

Herinrichting stationsgebied en locatie Busstation Leiden-Centraal Notitie over het gewenste besluitvormingsproces

Hugo Priemus, Leiden, 24 januari 2017

B&W van Leiden stelt in een uitvoerige notitie d.d. 17 januari 2017 voor om, na afweging van verschillende alternatieven, de Raad te vragen bij de verdere planvorming voor het busstation uit te gaan van het in 2012 genomen raadsbesluit om de Terweelocatie als vestigingslocatie te hanteren.

Deze keuze wordt onderbouwd door een zogeheten kostenbatenanalyse, uitgesplitst naar gebiedsontwikkeling, exploitatie OV en ontwikkeling busterminal (p. 13-23). In een schematische tabel worden vier alternatieven beschouwd:

- Huidige locatie (maaiveld), ontsluiting Bargelaan.
- Huidige locatie (maaiveld), 2^e Binnenvestgracht.
- Huidige locatie (verhoogde ligging), Plesmanlaan-Schuttersveld.
- Terweelocatie/Bargelaan, Rijnsburgerweg.

Opties open houden

Op p. 12 wordt een overzicht van acht criteria gepresenteerd, die nog niet goed konden worden getoetst. De als zodanig aangeduide kostenbatenanalyse verdient deze kwalificatie niet: een KBA wordt geacht een compleet overzicht te bieden van in euro's uitgedrukte kosten en baten, steeds teruggerekend naar de netto contante waarde. Zo'n overzicht ontbreekt geheel. De toekenning van drie kleuren per aspect, is onnavolgbaar en kan niet goed dienen als basis voor een raadsbesluit om alle eerder overwogen opties te laten vallen en uitsluitend door te gaan met de Terweelocatie voor het busstation. Een veel zinvollere benadering is om tenminste tot aan de formulering van het Kaderbesluit (eind 2017) verschillende opties in de beschouwing te betrekken (ook andere dan de vier door de gemeente genoemde alternatieven) en voor elke optie nadere informatie in te winnen. De belangrijkste tweedeling is die tussen een locatie van het busstation aan de stadskant en een locatie aan de zeezijde. Beide opties zouden dezelfde oppervlakte/capaciteit moeten hebben, zodat een vergelijking mogelijk en zinvol is.

Joint fact finding

Het jaar 2017 zou vooral besteed moeten worden aan *joint fact finding* inzake de herinrichting van de stationsomgeving aan zowel de stads- als de zeezijde, inclusief alternatieve buslocaties waarbij gemeente en kritische stakeholders samen bepalen welke instituten/gremia door alle betrokkenen worden beschouwd als gezaghebbend, en welke kennis- en informatievragen met voorrang aan de orde moeten komen.

Gebrek aan valide informatie

Opvallend is in dit stadium het gebrek aan robuuste informatie en kennis. Mobycon b.v. (10 januari 2017) poneert de stelling dat het busvervoer tot 2040 met 35% zal stijgen, maar baseert deze stelling op cijfers over het openbaar vervoer in ruime zin. Het is bekend dat in Nederland de ontwikkeling van het openbaar busvervoer veel ongunstiger is dan de ontwikkeling van de trein. Bovendien merken Mobycon en anderen op dat voor de nabije toekomst rekening moet worden gehouden met een lightrailverbinding Leiden-Zoetermeer-

Rotterdam en/of Leiden-Katwijk-Noordwijk. Zulke nieuwe verbindingen kannibaliseren enerzijds het busvervoer en stellen anderzijds nieuwe eisen aan een OV-terminal in Leiden.

Herinrichting stationsgebied

Het is van belang dat men in de besluitvorming over de locatie van het busstation zich realiseert dat deze (belangrijke) keuze een afgeleide is van de keuzen inzake de herinrichting van het stationsgebied. De gemeente heeft weloverwogen ambities om de verbinding tussen NS-station en binnenstad te verbeteren en autoluw te maken, de milieukwaliteit in de stad aanzienlijk te verbeteren, en voorts om in het stationsgebied in de loop van een aantal jaren het vastgoedprogramma aanzienlijk te versterken, en daarmee veel stedelijke activiteiten rondom en in het NS-station te faciliteren. Deze ambities vormen de rode draad voor de besluitvorming in de komende jaren, maar er zijn vele manieren om deze ambities concreet te realiseren. In elk geval is een fasering nodig en dat is nu ook de praktijk. Het Level gebouw staat er al (aan de zeezijde) en aan de stadskant zullen het Lorentzblok en de bebouwing van het YNS-kavel voorrang krijgen. In de komende periode zal het inrichtingsplan van 2012 enerzijds moeten worden heroverwogen en anderzijds moeten worden uitgewerkt.

Systeembenadering, fasering, go/no go-momenten

Het is gewenst dat ook voor de komende jaren een fasering wordt gehanteerd, voorzien van afwegingsmomenten (*go/no-go*-momenten), waarbij tussentijds kan worden bijgestuurd, en waarin steeds deelbeslissingen worden genomen binnen het door gemeente en provincie uitgezette beleidskader. Zo'n fasering is dringend gewenst om zo lang als zinvol is verschillende opties open te houden, daarmee de flexibiliteit en de adaptiviteit zo groot mogelijk te houden, ruimte te laten voor voortschrijdend inzicht, nieuwe kennis en nieuwe ontwikkelingen (b.v. zelfrijdend openbaar vervoer), een nieuw gekozen gemeenteraad, bestuurlijke veranderingen (b.v. toenemende regionalisering in Holland-Rijnland), veranderende inzichten van de besturen van regiogemeenten, voorkeuren van reizigers, investeringsplannen en risicoperceptie van marktpartijen en – *last but not least* – consensusvorming in de *civil society*.

Zo'n aanpak past bij het idee van een *systeembenadering*, waarbij een groot project niet als een monoliet geheel wordt beschouwd, maar als het product van interactie tussen vele betrokkenen en als het hanteren van een reeks kleinere, samenhangende projecten. Projectplanning heeft in deze interpretatie meer en meer het karakter van procesplanning.

De vele thans aanwezige onzekerheden moeten niet verlamdend op de besluitvorming werken: de betrokkenen kunnen niet eindeloos wachten totdat er meer bekend is. Dit is meestal niet het optimale handelingsperspectief. De consequentie is meestal dat moet worden gestreefd naar besluitvormingsprocessen waarin tussentijds kan worden bijgestuurd, c.q. het tempo kan worden aangepast, en naar infrastructuur- en vastgoedproducten die weliswaar een lange levensduur hebben, maar daarnaast vooral robuust, *resilient*, adaptief en flexibel moeten zijn. Dat verkleint de kans op kapitaalvernietiging aanzienlijk (zie: H. Priemus & B. van Wee, 2013, *International Handbook on Mega-Projects*, Sheltenham/Northampton (Edward Elgar) met name pagina 83 t/m 110).

Vertrouwen marktpartijen

De gemeente rept in haar notities regelmatig over het vertrouwen bij marktpartijen. Dat is terecht een belangrijk aandachtspunt. Een systeembenadering past juist uitstekend bij de insteek van marktpartijen. Als eenmaal uitvoeringscontracten zijn gesloten, dient er bij voorkeur zo min mogelijk aan de plannen te veranderen: dat kost meestal onevenredig veel

geld. Maar vóóordat contracten worden afgesloten, moet er ruimte zijn voor leerprocessen, kennisverwerving, consensus- en draagvlakvorming, strategische keuzen en optimaliseringen. Het zou onverstandig zijn om tussentijds verplichtingen jegens marktpartijen aan te gaan, als de plannen nog in beweging zijn en er nog geen door de Gemeenteraad vastgesteld juridisch kader is. Het vertrouwen van marktpartijen wordt geschaad als de gemeente de indruk werkt dat vele keuzen al vastliggen, waarna op basis van nieuwe ontwikkelingen en inzichten de plannen toch moeten worden veranderd.

Complexiteit

Het systeem van NS-station en stationsomgeving is uiteraard complexer dan alleen het OV-systeem. Het gaat allereerst om activiteiten van bedrijven, voorzieningen en burgers (reizigers, consumenten), om de vastgoedontwikkelingen die deze activiteiten faciliteren, om het voetgangerssysteem, het fietssysteem (inclusief elektrische fietsen, fietsende studenten en fietsende leerlingen), het treinsysteem, het bus/tramsysteem, en (tot nu toe sterk onderbelicht) het autosysteem (personenauto's, bestelwagens en vrachtwagens, inclusief motorrijwielen, scooters, etc.). Specifieke aandachtspunten zijn het bouwverkeer in de langdurige en veranderende uitvoeringsfasen, het ambulancesysteem (ziekenauto's en helicopters) en het taxisysteem. Dit laatste systeem zal naar verwachting steeds sterker onder de druk van Uber komen te staan. In elke fase van de ontwikkeling in de komende jaren dient de vastgoed- en infrastructuurontwikkeling in en om het NS-station robuust en *resilient* te zijn en te voldoen aan hoge eisen van bereikbaarheid, betrouwbaarheid, milieukwaliteit en veiligheid. Het gaat in elke fase niet alleen om bewegend verkeer, maar ook om de parkeerruimte voor auto's, motoren, scooters, fietsen en de opstelruimte voor bussen en taxi's.

Meer dan HOV-corridors

De afweging die de gemeente nu maakt voor de Terweelocatie is vooral gebaseerd op de structuur van HOV-corridors. Daar zetten Provincie en Arriva vraagtekens bij: er worden straks langere trajecten aangelegd en er wordt meer omgereden. Maar er zijn veel meer relevante criteria, zoals de capaciteit van het busstation, het onderscheid in lijnbussen Arriva, Interliners, pendelbusjes tussen station en Bio Science Park en door de NS in te zetten bussen als er spoorproblemen zijn, de flexibiliteit ten opzichte van toekomstige ontwikkelingen, de interactie met modaliteiten als voetganger, fiets, auto en trein, en de verbinding tussen busstation en stadscentrum (die ingewikkelder dreigt te worden).

Onrust en vraagtekens

Een belangrijke extra aanleiding om dit jaar verschillende opties in de lucht te houden is de grote maatschappelijke onrust die is ontstaan rondom de hernieuwde keuze voor de Terweelocatie voor het busstation, de kritische kanttekeningen van de Provincie en de bezwaren van Arriva: tot 2020 à 2022 concessiehouder met relevante kennis over de exploitatie van bussen. Relevant is voorts dat het Poortgebouw en Villa Antoinette monumenten zijn op de Terweelocatie. Deze monumenten zouden ernstig in het gedrang komen, als daar een concentratie van busbewegingen zou ontstaan. De Vereniging Oud Leiden maakt zich zorgen. Vragen zijn er ook over de bestemming van de Connexionlocatie, die volgens de vigerende inzichten van de gemeente plaats moet bieden aan koffiedrinkende chauffeurs en moet fungeren als een extra bufferruimte voor bussen. Is dat een efficiënte benutting van deze strategisch gelegen locatie? En wat gebeurt er als Connexion deze locatie zou verkopen?

Variant 5

In de notitie d.d. 17 januari 2017 van de gemeente is op het laatste moment variant 5 (busstation ondergronds, onder YNS-kavel) toegevoegd, maar in de rest van de notitie komt deze variant niet voor. Betekent dit dat variant 5 op blz. 11 + 12 van de notitie wordt geïntroduceerd en enkele bladzijden later wordt afgevoerd, gelet op de inhoud van het concept-raadsbesluit? Dat conceptbesluit meldt: “Bij verdere planvorming voor het busstation uit te gaan van het in 2012 genomen raadsbesluit om de Terweelocatie als vestigingslocatie voor het busstation aan te wijzen” en voorts dat hiermee de motie d.d. 26 april 2016 van Holla c.s. hiermee is afgehandeld.

Varianten voor locatie busstation aan stads- en zeezijde

Het zou veel verstandiger en logischer zijn om in dit stadium verschillende opties open te houden (en nader te onderzoeken): een verzameling varianten aan de stadskant van het NS-station (inclusief variant 5 onder het YNS-kavel) en aan de zeezijde van het NS-station (Terweelocatie, Connexxionlocatie). Er zal de komende maanden meer bekend moeten worden over de mogelijke bebouwing van (delen) het Stationsplein, waarbij consequent in drie dimensies zal moeten gedacht (busstation ondergronds of maaiveld; mogelijke bebouwing boven het busstation). Een ambitieus vastgoedprogramma en een busstation aan de stadszijde kunnen zeer goed samengaan.

Invloed nabijheid Schiphol en Amsterdam

Een tot nu onderbelicht aspect betreft de consequenties van de korte reistijd tussen Leiden Centraal en het NS-station Schiphol (16 minuten), zelfs nog iets korter dan de reistijd Amsterdam CS-Schiphol (18 minuten). Zoals bekend heeft Amsterdam te maken met een snel toenemende drukte en sterk stijgende vastgoedprijzen, en dat biedt perspectieven voor hotelaccommodatie vlakbij het Leidse station, AirBnB-toepassingen, nieuwe, deels internationale klanten voor Leidse winkels, horeca, musea en hoogwaardige opleidingen, wellicht nieuwe initiatieven voor kantoren (zakelijke dienstverlening) en vergaderruimte bij het NS-station Leiden Centraal.

Autosysteem

Een hoge prioriteit verdient een studie naar de toekomstige structuur en capaciteit van het autosysteem. Daarbij dienen ook het autogebruik en autobezit te worden betrokken van de eigenaren en gebruikers van het in het stationsgebied te realiseren vastgoed. In verschillende notities wordt het NS-station Leiden Centraal gepositioneerd als schakel tussen stad en Bio Science Park. Aan de stadskant liggen vooral fiets, voetgangersverkeer en openbaar vervoer voor de hand. Het Bio Science Park is vooral ingericht als een autovriendelijk gebied met voldoende parkeerruimte en uitstekende autoverbindingen met de A44 en andere doorgaande wegen. Het is de moeite waard om na te gaan waar de werkers op het Bio Science Park wonen. Voorlopig mag worden verondersteld dat deze werkers vooral worden gerekruteerd uit een gebied buiten de stad Leiden en zelfs buiten de regio. Dat maakt het autosysteem ook voor de komende jaren cruciaal voor het Bio Science Park, in combinatie met fiets- en busverbindingen. De behoefte aan intermodale voorzieningen auto/bus en auto/trein in de NS-stationszone is vooral vanuit het Bio Science Park beschouwd een strategische kwestie.

Smart City

Een dominante bron van onzekerheid is de voortschrijdende digitalisering van producten en processen en de ontwikkeling van Leiden als smart city. De Internet-of-Things leidt tot veranderende relaties tussen auto's, respectievelijk bussen onderling en andere vervoermiddelen, respectievelijk tussen voertuigen en infrastructuur. Dit heeft potentieel grote

gevolgen voor de verkeersveiligheid, en ook voor de maatvoering van parkeerplaatsen en rijbanen. Als het concept van de zelfrijdende auto's en zelfrijdende bussen gemeengoed zou worden (dat is nog lang niet zeker en de termijn waarop dat speelt is nog steeds ongewis), dan kan dat zelfs revolutionaire veranderingen teweegbrengen in de locatie van parkeerplekken. Lege auto's kunnen dan 's avonds worden gedirigeerd naar terreinen buiten de stad waar nog ruimte is, zodat er meer ruimte komt in de openbare ruimte van stedelijke woon- en werkgebieden.

Voorts is nog onduidelijk tot welke transport- en logistieke veranderingen de onstuimige groei van webwinkels zal leiden. In woongebieden, en ook in de stationsomgeving, neemt het transport van goederen met bestelauto's en scooters toe, in winkelstraten zullen sommige winkels failliet gaan, zodat hier de behoefte aan herstructurering en hergebruik toeneemt.

Rentestand, overheidsfinanciën, investeringsgedrag

Over de toekomstige vastgoedontwikkeling bij het station heeft Jones Lang Lasalle behatenswaardige rapporten geschreven. Een strategische externe factor is de hoogte van de rentestand en de reikwijdte van publieke budgetten (provincie, gemeente). Als de rente stijgt kan dat grote effecten hebben op het investeringsgedrag van beleggers: vele voorgenomen investeringen worden uitgesteld. Overheidsbezuinigingen kunnen een zelfde gevolg hebben voor publieke investeringen. Niemand kan voorspellen hoeveel euro's overheden en marktpartijen beschikbaar hebben in de periode 2020-2025 en welke concurrerende claims dan aan de orde zijn.

NIMBY

In de discussies over de locatie van het busstation wordt soms de indruk gewekt dat het hier gaat om afwegingen op stedelijk niveau en afwegingen op wijkniveau (Houtkwartier). Dit zou een grote misvatting zijn. *De noodzakelijke afwegingen moeten primair plaatsvinden op stedelijk en regionaal niveau.* Daarnaast zijn afwegingen op lagere schaalniveaus nodig, niet alleen aan de zeezijde van Leiden Centraal (daar hoort ook een afweging bij op het niveau van het LUMC en de bij het station gelegen scholen), maar ook aan de stadszijde van het station: de verbinding Stationsplein-Blauwpoortsbrug-stadscentrum, het Stationskwartier, de inrichting van het Stationsplein. Tenslotte gaat het om de bereikbaarheid van de stad via Rijnsburgerweg, Wassenaarseweg, Plesmanlaan, A44 en straks de directe verbinding tussen A4 en A44 ten westen van Leiden.

Conclusie

In het besluitvormingsproces inzake de herinrichting van de stationsomgeving dient een systeembenadering te worden gevolgd, die tegemoetkomt aan de visie van de gemeente op de gewenste relatie NS-station-stadscentrum, de complexiteit van de opgave, en de aanwezigheid van vele onzekerheden en risico's. Er moet steeds worden voldaan aan eisen van flexibiliteit, adaptiviteit, resilience en redundancy, waarbij steeds verschillende opties zolang mogelijk openblijven. In het besluitvormingsproces dient in de tijd een aantal go/no go-momenten te worden onderscheiden, waarbij tussentijds kan worden bijgestuurd. Het is niet zinvol om in dit stadium, waarin nog zoveel onbekend is, alternatieve locaties voor het busstation buiten beschouwing te laten. Er zal in de loop van 2017 moeten worden gewerkt aan de herinrichting van het stationsgebied aan zowel de stads- als zeezijde. De combinatie van vastgoedprogramma en busstation aan de stadszijde verdient nader onderzoek. In de procedurele aanpak kan expliciet worden geanticipeerd op de Omgevingswet (inclusief omgevingsplan en omgevingsvisie). De motie d.d. 26 april 2016 van Holla cs is nu allerminst afgehandeld en vormt mede de basis voor de activiteiten voor 2017.