> Retouradres Postbus 16169 2500 BD Den Haag

Voorzitter stuurgroep Lelylijn
[redacted]
Provincie Groningen
Postbus 610
9700 AP Groningen

College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs

Korte Voorhout 7
Postbus 16169
2500 BD Den Haag

Contactpersoon
[redacted]

Datum 17 oktober 2024
Betreft Reflectie op het MIRT-onderzoek en het NOVEX ontwikkelperspectief Lelylijn

Ons briefkenmerk
9378922

Het Deltaplan Noordelijk Nederland zet in op een structurele impuls voor de toekomst van Noordelijk Nederland.[1] Het *Perspectief 2050 voor Noordelijk Nederland* kent drie onderdelen; een ruimtelijk, een economisch en een maatschappelijk perspectief. De verbetering van de OV-bereikbaarheid speelt in de drie perspectieven een belangrijke rol. Daarbij gaat het op hoofdlijnen om drie verbeteringen in het OV-netwerk die elkaar qua tijdpad en projectgrootte opvolgen; het aanpakken van knelpunten op het bestaande spoor, de Nedersaksenlijn (een nieuwe treinverbinding tussen Groningen en Enschede die aansluit op het Duitse spoornetwerk), en de Lelylijn (een nieuwe treinverbinding tussen Lelystad, Groningen en Leeuwarden).

Het projectteam Lelylijn (een samenwerking tussen Rijk en Regio) coördineerde de afgelopen twee jaar een integraal onderzoek naar de Lelylijn. Hoe ziet de lijn eruit en wat betekent dit nationale project voor Noordelijk Nederland en de verschillende regio's? Het onderzoek bestond uit zowel een MIRT-onderzoek als de ontwikkeling van een NOVEX-ontwikkelperspectief. In het kader van het onderzoek zijn een toekomstverkenning, een tracéstudie en verdiepende deelstudies uitgevoerd. De resultaten zijn in september 2024 gepresenteerd aan de stuurgroep Lelylijn. Deze stuurgroep bestaat uit bestuurlijke vertegenwoordigers van de Provincies Groningen, Flevoland en Fryslân, de Gemeenten Groningen, Leeuwarden en Noordoostpolder en Wetterskip Fryslân en directeuren of afdelingshoofden van de ministeries van IenW, VRO en EZ. Deze stuurgroep is verantwoordelijk voor de voorbereiding van het Bestuurlijke Overleg MIRT, dat in november 2024 zal plaatsvinden. Tijdens het BO-MIRT wordt een beslissing gemaakt over de eventuele start van een volgende fase van het onderzoek naar de Lelylijn.

[1] Op basis van het BO MIRT 2020 en de moties Amhaouch en Terpstra is het denken over en werken aan een Deltaplan Noordelijk Nederland gestart. Inmiddels is er een *Perspectief 2050 voor Noordelijk Nederland* opgesteld door het Rijk (IenW, VRO en EZ) en Noordelijk Nederland (provincies Groningen, Fryslân, Drenthe en Flevoland en de gemeenten Groningen, Leeuwarden, Assen en Emmen).

De Stuurgroep Lelylijn heeft het College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs (CRa) gevraagd om net als de betrokken gemeenten, provincies en rijksoverheid, te reflecteren op de resultaten van het MIRT-onderzoek en het NOVEX-ontwikkelperspectief (vanaf nu Lelylijn-onderzoek)[2] en aandachtspunten mee te geven voor een (eventueel) vervolg. Het CRa geeft met navolgende reflectie op de uitgangspunten, de ruimtelijke uitwerking en het vervolgtraject van de Lelylijn invulling aan de vraag. Per onderwerp deelt het CRa na een korte feitelijke uiteenzetting haar belangrijkste observaties. De brief eindigt met een reeks aanbevelingen voor het vervolg.

<u>De 22e eeuw begint nu</u>
In de Werkagenda[3] van het CRa wordt gesteld dat het bij grote nationale vraagstukken onvermijdelijk is om een eeuw vooruit te kijken. Niet voor de mooie vergezichten, maar om onderbouwd terug te redeneren naar wat we nu moeten doen. En vooral: wat we nu niet (meer) moeten doen. Dit is ook de insteek geweest voor de navolgende reflectie op de resultaten van het Lelylijn-onderzoek
Om het denken op lange termijn te structureren is de lagenbenadering behulpzaam. In het kort: de laag van de ondergrond vormt het fundament en deze biedt mogelijkheden of stelt randvoorwaarden aan de ontwikkeling van netwerken en het daarmee samenhangend ruimtegebruik. Vervolgens stuurt de netwerklaag waar de occupatielaag zich verder ontwikkelt. Elke laag heeft een eigen transitiesnelheid: Waar de laag van bodem en water in millennia rekent, gaat de netwerklaag over eeuwen. Aanpassingen aan de netwerklaag, zoals de aanleg van de Lelylijn, bepalen dus voor de lange termijn de structuur van het land. Dit betekent dat het onderzoek van het projectteam Lelylijn gepositioneerd wordt in de context van grote veranderingen op de lange termijn, maar ook dat de impact en mogelijke baten van het project op deze tijdschaal gewaardeerd moeten worden.

De uitgangspunten van de Lelylijn
Het Lelylijn-onderzoek begon met een breed participatietraject onder ongeveer 11.000 inwoners van Noordelijk Nederland. Op basis hiervan zijn de uitgangspunten voor de uitgevoerde onderzoeken aangescherpt. Het motto van de Lelylijn 'Beter verbonden, meer bereiken' vat de belangrijkste doelstelling goed samen. De Lelylijn wordt meer dan enkel een snelle spoorverbinding tussen Noordelijk Nederland, de Randstad en Duitsland, maar heeft ook als doel de economie van het Noorden te versterken, woningbouw te stimuleren, regio's dichter bij elkaar te brengen en bij te dragen aan het halen van de klimaatdoelen door duurzame mobiliteit te stimuleren. Het behoud van landschappelijke kwaliteiten als rust, ruimte en natuur zijn benoemd als randvoorwaardelijk. Het vergroten van de brede welvaart in Noordelijk Nederland wordt niet expliciet genoemd als uitgangspunt maar komt als thema wel sterk terug in het project en het Deltaplan.

---

[2] De onderzoeksresultaten zijn in te zien via de website van het project: https://delelylijn.nl/documenten/
[3] *Agenda CRa 2021-2024: de 22e eeuw begint nu*: https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2021/12/22/index

Het NOVEX-ontwikkelperspectief, dat fungeert als de-facto slotdocument, vat de doelstellingen samen in een meer algemene ambitie:

"Iedere regio telt. De Lelylijn biedt voor Noordelijk Nederland een perspectief op het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen. Voor bewoners is het een perspectief op blijverschap, op het binden aan de regio, en verbonden blijven met de regio. Landelijk zorgt dat ervoor dat mensen niet wegtrekken naar de nu al drukke delen van de Randstad. Deze ambitie gaat zeker niet alleen over bereikbaarheid. De Lelylijn zou ook als vliegwiel moeten fungeren voor (sociaal-)economische structuurversterking, identiteitsversterking en nieuwe ruimtelijke kwaliteit."

Daarnaast zijn een aantal uitgangspunten voor de Lelylijn verder aangescherpt op basis van het onderzoek, gesprekken met bestuurders en een analyse van het bestaande ruimtelijke beleid. Zo benoemt het ontwikkelperspectief dat de Lelylijn moet passen bij de lokale identiteit, met een balans tussen gebruikerswaarde, toekomstwaarde, belevingswaarde en herkomstwaarde. Ook benadrukt het ontwikkelperspectief een eerlijke verdeling van de lusten en lasten, met brede welvaart als kompas. Tot slot worden thema's als 'een toekomstbestendige (regionale) economie, het zuinig omgaan met ruimte, oog voor lange termijneffecten, waterrobuustheid' en 'natuurinclusiviteit' als randvoorwaarden bestempeld.

Observatie 1: De grootste winst van de Lelylijn zit in de interconnectiviteit binnen Noordelijk Nederland
Uitgangspunt van het Lelylijn-onderzoek was een snelle internationale treinverbinding. De website van de Lelylijn omschrijft de lijn zelfs als *'snelle trein die onderweg alleen in een paar grotere plaatsen stopt'*. Ook het Deltaplan Noordelijk Nederland omschrijft de Lelylijn als een snelle verbinding. Toch blijkt uit het MIRT-onderzoek dat de Lelylijn niet alléén een snellere verbinding vormt tussen Noordelijk Nederland en de Randstad, maar ook leidt tot betere verbondenheid en een kortere reistijd binnen de regio.

De onderzoeken laten zien dat de Lelylijn vooral leidt tot een fundamentele structuurversterking van de noordelijke regio's die nu nog verre van optimaal functioneren. Het verbeteren van de regionale en lokale interconnectiviteit en de ruimtelijke, economische en maatschappelijke baten die daarbij horen zijn volgens het CRa de grootste meerwaarde van de Lelylijn. Toch blijven de regionale en lokale interconnectiviteit nog onderbelicht in de ambities en uitgangspunten van het ontwikkelperspectief. Dit brengt het risico met zich mee dat het inzicht niet richtinggevend zal zijn tijdens het vervolgonderzoek.

De gevolgen hiervan worden geïllustreerd door de internationale verdiepingsstudie. Gegeven het uitgangspunt van een snelle Lelylijn is enkel een hogesnelheidsverbinding over grote afstand richting Duitsland en Noord-Europa onderzocht. Uit het MIRT-onderzoek blijkt de potentie van deze snelle lange-afstandsverbinding aanzienlijk minder groot dan op voorhand werd verondersteld. Bovendien zijn alternatieven voor deze internationale verbindingen via bijvoorbeeld Twentestad en Arnhem veel kansrijker door de strategische ligging in het Noordwest-Europese HSL-netwerk. Tegelijkertijd lijkt een kleinschalig transnationaal netwerk (bijvoorbeeld tussen Groningen en Bremen) wel erg kansrijk voor de regio. Maar de potentie van een

dergelijk netwerk is vanwege de uitgangspunten van het Lelylijn-onderzoek nog niet in beeld gebracht.

Observatie 2: De Lelylijn stuurt het ruimtegebruik
Netwerken bepalen op de lange termijn de ruimtelijke ontwikkeling van het land. Neem de Haarlemmertrekvaart uit 1632. Als verbinding tussen Haarlem en Amsterdam wordt de vaart niet meer gebruikt. Maar Halfweg, waar de reizigers overstapten en de paarden werden gewisseld, is nog steeds een bloeiend dorp. De spoorlijn, waterleiding en N200 volgen nog steeds hetzelfde tracé als de trekvaart en vormen duurzame dragers voor de verstedelijking in Amsterdam en Haarlem. De Lelylijn zal een soortgelijk effect hebben en daarmee de ruimtelijke ontwikkeling van Noordelijk Nederland de komende eeuwen beïnvloeden en nog onvoorziene sociaal-maatschappelijke veranderingen met zich meebrengen.

Door deze impact op de lange termijn te onderkennen en voor de verre toekomst een ruimtelijke en sociaal-economische visie te ontwikkelen kan de Lelylijn een positieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van Noordelijk Nederland. De ambitie in het NOVEX ontwikkelperspectief vormt een eerste aanzet tot een dergelijke visie, evenals het Perspectief 2050 voor Noordelijk Nederland. Maar beide perspectieven missen een doorkijk naar de écht lange termijn, waardoor ze nog erg dicht bij de kansen en mogelijkheden van de huidige situatie blijven. Het is de inschatting van het CRa dat de Lelylijn in het meest gunstige geval pas in 2045 gerealiseerd zal zijn. Het doordenken van de mogelijke ruimtelijke opgaven na 2050 is daarom van cruciaal belang. De Lelylijn zal veel meer zijn dan een 'vliegwiel' voor bestaande en geambieerde (bouw)plannen. Het mogelijk maken van blijverschap is uiteraard randvoorwaardelijk, maar dit vraagt meer dan alleen de aanleg van de Lelylijn. Hoe verdienen de inwoners in 2100 bijvoorbeeld hun geld? In wat voor wijken wonen ze? En wat zijn de lokale landschappelijke kwaliteiten in het veranderde klimaat? Een visie die antwoord biedt op dit soort vragen kan terugvertaald worden naar keuzes die nu gemaakt dienen te worden en doet daarmee recht aan de impact van de Lelylijn als onderdeel van de sturende netwerklaag.

Ruimtelijke uitwerking van de Lelylijn
Naast de voor het MIRT gebruikelijke onderzoeken naar traceringsalternatieven en verdiepende studies naar effecten op de huizenmarkt, de bereikbaarheid van banen en de modal split, is er voor het NOVEX ontwikkelperspectief ook een toekomstverkenning uitgevoerd. Middels ontwerpend onderzoek zijn vier toekomstbeelden opgesteld die inzicht geven in de vorm waarin de Lelylijn de grootste bijdrage kan leveren aan de ruimtelijke en sociaaleconomische ontwikkeling van Noordelijk Nederland. Elk toekomstbeeld verkent een uiterste in het palet aan mogelijke toekomsten. Van een fijnmazig stoptreinsysteem waarin elke kern een eigen treinstation krijgt, met de mogelijkheid om wonen, werken en voorzieningen te ontwikkelen, tot een snelle intercity die Groningen en Leeuwarden beter verbindt met de Randstad, Bremen en Hamburg, met een grote groei in (enkel) deze twee steden als gevolg. In navolging van de toekomstverkenning zijn verdiepende studies uitgevoerd naar onder andere woonkwaliteit, water en bodem en brede welvaart. Ook heeft een aantal gemeenten onderzocht wat de specifieke gevolgen en potenties van de Lelylijn zijn voor hun steden en dorpen.

Ontwikkelperspectief
Het NOVEX-ontwikkelperspectief brengt de meest kansrijke ingrepen uit de toekomstverkenning samen in één toekomstbeeld. Dit is deels een wensbeeld dat verder moet worden geconcretiseerd, maar het biedt ook ruimtelijke uitgangspunten die vorm zullen geven aan het vervolgonderzoek. Zo wordt verstedelijking op fietsafstand van de stadscentra en stations van Groningen en Leeuwarden gestimuleerd met een snelle treinverbinding richting Amsterdam. De zelfstandige Daily Urban Systems van Noordelijk Nederland, Regio Zwolle en de MRA worden versterkt door de Lelylijn. Lelystad en Heerenveen groeien daarbij als schakelsteden tussen de drie regio's. Drachten wordt de meest centraal gelegen stad in Noord-Nederland en Emmeloord de centrumstad van de Noordoostpolder en Urk. De bereikbaarheidskwaliteit van de kleine kernen en het platteland moet minimaal gelijk blijven, met nieuwe sprinterstations in Leek, Lemmer en Joure en een complementair systeem van collectief vervoer. Een goed functionerend bodem-, water-, en natuursysteem vormt de basis voor alle ontwikkelingen.

Observatie 3: Het optimaal inzetten van de sturende kracht van de Lelylijn hangt af van lokale (ontwerp)keuzes
De vier scenario's uit de toekomstverkenning bevatten elk een pakket aan bouwstenen. Deze variëren van de wijze waarop de woningbouwopgave wordt uitgevoerd, de inrichting van stationsgebieden, tot het klimaat adaptief maken van bestaande wijken. De toekomstbeelden illustreren hoe de Lelylijn lokaal en regionaal kan zorgen voor een kwaliteitsimpuls die verder reikt dan enkel het vergroten van de bereikbaarheid. De verdiepende studies voor Drachten en de Noordoostpolder laten daarnaast zien dat de locatiekeuze van de stations, de manier waarop de stationsgebieden worden ontwikkeld en hoe dit aansluit op de dorpen en het landschap, cruciaal is voor het toekomstbeeld dat de Lelylijn zal brengen. Datzelfde geldt voor de verbondenheid tussen het station en het onderliggende (H)OV-netwerk of MaaS (Mobility as a Service) oplossingen.

De studie maakt duidelijk dat het optimaal inzetten van de sturende kracht van de Lelylijn valt of staat bij een goede ruimtelijke inrichting op de lokale schaal. De afstemming met andere opgaven in het gebied en de samenwerking tussen gemeenten onderling zijn daarbij cruciaal. Het valt op dat sommige bouwstenen uit de studie niet direct afhankelijk zijn van de Lelylijn en dus ook onafhankelijk van de Lelylijn ontwikkeld zouden kunnen worden. Bijvoorbeeld het ontwikkelen van een fijnmazig lokaal OV-netwerk.

Observatie 4: De logica van het water- en bodemsysteem moet nadrukkelijker worden meegenomen
Het denken vanuit de logica van het water- en bodemsysteem is noodzakelijk om tot een passende, haalbare en toekomstvaste inpassing van de Lelylijn te komen. Dit denken is gedurende het proces steeds belangrijker geworden. In de uitgangspunten aan het begin van het traject werd het thema in zijn geheel niet benoemd. In het afsluitende ontwikkelperspectief is het water- en bodemsysteem één van de vier pijlers van het ontwikkelperspectief.

De geleidelijke toename van het belang van het water- en bodemsysteem tijdens het project zorgde ervoor dat het thema maar beperkt is meegenomen tijdens de toekomstverkenning. De verdiepingsstudie 'Uitwerking 'water en bodem sturend' in relatie tot de Lelylijn' is expliciet een reflectie op de

opgestelde toekomstbeelden. Het is vooral een gedegen studie van het water- en bodemsysteem onder de spoortracés en mogelijke woningbouwlocaties die volgen uit de toekomstverkenning. De studie besteedt minder aandacht aan de grotere context en verre toekomst.
Terwijl de grotere context en verre toekomst juist belangrijk zijn voor zowel de Lelylijn als het water- en bodemsysteem en het water- en bodemsysteem aan de vooravond staat van hele grote veranderingen met effecten op de lange termijn.[4] Zo doorsnijdt het voorkeurstracé de lage veengebieden van Fryslân. Deze veengebieden zijn onmogelijk los te zien van de hoge zandgronden. Zoet grondwater stroomt vanaf de zandgronden richting het veengebied. Door de lage ligging en diepe ontwatering hebben de veengebieden een verdrogende werking op de zandgronden en trekt de diepe zoute grondwaterstroming vanaf de kust steeds verder en sneller Fryslân in. Dit bedreigt onder andere de bodemkwaliteit, ecosystemen, landbouw en waterwinning. Om deze opgaven het hoofd te bieden zullen de veengebieden (op de lange termijn) sterk vernat moeten worden.[5] De aanleg van het voorkeurstracé zal robuust genoeg moeten zijn om met deze impactvolle gebiedsverandering mee te kunnen bewegen. Of zelfs fungeren een aanjager voor de noodzakelijke verandering. Dit komt door de locatiegerichte benadering van de verdiepingsstudie nog onvoldoende naar voren.

Dat het denken vanuit de logica van het water- en bodemsysteem in het project nog aanvoelt als een zoektocht is niet vreemd. 'Water en Bodem' staat nog maar relatief kort hoog op de politieke agenda en kan op veel manieren geïnterpreteerd worden. De Lelylijn pakt wat dat betreft de handschoen op om het precedent te zetten over wat het denken vanuit de logica van het water- en bodemsysteem betekent voor grootschalige infraprojecten. Daarin heeft het project stappen gezet waarop in het vervolg voort moet worden gebouwd.

Observatie 5: Er is nog weinig afstemming met andere grote ruimtelijke opgaven in het gebied
Een zorgvuldige inpassingen van de Lelylijn, met oog op het bodem- en watersysteem, brede welvaart, de verstedelijkingsopgave en de landschappelijke kwaliteit, zal in de uitwerkingsfase veel aandacht vragen. De Lelylijn is echter niet de enige grootschalige ruimtelijke opgave in Noordelijk Nederland. Zo worden er plannen ontwikkeld voor onder andere de verbreding van de A6 en de aanleg van nieuwe 380KV hoogspanningsverbindingen, ligt er een woningbouwopgave, zoekt defensie naar uitbreidingsmogelijkheden en hebben ook de waterschappen in de toekomst meer ruimte nodig.
Voor al deze opgaven met verschillende planningstermijnen, financieringen en besluitvormingsgremia moeten Rijk en Regio ingewikkelde ruimtelijke keuzes maken. De verschillende inpassingsvragen worden op dit moment echter nog niet voldoende op elkaar afgestemd, waardoor conflicterende belangen en

[4] De praktijkgids '*Water en bodem sturend, hoe dan?*' van het CRa stelt een samenhangende, ontwerpende aanpak in zes stappen voor om de logica van water en bodem te laten landen in projecten, programma's en beleid. De '*Uitwerking*' bevat stap één van deze aanpak: analyseer de ondergrond. Vervolgstappen als het grote geheel beschouwen, kantelpunten in beeld brengen en de toekomst verkennen zullen nog moeten volgen.
https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2023/11/09/praktijk
[5] Tijdens de regiosessies water en bodem sturend die het CRa organiseerde over het Friese veenweidegebied zijn deze gebiedsopgaven in beeld gebracht.

ruimteclaims kunnen ontstaan. Er vindt weliswaar uitwisseling plaats tussen de planvormingsprocessen en de raakvlakken worden zoveel als mogelijk met elkaar gedeeld, maar echte integrale afstemming ontbreekt. Zo hebben TenneT en het projectteam Lelylijn contact over de gebieden waar traceringsplannen van beide organisaties elkaar raken, maar is er geen sprake van integrale planvorming of de ontwikkeling van een gezamenlijke ruimtelijke visie. Hierdoor loopt men het risico dat de ingrepen samen een onnodig grote impact hebben op de ruimtelijke kwaliteit van Noordelijk Nederland.

Het (vervolg)proces
Het projectteam Lelylijn heeft, door parallel aan het MIRT-onderzoek een NOVEX-ontwikkelperspectief op te stellen, breder onderzoek gedaan dan gebruikelijk is voor grootschalige infraprojecten. Naast het voor de MIRT-aanpak gebruikelijke bereikbaarheidsonderzoek met traceringsalternatieven is daardoor ook de eerder besproken toekomstverkenning opgesteld. Dit leverde inzichten op in het effect van de Lelylijn op brede welvaart, de ruimtelijk-economische kansen voor wonen en werken in de regio, de ruimtelijke impact van de nieuwe stations en de samenhang met andere opgaven. Voor de twee onderzoeken is breed samengewerkt. In de stuurgroep Lelylijn zaten gemeenten, provincies en het rijk gelijkwaardig aan één tafel. Bij het onderzoek zijn veel partijen en expertises betrokken, zoals ruimtelijk ontwerpers, verkeerskundigen, planbureaus en universiteiten. Er is structureel ruimte geweest voor brede maatschappelijke participatie en deze participatie heeft ook geleid tot de herijking van doelen en uitgangspunten. Ook dit is verrijking van de gebruikelijke werkwijze van een MIRT-onderzoek.

Op basis van het onderzoek wordt in het komende Bestuurlijke Overleg MIRT een beslissing gemaakt over de eventuele start van een volgende fase en, mocht dit vervolg er komen, hoe deze fase wordt ingericht. De tot nu toe beperkte reservering van budget op de Rijksbegroting zorgt voor onzekerheid. Een toezegging van 75% van de benodigde investering voor het project is normaal gesproken voorwaardelijk om een MIRT-verkenning te starten. Deze toezegging komt er nu niet.

Observatie 6: De vervolgstap naar een MIRT-verkenning maakt het moeilijker om de samenwerking en brede verkenning door te zetten
Door de a-typische aanpak van het Lelylijn-onderzoek is kennis opgehaald over een breed scala aan onderwerpen, van bereikbaarheid tot brede welvaart, economie, ruimtelijke ontwikkelingen en leefbaarheid. Hiervoor is breed samengewerkt en zijn veel partijen gehoord. Middels integraal ontwerpend onderzoek is de bandbreedte van mogelijke toekomsten verkend. Op deze manier wordt recht gedaan aan de impact die de Lelylijn met zich meebrengt, zowel qua kosten als wat betreft de ingrijpende ruimtelijke veranderingen en de betekenis daarvan voor het land. Een dergelijke aanpak versterkt het draagvlak voor de Lelylijn, de uitkomsten van het vervolgonderzoek en de afwegingen die daarop volgen.

De ontwerpende denkwijze van het Lelylijn-onderzoek droeg bij aan de breedte van het onderzoek en het in kaart brengen van de ruimtelijke en maatschappelijke kansen van de Lelylijn. Ontwerpend onderzoek is vaak iteratief, een cyclisch proces van opeenvolgende studies die de resultaten verrijken en aanscherpen. Het zou waardevol zijn om de ontwerpende,

ruimtelijke aanpak die het traject tot nu toe veel heeft opgeleverd, ook in het vervolgtraject een centrale rol te geven. Het vormgeven van het vervolgonderzoek middels een MIRT-verkenning brengt daardoor risico's met zich mee. De MIRT-systematiek is per definitie een deductief proces waardoor de scope van het onderzoek steeds verder verkleint terwijl er juist nu gedetailleerde kennis is opgedaan om op de schaal van Noordelijk Nederland eerst de samenhang tussen alle onderdelen van het Deltaplan aan te scherpen en zo de scope voor de Lelylijn bij te stellen.

Observatie 7: De focus ligt te sterk op het hier en nu van het project
Er is veel te doen over de toekomst van de Lelylijn. De voortzetting van het werk aan de Lelylijn werd genoemd in het hoofdlijnenakkoord[6], maar een groot deel van het budget om de lijn aan te leggen ontbreekt vooralsnog en de staatssecretaris Openbaar Vervoer liet recent weten het gereserveerde budget in de Rijksbegroting ook voor andere OV-projecten in te willen zetten. Vanuit de zorg dat de verkenning van de Lelylijn stil komt te vallen hebben verschillende regionale partners van het Deltaplan Noordelijk Nederland aangegeven dat ze ruimhartig willen bijdragen aan de onderzoekskosten voor de volgende MIRT-fase om de planvorming in ieder geval voort te kunnen zetten.
Toch is deze aanpak risicovol. De voortgang van het project wordt daarmee afhankelijk van het afwijken van de MIRT-richtlijn dat er zicht is op 75% van de bekostiging van de realisatie van de Lelylijn, terwijl er nog heel veel kennis ontbreekt om echt goed grip te krijgen op de te verwachten kosten. Het zou zonde zijn van alle waardevolle opgedane kennis en de gegroeide samenwerkingsverbanden als het project eindigt wanneer de MIRT-verkenning er niet komt. Er valt een parallel te trekken met de Zuiderzeelijn, die startend en stoppend door de politieke werkelijkheid bewoog en uiteindelijk in de prullenbak belandde. Een complex en langjarig project als de Lelylijn moet juist de rust vinden om door te kunnen ontwikkelen zonder de dagelijkse politieke en vooral financiële koersveranderingen.

Aanbevelingen
Met de bovenstaande observaties reflecteert het CRa op verschillende aspecten van het Lelylijn-onderzoek. Afhankelijk van de beslissing van de stuurgroep Lelylijn kunnen deze observaties op diverse manieren worden meegenomen om een vervolgonderzoek aan te scherpen en te verfijnen. Daarnaast zijn er volgens het CRa een aantal concrete acties waar de betrokken partijen, onafhankelijk van het vervolg, nu al mee aan de slag kunnen. We eindigen deze reflectie daarom met een vijftal concrete aanbevelingen voor het Rijk, het projectteam Lelylijn en de gemeenten.

Aanbeveling 1: Veranker de inzichten uit het onderzoek en leg de focus op regionale en grensoverschrijdende interconnectiviteit
(gericht aan het projectteam)

Het inzicht dat de Lelylijn leidt tot een fundamentele structuurversterking en het verbeteren van de lokale en regionale interconnectiviteit van Noordelijk Nederland is volgens het CRa de belangrijkste les van het Lelylijn-onderzoek. Het is aan te bevelen om deze conclusie leidend te laten zijn in de

[6] Hoofdlijnenakkoord 'Hoop, Lef en Trots': https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2024Z08320&did=2024D19452

vervolgfase. Dus het versterken van het regionale en grensoverschrijdende netwerk nadrukkelijker in de doelstellingen van het ontwikkelperspectief te vatten en het idee van een zeer snelle internationale verbinding naar Hamburg en Scandinavië los te laten. Het project wordt niet gelegitimeerd door het droombeeld van een snelle lijn op de kaart van Europa, maar door de concrete positieve impact voor verschillende regio's in Noordelijk Nederland die beter met elkaar, de rest van Nederland en de aangrenzende regio's in Duitsland worden verbonden. Daarnaast is het waardevol om de uitgangspunten van het onderzoek ook op Rijksniveau op de beleidstafels te verankeren. Dit sluit goed aan op de ambitie 'Iedere regio telt' die zowel in het hoofdlijnenakkoord van het huidige kabinet als het NOVEX ontwikkelperspectief centraal staan.

Aanbeveling 2: Breng de landelijke en regionale opgaven samen in een uitgewerkt 'Masterplan Noordelijk Nederland' (gericht aan de Rijksoverheid)

De ruimtelijke, economische en maatschappelijke impact die de Lelylijn met zich meebrengt is van dusdanige omvang dat het is aan te raden om deze te bezien in samenhang met andere nationale en regionale lange termijn opgaven in Noordelijk Nederland. Denk bijvoorbeeld aan de uitbreiding van het hoogspanningsnetwerk, nieuwe tracés voor buisleidingen, de drinkwateropgave en de noodzakelijke transitie van het bodem- en watersysteem. Raakvlakmanagement tussen verschillende grote opgaven en projecten is niet voldoende. Er dienen integrale afwegingen te worden gemaakt, zowel in ruimtelijke zin als in budgettering, planning en communicatie. De regio kan dit niet alleen, er is sturing en visie vanuit het Rijk nodig om deze opgaven te verbinden.

Om dit goed te kunnen doen, ziet het CRa grote meerwaarde in de ontwikkeling van een Masterplan Noordelijk Nederland, waar al deze plannen en opgaven samenkomen. Het is aan te bevelen om in de Nota Ruimte een of meerdere kaartbeelden op te nemen waar de verschillende opgaven in samenhang worden getekend en vervolgens het Masterplan te ontwikkelen als uitwerking van de Nota Ruimte.

Aanbeveling 3: Onderzoek de impact van de Lelylijn op andere grote infrastructurele projecten in Nederland (gericht aan het Rijk en het projectteam)

Het uitgevoerde onderzoek naar de Lelylijn is niet alleen van waarde voor het project zelf, maar heeft ook inzichten opgeleverd die betrekking hebben op andere nationale opgaven en de ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland op lange termijn. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheden voor een snelle treinverbinding naar Duitsland. Het onderzoek laat zien dat deze niet logisch is via Groningen. Dit betekent dat Arnhem/Nijmegen een belangrijke rol zal gaan vervullen voor de treinverbinding richting het Duitse Rijnland en Zuidoost Europa en Hengelo-Enschede voor de verbinding met Berlijn en Scandinavië. Daarnaast zal de aanleg van de Lelylijn ook impact hebben op andere infrastructurele projecten, zowel in financiering, ruimtelijke impact als in de exploitatie. Denk bijvoorbeeld aan de veranderende positie van de regio Zwolle in het nationale netwerk of de impact op de spoorverbinding Lelystad-Amsterdam. Het CRa vermoedt dat het traject Lelystad-Amsterdam

onvoldoende capaciteit heeft om tegelijkertijd een hoogwaardige verbinding naar Zwolle, een hoogwaardige verbinding naar Emmeloord en een goede bediening van de sprinterstations op de bestaande lijn te combineren. Mocht dit leiden tot de conclusie dat spoorverdubbeling een onvermijdelijke consequentie is van de realisatie van de Lelylijn, dan heeft dat direct weer gevolgen voor de IJmeerlijn en de capaciteit op station Amsterdam-Zuid. Het is aan te bevelen om ook deze afhankelijkheden in een eventuele vervolgfase te onderzoeken.

Aanbeveling 4: Doe gebiedsgerichte toekomstverkenningen voor de écht lange termijn (gericht aan het projectteam)

De toekomstscenario's uit het onderzoek voor de Lelylijn zijn nog erg gericht op ontwikkeling van de spoorlijn, en minder op de opgaven in de gebieden waar het traject doorheen loopt. Het CRa is van mening dat een vervolgfase veel meer gebiedsgericht zou moeten zijn en op de langere termijn (minstens 100 jaar vooruit) moeten worden bezien, zodat grote transities als klimaatverandering, de energietransitie, de landbouwtransitie en de transitie naar een circulaire economie nadrukkelijker aan bod komen.
Door meer gedetailleerde gebiedsgerichte toekomstverkenningen komen met de Lelylijn samenhangende vraagstukken zoals de logica van het bodem en watersysteem (in bijvoorbeeld de Friese veengebieden), de ontwikkeling van Daily Urban Systems, en de relatie tot de huidige woningbouwopgave, scherper in beeld. Een dergelijke oefening kan helpen om meer grip te krijgen op hoe de verschillende opgaven zich in tijd en fasering tot elkaar verhouden en om inzicht te verkrijgen op eventuele no-regret ingrepen die in prioritering naar voren kunnen worden gehaald.[7]

Aanbeveling 5: Anticipeer in lokale plannen op de komst van de Lelylijn (gericht aan het Rijk, het projectteam en de gemeentes)

De planvorming en uiteindelijke aanleg van de Lelylijn zullen nog geruime tijd in beslag nemen. Het CRa gaat ervanuit dat het zeker nog 20 tot 30 jaar duurt voordat treinen kunnen rijden. Dat is een optimistische schatting. Het kostte bijvoorbeeld 19 jaar om De Hanzelijn te realiseren. Het is dus erg aannemelijk dat nieuwe inzichten en een wisselende politieke context de uitwerking van de plannen zal beïnvloeden. Ondanks deze onzekerheid is het belangrijk om in gemeentelijke en provinciale plannen te anticiperen op de Lelylijn, zodat deze in ieder geval niet onmogelijk wordt gemaakt door conflicterende ruimtelijke ontwikkelingen.

Denk bijvoorbeeld aan de toekomstige ontwikkeling van gemeenten als Drachten en Noordoostpolder, waar in navolging van een nieuw station een groot aantal nieuwe woningen wordt geprojecteerd. Het is de kunst om in de planvorming rekening te houden met de lijn door bijvoorbeeld nu al ruimtelijke reserveringen te doen, maar de verstedelijking hier niet afhankelijk van te maken en te zorgen dat er ook waardevolle plekken

[7] Het CRa deed de afgelopen jaren ervaring op met het werken met toekomstverkenningen tijdens toekomstateliers. De methodes achter deze verkenningen zijn samengevat in de *'handleiding toekomstdenken'*. Het CRa draagt met haar ervaring graag bij aan een eventueel vervolgonderzoek. https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2023/12/07/handleiding-toekomstdenken

ontstaan in het geval de lijn er toch niet komt. Dit is ook gebeurd met ruimtelijke reserveringen voor de Hanzelijn.

Daarbij is het belangrijk te realiseren dat niet bij alle gemeenten voldoende kennis, capaciteit en kunde aanwezig is om op dit grote ruimtelijke en organisatorische vraagstuk een antwoord te formuleren. Het is daarom aan te bevelen om vanuit de Rijksoverheid (financiële) ruimte te bieden voor gemeentes en de regio om de planuitwerking hiervoor op orde te krijgen en de benodigde specialisme en capaciteit hiervoor aan te trekken.

Tot slot
De ambities voor de Lelylijn bestonden al vóór het opstellen van het Deltaplan Noordelijk Nederland. Toch is het onverstandig om de lijn los te zien van dit veelomvattende plan om de leefbaarheid in Noordelijk Nederland te verbeteren. Zeker nu de rijksbegroting niet elk project meer toelaat, ontstaat het risico dat de onderdelen van het Deltaplan elkaar gaan beconcurreren. Alle drie de verbeteringen in het OV-netwerk: het aanpakken van knelpunten op het bestaande spoor, de Nedersaksenlijn en de Lelylijn zijn namelijk nodig, relevant en staan met elkaar in verband. Het CRa ondersteunt daarom de inzet van het Deltaplan om alle drie de bouwstenen als een onlosmakelijk pakket te zien dat zich goed laat faseren: eerst aanpakken van knelpunten op het bestaande spoor, dan de voltooiing van de Nedersaksenlijn en tenslotte de aanleg van de Lelylijn.

Als laatste wil het CRa het projectteam Lelylijn complimenteren en veel lof toezwaaien voor de wijze waarop de verschillende onderzoeken zijn aangepakt. Met de ontwerpende onderzoeken is een rijkdom aan informatie opgehaald die resulteerde in een aantal duidelijke inzichten die richting geven aan het vervolg. Bovendien heeft het projectteam de flexibiliteit gehad om mee te bewegen op basis van nieuwe kennis, informatie en de inbreng van bewoners van Noordelijk Nederland. Deze voorbeeldige projectaanpak moet in de ogen van het CRa niet alleen voortgezet worden bij de mogelijke vervolgonderzoeken voor de Lelylijn, maar verdient ook navolging bij vergelijkbare vraagstukken in andere delen van Nederland.

Hoogachtend,
Het College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs,





Francesco Veenstra Jannemarie de Jonge Wouter Veldhuis