

# Sleutel tot een stap voorwaarts

Commissie  
Hoogwaardig Openbaar Vervoer  
Leiden



22 september 2010

# Sleutel tot een stap voorwaarts

Commissie  
Hoogwaardig Openbaar Vervoer  
Leiden

Commissie Hoogwaardig Openbaar Vervoer Leiden

Mr. B. Staal, voorzitter

Prof.dr. P. Nijkamp, lid

Prof.dr. B.J. Schueler, lid

22 september 2010



## Samenvatting

De Commissie Hoogwaardig Openbaar Vervoer Leiden is in juni 2010 ingesteld door het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Leiden. Deze onafhankelijke commissie bestaat uit de heer mr. B. Staal (voorzitter), de heer prof. dr. B.J. Schueler en de heer prof.dr. P. Nijkamp. Vraag aan de Commissie was om na te gaan hoe hoogwaardig openbaar vervoer in en om Leiden kan worden bevorderd, in relatie tot de standpuntbepaling door Leiden rond de RijnGouwelijn, en om aan te geven wat hierin de juridisch-financiële positie is van de gemeente Leiden.

De Commissie heeft deze vraag opgevat als een vraag om advies gebaseerd op onafhankelijk en objectiverend onderzoek, met het doel om uit de huidige impasse te komen. De Commissie heeft hiertoe een analyse uitgevoerd van de vervoerskundige en ruimtelijk-economische aspecten en van de juridische en financiële afspraken. Hiervoor zijn diverse documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd met betrokken partijen.

De hoofdlijn van het advies van de Commissie is dat niet meewerken aan of ontbinding van de bestuursovereenkomsten bestuurlijk niet wenselijk, noch noodzakelijk is en juridisch niet haalbaar is, dat de gemeente Leiden meewerkt aan het realiseren van het hoogwaardig openbaar vervoersconcept van de RijnGouwelijn, hierin de regie neemt ten aanzien van inpassing over haar grondgebied en hierover in gesprek gaat met de provincie Zuid-Holland. De Commissie stelt vast dat de gemeente Leiden geen bezwaar heeft tegen de RijnGouwelijn als regionaal vervoersconcept.

De bijdrage die een dergelijke hoogwaardige openbaarvervoerverbinding biedt aan breed gedragen lokale en regionale (bereikbaarheids)doelstellingen, staat niet ter discussie. Ook stelt de Commissie vast dat, indien de gemeente Leiden geen bestemmingsplan zou vaststellen dat de RijnGouwelijn planologisch mogelijk maakt, de provincie zeer waarschijnlijk gebruik zal maken van haar bevoegdheid om via een inpassingsplan de RijnGouwelijn door Leiden te realiseren. Dit maakt dat de Commissie als uitgangpunt heeft genomen dat de RijnGouwelijn, hetzij door de gemeente, hetzij door de provincie, wordt gerealiseerd over het grondgebied van de gemeente Leiden.

De Commissie onderkent dat sprake is van recente ontwikkelingen op onder meer ruimtelijk-economisch en vervoerskundig gebied, die gevolgen kunnen hebben voor de RijnGouwelijn. Voorbeelden hiervan zijn wijzigingen in het bouwvolume en realisatietempo van woningen en kantoren op locaties langs het voorgenomen tracé van de RijnGouwelijn en de verwachte intensivering van de NS-dienstregeling op onder meer het tracé Leiden - Alphen aan den Rijn - Gouda. De Commissie ziet in deze ontwikkelingen echter onvoldoende juridische grond voor de gemeente Leiden om de afgesloten bestuursovereenkomsten te kunnen ontbinden.

---

Wel vormen de ruimtelijk-economische en vervoerskundige ontwikkelingen voldoende aanleiding voor de gemeente Leiden om het gesprek met de provincie Zuid-Holland aan te gaan over de vraag hoe - met behoud van de bredere regionale doelstellingen van de RijnGouwelijn - tot een optimalisering van het tracé door Leiden kan worden gekomen. De Commissie acht het wenselijk dat gemeente en provincie komen tot een gezamenlijke oplossing en aanpak, om verdere escalatie van het conflict te vermijden. Vertrekpunt voor een gezamenlijke oplossing ligt in een door Leiden op te stellen geactualiseerde strategische visie op de Leidse (binnen)stad en het op basis hiervan maken van gezamenlijke afspraken over de ruimtelijke inpassing van de RijnGouwelijn in Leiden. Leiden dient bij het ontwikkelen van deze visie ook haar bestuurlijke verantwoordelijkheid als centrumstad in de regio te nemen.

Ook wijst de Commissie erop dat tot nu toe geen afweging van de milieueffecten van het totale tracé, van tracéalternatieven en van andere vormen van hoogwaardig openbaar vervoer heeft plaatsgevonden. De Commissie adviseert het College van B&W wat dit betreft het zekere voor het onzekere te nemen en een MER (milieueffectrapport) op te stellen, alvorens het bestemmingsplan voor te leggen aan de gemeenteraad.

De ruimtelijk-economische en vervoerskundige analyse is opgenomen in hoofdstuk 3 van dit rapport. Op het nakomen van de bestuursovereenkomsten wordt ingegaan in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 zijn enkele overwegingen opgenomen, die de Commissie graag meegeeft aan het College van B&W. Deze hoofdstukken leiden in samenhang tot de volgende drie op een stap voorwaarts gerichte adviezen (uitgewerkt in hoofdstuk 6):

**Advies 1** Open het bestuurlijke gesprek met de provincie Zuid-Holland door het verzet tegen de RijnGouwelijn als regionaal vervoersconcept te beëindigen. Benaadruk daarbij de bestuurlijke wenselijkheid en noodzakelijkheid om als gemeente en provincie gezamenlijk tot een goede inpassing van het regionaal vervoersconcept te komen op het grondgebied van Leiden, en betrek hierbij de nieuwe ontwikkelingen die de Commissie heeft geduid.

**Advies 2** Ontwikkel op basis van nieuwe ontwikkelingen en inzichten met voortvarendheid een geactualiseerde strategische visie op de stad Leiden en kom op basis hiervan met de provincie tot aanvullende afspraken ten aanzien van de inpassing van de RijnGouwelijn door Leiden, waarbij ook de lokale doelstellingen worden meegewogen.

**Advies 3** Neem als College van B&W het zekere voor het onzekere en draag zorg voor het (laten) opstellen van een MER, alvorens het bestemmingsplan voor te leggen aan de gemeenteraad.

---

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
	1.1 Inleiding	1
	1.2 Aanleiding tot onderzoek en advies Commissie	1
	1.3 Vraagstelling en rolopvatting	2
	1.4 Advies in relatie tot bevoegdheden Leiden over RijnGouwelijn	3
	1.5 Aanpak onderzoek en werkwijze Commissie	4
	1.6 Leeswijzer	5
<b>2</b>	<b>Situatieschets</b>	<b>6</b>
	2.1 Inleiding	6
	2.2 Situatieschets	6
	2.3 Samenvatting	9
<b>3</b>	<b>Ruimtelijk-economische en vervoerskundige beoordeling van RijnGouwelijn door Leiden</b>	<b>10</b>
	3.1 Inleiding	10
	3.2 Bijdrage RijnGouwelijn aan regionale en lokale doelstellingen niet ter discussie	10
	3.3 Actuele ontwikkelingen rond de RijnGouwelijn	12
	3.4 Opgave voor binnenstad Leiden	18
	3.5 Nadere afweging binnenstadtracé RijnGouwelijn	19
	3.6 Afweging alternatieven Hoogwaardig Openbaar Vervoer en tracés	20
	3.7 Conclusies	21
<b>4</b>	<b>Bestuursovereenkomsten I en II over de RijnGouwelijn</b>	<b>22</b>
	4.1 Inleiding	22
	4.2 Waartoe verplichten Bestuursovereenkomst I en II de gemeente Leiden in haar planologische besluitvorming?	22
	4.3 Kunnen Bestuursovereenkomst I en II worden ontbonden op grond van 'onvoorziene omstandigheden'?	24
	4.4 Consequenties van de in hoofdstuk 3 beschreven ontwikkelingen en inzichten voor de nakoming van hetgeen is overeengekomen over de planologische besluitvorming in de gemeente Leiden	24
	4.5 Provinciale Staten zullen naar verwachting zo nodig gebruik maken van hun bevoegdheid tot het vaststellen van een inpassingsplan	25
	4.6 Financiële verplichtingen in de bestuursovereenkomsten	27
	4.7 Aansprakelijkheid van de gemeente Leiden in geval van ontbinding van de bestuursovereenkomsten	29
	4.8 Conclusies	31

<b>5</b>	<b>Overwegingen</b>	<b>32</b>
5.1	Inleiding	32
5.2	Overwegingen om een besluit-MER op te stellen in het kader van besluitvorming over bestemmingsplan	32
5.3	Bestuurlijke overwegingen	34
5.4	Conclusies	36
<b>6</b>	<b>Conclusies en advies: een stap voorwaarts</b>	<b>37</b>
6.1	Conclusie: niet meewerken aan of ontbinding van de bestuursovereenkomsten is voor de gemeente Leiden bestuurlijk niet wenselijk, noch noodzakelijk en juridisch niet haalbaar.	37
6.2	Advies 1 Open het bestuurlijke gesprek met de provincie Zuid-Holland door het verzet tegen de RijnGouwelijn als regionaal vervoersconcept te beëindigen. Benadruk daarbij de bestuurlijke wenselijkheid en haalbaarheid om als gemeente en provincie gezamenlijk tot een goede inpassing van het regionaal vervoersconcept te komen op het grondgebied van Leiden.	38
6.3	Advies 2 Ontwikkel op basis van nieuwe ontwikkelingen en inzichten met voortvarendheid een geactualiseerde strategische visie op de stad Leiden en kom op basis hiervan met de provincie Zuid-Holland tot aanvullende afspraken ten aanzien van de inpassing van de RijnGouwelijn door Leiden, waarbij ook de lokale doelstellingen worden meegewogen.	38
6.4	Advies 3 Neem als College van Burgemeester en Wethouders het zekere voor het onzekere en draag zorg voor het (laten) opstellen van een MilieuEffectRapport, alvorens het bestemmingsplan voor te leggen aan de gemeenteraad.	39
	<b>Bijlagen</b>	<b>41</b>
1	Financiële stromen rond RijnGouwelijn	42
2	Toelichting procedure bestemmingsplan	45
3	Juridisch kader onvoorziene omstandigheden	46
4	Documenten en respondenten	50

---



## Inleiding

### 1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een schets gegeven van de aanleiding tot het onderzoek en advies van de Commissie Hoogwaardig Openbaar Vervoer Leiden, de vraagstelling van het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Leiden en de roloppvatting van de Commissie. Verder worden de aanpak van het onderzoek en werkwijze van de Commissie beschreven. Dit hoofdstuk sluit af met een leeswijzer voor het vervolg van deze rapportage.

### 1.2 Aanleiding tot onderzoek en advies Commissie

#### Voorlopig standpunt in beleidsakkoord

Aanleiding tot het instellen van de Commissie Hoogwaardig Openbaar Vervoer Leiden (verder 'de Commissie') is gelegen in het feit dat het College van Burgemeester en Wethouders (verder 'het College van B&W') uitvoering wil geven aan het eerste artikel van haar beleidsakkoord 2010-2014 'Samen Leiden'.

In het beleidsakkoord van het College van B&W is het voorlopige standpunt kenbaar gemaakt dat de gemeente Leiden als leidend principe voor haar handelen hanteert 'geen (medewerking aan een) RijnGouwelijn door Leiden'<sup>1</sup>. Dit voorlopige standpunt kan consequenties hebben voor het nakomen door de gemeente Leiden van de afspraken zoals die zijn geformuleerd in de Bestuursovereenkomst II die de gemeente Leiden met de provincie Zuid-Holland heeft gesloten (eind 2008).

#### Startnotitie inpassingsplan & ontwerp bestemmingsplan

De verantwoordelijk bestuurder bij de provincie Zuid-Holland heeft in reactie op het voorlopig standpunt van het College van B&W hierop een startnotitie inpassingsplan laten opstellen die Provinciale Staten hebben vastgesteld. Op basis hiervan kan de provincie Zuid-Holland de bevoegdheid tot vaststellen van het bestemmingsplan van de gemeente Leiden overnemen en de aanleg van de RijnGouwelijn over het grondgebied van Leiden, zonder medewerking vanuit de gemeente, planologisch mogelijk maken. Een toelichting op de procedure van besluitvorming over het bestemmingsplan is opgenomen in bijlage 2.

Partijen zijn overeengekomen te wachten op de uitkomst van het advies van de Commissie en het besluit tot aanbieden aan de gemeenteraad van de gemeente Leiden (verder 'de gemeenteraad') van het Ontwerp Bestemmingsplan inclusief inspraakreacties en reactie hierop van het College van B&W in de Collegevergadering van 13 oktober 2010.

---

<sup>1</sup> Daarnaast heeft het College van B&W afgesproken:

- 'in samenwerking met betrokken burgers en organisaties, de Provincie en de regiogemeenten worden OV-alternatieven onderzocht en ontwikkeld;
- voluit wordt ingezet op de realisatie van dubbelspoor Leiden-Utrecht v.v.'

### 1.3 Vraagstelling en rolopvatting

Teneinde het College van B&W advies te geven ter ondersteuning van haar definitieve standpuntbepaling is de Commissie ingesteld. De Commissie heeft van het College van B&W de volgende vragen meegekregen, om op basis hiervan haar advies uit te brengen:

- a. kwantificeer de financiële risico's voor de gemeente Leiden indien er een situatie ontstaat waarin niet wordt meegewerkt aan de RijnGouwelijn door Leiden. Bij deze financiële risico's worden in ieder geval betrokken, de maximale en meest waarschijnlijke omvang van de schade:
  - door claims van de Provincie, omliggende gemeenten en derden
  - door het wegvallen van toegezegde bijdragen
  - door het stopzetten van stedelijke ontwikkeling in de Leidse regio die is gekoppeld aan de RijnGouwelijn;
- b. onderzoek welke mogelijkheden de gemeente Leiden juridisch en financieel ter beschikking staan om met partners (zoals regiogemeenten en de provincie Zuid-Holland) hoogwaardig openbaar vervoer in en om Leiden te realiseren zonder aanleg van de RijnGouwelijn door het centrum van Leiden;
- c. benoem welke vorm(en) en route(s) van hoogwaardig openbaar vervoer, zonder de RijnGouwelijn door het centrum van Leiden, juridisch en financieel kansrijk zijn;
- d. breng in beeld of en in hoeverre de bij de besluitvorming van de RijnGouwelijn gehanteerde gegevens over de vervoerswaarde van de RijnGouwelijn een correct beeld geven en hoe de vervoerswaarde van de RijnGouwelijn zich verhoudt tot de mogelijke vervoerswaarde van de benoemde alternatieve vorm(en);
- e. beschrijf in welke mate de stedelijke ontwikkeling van de Leidse regio in het algemeen en van Leiden in het bijzonder afhankelijk zijn van investeringen in hoogwaardig openbaar vervoer. Daarbij vraagt het College van B&W onderscheid te maken tussen de volgende drie situaties:
  - i. RijnGouwelijn als hoogwaardig openbaar vervoer
  - ii. de bij punt b benoemde alternatieve vorm(en) voor de RijnGouwelijn als hoogwaardig openbaar vervoer
  - iii. een situatie zonder investeringen in hoogwaardig openbaar vervoer.Bij de alternatieven ii. en iii. vraagt het College van B&W de Commissie tevens de financiële gevolgen voor de gemeente Leiden van het niet aanleggen van de RijnGouwelijn te kwantificeren;
- f. adviseer op grond van de antwoorden op de vragen a tot en met e hoe het beste inhoud kan worden gegeven aan het leidend principe "geen (medewerking aan een) RijnGouwelijn door Leiden".

Deze onderzoeksvragen zijn leidend geweest voor het onderzoek van de Commissie.

---



### Rolopvatting Commissie

De rol van de Commissie is om het College van B&W van de gemeente Leiden op basis van onafhankelijk en objectiverend onderzoek te adviseren en geen bemiddelende rol te vervullen. Het advies in dit rapport is dus ook niet gericht op andere partijen dan het bestuur van de gemeente Leiden en betreft de verantwoordelijkheid van de gemeente Leiden voor de inpassing van hoogwaardig openbaar vervoer op haar grondgebied, tegen de achtergrond van de wens hoogwaardig openbaar vervoer in breder regionaal verband te willen realiseren.

### 1.4 Advies in relatie tot bevoegdheden Leiden over RijnGouwelijn

Om te komen tot haar advies heeft de Commissie de RijnGouwelijn onderzocht in drie gedaanten, gekoppeld aan de bestuurlijke bevoegdheden:

1. als vervoersconcept voor de oplossing van een (a) regionaal bereikbaarheidsvraagstuk en een (b) lokaal (Leids) bereikbaarheidsvraagstuk;
2. als Leids planologisch inpassingsvraagstuk van een breder regionaal vervoersconcept over Leids grondgebied;
3. als (a) regionale ruimtelijk-economische investering en (b) lokale (Leidse) ruimtelijk-economische investering met het oog op economische ontwikkeling.

Voor gedaante 1a is de provincie Zuid-Holland bevoegd gezag als vervoersautoriteit voor de regio en voor gedaante 1b is het College van B&W van de gemeente Leiden verantwoordelijk voor de lokale bereikbaarheid. Voor gedaante 2 zijn de gemeenteraad en het College van B&W van de gemeente Leiden bevoegd gezag in hun respectievelijke verantwoordelijkheid voor besluitvorming over het bestemmingsplan. Voor gedaante 3 zijn de besturen van de provincie Zuid-Holland, de andere gemeenten in de regio (Holland Rijnland en Midden-Holland) en de gemeente Leiden gezamenlijk verantwoordelijk voor de regionale ruimtelijk-economische investeringen in het publieke domein (zoals de RijnGouwelijn). Het College van B&W van de gemeente Leiden is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van visie en beleid voor het grondgebied van de gemeenten Leiden en het uitvoeren daarvan gericht op duurzame ontwikkeling en optimaal ruimtelijk-economisch rendement in Leiden.

De Commissie adviseert het College van B&W in haar lokale verantwoordelijkheid voor optimale bereikbaarheid in de stad via de RijnGouwelijn of een andere hoogwaardig openbaar vervoervoorziening (gedaante 1). Verder adviseert de Commissie het College van B&W bij haar voorstel aan de gemeenteraad over het Leidse inpassingsvraagstuk en de besluitvorming over het bestemmingsplan (gedaante 2). Tot slot adviseert de Commissie het College van B&W in haar verantwoordelijkheid voor een visie op en besluitvorming over de lokale impact en flankerende maatregelen van een regionale ruimtelijk-economische investering in de stad Leiden (gedaante 3).

---

### Focus in het onderzoek

De Commissie constateert dat de gemeente Leiden geobjectieerd wil hebben of ontbinding van de Bestuursovereenkomst juridisch en financieel een realistische optie is, wat de consequenties van ontbinding zijn voor de ruimtelijke ontwikkelingen in relatie tot hoogwaardig openbaar vervoer en of alternatieve vormen van hoogwaardig openbaar vervoer denkbaar zijn. Daarbij constateert de Commissie op basis van gesprekken met de gemeente Leiden en de provincie Zuid-Holland dat sprake is van een dreigend bestuurlijk conflict en dat een volgende stap, inhoudende het de-escaleren en bij voorkeur oplossen van dit dreigend conflict voor alle partijen - inclusief derden - **wenselijk** is.

De focus in het onderzoek van de Commissie op basis van deze situatieschets betreft de volgende onderdelen:

- een beschrijving van de ruimtelijk-economische en vervoerskundige aspecten zowel als basis voor de onderbouwing van de conclusies inzake het eventueel ontbinden van de Bestuursovereenkomsten, als basis voor eventuele alternatieven van inpassing van de RijnGouwelijn door Leiden of overige alternatieven van hoogwaardig openbaar vervoer door Leiden;
- een juridische objectivering en beschrijving van de financiële consequenties, resulterend in een conclusie of het **haalbaar en noodzakelijk** is de Bestuursovereenkomsten te ontbinden en wat daarvan de financiële consequenties zijn;
- conclusies en advies voor een stap voorwaarts om regionale en lokale doelstellingen te realiseren.

In de volgende paragraaf wordt gegeven deze focus in het onderzoek de aanpak van het onderzoek en de werkwijze van de Commissie beschreven.

### 1.5 Aanpak onderzoek en werkwijze Commissie

De Commissie heeft allereerst een beeld willen schetsen van de huidige situatie van zowel het project RijnGouwelijn als de juridische, bestuurlijke, vervoerskundige en ruimtelijk-economische positie van de gemeente Leiden. Dit heeft de Commissie als uitgangspunt genomen bij de beantwoording van de aan haar voorgelegde vragen.

Door of namens de Commissie is gesproken met een groot aantal partijen in de omgeving van de gemeente Leiden, zowel verantwoordelijke bestuurders als ambtenaren in de regiogemeenten en de provincie Zuid-Holland, de fractievoorzitters uit de gemeenteraad, als de vertegenwoordigers van werkgevers en bedrijfsleven in Leiden. Ook is gesproken met betrokkenen van de projectorganisatie en partners of dienstverleners van de provincie Zuid-Holland of de gemeente Leiden. Daarnaast heeft de Commissie een groot aantal documenten bestudeerd. Een overzicht van de respondenten en documenten is als bijlage 4 bijgevoegd.

Vervolgens heeft de Commissie een analyse gemaakt van de bestuurlijke keuzes die gemaakt kunnen worden door het College van B&W. Op basis daarvan is deze rapportage opgesteld die het advies aan het bestuur van de gemeente Leiden bevat.

---

## 1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is een situatieschets opgenomen, waarin de specifieke kenmerken en reacties vanuit de omgeving op het voorlopige standpunt van het College van B&W van de gemeente Leiden zijn opgenomen. Deze situatieschets vormt de context waarin het onderzoek en advies tot stand zijn gekomen. Naar het oordeel van de Commissie dient deze situatieschets mee te wegen in de besluitvorming over het advies.

In hoofdstuk 3 gaat de Commissie in op de ruimtelijk-economische en vervoerskundige vraagstelling van het College van B&W. De vragen die daarbij in het bijzonder aan de orde komen betreffen de borging van en wijze waarop de hoogwaardig openbaar vervoer in Leiden een bijdrage levert aan ruimtelijk-economische doelstellingen, hoe deze doelstellingen worden gerealiseerd en welke afweging van vervoerskundige alternatieven heeft plaatsgevonden. In hoofdstuk 4 wordt de vraag over de positie en haalbaarheid van de gemeente Leiden om niet mee te werken aan de RijnGouwelijn door Leiden beantwoord. Ook wordt de vraag beantwoord naar de eventuele juridisch-financiële consequenties van mogelijke keuzes.

In hoofdstuk 5 gaat de Commissie in op overwegingen rond het opstellen van een MilieuEffectRapport (verder 'MER') en enkele bestuurlijke overwegingen. In hoofdstuk 6 is het advies van de Commissie opgenomen. Het advies van de Commissie zoals beschreven in hoofdstuk 6 zijn gebaseerd op de onderzoeksbevindingen en conclusies uit de daaraan voorafgaande hoofdstukken. Voor een goed begrip van de analyse en overwegingen van de Commissie dient deze rapportage dan ook integraal te worden beschouwd.

---



## Situatieschets

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de situatie geschetst die aanleiding vormt tot het onderhavige onderzoek. Daarbij wordt met name de complexiteit van de politiek-bestuurlijke context en van de verschillende - met de RijnGouwelijn samenhangende - belangen geschetst, waarbinnen de Commissie onderzoek heeft verricht en tot een advies is gekomen.

### 2.2 Situatieschets

#### Referendum

De Commissie duidt de oorsprong van de ontstane situatie mede in het referendum over de RijnGouwelijn in 2007. Dit referendum kende een aantal beperkingen, onder meer dat het een bovenlokaal project betrof <sup>2</sup>, de formulering van de vraagstelling, het ontbreken van een positieve keuze en het ontbreken van een weging van gemeenschappelijke - waaronder maatschappelijke en economische - belangen. Dit referendum als optelsom van individuele meningen verschaft daarmee onvoldoende basis voor een zorgvuldige weging van algemeen belang. Het referendum resulteerde in nieuwe bestuurlijke overeenstemming tussen de provincie en de gemeente over medewerking van de gemeente Leiden aan de komst van de RijnGouwelijn via het Hooigracht-Langegrachttracé.

#### Ontwikkeling bestuurlijk conflict

De Commissie duidt zowel het voorlopige standpunt van het College van B&W van de gemeente Leiden als de startnotitie inpassingsplan van de provincie Zuid-Holland als niet weloverwogen stappen die kunnen leiden tot een bestuurlijk conflict tussen gemeente en de provincie Zuid-Holland.

Van escalatie van dit bestuurlijk conflict zou sprake zijn - vanuit het perspectief van de gemeente Leiden - als de provincie Zuid-Holland daadwerkelijk tot inpassing van de RijnGouwelijn in het stadscentrum van Leiden zou overgaan en bevoegdheden van de gemeente ten aanzien van de ruimtelijke vormgeving van de binnenstad van Leiden zou overnemen.

Van escalatie is ook sprake als de andere gemeenten langs de RijnGouwelijn - partners van de gemeente Leiden in de regio Holland Rijnland - en belanghebbenden in de stad - bedrijfsleven, instellingen - de provincie Zuid-Holland gaan verzoeken om toch vooral de RijnGouwelijn te gaan inpassen.

De Commissie acht de kans reëel dat verdere escalatie tot financiële, maatschappelijke en bestuurlijke schade leidt.

---

<sup>2</sup> Overigens, na wijziging van de referendumverordening op dit punt is dit inmiddels niet meer mogelijk.

#### **Nauwelijks twijfel over noodzaak hoogwaardig openbaar vervoer in regio en stad**

De Commissie constateert dat de gemeente Leiden de noodzaak tot een investering in hoogwaardig openbaar vervoer in de regio en in de stad niet ter discussie stelt. Ook betwist de gemeente Leiden niet de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de provincie Zuid-Holland als regionale OV-autoriteit. De gemeente Leiden streeft hoogwaardig openbaar vervoer in de stad en regio na en wil graag een betere Oost-Westverbinding door de stad. Andere lokale doelstellingen zijn verbetering van de leefbaarheid en het autoluw maken van het historische centrum, stimulering van de economische bedrijvigheid in het stadscentrum en daarbuiten, en duurzame ruimtelijke ontwikkelingen rond een goed bereikbare locaties. Specifieke bereikbaarheidsdoelstellingen richten zich onder meer op hoogwaardige ontsluiting van het internationaal geïmponeerd bedrijventerrein Bio Science Park, de Universiteit, het LUMC, de Hogeschool en het ROC.

#### **Wel discussie over verschijningsvorm en inpassing in stad**

De gemeente Leiden lijkt in het algemeen het regionaal openbaar vervoersconcept RijnGouwelijn toe te juichen, maar heeft moeilijkheden met de binnenstedelijke inpassing van deze lijn in het centrum van Leiden. De kern van de twijfel van de gemeente Leiden ten aanzien van de RijnGouwelijn betreft de **verschijningsvorm** (light rail hybride; in de perceptie van groepen burgers gaat dit over 'treinen door de stad') en daarmee de **integrale inpassing in de stad** (zoals geluid, trilling, leefbaarheid, bijdrage aan lokale economie, en veiligheid). Het zijn deze twee zaken die maken dat binnen de gemeente Leiden sprake is van een beperkt draagvlak onder de burgers voor het uitvoeren van de afspraken zoals gemaakt in de respectievelijke Bestuursovereenkomsten met de provincie Zuid-Holland.

#### **Ook twijfel over RijnGouwelijn-aspecten buiten verantwoordelijkheid gemeente Leiden**

In het naar voren brengen van deze twijfel zijn door verschillende partijen ook vragen gesteld die het gehele tracé betreffen. Deze vragen reiken daarmee verder dan het gebied waarvoor de gemeente Leiden verantwoordelijk en bevoegd gezag is:

- of sprake is van een geactualiseerde onderbouwing van de keuze voor een regionale hoogwaardig openbaar vervoervoorziening zoals de RijnGouwelijn, met name op basis van betrouwbare vervoerswaarden;
- of sprake is van een optimale keuze van een regionaal openbaar vervoersconcept voor het gehele tracé.

Deze vragen betreffen naar het oordeel van de Commissie de verantwoordelijkheid van de provincie Zuid-Holland. De Commissie noteert in haar rapport wel een aantal bevindingen op basis waarvan zij de gemeente Leiden adviseert ook hierover in gesprek te gaan met de provincie Zuid-Holland.

---

### **Leiden heeft 'de schijn tegen'**

Een aantal specifieke kenmerken van het dossier van de RijnGouwelijn maakt dat de gemeente Leiden 'de schijn tegen' heeft:

- de gemeente Leiden was één van de initiatiefnemers om een RijnGouwelijn te realiseren;
- de gemeente Leiden heeft in 2007/2008 al vertraging veroorzaakt door het eerder genoemde referendum als gevolg waarvan gekozen is voor een aangepast tracé door de binnenstad (Hooigracht-Langegracht in plaats van Breestraat). De provincie Zuid-Holland heeft in dat kader toen ook met de gemeente Leiden afspraken gemaakt over financiële bijdragen door de provincie Zuid-Holland aan de Ringweg Oost en de ontsluiting van het Bio Science Park (aan de westkant van Leiden);
- de opstelling van het College van B&W van de gemeente Leiden ten aanzien van het hoogwaardig openbaar vervoersconcept valt niet te rijmen met de inspanningen die de gemeente Leiden zich getroost voor de ontwikkeling van het Bio Science Park, de uitbreiding van het LUMC, het ontwikkelen van de stad Leiden als kennisstad (Universiteit, Hogeschool en ROC) en het aantrekken van nieuwe bedrijven;
- ook de wijze waarop de huidige situatie is ontstaan - door zonder een vorm van aankondiging of overleg het voorlopige standpunt van het College van B&W in ferme termen in het beleidsakkoord van het College van B&W op te nemen - heeft kwaad bloed gezet bij meerdere partners in de regio en in de stad, met name omdat Leiden onvoldoende expliciet heeft aangegeven dat zij wel pro een hoogwaardig regionaal openbaar vervoersconcept is, maar bedenkingen heeft tegen een relatief klein deel van het traject, namelijk in de Leidse binnenstad;
- de gemeenten in de omgeving van Leiden vinden dat de gemeente Leiden haar regionale verantwoordelijkheid onvoldoende waarmaakt;
- het gaat om het bestuurlijke imago van de gemeente Leiden: lokale en regionale belanghebbenden duiden het voorlopige standpunt van het bestuur van de gemeente Leiden als een indicatie van een onderliggend probleem 'het bestuur van de gemeente Leiden is onbetrouwbaar en naar binnen gekeerd'.

### **Overige contextuele factoren wegen mee**

Naast voorgenoemde aspecten is er nog een aantal contextuele factoren dat meeweegt in het onderzoek en advies van de Commissie:

- de RijnGouwelijn betreft een regionale investering waarvan een aantal andere gemeenten in Holland Rijnland en in Midden-Holland verwachten te gaan profiteren (zoals randvoorwaarde voor woningbouwplannen Waddinxveen). Door te dreigen niet mee te werken aan de komst van de RijnGouwelijn door Leiden stelt het College van B&W de komst van de RijnGouwelijn en daarmee de verdienkans van deze gemeenten op het spel. Deze gemeenten verwijten de gemeente Leiden dat zij haar rol als centrumgemeente niet waarmaakt, maar in plaats daarvan onzekerheid veroorzaakt;
  - er is sprake van een financiële samenhang van de besluitvorming over bereikbaarheid: het betreft een context van investeringen in bereikbaarheid in de regio (niet alleen de RijnGouwelijn maar ook de Rijnlandroute) in een periode van economische crisis en heroverweging van publieke investeringen.
-

Dit maakt de gemeenten in de regio extra alert op het risico gelden voor bereikbaarheid te verliezen (zie bijvoorbeeld de brief van Holland Rijnland van 24 juni 2010);

- de provincie Zuid-Holland heeft in de afgelopen jaren ruimere bevoegdheden gekregen om in het geval er sprake is van een provinciaal belang over te gaan tot inpassing;
- er is sprake van een project waarin de provincie Zuid-Holland haar verantwoordelijkheid als regionale vervoersautoriteit invult. Het samenspel met een centrumgemeente - die niet zoals Rotterdam of Haaglanden zelf haar OV-voorziening in de regio organiseert - ten aanzien van de verschijningsvorm en inpassing in de stad van regionaal hoogwaardig openbaar vervoer blijft een lastige. Door de positie van de NS op het hoofdrailnet is de mogelijkheid van de provincie Zuid-Holland bovendien beperkt om de regionale hoogwaardig openbaar vervoervoorziening optimaal vorm te geven.

### 2.3 Samenvatting

In dit hoofdstuk is een aantal kenmerken van het bestuurlijk conflict tussen de gemeente Leiden en de provincie Zuid-Holland geduid. Met de beschrijving van deze situatie benadrukt de Commissie de noodzaak om in de besluitvorming naar aanleiding van dit advies door de betrokken partijen de eigen verantwoordelijkheid te nemen en escalatie van het bestuurlijke conflict te voorkomen.

---



## **Ruimtelijk-economische en vervoers- kundige beoordeling van RijnGouwelijn door Leiden**

### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op diverse ruimtelijk-economische en vervoerskundige aspecten van de RijnGouwelijn door Leiden. De eerste vraag die wordt behandeld betreft de vraag 'In hoeverre dragen de keuzes gemaakt in het project RijnGouwelijn bij aan de beoogde doelstellingen?' Dit komt aan de orde in paragraaf 3.2. De tweede vraag luidt 'In hoeverre zijn de ruimtelijk-economische en vervoerskundige uitgangspunten op basis waarvan de keuzes zijn gemaakt ten aanzien van de verschijningsvorm en inpassing van de RijnGouwelijn door Leiden inmiddels gewijzigd?' Deze vraag wordt behandeld in paragraaf 3.3. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de opgave voor de binnenstad van Leiden. In paragraaf 3.5 wordt de nadere afweging voor een binnenstadtracé van de RijnGouwelijn door Leiden behandeld. Tot slot wordt de afweging van andere alternatieven voor hoogwaardig openbaar vervoer en tracés besproken in paragraaf 3.6.

### **3.2 Bijdrage RijnGouwelijn aan regionale en lokale doelstellingen niet ter discussie**

#### **Doelstelling 1: Verbeteren van de bereikbaarheid in de Randstad door hoog- waardig openbaar vervoer via een Oost-West verbinding**

De Commissie onderschrijft het belang van hoogwaardig regionaal openbaar vervoer op de Oost-West corridor voor de bereikbaarheid en de regionaal-economische ontwikkeling van deze regio. Het probleem van een beperkte bereikbaarheid wordt onderkend door logistiek en transport van bedrijven uit de regio en stad én bezoekers en inwoners van Leiden die vaak in files tijd kwijt zijn met de stad in en uit te komen. Leiden is de sleutelstad in de hoogwaardig openbaar vervoervoorziening op de Oost-Westcorridor tussen Utrecht en Gouda, Alphen aan den Rijn aan de oostkant en Katwijk, Noordwijk en de Bollenstreek aan de west- (en noord-west) kant. Daarnaast vervult de stad Leiden een transit-sleutelpositie in de vervoersstromen van Noord naar Zuid (Amsterdam/Haarlem en Den Haag). Als het gaat om het verbeteren van de bereikbaarheid dan gaat het ook om het evenwichtig op laten lopen van maatregelen die de bereikbaarheid via de auto (inclusief parkeren) als via het openbaar vervoer verbeteren. Zowel voor de regio als voor de stad Leiden staat het belang van een verbetering van hoogwaardig openbaar vervoer op de Oost-West corridor niet ter discussie, zeker in relatie tot de Noord-Zuidverbindingen.

---



## **Doelstelling 2: Versterken van de economische vitaliteit van de binnenstad en het economische profiel van de stad**

Ten aanzien van het economische profiel van de stad in bredere zin - waarbij de Commissie met name heeft gekeken naar de ontwikkelingen in de binnenstad, rond het Bio Science Park en het Lammenschanspark - kan zonder twijfel gesteld worden dat het regionaal hoogwaardig openbaar vervoersconcept van de RijnGouwelijn een positief, versterkend effect heeft op het economische profiel en de economische groei (investeringen, inkomsten, werkgelegenheid) van de stad.

Het regionaal hoogwaardig openbaar vervoersconcept van de RijnGouwelijn biedt ook kansen voor een impuls voor de ontwikkeling van de binnenstad, alsmede voor een opwaardering van de corridor Stationsplein/Stationsweg/Beestenmarkt en een planologische integratie met de Haarlemmerstraat (in eerdere studies aanbevolen als een 'entertainment'-gebied met grote potentie). Veel hangt af van de visieontwikkeling en daadkracht van het Leidse gemeentebestuur. Het lijkt daarom verstandig dat het Leidse gemeentebestuur het regionaal vervoersconcept van de RijnGouwelijn met kracht omarmt en probeert daarmee Leiden tot een sterk (sociaal-)economisch knooppunt in de Randstad te ontwikkelen.

Er zijn de afgelopen jaren diverse studies uitgevoerd naar de economische betekenis van de RijnGouwelijn voor de binnenstad van Leiden. Sommige daarvan zijn inmiddels gedateerd en gebaseerd op verouderde veronderstellingen terwijl een integrale effectenstudie ontbreekt. De Commissie constateert echter ook dat een voldoende richtinggevende, met de RijnGouwelijn samenhangende, ontwikkelvisie voor de binnenstad ontbreekt, waardoor een afweging van de tracering door de binnenstad moeilijk is. De Commissie constateert dat een dergelijke richtinggevende strategische visie dringend nodig is.

Ten aanzien van het versterken van de economische vitaliteit van de binnenstad lijkt de RijnGouwelijn met een tracékeuze Hooigracht-Langegracht niet op voorhand vanzelfsprekend:

- de tracés door de binnenstad leiden tot langere reistijd naar CS dan langs het bestaande spoor;
- de Hooigracht is momenteel een druk bezette route. Door verdringing op de smalle Hooigracht via de RijnGouwelijn kan de lokale bereikbaarheid per fiets, bus en auto worden bedreigd en is mede de Ringweg Oost nodig om de lokale bereikbaarheid met de auto op peil te houden;
- een tracé door de binnenstad leidt - in vergelijking tot een tracé over bestaand spoor - tot inpassingproblemen, terwijl de leefbaarheid en veiligheid van de publieke ruimte kunnen verslechteren.

Op grond hiervan concludeert de Commissie dat een integrale en uitgebalanceerde afweging tussen meerdere tracés nodig is, op basis van een betrouwbare exploitatierekening en een zorgvuldig uitgevoerde maatschappelijke kosten-batenanalyse.

---

### Tussenconclusie

De bijdrage van de RijnGouwelijn aan regionale en lokale doelstellingen staat niet zozeer ter discussie, echter een richtinggevende en samenhangende strategische visie op de economische betekenis en vitalisering van de binnenstad en van de stad als geheel en een nadere, integrale afweging tussen de tracés zijn noodzakelijk. Er zijn geen echte vervoerswaardestudies uitgevoerd voor het Hooigracht-Lange-grachttracé, zodat de economische betekenis hiervan voor de binnenstad omgeven is met twijfels.

Het is daarom verstandig om, in het licht van de verdere besluitvorming, de keuze voor het voorkeursalternatief via de Hooigracht-Langegracht meer integraal te onderbouwen en te toetsen aan de actuele ontwikkelingen in de gekozen uitgangspunten. Die toets zou naar de mening van de Commissie langs vier assen moeten plaatsvinden:

- financiële condities en actuele inzichten in projectkosten en -opbrengsten (een exploitatieoverzicht);
- integrale maatschappelijke kosten en baten (MKBA conform de leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur);
- ontwikkelingen in het openbaar vervoersysteem (NS, Zuidvleugelnet etc.);
- leefbaarheid en milieu (MER).

### 3.3 Actuele ontwikkelingen rond de RijnGouwelijn

Beseft dient te worden dat voor de RijnGouwelijn de provincie Zuid-Holland de bevoegde vervoersautoriteit is. Er is begin deze eeuw samen met de regionale partners gekozen voor een Light Rail Hybride variant en deze hebben dat in de zogenaamde Bestuursvereenkomsten I en II bekrachtigd.

Deze keuze is de afgelopen tien jaar met een groot aantal onderzoeken onderbouwd. Hierbij valt op dat er na de brede verkenning in 1999 op basis van algemene overwegingen al direct is gekozen voor een hybride alternatief door de binnenstad (Vervoerswaarde studie 2002 en Nota Voorkeursalternatief 2003). Alle vervolgonderzoeken zijn op dit alternatief gericht geweest. Een serieuze heroverweging van andere alternatieven, zoals het bestaande spoor, heeft niet meer plaatsgevonden.

Gedurende de laatste jaren – ook sinds eind 2008 (afsluiten Bestuursvereenkomst II) – is sprake van nieuwe inzichten die mogelijk kunnen leiden tot een meer genuanceerde opstelling of een andere keuze ten aanzien van de verschijningsvorm van de RijnGouwelijn door Leiden. Deze ontwikkelingen kunnen grofweg worden opgedeeld naar de volgende drie thema's:

- versterking van de concurrentiepositie van de NS in de voorgenomen toekomstige dienstregeling van de NS;
- actuele inzichten in ruimtelijke ontwikkelingen;
- aanpassingen van het tracé.

Deze drie thema's worden hierna nader omschreven.

---

### **Versterking van de concurrentiepositie van de NS in de voorgenomen toekomstige dienstregeling van de NS**

Ten tijde van Bestuursvereenkomst II reed de NS een dienstregeling met twee intercity's per uur tussen Leiden en Utrecht met onder andere een tussenstop te Leiden Lammenschans.

Recent heeft de NS aangegeven deze dienstregeling te willen uitbreiden. Naast de twee intercity's is zij voornemens vanaf 2012 ook twee sprinters te laten rijden tussen Leiden en Gouda.

Op het traject Leiden - Den Haag wordt het aantal intercity treinen vanaf 2012 verdubbeld naar vier per uur. Hierdoor zal de reistijd Gouda - Leiden via Den Haag vergelijkbaar zijn met de NS-reistijd Gouda - Alphen aan den Rijn - Leiden. De reistijd op de verbinding van Gouda via Den Haag naar Leiden CS zal waarschijnlijk korter zijn dan de reistijd via de RijnGouwelijn door de Leidse binnenstad.

Op het spoor Leiden - Alphen aan den Rijn is met de NS een strenge regelmaat-beheersing overeengekomen. De regels voor de beheersing van de samenloop op het spoor zijn vastgelegd in de zogeheten samenloopregeling tussen de NS en de provincie Zuid-Holland. Uitgangspunt bij deze samenloop is dat de treinen van de NS vóór de RijnGouwelijn voertuigen uit moeten rijden en feitelijk altijd voorrang hebben. Dit uitgangspunt vergroot het risico voor extra vertraging voor de RijnGouwelijn en introduceert het risico dat een deel van de potentiële gebruikers van de RijnGouwelijn wordt afgevangen door de NS-treinen die eerder dan het RijnGouwelijn-voertuig vertrekken.

Daarnaast heeft de NS in de samenloopovereenkomst bedongen dat de maximumsnelheid op het baanvak Alphen aan den Rijn - Leiden - Lammenschans niet verlaagd mag worden en dus 130 km/h blijft. Om dit mogelijk te maken zijn extra maatregelen op de RijnGouwelijn-stations noodzakelijk in verband met de veiligheid. Deze extra maatregelen vormen een zeker projectrisico omdat deze nog niet eerder in Nederland zijn ontwikkeld en goedgekeurd door de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Een groter veiligheids- en daarmee projectrisico vormen de overwegen op het tracé waarop de treinen van de NS en de Rijn-Gouwelijn samen rijden. Acht keer per uur zullen deze overwegen voor kruisend verkeer gesloten zijn als gevolg van de passerende NS-treinen. Even zo vaak zullen de overwegen gesloten worden om de RijnGouwelijn-trams te laten passeren. In totaal zullen de overwegen dus zestien keer per uur, ruim 30 minuten per uur, gesloten zijn voor kruisend verkeer. Het veiligheidsrisico schuilt met name in de grote snelheidsverschillen tussen NS-trein (maximaal 130 km/u) en de RijnGouwelijn-tram (30 km/u), vanwege afremmen en optrekken vanaf een nabij RijnGouwelijn-station.

Het verwachte effect van de NS-plannen is een reizigersverlies van ongeveer 10 tot 20% van de RijnGouwelijn aan de NS. Van dit totale aantal kan 10% worden verklaard door toevoeging van de sprinters. Enkele procenten worden veroorzaakt door de regelmaatbeheersing van de NS. Dit levert een extra onbetrouwbaarheidsstraf op van enkele minuten voor de RijnGouwelijn. Daarnaast worden enkele procenten

---

veroorzaakt door het verbeterde alternatief via Den Haag CS. Deze route beïnvloedt vooral de reizigersaantallen vanuit Gouda naar Leiden CS. De verwachting is dat deze deelmarkt zich vrij gelijkmatig over de alternatieven zal verdelen, afhankelijk van voorkeuren voor “niet overstappen” dan wel “comfort”.

#### Actuele inzichten in ruimtelijke ontwikkelingen

De uitgangspunten en inzichten in ruimtelijke ontwikkelingen ten tijde van het afsluiten van Bestuursvereenkomst II zijn vanwege een aantal recente ontwikkelingen onzeker geworden, omdat:

- de recessie en de vastgoedcrisis, de woningbouwontwikkeling en kantoorbouwontwikkeling sterk hebben vertraagd;
- de risico's in de woningmarkt voor Leiden en in Regio Oost versterkt worden door de recente discussies over de kosten en marktkansen van Binnenstedelijk Bouwen en over de fors naar beneden bijgestelde ontwikkelambities in de Oude Rijn Zone (Structuurvisie Randstad 2040);
- de risico's in de kantorenmarkt sterk locatieafhankelijk zijn, maar dat gezien de grote leegstand vooral een terugval van de groei te verwachten is buiten de centrale locaties in Leiden.

De verwachte groei tot 2020, waarvan in Bestuursvereenkomst II is uitgegaan, is samengevat in tabel 1.

**Tabel 1**  
**Ruimtelijk-economische kengetallen**  
**(basis voor de afspraken in Bestuursvereenkomst II <sup>3</sup>)**

Deelgebied	Categorie	Kengetallen aantallen woningen tot 2020	Kengetallen aantallen arbeidsplaatsen tot 2020
<b>Regio West</b>	Woningen	12.500	
	Hoogwaardig kantoorterrein		3.880
	Overig <sup>4</sup>		3.312
<b>Gemeente Leiden</b>	Woningen	2.050	
	Hoogwaardig kantoorterrein		13.242
	Overig		0
<b>Regio West</b>	Woningen	22.150	
	Hoogwaardig kantoorterrein		1.916
	Overig		10.663
Totaal		36.700	33.013

<sup>3</sup> Gebaseerd op de technische rapportage sociaal-economische gegevens (peiljaar 2006) bij het Achtergrondrapport vervoerswaardeberekening en exploitatie, 2009 (rapport Royal Haskoning).

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld distributierreinen en gemengde bedrijfsterreinen.

De Commissie constateert dat ten aanzien van de ruimtelijk-economische ontwikkelingen sprake is van toegenomen onzekerheid over de omvang en het tempo van investeringen in woningbouw, de ontwikkeling van bedrijventerreinen en de bouw van kantoren. Deze risico's zijn in tabel 2 samengevat.

**Tabel 2**  
**Nadere beschrijving risico's ruimtelijk-economische ontwikkelingen**

Ruimtelijk-economische ontwikkelingen	Risico's
<b>Woningen</b> Programma RGL corridor west (inclusief Leiden) 14.550 woningen en RGL corridor Oost 22.150	vraag in de markt bij consumenten is afgenomen (financiering), inzakkende woningmarkt
	projectontwikkelaars en woningcorporaties nemen minder woningen in aanbouw
	stijgende kosten binnenstedelijk bouwen
	geen verstedelijkingsambitie meer in Randstad 2040
	andere fasering (deel programma na 2020 of zelfs na 2030)
	ander programma (goedkoper, relatief meer huur etc.)
	risico nieuwe verdeling programma over locaties
<b>Kantoren</b> Totale programma: 464.000 m <sup>2</sup> bruto vloeroppervlak	grote leegstand in bestaande kantoren (15% i.p.v. 5% frictieleegstand)
	structurele veranderingen op de kantorenmarkt (het nieuwe werken)
	risico nieuwe verdeling programma over gebieden
	markt in Leiden concentreert zich op stationsgebied en Bio Science Park, Lammenschans kent lager marktpotentieel
	extra druk op verouderde, eenzijdige kantoorlocaties die alleen per auto goed bereikbaar zijn
	andere fasering (deel programma na 2020 of zelfs 2030)
	risico afvallen deel programma en daarmee locaties
<b>Bedrijven</b> Totale programma bedrijven 239,3 ha	leegstand bestaande bedrijfsruimtes
	andere fasering (deel programma na 2020 of zelfs 2030)
	risico afvallen deel programma en daarmee locaties

De aanleiding voor deze vertraagde en gewijzigde ontwikkeling van sociaal-economische gegevens en de genoemde risico's is gelegen in de economische en financiële crisis, politiek-bestuurlijke onzekerheid en het gegeven dat een deel van de hiervoor genoemde markten - in het bijzonder de kantorenmarkt - al een aanbodoverschot laten zien. Gemeenten zijn terughoudend in het ontwikkelen van locaties. Projectontwikkelaars en beleggers en ook woningbouwcorporaties kunnen moeilijker geld lenen en nemen minder ontwikkelrisico's. Desondanks zijn - voor zover de Commissie bekend - bestuurlijke regionale afspraken over woningbouw vooralsnog niet gewijzigd.

De verwachting van de Commissie is dat genoemde ontwikkelingen minstens twijfel opleveren op twee punten:

- ten aanzien van de in de drie deelgebieden als totaal te realiseren aantallen woningen, kantoren en bedrijventerreinen en daarmee de omvang van de vervoerswaarden en
- ten aanzien van de snelheid waarmee de programma's woningbouw, kantoren en bedrijventerrein worden gerealiseerd en daarmee de door de provincie Zuid-Holland berekende vervoerswaarden voor de periode tot 2020.

#### **Aanpassingen van het tracé**

In Bestuursovereenkomst II wordt niet specifiek verwezen naar de voorkeurtracés van de RijnGouwelijn buiten het grondgebied van Leiden. Ten tijde van de overeenkomst is er waarschijnlijk van uitgegaan dat het tracé in Katwijk doorliep tot aan de kust en dat de lijn zou worden doorgetrokken tot en met Noordwijk.

Op dit moment staan deze punten echter ter discussie <sup>5</sup>. De verkorting van de lijn (geen uitleg tot Noordwijk) en het niet doorzetten tot aan het strand in Katwijk zal naar de inschatting van de Commissie negatieve effecten hebben op het aantal reizigers dat gebruik wil maken van de RijnGouwelijn. Hoe groot dit effect is, is op dit moment niet in te schatten. Daarnaast heeft ook de keuze voor het Hooigracht-Langegracht tracé in plaats van de Breestraat effect op de vervoerswaarde. Deze effecten zijn wel ingeschat maar nog niet doorgerekend.

#### **Beoordeling actuele vervoerswaarde RijnGouwelijn**

Een van de onderzoeksvragen die het College van B&W aan de Commissie ter overweging heeft meegegeven om haar advies op te baseren betreft de vraag:

'in beeld brengen of en in hoeverre de, bij de besluitvorming van de RijnGouwelijn gehanteerde gegevens over de vervoerswaarde van de RijnGouwelijn, een correct beeld geven en hoe de vervoerswaarde van de RijnGouwelijn zich verhoudt tot de mogelijke vervoerswaarde van de benoemde alternatieve vorm(en)'.

---

<sup>5</sup> In het BO MIRT afspraken 2009 is een aantal afspraken gemaakt ten aanzien van de RijnGouwelijn-West. In deze afspraken wordt gesteld dat de RijnGouwelijn West, zoals voorgesteld door de provincie Zuid-Holland, past in de visie van het kabinet om voor het regionale openbaar vervoer een kwaliteitssprong te bewerkstelligen. Op basis van de huidige inzichten in reizigersaantallen zal het Rijk er in haar bijdrage van uitgaan dat volledige vertraming van het traject nog niet nodig is. Tussen Leiden en Katwijk Estec is, gezien het verwachte reizigersaanbod een Light Rail een goede oplossing. Tussen Estec en Noordwijk aan Zee worden nu minder reizigers vervoerd en kan worden volstaan met een busverbinding. Voor een eventuele vertraming van dit deel worden door het Rijk geen financiële middelen beschikbaar gesteld.

De Commissie heeft deze vraag als volgt geïnterpreteerd.

Veronderstel:

- dat het niet tot de verantwoordelijkheid van de gemeente Leiden (maar tot die van de provincie Zuid-Holland) behoort om te bepalen of het totale vervoersconcept RijnGouwelijn een voldoende (kostendekkende) onderbouwing kent in vervoerswaarden,
- dat de vervoerswaarden, die de herkomst of bestemming in de stad Leiden hebben, wel van belang zijn voor de afweging van de gemeente Leiden,
- dat het de gemeente Leiden gaat om de verschijningsvorm en inpassing in de stad (zoals genoteerd in hoofdstuk 1 van dit rapport),

in hoeverre is er dan sprake van vervoerswaarden die de keuze voor de huidige - in Bestuursovereenkomst II vastgelegde - verschijningsvorm en tracékeuze rechtvaardigen?

De Commissie heeft kennisgenomen van het vervoerswaardemodel van de provincie Zuid-Holland en van de vervoerswaarden van de RijnGouwelijn waarbij sprake is van een herkomst of bestemming in de stad Leiden en deze geanalyseerd. Op basis van dit onderzoek kunnen de volgende constatering worden gedaan:

- het vervoerswaardemodel van de provincie Zuid-Holland is een multi-modaal distributie vervoerswaardemodel voor openbaar vervoer, auto en langzaam vervoer. De Commissie heeft geen reden te twijfelen aan de validiteit van de oorspronkelijke assumpties, werking en de in de afgelopen 10 jaar doorgevoerde verbeteringen van het model;
  - de Commissie is evenwel kritisch ten aanzien van de mate van realisme waar het model gebruik maakt van cijfers voor de toekomstige vervoerswaarden. Het model gaat uit van bestuurlijke afspraken uit 2005/2006 en scenario's uit 2007, terwijl verwachte sociaaleconomische gegevens voor de periode tot 2020 als gevolg van de economische crisis van de recente jaren niet zijn bijgesteld. In concreto zijn de gewijzigde sociaaleconomische indicatoren (aantallen woningen, kantoren en bedrijventerreinen), temporisering of het voorlopig schrappen van woningbouwplannen, het wegvallen van de vraag naar nieuwe kantoren, en de terugval in de ontwikkeling van bedrijventerreinen als gevolg van de financiële en economische crisis niet doorgerekend in het model;
  - er is naast de veranderende ruimtelijke uitgangspunten sprake van een aantal nieuwe ontwikkelingen dat nog niet verwerkt is in de vervoerswaarden van de RijnGouwelijn, zoals de te verwachten intensivering van de dienstregeling van de NS op het tracé Utrecht CS - Alphen aan den Rijn - Leiden Lammenschans - Leiden CS, en de tracédiscussie rond de RijnGouwelijn-West. Daarnaast heeft het economisch hart van de stad Leiden zich duidelijk verschoven richting Station en het Bio Science Park.
-

### 3.4 Opgave voor binnenstad Leiden

Een volgende onderzoeksvraag die het College van B&W aan de Commissie ter overweging heeft meegegeven om haar advies op te baseren betreft de vraag 'te beschrijven in welke mate de stedelijke ontwikkeling van de Leidse regio in het algemeen en van Leiden in het bijzonder afhankelijk is van investeringen in hoogwaardig openbaar vervoer.'

Het is de Commissie uit diverse uitgevoerde studies en gevoerde gesprekken onvoldoende duidelijk geworden of en hoe het tracé van de RijnGouwelijn kan bijdragen aan de ruimtelijk-economische ontwikkelopgaven voor de binnenstad, zoals het Stationsplein, de corridor Station - Beestenmarkt - binnenstad en het Haarlemmerstraatkwartier, de opwaardering van een verkeersluwe Breestraat en de verbetering van de bereikbaarheid per auto door de bouw van parkeervoorzieningen aan de rand van de binnenstad (uiteraard op basis van een goed verkeerscirculatieplan). Een bijkomend aandachtspunt is dat de huidige stedelijke ontwikkelingen zich meer lijken te concentreren op de gebieden rond Leiden CS (waaronder het Achmeagebouw) en het Bio Science Park.

Aan de in Bestuursvereenkomst II opgenomen keuze voor het Hooigracht-Lange-grachttracé kleven (inpassings)nadelen:

- de tracés door de binnenstad leiden tot langere reistijd van Leiden Lammen-schans naar Leiden CS dan langs het bestaande spoor;
- door verdringing op de smalle Hooigracht kan de lokale bereikbaarheid per fiets, bus en auto worden bedreigd en is de Ringweg Oost eerder nodig;
- het tracé door de binnenstad leidt tot inpassingvragen die de leefbaarheid en veiligheid van de publieke ruimte kunnen verslechteren.

De Commissie constateert dat de beschikbare onderzoeksrapportages op het punt van de bijdrage aan de ruimtelijk-economische ontwikkeling in relatie tot maatregelen om de (inpassings)nadelen te voorkomen of compenseren niet courant zijn.

Daarnaast stelt de Commissie vast dat de mogelijkheden om gebruik te maken van het bestaande spoor onvoldoende zijn uitgewerkt. Hierbij moet gedacht worden aan het feit dat integrale spoorverdubbeling op het traject Leiden-Utrecht de problematiek rond bestaande inpassingproblemen kan verlichten, een impuls kan geven aan de ontwikkeling van het gebied aan de zuidkant van het stationsplein en tegelijkertijd de gebruiksmogelijkheden van het spoor voor de NS kan vergroten.

---



De Commissie constateert dat Leiden daarnaast de economische potentie van de historische binnenstad absoluut niet heeft benut door hiervoor geen daadkrachtige visie te ontwikkelen, in relatie tot de vervlechting met de nieuwe ontwikkelingen rond het station. De loopafstand Leiden CS - binnenstad is - ten opzichte van andere steden (bijv. Haarlem, Den Haag, Delft, Utrecht) - helemaal niet zo lang, maar er is behoefte aan een daadkrachtige herinrichting van de ruimte in de Leidse binnenstad in relatie tot de stationsontwikkelingen (zoals ook in eerdere studies reeds is bepleit).

In het kader van de RijnGouwelijn heeft de discussie zich al heel snel versmald tot een discussie over voor of tegen een binnenstadstracé, zonder dat de discussie gedragen werd door een gedegen visie over de ontwikkeling van de binnenstad. De Aalmarkt, de Kaasmarkt, de Breestraat (ook zonder RijnGouwelijn), de Beestenmarkt, de Stationscorridor en de Morspoortcorridor laten zien dat hier kansen zijn blijven liggen. De RijnGouwelijn kan hoogstens één van de instrumenten zijn die een strategie ondersteunt (in combinatie met vele andere herstructureringsmaatregelen).

Uit bovenstaande concludeert de Commissie dat visieontwikkeling nog onvoldoende heeft plaatsgevonden en een urgente opgave is. Dit vraagt van het Leidse bestuur een aanzienlijke inspanning op de korte termijn om dit beleidsmatige hiaat te vullen.

### 3.5 Nadere afweging binnenstadstracé RijnGouwelijn

Uitgaande van de komst van de RijnGouwelijn door de gemeente Leiden, is het nog de vraag welk tracé het meest gunstig is voor de RijnGouwelijn in het algemeen en de binnenstad van Leiden in het bijzonder. Het is thans nog onvoldoende duidelijk aan welke integrale ontwikkelvisie voor de binnenstad deze tracés moeten gaan bijdragen, hoe de baten en kosten zich zullen verhouden en wat de gevolgen voor de leefbaarheid en de veiligheid zullen zijn.

Om tot een heldere afweging te komen voor de definitieve tracékeuze zal de gemeente een integrale beschouwing van (minimaal) vier alternatieven moeten maken <sup>6</sup>.

Deze vier alternatieven zijn:

1. Light Rail Hybride door de Breestraat
2. Light Rail Hybride via Hooigracht - Langegracht
3. Light Rail Hybride over Bestaand Spoor uitgaande van spoorverdubbeling, met 'korte bocht' kruising onder Leiden CS (bijvoorbeeld via het terrein van het oude Belastingkantoor)
4. Light Train over Bestaand Spoor (tot Leiden CS) in combinatie met Light Rail Sneltram (west).

---

<sup>6</sup> Uitgaande van heldere definities voor de te onderscheiden hoogwaardig openbaar vervoersystemen, zoals:

- Light Train: moderne en lichte treinen zoals de nieuwe NS sprinters, die snel kunnen optrekken en remmen en ook kortere halteafstanden (2-3 km) kunnen bedienen;
- Light Rail Hybride: sneltrams (lange en brede voertuigen, meerdere bakken, tussen metro en tram in) die ook kunnen rijden op spoorinfrastructuur;
- Light Rail Sneltram: sneltrams (lange en brede voertuigen, meerdere bakken, tussen metro en tram in) die niet kunnen rijden op spoorinfrastructuur, bijvoorbeeld RandstadRail en Sunij-lijn);
- Snelbus: hoogwaardige bussen vooral op vrije baan die qua vervoereigenschappen (snelheid, capaciteit, comfort, herkenbaarheid) vergelijkbaar zijn met Sneltrams, bijvoorbeeld Zuidtangent.

De optie 'geen tracé door Leiden van het regionaal vervoersconcept van de Rijn-Gouwelijn' wordt hier niet in de beschouwing betrokken, omdat er integraal wel behoefte bestaat aan een opwaardering van de openbaar vervoervoorzieningen op de Oost-Westcorridor van Leiden.

Dit betekent dat er naast de bestaande opties door de Breestraat en Hooigracht - Langegracht ook gekeken wordt naar alternatieven die gebruik maken van het bestaande spoortraject tussen Leiden Lammenschans en Leiden CS. In variant 3 wordt vastgehouden aan een doorgaande verbinding tussen Gouda en Katwijk/ Noordwijk én dus het gebruik maken van de light rail hybride. In variant 4 wordt hier van afgestapt en gekozen voor het rijden met NS-materieel op het bestaande spoor in combinatie met sneltrams op het westelijke tracé deel, eventueel doorgetrokken van CS naar de binnenstad en Lammenschans

Om een gedegen afweging (vanuit het perspectief van een Business Case, ruimtelijk-economische effecten, vervoerswaarde, MKBA en MER) te kunnen maken tussen deze vier verschillende alternatieven dienen deze alternatieven getoetst te worden op een zestal aspecten, te weten:

- financiën (inclusief exploitatierekening);
- vervoerswaarde;
- multi-modale bereikbaarheid van de binnenstad;
- ruimtelijk-economische ontwikkelingen;
- leefbaarheid en veiligheid;
- bestuurlijke en juridische (waaronder contractuele) handelingsruimte.

De huidige studies zijn niet geactualiseerd, vaak partieel en lijden dus aan tekortkomingen. Een integrale afweging is daardoor lastig.

### 3.6 Afweging alternatieven Hoogwaardig Openbaar Vervoer en tracés

De Commissie stelt voor bij de afweging van alternatieven van hoogwaardig openbaar vervoer en tracés een transparant afwegingskader te hanteren. Bij elk alternatief is sprake van kansen en risico's op te onderscheiden aspecten. Zo liggen er bij de alternatieven over bestaand spoor kansen op de volgende gebieden:

- faseerbaarheid van de aanleg van de RijnGouwelijn en de daaraan gekoppelde stedelijke ontwikkeling;
  - aansluiting op andere regionale vervoerssystemen als Zuidvleugelnet en Stedenbaan;
  - het aanpakken van de huidige inpassingproblemen van het bestaand spoor (twee overwegen, een brug, dicht op bebouwing) via bijvoorbeeld geluidswerende maatregelen of ongelijkvloerse kruisingen en
  - de herstructurering van de Stationsomgeving (zuidkant) en de Binnenstad.
-

Daar tegenover staan risico's op aspecten als financiën, bestuurlijk draagvlak en de ontwikkeling van de binnenstad.

Voorlopig kan gesteld worden dat de fragmentatie, onvolledigheid en gedateerdheid van de huidige informatiebronnen zodanig van aard zijn dat een overtuigende onderbouwing van een keuze voor één van de tracé-alternatieven ontbreekt.

### 3.7 Conclusies

Samengevat concludeert de Commissie het volgende:

- het is beleidsmatig gezien wenselijk om de nieuwe inzichten en ontwikkelingen als gemeente Leiden en de provincie Zuid-Holland gezamenlijk te duiden en waar nodig nader te onderzoeken;
  - het is voor de gemeente Leiden noodzakelijk om met voorrang een ruimtelijk-economische visie op de binnenstad en de stad als geheel op te stellen en daarmee de strategie invulling te geven om duurzame ontwikkeling en economisch rendement te halen uit de komst van hoogwaardig openbaar vervoer door Leiden;
  - de kracht van een dergelijke visie is mede gelegen in het ontwikkelen van draagvlak door deze samen met partners vorm te geven en te vertalen in een breed gedragen en gefinancierd uitvoeringsprogramma;
  - teneinde te komen tot een samenspel van inspanningen gericht op bereikbare locaties en functies in Leiden en een vitale binnenstad is congruentie wenselijk tussen vaststelling van een nieuw bestemmingsplan (inclusief het opstellen van een MER) en ruimtelijk-economisch onderzoek, op basis van een maatschappelijke kosten-batenanalyse.
-



## Bestuursovereenkomsten I en II over de RijnGouwelijn

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de juridische aspecten van de RijnGouwelijn door Leiden, voor zover die in het kader van de aan de Commissie gestelde vragen relevant zijn. De eerste vraag wordt behandeld in paragraaf 4.2 en luidt: 'Waartoe verplichten Bestuursovereenkomst I en II de gemeente Leiden in haar planologische besluitvorming?'. Vervolgens wordt de vraag 'Kunnen Bestuursovereenkomst I en II worden ontbonden op grond van 'onvoorziene omstandigheden'?' beantwoord in paragraaf 4.3. In paragraaf 4.4 wordt ingegaan op de consequenties van de in hoofdstuk 3 beschreven ontwikkelingen en inzichten voor de nakoming van hetgeen is overeengekomen over de planologische besluitvorming in de gemeente Leiden. Vervolgens komt in paragraaf 4.5 aan de orde dat Provinciale Staten naar verwachting zo nodig gebruik zullen maken van hun bevoegdheid tot het vaststellen van een inpassingsplan. Paragraaf 4.6 gaat over de financiële verplichtingen in de bestuursovereenkomsten. De aansprakelijkheid van de gemeente Leiden in geval van ontbinding van de bestuursovereenkomsten wordt behandeld in paragraaf 4.7. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van de in dit hoofdstuk gepresenteerde conclusies (paragraaf 4.8).

### 4.2 Waartoe verplichten Bestuursovereenkomst I en II de gemeente Leiden in haar planologische besluitvorming?

Op basis van Bestuursovereenkomst I en II moet worden vastgesteld dat op de gemeente Leiden de verplichting rust zich 'maximaal in te spannen' om de RijnGouwelijn planologisch mogelijk te maken door middel van een bestemmingsplan. In juli 2005 is Bestuursovereenkomst I getekend. Hierin zijn afspraken gemaakt over onder andere financiële bijdragen, risicoverdeling en planning. Binnen Bestuursovereenkomst I neemt de gemeente Leiden een bijzondere positie in, omdat is opgenomen dat met de gemeente Leiden een tweede, aanvullende bestuurs-overeenkomst zal worden afgesloten over het traject over het grondgebied van de gemeente Leiden. Deze aanvullende overeenkomst is getekend in december 2008 in de vorm van Bestuursovereenkomst II.

Voor de juridische positie van de gemeente Leiden op basis van Bestuursovereenkomst I en II zijn met name de volgende twee verplichtingen van belang:

- een resultaatsverplichting van het College van B&W tot het in procedure brengen van een bestemmingsplan dat de RijnGouwelijn over het Hooigracht-Langegracht-tracé planologisch mogelijk maakt. Op de gemeente Leiden rust een verplichting, als gevolg waarvan het College van B&W verplicht is om een ontwerpbestemmingsplan voor te leggen aan de gemeenteraad. Dat is de meest redelijke uitleg van hetgeen de gemeente Leiden met de andere contractspartijen is overeengekomen;
-

- een inspanningsverplichting van de gemeenteraad om deze procedure te laten resulteren in de vaststelling van een bestemmingsplan, dat het mogelijk maakt om de RijnGouwelijn aan te leggen via het Hooigracht-Langegracht-tracé.

Uit verschillende bepalingen in Bestuursvereenkomst I en II kan worden afgeleid dat met betrekking tot de vaststelling van een bestemmingsplan voor de RijnGouwelijn slechts een inspanningsverplichting is aangegaan.

In hoofdstuk 4 artikel 8 van Bestuursvereenkomst II is de gemeente Leiden de volgende verplichting aangegaan: zij zal zich "maximaal inspannen om de voor de vergunningen en bestemmingsplannen benodigde procedures te doorlopen en zo spoedig mogelijk af te handelen, zodanig dat tijdig met de aanleg kan worden begonnen (...)". De contractspartijen hebben daaraan toegevoegd: "Dit betekent in ieder geval dat Leiden binnen de voor de desbetreffende vergunning of bestemmingsplan geldende beslistermijnen een beslissing zal nemen en dat zij de vergunning zal verlenen en actief verweer zal voeren in eventuele bezwaar- en beroepsprocedures, tenzij zwaarwegende omstandigheden zich daartegen verzetten."

Verder wordt voor het geval waarin 'Leiden zich niet maximaal inspannt' verwezen naar artikel 5d van hoofdstuk 3 van Bestuursvereenkomst I. Daar is bepaald dat de provincie Zuid-Holland de gemeente Leiden zal 'aanspreken om alsnog aan haar inspanningsverplichting te voldoen.' Ook de aansprakelijkheid voor schade wordt daar gekoppeld aan een inspanningsverplichting en niet aan een resultaatsverplichting. "Tussen Partijen zal een termijn worden overeengekomen waarin de Gemeente alsnog geacht wordt aan haar inspanningsverplichting te voldoen. Indien de Gemeente haar verplichting niet binnen die termijn voldoet, is zij in verzuim en is zij derhalve aansprakelijk voor alle schade als gevolg van het niet voldoen aan haar inspanningsverplichting."

Daarom moet ervan worden uitgegaan dat uit Bestuursvereenkomst I en II voor de gemeenteraad van Leiden geen resultaatsverplichting voortvloeit tot vaststelling van een bestemmingsplan voor de RijnGouwelijn (noch een verplichting om de planologische inpassing op een andere manier te garanderen). Overigens **kan** een dergelijke verplichting tot het vaststellen van een bestemmingsplan ook niet worden opgelegd aan een gemeenteraad, omdat daardoor de eigen bevoegdheid, die de gemeenteraad op grond van de Wet ruimtelijke ordening toekomt, teniet zou worden gedaan. Bovendien moet over de vaststelling van een bestemmingsplan worden beslist nadat de voorgeschreven procedure is doorlopen, waarin onder andere bewoners en belangenorganisaties hun zienswijzen naar voren kunnen brengen. Het resultaat van die procedure kan uiteraard niet tevoren bij overeenkomst worden vastgelegd.

De verplichting zich maximaal in te spannen de RijnGouwelijn planologisch mogelijk te maken neemt niet weg dat de planologische besluitvorming aan alle geldende vereisten moet voldoen. Dat impliceert onder meer dat de gemeente Leiden moet nagaan of de vaststelling van het bestemmingsplan mer-plichtig is.

---

#### **4.3 Kunnen Bestuursvereenkomst I en II worden ontbonden op grond van 'onvoorziene omstandigheden'?**

In bijlage 3 is het juridisch kader opgenomen voor wijziging of ontbinding van een overeenkomst op basis van 'onvoorziene omstandigheden'. De Commissie constateert dat de nieuwe ontwikkelingen (onder meer op ruimtelijk-economisch en vervoerswaardekundig gebied) en inzichten die sinds het afsluiten van Bestuursvereenkomst II in december 2008 aan de orde zijn gekomen, niet van dien aard zijn dat een beroep op totale ontbinding van Bestuursvereenkomst I en II kansrijk is.

Bij de beantwoording van de vraag of onvoorziene omstandigheden afwijking van de overeenkomst rechtvaardigen, zijn vooral de ernst en het publieke belang van deze omstandigheden bepalend. Beoordeeld moet worden of de wederpartij (de provincie Zuid-Holland) onder deze omstandigheden 'naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid ongewijzigde instandhouding van de overeenkomst niet mag verwachten.'

Zoals hiervóór in hoofdstuk 3 bleek, is de Commissie van oordeel dat de gemeente Leiden geen redenen heeft om zich te keren tegen de RijnGouwelijn als regionaal vervoersconcept. Redenen om van Bestuursvereenkomst II af te wijken kunnen hooguit gevonden worden in de keuze voor een ander tracé door Leiden dan het Hooigracht-Langegracht tracé.

Dit impliceert dat de gemeente Leiden naar het oordeel van de Commissie geen redenen heeft om zich in haar contractuele relaties met de provincie Zuid-Holland en de andere betrokken gemeenten op het standpunt te stellen dat het project RijnGouwelijn als zodanig geen doorgang moet vinden. Daarom heeft de gemeente Leiden ook geen voldoende zwaarwegende reden om uit te komen onder de inspanningsverplichting tot het vaststellen van een planologische basis voor de RijnGouwelijn door Leiden.

#### **4.4 Consequenties van de in hoofdstuk 3 beschreven ontwikkelingen en inzichten voor de nakoming van hetgeen is overeengekomen over de planologische besluitvorming in de gemeente Leiden**

De in hoofdstuk 3 beschreven ontwikkelingen en inzichten rechtvaardigen naar het oordeel van de Commissie wel dat de gemeenteraad zich bezint op de ruimtelijke inpassing van de RijnGouwelijn in Leiden. Dat zou **kunnen** resulteren in een keuze voor een ander tracé dan het Hooigracht-Langegracht tracé.

Om dat resultaat te bereiken behoeft de gemeente Leiden niet aan te sturen op een totale ontbinding van de overeenkomsten.

De nakoming van de inspanningsverplichting impliceert niet dat de gemeenteraad een bestemmingsplan voor het tracé Hooigracht-Langegracht vaststelt. Want het is geen resultaatsverplichting. Wel moet de gemeenteraad over zwaarwegende argumenten beschikken. De gemeenteraad heeft een eigen afwegingsplicht. Die afweging kan de gemeenteraad bij zijn besluitvorming over het ontwerp-

---

bestemmingsplan brengen tot het oordeel dat de wenselijkheid van een ander tracé moet worden onderzocht.

In dat geval beslist de gemeenteraad vooralsnog niet tot vaststelling van het bestemmingsplan voor het Hooigracht-Langegracht tracé, in afwachting van de uitkomsten van het nadere onderzoek naar alternatieve tracés. Het is ook denkbaar dat het College van B&W beslist om een ontwerpbestemmingsplan pas voor te leggen aan de gemeenteraad zodra het nadere onderzoek is verricht.

Als de provincie Zuid-Holland zich in het oordeel van het College van B&W of de raad niet kan vinden (en niet wil wachten op de uitkomst van het nadere onderzoek), kan daarover een geschil ontstaan. Op het eerste gezicht zullen sommigen dan geneigd zijn om te denken dat het geschil wordt veroorzaakt doordat Leiden haar verplichtingen uit de Bestuursovereenkomsten niet nakomt. Maar dat behoeft niet het geval te zijn. Het kan zo lopen, dat de gemeente Leiden haar overeengekomen inspanningsverplichting nakomt, maar dat dit (vooralsnog) leidt tot een nadere verkenning van tracés.

De provincie zal dan wellicht geneigd zijn zich op het standpunt te stellen dat de gemeente zich **niet** maximaal heeft ingespannen, bijvoorbeeld omdat zij zich in een eerder stadium had moeten bezinnen op de tracékeuze. In de Bestuursovereenkomsten zijn partijen overeengekomen dat de provincie de gemeente daarop kan aanspreken en dat zij dan gezamenlijk (en eventueel met andere contracterende gemeenten) een termijn overeenkomen, waarbinnen de gemeente alsnog aan haar inspanningsverplichting moet voldoen. Als de gemeente binnen die termijn haar inspanningsverplichting niet nakomt, kan zij - indien daardoor projectvertraging ontstaat - aansprakelijk zijn voor de schade (hoofdstuk 4, artikel 8 van Bestuursovereenkomst II) <sup>7</sup>.

Als het zo loopt, zou een eventueel geschil primair gaan over de vraag of de gemeente haar inspanningsverplichting voldoende nakomt. De afspraken tussen de provincie Zuid-Holland en de gemeenten, zoals neergelegd in Bestuursovereenkomst I en II, verplichten deze partijen om in zo'n geval in overleg te treden en zo nodig een mediator in te schakelen. Partijen zijn dus overeengekomen dat zij in een dergelijke situatie eerst in overleg tot een oplossing zullen proberen te komen (hoofdstuk 10 van Bestuursovereenkomst I en hoofdstuk 12 van Bestuursovereenkomst II).

#### **4.5 Provinciale Staten zullen naar verwachting zo nodig gebruik maken van hun bevoegdheid tot het vaststellen van een inpassingsplan**

De provincie Zuid-Holland heeft de 'Startnotitie Inpassingsplan RijnGouwelijn-Oost, tracé Leiden' vastgesteld. Daarin kondigt de provincie Zuid-Holland aan dat van de bevoegdheid tot het vaststellen van een inpassingsplan gebruik zal worden gemaakt in het geval de gemeente Leiden de bestuursovereenkomst(en) niet of niet tijdig nakomt.

---

<sup>7</sup> De Commissie is van oordeel dat op de situatie waarin de gemeente Leiden en de provincie zich thans bevinden de verzuimtermijn waarover partijen hebben gecommuniceerd in hun brieven van 22 juni 2010 en 6 juli 2010 niet van toepassing is. Deze situatie valt onder het voorbehoud dat het College van B&W heeft gemaakt in het slot van haar brief van 6 juli met betrekking tot de publiekrechtelijke rol van de gemeente. De genoemde verzuimtermijn is wellicht bedoeld als de verzuimtermijn als genoemd in artikel 4.8 Bestuursovereenkomst II en 3.5.sub d uit Bestuursovereenkomst I.

In het geval de gemeente Leiden een beroep zou gaan doen op ontbinding acht de Commissie de kans zeer groot dat de provincie Zuid-Holland overgaat tot inpassing.

Provinciale Staten hebben op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) de bevoegdheid om een inpassingsplan vast te stellen. Er bestaan op grond van de Wro mogelijkheden voor het provinciaal bestuur om, indien sprake is van een provinciaal belang, met voorbijgaan aan de bevoegdheden van het gemeentebestuur, eigen planologische besluiten te nemen. In het geval van de RijnGouwelijn is het voldoende aannemelijk dat sprake is van een dergelijk provinciaal belang.

Als Provinciale Staten een inpassingsplan vaststellen, dan staat daartegen voor belanghebbenden beroep open bij de bestuursrechter. Deze beroepsmogelijkheid bestaat niet voor de gemeente Leiden en haar organen. Op basis van de Crisis- en Herstelwet kan tegen een inpassingsplan geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld door gemeenten (en hun organen)<sup>8</sup>. De gemeente kan wel een procedure over een inpassingsplan bij de burgerlijke rechter voeren.

De Commissie gaat ervan uit dat het zeer waarschijnlijk is dat de provincie Zuid-Holland een inpassingsplan zal vaststellen indien de gemeenteraad geen besluit neemt tot vaststelling van een bestemmingsplan voor de RijnGouwelijn.

Een provinciaal inpassingsplan zal alsnog mogelijk maken wat de gemeente met ontbinding zou willen tegenhouden. Dat is een extra argument tegen een poging tot ontbinding, naast de argumenten die in paragraaf 4.3 al werden aangevoerd. Of het met het oog op de financiële afspraken zinvol is om op ontbinding aan te sturen, is een andere vraag. Deze komt in de volgende paragraaf aan de orde.

De Commissie wijst erop dat de gemeente Leiden voor een belangrijk deel de regie zou verliezen, indien zij het zou laten aankomen op een provinciaal inpassingsplan. De gemeente Leiden verliest in dat geval immers de bevoegdheid om het tracé door Leiden te bepalen. Zoals in hoofdstuk 3 is uiteengezet, is de Commissie van oordeel dat het gemeentebestuur van Leiden een goed onderbouwd standpunt moet vormen over het tracé van de RijnGouwelijn in het kader van een toekomstgerichte visie op de ontwikkeling van de Leidse binnenstad. Daarbij past niet dat de gemeente de regie uit handen zou geven aan de provincie Zuid-Holland. Ook om die reden is ontbinding van de overeenkomst geen goede optie. Ontbinding zal waarschijnlijk leiden tot een inpassingsplan en dus tot verlies van de gemeentelijke regierol.

Indien Provinciale Staten een inpassingsplan vaststellen, kunnen zij daarbij bepalen dat de vervolgbesluiten (zoals het verlenen van de benodigde omgevingsvergunningen) worden genomen door Gedeputeerde Staten. Dat zou de regierol van de gemeente nog verder verkleinen.

---

<sup>8</sup> De beroepsuitsluiting volgt in dit geval uit artikel 1.4, artikel 1.1 lid 1, onder a, en Bijlage I, onder 2.1 van de Crisis- en herstelwet.



#### 4.6 Financiële verplichtingen in de bestuursovereenkomsten

In Bestuursovereenkomst I en II zijn de daarbij gemaakte financiële afspraken niet afhankelijk gesteld van de planologische basis voor de Rijn-Gouwelijn.

Indien de gemeente Leiden haar inspanningsverplichting nakomt, maar dit niet resulteert in een vastgesteld bestemmingsplan, dan zal zij zich wellicht op het standpunt willen stellen dat daarmee haar toezeggingen over financiële bijdragen ook komen te vervallen. Maar de kans dat dit standpunt in rechte zou worden gehonoreerd is gering.

De kans dat de financiële verplichtingen over en weer tussen de provincie Zuid-Holland en de gemeente Leiden van kracht blijven is groter.

Als de provincie Zuid-Holland overgaat tot het vaststellen van een inpassingsplan, wordt de RijnGouwelijn aangelegd (aangenomen dat het inpassingsplan niet door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt vernietigd). De afspraken over bijdragen van de gemeente Leiden aan de RijnGouwelijn moeten dan gewoon worden nagekomen. De hoogte van de bedragen blijft in beginsel gehandhaafd; het is niet op voorhand vast te stellen dat een inpassingsplan zou leiden tot lagere of hogere kosten. In bijlage 1 is een overzicht van de financiële stromen rond de RijnGouwelijn opgenomen.

##### **Door de gemeente toegezegde bedragen**

Kan de gemeente Leiden de financiële afspraken van Bestuursovereenkomst I en II (laten) ontbinden wegens onvoorziene omstandigheden? De Commissie stelt zich op het standpunt dat daar onvoldoende zwaarwegende redenen voor aanwezig zijn. In hoofdstuk 3 is uiteengezet dat de gemeente wel redenen heeft om in nader overleg te treden over het tracé door Leiden, maar geen omstandigheden die rechtvaardigen dat zij zich tegen de RijnGouwelijn als zodanig keert. Daarbij past niet de stelling dat de gemeente Leiden geen financiële bijdrage aan de RijnGouwelijn hoeft te leveren. Als de gemeente Leiden zich op het standpunt stelt dat een hoogwaardige Oost-West openbaar vervoerverbinding goed is voor Leiden en dat de RijnGouwelijn daar in principe in kan voorzien (afhankelijk van het te kiezen tracé), dan kan zij niet tegelijk het standpunt innemen dat zij haar contractuele verplichtingen tot het leveren van financiële bijdragen aan de RijnGouwelijn niet hoeft na te komen.

---

#### Door de provincie toegezegde subsidies voor de Ringweg Oost en de ontsluiting van het Bio Science Park

De gemeente Leiden heeft niet alleen toegezegd een bedrag van 34,96 miljoen euro (zie bijlage 1) aan de RijnGouwelijn bij te dragen, maar ook de toezeggingen van de provincie Zuid-Holland (bij Bestuursovereenkomst II) heeft bedongen dat aan haar subsidies ad 37,5 miljoen euro (zie bijlage 1) zullen worden verstrekt voor infrastructurale projecten die met de RijnGouwelijn verband houden. Een poging tot ontbinding brengt ook die subsidies ernstig in gevaar. De afspraken daarover zouden bij een totale ontbinding geheel of gedeeltelijk verloren gaan.

In Bestuursovereenkomst II heeft de provincie Zuid-Holland toegezegd een subsidie te zullen verlenen voor de realisatie van de Ringweg Oost (artikel 7.6 van Bestuursovereenkomst II). Daarbij is overeengekomen dat bij ontbinding van Bestuursovereenkomst I en/of II dit bedrag zal worden verminderd met de (vrijgevallen) bijdragen van Leiden aan de RijnGouwelijn verminderd met de reeds in dit kader door Leiden gemaakte kosten. Maar de toezegging blijft staan indien de Bestuursovereenkomsten niet worden ontbonden en de gemeente Leiden haar contractuele verplichtingen nakomt, inclusief de inspanningsverplichting. Ook als de gemeenteraad, binnen de grenzen van de inspanningsverplichting, beslist om eerst alternatieve tracés te onderzoeken, vervalt de subsidietoezegging niet.

Wel moet worden bedacht dat de gemeente Leiden en de provincie Zuid-Holland overleg zullen (moeten) voeren (zie paragraaf 4.4).

Bij dat overleg moeten zij opnieuw tot overeenstemming zien te komen over de nadere besluitvorming, die eventueel kan leiden tot een ander tracé. Maar een ander tracé kan consequenties hebben voor de bereidheid van de provincie Zuid-Holland tot het subsidiëren van de realisatie van de Ringweg Oost.

De provincie Zuid-Holland heeft in Bestuursovereenkomst II ook subsidie toegezegd voor de ontsluiting van het Bio Science Park (artikel 7.7 van Bestuursovereenkomst II). In geval van totale ontbinding van Bestuursovereenkomst II vervalt deze toezegging.

Inmiddels heeft de provincie Zuid-Holland hierover een subsidiebeschikking genomen. Daaraan heeft de provincie Zuid-Holland als **subsidieverplichting** verbonden: 'de gemeente Leiden verleent haar medewerking aan de integrale verbetering van de bereikbaarheid van Leiden door al haar verplichtingen op grond van de Tweede Bestuursovereenkomst onverminderd na te komen.'

Ook is aan de subsidie de **voorwaarde** verbonden dat de gemeente Leiden met Gedeputeerde Staten een uitvoeringsovereenkomst sluit, "waarin afspraken worden vastgelegd over de wijze waarop de gemeente Leiden uitvoering geeft aan het project tot ontsluiting van het Bio Science Park en de daarmee onlosmakelijk samenhangende werkzaamheden en activiteiten (RijnGouwelijn en (eerste fase van) Ringweg Oost) zoals neergelegd in de Tweede Bestuursovereenkomst (inclusief mijlpalen)".

---

De provincie Zuid-Holland heeft de subsidiebeschikking dus zo ingekleed, dat het recht op subsidie vervalt als de gemeente Leiden haar uit Bestuursvereenkomst II voortvloeiende verplichtingen niet nakomt. De formulering van de **voorwaarde** lijkt zelfs een stap verder te gaan, omdat daarin van de gemeente Leiden wordt verlangd dat zij 'uitvoering' geeft aan de RijnGouwelijn. Dat gaat beduidend verder dan de inspanningsverplichting die uit Bestuursvereenkomst II voortvloeit. Deze subsidievoorwaarde staat daarom op gespannen voet met hetgeen de provincie Zuid-Holland in Bestuursvereenkomst II heeft toegezegd.

Als de gemeenteraad op grond van zwaarwegende argumenten beslist dat - voordat een planologisch besluit wordt genomen - eerst alternatieve tracés moeten worden onderzocht, blijft de toezegging van de provincie Zuid-Holland over deze subsidie staan. De provincie Zuid-Holland kan dan de gemeente Leiden niet tegenwerpen dat zij haar inspanningsverplichting niet is nagekomen.

Toch zou in zo'n geval de provincie Zuid-Holland kunnen proberen om de zojuist geciteerde **voorwaarde** uit de subsidiebeschikking in te roepen, waarin staat dat de gemeente Leiden 'uitvoering' moet geven aan de RijnGouwelijn. Inmiddels heeft de gemeente Leiden evenwel bezwaar gemaakt tegen deze subsidiebeschikking, zodat het goed voorstelbaar is dat de provincie Zuid-Holland de subsidievoorwaarde anders zal moeten gaan formuleren.

#### **4.7 Aansprakelijkheid van de gemeente Leiden in geval van ontbinding van de bestuursovereenkomsten**

Indien de gemeente Leiden de bestuursovereenkomsten zou (laten) ontbinden, rijst de vraag of zij dan schadeplichtig zou zijn jegens de provincie Zuid-Holland, jegens andere gemeenten of jegens andere benadeelden.

In bijlage 3 is uiteengezet dat ontbinding of wijziging van een overeenkomst kan leiden tot schadeplichtigheid van de contractspartij die om ontbinding heeft verzocht. Die schadeplichtigheid wordt volgens het Burgerlijk Wetboek opgelegd door de rechter die de ontbinding of wijziging uitspreekt. De gemeente Leiden kan dus aansprakelijk zijn voor schade die andere contractspartijen lijden als gevolg van de ontbinding of wijziging. Schadeplichtigheid kan ook bestaan indien de overeenkomst slechts gedeeltelijk wordt ontbonden of door de rechter wordt gewijzigd.

Een van de factoren die de rechter hierbij vermoedelijk zal laten meewegen is de vraag in wier risicosfeer de reden voor ontbinding ligt. Als de gemeente Leiden zich bijvoorbeeld alleen beroept op de 'onvoorziene omstandigheid' dat zij een betere visie op de ontwikkeling van haar binnenstad moet ontwikkelen, ligt dat in haar risicosfeer. Het zou dan bovendien maar zeer de vraag zijn of het verzoek om ontbinding door de rechter zou worden toegewezen. Volgens het Burgerlijk Wetboek wordt de ontbinding of wijziging niet uitgesproken voor zover de omstandigheden, die het verzoek onderbouwen, voor rekening komen van degene die zich erop beroept.

---

Maar als de gemeente Leiden erbij zou betrekken dat de verwachtingen omtrent vervoerswaarden moeten worden bijgesteld als gevolg van ontwikkelingen die het gemeentelijke niveau overstijgen, dan komt men in de risicosfeer van de provincie Zuid-Holland terecht. Gegeven de argumenten die de gemeente Leiden aan hoofdstuk 3 van dit advies zou kunnen ontleen, zouden de omstandigheden deels in de risicosfeer van de gemeente Leiden vallen en deels in die van de provincie Zuid-Holland.

Hierboven is al gezegd dat de Commissie de gemeente Leiden ontraadt om een beroep op totale ontbinding van de bestuursovereenkomsten te doen (zie paragrafen 4.3 en 4.5). Wel heeft de gemeente Leiden redenen om met de provincie Zuid-Holland in overleg te treden over het tracé door Leiden (paragraaf 4.4). In dat overleg zullen de gemeente Leiden en de provincie Zuid-Holland nadere afspraken moeten maken. Tot een door de rechter uitgesproken gedeeltelijke ontbinding of een wijziging van de bestuursovereenkomsten hoeft het daarbij niet te komen. Maar de gemeente Leiden en de provincie Zuid-Holland zullen zich tijdens het overleg wel bewust zijn van hun mogelijke positie in rechte indien het tot een procedure zou komen. Daarbij zullen zij anticiperen op een eventueel recht op schadevergoeding.

Daarom is het van belang om in te schatten of er schade zou ontstaan als de gemeente Leiden haar contractuele verplichtingen niet zou nakomen. Het is de verwachting dat, in geval van niet-nakomen door de gemeente Leiden of ontbinding van de bestuursovereenkomst(en), de provincie Zuid-Holland alsnog de RijnGouwe-lijn aanlegt op basis van een inpassingsplan. Hierdoor vervalt de grond voor eventuele schadeclaims die uitgaan van het niet tot stand komen van de RijnGouwe-lijn. Er kan wel sprake zijn van vertragingsschade. De omvang daarvan is uiteraard afhankelijk van de duur van de vertraging. De gemeente Leiden zou daarom, ter beperking van een eventuele gehoudenheid tot schadevergoeding, het nadere onderzoek naar alternatieve tracés in een zo kort mogelijke periode moeten verrichten.

Enige ruimte lijkt zij daarbij wel te hebben, want er zijn goede argumenten om een besluit-MER op te stellen. De tijd die daarvoor nodig is, kan tevens worden benut voor het opstellen van de strategische visie op de ruimtelijk-economische ontwikkeling en daarnaast onderzoek naar alternatieve tracés (voor zover dat al niet samenvalt met het mer-onderzoek).

---

#### 4.8 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksbevindingen van de Commissie ten aanzien van juridische en financiële vragen van het College van B&W gepresenteerd. Op grond hiervan heeft de Commissie de volgende conclusies getrokken:

- Bestuursovereenkomst II verplicht de gemeenteraad niet tot het vaststellen van het bestemmingsplan RijnGouwelijn. Wel verplicht Bestuursovereenkomst II de gemeente Leiden tot de maximale inspanning om de procedure te laten resulteren in een vastgesteld bestemmingsplan;
  - de Commissie acht het ontbinden van de bestuursovereenkomsten onwenselijk en acht de kans dat een verzoek om ontbinding in rechte zou slagen klein;
  - de Commissie is van oordeel dat ontbinding van de bestuursovereenkomsten niet zou bijdragen aan de regionale en lokale doelstellingen;
  - wel vormen de ontwikkelingen en inzichten, zoals beschreven in hoofdstuk 3, argumenten voor de gemeente om een beperkte ruimte te verlangen voor nadere afweging. De gemeente kan er voor kiezen om vooralsnog geen bestemmingsplan vast te stellen en eerst nader onderzoek te doen naar de mogelijkheid en de wenselijkheid van alternatieve tracés. Ook kan het College van B&W beslissen eerst dit nader onderzoek te doen voordat het ontwerpbestemmingsplan aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Op basis van de uitkomst van het nadere onderzoek moet de gemeenteraad beslissen of het Hooigracht-Langegracht tracé de voorkeur verdient, of een van de onderzochte alternatieve tracés;
  - op grond van de bestuursovereenkomsten moeten de gemeente Leiden en de provincie Zuid-Holland, indien zij over die ruimte voor alternatieve tracékeuze een geschil krijgen, eerst in overleg treden en zo nodig een mediator inschakelen;
  - het is zeer waarschijnlijk dat de provincie Zuid-Holland een inpassingsplan zal vaststellen indien de gemeenteraad geen (of niet tijdig) een besluit neemt tot vaststelling van een bestemmingsplan voor de RijnGouwelijn op Leids grondgebied;
  - de financiële afspraken die zijn gemaakt in de bestuursovereenkomsten zijn niet gekoppeld aan de planologische basis voor de RijnGouwelijn door Leiden. Dus ook in het geval de RijnGouwelijn over het grondgebied van de gemeente Leiden wordt gerealiseerd op basis van een provinciaal inpassingsplan, blijven de financiële verplichtingen van de gemeente, zoals die zijn opgenomen in de bestuursovereenkomsten, van kracht;
  - de door de provincie Zuid-Holland gedane toezeggingen over te verstrekken subsidies voor de realisatie van de Ringweg Oost en de ontsluiting van het Bio Science Park, vervallen niet door het enkele feit dat binnen de gemeente wordt besloten om eerst alternatieve tracés te onderzoeken. Wel is het voorstelbaar dat de uitkomst van het alternatievenonderzoek zo uitpakt, dat er voor de provincie Zuid-Holland geen verband meer bestaat met de Ringweg Oost.
-



## Overwegingen

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal overwegingen beschreven om een besluit-MER op te stellen (in paragraaf 5.2). Ook komt een aantal bestuurlijke overwegingen aan de orde, in paragraaf 5.3. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van de conclusies van de Commissie (paragraaf 5.4).

### 5.2 Overwegingen om een besluit-MER op te stellen in het kader van besluitvorming over bestemmingsplan

Voor de RijnGouwelijn-Oost is geen MER opgesteld. Een MER is een milieu-effect-rapport, waarin de gevolgen voor het milieu (zoals geluid, luchtkwaliteit, trillingen) worden aangegeven van de voorgestelde ruimtelijke ingreep, inclusief de milieu-relevante alternatieven. Voor de RijnGouwelijn-West wordt wel een MER (een zogenaamde plan-MER) opgesteld.

De Commissie is van mening dat het niet binnen haar verantwoordelijkheid ligt om een uitspraak te doen over het al of niet bestaan van een mer-plicht voor de RijnGouwelijn-Oost. De vraag of in dit geval een besluit-MER moet worden opgesteld, is niet met zekerheid te beantwoorden. Dat komt doordat de wettelijke criteria voor het aannemen van een mer-plicht voor verschillende uitleg vatbaar zijn. Uiteindelijk heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hierover het laatste woord in een procedure tegen het bestemmingsplan.

De Commissie is van mening dat het College van B&W respectievelijk de gemeenteraad een aanzienlijk risico zouden nemen, indien een bestemmingsplan RijnGouwelijn zou worden vastgesteld zonder MER. Het bestemmingsplan kan (indien hiertegen beroep wordt ingesteld) worden vernietigd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Gegeven deze onzekerheid, zou de gemeente een verantwoorde en goed verdedigbare beslissing nemen als wordt beslist om eerst een MER op te stellen. Er moet rekening mee worden gehouden dat de MER mogelijk betrekking dient te hebben op het gehele tracé van de RijnGouwelijn.

De Commissie adviseert het College van B&W om het zekere voor het onzekere te nemen en een MER op te stellen. Ook adviseert de Commissie om dit te doen, vóór dat het bestemmingsplan wordt voorgelegd aan de gemeenteraad. De Commissie adviseert hiermee om de beslissing tot het al dan niet opstellen van een MER niet neer te leggen bij de gemeenteraad, maar als College hierin de regie te nemen.

Op grond van artikel 3.5a van Bestuursovereenkomst I dient de gemeente Leiden zich maximaal in te spannen om de voor de vergunningen (waaronder ook het bestemmingsplan) benodigde procedures te doorlopen en zo spoedig mogelijk af te handelen. Dit impliceert dat op het College van B&W ook in de context van de Bestuursovereenkomsten de verantwoordelijkheid rust om aan de gemeenteraad een zo 'kansrijk' mogelijk bestemmingsplan voor te leggen, dat voldoet aan alle

---

geldende vereisten, waaronder een eventuele mer-plicht.

Het opstellen van een MER kost tijd. Tot richtsnoer kan worden genomen dat het opstellen van de MER en het doorlopen van een mer-procedure circa één jaar in beslag zal nemen. Afhankelijk van de resultaten van de MER, kan die vertraging verder oplopen. Een MER betekent dus vertraging ten opzichte van de huidige planning van de bestemmingsplanprocedure. De Commissie adviseert de gemeente Leiden hierover in gesprek te gaan met de provincie Zuid-Holland.

Indien het College van B&W besluit tot het opstellen van een MER, kan de tijd die hiermee gepaard gaat tevens worden benut voor het duiden van de betekenis van nieuwe ontwikkelingen en inzichten op vervoerswaardekundig en ruimtelijk-economisch gebied voor de inpassing van de RijnGouwelijn in Leiden (zie hoofdstuk 3).

De Commissie merkt op dat provincie Zuid-Holland tot nu toe een andere uitleg geeft aan de juridische noodzaak een MER op te stellen dan de gemeente Leiden. De provincie Zuid-Holland stelt zich op het standpunt dat het de verantwoordelijkheid is van het bevoegd gezag, in casu de gemeente Leiden, om de beslissing te nemen wel of geen MER op te stellen bij het bestemmingsplan. De gemeente Leiden heeft zelf de verantwoordelijkheid en ruimte in het kader van de besluitvorming over het bestemmingsplan om te beslissen een MER te laten opstellen. De op de gemeente Leiden rustende inspanningsverplichting op grond van de bestuursovereenkomsten, verzet zich niet tegen het opstellen van een MER.

Samengevat:

- de Commissie is van mening dat de gemeenteraad een aanzienlijk risico zou nemen, indien deze het bestemmingsplan RijnGouwelijn zou vaststellen zonder MER;
- het opstellen van een MER impliceert wel een vertraging van circa één jaar ten opzichte van de huidige planning van de bestemmingsplanprocedure;
- afhankelijk van de consequenties die de gemeenteraad aan de MER moet gaan verbinden, kan die vertraging verder oplopen;
- ook de consequenties die verbonden gaan worden aan het ruimtelijk-economische en planologische onderzoek naar alternatieve tracés zullen vertraging kunnen veroorzaken. De keuze voor een ander tracé kan tot gevolg hebben dat voor dat andere tracé opnieuw planologische besluitvorming, bijvoorbeeld over een nieuw bestemmingsplan, moet worden verricht.

Door zelf de beslissing te nemen over het laten opstellen van een MER, houdt het College van B&W de regie over het proces. Hierbij gaat het, naast een MER, ook om de wijze waarop nieuwe ruimtelijk-economische en vervoerskundige ontwikkelingen kunnen worden meegenomen. Het nemen van regie door het College van B&W op het gebied van de MER, die wellicht betrekking dient te hebben op het gehele tracé van de RijnGouwelijn, kan naar verwachting van de Commissie een positieve uitwerking hebben op het proces. Ten eerste voldoet de gemeente aan de maximale inspanningsverplichting om een ontwerpbestemmingsplan voor te leggen aan de gemeenteraad, dat voldoet aan alle geldende vereisten (zo 'kansrijk' mogelijk). Ten tweede zal het College van B&W toezien op een zorgvuldig doch spoedig verloop

---

van de mer-procedure en de eventuele gevolgen die dat heeft voor het bestemmingsplan wat betreft inpassing van de RijnGouwelijn op het grondgebied van Leiden. Ten derde ondervangt het College van B&W van Leiden door het laten opstellen van een MER voor het gehele tracé, eventuele problemen bij bestemmingsplanaanpassingen elders langs het tracé, waar andere gemeenten te maken kunnen krijgen met een eventuele plicht tot het opstellen van een MER. De Commissie adviseert het College van B&W hierover op bestuurlijk niveau in gesprek te gaan met de provincie en andere betrokken gemeenten.

### 5.3 Bestuurlijke overwegingen

#### **Inpassing geen neutraal planologisch instrument**

Hoewel de Wet ruimtelijke ordening (Wro) de provincie de mogelijkheid biedt om tot inpassing over te gaan is het vanuit bestuurlijk perspectief voor de provincie Zuid-Holland, de gemeente Leiden en andere betrokken gemeenten onwenselijk dat de provincie Zuid-Holland overgaat tot inpassing in de binnenstad van een centrumgemeente. Toepassing van het instrument van inpassing door de provincie Zuid-Holland zal niet worden gepercipieerd als een neutraal planologisch instrument maar als provinciaal ingrijpen via de uitvoeringspraktijk van het project RijnGouwelijn. Dit terwijl oorzaken en aspecten van het bestuurlijk conflict (zie hoofdstuk 2) op bestuurlijk niveau en in de relatie tussen de gemeente Leiden, de inwoners, de bedrijven en de instellingen onvoldoende worden geadresseerd.

#### **Zorgvuldigheid, draagvlak en transparantie versus daadkracht**

Zowel het provinciebestuur als het gemeentebestuur hebben de verantwoordelijkheid om met schaarse publieke middelen maatschappelijke resultaten te bereiken. De bijzondere omstandigheden ten aanzien van de economische crisis vragen om extra zorgvuldigheid ten aanzien van de afweging van (alternatieve) besteding van middelen. Zorgvuldigheid is ook geboden ten aanzien van het bevorderen van draagvlak. Daarbij is het niet mogelijk iedereen te overtuigen of met iedereen afspraken te maken over de borging van belangen. Het is wel van belang als overheid openheid te bieden ten aanzien van afwegingen en afspraken om daarmee aan te tonen dat geen sprake is van tunnelvisie of fuikplanning.

#### **Lokaal op zoek naar nieuwe belangenafweging tussen bewoners, bedrijven en instellingen**

De Commissie onderkent het dilemma van het bestuur van de gemeente Leiden om enerzijds adequaat om te gaan met beperkt draagvlak bij individuele of groepen bewoners die zich geconfronteerd zien met een ingreep in hun directe leefomgeving als gevolg van de komst van een hoogwaardig openbaar vervoer voorziening. Anderzijds heeft het bestuur een verantwoordelijkheid om de economische ontwikkeling van de (binnen)stad en de bereikbaarheid en leefbaarheid van de stad als geheel te bevorderen.

---



De Commissie constateert dat gegeven de samenstelling van het huidige College van B&W dit dilemma enige tijd en ruimte behoeft om te zoeken naar een passende vormgeving van hoogwaardig openbaar vervoer op Leids grondgebied binnen de kaders van de gemaakte bestuurlijke afspraken en zonder negatieve consequenties voor Leidse en regionale partners.

De Commissie is van mening dat in dit zoekproces met betrokkenen het gesprek gevoerd moet worden over planologische inpasbaarheid, ecologische duurzaamheid, milieueffecten en sociaaleconomisch groeipotentieel van diverse varianten van de RijnGouwelijn in Leiden. Ook is het van belang om – op basis van een zorgvuldige analyse van issues en begrip van de zorgen van partijen – afspraken te maken met partijen over de vormgeving van de uitvoering van het project en flankerende maatregelen.

#### **Materieel RijnGouwelijn niet uitwisselbaar in OV-netwerk Zuidvleugel**

De Commissie acht het verstandig te wijzen op het risico dat – hoewel formeel de verantwoordelijkheid van de Provincie als regionale vervoerautoriteit – in de praktijk consequenties kan hebben voor de kwaliteit van de (aansluiting en ontwikkeling van) Leiden en de regio op overige OV-netwerken in de Randstad.

Het realiseren van een goede aansluiting tussen het regionaal openbaar vervoer netwerk van de Zuidvleugel wordt eerder bemoeilijkt dan gefaciliteerd door de keuze voor hybride light railmaterieel. In de praktijk betekent dit ook dat het materieel van de RijnGouwelijn niet uitwisselbaar (en elders inzetbaar) is in de Zuidvleugel.

#### **Zorg over financierbaarheid RijnGouwelijn-exploitatie**

De gemeente Leiden is tevens gebaat bij voldoende zekerheid over de toekomstige financierbaarheid van de exploitatie van de RijnGouwelijn en het risico dat deze door bezuinigingen getroffen wordt. De Commissie heeft zorg bij de financiering van de RijnGouwelijn-exploitatie uit de Brede Doeluitkering (BDU-)middelen, afgezet tegen de hoogwaardig openbaar vervoers-wensen in regionaal verband en de in het huidige tijdgewricht verwachte stop dan wel zeer beperkte groei van de omvang van de BDU-middelen.

---

#### 5.4 Conclusies

Op basis van de in dit hoofdstuk gepresenteerde overwegingen trekt de Commissie de volgende conclusies:

- de gemeente Leiden zou verantwoord en verdedigbaar handelen als zij het zekere voor het onzekere zou nemen en een MER zou laten opstellen. De Commissie schat in dat de provincie Zuid-Holland belang heeft bij deelname aan het onderzoek aangezien mogelijk sprake is van een mer-onderzoek naar de milieueffecten over het gehele tracé van de RijnGouwelijn;
  - op grond hiervan is het wenselijk om een gezamenlijke conclusie te trekken en een bestuurlijke afspraak te maken over de vraag hoe een MER kan worden vormgegeven;
  - het instrument van mer-onderzoek kan de benodigde bijdrage leveren aan draagvlak, zorgvuldigheid en transparantie en helpen in het zoeken naar een nieuwe belangenafweging tussen bewoners, bedrijven en instellingen op lokaal niveau.
-



## Conclusies en advies: een stap voorwaarts

### 6.1 Conclusie: niet meewerken aan of ontbinding van de bestuursovereenkomsten is voor de gemeente Leiden bestuurlijk niet wenselijk, noch noodzakelijk en juridisch niet haalbaar.

In dit hoofdstuk is het advies van de Commissie opgenomen. De Commissie wijst er met nadruk op dat zij niet tot haar conclusie en advies is gekomen op basis van de inhoud van uitsluitend een van de voorgaande hoofdstukken, maar dat sprake is van een optelsom van bevindingen, analyse en overwegingen ten aanzien van de aan haar gestelde vraag. De conclusie van de Commissie is de volgende: **niet meewerken aan of ontbinding van de bestuursovereenkomsten is voor de gemeente Leiden bestuurlijk niet wenselijk, noch noodzakelijk en juridisch niet haalbaar.**

- Het is bestuurlijk **niet wenselijk** om niet mee te werken aan of de bestuursovereenkomsten te ontbinden gegeven de situatieschets waaruit blijkt dat de gemeente Leiden 'de schijn tegen' heeft (zie hoofdstuk 2).
- Het is **niet haalbaar** om de bestuursovereenkomsten te ontbinden omdat de gemeente Leiden de Bestuursovereenkomsten I en II niet kan ontbinden op grond van een beroep op onvoorziene ruimtelijk-economische en vervoerskundige omstandigheden. De provincie beschikt over de doorzettingsmacht om via een inpassingsplan de RijnGouwelijn door Leiden planologisch mogelijk te maken en zal daar waarschijnlijk gebruik van maken. Bovendien zou de gemeente Leiden - als zij de bestuursovereenkomsten zal ontbinden - ook schadeplichtig zijn (zie hoofdstukken 3 en 4).
- Het is **niet noodzakelijk** om de bestuursovereenkomsten te ontbinden gegeven de constatering dat naar het oordeel van de Commissie een strategische visie op de binnenstad dient te worden ontwikkeld op grond waarvan inpassing van de RijnGouwelijn en daarmee een optimale bijdrage aan lokale en regionale doelstellingen kan worden geborgd. Daarnaast moet naar het oordeel van de Commissie een MER worden opgesteld (zie hoofdstukken 3 en 5).

De Commissie constateert tevens dat er voldoende nieuwe omstandigheden zijn die aanleiding geven om als gemeente Leiden en provincie met elkaar bestuurlijk in overleg te treden.

Het advies van de Commissie luidt als volgt:

**6.2 Advies 1 Open het bestuurlijke gesprek met de provincie Zuid-Holland door het verzet tegen de RijnGouwelijn als regionaal vervoersconcept te beëindigen. Benadruk daarbij de bestuurlijke wenselijkheid en haalbaarheid om als gemeente en provincie gezamenlijk tot een goede inpassing van het regionale vervoersconcept te komen op het grondgebied van Leiden.**

De Commissie adviseert het College van B&W van de gemeente Leiden om het gesprek aan de bestuurstafel met de provincie Zuid-Holland te starten met de constatering dat het bestuur van de gemeente Leiden geen bezwaar heeft tegen het regionaal vervoersconcept van de RijnGouwelijn.

De Commissie acht het wenselijk dat de gemeente Leiden en de provincie Zuid-Holland komen tot een oplossing en aanpak om verdere escalatie van het bestuurlijk conflict te vermijden en zich gezamenlijk in te zetten voor de verbetering van de regionale bereikbaarheid en versterking van de economische kracht en het economisch profiel van de stad Leiden.

**6.3 Advies 2 Ontwikkel op basis van nieuwe ontwikkelingen en inzichten met voortvarendheid een geactualiseerde strategische visie op de stad Leiden en kom op basis hiervan met de provincie Zuid-Holland tot aanvullende afspraken ten aanzien van de inpassing van de RijnGouwelijn door Leiden, waarbij ook de lokale doelstellingen worden meegewogen.**

De Commissie constateert dat - om gezamenlijk een stap voorwaarts te maken in het bereiken van regionale en lokale doelstellingen via hoogwaardig openbaar vervoer - het **wenselijk** is dat de gemeente Leiden en de provincie Zuid-Holland zich in beleidsmatige zin uitspreken over de nieuwe ontwikkelingen en inzichten. De Commissie noemt hier als voorbeeld de risico's op het gebied van sociaal-economische indicatoren, de meest actuele prognoses van vervoerswaarden waaronder gegeven de mogelijke consequenties van de recent gesloten samenloopovereenkomst tussen de provincie Zuid-Holland en de NS, de recente NS-plannen, inzichten ten aanzien van de inpassing van bereikbaarheidsoplossingen in historische binnensteden, de ruimtelijk-economische ontwikkeling van het centrum van de gemeente Leiden (richting het Stationsgebied), de doorgaande groei en ontwikkeling van het Bio Science Park (ondanks de economische crisis), zoals verder in deze rapportage beschreven.

De Commissie adviseert het College van B&W om met de provincie Zuid-Holland tot een beleidsmatig gedeelde basis voor nadere afspraken te komen.

De Commissie constateert dat het ontbinden van de bestuursovereenkomsten onwenselijk is en acht de kans klein dat een verzoek om ontbinding op grond van 'onvoorziene omstandigheden' in rechte zou slagen. De Commissie adviseert het College van B&W daarom de Bestuursovereenkomst niet te laten ontbinden.

De Commissie adviseert het College van B&W te constateren dat de gemeente Leiden een inhaalslag te maken heeft ten aanzien van het ontwikkelen van een strategische visie op de economische betekenis en vitalisering van de binnenstad en van de stad als geheel voor Leiden en voor de regio. Een dergelijke strategische

---

visie acht de Commissie een zinvol instrument om een duurzame ontwikkeling en optimaal ruimtelijk-economisch rendement te realiseren uit de maatschappelijke investering in hoogwaardig openbaar vervoer in de stad. De Commissie adviseert het College van B&W deze strategische visie te baseren op de eerder genoemde ontwikkelingen en inzichten. De Commissie adviseert verder het College van B&W haar verantwoordelijkheid als overheid en centrumgemeente op dit punt te nemen en deze opgave samen met haar partners met voortvarendheid op te pakken.

De Commissie acht het raadzaam dat de gemeente Leiden en de provincie Zuid-Holland de genoemde ontwikkelingen en inzichten met elkaar duiden in termen van betekenis voor elkaars belangen, en consequenties voor aanvullende afspraken ten aanzien van de inpassing van de RijnGouwelijn in Leiden.

Teneinde voor deze nieuwe afspraken een basis te leggen zouden de gemeente Leiden en de provincie Zuid-Holland gezamenlijk een geactualiseerde vergelijking van hoogwaardig openbaar vervoeralternatieven binnen Leiden moeten opstellen.

#### **6.4 Advies 3 Neem als College van Burgemeester en Wethouders het zekere voor het onzekere en draag zorg voor het (laten) opstellen van een Milieu-EffectRapportage, alvorens het bestemmingsplan voor te leggen aan de gemeenteraad.**

De Commissie adviseert het College van B&W om wat betreft het bestaan van een mer-plicht voor het bestemmingsplan het zekere voor het onzekere te nemen en een MER te laten opstellen.

De Commissie acht het **wenselijk en haalbaar** dat de gemeente Leiden en de provincie Zuid-Holland gezamenlijk komen tot een volgende stap, weg van escalatie van het bestuurlijke conflict. Mocht het bestuurlijke gesprek tussen de gemeente Leiden en de provincie Zuid-Holland niet haalbaar zijn dan is het advies van de Commissie dat het College van B&W van Leiden die stappen zet, die gegeven de eerder gemaakte afspraken (in Bestuursovereenkomst II) en de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid van de gemeente Leiden **noodzakelijk** zijn.

Mocht de provincie Zuid-Holland zich **niet** bestuurlijk bereid verklaren met de gemeente Leiden over het hiervoor geadviseerde in gesprek te gaan, maar tot inpassing van de RijnGouwelijn in Leiden overgaan, dan adviseert de Commissie de gemeente Leiden om:

- aan de provincie Zuid-Holland schriftelijk te verklaren dat de gemeente van mening is dat sprake is van een geschil en welke aanduiding van oplossing de gemeente Leiden voor dit geschil ziet, conform de bepaling uit hoofdstuk 12 artikel 1 van Bestuursovereenkomst II;
  - de inspanningsverplichtingen uit de Bestuursovereenkomst II waar te maken en
  - de eigenstandige verantwoordelijkheid te nemen om een besluit-MER op te stellen.
-

Een dergelijk mer-onderzoek is - in verband met de juridische afbreukrisico's 'het zekere voor het onzekere nemend' - naar het oordeel van de Commissie noodzakelijk. Het mer-onderzoek dient een integrale en gedegen afweging van tracé-alternatieven en relevante aspecten te omvatten, zoals geluids- en trillingsoverlast en eventueel mitigerende verkeersmaatregelen. Daarbij dient rekening gehouden te worden met jurisprudentie, die wijst in de mogelijkheid dat richting van een MER voor het gehele tracé (dus ook buiten het grondgebied van de gemeente Leiden) moet worden opgesteld.

De Commissie adviseert het College van B&W om zelf de regie te houden over het opstellen van de MER, maar wel in overleg te gaan met de provincie en met andere gemeenten langs het tracé. Hierbij gaat het, naast een MER, ook om de wijze waarop nieuwe ruimtelijk-economische en vervoerskundige ontwikkelingen kunnen worden meegenomen in het proces. Het nemen van regie door het College van B&W kan naar verwachting van de Commissie een positieve uitwerking hebben op het proces. Ten eerste voldoet de gemeente aan de maximale inspanningsverplichting om een bestemmingsplan voor te leggen aan de gemeenteraad, dat voldoet aan alle geldende vereisten (zo 'kansrijk' mogelijk). Ten tweede zal het College van B&W toezien op een zorgvuldig doch spoedig verloop van de mer-procedure en de eventuele gevolgen die dat heeft voor het bestemmingsplan wat betreft inpassing van de RijnGouwelijn op het grondgebied van Leiden. Ten derde ondervangt het College van B&W van Leiden door het opstellen van een MER voor het gehele tracé, eventuele problemen bij bestemmingsplanaanpassingen elders langs het tracé, waar andere gemeenten te maken kunnen krijgen met een eventuele plicht tot het opstellen van een MER.

De Commissie adviseert om als voorwaarde te hanteren dat de uitkomst van dit onderzoek het regionaal vervoersconcept van de RijnGouwelijn en de belangen van de partners niet substantieel schaadt of tot significant hogere kosten leidt. Mocht het onderzoek niet resulteren in een alternatief dat tot minder milieuschade en beter bereiken van de Leidse doelstellingen zal leiden dan verplicht de gemeente Leiden zich alsnog om terug te vallen op het Hooigracht - Lange-gracht tracé, maar dan wel met een betere economische visie en inpassing. Een optimalisering van de hoogwaardig openbaar vervoervoorziening door de stad acht de Commissie **noodzakelijk**.

De Commissie adviseert het College van B&W daarmee om de verantwoordelijkheid voor inpassing van de RijnGouwelijn in Leiden niet aan de provincie Zuid-Holland over te laten. De gemeente Leiden zou in dat geval kiezen voor het 'Pontius Pilatus'-scenario (de handen in onschuld wassen). De Commissie acht het wenselijk dat het gemeentebestuur ook aan de belanghebbenden in de omgeving toont dat zij haar verantwoordelijkheid neemt.

Het gesprek met de provincie Zuid-Holland hierover levert een bijdrage aan het bereiken van de Leidse doelstellingen - zoals versterking van het economische profiel van de stad, betere bereikbaarheid en leefbaarheid in de binnenstad - en is in lijn met de belangen van de bedrijven, de instellingen en de burgers van de stad Leiden, van de partners in de regio en van de gemeente Leiden.

---



## **Bijlagen**



# 1 Financiële stromen rond RijnGouwelijn

## Bijdragen aan provincie Zuid-Holland (in mln. euro's)

De provincie Zuid-Holland ontvangt als uitvoerder van het project RijnGouwelijn de volgende bijdragen voor de RijnGouwelijn-Oost en RijnGouwelijn-West op basis van Bestuursovereenkomst I, Bestuursovereenkomst II en Bestuursovereenkomst RijnGouwelijn-West:

• Rijk (Bestuursovereenkomst I)	140,00
• Rijk (MIRT: RijnGouwelijn-West)	45,00
• gemeente Leiden	
Bestuursovereenkomst I	16,78
Bestuursovereenkomst II	
. meerkosten Hooigracht-Langegracht	5,20
. aanpassing Jan van Houtbrug	0,60
. aanleg Halte Lammenschans	0,90
. vernieuwing riolering Hooigracht	2,30
. verplaatsing taxistandplaats	3,50 -/-
. overige infravoorziening	2,00 -/-
. aanleg verkeersregelininstallaties	1,60 -/-
. parkeercompensatie	<u>0,50 -/-</u>
	18,18
• overige gemeenten (Bestuursovereenkomst I)	33,22
• Holland Rijnland (Bestuursovereenkomst RijnGouwelijn-West)	37,50

## Bijdrage aan gemeente Leiden (in mln. euro's)

De gemeente Leiden ontvangt van andere partijen de volgende bijdragen op basis van subsidiebeschikkingen (grondslag in Bestuursovereenkomst II) en de overeenkomst Knoop Leiden West:

• Rijk (Ontsluiting Bio Science Park   Randstad Urgent)	10,00
• provincie Zuid-Holland:	
. ringweg Oost	27,50 <sup>9</sup>
. ontsluiting Bio Science Park	<u>10,00</u>
	37,50
Universiteit Leiden:	
. RijnGouwelijn-Oost Leeuwenhoek	4,00
. kruising Einsteinweg/Plesmanlaan	<u>0,40</u>
	4,40

## Overige bijdragen aan Holland Rijnland (in mln. euro's)

Bijdragen van gemeenten en Universiteit Leiden aan regionale infrastructuur en inrichting v/m invliegstrook (Overeenkomst Knoop Leiden West):

• gemeente Oegstgeest	2,10
• gemeente Katwijk	1,90
• Universiteit Leiden	<u>0,30</u>
	4,30

---

<sup>9</sup> Indien Bestuursovereenkomst I en/of II worden ontbonden, wordt dit bedrag verminderd met de (vrijgevallen) bijdragen van de gemeente Leiden in verband met Bestuursovereenkomst I en/of II, verminderd met reeds in dit kader door de gemeente Leiden gemaakte kosten.



**Overige bijdragen aan overige gemeenten (in mln. euro's)**

Bijdrage Universiteit Leiden aan regionale infrastructuur en groen aan gemeente Oegstgeest (Overeenkomst Knoop Leiden West):

• bijdrage RijnGouwelijn-Oost - Rijnfront-Zuid	1,50	
• realisatie primaire ontsluiting Rijnfront-Zuid	2,00	
• bijdrage overige infrastructuur	0,30	
• bijdrage inrichting landgoed	<u>1,60</u>	
		5,40

**Kosten gemeente Leiden (in mln. euro's)**

De gemeente Leiden maakt voor het project RijnGouwelijn de volgende kosten:

• Bestuursovereenkomst I		16,78
• Bestuursovereenkomst II		
. bijdrage provincie Zuid-Holland	1,40	
. verplaatsing taxistandplaats	3,50	
. overige infravoorziening	2,00	
. aanleg verkeersregelinstantaties	1,60	
. parkeercompensatie	<u>0,50</u>	
		9,00
• Raadsvoorstel		
. herontwikkelingslocaties	3,50	
. voorbereidingskosten	2,00	
. indexering	4,40	
. oude voorbereidingskosten	1,50	
. risico RWO niet gereed	<u>0,80</u>	
		<u>12,20</u>
		38,00

Met betrekking tot de bijkomende kosten (€ 12,20 mln.) dient een deel van deze kosten ook na het niet doorgaan van de RijnGouwelijn nog te worden gemaakt. Het betreft dan de bijdragen ten behoeve van herontwikkelingslocaties. Deze kosten worden echter gedekt vanuit de bijdragen door derden. Voor bijdragen aan herontwikkelingslocaties dienen in dat geval andere middelen gevonden te worden.

(Oude) voorbereidingskosten in het jaar van besluitvorming zullen in één keer moeten worden afgeschreven. Dit zal een last betekenen van € 1,5 mln. historische voorbereidingskosten en een inschatting van gerealiseerde voorbereidingskosten vanaf de fase van voorlopig ontwerp tot aan opzegging overeenkomst Bestuurs-overeenkomst II van circa € 1 mln. (29 oktober 2009).

---

### Ontsluiting Bio Science Park (in mln. euro's)

Voor de ontsluiting van het Bio Science Park maakt de gemeente Leiden de volgende kosten (op basis van Bestuursovereenkomst II, nog geen kaderbesluit):

• projectkosten	38,00 (NCW 33,00)	
• bijdrage Rijk	10,00	
• bijdrage provincie Zuid-Holland	<u>10,00</u>	
Kosten gemeente Leiden		18,00

### Ringweg Oost (in mln. euro's)

Voor het project Ringweg Oost maakt de gemeente de volgende kosten (kadernota 2009):

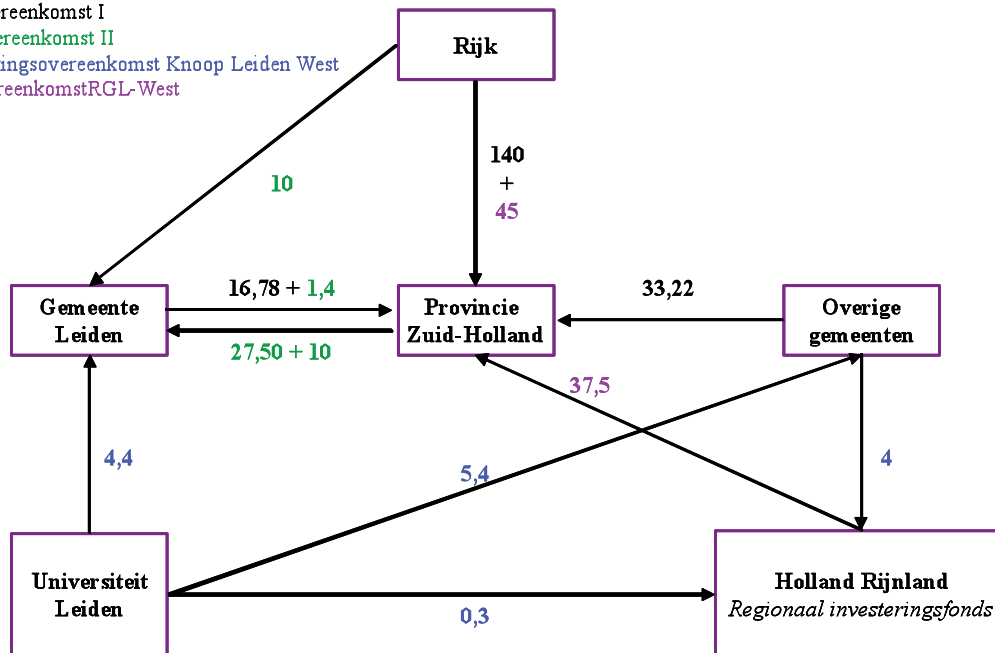
• investeringskosten <sup>10</sup>	164,70	
• verwachte bijdrage gemeente Leiderdorp <sup>11</sup>	5,00	
• bijdrage provincie Zuid-Holland	<u>27,50</u>	
Kosten gemeente Leiden		132,20

Zwart = Bestuursovereenkomst I

Groen = Bestuursovereenkomst II

Blaauw = Samenwerkingsovereenkomst Knoop Leiden West

Paars = Bestuursovereenkomst RGL-West



<sup>10</sup> exclusief 10% onzekerheidsreserve

<sup>11</sup> Hierover bestaat nog geen overeenstemming tussen de gemeenten Leiden en Leiderdorp

## 2 Toelichting procedure bestemmingsplan

### Procedure bestemmingsplan tracé RijnGouwelijn binnenstad

De procedure rond het bestemmingsplan ziet er als volgt uit:

- De gemeente heeft het **voor**ontwerp van het bestemmingsplan ter inzage gelegd voor inspraak. Dit is gebeurd in februari/maart 2010.
  - Volgens de huidige planning dient het College van B&W in zijn vergadering van 13 oktober 2010 te besluiten tot aanbieden aan de gemeenteraad van het **ontwerp**bestemmingsplan en tot tervisielegging van het **ontwerp**bestemmingsplan. Ook geeft het College van B&W **zijn reactie** op de inspraakreacties die afgelopen februari/maart zijn ingediend op het **voor**ontwerp bestemmingsplan.
  - Vervolgens wordt het **ontwerp**bestemmingsplan zes weken ter inzage gelegd.
  - Burgers hebben de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen het **ontwerp**-bestemmingsplan.
  - Vervolgens vindt behandeling en besluitvorming (stemming) plaats over het **ontwerp**bestemmingsplan door de gemeenteraad. Volgens de huidige planning dient dit uiterlijk 1 april 2011 te gebeuren.
  - Tegen de vaststelling staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
-

### 3 Juridisch kader onvoorziene omstandigheden

Onvoorziene omstandigheden zijn omstandigheden die in de gesloten overeenkomsten niet zijn verdisconteerd. Als dergelijke omstandigheden zich voordoen, kan dat eventueel tot gevolg hebben dat de ene contractspartij van de andere contractspartij in redelijkheid niet meer kan verlangen dat de overeenkomst (ongewijzigd) wordt nagekomen. De consequenties hiervan kunnen zijn:

- dat de contractspartijen gaan onderhandelen over mogelijke aanpassingen van de overeenkomst;
- ontbinding van de overeenkomst, waarna de nakoming ervan niet meer kan worden afgedwongen, maar er nog wel een schadevergoedingsplicht kan bestaan.

#### De regeling in het Burgerlijk Wetboek

In het Burgerlijk Wetboek is een bepaling te vinden over onvoorziene omstandigheden. In artikel 6:258 is bepaald dat de rechter op verzoek van een van de contractspartijen de gevolgen van een overeenkomst kan wijzigen of deze geheel of gedeeltelijk kan ontbinden. Dat kan hij doen als er omstandigheden aanwezig zijn

- die onvoorzien zijn (in de zin dat er bij de overeenkomst niet in is voorzien);
- en die van dien aard zijn dat de wederpartij naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid ongewijzigde instandhouding van de overeenkomst niet mag verwachten;
- terwijl die omstandigheden niet krachtens de aard van de overeenkomst of de in het verkeer geldende opvattingen voor rekening komen van degene die zich erop beroept.

De wet laat in het midden welke soorten omstandigheden hieronder kunnen vallen. Een belangrijke vraag is, of **nieuwe beleidsinzichten** kunnen kwalificeren als onvoorziene omstandigheden die rechtvaardigen dat wordt afgeweken van hetgeen is overeengekomen. In de praktijk (en ook in de door de Commissie gevoerde gesprekken) wordt wel eens gezegd dat het moet gaan om de wijziging van **feitelijke** omstandigheden en dat een enkele wijziging van beleid of politieke opvattingen onvoldoende is. Soms wordt zelfs gezegd dat het moet gaan om omstandigheden die nakoming van de overeenkomst **juridisch** ontoelaatbaar maken. Het zou dan moeten gaan om omstandigheden die voor de bestuursrechter aanleiding zouden zijn om een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan voor de RijnGouwelijn te vernietigen.

Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad valt hierover het volgende af te leiden. Aangenomen moet worden dat gewijzigde beleidsinzichten onder omstandigheden een rechtvaardiging kunnen vormen voor het niet nakomen van hetgeen is overeengekomen.

In twee arresten uit 1989 en 1993 overwoog de Hoge Raad dat onder dergelijke omstandigheden 'ook nieuwe, niet in de overeenkomst verdisconteerde inzichten

---

die tot een beleidswijziging nopen, kunnen zijn begrepen.' HR 23 juni 1989, AB 1989, 551, NJ 1991, 673 (GCN/Nieuwegein) en HR 10 september 1993, AB 1993, 586, NJ 1996, 3 (Den Dulk/Curaçao).

De jurisprudentie geeft geen sluitend antwoord op de vraag onder welke voorwaarden gewijzigde beleidsinzichten afwijking van een overeenkomst kunnen rechtvaardigen. Maar duidelijk is wel dat zij een rol mogen spelen en deel kunnen uitmaken van de 'onvoorziene omstandigheden' die afwijking rechtvaardigen. De jurisprudentie biedt de ruimte om hierin relevante 'onvoorziene omstandigheden' te zien. Of deze omstandigheden afwijking van de overeenkomst rechtvaardigen, moet worden bepaald aan de hand van de ernst en het gewicht van deze omstandigheden. Beoordeeld moet worden of de provincie Zuid-Holland onder deze omstandigheden 'naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid ongewijzigde instandhouding van de overeenkomst niet mag verwachten.' Zo formuleert de Hoge Raad het in de zojuist genoemde arresten.

De Hoge Raad verlangt van rechters 'terughoudendheid' bij de toepassing van deze ontbindingsmogelijkheid.

De rechter kan aan de ontbinding of wijziging van de overeenkomst voorwaarden verbinden. Dat staat in artikel 6:260 van het Burgerlijk Wetboek. Een van die voorwaarden kan zijn, dat de gemeente Leiden verplicht is tot vergoeding van de schade die de provincie Zuid-Holland lijdt als gevolg van de ontbinding of wijziging. Vooral ten opzichte van overheidsorganen die zich beroepen op onvoorziene omstandigheden wordt deze mogelijkheid gepropageerd en benut. De rechter kan ook volstaan met een veroordeling tot vergoeding van slechts een deel van de schade. Hij kan er zelfs geheel van afzien om een schadevergoedingsplicht op te leggen. Een van de factoren die de rechter hierbij vermoedelijk zal laten meewegen is de vraag in wier risicosfeer de reden voor ontbinding ligt. Een schadevergoedingsplicht kan de rechter ook opleggen indien de overeenkomst slechts gedeeltelijk wordt ontbonden of door de rechter wordt gewijzigd.

#### **Afspraken over onvoorziene omstandigheden in BO I en II**

Artikel 8.2 van Bestuursovereenkomst I luidt als volgt: 'Wanneer zich onvoorziene omstandigheden voordoen die van dien aard zijn dat deze Overeenkomst in haar huidige vorm niet gehandhaafd kan blijven, zullen Partijen over de noodzaak en de aard van de wijziging in overleg treden. In het uiterste geval kan een Partij de Overeenkomst ontbinden.'

Deze bepaling is op Bestuursovereenkomst II van overeenkomstige toepassing verklaard. Dat is gedaan in hoofdstuk 10 van Bestuursovereenkomst II.

Voordat van ontbinding sprake kan zijn, zullen partijen eerst in overleg moeten treden. Rijst daarbij een geschil, dan komt de geschillenregeling van hoofdstuk 10 Bestuursovereenkomst I en hoofdstuk 12 Bestuursovereenkomst II aan de orde. Die regeling voorziet onder meer in de inschakeling van een mediator.

---

Het ligt niet voor de hand dat deze overeengekomen geschillenregeling geen betrekking zou hebben op geschillen over de consequenties van onvoorziene omstandigheden. Daarom gaat de Commissie ervan uit dat partijen niet eenzijdig de naleving van de overeenkomst kunnen beëindigen, maar dat zij in geval van een geschil over onvoorziene omstandigheden in overleg moeten treden en zo nodig een mediator moeten inschakelen.

De hierboven besproken algemene regeling uit het Burgerlijk Wetboek komt pas aan de orde als partijen er in hunonderlinge overleg, zo nodig met behulp van een mediator, niet uit zouden komen. Dan kan een van de partijen zich tot de rechter wenden met het verzoek de overeenkomst geheel of gedeeltelijk te ontbinden of te wijzigen.

#### **Opmerking over een (opgeloste) onduidelijkheid in de ontbindingsregeling van Bestuursovereenkomst II**

In Bestuursovereenkomst I zijn in hoofdstuk 8 enkele bepalingen opgenomen over ontbinding van Bestuursovereenkomst I.

In artikel 8.1 van Bestuursovereenkomst I is, kort gezegd, bepaald dat 'elke partij' gerechtigd is de overeenkomst te ontbinden indien (o.a.) het bestemmingsplan en andere benodigde besluiten, zoals vergunningen, niet vóór 1 juli 2010 onherroepelijk zijn geworden<sup>11</sup>. Daarnaast maakt dit artikel 8.1 ontbinding mogelijk indien een aantal overeenkomsten en subsidiebeschikkingen niet vóór 1 juli 2010 tot stand komen. Het gaat hier om bijdragen en subsidies van het rijk en overeenkomsten met ProRail en met de Nederlandse Spoorwegen.

In Bestuursovereenkomst II is (in hoofdstuk 10) bepaald dat dit hoofdstuk 8 van Bestuursovereenkomst I van overeenkomstige toepassing is op ontbinding van Bestuursovereenkomst II. Dit betekent dat Bestuursovereenkomst II in beginsel op dezelfde gronden kan worden ontbonden als Bestuursovereenkomst I. Als het daarop neer zou komen, zou de grond voor ontbinding nu, na 1 juli 2010, aanwezig zijn.

Maar er is een belangrijke uitzondering gemaakt. In artikel 2.4 van Bestuursovereenkomst II hebben partijen afstand gedaan van de mogelijkheid om op grond van artikel 8.1 tot ontbinding van Bestuursovereenkomst I over te gaan. Bij letterlijke lezing zou dit de mogelijkheid open laten dat partijen op grond van artikel 8.1 nog wel kunnen overgaan tot ontbinding van Bestuursovereenkomst II. Zo is artikel 2.4 door de contractspartijen evenwel niet bedoeld.

Partijen hebben niet beoogd af te spreken dat op grond van artikel 8.1 Bestuursovereenkomst II nog wél ontbonden zou kunnen worden.

Het is naar het oordeel van de Commissie waarschijnlijk dat partijen dit inderdaad niet beoogd hebben, want op het moment van het sluiten van Bestuursovereenkomst II (eind 2008) was al te voorzien dat de termijn van 1 juli 2010 uit artikel 8.1 van Bestuursovereenkomst I voor **onherroepelijke** vergunningen en bestemmingsplannen niet meer haalbaar was.

Er moet daarom van worden uitgegaan dat partijen afstand hebben gedaan van de ontbindingsgrond van artikel 8.1, zowel wat betreft Bestuursovereenkomst I als Bestuursovereenkomst II.

---

<sup>11</sup> In de overeenkomst worden onder vergunningen ook het bestemmingsplan en andere benodigde besluiten verstaan.

De provincie Zuid-Holland en de gemeente Leiden geven ten dele uiteenlopende verklaringen voor het laten vervallen van de ontbindingsgrond van artikel 8.1 Volgens de gemeente Leiden werd dit uitsluitend ingegeven door het besef bij beide partijen dat de termijn van 1 juli 2010 al niet meer haalbaar was. De provincie Zuid-Holland geeft aan, dat het was gebaseerd op "een gedeelde visie van gemeente en provincie dat het niet aanleggen van de RijnGouwelijn een gepasseerd station was".

---

## 4 Documenten en respondenten

### Documenten

- Diverse (digitale) krantenberichten over de RijnGouwelijn uit de periode juni 2009 - september 2010, onder andere uit Cobouw, Leidsch Dagblad, NRC Handelsblad, Sleutelstad.nl, Trouw, De Volkskrant en Webregio.nl.
  - ROC Leiden, Kosten wijzigen Lammenschanspark t.g.v. RijnGouwelijn, 8 september 2010
  - Ondernemersfonds Leiden, Startverklaring Commissie Stadsbreed, 20 augustus 2010
  - BV Leiden, Pleitbrief vóór de komst van de RGL, 10 augustus 2010
  - Fractie D'66, Vragen van de leden Bootsma, Van Haaster en Van Meenen (D66) aan het college van burgemeester en wethouders over de bestuursovereenkomsten inzake de RijnGouwelijn, 9 augustus 2010
  - Nederlandse Spoorwegen, Brief samenloopafspraken NS-provincie Zuid-Holland inzake RijnGouwelijn, 15 juli 2010
  - Provincie Zuid-Holland, Programma van Eisen Concessie RijnGouwelijn, 6 juli 2010
  - Provincie Zuid-Holland, Concept Concessiebeschikking RijnGouwelijn [201X] - 2022 Inzake het verrichten van openbaar vervoer per trein, per tramtrein en per tram op de verbinding Gouda - Alphen aan den Rijn - Leiden - Katwijk/Noordwijk, 6 juli 2010
  - Provincie Zuid-Holland, Subsidiebeschikking Bio Science Park, 30 juni 2010
  - Bio Science Park, De economische betekenis van Leiden Bio Science Park: facts & figures, draft 28 juni 2010
  - ROVER afdeling Holland Rijnland, Brief aan adviescommissie HOVL inclusief Memorandum, 21 juni 2010
  - ROVER afdeling Holland Rijnland, Brief aan PS provincie Zuid-Holland met voorstel RijnGouwelijn, 9 mei 2010
  - Provincie Zuid-Holland, Gedeputeerde Staten, Brief bestemmingsplan RijnGouwelijn-Oost, 3 mei 2010
  - Gemeente Leiden, RijnGouwelijn: Plan van aanpak - tot uitvoeringsbesluit, 29 maart 2010
  - Petitie RijnGouwelijn Nul, 26 maart 2010
  - Gemeente Leiden, Risicodossier RijnGouwelijn, 9 maart 2010
  - Provincie Zuid-Holland, Regio Holland Rijnland, Gemeente Katwijk en Gemeente Oegstgeest, Bestuursovereenkomst RGL West, 19 februari 2010
  - Gemeente Leiden, B&W-aanbiedingsformulier, Brief aan de raad over de consequenties van opzeggen van de Tweede Bestuursovereenkomst Rijn-Gouwelijn-Oost (Bestuursovereenkomst II), 16 februari 2010
  - Gemeente Leiden, RijnGouwelijn-Oost: voorontwerp bestemmingsplan, februari 2010
  - Gemeente Leiden, Uitvoeringsprogramma Binnenstad 2010: Aan de slag!, 25 januari 2010
  - Provincie Zuid-Holland, 1e Fase MER RijnlandRoute, januari 2010
  - Holland Rijnland, Persbericht - Grote steun Tweede Kamer voor Rijnland-Route en RijnGouwelijn, 8 december 2009
  - Gemeente Leiden, Binnenstadsconvenant stadspartners van Leiden, 2 december 2009
-



- Holland Rijnland, Eindrapport Integrale Benadering Holland Rijnland, 15 oktober 2009
  - Gemeente Leiden, B&W aanbiedingsformulier, Monitor Uitvoeringsprogramma Binnenstad 2009, 13 oktober 2009
  - AGV Movares i.o.v. PZH, Stadsgebied Haaglanden en Stadsregio Rotterdam, Zuidvleugelnet: op weg naar een herkenbaar en samenhangend hoogwaardig openbaar vervoer, 12 oktober 2009
  - Provincie Zuid-Holland - ProRail, Realisatieovereenkomst RijnGouwelijn-Oost Bestaand Spoor, 14 juli 2009
  - Gemeente Leiden en Universiteit Leiden, Exploitatieovereenkomst Leiden Bio Science Park / Leeuwenhoek, juli 2009
  - Holland Rijnland, OV-Visie Holland Rijnland: Schakels in het Zuidvleugel-Net, 24 juni 2009
  - Holland Rijnland, Regionale Structuurvisie 2020 Holland Rijnland, 24 juni 2009
  - Gemeente Leiden, Kadernota Bereikbaarheid, 26 mei 2009
  - Gemeente Leiden, Programma Binnenstad: Uitvoeringsprogramma, 26 mei 2009
  - Gemeente Leiden, Programma Binnenstad, 12 mei 2009
  - Stec Groep i.o.v. KvK, Economische effectenstudie RijnGouwelijn-West, april 2009
  - Royal Haskoning i.o.v. provincie Zuid-Holland, Achtergrondrapport Vervoerswaarde en Exploitatie, 2e fase Tracénota/MER RijnGouwelijn-West, 12 januari 2009
  - Royal Haskoning i.o.v. provincie Zuid-Holland, Achtergrondrapport Alternatieven en Varianten: 2e Fase Tracénota/MER RijnGouwelijn-West, 12 januari 2009
  - Royal Haskoning i.o.v. provincie Zuid-Holland, 2e Fase Tracénota/MER: RijnGouwelijn-West, 12 januari 2009
  - Provincie Zuid-Holland en gemeente Leiden, Tweede Bestuursovereenkomst RijnGouwelijn-Oost: betreffende trajectdeel grondgebied gemeente Leiden, 17/18 december 2008
  - Bureau Mobiliteit op maat i.o.v. Bio Science Park, Eindrapportage parkeeronderzoek, 10 december 2008
  - Provincie Zuid-Holland, Startnotitie Rijnlandroute, 11 december 2008
  - Gemeente Leiden, B&W-aanbiedingsformulier, RGL Oost Leiden en Tweede bestuursovereenkomst, 25 november 2008
  - Provincie Zuid-Holland, Notitie aan Provinciale Staten: Vervoerswaardestudies RijnGouwelijn, 18 november 2008
  - AT Osborne i.o.v. Gemeente Leiden, Second opinion RijnGouwelijn: samenvatting kernconclusies, 11 november 2008
  - TU Delft i.o.v. Ministerie van EZ, Second opinion subsidiebeschikking Bio Science Park, 16 oktober 2008
  - Landsadvocaat i.o.v. Ministerie van EZ, Second opinion subsidiebeschikking Bio Science Park, 15 oktober 2008
  - Transtec i.o.v. Holland Rijnland, Persbericht: OV-visie Holland Rijnland: betrouwbaarder en sneller openbaar vervoer, 26 september 2008
  - Provincie Zuid-Holland, Quick-scan Rijnlandroute: Boortunnel spoortracé, 24 september 2008
  - Ecorys i.o.v. Gemeente Leiden, Ontwikkelingspotenties Binnenstad, 16 september 2008
-

- Provincie Zuid-Holland en Gemeente Leiden, Interim Overeenkomst Hoofdlijnen Bestuursovereenkomst II, 17 juli 2008
  - Gemeente Leiden, Raadsvoorstel, Tracékeuze RijnGouwelijn, overeenkomst met provincie Zuid-Holland en Ringweg Oost, 29 mei 2008
  - DHV i.o.v. provincie Zuid-Holland, RijnlandRoute: Structurerend element in de As: Leiden Katwijk: Maatschappelijke kosten-batenanalyse, mei 2008
  - Ecorys i.o.v. provincie Zuid-Holland, Toets op bepaling reistijdwinsten in MKBA RijnlandRoute, 13 mei 2008
  - Movares i.o.v. provincie Zuid-Holland, Materieeldimensies RijnGouwelijn Onderzoek en aanbevelingen, 5 mei 2008
  - Holland Rijnland, OV-visie Holland Rijnland: Tussenrapportage: Verkenning HOV-lijnen, 14 april 2008
  - Ecorys i.o.v. gemeente Leiden, Economische effecten en ontwikkelingspotenties binnenstadtracés RijnGouwelijn, 1 april 2008
  - Holland Rijnland, Uitvoeringsprogramma RVVP Holland Rijnland 2008-2015, 26 maart 2008
  - Provincie Zuid-Holland en Gemeente Leiden, Interim procesovereenkomst 3, maart 2008
  - Provincie Zuid-Holland, Projectbureau RijnGouwelijn, Publieksversie Tracénota/MER 2e fase: RijnGouwelijn-West, maart 2008
  - Holland Rijnland, Verkeersongevallenconcentraties Holland Rijnland, 15 februari 2008
  - Royal Haskoning i.o.v. provincie Zuid-Holland, 2e Fase Tracénota/MER: RijnGouwelijn-West (eindconcept), 8 februari 2008
  - Holland Rijnland, RVMK berekeningen Rijnlandroute: Verkeersmodelberekeningen met het RVMK Regio Holland Rijnland t.b.v. de MKBA Rijnland-route, 14 januari 2008
  - Provincie Zuid-Holland en Holland Rijnland, RijnlandRoute: Verbinding van belang, 22 november 2007
  - Ithaka InfoVisie, De opinie rond de RijnGouwelijn, 31 juli 2007
  - Provincie Zuid-Holland, Projectbureau Oude Rijnzone, Focus Oude Rijn; Transformatievisie 2020 + bijlagen, maart 2007
  - Provincie Zuid-Holland, Gemeente Katwijk, Gemeente Leiden, Gemeente Oegstgeest, Gemeente Teylingen en Universiteit Leiden, Samenwerkingsovereenkomst Knoop Leiden-West, definitief 26 februari 2007
  - Ministerie van Verkeer en Waterstaat, provincie Zuid-Holland en Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland, Intentieverklaring Rijnlandroute, 12 februari 2007
  - Gemeente Leiden, B&W-aanbiedingsformulier, Nadere besluiten themaonderwerpen RijnGouwelijn, 18 januari 2007
  - Provincie Zuid-Holland, Projectbureau RijnGouwelijn, Uitkomsten verkeersveiligheidsanalyse RijnGouwelijn, 15 januari 2007
  - Provincie Zuid-Holland, Projectbureau RijnGouwelijn, Publieksversie Projectplan RijnGouwelijn-Oost, december 2006
  - Convenant RijnGouwelijn JA!, 14 november 2006
  - Gemeente Leiden, B&W aanbiedingsformulier, Buitennomtracés RijnGouwelijn t.b.v. referendum, 19 september 2006
  - Provincie Zuid-Holland en Gemeente Zoeterwoude, Bestuursovereenkomst 4: van RijnGouwelijn-Oost, 7 juli 2006
-

- Provincie Zuid-Holland en Gemeente Gouda, Bestuursvereenkomst 3, 3 juli 2006
  - Gemeente Leiden, Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan; Leiden, stad in beweging, januari 2006
  - Gemeente Leiden, B&W-aanbiedingsformulier, Erratum op raadsvoorstel en concept raadsbesluit: Tweede Bestuursvereenkomst RijnGouwelijn-Oost (concept Versie 0.12 d.d. 16 november 2005), regelende de afspraken tussen de provincie Zuid-Holland en de gemeente Leiden over het trajectdeel Nieuw spoor op Leids grondgebied, 20 december 2005
  - Gemeente Leiden, B&W-aanbiedingsformulier, Erratum op raadsvoorstel en concept raadsbesluit: Tweede Bestuursvereenkomst RijnGouwelijn-Oost (concept Versie 0.12 d.d. 16 november 2005), regelende de afspraken tussen de provincie Zuid-Holland en de gemeente Leiden over het trajectdeel Nieuw spoor op Leids grondgebied, 13 december 2005
  - Gemeente Leiden, B&W-aanbiedingsformulier, Tweede Bestuursvereenkomst RijnGouwelijn-Oost (concept Versie 0.12 d.d. 16 november 2005), regelende de afspraken tussen de provincie Zuid-Holland en de gemeente Leiden over het trajectdeel Nieuw spoor op Leids grondgebied, 6 december 2005
  - VeiligheidsAdviesCommissie i.o.v. provincie Zuid-Holland, Projectbureau Rijn-Gouwelijn, RijnGouwelijn-Oost Nieuw Spoor; Beoordeling verkeersveiligheid traject A4 - A44, november 2005
  - Provincie Zuid-Holland, Projectbureau RijnGouwelijn, RijnGouwelijn - Oost: De voorkeursvariant in Leiden, augustus 2005
  - Provincie Zuid-Holland, Gemeente Alphen aan den Rijn, Gemeente Boskoop, Gemeente Gouda, Gemeente Leiden, Gemeente Oegstgeest, Gemeente Rijnwoude, Gemeente Waddinxveen, Gemeente Zoeterwoude, Bestuursvereenkomst I RGL Oost, 7 juli 2005
  - Gemeente Leiden, Bestuursvereenkomst RijnGouwelijn-Oost (definitief concept, d.d. 22 april 2005), regelende de financiële bijdragen van gemeenten, waaronder Leiden, 17 mei 2005
  - Provincie Zuid-Holland, Verkenning RijnlandRoute: Samenvatting, mei 2005
  - Provincie Zuid-Holland, Samenvattende rapportage van de uitkomsten: Verkenning RijnlandRoute, 17 april 2005
  - Gemeente Leiden, Leiden stad van ontdekkingen: Profiel Leiden 2030, juni 2004
  - Provincie Zuid-Holland, Gedeputeerde Staten, Aanvullende richtlijnen voor de tweede fase van het milieueffectrapport RijnGouwelijn, 27 april 2004
  - Gemeente Leiden, RijnGouwelijn, Startnotitie: De RGL komt steeds dichterbij, januari 2004
  - Provincie Zuid-Holland, RijnGouwelijn-Oost; Nota Voorkeursalternatief, augustus 2003
  - Provincie Zuid-Holland, De Lijn, de Gouwe en de Oude Rijn; Ontwerpontwikkelingsvisie voor de Rijn Gouwe Lijn Oost, augustus 2003
  - Ecorys Transport en ProRail i.o.v. provincie Zuid-Holland, Integrale Business Case Rijn Gouwe Lijn: volgens LIBRA Methodiek, 21 mei 2003
  - Grontmij i.o.v. Samenwerkingsorgaan Verkeer en Vervoer Leidse Regio, Light Rail verkenningen Leidse Regio, april 2003
  - Gemeente Leiden, Afwijzing referendum RijnGouwelijn, 29 oktober 2002
-

- Gemeente Leiden, B&W-aanbiedingsformulier, Voorkeurstracé RijnGouwelijn Leiden, 7 oktober 2002
- Ecorys-NEI i.o.v. Gemeente Leiden, Economische effecten RijnGouwelijn: betekenis voor Leiden & Omstreken, 7 oktober 2002
- Gemeente Leiden, Voorkeurstracé RijnGouwelijn in Leiden, nota van inspraak, oktober 2002
- Provincie Zuid-Holland, RijnGouwelijn-Oost; Naar een gedragen planstudie, oktober 2002
- LS Mobility i.o.v. gemeente Leiden, RijnGouwelijn; Vergelijkende studie bestaand spoor versus binnenstadtracé, september 2002
- Arcadis i.o.v. Gemeente Leiden, RijnGouwelijn - Oost Leiden; Variant bestaand spoor Leiden Lammenschans - Leiden CS, september 2002
- Provincie Zuid-Holland, Gedeputeerde Staten, Richtlijnen voor het Milieueffectrapport RijnGouwelijn-West, 22 juli 2002
- Samenwerkingsorgaan Duin- en Bollenstreek en Samenwerkingsorgaan Verkeer en Vervoer Leidse Regio in samenwerking met provincie Zuid-Holland, De regio's verbonden, Regionaal Verkeers- en Vervoersplan Leidse Regio en Duin- en Bollenstreek, 27 juni 2002
- Provincie Zuid-Holland, Notitie scope RijnGouwelijn, november 2000
- LB Mobility i.o.v. KvK Rijnland, RijnGouwelijn, Rem of motor voor de Leidse binnenstad?, augustus 2000
- Research voor beleid, Bureau Blaauwberg en LB Mobility i.o.v. Kamer van Koophandel Rijnland, Rabobanken Rijnland en de Hollandse Werkgevers Vereniging, Rijnland: van 'stand alone' naar netwerk, 20 april 2000
- Stuurgroep Rijn Gouwe West, Verkenningenstudie Rijn GouweWest, augustus 1999
- Projectgroep Rijn Gouwe Lijn, Verkenningenstudie RijnGouwelijn-Oost, januari 1999
- Provincie Zuid-Holland i.s.m. Vervoerregio Rijn- en Bollenstreek en intergemeentelijk samenwerkingsorgaan Midden-Holland, Beleidsplan RijnGouwelijn, juni 1996

Daarnaast heeft de Commissie diverse reacties van geïnteresseerden ontvangen.

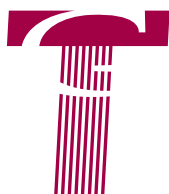
---

### Respondenten

- De heer F. Appelman Projectorganisatie RijnGouwelijn  
provincie Zuid-Holland
  - De heer T. Arts Directeur Dienst Beheer Infrastructuur  
provincie Zuid-Holland
  - De heer R. Auburger Directeur Ruimte en Mobiliteit  
provincie Zuid-Holland
  - De heer R. Bakker Projectorganisatie RijnGouwelijn  
provincie Zuid-Holland
  - De heer T. Barkhuysen Advocaat Stibbe
  - De heer W. Benschop Directeur OV Bureau Randstad
  - Mevrouw G. van den Berg Fractievoorzitter PvdA Gemeente Leiden
  - De heer J. Bleijie Centrummanager Centrummanagement Leiden
  - De heer F.C. Breedveld Voorzitter Bestuur Leids Universitair  
Medisch Centrum
  - De heer A. van Bochove Voorzitter Commissie Stadsbreed Leiden
  - De heer A. Bonestroo Fractievoorzitter CDA Gemeente Leiden
  - De heer P. Bordewijk Voorzitter ROVER Holland Rijnland
  - De heer J. Cannoo Lid bestuur Ondernemersvereniging  
Bio Science Park
  - De heer V. Chin Kwie Joe Senior adviseur Inspectie Verkeer en Waterstaat
  - De heer F. Dekker Hoofd Expertisecentrum Vastgoed  
Universiteit Leiden
  - De heer A. van Dijk Gedeputeerde provincie Zuid-Holland
  - De heer H. Feunekes Lid Commissie Stadsbreed Leiden
  - De heer M. Fluit Jurist bereikbaarheid provincie Zuid-Holland
  - De heer J. Franssen Commissaris van de Koningin  
provincie Zuid-Holland
  - De heer J.M. van Gaal Oud-voorzitter College van Bestuur ROC Leiden
  - De heer E. de Graaf Fractievoorzitter Leiden Ontzet Gemeente Leiden
  - De heer J. Groen in 't Wout Wethouder Gemeente Alpen aan den Rijn
  - De heer P.F. van der Heijden Rector Magnificus en Voorzitter  
College van Bestuur Universiteit Leiden
  - De heer R. de Jager Beleidsadviseur Dienst Beheer Infrastructuur  
provincie Zuid-Holland
  - De heer E. Kiers Projectleider RijnGouwelijn Gemeente Leiden
  - De heer J. Knigge Voorzitter College van Bestuur ROC Leiden
  - De heer P. Kos Fractievoorzitter GroenLinks Gemeente Leiden
  - De heer P. Laudy Fractievoorzitter VVD Gemeente Leiden
  - De heer H. Lenferink Burgemeester Gemeente Leiden
  - De heer J. v.d. Linden Lid Commissie Stadsbreed Leiden
  - De heer P. van Meenen Fractievoorzitter D66 Gemeente Leiden
  - Mevrouw A. Mur Lid College van Bestuur Hogeschool Leiden
  - De heer R. van Netten Secretaris regio Holland Rijnland
  - De heer J. Nicolai Advocaat Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn
  - De heer J. Olivier Hoofd juridische zaken Gemeente Leiden
-

- De heer M. Platell Jurist bereikbaarheid provincie Zuid-Holland
  - De heer H. Poortman Bestuurslid ROVER Holland Rijnland
  - De heer E. van Raamsdonk Regiodirecteur Nederlandse Spoorwegen
  - De heer P. Rooijmans Projectdirecteur RijnGouwelijn provincie Zuid-Holland
  - Mevrouw W. Ruwhof Wethouder Gemeente Gouda
  - De heer R. Santing Lid Commissie Stadsbreed Leiden
  - De heer M. Schmitz Projectorganisatie RijnGouwelijn provincie Zuid-Holland
  - De heer B. Schuttenbeld Kantoordirecteur Kamer van Koophandel Rijnland
  - De heer D. Sloos Fractievoorzitter Leefbaar Leiden Gemeente Leiden
  - De heer T. Stegman Waarnemend voorzitter Ondernemersvereniging Bio Science Park
  - De heer R. Strijk Wethouder Gemeente Leiden
  - De heer G. Terpstra Fractievoorzitter ChristenUnie Gemeente Leiden
  - De heer A. Theeuwen Fractievoorzitter SP Gemeente Leiden
  - De heer T. Udo Wethouder Gemeente Katwijk
  - De heer H. van Veen Projectmanager Nieuwbouw ProRail
  - De heer C. de Veer Manager ruimtelijke agenda Holland Rijnland
  - De heer A. Vels Voorzitter BV Leiden
  - De heer A.J. Verdoold Directeur Green Real Estate
  - Mevrouw E. Verhoog Lid Commissie Stadsbreed Leiden
  - De heer C. Verweijen Projectorganisatie RijnGouwelijn provincie Zuid-Holland
  - De heer C. de Vor Programmamanager bereikbaarheid Gemeente Leiden
  - De heer D. de Vos Fractievoorzitter Partij voor de Dieren Gemeente Leiden
  - De heer M. Vroom Wethouder Gemeente Noordwijk
  - De heer C. Wassenaar Wethouder Gemeente Leiderdorp
  - De heer P. van den Wijngaart Gemeentesecretaris Gemeente Leiden
  - De heer K. de Wit Lid Commissie Stadsbreed Leiden
-

Stationsplein 1  
Postbus 907  
3800 AX Amersfoort  
Telefoon 033 4677701  
[www.twynstragudde.nl](http://www.twynstragudde.nl)



Twynstra Gudde *Anders denken, gewoon doen*