



Denkrichtingen vervolg Lelylijn en Nedersaksenlijn

DG Mobiliteit

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Beleid en Omgeving

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum

2 december 2024

memo

Aanleiding

De Lelylijn en Nedersaksenlijn zijn beide genoemd in het hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma. In het hoofdlijnenakkoord staat opgenomen dat het kabinet de aanleg van de Lelylijn voortzet, waarbij met de aanleg wordt gestart in Groningen indien dit uitvoeringstechnisch mogelijk is en dat de Nedersaksenlijn een prioritaire knelpunt is. Voor beide projecten is niet de benodigde financiering opgenomen in de financiële tabel. In het regeerprogramma is opgenomen dat het kabinet de prioritaire projecten Lelylijn¹ en Nedersaksenlijn² een stap verder wil brengen. Beide projecten zijn ook ingegeven vanuit kabinetsbeleid als reactie op "Elke regio telt".

Samen met de regio worden sinds begin 2022 zogenaamde Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT)-onderzoeken uitgevoerd naar deze lijnen. De MIRT-onderzoeken zijn dit najaar afgerond, maar er valt nog het nodige te onderzoeken. Op 6 november stond het bestuurlijk overleg MIRT met Noord-Nederland gepland. Op dit overleg is afgesproken om voor het einde van dit jaar verder te praten over een vervolgstap voor zowel Lelylijn als Nedersaksenlijn. De regio wil voor beide lijnen een MIRT-verkenning starten, dat is de volgende fase in het MIRT-proces. Hiervoor is overeenstemming over inhoud nodig en zicht op 75% van de geraamde kosten. In het BO MIRT is overeenstemming over de opgave en verschillende mogelijke oplossingsrichtingen bereikt, door de MIRT-onderzoeken vast te stellen. Ook is vanuit het Rijk geconstateerd dat er nog (bij lange na) geen zicht op de financiering. Er is een tekort van €12 mld (prijsspeil 2024) in de aanlegkosten en er is ook geen dekking voor de jaarlijkse beheerskosten van minimaal €250 miljoen.

In de MIRT-onderzoeken is geconcludeerd dat de Lelylijn en Nedersaksenlijn een bijdrage kunnen leveren aan woningbouw, onderwijs en regionale ontwikkeling.³ Het is daarmee niet alleen een opgave voor IenW, maar breder in het kabinet. Beide lijnen kunnen op de lange termijn – naast de autonome groei – bijdragen aan extra woningen en banen. Het is om die reden daarom belangrijk dat er voortgang blijft voor beide lijnen, ook conform HLA en RP.

¹ Op basis van de resultaten van het onderzoek naar de Lelylijn komt het kabinet in overleg met de regio – eind 2024 – tot een vervolgopdracht.

² Het kabinet gaat aan de hand van de resultaten uit het onderzoek naar de Nedersaksenlijn met de regio bespreken hoe we dit deel van Nederland beter kunnen ontsluiten en zo kansen voor economische en maatschappelijke ontwikkeling op onder meer wonen, werken en leren kunnen vergroten.

³ In een gezamenlijke quick scan analyse is in 2022 vastgesteld dat de Lelylijn een globale MKBA-waarde tussen 0,2-0,3 heeft. Dit betekent dat de verwachte maatschappelijke kosten drie à vier keer hoger liggen dan de baten. De Nedersaksenlijn scoort beter met een score van 0,6-0,9. Dit is voor een spoorproject een goede MKBA.

Er is ambtelijk voorwerk geleverd met een lijst van tien mogelijke vervolgopties. De inzet vanuit IenW is een vervolgstap binnen de financiële kaders en spelregels, zoals ook door de Kamer tijdens het notaoverleg MIRT gevraagd is. De inzet daarbij was om het liefst in december 2024 afspraak te maken over een vervolgstap. Weer uitstel zal het gesprek niet makkelijker maken, bovendien is het niet realistisch dat er komend voorjaar wel zicht is op de aanvullende financiering van minimaal €8 miljard voor beide lijnen.

DG Mobiliteit

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Beleid en Omgeving

Datum

2 december 2024

Afweging

Er is gekeken naar verschillende mogelijke vervolgstappen die hieronder zijn weergegeven. Deze vervolgstappen zijn vervolgens gewogen op een aantal criteria. Vier criteria worden daarin het belangrijkste gevonden:

- Past bij ambities hoofdlijnenakkoord/regeerakkoord, waarbij er een discrepantie is tussen de ambities in het hoofdlijnenakkoord en het niet reserveren van aanvullende middelen in de budgettaire bijlage.
- Past bij de budgettaire kaders, waarbij wordt gekeken naar de budgettaire begrotingsregels en de spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport waarbij de eis geldt dat er zicht moet zijn op minimaal 75% van het benodigde budget, maar liever 100%.
- Past bij het beheersbaar houden en de hoeveelheid werk binnen het Mobiliteitsfonds, waarbij er rekening wordt gehouden met precedentwerking (andere projecten willen ook afwijken van spelregel), beheersbaarheid/maakbaarheid, financiële/ambtelijke inzet en duidelijkheid/realistische toezeggingen voor omgeving.⁴
- Politiek draagvlak, zowel in de Kamer als in de regio.

Daarbij valt op dat geen van de geschetste mogelijke vervolgstappen perfect scoort op alle criteria. Toch is een besluit noodzakelijk, want zonder besluit zal de bestaande situatie gehandhaafd blijven, waarbij voor zowel de Lelylijn als Nedersaksenlijn geen vervolgstap wordt gezet, voor beide lijnen het MIRT-onderzoek hooguit wordt voortgezet en een besluit de facto aan een volgend kabinet wordt overgelaten. Deze situatie past niet bij de ambities van het hoofdlijnenakkoord/regeerprogramma en zal geen politiek draagvlak hebben, maar is wel de nulsituatie.

⁴ Een MIRT-verkenning van deze omvang kost al snel tientallen miljoenen en veel ambtelijke inzet. De resultaten van een dergelijke verkenning zijn beperkte tijd bruikbaar, waarbij het de omgeving geen duidelijkheid biedt en geen doelmatige besteding van capaciteit/middelen is

Bijlage 1: Afweging

Ambtelijk zijn meerdere vervolgstappen voorbesproken. Deze vervolgstappen zijn in de toelichting nader uitgewerkt. De hieronder gepresenteerde volgorde zegt niets over slagingskans, wenselijkheid of voorkeur voor de verschillende opties.

DG Mobiliteit

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Beleid en Omgeving

Opties voor beide lijnen:

1. Ongedekte verkenning, waarbij afgeweken wordt van de 75%-spelregel.
 - a. Nu alleen de eerste fase van verkenning tot en met Notitie Kansrijke Oplossingsrichting om kansrijke tracés en bekostigingsstrategieën te verkennen, eindigend in go-no go moment.
 - b. Andere naamgeving, zoals NOVEX-verkenning
2. Aanvullend budget vrijmaken binnen de rijksbegroting, zodat aan voorwaarden verkenning voldaan kan worden:
 - a. Binnen begroting IenW bijvoorbeeld door de extrapolatie van het Mobiliteitsfonds in te zetten op de lange termijn.
 - b. Binnen Rijksbegroting
 - c. Financiering door private partijen (DBFM)
3. Keuze verder uitstellen naar volgend kabinet door MIRT-onderzoek voort te zetten.

Datum

2 december 2024

Opties voor één van de twee lijnen:

4. Gereserveerde bedrag van de Lelylijn inzetten voor gedekte deelverkenning Lelylijn:
 - a. Groningen-Drachten, passend bij het gereserveerde budget
 - b. Groningen-Heerenveen, met aanvulling van €1 miljard om aan de 75%-spelregel te voldoen en €2,5 miljard voor 100% reservering.
 - c. Lelystad-Heerenveen, waarvoor om aan 75% spelregel te voldoen nog 250 miljoen nodig is en €1,5 miljard voor 100% reservering.
5. Alternatieve inzet van (een deel van) de reservering van €3,4 miljard van de Lelylijn voor verkenning Nedersaksenlijn.
6. Voor de Lelylijn een andere optie buiten het MIRT, waarbij eerst naar ruimtelijke inpassing wordt gekeken.

Combinaties van bovenstaande oplossingen:

7. Combinatie 1 en 5: Een ongedekte verkenning voor Lelylijn en besluiten om de verkenning NSL te starten uit budget Lelylijn.
8. Combinatie 2 en 4: Aanvullend budget voor de Nedersaksenlijn vrijmaken en een deelverkenning Lelylijn.
9. Combinatie 3 en 5: Een volgende fase MIRT-onderzoek+/Masterplan voor Lelylijn, aangezien er nu geen zicht is op de benodigde 75% financiering, en nu wel besluiten om de verkenning Nedersaksenlijn te starten vanuit het budget Lelylijn.
10. Een bereikbaarheidsprogramma voor Noordelijk Nederland opzetten waarvoor het budget Lelylijn gebruikt wordt, waaruit in ieder geval de Nedersaksenlijn gefinancierd wordt.

Afweegkader

		Past bij ambitie regeerprogramma	Budgettair kader	Past bij het beheersbaar houden van draagvlak en de hoeveelheid werk binnen het Mobiliteitsfonds	Politiek draagvlak	Maken van nieuwe verbindingen/versn ellen reistijd Lelylijn	Maken nieuwe verbindingen/versn ellen reistijd NSL	Woningbouw	Euro per woning	Benodigd aanvullend budget voor optie	Arbeidsplaatsen	Maakbaarheid/uitvoerbaarheid	MKBA (oud)	
1	Ongedekte verkenning - afwijking 75%		Past niet binnen spelregels	Precedentwerking Andere projecten ook in "nationaal belang" o.a. Ijmeerverbinding, Oude Lijn. Ondoelmatig start van verkenning, zonder zicht op realisatie		Nog onbekend, omdat financiering niet duidelijk is	Nog onbekend, omdat financiering niet duidelijk is	Geen duidelijkheid, want financiering onzeker	€ 93.939,39	€12,1 miljard	Geen duidelijkheid, want financiering onzeker	Juridisch geen besluit aan einde verkenning mogelijk vanwege ontbreken budget, beperkte houdbaarheid resultaten. Gelijktijdige uitvoering	0,2-0,3 Lelylijn 0,6-0,9 NSL	
1a	-- Alleen eerste fase verkenning			Heeft ook precedentwerking					€ 93.939,39	€12,1 miljard			0,2-0,3 Lelylijn 0,6-0,9 NSL	
1b	-- Andere naamgeving, zoals NOVEX- verkenning			Heeft ook precedentwerking in andere NOVEX-gebieden w.o. Almere					€ 93.939,39	€12,1 miljard			0,2-0,3 Lelylijn 0,6-0,9 NSL	
2	Aanvullend budget vrijmaken		Nu niet voorzien	Aandachtspunt bij gelijktijdige uitvoering				Duidelijkheid	€ 93.939,39	€12,1 miljard	Duidelijkheid	Gelijktijdige uitvoering is aandachtspunt voor capaciteit	0,2-0,3 Lelylijn 0,6-0,9 NSL	
2a	-- Binnen lenW-begroting		Geen ruimte op KT, op LT te groot effect op programmering	Aandachtspunt bij gelijktijdige uitvoering					€ 93.939,39	€12,1 miljard		Gelijktijdige uitvoering is aandachtspunt voor capaciteit	0,2-0,3 Lelylijn 0,6-0,9 NSL	
2b	-- Binnen Rijksbegroting		Valt buiten begrotingskader	Aandachtspunt bij gelijktijdige uitvoering					€ 93.939,39	€12,1 miljard		Gelijktijdige uitvoering is aandachtspunt voor capaciteit	0,2-0,3 Lelylijn 0,6-0,9 NSL	
2c	-- Financiering door private partijen		Kost door renteconstructies altijd meer	Aandachtspunt bij gelijktijdige uitvoering					€ 1.242.424,24	Inschatting bij 3% rente €17 miljard		Gelijktijdige uitvoering is aandachtspunt voor capaciteit	0,2-0,3 Lelylijn 0,6-0,9 NSL	
3	Keuze verder uitstellen naar volgend kabinet en MIRT-onderzoek voortzetten	Biedt geen voortgang	Voor NSL onderzoeksbudget nodig	Geen	Biedt geen voortgang			Geen duidelijkheid	€ -	€ -	Geen duidelijkheid	Status quo, dus maakbaar		
Opties voor één van de twee lijnen														
4	Deelverkenning Lelylijn	Geen voortgang NSL, doelbereik LL niet gehaald	Delen vallen binnen budget	Verwachting zal zijn om andere delen Lelylijn ook aan te leggen	Geeft wel uitstraling van bezig zijn, maar komt uit op bezigheidstherapie omdat waarschijnlijk conclusie deelverkenning is dat het niet zinvol is	Een deelverkenning heeft te weinig impact omdat er geen nieuwe verbindingen worden gelegd	NSL niet aangelegd	Beperkte impact woningbouw; geen extra	Afhankelijk van variant	€ tot 2,5 miljard	Beperkte impact werkgelegenheid; geen extra	Projecten worden verdeeld in tijd	0,2-0,3 Lelylijn	
4a	--Tot Drachten				Slechter dan Heerenveen				€ 514.705,88	€ -			0 of lager	
4b	--Tot Heerenveen		Aanvullend budget nodig		Eerder door regio als economisch niet haalbaar bestempeld	Deels		Heeft wel meer impact dan tot Drachten	€ 508.474,58	€2,5 miljard	Heeft wel meer impact dan tot Drachten		0 of lager	
4c	--Lelystad-Heerenveen								€ 244.558,57	€1,5 miljard			0 of lager	
5	Alternatieve inzet middelen Lelylijn voor NSL	Geen voortgang Lelylijn	Maakt Probleem Lelylijn groter		Alleen NSL	Geen voortgang Lelylijn		Duidelijkheid langs tracé NSL, niet langs LL	€ 34.000,00	€ -	Duidelijkheid langs tracé NSL, niet langs LL	Projecten worden verdeeld in tijd	0,6-0,9 NSL	
6	Andere optie buiten het MIRT	Geen voortgang NSL	Vooruitschuiven financiële problematiek	Precedentwerking Andere projecten ook in "nationaal belang" o.a. Ijmeerverbinding, Oude Lijn. Ondoelmatig start van verkenning, zonder zicht op realisatie		Nog onbekend, omdat financiering niet duidelijk is	Alleen voor Lelylijn haalbaar, niet voor NSL	Geen duidelijkheid, want financiering onzeker	€ 119.130,43	€ 7 miljard	Geen duidelijkheid, want financiering onzeker	Juridisch geen besluit aan einde verkenning mogelijk vanwege ontbreken budget, beperkte houdbaarheid resultaten. Gelijktijdige uitvoering	0,2-0,3 Lelylijn 0,6-0,9 NSL	
Combinaties														
7	Ongedekte verkenning Lelylijn/ NSL uit budget Lelylijn		Maakt Probleem Lelylijn groter	Precedentwerking Andere projecten ook in "nationaal belang" o.a. Ijmeerverbinding, Oude Lijn. Ondoelmatig start van verkenning, zonder zicht op realisatie		Nog onbekend, omdat financiering niet duidelijk is		Duidelijkheid langs tracé NSL, niet langs LL	€ 93.939,39	€12,1 miljard	Duidelijkheid langs tracé NSL, niet langs LL	Gelijktijdige uitvoering is aandachtspunt voor capaciteit	0,2-0,3 Lelylijn 0,6-0,9 NSL	
8	Aanvullend budget NSL vrijmaken en deelverkenning Lelylijn		Voor NSL wordt afgeweken van budgettaire spelregels, waarvoor geen ruimte is	Verwachting zal zijn om andere delen Lelylijn ook aan te leggen.	Voor NSL wel. Voor LL geeft wel uitstraling van bezig zijn, maar komt uit op bezigheidstherapie omdat waarschijnlijk conclusie deelverkenning is dat het niet zinvol is	Een deelverkenning heeft te weinig impact omdat er geen nieuwe verbindingen worden gelegd		Beperkte impact woningbouw LL; geen extra	€ 124.595,47	€ 1,7 miljard	Beperkte impact werkgelegenheid LL; geen extra	Gelijktijdige uitvoering is aandachtspunt voor capaciteit	0,2-0,3 Lelylijn 0,6-0,9 NSL	
9	MIRT-onderzoek+ voor Lelylijn – verkenning NSL vanuit het budget Lelylijn.	Voor Lelylijn niet	Maakt Probleem Lelylijn groter		Alleen NSL			Duidelijkheid langs tracé NSL, niet langs LL	€ 34.000,00	€ -	Duidelijkheid langs tracé NSL, niet langs LL	Projecten worden verdeeld in tijd	0,6-0,9 NSL	
10	Een bereikbaarheidsprogramma voor Noordelijk Nederland opzetten waarvoor het budget Lelylijn gebruikt wordt, waaruit in ieder geval de Nedersaksenlijn gefinancierd wordt.	Voor Lelylijn niet	Maakt Probleem Lelylijn groter		Blijft geen budget bij Lelylijn			Geen duidelijkheid over woningbouw	Niet te bepalen	€ -	Duidelijkheid langs tracé NSL, niet langs LL	Projecten worden verdeeld in tijd	Niet te bepalen	

Legenda

	Draagt bij aan afweging
	Draagt deels bij aan afweging
	Draagt niet bij aan afweging

Bijlage 2: Context geschiedenis lijnen

De Lelylijn (Randstad-Groningen/Leeuwarden) en voorloper Zuiderzeelijn kent al een lange geschiedenis. Tot tweemaal toe werden plannen uitgewerkt om de Zuiderzeelijn op korte termijn aan te leggen. In 1986 werd de aanleg op de lange baan geschoven. Eind 2007 werd gekozen voor de Hanzelijn tussen Lelystad en Zwolle en niet voor de Zuiderzeelijn. De regio heeft vanuit de Langemangelden een compensatiepakket gekregen van €2 miljard⁵, waar ook een mogelijke spoorlijn Groningen-Heerenveen onderdeel van was. In 2012 is besloten om ook dit deeltracé niet aan te leggen. Deze lijnen zijn allemaal niet doorgegaan vanwege relatief hoge kosten en lage baten. De Nedersaksenlijn (Groningen-Emmen-Twente) heeft een kortere geschiedenis. In een gezamenlijke quick scan analyse is in 2022 vastgesteld dat de Lelylijn een globale MKBA-waarde tussen 0,2-0,3 heeft⁶. Dit betekent dat de verwachte maatschappelijke kosten drie à vier keer hoger liggen dan de baten. De Nedersaksenlijn scoort beter met een score van 0,6-0,9. Dit is voor een spoorproject een goede MKBA.

In 2021 heeft kabinet Rutte-IV €3 miljard vrijgemaakt voor de Lelylijn, wetende dat dit te weinig was voor de realisatie van de lijn. In het coalitieakkoord van Rutte-IV staat "We reserveren middelen om op termijn met medefinanciering vanuit de regio en uit Europese fondsen de Lelylijn te kunnen aanleggen." De verwachting toen was dat de lijn minstens €10 miljard zou kosten, maar adequate ramingen ontbraken. Het was toen ook al bekend dat de resterende €7 miljard niet volledig door Europa en de regio gedekt zou worden. Deze informatie was ook beschikbaar voor het huidige kabinet, maar heeft er ondanks de in het HLA opgenomen ambitie niet toe geleid dat er aanvullende middelen zijn gereserveerd om de Lelylijn te realiseren.

Het kritiekpunt vanuit onder andere de Kamer op de eerdere onderzoeken is dat er te veel naar de MKBA-score gekeken is. Voor de huidige MIRT-onderzoeken is daarom nu ook de focus gelegd op *Brede Welvaart*, omdat een MKBA bijvoorbeeld geen informatie bevat over een verdeling van inkomen. Dit is bijvoorbeeld ook van belang voor *Nij Begun*, waarin het kabinet de opgave heeft geformuleerd om binnen één generatie (gesteld op 30 jaar) tenminste op het nationaal gemiddelde te komen op belangrijke indicatoren van brede welvaart. In de MIRT-onderzoeken is daarom ook gekeken naar welke economische en gebiedsontwikkeling de lijn mogelijk maakt in plaats van sec naar de bereikbaarheidseffecten te kijken. De ongelijkheid in het noorden is relatief groter dan het gemiddelde van Nederland. Jongeren trekken bijvoorbeeld eerder weg uit het noorden, waardoor banen en voorzieningen verdwijnen. De gedachte is dat de spoorlijnen een element kunnen zijn om dit te veranderen. Dat geldt vooral voor de kernen met een station aan de lijn, dat zijn naar verwachting: Groningen, Leeuwarden, Drachten, Heerenveen, Emmeloord en Lelystad voor de Lelylijn en Groningen, Veendam, Stadskanaal, Ter Apel, Emmen, Hardenberg en Almelo voor de Nedersaksenlijn. In deze kernen kan met aanvullende goede ruimtelijke plannen ook in hogere dichtheden bij de stations gebouwd worden, waarmee gewerkt wordt aan gebalanceerde ontwikkelingen van wonen, werken en voorzieningen. In de Kamerbrief van 23 september⁷ staan de potentiële ruimtelijke ontwikkeling rondom woningbouw en werkgelegenheid benoemd. Het is daarbij een politieke keuze of de baten hiervan opwegen tegen de kosten van de lijn.

⁵ De effectiviteit van de Langemangelden voor economische structuurversterking zijn nooit onderzocht.

⁶ Een MKBA is een analyse-instrument van de effecten van één of enkele beleidsmaatregelen. Het biedt een methodiek om verschillende maatschappelijke kosten en baten van een concrete beleidswijziging af te wegen ten opzichte van de situatie zonder die beleidswijziging. Een MKBA-saldo telt verschillende effecten op door die te wegen met kosten, marktprijzen of zogenoemde schaduwprizen. Daarbij geldt het principe 1 euro is 1 euro, ongeacht wie hiervan profijt of nadeel heeft en of diegene rijk of arm is.

⁷ 36600-A-6

DG Mobiliteit

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Beleid en Omgeving

Datum

2 december 2024

Overigens is het onjuist dat brede welvaart in de Zuiderzeelijnonderzoeken helemaal niet meegenomen zijn. Bredewelvaartscriteria zijn in de bijvoorbeeld de MKBA Zuiderzeelijn ook meegenomen.

DG Mobiliteit

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Beleid en Omgeving

Financieel Kader

In de zomer van 2024 zijn de ramingen bekend geworden⁸, voor de Lelylijn €13,8 miljard⁹ en voor de Nedersaksenlijn €1,7 miljard. De MIRT-spelregels schrijven voor dat er voor de start van de verkenning zicht moet zijn op 75% van de geraamde kosten. Deze regels worden vanwege de financiële druk op het Mobiliteitsfonds strikt gevolgd, ook om precedenten te voorkomen. Voor de Lelylijn is daarvoor zicht nodig op €10,4 miljard, waarvan er nu 3,4 miljard is gereserveerd door het kabinet. Er ontbreekt nog €7,0 miljard om een stap naar verkenning te kunnen zetten. Voor de Nedersaksenlijn is zicht op bijna €1,3 miljard nodig. Voor deze lijn is €85 miljoen gereserveerd in de Rijksbegroting vanuit *Nij Begun* – de kabinetsreactie op de Parlementaire Enquête Groninger gaswinning voor een eerste fase van de Nedersaksenlijn tussen Veendam en Stadskanaal. De regio heeft €65 miljoen voor deze fase gereserveerd. Van deze €65 miljoen is eerder €5 miljoen door het Rijk overgeboekt. Voor de Lelylijn zijn in *Nij Begun* geen afspraken gemaakt. Vorig jaar is een motie ingebracht door de leden Vedder en Van Wijngaarden tijdens het debat over de parlementaire enquête. Deze bedragen zijn voor beide lijnen exclusief structurele kosten voor beheer, onderhoud en vervanging van jaarlijks circa €200-400 mln. voor Lelylijn en jaarlijks €25 miljoen voor Nedersaksenlijn. Daarbij moet aangemerkt worden dat vervangingskosten het grootste deel vormen van dit bedrag. Met alleen de reservering van 75% van de aanlegkosten is er daarmee dus ook nog steeds een financieel gat voor BOV en de resterende 25% aanlegkosten. Vanuit de regio is een bod gedaan voor een bijdrage aan de onderzoekskosten, gemaximeerd op €10 miljoen voor de Lelylijn en €5 miljoen voor de Nedersaksenlijn. Vanuit IenW verwachten we echter dat de daadwerkelijke kosten een veelvoud van deze bedragen zullen zijn.

Datum

2 december 2024

Maakbaarheid

Er is niet alleen sprake van budgettaire knelpunten, maar ook knelpunten in vergunningsverlening en beschikbaarheid van personeel. Zowel ProRail als ingenieursdiensten en bouwbedrijven kennen krapte in personeel en materieel. De verwachting is dat met name de Lelylijn een lang proces met zich meebrengt vanwege de grote geografische scope en bijbehorende doorsnijdingen van percelen met veelal natuur- en landbouwfuncties. De verwachting is dat dit er toe leidt dat er, bij een keuze in 2024, de schop rond 2037 de grond in kan en dat de realisatie tot circa 2045 zal duren, waarna nog een testbedrijf volgt. Voor de Nedersaksenlijn zijn de procedures eenvoudiger en wordt verwacht dat bij een besluit in 2024 de realisatie in 2030 kan beginnen en tot 2038 zal duren. In deze planning worden beide projecten dus niet gelijktijdig, maar volgtijdelijk uitgevoerd. Het is duidelijk dat de realisatie van dit soort grote projecten veel vragen van een organisatie zowel aan overheids- als aan marktzijde. Dit vergt een organisatievorm die stuurt op uitvoerbaarheid, beheersbaarheid, en financierbaarheid. Gelijktijdige uitvoering lijkt niet aangewezen en er zal moeten worden nagedacht over het opknippen van opdrachten (de Lelylijn in de huidige vorm kent een omvang die niet zonder meer kan worden aanbesteed op de Nederlandse/Europese markt). Ook zal goed moeten worden nagedacht wat een passende risicoverdeling is; daarbij zal gekeken moeten worden naar vergelijkbare trajecten bijvoorbeeld in de energie-infrastructuur. Dit vraagstuk is idealiter onderdeel van een vervolgonderzoek bij deze trajecten. Het is nog te vroeg om een uitspraak te doen over wat dit betekent voor de Lelylijn.

⁸ Bedragen in dit memo zijn prijspeil 2024

⁹ Dit bedrag is exclusief een eventuele verlenging van Groningen naar Duitsland, waarvoor € 3,5 tot 8 miljard aanvullend budget nodig is en waarvan de meerwaarde gering is.

Bijlage 3: Toelichting Mogelijke vervolgstappen

Denkrichtingen voor vervolg

Aangezien het grootste budgetdeel nodig is voor de Lelylijn, zijn voor de Lelylijn verschillende denkrichtingen voor het vervolg opgesteld in relatie tot de Nedersaksenlijn. De hieronder gepresenteerde volgorde zegt niets over slagingskans, wenselijkheid of voorkeur voor de verschillende opties.

DG Mobiliteit

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Beleid en Omgeving

Datum

2 december 2024

Opties voor beide lijnen:

1. Ongedekte verkenning, waarbij afgeweken wordt van de 75%-spelregel.

In dit scenario wordt voorgesteld af te wijken van de 75%-regel voor de Lelylijn. Er wordt dan gewerkt aan een verkenning alsof er toereikend budget is. Aangezien de Lelylijn een project is dat qua omvang geen gelijke kent, is daarvoor een redenering te bedenken, ook gezien Nij Begun en de ereschuld richting Groningen; voor de Nedersaksenlijn is deze redenering moeilijker te maken. De regio zet in op deze variant. Een ongedekte verkenning heeft de volgende nadelen:

- Het geeft geen duidelijkheid aan projectontwikkelaars, inwoners en bedrijven. Het is daarbij de vraag wat je in bijvoorbeeld het participatieproject gaat voorleggen of hoe de juridische procedures doorlopen kunnen worden zonder zicht op financiering.
- Precedentwerking voor andere projecten. Het grootste risico daarop is bij andere projecten die in het Hoofdpijnenakkoord genoemd staan en waarvoor geen middelen gereserveerd zijn. De houdbaarheid van de MIRT spelregels komt zo onder grote druk te staan. Daarmee komt ook nog grote stapeling van wensen vanuit de regio rondom Lelylijn, bijvoorbeeld een aanvullende wens van ondertunneling van de snelweg A6 ter hoogte van het ketelmeer in combinatie met een spoortunnel voor de Lelylijn en het HRMK-aquaduct bij Leeuwarden.
- Bij start verkenning is verwachting vaak dat het doorgaat, waardoor er zeer groot risico is voor de Rijksbegroting, wat strijdig is met het budgettaire kader. Daarbij speelt dat het project duurder gaat worden door prijsstijgingen (wat door ontbreken reservering niet geïndexeerd wordt).
- Resultaten verkenning beperkte tijd bruikbaar, waarbij bij geen snel besluit geen doelmatige besteding van capaciteit/middelen. IenW verwacht dat deze kosten oplopen in de tientallen miljoenen.
- Gezien deze risico's is dit voor IenW en FIN geen realistische optie. Dat is interdepartementaal ook bekrachtigd dat dit geen optie is. Ook de Kamer heeft zich hier uiteindelijk unaniem over uitgesproken.

2. Aanvullend budget vrijmaken binnen de rijksbegroting, zodat aan voorwaarden verkenning voldaan kan worden:

a. Binnen begroting IenW

b. Binnen Rijksbegroting

c. Financiering door private partijen (DBFM)

Er is door de coalitiepartijen geen extra budget vrijgemaakt voor de NSL en Lelylijn, ondanks de ambitie in het Hoofdpijnenakkoord.

Vanuit de Kamer en de regio wordt opgeroepen tot extra budget. PvdA/GL heeft bij het TMD spoor een motie ingediend om voor de Voorjaarsnota met een plan te komen voor de benodigde financiële middelen voor de Lelylijn (aangehouden) en NSC/BBB hebben dit voor de Nedersaksenlijn te gedaan bij de begrotingsbehandeling IenW.

Vanuit de begrotingsregels zal het budget gevonden moeten worden op de departementale begroting van de verantwoordelijk bewindspersoon. Budget vrijmaken voor een project zo groot als de Lelylijn zal zeer scherpe en politiek-

bestuurlijke keuzes vergen op het Mobiliteitsfonds, zoals het schrappen van vrijwel alle meerjarige projecten en reserveringen over de gehele looptijd van het Mobiliteitsfonds. Een groot deel van deze budgetflexibele middelen zal nodig zijn om tegenvallers en risico's op het Mobiliteitsfonds op te vangen. Dit zal waarschijnlijk dan ook een forse herprioritering vragen op onder andere het mobiliteitsfonds en woningbouw gelden. Dit betekent dat het zwaartepunt op het Mobiliteitsfonds rondom de aanleg van nieuwe projecten komt te liggen bij spoor. Daarmee kunnen de 17 stilgelegde wegprojecten naar verwachting ook niet worden opgestart. Ook binnen andere begrotingen is op dit moment geen ruimte voorzien om dergelijke grote projecten te kunnen dragen. Het later in de tijd zetten van de investering (na de eindtijd van het fonds 2038) heeft als resultaat dat een groot deel van de vrije investeringsruimte in de toekomst ingezet wordt voor deze projecten en dat er weinig ruimte is voor andere projecten of financiële tegenvallers bij lopende projecten. Interdepartementaal is er ook geen vrije ruimte, waardoor intensiveringen altijd ombuigingen met zich meebrengen.

DG Mobiliteit

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Beleid en Omgeving

Datum

2 december 2024

Dit is voor de huidige stand van het Mobiliteitsfonds geen reële denkrichting gegeven de omvang van de Lelylijn. Er zal daarom gekeken moeten worden welke mogelijkheden er zijn (bijv. op basis van ervaringen uit binnen- en buitenland) voor financiële constructies of vormen van alternatieve bekostiging of alternatieve financiering (bijvoorbeeld via marktpartijen). Ook deze constructies vragen echter om dekking van de verplichtingen. De voordelen van DBFM-constructies zijn voor marktpartijen afgebouwd, waardoor er vanuit de markt weinig animo is voor nieuwe DBFM-contracten. Bovendien zullen ook de rentelasten die vrijwel altijd gepaard gaan met deze constructies gedekt moeten worden. Doordat er deel efficiencywinst te behalen valt in DBFM-constructies is de verwachting dat de totale verplichting ongeveer gelijk zal zijn aan reguliere bekostiging. Dat moet ook gedekt worden waarbij de vraag van vrije ruimte weer opspeelt. Een voordeel van DBFM kan wel zijn dat de bekostiging over een langere periode wordt uitgesmeerd.

3. Keuze verder uitstellen naar volgend kabinet door MIRT-onderzoek voort te zetten.

Dit is de 0-situatie. Er wordt vastgehouden aan de 75%-spelregel voor het MIRT. Eén of beide lijnen blijven dan een MIRT-onderzoek, waarbij er in ieder geval gezocht wordt naar alternatieve manieren voor financiering. Het kan deze status houden totdat voldoende middelen gevonden worden of besloten wordt te stoppen. Een aanvullende periode MIRT-onderzoek kan wel de tijd geven om reserveringen te treffen of toe te werken naar een reëel faseringsscenario.

Nadelen van deze optie:

- Is niet in lijn met HLA/RA.
- Geen draagvlak.

Onderdelen van het onderzoek kunnen zijn:

- Opties tot fasering
- Integraal bekijken hoe woningbouw en infrastructuur zich tot elkaar verhouden in de stationsgebieden van bijvoorbeeld Heerenveen, Emmeloord en Groningen.
- Onderzoeksvragen om het maakbaar en beheersbaar project te maken
- Varianten rondom alternatieve bekostiging en financiering, zoals:
 - Private en regionale bijdragen
 - Samenhang planbaten woningbouw
 - Publiek-private (voor)financiering (PPS)
 - Oprekken looptijd MF/dubbele extrapolaties

Opties voor één van de twee lijnen:

- 4. Gereserveerde bedrag van de Lelylijn inzetten voor gedekte deelverkenning Lelylijn, te starten vanuit Groningen**
 - a. Groningen-Drachten, passend bij het gereserveerde budget**
 - b. Groningen-Heerenveen, met aanvulling van €1 miljard om aan de 75%-spelregel te voldoen.**
 - c. Lelystad-Heerenveen, waarvoor om aan 75% spelregel te voldoen nog 250 miljoen nodig is**

Er wordt naar fasering van de plannen gekeken, waarbij een beperkte verkenning voor alleen dat onderdeel gestart wordt met taakstellend budget (bijvoorbeeld Groningen-Drachten). Er is nu ruim €3,4 miljard op de begroting beschikbaar. Met de 75% spelregel kan dan een verkenning van circa 4,5 mld. gestart worden.

Nadelen van deze optie zijn:

- Het gaat hier alsnog om een zeer grote investering, met weinig reizigersvoordelen. De Lelylijn is alleen zinvol bij een volledige uitrol, omdat dan de verschillende landsdelen met elkaar verbonden worden.
- Er blijft geen budget meer over voor een eventuele dekking Nedersaksenlijn.
- De kleinere scope zal een zeer slechte MKBA-score hebben; nog slechter dan de Lelylijn als geheel.
- Ramingen voor Groningen-Drachten sluit op ruim €3,5 miljard en past daarmee binnen de 100% reservering.
- Een fasering tot Heerenveen qua netwerk en reizigersaantallen beter uitpakken dan een fasering tot Drachten. De regio zelf heeft echter besloten om de fasering tot Heerenveen niet door te zetten, toen daar door het Rijk een financiële reservering voor was gemaakt vanuit de Langemangelden. Daar is de raming zo'n €6 miljard, waardoor deze niet binnen de 75% reservering past. Er is dan circa €1 miljard extra budget nodig om aan de 75%-eis te voldoen.
- Een fasering Lelystad-Heerenveen zuidkant is zowel binnen budget (100% reservering) als inhoudelijk zinvoller dan Groningen-Drachten, omdat je dan een alternatief biedt voor Zwolle-Meppel en Leeuwarden-Randstad al sneller kunt bedienen. Het door de regio meeste gewenste alternatief naar Heerenveen, gebundeld langs de snelwegen, is een miljard duurder en komt daarmee uit op €5 miljard, en heeft een aanvulling van €250 miljoen nodig om binnen de 75%-reservering te passen.
- Bij taakstellend budget zal dus scope geschrapt moeten worden. Bij geheel uitvoeren van de lijn moet die scope weer (duurder) teruggebracht worden, omdat faseringen altijd duurder zijn dan in één keer aanleggen.
- Het is de vraag hoe de fasering zich verhoudt tot het geheel. Voorbeeld: Groningen-Heerenveen kan prima zonder bovenleiding, maar gehele Lelylijn niet.
- Dit is daarmee eigenlijk het slechtste alternatief: deelfaseringen brengen veel onduidelijkheid met zich mee en het uitvoeren van een deel kent weinig toegevoegde waarde, zeker ten opzichte van het benodigde budget daarvoor.

5. Alternatieve inzet van (een deel van) de reservering van €3,4 miljard van de Lelylijn voor verkenning Nedersaksenlijn.

In dit scenario wordt (een deel van) het gereserveerde budget voor de Lelylijn (eventueel als lening) gebruikt om een verkenning Nedersaksenlijn te kunnen starten. Het resterende budget kan bijvoorbeeld worden ingezet als risicoreservering voor de Nedersaksenlijn of beschikbaar blijven voor de Lelylijn. Voor de Nedersaksenlijn is een besluit meer urgent. Er wordt nu al onderzoek gedaan naar een deeltraject, tussen Veendam-Stadskanaal (dit is door het Rijk gefinancierd uit Nij Begun – de kabinetsreactie op de Parlementaire Enquête Groninger gaswinning). Het risico bestaat dat Veendam-Stadskanaal zonder

DG Mobiliteit

Dir.Openbaar Vervoer en
Spoor
Beleid en Omgeving

Datum

2 december 2024

aanvullend budget stil komt te liggen, omdat er onduidelijkheid is over de voortgang Nedersaksenlijn. Het geeft zekerheid op realisatie van één van de projecten, maar er zal geen draagvlak zijn. De Lelylijn raakt hierbij verder uit zicht, omdat er minder budget over blijft. De vraag is dan ook hoe dit langjarig aangevuld kan worden.

Onderdeel van deze optie kan een bereikbaarheidsprogramma voor het noorden zijn met daarin een component op korte (Zwolle-Meppel) en middellange termijn (Nedersaksenlijn) en lange termijn (MIRT-onderzoek Lelylijn); zie optie 10.

DG Mobiliteit

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Beleid en Omgeving

Datum

2 december 2024

6. Voor de Lelylijn een andere optie buiten het MIRT, waarbij eerst naar ruimtelijke inpassing wordt gekeken.

De financiële opgave voor de Lelylijn is groot. Vraag die erachter weg komt is of je niet eerder moet constateren dat een project als de Lelylijn, gezien de omvang (qua kosten, looptijd en uitvoerbaarheid), past binnen de MIRT-systematiek en bijbehorende spelregels. En dat op basis daarvan de conclusie kan zijn dat we voor dit project een andere werkwijze moeten kiezen, en het dus uit de MIRT-systematiek moeten halen. Dat heeft nog wel nadere uitwerking nodig, wat veel tijd zal kosten omdat dan ook de vraag is hoe het zich verhoudt tot de omgevingswetprocedure, waarin vrijwel dezelfde stappen gezet worden als in de MIRT-verkenning/planuitwerking. Dat vermindert de precedentwerking naar andere MIRT-projecten en is meer te rechtvaardigen, maar is nog steeds de vraag hoe de realisatie en EOV-kosten gedekt gaan worden. Daarbij gelden dezelfde nadelen als bij een ongedekte verkenning. Daarbij is het beeld ook dat het uiteindelijk niet veel anders is dan een verkenning gezien de (wettelijk verplichte) omgevingswet-procedures.

Combinaties van bovenstaande oplossingen:

7. Combinatie 1 en 5: Een ongedekte verkenning voor Lelylijn en besluiten om de verkenning NSL te starten uit budget Lelylijn.

Bij deze variant gelden de nadelen van een ongedekte verkenning onder 1 en de beschreven afwegingen onder 5. De regio zal een dergelijke constructie mogelijk acceptabel vinden. Voor de Nedersaksenlijn lijkt sowieso geen grond te zijn om af te wijken van de spelregel, gezien het bedrag. Gezien de uitspraken in Kabinet en Kamer is een ongedekte verkenning echter geen optie.

8. Combinatie 2 en 4: Aanvullend budget voor de Nedersaksenlijn vrijmaken en een deelverkenning Lelylijn binnen het gereserveerde budget.

Bij deze variant gelden de nadelen van een deelverkenning onder vier en de beschreven afwegingen onder 2. Het vinden van aanvullend budget zal ook voor de Nedersaksenlijn binnen de bestaande kaders lastig zijn en gaat ten koste van andere prioriteiten van het kabinet, zoals woningbouw gelden of onderhoud.

9. Combinatie 3 en 5: Een volgende fase MIRT-onderzoek genaamd Masterplan voor Lelylijn – zoals ook andere MIRT-onderzoeken (bv Noord/Zuidlijn) een verlengd MIRT-onderzoek hebben gekend - nu wel besluiten om de verkenning NSL te starten vanuit het budget Lelylijn.

In deze variant wordt voor de Nedersaksenlijn nu een besluit genomen over het vervolg vanwege de genoemde relatie met *Nij Begun* (optie 3) en voor de Lelylijn nu besloten om MIRT-onderzoek te blijven gezien de grote financiële opgave (optie 5). Daarbij is besluitvorming over de Lelylijn aan een volgend kabinet. Dit is een realistische hybride variant, ook bestuurlijk allicht beter haalbaar, al zullen daar veel gesprekken over gevoerd moeten worden. Voor de Lelylijn wordt gewerkt aan een Masterplan waarbij doorgewerkt wordt aan inhoudelijke vraagstukken die er nog zijn (voor infrastructuur met name rondom Heerenveen en Groningen). Daarnaast is het verstandig de belangrijkste aandachtspunten rondom

maakbaarheid, financierbaarheid en scope (binnen taakstellend budget) nader te onderzoeken voor deze lijn. Het onderzoek naar financierbaarheid moet zich er ook toe richten hoe voor de Lelylijn ook een stap gezet kan worden naar verkenning.

DG Mobiliteit

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Beleid en Omgeving

10. Een bereikbaarheidsprogramma voor Noordelijk Nederland opzetten waarvoor het budget Lelylijn gebruikt wordt, waaruit in ieder geval de Nedersaksenlijn gefinancierd wordt.

Datum

2 december 2024

In deze variant staat de verbetering van de (spoor)bereikbaarheid van het noorden centraal, in combinatie met ruimtelijke ontwikkeling rond woningbouw en werkgelegenheid. Het geld van de Lelylijn wordt ingezet voor dit bredere Werkprogramma spoor, woningen, werk noordelijk Nederland (SWW).

In dit bredere werkprogramma wordt gekeken naar de korte-, middellange- en lange termijn. Daarbij zijn twee varianten denkbaar: (1) alleen spoor (2) brede mobiliteit waarin ook weg en vaarweg (Waddenveren) wordt meegenomen. De eerste variant is hieronder uitgewerkt, waarbij de verwachting is dat het te complex/groot wordt als weg ook meegenomen wordt.

Voor korte termijn kan gedacht worden aan:

- Planstudie verbeteringen Zwolle-Meppel (Overijssel, Drenthe, Groningen, Fryslân)

Voor de middellange termijn kan gedacht worden aan:

- Verkenning Nedersaksenlijn (overigens is Veendam-Stadskanaal op korte termijn al urgent) (Groningen, Drenthe, Overijssel)

Voor de lange termijn kan gedacht worden aan:

- MIRT-onderzoek Lelylijn, waarbij wordt gekeken naar Brede Welvaart, Inpassing (RO/Spoor) in Heerenveen en Groningen en internationaal.
- Of als alternatief een deelverkenning bijvoorbeeld Groningen-Drachten zijn, met een optie die binnen €4,5 miljard (75%) sluit. (Groningen, Fryslân, Flevoland)

Alle projecten worden hierbij verder geholpen, maar voor Lelylijn blijft beperkt restantbudget over (tot zo'n 1,5 miljard). Voor het noorden is dit bespreekbaar als het budget ingezet wordt als "lening"; waarbij niet helemaal duidelijk is hoe dit er uit zou moeten zien. Publiek zal het beeld zijn dat met alle drie doorgedaan wordt, maar de Lelylijn zal mogelijk wel als lege huls gezien worden. Het pakket is regionaal gebalanceerd, waarbij niemand tegen verbetering van het noorden kan zijn. Aandachtspunt van deze route is de capaciteit bij IenW en ProRail indien het een groot programma wordt. Het opzetten en onderhouden van een dergelijk programma zal capaciteit kosten en ook de verschillende verkenningen zal nagedacht moeten worden hoe dit qua capaciteit kan. Daarover moet gesprek met ProRail gevoerd worden.