Voorstel aan de gemeenteraad

Opsteller
Mulder, Marion

Kenmerk
Z.25.473812 / D.25.1902730

Vertrouwelijkheid
Openbaar

Onderwerp
Raadsvoorstel Masterplan Lelylijn

Voorgesteld besluit

1. Kennis te nemen van het Plan van Aanpak Masterplan Lelylijn met een gebiedsgerichte verdieping voor Heerenveen.
2. In te stemmen met een bijdrage in de proceskosten van € 74.000 per jaar voor 2025 en 2026.
3. In te stemmen met het bijdragen aan de integrale gebiedsgerichte verdieping in Heerenveen en hiervoor een een bedrag beschikbaar te stellen voor de benodigde capaciteit van € 360.000 in 2025 en € 180.000 in 2026.
4. Dekking van de bedragen voor proceskosten en benodigde capaciteit van € 434.000 in 2025 en € 254.000 in 2026 uit de Algemene Reserve.

Inleiding

Tijdslijn Lelylijn

In de afgelopen twee jaar zijn verschillende stappen gezet in het onderzoek naar de Lelylijn:

• Eind 2024 is het MIRT onderzoek Lelylijn 2022-2024 afgerond. Uw raad heeft hierover een positieve zienswijze afgegeven. Als gemeente hebben wij in dit MIRT-onderzoek ook bijgedragen aan de proceskosten volgens dezelfde verdeelsleutel; voor Heerenveen betekende dit een bijdrage van 1/27.

Dit MIRT onderzoek is tijdens het Bestuurlijk Overleg MIRT tussen Rijk en Regio besproken. De conclusie van de Minister was dat nut en noodzaak is aangetoond, maar dat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor een vervolgstap naar een MIRT-Verkenning, door het ontbreken van de 75% dekking van de financiering.

• Het College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs heeft op 17 oktober 2024 een advies uitgebracht over de Lelylijn. Daarin wordt onder andere opgeroepen om een Masterplan Lelylijn te maken en daarbij de impact van de Lelylijn over 100 jaar in beeld te brengen.

• In december 2024 zijn in de Tweede Kamer twee moties van Olger van Dijk c.s. aangenomen die oproepen:

  ○ een Masterplan Lelylijn te maken en de mogelijkheden voor andere vormen van financiering te onderzoeken;

  ○ het bestaande budget voor de Lelylijn gereserveerd te houden en niet aan te wenden voor andere doeleinden.

• Rijk en regio hebben en het verlengde BO-MIRT overleg op 20 december 2024 een gezamenlijke opdracht opgesteld om de komende jaren te werken aan een Masterplan, dat meer zicht biedt op de langjarige ontwikkeling van het gehele gebied en waarin wordt gekeken hoe de lijn kan worden ingebed in de ruimtelijke structuur van Nederland. Belangrijke onderdelen van het Masterplan Lelylijn zijn:

  ○ De impact van de Lelylijn op de lange termijn (100 jaar)

  ○ Uitwerken van toekomstbeelden en verdieping van de ramingen in Groningen en Heerenveen,

  ○ Uitwerking woningbouw- en werkplekken en stationslocaties in Emmeloord en Drachten,

  ○ Een onderzoek naar financieringsmogelijkheden en gefaseerde uitvoering om in de toekomst wel de stap naar een MIRT-verkenning te kunnen zetten.

Doel Masterplan

Het doel van het Masterplan Lelylijn is een volgende stap te zetten in het Lelylijn onderzoek en de realisatie van de Lelylijn hiermee een stap dichterbij te brengen. Het Masterplan bestaat uit verschillende inhoudelijke ruimtelijke en maatschappelijke componenten en een financiële/uitvoeringstechnische component. Het Masterplan ontleent zijn kracht aan een duidelijke visie, brengt de stappen in beeld om daar te komen (‘menukaart’), geeft een overzicht van de raakvlakken en relevante ontwikkelingen en voorkomt tegelijkertijd door zijn ‘all-inclusive’ karakter teveel detaillering.

De meerwaarde van het Masterplan ten opzichte van de eerder gedane onderzoeken gebundeld in de Eindrapportage onderzoek Lelylijn van november 2024 is:

• Geen aparte onderzoeken naar gebiedsontwikkeling en infrastructuur, maar integrale gebiedsuitwerkingen voor Heerenveen per spoortracé. Dit is belangrijk om de impact van de tracés beter te vergelijken.

• Verder vooruit kijken (100 jaar) voor het hele gebied Lelylijn: dit zorgt voor een betere onderbouwing van de impact als structurerend element die de Lelylijn heeft in de verre toekomst voor de ontwikkeling van Noord Nederland.

• Een onderzoek naar financieringsmogelijkheden en gefaseerde uitvoering om in de toekomst wel de stap naar een MIRT-verkenning te kunnen zetten.

Kosten Masterplan en benodigde bijdrage vanuit de gemeente

De kosten van dit Masterplan bedragen € 2 miljoen per jaar. De bijdrage in de proces-kosten bedragen voor Heerenveen 1/27, zijnde € 74.000 per jaar. Vanuit dit bedrag van € 2 miljoen per jaar wordt ook de inzet uit het project Lelylijn voor de gebiedsgerichte verdiepingen, waaronder die in Heerenveen , bekostigd. Hierbij wordt nauwe afstemming gezocht met de gemeente om aan te sluiten bij lokale planvorming zoals de gebiedsgerichte contourennotitie als eerste stap naar de nieuwe omgevingsvisie. De kosten voor de inzet van ongeveer 3,5 fte op de gebiedsgerichte verdieping en afstemming met lokale plannen, zijn voor rekening van de gemeente. Deze kosten voor capaciteit zijn voor 2025 geraamd op € 360.000 en voor 2026 op € 180.000.

Doel gebiedsgerichte verdieping

Het doel van de gebiedsgerichte verdieping is dat, vooruitlopend op MIRT-verkenning, een aantal integrale toekomstbeelden worden geschetst voor de impact van de tracés op Heerenveen. Het gaat om drie tracé varianten:

- Bundelingsvariant langs A7;

- S-variant parallel aan bestaande spoor;

- Zuidelijke variant door Oranjewoud.

De toekomstbeelden beschrijven de impact van de inpassing van deze tracés op de gebiedsontwikkeling op gebied van wonen, werken en mobiliteit. Rekening houdend met bestaande stedenbouwkundige structuren, (verkeers)infrastructuur (kabels, leidingen etc.) en nieuwe ontwikkelingen (380Kv, KNO etc.) en eisen aan water en bodem, ecologische structuren etc. In dit onderzoek wordt gekeken welke inpassingsproblemen er zijn, welke oplossingsmogelijkheden en wat dit betekent voor de kostenramingen. Wat betekent de keuze voor een tracé voor het centrum dat mogelijk excentrisch komt te liggen? Zijn twee stations houdbaar? En zo niet, wat is het effect op de huidige stationsomgeving? En wat betekent dit voor de nieuwe stationsomgeving? Kortom, wat betekent het voor de ontwikkeling van de mogelijke stationsgebieden. Een belangrijke vraag is ook wat de Lelylijn betekent voor de schaalsprong in de toename van het aantal woningen voor Heerenveen en of de ambitie uit het MIRT-onderzoek naar bijna een verdubbeling van het aantal woningen realistisch is. En wat deze schaalsprong zou betekenen voor de huidige stedenbouwkundige structuur, bouwhoogtes (FSI), etc.

Deze toekomstbeelden zullen worden getoetst aan gemeentelijke plannen zoals de gemeentelijke contourennotitie (in wording, oplevering mei 2025) als onderdeel voor het vernieuwen van de omgevingsvisie (lokaal) maar ook aan de Provinciale Omgevingsvisie (POVI provinciaal) en nota Ruimte (landelijk). Centraal daarbij is ook de vraag hoe om te gaan met ontwikkelingen, gelet op de huidige onzekerheid omtrent de Lelylijn. Met andere woorden, welke ontwikkelingen kunnen sowieso doorgang vinden; en welke ontwikkelstrategie kan gehanteerd worden voor de andere ontwikkelingen? De impact van de toekomstbeelden zal zich niet beperken tot Heerenveen en afstemming met buurgemeenten is nodig. Tot slot zullen de toekomstbeelden ook worden getoetst (botsproef) met de lange termijnvisie. Ook als de Lelylijn onverhoopt niet doorgaat zal dit onderzoek veel waardevolle informatie opleveren voor de toekomst van Heerenveen. Voordeel is dat Rijk dit onderzoek co-financiert en daarmee ook kwalitatief een hoogwaardig eindproduct kan worden opgeleverd. Doel was in de contourennotitie toekomstbeelden van Heerenveen te ontwikkelen met en zonder Lelylijn. Met dit Masterplan kan het onderdeel met Lelylijn op een goede manier worden onderzocht.

Tot slot is het van belang dat er geen keuzes worden gemaakt over de toekomstbeelden. Het is een inventariserend onderzoek en kan in de MIRT-verkenningsfase als input worden ingebracht. Van belang is dat lokaal deze toekomstbeelden gedeeld en herkend worden, maar er vindt geen besluitvorming over plaats. De toekomstbeelden zullen mogelijk ook impact hebben op de buurgemeenten; deze worden dan ook betrokken in het proces.

Resultaten gebiedsgerichte verdieping in het kader van het Masterplan

- 3 of 4 integrale toekomstbeelden voor Heerenveen, op te leveren in 2025;

- Vergelijkbaar maken van toekomstbeelden op basis van brede welvaart op te leveren in 2026.

Beoogd effect

Beoogd effect van het Masterplan Lelylijn is een volgende stap te zetten in het Lelylijn onderzoek en de realisatie van de Lelylijn een stap dichterbij te brengen. Beoogd effect van de gebiedsgerichte verdieping is het ontwikkelen van toekomstbeelden voor de ontwikkeling van Heerenveen als de Lelylijn doorgaat en deze toetsen aan de lokale plannen voor de kortere termijn zoals de contourennotitie en de omgevingsvisie. Hiermee wordt getracht een no-regret kader te ontwikkelen voor het geval er positieve besluitvorming volgt over de realisatie van de Lelylijn. Tevens levert het input op voor de toekomstvisie Heerenveen, ook als de Lelylijn niet doorgaat.

Argumenten

1.1 Het Masterplan is de wijze waarom uitvoering wordt gegeven aan de motie van de Tweede Kamer.

Het Masterplan is op 31 januari 2025 besproken in de Stuurgroep Lelylijn. Verwachting is dat het Masterplan op 21 maart 2025 definitief wordt vastgesteld in de Stuurgroep en dat in april gestart kan worden met de uitvoering ervan. De resultaten van de verschillende onderdelen worden ingebracht in het BO-MIRT van november 2025 en eventueel het BO-MIRT november 2026 met als doel alsnog een startbeslissing te verkrijgen op de vervolg verkenningsfase van de Lelylijn. Het belangrijkste struikelblok voor het uitblijven van deze startbeslissing is het niet voldoen aan de eis van 75% financiering. Een belangrijk onderdeel is dan ook de verkenning naar andere financieringsmogelijkheden voor de Lelylijn en de realisatie van de Lelylijn hiermee dichterbij te brengen. Daarnaast wordt het Masterplan ook benut voor gebiedsgerichte verkenningen van de meest complexe knooppunten (Heerenveen en Groningen) alsmede voor verkenningen op een tweetal plekken waar nu nog geen station is (Emmeloord en Drachten).

2.1 Het onderzoek Lelylijn is een samenwerking tussen Rijk en regio; de kosten worden fifty-fifty verdeeld tussen rijk en regio.

Op basis van de eerder vastgestelde verdeelsleutel tijdens het MIRT-onderzoek, is de bijdrage voor de gemeente Heerenveen 1/27 van de totale kosten van het Masterplan; dit betekent een bijdrage van € 74.000 per jaar voor 2025 en 2026.

3.1 De gebiedsgerichte verdieping in Heerenveen is van belang voor het totale project Lelylijn én voor de lokale planvorming op korte en lange termijn; lokale inzet in dit project is zeer wenselijk om zorg te dragen voor goede afstemming met lokale plannen.

Heerenveen is een belangrijk én complex knooppunt. De gebiedsgerichte verdieping richt zich op de impact van de 3 tracés van de bundelingsvariant en de impact die deze tracés hebben op de gebiedsontwikkeling in Heerenveen. Er wordt gekeken naar inpassingsproblemen, oplossingsmogelijkheden en wat dit betekent voor de kostenramingen. Ook wordt onderzocht wat het betekent voor huidige en mogelijke toekomstige stationslocaties en naar de impact van de schaalsprong die voorzien wordt bij de realisatie van de Lelylijn en hoe realistisch deze is. Lokaal biedt deze verdieping toekomstbeelden op voor de langere termijn op basis van de verschillende tracés. Deze toekomstbeelden worden afgezet tegen de lange termijn visie op de Lelylijn én tegen de lokale plannen gebiedsontwikkeling zoals de contourennotitie en de omgevingsvisie. De resultaten van de onderzoeken worden daarnaast ook betrokken bij de landelijke nota Ruimte en de Provinciale Omgevingsvisie. Op deze manier kunnen plannen ontwikkeld worden met en zonder Lelylijn en wordt voorkomen dat op korte termijn beslissingen worden genomen die niet passen in de lange termijnvisie als de Lelylijn wordt gerealiseerd. De toekomstbeelden die worden ontwikkeld worden lokaal bestuurlijk afgestemd alvorens deze aan de Stuurgroep en het BO-MIRT worden voorgelegd. Lokaal niet meedoen in deze gebiedsgerichte verdieping zou betekenen dat het Rijk plannen maakt voor Heerenveen zonder lokale afstemming. Dit is onwenselijk.

Indien wel gestart had kunnen worden met de vervolg MIRT-verkenning zou ook de nodige inzet vanuit Heerenveen noodzakelijk zijn. Als deze vervolgfase komt zal zelf gedurende lange termijn inzet nodig zijn. Hiertoe zullen we dan ook voor langere termijn voorstellen doen voor formatieve inzet en de hiermee samenhangende budgetvraag, zodat dit in het vervolg niet via incidentele kosten en incidentele dekking plaatsvindt. Voor het Masterplan zullen we externe inzet combineren aan inzet van eigen mensen om op deze manier te borgen dat de kennis in huis geborgd wordt.

De investering in het Masterplan is helpend om na een startbeslissing de MIRT verkenning voortvarend vorm te geven. In 2025 worden de toekomstbeelden en kostenramingen ontwikkeld en in in 2026 worden de toekomstbeelden en vergelijkbaar gemaakt aan de hand van de indicatoren brede welvaart.

4.1 Het gaat hier om incidentele middelen die gedekt kunnen worden uit de Algemene Reserve

Er is een fors incidenteel bedrag benodigd in een tijd waarin door het structurele exploitatietekort fors omgebogen moet worden. De incidentele financiële positie is echter goed waardoor dekking uit de Algemene Reserve kan plaatsvinden. Indien de bijdrage zou moeten komen uit bestaande formatie zou dit betekenen dat op andere opgaven keuzes moeten worden gemaakt om deze te stoppen of uit te stellen.

Risico's of kanttekeningen

1.1 tot en met 4.1. De realisatie van de Lelylijn kan ondanks dit Masterplan alsnog achterwege blijven.

De inzet van het Masterplan is gericht op het dichterbij brengen van de realisatie van de Lelylijn. Er is een risico dat dit alsnog niet gaat gebeuren. Wij verwachten dat de gebiedsgerichte verdieping voor Heerenveen ook waardevol is voor toekomstige plannen óók als de Lelylijn niet doorgaat. Niet bijdragen aan het Masterplan is onwenselijk omdat daarmee de realisatie van de Lelylijn in het gedrang kan komen. Niet bijdragen aan de gebiedsgerichte verdieping en hier een lokale inzet op plegen is ongewenst omdat er dan plannen ontwikkeld worden over Heerenveen zonder lokale betrokkenheid.

4.1 De gemeentelijke financiën staan onder druk

Aangezien de komende jaren de financiën onder druk staan is de algemene reserve mogelijk nodig voor allerlei zaken. Ook is onlangs vanuit BZK de toezegging gedaan dat reserves ingezet kunnen worden om structurele middelen in te zetten. Op dit moment hebben we tussentijds geen overzicht van de voorstellen die t.l.v. de Algemene Reserve worden gedaan. Dit overzicht wordt 4 keer per jaar geactualiseerd (bij voorjaars- en najaarsrapportage, begroting en jaarrekening). NB: binnenkort wordt de nota Reserves en Voorzieningen geactualiseerd waarbij ook een voorstel komt over de inzet en het gebruik van de Algemene Reserve (versus bestemmingsreserves).

Communicatie en participatie

Uw raad heeft in april 2025 een positieve zienswijze afgegeven over het MIRT-onderzoek en nut en noodzaak van de Lelylijn onderschreven. Vervolgens is uw raad in februari 2025 geïnformeerd vanuit de projectorganisatie met de Winterbrief Lelylijn.

In dit traject zullen wij uw raad uiteraard informeren over de resultaten van het Masterplan én over de te ontwikkelen toekomstbeelden en hoe deze zich verhouden tot de lokale planvorming. Hierover hoeft lokaal nog geen besluitvorming plaats te vinden.

In de aanpak van de gebiedsgerichte verdieping wordt nog nagedacht over de wijze van participatie van inwoners en op welk moment. Daarnaast zal ook afstemming met de buurgemeenten noodzakelijk zijn waar de toekomstbeelden impact hebben op deze buurgemeenten.

Financiën

Financiën

De volgende bedragen worden aangevraagd voor inzet op het proces rondom de Lelylijn:

Omschrijving	2025	2026
Proceskosten	€ 74.000	€ 74.000
Benodigde capaciteit	€ 360.000	€ 180.000
Totaal	**€ 434.000**	**€ 254.000**

Het betreft incidentele kosten, welke voorgesteld worden (conform onze afspraken) om te dekken uit de algemene reserve.

De stand van de Algemene Reserve per 1 januari 2025 (op basis van de begroting) is € 52.989.000 (zie pagina 163 Themabegroting 2025). Hiervan is een deel beklemd ter dekking van de mogelijk te lopen risico's. Conform de paragraaf Risicobeheersing en Weerstandsvermogen in de Themabegroting 2025 is dit een bedrag van € 19.700.000. Daarmee is van de Algemene Reserve € 33.289.000 vrij te besteden. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat negatieve resultaten (zoals verwacht vanaf 2026) ook ten laste van de Algemene Reserve worden gebracht. Op basis van de huidige Themabegroting 2025 loopt de Algemene Reserve terug naar € 44.714.000 op 31 december 2028. Dan resteert er een vrij besteedbaar bedrag van € 25.014.000. Daarnaast wordt de stand van de algemene reserve geactualiseerd bij het opstellen van de jaarrekening 2024.

Advies financiën

Een uitname uit de Algemene Reserve maakt dat er wel druk op de omvang van de Algemene Reserve komt, maar het nog wel reëel is om deze bijdrage te dekken uit de Algemene Reserve.

Bijlagen

1. Masterplan Lelylijn (concept Stuurgroep 31 januari 2025)