

Datum raadsvergadering 18 juli 2012  
Raadscommissie B&V  
Datum raadscommissie 11 juli 2012  
Publiciteit Persconferentie PC  
Bijlagen

Registratienr. RO 12.3117943  
Datum B&W besluit 05-06-2012  
Portefeuillehouder Wethouder Dekker  
Steller Eric van Huissteden  
Telefoon 367 87 59  
E-mail eric.van.huissteden@gro  
ningen.nl

**Onderwerp**

Besluitvorming Spoorlijn Groningen-Heerenveen

**Concept raadsbesluit**

De raad besluit:

- I. kennis te nemen van het proces tot nu toe en het advies van het BBO aan Provinciale Staten van beide provincies;
- II. Provinciale Staten van de provincie Groningen te adviseren af te zien van verdere uitwerking van de spoorlijn Groningen-Heerenveen;
- III. het college te verzoeken samen met de provincie en de regiopartners te komen tot alternatieve voorstellen voor besteding van de vrijgekomen middelen RSP RMF.

**Aanwijzingen:** status, deadline, visietrommel

## Publiekssamenvatting

Al geruime tijd ambiëren we in Noord-Nederland een snelle openbaar vervoerverbinding met de Randstad. Dit is goed voor ons vestigingsklimaat en onze economie. Door de spoorlijn Groningen-Heerenveen op te nemen in het RSP, kon een eerste fase van deze ambitie gerealiseerd worden, en is een tweede fase van Heerenveen naar Lelystad, voor de toekomst, dichterbij gebracht. We betreuren het dan ook zeer dat we nu vanuit financieel realisme tot de conclusie komen dat deze ambitie niet gerealiseerd kan worden.

In het Breed Bestuurlijk Overleg over de spoorlijn Groningen-Heerenveen van 25 mei 2012 is bij meerderheid besloten de provincies te adviseren af te zien van verdere uitwerking van de spoorlijn Groningen - Heerenveen. Het financiële gat van circa € 100 miljoen tussen de raming en het budget is te groot om erop te vertrouwen dat de markt dit kan dichten. Bovendien zijn de jaarlijkse exploitatie-, beheer- en onderhoudslasten voor beide provincies circa € 6 miljoen.

Hiervoor is geen dekking zonder dat het ten koste gaat van de exploitatie van andere openbaar vervoersvoorzieningen. Met het sombere financiële perspectief voor de komende periode is het onverantwoord dit project door te zetten. Tot deze conclusie is de meerderheid van de betrokken overheden bij dit project gekomen. In september 2012 leggen de colleges van Gedeputeerde Staten van Groningen en Friesland aan hun Provinciale Staten het besluit voor om dit project te stoppen. In dit raadsvoorstel vraagt het college de gemeenteraad in te stemmen met onze conclusie over dit project en met het advies vanuit de gemeente Groningen aan Provinciale Staten om dit project te stoppen.

### Voorgesteld besluit

De raad besluit:

- I. kennis te nemen van het proces tot nu toe en het advies van het BBO aan Provinciale Staten van beide provincies;
- II. Provinciale Staten van de provincie Groningen te adviseren af te zien van verdere uitwerking van de spoorlijn Groningen-Heerenveen;
- III. het college te verzoeken samen met de provincie en de regiopartners te komen tot alternatieve voorstellen voor besteding van de vrijgekomen middelen RSP RMF.

### Inleiding

#### Spoorlijn Groningen-Heerenveen onderdeel RSP.

In 2008 is tussen regio en Rijk het RSP-convenant overeengekomen over de inzet van compensatiemiddelen voor het niet doorgaan van de Zuiderzeelijn. De compensatiemiddelen worden besteed aan zowel economische als infrastructuurversterkende projecten in Noord-Nederland. De spoorlijn tussen Groningen en Heerenveen is één van die projecten.

Het schrappen van de Zuiderzeelijn was geen keuze van de regio en de regio behield dan ook de ambitie om een snelle spoorverbinding tussen de Randstad, regio Groningen-Assen en regio Hamburg te realiseren. De spoorlijn Groningen-Heerenveen wordt als een eerste stap in het realiseren van deze snelle verbinding gezien. Bovendien zit er al de nodige vervoersspanning op deze corridor, zeker tussen Leek en de stad Groningen.

Het beschikbare budget van € 577 miljoen (prijspeil 2007) is door de regio gereserveerd in het Regionaal MobiliteitsFonds (RMF) dat onderdeel is van het RSP. De inzet van middelen uit het RSP RMF is aan de regio. Het beschikbare budget van € 577 miljoen is als volgt tussen de provincie Groningen en Friesland verdeeld: € 260 miljoen provincie Groningen, € 317 miljoen provincie Friesland.

### Markt wil financieel gat oplossen.

In 2009 is door de provincies een globale raming opgesteld, om een indruk te krijgen van de te verwachten kosten voor de aanleg van de spoorlijn. Deze kostenraming liet met 700 miljoen euro (prijspeil 2009) een forse overschrijding zien van het beschikbare budget. Echter, marktpartijen gaven aan dat zij mogelijkheden zagen om de spoorlijn toch binnen het beschikbare budget te realiseren. In dat licht hebben de Provinciale Staten van de provincies destijds besloten om de verkenningsfase voor de spoorlijn Groningen-Heerenveen te vervolgen en te starten met de eerste fase van een openbare aanbestedingsprocedure. De eerste fase had tot doel om via een vroege aanbesteding een bindende prijs (garantieprijs) van de markt te krijgen. Op grond van de garantieprijs kon worden geschat of het project wel of niet financieel haalbaar is. Na biedingen binnen budget zou pas worden gestart met de tweede fase.

### Positie en rol gemeente Groningen.

Ondanks de meerwaarde van deze spoorlijn voor de bereikbaarheid van onze stad hadden wij op dat moment twijfel of de markt een financieel gat van deze grootte kan dichten zonder dat het ambitieniveau ver naar beneden wordt bijgesteld of zonder dat bijkomende kosten op enige wijze toch aan de publieke kant worden neergelegd. Over onze terughoudendheid hebben wij u in onze brief van 7 oktober 2010 (RO 10.2410287) bericht. Omdat de meerderheid van onze partners, en de provincies in het bijzonder, in het BBO destijds deze uitdaging wel aandurfd, is het proces van het voorbereiden van een vroege aanbesteding ingezet en hebben wij ons daar ook aan gecommitteerd.

Er zijn in oktober 2010 en februari 2011 informatieavonden in Hoogkerk en Laanhuizen geweest met omwonenden uit omliggende wijken. Met als doel de procedure van de vroege aanbesteding toe te lichten maar vooral ook om vroegtijdig een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de gevoeligheden in en de belangen van de directe omgeving.

Op 10 februari 2011 (RO 11.2524800) hebben wij u bericht over de aanpassing van de aanbestedingstrategie naar een concurrentiegerichte marktdialoog en de rol die uw raad zou krijgen bij het vaststellen van het programma van eisen. Op 26 augustus 2011 (RO 11.2696400) hebben wij u geïnformeerd over de keuze eerder dat jaar (april 2011) om een apart projectbureau in te stellen voor dit project en de vertraging in de oorspronkelijke planning.

Op 19 januari 2012 (RO 11.2844321) en 16 maart 2012 (RO 12.2968543) hebben wij u geïnformeerd over de beslissing van het BBO om de voorbereiding van een aanbesteding te starten een aantal keren uit te stellen en aanvullende onderzoeken uit te voeren. Deze haperingen traden op omdat ook bij onze partners in het BBO inmiddels twijfels waren gerezen over de haalbaarheid van dit project binnen de gegeven condities van investeringsbudget en dekking van exploitatielasten. Hiervoor zijn nog nadere zaken uitgezocht, waaronder de mogelijkheden om de beheer- en onderhoudskosten terug te brengen of anders te bekostigen. Ook hechten een aantal partners eraan om meer inzicht te krijgen in de toekomstige effecten van de spoorlijn wanneer deze doorgetrokken wordt naar de Randstad.

### Werkzaamheden projectorganisatie.

In april 2011 is een aparte projectorganisatie opgericht, met als opdracht een vroege aanbesteding voor te bereiden en daarvoor de benodigde documenten op te stellen. Dat heeft de projectorganisatie gedaan op:

#### *Ontwerp en kosten.*

In beeld is gebracht aan welke eisen de spoorlijn moet voldoen qua ambitie, ontwerpvoorschriften en inpassing. Dit heeft geresulteerd in inzicht in de verenigbaarheid van scope en beschikbaar budget. Ook is in beeld gebracht met welke kosten en opbrengsten ten aanzien van exploitatie en beheer en onderhoud rekening gehouden moet worden.

### *Omgeving (inclusief ruimtelijke ordening).*

In beeld is gebracht aan welke wet- en regelgeving de spoorlijn dient te voldoen en op welke wijze dit een plaats in het proces dient te krijgen. Tevens is gekeken naar inpassing op hoofdlijnen en de mogelijke knelpunten. Dit is meegenomen in de kostenraming. Samen met de provincies heeft de projectorganisatie marktconsultaties en informatieavonden georganiseerd en is gesproken met diverse organisaties om te informeren en/of informatie te verzamelen.

### *Aanbesteding.*

De aanbestedingsstrategie is door het projectbureau verder uitgekristalliseerd, met als belangrijkste criterium: binnen korte tijd zekerheid kunnen verkrijgen over de financiële haalbaarheid van de aanleg van de spoorlijn.

### Bestuurlijke afstemming.

Vanaf 2010 is dit project met alle betrokken overheden besproken in het Breed Bestuurlijk Overleg. In het BBO zijn de provincies Friesland en Groningen en de gemeenten Heerenveen, Opsterland, Smallingerland, Marum, Leek, Zuidhorn en Groningen vertegenwoordigd evenals ProRail. De belangrijkste onderwerpen in dit overleg waren:

### *Aanbestedingsstrategie.*

Het aanbestedingsproces is in de marktconsultatie nadrukkelijk aan de orde geweest. De marktpartijen hebben aanbevelingen gedaan. Op basis daarvan zijn vervolgesprekken met marktpartijen gevoerd, waarna het aanbestedingsproces, ook tot tevredenheid van die marktpartijen, verder is verfijnd. Deze verfijning houdt een innovatieve aanbestedingsstrategie in, die binnen twee jaar vanaf de start van de aanbestedingsprocedure definitief duidelijkheid zou moeten geven of de spoorlijn wel of niet haalbaar is binnen het beschikbare budget.

### *Scope spoorlijn en kosten.*

Van de kant van de overheden is duidelijkheid over het proces en de scope cruciaal om uitsluitel te kunnen geven over de start van de aanbesteding. Het was van belang om inzichtelijk te krijgen of het budget verenigbaar kon zijn met de gewenste scope. Daarom heeft het projectbureau de afgelopen periode onderzoek verricht naar een haalbare scope van de spoorlijn. Het uitgangspunt was om een spoorlijn te realiseren die zoveel mogelijk recht doet aan de ambities van de Zuiderzeelijn: een snelheid van 200 km/u, een frequentie van vier treinen per uur per richting en een maximale reistijd tussen Groningen en Heerenveen van 35 minuten.

#### *Oorspronkelijke scope.*

De projectorganisatie heeft de oorspronkelijke scope laten doorrekenen. Deze doorrekening toonde aan dat het niet haalbaar is om bij de aanleg van de spoorlijn aan deze eisen te voldoen voor het beschikbare budget. De kostenraming van deze variant lag ruim boven de € 800 miljoen en was daarmee, gezien het beschikbare budget niet haalbaar. Vandaar dat is gekeken naar mogelijke versoeringen.

#### *Versoeren scope.*

Er is gezocht naar een minimumvariant die - wat het BBO betreft - nog acceptabel is. Dit kwam uit op vier treinen per uur, minimaal dubbelspoor, rijsnelheid van 140 km/u zonder elektrificatie (rijden met een dieseltrein) en een reistijd van maximaal 40 minuten tussen Groningen en Heerenveen. In het ontwerp van de spoorlijn zou rekening worden gehouden met een alignment voor 200 km/u, zodat de spoorlijn op termijn relatief eenvoudig opgewaardeerd kan worden naar een hogere snelheid. De kostenraming van deze minimumvariant bedraagt € 700 miljoen. Maar zit daarmee qua investeringsraming ook nog ruim boven het beschikbare budget.

*Exploitatiekosten en beheer- en onderhoudskosten.*

Om het beeld qua kosten compleet te maken heeft het projectbureau inzichtelijk gemaakt met welke exploitatielasten (inclusief beheer en onderhoud) rekening gehouden moet worden indien de spoorlijn operationeel is. De raming voor deze kosten bedraagt € 6 miljoen per jaar.

*Effecten bij doortrekken spoorlijn: reistijden, vervoerswaarde, overige effecten.*

Tot slot heeft het projectbureau de te verwachten effecten bij het doortrekken van de spoorlijn in beeld gebracht. Deze effecten hebben betrekking op reistijden, vervoerswaarde en overige/indirecte effecten. Als referentie is de huidige situatie genomen, inclusief de openstelling van de Hanzelijn (vanaf 12 december 2012).

**Kader**

De wens om een snelle openbaar vervoerverbinding met de Randstad te maken past nog steeds binnen ons beleid. Binnen het RSP-pakket zoals u dat, net als de andere overheden uit de stuurgroep Zuiderzeelijn in april 2008, heeft vastgesteld was deze spoorlijn opgenomen. Met het stoppen van de uitwerking van dit project, mits overgenomen door de Provinciale Staten, wordt deze ambitie verlaten. Ook in het kader van Raamwerk Regiorail wordt uitgegaan van een railverbinding naar Drachten en Heerenveen (RegioTrein). Vanuit die optiek is het betreuenswaardig dat niet gelukt is om binnen het RSP deze eerste stap van een spoorverbinding naar het westen te realiseren. Toch nopen helaas de (financiële) condities waaronder de spoorlijn nu tot stand moet komen ons ertoe dit project niet door te zetten.

**Argumenten/afwegingen**

Overwegende dat:

- de spoorlijn met het gewenste ambitieniveau niet gerealiseerd kan worden binnen het beschikbare budget;
- het onwaarschijnlijk is dat de markt een financieel tekort van deze grootte kan oplossen zonder dat op enige wijze de publieke kant bijspringt;
- de exploitatielasten gedekt moeten worden uit de BDU dat ten nadele gaat van bestaande openbaar vervoervoorzieningen die ook uit BDU worden bekostigd;

komt het college tot de conclusie dat doorzetten van een aanbestedingprocedure van de spoorlijn Groningen-Heerenveen onverantwoord is. Daarom heeft de gemeente Groningen in het BBO zich op dit standpunt gesteld en adviseert de Provinciale Staten van Groningen om in september dit project niet verder uit te werken.

**Maatschappelijk draagvlak/participatie**Marktconsultaties.

De eerste marktconsultatie vond plaats op 5 november 2010. De tweede marktconsultatie heeft plaatsgevonden op 5 september 2011. Tijdens de eerste marktconsultatie is met diverse marktpartijen gesproken over enerzijds het aanbestedingsproces zoals dat opgezet was in de zomer van 2010, en anderzijds over de scope van het project (o.m. contractvorm, tracé en optimalisatiemogelijkheden). De belangrijkste uitkomsten van deze marktconsultatie waren de volgende:

- Marktpartijen adviseerden om tijdens het aanbestedingstraject een continue betrokkenheid van de markt te garanderen, zodat na de eerste prijsgarantie geen vacuüm ontstaat voor de markt. Bovendien vroegen zij om een snelle trechtering naar één marktpartij/consortium.
- Marktpartijen adviseerden qua scope een groeimodel: de spoorlijn zodanig ontwerpen dat nu besparingen kunnen worden behaald zonder dat aan de ambities op langere termijn wordt getornd.
- De meerderheid van de geconsulteerde marktpartijen zag geen voordeel in het - qua contract - combineren van de bouw met de exploitatie (inclusief beheer en onderhoud).

Op basis daarvan hebben het projectbureau en de provincies vervolgesprekken met marktpartijen gevoerd, waarna het aanbestedingsproces, ook tot tevredenheid van die marktpartijen, verder is verfijnd. Deze verfijning houdt een innovatieve aanbestedingsstrategie in die binnen twee jaar vanaf de start van de aanbestedingsprocedure definitief duidelijkheid zou moeten geven of de spoorlijn wel of niet haalbaar is binnen het beschikbare budget.

Uiteindelijk is aan de publieke kant de conclusie getrokken deze procedure niet in te zetten en geen verdere plankosten meer te maken.

#### VNO/NCW en MKB.

Zoals bekend zijn de werkgeversorganisaties in Noord-Nederland voorstanders van deze spoorlijn. Zij hebben aangegeven dat bij keuzes binnen het RSP-pakket de spoorlijn Groningen-Heerenveen buiten discussie moet staan. Dit project heeft voor hen de grootste structuurversterkende waarde op de lange termijn. Richting deze organisaties hebben wij aangegeven ook de meerwaarde van de Zuiderzeelijn, en de spoorlijn Groningen-Heerenveen als eerste stap te zien. Maar dat ook de andere projecten binnen het RSP-pakket verbeteringen in de bereikbaarheid en daarmee de economische kansen van onze regio en stad betekenen. Gezien het financiële tekort op de spoorlijn Groningen-Heerenveen hoort daar wat ons betreft realisme bij als het gaat over de haalbaarheid van dit project.

#### Bewoners.

In oktober 2010 en februari 2011 zijn informatieavonden gehouden voor bewoners rond het tracé. Over het algemeen werd deze uitnodiging zo vroeg in het planproces door de bewoners gewaardeerd. Daarbij is wel altijd aangegeven dat dit project op basis van voortschrijdende inzichten ook nog op enig moment geschrapt zou kunnen worden.

#### Financiële consequenties

---

##### Indirecte belangen gemeente Groningen.

De investering van dit project vindt plaats vanuit het Regionaal MobiliteitsFonds van het RSP. De beheer- en exploitatielasten zijn de verantwoordelijkheid van de toekomstige concessieverleners: de provincies Groningen en Friesland. Er zijn in die zin geen directe financiële effecten voor de gemeente Groningen.

Indirect is er wel verwevenheid met zaken waarvoor de gemeente Groningen (mede)verantwoordelijkheid draagt. Het RSP-pakket is een gezamenlijk opgesteld pakket van de provincies en de gemeenten in de stuurgroep Zuiderzeelijn van destijds. Keuzes in dit project raken ons gezamenlijke pakket en de ambities voor de bereikbaarheid van stad en regio. Maar bijvoorbeeld ook de exploitatielasten van deze nieuwe spoorlijn zouden kunnen drukken op de exploitatie van het busvervoer in onze regio en stad.

Bij een besluit om dit project door te zetten gaat het om:

- de investeringen;
- de exploitatiekosten en kosten van beheer en onderhoud.

##### Investeringskosten spoorlijn.

Wij hebben in de afgelopen periode verder inzicht verkregen in de te verwachten investeringskosten van de spoorlijn. De geraamde kosten komen op basis van een minimum acceptabele variant uit op circa € 700 miljoen (prijspeil 2010). Deze raming betreft al een minimumvariant van vier treinen per uur, minimaal dubbelspoor, rijnsnelheid van 140 km/u zonder elektrificatie (rijden met een dieseltrein) en een reistijd tussen Groningen en Heerenveen van maximaal 40 minuten. Daarbij is dus een deel van het oorspronkelijke ambitieniveau losgelaten of gefaseerd naar het investeringsmoment wanneer doortrekken naar de Randstad aan de orde is.

Beschikbaar budget.

Het investeringsbudget van € 600 miljoen (prijspeil 2010) is opgebouwd uit verschillende posten. Het bouwdeel (daadwerkelijk te bouwen infrastructuurvoorzieningen) bedraagt € 330 miljoen (prijspeil 2010).

De overige kosten zaten in een reservering voor inpassing (€ 90 miljoen), conditionering (€ 60 miljoen), onvoorzien (€ 60 miljoen) en plankosten en ontwerp (€ 30 miljoen) en VAT (€ 30 miljoen).

Beschikbaar budget versus investeringsraming.

Het verschil in de investeringsraming en het beschikbare budget voor de spoorlijn Groningen-Heerenveen bedraagt circa € 100 miljoen. Dit verschil moet voornamelijk verdiend worden op het bouwbudget (aanneemsom), dat € 330 miljoen bedraagt van het totaal beschikbare budget. Wij schatten in dat dit niet gaat lukken, ook omdat na consultatie van marktpartijen niet is gebleken dat op andere terreinen substantiële besparingen gerealiseerd kunnen worden. De besparing moet dus binnen de scope van het project plaatsvinden. Verder uitgewerkte ramingen laten zien dat er nauwelijks ruimte in de huidige scope zit met een raming van € 700 miljoen.

Exploitatiekosten en -opbrengsten (inclusief voor beheer en onderhoud).

In de plannen wordt ervan uitgegaan dat de spoorlijn Groningen-Heerenveen door de provincies Groningen en Friesland wordt aangelegd en ook bij de beide provincies in eigendom komt (en dus niet bij het Rijk). Dit heeft voor- en nadelen. Het voordeel is dat de BTW gecompenseerd kan worden. Nadeel is dat de kosten van beheer en onderhoud voor rekening van de provincies komen. Ook de exploitatiekosten komen voor rekening van de provincies. De kosten van exploitatie inclusief de kosten voor beheer en onderhoud zijn in beeld gebracht op basis van de verwachte reizigersaantallen en rekening houdend met lagere exploitatiekosten bij bussen door opheffen van vooral parallelle buslijnen. De raming van de exploitatiekosten (inclusief kosten beheer en onderhoud) bedraagt jaarlijks € 6 miljoen die door de provincies Groningen en Friesland moeten worden opgebracht.

Doortrekken spoor naar Lelystad.

De investeringskosten om de lijn naar Lelystad door te trekken zijn fors (een vergelijkbare investering als die nu voorligt). Dat betreft bijvoorbeeld de realisatie van meer dubbelspoor, het elektrificeren van de lijn, en de aanpassing bij Heerenveen (kruisstation in plaats van huidig voorziene aanlanding op het huidige station). In het huidige perspectief van de rijksbegroting en het meerjarenperspectief van de regionale overheden is de verwachting dat, binnen enige tijd, de bekostiging en aanleg van dit aansluitende deel op de agenda van het Rijk komt zeer laag.

Mogelijkheden dragen exploitatie beheer en onderhoudskosten.

De verwachte kosten voor exploitatie, beheer en onderhoud van de spoorlijn Groningen-Heerenveen bedragen circa € 6 miljoen per jaar. De provincie Groningen zal daarvan bij benadering 50% voor haar rekening moeten nemen, te weten € 3 miljoen per jaar. Op dit moment worden de exploitatiekosten van het Openbaar Vervoer gedekt door de BDU. Het ligt voor de hand om de geraamde exploitatiekosten van Groningen- Heerenveen ook te dekken uit de BDU. Dan moeten er keuzes gemaakt worden ten aanzien van de verdeling van de middelen binnen de BDU en dus de gehele exploitatie van openbaar vervoer in onze regio.

Overcommitting RSP.

Bij het sluiten van het Convenant RSP zat een overcommitting op het gehele RSP-pakket. Het Groninger aandeel in de overcommitting bedroeg € 243 miljoen binnen het RSP RMF en € 50 miljoen binnen RSP Concrete Bereikbaarheidsprojecten. Inmiddels is duidelijk dat binnen Concrete Bereikbaarheidsprojecten de overcommitting niet wordt opgelost en conform de afspraken opgelost moet worden uit het RMF. Daarentegen is de overcommitting gedaald onder andere doordat de bijdrage uit het RSP aan de Centrale Zone/Stationsgebied met € 163 miljoen is verlaagd. Daarmee heeft de gemeente Groningen haar verantwoordelijk in het oplossen van de overcommitting een paar jaar geleden reeds genomen. In concreto bedraagt de huidige overcommitting binnen de provincie Groningen nog € 130 miljoen. Destijds was de inzet de overcommitting weg te werken door het versoberingen, het niet uitvoeren van projecten of aanvullende (regionale) bijdragen. Op veel projecten is inmiddels duidelijk dat verdere versoberingen lastig zijn te behalen en gezien het sombere financiële perspectief ligt voor de hand in te zetten op het schrappen van projecten. In dat kader zouden vrijgekomen middelen van de spoorlijn Groningen-Heerenveen de overcommitting kunnen oplossen.