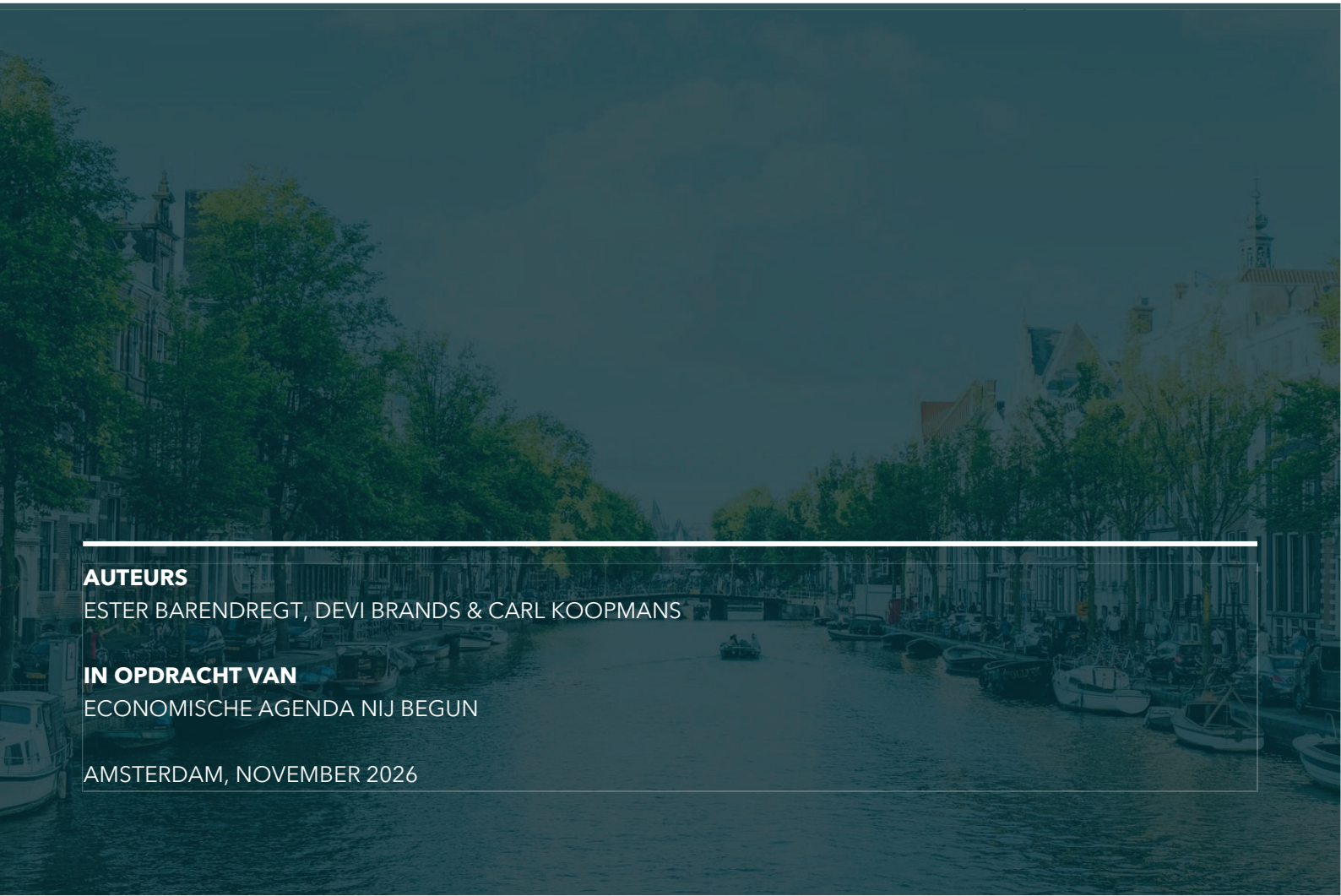
INFRASTRUCTUUR FINANCIEREN?

OVERWEGINGEN BIJ BIJDRAGEN AAN INFRASTRUCTUUR VANUIT DE ECONOMISCHE AGENDA VOOR GRONINGEN EN NOORD-DRENTHE

RAPPORT

seo • economisch onderzoek



AUTEURS
ESTER BARENDREGT, DEVI BRANDS & CARL KOOPMANS

IN OPDRACHT VAN
ECONOMISCHE AGENDA NIJ BEGUN

AMSTERDAM, NOVEMBER 2026

Samenvatting

De Economische Agenda voor Groningen en Noord-Drenthe wil inzicht krijgen in overwegingen om al dan niet financieel bij te dragen aan infrastructuur. Daarbij speelt additionaliteit een grote rol: leidt de bijdrage tot extra investeringen? SEO geeft in dit rapport aan bij welke soorten infrastructuur een bijdrage valt te overwegen en welke vragen daarbij relevant zijn.

De Economische Agenda voor Groningen en Noord-Drenthe heeft als doel het vergroten van de brede welvaart in het gebied. Daarvoor investeert ze in plannen voor werkgelegenheid, opleidingsmogelijkheden en economisch toekomstperspectief. De Economische Agenda is onderdeel van Nij Begun (nieuw begin), een breder pakket aan maatregelen. Dat pakket moet een nieuw perspectief bieden na de negatieve economische en sociale gevolgen van aardbevingen door gaswinning.

Investeringen in infrastructuur zijn in beginsel uitgesloten van een financiële bijdrage vanuit de Economische Agenda. Hiermee kan worden voorkomen dat middelen vanuit de Economische Agenda middelen uit andere bronnen substitueren – en dus geen additionele bijdrage leveren. Bovendien vragen investeringen in infrastructuur vaak dermate veel budget dat de Economische Agenda hierin geen bepalende rol kan spelen.

In de praktijk rijst echter de vraag of uitsluiting van alle infrastructuur leidt tot een optimale aanwending van middelen. Daarom heeft de staf van de Economische Agenda aan SEO Economisch Onderzoek gevraagd om argumenten voor en tegen bijdragen aan infrastructuur in kaart te brengen. De hoofdvraag van het onderzoek is: *Welke overwegingen zijn relevant voor de keuze om af te wijken van het standpunt van de Economische Agenda om investeringen in infrastructurele projecten uit te sluiten?* Deze vraag beantwoorden we via bureauonderzoek en interviews met betrokkenen. We focussen op energie, transport, digitale infrastructuur, bedrijventerreinen en de watervoorziening. Op al deze terreinen wordt flink geïnvesteerd maar zijn er niettemin knelpunten en tekorten.

Ook bij infrastructuur kunnen investeringen additioneel zijn. De Economische Agenda benadrukt dat goede basisvoorzieningen noodzakelijk zijn voor de economische ontwikkeling van de regio. Ook zijn er grensgevallen: investeringen die meerdere beleidsdoelen dienen, een project versnellen of extra economische meerwaarde creëren. Onderstaande figuur toont drie hoofdcriteria voor additionaliteit.

Figuur S.1 Additionaliteit toegepast op de Economische Agenda

Een bijdrage uit de Economische Agenda is additioneel wanneer:

- De bijdrage een financieringsgat door marktfalen adresseert; **en**
- Dezelfde financiering niet beschikbaar is vanuit andere private of publieke partijen (vanuit hun wettelijke taak of anderszins); **en**
- De bijdrage aantoonbare meerwaarde heeft in de totstandkoming van het project:
  - Zonder bijdrage was het project in het geheel niet gerealiseerd; of
  - De bijdrage maakt dat het project substantieel eerder wordt gerealiseerd; of
  - De bijdrage heeft een katalyserend effect (mobiliseren, demonstreren); of
  - De bijdrage levert een substantiële verbetering van de kwaliteit; of
  - De bijdrage zorgt voor een extra regionale dimensie

Uit het onderzoek blijkt dat bijdragen vanuit de Economische Agenda voor sommige soorten infrastructuur kunnen worden overwogen:

- Energie-investeringen met een regionale scope; of met een lokale scope als er bovenlokale effecten optreden;
- Transportinvesteringen binnen de regio die een belangrijke randvoorwaarde zijn voor het slagen van andere projecten van de Economische Agenda; met speciale aandacht voor het risico van substitutie van andere financieringsbronnen.
- Investeringen in digitale infrastructuur in bijzondere situaties zoals een ongelijke verdeling binnen de regio of wanneer zij andere investeringen aantrekken. Het moet dan bovendien gaan om , bovenlokale projecten;
- Specifieke soorten (onderdelen van) bedrijventerreinen waarbij sprake is van externe effecten, extra verbeteringen bij bestaande projecten die andere investeringen mobiliseren, en projecten in focusregio's;
- Investeringen in industriewater mits er een duidelijke positieve economische impact is; en bij investeringen door waterschappen in extra kwaliteit die economische effecten sorteren.

Bijdragen vanuit de Economische Agenda aan andere soorten infrastructuur liggen niet in de rede.

De tabel hieronder bevat vragen die behulpzaam kunnen zijn om te bepalen of een bijdrage vanuit de Economische Agenda aan infrastructuurprojecten zinvol is. De vragen zijn bedoeld om besluitvorming te informeren, niet om de uitkomst van besluitvorming te bepalen. Er kunnen redenen zijn voor andere keuzes, zoals het draagvlak voor de investering en specifieke kenmerken van de investering die niet in de lijst met vragen staan.

Figuur S.2 Criteria en vragen geven aan of een bijdrage vanuit de Economische Agenda zinvol is

Criterium	Relevante vragen
Additionaliteit	• Adresseert de bijdrage een financieringsgat dat zijn oorsprong vindt in marktfalen? • Is er geen sprake van substitutie van financiering uit andere bronnen? Contra-indicaties: a. Een andere partij heeft een wettelijke taak om het project te financieren b. Een andere partij is bereid en in staat om het project te financieren c. Er zijn voorbeelden van vergelijkbare projecten die volledig privaat zijn gefinancierd d. In andere regio's zou een dergelijk project volledig door andere instanties worden gefinancierd • Heeft de bijdrage aantoonbare meerwaarde voor de totstandkoming van het project? a. Zou het project in het geheel niet tot stand komen zonder bijdrage? b. Zou het project veel later rot stand komen zonder bijdrage? Hoeveel later en waarom is dat dan een probleem? c. Mobiliseert de bijdrage andere financiers? Stellen andere financiers als voorwaarde dat de Economische Agenda meefinanciert? d. Kan de bijdrage realistisch een serieus verschil maken, gegeven de budgetten van de Economische Agenda en de totale projectkosten? e. Leidt de bijdrage tot hogere kwaliteit die aansluit op de inhoudelijke doelen van de Economische Agenda? f. Zorgt de bijdrage voor een extra regionale dimensie van het project?
Project-uitkomsten	• Draagt het project substantieel bij aan beleidsdoelen die de regio belangrijk vindt? • Zijn de maatschappelijke baten van het project voor de regio groter dan de kosten voor de regio? • Versterkt het project de economische structuur? • Zorgt het project voor aanzienlijk hogere Brede Welvaart? • Heeft het project een regionale scope of tenminste bovenlokale effecten?
Overige voorwaarden	• Voldoet de bijdrage aan wet- en regelgeving? • Is de bijdrage doelmatig? • Zijn de projectrisico's acceptabel? • Zijn de gemaakte afwegingen voldoende helder om richting te geven bij vergelijkbare casussen? (precedentwerking)

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Inhoudsopgave

Samenvatting		2
Inhoudsopgave		5
1	Onderzoeksvraag en aanpak	6
2	Kaders in de Economische Agenda	8
3	Additionaliteit	10
3.1	Definitie van additionaliteit	10
3.2	Voorwaarden voor additionaliteit	10
4	Soorten infrastructuur	13
4.1	Energie	13
4.2	Transport	18
4.3	Digitale infrastructuur	21
4.4	Bedrijventerreinen	23
4.5	Watervoorziening	25
5	Overwegingen	28
Literatuurlijst		31
Geraadpleegde internetpagina's		33
Bijlage A	Energieprojecten	35

1 Onderzoeksvraag en aanpak

De Economische Agenda voor Groningen en Noord-Drenthe levert financiële bijdragen aan investeringen die de regio economisch vooruithelpen. In beginsel zijn investeringen in infrastructuur daarbij uitgesloten. Dit onderzoek beantwoordt de vraag welke overwegingen er kunnen zijn om toch bij te dragen aan infrastructuur, of juist niet.

Achtergrond en onderzoeksvraag

De Economische Agenda voor Groningen en Noord-Drenthe beoogt met investeringen fijn leven, wonen en werken in de regio te bevorderen. Daarmee moet de 'brede welvaart' in het gebied worden bevorderd. Er zijn plannen voor werkgelegenheid, opleidingsmogelijkheden en economisch toekomstperspectief. De Economische Agenda is onderdeel van Nij Begun (nieuw begin), een breder pakket aan maatregelen. Dat pakket moet een nieuw perspectief bieden na de negatieve economische en sociale gevolgen van aardbevingen door gaswinning. De Economische Agenda richt zich relatief sterk op Noord-, Midden- en Oost-Groningen, omdat in die regio's de brede welvaart laag is.

Investeringen in infrastructuur zijn in beginsel uitgesloten van een financiële bijdrage vanuit de Economische Agenda. Hiermee kan worden voorkomen dat middelen vanuit de Economische Agenda middelen uit andere bronnen substitueren – en dus geen additionele bijdrage leveren. Bovendien vragen investeringen in infrastructuur vaak dermate veel budget dat de Economische Agenda hierin geen bepalende rol kan spelen.

'Additionaliteit' van investeringen is een logisch uitgangspunt, maar in de praktijk rijst de vraag of een rigide uitsluiting van alle infrastructuur leidt tot een suboptimale aanwending van de middelen vanuit de Economische Agenda. Als immers vanuit andere bronnen onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor een maatschappelijk wenselijke investering in infrastructuur, dan kan het onder bepaalde omstandigheden wenselijk zijn om tóch middelen vanuit de Economische Agenda beschikbaar te stellen.

Tegen deze achtergrond heeft de staf van de Economische Agenda aan SEO Economisch Onderzoek gevraagd om argumenten voor en tegen bijdragen aan infrastructuur in kaart te brengen. De hoofdvraag van het onderzoek is:
Welke overwegingen zijn relevant voor de keuze om af te wijken van het standpunt van de Economische Agenda om investeringen in infrastructurele projecten uit te sluiten?

Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in vijf stappen:

- Specificeren kaders van de Economische Agenda m.b.t. infrastructurele investeringen
- Uitwerking van het begrip additionaliteit
- Toepassing op verschillende soorten infrastructurele investeringen
- Opstellen van adviezen en overwegingen bij bijdragen aan infrastructurele investeringen
- Rapporteren

Kaders en additionaliteit
In de eerste stap specificeren we de kaders uit de Economische Agenda die relevant zijn voor infrastructurele investeringen. Via bureauonderzoek achterhalen we wat hierover op schrift is gesteld. Hierbij kijken we ook naar verwante onderwerpen, zoals 'ruimte voor bedrijvigheid'. In de praktijk kunnen investeringen niet altijd eenduidig worden gecategoriseerd en kan sprake zijn van een grijs gebied, bijvoorbeeld tussen ruimte voor bedrijvigheid en infrastructuur. Via bureauonderzoek en interviews met betrokkenen verdiepen we de begrippen 'substitutie' en 'additionaliteit'. We bezien bijvoorbeeld of en hoe kan worden vastgesteld of een project zonder de bijdrage uit de Economische Agenda niet was gerealiseerd.

Soorten infrastructuur
In deze stap maken we een overzicht van verschillende typen infrastructurele investeringen. Ook beschrijven we welke partijen formeel verantwoordelijk zijn voor de infrastructurele investeringen (o.a. Tennet en regionale netbeheerders, Rijkswaterstaat, ministerie van I&W en ProRail). We doen dit grotendeels op basis van bureauonderzoek, met enkele aanvullende interviews met betrokkenen om het beeld van de lokale context te completeren. Per type infrastructuur bespreken we relevante overwegingen bij financiering vanuit de Economische Agenda en geven we aan welke soorten infrastructuur in beginsel niet of juist misschien wel vanuit de Economische Agenda zouden kunnen worden gefinancierd.

Overwegingen
In de laatste stap presenteren we een overzicht van overwegingen bij bijdragen vanuit de Economische Agenda aan infrastructurele investeringen. Hierbij maken we onderscheid naar de verschillende typen infrastructurele investeringen, zoals gecategoriseerd in de vorige stap. In het overzicht belichten we per type investering het vraagstuk van substitutie en additionaliteit. Ook formuleren we andere criteria die van belang kunnen zijn. Het overzicht komt tot stand via zowel bureauonderzoek als interviews.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de kaders en gaan we na hoe bijdragen kunnen zorgen voor additionele investeringen. Hoofdstuk 3 gaat in op soorten infrastructuur en bespreekt overwegingen bij financiering vanuit de Economische Agenda. De argumenten voor en tegen financiering van infrastructuur vanuit de Economische Agenda komen in hoofdstuk 4 terug, in de vorm van criteria die relevant zijn bij de keuze voor een bijdrage vanuit de Economische Agenda.

2 Kaders in de Economische Agenda

De huidige kaders geven aan dat de Economische Agenda geen infrastructuur financiert; dit is een beleidsmatige keuze. Het doel van die keuze is om te zorgen dat bijdragen leiden tot additionele investeringen, maar dat kan ook bij infrastructuur het geval zijn. Ook zijn er grensgevallen: investeringen die meerdere beleidsdoelen dienen en een project versnellen of extra economische meerwaarde creëren.

De Economische Agenda – Samen Werken (2025) stelt als uitgangspunt dat de beschikbare middelen bestemd zijn voor extra investeringen in de economische structuur van de regio. Reguliere investeringen waarvoor andere overheden of partijen verantwoordelijk zijn, vallen in beginsel buiten de Economische Agenda. De agenda noemt grootschalige infrastructuur, openbaar vervoer en woningbouw expliciet als voorbeelden die buiten de Economische Agenda vallen. De Economische Agenda is daarmee niet bedoeld als alternatieve financieringsbron voor taken en investeringen die via reguliere beleids- en financieringskanalen worden bekostigd. Infrastructurele investeringen worden beleidsmatig afgebakend, maar zijn niet juridisch uitgesloten.

Tegelijkertijd benadrukt de Economische Agenda dat goede basisvoorzieningen noodzakelijk zijn voor de economische ontwikkeling van de regio. Het gaat onder meer om goede bereikbaarheid, voldoende energievoorziening, beschikbaarheid van zoet water, kustveiligheid en algemene veiligheid. De Economische Agenda erkent daarmee het economische belang van infrastructuur en andere basisvoorzieningen, maar financiert deze voorzieningen in beginsel niet zelf. De verantwoordelijkheid voor de realisatie en financiering blijft liggen bij de partijen die daarvoor regulier verantwoordelijk zijn, in het bijzonder het Rijk, regionale overheden en netbeheerders.

De Economische Agenda heeft op deze terreinen vooral een agenderende, verbindende en faciliterende rol. De Economische Agenda kan knelpunten agenderen, partijen bij elkaar brengen en het gesprek over noodzakelijke randvoorwaarden faciliteren. Daarmee ontstaat een belangrijk onderscheid: een infrastructurele investering kan bijdragen aan de doelstellingen van de Economische Agenda, zonder dat de Economische Agenda deze investering zelf financiert.

Aan dit onderscheid ligt een additionaliteitsbeginsel ten grondslag. De middelen van de Economische Agenda zijn bedoeld om iets extra's te realiseren boven op de reguliere inzet van het Rijk, de regio en andere verantwoordelijke partijen. Infrastructuur vormt in beginsel de basis waarop aanvullende investeringen uit de Economische Agenda economische en maatschappelijke waarde kunnen creëren. Als de Economische Agenda investeringen financiert waarvoor al een reguliere financieringsverantwoordelijkheid bestaat, kunnen middelen uit de Economische Agenda reguliere middelen vervangen. Er kan dan substitutie optreden in plaats van de bedoelde additionele werking van de Economische Agenda.

Voor de verdere uitwerking van het kader is daarom vooral van belang wanneer een bijdrage uit de Economische Agenda daadwerkelijk additioneel is en wanneer deze reguliere financiering substitueert. Alleen het infrastructurele karakter van een investering lijkt daarvoor niet altijd voldoende onderscheidend. In de praktijk kunnen investeringen meerdere functies combineren. Een investering in de ontsluiting of inrichting van een bedrijventerrein kan

bijvoorbeeld zowel infrastructuur zijn als onderdeel van investeren in 'ruimte voor bedrijvigheid'. Ook andere factoren kunnen relevant zijn. Het gaat bijvoorbeeld om de financieringsverantwoordelijkheid van andere partijen, de vraag of het project zonder een bijdrage uit de Economische Agenda ook doorgaat, het effect van de bijdrage op de omvang, kwaliteit of timing van het project en de specifieke economische meerwaarde voor de regio. Op additionaliteit en substitutie gaan we hierna nader in.

Samengevat bestaat het huidige kader uit een duidelijke hoofdregel en een nog nader te onderzoeken grensgebied. Reguliere infrastructuur en andere essentiële randvoorwaarden worden gefinancierd door de partijen die daarvoor verantwoordelijk zijn en niet vanuit de Economische Agenda. De Economische Agenda richt zich op additionele investeringen en vervult bij infrastructuur vooral een agenderende, verbindende en faciliterende rol. De beschikbare stukken laten echter ruimte voor interpretatie bij investeringen die meerdere beleidsdoelen dienen. Dat geldt ook voor bijdragen die reguliere financiering niet vervangen, maar bijvoorbeeld een project versnellen of opschalen of extra regionale economische meerwaarde creëren.

3 Additionaliteit

In dit hoofdstuk definiëren we additionaliteit en beschrijven we verschillende voorwaarden voor additionaliteit. Dat vormt de basis om na te gaan wanneer bijdragen van de Economische Agenda aan infrastructuur kunnen leiden tot additionele investeringen.

3.1 Definitie van additionaliteit

Additionaliteit is in de kern negatief gedefinieerd: het gaat om non-substitutie van andere bronnen van financiering. De EU formuleert het begrip additionaliteit als volgt:

> *"Financiële instrumenten en begrotingsgaranties […] bewerkstelligen additionaliteit door te voorkomen dat potentiële steun en investeringen uit andere overheids- of particuliere bronnen worden vervangen."*

Bron: Financieel reglement van de EU (Verordening (EU, Euratom) 2024/2509, artikel 212, lid b, [link]

De Europese Commissie voegt daar een positieve notie aan toe, namelijk *"Additionaliteit vertegenwoordigt daarom de mate waarin een project of investering uitgevoerd kan worden op redelijke voorwaarden als resultaat van het betreffende Europese financiële instrument"* (Europese Commissie, 2018) De Nederlandse beleidspraktijk van subsidies en financieringsinstrumenten sluit aan bij deze Europese definitie, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de visievorming rond de nationale investeringsinstelling (Ministerie van Financiën, 2025). In de wereld van intergouvernementele (zoals de EU) en multilaterale financiering (zoals multilaterale ontwikkelingsbanken) maakt men vaak onderscheid tussen financiële additionaliteit (extra middelen) en niet-financiële additionaliteit (extra impact). (Europese Commissie, 2018; Multilateral Development Banks, 2018). We gaan daar voor de doeleinden van dit rapport niet nader op in, maar leggen voor de toepasbaarheid de nadruk op de voorwaarden voor additionaliteit.

3.2 Voorwaarden voor additionaliteit

Een eerste noodzakelijk criterium voor additionaliteit is dat een financiële interventie een investeringskloof door marktfalen dient te adresseren.[1] Er moet dus allereerst een reden zijn voor publieke interventie. Een financierings-kloof kan onder meer bestaan wanneer kapitaalmarkten onderontwikkeld zijn; wanneer de risico's van een project te hoog zijn (of als te hoog worden gezien) voor private financiers; en als regels of beleid verhinderen dat een andere publieke partij financiering verstrekt. (Europese Commissie, 2018). Marktfalen kan bijvoorbeeld gaan om informatie-asymmetrie of toetredingsdrempels die de beschikbaarheid van financiering beperken; coördinatieproblemen; ontbrekende markten; en zogenaamde positieve externe effecten waarbij maatschappelijke baten niet zozeer landen in het financiële rendement (Ministerie van Financiën, 2025). Overigens is het bestaan van

[1] In het Financieel Reglement van de EU, 2012, stond deze bepaling dat financiële instrumenten zich richten op marktfalen of suboptimale investeringssituaties nog als apart criterium naast de eis van additionaliteit. (Regulation (EU, Euratom) No 966/2012>, artikel 140, lid 2, onder a en b)

een financieringskloof niet voldoende om vast te kunnen stellen dat er sprake is van marktfalen: een hoog risico kan een valide reden zijn voor private en publieke partijen om een project niet te financieren. Pas als dit hoge risico herleidbaar is tot een imperfecte markt, is er aanleiding om publieke interventie te overwegen. Nadat is vastgesteld dat er reden is voor publieke interventie, komt de vraag welke vorm deze moet krijgen. Soms is regelgeving nodig, soms een subsidie of andere vorm van overheidsingrijpen (Ministerie van Financiën, 2025). Dit onderzoek beschrijft alleen financiële bijdragen vanuit de Economische Agenda aan investeringen. De keuze voor deze vorm van ingrijpen kan voortkomen uit de aard van het project of uit het ontbreken van andere effectieve overheids-interventies.

Een tweede noodzakelijke voorwaarde voor additionaliteit is dat een bijdrage vanuit de Economische Agenda niet andere publieke of private bijdragen vervangt of verdringt. Een andere publieke partij kan de verantwoordelijkheid hebben om een project te financieren vanuit diens wettelijke taak. Als de Economische Agenda projecten financiert waarvoor een andere partij een wettelijke taak heeft, is onmogelijk hard te maken dat zonder de bijdrage het project niet zou zijn gerealiseerd. Waarschijnlijk is in zo'n geval juist sprake van *substitutie*: de bijdrage uit de Economische Agenda speelt middelen vrij bij de organisaties of overheden die het project anders zouden financieren. Waarschijnlijk realiseren zij daarmee investeringen in hun eigen domein (bijv. wegen, elektriciteitsinfrastructuur of zoetwatervoorziening); of vullen zij daarmee tekorten aan. In dat geval is de bijdrage vanuit de Economische Agenda dus niet additioneel. Ook is het mogelijk dat een andere (publieke of private) partij op andere gronden dan een wettelijke taak al geld beschikbaar heeft voor een project. Ook dan zou sprake zijn van substitutie en kan een bijdrage vanuit de Economische Agenda dus niet additioneel zijn.

Een derde noodzakelijke voorwaarde is dat de bijdrage vanuit de Economische Agenda aantoonbare meerwaarde heeft in het realiseren van het project. Er zijn verschillende manieren om dit te bereiken:

- Het kan zijn - maar is voor additionaliteit niet noodzakelijk - dat er geen enkele andere financiering beschikbaar is. In dat geval ligt de meerwaarde van de bijdrage uit de Economische Agenda voor het realiseren van het project voor de hand.
- Additionaliteit kan ook bereikt worden wanneer een financiële bijdrage juist andere financiers voor hetzelfde project *mobiliseert*. Vaak ziet men dit zelfs als wenselijk. Een kanttekening hierbij: Naarmate het aandeel van de bijdrage van de Economische Agenda groter is, is de kans op additionaliteit ook groter. Het is niet waarschijnlijk dat een zeer kleine bijdrage (bijvoorbeeld 1%) het hele project mogelijk maakt. In het geval van meerdere publieke financiers, zijn *synergie* en *coördinatie* aanvullende factoren. Hier gaat het om de vraag of partijen elkaar aanvullen en of zij dat doen in effectieve samenwerking.
- Daarnaast kan een financiële bijdrage een *demonstrerend effect* hebben; in dat geval overtuigt deze bijdrage investeerders, bedrijven of andere organisaties om (in de toekomst) vergelijkbare activiteiten te ondernemen of financieren. Zowel bij een mobiliserend als bij een demonstrerend effect spreekt men van een *katalyserende rol*.
- Ook is *temporele additionaliteit mogelijk*: dat een project substantieel eerder gerealiseerd kan worden dan zonder de financiële bijdrage mogelijk was geweest (Heinrich, 2014). Daarbij hoort wel dat er heldere en afdwingbare afspraken zijn over het eerdere moment van realisatie van het project.
- Eveneens kan sprake zijn van additionaliteit wanneer de geboden steun zorgt voor *betere kwaliteit* van het project. Te denken valt aan positieve sociale of milieu-impact, of de adoptie van nieuwe technologie voorbij wat in de markt gebruikelijk is. In het kader van de Economische Agenda is dan een relevante vervolgvraag of deze kwaliteit goed aansluit bij de doeleinden van de Economische Agenda. Zo zal esthetische kwaliteit alléén waarschijnlijk onvoldoende aansluiten bij wat de Economische Agenda beoogt te bereiken. Betere kwaliteit kan ook de vorm krijgen van kennisontwikkeling, of sterkere instituties en ecosystemen. Het gaat er dan om precies te zijn om de toegevoegde waarde die de instelling levert door kennis op te bouwen en over te dragen; partijen

met elkaar te verbinden; en het initiatief te nemen tot de ontwikkeling of versterking van instituties. Ook wanneer de bijdrage vanuit de Economische Agenda gepaard gaat met cruciale bestuurlijke steun, is dat onder additionaliteit te scharen (Multilateral Development Banks, 2018).

- Tenslotte noemt de Europese Commissie expliciet de grensoverschrijdende dimensie als een vorm van additionaliteit; dat het project verschillende lidstaten verbindt (Europese Commissie, 2018). In de context van de Economische Agenda is dit te vertalen in een extra *regionale dimensie*.

Ondanks een sterk theoretisch kader rond het begrip additionaliteit, is de praktijk weerbarstig. In hierboven genoemde grijze literatuur van o.a. de Europese Commissie en multilaterale banken wordt ronduit erkend dat het vaststellen van additionaliteit in de praktijk moeilijk, en zelfs onmogelijk kan zijn. Hiervan bestaat ook wetenschappelijke bevestiging (Carter e.a., 2021). Niettemin biedt het theoretische kader handvaten voor beoordeling van concrete gevallen. Hoe dit is toe te passen op de Economische Agenda, laat figuur 3.1 zien.

Figuur 3.1 Additionaliteit toegepast op de Economische Agenda

Een bijdrage uit de Economische Agenda is additioneel wanneer:

- De bijdrage een financieringsgat door marktfalen adresseert; **en**
- Dezelfde financiering niet beschikbaar is vanuit andere private of publieke partijen (vanuit hun wettelijke taak of anderszins); **en**
- De bijdrage aantoonbare meerwaarde heeft in de totstandkoming van het project:
  - Zonder bijdrage was het project in het geheel niet gerealiseerd; of
  - De bijdrage maakt dat het project substantieel eerder wordt gerealiseerd; of
  - De bijdrage heeft een katalyserend effect (mobiliseren, demonstreren); of
  - De bijdrage levert een substantiële verbetering van de kwaliteit; of
  - De bijdrage zorgt voor een extra regionale dimensie

Bron: SEO, gebaseerd op documenten en werkwijzen van o.a. Europese Unie, Multilaterale Ontwikkelingsbanken, ministerie van Financiën (zie literatuurlijst)

4 Soorten infrastructuur

Welke typen infrastructurele investeringen spelen in de regio en welke partijen dragen hierbij verantwoordelijkheid? En wat betekent dat voor bijdragen vanuit de Economische Agenda? We brengen dit in kaart voor energie, transport, digitale infrastructuur, bedrijventerreinen en de watervoorziening.

Infrastructuur kent vele definities. Soms wordt daar alleen transportinfrastructuur onder verstaan (bijvoorbeeld wegen en spoorlijnen) en soms alle fysieke investeringen die voorwaarden scheppen voor de economie en de samenleving (bijvoorbeeld het hoogspanningsnetwerk). In andere gevallen worden ook investeringen meegeteld die (deels) niet fysiek zijn (bijvoorbeeld in kennis). Na overleg met de opdrachtgever definiëren we voor dit onderzoek de volgende typen investeringen als infrastructuur: energie, transport (inclusief spoor en havens), digitale infrastructuur, bedrijventerreinen en de watervoorziening. Niet in de scope van dit onderzoek zijn bijvoorbeeld zeewaterkeringen.

4.1 Energie

Energie-infrastructuur bestaat op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Soorten energiedragers zijn elektriciteit, gas (inclusief waterstof), warmte en brandstoffen. Installaties voor opwekking en winning van energie laten we buiten beschouwing, net als verbindingen voor het aanlanden van Wind op Zee en interconnecties met elektriciteits- en gasnetten van buurlanden. Hieronder bespreken we op hoofdlijnen de verschillende typen infrastructuur in de regio Groningen – Noord-Drenthe op nationaal, regionaal en lokaal niveau, voor elektriciteit, gas, warmte en brandstoffen. We benoemen daarbij actuele plannen voor en verkenningen naar investeringsprojecten.

4.1.1 Nationaal

Het hoogspanningsnetwerk is de basis van de nationale elektriciteitsinfrastructuur in de regio. Staatsbedrijf TenneT is de beheerder van het hoogspanningsnet. Het oplossen van netcongestie en het faciliteren van de groei van de vraag naar elektriciteit vragen de komende jaren om uitbreiding van het elektriciteitsnet. Zo zijn uitbreidingen gepland van de 380kV netten op twee trajecten vanaf Vierverlaten (Programma Energiehoofdstructuur, 2024). In het Ruimtelijk Arrangement Groningen maken provincie en Rijk afspraken over nationale infrastructuur die in Groningen landt, onder andere over ruimtelijke inpassing. Daarbij zet de provincie Groningen in op het ondergronds leggen van tracés. Hierover voert de provincie gesprekken met TenneT en het Rijk (pMiek 2.0, 2025).

De basis van de nationale gasinfrastructuur in Groningen en Noord-Drenthe wordt gevormd door het gassysteem rond het Groningenveld: de bijbehorende transportleidingen, de gasopslagen Norg en Zuidwending en de aansluiting op het landelijke gastransportnet. Hoewel de gaswinning in het Groningenveld is beëindigd, heeft de bestaande gas-infrastructuur een nationaal belang, onder andere met het oog op toekomstige waterstof-voorziening. Gasunie, net als TenneT volledig in eigendom van de Nederlandse Staat, is de aangewezen partij voor onder meer ontwikkeling, onderhoud en beheer van het landelijke gastransportnet.

Tot de gasinfrastructuur van nationaal belang hoort ook de EemsEnergyTerminal voor import van *liquefied natural gas* (LNG). Deze laatste is gedeeld eigendom van Gasunie en de private partij Vopak. Voor verlenging van de faciliteit na 2027 hebben deze partijen een voorlopige investeringsbeslissing genomen. Voor de benodigde zekerheid zijn al lange termijn in- en verkoopcontracten gesloten, en de nationale overheid biedt een garantie voor een deel van de resterende projectrisico's (EemsEnergyTerminal, 2026).

Relatief nieuwe terreinen van gasinfrastructuur betreffen onder andere de productie, opslag en transport van waterstof en CO_2. Waterstof is wordt niet alleen gebruikt als energiedrager maar ook als grondstof voor chemische processen. De industrielocaties Eemshaven en Delfzijl zijn bij de voorkeursgebieden voor grootschalige elektrolyse die het rijk heeft aangewezen in het Programma Energiehoofdstructuur (PEH). Relevante waterstofprojecten met nationale scope zijn de aansluiting van Eemshaven en Delfzijl aan het nationale waterstofnetwerk; en de Energiebuffer Zuidwending voor waterstofopslag in zoutcavernes en transport naar het landelijk waterstofnetwerk. Beide vinden plaats onder verantwoording van Hynetwork, een dochteronderneming van Gasunie.

In het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) werkt de Rijksoverheid samen met provincies, gemeenten en netbeheerders aan het energienetwerk. Het doel is om te zorgen dat grote energieprojecten tijdig worden gesignaleerd, gepand en uitgevoerd. Het MIEK stelt zelf geen financiële middelen ter beschikking, maar wijst wel de weg naar diverse beschikbare nationale subsidie-instrumenten. In tabel 4.1 zijn projecten die in het MIEK zijn opgenomen, als zodanig vernoemd.

Tabel 4.1 Er zijn veel investeringen op nationale schaal in energie-infrastructuur in de regio

Project/gebied	Inhoud/effect	Bedrag/ondergrens	Status
Verzwaring elektriciteitsnet Noord-Nederland[a,b,c]	Elektriciteit	Niet openbaar	In ontwikkeling
Hoogspanningsverbinding Vierlaten-Ens[a,b,c]	Elektriciteit	Niet openbaar	Verkenning
Gasnetwerk Groningen	Gasnetwerk	Niet openbaar	Bestaand
EemsEnergy Terminal[b,d,e]	Import LNG	≥ € 500 mln. bestaande terminal; verlenging niet geraamd[d]	Voorwaardelijk investeringsbesluit verlenging genomen[e]
Waterstofnetwerk Drenthe-Overijssel; en Groningen[b,f,g]	Aansluiten regio aan nationale waterstofnetwerk zodat zeer grote bedrijventerreinen de energie-voorziening kunnen verduurzamen via waterstof	Deel van € 3,8 mrd. landelijk netwerk; deelbedrag onbekend[f]	Voorzien gereed 2029[g]
Hystock Zuidwending[b,h]	Waterstofopslag in zoutcavernes	≥ € 450 mln.[h]	Onbekend

a: Rijksoverheid (2024), PEH.
b: Rijksoverheid (z.d.), MIEK.
c: Provincie Groningen (2025a) en Provincie Drenthe (2025a), pMIEK.
d: Gasunie (2022).
e: EemsEnergyTerminal (2026).
f: Gasunie (2025a).
g: Gasunie (2025b).
h: Rijksbijdrage; totale investering onbekend. Rijksoverheid (2026).

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. documenten en websites. Input van ChatGPT gecheckt en aangepast door SEO.

4.1.2 Regionaal

In de elektriciteits- en gasketens zijn regionale netbeheerders wettelijk verantwoordelijk voor de aanleg, het beheer en onderhoud van distributienetten. In de regio Groningen en Noord-Drenthe is Enexis de aangewezen regionale netbeheerder. Enexis is eigendom van provincies en gemeenten. In de regio is sprake van (verkenningen naar) investeringen in diverse nieuwe of verbeterde infrastructuur, waaronder nieuwe hoog- en middenspanningstations. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij TenneT en Enexis. Tot elektriciteitsinfrastructuur kunnen ook grootschalige batterijen gerekend worden. Verschillende projecten met voorziene aansluiting van megabatterijen op het hoogspanningsnet zijn gepland of in aanbouw.

Er zijn verschillende regionale initiatieven op het gebied van waterstof, groen gas en CO_2-afvang. In Delfzijl produceert Nobian waterstof. Verschillende andere partijen hebben plannen voor de productie van waterstof in de Eemshaven en Delfzijl. De aanwezigheid van grote industriebedrijven die potentieel waterstof kunnen afnemen, is één van de redenen dat deze locaties zeer geschikt zijn voor waterstofproductie. Om naast de industrieclusters Delfzijl en Eemshaven ook andere bedrijvigheid in de regio toegang tot waterstof te geven, onderzoeken de provincies Groningen en Drenthe de mogelijkheden voor regionale aftakkingen van het nationale waterstofnetwerk. De Hydrogen Valley Campus Europe is een voorbeeld van *kennis*infrastructuur op het gebied van waterstof; een samenwerkingsverband van bedrijven, overheden, onderwijs- en kennisinstellingen gericht op de regio Noord-Nederland.

Groen gas heeft de aandacht van beide provincies. De provincie Groningen heeft de ambitie uitgesproken om de productie van groen gas te verhogen en daarvoor de nodige infrastructuur te realiseren. (Provincie Groningen, juni 2026). De provincie Drenthe heeft onderzoek naar het vergroten van groen gas productie en het versterken van de keten opgenomen in het provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK). Groen gas kan via het bestaande aardgasnetwerk getransporteerd en opgeslagen worden. Daarmee heeft Gasunie een belangrijke rol. Tenslotte werkt een aantal partijen samen aan de realisatie van een regionaal CO_2-netwerk in en tussen de industrieclusters Delfzijl en Eemshaven, als onderdeel van het CO_2-afvangproject CO_2nstance.

In de brandstoffenketen is vooral sprake van business-as-usual. Voorbeelden van productie en opslag zijn onder andere Vopaks tankterminal met aanlegplaats voor schepen; EcoFuels' productielocatie van biodiesel in Eemshaven; en Finco's opslagdepots voor benzine, bioethanol en/of diesel in stad Groningen en in Farmsum/Delfzijl. Distributie in de regio gebeurt via vaarwegen, wegen en spoor. Wat betreft investeringen is relevant dat de provincie Groningen onderzoek doet naar een mogelijk tracé in de zone Eemshaven-Delfzijl voor bundeling van buizen voor ondergronds transport van onder andere (circulaire) brandstoffen.

Rond de nieuwe Wet Collectieve Warmte speelt de mogelijke oprichting van regionale publieke warmtebedrijven. De Wet Collectieve Warmte treedt vanaf dit jaar gefaseerd in werking. Vanuit deze context wordt gewerkt aan de oprichting van een regionaal publiek warmtebedrijf voor de provincies Drenthe en Overijssel. Hierbij is naast deze provincies en de Nationale Deelneming Warmte/Energie Beheer Nederland, onder andere ook Enexis betrokken. De provincie Groningen verkent eveneens een regionaal publiek warmtebedrijf dat meerdere gemeenten kan ondersteunen bij het ontwikkelen, aanleggen en exploiteren van warmtenetten. Los van de oprichting van deze publieke warmtebedrijven is een onderzoek gaande naar een warmtetransportleiding die de Eemsregio met Groningen kan verbinden (provincie Groningen 2025; provincie Drenthe 2025).

Tabel 4.2 Selectie van investeringen in energie-infrastructuur met regionale scope

Project/gebied	Inhoud/effect	Totale investering /ondergrens	Status
Regionale waterstof tracés – diverse gemeentes[a]	Aftakkingen van nationale waterstofnetwerk	Onbekend	Onderzoek, ontwerp
Djewels, Delfzijl[b,c]	Productie groene waterstof voor e-methanol in 20MW electrolyser	€ 83 mln. totale investering CAPEX[b]	Ontwikkeling, verwacht in werking 2027
Regionale distributienetten elektriciteit en gas[d]	Elektriciteit en gas, onderhoud en uitbreiding	Onbekend; indicatie enkele honderden miljoenen in 2026[d]	Bestaand
Ondergronds brengen diverse 110kV tracés[a]	Ondergronds brengen 110kV-tracés ter compensatie van nieuwe 220/380kV tracés	Onbekend	Verkenning i.h.k.v. Arrangement
Buizenzone, Eemshaven-Delfzijl[e]	Bundeling van buisleidingen voor gassen, vloeistoffen en energie	Onbekend	Onderzoek naar aanwijzing provinciaal buisleidingen tracé
Regionaal publiek warmtebedrijf Drenthe-Overijssel[f]	Warmtebedrijf	Totale financieringsbehoefte tot 2050 ca. € 4 mrd. voor 160.000 aansluitingen, waarvan 20% in Drenthe.[g,h]	In ontwikkeling
Warmtesysteem Eemsregio-Groningen[i]	Warmtetransportleiding	Onbekend	Verkennings-/ontwerpfase
CO2nstance Eemhaven-Delfzijl[a]	Regionaal netwerk voor het verzamelen en transporteren van afgevangen CO2	Onbekend	'Voorgedragen voor MIEK'
GIGA Leopard te Delfzijl[j]	Grootschalige batterij (300 MW)	€ 300 mln.	In aanbouw, verwacht operationeel 2027
Vergroten productie Groen Gas Drenthe[a]	Groen Gas keten	Nog geen investeringsproject/raming	Onderzoek

a: Provincie Groningen (2025a) en Provincie Drenthe (2025a), pMIEK.
b: H2Valleys (z.d.).
c: Djewels (z.d.).
d: Enexis Holding N.V. (2026).
e: Provincie Groningen (2026a).
f: EBN (z.d.).
g: Provincie Drenthe (2025b).
h: Redactie 1Twente (2026).
i: Provincie Groningen (2025c), uitvoeringsprogramma pMIEK Groningen 2.0, p. 16.
j: GIGA Storage (2025).

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. diverse documenten en websites. Input van ChatGPT gecheckt en aangepast door SEO. Een uitgebreidere versie van deze tabel is te vinden in bijlage A.

4.1.3 Lokaal

Op lokaal niveau wordt op veel plaatsen decentraal duurzame energie opgewekt. Ook de productie van groen gas vindt op lokale schaal plaats. Omdat we de winning en opwekking van energie buiten scope hebben geplaatst voor deze paragraaf, gaan we niet nader in op deze activiteiten. Warmtenetten zijn eveneens vaak lokaal van aard. Lokale warmtenetten in ontwikkeling zijn onder meer te vinden in Veendam en Zuidwolde. (MIEK, interactieve kaart, 2026)

De ontwikkeling van energiehubs kan in potentie bijdragen aan optimale benutting van het net. Dit gaat om slimme lokale energiesystemen, waar vraag, aanbod, opslag in een lokaal netwerk aan elkaar zijn verbonden. Het grotere netwerk wordt daardoor minder belast. Over het algemeen zijn energiehubs in de regio nog in de verkennings- of ontwikkelingsfase. De Gemeente Groningen loopt voorop met verschillende pilots van Groningen Stroomt Door en EnergieLandschap Lageland. Naast stad Groningen, zijn Eemshaven, Oosterhorn en Cluster 6 (rond Meeden) aanbevolen als kansrijke locaties voor energiehubs. (Witteveen+Bos, 2025)

Tabel 4.3 Selectie van investeringen in energie-infrastructuur met lokale scope

Project/gebied	Inhoud/effect	Bedrag/ondergrens	Status
Warmtenet Veendam (P) – onderzoek[a]	Warmtenet: Inzet restwarmte bedrijven voor verwarmen woningen	Investeringsraming onbekend	Onderzoek
Proeftuin Zuidwolde[b]	Warmtenet	≥ € 4 mln. rijksbijdrage; totale investering onbekend [b]	Uitvoering, naar verwachting gereed in 2028
Gemeente Groningen, Programma Groningen Stroomt Door, diverse locaties[c]	Energiehubs voor bedrijventerreinen	€ 65.000 onderzoeksbudget; hubs niet geraamd [c]	Onderzoeken
Energielandschap LageLand[d]	Grootschalige energiehub, natuurinclusief energielandschap	Ca. € 210 mln. totaal (indicatie), eerste fase € 67 mln. [d]	Investeringsbesluit eerste fase goedgekeurd door gemeenteraad

a: Enpuls (z.d.).
b: Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (z.d.).
c: ENTRANCE (z.d.).
d: Gemeente Groningen (2025a).

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. diverse documenten en websites. Input van ChatGPT gecheckt en aangepast door SEO.

4.1.4 Overwegingen voor en tegen bijdragen vanuit de Economische Agenda

Op het gebied van energie-infrastructuur bestaat een grote noodzaak voor investeringen, mede met het oog op de energietransitie. Voor de afweging of een bijdrage vanuit de Economische Agenda gewenst is, maken we onderscheid tussen energie-infrastructuur op nationaal, regionaal en lokaal niveau:

- **Nationaal:** Voor een groot deel van de energie-infrastructuur van nationaal belang of schaal geldt dat de wettelijke taak belegd is bij TenneT of Gasunie. De financiële schaal van de projecten overstijgt bovendien in de regel de budgetten van de Economische Agenda. Een bijdrage uit de Economische Agenda ligt niet voor de hand.
- **Regionaal:**

- Voor een aanzienlijk deel van de regionale energie-infrastructuur hebben Enexis en Gasunie de wettelijke taak om te voorzien in aanleg en onderhoud. Daar is een bijdrage vanuit de Economische Agenda niet passend. Soms kan de wens bestaan om een bepaalde voorkeursvariant uit te voeren, waarmee naast de strikt noodzakelijke ingreep met extra investeringen ook andere maatschappelijke doelen worden bereikt. Dat kan een reden zijn om een bijdrage vanuit de Economische Agenda nader te overwegen, mits die maatschappelijke impact heeft op de doelen van de Economische Agenda.
- Op terreinen waar mogelijk nog geen wettelijke taak voor andere instellingen bestaat, is ruimte om een bijdrage uit de Economische Agenda te overwegen, mits de omvang van het project in verhouding staat tot het budget van de Economische Agenda. Te denken valt aan regionale projecten ter versterking van de waterstofketen, afhankelijk van hoe hoog de kosten hiervan naar verwachting zullen zijn, of initiatieven die andere waardeketens helpen opstarten of versterken, bijvoorbeeld voor groen gas.
- Een specifieke categorie is productie van energiedrager waterstof en de ontwikkeling van grootschalige batterij-opslag. Hier is allereerst de vraag relevant of de inzet van publieke middelen gerechtvaardigd is en niet private middelen verdringt. Vervolgens waarom het ene private initiatief wel, en het andere niet op publieke steun kan rekenen. En tenslotte in hoeverre substitutie dreigt van Europese, rijks- en/of provinciale subsidies, of dat juist sprake kan zijn van een katalyserend effect.

- **Lokaal:** Lokale warmtenetten en energiehubs zijn veelal nog in verkennende fases of in ontwikkeling. Soms nemen gemeenten een voortrekkersrol en/of verstrekken eerste financiering. Het is voorstelbaar dat een bijdrage uit de Economische Agenda verschil kan maken; dit zou in het bijzonder lonen als daarmee de kennisinfrastructuur versterkt wordt, van het project een demonstratie-effect uitgaat met positieve spillovers in de regio, en projecten versneld worden.

Adviezen en overwegingen bij energie-investeringen:

- Nationale scope: Veelal wettelijke taak; zeer grote investeringsbedragen; baten vallen ook/grotendeels buiten de regio. In beginsel geen bijdrage vanuit de Economische Agenda.
- Regionale scope: Zeer divers veld. Deels wettelijke taak, deels markt, deels marktfalen. Potentie voor versterken ketens, kennis. Per project bezien op basis van het stappenplan in hoofdstuk 5.
- Lokale scope: Bijdrage Economische Agenda te overwegen mits er bovenlokale effecten optreden, bijvoorbeeld als de bijdrage bovenlokale samenwerking en kennisdeling mogelijk maakt. Investeringen met bovenlokale effecten per project bezien op basis van het stappenplan in hoofdstuk 5.

4.2 Transport

Transportinfrastructuur in Groningen en Noord-Drenthe

Regionale opgave

De bereikbaarheid van Groningen en Noord-Drenthe over weg, spoor en water is een belangrijke randvoorwaarde voor de regionale economie. Voor het goederenvervoer spelen onder meer de Eemshaven en de haven van Delfzijl een belangrijke rol. Ook de Hoofdvaarweg Lemmer-Delfzijl, de rijkswegen A7 en A28 en de provinciale weg N33 zijn belangrijke transportverbindingen. Voor het personenvervoer zijn naast een goed wegennetwerk goede spoor- en OV-verbindingen van belang. In de Economische Agenda worden onder meer de Lelylijn, de Nedersaksenlijn en betrouwbaar regionaal openbaar vervoer genoemd als belangrijke voorwaarden voor economische ontwikkeling van de regio.

Verantwoordelijkheden
De verantwoordelijkheid voor de transportinfrastructuur ligt bij verschillende partijen. Rijk en provincie zijn verantwoordelijk voor respectievelijk nationale en regionale infrastructuur. Rijkswaterstaat beheert onder meer rijkswegen en rijksvaarwegen, ProRail de hoofdspoorinfrastructuur en de provincie regionale wegen en openbaar vervoer. Groningen Seaports beheert de havengebieden van Delfzijl en de Eemshaven.

Investeringen
De komende jaren staan omvangrijke investeringen in de transportinfrastructuur in Groningen op de planning (zie tabel 4.1). Voor de N33 Noord tussen Appingedam en de Eemshaven is € 252,5 miljoen beschikbaar en is een MIRT-verkenning gestart.[2] Voor de Nedersaksenlijn, die Groningen via Emmen met Twente moet verbinden, is ook een verkenning gestart[3] en is circa 2 miljard euro gereserveerd.[4] De mogelijke investeringen in beide projecten staan nog niet vast en zijn mede afhankelijk van politieke en budgettaire afwegingen op nationaal niveau. Ook wordt de Lelylijn onderzocht, een nieuwe spoorverbinding tussen Groningen/Leeuwarden en Lelystad. De aanlegkosten worden op minimaal € 14,5 miljard geschat, maar de financiering is nog niet rond. Verder wordt 16,5 miljoen euro geïnvesteerd in de nieuwe Paddepoelsterbrug in Groningen, waarvan de bouw naar verwachting in 2027 begint.

Overwegingen voor en tegen bijdragen vanuit de Economische Agenda

- Bij grote infrastructurele projecten voor transport is de benodigde investering over het algemeen groter dan wat mogelijk is met de financiële middelen vanuit de Economische Agenda. Het is daarmee minder waarschijnlijk dat een investering vanuit de Economische Agenda het betreffende project mogelijk maakt. Het financieren vanuit de Economische Agenda ligt in dat geval niet voor de hand.
- Bij kleinere infrastructurele projecten voor transport kan een investering vanuit de Economische Agenda soms wel het verschil maken. Wanneer er daarnaast een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is gedaan die laat zien dat het betreffende project een positieve bijdrage levert aan de regio is dat een reden om wel in het project te investeren. Wanneer projecten echter uitsluitend een lokale scope hebben ligt een bijdrage vanuit de Economische Agenda minder voor de hand, omdat het bij de Economische Agenda gaat om de hele regio of een groot deel daarvan.

Adviezen en overwegingen bij investeringen in transportinfrastructuur:
Veelal gaat het om een wettelijke taak voor andere partijen maar zij hebben geen plicht om specifieke projecten te realiseren. De investeringsbedragen zijn met name bij verbindingen met andere gebieden te groot om een substantiële bijdrage van de Economische Agenda te kunnen leveren. Bovendien vallen de baten van deze projecten deels buiten de regio. Daarom is het advies om geen bijdragen te leveren aan verbindingen met andere regio's. Voor transportprojecten die ten goede komen aan een groot deel van de regio is een bijdrage vanuit de Economische Agenda te overwegen. Wel dreigt het risico van substitutie van andere publieke bijdragen. Daarom is aan te raden om te focussen op investeringen in transportinfrastructuur die voorwaardelijk zijn voor het slagen van andere projecten van de Economische Agenda. Mogelijke bijdragen zijn per project te bezien op basis van het stappenplan in hoofdstuk 5.

2 https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2026/01/13/beperkte-mogelijkheden-om-te-investeren-in-infrastructuur
3 Ministerie van IenW (2026).
4 https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/10/08/staatssecretaris-aartsen-geeft-startsein-nedersaksenlijn

Tabel 4.4 Er zijn omvangrijke investeringen voorzien in de transportinfrastructuur in Groningen en Noord-Drenthe

Project / gebied	Inhoud / effect	Totale investering / ondergrens	Status
N33 Midden (Zuidbroek-Appingedam) [a]	Verdubbeling van de N33 tussen Zuidbroek en Appingedam. Gericht op betere bereikbaarheid, doorstroming en verkeersveiligheid. Het project lag sinds 2021 stil door financiële tekorten en stikstofproblematiek.	€ 201,9 mln. (budget)	Herstart planvorming; overeenkomst voorzien najaar 2026
N33 Noord (Appingedam-Eemshaven), inclusief oeververbinding [a]	MIRT-verkenning naar verbreding van de N33 en verbetering of vervanging van de oeververbinding over het Eemskanaal. Moet bereikbaarheid en verkeersveiligheid verbeteren; een aquaduct is een van de te onderzoeken oplossingen.	€ 252,5 mln. (budget)	MIRT-verkenning gestart
Nieuwe Paddepoelsterbrug - gemeente Groningen [b,c]	Hoge vaste brug over het Van Starkenborgh-kanaal met hellingbanen voor fietsers en voetgangers. Herstelt de verbinding die sinds de aanvaring en verwijdering van de oude brug in 2018 ontbreekt.	€ 16,5 mln.	Bouw voorzien 2027; oplevering 2028
Nedersaksenlijn - Groningen-Emmen-Twente [d,e]	Nieuwe spoorverbinding van Groningen via Veendam, Stadskanaal, Ter Apel en Emmen naar Twente. Combineert nieuw en bestaand spoor; verkort reistijden en verbetert de bereikbaarheid van werk, onderwijs en voorzieningen. Een deel van het tracé ligt buiten Groningen en Noord-Drenthe.	Ca. € 2,1 mld. (hele lijn)	In Verkenningsfase
Lelylijn - Groningen/Lelystad [f,g]	Beoogde nieuwe spoorverbinding tussen Groningen/Leeuwarden en Lelystad, met snellere verbinding naar de Randstad. Tracé en stations liggen nog niet vast. De kostenraming omvat het volledige traject, ook buiten Groningen en Noord-Drenthe.	Min. € 14,5 mld. (hele lijn)	Onderzoek; geen aanlegbesluit

a: Tweede Kamer (2026).
b: Gemeente Groningen (2025b).
c: Gemeente Groningen (z.d.).
d: Ministerie van IenW (2026).
e: Nedersaksenlijn (z.d.).
f: Rijksoverheid (2026).
g: Project Lelylijn (2026).

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. diverse documenten en websites. Input van ChatGPT gecheckt en aangepast door SEO.

4.3 Digitale infrastructuur

Digitale infrastructuur in Groningen en Noord-Drenthe

Regionale opgave
Een snelle en betrouwbare digitale infrastructuur is een steeds belangrijkere voorwaarde voor economische ontwikkeling en het functioneren van de samenleving. De Economische Agenda zet daarom in op een innovatieve digitale kennisinfrastructuur en de ontwikkeling en toepassing van nieuwe digitale technologieën, vooral op het gebied van data en kunstmatige intelligentie (AI). Tegelijkertijd is de digitale bereikbaarheid nog niet overal op orde. In 2026 beschikten enkele duizenden adressen in de provincie Groningen, vooral in het buitengebied, nog niet over een snelle internetverbinding (Provincie Groningen, 2026).

Verantwoordelijkheden
De verantwoordelijkheid voor de digitale infrastructuur ligt in Nederland met name bij marktpartijen. Telecombedrijven leggen het grootste deel van de vaste en mobiele netwerken aan en beheren deze. Het Rijk is verantwoordelijk voor het beleid en stelt onder meer eisen aan de betrouwbaarheid en veiligheid van digitale netwerken. De Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) en de Autoriteit Consument & Markt (ACM) houden toezicht. Provincies hebben vooral een stimulerende en faciliterende rol. Bij grootschalige publieke kennisinfrastructuur, zoals de Nederlandse AI-fabriek, werken het Rijk, regionale overheden, kennisinstellingen en andere organisaties samen aan de ontwikkeling en uitvoering.

Investeringen
Er wordt daarnaast fors geïnvesteerd in de digitale infrastructuur. Voor de Nederlandse AI-fabriek in Groningen is circa 200 miljoen euro beschikbaar, waarvan 60 miljoen euro vanuit de Economische Agenda. Deze middelen worden gebruikt om een AI-supercomputer en een expertisecentrum te realiseren op de Zernike campus in Groningen. Voor snel internet in het Groningse buitengebied is vanuit de Economische Agenda reeds 25 miljoen euro toegekend voor glasvezelaansluitingen (Provincie Groningen, 2026). Ook vinden grote private investeringen plaats in de regio. QTS kondigde in 2025 een investering van 1,4 miljard euro aan in een nieuw hyperscale datacenter in de Eemshaven (Groningen Seaports, 2025).

Tabel 4.5 Er zijn grote publieke en private investeringen in digitale en AI-infrastructuur

Project / gebied	Inhoud / effect	Totale investering / ondergrens	Status
Nederlandse AI-fabriek - Groningen [a,b,c]	Nationale AI-infrastructuur met een AI-supercomputer, datacenter en expertisecentrum. Bedrijven, onderzoekers, onderwijs en overheden krijgen toegang tot hoogwaardige rekenkracht en ondersteuning voor ontwikkeling en training van AI-toepassingen.	Ca. € 200 mln.	In uitvoering; volledig operationeel begin 2028
Snel internet buitengebied Groningen [a,d]	Aanpak voor aansluiting van adressen, vooral in het buitengebied, die nog geen goede snelle internetverbinding hebben.	Max. € 25 mln. (reservering Economische Agenda)	Voorbereiding; marktconsultatie 2026
QTS hyperscale-datacenter - Eemshaven [a,e,f]	Nieuw grootschalig hyperscale-datacenter in de Eemshaven. Private investering in datacentercapaciteit; de Economische Agenda financiert volgens haar eigen kader geen commerciële datacenters.	€ 1,4 mld. (privaat)	In ontwikkeling; vergunning verleend 2026

a: Economische Agenda (2025).
b: Nij Begun (2026).
c: Nederlandse AI-fabriek (2026).
d: Provincie Groningen (2026d).
e: Groningen Seaports (2026a).
f: Provincie Groningen (2026e).

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. diverse documenten en websites. Input van ChatGPT gecheckt en aangepast door SEO.

Overwegingen voor en tegen bijdragen vanuit de Economische Agenda

- Digitale infrastructuur zoals snel internet wordt in Nederland grotendeels door marktpartijen aangelegd, wat een reden vormt om daar in het algemeen geen middelen vanuit de Economische Agenda voor te gebruiken. Tegelijkertijd zijn er in landelijke gebieden van Groningen nog enkele duizenden adressen zonder toegang tot snel internet, doordat het niet rendabel is voor marktpartijen om hier de benodigde verbindingen aan te leggen. De Economische Agenda stelt dat iedereen in de regio toegang moet hebben tot snel en betrouwbaar internet. Het realiseren van dit doel kan door middelen vanuit de Economische Agenda in te zetten voor aanleg van de benodigde verbindingen.
- Investeringen vanuit de Economische Agenda kunnen ook andere investeringen mobiliseren, zoals te zien bij de AI-fabriek, waar het Rijk en de EU ook in mee investeren. Digitale technologieën worden gezien als kans voor de ontwikkeling van de regionale economie, en de Economische Agenda kan hier een bijdrage aan leveren door het mobiliseren van middelen. Daarbij geldt wel dat de middelen uit de Economische Agenda niet zijn bedoeld om bestaande private financiering of bedrijfsrisico's over te nemen. Door de huidige grote interesse in AI moet goed worden gekeken of er geen private partijen zijn die bereid zijn dergelijke investeringen te doen.

Adviezen en overwegingen bij digitale infrastructuur:
Dit is een taak voor marktpartijen; het is ongewenst om private financiering of bedrijfsrisico's over te nemen. Daarom is het advies om niet bij te dragen aan deze investeringen, tenzij er sprake is van bijzondere situaties. Een voorbeeld is de toegang tot snel internet die ongelijk is verdeeld binnen de regio. Een ander bijzonder geval treedt op als bijdragen van de Economische Agenda andere investeerders mobiliseren en katalyserend werken op andere investeringen. Bij deze bijzondere investeringen moet het gaan om projecten met bovenlokale effecten. Deze specifieke soorten investeringen kunnen per project worden bezien op basis van het stappenplan in hoofdstuk 5.

4.4 Bedrijventerreinen

Bedrijventerreinen in Groningen en Noord-Drenthe

Regionale opgave
Voor goed functionerende bedrijventerreinen komen verschillende typen infrastructurele investeringen samen. Bereikbaarheid en energie-, water- en digitale infrastructuur zijn allemaal belangrijke vestigingsvoorwaarden. Veel bedrijventerreinen in Groningen zijn verouderd en moeten volgens de Economische Agenda worden geherstructureerd, verduurzaamd en slimmer ingericht, met onder meer een goede energiehuishouding en duurzame watervoorziening. De provincie wil dat bedrijventerreinen fysiek en digitaal bereikbaar, groen en klimaatbestendig zijn (Provincie Groningen, 2026). Een belangrijk knelpunt is de energie-infrastructuur. Door de groeiende elektriciteitsvraag is op verschillende plekken sprake van netcongestie, waardoor nieuwe of zwaardere aansluitingen voor bedrijven niet altijd direct mogelijk zijn.[5]

Verantwoordelijkheden
De verantwoordelijkheid is verdeeld over verschillende partijen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inrichting van lokale en regionale bedrijventerreinen. De provincies hebben vooral een stimulerende en coördinerende rol bij herstructurering en verduurzaming (Provincie Groningen, 2026). Netbeheerders zijn verantwoordelijk voor aanleg, onderhoud en uitbreiding van het elektriciteitsnet. Provincie, gemeenten en netbeheerders werken daarnaast samen aan uitbreiding van de energie-infrastructuur en aan oplossingen zoals energiehubs, waarbij bedrijven lokaal energie kunnen delen en beter gebruikmaken van de beschikbare netcapaciteit.[6]

Investeringen
Ook op en rond bedrijventerreinen wordt geïnvesteerd in wegen, terreinontwikkeling en energie- en leiding-infrastructuur. Groningen Seaports voorziet bijvoorbeeld een totale investering van circa 38 miljoen euro in het bedrijventerrein Heveskes. Voor Circulands, voorheen Oosterhorn-Zuid, bedraagt de geplande investering circa 43 miljoen euro , waarvan eind 2025 26,5 miljoen euro was gerealiseerd. Daarbij gaat het onder andere om terreinontwikkeling, kabels en leidingen en infrastructuur voor stoom, waterstof en perslucht (Groningen Seaports, 2025). Voor een nieuwe kade in de Eemshaven, die een vaste vaarverbinding met Noorwegen mogelijk moet maken, is de financiering rond. De investering bedraagt circa 76 miljoen euro. Hiervan komt 36 miljoen euro uit de

5 https://www.enexis.nl/nieuws/2026/07/update-netcapaciteit-juli
6 https://www.provinciegroningen.nl/actueel/nieuws/nieuwsartikel/provincie-groningen-werkt-aan-toekomstbestendige-energie-infrastructuur/

Economische Agenda van Nij Begun en 40 miljoen euro van Groningen Seaports.[7] Daarnaast financieren het Rijk en beide provincies de oprichting van de Herstructureringsmaatschappij Drenthe Groningen, met als doel om bedrijventerreinen te verduurzamen en te revitaliseren. Voorzien is dat de Economische Agenda deze financiering verdubbelt en daarbij extra aandacht vraagt voor de regio's Noord-, Midden- en Oost-Groningen (Economische Agenda, 2026). Groningen en Drenthe hebben in 2026 gezamenlijk 10 miljoen euro startkapitaal beschikbaar gesteld voor de Herstructureringsmaatschappij Drenthe-Groningen, die investeringen in verouderde bedrijventerreinen moet aanjagen (Provincie Groningen, 2026). Het doel binnen de Herstructureringsmaatschappij Drenthe-Groningen is om deze middelen revolverend in te zetten.

Tabel 4.6 Er wordt veel geïnvesteerd in infrastructuur op en rond bedrijventerreinen

Project / gebied	Inhoud / effect	Totale investering / ondergrens	Status
Gebiedsontwikkeling Oostpolder - Eemshaven [a,b]	Ontwikkeling van een nieuw grootschalig bedrijventerrein direct ten zuiden van de Eemshaven voor onder meer waterstofbedrijven, batterijfabrieken, datacenters en andere hightechbedrijven. De projectorganisatie regisseert ook aanleg van kabels en leidingen.	€ 325 mln. (krediet)	In uitvoering; beroepsprocedure PIP loopt
Heveskes - Groningen Seaports, Delfzijl [c]	Ontwikkeling van 45 hectare voor het biobased chemiecluster. Investeringen omvatten onder meer ophoging van terreinen, een tweede toegangsweg en kabel- en leidingtracés; het terrein wordt gekoppeld aan havenfaciliteiten en het Chemie Park Delfzijl.	Ca. € 38 mln. (gepland)	In uitvoering
Circulands (voorheen Oosterhorn-Zuid) - Groningen Seaports, Delfzijl [c]	Ontwikkeling van een circulair industriepark voor groene chemie en circulaire industrie. Pijpleiding- en utiliteitsinfrastructuur moet uitwisseling van reststromen, warmte en gassen mogelijk maken; daarnaast worden stoom-, waterstof- en persluchtvoorzieningen ontwikkeld.	Ca. € 43 mln. (gepland)	In uitvoering
Nieuwe kade Westpier Eemshaven - Groningen Seaports [d]	Nieuw haventerrein met vaste kade voor een structurele verbinding met Arendal (Noorwegen), voor personen- en goederenvervoer. De locatie sluit aan op bestaande weg- en spoorinfrastructuur en biedt extra logistieke capaciteit.	Ca. € 76 mln.	In voorbereiding; vaarverbinding voorzien in 2028

a: Provincie Groningen (2025d).
b: Provincie Groningen (2026c).
c: Groningen Seaports (2026a).
d: Groningen Seaports (2026b).

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. diverse documenten en websites. Input van ChatGPT gecheckt en aangepast door SEO.

7 https://www.groningen-seaports.com/nieuws/positief-besluit-nieuwe-kade-maakt-vaarverbinding-tussen-eemshaven-en-arendal-mogelijk/

Overwegingen voor en tegen bijdragen vanuit de Economische Agenda

- De verantwoordelijkheid voor investeringen in infrastructuur op en rond bedrijventerreinen ligt in beginsel bij andere partijen dan de Economische Agenda. Dit maakt het waarschijnlijker dat een bijdrage vanuit de Economische Agenda een bijdrage uit andere bronnen vervangt.
- Wanneer bijdragen vanuit de Economische Agenda voor een verdere verbetering kunnen zorgen, bovenop wat er anders mogelijk zou zijn, en dat het aantrekkelijker wordt voor bedrijven om zich op bedrijventerreinen in de regio te vestigen of om hun activiteiten uit te breiden, dan kan er alsnog sprake zijn van additionaliteit door verbetering.

Adviezen en overwegingen bij investeringen in bedrijventerreinen:
Door het risico van substitutie is het advies om alleen bij te dragen aan specifieke soorten projecten: investeringen gerelateerd aan externe effecten (energiehubs), extra verbeteringen bij bestaande projecten die een katalyserend effect hebben op andere investeringen; en projecten in focusregio's. Deze specifieke soorten investeringen kunnen per project worden bezien op basis van het stappenplan in hoofdstuk 5.

4.5 Watervoorziening

Watervoorziening in Groningen en Noord-Drenthe

Regionale opgave
De watervoorziening in de provincie Groningen en Noord-Drenthe is van groot belang voor inwoners en bedrijven, maar staat onder druk. In de zomermaanden zijn er vaak tekorten aan zoetwater; en grondwater en oppervlaktewater waaraan zoetwater wordt onttrokken zijn vervuild (Provincie Groningen, 2024, 2026). Daarbij gaat het niet alleen om drinkwater, maar ook om koel- en proceswater voor industriële bedrijven en beregening door de landbouw. In het stroomgebied van de Eems was in 2023 de akkerbouw een relatief grote gebruiker van grondwater, terwijl de industrie vooral zout oppervlaktewater en weinig zoet oppervlaktewater gebruikte (CBS, 2025). De druk op de watervoorziening zal naar verwachting toenemen. De vraag neemt toe en het aanbod is onvoldoende door verdroging. In de zomer komt het zoetwater van de provincie grotendeels uit het IJsselmeer (Provincie Groningen, 2026).

Verantwoordelijkheden
De verantwoordelijkheid voor zoetwater ligt bij verschillende partijen. De waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest beheren het oppervlaktewater.[8] Bij grondwater heeft de provincie een belangrijke rol, onder meer door doelen vast te stellen, maatregelen uit te voeren, te monitoren, vergunningen te verlenen en ruimtelijke ontwikkelingen te regisseren (Provincie Groningen, 2024). Waterbedrijf Groningen levert drinkwater in de provincie Groningen en een deel van Noord-Drenthe; WMD Drinkwater in de overige delen van Noord-Drenthe. North Water levert water aan de industrie. Naast drinkwater maken bedrijven in de landbouw en de industrie gebruik van grond- en oppervlaktewater via eigen winning.

[8] Daarnaast omvat het waterschap Drents Overijsselse Delta een klein deel van Noord-Drenthe.

Investeringen

Er wordt veel geïnvesteerd in de zoetwatervoorziening, zowel in drinkwater als voor de industrie. Zo investeert Waterbedrijf Groningen 327 miljoen euro in de drinkwatervoorziening, onder meer in leidingen en installaties.[9] Tabel 2.1 laat voorbeelden zien van afzonderlijke projecten van meer dan tien miljoen euro, ook van andere partijen dan Waterbedrijf Groningen. De investering door North Water wordt mede gefinancierd door het Nationaal Programma Groningen (6,5 miljoen euro) en het Joint Transition Fund (9,6 miljoen euro).[10]

Tabel 4.7 Er zijn diverse plannen om de zoetwatervoorziening uit te breiden, deels in uitvoering

Project / gebied	Inhoud / effect	Totale investering / ondergrens	Status
Vernieuwing en uitbreiding productielocatie Sellingen – Waterbedrijf Groningen[a,b]	Drinkwaterproductielocatie. De productiecapaciteit stijgt. Nieuw filtergebouw, vernieuwing winningen, renovatie waterreservoirs, pompgebouw.	> € 30 mln.	In uitvoering; oplevering voorzien rond 2028
Drinkwatertransportleiding Onnen–Ruischerbrug – Waterbedrijf Groningen[c]	Nieuwe drinkwatertransportleiding van circa 10 km. Grotere capaciteit naar Groningen-stad en Noord-Groningen.	> € 13 mln.	Grotendeels gerealiseerd
Duurzame Watervoorziening Delfzijl (DWD)–North Water[d,e]	Collectief systeem voor industriewater en demiwater. Vervangt drinkwatergebruik voor industriële toepassingen door duurzamere waterbronnen.	>= € 40 mln. (project-financiering; totaal niet openbaar)	Geopend in juni 2026
Programma Zandgronden Noord-Nederland; Ruimte voor water – maatregel 3.1 *Vooral Noord-Drenthe*[f]	Deltaprogramma-Zoetwatermaatregel: grondgebruik wordt aangepast zodat meer ruimte ontstaat om water vast te houden en beschikbaarheid in droge perioden te verbeteren.	€ 22 mln.	Programma-periode 2022–2027
Programma Zandgronden Noord-Nederland; Afkoppelen verhard oppervlak naar bergings- of infiltratievoorziening – maatregel 1.5A *Aa en Hunze, Assen, Groningen, Noordenveld, Tynaarlo*[f]	Regenwater wordt lokaal geborgen en geïnfiltreerd in plaats van snel afgevoerd. Draagt bij aan grondwateraanvulling en beschikbaarheid van zoetwater in droge perioden.	€ 11,5 mln.	Programma-periode 2022–2027

a: TED (2026b), kennisgeving 548333-2026; geraamde waarde filtergebouw € 30 mln.
b: Waterbedrijf Groningen (z.d.).
c: TED (2026a), kennisgeving 547243-2026; betreft drie van de vier trajecten.
d: NWB Bank (2024), Jaarverslag 2023, pp. 49–50; lening van € 40 mln. en koppeling aan DWD.
e: North Water (2026), opening Duurzame Watervoorziening Delfzijl.
f: Gemeente Aa en Hunze et al. (2021), bijlage II, p. 16, maatregelen 3.1 en 1.5A.

Noot: Concept tabel van ChatGPT gecheckt en aangepast door SEO. Alleen projecten meegenomen waarvan het investeringsbedrag bekend is en minstens 10 miljoen euro bedraagt.

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. documenten en websites.

9 https://waterbedrijfgroningen.nl/nieuws/nieuwe-drinkwatertarieven-voor-2026-vastgesteld/
10 https://northwater.nl/news/projectteam-dwd-bekrachtigd-met-handtekening-samenwerking/

Ook de waterschappen investeren grote bedragen in de watervoorziening. Zo gaat het bij het programma "Voldoende water in elk seizoen" van het waterschap Noorderzijlvest in de periode 2022–2027 om bestedingen van € 110,3 miljoen.[11] Tabel 4.8 geeft enkele voorbeelden van afzonderlijke investeringsprojecten van waterschappen.

Tabel 4.8 Ook waterschappen investeren in de watervoorziening

Project / programma	Gebied	Investering	Inhoud/effect
Watersysteem Hunze BHP 2022–2027, Waterschap Hunze en Aa's[a]	Hunzedal, vooral Noord-Drenthe	€ 16,625 mln.	Beekherstel zorgt voor tragere afvoer, meer infiltratie en aanvulling van grondwater.
Zuidelijk Westerkwartier (ZWK). Waterschap Noorderzijlvest[b]	Westerkwartier, Groningen	€ 19,485 mln.	Gebiedsprogramma met onder meer waterberging én water vasthouden.

a: Waterschap Hunze en Aa's (z.d.), Jaarrekening 2022, p. 68. Betreft een krediet.
b: Waterschap Noorderzijlvest (2021b), Jaarplan 2022, p. 48, regel ZWK.

Noot: Concept tabel van ChatGPT gecheckt en aangepast door SEO. Alleen projecten meegenomen waarvan het investeringsbedrag bekend is en minstens 10 miljoen euro bedraagt.

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. documenten en websites.

Overwegingen voor en tegen bijdragen vanuit de Economische Agenda

Het is evident dat investeringen in de zoetwatervoorziening nodig zijn, maar de overwegingen voor bijdragen vanuit de Economische Agenda verschillen tussen drinkwater en industriewater.

- Bij investeringen ten behoeve van drinkwater is financiering mogelijk door de tarieven te verhogen. Als dit zou leiden tot een scherpe stijging van tarieven, is het mogelijk dat de politiek of de afnemers dit niet aanvaardbaar vinden. Dit probleem vraagt echter eerder om een politiek-bestuurlijke oplossing dan om een bijdrage vanuit de Economische Agenda. Bovendien zouden dergelijke bijdragen niet leiden tot extra investeringen (additionaliteit), maar tot minder hoge drinkwatertarieven. Daarom liggen bijdragen van de Economische Agenda bij de drinkwatervoorziening minder voor de hand.
- Investeringen in industriewater kunnen mogelijk minder goed worden doorberekend aan afnemers, omdat kostenverhogingen voor bedrijven hun concurrentiepositie onder druk kunnen zetten. In dergelijke gevallen zou een bijdrage vanuit de Economische Agenda te overwegen zijn, mits additionaliteit plausibel is. Dat vereist dat de investering zonder de bijdrage niet of veel later doorgaat, of minder kwaliteit heeft. Additionaliteit is minder plausibel als de bijdrage relatief klein is ten opzichte van de investering. Daarom liggen bijdragen aan (meer)investeringen van tientallen miljoenen euro's meer voor de hand dan bij investeringen van honderden miljoenen euro's. Als de bijdrage leidt tot meer kwaliteit (bijvoorbeeld een betere ruimtelijke inpassing, lijkt een bijdrage alleen zinvol als dit positieve economische effecten heeft . Als er (vrijwel) alleen niet-economische effecten zijn, is een bijdrage uit andere regionale middelen wellicht nuttig.
- Bij investeringen door waterschappen in de watervoorziening geldt dat deze in beginsel door de waterschappen zelf dienen te worden gedragen. Waterschapsheffingen kunnen deze investeringen financieren. Alleen als er sprake is van meerkosten van extra kwaliteit, en die extra kwaliteit bovendien de economie van Groningen en Noord-Drenthe versterkt, kan een bijdrage vanuit de Economische Agenda in de rede liggen. Dit kan van geval tot geval worden getoetst.

11 **Adviezen en overwegingen bij investeringen in watervoorziening:**
- Drinkwater: investeringen gefinancierd uit tarieven; economische effecten beperkt. Geen bijdragen vanuit de Economische Agenda.
- Industriewater: Bijdragen mogelijk mits er een duidelijke positieve economische impact is. Deze specifieke soort investeringen kan per project worden bezien op basis van het stappenplan in hoofdstuk 5.

5 Overwegingen

Voor specifieke soorten infrastructuur valt een bijdrage vanuit de Economische Agenda te overwegen. De argumenten voor en tegen zulke bijdragen komen in beeld door vragen te beantwoorden. De vragenlijst is bedoeld om besluitvorming te informeren, niet om besluiten te bepalen.

Alleen bijdragen voor specifieke soorten investeringen

In hoofdstuk 4 bleek dat bijdragen vanuit de Economische Agenda aan diverse soorten infrastructuur niet in de rede liggen. Bij andere soorten infrastructuur kunnen bijdragen juist wel worden overwogen:

- Energie-investeringen met een regionale scope; of met een lokale scope als er bovenlokale effecten optreden;
- Investeringen in transportverbindingen binnen de regio die voorwaardelijk zijn voor het slagen van andere projecten van de Economische Agenda;
- Investeringen in digitale infrastructuur in bijzondere situaties zoals een ongelijke verdeling binnen de regio of die katalyserend werken op andere investeringen. Het moet dan bovendien gaan om bovenlokale projecten;
- Specifieke soorten (onderdelen van) bedrijventerreinen waarbij sprake is van externe effecten (energiehubs), extra verbeteringen bij bestaande projecten die een katalyserend effect hebben op andere investeringen, en projecten in focusregio's;
- Investeringen in industriewater mits er een duidelijke positieve economische impact is; en bij investeringen door waterschappen in extra kwaliteit die economische effecten sorteren.

Voor deze specifieke investeringen is een afweging per project nodig. Daarvoor presenteren we later in dit hoofdstuk een stappenplan.

Argumenten en voorwaarden per project

Het antwoord op de vraag of bijdragen vanuit de Economische Agenda aan de hierboven genoemde specifieke soorten infrastructuur gewenst zijn, verschilt tussen infrastructuurprojecten. Een kernbegrip hierbij is additionaliteit. In hoofdstuk 2 is dat begrip uitgewerkt in voorwaarden. Naar verwachting zijn sommige projecten wel additioneel, en andere projecten niet. Naast de voorwaarden van additionaliteit zijn er belangrijke voorwaarden rond de projectuitkomsten. Zo is voor elke bijdrage vanuit de Economische Agenda de vraag van belang of het betreffende project bijdraagt aan de beleidsdoelen van de Economische agenda. Zorgt de bijdrage voor versterking van de economische structuur, en is er sprake van hogere Brede Welvaart in de regio dan voorheen; of zelfs ten opzichte van andere regio's? Een relevante toets is of de baten voor de regio uiteindelijk hoger zijn dan de kosten. Om regionaal relevant te zijn moet er sprake zijn van bovenlokale effecten. En in de totaliteit van de gesteunde projecten, moeten de focusregio's Noord-, Midden- en Oost-Groningen goed vertegenwoordigd zijn.

Tenslotte zijn er ook nog andere, meer algemene voorwaarden om rekening mee te houden. Een bijdrage uit de Economische Agenda moet uiteraard voldoen aan wet- en regelgeving, zoals staatssteunregels. In de Economische Agenda zijn daarnaast algemene voorwaarden geformuleerd, die bij elke bijdrage de revue moeten passeren. Zoals bij elke publieke uitgave is het belangrijk om te toetsen of de inzet van middelen doelmatig is, en of de risico's verbonden aan het project acceptabel zijn. En tenslotte is het goed om mogelijke precedentwerking in ogenschouw te nemen: zijn alle overwegingen helder genoeg geformuleerd?

Stappenplan

Al met al zijn er geen algemene argumenten voor of tegen bijdragen aan de genoemde specifieke soorten infrastructuur, maar wel argumenten per project. Voor besluitvorming is een stap-voor-stap aanpak raadzaam. Deze aanpak kan er als volgt uitzien (figuur 4.1).

Figuur 5.1 Een bijdrage vanuit de Economische Agenda voor infrastructuur stap-voor-stap bezien



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Figuur 4.2 hieronder geeft per criterium vragen die behulpzaam kunnen zijn om te bepalen of een bijdrage vanuit de Economische Agenda aan infrastructuurprojecten zinvol is. De criteria en de uitwerking daarvan in de vragen in de tabel zijn bedoeld om besluitvorming te informeren, niet om de uitkomst van besluitvorming te bepalen. Ook als een project bij meerdere vragen minder goed 'scoort', kunnen er redenen zijn om het project toch te ondersteunen. Andersom kan een project dat op basis van de antwoorden op de vragen aantrekkelijk lijkt, toch niet worden ondersteund. Voorbeelden van redenen voor dergelijke keuzes zijn het draagvlak voor de investering (bestuurlijk, politiek en maatschappelijk) en specifieke kenmerken van de investering die niet in de lijst met vragen staan.

Slot

Dit rapport geeft aan dat bijdragen van de Economische Agenda zich het beste kunnen beperken tot specifieke soorten investeringen in infrastructuur. Bij deze investeringen kan per afzonderlijk project worden bezien of een bijdrage gewenst is aan de hand van een stappenplan waarin vragen worden beantwoord. Met deze adviezen hoopt SEO bij te dragen aan een onderbouwde besluitvorming over de besteding van middelen van de Economische Agenda. Dit kan leiden tot keuzes die bijdragen aan meer brede welvaart in Groningen en Noord-Drenthe.

Figuur 5.2 Criteria en vragen geven aan of een bijdrage vanuit de Economische Agenda zinvol is

Criterium	Relevante vragen
Additionaliteit	• Adresseert de bijdrage een financieringsgat dat zijn oorsprong vindt in marktfalen? • Is er geen sprake van substitutie van financiering uit andere bronnen? Contra-indicaties: a. Een andere partij heeft een wettelijke taak om het project te financieren b. Een andere partij is bereid en in staat om het project te financieren c. Er zijn voorbeelden van vergelijkbare projecten die volledig privaat zijn gefinancierd d. In andere regio's zou een dergelijk project volledig door andere instanties worden gefinancierd • Heeft de bijdrage aantoonbare meerwaarde voor de totstandkoming van het project? a. Zou het project in het geheel niet tot stand komen zonder bijdrage? b. Zou het project veel later rot stand komen zonder bijdrage? Hoeveel later en waarom is dat dan een probleem? c. Mobiliseert de bijdrage andere financiers? Stellen andere financiers als voorwaarde dat de Economische Agenda meefinanciert? d. Kan de bijdrage realistisch een serieus verschil maken, gegeven de budgetten van de Economische Agenda en de totale projectkosten? e. Leidt de bijdrage tot hogere kwaliteit die aansluit op de inhoudelijke doelen van de Economische Agenda? f. Zorgt de bijdrage voor een extra regionale dimensie van het project?
Project-uitkomsten	• Draagt het project substantieel bij aan beleidsdoelen die de regio belangrijk vindt? • Zijn de maatschappelijke baten van het project voor de regio groter dan de kosten voor de regio? • Versterkt het project de economische structuur? • Zorgt het project voor aanzienlijk hogere Brede Welvaart? • Heeft het project een regionale scope of tenminste bovenlokale effecten?
Overige voorwaarden	• Voldoet de bijdrage aan wet- en regelgeving? • Is de bijdrage doelmatig? • Zijn de projectrisico's acceptabel? • Zijn de gemaakte afwegingen voldoende helder om richting te geven bij vergelijkbare casussen? (precedentwerking)

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Literatuurlijst

Carter, P., Van de Sijpe, N. & Calel, R. (2021). The elusive quest for additionality. World Development, 141, artikel 105393.

CBS (2025). Stroomgebieden: economie en water 2005, 2015 en 2023 (NAMWA). Centraal Bureau voor de Statistiek.

Economische Agenda Nij Begun (2025). Economische Agenda Samen Werken. 13-06-2025.

Enexis Holding N.V. (2026). Jaarverslag 2025.

European Commission (2018). Impact assessment accompanying the document: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the InvestEU Programme. Commission Staff Working Document SWD(2018) 314 final.

Europese Unie (2024). Financieel reglement van de EU, Verordening (EU, Euratom) 2024/2509, artikel 212, lid b.

Gemeente Aa en Hunze et al. (2021). Bestuursovereenkomst Programma Zandgronden Noord-Nederland. 2e fase Deltaprogramma (2022–2027). Definitieve versie, 10 december 2021.

Gemeente Groningen (2025a). Investeringsvoorstel Energielandschap. November 2025.

Gemeente Groningen (2025b). Voorlopig ontwerp en kredietaanvraag Paddepoelsterbrug.

Groningen Seaports (2026a). Jaarverslag 2025. We zorgen voor beschikbare terreinen; Summary.

Heinrich, M. (2014). Demonstrating additionality in private sector development initiatives. A practical exploration of good practice for challenge funds and other cost-sharing mechanisms. Donor Committee for Enterprise Development.

Industrietafel Noord-Nederland (2024). Cluster Energie Strategie 3.0.

Jepma, C. & Paays, J. (2026). Naar een eerste regionaal industrieel waterstofcluster rond Oost-Groningen. Feasibility studie door New Energy Coalition. New Energy Coalition. Projectpagina.

Koek, T. & Hertog, I. (2025). Zó werkt energie in Nederland. De Argumentenfabriek.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2026). MIRT Overzicht 2027.

Multilateral Development Banks (2018). Harmonized framework for additionality in private sector operations. September 2018

NWB Bank (2024). Jaarverslag 2023.

Provincie Drenthe (2025a). Klimaat en energie. Uitvoeringsagenda pMIEK. 06-05-2025.

Provincie Drenthe (2025b). Startnotitie Warmtebedrijf Drenthe Overijssel (WDO). Oktober 2025.

Provincie Groningen (2024). Programma Water 2024. Regionaal Waterprogramma Provincie Groningen.

Provincie Groningen (2025a). Provinciaal MIEK Groningen 2.0. Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat. Januari 2025.

Provincie Groningen (2025b). RES Groningen 3.0.

Provincie Groningen (2025c). Uitvoeringsprogramma pMIEK Groningen 2.0. Juni 2025.

Provincie Groningen (2025d). Statenbesluit Grondexploitatie gebiedsontwikkeling Oostpolder.

Provincie Groningen (2026a). Dit wordt Groningen. Omgevingsvisie 2026–2050. Mei 2026.

Provincie Groningen (2026b). Energie voor Brede Welvaart. Concept programma energie 2026–2035 en uitvoeringsagenda 2026–2030.

Rijksoverheid (2024). Programma Energiehoofdstructuur. Maart 2024.

TED (2026a). Resultaat 547243-2026. Aanbestedingskennisgeving.

TED (2026b). Resultaat 548333-2026. Aanbestedingskennisgeving.

Tweede Kamer (2026). Mobiliteitsfonds 2026. Kamerstuk 36 800 A, nr. 11, 13-01-2026.

Waterbedrijf Groningen (z.d.), project Sellingen.

Waterschap Hunze en Aa's (z.d.). Jaarrekening 2022.

Waterschap Noorderzijlvest (2021a). Waterbeheerprogramma 2022–2027.
Waterschap Noorderzijlvest (2021b). Jaarplan 2022.
Winckler Andersen, O., Hansen, H. & Rand, J. (2021). Evaluating financial and development additionality in blended finance operations. OECD Development Co-operation Working Papers, nr. 91. OECD Publishing.
Witteveen+Bos (2025). Groningse aanpak energiehubs. 02-10-2025.

Geraadpleegde internetpagina's

CBS (z.d.). CBS berekent toegevoegde waarde van de infrastructuur.

Dashboard Groningen (z.d.). Gaswinning.

Djewels (z.d.). Djewels.

EBN (z.d.). Warmtebedrijf Drenthe-Overijssel. Geraadpleegd op 15-10-2026.

EemsEnergyTerminal (2026). EemsEnergyTerminal takes conditional investment decision on extension. Nieuwsbericht, 01-06-2026.

Enpuls (z.d.). Onderzoek naar warmtenet in de gemeente Veendam.

ENTRANCE (z.d.). Groningen Stroomt Door.

Gasunie (2022). EemsEnergyTerminal voor LNG uit de startblokken. Nieuwsbericht, 06-10-2022.

Gasunie (2025a). Kostenraming voor waterstoftransport geactualiseerd. Nieuwsbericht, 21-02-2025.

Gasunie (2025b). Vraag en aanbod in de Noord-Nederlandse waterstofketen komen langzaam maar zeker bij elkaar. Nieuwsbericht, 09-10-2025.

Gemeente Groningen (z.d.). Paddespoelsterbrug.

Gemeente Groningen (2026). Westpoort.

GIGA Storage (2025). GIGA Storage rondt financiering van €300 miljoen af en start bouw van 300MW/1200MWh batterijopslagproject in Delfzijl. 02-06-2025.

Google Nederland (2024). Google investeert €600 miljoen in een nieuw datacenter in Groningen.

Groningen Seaports (2026b). Positief besluit: nieuwe kade maakt vaarverbinding tussen Eemshaven en Arendal mogelijk.

H2Valleys (z.d.). Djewels.

Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (z.d.). Proeftuin Zuidwolde, Het Hogeland.

Nederlandse AI-fabriek (2026). AI-supercomputer duurzaam gehuisvest bij Eurofiber in Groningen.

Nedersaksenlijn (z.d.). Vraag en antwoord - het project.

Nij Begun (2026). AI-fabriek.

North Water (2026). Twintigjarig North Water opent Duurzame Watervoorziening Delfzijl. Geraadpleegd op 16 oktober 2026.

Project Lelylijn (2026). Nieuwsbrief - stand van zaken mei 2026.

Provincie Drenthe (z.d.). Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur, Energie en Klimaat (pMIEK).

Provincie Groningen (2026c). Gebiedsontwikkeling Oostpolder.

Provincie Groningen (2026d). Provincie zet volgende stap naar snel internet voor alle Groningers.

Provincie Groningen (2026e). Quality Technology Service (QTS), Kwelderweg te Eemshaven. Verleende omgevingsvergunning.

Redactie 1Twente (2026). Zorgen en kanttekeningen, maar 5,9 miljard euro kostend warmtebedrijf voor Overijssel en Drenthe lijkt nabij. Twente FM, 02-04-2026.

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2025). Installatie voor waterstofproductie VoltH2 Delfzijl B.V. Gepubliceerd 23-06-2025; bijgewerkt 03-11-2025.

Rijksoverheid (z.d.). Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK). Energietransitie.nl. Geraadpleegd op 15-10-2026.

Rijksoverheid (2026a). Beperkte mogelijkheden om te investeren in infrastructuur. Nieuwsbericht, 13-01-2026.

Rijksoverheid (2026b). Kabinet investeert € 450 miljoen in eerste grote ondergrondse waterstofopslag van Nederland. Nieuwsbericht, 03-07-2026.

S4 Energy (z.d.). S4-projecten. Geraadpleegd op 15-10-2026.

S4 Energy (2024). S4 Energy neemt LC Energy over. 31-10-2024.

Solar & Storage Magazine (2024). Groningen krijgt grootste batterij van Nederland van 2 gigawattuur. 11-09-2024.

VNG (2026). Wet collectieve warmte (Wcw).

VoltH2 (z.d.). Fabriek voor groene waterstof in Delfzijl, Groningen Seaports.

Vopak (z.d.). Batterij-opslag Veendam.

Waterbedrijf Groningen (z.d.). Project Sellingen. Geraadpleegd op 16 oktober 2026.

Bijlage A Energieprojecten

Tabel A.1 Selectie van investeringen in energie-infrastructuur met regionale scope

Project/gebied	Inhoud/effect	Totale investering/ ondergrens	Status
Regionale waterstof tracés – diverse gemeentes[a]	Aftakkingen van nationale waterstofnetwerk	Onbekend	Onderzoek, ontwerp
VoltH2 Delfzijl[b,c]	Productie groene waterstof in ~50MW electrolyser	Rijksbijdrage 70mln. (OWE-subsidie)[c]	Ontwikkeling, verwacht in werking in 2028
Djewels, Delfzijl[e,d]	Productie groene waterstof voor e-methanol in 20MW electrolyser	€ 83 mln. totale investering CAPEX [d]	Ontwikkeling, verwacht in werking 2027
Eemshydrogen (RWE)[f]	Productie groene waterstof in electrolysers 50 MW	Onbekend	Ontwikkeling
HyNetherlands project (Engie)[f]	Productie waterstof in elektrolyser van Engie	Onbekend	
Regionale distributienetten elektriciteit en gas [g]	Elektriciteit en gas, onderhoud en uitbreiding	Onbekend; ambitie € 415 mln. voor Groningen en € 277 mln. voor heel Drenthe in 2026 [g]	Bestaand
Verkenning nieuwbouw stations, diverse locaties[a,g]	Elektriciteit	Onbekend	
Ondergronds brengen diverse 110kV tracés[a]	Ondergronds brengen 110kV-tracés ter compensatie van nieuwe 220/380kV tracés	Onbekend	Verkenning i.h.k.v. Arrangement
Buizenzone, Eemshaven-Delfzijl[h]	Bundeling van buisleidingen voor gassen, vloeistoffen en energie	Onbekend	Onderzoek naar aanwijzing provinciaal buisleidingen tracé
Regionaal publiek warmtebedrijf Groningen		Onbekend	Onderzoek
Regionaal publiek warmtebedrijf Drenthe-Overijssel[i]		Totale aanlegkosten tot 2050 ca € 5,9 mrd. voor 160.000 aansluitingen, van welke 20% in Drenthe. [j, k]	In ontwikkeling
Warmtetransport leiding Eemsregio – Groningen - onderzoek[l]	Warmtetransport	Onbekend	'Investeringsbesluit in 2025'
CO_2nstance Eemhaven-Delfzijl[a]	Regionaal netwerk voor het verzamelen en transporteren van afgevangen CO_2	Onbekend	'voorgedragen voor MIEK'
GIGA Leopard te Delfzijl[m]	Grootschalige batterij (300 MW)	Totale investering onbekend. Aangetrokken financiering tenminste € 300 mln.	In aanbouw, verwacht operationeel 2027
Batterijpark Musselkanaal-Ter Apelkanaal (LC Energy)[n,o]	Grootschalige batterij (500MW) met aansluiting op hoogspanningsnet	Onbekend	Vergund
Batterij-opslag Veendam (Vopak)[p]	Grootschalig Li-on Batterij Energie Opslagsysteem met aansluiting op hoogspanningsnet	Onbekend	Afhankelijk van Finale investeringsbeslissing, verwacht operationeel in 2028

Vergroten productie Groen Gas Drenthe[a]	Groen Gas keten	Nog geen investeringsproject/raming	Onderzoek

a: Provincie Groningen (2025a) en Provincie Drenthe (2025a), pMIEK.
b: VoltH2 (z.d.).
c: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2025).
d: H2Valleys (z.d.).
e: Djewels (z.d.).
f: Gasunie (2025b).
g: Enexis Holding N.V. (2026).
h: Provincie Groningen (2026a).
i: EBN (z.d.).
j: Provincie Drenthe (2025b).
k: Redactie 1Twente (2026).
l: Provincie Groningen (2025c), uitvoeringsprogramma pMIEK Groningen 2.0, p. 16.
m: GIGA Storage (2025).
n: Solar & Storage Magazine (2024).
o: S4 Energy (2024).
p: Vopak (z.d.).

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. diverse documenten en websites. Input van ChatGPT gecheckt en aangepast door SEO.



“Met wetenschap naar weloverwogen keuzes”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2026-146
ISBN 978-90-5220-730-8

Informatie & Disclaimer
SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2026 SEO Amsterdam.
Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

seo • economisch onderzoek

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl