Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Voorkeursbeslissing Merwedelijn

Beleidsveld	Mobiliteit & Ruimtelijke Ordening
Organisatieonderdeel	Ontwikkelorganisatie Ruimte
Opsteller	Rein de Viet
Kenmerk	34277219
Vergaderdatum Raad	volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. In te stemmen met de voorkeurbeslissing voor de Merwedelijn in bijgevoegde ‘Voorkeursbeslissing MIRT-verkenning OV en Wonen Metropoolregio Utrecht’, met als belangrijkste elementen:
   a. een ondergrondse halte bij Utrecht Centraal Station onder het Beatrixgebouw;
   b. een ongelijkvloers tracé in verdiepte ligging, deels overdekt en deels open, tussen Utrecht Centraal Station en Westraven;
   c. twee of drie ondergrondse haltes tussen Utrecht Centraal Station en Westraven;
   d. de Tram Kanaleneiland blijft tussen Utrecht Centraal en Kanaleneiland rijden volgens het bestaande tracé (SUNIJ-lijn) en sluit aan op de ondergrondse halte Kanaleneiland-Zuid;
   e. een zoekgebied tussen halte Kanaleneiland-Zuid en Westraven ten behoeve van verdere uitwerking van het tracé richting Nieuwegein en Rijnenburg;
   f. een taakstellend budget van € 1.805 miljoen excl. btw, prijspeil januari 2025, waarvan het Rijk € 1.230 miljoen excl. btw bijdraagt, de gemeente Utrecht en de Provincie Utrecht ieder € 280 miljoen excl. btw bijdragen en Nieuwegein €15 miljoen excl. btw bijdraagt.

2. € 97,4 miljoen beschikbaar te stellen voor de periode 2027 tot en met 2031 ten behoeve van de planning- en studiefase van de Merwedelijn, gebaseerd op een percentage van 5,4% van het taakstellend budget, waarvan € 15,1 miljoen wordt ingebracht door de gemeente Utrecht, € 66,4 miljoen door het Rijk, € 15,1 miljoen door de provincie Utrecht, en € 0,8 miljoen door de gemeente Nieuwegein, en dit in de begroting te verwerken en te verdelen over jaarschijven met de Eerste bestuursrapportage 2027.

3. De regeling risicovolle projecten van toepassing te verklaren op het project Merwedelijn.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting

Met dit voorstel wordt de raad gevraagd in te stemmen met de voorkeursbeslissing voor de Merwedelijn als uitkomst van de MIRT-verkenning OV en Wonen. Daarnaast wordt voorgesteld budget beschikbaar te stellen voor de planning- en studiefase en het project Merwedelijn aan te merken als 'risicovol project'. Na instemming door alle partijen zal de minister van Infrastructuur en Waterstaat als bevoegd gezag de Voorkeursbeslissing vaststellen. Hierna wordt door partijen de bestuursovereenkomst voor de planning- en studiefase ondertekend waarna de planning- en studiefase zal starten. De voorkeursbeslissing bestaat uit een verdiept aangelegde tramverbinding tussen Utrecht Centraal en Westraven geschikt om in de toekomst door te trekken richting Nieuwegein en Rijnenburg.

Context

Aanleiding

De Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de provincie Utrecht, en de gemeenten Utrecht en Nieuwegein (hierna: Rijk en regio) werken sinds 2020 binnen het samenwerkingsverband U Ned binnen het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) aan de MIRT-verkenning OV en Wonen. Aanleiding hiervoor is de grote verstedelijkings- en bereikbaarheidsopgave van de Metropoolregio Utrecht. De regio staat voor de opgave om de komende decennia circa 165.000 woningen en 110.000 arbeidsplaatsen te realiseren, waarvan een aanzienlijk deel in Groot Merwede en Rijnenburg. Het huidige openbaarvervoersysteem bereikt zijn capaciteitsgrenzen en daarom is een schaalsprong in het openbaar vervoer benodigd om de groei van de regio mogelijk te maken en tegelijkertijd te zorgen dat de regio bereikbaar blijft. In de MIRT-verkenning is onderzocht welke investeringen in het openbaar vervoer nodig zijn om overbelasting rondom Utrecht Centraal te voorkomen, het Utrecht Science Park beter bereikbaar te maken en nieuwe woon- en werklocaties in Utrecht Zuidwest en Nieuwegein duurzaam te ontsluiten.

Voorkeursalternatief

Het doel van een MIRT-verkenning is toe te werken naar een passende en houdbare voorkeursbeslissing om de opgave te realiseren. De Merwedelijn is binnen deze verkenning naar voren gekomen als een belangrijke openbaarvervoermaatregel die bijdraagt aan twee van de drie doelstellingen: het beter bereikbaar maken van nieuwe woon- en werklocaties in Utrecht Zuidwest en Nieuwegein en het voorkomen van overbelasting rond Utrecht Centraal. In het Bestuurlijk Overleg MIRT 2025 hebben Rijk en regio overeenstemming bereikt over een voorlopig voorkeursalternatief voor de Merwedelijn en zijn er afspraken gemaakt over de financiering, waarmee een budget van €1,8 miljard beschikbaar is gekomen voor de realisatie van het voorkeursalternatief.

Het voorkeursalternatief bestaat uit een verdiept aangelegde tramverbinding tussen Utrecht Centraal en Westraven met een ondergrondse halte onder het Beatrixgebouw. De lijn is geschikt om in de toekomst vanaf Westraven door te trekken naar Rijnenburg. Van Utrecht Centraal tot het begin van de Europalaan is de tram geheel ondergronds. Daarna ligt de tram in een deels open, deels gesloten ligging. Rond de passage van de A12 (bij Westraven) is nog onderzoek nodig om te bepalen waar de tram precies op straatniveau komt. In de vervolguitwerking wordt bepaald wat de voorkeur heeft: boven komen ten noorden of ten zuiden van de A12. Deze keuze hangt samen met een besluit over een eventuele nieuwe brug over het Amsterdam-Rijnkanaal en/of de keuze voor het al dan niet verwijderen van de op- en afritten van de A12. Deze vragen hebben een sterke relatie met de gebiedsontwikkeling in Westraven en Galecopperzoom (o.a. programma, stedenbouwkundig concept en mobiliteitsprofiel). Daarom is een zoekgebied onderdeel van het voorkeursalternatief.

Het voorkeursalternatief is verwerkt in de ontwerp-voorkeursbeslissing. De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft, als bevoegd gezag, de ontwerp-voorkeursbeslissing ter inzage gelegd. De inspraakperiode vond plaats tussen 22 mei tot en met 2 juli 2026. Hierop zijn 44 zienswijzen ingediend. De zienswijzen hebben een reactie gekregen in de 'Nota van Antwoord' en zijn verwerkt in het definitieve 'Verkenningenrapport en PlanMER', en 'Voorkeursbeslissing'. De zienswijzen hebben niet geleid tot een wijziging van het voorkeursalternatief. Wel zijn de ingebrachte aandachtspunten betrokken bij de verdere motivering van de gemaakte keuzes en hebben zij geleid tot aanvullingen en verduidelijkingen in de voorkeursbeslissing, de publiekssamenvatting en onderliggende documenten. Daarbij is onder meer extra toegelicht hoe het besluitvormingsproces heeft geleid tot het

voorkeursalternatief, waarom alternatieven zoals een geboorde tunnel zijn afgevallen en welke aandachtspunten worden meegenomen naar de planning- en studiefase.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat is bevoegd gezag voor het vaststellen van de voorkeursbeslissing. Voorafgaand aan het besluit van de minister wordt de gemeenteraad gevraagd in te stemmen met de voorkeursbeslissing en het budget voor de planning- en studiefase beschikbaar te stellen. Deze besluitvorming is noodzakelijk om aansluitend de planning- en studiefase te kunnen starten. Hierbij wordt opgemerkt dat het Rijk momenteel werkt aan een landelijke herprioritering van het Mobiliteitsfonds en Deltafonds. Vooralsnog vormt dit geen belemmering voor de Merwedelijn en heeft het Rijk ingestemd met het voortzetten van de besluitvorming over de voorkeursbeslissing en de planning- en studiefase. Definitieve duidelijkheid over de uitkomsten van de herprioritering wordt verwacht bij het BO MIRT 2026.

Geleerde lessen Uithoflijn
Na de uitvoering van de Uithoflijn is een projectevaluatie uitgevoerd en is door de Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd. Uit beide documenten zijn gelijke lessen/aanbevelingen gekomen. Het merendeel van de lessen gaat over de realisatiefase, de fase die volgt na de nog te starten planning- en studiefase van de Merwedelijn. Tegelijkertijd zijn er ook lessen waarmee nu al rekening gehouden kan worden.

1. Complete en realistische kostenraming
Bij de start van de besluitvorming over het project Uithoflijn is een deel van de kosten buiten beschouwing gelaten en is een raming gepresenteerd die niet volledig en realistisch was. Zo waren de kosten voor het test- en proefbedrijf geen onderdeel van het projectbudget. Voor de Merwedelijn is hier wel rekening mee gehouden. Daarnaast zijn voor de Merwedelijn kostenramingen voor exploitatie en beheer en onderhoud opgesteld, om al in een vroeg stadium zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de structurele effecten van het project.

2. Het creëren van extra ruimte in het projectbudget voor tegenvallers
Bij het project Uithoflijn zijn de kosten geraamd op P50-niveau. Dat betekent dat op basis van de toen beschikbare informatie een kans van 50% werd berekend dat de uiteindelijke projectkosten binnen het geraamde budget zouden blijven. Een P50-raming is gebruikelijk in deze fase van een MIRT-verkenning, omdat het Rijk bij de afweging van meerdere projecten vaak uitgaat van een portefeuillebenadering waarbij mee- en tegenvallers tussen projecten elkaar deels kunnen compenseren. Ter illustratie: bij andere recente MIRT-verkenningen voor regionaal openbaar vervoer in Rotterdam, Den Haag en Eindhoven is gekozen voor P50. Voor de Merwedelijn is gekozen voor een P85-raming. Dit betekent dat het budget is gebaseerd op een raming waarbij, rekening houdend met de op dit moment bekende risico's en onzekerheden, een kans van 85% bestaat dat de uiteindelijke kosten binnen het geraamde budget blijven. Hierdoor is ongeveer 30% meer budgettaire ruimte opgenomen om tegenvallers op te vangen dan bij een P50-raming. Tegelijkertijd blijft de Merwedelijn een complex project. Ook een P85-raming biedt geen garantie dat kostenoverschrijdingen volledig worden voorkomen. Wel is sprake van een robuustere raming met meer ruimte om risico's en tegenvallers op te vangen dan bij een P50-raming.

3. Verdeling taken en verantwoordelijkheden
De integrale verantwoordelijkheid en aansturing van het project Uithoflijn waren, zowel bestuurlijk als ambtelijk, lange tijd onduidelijk en onvoldoende belegd. Hiervoor is nu extra aandacht in de voorbereiding van de volgende projectfasen van de Merwedelijn: de planning- en studiefase. Voor de integrale aansturing in deze fase(s) is verkenner Siebe Riedstra gevraagd een advies uit te brengen over de governance. Hierover is de raad met een raadsbrief geïnformeerd voor de zomer van 2026. In zijn advies heeft hij onder andere geadviseerd om:
- Stuurgroep Merwedelijn en directieberaad in te richten;
- De werving te starten van een projectdirecteur en een manager projectbeheersing;
- Een onafhankelijke projectorganisatie in te richten die wordt aangestuurd door te werven projectdirecteur en de projectorganisatie onder te brengen bij de gemeente Utrecht.

Het advies vormt een belangrijke bouwsteen voor het plan van aanpak voor de planning- en studiefase.

Planning en studiefase
De planning- en studiefase heeft als doel de voorkeursbeslissing verder uit te werken tot een projectbeslissing. In deze fase worden onder meer het ontwerp, de ruimtelijke inpassing, de uitvoeringsstrategie, de benodigde planologische procedures, de financiële ramingen, de grondverwervingsstrategie, de governance en de toekomstige inrichting van beheer en exploitatie verder uitgewerkt.

Voor de planning- en studiefase is een ‘concept-bestuursovereenkomst’ opgesteld. De bestuursovereenkomst vormt het bestuurlijke en financiële kader voor de planning- en studiefase. In de overeenkomst worden afspraken vastgelegd over de scope van het project, de financiering, indexering, governance, risicobeheersing, projectsturing en de wijze waarop de planning- en studiefase wordt uitgevoerd. De concept-bestuursovereenkomst wordt u separaat voorgelegd in een wensen en bedenkingenprocedure. Na instemming met de voorkeursbeslissing door raden en staten en het Rijk, en nadat de voorhangprocedure over de overeenkomst is doorlopen, zal het college een besluit nemen voer het ondertekenen van de overeenkomst. De overeenkomst ziet uitsluitend op de planning- en studiefase. Voor een eventuele realisatiefase wordt op een later moment een afzonderlijke bestuursovereenkomst opgesteld waarin nadere afspraken worden gemaakt over uitvoering, financiering, eigendom, beheer en exploitatie van de Merwedelijn.

Onderdeel van de bestuursovereenkomst bij de voorkeursbeslissing is een plan van aanpak voor de planning- en studiefase. Dit plan is nu opgesteld en als bijlage bij de bestuursovereenkomst toegevoegd. Belangrijke bouwstenen voor het plan van aanpak zijn het advies over de organisatie en governance van de projectorganisatie van Dhr. Siebe Riedstra en de lessen van de Uithoflijn. In het plan van aanpak is de aanpak op hoofdlijnen vastgelegd. Binnen deze kaders is ruimte voor nadere uitwerking door de nieuw in te richten projectorganisatie en de toekomstige projectdirecteur.

Maatregelenpakket USP
Naast de Merwedelijn is er voor het Utrecht Science Park (USP) binnen de MIRT-verkenning een aanvullend pakket aan OV-maatregelen (voor bus en tram) uitgewerkt. Hiermee blijft het USP bereikbaar bij de groei van studenten en werknemers en verbetert het de robuustheid van OV-verbindingen. Inhoudelijk is hierover brede overeenstemming en dit pakket geeft voldoende vertrouwen om naar een planuitwerkingfase te gaan, maar er is onvoldoende budget beschikbaar. Er wordt over deze maatregelen daarom nu geen besluit genomen. Zodra er budget beschikbaar is (€ 109 miljoen exclusief btw, prijspeil 2025), wordt dit maatregelpakket ter besluitvorming aan u voorgelegd. Vanuit de regio is momenteel € 40 miljoen gereserveerd in afwachting van een totaalafspraak. Wij blijven ons als regio, samen met partijen op het USP, inzetten om ook deze belangrijke maatregelen gefinancierd te krijgen.

Juridische context
De raad is bevoegd om in te stemmen met de voorkeursbeslissing van de Merwedelijn op grond van artikel 147 Gemeentewet. Voor het beschikbaar stellen van budget is de raad bevoegd op grond van zijn budgetrecht als bedoeld in artikel 189 Gemeentewet.
Het aangaan van de bestuursovereenkomst zelf, waarin de afspraken over de bijdragen van alle partijen worden vastgelegd, is op grond van artikel 160, eerste lid, onder e, van de Gemeentewet een bevoegdheid van het college. Gelet op de financiële omvang van het project, de maatschappelijke en bestuurlijke betekenis ervan en de meerjarige verplichtingen die voortvloeien uit de overeenkomst, acht het college sprake van een voorgenomen privaatrechtelijke rechtshandeling met ingrijpende gevolgen als bedoeld in artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet. Daarom wordt de raad door middel van een voorhangprocedure in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen naar voren te brengen over het voorgenomen besluit tot het aangaan van de bestuursovereenkomst. Deze procedure vindt parallel aan de behandeling van dit raadsvoorstel plaats.

Tegen dit raadsbesluit staat geen bezwaar of beroep open. De voorkeursbeslissing betreft een beleidsmatig en kaderstellend besluit voor de verdere uitwerking van de Merwedelijn waartegen op grond van de Algemene wet bestuursrecht geen bezwaar of beroep mogelijk is. In een latere fase worden juridische besluiten genomen, zoals bijvoorbeeld een projectbesluit onder de Omgevingswet of een wijziging van het omgevingsplan. Tegen deze besluiten kunnen belanghebbenden zienswijzen indienen en vervolgens beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Met dit besluit stelt de raad het beleidsmatige en financiële kader vast. Voor de gemeente Utrecht ontstaat de verplichting de planning- en studiefase mede te financieren overeenkomstig de bestuurlijke afspraken met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de provincie Utrecht en gemeente Nieuwegein. Voor inwoners, bedrijven en grondeigenaren ontstaan met deze voorkeursbeslissing nog geen directe rechten of plichten. Deze kunnen pas voortvloeien uit toekomstige ruimtelijke besluiten, vergunningen of grondverwerving die onderdeel zijn van de verdere planuitwerking.

Beslistermijn
Besluitvorming dient uiterlijk eind 2026 plaats te vinden. Dit is noodzakelijk om de besluitvorming door de gemeenteraad van Utrecht, de gemeenteraad van Nieuwegein en Provinciale Staten van Utrecht zoveel mogelijk gelijktijdig te laten verlopen. De Merwedelijn is een gezamenlijke opgave van Rijk, provincie en gemeenten, waarbij de betrokken partijen hun besluitvorming en vervolgstappen zorgvuldig op elkaar hebben afgestemd.

Uitstel van besluitvorming na eind 2026 leidt naar verwachting tot aanzienlijke vertraging. Vanwege de Provinciale Statenverkiezingen in 2027 kan besluitvorming door Provinciale Staten in dat geval naar verwachting pas na de zomer van 2027 plaatsvinden. Daardoor ontstaat vertraging in de vaststelling van de voorkeursbeslissing door de minister en kan de daaropvolgende planning- en studiefase niet tijdig starten. Hiermee lopen ook de woningbouw- en gebiedsontwikkelingen vertraging op die afhankelijk zijn van de Merwedelijn.

Daarnaast is tijdige besluitvorming noodzakelijk om de bestuursovereenkomst tussen Rijk en regio te kunnen sluiten. Zolang deze overeenkomst niet door alle partijen is vastgesteld en ondertekend, bestaat er geen definitieve zekerheid over de beschikbaarheid van de voorgenomen rijksbijdrage. Tegen de achtergrond van de lopende herprioritering binnen het Mobiliteitsfonds neemt daarmee het risico toe dat middelen opnieuw worden afgewogen.

Beoogd effect
Met dit besluit worden de bestuurlijke, financiële en inhoudelijke kaders vastgesteld om het voorkeursalternatief van de Merwedelijn verder uit te werken in de MIRT-planning- en studiefase. De Merwedelijn maakt het mogelijk om de groei van de stad en regio op een bereikbare en duurzame manier op te vangen, door een belangrijke randvoorwaarde te creëren voor de realisatie van circa 63.000 tot 75.000 woningen en 30.000 tot 41.000 arbeidsplaatsen in Groot Merwede en Rijnenburg.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
- Op 1 juli 2020 is de Startbeslissing MIRT-verkenning ov en wonen vastgesteld waarin Rijk en regio afspraken hebben gemaakt over het starten van de verkenning.
- Op 15 juli 2021 is de Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040 vastgesteld waarin de ruimtelijke hoofdkoers van de stad op weg naar 2040 is vastgesteld.
- Op 15 juli 2021 is het Mobiliteitsplan 2040 vastgesteld waarin het concept ‘Wiel met Spaken’ als ruggengraat van het OV netwerk is vastgesteld als uitgangspunt.
- Op 10 maart 2022 is het Raadsvoorstel eerste stappen schaalsprong ov vastgesteld waarin de uitgangspunten voor de inzet van het college in de MIRT-verkenning en wonen zijn vastgelegd.
- Op 14 november 2022 is de Raadsbrief uitkomsten BO MIRT 2022 verstuurd, waarin de resultaten van Zeef 1 van de MIRT-verkenning zijn toegelicht, en het college het voornemen heeft uitgesproken om als financieel kader een gemeentelijke bijdrage van € 200 mln. te hanteren, als cofinanciering voor een totale Rijksbijdrage van € 810 mln.
- Op 20 maart 2024 is de Raadsbrief Update MIRT-verkenning en MIRT-onderzoek U Ned verstuurd waarin het Tussenbericht MIRT-Verkenning OV en Wonen is opgenomen. In dit tussenbericht wordt de onderzoeksfase van de MIRT-verkenning toegelicht.
- Op 12 november 2024 is de Raadsbrief uitkomsten BO Leefomgeving en BO MIRT 2024 verstuurd, waarin de resultaten van Zeef 2 van de MIRT-verkenning zijn toegelicht, de verdiepingsfase is aangekondigd, en het college heeft aangegeven een propositie te hebben aangeboden aan het Rijk waarin het voornemen is uitgesproken de gemeentelijke bijdrage te verhogen naar € 300 mln. om te komen tot een extra Rijksbijdrage van € 500 mln.
- Op 11 december 2024 is het Akkoord van Rijnenburg ondertekend. Met deze ondertekening

spreken gemeenten Utrecht en Nieuwegein, provincie Utrecht, Ministeries van VRO en IenW, HDSR, BPD en Portaal de intentie uit om gezamenlijk te werken aan de verdere ontwikkeling van Groot Merwede Rijnenburg.
- Op 2 april 2025 is de Raadsbrief voortgang verdiepingsfase MIRT-verkenning verstuurd. In deze brief wordt de raad op de hoogte gebracht van de voortgang van de verdiepingsfase in de MIRT-verkenning.
- 17 juni 2025: Raadsbrief Bijdrage grondeigenaren Rijnenburg aan Merwedelijn. Grondeigenaren in de polder Rijnenburg hebben besloten om € 200 miljoen te investeren om het doortrekken van de Merwedelijn mogelijk te maken.
- Op 10 juli 2025 is de Voorjaarsnota 2025 vastgesteld waarin de aanvullende toezegging voor de Merwedelijn is verankerd.
- 10-07-2025: tijdens de raadsvergadering wordt de Motie M342 'Ondergrondse Merwedelijn voor leefbare en toekomstbestendige stad' aangenomen.
- Op 11 september 2025 is de Raadsbrief Onafhankelijk advies verkenner Merwedelijn gedeeld met de raad, waarin staat beschreven hoe het advies heeft geleid tot deze stap in de besluitvorming.
- Op 10 november 2025 is Raadsbrief toekenning middelen woningbouw en mobiliteit gedeeld, waarin de bekendmaking van de verdeling van Rijksmiddelen is gedeeld.
- Op 22 januari 2026 is de Raadsbrief Uitkomsten BO MIRT 2025 verstuurd, waarin het voorlopig voorkeursalternatief van de Merwedelijn is gecommuniceerd, evenals de notie dat er onvoldoende budget is voor de USP-maatregelen.
- Op 22 mei 2026 is de Raadsbrief Terinzagelegging Ontwerp Voorkeursbeslissing MIRT-verkenning OV en Wonen regio Utrecht met de raad gedeeld.
- Op 16 juli 2026 is Motie M250a: 'Steun voor de Merwedelijn' aangenomen, waarin de raad uitspreekt het voorlopig voorkeursalternatief voor de Merwedelijn te steunen, om een stevige, toekomstbestendige en geborgde OV-ontsluiting van Rijnenburg te realiseren zodat de investering aantoonbaar bijdraagt aan bereikbaarheid en woningbouw;
- Op 17 juli 2026 is de Raadsbrief inzet bestuurlijk overleg leefomgeving 2026 met de raad gedeeld. Hierin is het Eindadvies verkenning governance Merwedelijn en Rijnenburglijn gedeeld.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	In te stemmen met de voorkeurbeslissing voor de Merwedelijn in bijgevoegde 'Voorkeursbeslissing MIRT-verkenning OV en Wonen Metropoolregio Utrecht', met als belangrijkste elementen: a. een ondergrondse halte bij Utrecht Centraal Station onder het Beatrixgebouw; b. een ongelijkvloers tracé in verdiepte ligging, deels overdekt en deels open, tussen Utrecht Centraal Station en Westraven; c. twee of drie ondergrondse haltes tussen Utrecht Centraal Station en Westraven; d. de Tram Kanaleneiland blijft tussen Utrecht Centraal en Kanaleneiland rijden volgens het bestaande tracé (SUNIJ-lijn) en sluit aan op de ondergrondse halte Kanaleneiland-Zuid; e. een zoekgebied tussen halte Kanaleneiland-Zuid en Westraven ten behoeve van verdere uitwerking van het tracé richting Nieuwegein en Rijnenburg; f. een taakstellend budget van € 1.805 miljoen excl. btw, prijspeil januari 2025, waarvan het Rijk € 1.230 miljoen excl. btw bijdraagt, de gemeente Utrecht en de Provincie Utrecht ieder € 280 miljoen excl. btw bijdragen en Nieuwegein €15 miljoen excl. btw bijdraagt.
Argumenten	
1.1	De voorkeursbeslissing geeft uitvoering aan eerder door de raad vastgestelde uitgangspunten voor de Merwedelijn.

	De gemeenteraad heeft in maart 2022 vastgesteld dat de Merwedelijn één van de eerste stappen is in de Schaalsprong OV. Daarbij heeft de raad als uitgangspunten vastgesteld dat de Merwedelijn via de Merwedekanaalzone naar Utrecht Centraal loopt, grotendeels ondergronds wordt ingepast en bij Utrecht Centraal een aantrekkelijke overstap op trein, tram en bus moet bieden. In juli 2025 is de motie: Ondergrondse Merwedelijn voor leefbare en toekomstbestendige stad' aangenomen waarin de raad het college verzoekt om in de verdere uitwerking van de Merwedelijn uit te gaan van een (grotendeels) ondergrondse, bij voorkeur geboorde, tunnel langs de Merwedekanaalzone. Het voorliggende voorkeursalternatief geeft uitvoering aan deze eerder vastgestelde uitgangspunten en moties. Daarnaast heeft de raad in juli 2026 met de motie "Steun voor de Merwedelijn" het voorlopig voorkeursalternatief expliciet ondersteund.
1.2	Het voorkeursalternatief creëert de noodzakelijke randvoorwaarde van bereikbaarheid per hoogwaardig openbaar vervoer ten behoeve van de ontwikkeling van Groot Merwede en Rijnenburg.
	Het huidige openbaar vervoerssysteem biedt onvoldoende capaciteit om de groei van inwoners, arbeidsplaatsen en reizigers in Utrecht Zuidwest op te vangen. Met de Merwedelijn wordt de noodzakelijke schaalsprong in het openbaar vervoer gerealiseerd die nodig is om de forse woningbouw- en verstedelijkingsopgave in Groot Merwede en Rijnenburg mogelijk te maken, zonder dat de bereikbaarheid van stad en regio verder onder druk komt te staan. De Merwedelijn vervangt in het drukste uur 56 busritten van en naar Utrecht Centraal en biedt een snelle, hoogwaardige OV-verbinding richting Nieuwegein. Hierdoor wordt de druk op Utrecht Centraal beperkt en neemt de belasting van het stedelijke wegennet af. Ook kunnen fietsers en voetgangers gemakkelijker oversteken op de route van de Merwedelijn (daar waar de Merwedelijn de busbaan op maaiveld vervangt). Bovendien verkort de Merwedelijn de reistijd tussen Nieuwegein en Utrecht Centraal met circa vier tot acht minuten en vormt het openbaar vervoer daarmee een aantrekkelijk alternatief voor de auto.
1.3	Het voorkeursalternatief is het resultaat van een zorgvuldig doorlopen MIRT-proces.
	Sinds de startbeslissing in 2020 zijn tientallen oplossingsrichtingen onderzocht en stapsgewijs teruggebracht tot kansrijke alternatieven. Daarbij zijn de alternatieven onder andere beoordeeld op doelbereik, bereikbaarheid, toekomstvastheid, ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid, milieueffecten, technische haalbaarheid en kosten. Bij de totstandkoming van de voorkeursbeslissing hebben verschillende adviezen van de Commissie MER, een klankbordgroep, expertteams, informatiebijeenkomsten en een enquête met bijna 2.500 respondenten een belangrijke rol gespeeld. De Commissie heeft op 28 juli 2026 haar advies uitgebracht. Het advies stelt: “De Commissie is van oordeel dat de MER de essentiële informatie bevat om een voorkeursbeslissing te kunnen nemen over de MIRT-verkenning OV en Wonen project, waarbij het milieubelang volwaardig kan worden meegewogen. Daarnaast heeft de ontwerp-voorkeursbeslissing van 22 mei tot en met 2 juli 2026 ter inzage gelegen. De ontvangen zienswijzen zijn voorzien van een reactie in de Nota van Antwoord en betrokken bij de vaststelling van de definitieve voorkeursbeslissing. De zienswijzen hebben niet geleid tot een wijziging van het voorkeursalternatief. Wel zijn de ingebrachte aandachtspunten betrokken bij de verdere motivering van de gemaakte keuzes en hebben zij geleid tot aanvullingen en verduidelijkingen in de voorkeursbeslissing, de publiekssamenvatting en onderliggende documenten. Daarmee is het voorkeursalternatief tot stand gekomen op basis van zorgvuldig onderzoek, participatie en bestuurlijke afweging.

1.4	Voor het voorkeursalternatief bestaat bestuurlijk draagvlak én een sluitende financiële basis.
	Rijk en regio hebben in het Bestuurlijk Overleg MIRT 2025 overeenstemming bereikt over het voorkeursalternatief voor de Merwedelijn en de daarbij behorende financiering. Er bestaat draagvlak bij alle betrokken partijen om de volgende fase van het project gezamenlijk te starten. Het voorkeursalternatief wordt ondersteund door het Rijk, de provincie Utrecht en de gemeenten Utrecht en Nieuwegein en vormt de gezamenlijke uitkomst van de MIRT-verkenning. De kosten van het voorkeursalternatief zijn gebaseerd op een P85-raming. Dit type raming is erop gericht een relatief hoge zekerheid te hebben dat het project binnen het begrote budget past (85%), rekening houdend met de nu bekende onzekerheden en risico's. Deze raming past bij de huidige projectfase en met de financiële dekking is het mogelijk een voorkeursbeslissing te nemen voor de Merwedelijn. Voor de uitvoering van het voorkeursalternatief is een taakstellend budget van € 1,805 miljard exclusief btw beschikbaar. Hiervan draagt het Rijk € 1,230 miljard bij, leveren de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht ieder € 280 miljoen en draagt de gemeente Nieuwegein € 15 miljoen bij. Daarmee is er voor het gekozen voorkeursalternatief een sluitende financiering en kan de planning- en studiefase worden gestart.
Kanttekeningen/Risico’s	
1.1	Een verdiepte ligging, deels open, is niet de voorkeursoptie van inwoners en raad.
	In de MIRT-verkenning zijn verschillende volledig ongelijkvloerse varianten onderzocht, waaronder een geboorde tunnel en een tracé in verdiepte ligging. Uit de effectbeoordeling blijkt dat een geboorde tunnel op onderdelen, zoals leefbaarheid, geluid, trillingen en ruimtelijke kwaliteit, gunstiger scoort. De raad heeft met motie M342 Ondergrondse Merwedelijn voor leefbare en toekomstbestendige stad het college verzocht om bij de uitwerking van de Merwedelijn bij voorkeur uit te gaan van een geboorde tunnel voor de Merwedelijn. Ook bleek uit participatie en zienswijzen dat veel omwonenden en belanghebbenden een voorkeur hebben voor een geboorde tunnel. De boortunnel past echter niet binnen het beschikbare budget van van € 1,8 miljard. De verdiepte ligging wel. Tegelijkertijd biedt een verdiepte ligging meer flexibiliteit voor een toekomstige doortrekking richting Rijnenburg (via een nieuwe of de bestaande brug over het Amsterdam-Rijnkanaal). Daarom is op basis van een integrale afweging gekozen voor een verdiepte ligging als voorkeursoplossing. De volledige afweging van de scenario’s is te lezen in de bijlage ‘Voorkeursbeslissing’. In de planning- en studiefase wordt het ontwerp verder uitgewerkt en worden maatregelen uitgewerkt om uitvoeringshinder en effecten op de leefomgeving zoveel mogelijk te beperken. Mocht uit de verdere uitwerking blijken dat de kostenontwikkeling van de verdiepte ligging wezenlijk afwijkt van de huidige ramingen, dan kan een boortunnel opnieuw worden beschouwd.
1.2	Niet alle oorspronkelijke projectdoelen van de MIRT-verkenning OV en Wonen zijn onderdeel van deze voorkeursbeslissing.
	De MIRT-verkenning OV en Wonen kende drie hoofddoelstellingen: het voorkomen van overbelasting rond Utrecht Centraal, het beter bereikbaar maken per openbaar vervoer van nieuwe woon- en werklocaties in Utrecht Zuidwest en Nieuwegein en het beter bereikbaar maken van het Utrecht Science Park (USP).

	Het voorkeursalternatief geeft in belangrijke mate invulling aan de eerste en tweede doelstelling door de Merwedelijn. Voor de derde doelstelling, het verbeteren van de OV-bereikbaarheid van het USP, is tijdens de verkenning een afzonderlijk pakket van maatregelen ontwikkeld, waaronder verbeteringen van busverbindingen en een frequentieverhoging van Tram 22. Rijk en regio onderschrijven de noodzaak en effectiviteit van deze maatregelen. Voor de uitvoering hiervan is echter geen aanvullende Rijksfinanciering beschikbaar gekomen. Hierdoor maken deze maatregelen geen onderdeel uit van het voorkeursalternatief en wordt deze doelstelling op dit moment niet gerealiseerd. Ook blijven hierdoor enkele bereikbaarheids- en capaciteitsknelpunten aan de oostzijde van de stad en rond Utrecht Centraal bestaan. De betrokken partijen binnen U Ned blijven daarom gezamenlijk zoeken naar mogelijkheden om in de toekomst alsnog financiering en uitvoering van het USP-pakket mogelijk te maken. Daarmee blijft de ambitie om alle drie de oorspronkelijke doelstellingen van de MIRT-verkenning te realiseren onverminderd overeind.
1.3	Het voorkeursalternatief van de Merwedelijn is geschikt om in de toekomst door te trekken naar Rijnenburg, maar hiervoor is nog geen financiering beschikbaar
	Het voorkeursalternatief voor de Merwedelijn is zodanig ontworpen dat een toekomstige doortrekking richting Rijnenburg mogelijk blijft. Hiermee wordt voorkomen dat toekomstige keuzes voor de ontwikkeling van Rijnenburg en een hoogwaardige OV-ontsluiting daarvan worden beperkt. Tegelijkertijd maakt een doortrekking naar Rijnenburg geen onderdeel uit van de voorliggende voorkeursbeslissing. Voor een dergelijke verlenging is nog geen financiering beschikbaar en hierover zijn nog geen afzonderlijke bestuurlijke besluiten genomen. Nadere besluitvorming hierover vindt plaats in samenhang met de verdere ontwikkeling van Rijnenburg en aanvullende afspraken tussen Rijk en regio. Dit doet echter niet af aan de zelfstandige meerwaarde van de Merwedelijn. Het voorkeursalternatief levert ook zonder doortrekking naar Rijnenburg een belangrijke bijdrage aan de bereikbaarheid van Utrecht en de regio. De Merwedelijn zorgt voor een hoogwaardige OV-verbinding tussen Utrecht Centraal en Nieuwegein, voorkomt overbelasting van Utrecht Centraal en ondersteunt de verstedelijkingsopgave in Utrecht Zuidwest. Op basis van deze effecten is het voorkeursalternatief als uitkomst van de MIRT-verkenning beoordeeld en onderbouwd. Een eventuele toekomstige doortrekking naar Rijnenburg vormt daarmee een mogelijke aanvulling op, en geen voorwaarde voor, de maatschappelijke meerwaarde van de Merwedelijn.
Beslispunt	
2	€ 97,4 miljoen beschikbaar te stellen voor de periode 2027 tot en met 2031 ten behoeve van de planning- en studiefase van de Merwedelijn, gebaseerd op een percentage van 5,4% van het taakstellend budget, waarvan € 15,1 miljoen wordt ingebracht door de gemeente Utrecht, € 66,4 miljoen door het Rijk, € 15,1 miljoen door de Provincie Utrecht, en € 0,8 miljoen door de gemeente Nieuwegein, en dit in de begroting te verwerken en te verdelen over jaarschijven met de Eerste bestuursrapportage 2027.
Argumenten	
2.1	Het budget is noodzakelijk om de voorkeursbeslissing uit te werken tot een projectbeslissing.

	Met de voorkeursbeslissing wordt de richting van het project vastgesteld, maar nog niet het definitieve ontwerp. In de planning- en studiefase wordt het voorkeursalternatief uitgewerkt tot een niveau waarop een projectbeslissing kan worden genomen. Daarbij worden onder meer het ontwerp van de infrastructuur en de haltes, de ruimtelijke inpassing, de verlegging van kabels en leidingen, de uitvoeringsstrategie, de grondverwervingsaanpak, de juridische procedures en de kostenramingen verder uitgewerkt. Ook worden de voorbereidingen getroffen voor aanbesteding en realisatie. Zonder deze werkzaamheden kan geen projectbeslissing worden genomen en kan de aanleg van de Merwedelijn niet starten.
2.2	<u>De gemeente Utrecht treedt op als financieel penvoerder voor de planning- en studiefase.</u>
	De planning- en studiefase wordt uitgevoerd als één gezamenlijk project van Rijk en regio, met de gemeente Utrecht als financieel penvoerder. Daarom wordt het volledige budget van € 97,4 miljoen via de gemeentelijke begroting beschikbaar gesteld, terwijl de dekking afkomstig is van meerdere partijen. De gemeente Utrecht ontvangt hiervoor bijdragen van het Rijk, de provincie Utrecht en de gemeente Nieuwegein. Hiertoe worden afspraken vastgelegd in de bestuursovereenkomst. Het beschikbaar stellen van het budget is noodzakelijk om alle werkzaamheden binnen de planning- en studiefase rechtmatig te kunnen contracteren, aansturen en verantwoorden.
2.3	<u>Het benodigde budget is in lijn met de omvang en fase van het project.</u>
	De geraamde kosten voor de planning- en studiefase bedragen € 97,4 miljoen en zijn gebaseerd op 5,4% van het taakstellende projectbudget van € 1,805 miljard.. De raming voor de kosten van de planning- en studiefase is gebaseerd op een vergelijking met vergelijkbare andere MIRT-projecten in Nederland. Gemiddeld komen de kosten hiervoor uit op een percentage van 4,5 tot 5,4% van het taakstellend budget. Op basis daarvan wordt 4,5% van het taakstellend budget voor de Planning- en studiefase beschikbaar gesteld aan de projectorganisatie. De bandbreedte van 0,9% van het taakstellend budget wordt als risicoreservering beschikbaar gesteld, maar mag pas na goedkeuring door het BO Merwedelijn worden ingezet door de projectorganisatie. De risicoreservering is bedoeld voor het opvangen van onvoorziene kosten die gemaakt moeten worden tijdens de Planning- en studiefase. Eventueel resterend budget na afronding van de planning- en studiefase, wordt gebruikt voor de realisatiefase.
Kanttekeningen/Risico’s	
2.1	<u>De planning- en studiefase kan leiden tot nieuwe inzichten over planning, scope en kosten.</u>
	Passend bij deze fase van het project, kunnen nieuwe inzichten ontstaan inzake de planning, scope en kosten van de planning- en studiefase. Om eventuele tegenvallers op te vangen wordt een risicoreservering van 0,9% van het taakstellend budget aangehouden voor de planning- en studiefase. Indien nieuwe inzichten leiden tot aanpassingen die het budgetrecht en mandaat van de raad raken, zullen deze aan de raad worden voorgelegd.
2.2	<u>Kosten en baten verbonden aan het project Merwedelijn lopen door de gemeentelijke begroting.</u>
	De gemeente Utrecht treedt op als financieel penvoerder. Dit betekent dat de kosten en baten verbonden aan het project, door de gemeentelijke begroting lopen. Gezien de omvang van het project en het feit dat we de bijdragen van de andere partijen ontvangen, is het belangrijk dit goed te onderscheiden van de rest van de gemeentelijke begroting. Hoe dit precies wordt vormgegeven in de programmabegroting wordt verder uitgewerkt in de Eerste bestuursrapportage 2027.

2.3	Het optreden als financieel penvoerder brengt financiële afhankelijkheden met zich mee
	Doordat de gemeente Utrecht optreedt als financieel penvoerder voor de planning- en studiefase, bestaat het risico dat financiële gevolgen in eerste instantie bij de gemeente terechtkomen. Dit risico is echter ondervangen in de bestuursovereenkomst. Hierin is vastgelegd dat kosten en risico's binnen het gezamenlijke taakstellende budget worden opgevangen en dat besluiten over afwijkingen in budget, planning en scope gezamenlijk worden genomen. Wel blijft de gemeente Utrecht afhankelijk van medewerking van de overige partijen indien scopewijzigingen zich voordoen.
2.4	Realisatie van het project is niet gegarandeerd
	Afronding van de planning- en studiefase leidt niet automatisch tot realisatie van het project. Voor de aanlegfase dient een afzonderlijke bestuursovereenkomst te worden gesloten. Hierbij bestaat het risico dat betrokken partijen geen overeenstemming bereiken over de voorwaarden voor uitvoering. Indien dit risico zich voordoet, kan dit leiden tot vertraging of tot aanpassing dan wel afstel van de voorgenomen realisatie.
Beslispunt	
3	De regeling risicovolle projecten van toepassing te verklaren op het project Merwedelijn.
Argumenten	
3.1	De uitkomst van de ijking Regeling Risicovolle Projecten voor het project Merwedelijn is dat het project kwalificeert als een risicovol project in het kader van de Regeling Risicovolle Projecten.
	De uitgevoerde ijking op basis van de gemeentelijke risicoladder leidt tot een score van 48 punten. Daarmee valt de planning- en studiefase van de Merwedelijn in risicoklasse A, de hoogste categorie binnen de gemeentelijke systematiek. De score wordt veroorzaakt door de combinatie van bestuurlijke complexiteit, organisatorische complexiteit, grote financiële belangen, een lange doorlooptijd en de maatschappelijke impact van het project.
3.2	Het toepassen van de regeling versterkt de informatiepositie van de raad.
	Toepassing van de Regeling Risicovolle Projecten zorgt voor aanvullende aandacht voor projectbeheersing, risicomanagement en periodieke rapportage aan de raad. Dit past bij de omvang, complexiteit en lange doorlooptijd van de Merwedelijn en geeft de raad betere mogelijkheden om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.
Kanttekeningen/Risico’s	
3.1	Het toepassen van de regeling vermindert risico's niet, maar maakt deze beter inzichtelijk.
	Toepassing van de Regeling Risicovolle Projecten neemt de risico's van het project niet weg. Risico's rondom planning, techniek, financiën, marktontwikkelingen, vergunningen en bestuurlijke besluitvorming blijven bestaan. De regeling zorgt er wel voor dat risico's structureel worden gemonitord en transparant worden gerapporteerd aan de raad.

Financiën

De financiële consequenties verbonden aan dit raadsvoorstel hebben enkel betrekking op het beschikbaar stellen van het budget voor de planning- en studiefase. Aan het einde van de planning- en studiefase wordt een nieuw voorstel voorgelegd voor de realisatiefase, inclusief het autoriseren van een investeringskrediet voor die fase.

De kosten van de planning- en studiefase zijn geraamd op € 97,4 miljoen. Hiervan wordt € 15,1 miljoen wordt ingebracht door de gemeente Utrecht, € 66,4 miljoen door het Rijk, € 15,1 miljoen door de provincie Utrecht, en € 0,8 miljoen door de gemeente Nieuwegein. Hoofdzakelijk wordt dit geld gebruikt voor activiteiten zoals beschreven in Bijlage 6 - het 'Plan van Aanpak op hoofdlijnen'. De raming voor de kosten van de planning- en studiefase is gebaseerd op een vergelijking met vergelijkbare andere MIRT-projecten in Nederland. Gemiddeld komen de kosten hiervoor uit op een percentage van 4,5 tot 5,4% van het taakstellend budget. Op basis daarvan wordt 4,5% van het taakstellend budget voor de Planning- en studiefase beschikbaar gesteld aan de projectorganisatie. De bandbreedte van 0,9% van het taakstellend budget wordt als risicoreservering beschikbaar gesteld, maar mag pas na goedkeuring door het BO Merwedelijn worden ingezet door de projectorganisatie. De risicoreservering is bedoeld voor het opvangen van onvoorziene kosten die gemaakt moeten worden tijdens de Planning- en studiefase. Eventueel resterend budget na afronding van de planning- en studiefase, wordt gebruikt voor de realisatiefase. Beperkte aanloopkosten voor het gezamenlijke project in 2026 vanuit de gemeente Utrecht worden in 2027 verrekend met de bijdragen van andere partijen.

De geraamde kosten van het voorkeursalternatief op basis van een probabilistische raming (P85) bedragen € 1.805 miljoen excl. btw, prijspeil januari 2025. De P-waarde geeft de kans weer in de huidige raming dat het project binnen het totaalbudget kan worden gerealiseerd, in dit geval is die kans op basis van de huidige uitgangspunten in de raming berekend op 85%. De verdeling van de bijdragen is als volgt: het Rijk draagt € 1.230 miljoen excl. btw (prijspeil januari 2025) bij, de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht dragen ieder € 280 miljoen excl. btw (prijspeil januari 2025) bij en Nieuwegein draagt € 15 miljoen excl. btw (prijspeil 2025) bij. De bijdragen worden conform de bestuursovereenkomst geïndexeerd. De bijdrage van € 15,1 miljoen van de gemeente Utrecht voor de planning- en studiefase is onderdeel van de totale gemeentelijke bijdrage van € 280 miljoen.

De toegezegde gemeentelijke bijdrage van € 280 miljoen en toekomstige indexaties worden gedekt in het Meerjarenprogramma Bereikbaarheid, onderdeel van het Meerjarenperspectief Ruimte en het programma Duurzame bereikbaarheid. Vanaf 2025 wordt hiervoor in de begroting jaarlijks € 10 miljoen opgenomen. Het budget van het Meerjarenprogramma Bereikbaarheid wordt jaarlijks geïndexeerd met de gemeentelijke index. Die budgetruimte wordt vervolgens onder andere gebruikt om de reservering van € 10 miljoen te indexeren conform uitgekeerde IBOI De index uitgekeerde IBOI kan iets afwijken van de index die gebruikt wordt voor de gemeentelijke budgetten. Met de jaarlijkse reservering worden de niet activeerbare kosten en toekomstige kapitaallasten gedekt.

Vervolg

Na vaststelling van de voorkeursbeslissing door de gemeenteraden van Utrecht en Nieuwegein en Provinciale Staten van Utrecht, stelt de minister van Infrastructuur en Waterstaat als bevoegd gezag de voorkeursbeslissing vast. Parallel aan de behandeling van dit raadsvoorstel wordt een voorhangprocedure gestart en doorlopen voor het voorgenomen besluit van het college tot het aangaan van de bestuursovereenkomst voor de planning- en studiefase.

Na afronding van deze procedure en verwerking van eventuele wensen en bedenkingen neemt het college een definitief besluit over het aangaan van de bestuursovereenkomst. Vervolgens wordt de bestuursovereenkomst tussen Rijk en regio voor de planning- en studiefase ondertekend en kan worden gestart met de planning- en studiefase. In deze fase worden onder meer het definitieve ontwerp, de ruimtelijke inpassing, de uitvoeringsstrategie, de grondverwervingsstrategie en de definitieve kostenramingen uitgewerkt. Ook worden de planologische procedures gevoerd. De voorkeursbeslissing vormt het vertrekpunt voor de planning- en studiefase, maar op verschillende onderdelen zullen nog nadere keuzes moeten worden gemaakt. Zo bestaat binnen het tracédeel tussen Kanaleneiland-Zuid en Westraven nog een zoekgebied waar toekomstige besluiten over de op- en afritten van de A12 en de keuze voor een bestaande of nieuwe brug over het Amsterdam-Rijnkanaal van invloed zijn op de uiteindelijke inpassing en de kosten. Ook is er nog geen definitieve keuze gemaakt over het aantal en de locaties van de haltes. Daarnaast worden in U Ned verband onderzoeken uitgevoerd naar de inpassing van de trambaan in Westraven, Galecopperzoom en in een paralleltraject een toekomstige doortrekking van de Merwedelijn richting Rijnenburg.

De planning- en studiefase duurt naar verwachting circa vijf jaar en wordt afgesloten met een projectbeslissing. Op dat moment wordt de raad opnieuw gevraagd een besluit te nemen over de realisatie van het project en de daarvoor benodigde financiële middelen. De realisatiefase volgt pas na deze besluitvorming.

Omdat de Merwedelijn op grond van de Regeling Risicovolle Projecten wordt aangemerkt als risicovol project, wordt voor de planning- en studiefase een startdocument opgesteld waarin de raad de kaders voor doel, scope, geld, tijd, kwaliteit, risico's, organisatie en communicatie vaststelt. Dit wordt aan de raad voorgelegd wanneer het gedetailleerde plan van aanpak voor de planning- en studiefase gereed is. Gedurende de uitvoering wordt de raad vervolgens tenminste éénmaal per jaar via voortgangsrapportages geïnformeerd over de voortgang, risico's, kostenontwikkeling, planning en eventuele afwijkingen ten opzichte van deze kaders. Daarnaast wordt de raad tussentijds geïnformeerd indien sprake is van substantiële afwijkingen of ontwikkelingen die niet kunnen wachten tot een regulier rapportagemoment. Hierdoor wordt de raad gedurende de gehele planning- en studiefase in staat gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol actief in te vullen.

Samen stad maken

In de afgelopen jaren zijn verschillende vormen van participatie georganiseerd (zie het Participatierapport). Hierbij zijn onder andere informatiebijeenkomsten gehouden, is een klankbordgroep ingesteld, zijn gesprekken gevoerd met belangenorganisaties en experts en is een inwonersenquête uitgevoerd waaraan bijna 2.500 personen hebben deelgenomen. Daarnaast heeft de ontwerp-voorkeursbeslissing van 22 mei tot en met 2 juli 2026 ter inzage gelegen. De ontvangen zienswijzen zijn beantwoord in een Nota van Antwoord en betrokken bij de definitieve voorkeursbeslissing. Daarbij zijn niet alleen individuele bewoners betrokken, maar ook organisaties, bedrijven, maatschappelijke instellingen, wijkplatforms en belangenverenigingen.

Conform de uitgangspunten van Samen stad maken is hierbij ingezet op het vroegtijdig ophalen van verschillende perspectieven en op het zichtbaar maken van uiteenlopende belangen. De participatie was niet gericht op het bereiken van consensus of draagvlak, maar op het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming door ervaringskennis, deskundigheid en belangen vanuit de stad mee te nemen in de afweging.

In de planning- en studiefase verschuift de aandacht naar de verdere uitwerking en inpassing van het voorkeursalternatief. Daarbij worden onder meer het definitieve ontwerp, de inrichting van haltes en stationsomgevingen, de ruimtelijke inpassing, de uitvoeringsstrategie, de grondverwervingsaanpak en de planologische procedures voorbereid. Voor deze vraagstukken is nog ruimte om kennis, ervaringen en wensen uit de omgeving te benutten, zonder dat de hoofdkeuze voor het tracé opnieuw ter discussie staat. Daarom ligt in deze fase vooral de samenwerkingsvorm Burgerparticipatie voor de hand: bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden worden betrokken bij de uitwerking van onderdelen van het project, terwijl de uiteindelijke besluitvorming over ontwerpkeuzes en procedures bij de betrokken overheden blijft. Waar behoefte bestaat aan een bredere inventarisatie van belangen of ervaringen kan aanvullend de samenwerkingsvorm Peilen worden ingezet. Op deze manier wordt de omgeving actief betrokken bij de verdere uitwerking van de Merwedelijn binnen de kaders van de vastgestelde voorkeursbeslissing.

Communicatie

Na besluitvorming door de gemeenteraad en de minister worden inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties, wijkplatforms en andere belanghebbenden geïnformeerd over het genomen besluit via de gemeentelijke communicatiekanalen en de projectwebsite van de Merwedelijn. De betrokken partijen binnen Rijk en regio stemmen hun communicatie onderling af om te zorgen voor een eenduidige boodschap over het vervolg van het project.

Met de voorkeursbeslissing wordt de MIRT-verkenning afgerond en start de voorbereiding van de planning- en studiefase. In deze fase worden belanghebbenden opnieuw betrokken bij de verdere uitwerking van het voorkeursalternatief. Over de wijze waarop de omgeving hierbij wordt betrokken, wordt in de planning- en studiefase nader gecommuniceerd.

Tegen de voorkeursbeslissing zelf staat geen afzonderlijke inspraakprocedure open. Tijdens de terinzagelegging van de ontwerp-voorkeursbeslissing heeft iedereen de mogelijkheid gehad een zienswijze in te dienen. Voor de planologische procedures in een latere fase bestaan formele mogelijkheden voor beroep en bezwaar.

Referendabel

De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- Voorkeursbeslissing MIRT-verkenning OV en Wonen met bijlagen:
  - Verkenningenrapport en PlanMER MIRT-verkenning OV en Wonen
  - Samenvatting MIRT-verkenning OV en Wonen
  - Nota van Antwoord MIRT-verkenning OV en Wonen
  - Participatierapportage MIRT-verkenning OV en Wonen

Bijlagen informatief

- Concept Bestuursovereenkomst Merwedelijn
- Plan van aanpak op hoofdlijnen Planning- en studiefase