</sup> Moeizame onderhandelingen droegen bij aan vertragingen en daarmee aan het ontstaan van overschrijdingen.

#### *Structureel patroon van financiële tekorten*

Hoewel het aantal budgetoverschrijdingen afneemt, traden en treden er veelvuldig niet aanvaardbare financiële tekorten op. Het gaat daarbij om tekorten ten opzichte van eerder gewekte verwachtingen.

De onderzoekscommissie constateert dat er structureel sprake is van vertragingen in projectuitvoering. Dit leidt tot structurele tekorten op de te maken plankosten. Paragraaf 3.3 biedt hiervoor een algemeen overzicht (E3). Deze vertragingen hebben enerzijds oorzaken buiten de invloedssfeer van de gemeente om en anderzijds hebben ze ook te maken met onvoldoende organisatiekracht (B5) en vermogen om complexe processen te regisseren (B3). Juist vanwege het structurele karakter van deze vertragingen is er volgens de commissie sprake van niet aanvaardbare tekorten doordat op zijn minst in de ramingen rekening gehouden moet worden met de structureel hogere plankosten.

Ook de budgetoverschrijdingen van de Stadsgehoorzaal betreffen voor een substantieel deel aanvullende plankosten. De Stadsgehoorzaal is hoe dan ook een voorbeeld waarbij de aanvankelijke verwachtingen over zowel de kosten van het plan als de realisatietijd stelselmatig niet worden waargemaakt (zie ook E2).

De onderzoekscommissie geeft ter illustratie van het algemene beeld een aantal voorbeelden van niet aanvaardbare financiële tekorten:

- In 2006 stemt de raad in met een initiatief om een nieuw poppodium te ontwikkelen op de Nobellocatie. Het college reserveert in haar uitvoeringsprogramma jaarlijks 600.000 euro voor de dekking van de kapitaallasten waaruit de integrale stichtingskosten van de nieuwe poptempel gefinancierd moeten worden. Uit een eerste haalbaarheidsonderzoek (7 november 2006) blijkt dat moet worden uitgegaan van 880.000 euro in de eerste 15 jaar en 760.000 euro in de daarop volgende 25 jaar. Ondanks het geconstateerde tekort worden verschillende scenario's verkend waarbij de beschikbare 600.000 euro als taakstellend moet worden beschouwd (16 januari 2007). Uiteindelijk wordt besloten tot een minder ambitieuze variant en gaat het plan de ontwerpfasen in. Gedurende bijna twee jaar houden raad en college tegen beter weten in de ambitieuze versie van het plan in de lucht, met aanzienlijke plankosten tot gevolg (zie ook E3). Vanuit de ambtelijke kant is in het onderzoek over De Nobel ook aangegeven dat van het college telkens opnieuw calculaties gemaakt moesten worden, omdat de gepresenteerde ramingen te hoog uitpakten in vergelijking met het gestelde financiële kader.<sup>87</sup>
- Zwembad De Zijl, geopend in 2003 als onderdeel van Sportcomplex De Zijl, had in 2007 een exploitatietekort van 230.000 euro, omdat het bad veel minder bezoekers

- had getrokken dan geraamd. Signalen dat een exploitatiegat waarschijnlijk was, werden door het bestuur genegeerd.<sup>88</sup>
- Het project Lakenhal-Lammermarkt betreft de herontwikkeling van de musea in het Lakenhalgebied en het marktplein de Lammermarkt. Dit project ging met de vaststelling van het Masterplein Kijklijn Leiden in 2004 van start. Respondenten geven aan dat er ‘nooit veel toekomstvisie in dit plan heeft gezeten’ en dat ‘besluiten en kredieten uit angst voor overschrijdingen helemaal zijn opgeknipt’.<sup>89</sup> Een audit uit 2007 liet een verwacht negatief resultaat van 9,9 miljoen euro zien waarvoor toen nog geen dekking was gevonden.<sup>90</sup>
  - Het wijkontwikkelingsplan Leiden-Noord had als speerpunten de herziening van Nieuw Leyden, de Groenordhallen en omgeving en het Kooiplein en omgeving. Bij aanbidding aan de raad was er sprake van een tekort van 5,8 miljoen euro. Het gehele project blijkt uiteindelijk te duur om in zijn geheel te worden uitgevoerd. Een ambtelijke audit van 3 september 2006 laat een tekort van 24 miljoen euro zien.<sup>91</sup>
  - Om nieuwbouw van twee ROC-vestigingen te bekostigen verkocht het ROC een aantal panden aan de gemeente Leiden. De verdien capaciteit zou volgens het ambtelijk advies tussen 17 en 21 miljoen euro bedragen.<sup>92</sup> Later bleek dat in het overleg tussen de onderhandelingsdelegaties van de gemeente Leiden en het ROC een hoger bedrag was afgesproken. Door een dergelijke deal ontstaat een groot risico dat bij realisatie van de projecten waarbij deze gekochte panden worden betrokken een niet aanvaardbaar tekort ontstaat.
  - De verbouwing van het oude belastingkantoor bij het station dat de gemeente begin dit jaar van het Rijk heeft gekocht, was begroot op 3,5 miljoen euro. Het uitgangspunt was dat de gemeente het gebouw samen met het CWI en het UWV tien jaar zou gebruiken. De verantwoordelijke projectgroep ging er echter vanuit dat het pand nog dertig jaar mee moest en raamde de verbouwingkosten op 6,5 miljoen euro. De raming is inmiddels aangepast, maar extra onderzoek en de vertraging hebben geleid tot een stijging van het renteverlies van 500.000 euro. Daarnaast is het de verwachting dat door het uitstel een risico is ontstaan van een financiële overschrijding als gevolg van de aanbestedingsmarkt.
  - In 1998 kocht de gemeente Nieuweroord, een locatie met een woontoren uit de jaren zestig aan voor 6,3 miljoen euro. De investering moest worden terugverdiend door na tien jaar te herontwikkelen en 100 dure appartementen te bouwen. Het PRIL 2008 rapporteert dat het resultaat is verslechterd met 1,4 miljoen euro en dat de te verwachte inbrengwaarde in de grondexploitatie tot 4,3 miljoen tekort is opgelopen. Pas in 2008 is een start gemaakt met plannen voor herontwikkeling, terwijl in 2006 al blijkt dat een deel van de woontoren niet meer gebruikt mag worden voor huisvesting omdat deze niet meer voldoet aan de veiligheidseisen van de brandweer. Er zijn bovendien in het project geen risico's geïnventariseerd.
  - In 2007 stemde de raad in met de nieuwbouw van de school voor Praktijkonderwijs aan de Boerhaavelaan. Het begrote tekort viel 0,4 miljoen euro hoger uit, omdat de niet verrekenbare BTW niet in de verwervingen was meegenomen.<sup>93</sup>

### 3.2 Beperkte planrealisatie en maatschappelijke effecten (E2)

De gemeente Leiden slaagt zeer beperkt in het realiseren van haar eigen plannen. Dit werkt ook door in beperkte realisatie van de maatschappelijke effecten die het gemeentebestuur met deze plannen beoogt. Over de hele linie bestaat het beeld dat de gemeente Leiden de afgelopen jaren beter voldoet aan de voorwaarden voor een zorgvuldig en slagvaardig beleidsproces (zie hoofdstuk 2), maar het moet nog veel beter om slagvaardig te besluiten en plannen te realiseren.

#### *Beperkte realisatie van projecten na uitvoeringsbesluit*

De realisatie van projecten na het uitvoeringsbesluit blijft nog steeds structureel achter bij de door de gemeente zelf geformuleerde planning. Er is sprake van een structurele onderschrijding bij de kapitaaldienst. In 2003 is er sprake van een onderschrijding van 3,8 miljoen euro en in de programmarapportage over 2007 gaat het om een bedrag van 5 miljoen euro. In de jaarrekening wordt hierover het volgende gemeld: "Als gevolg van vertraging in de uitvoering van het investeringsprogramma vallen kapitaallasten in diverse programma's vrij. Deze vrijval bedraagt volgens de rapportage ruim 5 miljoen euro."<sup>94</sup>

In de afgelopen drie jaar zien we dat een enkel project wat betreft uitvoering op koers ligt. Het overgrote deel van de projecten is vertraagd. Bij meer dan de helft van de projecten is de realisatie van de geplande investering onder de 15 procent.

Op basis van een uitgevoerde audit erkent het college dat de beperkte realisatie te maken heeft met het stapelen van ambities:

*"Het stapelen van ambities op zowel locatie als stedelijk niveau tijdens het planproces zonder oog voor de consequenties zorgt voor vertraging, vaak ongewenste financiële effecten, ongestructureerde werkwijze door het ambtelijk apparaat en werkt in de hand dat gedane afspraken met derden niet worden nagekomen."*<sup>95</sup>

Realisatie geplande investering	PRIL 2008 (11 projecten)	PRIL 2007 (7 projecten)	MPG 2006 (5 projecten) <sup>96</sup>
Aantal projecten op koers	1	0	0
Realisatie meer dan 75 %	2	0	0
Realisatie minder dan 30 %	7	4	4
Realisatie minder dan 15 %	6	4	2
Overschrijding	1 <sup>97</sup>	0	0

*Figuur 6: realisatie van investeringen van projecten na uitvoeringsbesluit*

#### *Vertraging van projecten voor projectbesluit in de definitiefase*

Een groot aantal projecten vóór het projectbesluit kent ook vertragingen. Het PRIL 2008 laat dit zien. De commissie spreekt geen oordeel uit over de vraag of de vertraging de schuld is van het gemeentebestuur. Wel vindt zij het wel verontrustend dat het beeld wordt opgeroepen dat dit in feite de normale gang van zaken is. Het PRIL 2008 laat zien dat alle projecten voor projectbesluit die zich in de definitiefase bevinden zonder

uitzondering vertraging oplopen (zie kader). Als projecten stelselmatig langer duren, vergt dit een betere planning en een betere raming van plankosten.

#### **Vertragingen in het PRIL 2008**

*Kijkplein/Lakenhal/Lammermarkt:* "Verder zijn er in 2007 geen ontwikkelingen geweest, anders dan verdere vertraging en autonome ontwikkelingen." (p. 108)

*Trekvaartplein:* "De deadlines voor het besteden van ISV-geld en BWS-subsidie is al een aantal keren met toestemming van de subsidieverstrekking naar achteren bijgesteld. Maar nu moet er eind 2008 echt zicht zijn op realisatie van het Trekvaartplein anders moeten we dit geld teruggeven." (p. 117)

*Landschap 5:* "Het project is ernstig vertraagd door enerzijds de verscherpte regelgeving rond fijnstof en geluid. (...) Anderzijds is de vraag hoe dit project in de markt moet worden gezet nog niet helemaal duidelijk." (p. 121)

#### *Oostvlietpolder*

"Ook in 2007 is er (...) geen vooruitgang in de planontwikkeling geboekt. Derhalve is de planuitvoering wederom een jaar vertraagd en is de verwachting dat op zijn vroegst in 2010 gestart kan worden." (p. 126)

*WOP Zuid-West:* "WOP Zuidwest bestaat uit meer deelplannen dan waarover in het PRIL 2008 (evenals het PRIL 2007) wordt gerapporteerd. De reden hiervoor is dat niet alle deelplannen reeds het uitwerkingsniveau hebben dat nodig is om een goed onderbouwde grondexploitatie te maken." (p. 131)

*Dieperhout én Haagse Schouwweg:* "Het project maakte begin 2007 nog onderdeel uit van de woningbouwversnelling. Gebleken is dat de woningen niet over 2010 opgeleverd kunnen worden, zodat er nu geen sprake meer is van versnelling." (p. 137 en p. 146)

*Lorentzhof:* "De onderstaande grafiek laat zien dat het project 1 jaar is vertraagd." (p. 143)

#### *Stadsgehoorzaal: vertraging van realisatie*

De verbouwing van de Stadsgehoorzaal is bij uitstek een voorbeeld van vertraagde realisatie. De gemeenteraad besloot al in 1994 tot renovatie van de Stadsgehoorzaal en de bouw van een tweede zaal. Pas in 2004 komt het als deelproject van het Aalmarktproject tot een projectbesluit. De bouw raakt verder vertraagd. Oplevering wordt op dit moment rond maart/april 2009 verwacht. Veel van de oorzaken van deze vertraging zijn elders in dit rapport al aan de orde geweest. In het kort:

- Dossiers waar de Stadsgehoorzaal als project aan gekoppeld is, lopen vertraging op of worden afgeblazen, waardoor de planvorming rond de Stadsgehoorzaal ook vertraagt. Zo viel met het afblazen van het Sleutelhofproject in 1997 de financiële dekking voor de renovatie van de Stadsgehoorzaal weg. In 2000 wordt de Stadsgehoorzaal onderdeel van het stadsvernieuwingsstructuurplan Aalmarkt. Het plan van 2000 liep daarna diverse keren vertraging op.
- De kosten voor de renovatie van de Stadsgehoorzaal en de bouw van de tweede zaal worden te laag gecalculeerd. De reactie daarop is een voortdurende 'optimalisering': onderzoek op onderzoek volgt om na te gaan of realisatie toch mogelijk is binnen het budget (zie ook C1 en B2). Verkeerde ramingen van budgetten kunnen ook leiden tot vertraging. Dit wordt met betrekking tot de Stadsgehoorzaal ook door het college zelf erkend: "Bij een mogelijke overschrijding

op het budget, zou er vertraging kunnen ontstaan in de uitvoering doordat meerwerk niet meer gehonoreerd kan worden waardoor de bouw stil kan komen te liggen”.<sup>98</sup>

- De gemeente slaagt er niet in regie te voeren over het besluitvormingsproces. De tijd die nodig is voor het doorlopen van bezwaar- en beroepsprocedures wordt te laag ingeschat. De onderhandelingen met belanghebbende bedrijven en deelnemende private partijen lopen moeizaam en vertragen het proces verder. Anno 2008 is een aantal belangrijke knopen nog steeds niet doorgehakt. Het gaat dan om de dekking voor de realisatie van de inrichting van een deel van de Cultuurtuin en de besluitvorming over het Muziekcentrum. Het college zegt hierover: “Door het uitblijven van een bestuurlijk besluit met betrekking tot de toekomstige locatie van het LVC, vertraagt het deelplan Stadsgehoorzaal door langer verblijf van het LVC op zijn huidige locatie. Als gevolg hiervan ontstaat vertraging in de planvorming en de procedures en daarmee hogere kosten”.<sup>99</sup>

### **3.3 Verspilling van plankosten (E3)**

Structureel is er in de gemeente Leiden sprake van een verspilling van plankosten. Deze worden allereerst veroorzaakt door grote vertragingen in de planvorming en het onvermogen realistisch in te schatten hoeveel projecten parallel succesvol uitgevoerd kunnen worden. Verspilling treedt ook op door plankosten die worden gemaakt voor de plannen die in het geheel niet of in zeer sterk gewijzigde of afgeslankte vorm tot uitvoering komen.

#### *Zorgwekkend hoge plankosten bij projecten na uitvoeringsbesluit*

In de paragraaf hiervoor is al gebleken dat er sprake is van een structurele vertraging in de uitvoering van projecten na projectbesluit. Mede als gevolg hiervan zijn de plankosten veel hoger dan verwacht. Dit thema komt stelselmatig aan de orde in het MPG 2006 en het PRIL voor de jaren 2007 en 2008. Telkens roept het college op tot actie, maar vindt er geen rapportage plaats van de acties die ondernomen zijn. De citaten in het kader laten dit zien.

**Uit het MPG 2006**

“Er zijn in 2005 minder plankosten gerealiseerd dan geraamd. In het MPG 2005 waren 6,8 miljoen euro aan plankosten geraamd die een directe relatie hadden met de 68,0 miljoen euro aan kosten. Er is in 2005 4,2 miljoen euro aan plankosten gerealiseerd, 2,4 miljoen minder dan geraamd. Dit verschil is verontrustend. Het verschil had veel groter moeten zijn, gezien de grote vertraging in de investeringen. Het beeld dat de investeringen in de openbare ruimte vertragen, maar dat de plankosten niet rechtevenredig mee vertragen geeft te denken. Dit is een teken dat er een groot plankostenrisico in de projecten zit. Elk jaar vertraging in de realisatie van de projecten betekent dus niet dat er rechtevenredig minder plankosten worden gerealiseerd. Met andere woorden, als de projecten nog niet gereed zullen zijn is de kans groot dat de beschikbare planbegeleidingskosten gespendeerd zijn tijdens de vertraging. Er moet actie ondernomen worden zodat grote financiële problemen in de toekomst kunnen worden voorkomen.” (p. 15)

**Uit het PRIL 2007**

“Er zijn in 2006 ook minder plankosten gerealiseerd dan geraamd. (...) Er is in 2006 2,7 miljoen euro aan plankosten gerealiseerd, 2,2 miljoen euro minder dan geraamd. Dit verschil is verontrustend. Het verschil had veel groter moeten zijn, gezien de vertragingen zoals hierboven verwoord in de investeringen. (...) Het beeld dat de investeringen in de openbare ruimte vertragen, maar de plankosten niet rechtevenredig mee vertragen geeft te denken. Dit is een teken dat er een plankostenrisico in de projecten zit. Elk jaar vertraging in de realisatie van de projecten betekent dus blijkbaar niet dat er rechtevenredig plankosten worden gerealiseerd. Er moet actie ondernomen worden zodat grote financiële problemen in de toekomst kunnen worden voorkomen.” (p. 21)

**Uit het PRIL 2008**

“Aan Plankosten is in 2007 ook 2,7 miljoen euro minder uitgegeven dan begroot. In het PRIL 2007 was 5,7 miljoen euro aan plankosten geraamd die een directe relatie hadden (zijnde de 26 procent) met de 26,5 miljoen aan kosten. In de werkelijkheid is er in 2007 slechts voor 3,7 miljoen geïnvesteerd maar is er toch nog 3,0 miljoen euro aan plankosten gespendeerd. Echter op basis van de hierboven genoemde directe relatie hadden de plankosten ongeveer 0,78 miljoen euro mogen bedragen.

Dat is echter een te gemakkelijke conclusie. Want ook in de plankosten gaat de kost voor de baat. In de projecten moeten over het algemeen eerst plannen en kosten worden gemaakt die het grootste gedeelte van de plankosten veroorzaken. Vervolgens wordt daadwerkelijk met de uitvoering begonnen, die in verhouding minder plankosten kost. Dus het ene jaar meer dan 26 procent en het andere jaar minder. Doelstelling van het gemeentelijk beleid is om gemiddeld uit te komen op 26 procent.

Het beeld dat de investeringen in de openbare ruimte vertragen, maar de plankosten niet rechtevenredig mee vertragen geeft te denken. Dit is een teken dat er een plankostenrisico in de projecten zit. Elk jaar vertraging in de realisatie van de projecten betekent niet dat er rechtevenredig minder plankosten worden gerealiseerd. Komend jaar zal er binnen de cluster Ontwikkeling van de gemeente Leiden worden onderzocht welke maatregelen genomen moeten worden, die er voor zorgen dat de plankosten meer in relatie worden gebracht tot de daadwerkelijke investeringen. Dit risico vraagt om een nadere analyse zodat er pro actief kan worden ingespeeld op eventuele financiële problemen in de toekomst.” (p. 29)

In 2008 bagatelliseert het college de problematiek door – anders dan in de jaren ervoor – de kanttekening te plaatsen dat kosten voor de baat uitgaan. Dit argument is echter niet sterk, omdat er juist sprake is van een structureel patroon van hogere plankosten dan geraamd en het dus niet zo is dat plussen en minnen elkaar opheffen. Een extrapolatie van het tekort aan plankosten is opgenomen in figuur 7. Voor 2007 geldt

dat 36% van geraamde verwervingen en investeringen daadwerkelijk is gerealiseerd (12,1 van 33,7 miljoen euro). Van de geraamde plankosten is al 53% gerealiseerd. Als de plankosten zich verder in dezelfde verhouding ontwikkelen als de geraamde en gerealiseerde verwervingen en investeringen, dan zullen deze over 2007 8,4 miljoen euro bedragen. Dit is een tekort van 2,7 miljoen euro ofwel 7,9% van de oorspronkelijk geraamde investeringen in 2007. In 2005 en 2006 is het beeld soortgelijk: het tekort in de plankosten bedroeg toen respectievelijk 9,2% en 9,7%.<sup>100</sup>

#### Een rekenvoorbeeld

Stel, voor de realisatie van een project is 1000 euro geraamd. De geraamde plankosten zijn 200 euro. Na één jaar blijkt slechts 10% van het project te zijn gerealiseerd: van de geraamde 1000 euro is 100 euro daadwerkelijk geïnvesteerd. In die tijd is 80 euro plankosten gemaakt, 40% van de geraamde 200 euro. Als de plankosten zich in dezelfde verhouding ontwikkelen als de feitelijke investeringen, dan bedragen deze tegen de tijd dat er 1000 euro is geïnvesteerd 800 euro, een tekort van 600 euro ofwel 60% ten opzichte van de totale raming van 1000 euro.

	2005 (MPG 2006)	2006 (PRIL 2007)	2007 (PRIL 2008)
Geraamde verwervingen en investeringen	50,4	38,4	33,7
Gerealiseerde verwervingen en investeringen	18,5	11,6	12,1
Geraamde plankosten	6,8	4,9	5,7
Gerealiseerde plankosten	4,2	2,6	3,0
Extrapolatie plankosten (evenredig aan nog te realiseren verwervingen en investeringen)	11,4	8,6	8,4
<b>Extrapolatie tekort aan middelen t.b.v plankosten</b>	<b>4,6</b>	<b>3,7</b>	<b>2,7</b>
<b>Extrapolatie tekort als % op geraamde verwervingen en investeringen</b>	<b>9,2 %</b>	<b>9,7 %</b>	<b>7,9 %</b>

*Figuur 7: extrapolatie tekort aan plankosten bij evenredige plankosten aan geraamde verwervingen en investeringen over de jaren 2005 tot en met 2007 (zoals gerapporteerd in 2006 tot en met 2008)*

#### Kosten voor plannen die niet of sterk gewijzigd doorgaan

Verspilling van kosten treedt ook op doordat veel plannen niet of in sterk gewijzigde vorm doorgaan, terwijl er veel plankosten en andere kosten worden gemaakt. Tekenend is de uitspraak van wethouder Van Woensel in de openbare hoorzitting op dit punt:

*“Geconstateerd kan worden dat projecten, niet, niet op tijd, te duur of sterk afwijkend van het oorspronkelijke plan worden uitgevoerd. Misschien is er geen sprake van een reële overschrijding omdat er geen budget was vastgesteld, maar er is wel een probleem. Er zijn veel projecten in zijn portefeuille waarvan hem niet duidelijk is hoe men ooit tot die plannen zijn gekomen en hoe ze zouden moeten worden uitgevoerd. Dat is een probleem. Ik noem bijvoorbeeld het Aalmarktproject, de Stadsgehoorzaal, WOP Noord, Woningbouwproductie, bouwlocaties, voormalige ROC, een aantal PRIL-projecten, Oostvlietpolder, Nobel, et cetera.”<sup>101</sup>*

Rond het muziekcentrum De Nobel valt bijvoorbeeld op dat er zeer gedetailleerde berekeningen worden gemaakt, inclusief een ‘Progamm van Eisen’, terwijl op voorhand duidelijk is dat de kosten ver uitstijgen boven het taakstellend ter beschikking gestelde



budget van 600.000 euro. Tekenend is ook het taalgebruik in het raadsvoorstel 'Optimalisatie financiële haalbaarheid Muziekcentrum De Nobel'.<sup>102</sup>

RIGO constateert hetzelfde voor de Stadsgehoorzaal in 2004: "De plannen voor de Stadsgehoorzaal en het LVC verkeren in een prematuur stadium. De gedetailleerde raming voor de kosten van de uitbreiding van de Stadsgehoorzaal en de nauwkeurige toetsing lijken in dat opzicht misplaatst".<sup>103</sup>

### **3.4 Overige effecten (E4)**

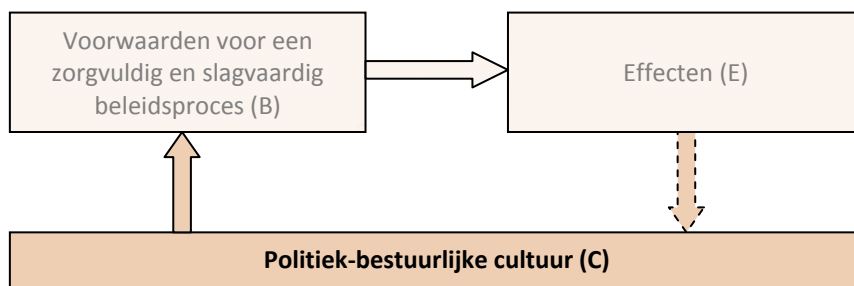
De commissie benoemt nog een aantal effecten dat in dit onderzoek naar voren is gekomen.

Financiële overschrijdingen, sterke vertraging in realisatie van plannen en de verhoging van plankosten die dit met zich meebrengt, leiden tot 'onzichtbare verliezers'. Hoewel wellicht niet direct zichtbaar, leveren andere projecten en/of beleidsterreinen in, omdat er ergens dekking moet worden gevonden voor deze overschrijdingen.

Sterke aandacht voor het maken van nieuwe plannen maakt dat er weinig aandacht is voor wat de gemeente al heeft. Zo is er weinig aandacht voor het onderhoud van het gemeentelijk vastgoed. Omdat er geen totaaloverzicht bestaat over het gemeentelijke vastgoed, is systematisch onderhoud op dit moment ook niet mogelijk. Op de lange termijn leidt dit tot verspilling van kapitaal.<sup>104</sup>

Beperkte planrealisatie leidt niet alleen tot frustratie in de politiek, maar werkt ook door in de samenleving. De beperkte slagkracht van de gemeente wordt gevoeld in de stad en leidt tot negatieve beeldvorming. De commissie heeft geen extern onderzoek gedaan, maar een blik op de kranten laat zien dat ondernemers, bestuurders en burgers in Leiden die met de gemeente van doen hebben, aangeven last te hebben van de beperkte slagkracht van de gemeente.

## 4 Politiek-bestuurlijke cultuur



### 4.1 Grote ambities, geldingsdrang en financiële haalbaarheid (C1)

Het gemeentebestuur heeft grote ambities ten aanzien van de stad. College- en raadsleden zetten zich met hart en ziel in en willen in hun zittingsperiode graag iets moois realiseren voor de stad.

De opgave is deze geldingsdrang af te stemmen op wat haalbaar is. In de bestuurscultuur van Leiden is dit nog onvoldoende het geval en leidt geldingsdrang tot wensdenken: veel aandacht voor ambities en weinig aandacht voor uitvoerbaarheid en financiële mogelijkheden die de gemeente heeft om al deze projecten feitelijk te realiseren. Deze spanning is nog volop aanwezig, maar is inmiddels wel door alle partijen gesignaleerd.

“In het begin en gedurende de rit had men het idee dat de ambities in orde waren, maar konden ze ook worden waargemaakt? Zowel financieel, organisatorisch als waar het het draagvlak in de stad betreft, leek het allemaal veel te hoog gegrepen. Na 2006 werden dus nieuwe prioriteiten gesteld. Leiden heeft in de periode 2003-2006 wel heel veel hooi op de vork genomen.”  
(oud-wethouder Hessing in het openbare gesprek)

#### *Alles is prioriteit*

De stapeling van ambities is eerder geconstateerd in de bestuurskrachtmetingen van 2002 en 2005. In ambities wordt weinig prioritering aangebracht. Alles is belangrijk, waardoor ambities de facto worden gestapeld.<sup>105</sup>

De vraag of de ambities ook allemaal kunnen worden uitgevoerd zonder daarbij keuzes te maken, is doorgaans geen thema van discussie. Een voorbeeld hiervan bieden de moties en amendementen die door de raad werden aangenomen bij de behandeling van het stadsvernieuwingsplan Aalmarkt in 2003 (zie kader).

### Amendementen en moties vertaald in het Projectbesluit Aalmarktproject

In de besluitvorming rond het Aalmarktproject leiden verschillende toezeggingen, amendementen en moties tot verhoging van de ambities en extra inspanningen van het college en de ambtelijke organisatie, bijvoorbeeld bij de behandeling het stadsvernieuwingsplan Aalmarkt in 2003:<sup>106</sup>

“...de geplande voetgangersbinding tussen de Haarlemmerstraat en Stille Rijn niet overkapt mag worden.”

“Actief aan de slag te gaan met de planning van uitbreiding van parkeercapaciteit aan een ring direct rond de binnenstad, waarbij betrokken worden de locaties bij Molen de Valk en aan de Morssingel (stationsgebied en belastinglocatie).” Het college gaf aan dit verzoek gehoor in het Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan.

“De uitgangspunten voor en de opdracht aan de brancheselectiecommissie aan de commissie Economie & Verkeer voor te leggen.” Het college zegt toe bij MAB de garantie te bedingen dat de gewenste kwaliteitswinkels worden gerealiseerd.

“Alles in het werk te stellen om aan de Stille Rijn overal aantrekkelijke voorkanten te realiseren, zodat ook dit deel van het gebied wordt meegenomen in de opwaardering.”

“De exploitatie van de garage zodanig in te vullen, dat er zo min mogelijk verkeersbewegingen op het genoemde tracé als gevolg van de garage ontstaan; dat de ratio's die worden gehanteerd, worden gezien indien er op het genoemde tracé filevorming gaat ontstaan als gevolg van bezoekers aan de Boommarktgarage; in de omgeving dan wel in de garage een substantiële fietsenstalling te realiseren.” In reactie op de motie verkent het college de mogelijkheden voor een alternatieve centrumgarage op het Morspoortterrein inclusief een fietsenstalling.

Inmiddels is binnen de ambtelijke organisatie en het college gesignaleerd dat de stapeling van beleidskaders en eisen het steeds moeilijker maakt om projecten binnen een redelijke termijn en de gestelde financiële kaders te realiseren. De inschatting is bovendien dat het voor projectontwikkelaars bijna onmogelijk is om al deze beleidskaders, wensen en eisen in de realisatie van plannen mee te nemen. In een ambtelijke notitie zijn tientallen visie- en beleidsstukken geïnterpreteerd op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen, verkeer, milieu en duurzaamheid. De analyse is dat het geheel van eisen niet of heel moeilijk binnen één project of één locatie kan worden waargemaakt. Voorbeelden van doelen en normen die gelden zijn: een boomnorm van 0,9 boom per woning, een groennorm van 50 tot 75 m<sup>2</sup> per woning, verbetering van geluidsisolatie, 3% speelvoorzieningen, gebruik van FSC-hout, toekenning van het Veilig Wonen Keurmerk, 25% CO<sub>2</sub>-reductie in het projectgebied, 5% van het energieverbruik binnen het project duurzaam opwekken, verkeersremmende maatregelen, de gedragscode flora- en faunawet.<sup>107</sup>

#### *Eerst de inhoud, dan pas het geld*

Verschillende respondenten geven onafhankelijk van elkaar aan dat financiering in het debat tussen college en raad, maar ook in de ambtelijke organisatie, op de tweede plaats kwam. Een veelgehoorde redenering was volgens hen dat wanneer de dekking voor een project voor de helft rond is alvast

“Er zijn nooit plannen gestrand op geldgebrek, dat geld vonden we wel.” (een oud-wethouder, in het vooronderzoek)<sup>108</sup>

begonnen kan worden. Bij voldoende enthousiasme en daadkracht komt de rest vanzelf binnen. De commissie constateert dat dit beeld sterker geldt voor de periode vóór 2006, maar ook nu nog van toepassing is.<sup>109</sup>

Een recente uiting hiervan is te zien bij het Scheltemacomplex. Besluitvorming over de exploitatie van het Scheltemacomplex vond plaats met een perspectief van vier jaar met het motto 'daarna zien we wel'. In een vroege fase bleek al dat het moeilijk zou zijn om de exploitatie van het Scheltemacomplex door de Stichting Scheltema kostendekkend te krijgen. Op voorstel van het college stemde de raad ermee in pas na vier jaar een marktconforme huur te vragen. Voor de gemeente was er sprake van een risico van 400.000 euro als de stichting die huur na vier jaar niet zou kunnen opbrengen. De verantwoordelijke wethouder gaf in de raad aan dat je die uitgave "dan als een soort cofinanciering zou kunnen beschouwen voor de culturele inhoud die Leiden in die afgelopen periode qua programmering heeft teruggekregen".<sup>110</sup> Inmiddels is duidelijk dat de stichting een aanzienlijk exploitatietekort verwacht in 2009 vanwege huurafracht aan de gemeente.<sup>111</sup>

De spanning tussen ambities en haalbaarheid werkt door in de wijze waarop raad, college en ambtelijke organisatie met elkaar samenwerken (zie C5). Druk op de ambtelijk organisatie om bestuurlijke ambities te realiseren beperkt de ruimte voor ambtenaren om professionele adviezen te geven (zie C6). Het grote aantal plannen bemoeilijkt een heldere aansturing van de ambtelijke organisatie (zie C8).

## 4.2 Pluchepolitiek (C2)

De politieke praktijk in Leiden vertoont veel overeenkomst met 'pluchepolitiek' (voor definitie zie kader).

### **Wat is het richtpunt van de politieke praktijk in een gemeente?**

*Publiekspolitiek:* Publiekspolitiek is naar buiten gericht en is dienstbaar aan het vormgeven van de samenleving. Politieke machtsposities en politieke processen van belangenstrijd en afweging staan in dienst van politieke inhoud en het realiseren van maatschappelijke effecten.

*Pluchepolitiek:* Pluchepolitiek is naar binnen gericht en focust primair op het vestigen en behouden van machtsposities. Politieke inhoud en politiek proces zijn hieraan ondergeschikt.<sup>112</sup>

Uit gesprekken, verslagen van vergaderingen en een evaluatie van de werkwijze van de raad (2007) komt het volgende beeld naar voren:

- In de raad wordt met een behoorlijke scherpte en felheid gedebatteerd. Plezier in het debatteren maakt dat er nogal eens 'op de man gespeeld wordt, in plaats van op de bal'.
- Gedurende debatten wordt er veel geïnterrupteerd. Dit staat bovenin de top 3 grootste ergernissen van raadsleden: "teveel interrupties en interrupties op interrupties".<sup>113</sup>
- Debatten duren lang en leiden naar eigen zeggen van raadsleden zelden tot wijziging van standpunten of andere uitkomsten.
- De raad zoekt soms bewust het conflict op met het college. Wethouders worden klem gezet.

- Vanuit een sterke profileringsdrang vergroten raadsleden onderlinge verschillen uit om zich van elkaar te kunnen onderscheiden.
- Rond veel vraagstukken vindt politisering en polarisering plaats.

Dit beeld is van algemene orde en geldt zowel voor de huidige situatie als voor het verleden. Een aantal respondenten verklaart de Leidse cultuur vanuit de nabijheid van Den Haag ('Tweede Kamertje spelen') en het feit dat Leiden als universiteitsstad veel oud-studenten in de raad heeft.<sup>114</sup> Wethouder De Haan over dit onderwerp:

*“Deze cultuur kwam al veel eerder voor. Het is eigenlijk een erfenis uit de sterk gepolariseerde zeventiger jaren, die zijn in Leiden eigenlijk nooit goed afgesloten. Dit heeft ook blokvorming binnen het college tot gevolg gehad.”<sup>115</sup>*

#### College- en raadsleden over de politieke praktijk in Leiden

“Het functioneren van de Leidse raad is dramatisch. Het maakt niet uit tot welk kamp je behoort, je bent voor of tegen. Het spel is belangrijker dan de knikkers. Alle procedures worden ingezet om de coalitie of de oppositie te beschadigen.” (een collegelid in het vooronderzoek)

“In de cultuur van onze raad ervaar ik bij mijn portefeuille een heel sterke profileringsdrang. Bij een groot onderwerp wil toch eigenlijk wel iedere partij daar een motie op indienen. Die moties gaan natuurlijk wel over de inhoud.” (een collegelid in het vooronderzoek)

“Je kunt hier keurig met elkaar discussiëren, maar op een gegeven moment gaat er toch een kop vanaf.” (een collegelid in het vooronderzoek)

“De politieke leiding zit bij het college. De raadsfracties geven te weinig politieke richting. (...) Ik vind de raad vrij volgzzaam, neemt weinig initiatieven.” (een raadslid in het vooronderzoek)

“Alle vraagstukken werden direct gepolitiseerd en gepolariseerd. Er was ook een regelrechte persoonlijke strijd en op allerlei manieren werden tegenstellingen geschapen dan wel versterkt.” (wethouder De Haan in het openbaar gesprek)

“Aan het eind van de vorige periode was de sfeer in de raad nogal puberaal: kijk ons eens even zelfstandig doen. Er werd veel drukte gemaakt over indicatoren en procedures en weinig over de inhoud en de politiek. Misschien was dat nodig om naar het dualisme toe te groeien dat in 2002 werd geïntroduceerd.” (een raadslid in het vooronderzoek)

“Achteraf was het heel jammer dat de nieuwe bestuurscultuur ruim een jaar lang alleen reden was voor heel veel spannende debatjes, waarvan alleen het debatteren het doel was. Blijkbaar was het vaststellen van een nieuwe cultuur aanleiding tot politieke steekspelletjes en polarisatie.” (een raadslid in het vooronderzoek)

“Ik zie het debat als een spel met soms verliezers, soms winnaars. Maar in de Leidse raad werkt het anders: ik heb nog nooit meegemaakt dat op grond van het gevoerde debat andere inzichten ontstonden.” (de heer Sleijster, raadslid, in het openbaar gesprek)

“Ik heb toch nog het vermoeden dat het spel voor de raad belangrijker is dan de inhoud. Er is nog steeds te weinig aandacht voor de hoofdlijnen; men probeert elkaar in het debat nog steeds te veel vliegen af te vangen.” (burgemeester Lenferink in het openbaar gesprek)

### 4.3 Beperkte externe oriëntatie (C3)

Het optreden van de gemeente Leiden is intern gericht. Van oudsher neemt de gemeente ten opzichte van de omgeving een beheersingsgerichte houding aan. Dit komt onder andere voort uit een sterke overtuiging alles zelf te kunnen en geen andere partijen nodig te hebben voor het realiseren van beleid en projecten. Dit maakt dat de ambtelijke organisatie en het bestuur in eerste instantie minder gevoelig zijn voor wensen en belangen van burgers, maatschappelijke partijen, het bedrijfsleven en buurgemeenten.

In de periode 2002 tot nu is de externe oriëntatie toegenomen. Rond 2002 was er sprake van een ‘wederzijdse vechthouding’ tussen de gemeente en externe partners (zie B8). Na 2002 verbetert de relatie met externe partners. Uit het onderzoek ‘Wanneer werkt participatie?’ blijkt dat er in de periode 2003-2005 nog weinig sprake is van ‘responsief bestuur’. Burgers en maatschappelijke partijen worden relatief laat bij planvorming betrokken en over het algemeen rest er dan nog weinig beleids- of beïnvloedingsruimte. Inspraakreacties worden als belastend ervaren en de cultuur is dan ook om zo min mogelijk aanpassingen te plegen.<sup>116</sup> Vanaf 2006 neemt de samenwerking met externe partners – en daarmee ook de externe oriëntatie – verder toe. Dit geldt met name voor het bestuur: de ambtelijke organisatie is volgens meerdere respondenten nog in zichzelf gekeerd (zie ook B8). Ambtenaren die zich naar buiten willen richten, worden geremd door interne bedrijfsvoeringzaken (zie B3 en B5).<sup>117</sup>

“Ik vind de organisatie erg in zichzelf gekeerd, terwijl Anders Werken pretendeert dat we met de klant werken. Ik heb het idee dat de mensen die hier werken hun eigenbelang voorop stellen en daarna komt pas het belang van de burger. Dat is een harde uitspraak, maar dat is mijn eerste ervaring. (...) In de weken dat ik hier rondloop, heb ik een heleboel interne e-mails gehad van medewerkers met allerlei verzoeken, maar geen van die e-mails had een link met een verzoek van een burger. Daaruit leid ik die interne oriëntatie af.” (een ambtenaar in het vooronderzoek)<sup>118</sup>

De beperkte externe oriëntatie ligt ten grondslag aan de beperkt constructieve samenwerking met externe partijen (zie B8) en remt tegelijkertijd de ontwikkeling van expertise om samen te kunnen werken en als gemeente regie te kunnen voeren over complexe processen (zie B3 en B5). Een naar binnen gerichte blik zorgt op die manier voor minder grip en organisatiekracht en vergroot de kans op het ontstaan van financiële overschrijdingen.

### 4.4 Vrijblijvendheid en gebrek aan visie bij organisatieverandering (C4)

De gemeente Leiden heeft sinds 2000 een groot aantal organisatieveranderingen ondergaan. De heersende cultuur is dat men gemakkelijk benoemt wat er schort aan de organisatie en niet schroomt daar onderzoek naar te doen. Nogal eens spreken raadsleden, collegeleden en ambtenaren vrijblijvend dat het een en ander ‘zou moeten veranderen’. In een aantal gevallen formuleren zij concrete verbetermaatregelen, maar deze worden slechts deels of met veel vertraging uitgevoerd. Vervolgens zijn betrokkenen weer geheel open in het signaleren van problemen, waarna opnieuw een appèl volgt voor de noodzaak van veranderingen. Als er daadwerkelijk concrete

maatregelen worden geïmplementeerd, is er vaak weinig aandacht voor het volgen ervan. Dat maakt dat verschillende maatregelen niet tot blijvende veranderingen leiden. Hier ligt aan ten grondslag dat er aan organisatieveranderingen geen strategische en gemeenschappelijke visie ten grondslag liggen.

Dit patroon komt tot uitdrukking in de organisatieverandering op vier thema's, namelijk het in balans brengen van prioriteiten en uitvoerbaarheid, het doorbreken van verkokering, de projectbeheersing en het versterken van de externe oriëntatie.

#### Organisatieveranderingen sinds 2000

2000	Vaststelling nota verbetering sturing van de organisatie en profielschets gemeentesecretaris
2002	Aankondiging maatregelen naar aanleiding van bestuurskrachtmeting 2002
2004	Notitie "Uitvoering verbetertrajecten Bestuurskrachtmeting (2002) & Nota Sturing (2000)
2004	Oprichting van het Projectmanagementbureau
2004	Invoering van het projectwethouderschap
2004	Vaststelling van het handboek Projectmatig Werken
2005	Reorganisatie van de Dienst Bouwen en Wonen
2007	Implementatieplan Projectmatig Werken (gemeentebreed)
2008	Implementatie van Anders Werken
2008	Nota "Regie op Maat"

#### *Balans tussen wenselijkheid en uitvoerbaarheid*

Al in de notitie "Verbetering sturing van de organisatie/ profielschets gemeentesecretaris" (2000) wordt vastgesteld dat het nodig is beter te bemiddelen tussen bestuurlijke ambities en de financiële en organisatorische mogelijkheden om die ambities te realiseren. Dit keert in verschillende latere verandervoorstellen terug. Een oud-wethouder zegt hierover dat een maatregel van het college naar aanleiding van de bestuurskrachtmeting 2002 het opstellen van een taakstellend meerjarenprogramma is geweest. Een oud-wethouder geeft aan dat deze maatregel niet werkte:

*"De bestuurskrachtmonitor had als conclusie dat er teveel ambitie was binnen de gemeente Leiden. Ik stelde toen voor om een taakstellend meerjarenprogramma te maken als college. Hierin stond wat we in een bepaalde periode wilden realiseren. (...) We hebben toen aan de ambtelijke organisatie gevraagd: wat kan je realiseren? (...) Het lukte niet om het programma helder te krijgen. De ambtelijke organisatie had geen zicht op wat ze kon, er was sprake van zelfoverschatting. Tijd was van tevoren nooit een factor geweest en dat was nu wel zo. Daardoor was het instrument dat we hadden ingezet niet effectief."<sup>119</sup>*

In het PRIL 2007 is te zien dat het college wederom signaleert dat het stapelen van ambities een probleem is om vervolgens als vrijblijvende aanbeveling op te nemen dat het van belang is "vast te houden aan het uitgangspunt van heldere bestuurlijke uitgangspunten".<sup>120</sup> Eenzelfde vrijblijvendheid constateerde de commissie eerder al: het college geeft drie jaar achter elkaar aan (MPG 2006, PRIL 2007 en PRIL 2008) dat hoge plankosten in de toekomst voor financiële problemen kunnen zorgen zonder dat er concrete maatregelen volgen (zie het kader bij E3).

### *Het doorbreken van verkokering*

In de notitie “Verbetering sturing van de organisatie/ profielschets gemeentesecretaris” (2000) spreekt het college ook uit de verkokering te willen doorbreken om tot een meer integrale beleidsvorming en –uitvoering te kunnen komen.<sup>121</sup> Het voorstel was om het vigerende concerndienstenmodel aan te passen. De bestuurskrachtmetingen van 2002 en 2005 constateren dat er nog steeds sprake is van verkokering. De organisatiestructuur die in het kader van Anders Werken is ingevoerd op 1 januari 2008 is bij uitstek gericht op het doorbreken van verkokering. Hoewel verschillende respondenten pessimistisch zijn over het effect van Anders Werken is het nog te vroeg om de resultaten te kunnen beoordelen.

### *Verbetering van projectbeheersing*

Vanaf 2004 zijn diverse maatregelen genomen om tot betere mechanismen voor projectbeheersing te komen (zie kader). Een gedeelte van de initiatieven sterft een stille dood of wordt alleen op beperkte schaal ingevoerd. Naar aanleiding van de procesevaluatie Scheltemacomplex van Twynstra Gudde in april 2006 kondigde het college aan het handboek Projectmatig Werken gemeentebreed in zullen te voeren. In 2007 is het handboek officieel door de concerndirectie gemeentebreed vastgesteld, maar aan het bijbehorende implementatieplan is nog geen uitvoering gegeven. Projectmatig werken blijkt in de praktijk nog lang niet in alle delen van de gemeente te worden toegepast.<sup>122</sup>

### *Versterken van de externe oriëntatie*

In de bestuurskrachtmeting van 2002 werd een niet constructieve relatie tussen de gemeente en externe partijen geconstateerd (zie ook B8). Ondanks verbetertrajecten die voortvloeien uit de bestuurskrachtmetingen lukt het maar mondjesmaat de externe oriëntatie te versterken en de samenwerking met externe partijen te verbeteren. Hoewel toegenomen, wil de externe oriëntatie nog maar moeizaam landen in de gemeentelijke organisatie. In een toespraak ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van de afdeling Stedenbouw in 2007 sprak oud-wethouder Hillebrand:

*“De gewoonte om alles in eigen hand te houden is te sterk ontwikkeld. Op 5 december 2005 organiseerde ik een Sinterklaasconferentie voor de dienst Bouwen en Wonen waarin ik de kunst van het loslaten propageerde. Toch vermoed ik dat de drang om alles tot in detail zelf te willen blijven bepalen nog steeds dominant aanwezig is, ook bij stedenbouw. De investeerders staan in de rij om in Leiden aan de slag te gaan. Laat de stad daar van profiteren en hou hen alstublieft niet op afstand door de zo vertrouwde manier van werken.”*

Ook burgemeester Lenferink en gemeentesecretaris Van den Wijngaart geven in de openbare gesprekken aan dat bij marktpartijen nu nog steeds niet het beeld bestaat dat Leiden is gericht op samenwerking met andere partijen (zie ook B3). Initiatieven om de externe oriëntatie van de gemeente te vergroten zijn dusdanig vrijblijvend gebleken dat er geen sprake is van echte verandering.



*Geen strategische en gemeenschappelijke visie op organisatieverandering*

De commissie is van mening dat de belangrijkste oorzaak van beperkte organisatieverandering een gebrek aan strategische en gemeenschappelijke visie op organisatieverandering is.

*Niet strategisch* wil zeggen dat er weinig aandacht uitgaat naar de volgtijdelijkheid van stappen die moeten worden gezet om voorgenomen veranderingen echt te realiseren. Dat maakt ingrijpen in de organisatie gefragmenteerd. De commissie constateert dat er aan de verschillende veranderingen geen doordachte strategie ten grondslag ligt, in de zin dat er is nagedacht hoe verschillende veranderingen onderling samenhangen en welke voorwaarden vervuld moeten zijn, wil een verandering slagen.<sup>123</sup> Dit wordt ondersteund door de uitkomsten van de Innovatiemonitor Openbaar Bestuur van InAxis waar Leiden aan heeft deelgenomen. InAxis onderscheidt vijf ontwikkelingsfasen die idealiter doorlopen worden bij innovaties. Leiden zet ruim in op innovaties in fase III (integraal, samenhangend en klantgericht werken), terwijl de benodigde verbeteringen in fase II (procesbeheersing en informatisering) nog niet zijn gerealiseerd.<sup>124</sup>

*Niet gemeenschappelijk* wil zeggen dat de noodzaak en het plan van organisatieverandering niet door alle geledingen van de organisatie gedeeld en gedragen worden. Uit gesprekken in het vooronderzoek blijkt dat Anders Werken aanvankelijk niet op brede steun van het college kon rekenen en met name door de ambtelijke top werd gedragen.<sup>125</sup> De commissie spreekt geen oordeel uit over Anders Werken als zodanig, maar de uiteenlopende opvattingen die in het onderzoek naar voren zijn gekomen, wijzen er naar het oordeel van de commissie op dat verschillende geledingen van de ambtelijke organisatie beter hadden kunnen worden betrokken bij de voorbereiding van Anders Werken.<sup>126</sup>

Kortom, de gemeente slaagt er niet goed in om veranderingen in de organisatie door te voeren. Dit maakt het moeilijk om verbeteringen te realiseren op het gebied van bijvoorbeeld projectmatig werken, regievoering, externe samenwerking en financiële huishouding (B3, B5, B8). Gefragmenteerd ingrijpen in de organisatie werkt gevoelens van onzekerheid en onveiligheid in de ambtelijke organisatie in de hand en kan negatieve gevolgen hebben voor de relatie tussen ambtelijke organisatie en college (zie ook C6). Dit cultuuraspect is daarmee een belemmerende factor voor het aanpakken van financiële overschrijdingen, beperkte planrealisatie en hoge plankosten (E1, E2, E3).

#### **4.5 Geen eenduidig samenspel en beperkt wederzijds vertrouwen tussen raad, college en ambtelijke organisatie (C5)**

De raad, het college en de ambtelijke organisatie functioneren in beperkte mate als een eenheid gericht op het gezamenlijk besturen van de gemeente. De afgelopen jaren is dit verbeterd, maar het onderlinge samenspel is op diverse punten nog onvoldoende:

- Een gezamenlijke visie over de gewenste kwaliteit van bestuurlijke processen en het gewenste samenspel hierin tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie én een ingeburgerde werkwijze om deze visie ook dagelijkse praktijk te laten zijn.

- Een heldere taakverdeling tussen de raad en het college waarbij beiden ‘in hun kracht worden gezet’. Voor de raad betekent dit zich toewijden aan de volksvertegenwoordiging, politiek sturen en controleren en voor het college vraagt dit slagvaardig uitvoeren en besturen op basis van heldere en voldoende ruime kaders.
- Helderheid over de verschillende rollen van de raad en het college richting de burgers.<sup>127</sup>

Het beeld is ook dat het onderlinge vertrouwen tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie is verbeterd, maar dat dit nog niet voldoende is om slagvaardig als gemeentebestuur op te treden. Het is zaak blijvend zorg te besteden aan het herstellen van de onderlinge vertrouwensbasis.

#### *Kwaliteit van bestuurlijke processen geen gezamenlijk thema*

Over de vraag wat de gewenste kwaliteit van bestuurlijke processen is, bestaat geen algemene gedeelde visie in de gemeente Leiden. Het vormt geen gezamenlijk thema op basis waarvan er concrete afspraken komen over zaken als:

- Het goed scheiden van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming.
- De kwaliteit van de voorbereiding van vergaderingen door het college. Het gaat dan om het maken van afspraken over de kwaliteit van schriftelijke stukken, het bepalen van de vergaderdoelen en wat de politiek wezenlijke thema's zijn. Het college heeft weliswaar in mei 2007 een workshop gehouden over de kwaliteit van de politieke besluitvorming in Leiden, maar dat heeft nog niet geleid tot een gezamenlijke gedragen werkwijze.<sup>128</sup>
- De kwaliteit van de schriftelijke informatievoorziening is onvoldoende. Ze bevat te veel uitvoeringszaken en is te weinig toegespitst op expliciete politieke keuzes (zie B7). Raadsleden worden hierdoor ook gestimuleerd tot bemoeienis met uitvoeringszaken.<sup>129</sup>
- De kwaliteitscriteria ten aanzien van de totstandkoming en inhoud van de kaders door de raad.<sup>130</sup>
- Een visie op het samenspel tussen de raad en het college waarbij zij geen dubbelwerk doen, maar elkaar versterken. Het is een algemeen beeld dat de raad van Leiden zich veel bezig houdt met uitvoeringszaken en details. Een groot aantal respondenten verwoordt dit in het onderzoek. Het is ook een bevinding uit de evaluatie van de nieuwe werkwijze van de raad uit 2007.<sup>131</sup>
- De actieve informatieplicht. Er is geen gemeenschappelijk beeld over in welke situatie het college de raad moet informeren over voortgang of nieuwe ontwikkelingen die om heroverweging vragen. Ook is niet duidelijk onder welke omstandigheden de raad vertrouwelijk door het college op de hoogte wordt gesteld.
- Een gezamenlijk beeld van wat aanvaardbare en niet aanvaardbare tekorten zijn (zie ook E1). Ook in een situatie van gezonde bedrijfsvoering en adequaat bestuur zijn er financiële minnen (en plussen). Wantrouwen en krampachtig bestuur worden gevoed als elk financieel tekort politiek beladen wordt. De commissie constateert dat dit in de huidige situatie enigszins het geval is.

### *Samenspel binnen het college*

Het samenspel binnen het college is de afgelopen jaren verbeterd. Dit heeft voor een deel te maken met het loslaten van het zogenaamde wethoudersmodel. In dit model zijn de wethouders tegelijkertijd politiek leider en voelen zij zich primair afgerekend op het behalen van politieke successen binnen hun eigen portefeuille. Om deze te realiseren sturen zij zelf een ambtelijk onderdeel aan om hun voorstellen zo krachtig mogelijk te profileren, eerst in het college en vervolgens in de raad. Een gevolg is ook een versterking van verkoking tussen ambtelijke onderdelen (zie C7). Diverse respondenten hekelen het gebrek aan collegialiteit tussen collegeleden in de periode dat het wethoudersmodel van kracht was. Oud-burgemeester Lemstra geeft aan dat ambtenaren waren overgeleverd aan de wethouder met de meeste invloed als gevolg van beperkt collegiaal bestuur.<sup>132</sup> Nogal wat respondenten spreken ook over expliciete ruzies tussen wethouders in stuurgroepen waarbij ook externe partijen betrokken zijn. De betrokken wethouders zelf spreken overigens over goede persoonlijke verhoudingen en zien een gezonde strijd tussen portefeuillehouders als een normale zaak in een politiek-bestuurlijke omgeving.<sup>133</sup>

Met het aantreden van het college in 2006 is de collegialiteit binnen het college sterk verbeterd. Dit heeft te maken met de visie van betrokken collegeleden over wat wenselijke verhoudingen zijn binnen het college én met de invoering van het zogenaamde projectwethouderschap. Een projectwethouder is als enige aanspreekbaar voor het verloop van een project dwars door alle relevante portefeuilles heen. Het is daarbij overigens wel de vraag of de behandeling van een groot project altijd plaatsvindt in de commissie waar de belangrijkste expertise aanwezig is.

### *Samenspel college en ambtelijke organisatie*

De commissie constateert dat het samenspel tussen het college en de ambtelijke organisatie tot 2006 was verstoord. Na het aantreden van het college in 2006 is hierin verbetering gekomen en momenteel is een gezonde basis voor samenwerking weer hersteld. Het is wel zaak dit te bestendigen en verder te verbeteren.<sup>134</sup>

Dat er voor 2006 sprake was van verstoorde verhoudingen komt volgens de commissie tot uitdrukking in een aantal zaken:

- Onvoldoende vertrouwen in de expertise van ambtenaren, waardoor wethouders zich gedwongen voelden op de stoel van ambtenaren te gaan zitten. Eén van hen verwoordt het als volgt: “De wethouders die het meeste voor elkaar kregen, waren de wethouders die zelf uitdrukkelijk stuurden. (...) Ik heb vaak het verwijt gekregen dat ik teveel op details zat, maar anders werd er niets gerealiseerd.”<sup>135</sup>
- Gevoelens van onveiligheid onder ambtenaren om onwenselijke zaken en tegenvallers te melden bij het college (zie ook B4). Volgens ex-top ambtenaar Zwietering had dit ook te maken met onvoldoende professionaliteit van ambtenaren die niet voor hun taak berekend waren.<sup>136</sup>

De ambtelijke leiding ziet voorstellen voor verbetering stranden in het college.

Overigens geven collegeleden aan dat hun initiatieven stranden bij de ambtelijke top.<sup>137</sup>

## 4.6 Geen gezaghebbend 'nee zeggen' (C6)

Centraal thema in dit raadsonderzoek is de bemiddeling tussen politiek-bestuurlijke ambities aan de ene kant en de mogelijkheden om deze ambities ook werkelijk te realiseren. Voor deze bemiddeling tussen het wenselijke en het haalbare is gezaghebbend 'nee zeggen' essentieel. Dit is in de Leidse bestuurscultuur zwak ontwikkeld zowel in de relatie tussen de raad en het college, als in de relatie tussen het college en de ambtelijke organisatie. Als in dit gezaghebbend 'nee zeggen' al ontwikkeling is in de afgelopen tien jaar, dan is dit van zeer zwak tot zwak.

### *College versus raad*

Het gezaghebbend 'nee zeggen' van het college aan de raad is niet sterk ontwikkeld. In een duale bestuurscultuur is het idealiter de taak van het college de politieke ambities van de raad te confronteren met de vraag naar de uitvoerbaarheid. Het gaat dan niet alleen om de vraag naar de technische uitvoerbaarheid van wensen, maar vooral ook om de vraag of alle ambities opgeteld realiseerbaar zijn. In de Leidse bestuurscultuur is het college vooral gericht op de eigen politiek-bestuurlijke ambities goed verwoorden en de raad van het belang ervan overtuigen. Een kritische behandeling van de uitvoerbaarheid van deze ambities krijgt daardoor te weinig aandacht. Dit komt tot uitdrukking in de stapeling van ambities zonder dat wordt nagegaan of deze gezamenlijk kunnen worden opgepakt.

Eerder is het voorbeeld behandeld van aanvullende wensen van de raad via diverse moties bij het projectbesluit Aalmarkt (zie C1), zonder dat de uitvoerbaarheid gethematiseerd wordt. Een ander voorbeeld biedt de Lakenhal en de herontwikkeling van de Lammermarkt. Hier moet het vooral van de raad komen om de vraag naar de uitvoerbaarheid van alle wensen aan de orde te stellen. Dit echter tevergeefs volgens raadslid Sleijster:

*“Bij de uitbreiding van de Lakenhal en de herontwikkeling van de Lammermarkt werden steeds meer elementen in het project opgenomen. Door die verknoping duurde de hele procedure steeds langer. Ook de gang van zaken rond de Nobel vertoont dit kenmerk. Ik heb de indruk dat verhullend en creatief taalgebruik bewust wordt ingezet om dingen goedgekeurd te krijgen. De raad wordt wel geïnformeerd, maar moet heel erg bedacht zijn op dubbele bodems. Het dan ook heel moeilijk om nee te zeggen. Mijn kritische vragen over de Pieterskerk vielen slecht, ook bij mijn eigen wethouder.”<sup>138</sup>*

Gezaghebbend 'nee zeggen' is ook van belang wanneer de bestuurskracht van het gemeentebestuur in het geding is, doordat de raad op de stoel van het college gaat zitten of dusdanig veel vragen stelt dat collegeleden en ambtenaren van hun werk gehouden worden. Meest genoemde voorbeeld is de raadsbemoeyenis met het Bracolterrein. Maar ook de aandacht voor details zoals die soms tot uitdrukking komt in amendementen, moties en schriftelijke vragen kan hier niet onvermeld blijven. De onderzoekscommissie constateert dat een groot aantal voormalige én huidige collegeleden moeite hebben met de detailbemoeyenis van de raad. Tegelijkertijd constateert de onderzoekscommissie dat het college slechts in beperkte mate bewaakt

dat raadsleden op hun stoel gaan zitten en weerwerk biedt tegen deze detailbemoeyenis of deze probeert te voorkomen. Ditzelfde weerwerk vindt ook niet plaats tegen de grote hoeveelheid vragen die raadsleden stellen. Uit de evaluatie van de nieuwe werkwijze van de raad komt dit ook naar voren:

*“Veel van de geïnterviewden geven aan (vooral de wethouders en de ambtenaren) dat het beantwoorden van de schriftelijke vragen veel ambtelijke capaciteit kost en dat kan worden afgevraagd wat raadsleden nu daadwerkelijk doen met de antwoorden op de vragen. Het wordt echter beaamd dat het stellen van schriftelijke vragen een recht is van raadsleden dat moeilijk kan worden ingekaderd.”<sup>139</sup>*

#### *Raad versus college*

Ook de andere kant op, van raad naar college, is gezaghebbend ‘nee zeggen’ beperkt ontwikkeld. De commissie constateert dat de raad in het algemeen een weinig kritisch houding inneemt ten opzichte van het college. Uit gesprekken met raadsleden en (oud-)collegeleden blijkt dat wethouders die fractievergaderingen van hun partij bezoeken over het algemeen weinig weerwerk wordt geboden.

De weinig kritisch opstelling van de raad kwam onder andere naar voren bij de Stadsgehoorzaal. Het Projectbesluit Aalmarkt heeft naar het oordeel van de commissie een hoog ‘hoera’ gehalte. Dat leidde niet tot een kritische opstelling van de raad.

*“De uitvoering is dan voorzien vanaf juli 2006 (te beginnen met de Stadsgehoorzaal). Volgens plan zal in januari 2009 het Aalmarktgebied een metamorfose hebben ondergaan van een doodse enclave naar een onmisbare schakel in de levendige, cultuurrijke binnenstad. Dankzij de gemeente investering in dit gebied zijn particuliere investeerders bereid commerciële risico’s te dragen. Deze samenwerking leidt tot een resultaat waar de binnenstad in ruime zin – en dus de Leidse maatschappij – van profiteert: cultuurhistorisch, economisch, cultureel en ruimtelijk.”<sup>140</sup>*

De raad legde tevens een weinig kritische houding aan de dag bij de behandeling van het RIGO-rapport dat door de raad zelf was bevolen. De reactie van het college en het debat dat erop volgt, hebben uiteindelijk geen consequenties voor de plannen.<sup>141</sup>

#### *Ambtelijke organisatie versus college*

De ambtelijke organisatie van Leiden is loyaal en stelt zich dienstbaar op richting het bestuur – in eerste instantie het college, maar ook de raad. Dit is een groot goed en is iets wat in de Leidse bestuurscultuur behouden moet worden. Tegelijkertijd constateert de onderzoekscommissie dat de ambtelijke organisatie onvoldoende in staat is gebleken gezaghebbend nee te zeggen tegen politiek- bestuurlijke ambities die onuitvoerbaar zijn en die de organisatie niet meer aankan. Oud-burgemeester Lemstra verwoordde dit helder in de openbare hoorzitting:

*“De ambtelijke organisatie is loyaal naar het bestuur en zal niet gauw zeggen dat het echt niet meer kan. Directies en directeuren vinden het op zich wel leuk als er nieuwe zaken bijkomen. Aan de andere kant was men zich er wel van bewust dat er feitelijk niets meer bij kon op het bordje van de ambtenaren. (...) Het bestuur riep van alles en de organisatie zei dat het kon, maar wist niet of de gevraagde zaken echt wel konden worden uitgevoerd. (...) Het college was duidelijk majeur en sturend was en het overruledde het ambtelijk managementteam daarbij. Er was geen sprake van voldoende tegenkracht.”<sup>142</sup>*

Een typerend voorbeeld voor het ontbreken van gezaghebbend ‘nee zeggen’, biedt de praktijk dat het college de kosten van een groot project sterk verminderde vanwege het ontbreken van voldoende financiële ruimte zonder dat de consequenties van de beperktere omvang voor de exploitatie van het project werd onderkend. Diverse ambtenaren beamen dat dit is voorgekomen en dat hier in het verleden onvoldoende weerwerk op is geboden.<sup>143</sup>

Dat gezaghebbend ‘nee zeggen’ van ambtenaren in Leiden zwak ontwikkeld is, heeft verschillende oorzaken:

- Er is niet altijd een balans op persoonsniveau: de in Leiden van oudsher aanwezige sterke wethouders ondervinden geen weerwoord van krachtige ambtenaren. Dit wordt nog eens versterkt wanneer sterke wethouders uitstralen niet open te staan voor kritiek of weerwoord (zie ook B4).
- In een aantal gevallen is er sprake van onvoldoende professionaliteit van ambtenaren om gezaghebbend ‘nee zeggen’ ook waar te kunnen maken (zie ook B-5).
- Een onvoldoende niveau aan bedrijfsmatige beheersing zodat onvoldoende kan worden duidelijk gemaakt hoeveel ambtelijke capaciteit nodig is om taken of opdrachten uit te voeren. Dit maakt het moeilijk met goede argumenten een dam op te werpen tegen overspannen eisen (zie ook B6).
- Hiermee samenhangend is er onvoldoende buffer vanuit de concernleiding om de ambtelijke organisatie als geheel te ‘beschermen’ tegen overmatige bestuurlijke opdrachten. Teveel wordt het gezaghebbend ‘nee zeggen’ een ‘solo-actie zonder rugdekking’, waarbij individuele medewerkers weerwoord moeten bieden tegenover het gehele bestuur of tegen individuele collegeleden.

Op een aantal punten ziet de commissie verbetering optreden. Nog steeds vormt echter de beperkte bedrijfsmatige beheersing een belemmering om gezaghebbend nee te zeggen. Het is voor concerndirectie en bestuur nog steeds niet helder hoeveel ambtelijke capaciteit (en andere kosten) nodig is om bestuurlijke ambities te realiseren (zie B6).

Dit maakt het vervolgens ook voor het college moeilijk om richting de raad helder aan te geven waar ambities hun grenzen vinden in het uitvoerbare. De onderzoekscommissie wil niet voorbijgaan aan het feit dat collegeleden in de openbare hoorzittingen te kennen geven dat dit college nadrukkelijk een meer realistische koers wil varen. Inzicht in wat wel en niet realiseerbaar is, vormt echter wél een voorwaarde om deze realistische koers ook te effectueren.

Een ander punt van aandacht is de implementatie van het cultuurdeel van de reorganisatie Anders Werken. Dit moet nadrukkelijk nog plaatsvinden, inclusief het investeren in de 'weerbaarheid' van medewerkers. De heer Jansen verwoordt dit als volgt in de openbare hoorzitting:

*“De gemeente moet investeren in mensen zodat die hun rol op een verantwoordelijke wijze kunnen vervullen. Dit gebeurt nog lang niet genoeg. Er is een zeer gering opleidingsbudget beschikbaar per medewerker. Dat probleem is aangekaart bij de directie en daar wordt naar geluisterd. Gezien de financiële problematiek ligt dit alles niet zo eenvoudig, maar uiteraard kan er ook zonder kosten worden geïnvesteerd in mensen. Iedere medewerker moet in staat zijn om terug te praten tegen een wethouder en als dat aan de orde is nee te zeggen, voorzien van een goede uitleg. Als dat niet lukt, is anders werken een wassen neus.”<sup>144</sup>*

#### *Mogelijke invloed van groepsdenken*

Een mechanisme dat er volgens de commissie aan kan bijdragen dat ambtenaren, college- en raadsleden moeilijk gezaghebbend nee tegen elkaar zeggen, is groepsdenken. Groepsdenken kan optreden in groepen waar veel waarde wordt gehecht aan het nemen van een unaniem besluit. Dit streven naar unanimiteit vertroebelt het kritisch-rationele oordeelsvermogen van groepsleden en maakt dat zij minder open staan voor informatie die de visie van de groep tegenspreekt.<sup>145</sup> De commissie heeft geen aanwijzingen dat groepsdenken systematisch voorkomt in de gemeente, maar is wel van mening dat groepsdenken van invloed is geweest bij het Scheltemacomplex. Bij het Scheltemacomplex waren raad, college en betrokken ambtenaren onverdeeld enthousiast over de plannen. Dit enthousiasme heeft ertoe geleid dat er willens en wetens is gestart zonder een goede projectmatige aanpak en zowel raad, college als betrokken ambtenaren zich te weinig kritisch hebben opgesteld toen de eerste budgetoverschrijdingen aan het licht kwamen.<sup>146</sup>

## **4.7 Verkokering en vrijblijvendheid (C7)**

De gemeentelijke organisatie is in sterke mate verkokerd. Verschillende diensten en afdelingen die vanuit hun inhoudelijke taak betrokken zijn bij de projecten slagen er onvoldoende in om over de grenzen van hun organisatieonderdeel heen te kijken. Dat betekent dat de interdisciplinaire samenwerking die nodig is voor het realiseren van projecten niet goed tot stand komt. Dit werd geconstateerd in de bestuurskrachtmetingen van 2002 en 2005, maar is ook nu nog aan de orde. Van oudsher sterke kokers (bijvoorbeeld de diensten Bouwen en Wonen en Cultuur en Educatie) zijn met de invoering van Anders Werken weliswaar afgebroken, maar verschillende respondenten geven aan dat verkokering nog steeds zichtbaar is in de houding en het handelen van ambtenaren.<sup>147</sup> Eén van hen waarschuwt voor een nieuw soort verkokering:

*“Maar ik denk dat er kans is op het ontstaan van een andere soort verkokering. Voorheen zaten beleidsmakers van een bepaalde dienst bij elkaar en was er sprake van verkokering tussen diensten. Tegenwoordig is het beleidswerk opgeknipt in zogenaamde aandachtsgebieden. Alle strategen zitten nu bij elkaar, alle ambtenaren die zich bezig houden met tactisch beleid zitten bij elkaar, alle ambtenaren die zich bezig houden met uitvoerend beleid. De verkokering is na de reorganisatie dus veranderd, maar niet verdwenen.”<sup>148</sup>*

De verkokering gaat gepaard met het vermijden van conflicten. De gemeentelijke organisatie beschikt niet over goede conflicthanteringsmechanismen. Belangenafwegingen worden vermeden. Als je er elkaar niet confronteert, ontstaat er ontwijkingsgedrag. Dat betekent dat inhoudelijke discussies, conflicten en eventuele ruzies niet goed worden beslecht. Uit een cultuuronderzoek in het kader van de nulmeting Anders Werken blijkt dat de onderlinge werkrelaties in de ambtelijke organisatie worden gekenmerkt door openheid en behulpzaamheid, maar als het erop aan komt, spreken medewerkers elkaar niet aan op prestaties en gedrag.<sup>149</sup>

De gevolgen van verkokering werden bijvoorbeeld zichtbaar bij het incident over de vallende dakpannen van het Scheltemacomplex (zie ook B5). Bij het eerste cascoherstel van het Scheltemacomplex in 2001, de verbouwing in 2005 en 2006 en het gebruik van het pand door de Stichting Scheltema is een groot aantal gemeentelijke afdelingen betrokken geweest (zie kader). Gebrekkige afstemming tussen deze afdelingen leidde er onder meer toe dat:

- de afdeling Preventie de Stichting Scheltema uitsluitend toestemming geeft voor verhuisactiviteiten, terwijl de adjunct dienstdirecteur Bouwen en Wonen aangaf dat het Scheltemacomplex volledig in gebruik kon worden genomen;
- de afdeling Toezicht en Handhaving geen andere expertise, bijvoorbeeld juridische expertise, heeft ingeschakeld terwijl dat gezien de ernst van het incident wel wenselijk was geweest;
- de voorzieningen voor het voorkomen van vallende dakpannen pas één jaar na het incident worden aangebracht.

#### **De bij het Scheltemacomplex betrokken gemeentelijke afdelingen<sup>150</sup>**

<i>Dienst Bouwen en Wonen</i>	<i>Rol</i>
Ingenieursbureau	Opdrachtgever veiligheidsvoorzieningen tijdens verbouwing
Afd. Toezicht en Handhaving	Toezicht op naleving van voorwaarden bouwvergunning
Afd. Grondzaken	Advies over de mogelijkheden voor een vruchtbare exploitatie van het Scheltemacomplex
Afd. Projectmanagementbureau	Ondersteuning van de projectleiding
<i>Dienst Cultuur en Educatie</i>	
Afd. Onderwijs, Cultuur en Jeugd	Bijdrage aan het vaststellen van maatregelen voor verbetering algemene veiligheid tijdens het bouwproces.
Afd. Accommodaties	Verhuurder en opdrachtgever voor het treffen van veiligheidsvoorzieningen na oplevering.
<i>Dienst Brandweer</i>	
Afd. Preventie	Beoordeling van brandveiligheid van het Scheltemacomplex en afgifte van de gebruiksvergunning na oplevering.



Verkokering belemmert de interne samenwerking en noodzakelijke uitwisseling tussen verschillende gemeentelijke expertises en beperkt op die manier de organisatiekracht van de gemeente (B5) en de mogelijkheid om regie te voeren (B3) en constructief met externe partijen samen te werken (B8). Kortom, verkokering belemmert adequate bemiddeling tussen het wenselijke en het uitvoerbare en vergroot de kans op financiële overschrijdingen.

#### **4.8 Gebrek aan sturing en prioritering in relatie tot werkdruk (C8)**

Kenmerkend voor de Leidse cultuur binnen de ambtelijke organisatie is de beperkte waarde en betekenis van sturing en leiderschap. Gebrek aan sturing en prioriteitstelling gaan gepaard met hoge werkdruk. Een gevolg is dat belangrijke beslissingen de facto laag in de organisatie worden genomen, afhankelijk van waar individuele personen wel of niet tijd aan spenderen. Dit is één van de aanleidingen voor de reorganisatie Anders Werken.

Uit het cultuuronderzoek in februari 2007 dat ten grondslag ligt aan de reorganisatie Anders werken komt naar voren dat er in grote mate sprake is van passief leiderschap en dat het leiderschap weinig inspirerend en sturend is. Voorzover medewerkers inspirerend leiderschap ervaren, heeft dit volgens het onderzoek vooral te maken met leidinggevendenden die zorgen voor een goede sfeer.<sup>151</sup> Vanwege het belang van deze goede sfeer spreken medewerkers binnen Leiden elkaar nauwelijks aan op prestaties en gedrag. De regel 'afspraak is afspraak' probeert men over het algemeen na te leven, maar als dit niet lukt, ervaart men dat niet als storend. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat men hiervoor begrip heeft, omdat iedereen het erg druk heeft en prioriteiten moet stellen.<sup>152</sup> Gevolg is dat belangrijke beslissingen over wat wél en niet prioriteit heeft de facto laag in de organisatie worden genomen.

Gesprekken met diverse leidinggevendenden in het vooronderzoek bevestigen dit beeld. Eén van hen verwoordt dit als volgt:

*“Ja, ik herken een groot deel van de uitkomsten van het rapport. Ik herken in alle lagen van het management weinig inspirerend leiderschap. Dat is wel een generalisatie, want goede voorbeelden zijn er wel degelijk (...) Er zijn veel ambtenaren die het gevoel hebben dat ze alleen voor de wethouder werken (...) Bij delen van de organisatie is een grote mate van ‘arbeiders zelfbestuur’. Die mensen hebben niet veel behoefte aan een sterke manager, want ze zien zichzelf als professional. Ze vragen vervolgens wel om een sterke manager, maar hebben daar eigenlijk geen behoefte aan.”<sup>153</sup>*

Volgens diezelfde leidinggevendenden zijn de resultaten van Anders Werken niet dusdanig groot dat al van een cultuuromslag gesproken kan worden. De onderzoekscommissie constateert dat met de implementatie van Anders Werken pas recent een begin is gemaakt en wil er nadrukkelijk op wijzen dat cultuurveranderingsprocessen een langere tijd en continue aandacht vergen.

## 5 Beoordeling van maatregelen tot nu toe

Eén van de centrale vragen van dit onderzoek is de vraag of de oplossingen die de afgelopen jaren door achtereenvolgende colleges zijn ingezet voldoende zijn om de geconstateerde problematiek van financiële overschrijdingen, beperkte planrealisatie en hoge plankosten in de toekomst te voorkomen. De onderzoekscommissie beantwoordt deze vraag kort en krachtig met nee.

### **Wat is er nog te doen? Burgemeester Lenferink aan het woord**

“Het college is een bestuursorgaan en geen arena. Goede, collegiale samenwerking is van wezenlijk belang. Het college is zich ervan bewust dat alleen op die manier goede dingen voor de stad tot stand gebracht kunnen worden. Het college ziet het nu als zijn taak de kwaliteit van de ambtelijke organisatie verder te verbeteren. Leiden is er nog lang niet:

- Allereerst zal de financiële systematiek nog sterk moeten vereenvoudigen.
- Geld moet duidelijker gekoppeld worden aan inhoud.
- Er moet meer aandacht komen voor risicobeheersing en de bedrijfsvoering.
- Er zal wel geld moeten komen voor het verbeteren van die ambtelijke organisatie.
- De gemeente moet veel minder zelf doen en zich meer inspannen om externe partners aan te trekken en die te inspireren.
- De scheiding van verantwoordelijkheden tussen de gemeente en haar partners moet helder zijn.
- Woningcorporaties moeten meer worden ingeschakeld en dan ook meer de ruimte krijgen.
- Er moet veel meer aandacht komen voor de opbrengstenkant van projecten. Daarmee worden mogelijkheden voor het project zelf en voor de stad als geheel vergroot.
- Het debat in de raad moet op hoofdlijnen gevoerd worden.
- Er moet geen verknoping van allerlei slecht bij elkaar passende onderdelen binnen een project plaatsvinden. Het zwakste onderdeel blokkeert dan de gehele voortgang.
- En iedereen moet zich meer bewust zijn van het feit dat Leiden het als gemeente echt niet alleen kan.”<sup>154</sup>

De problematiek waar de onderzoekscommissie zich over buigt is al sinds 2000 voortdurend onderwerp van discussie. Sindsdien hebben diverse colleges al veel maatregelen genomen. Deze zijn voor een deel ook uitgevoerd en hebben enige effecten gesorteerd. Per saldo is er nog heel veel te doen en roepen alle betrokkenen – raadsleden, collegeleden en ambtenaren – om verbeteringen; dezelfde verbeteringen die de afgelopen jaren herhaaldelijk door anderen zijn genoemd.

Aan de voorwaarden voor een zorgvuldig en slagvaardig beleidsproces is meer dan in het verleden, maar per saldo nog onvoldoende voldaan:

- Het gemeentebestuur bestuurt de stad meer dan voorheen vanuit een omvattende strategische visie, maar dit is nog steeds onvoldoende. Visies zijn gestapeld en bevatten onverenigbare doelen. Ze bieden onvoldoende richting voor het dagelijkse handelen.
- Het vermogen om gezaghebbend politieke knopen door te hakken en prioriteiten te stellen is na de bestuurskrachtmetingen uit 2002 en 2005 verbeterd, maar is nog onvoldoende. Noodzakelijke politieke keuzes worden nog vermeden of vooruitgeschoven. De daaruit voortvloeiende stapeling van ambities leidt ook tot overspannen eisen aan externe partners die daardoor afhaken.

- De regie op besluitvormingsprocessen is onvoldoende. Er zijn vanaf 2004 slagen gemaakt met projectbeheersing en het overzicht is vergroot met het Programma Ruimtelijke Investerings vanaf 2006. Tegelijkertijd is het de afgelopen jaren steeds moeilijker geworden om bestuurlijke processen in goede banen te leiden, omdat bestuurlijke opgaven steeds ingewikkelder zijn geworden.
- Vanaf 2006 is er een verbetering gerealiseerd in de openheid voor feitelijke informatie over risico's, tegenvallers en de uitvoerbaarheid van wensen. Transparantie van bestuur blijft echter een aandachtspunt.
- De organisatiekracht om besluiten uit te voeren is nog onvoldoende. Procedures en mechanismen voor projectbeheersing zijn in principe aanwezig, maar deze moeten nog verder worden ontwikkeld. Dit geldt ook voor de feitelijke expertise om die procedures en mechanismen ook daadwerkelijk effectief en gemeentebreed te kunnen toepassen. Een specifiek aandachtspunt daarbij is de ontwikkeling van politiek-bestuurlijke sensitiviteit in de ambtelijke organisatie.
- Het planning- en controlinstrumentarium en de financiële huishouding van de gemeente stellen raad en college steeds meer in staat om te sturen en controleren. Een doorontwikkeling van de programmabegroting, de reorganisatie van het vermogensbeheer, de invoering van een eenduidig administratiesysteem en de ontwikkeling van het PRIL hebben daar onder andere aan bijgedragen. Er is nog verbetering wenselijk in de vertaling van politiek-bestuurlijke prioriteiten in benodigde ambtelijke capaciteit.
- De kwaliteit van informatievoorziening van ambtelijke organisatie naar college en van college naar raad heeft zich over de afgelopen jaren ontwikkeld, maar is op dit moment nog onvoldoende. Er is met name nog verbetering nodig in de afstemming van de informatie op de behoeften en wensen van in het bijzonder het college of de raad. Informatie kan qua presentatie, overzicht en detailniveau beter worden afgestemd op de specifieke afwegingen die het college respectievelijk de raad te maken hebben.
- De gemeente Leiden zoekt steeds vaker met succes samenwerking met externe partners in het realiseren van eigen ambities. Een aantal voorwaarden voor constructieve voorwaarden is echter nog niet vervuld. De blik kan nog sterker naar buiten worden gericht: met name de ambtelijke organisatie zou zich meer kunnen verplaatsen in de positie van externe partijen om duurzame samenwerkingsrelaties te bevorderen. Daarnaast slaagt de gemeente er nog niet om gewekte verwachtingen waar te maken en gemaakte afspraken na te leven, omdat de interne organisatie die daarvoor nodig is nog niet op orde is.

**Een aantal maatregelen tot nu toe**

Vanaf 2002	Versterking van de samenwerking met buurgemeenten, bedrijven en andere externe partners in de stad
2004	Oprichting van het Projectmanagementbureau
2004	De invoering van een eenduidig en gecentraliseerd financieel administratiesysteem
2004	De invoering van het projectwethouderschap
2004-2005	Reorganisatie van het vermogensbeheer van de gemeente
Vanaf 2005	Versterking van de planning- en controlcyclus
Vanaf 2006	Versterking van collegiaal bestuur
2006	Ontwikkeling van het Programma Ruimtelijke Investerings Leiden
2006	Ontwikkeling van risicoanalysemodellen en toegenomen aandacht risicomanagement
2007	De gemeentebrede vaststelling van het handboek Projectmatig Werken
2007-2008	Invoering van Anders Werken en versterking van de regiefunctie

**Maatregelen die door het college zijn ingezet na 15 mei 2007**

- Actualisatie van de risico-inventarisatie van alle lopende projecten
- De gelegenheid voor projectleiders om alle risico's en onzekerheden te melden en schoon schip te maken
- Grondige doorlichting van een aantal bijzonder risicovolle projecten door een extern bureau
- Heroverwegen van de rol en positie van projectleiders gegeven de veranderende taakopvatting die zij hebben in de rol van regisseur
- Verder versterking van de projectcontrolfunctie (voornemen)

Deze voorwaarden komen gedeeltelijk voort uit de Leidse cultuur zoals die zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. De cultuur van een organisatie is lastig te veranderen en daarmee is het boeken van vooruitgang op de genoemde voorwaarden voor slagvaardigheid en zorgvuldigheid een grote uitdaging. Culturelementen die in dit onderzoek pregnat naar voren gekomen zijn onder meer:

- een sterke vrijblijvendheid in het opzetten en daadwerkelijk doorvoeren van veranderingen in de organisatie én in de onderlinge omgang, wat ertoe leidt dat conflicten worden vermeden en mensen elkaar beperkt aanspreken op prestatie en gedrag;
- beperkte ontwikkeling van gezaghebbend 'nee zeggen' in de relatie ambtelijke organisatie en college en de relatie college en raad;
- het hebben van grote ambities met de stad zonder daarbij heldere prioriteiten te stellen en die te vertalen in een heldere aansturing van de ambtelijke organisatie;
- politiek samenspel om het 'spel' in plaats van het realiseren van maatschappelijke effecten in de stad;
- een onvoldoende heldere verdeling van rollen en taken tussen raad, college en ambtelijke organisatie en een gebrek aan onderling vertrouwen dat een ieder die rollen en taken goed vervult;
- een sterke verkokering in de ambtelijke organisatie.

De onderzoekscommissie constateert dat er met het aantreden van het college in 2006 veel is veranderd, maar dat er nog niet sprake is van de kentering die dit college zelf pretendeerde te realiseren. Als er al een kentering heeft plaatsgevonden, dan is dit in de scherpte waarmee een appèl wordt gedaan op een open bestuurscultuur en een

transparante financiële huishouding. Ook is het aantal ingezette en uitgevoerde maatregelen toegenomen.

Een deel van de problemen is ook gesignaleerd door colleges voor 2006 en ook deze colleges hebben maatregelen ingezet. Constante blijft dat de concrete effecten van de maatregelen nog beperkt blijven. Het aantal budgetoverschrijdingen is afgenomen, maar er is nog wel sprake van grote aantallen niet aanvaardbare tekorten. De realisatie van plannen en maatschappelijke effecten blijft achter en vergt structureel veel meer plankosten dan geraamd.

Kortom, de onderzoekscommissie concludeert dat de tot dusver genomen maatregelen, inclusief de maatregelen die na 15 mei 2007 zijn genomen onvoldoende zijn. Er is meer en ander werk nodig. De uitvoering van dat werk moet ook worden gewaarborgd. Hier reikt de commissie een actieprogramma voor aan (zie hoofdstuk 1).

## Noten

- 
- <sup>1</sup> Dit blijkt uit een ambtelijke notitie van augustus 2008, zie verder C1.
- <sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld: Kamerkrant, *Leiden ontbeert visie, angst regeert*, september 2008.
- <sup>3</sup> Bron: openbare gesprekken met oud-burgemeester Lemstra en burgemeester Lenferink.
- <sup>4</sup> Bron: groepsgesprek vooronderzoek met ambtenaren.
- <sup>5</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met ambtenaar; zie ook Gemeente Leiden, *Programma Ruimtelijke Investerings Leiden 2008*, 23 mei 2008.
- <sup>6</sup> Bron: gesprekken met ambtenaren.
- <sup>7</sup> In de toekomst wordt het DECADE-systeem gemeentebreed gebruikt voor administratie. Dit systeem is nog niet ingevoerd.
- <sup>8</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met ambtenaren.
- <sup>9</sup> Aan deze 'potjescultuur' werd een einde gemaakt met het aannemen van de Nota Vermogensbeheer door de raad in 2005.
- <sup>10</sup> Bron: openbaar gesprek met de heer Jansen, afdelingsmanager Vastgoedontwikkeling en Grondzaken; Gemeente Leiden, *Implementatie Nota Vermogensbeheer Grondzaken*, 7 februari 2006; Gemeente Leiden, *Memo aan het college van B&W ter begeleiding van de uitkomst van de audit Leiden-Noord*, 3 november 2006.
- <sup>11</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met ambtenaren, wethouders en andere betrokkenen.
- <sup>12</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met een ambtenaar.
- <sup>13</sup> Bron: Bekke, H. et al, *Gemeente Leiden Quick Scan Bestuurskracht 2005*, december 2005, p. 11.
- <sup>14</sup> Bron: gesprekken met (oud-)ambtenaren, wethouders en andere betrokkenen.
- <sup>15</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Kredieten Stadsgehoorzaal en LVC*, 13 januari 2006.
- <sup>16</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Projectbesluit Aalmarktproject (B&W 04.1283)*, 9 november 2004.
- <sup>17</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Spreektekst Marc Witteman overschrijdingen Stadsgehoorzaal*, 16 mei 2007.
- <sup>18</sup> Bron: openbaar gesprek met de heer Van den Wijngaart, gemeentesecretaris.
- <sup>19</sup> Bron: openbaar gesprek met burgemeester Lenferink.
- <sup>20</sup> Zie: Partners+Pröpper, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2004.
- <sup>21</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Ruimte voor Nieuw Beleid*, 17 april 2007.
- <sup>22</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met ambtenaren en oud-collegeleden.
- <sup>23</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met oud-ambtenaar.
- <sup>24</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met diverse betrokkenen. Zie ook Twynstra Gudde, *Procesevaluatie Scheltemacomplex*, 6 april 2006.
- <sup>25</sup> Bron: Twynstra Gudde, *Gemeente Leiden. Procesevaluatie Scheltemacomplex*, 6 april 2006.
- <sup>26</sup> Bron: Verbeek, R., *Brief aan het college van B&W over het rapport van Twynstra Gudde*, 23 april 2006.
- <sup>27</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met ambtenaren en andere betrokkenen; Twynstra Gudde, *Procesevaluatie Scheltemacomplex*, 6 april 2006.
- <sup>28</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Besluitenlijst raadsvergadering (RV 05.0068)*, 28 en 30 juni 2005.
- <sup>29</sup> Bron: Twynstra Gudde, *Procesevaluatie Scheltemacomplex*, 6 april 2006.
- <sup>30</sup> Bron: Bruin, A. de, *Verklaring budgetoverschrijding Scheltema*, 30 maart 2006.
- <sup>31</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met ambtenaren en collegeleden.
- <sup>32</sup> Bron: openbaar gesprek met wethouder Van Woensel.
- <sup>33</sup> Bron: openbaar gesprek met wethouder Witteman.
- <sup>34</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met ambtenaren en (oud-)collegeleden; Gemeente Leiden, *Haalbaarheidsonderzoek muziekcentrum (B&W 06.1234)*, 7 november 2006; Gemeente Leiden, *Haalbaarheidsonderzoek realisatie Muziekcentrum Nobel (RV 08.0041)*, 24 april 2008.
- <sup>35</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Kaderbesluit Muziekcentrum de Nobel (B&W 08.0710)*, 22 juli 2008.

- 
- <sup>36</sup> Bron: verslag openbaar gesprek met burgemeester Lenferink.
- <sup>37</sup> Dit werd al geconstateerd in de bestuurskrachtmetingen van 2002 en 2005 en is door meerdere respondenten onderschreven.
- <sup>38</sup> Bron: verslag openbaar gesprek met de heer Zwietering, oud-directeur Bouwen en Wonen, p. 21.
- <sup>39</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met ambtenaren.
- <sup>40</sup> Bron: nadere toelichting per e-mail van wethouder Van Woensel naar aanleiding van het openbaar gesprek met hem; gesprekken vooronderzoek met ambtenaren.
- <sup>41</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Organisatieontwikkeling dienst Bouwen en Wonen* (B&W 04.1515), 31 december 2004.
- <sup>42</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met ambtenaren en (oud-)wethouders.
- <sup>43</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met ambtenaren; openbaar gesprek met de heer Van den Wijngaart, gemeentesecretaris. Zie verder Gemeente Leiden, *Implementatieplan Projectmatig Werken gemeentebreed – Anders Werken in uitvoering*, 31 oktober 2007.
- <sup>44</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met ambtenaren.
- <sup>45</sup> Bron: openbaar gesprek met burgemeester Lenferink; gesprekken met (oud-)ambtenaren en (oud-)collegeleden.
- <sup>46</sup> Bron: openbaar gesprek met de heer Jansen, afdelingsmanager Vastgoedontwikkeling en Grondzaken; openbaar gesprek met de heer Zwietering, oud-directeur Bouwen en Wonen; gesprekken vooronderzoek met ambtenaren.
- <sup>47</sup> Bron: openbaar gesprek met burgemeester Lenferink; gesprekken vooronderzoek met ambtenaren en (oud-)collegeleden.
- <sup>48</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Beknopte rapportage opdrachtgeverschap rondom treffen veiligheidsvoorzieningen in en om Scheltemacomplex 2002-2007*, 2 juni 2008, p. 10.
- <sup>49</sup> Bron: openbaar gesprek met wethouder Van Woensel.
- <sup>50</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met ambtenaren.
- <sup>51</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met betrokkenen.
- <sup>52</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Stand van zaken Uitbreiding en verbouwing Stadsgehoorzaal* (B&W 06.0821), 7 juli 2006; openbaar gesprek met wethouder Witteman.
- <sup>53</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met een ambtenaar.
- <sup>54</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Brief aan de raad van B&W betreffende projectcontrol: risico-inventarisatie en verbetermaatregelen*, 20 november 2007.
- <sup>55</sup> Bron: openbaar gesprek met wethouder Van Woensel.
- <sup>56</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met ambtenaren.
- <sup>57</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Evaluatie nieuwe werkwijze raad – conclusies en aanbevelingen*, 18 juli 2007, p. 13.
- <sup>58</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met wethouders en raadsleden; openbaar gesprekken met mevrouw Van den Berg en de heer Sleijster, raadsleden.
- <sup>59</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Overleg Raad van Commissarissen SGZ en wethouder*, 18 januari 2006; verslag openbaar gesprek met oud-wethouder Hessing.
- <sup>60</sup> Dat raadsleden het stuk in bezit hadden, blijkt onder meer uit de agenda van de vergadering van de raadscommissie Onderwijs en Samenleving van 10 oktober 2006 waar het stuk voor het eerst werd behandeld: Gemeente Leiden, *Concept agenda vergadering raadscommissie O&S*, 10 oktober 2006.
- <sup>61</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Brief aan de raad met de stand van zaken van het Aalmarktproject* (B&W 08.0459), 3 juni 2008, p. 6.
- <sup>62</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Evaluatie nieuwe werkwijze raad – conclusies en aanbevelingen*, 18 juli 2007, p. 17.
- <sup>63</sup> Met externe partners bedoelt de commissie het bedrijfsleven (bijvoorbeeld projectontwikkelaars waarmee de gemeente projecten realiseert), georganiseerde en ongeorganiseerde burgers die belang hebben bij en worden geraakt door het beleid van de gemeente, belangrijke maatschappelijke instellingen (bijvoorbeeld de universiteit en het universitair medisch centrum), en buurgemeenten.

- 
- <sup>64</sup> Bron: Bekke, H. et al, *Gemeente Leiden Hoofdrapport Onderzoek bestuurskracht*, september 2002.
- <sup>65</sup> Bron: verslag openbaar gesprek met de heer Zwietering, oud-directeur dienst Bouwen en Wonen.
- <sup>66</sup> Bron: Bekke, H. et al, *Gemeente Leiden Hoofdrapport Onderzoek bestuurskracht*, september 2002.
- <sup>67</sup> Bron: Bekke, H. et al, *Gemeente Leiden Quick Scan Bestuurskracht 2005*, december 2005, p.19
- <sup>68</sup> Bron: Bekke, H. et al, *Gemeente Leiden Quick Scan Bestuurskracht 2005*, december 2005, p.18.
- <sup>69</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met collegeleden en ambtenaren.
- <sup>70</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met betrokkenen; verslag openbaar gesprek met mevrouw Unger, directeur Stadsgehoorzaal ; verslag openbaar gesprek met de heer Koek, artistiek leider Veenfabriek.
- <sup>71</sup> Bron: Leidsch Dagblad, *Incompetentie van gemeente meer dan zat*, 4 juli 2008.
- <sup>72</sup> Bron: openbaar gesprek met burgemeester Lenferink.
- <sup>73</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Voortgangsrapportage investeringen* (RV 04.0030), 17 februari 2004.
- <sup>74</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Evaluatie Rembrandt 400 Leiden* (B&W 07.0485), 8 mei 2007.
- <sup>75</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met een ambtenaar.
- <sup>76</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met ambtenaren.
- <sup>77</sup> Bron: verslag openbaar gesprek met wethouder Witteman.
- <sup>78</sup> Bron: gesprek van de commissie met wethouder Witteman d.d. 9 april 2008.
- <sup>79</sup> In de brief aan de raad van 3 juni 2008 wordt aangegeven dat het beschikbare krediet 11.974.000 euro bedraagt. Hierbij is geanticipeerd op een aanvullend krediet van 400.000 euro dat naar verwachting bij de besluitvorming over het PRIL 2009 beschikbaar komt. Het gaat daarbij om het effectueren van financiële maatregelen die op 24 april 2007 al zijn aangekondigd (bron: gesprek vooronderzoek met een ambtenaar).
- <sup>80</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Haalbaarheid realisering Stadsgehoorzaal* (RV 06.0172), 22 december 2006 en Gemeente Leiden, *Brief van College van B&W aan gemeenteraad* (RV 07.0057), 24 april 2007.
- <sup>81</sup> Bron: RIGGO, *Analyse Raadsvoorstel Projectbesluit Aalmarkt*, november 2004, p. 22; op p. 26 stelt RiGo het volgende: 'De raming in het raadsvoorstel lijkt mede geënt te zijn op de wens om voor de Stadsgehoorzaal op een bedrag van 8,5 miljoen euro uit te komen'.
- <sup>82</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Eerste reactie op RIGGO-analyse van raadsvoorstel Projectbesluit Aalmarkt*, 29 november 2004, p. 4 ; Gemeente Leiden, *Nadere beantwoording raadvragen betreffende Projectbesluit Aalmarkt*, 21 december 2004, p. 2.
- <sup>83</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met (oud-)ambtenaren.
- <sup>84</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met (oud-)collegeleden.
- <sup>85</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met extern betrokkenen bij Scheltemacomplex en Stadsgehoorzaal; Gemeente Leiden, *Uitgaven verbouwing Scheltema*, 10 mei 2005.
- <sup>86</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Projectbesluit Aalmarktproject* (B&W 04.1283), 9 november 2004; Gemeente Leiden, *Brief aan de raad met de stand van zaken van het Aalmarktproject* (B&W 08.0459), 3 juni 2008, p. 2-3.
- <sup>87</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met een ambtenaar.
- <sup>88</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met een oud-wethouder; gemeentelijke persberichten over de Zijl van 2 juni 2007 en 6 oktober 2007 op [www.sleutelstad.nl](http://www.sleutelstad.nl).
- <sup>89</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met ambtenaren en een wethouder.
- <sup>90</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met een wethouder en een raadslid; Gemeente Leiden, *Kijkplein Leiden Masterplan*, mei 2004; Gemeente Leiden, *Audit Lakenhal/ Lammermarkt* (B&W 07.0288), 13 maart 2007.
- <sup>91</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Memo aan het college van B&W ter begeleiding van de uitkomst van de audit Leiden-Noord*, 3 november 2006.
- <sup>92</sup> Bron: openbaar gesprek met de heer Jansen, afdelingsmanager Vastgoedontwikkeling en Grondzaken.



- 
- <sup>93</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Programma Ruimtelijke Investerings Leiden 2008*, 23 mei 2008, p. 67.
- <sup>94</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Jaarverslag en Jaarrekening 2003*, april 2004, p. 43; Gemeente Leiden, *Programmarapportage en productenrapportage 2007* (RV 07.0115), 25 september 2007, p. 4.
- <sup>95</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Programma Ruimtelijke Investerings Leiden 2007*, 27 april 2007, p. 34.
- <sup>96</sup> Inclusief categorie 'overige'.
- <sup>97</sup> Het gaat hier om het project Aalmarkt.
- <sup>98</sup> Gemeente Leiden, *Actuele financiële stand van zaken van het deelproject 'Uitbreiding en verbouwing van de Stadsgehoorzaal'* (B&W 08.0460), 3 juni 2008, p. 2.
- <sup>99</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Brief aan de raad met de stand van zaken van het Aalmarktproject* (B&W 08.0459), 3 juni 2008; Gemeente Leiden, *Actuele financiële stand van zaken van het deelproject 'Uitbreiding en verbouwing van de Stadsgehoorzaal'* (B&W 08.0460), 3 juni 2008, p. 2 en 3.
- <sup>100</sup> Over het Aalmarktproject zegt het college op 3 juni 2008 dat er sprake is van jaarlijkse plankosten van 0,35 miljoen euro en dat de gereserveerde plankosten tekort zullen schieten als gevolg van de vertraging (Zie Gemeente Leiden, *Brief aan de raad met de stand van zaken van het Aalmarktproject* (B&W 08.0459), 3 juni 2008, p. 2). Dit duidt dus ook op evenredige toename aan kosten.
- <sup>101</sup> Bron: openbaar gesprek met wethouder Van Woensel.
- <sup>102</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Haalbaarheidsonderzoek muziekcentrum* (B&W 06.1234); Gemeente Leiden, *Haalbaarheidsonderzoek realisatie Muziekcentrum Nobel* (RV 08.0041), 24 april 2008.
- <sup>103</sup> Bron: RIGO, *Analyse Raadsvoorstel Projectbesluit Aalmarkt*, november 2004, p. 25. Het college beaamt overigens deze stelling in zijn reactie op het Rigo-rapport: zie Gemeente Leiden, *Eerste reactie op RIGO-analyse van raadsvoorstel Projectbesluit Aalmarkt*, 29 november 2004, p. 1.
- <sup>104</sup> Bron: openbaar gesprek met de heer Jansen, afdelingsmanager Vastgoedontwikkeling en Grondzaken; gesprek vooronderzoek met een ambtenaar.
- <sup>105</sup> Bron: Bekke, H. et al, *Gemeente Leiden Hoofdrapport Onderzoek bestuurskracht*, september 2002; Bekke, H. et al, *Gemeente Leiden Quick Scan Bestuurskracht 2005*, december 2005.
- <sup>106</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Projectbesluit Aalmarkt* (RV 04.0157), 9 november 2004.
- <sup>107</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Ambtelijke notitie over knellende kaders*, augustus 2008.
- <sup>108</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met oud-collegelid.
- <sup>109</sup> Zie bijvoorbeeld: openbaar gesprek met de heer Sleijster, raadslid voor de VVD.
- <sup>110</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Verslag van de vergadering van de Raadscommissie voor Onderwijs en Cultuur*, 16 juni 2005.
- <sup>111</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Exploitatiebegroting Scheltema*, 20 maart 2008.
- <sup>112</sup> Bron: Pröpper, I. en H. Kessens, *Tussen pluche en publiek*, Bussum, 2005, p. 24-25.
- <sup>113</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Evaluatie werkwijze raad resultaten*, 22 juni 2007, p.12
- <sup>114</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met (oud)-collegeleden, raadsleden en ambtenaren.
- <sup>115</sup> Bron: openbaar gesprek met wethouder De Haan.
- <sup>116</sup> Bron: NICIS/ Partners+Pröpper, *Wanneer werkt participatie? Een onderzoek bij de gemeenten Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak*, in opdracht van het Stedelijk Innovatieprogramma, Vught, 2006.
- <sup>117</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met ambtenaren.
- <sup>118</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met ambtenaren.
- <sup>119</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met een oud-wethouder.
- <sup>120</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Programma Ruimtelijke Investerings Leiden 2007*, 27 april 2007, p. 34.
- <sup>121</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Verbetering sturing van de organisatie/ profielschets gemeentesecretaris*, 27 juni 2000.
- <sup>122</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Implementatieplan Projectmatig Werken gemeentebreed – Anders Werken in uitvoering*, 31 oktober 2007; gesprekken vooronderzoek met ambtenaren.

- 
- <sup>123</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met ambtenaren.
- <sup>124</sup> Bron: InAxis, *Handboek Innovatiemonitor Openbaar Bestuur – Verslag proeftuin 'Fysieke handhaving' 100.000+ gemeenten*, Den Haag, 2004.
- <sup>125</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met ambtenaar.
- <sup>126</sup> Bron: openbaar gesprek met de heer Zwietering, directeur Bouwen en Wonen tot 2005; groepsgebesprek vooronderzoek met ambtenaren.
- <sup>127</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Evaluatie nieuwe werkwijze raad – conclusies en aanbevelingen*, 18 juli 2007, p. 12.
- <sup>128</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Evaluatie nieuwe werkwijze raad – conclusies en aanbevelingen*, 18 juli 2007, p. 12.
- <sup>129</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Evaluatie nieuwe werkwijze raad – conclusies en aanbevelingen*, 18 juli 2007, p. 13.
- <sup>130</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Evaluatie nieuwe werkwijze raad – conclusies en aanbevelingen*, 18 juli 2007, p. 12 en 13.
- <sup>131</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Evaluatie nieuwe werkwijze raad – conclusies en aanbevelingen*, 18 juli 2007, p. 12.
- <sup>132</sup> Bron: openbaar gesprek met oud-burgemeester Lemstra.
- <sup>133</sup> Bron: openbare gesprekken met oud-wethouder Hessing en oud-wethouder Hillebrand.
- <sup>134</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met (oud-)ambtenaren en (oud-)collegeleden; openbare gesprekken met onder meer de heer Zwietering, oud-directeur Bouwen en Wonen, gemeentesecretaris Van den Wijngaart en oud-wethouders Hillebrand en Hessing.
- <sup>135</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met een oud-collegelid.
- <sup>136</sup> Bron: openbaar gesprek met de heer Zwietering, directeur Bouwen en Wonen tot 2005.
- <sup>137</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met collegeleden.
- <sup>138</sup> Bron: verslag openbaar gesprek met dhr. Sleijster, raadslid voor de VVD.
- <sup>139</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Evaluatie nieuwe werkwijze raad – resultaten*, 22 juni 2007, p. 18.
- <sup>140</sup> Bron: Gemeente Leiden, *Projectbesluit Aalmarkt (B&W 04.0157)*, 9 november 2004.
- <sup>141</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met ambtenaren, wethouders en raadsleden; openbare gesprekken met mevrouw Van den Berg en de heer Sleijster, raadsleden.
- <sup>142</sup> Bron: openbaar gesprek met oud-burgemeester Lemstra.
- <sup>143</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met (oud-)ambtenaren.
- <sup>144</sup> Bron: verslag openbaar gesprek met de heer Jansen, afdelingsmanager Vastgoedontwikkeling en Grondzaken.
- <sup>145</sup> Zie bijvoorbeeld het boek *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* van Graham Allison die de concept sociaal-psychologische concept 'groupthink' van Janis voor het eerst toepaste op bestuurlijke vraagstukken.
- <sup>146</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met (oud-)ambtenaren en (oud-)collegeleden; openbare gesprekken met de heer Zwietering, oud-directeur Bouwen en Wonen, oud-wethouders Hessing en Hillebrand. Zie ook Gemeente Leiden, *Verslag van de vergadering van de Raadscommissie voor Onderwijs en Cultuur*, 24 mei 2005.
- <sup>147</sup> Bron: gesprekken vooronderzoek met ambtenaren; openbaar gesprek met de heer Van den Wijngaart, gemeentesecretaris; Keuning, S., Meeuwen, L. van, Schmidt, C., *Rapportage: Nulmeting 'Anders Werken' Gemeente Leiden*, 16 februari 2007.
- <sup>148</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met een ambtenaar.
- <sup>149</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met een ambtenaar.
- <sup>150</sup> De aanduidingen van de afdelingen zijn afkomstig uit de organisatiestructuur van de ambtelijke organisatie zoals die was voor de invoering van Anders Werken op 1 januari 2008.
- <sup>151</sup> Bron: Keuning, S., Meeuwen, L. van, Schmidt, C., *Rapportage: Nulmeting 'Anders Werken' Gemeente Leiden*, 16 februari 2007, p. 21 en 22
- <sup>152</sup> Bron: Keuning, S., Meeuwen, L. van, Schmidt, C., *Rapportage: Nulmeting 'Anders Werken' Gemeente Leiden*, 16 februari 2007, p. 33.
- <sup>153</sup> Bron: gesprek vooronderzoek met ambtenaar.
- <sup>154</sup> Bron: openbaar gesprek met burgemeester Lenferink.



# Bijlagen

## 1 Historische overzichten

### *Stadsgehoorzaal*

Omdat de Stadsgehoorzaal onderdeel uitmaakt van het Aalmarktproject zijn bepaalde gebeurtenissen in het Aalmarktproject opgenomen in het onderstaande overzicht.

Datum	Gebeurtenis
Januari 1994	De gemeenteraad besluit tot renovatie van de Stadsgehoorzaal en aanbouw van een kleine zaal. Uit onderzoek van een extern bureau was gebleken dat met een kleine zaal de culturele en commerciële capaciteit vergroot zou worden. De verbouwing zal in twee fasen plaats vinden: de grote zaal in de eerste fase en kantoorruimtes, artiestenruimtes, laden en lossen en de kleine zaal in de tweede fase.
Februari 1995	De gemeenteraad besluit om de tweede fase in juni/juli 1997 te starten.
1997	Het Sleutelhof project wordt afgeblazen, waardoor de financiële dekking voor de renovatie van de Stadsgehoorzaal wegvalt.
Juni 1997	In een nota van de dienst Cultuur en Educatie worden de kosten voor de tweede fase geraamd op 7 miljoen gulden. De financiële dekking zou plaats moeten vinden door middel van sponsorgelden van de Stadsgehoorzaal (1,17 miljoen gulden) en een gemeentelijke bijdrage van 5,83 miljoen gulden.
Juni 1998	De gemeenteraad stemt in met een studieovereenkomst en een haalbaarheidsovereenkomst tussen de gemeente en projectontwikkelaar MAB.
September 2000	De gemeenteraad stelt stadsvernieuwingsstructuurplan Aalmarkt e.o. vast.
Mei 2001	Projectontwikkelaar MAB raamt de kosten van de Stadsgehoorzaal, inclusief kleine zaal, op 12.983.000 gulden.
December 2001	De gemeenteraad bespreekt het planconcept Aalmarkt en de conceptovereenkomst met MAB. Er wordt echter geen besluit genomen in verband met een referendumaanvraag. Verder wordt Wytze Patijn aangesteld als supervisor van het Aalmarktproject.
Januari 2002	Het College van B&W heeft met de Werkgroep Referendum Aalmarkt een overeenkomst getekend, waarin is vastgelegd dat het plan 'Leve de Aalmarkt' wordt ingetrokken. In ruil daarvoor ziet de Werkgroep af van het plan om een referendum te houden.
Begin 2002	Er wordt een klankbordgroep opgericht, bestaande uit verschillende belanghebbenden. Deze Projectgroep Nieuw Aalmarktplan krijgt de opdracht om een alternatief plan op te stellen voor het planconcept Aalmarkt.
Oktober 2002	De Projectgroep Nieuw Aalmarktplan presenteert nieuw plan aan het college van B&W.
2002-2003	Het College van B&W koopt alle rechten op het plan 'Leve de Aalmarkt' van 2001 af. Daardoor heeft de gemeente formeel geen enkele verplichting meer naar MAB toe. De gemeente is echter voornemens om voor de ontwikkelingsfase een overeenkomst te sluiten met MAB.
Mei 2003	Het College van B&W neemt een besluit over het nieuwe Aalmarktplan. Dit besluit bevat verschillende wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke plan, zoals de sloop van de Aalmarktschool in plaats van verbouwing.
Oktober 2003	De gemeenteraad stelt het stadsvernieuwingsplan Aalmarkt e.o. vast. Daarmee worden de randvoorwaarden voor het project duidelijk. De raad aanvaard één amendement en vijf moties, waaronder een motie om de inwoners van Leiden

Datum	Gebeurtenis
	een beslissende stem te geven bij het besluit welk architectonisch ontwerp zal worden uitgevoerd.
December 2003	Het College van B&W besluit om een brief te sturen naar de Stadsgehoorzaal naar aanleiding van een noodkreet over de slechte bouwkundige staat van het gebouw. De gemeente erkent de ernst van de situatie en zegt toe verbeteringen te realiseren. De gemeente zal de kosten betalen van de werkzaamheden die onder de verantwoordelijkheid van de verhuurder vallen.
April 2004	Het concept structuurplan van architectenbureau Van Mourik Vermeulen wordt besproken met de dienst Cultuur en Educatie en de Stadsgehoorzaal. Op basis van dit overleg zal het structuurplan verder vormgegeven worden. De laatste versie dateert van 14 oktober 2004.
September-oktober 2004	Adviesbureau Rienks Mooij stelt een plan van aanpak op voor het hele traject van ontwerp, Europese aanbesteding en uitvoering. Het plan van aanpak gaat uit van uitvoering in de periode juli 2006 – augustus 2007. Adviesbureau Rienks Mooij raamt de bouwkosten van de Stadsgehoorzaal globaal op 8,4 miljoen euro.
November 2004	Het college biedt het Projectbesluit Aalmarkt aan de gemeenteraad aan. Het Projectbesluit vormt een aanpassing op het stadsvernieuwingsplan van 28 oktober 2003. De belangrijkste aanpassing is het schrappen van een ondergrondse parkeergarage om kosten te besparen. Bijkomend gevolg is dat de realisatie van het project 1 tot 3 jaar vertraging op zal lopen, omdat het plan als geheel opnieuw in procedure moet worden gebracht. Het college stelt voor om op zo kort mogelijke termijn de tweede zaal te realiseren en de keuken-, kantoor- en foyerfuncties te vernieuwen.
November 2004	De gemeenteraad geeft adviesbureau RIGO de opdracht tot een contra-expertise van het Projectbesluit Aalmarkt. De grond- en bouwexploitatie moet worden doorgelicht om de financiële haalbaarheid en de gehanteerde aannamen te kunnen toetsen. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor planrisico's.
November 2004	RIGO brengt rapport uit aan de gemeenteraad. Het algemene oordeel is dat het plan Aalmarkt met grond- en bouwexploitatie onvoldoende uitvoerbaar is. Het planrisico bedraagt volgens RIGO 3 tot 6 miljoen euro.
November 2004	Het college neemt afstand van het rapport en bestrijdt de kritiek op de financiële onderbouwing en de haalbaarheid van de planning.
December 2004	De gemeenteraad stelt het Projectbesluit Aalmarkt en de bijbehorende financiële kaders vast.
November 2005	Het college vraagt de gemeenteraad kredieten te verlenen voor de Stadsgehoorzaal, LVC en twee bruggen. Voor de planvoorbereiding en planuitvoering van de uitbreiding van de Stadsgehoorzaal vraagt het College om een krediet van 8,5 miljoen euro ter aanvulling op de investering van 1 miljoen euro van MAB.
Januari 2006	Er vindt overleg plaats tussen de Stadsgehoorzaal en wethouder Hessing. De Stadsgehoorzaal twijfelt of het na de verbouwing de geplande eigen bijdrage van 1,7 miljoen euro op kan brengen uit de exploitatie.
Januari 2006	De gemeenteraad gaat akkoord met het verlenen van een aanvullend krediet van in totaal 9.500.000 euro ten behoeve van de uitbreiding van de Stadsgehoorzaal. De losse inventaris is daarbij niet inbegrepen.
Maart 2006	Het college wordt opnieuw geconfronteerd met financiële tegenvallers.
April 2006	Het Projectteam Stadsgehoorzaal start een charmeoffensief om weerstand van burgers tegen de uitbreidingsplannen van de Stadsgehoorzaal weg te nemen. Het Projectteam bespreekt verschillende varianten op de planning, inclusief de consequenties.
Mei 2006	De Stadsgehoorzaal reageert op het concept 'De vertraging in de planning

Datum	Gebeurtenis
	Stadsgehoorzaal en gevolgen' van de projectleider. Volgens het concept is er geen budget voor losse inventaris (350.000 euro) en theaterinstallatie (100.000 euro), terwijl de gemeenteraad op 31 januari 2006 heeft besloten om die kosten buiten het bouwbudget om op te vangen.
Juli 2006	Het college van B&W informeert de gemeenteraad over de stand van zaken bij de tweede fase van de renovatie van de Stadsgehoorzaal. Het College meldt nieuwe tegenvallers, die bekend zijn geworden na het raadsbesluit van 31 januari 2006. Verder heeft het college de faseringsvariant waarbij de Stadsgehoorzaal weer open gaat wanneer de bijbehorende ruimtes en installaties gereed zijn, nader uitgewerkt.
September 2006	Het college van B&W brengt de nota 'Aanbestedingsresultaat bouwplan uitbreiding en verbouwing Stadsgehoorzaal' uit. De Europese aanbesteding heeft geen aanmelding opgeleverd. De offertes van twee lokale aannemers vallen hoger uit dan het beschikbare budget. Het college besluit een haalbaarheidsonderzoek in te stellen.
Januari 2007	Op basis van het haalbaarheidsonderzoek besluit de gemeenteraad om een aanvullend krediet van 960.000 euro beschikbaar te stellen vanwege de tegenvallende aanbestedingskosten.
Maart 2007	De bouwwerkzaamheden van de tweede fase gaan van start.
April 2007	Het college van B&W informeert de gemeenteraad per brief over een stijging van de kosten met 1,16 miljoen euro. Het gaat daarbij om kosten voor architect, advies, projectmanagement, vergunningen en uitvoering.
Mei 2007	Wethouder Witteman ontvangt een ambtelijke notitie waarin verslag wordt gedaan van de mogelijke problemen met betrekking tot de financiële verplichtingen van de B.V. Stadsgehoorzaal.
Mei 2007	Tijdens de raadsvergadering vindt er op verzoek van de PvdA een interpellatiedebat plaats. Wethouder Witteman houdt een speech over de bestuurscultuur binnen de gemeente Leiden.
Mei 2007	Twee VVD-raadsleden stellen schriftelijke vragen aan het college van B&W naar aanleiding van de brief van 27 april 2007.
Juni 2007	Het College van B&W beantwoordt de schriftelijke vragen. Het college stelt o.a. dat er tijdens de raadsvergadering van 16 januari 2007 nog geen aanleiding was om te twijfelen aan de gemaakte afspraken met de bouwkundig ondernemer.

### Scheltemacomplex

Datum	Gebeurtenis
Januari 2000	Het Scheltemacomplex komt door grondruil in eigendom van gemeente Leiden.
2003 - medio 2004	Cascoherstel wordt uitgevoerd in opdracht van de gemeente Leiden. Het krediet hiervoor is vastgesteld op 1.121.000 euro.
2003	Theatergroep De Veenfabriek o.l.v. Paul Koek zoekt nieuw onderkomen. Zij komen in contact met museum De Lakenhal en het Scheltemacomplex komt naar voren als mogelijke locatie.
Zomer 2004	Er vindt een oriënterend gesprek plaats tussen Paul Koek van de Veenfabriek, directeur Lakenhal en directeur Bouwen en Wonen.
September 2004	Een werkbezoek aan Parijs wordt op persoonlijke titel georganiseerd door Reinier Verbeek (architect) om de mogelijkheden voor bestaande Leidse gebouwen voor culturele doeleinden aan het college n de culturele spelers in Leiden te tonen.
September 2004	Paul Koek nodigt Reinier Verbeek uit om een schetsplan te ontwikkelen voor de herbesteding van het Scheltemacomplex. Reinier Verbeek aanvaardt

Datum	Gebeurtenis
	deze opdracht onder voorwaarde dat Marcel van Dijk bereid is ondersteuning en overdracht te verzorgen. De aanneemsom is 2500 Euro. Dit is feitelijk een kopieerkostenvergoeding; het maatschappelijk belang wordt door de bureaus herkend.
September 2004	Het ontwerpplan is afgerond. Na bespreking met R. de Smeth, J. Bolten en Paul Koek zijn het schetsontwerp en de 3D-modellen definitief klaar.
Oktober 2004	Het ontwerpplan wordt vervolgens door Paul Koek en Reinier Verbeek besproken met de burgemeester Lenferink en de wethouder Cultuur. Zij stemmen in met de planontwikkeling binnen de kaders die door OC&W aan De Veenfabriek worden gesteld. Dit betekent dat het gebouw per 1-1-2005 in gebruik wordt genomen.
Oktober 2004	Er vindt ambtelijk overleg plaats met betrekking tot de financiële consequenties van de plannen en de verdeling van de kapitaallasten en investeringen in de verbouw. Hier wordt afgesproken dat de gemeente een nog op te richten stichting van kapitaal zal voorzien en dat de gemeente als vergunningenverlener de planning haalbaar zal maken. Daarnaast zal de gemeente uitsluitel geven over mandatering: wie geeft waartoe opdracht.
November 2004	De raadscommissie Cultuur vergadert in het Scheltemacomplex. De commissie is enthousiast en er ontstaat breed politiek draagvlak voor het project. Er ligt een raadsvoorstel waarin wordt voorgesteld het Scheltema in gebruik te geven aan de stichting Scheltema i.o., directeur BoWo opdracht te geven dit uit te werken en te concretiseren en bij te dragen in de kosten voor de opstelling van een ondernemingsplan door 35.000 euro beschikbaar te stellen.
November 2004	Er worden afspraken gemaakt over de financiering en over nader overleg ten behoeve van de definitieve aanbidding van de plannen aan de twee wethouders op 23 november. De raming van de bouwsom wordt vastgesteld op 1.844.394 euro incl. BTW. Bespreking in de plenaire raad staat gepland begin januari. Nadat de raad dit budget beschikbaar heeft gesteld aan de stichting Scheltema zal de bouw tot aan de oplevering worden aanbesteed voor een vast bedrag. Daarnaast wordt gesproken over de verplichte Europese aanbesteding en de vergunningverlening en de consequenties hiervan voor de planning.
November 2004	De eerste bouwvergadering vindt plaats. Verslagen van dergelijke vergaderingen worden toegezonden aan de projectleider en het hoofd BoWo.
December 2004	Reinier Verbeek voert gesprekken met toekomstige gebruikers, adviseurs, onderaannemers en ambtelijke afdelingen om tot een definitief plan te komen. Vervolgens start aannemersbedrijf De Boer met de uitvoeringswerkzaamheden op basis van een gemeentelijk voorbereidingskrediet. In december start de bouw op basis van een voorbereidingskrediet van 50.000 euro. De oplevering is gepland op 1 mei 2005.
Januari 2005	De preventie-officier van de brandweer, die de gebruiksvergunningen toetst, geeft aan in eerste instantie geen struikelblokken te zien, maar er zal een nieuwe afspraak worden gemaakt om een aantal zaken nauwkeuriger te bekijken.
Januari 2005	De gemeenteraad stelt het Masterplan Kijkplein Leiden vast. Uitgangspunt is dat in 2006 de Rembrandt Ontvangsthal gevestigd wordt en de Lakenhal de ruimte tijdelijk voor tentoonstellingen kan gebruiken.
Januari 2005	Er vindt een eerste uitvoering van De Veenfabriek in het Scheltemacomplex plaats.
Maart 2005	De gemeente keurt de vergunningaanvraag af, aanvullende maatregelen zijn nodig volgens brandweer en constructeur. Daarnaast loopt de definitieve behandeling van het ondernemingsplan nog meer vertraging op. Dit leidt tot de eerste vragen over de financiering, want nieuwe brandtechnische en

Datum	Gebeurtenis
	constructieve eisen kunnen tot aanzienlijk meer kosten leiden en het voorbereidingskrediet is niet langer toereikend. De gemeenteraad stelt dat dit binnen het budget moet worden opgelost.
Mei 2005	De einddatum van 1 mei 2005 wordt niet gehaald. Er wordt geen nieuwe einddatum gesteld.
Mei 2005	Commissievergadering Cultuur over gebruik van Scheltemacomplex door de Stichting Scheltema. Alle raadsleden die aan het woord komen, vinden het Scheltemacomplex een aanwinst voor de stad Leiden. Men is bang dat plicht om regelmatig te rapporteren tot onnodige papierwinkel voor Scheltema leidt. Wethouder Hessing hecht aan een goede rapportage.
Mei 2005	Er is een second opinion gevraagd aan Ernst & Young over financiële haalbaarheid van het plan. Daarbij is alleen voorgestelde exploitatieopzet beoordeeld. Ernst & Young geeft aan dat de exploitatie nog verbeterd kan worden zodat de risico's van de gemeente Leiden beter ingeperkt worden.
Juni 2005	Er vindt een vergadering plaats met de Raadscommissie Cultuur over het gebruik Scheltemacomplex door de Stichting Scheltema.
Juni 2005	De gemeenteraad keurt het ondernemingsplan van de Stichting Scheltema goed.
Medio 2005	Er ontstaat discussie binnen de gemeente over het feit dat uitvoering van de bouw wordt gedoogd zonder bouwvergunning.
April – oktober 2005	De artistiek leider en de architect trachten schriftelijk en mondeling tot een oplossing te komen met wethouders ROWR en VOCS.
September 2005	Gemeente dient zelf een nieuwe vergunningaanvraag in, de eerdere eisen zijn hierin verwerkt.
Oktober 2005	De Stichting Scheltema wordt per notariële akte opgericht en gaat namens de participerende organisaties optreden als contractant richting de gemeente.
November 2005	Escalatie. Wethouders en ambtelijke opdrachtgever worden formeel op de hoogte gesteld van een overschrijding van ongeveer 300.000 à 400.000 euro. Dit komt doordat de gemeente wilde voldoen aan nieuwbouweisen met betrekking tot brandveiligheid.
December 2005	De bouwvergunning wordt verleend.
Januari 2006	De raadscommissie Cultuur wordt vertrouwelijk op de hoogte gesteld van de overschrijdingen door de wethouder Hessing.
Februari 2006	Het Scheltemacomplex wordt opgeleverd.
April 2006	Twynstra Gudde levert de procesevaluatie op. In deze evaluatie wordt onder andere geconstateerd dat door directeur BoWo bewust en beargumenteerd is gekozen voor afwijken van projectaanpak handboek PMW.
April 2006	Reinier Verbeek stuurt het college een vertrouwelijke brief waarin hij stelt nog meer overschrijdingen te verwachten.
Mei 2006	Raadsleden stellen technische vragen die door wethouder Jonas beantwoord worden: <ul style="list-style-type: none"> <li>– De wettelijke eisen waren niet duidelijk, omdat het project een uniek karakter heeft.</li> <li>– Er bestond geen expliciete invulling van taken, ieder deed het naar eigen inzicht en beste vermogen.</li> <li>– De overschrijding is pas in november 2005 gemeld, omdat het exacte bedrag niet bekend was. Werkzaamheden werden op regiebasis uitgevoerd en overschrijdingen zouden worden gecompenseerd. Dat lukte niet vanwege eisen aan veiligheid en constructie, toen was er al een overschrijding van 400.000 euro.</li> </ul>
Mei-juni 2006	Wethouder Jonas stuurt een brief aan de raad over de procesevaluatie en financiële rapportage van het Scheltemacomplex.



Datum	Gebeurtenis
Najaar 2006	Wethouder Jonas organiseert gesprekken met het bestuur van de stichting Scheltema om zicht te krijgen op de risico's met betrekking tot de exploitatie.
April 2007	De raadscommissie Onderwijs en Cultuur vraagt om actualisatie van de financiële situatie na berichten over financiële wanhoop en puinhoop rondom het Scheltemacomplex. Wethouder Jonas geeft aan geen actuele informatie over overschrijding te hebben.
Mei 2007	In de raadsvergadering van april 2006 heeft het college toegezegd met een krediet- en dekkingsvoorstel aan Stichting Scheltema te komen. Aan de raad wordt nu voorgesteld in te stemmen met aanvullende kredietaanvraag van 1.492.440 euro plus verantwoord niet gedekte kapitaallasten van 14.827 euro op grondexploitatie.
Mei 2007	Het bovengenoemde voorstel is in de raadscommissie Onderwijs en Samenleving behandeld. Hierin komt naar voren dat de raadsleden vinden dat er aan elk touwtje een eind zit. Door de wethouder was gezegd dat er geen tekorten meer zouden komen, maar nu is er toch weer vraag naar 174.440 euro. Moet de gemeente er nog wel geld instoppen als het geheel zo slecht gemanaged is?

## 2 Quickscan programmabegroting 2003, 2005, 2008

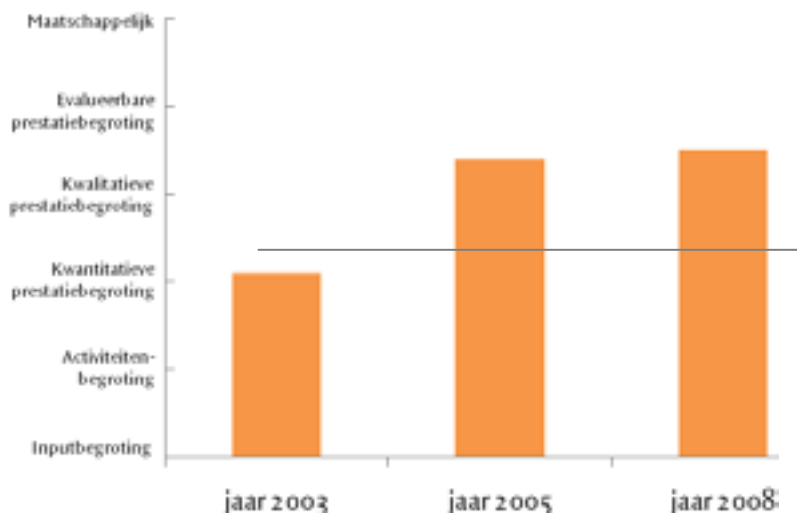
Idealiter is de programmabegroting hét instrument voor sturing en controle voor een gemeente. Sturing kan dan plaatsvinden op basis van doelen die evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd zijn en bovendien specifiek gekoppeld zijn aan een budget: er is dan sprake van een 'Maatschappelijk effect begroting'. De gemeentelijke praktijk laat echter zien dat de programmabegroting zich bij veel gemeenten nog niet in dit hoogste ontwikkelingsstadium bevindt.

In deze quickscan is de kwaliteit van de programmabegrotingen van 2003, 2005 en 2008 als instrument voor sturing en controle bekeken en het ontwikkelingsstadium bepaald (zie onderstaande figuur). Daarbij stond de vraag centraal hoe de programmabegroting van de gemeente Leiden zich in de jaren 2003, 2005 en 2008 heeft ontwikkeld met oog op de mogelijkheid voor goede sturing en controle.

### Conclusie

De programmabegroting 2003 biedt onvoldoende handvatten voor sturing en controle voor uw gemeente. De programmabegrotingen 2005 en 2008 bieden voldoende handvatten.

Figuur 8: Ontwikkelingsstadium van de programmabegroting van de gemeente Leiden in de jaren 2003, 2005 en 2008



De begroting 2003 is te typeren als een kwantitatieve prestatiebegroting, de begroting 2006 als een kwalitatieve prestatiebegroting en de begroting 2008 als een evalueerbare prestatiebegroting.

*Evalueerbaarheid*

Er is in de jaren een ontwikkeling zichtbaar waarin doelen en activiteiten steeds beter evalueerbaar worden geformuleerd, dat wil zeggen steeds meer specifiek, meetbaar en tijdsgebonden. Wel zijn er in 2005 en 2008 erg veel indicatoren opgenomen, die bovendien niet consistent zijn door de jaren heen. Dit is een punt van aandacht.

*Resultaatgerichtheid*

Er is in de jaren ook een ontwikkeling zichtbaar waarin de doelstellingen in de programmabegroting meer resultaatgericht worden geformuleerd.

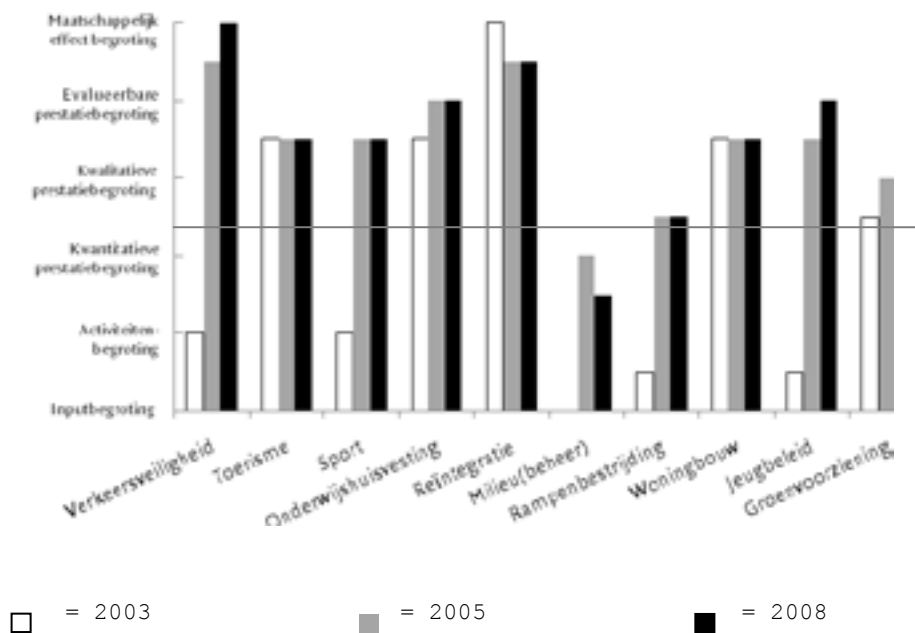
*Koppeling aan een budget*

De doelen/activiteiten in de programmabegroting zijn in alle jaren beperkt gekoppeld aan een budget. Het is hierdoor beperkt mogelijk te controleren of met de geraamde budgetten de doelen worden bereikt of de activiteiten worden uitgevoerd.

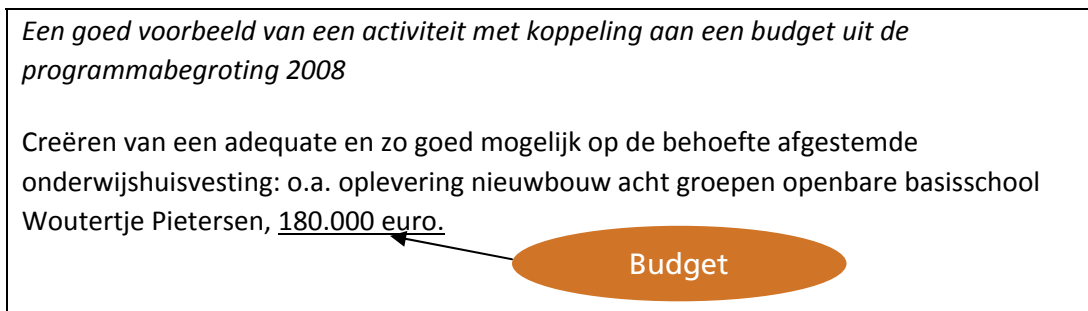
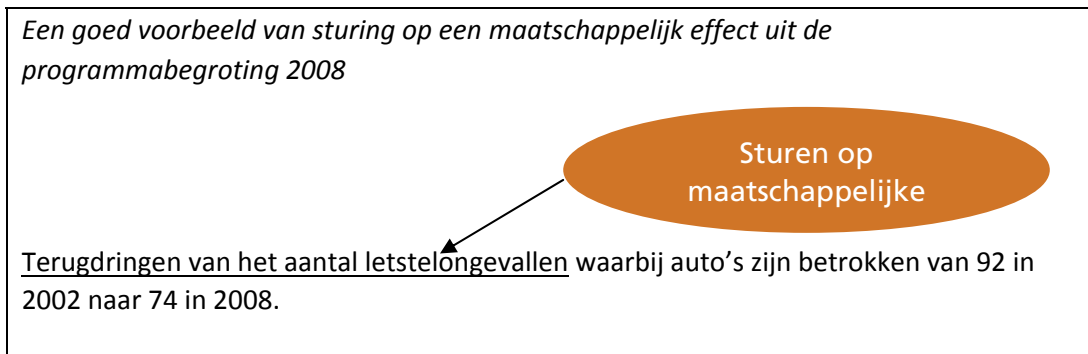
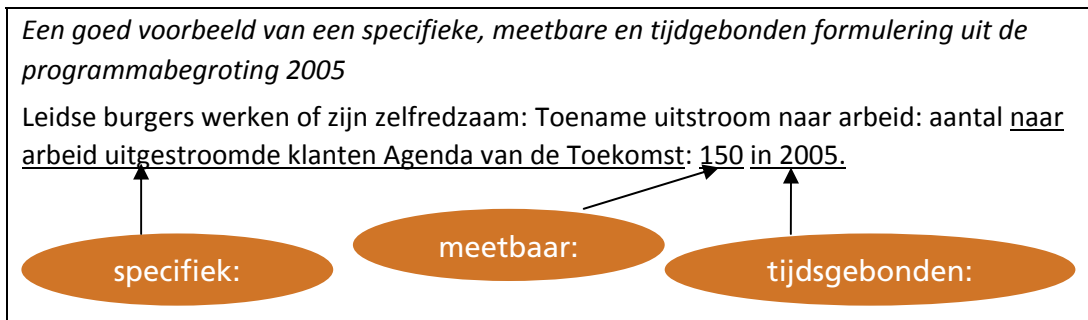
*Score per beleidsveld*

We hebben de programmabegroting geanalyseerd door middel van het scoren van een selectie van tien beleidsvelden die een goede spreiding vormen over de programma's en over de 'harde' en 'zachte' sector. Deze score is opgenomen in figuur 9.

Figuur 9: Ontwikkelingsstadium per beleidsveld uit de programmabegrotingen 2003, 2005 en 2008 van de gemeente Leiden



De score van de beleidsvelden wordt hieronder geïllustreerd aan de hand van goede en minder goede voorbeelden van doelen/activiteiten uit uw begroting.



*Minder goede voorbeelden van doelen/activiteiten uit uw programmabegrotingen*

2003: Milieubeheer 914.000 euro.

2003: Doelmatige bestrijding van rampen door het opstellen en actualiseren van een rampenplan, rampenbestrijdingsplannen; het opstellen, begeleiden en deelnemen aan oefeningen; het instellen van een rampenorganisatie.

2008: Verminderen bodemverontreiniging stedelijk gebied.

*Verbeterpunten voor de programmabegroting 2008*

Uit de quickscan blijkt dat er in de jaren 2003, 2005 en 2008 behoorlijke slagen gemaakt zijn de begroting te optimaliseren en dat de begrotingen 2005 en 2008 in het algemeen voldoende handvatten bieden voor sturing en controle. Er zijn echter enkele verbeterpunten te noemen:

- 1 Er kan een betere koppeling aan worden gebracht tussen doelen/activiteiten in de programmabegroting en een daarbij behorend budget. Dit versterkt de mogelijkheid te sturen en controleren of met de geraamde budgetten de doelen worden bereikt of de activiteiten worden uitgevoerd.
- 2 Er zijn grote verschillen tussen de wijze waarop informatie over de verschillende beleidsvelden is weergegeven. De consistentie en coherentie van de begroting kan nog worden verbeterd. Er is niet gekeken naar het *proces* van totstandkoming van de programmabegroting maar mogelijk ligt hierin een sleutel.
- 3 De leesbaarheid en overzichtelijkheid van uw begroting 2008 is vrij goed, maar omdat er zeer veel indicatoren zijn opgenomen die niet allemaal consistent zijn door de jaren heen, bestaat het risico dat men door de bomen het bos niet meer ziet.
- 4 Meer specifiek liggen er nog kansen de begroting te optimaliseren op bijvoorbeeld het beleidsveld 'milieubeheer'.
- 5 De kwaliteit van de huidige programmabegroting biedt aanknopingspunten voor een substantiële verhoging van de mogelijkheden voor sturing en controle, meer dan de maatschappelijk effect begroting mogelijk maakt. Deze mogelijkheden biedt de 'politiek winkelen begroting'. De begroting bevat dan voor de verschillende doelstellingen ambitieniveaus gekoppeld aan een prijskaartje. Raadsleden kunnen dan gemakkelijk prioriteiten stellen aansluitend bij hun politieke visie.

## **3 Volledige onderzoeksplan**

### **3.1 Aanleiding**

De gemeenteraad van Leiden heeft op 4 september 2007 naar aanleiding van een rapportage van de Vooronderzoekscommissie besloten een onderzoek uit te voeren naar overschrijdingen bij grote projecten. Daartoe is een Onderzoekscommissie Overschrijding Grote Projecten ingesteld (op grond van artikel 84 van de Gemeentewet). De raad is vooral geïnteresseerd in het achterhalen van dieperliggende oorzaken van overschrijdingen die te maken hebben met de politiek-bestuurlijke cultuur van de gemeente. Het doel van het onderzoek is niet zozeer om de onderste steen boven te krijgen met betrekking tot een specifiek probleem of een van de twee cases, Scheltemacomplex en Stadsgehoorzaal, maar de onderzoekscommissie wil leren uit het verleden om op deze wijze de geconstateerde problematiek in de toekomst zo veel mogelijk te voorkomen.

Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen:

- 1 een aanvullend onderzoek naar de politiek-bestuurlijke cultuur van de gemeente Leiden in den brede, als mogelijke bron van oorzaken van overschrijdingen;
- 2 twee casestudies naar het projectmanagement in relatie tot overschrijdingen die hebben plaatsgevonden bij de projecten Scheltemacomplex en Stadsgehoorzaal;
- 3 een afrondende publieke hoorzitting door de onderzoekscommissie van deskundigen, direct betrokkenen van binnen en buiten het gemeentelijke apparaat en zijdeling belanghebbenden waarin de conclusies en aanbevelingen uit bovenstaande onderzoeken worden getoetst aan de ervaringen in de praktijk.

### **3.2 Vraagstelling**

De algemene vraagstelling in het onderzoek luidt als volgt:

- 1 Wat zijn de organisatorische, politiek-bestuurlijke en besluitvormingstechnische oorzaken van het herhaalde patroon van budgetoverschrijding in het gemeentelijk projectmanagement?
- 2 In hoeverre bieden de door het college voorgestelde maatregelen zicht op een oplossing van die problematiek en op welke wijze dient de aansturing en controle vanuit de gemeenteraad in de toekomst te zijn ingericht om herhaling van de gesignaleerde patronen te voorkomen?

Het aanvullend onderzoek had betrekking op de volgende deelvragen:

- 1 Hoe is de politiek-bestuurlijke cultuur van het gemeentebestuur van Leiden te typeren?
- 2 In hoeverre vormt de politiek-bestuurlijke cultuur een achterliggende oorzaak ter verklaring van het herhaalde patroon van budgetoverschrijding in het gemeentelijk projectmanagement? Om welke aspecten van deze politiek-bestuurlijke cultuur gaat het dan in het bijzonder?

De casestudies hadden betrekking op de volgende deelvragen:

- 3 Op welke wijze worden projectbesluiten ambtelijk voorbereid, welke toetsingskaders worden daarbij gehanteerd, op welke wijze vindt de bestuurlijke voorbereiding van de besluitvorming plaats en welke knelpunten hebben zich voorgedaan in de interactie en informatie uitwisseling tussen apparaat, college en raad?
- 4 Op welk moment en op basis van welke informatievoorziening wordt de raad betrokken in het proces van gemeentelijk projectmanagement?
- 5 Op welke wijze wordt de raad ingeschakeld in het proces?
- 6 Is de informatie die aan de raad gegeven wordt adequaat en tijdig om besluiten te kunnen nemen, dan wel op voorkomende momenten bij te kunnen sturen c.q. beslissingen te kunnen heroverwegen?
- 7 Welk instrumentarium heeft de raad om projecten en processen te controleren, is dit instrumentarium toereikend en wordt dit instrumentarium daadwerkelijk en conform de mogelijkheden gebruikt?
- 8 Op welke wijze kan de verhouding tussen ambtelijk apparaat en de raad van invloed zijn op de kwaliteit van informatie en besluitvorming?
- 9 Welke factoren hebben een rol gespeeld c.q. spelen een rol in de omgang tussen college en raad die van belang zijn voor een adequate informatieverschaffing of het achterwege blijven daarvan?
- 10 Zijn er externe factoren te noemen die van invloed kunnen zijn c.q. zijn er signalen geweest vanuit de stad en zijn die al dan niet opgepakt door college en raad, maar die in het voorkomende geval van invloed zouden kunnen zijn geweest op de oordeelsvorming binnen de raad?
- 11 Welke maatregelen stelt het college precies voor te nemen ter voorkoming van soortgelijke gebeurtenissen in de toekomst en hoe wordt daarbij de kaderstellende, controlerende en toezichhoudende rol van de raad gewaarborgd en vorm en inhoud gegeven?
- 12 Welke conclusies en aanbevelingen dient de raad aan de gebeurtenissen uit het verleden te verbinden met het oog op het eigen functioneren in relatie tot college, apparaat en maatschappelijke omgeving teneinde de kwaliteit van besluitvorming binnen de gemeentelijk organisatie als geheel te verbeteren?

### **3.3 Onderzoeksaanpak**

Het onderzoek is in december 2007 van start gegaan met de oriëntatiefase. In deze fase is het definitieve onderzoeksplan vastgesteld en zijn relevante documenten opgevraagd en bestudeerd, zoals relevante stukken rond bestuurlijke organisatie, projectmanagement, planning en control, en de projectdossiers rondom de cases die bij de casestudies aan de orde komen. Daarnaast hebben in dit eerste stadium van het onderzoek oriënterende interviews plaatsgevonden met o.a. de leden van de onderzoekscommissie, de burgemeester, de griffier, de gemeentesecretaris en een aantal ambtelijke sleutelpersonen.

In het aanvullend onderzoek is de politiek-bestuurlijke cultuur van Leiden zorgvuldig in kaart gebracht. Hierbij is rekening gehouden met de gevoeligheden die rondom dit thema spelen. In dit onderdeel van het onderzoek zijn individuele interviews gehouden met o.a. alle (negen) fractievoorzitters, alle wethouders, topambtenaren (inclusief de gemeentesecretaris) en beleidsmedewerkers. Dit heeft, samen met verdere bestudering van de documenten, uiteindelijk geleid tot een eerste typering van de politiek-bestuurlijke cultuur in Leiden. In de casestudies van de Stadsgehoorzaal en het Scheltemacomplex zijn de resultaten en het verloop van beide projecten gereconstrueerd. Hiervoor zijn interviews gehouden met diverse sleutelpersonen. De projectdossiers van de cases zijn met behulp van het onderzoekskader geanalyseerd.

De uitkomsten van het aanvullende onderzoek en de casestudies hebben input gevormd voor de openbare hoorzitting. In mei 2008 zijn op basis van deze uitkomsten met 17 sleutelpersonen achter gesloten deuren voorbereidende gesprekken gevoerd. In juni 2008 heeft met 15 van hen een openbaar gesprek plaatsgevonden.



## 4 Geraadpleegde bronnen en literatuur

### *Algemene schriftelijke bronnen*

- Gemeente Leiden, *Organogram*, datum onbekend.
- Gemeente Leiden, *Doorbelasting diensten 2005 en 2006*, datum onbekend.
- Hillebrand, R., *Leiden stad van ontdekkingen*, datum onbekend.
- Gemeente Leiden, *Concernbegroting 2003*, oktober 2002.
- Bekke, H. et al, *Gemeente Leiden Hoofdrapport Onderzoek bestuurskracht*, september 2002.
- Gemeente Leiden, *Meting Bestuurskracht*, 18 september 2002.
- Partners+Pröpffer, *Lokale regie uit macht of onmacht? Een onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught, 2004.
- InAxis, *Handboek Innovatiemonitor Openbaar Bestuur – Verslag proeftuin ‘Fysieke handhaving’ 100.000+ gemeenten*, Den Haag, 2004.
- Gemeente Leiden, *Programmabegroting 2005*, oktober 2004.
- Gemeente Leiden, *Organisatieontwikkeling dienst Bouwen en Wonen (B&W 04.1515)*, 31 december 2004.
- Gemeente Leiden, *Voortgangsrapportage investeringen (RV 04.0030)*, 17 februari 2004.
- Gemeente Leiden, *Verslag raadsvergadering*, 23 maart 2004.
- Gemeente Leiden, *Jaarverslag en Jaarrekening 2003*, april 2004.
- Gemeente Leiden, *Uitvoeringsplan (grote) projecten*, 15 juni 2004.
- Finge, R., *College presenteert plan voor nieuwe entree Leiden*, 16 juni 2004.
- Gemeente Leiden, *Leiden Stad van Ontdekkingen. Profiel Leiden 2030 (RV 04.0097)*, 8 juni 2004.
- Gemeente Leiden, *Notitie “Uitvoering verbetertrajecten Bestuurskrachtmeting (2002) & Nota Sturing (2000)” (B&W 04.1170)*, 28 september 2004.
- Bekke, H. et al, *Gemeente Leiden Quick Scan Bestuurskracht 2005*, december 2005.
- Gemeente Leiden, *Anders Werken. Plan van Aanpak*, 2 december 2005.
- Gemeente Leiden, *Nota Strategisch Grondbeleid (RV 05.0051)*, 19 april 2005.
- Gemeente Leiden, *Nota Vermogensbeheer Grondzaken*, 22 april 2005.
- NICIS/ Partners+Pröpffer, *Wanneer werkt participatie? Een onderzoek bij de gemeenten Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak*, in opdracht van het Stedelijk Innovatieprogramma, Vught, 2006.
- Gemeente Leiden, *Programmabegroting 2007*, oktober 2006.
- Gemeente Leiden, *Haalbaarheidsonderzoek muziekcentrum (B&W 06.1234)*, 7 november 2006.
- Gemeente Leiden, *Implementatie Nota Vermogensbeheer Grondzaken*, 7 februari 2006.
- Gemeente Leiden, *‘Met hart en hand’. Leiden 2006-2010*, 7 april 2006.
- Gemeente Leiden, *Jaarstukken 2005*, mei 2006.
- Gemeente Leiden, *Meerjaren Perspectief Grondexploitatie (MPG) 2006*, 1 mei 2006.
- Rekenkamercommissie Leiden, *Quick Scan Grondbeleid*, 17 mei 2006.
- Gemeente Leiden, *Visie en Sturing: het publieks- en directiemodel in Leiden nader uitgewerkt*, 19 mei 2006.
- Gemeente Leiden, *Anders Werken (B&W 06.0704)*, 9 juni 2006.
- Gemeente Leiden, *Uitvoeringsprogramma ‘Met hart en hand’ (2006-2010)*, 10 juli 2006.
- Gemeente Leiden, *Projectbeheersing en risico-inventarisatie. Voortgangsrapportage B&W*, 2007.
- Gemeente Leiden, *Optimalisatie financiële haalbaarheid muziekcentrum De Nobel (RV 07.0005)*, 16 januari 2007.
- Gemeente Leiden, *Programmabegroting 2008*, oktober 2007.
- Gemeente Leiden, *Implementatieplan Projectmatig Werken gemeentebreed – Anders Werken in uitvoering*, 31 oktober 2007.
- Gemeente Leiden, *Brief aan de raad van B&W betreffende projectcontrol: risico-inventarisatie en verbetermaatregelen*, 20 november 2007.
- Gemeente Leiden, *Projectcontrol: risico-inventarisatie en verbetermaatregelen (B&W 07.1032)*, 20 november 2007.
- Gemeente Leiden, *Handboek Projectmatig Werken Gemeente Leiden 2007*, 5 november 2007.
- Keuning, S., Meeuwen, L. van, Schmidt, C., *Rapportage: Nulmeting ‘Anders Werken’ Gemeente*

Leiden, 16 februari 2007.  
 Gemeente Leiden, *Ruimte voor Nieuw Beleid*, 17 april 2007.  
 Gemeente Leiden, *Programma Ruimtelijke Investerings Leiden 2007*, 27 april 2007.  
 Gemeente Leiden, *Evaluatie Rembrandt 400 Leiden* (B&W 07.0485), 8 mei 2007.  
 Gemeente Leiden, *Evaluatie nieuwe werkwijze raad – resultaten*, 22 juni 2007.  
 Gemeente Leiden, *Verbetering sturing van de organisatie / profielschets gemeentesecretaris*, 27 juni 2000.  
 Gemeente Leiden, *Vooronderzoekcommissie raadsonderzoek*, 18 juli 2007.  
 Gemeente Leiden, *Evaluatie nieuwe werkwijze raad – conclusies en aanbevelingen*, 18 juli 2007.  
 Gemeente Leiden, *Reorganisatieplan Anders Werken. Anders Werken, Gewoon Doen*, 23 augustus 2007.  
 Gemeente Leiden, *Programmarapportage en productenrapportage 2007* (RV 07.0115), 25 september 2007.  
 Gemeente Leiden, *Programma Ruimtelijke Investerings Leiden 2008*, 23 maart 2008.  
 Gemeente Leiden, *Overzicht afdelingen gemeente Leiden*, 11 januari 2008.  
 Gemeente Leiden, *Brief aan de raad van B&W betreffende adhoc commissie projectcontrol*, 16 januari 2008.  
 Gemeente Leiden, *Brief aan de raad van B&W betreffende projectcontrol: risico-inventarisatie*, 17 januari 2008.  
 Gemeente Leiden, *Nota Lokaal gezondheidsbeleid 2008-2012: "Accenten in gezondheidsbeleid"* (B&W 08.0008), 22 januari 2008.  
 Gemeente Leiden, *Totale programmabegroting (RV 08.0015)*, 12 februari 2008.  
 Gemeente Leiden, *Leiden Bereikbaar; Plan van Aanpak* (B&W 08.0115), 12 februari 2008.  
 Gemeente Leiden, *Kwartaalrapportage PMB Leiden april 2008*, april 2008.  
 Gemeente Leiden, *Haalbaarheidsonderzoek realisatie Muziekcentrum Nobel* (RV 08.0041), 24 april 2008.  
 Gemeente Leiden, *Nota "Regie op maat": versterken van de realisatiekracht d.d. februari 2008* (RV 08.0030), 27 mei 2008.  
 Gemeente Leiden, *Afdelingsplannen* (B&W 08.0691), 15 juli 2008.  
 Gemeente Leiden, *Minder & Beter: vereenvoudiging systematiek begrotingswijziging en kredietvoting grondexploitaties* (RV 08.0076), 15 juli 2008.  
 Gemeente Leiden, *Kaderbesluit Muziekcentrum de Nobel* (B&W 08.0710), 22 juli 2008.  
 Gemeente Leiden, *Ambtelijke notitie over knellende kaders*, augustus 2008.

#### *Schriftelijke bronnen Stadsgehoorzaal*

Gemeente Leiden, *Aalmarktproject* (B&W), 9 december 1997.  
 Gemeente Leiden, *Aalmarktproject* (B&W), 16 december 1997.  
 Gemeente Leiden, *Reacties naar aanleiding van uitgelekte notulen Aalmarktgebied*, 16 maart 1998.  
 Gemeente Leiden, *MAB-studie Aalmarktproject* (B&W 98.0955), 17 november 1998.  
 Stichting Aalmarktgebied, *Nieuwsbrief nummer 1*, mei 2000.  
 Stichting Aalmarktgebied, *Nieuwsbrief nummer 2*, oktober 2000.  
 Stichting Aalmarktgebied, *Nieuwsbrief nummer 3*, februari 2001.  
 Stichting Aalmarktgebied, *Nieuwsbrief nummer 4*, mei 2001.  
 Stichting Aalmarktgebied, *Nieuwsbrief nummer 5*, oktober 2001.  
 Stichting Aalmarktgebied, *Nieuwsbrief nummer 6*, januari 2002.  
 Stichting Aalmarktgebied, *Nieuwsbrief nummer 7*, augustus 2002.  
 Stichting Aalmarktgebied, *Nieuwsbrief nummer 8*, oktober 2002.  
 Stichting Aalmarktgebied, *Nieuwsbrief nummer 8*, oktober 2002.  
 Stichting Aalmarktgebied, *Nieuwsbrief nummer 9*, januari 2003.  
 Stichting Aalmarktgebied, *Nieuwsbrief nummer 10*, mei 2003.  
 Stichting Aalmarktgebied, *Nieuwsbrief nummer 11*, september 2003.  
 Gemeente Leiden, *Besluitenlijst gemeenteraadsvergadering*, 28 oktober 2003.  
 Gemeente Leiden, *Verslag gemeenteraadsvergadering*, 11 november 2003.

Gemeente Leiden, *Brief aan Stadsgehoorzaal* (B&W 04.0036), 18 december 2003.  
Stichting Aalmarktgebied, *Nieuwsbrief nummer 12*, april 2004.  
Gemeente Leiden, *Verslag overleg structuurplan Stadsgehoorzaal*, 23 april 2004.  
RIGO, *Analyse Raadsvoorstel Projectbesluit Aalmarkt*, november 2004.  
Stichting Aalmarktgebied, *Nieuwsbrief nummer 13*, november 2004.  
Gemeente Leiden, *Projectbesluit Aalmarktproject* (B&W 04.1283), 9 november 2004.  
Gemeente Leiden, *Eerste reactie op RIGO-analyse van raadsvoorstel Projectbesluit Aalmarkt*, 29 november 2004.  
Gemeente Leiden, *Verslag gemeenteraadsvergadering*, 7 december 2004.  
Gemeente Leiden, *Besluitenlijst gemeenteraadsvergadering*, 7 december 2004.  
Gemeente Leiden, *Conceptverslag van de vergadering van de raadscommissie voor Ruimte en grond*, 16 december 2004.  
Gemeente Leiden, *Verslag commissievergadering Ruimte en grond*, 16 december 2004.  
Gemeente Leiden, *Nadere beantwoording raadvragen betreffende Projectbesluit Aalmarkt*, 21 december 2004.  
Gemeente Leiden, *E-mail tussen Erik van Tertholen en Petra Unger betreft voorbereiding behandeling VO plus antwoord*, 13 juli 2005  
Gemeente Leiden, *Kredieten Stadsgehoorzaal* (B&W ), 15 november 2005.  
Gemeente Leiden, *Verslag stuurgroepvergadering Aalmarkt*, 18 november 2005.  
BV Stadsgehoorzaal & De Waag, *Brief betreft oplevering Stadsgehoorzaal*, 25 november 2005.  
Gemeente Leiden, *Memo betreffende stand van zaken Stadsgehoorzaal*, 30 november 2005.  
Stichting Aalmarktgebied, *Nieuwsbrief nummer 14*, januari 2006.  
Gemeente Leiden, *Kredieten Stadsgehoorzaal en LVC*, 13 januari 2006  
Gemeente Leiden, *Raadsvoorstel haalbaarheid SGZ en LVC*, 13 januari 2006.  
Gemeente Leiden, *Overleg Raad van Commissarissen SGZ en wethouder*, 18 januari 2006.  
Gemeente Leiden, *Brief betreft reactie op brief van 25 november*, 26 januari 2006.  
Gemeente Leiden, *Verslag gemeenteraadsvergadering*, 31 januari 2006.  
Gemeente Leiden, *Besluitenlijst gemeenteraadsvergadering*, 31 januari 2006.  
Gemeente Leiden, *Verslag van de gemeenteraadsvergadering*, 21 maart 2006.  
Gemeente Leiden, *E-mail van Erik van Tertholen aan Petra Unger betreft memo stand van zaken Stadsgehoorzaal*, 12 april 2006.  
BV Stadsgehoorzaal & De Waag, *Voorlopige reactie directie SGZ op de twee voorgestelde oplossingen*, 24 april 2006.  
Gemeente Leiden, *Concept vertraging planning Stadsgehoorzaal en gevolgen*, 8 mei 2006.  
Gemeente Leiden, *Vertraging in de planning Stadsgehoorzaal en gevolgen*, 8 mei 2006.  
BV Stadsgehoorzaal & De Waag, *E-mail van Petra Unger aan Erik van Tertholen betreft reactie op concept vertraging planning*, 17 mei 2006.  
Gemeente Leiden, *Memo betreft stand van zaken uitbreiding en verbouwing Stadsgehoorzaal*, 7 juni 2006.  
BV Stadsgehoorzaal & De Waag, *Reactie op notitie 'stand van zaken uitbreiding en verbouwing Stadsgehoorzaal*, 11 juni 2006.  
Gemeente Leiden, *Stand van zaken Uitbreiding en verbouwing Stadsgehoorzaal* (B&W 06.0821), 7 juli 2006.  
Gemeente Leiden, *Lijst openbare besluiten vergadering B&W*, 7 juli 2006.  
Gemeente Leiden, *Risico's en beheersmaatregelen Aalmarktproject*, 6 september 2006.  
Gemeente Leiden, *Financiële prognose uitbreiding en verbouwing Stadsgehoorzaal*, 6 september 2006.  
BV Stadsgehoorzaal & De Waag, *Memo naar aanleiding van het B&W aanbiedingsformulier van 26 september 2006*, 22 september 2006.  
Gemeente Leiden, *Verslag van vergadering raadscommissie O&S*, 10 oktober 2006.  
Gemeente Leiden, *Agenda vergadering raadscommissie O&S*, 10 oktober 2006.  
BV Stadsgehoorzaal & De Waag, *Tekst inspraak tijdens raadsvergadering commissie Onderwijs en Samenleving*, 27 oktober 2006.  
Gemeente Leiden, *Samenvatting haalbaarheidsonderzoek Stadsgehoorzaal*, 22 november 2006.  
Gemeente Leiden, *Haalbaarheidsonderzoek Stadsgehoorzaal*, 22 november 2006.

Gemeente Leiden, *Haalbaarheid SGZ (B&W)*, 19 december 2006.  
 Gemeente Leiden, *Brief aan de raad over haalbaarheid SGZ*, 20 december 2006.  
 Gemeente Leiden, *Haalbaarheid realisering Stadsgehoorzaal (RV 06.0172)*, 22 december 2006.  
 Stichting Aalmarktgebied, *Nieuwsbrief nummer 15*, januari 2007.  
 Gemeente Leiden, *Verslag commissievergadering Ruimte en Bereikbaarheid*, 9 januari 2007.  
 Gemeente Leiden, *Verslag gemeenteraadsvergadering*, 16 januari 2007.  
 Gemeente Leiden, *Besluitenlijst gemeenteraadsvergadering*, 16 januari 2007.  
 Gemeente Leiden, *Uitbreiding en verbouwing Stadsgehoorzaal (B&W)*, 24 april 2007.  
 Gemeente Leiden, *Brief van College van B&W aan gemeenteraad*, 24 april 2007.  
 BV Stadsgehoorzaal & De Waag, *E-mail van Petra Unger aan Peter Stokkermans betreft brief aan de raad van 27 april 2007*, 7 mei 2007.  
 Gemeente Leiden, *Correspondentie Stadsgehoorzaal*, 7 mei 2007.  
 Gemeente Leiden, *Brief van wethouder Witteman aan mevrouw Unger*, 14 mei 2007.  
 Gemeente Leiden, *Verslag van de gemeenteraadsvergadering van 15 mei 2007*, 15 mei 2007.  
 Gemeente Leiden, *Brief van voorzitter Raad van Commissarissen aan wethouder Witteman*, 15 mei 2007.  
 Gemeente Leiden, *Spreektekst Marc Witteman overschrijdingen Stadsgehoorzaal*, 16 mei 2007.  
 Gemeente Leiden, *Schriftelijke vragen van VVD-raadsleden aan het college van B&W*, 20 mei 2007.  
 Gemeente Leiden, *Notulen vergadering Raad van Commissarissen en wethouder Witteman*, 21 mei 2007.  
 Gemeente Leiden, *Antwoorden op schriftelijke vragen van VVD-raadsleden aan het college van B&W*, 22 mei 2007.  
 Gemeente Leiden, *beantwoording schriftelijke vragen van VVD-raadsleden (B&W 07.0631)*, 19 juni 2007.  
 Gemeente Leiden, *Projectwerkplan Aalmarkt 2008*, 2008.  
 Stichting Aalmarktgebied, *Nieuwsbrief nummer 16*, februari 2008.  
 Gemeente Leiden, *Brief aan de raad met de stand van zaken van het Aalmarktproject (B&W 08.0459)*, 3 juni 2008.  
 Gemeente Leiden, *Actuele financiële stand van zaken van het deelproject 'Uitbreiding en verbouwing van de Stadsgehoorzaal' (B&W 08.0460)*, 3 juni 2008.

#### *Schriftelijke bronnen Scheltemacomplex*

Gemeente Leiden, *Vragen en antwoorden bij project Lakenhal-Lammermarkt*, datum onbekend.  
 Gemeente Leiden, *Beperking financiële risico's exploitatie Scheltemacomplex*, datum onbekend.  
 Auteur onbekend, *E-mail aan Ruud Hessing betreft overschrijding Scheltema*, datum onbekend.  
 Auteur onbekend, *Compromisvoorstel exploitatietekort Scheltema*, datum onbekend.  
 Gemeente Leiden, *Werkplan 2005 (ROTIK)*, datum onbekend.  
 Gemeente Leiden, *Cascoherstel Scheltemagebouw (B&W 01.0758)*, 5 juli 2001.  
 Gemeente Leiden, *Cascoherstel Scheltemagebouw (B&W 01.0758)Scheltema*, 5 juli 2001.  
 Gemeente Leiden, *Cascoherstel Scheltemagebouw*, 11 september 2001.  
 Gemeente Leiden, *Kijkplein Leiden Masterplan*, oktober 2003.  
 Stuurgroep Lakenhal-Lammermarkt, *Agenda stuurgroepvergadering*, 23 oktober 2003.  
 Gemeente Leiden, *Aanvullend kredietaanvraag cascoherstel Scheltemacomplex (B&W 03.0415)*, 18 februari 2003.  
 Glim, C.M.S., *E-mail betreft aanvullend krediet Scheltema*, 18 maart 2003.  
 Gemeente Leiden, *Kredietaanvraag cascoherstel Scheltemacomplex*, 20 maart 2003.  
 Gemeente Leiden, *Memo betreft tijdelijk gebruik Scheltema*, 18 september 2003.  
 Gemeente Leiden, *Toelichting project Lakenhal-Lammermarkt*, 5 oktober 2004.  
 Stichting Scheltema, *Ondernemingsplan Scheltemacomplex 2005-2008 versie 4*, 3 december 2004.  
 Gemeente Leiden, *Kijkplein Leiden Masterplan*, mei 2004.  
 Gemeente Leiden, *Vragen en antwoorden bij het raadsvoorstel gebruik Scheltemacomplex*, 24 juni 2004.  
 Gemeente Leiden, *Brief aan de heer Koek van Ted Zwietering betreft Scheltema*, 27 september

2004.

Gemeente Leiden, *Project Lakenhal-Lammermarkt* (B&W 04.1102), 28 september 2004.

Gemeente Leiden, *Brief aan de heer Koek van T.H. Zwietering betreft Scheltema*, 14 januari 2005.

Gemeente Leiden, *Advies raadscommissie Onderwijs en Cultuur over project Lakenhal-Lammermarkt*, 17 januari 2005.

Gemeente Leiden, *Brief aan Stichting Scheltema van gemeente Leiden betreft verbouw bedrijfsgebouw voor culturele doeleinden*, 31 januari 2005.

Gemeente Leiden, *Brief aan Stichting Scheltema van gemeente Leiden betreft bouwvergunning*, 25 oktober 2005.

Gemeente Leiden, *Verslag spoedoverleg Scheltema*, 5 oktober 2005.

Gemeente Leiden, *Brief aan Gemeente Leiden van Aannemersbedrijf C.J. de Boer betreft voortgang werkzaamheden Scheltemacomplex*, 24 november 2005.

Gemeente Leiden, *Brief aan Arjan de Kok van Paul Koek betreft contact met Arjen de Kok*, 25 november 2005.

Gemeente Leiden, *Facturen Architectenbureau Reinier Verbeek t.b.v Scheltemacomplex December 2005 – September 2006*, div. data.

Gemeente Leiden, *E-mail tussen Arie de Bruin en Arjen Kok betreft Scheltemacomplex*, 15 december 2005.

Gemeente Leiden, *E-mail tussen Arie de Bruin en Reinier Verbeek betreft nieuwe werkzaamheden Scheltema*, 29 december 2005.

Gemeente Leiden, *E-mail tussen Arjan de Kok en div. ontvangers betreft buitenruimte Scheltemacomplex*, 6 december 2005.

Gemeente Leiden, *Brief aan Martien Reissenweber van Arjan de Kok betreft reactie op brief van Paul Koek*, 9 december 2005.

Gemeente Leiden, *E-mail tussen Reina de Smeth en div. ontvangers betreft reactie op begroting Scheltemacomplex*, 10 februari 2005.

Gemeente Leiden, *Krediet noodzakelijke aanpassingen Scheltema*, 11 februari 2005.

Gemeente Leiden, *Memo advies Scheltemacomplex*, 15 februari 2005.

Gemeente Leiden, *Brief aan de leden van de raadscommissie Onderwijs en Cultuur van Ruud Hessing betreft Scheltemagebouw*, 25 februari 2005.

Gemeente Leiden, *Brief aan gemeenteraad van Ruud Hessing betreft Scheltema*, 7 februari 2005.

Gemeente Leiden, *Advies Scheltemacomplex*, 8 februari 2005.

Gemeente Leiden, *Gebruik Scheltemacomplex door Stichting Scheltema*, 1 maart 2005.

Gemeente Leiden, *Memo Advies Scheltema-Complex*, 10 maart 2005.

Gemeente Leiden, *Begeleidend memo commissievergadering Onderwijs en Cultuur* (B&W 05.0328), 11 maart 2005.

Gemeente Leiden, *Gebruik Scheltemacomplex door Stichting Scheltema*, 16 maart 2005.

Gemeente Leiden, *E-mail tussen Jeannot Waisvisz en Arjan de Kok betreft advies over vraag Scheltema GSBIII middelen*, 16 maart 2005.

Gemeente Leiden, *Kosten gebruik Scheltema* (RV 05.0040), 29 maart 2005.

Gemeente Leiden, *E-mail tussen Reinier Verbeek en div. ontvangers betreft Notulen bouwvergadering 13*, 17 april 2005.

Gemeente Leiden, *Uitgaven verbouwing Scheltema*, 10 mei 2005.

Gemeente Leiden, *Gebruik Scheltemacomplex door Stichting Scheltema*, 12 mei 2005.

Gemeente Leiden, *E-mail tussen de heer Kok van Henk Bennink en Scheltema*, 13 mei 2005.

Gemeente Leiden, *Gebruik Scheltemacomplex door de Stichting Scheltema i.o.*, 17 mei 2005.

Gemeente Leiden, *Toelichting cijfers Scheltema*, 20 mei 2005.

Gemeente Leiden, *Begeleidend memo commissievergadering Onderwijs en Cultuur* (B&W 05.0641), 20 mei 2005.

Gemeente Leiden, *Verslag van de vergadering van de Raadscommissie voor Onderwijs en Cultuur*, 24 mei 2005.

Gemeente Leiden, *Vragen voor commissievergadering Onderwijs en Cultuur*, 24 mei 2005.

Gemeente Leiden, *Financieel overzicht journaalposten Scheltemacomplex*, 9 mei 2005.

Gemeente Leiden, *Verslag van de vergadering van de Raadscommissie voor Onderwijs en Cultuur*, 16 juni 2005.

Ernst & Young Accountants, *Beoordeling ondernemingsplan. Het Scheltema 'voor actuele kunst' 2005-2008*, 17 juni 2005.

Auteur onbekend, *Overleg Stichting Scheltema*, 27 juni 2005.

Gemeente Leiden, *Besluitenlijst raadsvergadering (RV 05.0068)*, 28 en 30 juni 2005.

Gemeente Leiden, *Afhandeling Scheltemacomplex*, 12 juli 2005.

Gemeente Leiden, *E-mail tussen Arjan de Kok en div. ontvangers betreft parkeergarage Rijnsburger Bolwerk*, 11 augustus 2005.

Gemeente Leiden, *Brief B&W over procesevaluatie en financiële rapportage Scheltemacomplex*, 2006.

Stichting Scheltema, *Jaarplan Scheltema 2007*, datum onbekend.

Verbeek, R., *Overzicht uitgaven Scheltema tot 8 juni 2005*, 1 januari 2006.

Gemeente Leiden, *Brief aan dhr. Lemmens van Reinier Verbeek over verslagen van bouwteamvergaderingen*, 26 januari 2006.

Gemeente Leiden, *Financieel overzicht Scheltema*, 20 maart 2006.

Gemeente Leiden, *Brief aan college van B&W betreft verklaring budgetoverschrijding Scheltema*, 30 maart 2006.

Gemeente Leiden, *Resultaten onderzoek Twynstra Gudde*, 18 april 2006.

Verbeek, R., *Brief aan het college van B&W over het rapport van Twynstra en Gudde*, 23 april 2006.

Gemeente Leiden, *Technische vragen Scheltemarapport*, 25 april 2006.

Twynstra Gudde, *Gemeente Leiden. Procesevaluatie Scheltemacomplex*, 6 april 2006.

Stichting Scheltema, *Brief aan de gemeente Leiden van Stichting Scheltema betreft ingebruikname Scheltemacomplex*, 7 april 2006.

Gemeente Leiden, *Model 1 bij Begroting 2007*, 11 mei 2006.

Gemeente Leiden, *Oplossingsrichting voor dekking van de overschrijding verbouwbudget*, 15 mei 2006.

Gemeente Leiden, *Conceptverslag raadscommissie Onderwijs en Samenleving*, 16 mei 2006.

Gemeente Leiden, *E-mail tussen Mario Tilburg en Madelon Martens betreft reactie op e-mail van Annemiek Suijkerbuijk*, 9 mei 2006.

Gemeente Leiden, *E-mail tussen Annemiek Suijkerbuijk en Jan Schreurs betreft opdrachtgever Scheltema*, 27 juni 2006.

Stichting Scheltema, *Brief van Scheltema aan het college van B&W*, 3 oktober 2007.

Gemeente Leiden, *Vraag en antwoord exploitatietekorten*, 27 november 2007.

Gemeente Leiden, *Rapportage proces en communicatie rond veiligheidsvoorzieningen Scheltemacomplex*, december 2007.

Gemeente Leiden, *Woordelijk verslag van Raadscommissie voor Onderwijs en Cultuur*, 10 april 2007.

Gemeente Leiden, *Schriftelijke beantwoording vragen Raadscommissie voor Onderwijs en Cultuur*, 10 april 2007.

Arenthals Grant Thornton, *Verslag bespreking controle 2006*, 26 april 2007.

Arenthals Grant Thornton, *Jaarrekening 2005-2006*, 26 april 2007.

Gemeente Leiden, *Conceptverslag extra vergadering Raadscommissie Onderwijs en Samenleving*, 15 mei 2007.

Gemeente Leiden, *Verslag gemeenteraadsvergadering*, 15 mei 2007.

Gemeente Leiden, *Vragen raadscommissie Onderwijs en Samenleving*, 16 mei 2007.

Gemeente Leiden, *Aanvullend krediet verbouw Scheltema*, 8 mei 2007.

Gemeente Leiden, *E-mail tussen Linda Schepman en Paul Jonas betreffende Scheltema dossier*, 10 september 2007.

Gemeente Leiden, *Brief aan Stichting Scheltema betreffende Jaarverslag Scheltema 2005-2006 en Jaarplan Scheltema 2007*, 18 september 2007.

Gemeente Leiden, *Exploitatiebegroting Scheltema*, 20 maart 2008.

Gemeente Leiden, *Beknopte rapportage opdrachtgeverschap rondom treffen veiligheidsvoorzieningen in en om Scheltemacomplex 2002-2007*, 2 juni 2008.

Gemeente Leiden, *Beantwoording technische vragen perspectiefnota 2009-2012*, 20 juni 2008.

## 5 Respondentenlijst

### Vooronderzoek

Mevr. J.A. (Rianne) Becht	Fractievoorzitter GroenLinks
Mevr. G.M. (Gerda) van den Berg	Wethouder Jeugd, Welzijn en Financiën
Mevr. M. (Marije) van den Berg	Raadslid PvdA
Dhr. J.K. (Jan) Boer	Fractievoorzitter Stadspartij Leiden Ontzet
Dhr. A.R. (Arjen) Bonestroo	Lid Onderzoekscommissie, fractievoorzitter CDA
Dhr. A. (Arie) de Bruin	Voormalig extern projectleider Scheltemacomplex
Dhr. J.T. (Hans) van Egdom	Voorzitter Onderzoekscommissie, raadslid GroenLinks
Mevr. M. (Monique) Esselbrugge	Afdelingsmanager Projectmanagementbureau
Mevr. R.A. (Roos) van Gelderen	Lid Onderzoekscommissie, raadslid SP
Dhr. J.J. (Jan-Jaap) de Haan	Wethouder Cultuur, Werk en Inkomen
Dhr. E (Evert) den Hartog	Concerncontroller
Mevr. L. (Liesbeth) van Heezik	Raadsadviseur 2003-2008
Dhr. R. (Ruud) Hessing	Wethouder Verkeer, Onderwijs, Cultuur en Sport tot 2006
Dhr. R. (Ron) Hillebrand	Wethouder Ruimtelijke Ordening, Wijkontwikkeling, Regiozaken tot april 2006
Dhr. W. (Wim) van der Hoeven	Manager wijkontwikkeling / voormalig directeur Bouwen en Wonen
Dhr. A.J. (Ad) Jansen	Afdelingsmanager Vastgoedontwikkeling en Grondzaken
Dhr. P. (Paul) Jonas	Wethouder Cultuur, Werk en Inkomen tot oktober 2007
Dhr. A.V. (Arjan) de Kok	Projectleider Scheltemacomplex tot 2006
Dhr. H.H. (Henny) Keereweer	Lid Onderzoekscommissie, fractievoorzitter PvdA
Dhr. R. (Raymond) Keur	Wethouder Financiën en Sport van april 2006 tot oktober 2007
Mevr. C.B. (Carolien) van der Kuijl	Afdelingsmanager Werkvoorbereiding Openbare Ruimte
Dhr. P.A.J. (Paul) Laudy	Fractievoorzitter VVD
Dhr. A.H.L. (Antoine) van Leeuwen	Fractievoorzitter SP
Dhr. C. (Carol) Lemmens	Directeur Twynstra Gudde
Dhr. W. (Wolter) Lemstra	Interim burgemeester juni 2002 – april 2003
Dhr. H.J.J. (Henri) Lenferink	Burgemeester
Dhr. C.P. (Claus) Martinot	Directeur Bouwen en Wonen tot 2006
Dhr. P.H. (Paul) van Meenen	Fractievoorzitter D66
Dhr. R. (Rien) Nagtegaal	Concerndirecteur Ontwikkeling
Dhr. H. (Han) Nijssen	Senior beleidsmedewerker Cultuur en Educatie
Dhr. F.H. (Frans) Pot	Afdelingsmanager Service en Informatie
Mevr. M. (Maartje) Rieter	Extern projectleider Aalmarkt tot medio 2007
Dhr. R.A.M. (Rogier) van der Sande	Wethouder Financiën, Stedelijk Beheer en Wijkbaar van 2002-2006 (Financiën, Automatisering, Waterbeheer en Veiligheid 2000-2002)
Dhr. J.H.W. (Jan) Schreurs	Strategisch leidinggevende Bouwen en Wonen
Dhr. A.J. (Arend-Jan) Sleijster	Raadslid VVD
Dhr. D.J.G. (Daan) Sloos	Fractievoorzitter Leefbaar Leiden
Dhr. H. (Hans) Smit	Adviseur Middelen en Control
Dhr. J.P.R.M. (John) Steegh	Wethouder Verkeer en Milieu

Dhr. P.M.M. (Peter) Stokkermans	Ambtelijk projectleider Stadsgehoorzaal
Dhr. G.Th. (Guido) Terpstra	Fractievoorzitter ChristenUnie
Dhr. E. (Erik) van Tertholen	Extern projectleider Aalmarkt tot eind 2006
Dhr. M. (Mario) van Tilburg	Raadsadviseur 2003-2007
Mevr. L.G.H. (Lara) Ummels	Afdelingsmanager Sociaal-Economisch beleid
Mevr. P. (Petra) Unger	Directeur Stadsgehoorzaal
Dhr. R. (Reinier) Verbeek	Architect Scheltemacomplex
Dhr. C. (Cees) Vermeer	Concerndirecteur Realisatie en Beheer
Mevr. E. (Noor) van der Vlist	Raadsgriffier
Dhr. W.M. (Wim) van der Vlucht	Afdelingsmanager Stedelijk Beheer
Dhr. J. (Jouke) de Vries	Hoogleraar Bestuurskunde
Dhr. P.I.M. (Paul) van den Wijngaart	Gemeentesecretaris
Dhr. R. (Rob) de Wildt	Onderzoeker Rigo Research en Advies
Dhr. M.J.D. (Marc) Witteman	Wethouder Economie en Sport
Dhr. P. (Pieter) van Woensel	Wethouder Ruimtelijke Ordening, Binnenstad en Publiekszaken
Dhr. E.F.A. (Frederik ) Zevenbergen	Lid Onderzoekscommissie, raadslid VVD
Dhr. T.H. (Ted) Zwietering	Directeur Bouwen en Wonen tot 2005

*Openbare hoorzitting*

Mevr. M. (Marije) van den Berg	Raadslid PvdA
Dhr. J.J. (Jan-Jaap) de Haan	Wethouder Cultuur, Werk en Inkomen
Dhr. R. (Ruud) Hessing	Wethouder Verkeer, Onderwijs, Cultuur en Sport tot 2006
Dhr. R. (Ron) Hillebrand	Wethouder Ruimtelijke Ordening, Wijkontwikkeling, Regiozaken tot april 2006
Dhr. A. (Ad) Jansen	Afdelingsmanager Vastgoedontwikkeling en Grondzaken
Dhr. P. (Paul) Jonas	Wethouder Cultuur, Werk en Inkomen tot oktober 2007
Dhr. P. (Paul) Koek	Artistiek leider Veenfabriek
Dhr. W. (Wolter) Lemstra	Interim burgemeester juni 2002 – april 2003
Dhr. H.J.J. (Henri) Lenferink	Burgemeester
Dhr. A.J. (Arend-Jan) Sleijster	Raadslid VVD
Mevr. P. (Petra) Unger	Directeur Stadsgehoorzaal
Dhr. P.I.M. (Paul) van den Wijngaart	Gemeentesecretaris
Dhr. M.J.D. (Marc) Witteman	Wethouder Economie en Sport
Dhr. P. (Pieter) van Woensel	Wethouder Ruimtelijke Ordening, Binnenstad en Publiekszaken
Dhr. T.H. (Ted) Zwietering	Directeur Bouwen en Wonen tot 2005





**Leiden**