

Raadsvoorstel



Onderwerp Routekaart openbaar vervoer Groningen 2025 - 2040

Telnr. 14 050 Bijlagen 3

Registrationsnummer 188825-2025

Classificatie ☒ Openbaar ☐ Geheim ☐ Vertrouwelijk (bij gebruik van
persoonsgegevens)

Portefeuillehouder **Broeksma**

Langetermijn agenda (LTA) Raad LTA ja: ☒ Maand 9 Jaar 2025
LTA nee: ☐ Niet op LTA

Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit:

- I. de Routekaart openbaar vervoer Groningen 2025 – 2040 ‘Bouwen aan een sterker openbaar vervoer voor een sterke stad en regio’ vast te stellen.

Samenvatting

Gemeente Groningen en provincie Groningen geven in hun mobiliteitsbeleid aan dat het openbaar vervoer (OV) een grote(re) rol moet gaan spelen in de mobiliteit van mensen. Dit is noodzakelijk om de stad en regio leefbaar en bereikbaar te houden. In de Routekaart openbaar vervoer Groningen 2025 – 2040 ‘Bouwen aan een sterker openbaar vervoer voor een sterke stad en regio’ beschrijven gemeente en provincie in welke richting het OV zich de komende 15 jaar moet doorontwikkelen om deze rol te kunnen vervullen. Ook geeft de Routekaart aan welke maatregelen hiervoor nodig en gewenst zijn. Hoofdconclusie is dat het noodzakelijk is om het OV fors te verbeteren en uit te breiden. Tot circa 2040 kan dit nog door het bestaande systeem verder te optimaliseren. Gaan stad en/of regio na die tijd nog (veel) meer groeien, dan is het noodzakelijk om het systeem grootschaliger aan te pakken (een ‘schaalsprong’). Een belangrijke opgave is om voldoende financiering te vinden.

Vervolg voorgesteld raadsbesluit

Aanleiding en doel

In de mobiliteitsvisie ‘Groningen goed op weg’ (2021) en het Programma Mobiliteit ‘Wat Groningers beweegt’ (2022) geven respectievelijk de gemeente Groningen en provincie Groningen hun visie op de gewenste ontwikkeling van het mobiliteitssysteem en schetsen gemeente en provincie een eerste beeld van de rol die het openbaar vervoer (OV) daarin kan en moet spelen. Zowel gemeente als provincie hebben behoefte aan concretisering van de beoogde ontwikkelrichting en een concrete uitvoeringsagenda voor het OV voor de komende 15 jaar met doorkijk voor de jaren daarna. Daarom hebben gemeente en provincie gezamenlijk, in nauwe afstemming met het OV-bureau Groningen Drenthe en andere stakeholders, de Routekaart openbaar vervoer Groningen 2025 – 2040 ‘Bouwen aan een sterker openbaar vervoer voor een sterke stad en regio’ opgesteld. De Routekaart geeft richting aan het OV-beleid voor de komende 15 jaar in gemeente Groningen en de omliggende regio en bevat een omvangrijk pakket van noodzakelijke en wenselijke maatregelen ter verbetering van het OV.

Kader

De Routekaart OV Groningen 2025 - 2040 is één van de vijf uitvoeringsprogramma’s die behoort bij de gemeentelijke mobiliteitsvisie ‘Groningen goed op weg’ (2021) en is een nadere uitwerking van het Programma Mobiliteit ‘Wat Groningers beweegt’ (2022) van de provincie Groningen en de ontwikkelagenda openbaar vervoer Noord-Nederland ‘Zorgeloos reizen voor iedereen’ (2022).

Argumenten en afwegingen

De Routekaart OV in het kort

OV essentieel in het mobiliteitssysteem

In de hiervoor genoemde mobiliteitsvisie en het Programma Mobiliteit geven respectievelijk de gemeente Groningen en provincie Groningen aan dat het openbaar vervoer een grote(re) rol moet gaan spelen in de mobiliteit van mensen. Op momenten, routes en plekken waar het druk is, ligt de focus wat de provincie Groningen betreft op collectieve mobiliteit (bus, trein, deelmobiliteit). De gemeente Groningen zet in op een substantiële transitie naar ruimte-efficiënt, schoon en gezond vervoer. Een verdere toename van autogebruik is vooral binnen de ringweg van Groningen niet meer (goed) mogelijk, wegens gebrek aan ruimte en de druk op de leefkwaliteit. Het OV speelt een essentiële rol in de mobiliteit van de stad en de regio als alternatief voor een deel van de automobilititeit. Daarmee ontstaat ruimte om noodzakelijke automobilititeit te blijven faciliteren.

Groei OV cruciaal voor leefkwaliteit en bereikbaarheid

Elke werkdag komen bijna 200.000 mensen uit de regio naar de stad Groningen om met name onderwijs te volgen, te werken of van voorzieningen gebruik te maken. Dat is bijna evenveel als het aantal inwoners van de stad. Door de komst van naar verwachting 36.000 extra woningen en 28.000 banen in de periode 2020 - 2040 in de regio Groningen-Assen neemt het aantal dagelijkse reizigers van en naar Groningen verder toe. Volgens berekeningen van de gemeente zal het autoverkeer van en naar Groningen tot 2040 met 17% toenemen als er geen maatregelen worden getroffen. In de stad is geen ruimte voor deze groei van autogebruik. Om stad en regio leefbaar en bereikbaar te houden moeten deze extra mobiliteit én een groter van de bestaande mobiliteit door duurzamere en ruimte-efficiëntere manieren van reizen worden opgevangen: lopen, fietsen en OV. Dit is ook nodig om de wel noodzakelijke autoritten te kunnen blijven faciliteren. Deze transitie vraagt om een forse uitbreiding en verbetering van het OV-systeem. Wanneer alleen al een substantieel deel van de verplaatsingen naar de stad van de extra woningen en arbeidsplaatsen met OV gaat, verdubbelt het aantal OV-verplaatsingen van en naar Groningen. Voor de langere termijn zien we daarmee OV maal twee als een reële en noodzakelijke ambitie.

Kwaliteit en capaciteit van huidig OV-systeem staan nu al onder druk

Het OV van, naar en binnen Groningen heeft een stevige basis. Het netwerk van nationale en regionale spoorlijnen, hoogwaardige bussen (Qliner en Q-link) en een netwerk van basis- en aanvullende buslijnen, de hubtaxi en hubs maken de regio goed bereikbaar. Ook vaak op minder drukke locaties en tijden.

Ondanks deze goede basis is er onbenut potentieel en staat de kwaliteit en capaciteit van het netwerk op onderdelen onder druk. Zeker in de toekomst. Naast de aanleg van de Lelylijn en Nedersaksenlijn zijn op het spoor met name een grotere betrouwbaarheid en betere aansluitingen gewenst en zien we potentieel voor extra (snel-)treinen. In de stad

Groningen en op toeleidende wegen wordt het te druk en neemt de doorstroming en betrouwbaarheid af. Hierdoor lopen de bussen vertraging op. Ook raken de bussen steeds voller in stad en regio. Dit leidt tot capaciteitsknelpunten, onbetrouwbaarheid en het gevolg is – zonder ingrijpen - een neerwaartse spiraal: hogere kosten, minder gebruikers, vervolgens minder aanbod, nog minder gebruikers en zo verder door. Het OV is dan niet meer in staat om bij te dragen aan de gewenste leefkwaliteit en bereikbaarheid. Niets doen is dan ook geen optie: we moeten blijven bouwen aan een toekomstbestendig OV-systeem.

De belangrijkste opgaven

De vier belangrijkste opgaven voor het OV zijn:

- het verbeteren van de betrouwbaarheid en doorstroming van het OV;
- ruimte scheppen voor nieuwe OV-corridors en OV-knooppunten;
- bieden van voldoende capaciteit in het OV om de verwachte (en gewenste) vervoersgroei op te vangen tot 2040 én daarna;
- behouden en waar nodig verbeteren van de inclusiviteit en het comfort van het OV.

Gewenste groei van stad en regio vraagt tot 2040 om flinke verbeteringen

De doorstromingsproblemen en afnemende betrouwbaarheid vragen om stevige maatregelen op de korte termijn. Dit speelt met name op de (belangrijke) trein- en busroutes van en naar de stad Groningen en bij het busverkeer ook in de stad Groningen. Cruciaal voor de trein is, naast aanleg van Lelylijn en Nedersaksenlijn, het verbeteren van betrouwbaarheid en capaciteit van het bestaande spoor door onder andere het oplossen van de flessenhals Meppel. Voor de bus heeft behoud van en waar nodig verbeteren van betrouwbaarheid en doorstroming prioriteit. Het gaat dan om de juiste keuzes m.b.t. de infrastructuur waarmee reistijden worden verkort, betrouwbaarheid wordt vergroot en de aantrekkelijkheid en betaalbaarheid van het openbaar vervoer toeneemt. Ook de juiste koppeling tussen OV en ruimtelijke ordening is cruciaal. Het één kan niet zonder het ander. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de juiste dichtheid van woningen en voorzieningen binnen het invloedsgebied van OV-haltes en stations en het bieden van voldoende ruimte voor doorgroei van het OV.

Binnen de gemeente Groningen zoeken we naar ruimte om het OV te laten groeien zonder de nu al drukke locaties onnodig extra te belasten. De kunst is oplossingen te vinden waarvan zowel de OV-reiziger als de omgeving profiteren. Daarom zetten we in op een grotere rol voor andere OV-knooppunten dan het Hoofdstation, zoals de stations Zuidhorn, Groningen Noord en Groningen Europapark, maar ook busknooppunten zoals UMCG Noord en P+R-terreinen. Deze plekken gaan een belangrijke(re) rol vervullen als overstappunten tussen trein en bus en daarmee regio en stadsdelen sneller op het treinsysteem aansluiten.

Ook streven we naar meer rechtstreekse reizen en dus minder overstappen voor reizigers. De bus blijft een belangrijke rol vervullen in het verbinden van reizigers met de belangrijkste sociaaleconomische zwaartepunten in stad en regio zoals de binnenstad, Zernike en het UMCG.

Kansen voor nieuwe ontwikkelgebieden

Voor het behouden van een bereikbare en leefbare stad en regio stemmen we ruimtelijke plannen en mobiliteit goed op elkaar af. Denk aan het ontwikkelen van woon-, werk- of onderwijslocaties in de buurt van spoorlijnen of HOV-routes die al hoogfrequent worden bediend. Een concreet voorbeeld is De Suikerzijde, waar we met een nieuw treinstation een goede bereikbaarheid willen gaan bieden. Ook biedt een grotere functiemenging kansen; dit draagt bij aan de aantrekkelijkheid van gebieden, zorgt voor een effectievere benutting van het mobiliteitssysteem en kan de noodzaak tot verplaatsingen in zijn geheel verminderen. Het aanbieden van OV direct na oplevering van de eerste woningen of bedrijvigheid is uitgangspunt, zodat er meteen een alternatief voor de auto is. Randvoorwaardelijk daarbij is dat bij (her)inrichting de juiste keuzes worden gemaakt. Enkel dan kan OV toekomstvast meerwaarde bieden.

Ná 2040 schaalsprong nodig

Met het consequent blijven maken van de juiste keuzes kunnen we de ontwikkeling van stad en regio met het OV tot circa 2040 op een goede manier faciliteren. Neemt op langere termijn het aantal inwoners en arbeidsplaatsen verder toe, dan is een forse extra uitbreiding van het OV-systeem, 'OV maal 2', onontkoombaar. Daarom gaan we onderzoeken welke 'schaalsprong' in het OV-systeem noodzakelijk is om een verdere groei goed te kunnen opvangen. Dit doen we op korte termijn, omdat zo'n schaalsprong vraagt om grootschalige maatregelen met een lange voorbereidings- en realisatietermijn. Uitgangspunt bij dit onderzoek wordt een integrale benadering van de ruimtelijke ontwikkeling en ontwikkeling van het OV-systeem.

Uitvoeringsagenda

De beoogde verbetering en groei van het OV vraagt om stevige maatregelen, zowel in exploitatie als infrastructuur. Sommige maatregelen zijn al in uitvoering, de meeste moeten nog worden opgestart. De Routekaart bevat een overzicht van de noodzakelijke en wenselijke maatregelen, waarbij op basis van urgentie is bepaald welke maatregelen (de ‘top 20’) als eerste worden opgepakt. Dat gaat uiteraard niet vanzelf. En door de tijd heen kan er ook aanleiding zijn om de prioriteitsvolgorde te wijzigen. Daarom gaan we met de provincie (en eventuele andere stakeholders) regelmatig de uitvoering van de maatregelen monitoren en zo nodig bijsturen.

Wijzigingen naar aanleiding van meningsvormende sessie gemeenteraad

Op 21 mei jl. heeft uw raad gesproken over de concept Routekaart OV en daarbij wensen en bedenkingen kenbaar gemaakt. Wij hebben hieruit de volgende hoofdpunten gehaald:

- Er is brede steun voor de hoofdlijnen van de Routekaart OV. Het belang van goed OV voor de leefkwaliteit en bereikbaarheid van gemeente Groningen en omliggende regio wordt gezien.
- Uw raad heeft zorgen over de financiële situatie in het openbaar vervoer, mede door de teruglopende budgetten vanuit het Rijk, en daarmee ook over de betaalbaarheid van de maatregelen in de Routekaart.
- Onderstreept wordt dat het openbaar vervoer goed toegankelijk moet zijn en blijven voor zoveel mogelijk mensen. Daarom moet terughoudend omgegaan worden met het ‘strekken’ van buslijnen en moet er aandacht zijn voor de begrijpelijkheid en betaalbaarheid van het OV.
- De wenselijkheid om op korte termijn het nadere onderzoek naar de toekomstbestendige hoofdstructuur voor het OV voor na 2040 uit te voeren wordt breed ondersteund.

Mede naar aanleiding van uw wensen en bedenkingen zijn enkele teksten nog iets gewijzigd of aangevuld, onder meer rondom de toegankelijkheid van het openbaar vervoer (meer aandacht voor alternatieven voor mensen die minder gemakkelijk bij een bushalte kunnen komen), sociale veiligheid op haltes en de financieringsmogelijkheden (de mogelijkheid van een spaarsysteem voor investeringen). Daarnaast zijn wij voornemens om terughoudend om te gaan met het nog verder ‘strekken’ van buslijnen.

Provinciale Staten van Groningen hebben niet van de mogelijkheid gebruik gemaakt om wensen en bedenkingen kenbaar te maken omtrent de Routekaart.

Maatschappelijk draagvlak en participatie

De Routekaart OV is tot stand gekomen in overleg met onder meer de provincies Drenthe en Friesland, de OV-bedrijven in de regio, het consumentenplatform OV, omliggende gemeenten en de Regio Groningen-Assen. Bij het opstellen van de Routekaart is gebruik gemaakt van de kennis die aanwezig is over de reisbehoeften van bestaande en potentiële OV-reizigers. Naast informatie uit de OV-chipkaart is gebruik gemaakt van de inspraakreacties die zijn verzameld bij het opstellen van de gemeentelijke mobiliteitsvisie ‘Groningen Goed op weg’ en het provinciale Programma Mobiliteit ‘Wat Groningers beweegt’. Ook is geput uit de resultaten van relevante onderzoeken naar reisbehoeften, zoals het jaarlijkse onderzoek naar de klantbeleving in het OV en het onderzoek dat het OV-bureau Groningen Drenthe jaarlijks uitvoert onder inwoners in de regio naar de mening over het OV. Daarnaast is bij het opstellen van het stuk meermalen gesproken met het consumentenplatform OV en met de gemeentelijke adviescommissie verkeer en vervoer.

Financiële consequenties

Voor de verbetering van het OV-systeem zijn aanzienlijke financiële middelen nodig die op dit moment slechts ten dele beschikbaar zijn bij gemeente, provincie en Rijk. Naast het zoeken naar extra middelen voor investeringen en exploitatie is het daarom zaak om slim om te gaan met de middelen die al wél beschikbaar zijn. Bijvoorbeeld door koppelkansen met beheer en onderhoud te zoeken en bij nieuwe gebiedsontwikkelingen en herinrichtingen meteen goede keuzes voor het OV te maken. Ook investeren in maatregelen die de doorstroming en betrouwbaarheid vergroten is gunstig, omdat hiermee jaarlijkse exploitatiemiddelen vrijvallen die kunnen worden herbestemd voor uitbreiding van het vervoeraanbod.

Op dit moment zijn onder andere de volgende middelen beschikbaar voor investeringen ten behoeve van het OV:

- middelen vanuit de Mobiliteitsvisie van de gemeente, o.a. voor de realisatie van wijk- en buurthubs, een verkeersfilter op de Eikenlaan en de Stationsweg en bij de vaststelling van het Uitvoeringsprogramma Doorwaadbare stad is structureel € 300.000 euro per jaar gereserveerd voor de uitvoering van maatregelen uit de Routekaart OV binnen de gemeente Groningen;

- middelen vanuit het MIRT-project Bereikbaarheid Westflank Groningen, o.a. voor betere doorstroming van het OV op de N355 en een betere bereikbaarheid van de Reitdiepzone;
- middelen vanuit gemeente, provincie en Rijk voor de Insnijding Emmaviaduct;
- middelen vanuit gemeente en provincie voor aanleg van de fietstunnel Brailleweg;
- een budget bij de provincie Groningen voor de verbetering van hubs;
- middelen vanuit gemeente en Rijk voor de aanleg van station Groningen Suikerzijde;
- middelen voor de aanleg van het spoortraject Veendam – Stadskanaal;
- een rijksbijdrage voor de vergroting van de robuustheid van het spoortraject Zwolle – Meppel;
- een rijksbijdrage voor de aanleg van de Lelylijn.

Bij het zoeken naar aanvullende financiële middelen zijn we mede afhankelijk van andere partijen. Het is niet uit te sluiten dat we ondanks onze inspanningen niet alle ambities kunnen waarmaken in de periode tot 2040. Van belang is om hierbij te noemen dat de financiële vooruitzichten voor het openbaar vervoer niet rooskleurig zijn. Zoals recentelijk bij de behandeling van de ontwerpbegroting 2026 van het OV-bureau Groningen Drenthe is aangegeven (zie onze brief met kenmerk 138925-2025 d.d. 14 mei 2025) en bij de beantwoording van de vragen ex. art. 36 RvO Stadspartij 100% voor Groningen (zie onze brief met kenmerk 164238-2025 d.d. 4 juni 2026) heeft het Rijk aangekondigd de jaarlijkse bijdrage aan de ov-kaart voor studenten aanzienlijk te verlagen. Voor het OV-bureau Groningen-Drenthe betekent dit een jaarlijkse korting op de inkomsten van circa € 7 miljoen. Ook betekent het dat de provincie Groningen en Friesland minder geld beschikbaar hebben voor de uitvoering van de regionale treindiensten in Noord-Nederland. Dit maakt het voor de periode na 2026 uitdagend om het bestaande openbaar vervoer in stand te houden en zeker om de ambities in de Routekaart OV te verwezenlijken.

Overige consequenties

Regeren is vooruit zien. En dat geldt ook voor het OV. Om een doorontwikkeling van het huidige OV-systeem naar een toekomstbestendig systeem voor de langere termijn mogelijk te maken, moeten we nu al actie ondernemen. Niet alleen omdat de uitwerking van plannen en het vinden van geld vaak veel tijd kost. Maar ook omdat tijdig ruimte gereserveerd moet worden voor nieuwe of aangepaste infrastructuur.

Op een tweetal routes in stad Groningen, tussen Hoofdstation, binnenstad en Zernike én Hoofdstation, binnenstad en Karding, is ten tijde van de planvorming voor de Regiotram (2000 – 2012) in bestemmingsplannen ruimte gereserveerd voor de komst van een tramlijn. Omdat op de lange termijn (na 2040) een systeemsprong nodig lijkt te zijn, willen we vasthouden aan de gemaakte afspraken rondom de HOV Visie 2013 dat we op belangrijke OV-corridors de mogelijkheid hiervoor openhouden. Daarom behouden we voorlopig de ruimtelijke reserveringen en koesteren we de bestaande vrijliggende businfrastructuur. We realiseren ons dat dit op de betreffende tracés impact heeft op de ruimtelijke ontwikkelmogelijkheden in de stad. Mede daarom is het zaak dat het onderzoek naar het benodigde OV-systeem op lange termijn zo snel mogelijk plaatsvindt, zodat we exacter weten waar ruimte voor OV-infrastructuur nodig is.

Vervolg

Na vaststelling van de Routekaart OV gaan we voortvarend aan de slag met de uitvoering. De eerste stappen daarin zijn:

- met de provincie Groningen afspraken maken over regelmatige monitoring en bijsturing van de uitvoering van het maatregelenpakket;
- aan de slag gaan met de uitvoering van de top 20 van maatregelen zoals genoemd in paragraaf 8.1, waarbij prioriteit wordt gegeven aan het onderzoek naar een toekomstbestendige hoofdstructuur (en ‘schaalsprong’) voor het openbaar vervoer voor de lange termijn voor Groningen en omliggende regio.

Lange Termijn Agenda

September 2025

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Roelien Kamminga

secretaris,
Sander Gerritsen

Dit raadsvoorstel is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.