Voorkeursbeslissing

MIRT-verkenning OV en Wonen

Metropoolregio Utrecht

U Ned maakt groei bereikbaar

Colofon

Auteurs Voorkeursbeslissing
Projectteam MIRT-verkenning OV en Wonen (U Ned).

Verkenningenrapport en PlanMER: Mott MacDonald en Movares.
Onderliggende rapportages: Mott MacDonald, Movares, Ecorys, Arup, Tauw, Sweco, Goudappel, Rebel en ZJA.

Versiebeheer

Versie	Datum	Samenvatting van de wijzigingen	Status
A	03-09-2026	Ontwerp voorkeursbeslissing aangepast naar voorkeursbeslissing waarin zienswijzen en het advies van de Commissie mer zijn verwerkt.	Definitief

Inhoudsopgave

Colofon 2
Inhoudsopgave 3
1. Inleiding 4
2. Het Voorkeursalternatief 5
2.1 Het Voorkeursalternatief 6
2.2 Financiering 8
2.3 Vervolg van de besluitvorming 8
3. Participatie 9

1. Inleiding

Rijk en regio hebben de afgelopen jaren gezamenlijk gestudeerd op de vraag hoe regio Utrecht kan groeien en ook bereikbaar en leefbaar blijft. Er is sprake van een groei van 165.000 woningen en 110.000 arbeidsplaatsen in de Metropoolregio Utrecht. Waarvan circa 75.000 woningen in Groot Merwede en Rijnenburg. Tegelijkertijd loopt het bestaande OV-systeem, en in het bijzonder de OV-routes van en naar Utrecht Centraal en het Utrecht Science Park (USP), richting 2040 vast. Zonder gerichte investeringen in hoogwaardig openbaar vervoer ontstaat een rem op woningbouw, neemt de drukte op de weg en in het OV verder toe en verslechtert de kwaliteit van de openbare ruimte.

Om de gezonde groei van de regio te ondersteunen onderzoekt de MIRT-verkenning OV en Wonen een van de randvoorwaarden: een schaalsprong in het Utrechtse OV-systeem. Deze verkenning is daarmee een belangrijk puzzelstuk om de bredere verstedelijkingsopgave in de regio mogelijk te maken.

Het project kent drie doelstellingen:

1. Het voorkomen van overbelasting rond Utrecht Centraal.
2. Het Utrecht Science Park beter bereikbaar maken per openbaar vervoer.
3. Het beter bereikbaar maken per OV van nieuwe woon- en werklocaties in Utrecht Zuidwest en Nieuwegein in 2030 en verder.

De opdrachtgevers van de MIRT-verkenning OV en Wonen zijn de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, een gedeputeerde van de provincie Utrecht, een wethouder van de gemeente Utrecht en een wethouder van de gemeente Nieuwegein. De MIRT-verkenning OV en Wonen wordt uitgevoerd in U Ned-verband, dit is een programma waarin Rijk en regio samenwerken.

Het project kent een gefaseerde aanpak volgens de spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). De MIRT-verkenning eindigt met een Voorkeursalternatief (VKA). Dit is het alternatief dat technisch, financieel en bestuurlijk realistisch is en verder wordt uitgewerkt in de volgende MIRT-fase (de planning en studiefase). Dat betekent dat de focus van het project verschuift van “wat gaan we doen?” naar “hoe gaan we dit precies bouwen?”.

Dit document is de Voorkeursbeslissing. Dit is het formele document waarin het VKA wordt beschreven en gemotiveerd. Dit document vormt één geheel met de bijbehorende Verkenningenrapportages, inclusief PlanMER. Een publieksvriendelijke samenvatting is beschikbaar om een geïnteresseerde door alle conclusies en het proces op hoofdlijnen heen te leiden. Dit document heeft als Ontwerp Voorkeursbeslissing ter inzage gelegen van 22 mei tot en met 2 juli 2026. In de Nota van Antwoord zijn alle zienswijzen beantwoord en is opgenomen welke wijzigingen in dit document zijn gedaan.

In dit document staan veel verwijzingen naar het Verkenningenrapport inclusief PlanMER deel 1 en deel 2. Deze rapportages zijn gepubliceerd bij de inspraakdocumenten en op de website van het programma U Ned.

2. Het Voorkeursalternatief

In de MIRT-verkenningsfase is onderzocht welke maatregelen kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelen. In totaal is daarvoor € 1,8 miljard gereserveerd.

Het VKA is het alternatief dat technisch, financieel en bestuurlijk realistisch is en verder wordt uitgewerkt in de volgende MIRT-fase: de planning en studiefase. Het VKA is de inhoudelijke vulling van deze voorkeursbeslissing.

In de beoordelingsfase zijn vier “basis-alternatieven” samengesteld. Deze alternatieven bevatten de vijf maatregelen waarover in de MIRT-verkenning inzicht moet worden verkregen. Door elke maatregel iets te variëren en ze op een andere manier te combineren ontstaan de vier basis-alternatieven. Daarna zijn voor deze basis-alternatieven de effecten zoals benoemd in het beoordelingskader bepaald. Deze effecten staan beschreven in het Verkenningenrapport en PlanMER deel 1.

De beoordelingsfase heeft niet geleid tot een keuze voor een VKA. Daarom is besloten om de MIRT-verkenning te verlengen. Om nieuwe kansrijke alternatieven te bepalen is “de verdiepingsfase” gestart. Deze uitkomsten van de verdiepingsfase staan beschreven in het Verkenningenrapport en PlanMER deel 2, inclusief een beschrijving van het VKA. Dit document geeft inzicht in de stappen in het besluitvormingsproces die geleid hebben tot de keuze voor dit VKA.

In de MIRT-verkenning OV en Wonen zijn vijf maatregelen onderzocht in het Verkenningenrapport en de PlanMER. Deze maatregelen maken niet allemaal onderdeel uit van het VKA.

#	Maatregel	Onderdeel Voorkeursalternatief?
1.	De Merwedelijn	De Merwedelijn is gedeeltelijk onderdeel van het VKA. Wel onderdeel van het VKA: • Een snelle verdiept gelegen tramverbinding van halte Utrecht Centraal tot en met Westraven. Geen onderdeel van het VKA: • Merwedelijn vanaf Westraven, richting Nieuwegein (Galecopperzoom). Hiervoor bestaan nog verschillende varianten en uitzoekvragen. Ook is voor dit deel de financiering nog niet rond. Over dit vervolgtraject wordt in deze fase dan ook nog geen keuze gemaakt. Daarom is het geen onderdeel van het VKA.
2.	De Papendorplijn / Tram Kanaleneiland	De Tram Kanaleneiland blijft tussen Utrecht Centraal en Kanaleneiland rijden volgens het bestaande tracé (SUNIJ-lijn), met als uitgangspunt dezelfde frequentie als nu: acht keer per uur in beide richtingen. Partijen vinden het niet wenselijk om de Papendorplijn te realiseren, daarom is de Papendorplijn geen onderdeel van het VKA.
3. **4.** **5.**	Busbaanopties via de Waterlinieweg Een frequentieverhoging van Tram 22 Busbaanopties binnen het Utrecht Science Park (USP)	Voor het verbeteren van de bereikbaarheid van USP en om de groei van Utrecht Oost mogelijk te maken zijn partijen het eens over een voorkeurspakket aan maatregelen. Het pakket bestaat uit: • Maatregelen voor de frequentieverhoging van Tram 22, inclusief maatregelen om dit mogelijk te maken. • Maatregelen om de busverbindingen over de Waterlinieweg naar USP te verbeteren, inclusief een nieuwe bushalte Galgenwaard. Voor dit voorkeurspakket is onvoldoende budget beschikbaar. Daarom maakt het pakket geen onderdeel uit van het VKA. Het Rijk en de regionale partijen blijven zoeken naar mogelijkheden om het pakket in de toekomst uit te voeren.

2.1 Het Voorkeursalternatief

Het VKA bestaat uit een snelle verdiept gelegen tramverbinding (de Merwedelijn) van halte Utrecht Centraal tot en met de halte Kanaleneiland-Zuid en een zoekgebied tussen de halte Kanaleneiland-Zuid en Westraven. Het VKA geeft invulling aan de doelstellingen “Het beter bereikbaar maken per OV van nieuwe woon- en werklocaties in Utrecht Zuidwest en Nieuwegein in 2030 en verder” en “Het voorkomen van overbelasting rond Utrecht Centraal". Er zijn voldoende financiële middelen beschikbaar om het VKA te realiseren.

Halte Utrecht Centraal
Een soepele en snelle overstapbeweging op trein en bus is van groot belang voor een goed functionerende tramhalte. Daarom is bij Utrecht Centraal een ondergrondse halte aan de Jaarbeurszijde onder het Beatrixgebouw voorzien. Deze haltelocatie noodzaakt tot het (deels) slopen van het Beatrixgebouw. Voor het Beatrixgebouw bestaan al langer ideeën voor herontwikkeling. In het vervolg van de planvorming worden deze ideeën samen met de inpassing van de halte verder uitgewerkt. Deze halte kan direct worden gekoppeld aan het nieuwe gebouw, de stationshal en het busstation. Dit zorgt voor optimale overstapbewegingen en daarmee hoog doelbereik (aantallen reizigers). De halte is technisch maakbaar en scoort goed op OV-kwaliteit en op ruimtelijke kwaliteit. Om deze redenen heeft deze halte bij de U Ned partijen het grootste draagvlak.

Tracé ongelijkvloers in verdiepte ligging
Om de toekomstige woningbouwambitie mogelijk te kunnen maken is op termijn een tramfrequentie van 24x per uur nodig. Een frequentie van 24x per uur rijden is alleen mogelijk als het tracé tussen Utrecht Centraal en de kruising met de A12 ongelijkvloers is, omdat de tram en het overige verkeer (voetgangers, fiets en auto) elkaar anders te veel in de weg zitten. Om aantrekkelijke reistijden te realiseren moet de snelheid optimaal zijn (70 km/u), waarvoor een ongelijkvloerse oplossing nodig is.

Een tram in een verdiepte ligging is een ongelijkvloerse oplossing die past binnen het beschikbare budget en bestuurlijk draagvlak heeft. De verdiepte ligging is technisch maakbaar en te combineren met de halte bij het Beatrixgebouw. Bij het Europaplein is het mogelijk om de tram Kanaleneiland met een hellingbaan aan te sluiten op de Merwedelijn. Daarnaast biedt een verdiepte ligging mogelijkheden tot flexibiliteit bij de passage van de A12. Ook is de verdiepte ligging te combineren met zowel de nieuwe als de bestaande brug over het Amsterdam-Rijnkanaal, wat flexibiliteit biedt in relatie tot definitieve keuzes over het tracé ten zuiden van de halte Kanaleneiland-Zuid. Aanvullend hierop biedt de verdiepte ligging de mogelijkheid tot een gefaseerde aanleg van de Merwedelijn tot de halte Kanaleneiland-Zuid of tot en met de halte Westraven. Vanwege deze redenen heeft een verdiepte ligging de voorkeur.

Verdiepte ligging deels overdekt en deels open
De exacte ligging en inpassing van de Merwedelijn wordt in de volgende fase uitgewerkt. Vertrekpunt voor de planuitwerking is een verdiepte ligging die voor ongeveer 70% overdekt en voor ongeveer 30% open is tussen Utrecht Centraal en de A12. Ter hoogte van Utrecht Centraal loopt de overdekte verdiepte ligging onder de Jaarbeursboulevard door richting het Anne Frankplein. Op de straat behouden voetgangers, fietsers en automobilisten daardoor voldoende ruimte. Na het Anne Frankplein vervangt de tram in een verdiepte ligging de huidige busbaan op de Europalaan tot aan Europaplein. Langs de Europalaan-Zuid tot aan de passage met de A12 bij Westraven ligt de verdiepte ligging in het midden van de weg tussen de rijrichtingen. Ten zuiden van het Anne Frankplein is de verdiepte ligging over langere stukken open. Om kruisend verkeer mogelijk te maken is de verdiepte ligging op een aantal plaatsen overdekt, waardoor oversteken voor voetgangers, fietsers en automobilisten mogelijk wordt. Met deze combinatie van overdekte en open verdiepte ligging met oversteekmogelijkheden is een afweging gemaakt om een balans te vinden tussen kosten, bereikbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en maakbaarheid.

Haltes ondergronds
Tussen Utrecht Centraal en Westraven komen twee of drie ondergrondse haltes. Het precieze aantal hangt af van het veiligheidsconcept (vluchtroutes als een tram ondergronds stil komt te staan), de uitwerking van verstedelijkingsplannen nabij het tracé en technische (on)mogelijkheden. Over de exacte locaties van deze haltes wordt op dit moment geen besluit genomen.

De eerste mogelijke halte ligt onder de Overste den Oudenlaan tussen Transwijk Noord en de Nieuwe Defensie. Vanaf daar volgt het tracé de Europalaan. De volgende mogelijke halte is onder de Europalaan tussen Transwijk Zuid en de Merwedekanaalzone (deelgebied 5). Verder naar het zuiden heeft de Merwedelijn nog een halte Kanaleneiland-Zuid bij de huidige Woonboulevard en Merwedekanaalzone deelgebied 6. Deze haltes zijn allen ondergronds, en verbeteren de bereikbaarheid van zowel de bestaande als de toekomstige gebiedsontwikkelingen. In alternatief 6 is ook de halte Westraven ondergronds, waar deze in alternatief 5 nog op maaiveld blijft liggen.

Tram Kanaleneiland sluit aan op halte Kanaleneiland-Zuid
De Tram Kanaleneiland blijft tussen Utrecht Centraal en Kanaleneiland-Zuid rijden volgens het bestaande tracé (SUNIJ-lijn), met als uitgangspunt dezelfde frequentie als nu: acht keer per uur in beide richtingen. Daarmee blijft ook een verbinding met USP intact. De Tram Kanaleneiland zakt voor het Europaplein via een hellingbaan onder de grond om op de ondergrondse halte Kanaleneiland-Zuid aan te sluiten.

De effectbeoordeling van het voorkeursalternatief
Uit de effectbeoordeling van de alternatieven blijkt dat alle alternatieven hun eigen voor- en nadelen hebben. Bij de keuze voor het VKA zijn met name doelbereik, investeringskosten en flexibiliteit naar de toekomst van invloed geweest.

Daarnaast zijn de specifieke onderwerpen waarop een verdiepte ligging minder goed scoort (technische maakbaarheid, uitvoeringshinder, trillingen, ruimtelijke kwaliteit, bodem, water, ecologie en duurzaamheid) aspecten die onvermijdelijk zijn bij een dergelijk omvangrijk project ofwel onderwerpen zijn waarvoor in de planuitwerking extra aandacht nodig is. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk om in de planuitwerking mitigerende maatregelen uit te werken om trillingen en uitvoeringshinder te verminderen. Of ecologische impact te beperken of te compenseren. De effecten op bodem, water en duurzaamheid zijn door de omvang van het project maar zeer beperkt te mitigeren.

Zoekgebied ten zuiden van halte Kanaleneiland-Zuid
Met de keuze voor dit VKA wordt een eerste belangrijke stap gezet voor het mogelijk maken van de gebiedsontwikkelingen in Groot Merwede en Rijnenburg. In de toekomst moet de tram vanaf Westraven worden doorgetrokken via de Galecopperzoom naar Rijnenburg. Daar is nu nog geen budget voor.

Voor het doortrekken van de Merwedelijn zijn twee opties: via een nieuwe brug of via de bestaande brug over het Amsterdam-Rijnkanaal. De wijze van passeren van de A12 is bepalend voor het gebruik van de nieuwe of de bestaande brug. Uit de ontwerpen blijkt immers dat een onderdoorgang van de A12 op maaiveld nodig is om met een haalbaar hellingspercentage een nieuwe brug te kunnen bereiken. Vanuit een verdiepte ligging onder de A12 is dat niet mogelijk. In dat geval dient de bestaande brug gebruikt te worden.

Met de keuze voor dit VKA blijft er daarmee flexibiliteit rond de passage van de A12, om in de vervolguitwerking te kunnen kiezen wat de voorkeur heeft: bovenkomen uit de verdiepte ligging ten noorden ofwel ten zuiden van de A12, zodat de keuze voor de brug in samenhang met de nog te ontwikkelen stedenbouwkundige plannen voor Westraven en Galecopperzoom kan worden gemaakt. Voordat hier over beslist kan worden is verdere planvorming nodig. Daarom worden momenteel mogelijke tracés voor het doortrekken van de Merwedelijn nader onderzocht.

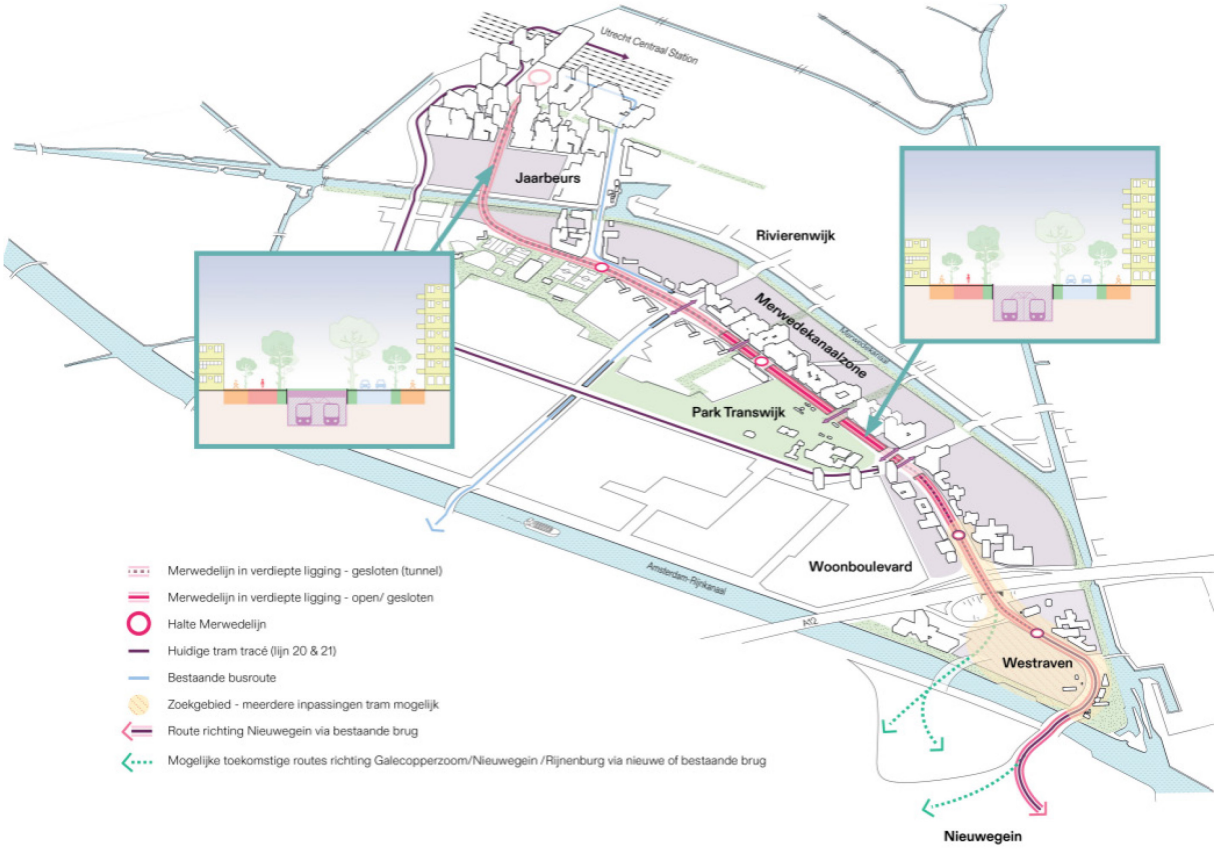
Afgevallen varianten Merwedelijn
Het Verkenningenrapport en PlanMER (deel 1) en de verdiepingsfase hebben laten zien dat (gedeeltelijke) maaiveldoplossingen en viaductvarianten ruimtelijk en verkeerskundig onvoldoende oplossend vermogen en stedenbouwkundig weinig meerwaarde bieden. Daarom vallen deze varianten af. De boortunnel en de volledig verdiepte ligging dragen wel voldoende bij aan de doelen van de MIRT-verkenning OV en Wonen, maar passen beiden niet binnen het beschikbare budget. Daarom is onderzocht in hoeverre kostenoptimalisaties en/of gefaseerde aanleg van deze varianten mogelijk is. De verdiepte ligging is nu deels open en deels gesloten en, biedt mogelijkheden tot flexibiliteit bij de kruising met de A12, en de mogelijkheid tot gefaseerde aanleg van het tracé in Westraven. De verdiepte ligging kan zowel met een nieuwe als de bestaande brug gecombineerd worden en biedt dus de meeste flexibiliteit voor verdere uitwerking in de volgende fase. De boortunnel biedt minder mogelijkheden tot kostenoptimalisaties en is niet te combineren met een nieuwe brug over het Amsterdam-Rijnkanaal. Ondanks de gunstigere effecten langs een groot deel van het tracé, valt de boortunnel daarom af. Als uit de planning- en studiefase echter blijkt dat de kosten van de verdiepte ligging hoger uitvallen dan nu verwacht, kan worden heroverwogen om voor een boortunnel te kiezen. Voorwaarde hierbij is dat deze bouwtechniek mogelijk is bij het tracé en de op dat moment bekende invulling van het zoekgebied.

Maatregelen USP en Utrecht Oost zijn geen onderdeel van het voorkeursalternatief
Voor het verbeteren van de bereikbaarheid van USP en om de groei van Utrecht Oost mogelijk te maken zijn de samenwerkende partijen het eens over een pakket aan maatregelen. Door dit pakket wordt het USP beter en robuuster bereikbaar met het OV. Het pakket bestaat uit:

- Maatregelen voor de frequentieverhoging van Tram 22, inclusief maatregelen om dit mogelijk te maken.
- Maatregelen om de busverbindingen over de Waterlinieweg naar USP te verbeteren, inclusief een nieuwe bushalte Galgenwaard.

Voor de Merwedelijn én het maatregelenpakket USP en Utrecht Oost is onvoldoende budget beschikbaar. Het volledige beschikbare budget is nodig voor het voorkeursalternatief van de Merwedelijn. Bij de afweging van de beschikbare middelen heeft de Merwedelijn prioriteit gekregen. Daarom maakt het maatregelenpakket USP/Oost geen onderdeel uit van het VKA.

Er wordt hiermee geen invulling gegeven aan de doelstelling “Het beter bereikbaar maken per OV van USP”. Ten aanzien van het doel “Voorkomen overbelasting bij Utrecht Centraal” blijven enkele knelpunten aan de oostkant bestaan. De intentie van Rijk en regio blijft om de maatregelen voor USP en Utrecht Oost uit te voeren. De U Ned partijen blijven daarom actief zoeken naar mogelijkheden om in de toekomst een pakket maatregelen uit te voeren om deze doelstellingen alsnog te verwezenlijken.



Afbeelding 2.1: Het voorkeursalternatief is een verdiepte ligging met halte Beatrixgebouw, met de optie voor een nieuwe brug ofwel de bestaande brug handhaven.

2.2 Financiering

Voor het VKA is € 1,8 miljard aan financiële middelen beschikbaar. Dit bedrag is als volgt opgebouwd. Het Rijk heeft € 1,23 miljard exclusief btw prijspeil 2025 (€ 1,49 miljard inclusief btw prijspeil 2025) beschikbaar gesteld. Provincie Utrecht heeft € 280 miljoen (exclusief btw prijspeil 2025) beschikbaar gesteld. Gemeente Utrecht heeft € 280 miljoen (exclusief btw prijspeil 2025) beschikbaar gesteld en gemeente Nieuwegein € 15 miljoen (exclusief btw prijspeil 2025). Het budget van € 1,8 miljard is voldoende om het VKA te realiseren.

De bijdrage van het Rijk is inmiddels geïndexeerd naar 2026. De bijdrage is € 1,245 miljard exclusief btw prijspeil 2026 en € 1,506 miljard inclusief btw prijspeil 2026.

2.3 Vervolg van de besluitvorming

Na de Voorkeursbeslissing start de planning- en studiefase voor de Merwedelijn. Het ministerie van IenW is geen bevoegd gezag meer na het ondertekenen van de Voorkeursbeslissing. In de planning- en studiefase wordt het VKA verder in detail uitgewerkt. Aan het einde van de planning- en studiefase wordt een ontwerp-projectbesluit of een ontwerp-omgevingsplan ter inzage gelegd. Hierop zijn zienswijzen mogelijk. Daarna volgt het projectbesluit of het besluit tot wijziging van het omgevingsplan. Hierop kan door belanghebbenden beroep worden ingesteld bij de Raad van State. Nadat het projectbesluit of het besluit tot wijziging van het omgevingsplan is genomen en de benodigde vergunningen zijn verkregen, start de realisatiefase.

3. Participatie

De Ontwerp voorkeursbeslissing lag samen met het Verkenningenrapport inclusief planMER en bijlagen ter inzage voor een periode van 6 weken. In deze periode kon eenieder een zienswijze indienen via Platform Participatie: https://platformparticipatie.nl.

De Nota van antwoord geeft een overzicht van de ingediende zienswijzen, een reactie op de gemaakte punten en de wijzigingen die in documenten zijn aangebracht. Het participatierapport geeft een overzicht van de gesprekken met de omgeving die ter voorbereiding op de besluitvorming over de voorkeursbeslissing zijn gevoerd.

In overeenstemming met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Provincie Utrecht, de Gemeente Utrecht, de Gemeente Nieuwegein,

Namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

[Nader te bepalen]