

1. Aanleiding

1.1 Wat is de letterlijke tekst in het regeerakkoord of wat is er richting Tweede Kamer gecommuniceerd (doel of maatregel)?

Toelichting:

Regeerakkoord (2021): “We reserveren middelen om op termijn met medefinanciering vanuit de regio en uit Europese fondsen de Lelylijn te kunnen aanleggen. De komende periode werken we uit hoe de Lelylijn, in het kader van het Deltaplan voor het Noorden, kan bijdragen aan versterking van de economie van het Noorden, de ontsluiting van nieuw te ontwikkelen woningbouwgebieden en betere internationale treinverbindingen met het noorden van Duitsland.”

1.2 Hoe ziet de meerjarige reeks eruit? Is een deel van de reeks al aangevraagd in een eerder bestedingsplan?¹ Welk deel wordt aangevraagd in dit bestedingsplan en welk deel resteert?

NB: de specifieke besteding van de middelen wordt beschreven in vraag 2.2.

In dit bestedingsplan worden voor de Lelylijn nu de middelen opgevraagd om het haalbaarheids-onderzoek uit te kunnen voeren (€ 4,5 mln. in zowel 2022 als in 2023); de overige middelen worden opgevraagd na afronding van het onderzoek. Gezien de gestelde breedte van de opgave in het CA en de nog beperkte beschikbare budgetten, wordt eerst ingezet op een gestructureerd MIRT-onderzoek van ca. 1-2 jaar dat moet toewerken naar een MIRT-startbeslissing (start MIRT-verkenning). Om daadwerkelijk tot een MIRT-verkenning te kunnen overgaan, moet er zicht zijn op volledige financiering van de meest plausibele variant, en dienen de resterende budgetten bij deze kostenraming gevonden te worden o.a. via regionale (mede)financiering en financiering vanuit Europese fondsen. Eerste inschattingen voor een Lelylijn lopen momenteel nog uiteen van ca. 3-6 mld. tot 5-10 mld. euro, in het MIRT-onderzoek zal dan ook tot onderbouwde kostenramingen voor (minstens) de meest plausibele variant moeten worden gekomen.

In mld.,	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030-2037	Struc.	Struc. in
RA: Lelylijn (12*250 mln.)	10	20	50	100	250	250	250	250	250	0	2038
Voorstel voor uitvoering	4,5	4,5	6	24	24	75	75	75	361,5	0	

1.3 Wat is het probleem dat wordt beoogd om op te lossen?

Licht toe:

- *Welk probleem wordt beoogd op te lossen.*
- *Wat de gewenste situatie of doel(en) is (zijn)?*

Toelichting:

In het Noorden staat de economie in diverse regio's onder druk. Er is sprake van een toenemende sociaal economische ongelijkheid binnen regio's, maar vooral tussen regio's. De regionale verschillen zijn de afgelopen jaren vergroot, onder andere veroorzaakt door de overgang van een industriële economie naar een meer op kennis gedreven (diensten)economie. Zo groeit de economie in Groningen stad en is er sprake van een krimpende economie in Oost-Groningen, Zuidoost Drenthe. Een deel van de minder welvarende gebieden hebben daarnaast te maken met bevolkingsdaling. Een dynamiek die er toe leidt dat de sociaal economische structuur kwetsbaarder wordt.

¹ Het gaat hierbij om een goedgekeurd bestedingsplan, onafhankelijk van het moment van budgettaire verwerking.

Met het aanleggen van een Lelylijn en bijbehorend flankerend beleid bijvoorbeeld rondom verdere (OV-)bereikbaarheid, woningbouw en economie kan een impuls gegeven worden aan het versterken van die economie en de brede welvaart in Noord-Nederland en deze meer gelijk worden getrokken en meer in interactie komen met de Randstad. Met een Lelylijn neemt de reistijd per trein tussen Noord-Nederland en de Randstad met meer dan een half uur af en ontstaat een robuuste bypass voor de meer storingsgevoelige spoorverbinding tussen Noord-Nederland en de rest van het land tussen Zwolle en Meppel.

1.4 Wat zijn de beoogde meetbare/concrete resultaten (SMART)?

Licht zo concreet mogelijk toe welk resultaat wanneer bereikt moet zijn.

Toelichting:

In 2040 dient de Lelylijn aangelegd en werkend te zijn en in combinatie met de bijbehorende (nog te bepalen) woningbouw en economische impuls de economie van Noord-Nederland te versterken.

2. Beleidsinstrumentarium

2.1 Wat is het (gekozen) beleidsinstrumentarium?

Licht toe welk(e) beleidsinstrument(en)² gekozen zijn en wat deze concreet inhouden. Denk bijvoorbeeld aan een subsidieregeling; een nieuwe wet of een publiekscampagne.

Toelichting:

Met bovengenoemde passage in het regeerakkoord is reeds gekozen voor het beleidsinstrument van (gedeeltelijke) financiering van de aanleg van de Lelylijn. In o.a. het te starten MIRT-onderzoek zal worden bekeken hoe met verdere inzet van (andere) beleidsinstrumenten de investeringen zo goed mogelijk kunnen renderen (flankerend beleid).

2.2. Hoe ziet de specifieke besteding van de middelen eruit?

Ga daarbij ook in op de p (prijs) en de q (aantal).

Toelichting:

- Voor (het begeleiden van onderzoek en uitvoering naar) de aanleg van een Lelylijn en het flankerend beleid is geen rekening gehouden met/ruimte voor in de organisatie(s). Dientengevolge zal nieuw personeel aangezocht moeten worden om hier invulling aan te geven (zie #fte=p met een q van 1-2 ton/jaar/p). Voor het MIRT-onderzoek wordt rekening gehouden met een zware algemeen programma/projectleider, een projectsecretaris, en projectleiders voor de verschillende programmaonderdelen (infrastructuur, economie, woningbouw, onderzoek medefinanciering, internationaal vervoer en participatie&stakeholdermanagement)

- Daarnaast zal externe expertise via opdrachten ingezet moeten worden om het MIRT-onderzoek uit te voeren. Voor vergelijkbare onderzoeken met een dergelijke omvang zijn uitgaven van €2-3 mln. per jaar niet ongebruikelijk.

- Voor nu wordt aangenomen dat ProRail als beheerder van het Nederlandse spoorstelsel uiteindelijk verantwoordelijk zal worden voor de daadwerkelijke aanleg van de Lelylijn. Zij zullen dan ook vanaf begin af aan in steeds grotere mate inbreng en expertise moeten leveren om dit project succesvol tot uitvoering te brengen, oplopend tot een volwaardige projectdirectie binnen deze organisatie die de aanbesteding en uitvoering door aannemers (zie opdrachten) begeleidt. In de toekomstige zbo-driehoek dienen de resultaten uit het MIRT-onderzoek te worden beoordeeld op uitvoerbaarheid, impact op de continuïteit van de ProRail-organisatie en de doelmatigheid.

² In het [Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving](#) is een lijst opgenomen met allerlei beleidsinstrumenten

	Haalbaarheidsonderzoek		MIRT-verkenning			Planuitwerking			Realisatie	
In mld.,	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030-2037	
RA-reeks (12*250 mln.)	10	20	50	100	250	250	250	250	250	
Totaal	5	5	6	20	20	76	76	76	362	
Apparaat (Rijk)	1	1	2	2	2	2	2	2	1	
(effte)	5	5	10	10	10	10	10	10	5	
Opdrachten	2	2	2	3	3	4	4	4	1	
ProRail/uitvoeringsorganisatie										
Apparaat	1	1	1	7	7	20	20	20	25	
Opdrachten	1	1	1	8	8	50	50	50	335	

2.3 Hoe vindt de uitvoering plaats?

Licht toe welke partijen betrokken zijn en hoe ziet hun betrokkenheid eruit, zowel financieel als niet-financieel. Leg ook uit wat de belangrijkste risico's voor de uitvoering zijn.

Toelichting:

1. De algemene uitvoering van het MIRT-onderzoek, de MIRT-verkenning en de MIRT-planuitwerking is belegd bij het Ministerie van I&W, in samenspraak met beoogd uitvoerder ProRail, en in samenwerking met de ministeries van EZK en BZK. Onderdelen zullen in opdracht van de ministeries worden uitbesteed aan ProRail of andere deskundige partijen.
2. Voor de daadwerkelijke realisatie van de Lelylijn is ProRail beoogd uitvoerder in opdracht van het ministerie van IenW. ProRail besteedt deze realisatie op haar beurt uit aan de markt.

Belangrijke risico's die op dit moment worden gesignaleerd zijn:

- Beschikbaarheid resterend benodigd budget
- Verschil in verwachtingen tussen Rijk en regio ten aanzien van scope en planning
- Uitloop in tijd en geld (risico bij alle grootschalige infrastructuurprojecten)
- Achterblijven van (financiering voor) flankerend beleid

2.4 Doeltreffendheid: licht toe op welke wijze de inzet van deze beleidsinstrumenten (vraag 2.1) leidt tot de doelen/resultaten die geformuleerd zijn bij 1.3 en 1.4?³

Baseer je bijvoorbeeld op wetenschappelijke literatuur, beleidsdoorlichtingen en -evaluaties of experts, etc. Geef aan in hoeverre de gekozen instrumenten erin zullen slagen de geformuleerde doelen/resultaten te bereiken. Benoem daarbij ook eventuele externe factoren die kunnen bijdragen aan het wel of niet bereiken van de doelen/resultaten. Sta ook stil bij eventuele (positieve of negatieve) neveneffecten van het gekozen instrumentarium.

Toelichting:

In het kader van de BO MIRT afspraken 2020 en de uitvoering van twee moties (Amhaouch en Terpstra) is in 2021 gestart met een onderzoek op hoofdlijnen naar haalbaarheid en realiteitsgehalte van de

³ Er zijn allerlei hulpmiddelen voorhanden die het onderbouwen van doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen ondersteunen. Een aantal voorbeelden:

- [De handleiding publieke businesscase](#);
- [Algemene leidraad voor MKBA's](#);
- Het CPB heeft de 'kansrijk' reeks uitgebracht, met allerlei *evidence based* beleidsinzichten. (bijvoorbeeld over [arbeidsmarktbeleid](#); [onderwijsbeleid](#) of [woonbeleid](#)).

regionale 'bouwstenen voor het Deltaplan': 3 grote infrastructuuringrepen (verbeteren bestaand spoor over Zwolle, Nedersaksenlijn en Lelylijn) in combinatie met 220.000 extra woningen bovenop de autonome ontwikkeling. In de conceptresultaten van dit onderzoek is opgenomen dat de MKBA van dit pakket komt uit op ca. 0,3 (sec de Lelylijn incl. 105.000 extra woningen en 100.000 extra arbeidsplaatsen op 0,2).

In het onderzoek is ook gekeken naar de brede welvaartseffecten: hieruit komt naar voren dat (zeker de Lelylijn i.c.m. woningbouw én een economische impuls) zorgt voor meer mogelijkheden voor Noord-Nederland om volwaardiger aan de Nederlandse economie en samenleving deel te nemen. Dit drukt zich uit in een hogere materiële welvaart in Noordelijk Nederland, een aantrekkelijker vestigingsklimaat en goede verbindingen met andere landsdelen. Tegelijkertijd heeft de extra infrastructuur, gebiedsontwikkeling en economische activiteit weerslag op het milieu in Noordelijk Nederland. Het tegenovergestelde is zichtbaar elders in Nederland: mogelijk wat minder materiële welvaarts groei in de rest van Nederland, maar bovenal ook minder druk op de schaarse ruimte en natuur- en bosgebieden aldaar. De extra keuzemogelijkheden in woningtype en woonmilieus kunnen aansluiten bij de diversiteit in woonwensen. Per saldo kan dit leiden tot een groter woongenot in geheel Nederland. Vanuit het brede welvaartsperspectief bevat het Deltaplan aantrekkelijke elementen die ook bijdragen aan een gelijkere verdeling van materiële en immateriële welvaart over landsdelen.

2.5 Doelmatig⁴ bereiken van de doelen/resultaten: licht toe waarom de gekozen beleidsinstrumenten (vraag 2.1) het meest efficiënt zijn voor het behalen van de doelen/resultaten (vraag 1.3 en 1.4).

Toelichting:

- In het regeerakkoord is reeds gekozen voor het beleidsinstrumentarium, te weten de (gedeeltelijke) financiering van de aanleg van een Lelylijn.
- Gezien de eerdere discussies rondom de investeringen in de Zuiderzeelijn en het alternatief besteden van de middelen voor dit (soortgelijke) project destijds, zal het MIRT-onderzoek er mede op gericht zijn om tot een zo hoog mogelijke effectiviteit en efficiëntie in uitvoering en gebruik te komen en onderzocht worden welk flankerend beleid (OV-bereikbaarheid, woningbouw, economie) hiervoor nodig is.

2.6 Doelmatig uitvoeren: licht toe waarom de gekozen uitvoering (vraag 2.3) het meest efficiënt is.

Toelichting:

- Met een MIRT-onderzoek wordt voortgebouwd op de eerder opgebouwde kennis bij betrokken partijen en wordt de (wijze van) verdere uitvoering van het project nader in beeld gebracht teneinde de maatgevende keuzes om tot gedegen uitvoering te komen politiek te kunnen maken.
- ProRail is de beoogd uitvoerder van de aanleg van de Lelylijn. ProRail is dé beheerder en uitvoerende partij van het spoor in Nederland. Met de omvorming van ProRail naar ZBO in het verschiet verbetert de samenwerking tussen ProRail en IenW, daarnaast verstevigt de omvorming de sturingsrelatie, verantwoordingscyclus en de informatiepositie van de kamer: zij krijgen eerder zicht op (budgettaire) ontwikkelingen. Bovendien heeft ProRail ruime ervaring met dit type projecten: de HSL en Betuweroute. Zij zijn de geëigende partij voor de uitvoering. Op welke wijze het werk daadwerkelijk op de (aannemers)markt zal worden gezet is onderdeel van nader onderzoek.

3. Evaluatie

3.1 Met welke concrete informatie wordt bepaald of de geformuleerde doelen/resultaten bereikt zijn?

Bij voorkeur worden hiervoor indicatoren gebruikt, maar er kan ook gebruik worden gemaakt van andere cijfers, statistieken of kerncijfers. Als kwantitatieve (meetbare/concrete) gegevens niet mogelijk zijn, kies dan voor kwalitatieve informatie op basis waarvan je doelbereik kunt vaststellen.

⁴ Doelmatigheid wordt op twee 'niveaus' gedefinieerd in dit format. 1) (vraag 2.5) de efficiëntie in het halen van de geformuleerde doelstellingen. 2) (vraag 2.6) de efficiëntie waarmee de uitvoering is georganiseerd.

<p><i>Goede indicatoren voldoen aan een aantal criteria:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>De indicator meet wat deze moet meten (valide)</i> - <i>De indicator is feitelijk (objectief)</i> - <i>De indicator is op tijd beschikbaar</i> - <i>De indicator kan keer op keer verzameld worden</i> - <i>De indicator is transparant (duidelijk hoe deze tot stand is gekomen)</i>
<p><i>Toelichting:</i></p> <p>- Voorgesteld wordt om zowel gedurende als een aantal jaar na de uitvoering van het project te werken met evaluaties, waarbij zeker na de uitvoering aandacht wordt besteed aan de kosten en baten waar onder de bijdrage van het project aan de economie van Noord-Nederland. Op welke momenten en welke wijze deze evaluaties vormgegeven dienen te worden, moet gedurende het proces voor realisatie bepaald worden. Daarbij kan aansluiting gezocht worden bij bestaande studies van bijv. CPB en PBL over ex-ante en ex-post evaluatie en het monitoren van Brede Welvaart.</p>
<p>3.2 Op welke manier wordt onderzocht/geëvalueerd of de ingezette instrumenten hebben geleid tot het bereiken van de doelen (<u>doeltreffendheid</u>) en of dat efficiënte wijze is gebeurd (<u>doelmatigheid</u>)? <i>Licht toe hoe de evaluatie/onderzoekopzet eruit komt te zien. Denk daarbij aan:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Wanneer wordt er gemeten (nulmeting, tussentijds en/of eindmeting)?</i> - <i>Hoe wordt er gemeten? (welke evaluatie-/onderzoeksmethode(n) worden gebruikt?)</i> <p><i>In hoeverre is het mogelijk om iets te zeggen over causaliteit (inzet van instrument x leidt tot uitkomst y)? Hou daarbij ook rekening met andere instrumenten of externe factoren die invloed kunnen hebben op het resultaat.</i></p>
<p><i>Toelichting:</i></p> <p>Zie voorgaande beantwoording</p>
<p>3.3 Hoe wordt de evaluatie formeel geregeld?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wie is er verantwoordelijk voor de evaluatie binnen het departement? - Hoe verhoudt de evaluatie van dit plan zich tot de evaluatieplanning en de cyclus van beleidsdoorlichtingen? - Wordt er tussentijds gerapporteerd? En zo ja, hoe en aan wie? - Is er ruimte voor herijking van het plan? Zo ja, op welke momenten?
<p><i>Toelichting:</i></p> <p>Zie voorgaande beantwoording.</p>

Toelichting MIRT-onderzoek:

1. Interdepartementaal MIRT-onderzoek om te komen tot MIRT-startbeslissing

Gezien de gestelde breedte van de opgave in het CA en de nog beperkte beschikbare budgetten, wordt eerst ingezet op een gestructureerd MIRT-onderzoek van ca. 1-2 jaar dat moet toewerken naar een MIRT-startbeslissing (start MIRT-verkenning). Hierin wordt conform de MIRT-systematiek breed de mogelijke alternatieven inclusief nul(plus) alternatief bestudeerd. In dit onderzoek wordt naast de mogelijke aanleg, ook minimaal gekeken naar de elementen genoemd in het CA ten

aanzien van economie, woningbouw en internationale verbindingen. Ook wordt een eerste (van onderaf opgebouwde) kostenraming opgesteld. Daarnaast dient o.a. te worden gekeken naar de uitvoeringsaspecten, draagvlak in de omgeving (bijvoorbeeld Social impact Assessment), juridische aspecten en inbedding in bijv. een structuurvisie, 1e analyse rondom inpassing/natuur/ cultuur, risico's, kansen en de planning. Basis voor de haalbaarheidsstudie zijn de gezamenlijke (hoofdlijn) resultaten uit: het potentieonderzoek, het onderzoek naar regionale bouwstenen voor het Deltaplan voor Noord Nederland en het Toekomstbeeld OV.

2. **Onderzoek medefinanciering:** Om daadwerkelijk tot een MIRT-verkenning te kunnen overgaan, moet er zicht zijn op volledige financiering van de meest plausibele variant, en dienen de resterende budgetten bij deze kostenraming gevonden te worden o.a. via regionale (mede)financiering en financiering vanuit Europese fondsen.
3. **Internationale strategie:** Indien er potentie is voor internationale bereikbaarheid, dient met Duitsland het gesprek gevoerd te worden of dit beeld gedeeld wordt.
4. **(Inrichting) Participatietraject** (cf. Kompas / BSR uitgangspunten voor participatie / Code Maatschappelijke Participatie)
5. Dit alles moet leiden tot een **go/no go (MIRT-Start)beslissing Kabinet**

Vervolgens wordt de MIRT-systematiek en de systematiek van de Tracéwet/Omgevingswet gevolgd om (ook in verdere afstemming met omgeving) uiteindelijk tot realisatie te komen. Op basis van de kennis en ervaringen met grootschalige projecten dient voor de planvorming tot aan een realisatiebesluit/tracébesluit rekening te worden gehouden met een periode van 8-10 jaar.