Financieel Masterplan Lelylijn

Definitief, 28 november 2025



Lelylijn

Inhoudsopgave

Financieel Masterplan Lelylijn

1	Managementsamenvatting	3
2	Introductie	8
3	Projectfinanciën	14
4	Klassiek model	19
	4.1 MIRT en Mobiliteitsfonds	
	4.2 Financiële uitwerking	
5	Leren van praktijkvoorbeelden	28
6	Alternatieve bekostigingsopties	34
7	Marktverkenning	42
8	Alternatieve financieringsmodellen	48
	8.1 Longlist alternatieve financieringsmodellen	
	8.2 Shortlist alternatieve financieringsmodellen	
	8.3 Combinatiemodel	
9	Conclusies	68
	Bijlagen	72

Hoofdstuk 1

Managementsamenvatting

Lelylijn

Managementsamenvatting (1/4)

De Lelylijn draagt substantieel bij aan de toekomstige ruimtelijke en economische structuur van Noord-Nederland, de daarmee samenhangende investeringsomvang is uniek voor Nederland en vraagt een alternatieve financiële benadering

- **Project van bijzondere omvang |** De Lelylijn is met een geschat investeringsbedrag van ca. € 13,8 mld. (incl. btw, prijspeil 2024) een project van bijzondere omvang binnen Nederland. Benaderd als een puur financiële businesscase voor een infrastructuurproject is het project – zoals gebruikelijk – niet financieel rendabel, ook niet in de exploitatiefase (excl. kapitaallasten), gezien de exploitatie-kasstroom inclusief beheer en onderhoud jaarlijks naar schatting ca. €200-250 mln. negatief is (excl. indexatie, prijspeil 2024). De meerwaarde van de Lelylijn ligt in de lange termijn maatschappelijke effecten en baten. Dit is beschreven in het 'Ontwikkelperspectief NOVEX Lelylijn 2050' en is ook benoemd in de Ontwerp-Nota Ruimte[1]. De Lelylijn heeft daarin de status van structuurversterkend infrastructuurproject die de verbinding tussen Noord-Nederland en de Randstad verbetert en de economische, sociale en ruimtelijke structuur van Noord-Nederland versterkt.
- **Alternatieve bekostiging tot 10-20% |** Gegeven deze context is het project afhankelijk van reguliere overheidsbekostiging en alternatieve vormen van bekostiging. Alternatieve bekostiging kan op basis van eerder onderzoek en ervaringen van andere projecten naar schatting ca. 10-20% bijdragen aan de totale investeringssom. Een dergelijke (regionale) bijdrage kan daarbij bestuurlijk eigenaarschap versterken en samenwerking stimuleren met het oog op regionale koppelkansen en optimalisaties. Gekeken naar de mogelijkheden binnen de huidige Nederlandse context zijn bekostiging vanuit grondopbrengsten, opcenten, OZB (alle drie regionale bijdragen), toeslagen op treintickets (exploitatie), Europese bijdragen / subsidies en ombuigingen vanuit de Rijksbegroting als meest voor de hand liggende opties ingeschat. Zie Hoofdstuk 6.
- **Vergelijkbaarheid van voorbeelden elders |** In Angelsaksische landen (Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten) zijn in bepaalde gevallen hogere percentages alternatieve (lokale/regionale) bekostiging behaald, bijvoorbeeld voor de metrolijn Elizabeth line in Londen. Dit komt over het algemeen door meer mogelijkheden voor lokale belastingen in combinatie met hogere dichtheden qua stedelijkheid en vervoerswaarde van deze projecten. In continentaal Europa zijn regionale spoorprojecten in de meeste gevallen afhankelijk van staatsbekostiging met als doel en argumentatie maatschappelijke waarde en brede welvaart op de lange termijn.
- **Kasstelsel Rijksbegroting |** De Lelylijn is daarmee naar verwachting voor ca. 80-90% afhankelijk van bekostiging door het Rijk. De Rijksbegroting werkt via een kasstelsel wat betekent dat investeringen volledig ten laste komen van het begrotingsjaar waarin ze vallen. Omvangrijke investeringen met langjarige baten zorgen daarmee voor relatief hoge lasten in eerdere begrotingsjaren c.q. gedurende de aanlegperiode. Dit maakt dat dit type grootschalige investeringen relatief zwaar drukken op de Rijksbegroting in die jaren, wat geen recht doet aan het lange termijn karakter van de investering.
- **MIRT 75%-dekkingseis lastig toepasbaar |** De 75% MIRT-eis om door te kunnen naar de verkennings-fase is goed toepasbaar op reguliere investeringen, maar minder passend voor grootschalige lange termijn projecten zoals de Lelylijn. Nu al een dergelijk percentage van de investering dekken bete-kent middelen jarenlang parkeren, met het risico dat deze later worden ingezet voor korte termijn prioriteiten. In een Kamerbrief uit oktober 2025 werd dit benadrukt en aanbevolen te gaan werken vanuit een koersvast langetermijnperspectief[2]. Gezien de lange doorlooptijd en het feit dat de belangrijkste budgettaire impact pas over 15 jaar optreedt, vraagt het project een andere benade-ring, zoals een fondsgerichte aanpak als het vroegere Fonds Economische Structuurver-sterking (FES). Dat bood destijds een financieringskader voor grootschalige, structuurversterkende investeringen.
- **Impact van het klassieke model |** Als de Lelylijn uitgevoerd wordt volgens het 'klassieke model' (gedefinieerd als bekostiging uit het Mobiliteitsfonds, uitvoering door ProRail en vastleggen van afspraken in een Design & Construct (D&C)-contract) dient het Mobiliteitsfonds substantieel opgehoogd te worden met ca. €1,2 mld. per jaar (excl. indexatie) gedurende de realisatiefase. De investeringsruimte in het fonds is de afgelopen en naar verwachting komende jaren namelijk vrijwel nihil. Dit wordt op pagina 22 toelicht. Daarnaast is de horizon van het huidige Mobiliteitsfonds 15 jaar terwijl de realisatiefase van de Lelylijn naar verwachting (kort) daarna aanvangt.
- **Kasspreiding |** De Lelylijn heeft met een geschatte investering van €13,8 mld. (incl. btw, prijspeil 2024) een EMU-saldo impact bij een aanlegperiode van 10 jaar van ca. 0,13% van het BBP per jaar op het begrotingssaldo (ten opzichte van een maximum tekort van 3% van het BBP). In het Financieel Masterplan Lelylijn is gezocht naar mogelijkheden om de lasten van de investering van de Lelylijn voor het Rijk te spreiden door een vorm van financiering door de markt, gevolgd door een (langjarige) periode van aflossing/afschrijving en/of gebruiksvergoedingen door het Rijk. Zie Hoofdstuk 8.

1) Ontwerp-Nota Ruimte (Rijksoverheid, sept. 2025); 2) Kamerbrief Langetermijnperspectief infrastructuur en woningbouw (oktober, 2025)

Managementsamenvatting (2/4)

Op basis van vier criteria is een inschatting gemaakt van de kansrijkheid van zeven alternatieve financieringsmodellen die potentieel mogelijkheden bieden om de ‘kasdruk’ van de investeringen te verlichten

- **Klassiek DBFM(O) minder geschikt |** In het verleden zijn diverse (grote) infraprojecten gefinancierd en uitgevoerd middels DBFM(O)-contracten, waarbij de markt financiert en de overheid langjarig beschikbaarheidsvergoedingen betaalt. Marktpartijen zijn tegenwoordig echter minder bereid substantiële, niet door hen te managen, risico’s op zich te nemen. Daarbij is de Lelylijn een te groot project om integraal door Nederlandse aannemers en financiers te verwezenlijken. Uit DBFM(O)-evaluatiestudies blijkt dat de DBFM(O)-vorm minder geschikt is voor projecten van deze omvang en met een bijbehorend, relatief hoog risicoprofiel. Het opsplitsen in kleinere deelprojecten kan de aantrekkelijkheid en uitvoerbaarheid voor (Nederlandse) aannemers vergroten.
- **Marktverkenning biedt aanknopingspunten |** Uit de marktverkenning blijkt dat veel partijen interesse hebben in een rol in het project en vooral de toegevoegde waarde zien in een integrale aanleg van de Lelylijn in tegenstelling tot een gefaseerde aanleg, gegeven de waarde van de lijn als geheel voor mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling. Financiers kijken overwegend positief aan tegen financieringsdeelname, mits een juiste verdeling van risico’s is gewaarborgd. Naar verwachting zijn tal van financiers nodig in een DBFM(O)-variant. Een uitdaging betreft de lange aanloopperiode en bouwperiode die als risicovol wordt gezien door de markt. Samenwerking tussen internationale en Nederlandse aannemers lijkt gegeven de benodigde marktcapaciteit en ervaring onvermijdelijk, waarbij een (gedeeltelijke) DBFM(O) door internationale bouwconsortia als optie wordt gezien. Hierbij moet dan wel invulling worden gegeven aan een passende verdeling van risico’s, het beperken van de bouwperiode (per deelcontract) en het logisch opknippen van het werk in een (beperkt) aantal deelcontracten met aandacht voor zogenoemde ‘interface risico’s’. In de Nederlandse infrapraktijk zijn velen momenteel terughoudend ten aanzien van DBFM(O) contracten, gelet op eerdere ervaringen.
- **DBFM(O) 2.0 als alternatief |** Een veelgenoemd alternatief is een ‘DBFM(O) 2.0’ waarbij meer risico’s bij de overheid blijven en waardoor de markt meer bereid zou zijn in te stappen. Op voorhand kan echter niet worden vastgesteld of hiermee het gewenste effect op het EMU-saldo wordt bereikt: de mate waarin risico’s aan marktpartijen worden overgedragen is immers een belangrijk criterium of de toekomstige projectverplichtingen bij het aangaan daarvan wel/niet volledig meetellen in het EMU-saldo. Dit is een bekend probleem in de markt waar sommige partijen ook ervaring mee hebben in het EMU-proof structuren van contractrisico’s.
- **Andere alternatieven |** Er is daarom gekeken of andere financieringsmodellen mogelijkheden bieden om de ‘kasdruk’ van de investeringen door het Rijk te spreiden. Bijvoorbeeld door ProRail of een specifieke spoorentiteit voor de Lelylijn, dan wel een Gebiedsfonds (met of juist zonder spoor-assets) zelfstandig kapitaal te laten ophalen. De dekking van de kapitaallasten worden in deze scenario’s langjarig bekostigd vanuit het Mobiliteitsfonds of anderszins vanuit de Rijksbegroting.
- **Criteria alternatieve financieringsmodellen |** Een inschatting van kansrijkheid van de zeven alternatieve financieringsmodellen is gebaseerd op basis van de in Tabel 1.1 beschreven criteria: Spreiding investering; Spreiding EMU-saldo; Aansluiting op het huidige stelsel; en Eenvoud uitvoering. Op basis van deze criteria zijn drie alternatieve financieringsmodellen als meest kansrijk of voor de hand liggend ingeschat en op de volgende pagina toegelicht: Klassiek Special, DBFM(O) 2.0 en Gebiedsfonds.

Tabel 1.1: Criteria inschatting kansrijkheid alternatieve financieringsmodellen

Criterium	Toelichting	Inschatting
Spreiding investering	Over hoeveel jaren drukt de investering op de Rijksbegroting (Mobiliteitsfonds of anderszins)	Langere periode betekent lagere kasdruk per jaar en leidt tot gunstigere beoordeling
Spreiding EMU-saldo	Over hoeveel jaren wordt de impact op het EMU-saldo gespreid (c.q. volgt dit de spreiding van de investering door het Rijk of niet)	Langere periode betekent lagere impact op EMU-saldo per jaar en leidt tot gunstigere beoordeling
Aansluiting op het huidige stelsel	In welke mate past het model binnen de huidige kaders van het huidige stelsel	Laag, midden, hoog (Inschatting)
Eenvoud uitvoering	In hoeverre leiden de verschillende geldstromen, stakeholders en/of juridische afspraken tot een eenvoudige uitvoering	Laag, midden, hoog (Inschatting)

Managementsamenvatting (3/4)

Een model met een ‘sparend’ Gebiedsfonds is financieel het meest aantrekkelijk, waarbij mede-eigenaarschap door regio’s het mogelijk maakt om lokaal beleid en regionale expertise efficiënt te koppelen

Tabel 1.1: Shortlist financieringsmodellen

Model	Toelichting	Inschatting kansrijkheid
Klassiek Special	Financiering aanvullend op het Mobiliteitsfonds door de Lelylijn tot bijzonder project te verklaren (bijvoorbeeld met de classificatie ‘structuurversterkend’)	**Hoog**
DBFM(O) 2.0	Financiering door de markt, gedekt door langjarige beschikbaarheidsvergoedingen vanuit MIRT / Mobiliteitsfonds, met passende c.q. vernieuwende risicoverdeling (NB: meerdere sub varianten denkbaar qua scope en financieringsmix)	**Midden**
Gebiedsfonds	Fonds waarin regionale en Rijksbijdragen landen én dat (indien nodig) zelfstandig kapitaal kan aantrekken (met of zonder staatsgarantie), maar waarin geen assets worden ondergebracht	**Midden**

Combinatiemodel: Combinatie van een of twee van de bovenstaande modellen, waarbij een combinatiemodel met een **sparend Gebiedsfonds** het meest voor de hand ligt: In plaats van kapitaal ophalen op de markt wordt jaarlijks een vast bedrag gestort vanuit de Rijksbegroting (en regio) in het Gebiedsfonds, reeds voordat de werkzaamheden aanvangen.

- **Drie modellen als meest kansrijk ingeschat |** Op basis van de vier criteria (zie vorige pagina) zijn de modellen DBFM(O) 2.0 en financiering via een regionaal Gebiedsfonds als meest kansrijk ingeschat. Deze alternatieve financieringsmodellen leiden tot spreiding in de Rijksbegroting, en in mindere mate tot spreiding van de impact op het EMU-saldo, doordat de investeringen in het jaar waarin ze vallen naar verwachting toch meetellen in het EMU-saldo. Het derde als meest kansrijke model ingeschat betreft Klassiek Special, waarbij de Lelylijn als een bijzonder (structuurversterkend) project wordt aangemerkt met specifieke middelen (zoals in het verleden bij de Deltawerken).
- **Combinatiemodel met sparend Gebiedsfonds als voorkeursmodel |** In de praktijk sluiten de drie als meest kansrijk ingeschatte modellen elkaar niet uit en kan een combinatie worden uitgewerkt van ‘Klassiek (Special)’ met een Gebiedsfonds en/of DBFM(O) 2.0 (‘Combinatiemodel’). Een combinatie met DBFM(O) ligt minder voor de hand gegeven de beperkte interesse vanuit Nederlandse bouwers, beperkte flexibiliteit door langjarige (25-30 jaar) en strak ingekaderde contracten, en hogere kosten vanwege doorberekende marges en kapitaalkosten. Wel biedt het in potentie een ‘upside’ in relatie tot spreiding van de impact op het EMU-saldo. Het meest voor de hand ligt een Combinatiemodel met sparend Gebiedsfonds, dat in plaats van kapitaal ophalen (ook) reeds voor de aanleg kan starten met sparen[1]. Bijkomend voordeel is dat, wanneer goed vastgelegd in afspraken, in het fonds gestorte middelen minder makkelijk kunnen worden verplaatst of voor andere projecten worden aangewend. Daarnaast maakt mede-eigenaarschap door de regio het mogelijk lokaal beleid en regionale expertise efficiënt aan het project te koppelen. Dit model levert van alle modellen de grootste financiële verlichting voor de Rijksbegroting en sluit aan op de voorkeuren van in de marktverkenning gesproken (semi)publieke partijen.
- **EMU-impact van het voorkeursmodel |** Het Combinatiemodel met sparend Gebiedsfonds leidt naar verwachting niet tot spreiding van de impact op het EMU-saldo, doordat het fonds als onderdeel van de overheid wordt beschouwd. Voor DBFM(O) 2.0 is de impact op EMU-saldo afhankelijk van welke risico’s in welke mate door het Rijk worden gedragen. Als de EMU-impact niet als leidend wordt gezien is een dergelijk Combinatiemodel het meest voor de hand liggend om nader te verkennen en uit te werken. Als de EMU-impact wel als leidend wordt gezien (en onontkoombaar is), biedt verkenning van het Combinatiemodel met DBFM(O) 2.0 potentieel gedeeltelijke spreiding, maar dit is niet op voorhand vast te stellen en vergt een langere horizon en hogere bijdrage vanuit het Rijk.

1) De resterende reservering voor de Lelylijn van € 657 mln., vastgelegd op de Aanvullende Post bij het Ministerie van Financiën, kan in potentie eveneens aan dit Gebiedsfonds worden toegevoegd

Managementsamenvatting (4/4)

Om aan de 75% MIRT-eis te voldoen kunnen, gelet op de beperkte ruimte binnen het Mobiliteitsfonds en haar beperkte horizon (15 jaar), per voorgesteld financieringsmodel verschillende indicatieve besluiten genomen worden

Indicatieve besluiten voor invulling 75% MIRT-eis | Een van de hoofddoelstellingen van het FML is invulling te geven aan hoe aan de MIRT-spelregel[1] van minimaal 75% zicht op financiering kan worden voldaan. Met de volgende, indicatieve besluiten per voorgesteld financieringsmodel kan voldoende zicht op financiering aangetoond worden om de MIRT-verkenning formeel te starten. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

- **Wel/niet via Mobiliteitsfonds |** Het werken via het Mobiliteitsfonds is – als meest gebruikelijke route – als uitgangspunt gehanteerd in de indicatieve besluiten. Dit vertaalt zich in een relatief groot beslag op het fonds, met name voor Klassiek (Special) en DBFM(O) 2.0. Wanneer de Lelylijn echter als structuurversterkend project wordt aangemerkt en daarvoor een specifiek gebiedsfonds wordt opgericht, kan (een deel van) de bekostiging mogelijk ook buiten het Mobiliteitsfonds plaatsvinden. Dit is niet meegenomen in onderstaande besluiten omdat deze zich richten op de voornoemde hoofddoelstelling (invulling 75% MIRT-eis).
- **Regeerakkoord |** De indicatieve besluiten kunnen worden opgenomen in een regeerakkoord, gecombineerd met uitgewerkte afspraken in een bestuurlijke overeenkomst tussen Rijk en regio, inclusief afspraken over de regionale bijdrage. Rekening houdend met de planhorizon van 15 jaar van het Mobiliteitsfonds, zijn de besluiten opgesplitst in een deel binnen de planhorizon en een deel dat daarbuiten valt.
- **Bedragen zijn 65% van totaal |** Uitgangspunt is dat zicht is op circa 10% alternatieve bekostiging (Hoofdstuk 6). Er resteert daardoor nog circa 65% (in plaats van 75%) benodigd zicht op financiering c.q. dekking vanuit Rijksgelden. De gepresenteerde bedragen zien toe op deze resterende 65%.

Klassiek (Special)

Besluit 1: Toevoegen van **in totaal ca. €1 mld. tot 2040** (65% van totale vroege fase werkzaamheden van €1,6 mld., excl. indexatie, prijspeil 2024) aan het Mobiliteitsfonds (gemiddeld ca. €70 mln. per jaar tot 2040) om de verkenning, planuitwerking en voorbereidende uitvoeringsfase te dekken

Besluit 2: Vastleggen van **jaarlijkse toevoeging van ca. €0,7 mld.** aan het Mobiliteitsfonds in de **periode 2040-2049** (65% van €1,2 mld., investeringskosten, excl. exploitatie, excl. indexatie, prijspeil 2024). Het daadwerkelijke benodigde kasritme kan variëren indien delen alsnog als DBFM(O) 2.0 worden gestructureerd.

Besluit 3: Uitwerken en vastleggen **afspraken met de regio**, inclusief regionale bijdrage.

DBFM(O) 2.0 met mijlpaalbetalingen[2]

Besluit 1: Toevoegen van **in totaal ca. €1 mld. tot 2040** (65% van totale vroege fase werkzaamheden van €1,6 mld., excl. indexatie, prijspeil 2024) aan het Mobiliteitsfonds (gemiddeld ca. €70 mln. per jaar tot 2040) om de verkenning, planuitwerking en voorbereidende uitvoeringsfase te dekken.

Besluit 2: Vastleggen van **jaarlijkse toevoeging van ca. €0,4 mld.** aan het Mobiliteitsfonds in de **periode 2040-2079** (65% van €0,6 mld. Beschikbaarheidsvergoeding, excl. exploitatie, excl. indexatie, prijspeil 2024). Het daadwerkelijke benodigde kasritme kan variëren indien delen alsnog als D&C worden gestructureerd.

Besluit 3: Uitwerken en vastleggen **afspraken met de regio**, inclusief regionale bijdrage.

Gebiedsfonds (zonder sparen)

Besluit 1: Toevoegen van **in totaal ca. €1 mld. tot 2040** (65% van totale vroege fase werkzaamheden van €1,6 mld., excl. indexatie, prijspeil 2024) aan het Mobiliteitsfonds (gemiddeld ca. €70 mln. per jaar tot 2040) om de verkenning, planuitwerking en voorbereidende uitvoeringsfase te dekken.

Besluit 2: Vastleggen van **jaarlijkse toevoeging van ca. €0,3 mld.** (65% van €0,5 mld., excl. exploitatie, excl. indexatie, prijspeil 2024) aan het Mobiliteitsfonds in de **periode 2040-2080** ten behoeve van aflossing en rente.

Besluit 3: Uitwerken en vastleggen **afspraken met de regio**, inclusief regionale bijdrage en **oprichting Gebiedsfonds** op termijn.

Combinatiemodel met sparend Gebiedsfonds

Besluit 1: **Oprichting Gebiedsfonds** met samenwerkende overheden, inclusief **onderliggende overeenkomst** met afspraken.

Besluit 2: Toevoegen van **ca. €0,4 mld. per jaar** (65% van €0,6 mld., excl. exploitatie, excl. indexatie) aan het Mobiliteitsfonds vanaf heden tot 2040 om te storten in het (op korte termijn op te richten) Gebiedsfonds.

Besluit 3: Vastleggen van **jaarlijkse toevoeging van ca. €0,4 mld.** (65% van €0,6 mld., excl. exploitatie, excl. indexatie, prijspeil 2024) aan het Mobiliteitsfonds in de **periode 2040-2049** ten behoeve van inleg in het Gebiedsfonds.

1) Spelregels van het MIRT (Ministerie van IenW, sept. 2022); **2)** In praktijk gaat het Ministerie van Financiën doorgaans eerst uit van een traditionele contractvorm, waarbij kasstromen aansluiten op die bij Klassiek (Special). Na gunning van een DBFM(O)-project wordt dit gecorrigeerd door de relevante DBFM(O)-reeks (Zie Bijlage C voor verdere toelichting).

Hoofdstuk 2

Introductie

Lelylijn

Introductie | Opdracht Financieel Masterplan

Door integrale kosten, opbrengsten en mogelijke financieringsmodellen voor de Lelylijn in kaart te brengen, wordt een belangrijke basis gelegd om de overgang naar de MIRT-verkenningsfase te realiseren

Doelstelling

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft met externe ondersteuning van Deloitte gewerkt aan voorliggend Financieel Masterplan Lelylijn (FML). Het doel van het FML is:

- Voldoende zicht te bieden op de integrale kosten, opbrengsten en kasstromen (investering, exploitatie, onderhoud) over de tijd om voldoende vertrouwen te bewerkstelligen de stap te maken naar de volgende fase, namelijk de verkenningsfase als bedoeld in de MIRT-systematiek (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport);
- Een breed pallet aan financieringsmodellen in kaart te brengen en een selectie daarvan door te rekenen (publiek, privaat, regionaal, Europees);
- Invulling te geven aan hoe aan de MIRT-vereiste 75%-financiering voldaan kan worden;
- Vertrouwen en draagvlak te genereren bij bestuurders, financiers en andere stakeholders.

Parallelle onderzoeken

Het Financieel Masterplan Lelylijn is onderdeel van het bredere Masterplan Lelylijn dat daarnaast bestaat uit twee parallelle onderzoeken. Met het Masterplan 100 jaar wordt gekeken naar de langetermijneffecten van de spoorlijn op de leefomgeving en toekomstige generaties. Het Masterplan Gebiedsverdiepingen richt zich op Groningen, Drachten, Heerenveen en Emmeloord, waar ruimtelijke, economische en mobiliteitsopgaven worden verbonden aan de mogelijke komst van de Lelylijn. Parallel hieraan loopt het Financieel Masterplan Lelylijn.

Kernuitdagingen

De opgave Lelylijn kent de volgende niet-limitatieve lijst van kernuitdagingen:

- Financiële omvang project versus budgettaire druk: kostenramingen variëren grofweg tussen €9,8 en €17,9 mld. (prijspeil 2024), terwijl de Rijksbegroting en het Mobiliteitsfonds onder druk staan;
- De exploitatiefase resulteert in een niet-rendabele operatie wanneer enkel naar directe financiële resultaten gekeken wordt. Dit betekent dat de Lelylijn een niet-rendabele business case kent;
- MIRT-eis van 75%-financiering om over te kunnen gaan naar de MIRT-verkenningsfase;
- Complexe stakeholder- en governance structuur: Rijk, provincies, gemeenten, EU, private financiers moeten vroegtijdig en gelijkwaardig betrokken worden;
- Hoge onzekerheden in kostencalculaties (meerdere varianten met ruime bandbreedtes, onderhoud, exploitatie) en qua inschatting van toekomstige reizigersaantallen;
- Risico- en faseringsvraagstukken: Hoe kan het project gefaseerd worden zodat het model aantrekkelijk blijft voor publieke en private partijen en uitvoerbaar blijft.

Organisatie en aanpak

Het Financieel Masterplan Lelylijn is opgesteld door de werkgroep FML. Deze groep bestaat uit medewerkers van de Provincie Groningen, Provincie Fryslân en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en is in de totstandkoming van dit FML ondersteund door adviseurs van Deloitte. Gedurende dit traject vonden verschillende overleggen plaats met een expertgroep, het Managementteam (MT), het Directeurenoverleg (DO) en de Ambtelijke Begeleidingsgroep (ABG), en is een werkconferentie gehouden om input op te halen. Als onderdeel van een internationale marktverkenning is daarnaast gesproken met diverse aannemers, potentiële financiers en investeerders, met vervoerders, Rijksdepartementen en ProRail. Een speciaal gezant is aangesteld in de persoon van Klaas Knot om de financieel-economische (on)mogelijkheden mede te onderzoeken en te onderstrepen.

Naast financieringsmodellen is gekeken naar (alternatieve) bekostigingsmodellen. Om van een longlist tot een shortlist te komen, zijn voor beide specifieke criteria opgesteld. De bekostigingsopties zijn vergeleken op basis van ingeschatte kansrijkheid, de mogelijke omvang van de bijdrage en de bijbehorende kansen en risico's. De financieringsmodellen zijn vergeleken op basis van de mogelijkheid om de investering en EMU-impact te spreiden, de aansluiting op het huidige besluitvormingsstelsel en de eenvoudige uitvoering. Alle modellen zijn besproken met de expertgroep en de speciaal gezant.

Introductie | Bestaand onderzoek

Vanuit verschillende partijen is onderzoek gedaan naar (maatschappelijke) nut en noodzaak en financiële implicaties van de Lelylijn, waar in dit Financieel Masterplan Lelylijn op wordt voortgebouwd

Meest relevante studies Financieel Masterplan Lelylijn



Zicht op de Lelylijn geeft de eindrapportage van het MIRT- en NOVEX onderzoek. Hierin zijn ruimtelijke kansen, tracéalternatieven, een welvaartsonderzoek, internationale positionering en omgevingsmanagement onderzocht (Stuurgroep Lelylijn, nov. 2024)



Onderzoek Lelylijn-alternatieven beoordeelt drie basisalternatieven op vervoerwaarde, reistijden, kosten, omgeving en uitvoerbaarheid (Arcadis, PosadMaxwan, Significance, sept. 2024)



Onderzoek Lelylijn-alternatieven, Achtergrondbijlages geven treindienstconcepten, rijtijden, vervoerwaardes, exploitatieberekeningen en technische specificaties van drie basisalternatieven (Arcadis, sept. 2024)



NOVEX Ontwikkelperspectief Economische Effecten Lelylijn geeft de economische effecten van het bundelingsalternatief en bijdrage aan de economie en economische structuurversterking van Noordelijk Nederland (Bureau Buiten, feb. 2024)



Alternatieve bekostigingsopties ‘Deltaplan voor het Noorden’ geeft een inhoudelijk overzicht en analyse van alle bekostigingsmogelijkheden van de Lelylijn (Berenschot, Ecorys, apr. 2022)



Inventarisatie mogelijke bekostigingsopties geeft een, door de regio beoordeeld en kwantificeert, overzicht van de verschillende bekostigingsmogelijkheden, gebaseerd op het rapport van Berenschot en Ecorys (APPM, sept. 2024)



Is private financiering te overwegen voor Lely- en Nedersaksenlijn? geeft redenering voor waarom private financiering wel of niet te overwegen valt en op welke wijze alternatieve financieringsvormen mogelijk zijn (Maliebaan Consult, dec. 2024)

Overige documenten betreft Lelylijn



Ontwikkelperspectief NOVEX Lelylijn 2050 (Studie Bereikbaar, sept 2024)

De impact van de Lelylijn op de woningmarkt (Companen, feb. 2024)

Uitwerking ‘Water en bodem sturend’ in relatie tot de Lelylijn (Sweco, jun 2024)

Verdiepingssessies Natuur Gebiedspaspoorten (RHDHV, mei 2024)

Werksessie landbouw de Lelylijn (Elzinga & Oterdoom, feb 2024)

Internationaal vergelijkingsonderzoek hoogwaardig spoort en HSL’s (RUG, sept. 2024)

Brede Welvaartsaspecten van een mogelijke Lelylijn (TD, SPG, PF, jul. 2024)

Brede Welvaarteffecten van de Lelylijn (TNO, okt. 2024)

Lelylijn internationaal Amsterdam – Groningen – Bremen (RHDHV, aug. 2024)

Lelylijn internationaal (Studio Bereikbaar, sept. 2024)

Toekomstbeelden voor noordelijk Nederland (Studio Bereikbaar, mrt. 2024)



Diverse rapporten en wetenschappelijke studies

Alternative Ways of Funding Public Transport (Loughborough University, aug. 2000)

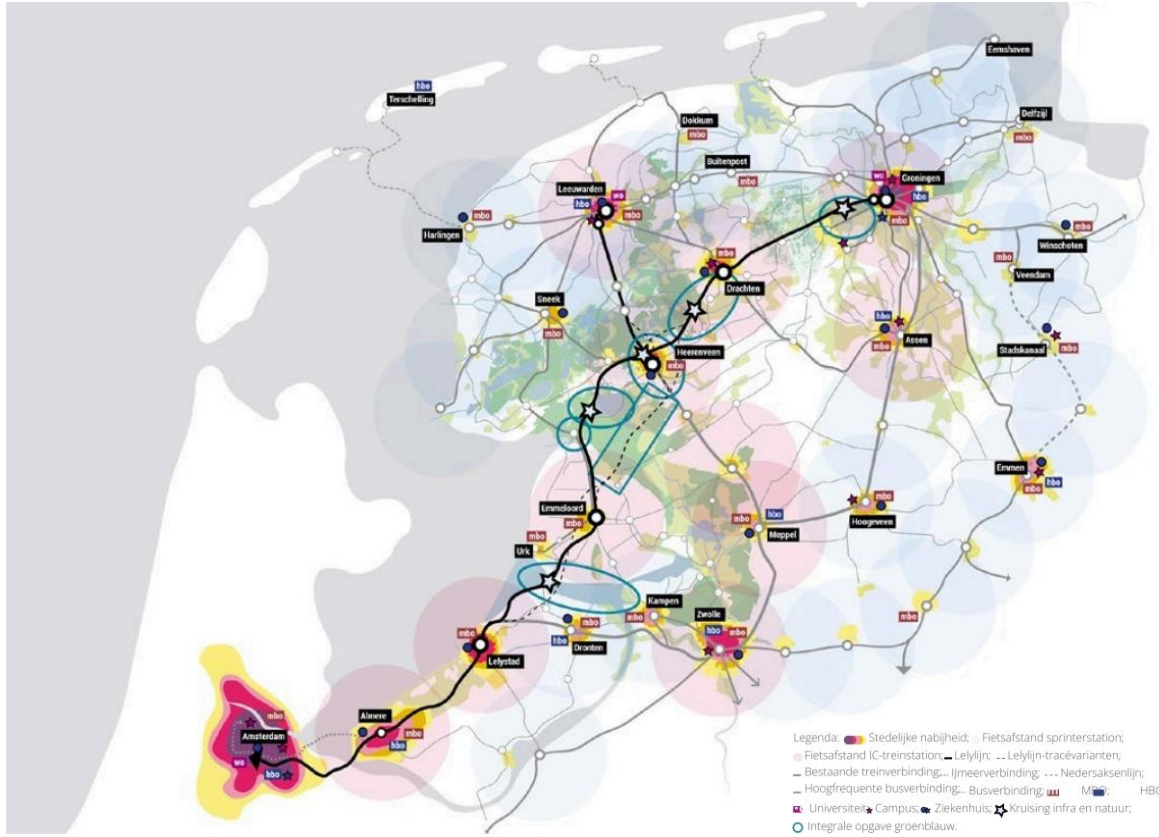
Kies voor de Toekomst (Rijksoverheid, juli 2025)

How Big Things Get Done (B. Flyvbjerg, feb. 2023)

Introductie | Waarom de Lelylijn

De Lelylijn biedt, naast verbeterde bereikbaarheid, kansen voor economische groei, woningbouw en leefbaarheid in Noordelijk Nederland en staat op de longlist van structuurversterkende projecten in de Ontwerp-Nota Ruimte 2050

Figuur 2.1: Ontwikkelperspectief NOVEX Lelylijn 2050[1]



Structuurversterkend project

De Lelylijn wordt in de Ontwerp-Nota Ruimte 2050[2] benoemt als een grote infrastructuurinvestering die de verbinding tussen Noord-Nederland en de Randstad verbetert en regio's kan versterken. De spoorlijn staat op de longlist van structuurversterkende projecten. Na realisatie fungeert het economisch structuurversterkend, biedt het een snelle, rechtstreekse en betrouwbare spoorverbinding met de Randstad (als tweede toegangspoort naast Zwolle–Meppel), ontsluit en stimuleert het woningbouw, brengt het regio's dichter bij elkaar en versnelt het de transitie naar duurzame mobiliteit.

- Economisch structuurversterkend voor Flevoland, Friesland, Groningen
- Snelle betrouwbare verbinding tussen Noordelijk Nederland en Randstad
- Betere ontsluiting huidige en verwachte groei woningbouw
- Verbinding tussen Nederlandse regio's
- Bevordering duurzame vervoerswijze

Brede welvaart

Door kortere reistijden (tijdswinst Groningen-Amsterdam 17-49 minuten, tijdswinst Leeuwarden-Amsterdam 40-47 minuten) verbetert de dagelijkse bereikbaarheid wat arbeidsdeelname en onderwijskeuzes direct ten goede komt. Dit levert tot 2050 naar verwachting 30.000-70.000 extra banen met bijbehorende gebiedsontwikkeling, bovenop de autonome groei van 62.000 banen. De brede welvaart stijgt door betere toegang tot banen en voorzieningen. Daarbij treden positieve agglomeratie-effecten op door meer concentratie en bedrijvigheid. Dit versterkt behoud van talent en trekt nieuw talent aan, vermin-dert vervoersarmoede en bevordert een gezonde, veilige mobiliteitsmix met passende gebiedsontwikkeling.

Ruimtelijk

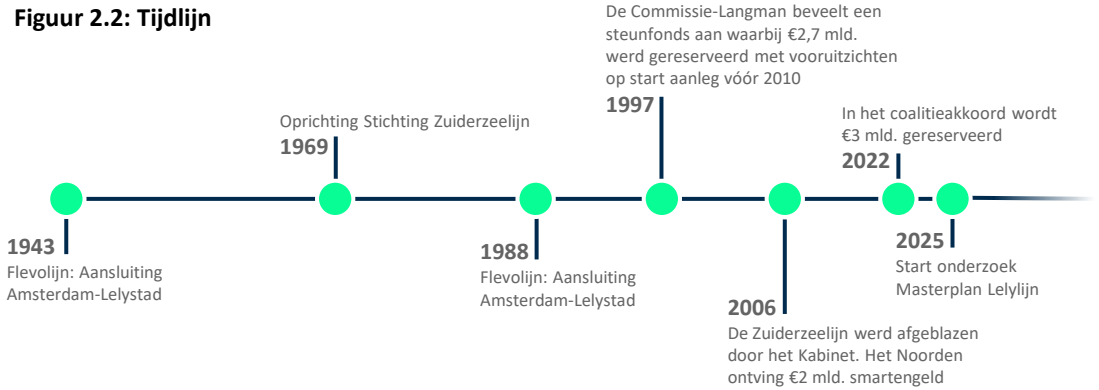
Vanuit ruimtelijk oogpunt wordt vanuit het Ontwikkelperspectief NOVEX Lelylijn 2050[2], gebundeld langs A6/A7/A32, een toename tot 2050 van 55.000-115.000 woningen verwacht in met name Lelystad, Emmeloord, Heerenveen, Drachten, Leeuwarden en Groningen, bovenop de autonome groei van 66.000 woningen. Emmeloord en Drachten kunnen onderdeel gaan uitmaken van het Nederlandse spoornetwerk en een nieuwe functie als regionale OV-hub krijgen. Internationaal versterkt de Lelylijn de positie van Noord-Nederland binnen het Europese TEN-T netwerk. De meest nabije internationale meerwaarde ligt op termijn op de as Groningen-Bremen-Hamburg.

1) NOVEX Ontwikkelperspectief Economische Effecten Lelylijn (Bureau Buiten, feb. 2024); **2)** Ontwerp-Nota Ruimte 2050 (Rijksoverheid, sep. 2025)

Introductie | Voorgeschiedenis

Over de Lelylijn wordt al enkele decennia gesproken in diverse configuraties en benamingen met als doel Noord-Nederland en de Randstad beter te verbinden en een impuls te geven aan stedelijke en internationale bereikbaarheid

Figuur 2.2: Tijdlijn



Voorgeschiedenis

De Lelylijn vindt zijn oorsprong in de plannen voor de Zuiderzeelijn uit 1943. Een initiatief van de NS voor een hogesnelheidsverbinding tussen de Randstad en Noord-Nederland via de IJsselmeerpolders. In de jaren negentig werd de Zuiderzeelijn gepresenteerd als sleutelproject om de bereikbaarheid, economische ontwikkeling en ruimtelijke balans tussen noord en west te versterken.

In 2006 werd de Zuiderzeelijn afgeblazen, maar kreeg het plan later nieuw leven ingeblazen in de vorm van de Lelylijn. In 2024 is de Lelylijn opgenomen in zowel het Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 als in het daaropvolgende Regeerprogramma van het kabinet Schoof. Daarnaast was een bedrag van € 3,4 miljard gereserveerd voor de Lelylijn. De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen waarin stond dat de €3,4 mld. die was gereserveerd voor de aanleg van de Lelylijn, niet aan andere doeleinden mocht worden besteed. Toch besloot het kabinet in april 2025 om €1,9 mld. hiervan in te zetten voor de aanleg van de Nedersaksenlijn. Sinds die beslissing is de nationale aandacht voor de Lelylijn toegenomen doordat het debat over de bestemming van de middelen het belang en de urgentie van het project opnieuw onder de aandacht heeft gebracht.

Stand van zaken

In de afgelopen jaren zijn diverse studies uitgevoerd waarin onder meer alternatieven, kosten, bekostigingsopties, financieringsmogelijkheden, economische effecten en welvaartseffecten zijn onderzocht. Met de drie parallelle onderzoeken (p. 9) van het Masterplan Lelylijn wordt gezocht naar onderbouwing en draagvlak om het project door te laten stromen naar de MIRT-verkenningsfase.

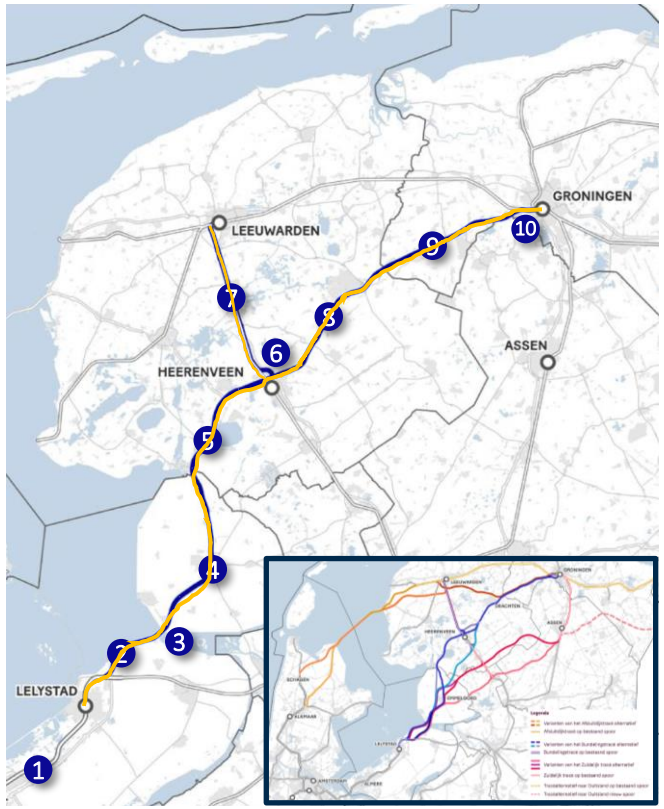
De huidige ontwerpuitgangspunten en kostenramingen zijn gebaseerd op een maximale snelheid van 200 km/u. Er bestaat echter een optie om de Lelylijn geschikt te maken voor snelheden tot 300 km/u, zodat zij kan uitgroeien tot een volwaardige hogesnelheidslijn en beter kan functioneren als schakel in het internationale netwerk. Een verhoging van de ontwerpsnelheid zou gevolgen hebben voor de kosten, de milieueffecten en de ruimtelijke inpassing van het project.

De Lelylijn is in 2023 aangemerkt als onderdeel van het TEN-T (Trans-European Transport Network) van de Europese Unie. Dit betekent dat de lijn wordt gezien als een kritiek schakelpunt in het internationale spoornetwerk richting Duitsland (Bremen, Hamburg) en Scandinavië. Het TEN-T-programma financiert echter vooral grensoverschrijdende verbindingen. Het grensoverschrijdende component van de Lelylijn is niet meegenomen in de huidige kostenramingen, waardoor mogelijke Europese cofinanciering naar verwachting beperkt is. Anderzijds zou een dergelijke variant naar verwachting ook leiden tot een aanzienlijk hogere kostenraming.

Introductie | Lelylijn basisalternatieven

De Lelylijn bevindt zich in de MIRT-initiatiefvormingsfase waarbij nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden over een voorkeursalternatief en drie mogelijke routes in beeld zijn

Figuur 2.3: Bundelingsalternatief trajectdelen[1]



	Traject	Nieuw spoor
1	Amsterdam – Lelystad (buiten scope project)	
2	Bundeling A6, Lelystad – Ketelmeer	17 km
3	Kruising Ketelmeer	3 km
4	Bundeling A6 Noordoostpolder, Emmeloord, Ketelmeer – Lemmer	29 km
5	Bundeling A6 Fryslân, Lemmer – Heerenveen	16 km
6	Passage Heerenveen Noord	7 km
7	Heerenveen – Leeuwarden	0 km[2]
8	Heerenveen – Drachten	25 km
9	Bundeling A7, Drachten – Hoogkerk	20 km
10	Entree Groningen	6 km
		Investeringskosten →
	Totaal nieuw aan te leggen spoor	**123 km**

MIRT status

De Lelylijn is sinds 2023 opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) binnen het programma *Deltaplan voor Noordelijk Nederland*, dat bestaat uit de Lelylijn, de Nedersaksenlijn en verbeteringen aan het bestaande spoornetwerk in het Noorden. De Lelylijn bevindt zich momenteel in de MIRT-onderzoeksfase. In Hoofdstuk 4 worden de verschillende fasen in het MIRT verder toegelicht.

Basisalternatieven

In het FML wordt voor de opgave Lelylijn uitgegaan van het in het rapport 'Onderzoek Lelylijn-alternatieven' van Arcadis, PosadMaxwan en Significance (september 2024) uitgewerkte Bundelingsalternatief (Figuur 2.3). Dit betreft de route langs Drachten met een aftakking bij Heerenveen naar Leeuwarden. Voor de in totaal 10 trajectdelen moet naar verwachting ca. 123 km aan nieuw spoorbaan worden aangelegd.

Andere alternatieven die in 'Onderzoek Lelylijn-alternatieven' zijn uitgewerkt zijn het Afsluitdijkalternatief en het Zuidelijk alternatief. In Tabel 2.1 worden de afstanden, tijdswinsten en investeringsbandbreedtes gepresenteerd voor de diverse varianten. In het FML wordt het Bundelingsalternatief als werkhypothese gehanteerd. De resultaten van het 'Onderzoek Lelylijn-alternatieven' laten zien dat het Bundelingsalternatief de meeste reizigers aantrekt, qua rijtijden een de meeste verbetering laat zien en veel bijdraagt aan de verbetering van de bereikbaarheid binnen de regio.

Tabel 2.1: Specificaties per basisalternatief[1]

Basisalternatief	Lengte nieuw / bestaand spoor (km)	Tijdswinst Amsterdam Zuid – Leeuwarden/Groningen (min)	Investeringskosten 70% bandbreedte (€ mld.)
Bundeling	123 / 29	40 tot 47 / 36 tot 49	9,8 – 17,9
Afsluitdijk	84 / 54	47 / 17	12,7 – 21,4
Zuidelijk	98 / 28	41 / 32	5,9 – 10,5

1) Onderzoek Lelylijn-alternatieven (Arcadis, sept. 2024); **2)** Betreft bestaand spoor van 28 km

Hoofdstuk 3

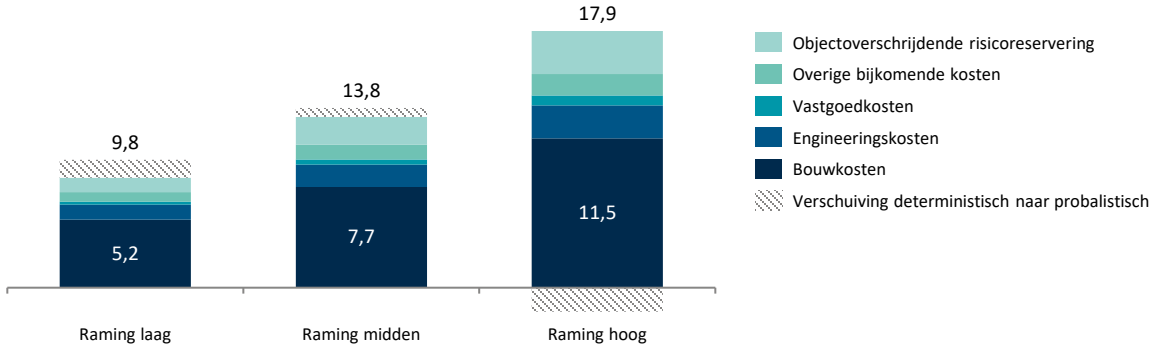
Projectfinanciën

Lelylijn

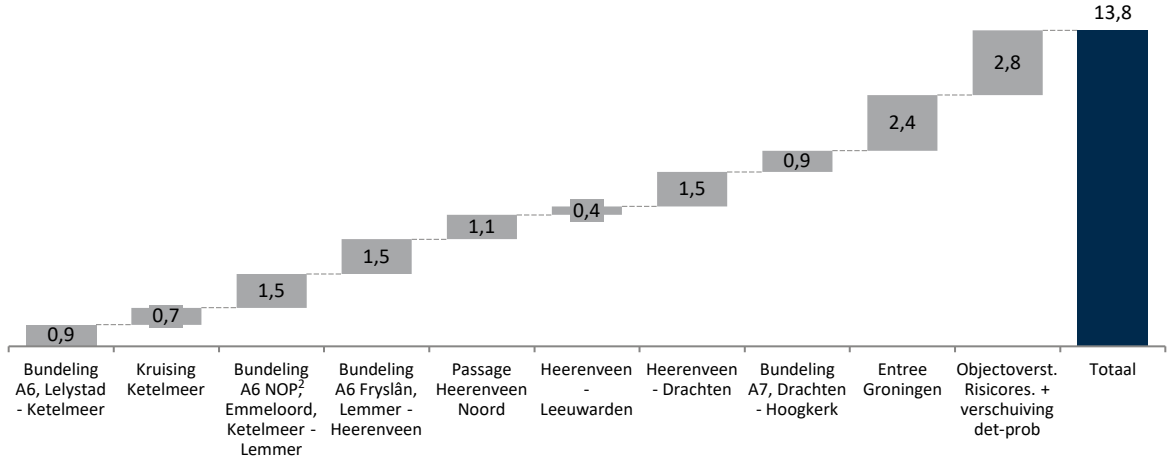
Projectfinanciën| Investeringsomvang

Op basis van ‘Onderzoek Lelylijn-alternatieven’ zijn de Bundelingsalternatief investeringskosten geraamd op €9,8 – 17,9 mld. – in het FML wordt de midden raming (€13,8 mld.) als uitgangspunt gehanteerd (incl. btw, prijspeil januari 2024)

Figuur 3.1: Probalistische investeringskostenraming Bundelingsalternatief (€ mld., incl. btw, prijspeil ’24)[1]



Figuur 3.2: Investeringskostenraming midden per trajectdeel (€ mld., incl. btw, prijspeil 2024)[1]



Ramingen

Wij baseren de financiële cijfers voor het Bundelingsalternatief op het rapport ‘Onderzoek Lelylijn-alternatieven’ van Arcadis, PosadMaxwan en Significance (september 2024). Dit rapport bevat de volgende ramingen: Investeringskosten (zie Figuur 3.1 voor uitsplitsing), EOV-kosten[3] (exploitatie, onderhoud en vernieuwing) en Exploitatiesaldo.

Deze ramingen vormen de input voor de doorrekening van de financieringsmodellen. Voor een uitgebreide toelichting op de methodologie en onderliggende aannames verwijzen wij naar het volledige rapport van Arcadis, PosadMaxwan en Significance.

Investeringskostenraming

In Figuur 3.1 wordt de probalistische investeringskostenraming (uitgaande van een 70%-betrouwbaarheidsinterval) voor het Bundelingsalternatief gepresenteerd van €9,8 – 17,9 mld. incl. btw, prijspeil 2024. Op de volgende pagina zijn de bouwkosten uit het onderzoek verder gedetailleerd. Om naar een MIRT-verkenning te gaan is zicht op 75% financiering van het voorziene budget nodig. In het vervolg van het rapport wordt de midden raming (€13,8 mld. incl. btw, prijspeil 2024) als uitgangspunt gehanteerd. Het is echter van nadrukkelijk belang op te merken dat het om een bandbreedte gaat.

Per trajectdeel

In Figuur 3.2 worden de investeringskosten per trajectdeel gepresenteerd. Daarnaast is op totaalniveau een risico-inschatting gemaakt waarin zowel interne als externe aanvullende risico’s zijn verwerkt (€2,8 mld.). Dit omvat onder andere technische-constructierisico’s, grond- en trilling risico's, inpassings- en ruimtelijke risico’s, milieu- en vergunningsrisico’s, veiligheids- en systeemintegratierisico’s, geluid- en schadeclaims, stakeholder- en onteigeningsrisico’s en planning-, capaciteit- en marktrisico’s.

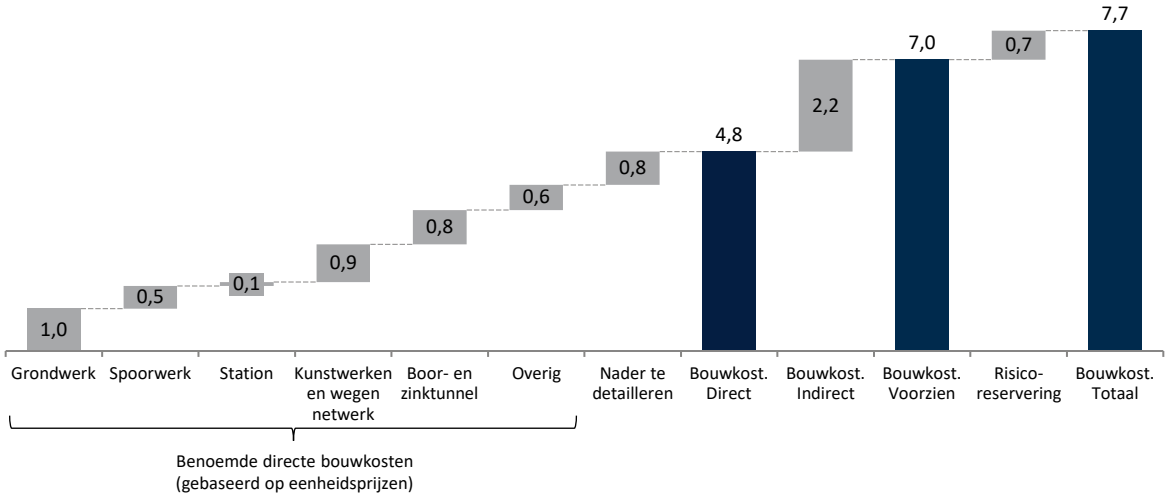
De relatief hoge investeringskosten voor Entree Groningen (€2,4 mld.) komt door een concentratie van relatief dure werken op een kort trajectdeel (6 km): een boortunnel, ingrijpende stedelijke aanpassingen (viaducten, aansluiting op bestaand spoor), verleggingen van kabels, railtracks en verhoogde engineering- en risicoposten. Dit vertaalt zich in ca. €400 mln. per km tegenover ca. €90–100 mln. per km voor de overige trajectdelen.

1) Onderzoek Lelylijn-alternatieven (Arcadis, PosadMaxwan, Significance, sept. 2024); **2)** Noordoostpolder; **3)** Voorheen Beheer, Onderhoud en Vervanging (BOV) genoemd;

Projectfinanciën| Bouwkosten

De totaal geraamde bouwkosten (van €7,7 mld. in de midden raming) bestaan voor €4,8 mld. uit directe bouwkosten, €2,2 mld. uit indirecte bouwkosten, en €0,7 mld. uit risicoreservering gebaseerd op 10% van voorziene bouwkosten

Figuur 3.3: Bouwkostenraming midden (€ mld., incl. btw, prijspeil 2024)[1]



Kosten inschattingen op basis van eenheidsprijzen

In Figuur 3.3 wordt de €7,7 mld. aan bouwkosten (ca. 56% van investeringskosten) raming midden uitgesplitst.

Meer dan de helft (62%) van de totale bouwkosten bestaan uit directe bouwkosten (€4,8 mld.). Deze kosten zijn (op uitzondering van de post ‘Nader te detailleren’) gebaseerd op eenheidsprijzen die door Arcadis bepaald zijn op basis van dwarsprofielen (naar verwachting grote kostenposten), geïndexeerde oude ramingen (minder grote kostenposten), en schattingen (weinig voorkomende kostenposten.

De grootste directe bouwkosten bestaan uit kosten grondwerk (€1,0 mld.), kunstwerken en wegen netwerk (€0,9 mld.), en boor- en zinktunnel (€0,8 mld.). Overige bouwkosten (€0,6 mld.) bestaan o.a. uit verkeersmaatregelen en opslagen onderaannemers.

Kosten inschattingen op basis van opslagpercentages

De volgende posten in de raming zijn gebaseerd op basis van opslagpercentages binnen de Standaard Systematiek Kostenramingen in plaats van eenheidsprijzen:

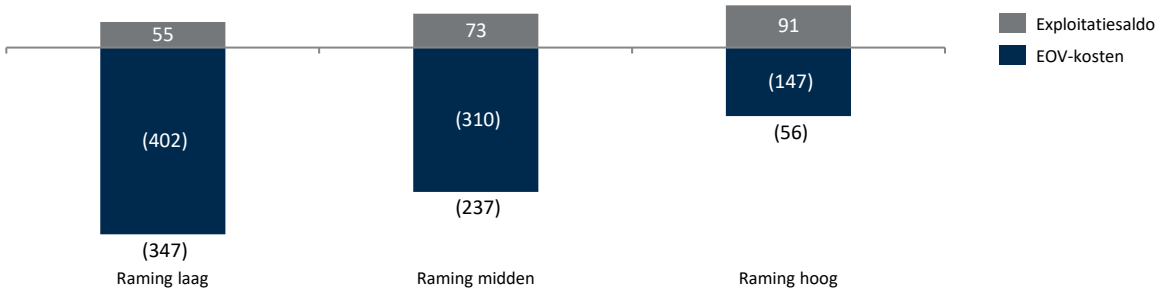
- Nader te detailleren directe bouwkosten (€0,8 mld.): Dit bedrag is vastgesteld op 20% van de benoemde directe bouwkosten en dekt kleinere, nog niet gespecificeerde posten voor detaillering van ontwerp en werkmethoden ter afronding van de basisraming. Arcadis heeft dit percentage getoetst bij ProRail en Horvat & Partners, die het als realistisch inschatten.
- Indirecte bouwkosten (€2,2 mld.): Gebaseerd op inschattingen van Arcadis, getoetst bij ProRail, en opgebouwd uit: Eenmalige kosten 3%, algemene bouwplaats kosten 3%, uitvoeringskosten 10%, managementkosten 7%, algemene kosten 11% en winst/risico-opslagen van 4% respectievelijk 3%.
- Risicoreservering (€0,7 mld.): Berekend als 10% van de voorziene bouwkosten en bedoeld ter dekking van onvoorziene wijzigingen en complexiteiten tijdens de uitvoering.

1) Onderzoek Lelylijn-alternatieven (Arcadis, PosadMaxwan, Significance, sept. 2024)

Projectfinanciën | EOV en exploitatie (1/2)

De huidige ramingen voor kosten en opbrengsten tijdens de exploitatieperiode zijn nog niet in balans; toekomstige optimalisaties en verdere uitwerking kunnen dit beeld mogelijk beïnvloeden

Figuur 3.4: Jaarlijkse kasstromen tijdens operationele periode[1,2] (€ mln., prijspeil 2024)



Operationele periode

Voor de operationele periode (start ingebruikname Lelylijn) zijn de jaarlijkse 'EOV-kosten' (op deze pagina toegelicht) en het exploitatiesaldo (op de volgende pagina toegelicht) geraamd. Figuur 3.4 laat zien dat de huidige ramingen voor kosten (EOV) en opbrengsten (exploitatiesaldo) niet in balans zijn en de totale exploitatie voor de Lelylijn niet rendabel lijkt. Toekomstige optimalisaties en verdere uitwerking kunnen dit beeld nog beïnvloeden, zowel positief als negatief. In de praktijk zijn exploitatiesaldo en EOV-kosten niet per definitie aan elkaar gekoppeld en kunnen jaarlijks fluctueren. Het daadwerkelijke saldo van inkomsten en uitgaven zal daarom variëren en jaarlijks worden bijgesteld.

EOV-kosten (Exploitatie, onderhoud en vernieuwing)

De EOV-kosten (voorheen BOV-kosten) zijn geraamd op €221 – 402 mln. op jaarbasis, gebaseerd op een inschattingspercentage van 1,5 – 3,0% van de totale investeringskosten midden, prijspeil 2024:

- Beheer en onderhoud: het dagelijks beheer en onderhoud van de assets. Dit wordt door de verschillende beheerders ook aangeduid als regulier, klein of preventief onderhoud. Voorbeeld hiervan zijn inspecties van kunstwerken en het slijpen van de rails.
- Vervangingen: het vervangingsonderhoud van de assets die direct worden betaald. Voorbeelden hiervan is levensduur verlengend onderhoud van wissels en vervanging bovenleiding;
- Kapitaallasten: rente en afschrijvingen van (vervangings)investeringen. Kapitaallasten kunnen worden gebruikt voor het spreiden in de tijd van grote investeringen. Voorbeeld hiervan is de vervanging van grote infrastructuur.

EOV-kosten in perspectief

Investeringskosten voor uitbreiding van het netwerk vallen hier dus niet onder. NB: de 1,5 – 3,0% is een ervaringscijfer opgesteld door een samenwerking van ProRail, Horvat en IenW en kent in deze fase nog geen nadere uitwerking.

De geraamde EOV-kosten lijken in vergelijking met de cijfers die zichtbaar zijn in de begroting voor EOV van ProRail voor bestaand spoor relatief hoog. Dit beeld wordt echter beïnvloed doordat ProRail in de huidige cijfers geen structurele vervangingen en functie uitbreiding meeneemt, omdat deze vanuit het Ministerie van IenW uit aparte projecten worden gefinancierd. Bij de ingang naar het Mobiliteitsfonds wordt bij nieuwe projecten wel naar levenscycluskosten gekeken en worden vervangingskosten structureel in de ramingen opgenomen. Dit is ook als zodanig meegenomen in de inschattingen voor de Lelylijn. Bovendien liggen de gemiddelde intensiteit en rijsnelheden in landelijke gemiddelden lager, wat de EOV-kosten daar drukt. De EOV-samenstelling van de met Lelylijn meest vergelijkbare spoorlijn HSL-Zuid (ca. 40% exploitatie en onderhoud en 60% vernieuwing) valt in een vergelijkbare of hogere bandbreedte als percentage van investeringskosten dan de nu geraamde EOV-kosten voor de Lelylijn.

Aanvullende aandachtspunten en onzekerheden EOV-kosten

De uiteindelijke hoogte van de EOV-kosten is afhankelijk van de gekozen dienstregeling, de intensiteit van gebruik en de specifieke ontwerp- en uitvoeringskenmerken van het spoor. Deze factoren zijn in deze fase nog niet volledig uitgewerkt en dienen in latere projectfasen nader onderzocht te worden. Een nadere analyse wordt aangeraden om te komen tot een meer onderbouwde en gedetailleerde inschatting van EOV-kosten, zodat deze niet uitsluitend gebaseerd zijn op een percentage van de investeringsraming.

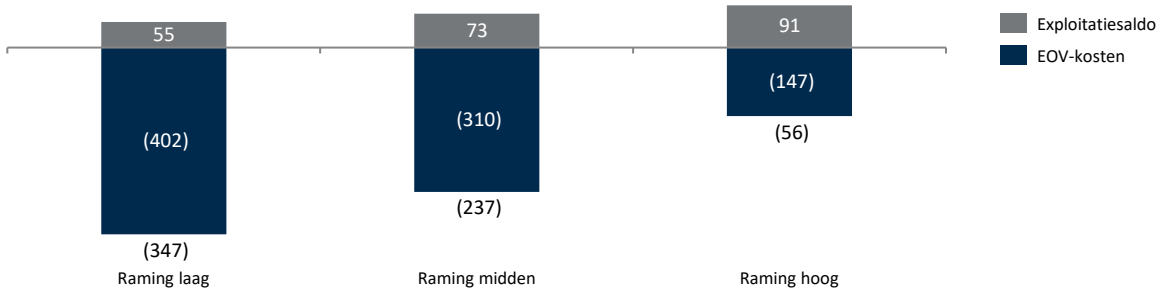
In de investeringsraming is bovendien uitgegaan van ontwerpkeuzes die mogelijk hogere initiële investeringen vragen, maar ook kunnen leiden tot lagere EOV-kosten gedurende de levensduur. Daarnaast staat nog open in hoeverre sprake is van mogelijke dubbelingen met de gebruiksvergoedingen die door de vervoerder worden betaald en die al zijn verdisconteerd in het exploitatiesaldo. Het is van belang deze interacties in een vervolgstudie helder te krijgen.

1) Exploitatiesaldo (bandbreedte) bedraagt €55–91 mln. De EOV-kosten zijn geraamd op 1,5–3,0% van de totale investeringsraming incl. btw. Voor de midden raming is voor beide posten het gemiddelde van de totale bandbreedte aangenomen; **2)** Onderzoek Lelylijn-alternatieven (Arcadis, PosadMaxwan, Significance, sept. 2024); **3)** Ontwerp-Nota Ruimte 2050 (Rijksoverheid, sep. 2025) **; 4)** Er is deels sprake van overlap in deze posten: opstelkosten zijn zowel een last voor vervoerders als een opbrengst voor ProRail. Ten behoeve simpliciteit is hier niet voor gecorrigeerd

Projectfinanciën | EOV en exploitatie (2/2)

Het exploitatiesaldo is geraamd op €55 – 90 mln. per jaar, prijspeil 2024, waarbij uitsluitend uitgegaan is van autonome groei van reizigers en niet van additionele groei als gevolg van uitbreiding van woningen en werkgelegenheid

Figuur 3.4: Jaarlijkse kasstromen tijdens operationele periode[1,2] (€ mln., prijspeil 2024) (herhaling)



Exploitatiesaldo

Het exploitatiesaldo is geraamd op €55 – 91 mln., prijspeil 2024. Dit saldo betreft de meer/minder kosten (€94-157 mln.) en opbrengsten (€149-248 mln.) ten opzichte van de referentiesituatie (huidige treinverbindingen in Nederland) in 2040. De exploitatie van de lijn zelf (exclusief EOV-kosten voor het spoor) is dus financieel beter dan de referentiesituatie. Zowel kosten als opbrengsten hangen voornamelijk samen met de vervoerwaarde (extra reizigerskilometers) en het aantal extra treinkilometers dat door de Lelylijn gereden wordt.

Arcadis is hierbij uitgegaan van 4 ritten per uur met 41.000 reizigers per dag, waarvan 22.000 nieuwe treinritten per dag t.o.v. de referentiesituatie. Er is uitsluitend uitgegaan van autonome groei van reizigers en niet van meer dan autonome c.q. ‘extra’ groei als gevolg van een uitbreiding van woningen en banen in de noordelijke provincies. De positieve impact als gevolg van deze extra groei op het exploitatiesaldo is niet gekwantificeerd. Op basis van het ontwikkelperspectief NOVEX Lelylijn 2050[1] wordt bovenop de autonome groei van 62.000 banen nog eens 30.000–70.000 banen verwacht in 2050. Daarnaast wordt een extra woninggroei van 55.000–115.000 woningen voorzien, bovenop de autonome toename van 66.000 woningen tot 2050.

Exploitatiekosten zijn door Arcadis bepaald aan de hand van berekeningen voor spoorheffingen, stationheffingen en opstelkosten[2] aan ProRail. Daarnaast zijn energiekosten voor rijdend materieel, personeelskosten, afschrijvingskosten en onderhoudskosten van rijdend materieel opgenomen. Opbrengsten zijn bepaald door berekeningen van kaartverkoop door extra gemaakte reizigerskilometers per trein. Prijzen van treinkaartjes zijn hierin hetzelfde gebleven ten opzichte van de referentiesituatie.

1) Ontwerp-Nota Ruimte 2050 (Rijksoverheid, sep. 2025) ; **2)** Er is deels sprake van overlap in deze posten: opstelkosten zijn zowel een last voor vervoerders als een opbrengst voor ProRail. Ten behoeve simpliciteit is hier niet voor gecorrigeerd

Hoofdstuk 4

Klassiek model

4.1 MIRT en Mobiliteitsfonds

Lelylijn

MIRT en Mobiliteitsfonds| MIRT-systematiek

Nederlandse infrastructuurprojecten worden via het stappenplan MIRT tot realisatie gebracht met als doel een transparante en planmatige aanpak van ontwikkeling, financiering en uitvoering

Tabel 4.1.1: Stappenplan Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)

Fase	Activiteiten
1 **Initiatiefvorming**	Het onderzoeken van een probleem of kans en het formuleren van een initiatief. De Lelylijn bevindt zicht momenteel in deze fase en is daarmee opgenomen in het MIRT overzicht. Huidige fase
Startbeslissing	Officiële opname in het MIRT door minister van Infrastructuur en Waterstaat. Deze startbeslissing is voor de Lelylijn nog niet genomen.
2 **Verkenning**	Eerste financieringsreserveringen worden gedaan in het Mobiliteitsfonds en eventueel regionale overheden. Aanvraag voor eventuele Europese financiering vindt plaats. Bij de start van de MIRT-verkenning dient er zicht te zijn op tenminste 75% financiering van de meest voor de hand liggende oplossing van de opgave[1].
Voorkeursbeslissing	De kern van de verkenningsfase is het trechterproces waarbij wordt gewerkt naar één bestuurlijke voorkeursbeslissing.
3 **Planuitwerking**	Duidelijkheid nodig betreft governance. Uitwerking tot een concreet en uitvoerbaar projectplan. Daarbij worden technische ontwerpen, milieueffecten, kosten en vergunningen in detail uitgewerkt. Het resultaat is een definitief besluit (zoals een project- of tracébesluit) waarmee het project klaar is voor uitvoering.
Projectbeslissing	Aanbesteding wordt gestart. ProRail of RWS verantwoordelijk voor uitvoering.
4 **Realisatie**	Fysieke uitvoeringsfase van het project. Europese bijdrage wordt achteraf gedeclareerd via tussenrapportages. Kosten worden betaald volgens het kasritme.
Oplevering	Start exploitatie.

Klassiek model
Onder klassiek model (of 'Klassiek Publiek') wordt verstaan directe financiering van de investeringen op kasbasis vanuit de Rijksbegroting via het Mobiliteitsfonds, met aanleg in opdracht van ProRail via een Design & Construct (D&C)-contract. Een D&C-contract is een contractvorm waarbij de opdrachtnemer zowel het ontwerp als de uitvoering van een project voor zijn rekening neemt. De financiering en exploitatie ligt bij de opdrachtgever (bijv. het Rijk of ProRail)

MIRT-systematiek
Het MIRT fungeert als het plannings- en afstemmingsinstrument van de Rijksoverheid voor grote infrastructuurprojecten. Links is het hiervoor vastgelegde stappenplan weergegeven.

Het MIRT overzicht biedt een compleet overzicht van alle projecten, van initiatief tot realisatie, inclusief planning. Voor megaprojecten bevat het overzicht bovendien een meerjarige kostenraming. De investeringen worden bekostigd uit het Mobiliteitsfonds.

Het MIRT gaat uit van samenwerking tussen het Rijk, decentrale overheden (provincies, gemeenten, vervoerregio's, waterschappen), maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Waar opgaven elkaar raken, worden deze gezamenlijk opgepakt. Om dit bestuurlijk te faciliteren is er elk najaar een bestuurlijk overleg MIRT voor ieder van de vijf MIRT-regio's (Noordwest, Zuidwest, Zuid, Oost en Noord) en voor het programma Goederenvervoercorridors.

75% MIRT-verkenning-eis
Om de stap naar de verkenningsfase in het MIRT-proces te kunnen zetten, is zoals in de MIRT-spelregels wordt beschreven zicht nodig op minimaal 75% dekking van de totale projectkosten:

''*Voorwaarde voor een Startbeslissing is dat er zicht is op financiering van 75% van de kosten van de meest voor de hand liggende oplossing. De separate onderdelen van een programma moeten ieder 75% zicht op financiering hebben bij de start van een MIRT-verkenning.*''[2]

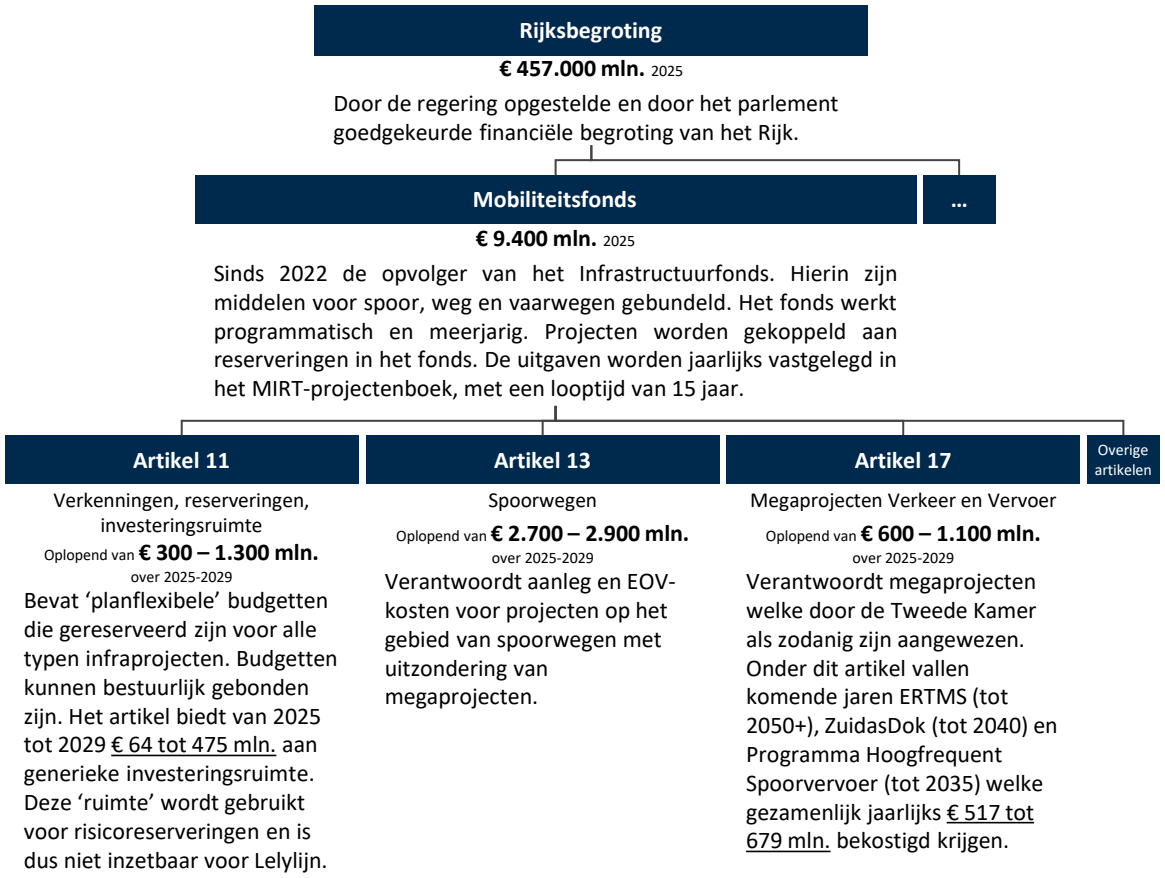
Deze dekking moet juridisch en bestuurlijk geborgd zijn binnen de bestaande begrotingen of contracten van het Rijk, provincies, gemeenten of andere betrokken partners. Hierbij worden naast de initiële investeringskosten ook de verandering in de beheer- en onderhoudskosten meegenomen. Betrokken overheden controleren aan de hand van referentieprojecten de kostenschatting/raming.

1) Rijksoverheid (2025); **2)** Spelregels van het MIRT (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, sept. 2022)

MIRT en Mobiliteitsfonds| Mobiliteitsfonds (1/2)

Door het kasstelsel van de Rijksoverheid zorgen omvangrijke investeringen met langjarige baten, zoals de Lelylijn, voor relatief hoge lasten in de begrotingsjaren die samenvallen met de aanlegperiode, waarbij de baten pas later optreden

Figuur 4.1.1: Rijksbegroting en Mobiliteitsfonds[1]



Kasstelsel systematiek
De Rijksoverheid werkt met een kasstelsel: Uitgaven worden geboekt op het moment dat ze daadwerkelijk worden gedaan. Er is in beginsel dus geen systematiek van meerjarige afschrijving van investeringen. Voor infraprojecten betekent dit dat de begroting jaarlijks ruimte moet bevatten voor kasuitgaven in de betreffende jaren. Investeringen worden dus geboekt als kosten, zonder de langetermijnopbrengsten mee te nemen of de kosten uit te smeren over de looptijd van de investering. Dit maakt dat dit type grootschalige investeringen in de jaren van investeren een relatief grote impact op de Rijksbegroting heeft. Het invoeren van een alternatief is ingrijpend en niet zomaar gerealiseerd, maar er kunnen wel stappen worden gezet door te experimenteren op deelterreinen met grote en meerjarige investeringen, zoals infrastructuur. Zie ook het artikel van Sneller, Vijlbrief en Dordmond (2025).

Artikelen Mobiliteitsfonds
Het Mobiliteitsfonds omvat de artikelen 11 t/m 15 en 17 t/m 19. Daarvan zijn drie artikelen relevant voor nationale spoorinfrastructuur. De overige artikelen hebben betrekking op het hoofdwegennet (12, € 4.700 mln.), regionale infrastructuur (14, € 200 mln.), het hoofdvaarwegennet (15, € 1.300 mln.), overige uitgaven (18) en ontvangsten (19). Een reservering voor een project wordt eerst opgenomen onder artikel 11. Zodra het project de MIRT-planuitwerkingsfase bereikt, schuift het als het ware door: bij een regulier spoorproject naar artikel 13, en bij een megaproject naar artikel 17. Artikel 17 betreft de zogenoemde megaprojecten en krijgt een nieuw project toegewezen zodra hierover door de Tweede Kamer besluitvorming over heeft plaatsgevonden. Wanneer een megaproject wordt afgerond, komt er geen extra ruimte beschikbaar binnen dit artikel. De grootte van het artikel is afhankelijk van het aantal projecten wat daarin geplaatst wordt en hun omvang. In essentie verschilt een megaproject niet van andere projecten, behalve dat er tweemaal per jaar een uitgebreidere monitoringsplicht geldt.

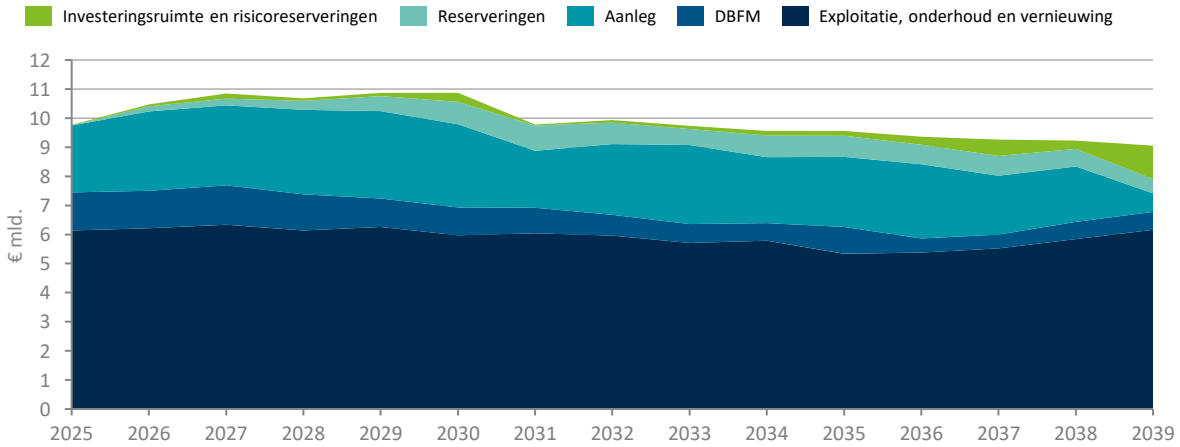
Omvang Mobiliteitsfonds
Het Mobiliteitsfonds is formeel een begrotingsregel. Het onderscheidt zich door de periode van 15 jaar én het feit dat niet uitgegeven middelen volledig kunnen worden meegenomen naar een volgend begrotingsjaar, wat voor reguliere begrotingen met slechts 1% van de niet uitgegeven middelen mogelijk is. Het fonds wordt per jaar (administratief) verlengd waarbij de omvang in beginsel gelijk blijft, afgezien van inflatiecorrecties. Voor 2026 heeft het kabinet besloten een deel van de prijsbijstelling over 2026 niet uit te keren. Wanneer de politiek besluit dat een project moet worden toegevoegd, kan het fonds in omvang toenemen. In 2026-2030 vond een tijdelijke toename plaats (zie Figuur 4.1.2) als gevolg van dergelijke politieke besluitvorming, namelijk € 7,5 mld. aan infragelden voor woningbouw-projecten. De grenzen van het fonds zijn daarmee feitelijk een politieke keuze, als onderdeel van bredere begrotingskeuzes.

1) Ministerie van Financiën (2025)

MIRT en Mobiliteitsfonds| Mobiliteitsfonds (2/2)

Binnen de huidige omvang van het Mobiliteitsfonds is geen ruimte voor de Lelylijn; een politiek besluit is nodig om het fonds te vergroten en daarmee ruimte te creëren

Figuur 4.1.2: Budgettaire opbouw Mobiliteitsfonds (begroting 2026)[1]



Geen beschikbare ruimte
Het Mobiliteitsfonds reserveert op kasbasis, maar committeert wel meerjarig via 'verplichtingenramingen'. Via het MIRT-proces wordt vervolgens bepaald hoeveel middelen aan de verschillende artikelen worden toegewezen. Het restant van het fonds vormt de investeringsruimte, die is ondergebracht in artikel 11 (zie vorige pagina). Door het opvangen van risicovoorzieningen voor ongeplande meerkosten was deze ruimte de afgelopen jaren vrijwel nihil. Ook de komende jaren is de verwachting dat deze ruimte grotendeels voor risicovoorzieningen moet worden ingezet. Voor drie megaprojecten; ERTMS, ZuidasDok en PHS, wordt jaarlijks €0,7 mld. geraamd. Dat is ruim 7% van de totale fondsomvang in 2025 van €9,7 mld.

Lange termijn perspectief
In juli 2025 uitten vier professoren in een brief op het platform Monitor Koopwoningmarkt hun kritiek op de huidige omvang van het Mobiliteitsfonds[2]. Gezien de aanhoudende woningbouwplannen en de daarbij horende behoefte aan infrastructuur en openbaar vervoer, is het huidige jaarlijkse budget ontoereikend. Daarmee lijkt het Mobiliteitsfonds niet alleen ontoereikend te zijn voor de aanleg van de Lelylijn, maar ook voor andere infrastructuur die nodig geacht wordt voor alle toekomstige nieuwbouw. Grotere infrastructuurprojecten vinden nu al moeilijk ruimte voor voldoende financiering. Zie bijlage A voor een overzichtstabel van de grootste geplande infraprojecten. In oktober 2025 verscheen een kamerbrief waarin het belang van een koersvast langetermijnperspectief werd geadviseerd[3].

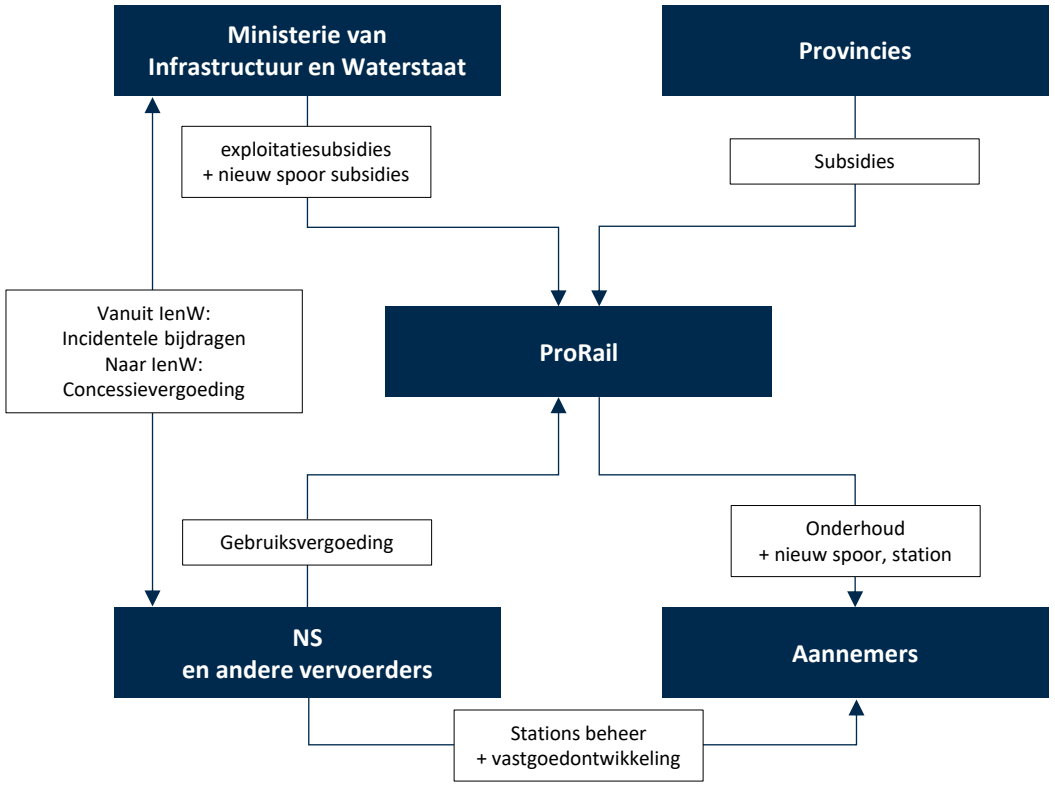
Deltawerken als voorbeeld
Voor de Deltawerken werd in de vorige eeuw een financieringssystematiek opgezet die het mogelijk maakte om in korte tijd veel te investeren bovenop de reguliere begroting, waarbij de lasten over meerdere decennia werden uitgesmeerd. Omdat de reguliere dotatie destijds onvoldoende was, creëerde de overheid een aparte, tijdelijke opschaling van middelen. Zo konden de Deltawerken buiten het reguliere waterstaatbudget worden gerealiseerd, zonder andere programma's te frustreren, al liep het begrotingstekort daardoor tijdelijk op. Nederland was destijds echter niet gebonden aan de huidige Europese begrotingsafspraken, zoals de 3%-norm voor het EMU-saldo en de 60%-norm voor de EMU-schuld. De financieringsaanpak van de Deltawerken vormde de inspiratie voor het huidige Deltafonds, dat in 2012 werd opgericht en met een jaarlijkse omvang van ca. €1,8 miljard (2025) nog altijd verantwoordelijk is voor nationale waterveiligheid en de drinkwatervoorziening. Het Deltafonds werkt qua begrotingsregels hetzelfde als het Mobiliteitsfonds.

1) Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat; **2)** Monitor Koopwoningmarkt (juli 2025); **3)** Kamerbrief Langetermijnperspectief infrastructuur en woningbouw (oktober, 2025)

MIRT en Mobiliteitsfonds| Financiering en boekhouding ProRail op hoofdlijnen

Van beleidsbesluit tot oplevering loopt de spoorprojectenketen via vaste schakels: IenW bepaalt en bekostigt, ProRail regisseert, provincies en gemeenten participeren, aannemers bouwen en vervoerders als NS benutten de infrastructuur

Figuur 4.1.3: Verdeling geldstromen en verantwoordelijkheden



Besluitvorming en opdrachtverstrekking
Nadat het Bestuurlijk Overleg Infrastructuur & Waterstaat een projectbesluit heeft genomen en de middelen uit het Mobiliteitsfonds zijn gecommitteerd, krijgt ProRail de rol van uitvoeringsorganisatie voor alle spoor gerelateerde projecten. ProRail organiseert de verkenning, planuitwerking, aanbesteding, realisatie en ingebruikname. Het levert tevens ramingen, risicoanalyses en technisch management.

Financieringsstromen en balansverwerking
Projecten van ProRail worden bekostigd uit het Mobiliteitsfonds. De middelen worden doorgaans als voorschot verstrekt en komen eerst op de balans onder 'werk in uitvoering'. Zodra elk deelobject gereed is, wordt het per component geactiveerd als materieel vast actief. De ontvangen aanlegsubsidie wordt als verplichting op de balans opgenomen en valt vervolgens vrij in de tijd, gelijk op met de afschrijving van het actief. Hierdoor wordt de afschrijving tegen geboekt door een even grote vrijval van de verplichting, waardoor het netto-effect op de winst- en verliesrekening nihil is. De nieuwe infrastructuur wordt dus wel geactiveerd op de balans, maar dit betreft hoofdzakelijk een boekhoudkundige verwerking, aangezien de aanleg volledig op kasbasis wordt gefinancierd vanuit het Mobiliteitsfonds.

De exploitatiebijdragen Rijksoverheid bedragen in 2024 €1,3 mld.[1] en betreffen de van de Rijksoverheid verkregen middelen voor capaciteitsmanagement, verkeersleiding, onderhoud en kapitaallasten van het landelijke railnet. De gemaakte investeringen worden direct geactiveerd op de balans. ProRail past hierbij een componentenbenadering toe, met economische levensduren van ongeveer 30 tot 50 jaar. De jaarlijkse afschrijving van deze componenten wordt volledig gecompenseerd door een even grote vrijval uit de exploitatiebijdragen, waardoor ook hier het netto-effect op de winst- en verliesrekening nihil is. De fiscale positie van ProRail wordt toegelicht in Bijlage B.

Spoorvervoerders
Spoorvervoerders betalen een spoorgebruiksvergoeding aan ProRail (totaal €421 mln. in 2024)[1]. Tarieven worden vastgesteld door de Autoriteit Consument & Markt (ACM). Gemeenten, provincies of EU-fondsen financieren specifieke projecten 'voor rekening en risico' van die partijen. Alleen bij eigendomsoverdracht aan ProRail wordt er geactiveerd door ProRail.

1) ProRail Jaarverslag 2024

MIRT en Mobiliteitsfonds| Economische en Monetaire Unie (EMU)

Eurostat, het statistisch bureau van de EU, controleert achteraf of lidstaten het Europees Systeem van Rekeningen correct navolgen en welke impact overheidsuitgaven hebben op het EMU-saldo

Relevantie van EMU-regels
In het onderzoek naar geschikte financieringsvormen voor de investering in de Lelylijn is het belangrijk de implicaties ten aanzien van EMU te begrijpen en af te wegen. Verschillende constructies kunnen uiteenlopende timing-, omvang- en classificatie-effecten hebben en hebben daarmee directe gevolgen voor begrotingsruimte, financieringskeuzes en politieke haalbaarheid. De mogelijkheid tot spreiding van de EMU-impact vormt een expliciet criterium in de vergelijking van alternatieve financieringsmodellen en worden in Hoofdstuk 8 toegelicht.

EMU-saldo en schuld binnen de Europese normen
Het EMU-saldo is het verschil tussen overheidsinkomsten en -uitgaven van het Rijk en decentrale overheden. De Europese grenswaarde voor het tekort op het EMU-saldo bedraagt maximaal 3% van het bruto binnenlands product, wat betekent dat landen tot 3% van het bruto binnenlands product meer mogen uitgeven dan er binnenkomt. De EMU-schuld is de totale uitstaande schuld van het Rijk en decentrale overheden. De Europese regels schrijven voor dat deze schuld niet hoger mag zijn dan 60% van het bruto binnenlands product.

Europees Systeem van Rekeningen (ESR)[1]
Het ESR schrijft voor wanneer welke uitgave meetelt in het EMU-saldo en schuld. Het CBS toetst per overheidscontract wat de impact op het EMU-saldo als gevolg van de ESR regels is. Eurostat, het statistisch bureau van de EU, controleert achteraf of lidstaten het ESR correct navolgen.

Verschil met kasstelsel
De ESR/EMU-systematiek wijkt af van het kasstelsel van de Rijksbegroting. Impact op het EMU-saldo ontstaat wanneer de economische waarde wordt gecreëerd of de transactie plaatsvindt, niet wanneer de kasuitgave wordt gedaan (zoals bij het kasstelsel). Daarnaast is het van belang wie de belangrijkste risico's draagt, en niet alleen wie het geld uitgeeft. Dit wordt aan de rechterzijde van deze pagina toegelicht. Door deze twee elementen kan bij Design-Build-Finance-Maintain-(and Operate) (DBFM(O))-contracten (verder toegelicht in Hoofdstuk 5) het saldo daardoor al tijdens de bouwfase fors verslechteren, wanneer de overheid het merendeel van de economische risico's draagt, ook als de betalingen gespreid plaatsvinden. De budgettaire verwerking van DBFM(O)-projecten door het Rijk wordt toegelicht in Bijlage C.

Spreiding impact EMU-saldo
Bij overdracht van risico's in een DBFM(O)-contract hoeft een investering tijdens de bouwfase niet mee te tellen in het EMU-saldo en is daarmee ESR-neutraal. In dit geval drukken vanaf het moment van beschikbaarstelling de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen wél op het EMU-saldo. Dit kan alleen wanneer de belangrijkste risico's niet bij de overheid liggen. Eurostat stelt hier strenge eisen voor:

- Tabel 4.1.2 beschrijft welke specifieke risico's overgedragen moeten worden voor ESR-neutrale uitgaven. Wanneer minimaal de meerderheid van het constructierisico en het beschikbaarheids- óf vraagrisico zijn overgedragen aan een partij buiten de overheid én er geen overheidsgaranties worden uitgegeven, kan impact op het EMU-saldo gespreid worden;
- Als de risico-overdracht niet doorslaggevend is, moet worden beoordeeld of de overheid doorslaggevende invloed heeft op de te realiseren activa en hiervan de kwaliteit, omvang, onderhoud, aard, afnemers en prijsstelling kan bepalen (ESR 2010[1], art. 20.285)

Tabel 4.1.2: Bij welke risico-overdracht is het Rijk economisch eigenaar (ESR 2010[1], art. 20.283)

	Type	Omschrijving	Voorbeeld
1	Constructie-risico	Het Rijk betaalt de meeste extra kosten tijdens de bouw of moet betalen bij faillissement van de private partij.	Vertraging, extra kosten, oplevering niet conform standaarden, technische gebreken.
2	Beschikbaar-heidsrisico	Het Rijk draagt het risico als er geen effectieve sancties zijn bij niet-naleving of deze niet systematisch worden toegepast.	Tijdens exploitatie voldoet de infrastructuur niet aan afgesproken kwaliteit of volume
3	Vraagrisico	Het Rijk verstrekt minimuminkomsten of afnamegaranties aan de private partij.	Gebruik of afname wijkt hoger of lager af dan verwacht bij contractondertekening.
4	Restwaarde-risico	Het Rijk neemt de asset terug of koopt deze zonder marktconforme vergoeding, terwijl de private partij geen substantieel risico draagt.	Waarde van de infrastructuur aan het einde van het contract ligt geheel bij de overheid.

1) ESR 2010 (Eurostat)

Hoofdstuk 4

Klassiek model

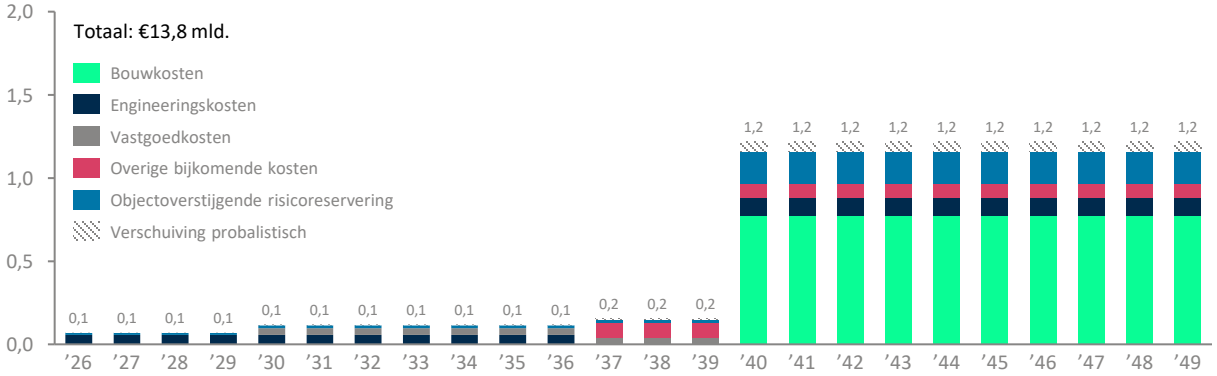
4.2 Financiële uitwerking

Lelylijn

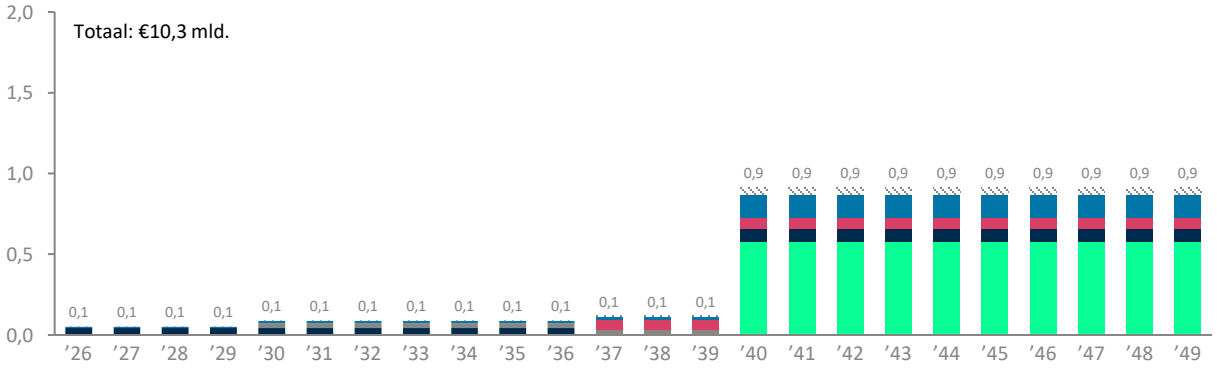
Financiële uitwerking | Kasstromen (1/2)

Op basis van de MIRT-spelregels dient voor de start van de MIRT-verkenning zicht te zijn op financiering van tenminste €10,3 mld. (75%), echter valt het grootste deel hiervan buiten de 15-jaarshorizon van het Mobiliteitsfonds

Figuur 4.2.1: Investeringsuitgaven raming midden (€ mld., excl. indexatie, prijspeil '24)



Figuur 4.2.2: 75% MIRT-eis raming midden (€ mld., excl. indexatie, prijspeil '24)



Investeringsuitgaven in de tijd

- Zoals eerder beschreven komt de investeringskostenraming midden uit op €13,8 mld., prijspeil 2024.
- De jaarlijkse investeringsuitgaven tijdens de bouwfase zijn geschat op €1,2 mld. per jaar, prijspeil 2024. Dit is op basis van een conceptuele fasering van de verschillende kostenelementen (te vinden in Bijlage D), waarbij ervan uitgegaan wordt dat alle trajectdelen min of meer tegelijkertijd worden gebouwd over een periode van 10 jaar, middels diverse aanbestedingen op onderdelen.
- De fasering is tot stand gekomen na intensief overleg tussen de projectgroep, het MT en de expertgroep. Een mogelijke fasering van tracédelen is daarbij besproken, maar hier is momenteel geen beleidsmatige basis voor. De (vervoers)waarde van de Lelylijn ligt vooral in het geheel.
- Gegeven de kasstelselsystematiek van de Rijksbegroting, zoals beschreven in Hoofdstuk 4.1, betekent dit dat in het geval Lelylijn via het klassieke model ('Klassiek Publiek') wordt bekostigd en gefinancierd, deze investeringskosten volledig op de Rijksbegroting drukken in het jaar van uitgave/realisatie.

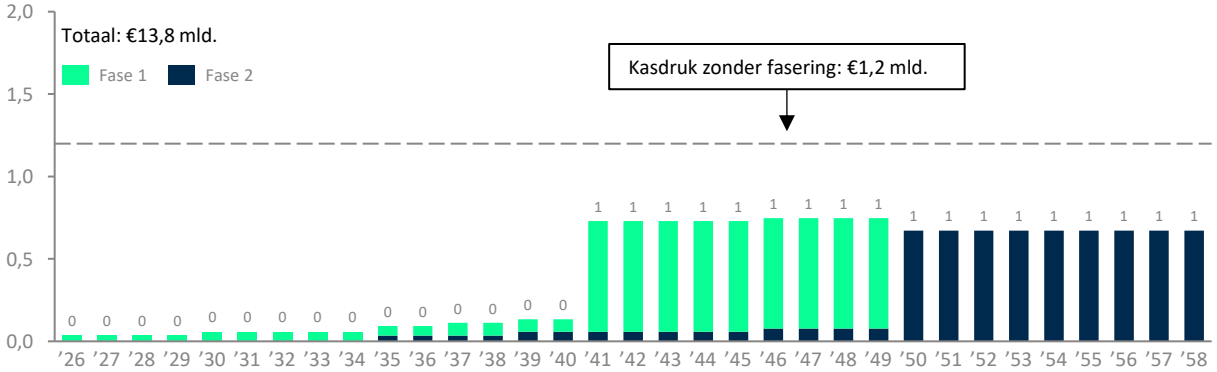
Benodigd zicht op financiering (MIRT-eis)

- Zoals beschreven in Hoofstuk [4.1] dient bij de start van de MIRT-verkenning zicht te zijn op tenminste 75% financiering van de meest voor de hand liggende oplossing van de opgave.
- Dit betekent dat (op 75%-basis) zicht moet zijn op financiering van tenminste €10,3 mld. in totaal en €0,9 mld. per jaar tijdens de bouwfase, prijspeil 2024.
- Echter, door de lange investeringshorizon vallen de latere fasen (deels) buiten de 15-jaarshorizon van het Mobiliteitsfonds. Voor die delen kan formeel geen zicht op financiering worden aangetoond, waardoor het voldoen aan de 75%-eis lastiger wordt binnen de reguliere MIRT-systematiek. Op de volgende pagina worden potentiële oplossingen beschreven.

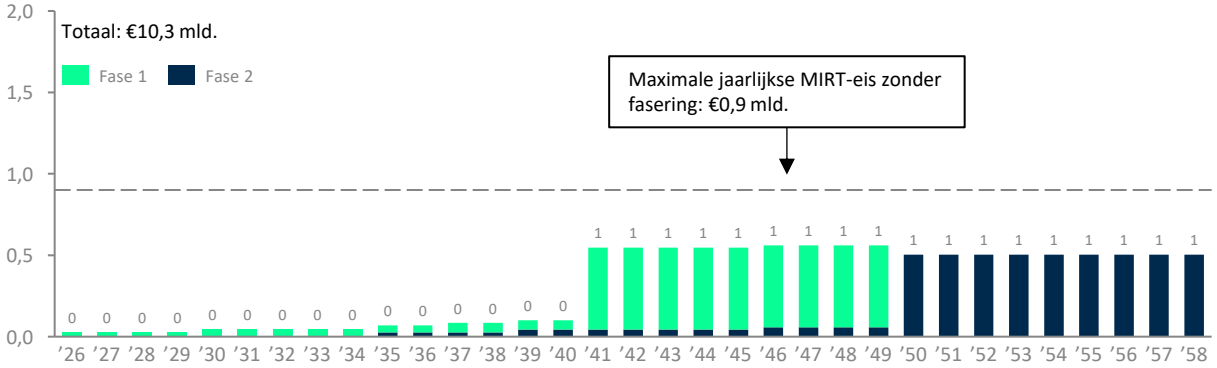
Financiële uitwerking | Kasstromen (2/2)

Fasering en spreiding van de investeringsopgave kan, principieel benaderd, jaarlijkse kasdruk verlagen en vergemakkelijkt potentieel het zicht op financiering (MIRT), echter betekent een langere horizon ook extra (financierings)risico's

Figuur 4.2.3: Gefaseerde investeringsuitgaven raming midden (€ mln., prijspeil '24)



Figuur 4.2.4: Gefaseerde 75% MIRT-eis raming midden (€ mln., prijspeil '24)



Gefaseerde investeringsopgave

De investeringsopgave zou gefaseerd uitgevoerd kunnen worden, bijvoorbeeld door het realiseren van afzonderlijke deeltrajecten, het hanteren van een gefaseerde technische uitvoering (zoals eerst hoofdstructuren en later aansluitingen of uitbreidingen), of anderzijds. Hoe deze opgave optimaal kan worden opgeknipt vergt nader onderzoek, zowel technisch als financieel.

Impact op kasdruk

In Figuren 4.2.4 en 4.2.5 is de impact van faseren principieel benaderd door de totale investeringskosten te halveren en de tweede helft van de uitvoering enkele jaren later te laten starten. Wanneer de investeringsopgave in deze twee fases wordt uitgevoerd, halveert de jaarlijkse kasdruk tijdens de bouwfase bijna van €1,2 mld. naar ca. €671 – 748 mln., prijspeil 2024.

Impact van spreiding op haalbaarheid 75% MIRT-eis

Door de lange investeringshorizon van de Lelylijn vallen de latere fasen (deels) buiten de 15-jaarshorizon van het Mobiliteitsfonds. Voor die delen kan formeel geen zicht op financiering worden aangetoond, waardoor het voldoen aan de 75%-eis lastiger wordt binnen de reguliere MIRT-systematiek.

Dit kan potentieel worden ondervangen door de MIRT-eis per projectfase toe te passen, zodat de eerste fasen kunnen doorgaan zodra voor dat deel 75% zicht op financiering is gerealiseerd. Daarnaast kan het Rijk bestuurlijke afspraken of meerjarige toezeggingen vastleggen over financiering na afloop van de fondshorizon, bijvoorbeeld door toekomstige middelen alvast te reserveren. Op die manier blijft de uitvoering beheersbaar, financierbaar en bestuurlijk verankerd, ondanks de lange looptijd van het project.

Fasering verlaagt echter ook de kasdruk. Het jaarlijkse bedrag dat gefinancierd moet worden neemt af van €0,9 mld. naar ca. €503 – 561 mln. (prijspeil 2024), waardoor het potentieel eenvoudiger wordt om zicht te krijgen op 75% van de benodigde financiering per jaar. Het totaalbedrag waarvoor uiteindelijk 75% financiering in zicht moet zijn (€10,3 mld.) blijft echter ongewijzigd, exclusief faseringseffecten als gevolg van indexatie/prijsstijgingen.

Hoofdstuk 5

Leren van praktijkvoorbeelden

Lelylijn

Leren van praktijkvoorbeelden | Nederland

De Lelylijn is een project van bijzondere omvang vergeleken met andere grote infraprojecten in Nederland en vraagt daarom om een innovatieve manier van denken over financiering, bekostiging en uitvoering

Tabel 5.1: Grote Nederlandse infraprojecten in de afgelopen 20 jaar

Project	Investeringskosten (€ mld.)[1]	Realisatie	Contractvorm
Lelylijn	9,8 - 17,9 (70% zekerheidsbandbreedte[2])	…	…
HSL-Zuid	7,3	2000 - 2006	Klassiek & DBFM
Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS)	4,7	2010 - heden	Klassiek
Betuweroute Nederland	4,6	1998 - 2007	Klassiek
Noord-Zuid Metro Amsterdam	3,1	2003 - 2018	Klassiek
Maasvlakte 2	2,9	2008 - 2013	Klassiek
ZuidasDok	2,9	2019 - heden	Klassiek
Tweede Coentunnel	1,2	2009 - 2013	DBFM
Zeesluis IJmuiden	0,9	2016-2021	DBFM

Lelylijn in perspectief

In Tabel 5.1 wordt de verwachte investeringsopgave van de Lelylijn gepresenteerd in verhouding tot grote Nederlandse kapitaalintensieve infraprojecten in de afgelopen jaren. Gekeken naar investeringskosten is de Lelylijn substantieel groter dan uitgevoerde infraprojecten, hoewel de HSL-zuid en de Betuweroute gecorrigeerd voor inflatie in de buurt zouden komen.

De Lelylijn vraagt om innovatief denken over financiering, bekostiging en uitvoering. Traditioneel worden projecten aangelegd via de klassieke route (beschreven in Hoofdstuk 4) of DBFM. DBFM(O) (Design, Build, Finance, Maintain) is een publiek-private contractvorm waarbij een private partij het ontwerp, de bouw, de financiering en het lange termijn onderhoud van infrastructuur levert in plaats van de overheid. Risico en verantwoordelijkheid wordt overgedragen naar de markt waar een beschikbaarheids- of resultaat-gerelateerde vergoeding tegenover staat. Het model introduceert performance-gerichte prikkels, met als voordeel tijdige en kwalitatieve oplevering, en het ontlasten van de overheid qua capaciteit en financiën. Nadelen zijn hogere transactiekosten, complexe contracten en financieringsrente.

DBFM(O)-constructies worden sinds eind jaren ’90 toegepast in Nederland en presteren volgens onderzoek[3] gemiddeld beter dan andere contracten in termen van kwaliteit, beschikbaarheid, tijdigheid en beperkte meerkosten. Echter, de nadruk op snelheid en hoogte van beschikbaarheidsvergoedingen na oplevering kan leiden tot een trade-off tussen enerzijds tijd en anderzijds kwaliteit, innovatie, duurzaamheid en werkdruk.

Omdat private partijen verantwoordelijk werden gehouden voor onvoorziene risico’s die niet in de oorspronkelijke prijsstelling waren meegenomen en daardoor aanzienlijke verliezen leden, kwamen de afgelopen jaren diverse DBFM(O)-projecten kritisch in het nieuws. Marktpartijen zijn tegenwoordig minder bereid substantiële, niet door hen te managen, risico’s op zich te nemen. Ook bij de aanleg van de HSL-Zuid is gebruikgemaakt van DBFM(O)-contractering, die op de volgende pagina wordt uitgelicht.

Forse kostenoverschrijdingen en vertragingen kunnen optreden door te optimistische ramingen en langer dan voorziene voorbereidingsfases en zijn niet enkel DBFM(O) gerelateerd. Bij de Noord-Zuid Metro Amsterdam waren ook diverse technische tegenslagen, zoals verzakkingen en waterproblemen, bij de bouw van tunnels onder de binnenstad. Omdat dit project onder beheer van de Gemeente Amsterdam werd gerealiseerd en vooraf was vastgelegd dat de Gemeente Amsterdam risico’s voor meerwerk droeg, waren zij genoodzaakt de extra kosten te dragen.

1) Bedragen zijn niet naar huidig prijspeil; **2)** Prijspeil 2024; **3)** Leren van 15 jaar DBFM(O)-projecten bij RWS: Eindrapport (Erasmus Universiteit, 2020)

Leren van praktijkvoorbeelden | HSL-Zuid

De HSL-Zuid is een relevant Nederlands project en laat zien dat zonder strikte risicosturing, realistische vraaginschatting en helder wijzigingsbeheer een project kan uitmonden in langdurige kosten en risico's

Aanleg en beheer
De HSL-Zuid biedt een hogesnelheidsverbinding (300 km/h) tussen Amsterdam en Brussel. In 1994 nam het kabinet het besluit tot de aanleg, die uiteindelijk plaatsvond tussen 2000 en 2006. In totaal zijn 85 km spoor en 170 kunstwerken aangelegd. Voor aanleg en onderhoud, evenals voor exploitatie, heeft het Rijk contracten afgesloten met private partijen[1]. Het project is daarbij opgedeeld in drie onderdelen: vervoer, onderbouw en bovenbouw. ProRail fungeert als 'hoofdbeheerder' en heeft een rol in capaciteitsverdeling en treindienstregeling. Beheer en onderhoud wordt door InfraSpeed uitgevoerd.

Onvoorziene kosten
De HSL-Zuid illustreert hoe een ambitieus infrastructuurproject als gevolg van het optreden van risico's en kostenoverschrijdingen kan uitmonden in langdurige financiële verplichtingen. De aanleg en exploitatie zijn in financieel en contractueel opzicht uitgedraaid op een langdurig en kostbaar project dat het Rijk aanzienlijk meer heeft gekost dan oorspronkelijk voorzien. Het oorspronkelijke budget werd overschreden met €2,1 mld. (43%). Daarnaast is €0,5 mld. gemoeid met herstelwerkzaamheden aan viaducten die naar verwachting tot 2031 zullen duren. Kosten van herstelwerkzaamheden tegen zettingsproblematiek, aan spoorstaven en voor verbetering van prestaties van geluidswering zijn mogelijk nog hoger.

Onderbouw	Bovenbouw en onderhoud	Vervoer
Aanleg van fundering, bruggen en tunnels middels 7 D&C-contracten verantwoordelijk voor verschillende trajectdelen met verschillende combinaties van aannemers.	Aanleg van rails, bovenleidingen, transformatorstations, communicatie-, beveiligings- en signaleringssysteem, voorzieningen in de tunnelgebouwen en de noodvoorzieningen en ventilatiesystemen in tunnels door consortium Infraspeed middels een DBFM(O)-contract. Na aanleg betaalt de Staat jaarlijks voor beschikbaarstelling en onderhoud van zowel boven- als onderbouw. Infraspeed garandeert daarbij 99,46% lijnbeschikbaarheid. INFRA SPEED BAM, Siemens, Fluor	Exploitatierechten werden gegund aan High Speed Alliance (HSA). HSA zou van 2009 tot en met 2024 jaarlijks een vergoeding betalen voor het gebruik van de infrastructuur. Vanaf de operationele fase ontving HSA de toeslag die reizigers bovenop de gewone ticketprijs betaalden. Deze toeslag vormde een belangrijke extra inkomstenbron, maar het aantal reizigers bleef achter op de verwachtingen. Door technische en financiële problemen werd de HSL-Zuid in 2015 geïntegreerd in de reguliere NS-hoofdrailnetconcessie. De toeslag wordt sindsdien geïnd door NS en is nog steeds van toepassing om de relatief hoge exploitatiekosten te dekken en om de vraag tijdens piekbelasting te minderen. High Speed Alliance HSA NS (95%), KLM (5%)

Ervaringen HSL-Zuid
Uit de HSL-Zuid Eindevaluatie[2] van IenW volgen waardevolle lessen voor toekomstige spoorprojecten. Naast enkele projectgebonden uitdagingen tonen de meer universele knelpunten aan hoe keuzes in contractvormen, in o.a. DBFM(O)-constructies, generieke risico's beïnvloeden. Het beheer daarvan vraagt om specifieke expertise binnen het Rijk, waarvan het de vraag is in hoeverre deze nog aanwezig is:

- De aanbiedingen voor de onderbouw waren substantieel hoger dan de raming en het taakstellend budget; in heronderhandelingen zijn diverse risico's (o.a. ontwerp, vergunningen/omgeving en planning) door het Rijk teruggenomen om de prijs te drukken. Door het opknippen in Design & Construct (D&C)-contracten[3], een gebrekkige koepelovereenkomst en het hanteren van beperkte ontwerpvrijheid kwamen afstemming en interfacerisico's in substantiële mate bij het Rijk te liggen. Bij technologische wijzigingen ontbraken vooraf sluitende wijzigings- en bekostigingsmechanismen;
- De eis van een minimum bod van €100 mln. per jaar op de concessievergoeding veroorzaakte een opdrijvend effect op de inschrijfsommen. HSA won met een uitzonderlijk hoog bod waardoor de businesscase kwetsbaar werd. De HSL-Zuid werd in 2015 geïntegreerd in de reguliere NS-hoofrailnetconcessie en HSA werd vroegtijdig geliquideerd;
- In 2022 werd instabiliteit van viaducten geconstateerd. In 2024 is daarop een snelheidsbeperking tot maximaal 80 km/h (en later 120 km/h) ingesteld op een deel van het traject. Herstelwerkzaamheden naar de oorspronkelijke snelheid zijn momenteel (deels) in uitvoering. Daarnaast is schade aan spoorstaven geconstateerd waarover moeizaam afspraken zijn gemaakt met Infraspeed;
- De overdracht van het DBFM-contract naar ProRail (richting 2031) zal naar verwachting complex zijn. De benodigde afbouw- en overdrachtsprocessen kunnen aanvullende kosten met zich meebrengen; dit vormt een belangrijke risicopost. De EOV-kosten overschrijden de oorspronkelijke raming.

Elementen van succes
- DBFM(O)-constructie bovenbouw leverde tijdig op en borgde onderhoud en prestaties op lange termijn;
- Infraspeed heeft tot op heden altijd aan de beschikbaarheidseisen uit het contract voldaan;
- Risicoprofiel daalde van €679 mln. (2002) naar €495 mln. (2006), waardoor ca. €442 mln. aan risicoreserves kon worden vrijgegeven;
- Bekostiging van het vervoer op de HSL-Zuid werd voorgefinancierd vanuit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) waarbij dit zou worden terugverdiend uit exploitatie van het vervoer. Investeringen werden daarmee gekoppeld aan de loop van de economische levensduur.

1) Hogesnelheidslijn-Zuid: Een rapportage in beeld (Algemene Rekenkamer, 2014); **2)** HSL-Zuid Eindevaluatie (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2020); **3)** Een Design & Construct is een contractvorm waarbij de opdrachtnemer zowel het ontwerp als de uitvoering van een project voor zijn rekening neemt. De financiering en exploitatie ligt bij de opdrachtgever (bijv. het Rijk of ProRail)

Leren van praktijkvoorbeelden | Internationaal (1/3)

Grootschalige internationale infraprojecten worden doorgaans gefaseerd uitgevoerd via meerdere joint ventures; ook in hoog stedelijke contexten is het lastig EOV-kosten volledig uit reizigersinkomsten te bekostigen

Internationaal perspectief

Gezien de voor Nederlandse begrippen buitengewone investeringsomvang van de Lelylijn, is het van belang ook naar internationale praktijkvoorbeelden te kijken. Deze voorbeelden betreffen een soortgelijke of grotere investeringsomvang en analyse hierop geeft inzicht in zowel publiek gefinancierde als publiek-private samenwerkingen, de omgang met hoge investeringskosten, risicospreiding, en maatschappelijke baten in relatie tot financiële rendabiliteit.

Praktijkvoorbeelden

Op de volgende pagina's worden vier internationale praktijkvoorbeelden gepresenteerd met kenmerken van verschillende structuren voor uitvoering, financiering en bekostiging:

- **Highspeed 2** (hogesnelheidslijn in het Verenigd Koninkrijk)
- **LGV Sud Europe Atlantique** (hogesnelheidslijn in Frankrijk)
- **AVE Madrid - Barcelona** (hogesnelheidslijn in Spanje)
- **Elizabeth Line** (metrolijn in het Verenigd Koninkrijk)

Internationale voorbeelden laten zien welke praktijken in het buitenland mogelijk zijn. In deze analyse zijn uitsluitend Europese voorbeelden meegenomen. Europese projecten opereren binnen vergelijkbare juridische, institutionele en markt-kaders (EU-financieringsinstrumenten, publiek-private contractvormen en vergelijkbare aanbestedings- en staatssteunregelingen), waardoor de toegepaste uitvoerings- en financieringsmodellen beter overdraagbaar zijn naar de Lelylijn.

Deze specifieke referenties zijn relevant omdat zij qua type project en/ of omvang vergelijkbaar zijn met de Lelylijn. Bovendien illustreren zij alternatieve financieringsmodellen en bekostigingsopties die in Nederland (nog) niet zijn toegepast. De belangrijkste verschillen hebben betrekking op de geografische context en mate van hoog stedelijkheid, die bepalend zijn voor de toepasbaarheid van bepaalde bekostigingsopties. Daarnaast is de timing van projecten van belang wat bepaalt welk Europese Systeem van Rekeningen (ESR) van toepassing was. Recentere ESR-raamwerken kennen striktere boekhoud-kundige criteria, waardoor projecten eerder worden toegerekend aan het EMU-saldo en de EMU-schuld.

Conclusies

Op basis van analyse van internationale praktijkvoorbeelden en onderzoek van Loughborough University (2000)[1] blijkt dat meerdere instrumenten en samenwerkingsvormen beschikbaar zijn om de realisatie van een project als de Lelylijn mogelijk te maken. De keuze en effectiviteit van deze instrumenten hangen echter sterk af van stedelijkheid, politieke besluitvorming, risico-allocatie en de juridische en begrotingsmatige inbedding:

- **Meer alternatieve bekostigingsopties in stedelijke gebieden:** Internationale, hoogstedelijke omgevingen hebben in veel gevallen een groter lokaal belastinggebied in combinatie met meer economische draagkracht. Dit biedt doorgaans betere mogelijkheden voor alternatieve bekostiging via value-capture, vastgoedontwikkeling en/of lokale heffingen. Crossrail in de UK is daarvan een goed voorbeeld. Het blijft in vrijwel alle gevallen lastig om EOV-kosten te dekken uit exploitatie inkomsten.
- **Gefaseerde uitvoering en joint ventures:** Grote infrastructurele projecten worden vaak in fasen aangelegd met meerdere contracten voor civiele werken, tunnels, viaducten en stations. Dit maakt kosten- en risicospreiding mogelijk en bevordert beheersbaarheid bij grootschalige projecten. Hiervoor kan een publieke Special Purpose Vehicle (SPV) worden opgericht die de coördinatie over de gefaseerde uitvoering en contractering verzorgt en publieke (Rijk of regio) aandeelhouders kent. Highspeed 2 is een praktijkvoorbeeld waarbij dit werd toegepast.
- **Private financiering tot maximaal 50%:** De vier Europese voorbeelden hierna (maar ook andere) laten zien dat tot ongeveer 50% private (voor)financiering via DBFM(O)-achtige structuren reëel is, meestal lager. Zie hierover ook de inzichten uit de marktverkenning in Hoofdstuk 7. De bekostiging vindt dan vaak alsnog publiek plaats via beschikbaarheidsvergoedingen aan het DBFM(O)-consortium in combinatie met publieke dekking van exploitatietekorten. Buiten Europa zijn met name in Azië ook voorbeelden te vinden van een groter privaat aandeel in de financiering. De stedelijke lijnen in Japan zijn een bekend voorbeeld. Bijvoorbeeld ook de High Speed Rail in Taiwan werd aanvankelijk bijna volledig privaat gefinancierd, maar door financiële problemen heeft de overheid later een groter deel van de financiering moeten overnemen.
- **Maatschappelijke baten zijn doorslaggevend:** De economische waarde ligt vaak vooral in maatschappelijke effecten zoals reistijdwinst, regionale ontwikkeling en versterking van internationale verbindingen, meer dan in directe financiële opbrengsten.

1) Alternative Ways of Funding Public Transport (Loughborough University, aug. 2000)

Leren van praktijkvoorbeelden | Internationaal (2/3)

High Speed 2 is een Britse hogesnelheidslijn is publiek gefinancierd, de Franse LGV Sud Europe is gefinancierd door een mix van publieke en commerciële partijen

High Speed 2 (Fase 1, London - Birmingham)



Type	Investeringskosten
Hogesnelheidslijn	**€ 63 - 77 mld.** (2019)
Reizigers per dag	Realisatie
138.000 (2036)	**2020 – 2033** (ESR 2020)

High Speed 2 is een hogesnelheidslijn van 225 km tussen London en Birmingham en is momenteel in de realisatiefase met bouw en aanleg van stations, viaducten en lange tunnels. Fase 2 moet Birmingham met Crewe, Manchester en Leeds verbinden maar is voorlopig geschrapt vanwege sterk oplopende kosten en politieke keuze om middelen anders in te zetten. High Speed 1 is geopend in 2007 en verbindt London met de Kanaaltunnel.

Financiering: High Speed 2 wordt publiek gefinancierd via het Department for Transport. De uitvoering gebeurt door HS2 Ltd, een non-departmental public body in handen van de staat. Investeringskosten komen rechtstreeks ten laste van de Rijksbegroting. De contractering is opgezet via een reeks design-and-build-contracten met grote internationale joint ventures die per geografisch gebied verantwoordelijk zijn voor ontwerp, bouw en systeemintegratie. Aparte contracten zijn aanbesteed voor spoor- en systeemtechniek.
Bekostiging: Dit bestaat uit jaarlijkse overheidsbijdragen. Een extra inkomst via TEN-T (€40 mln.) is marginaal t.o.v. de totale investeringssom. De reizigersinkomsten zouden onder gunstige voorwaarden relatief hoog kunnen uitvallen maar niet EOV-kosten kunnen dekken, waardoor het project financieel onrendabel wordt.

Key takeaways
- Uitgevoerd door een non-departmental public body en gerealiseerd door grote internationale joint ventures onder design-and-build-contracten;
- Grote uitdaging rond publiek draagvlak en kostenbeheersing maar onder gunstige omstandigheden mogelijk financieel rendabel.

LGV Sud Europe Atlantique (Fase 1&2, Tours – Bordeaux)



Type	Investeringskosten
Hogesnelheidslijn	**€ 8 mld.** (2017)
Reizigers per dag	Realisatie
55.000 (2024)	**2011 - 2017** (ESR 2010)

De LGV Sud Europe Atlantique is een hogesnelheidslijn van 302 km waarvan fase 1&2 Tours met Bordeaux verbindt. Het is opgeleverd in 2017 en omvatte spoor enkele tunnels en viaducten, bruggen en stations. Het project verkort de reistijd van Parijs naar Bordeaux van ongeveer 3u10 naar ca. 2u05. Fase 3, die nog in voorbereiding is, verbindt Bordeaux met Toulouse.

Financiering: Het project is gefinancierd door een mix van partijen: €3,8 mld. door het concessieconsortium LISEA, €3,0 mld. door de Franse overheid, €1,0 mld. door SNCF Réseau en €1,0 mld. door decentrale overheden en de EU. Het project is opgesplitst in meerdere civiele werken en deelprojecten met meerdere joint ventures.
Bekostiging: Dit vindt deels plaats via LISEA, dat het bouw-, financierings- en exploitatierisico draagt en gedurende 50 jaar gebruiksvergoedingen ontvangt van treinvervoerders voor het gebruik van de lijn. Deze verkeerafhankelijke vergoedingen zijn bedoeld om de kosten te dekken, maar doordat het reizigersverkeer zich trager ontwikkelde dan voorzien, staat de rendabiliteit onder druk. Een subsidie van ca. €0,4 mld. is verleend via het TEN-T-programma.

Key takeaways
- Mix van financiering; private partners dragen aanlegrisico's in ruil voor tol gedurende concessieperiode;
- Publieke subsidies voor een groot deel van de aanleg van de lijn, dat niet via vergoedingen aan spoorbedrijven door LISEA terug te verdienen is;
- Vergelijkbaar met de Lelylijn, met hogere reizigersprognoses en lagere investeringskosten, maar met een aparte concessie voor de specifieke treinlijn.

Leren van praktijkvoorbeelden | Internationaal (3/3)

De Spaande AVE-lijn is gefinancierd uit publieke middelen, waarbij de Elizabeth Line in Londen juist voor een groot deel vanuit private bijdragen is gefinancierd

AVE Madrid - Barcelona



Type
Hogesnelheidslijn

Investeringskosten
€ 10 mld. (2025)

Reizigers per dag
45.000 (2024)

Realisatie
2001 - 2008 (ESR 95)

De AVE-lijn Madrid – Barcelona is een hogesnelheidslijn van 620 km en omvat tunnels, viaducten, bruggen en stations. Het project werd gefaseerd opgeleverd: De eerste sectie van Madrid naar Zaragoza kwam in 2003 in gebruik, waarna de volledige lijn in 2008 operationeel werd.

Financiering: Het project is gefinancierd uit publieke middelen. ADIF (de spoorinfrabeheerder van Spanje) droeg de hoofdverantwoordelijkheid voor de aanleg. De bouw van de lijn werd gefaseerd aangelegd en aanbesteed in verschillende trajecten met meerdere joint ventures onder D&C-contracten. Elk joint venture was verantwoordelijk voor specifieke onderdelen: civiele werken, tunnels, viaducten, stations. Hierdoor konden de kosten worden gespreid en risico's beheersbaar blijven. Het eerste deel van de lijn werd in gebruik genomen 5 jaar voordat het volledige traject was voltooid.
Bekostiging: Vanuit het TEN-T-programma is ± €300 mln. van de investeringskosten bekostigd. De lijn is operationeel rendabel: de exploitatie- en onderhoudskosten van ca. €370 mln. in 2023 liggen volgens het Spaanse Ministerie van Transport onder de inkomsten uit spoorrechten van €600 mln. Toch wordt nog geen winst gemaakt (€136 mln. negatief in 2023), doordat de hoge kapitaalkosten en afschrijvingen niet worden gedekt.

Key takeaways
- Uitvoering gefaseerd aangelegd en aanbesteed met meerdere joint ventures voor kosten- en risicospreiding;
- Vergelijkbaar met de Lelylijn, met hogere reizigersprognoses en lagere investeringskosten, maar nog steeds financieel onrendabel.

Elizabeth Line (voorheen Crossrail) London



Type
Metro

Investeringskosten
€ 22 mld. (2022)

Reizigers per dag
550.000 (2023)

Realisatie
2009 – 2022 (ESR 2010)

De Elizabeth Line, in 2022 opgeleverd, is een stedelijke en regionale metro met hoge capaciteit met een lengte van 118 km. Het merendeel van de kosten is gemaak bij de aanleg van tunnels onder het centrum van London.

Financiering en bekostiging: Het Department for Transport financierde €6,0 mld. en Transport for London (TfL) €8,8 mld. TfL maakte gebruik van leningen, lokale belastingheffingen en inkomsten uit vastgoedontwikkeling. Er werd een toeslag ingevoerd voor bedrijfsgebouwen met een waarde boven €65.000,- die €260 mln. per jaar oplevert en €4,0 mld. aan leningen mogelijk maakte. Heathrow Airport droeg €80 mln. via luchthavenheffingen. Network Rail investeerde €2,6 mld. in werkzaamheden voor aansluitingen van de nieuwe lijn op het bestaande netwerk. Londonse bedrijven legden vrijwillig €115 mln. bij. Verkoop van overtollig land en eigendommen leverde €360 mln. op. Met alle value-capture komt een aanzienlijk deel van de investerings- en exploitatiekosten terug. In 2023 werd de verwachting uitgesproken dat de Elisabeth Line in 2024 reeds op het gebied van exploitatie break-even zal draaien.

Key takeaways
- Relatief grote private bijdragen vanuit Heathrow Airport, vastgoedontwikkelaars en Londonse bedrijven. Veel waardestijging van vastgoed rondom stations die door het project gekapitaliseerd konden worden;
- Jaarlijkse inkomsent en mogelijkheid tot extra lening door invoering toeslag bedrijfsgebouwen;

Hoofdstuk 6

Alternatieve bekostigingsopties

Lelylijn

Alternatieve bekostigingsopties | Onderzoek

Alternatieve bekostigingsopties kunnen naar schatting tot ca. 10-20% van de investeringssom bekostigen, de Lelylijn is daarmee voor ca. 80-90% afhankelijk van bekostiging vanuit het Rijk

Alternatieve bekostigingsopties
De Lelylijn is een project van bijzondere omvang voor Nederland en staat op de longlist voor structuurversterkende projecten in de Ontwerp-Nota Ruimte 2050[1]. Gegeven deze context is het project afhankelijk van alternatieve bekostiging en/of overheidsbekostiging. Met alternatieve bekostiging wordt bekostiging bedoeld die niet direct uit de Rijksbegroting komt. Subsidies vanuit de EU en vanuit de regio vallen dus ook onder alternatieve bekostiging. Tabel 6.1 toont dat voor uit te voeren Nederlandse spoorprojecten de gewogen gemiddelde bijdrage van de regio 9% bedraagt.

Criteria shortlist alternatieve bekostigingsopties
Op basis van bestaand onderzoek van Berenschot en Ecorys (2022), APPM (2024) en Loughborough University (2000) zijn alternatieve bekostigingsopties onderzocht en is een shortlist bepaald op basis van de volgende criteria (de longlist is opgenomen in Bijlage E):

(1) Leidt de bekostigingsoptie tot een substantieel bedrag?
(2) Heeft de bekostigingsoptie een (in)directe link met de Lelylijn?
(3) Kan de bekostigingsoptie worden ingezet vóór het operationaliseren van de Lelylijn?

Tabel 6.1: Regionale bijdragen spoorinfra[2]

	Regiobijdrage (€)	Totale investering (€)	Regiobijdrage (%)
PHS Amsterdam	49 mln.	1.088 mln.	5
PHS Rijswijk-Rotterdam (bijdrage voor specifiek traject)	13 mln.	377 mln.	3
Oude Lijn	139 mln.	1.402 mln.	10
Traject Oost	24 mln.	224 mln.	11
PHS Meteren-Boxtel	148 mln.	825 mln.	18
EuregioRail: Zwolle – Twente – Münster	32 mln.	63 mln.	50
HRMK Spoorbrug	25 mln.	82 mln.	30
Nedersaksenlijn	67 mln.	2.000 mln.	3
Derde perron Amsterdam Zuid	58 mln.	429 mln.	14
Spooraansluitingen Tweede Maasvlakte	5 mln.	267 mln.	2
PHS Alkmaar - Amsterdam	-	303 mln.	-
Toekomstvast Spoor Zuidoost-NL	-	201 mln.	-
Elektrificatie Spoorwegen Oost-Nederland	-	98 mln.	-
Gemiddeld	**51 mln.**	**542 mln.**	**14**
Gewogen gemiddelde	**-**	**-**	**9**

Uitwerking shortlist alternatieve bekostigingsopties

Op de volgende pagina's wordt de shortlist verder uitgewerkt in de volgende categorieën:

1. Directe alternatieve bekostigingsopties (toeslagen tickets, regionale prijsverhogingen)
2. Inkomsten uit grondontwikkeling
3. Europese subsidies (CEF, RRF)
4. Algemeen nut subsidies (opslag OZB, opcenten, btw-compensatiefonds)
5. Ombuiging Rijksbegroting Defensie

De ingeschatte kansrijkheid van deze opties verschilt en is mede afhankelijk van politiek draagvlak en beleidskeuzes. Daarnaast lijkt het narratief rond de Lelylijn te moeten worden aangepast om in aanmerking te komen voor Europese subsidies die specifiek zijn bedoeld voor projecten die in een bepaald domein (bijv. innovatie of duurzaamheid) toegevoegde waarde leveren. De opties opslag OZB en opcenten kunnen ingezet worden voordat Lelylijn operationeel is, waardoor er in potentie gespaard kan worden.

Bekostiging in Angelsaksische landen
Uit een studie van Loughborough University[3] (2000) blijkt dat in Angelsaksische landen (Verenigde Staten, Canada, Verenigd Koninkrijk) in bepaalde gevallen hogere percentages alternatieve (lokale/regionale) bekostiging zijn behaald. Dit komt over het algemeen door meer mogelijkheden voor lokale belastingen in combinatie met hogere dichtheden qua stedelijkheid en vervoerswaarde van deze projecten.

In continentaal Europa zijn regionale spoorprojecten door het ontbreken van deze mogelijkheden en kenmerken in de meeste gevallen afhankelijk van staatsbekostiging met als doel en argumentatie maatschappelijke waarde en brede welvaart op de lange termijn.

1) Ontwerp-Nota Ruimte (Rijksoverheid, sept. 2025); **2)** MIRT Overzicht 2026 (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2025), investeringsbedragen zijn gebaseerd op het MIRT Overzicht. In praktijk kunnen deze hoger liggen; **3)** Alternative Ways of Funding Public Transport (Loughborough University, aug. 2000)

Alternatieve bekostigingsopties | Shortlist

Er is een shortlist van 10 alternatieve bekostigingsopties opgesteld uit o.a. directe alternatieve bekostigingsopties, grondontwikkeling, Europese subsidies, algemeen nut en ombuigingen Rijksbegroting

Tabel 6.2: Shortlist bekostigingsopties

	Bekostigingsoptie	Toelichting	Bijdrage aan te financieren investering (€ mln.)[3]
Directe alternatieve bekostigingsopties (structureel)			€ 216 - € 762[4]
1a	Toeslag treinticket[1]	Hoger ticket tarief voor traject Lelylijn	€ 165 – 510[4]
1b	Regionale prijsverhoging treinticket[1]	Verhoging van tarieven op bepaalde trajecten	€ 51 – 252[4]
Inkomsten uit grondontwikkeling (eenmalig)			€ 160 - € 1.600
2a	Gronduitgifte[2]	Opbrengsten uit grondverkoop o.b.v. grondexploitatie	€ 80 - € 800
2b	Anterieure overeenkomst / heffing Lelylijn[2]	Te verhalen kosten t.b.v. bovenplanse voorzieningen	€ 80 - € 800
Europese subsidies (eenmalig)			€ 110 - € 550
3a	Connecting Europe Facility (CEF) [2]	Fonds voor infraprojecten	€ 10 - € 150
3b	Recovery and Resilience Facility (RRF) [2]	Coronaherstelfonds	€ 100 - € 400
Algemeen nut (structureel)			Max 2.800[4]
4a	Opslag OZB-tarieven[2]	Algemene belasting voor onroerende zaken	Max €1.100[4]
4b	Opcenten provincies (motorrijtuigenbelasting) [2]	Verhoging belasting op bezit van motorvoertuigen	Max €1.700[4]
4c	Btw-compensaties[1]	Bij regionale aanleg gebruik maken van het BCF	Niet gekwantificeerd
Alternatieve opties (structureel/ eenmalig)			-
5a	Ombuiging Rijksbegroting Defensie [2]	Ombuigen van 1,5% NAVO norm voor weerbaarheid en infrastructuur	Niet gekwantificeerd

Shortlist
In het FML is vanuit de longlist van bekostigingsopties (zoals opgenomen in Bijlage E) en aanvullende inzichten vanuit het FML proces een 'shortlist' tot stand gekomen van de meest kansrijke opties binnen de Nederlandse context.

Koppelkansen zoals veenweidegebieden in Friesland, uitkopen van boerenbedrijven ter plaatse van de lijn en extra regionale bijdragen voor stations, zijn in de shortlist lijst buiten beschouwing gelaten, en zouden in een verder stadium uitgezocht kunnen worden. Het vinden van koppelkansen als een regionale bijdrage, geeft de regio echter mede-eigenaarschap en kan steun geven voor het uitvoering van het project. Dit is eerder aangetoond bij de A2 Maastricht (Groene Loper).

Dekking investeringssom
Uit de samenstelling van de shortlist volgt dat in het meest gunstige geval naar schatting maximaal 20 – 40% van de totale investeringssom gedekt kan worden vanuit alternatieve bekostigingsopties. Het uitvoeren van alle opties lijkt echter niet realistisch; niet alle opties kunnen ook gecombineerd worden. Bij een meer conservatieve bandbreedte van 10 – 20% is de Lelylijn daarmee voor ca. 80-90% afhankelijk van bekostiging uit de Rijksbegroting.

De dekking voortkomend uit opties vanuit regionale overheden, Europa, het bedrijfsleven en eindgebruikers hangt sterk samen met de uiteindelijk tracékeuze en dus waar de lijn precies gaat lopen. Deze tracékeuze wordt pas aan het einde van de verkenningsfase vastgesteld. Daarom zijn in deze fase geen sluitende uitspraken te doen over de uiteindelijke omvang van deze bekostigingsopties.

Voor bekostigingsopties met een jaarlijkse inkomstenstroom (1a, 1b, 4a, 4b) worden die structurele inkomsten omgerekend naar het bedrag aan investering dat zij kunnen dekken door vermenigvuldiging met een kapitaalfactor van 15. Deze factor is de rekenkundige inverse van 6,67% (1 ÷ 0,0667 ≈ 15) en weerspiegelt de veronderstelde jaarlijkse kapitaallast (rente plus aflossing) die nodig is om het geïnvesteerde kapitaal terug te betalen. Praktisch betekent dit dat een vaste jaaropbrengst van €1 grofweg overeenkomt met een dekkingscapaciteit van circa €15 aan investering. Wanneer een deel van de inkomsten vooraf wordt gespaard, vermindert de behoefte aan externe financiering en kan de bijdrage aan de investering hoger uitvallen, omdat de te dekken kapitaallasten lager worden. In deze indicatieve berekening zijn de EOV-kosten (beheer, onderhoud en vervanging) buiten beschouwing gelaten.

1) Rapport Berenschot en Ecorys - alternatieve bekostigingsopties 'Deltaplan voor het Noorden'; **2)** Inzichten FML; **3)** Bedragen zijn prijspeil 2025 en zijn dus niet geïndexeerd of contant gemaakt; **4)** Inschattingen van jaarlijkse inkomsten zijn gekapitaliseerd met een kapitaalfactor van 15 (o.b.v. 6,67% voor dekking kapitaallasten (rente + aflossing) excl. EOV

Alternatieve bekostigingsopties | Toelichting shortlist (1/5)

Op basis van onderzoek van Berenschot en Ecorys (2022) kan door kapitalisatie van toeslagen op treintickets en regionale prijsverhogingen respectievelijk max. €165 – 510 mln. en €51 – 252 mln. aan de Lelylijn worden bijgedragen

1a)	Directe bekostiging **Toeslag treintickets**	**Bijdrage aan te financieren investering:[1] €165 – 510 mln.**

Werking
Treinreizigers betalen bovenop het reguliere vervoerstarief een extra toeslag voor de Lelylijn, vergelijkbaar met de toeslag bij Ic-direct of Diabolo (België). Er moeten afspraken worden gemaakt over de looptijd en over tariefdifferentiatie, bijvoorbeeld kortingen voor frequente reizigers. De prijselasticiteit is daarbij cruciaal om te voorkomen dat reizigers massaal overstappen op de auto. Deze optie kan ook worden vormgegeven i.c.m. een Regulated Asset Base (RAB) waarbij de toeslagen op treintickets (deels) de kapitaallasten en exploitatie van de Lelylijn dekken.

Inschatting kansrijkheid
De maatregel is technisch en juridisch uitvoerbaar. Wanneer de toeslag in verhouding staat tot de meerwaarde van de lijn ten opzichte van huidig vervoer, lijkt kansrijkheid hoog. Omdat het nationale spoornetwerk naar verwachting in de toekomst volgens een open-accessmodel zal opereren, is tariefdifferentiatie goed mogelijk.

Berekening (afkomstig uit Berenschot, Ecorys, 2022)[1]
- Jaaropbrengst = instappers per jaar × (1 – vraaguitval) × toeslag per rit.
  - Instappers per jaar in 2030 = 4,2 – 6,2 mln. (gebaseerd op 300 reisdagen)
  - Vraaguitval vanaf 2030 = 17 – 37%
  - Toeslag per rit = €2,60 – € 5,50
- Jaaropbrengst in 2030 = €11 – 34 mln. Op basis van een kapitaalfactor van 15[2] kan met €11 – 34 mln. ca. €165 – 510 mln. aan investering gefinancierd worden.

Voordelen
- Structurele inkomstenbron
- Technisch makkelijk te realiseren
- Bestaande voorbeelden (Intercity direct)

Nadelen
- Lagere toegankelijkheid voor lage inkomens
- Potentieel negatieve impact op gebruik van trein

1b)	Directe bekostiging **Regionale prijsverhoging treinticket**	**Bijdrage aan te financieren investering:[1] €51 – 252 mln.**

Werking
Regionale prijsverhoging verhoogt alle treintarieven en abonnementen op Noord-Nederlandse trajecten, waarbij de meeropbrengst wordt geoormerkt voor de Lelylijn. Implementatie vereist afstemming met vervoerders en concessieverleners, en juridische borging van de oormerking. Deze optie kan ook worden vormgegeven i.c.m. een Regulated Asset Base (RAB) wat inhoudt dat de prijsverhogingen (deels) de kapitaallasten en exploitatie van de Lelylijn dekken.

Inschatting kansrijkheid
De maatregel is technisch en juridisch uitvoerbaar. Wanneer de tariefverhoging in verhouding staat tot de meerwaarde van de lijn voor de hele regio, lijkt kansrijkheid hoog. Echter, deze optie is politiek-maatschappelijk minder kansrijk dan toeslag treintickets Lelylijn omdat ook reizigers die geen gebruik van de lijn maken meebetalen.

Berekening (afkomstig uit Berenschot, Ecorys, 2022)[1]
- Jaaropbrengst = instappers per jaar × (1 – vraaguitval) × tariefverhoging per rit
  - Instappers per jaar in 2030 = 53,2 mln. (gebaseerd op 300 reisdagen)
  - Vraaguitval vanaf 2030 = 0,5 - 2,5%
  - Tariefverhoging = 1,0 - 5,0% x €7,50 gemiddelde treinticket
- Jaaropbrengst in 2030 = €3,4 – 16,8 mln. Op basis van een kapitaalfactor van 15[2] kan met €3,4 – 16,8 mln. ca. €51 – 252 mln. aan investering gefinancierd worden

Voordelen
- Structurele inkomstenbron
- Technisch makkelijk te realiseren

Nadelen
- Lagere toegankelijkheid voor lage inkomens
- Potentieel negatieve impact op gebruik van trein
- Maatschappelijk-politiek draagvlak beperkt

1) Alternatieve bekostigingsopties 'Deltaplan voor het Noorden' (Berenschot, Ecorys); **2)** Uitgaande van 6,67% voor dekking kapitaallasten (rente + aflossing) excl. EOV-kosten

Alternatieve bekostigingsopties | Toelichting shortlist (2/5)

Op basis van onderzoek van Berenschot (2022) en APPM (2024) kan middels gronduitgifte en anterieure overeenkomsten ca. €160 – 1.600 mln. aan de Lelylijn worden bijgedragen

2a)	Inkomsten uit grondontwikkeling **Gronduitgifte**	**Bijdrage aan te financieren investering: € 80 – 800 mln.**

Werking
Indien gemeenten rondom de Lelylijn actief (gronden aankopen en) bouwgrond produceren kunnen de inkomsten uit grondontwikkeling bij een positieve grondexploitatie gedeeltelijk worden ingezet voor de Lelylijn.

Inschatting kansrijkheid
De kansrijkheid hangt één op één samen met de winstpotentie, die o.a. afhangt van de mate waarin:
1. Gemeenten rondom de Lelylijn gronden hebben aangekocht en/of bereid zijn aan te kopen;
2. De betreffende gronden voor relatief lage of hoge waarden zijn / kunnen worden ingekocht;
3. De opbrengstpotentie van het bouwprogramma (% sociaal, middensegment en/of 'betaalbaar').

Berekening
- Uitgangspunt extra woningen door komst Lelylijn (laag – hoog): 55.000 – 160.000 (APPM/Berenschot, Ecorys)[1].
- Uitgangspunt 'vaste opslag' (afdracht) per woning (laag – hoog): € 3k – €10k (APPM/Berenschot, Ecorys)[1].
- Uitgangspunt percentage woningen via gemeentelijke grondexploitaties: 50% (Berenschot, Ecorys)[1].
- Dit vertaalt zich in potentiële inkomsten van € 80 – 800 mln.

Voordelen
- Potentieel substantieel
- Directe relatie met Lelylijn ('Transit Oriented Development')

Nadelen
- Winstgevendheid grondexploitaties onzeker en in veel gevallen onder druk

2b)	Inkomsten uit grondontwikkeling **Anterieure overeenkomst / heffing Lelylijn**	**Bijdrage aan te financieren investering: € 80 – 800 mln.**

Werking
Naast gemeenten ontwikkelen private partijen (projectontwikkelaars e.d.) ook bouwgronden c.q. voeren grondexploitaties. Private partijen kan een *afdwingbare* financiële bijdrage worden opgelegd onder de Omgevingswet middels een anterieure overeenkomst, voor zover de business case van die private partijen rendabel zijn.

NB: Een alternatief (genoemd door Berenschot, Ecorys, 2022) is een planbatenheffing-achtig instrument specifiek voor de Lelylijn. Een dergelijk instrument is echter complex in de uitvoering, vergt nieuwe wetgeving en er is recent afstand van genomen door de Minister in een kamerbrief en ligt daarom niet in de rede en naar verwachting ook niet specifiek voor Noord-Nederland of rondom de Lelylijn.

Inschatting kansrijkheid
Of de business case van private partijen een dergelijke bijdrage kunnen opbrengen zal verschillen van geval tot geval. Juridisch-beleidsmatig is een dergelijke bijdrage te organiseren, hoewel dit intensiever voorbereiding en coördinatie tussen overheden zal vergen.

Berekening
Gelijk aan 2a, op basis van het aanvullende uitgangspunt (inverse van 2a) dat 50% van de woningen via private grondexploitaties wordt ontwikkeld. Dit vertaalt zich in potentiële inkomsten van eveneens € 80 – 800 mln.

Voordelen
- Potentieel substantieel
- Directe relatie met Lelylijn ('Transit Oriented Development')

Nadelen
- Winstgevendheid grondexploitaties onzeker en in veel gevallen onder druk
- Afhankelijk van rendabiliteit business cases

1) Alternatieve bekostigingsopties 'Deltaplan voor het Noorden' (Berenschot, Ecorys) / Gespreksdocument Regio bod LL – Inventarisatie mogelijke bekostigingsopties (APPM)

Alternatieve bekostigingsopties | Toelichting shortlist (3/5)

Vanuit Europese subsidies zoals Connecting Europe Facility en Recovery and Resilience Facility kan in potentie naar schatting respectievelijk ca. €10-150 mln. en ca. €100-400 mln. aan de te financieren investering worden bijgedragen

3a)	Europese subsidies **Connecting Europe Facility (CEF)**[1]	**Bijdrage aan te financieren investering: €10 -150 mln.**

Werking
De *Connecting Europe Facility* (CEF) is het EU-fonds voor grote infrastructuurprojecten en richt zich op het Trans-European Transport Network (TEN-T): een netwerk van spoor, wegen, havens en luchthavens dat de EU duurzaam en grensoverschrijdend moet verbinden. Nederland maakt deel uit van twee TEN-T-corridors; de North Sea - Mediterranean Corridor en de North Sea - Baltic Corridor. Het meeste budget is beschikbaar voor het TEN-T kernnetwerk. Lelylijn zal onderdeel worden van het uitgebreide (niet-kern) TEN-T netwerk en dus voor minder in aanmerking komen.

Inschatting kansrijkheid
Om in aanmerking te komen voor CEF dient Lelylijn aan strenge eisen te voldoen (bijv. het gereed hebben van vergunningen), in een verder stadium te zijn dan het nu zit en moet afronding voor 2050 mogelijk zijn.

Berekening
Berenschot schatte anno 2022 €10-275 mln. aan potentiële inkomsten. Het huidige inzicht, ondersteund door kamervragen[2], is echter lager, namelijk €10-150 mln.:

- Het CEF-programma beschikt over € 25,8 mld. (21-27), waarvan € 11,3 mld. uitsluitend is bestemd voor cohesielanden. Voor de overige lidstaten, waaronder Nederland, resteert € 14,5 mld. De meeste middelen zullen naar het kernnetwerk met een harde deadline in 2030 gaan;
- Omdat de hoogste subsidies gelden voor grensoverschrijdende verbindingen en Duitsland het traject Groningen–Bremen (niet opgenomen in Bundelingsalternatief) momenteel niet als prioriteit

Voordelen
- Relatief groot fonds met relatief grote deelnemingen (tickets)

Nadelen
- Geen structurele inkomstenbron
- Reserveringen voor cohesielanden is beperkt
- Ziet voornamelijk op internationale trajecten

3b)	Europese subsidies **Recovery and Resilience Facility (RRF)**	**Bijdrage aan te financieren investering: €100 – 400 mln.**

Werking
Het *Recovery and Resilience Facility* (RRF) is het Europese coronaherstelfonds dat lidstaten in staat stelt om met substantiële financiële middelen te investeren in de groene en digitale transities en in economische veerkracht. De middelen in dit fonds zijn primair geoormerkt voor vastgelegde investeringen, zoals waterstofprojecten, wind op zee, verduurzaming van de industrie en woningbouw. Nieuwe projecten, zoals de Lelylijn, komen dus niet vanzelfsprekend in aanmerking. Om toch aanspraak te maken op dit fonds is het nodig om het bestaande narratief aan te passen of te verbreden, zodat de Lelylijn gepositioneerd kan worden als versterking van dezelfde doelen: vergroening, woningbouwimpuls en regionale economische ontwikkeling.

Inschatting kansrijkheid
Projecten met toezegging op het fonds liggen voor het grootste deel al vast. Kansrijkheid is afhankelijk van of het narratief van Lelylijn kan worden gepositioneerd als hefboom voor woningbouw buiten de Randstad en als duurzaam alternatief.

Berekening
Berenschot schatte anno 2022 €112-560 mln. aan potentiële inkomsten. Het huidige inzicht vanuit het FML proces is echter lager, namelijk €100 – 400 mln. Een groot deel van het budget voor Nederland (totaal €5,6 mld.) is toebedeeld en het fonds loopt af. Daarnaast is een narratief aanpassing nodig, waardoor voor Lelylijn waarschijnlijk uiterlijk een her allocatie van enkele procenten mogelijk is.

Voordelen
- Relatief groot fonds met relatief grote deelnemingen (tickets)

Nadelen
- Fonds is voor een overgrote deel al toebedeeld
- Gecompliceerde aanpassing narratief richting woningbouw/duurzaamheid nodig

1) Extra toelichting CEF in bijlage F; **2)** Antwoorden Kamervragen staatssecretaris IenW Chris Jansen (2025)

Alternatieve bekostigingsopties | Toelichting shortlist (4/5)

Door middel van verhoging van OZB-tarieven en opcenten, is ten opzichte van de andere bekostigingsopties een relatief hoge (gekapitaliseerde) bijdrage aan de Lelylijn mogelijk van (theoretisch) maximaal €1,1 mld. en €1,7 mld.

4a)	Algemeen nut **Opslag OZB-tarieven**	**Bijdrage aan te financieren investering: €1,1 mld.**

Werking
De onroerendezaakbelasting (OZB) is een algemene belasting die door een gemeente wordt geheven over onroerende zaken binnen een gemeente. Een ophoging van de OZB in Noord-Nederlandse gemeenten kan gebruikt worden ter bekostiging van de Lelylijn. Hogere OZB-inkomsten worden echter op termijn verrekend via een lagere uitkering uit het gemeentefonds, waardoor deze maatregel slechts tijdelijk extra middelen oplevert.

Inschatting kansrijkheid
Kansrijkheid is afhankelijk van voldoende politiek draagvlak. Wanneer de verhoging kan worden gelinkt aan de economische impuls als gevolg van de Lelylijn, kan het draagvlak mogelijk worden vergroot.

Berekening
De betrokken gemeenten hanteren in 2025 een gemiddeld OZB-tarief voor woningen en niet-woningen van respectievelijk 0,11% en 0,61%. Door het 95^{e} percentiel tarief van alle Nederlandse gemeenten te hanteren van 0,14% (woningen) en 0,87% (niet-woningen), kan op basis van voorlopige inkomsten over 2025 (€161 mln. en €318 mln.) in totaal €72 mln. aan extra inkomsten gerealiseerd worden (zie Bijlage G voor toelichting). Dit is hoger dan de inschattingen van Berenschot, 2022 (€0,4 – 1,8 mln. per jaar vanaf 2030) en APPM, 2024 (ca. € 0,7 mln. per jaar). Op basis van een kapitaalfactor van 15[1] kan met €72 mln. ca. €1,1 mld. aan investering gefinancierd worden.

Voordelen
- Technisch goed uit te voeren via bestaande regelingen
- In te voeren vooruitlopend op aanleg Lelylijn

Nadelen
- Tijdelijke maatregel door herijking gemeentefonds
- Verslechtert vestigingsklimaat

4b)	Algemeen nut **Opcenten provincies (motorrijtuigenbelasting)**	**Bijdrage aan te financieren investering: €1,7 mld.**

Werking
Belasting op het bezit van motorvoertuigen. Het provinciefonds is gebaseerd op een basis aantal opcenten maal het wagenpark, en kunnen deze inkomsten vrij besteden. Verhoging geeft provincies meer ruimte voor publieke bestedingen.

Inschatting kansrijkheid
Door de potentiële invoering van rekeningrijden is het blijven bestaan van opcenten onzeker. De vraag is of er politiek draagvlak is om opcenten te verhogen voor bekostiging van de Lelylijn.

Berekening
De provincies Groningen, Friesland en Flevoland hanteren in 2025 respectievelijk 96%, 92% en 84% aan opcenten. Door het in Nederland in 2025 maximaal toegestane tarief te hanteren van 147% kan op basis van voorlopige inkomsten over 2025 (€187 mln.) in totaal €114 mln. per jaar aan extra inkomsten gerealiseerd worden (zie Bijlage G voor toelichting). Dit is hoger dan de inschattingen van Berenschot (2022) (€2,4 – 23,7 mln. per jaar vanaf 2030) en APPM (ca. € 108 mln. per jaar). Op basis van een kapitaalfactor van 15[1] kan met €114 mln. ca. €1,7 mld. aan investering gefinancierd worden.

Voordelen
- Positief effect op klimaat en stikstofuitstoot
- Technisch goed toepasbaar
- In te voeren vooruitlopend op aanleg Lelylijn

Nadelen
- Noordelijke provincies zitten al aan bovenkant bandbreedte van de 12 provincies
- Rekeningrijden vormt een risico

1) Uitgaande van 6,67% voor dekking kapitaallasten (rente + aflossing) excl. EOV-kosten

Alternatieve bekostigingsopties | Toelichting shortlist (5/5)

Het compenseren van btw op de investering en ombuigen van de Rijksbegroting t.a.v. van de 1,5% NAVO norm voor investeringen in o.a. infrastructuur kunnen in potentie significante bijdrage leveren, maar kennen grote onzekerheden

4c)	Algemeen nut **Btw compensatie**	**Bijdrage aan te financieren investering: niet gekwantificeerd**

Werking
In de investeringskostenraming midden van €13,8 mld. is €2,3 mld. aan btw opgenomen. Omdat de Lelylijn om een publiek goed gaat, kunnen fiscale beleidskeuzes gemaakt worden, bijvoorbeeld door de btw op de investeringskosten (geheel of deels) niet drukkend door te laten werken. Een voorbeeld kan genomen worden aan het btw-compensatiefonds. Dit is bedoeld om btw geen rol te laten spelen in de afweging van decentrale overheden tussen zelf uitvoeren of uitbesteden. Gemeenten en provincies kunnen betaalde btw terugvragen bij het fonds, zodat beslissingen gebaseerd worden op inhoud en efficiëntie, niet op fiscale effecten. Het fonds is echter budgettair neutraal ingevoerd: wat wordt uitgekeerd, wordt via kortingen op het gemeentefonds en provinciefonds gecompenseerd. Sinds 2015 geldt bovendien een plafond, waardoor het fonds en de uitkeringen aan gemeenten/provincies communicerende vaten zijn.

Inschatting kansrijkheid
In theorie zou btw op de investeringen te compenseren zijn, zoals gebeurt via het btw-compensatiefonds. Dit vergt echter wel politieke en budgettaire keuzes en een juridische beoordeling of de Lelylijn aanspraak kan maken op een dergelijke compensatie en in welke mate.

Berekening
Er is geen berekening opgenomen. In de investeringskostenraming midden van €13,8 mld. is €2,3 mld. aan btw opgenomen. Het vergt beleidskeuzes of en hoeveel van dit bedrag aan btw gecompenseerd kan worden. Daarbij dient de btw compensatie uit het fonds weer door IenW te worden bijgelegd.

Voordelen
- Geeft decentrale overheden meer vrijheid in de uitvoering van taken

Nadelen
- Budgettair neutraal: Voordelen voor Noord-Nederland leiden tot kortingen elders
- Organisatorisch lastig: Decentrale overheden zouden opdrachtgever moeten zijn i.p.v. ProRail

5a)	Alternatieve opties **Ombuiging Rijksbegroting Defensie**	**Bijdrage aan te financieren investering: niet gekwantificeerd**

Werking
Het kabinet heeft in juni 2025 aangegeven het NAVO-voorstel te steunen om uit te komen op 5% van het bbp voor ‘defensie en investeringen in relevante uitgaven’. Daarvan moet 3,5% aan defensie uitgegeven worden en 1,5% aan bredere investeringen zoals maatschappelijke weerbaarheid en infrastructuur. De extra middelen worden gefaseerd vrijgemaakt tussen nu en 2035.

Inschatting kansrijkheid
Er zullen de komende jaren miljarden moeten worden vrijgemaakt binnen de Rijksbegroting om de stapsgewijze verhoging naar 5% van het bbp te kunnen realiseren. De 1,5%-component kan mogelijk interessant zijn omdat hier ook vitale infrastructuur en ruimtelijke investeringen onder vallen. De Lelylijn is voor Europese militaire mobiliteit echter beperkt relevant, omdat defensietransporten vooral via de oostwaartse grensovergangen in midden-Nederland lopen en de verbinding Lelystad–Groningen daarvoor geen strategische meerwaarde biedt[1]. Nederland heeft echter zelf de beleidsruimte om de invulling van de 1,5% te bepalen. Indien de Lelylijn aantoonbare toegevoegde waarde voor nationale weerbaarheid en infrastructuur toont, kan mogelijk aanspraak gemaakt worden op dit type bekostiging. Daarbij gelden minder strikte criteria dan bij het verkrijgen van Europese subsidies.

Berekening
Er is hier geen kwantitatieve berekening opgenomen omdat de mogelijke bijdrage van de Lelylijn aan de 1,5%-component sterk afhankelijk is van beleidskeuzes, projectdefinitie en de definitie van nationale weerbaarheid en infrastructuur.

Voordelen
- Geen strikte criteria voor besteding van de 1,5%-component waardoor toezegging relatief flexibel is

Nadelen
- Lelylijn heeft eerder in Europese context weinig direct waarde voor defensietransport aangetoond
- Concurrentie met andere ‘vitale’ projecten

1) Antwoorden Kamervragen over Europese financiering voor de Nedersaksenlijn en de Lelylijn (mrt. 2025)

Hoofdstuk 7

Marktverkenning

Lelylijn

Marktverkenning | Introductie

Als onderdeel van de (internationale) marktverkenning is gesproken met 22 publieke en private partijen, waaronder (vreemd) vermogen verstrekkers, bouwconsortia, vervoerders en (semi-)publieke organisaties

Opzet marktverkenning

Om inzicht te krijgen in de opvattingen en mogelijkheden in relatie tot de Lelylijn vanuit diverse partijen is een brede (internationale) marktverkenning uitgevoerd met zowel (semi-)publieke en private organisaties. In totaal zijn 22 partijen tijdens deze marktverkenning gesproken, welke onder te verdelen zijn in de volgende groepen:

- (Semi-)publieke organisaties;
- Treinvervoerders;
- (Internationale) commerciële banken;
- (Internationale) publieke banken;
- (Internationale) institutionele beleggers en infrastructuurfondsen;
- Internationale bouw- en concessiebedrijven;
- Nederlandse bouwbedrijven.

De gesprekken hadden een open insteek waarbij de deelnemende partijen zijn gevraagd hun visie op de Lelylijn-opgave te geven. Daarnaast is aan de hand van een vaste set aan elementen gekeken hoe de diverse partijen aankijken tegen onder andere structurering en financiering. In Tabel 7.1 is een lijst opgenomen van alle partijen die hebben deelgenomen.

Op de volgende pagina's zijn per groep, te weten (semi-)publieke organisaties, vervoerders, (internationale) bouwconcerns en (internationale) financiers, de belangrijkste observaties weergegeven. Daarbij wordt opgemerkt dat observaties zoals beschreven per groep, niet per definitie de visie of mening van alle partijen in de groep vertegenwoordigt. Het gaat hier slechts om eerste beelden op basis van een verkenning en beperkte projectinformatie.

Tabel 7.1: Overzichtstabel gesproken partijen marktverkenning

(Semi-)publieke organisaties	(Internationale) institutionele beleggers en infrafondsen
Ministerie van Financiën	Aberdeen Investments
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	PGGM
ProRail	CVC DIF
European PPP Expertise Centre (EIB)	TINC
Vervoerders	**Internationale bouw- en concessiebedrijven**
Arriva	Acciona
NS	Vinci (Concessions)
(Internationale) commerciële banken	Hochtief / ACS
Rabobank (Project Finance)	Ferrovial / Cintra
ING Bank	**Nederlandse bouwbedrijven**
BNP Paribas	BAM (Infra)
(Internationale) publieke banken	Dura Vermeer
European Investment Bank	Strukton (Rail)
Bank Nederlandse Gemeenten	

Marktverkenning | (Semi-)publieke organisaties en vervoerders

Zowel (semi-)publieke organisaties als vervoerders zien vooral de toegevoegde waarde van een integrale aanleg van de Lelylijn gegeven de toegevoegde waarde van de lijn als geheel op mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling

(Semi-)publieke organisaties

Organisaties spreken een duidelijke ambitie uit om realisatie van de Lelylijn mogelijk te maken en zien de toegevoegde waarde op het gebied van mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling in zijn geheel, en erkennen de complexiteit van het project. De belangrijkste thema's die in de gesprekken naar voren kwamen, zijn:

- **Financieringsmodellen |** Ministeries zien traditionele financiering als voordeel vanwege helder budgettair beheer en mogelijkheden van politieke sturing. Indien gekozen wordt voor een alternatief financieringsmodel dient rekening te worden gehouden met de beschikbare kennis en ervaring van ministeries en ProRail. Daarnaast dient de ervaring van de HSL-Zuid meegenomen te worden indien gekozen wordt voor DBFM(O).

- **Integrale besluitvorming|** De Lelylijn heeft toegevoegde waarde op het gebied van mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling in zijn geheel. Het opdelen van het project in kleinere trajectdelen t.b.v. makkelijkere besluitvorming voor delen verandert niet de politieke en financiële verplichtingen die gepaard gaan met een besluit. Politieke besluitvorming dient plaats te vinden op basis van het integrale Lelylijn-plan.

- **Mobiliteitsfonds en 75%-eis |** In het Mobiliteitsfonds is nagenoeg geen budgettaire ruimte in de komende 15 jaar voor nieuwe projecten. Binnen het fonds concurreert de Lelylijn met andere projecten op het gebied van mobiliteit en daarbuiten met andere Rijksbrede opgaven. In het fonds zou ruimte gecreëerd kunnen worden door projecten die een sluitende businesscase hebben en alternatief te financieren (bijv. via EIB) zijn uit het fonds te halen en zo ruimte te creëren. Voor de Lelylijn is gegeven de lange looptijd naar verwachting altijd een politiek besluit benodigd omdat het de looptijd van het Mobiliteitsfonds overstijgt.

Vervoerders

Vervoerders staan overwegend positief tegen de komst van de Lelylijn. Ze beschouwen de verbinding als een substantiële verbetering van het nationale spoornet maar zien verschillende mogelijkheden voor het opnemen van de lijn in toekomstige concessies. De belangrijkste thema's die in de gesprekken naar voren kwamen, zijn:

- **Waardevolle verbetering |** De Lelylijn wordt beschouwd als een waardevolle verbetering van het totale spoornetwerk in Nederland. De lijn zal naar verwachting de totale reistijd tussen het Noorden van Nederland en de Randstad substantieel kunnen verminderen. Daarnaast biedt het voor reizigers (in tegenstelling tot de Nedersaksenlijn) een volwaardig alternatief voor de 'flessenhals' bij Meppel. In de gesprekken wordt tevens benoemd dat behalve op het gebied van mobiliteit, de lijn een belangrijke rol kan spelen in de ruimtelijke ordening van Nederland. Ruimtelijke ontwikkeling zorgt er daarnaast voor dat voldoende draagkracht voor bestaande verbindingen blijft bestaan.

- **Opsplitsing |** Het belangrijkste doel van de verbinding is met name om de verbinding tussen het Noorden en de Randstad te verbeteren. In de gesprekken wordt aangegeven dat de lijn vooral in zijn geheel van toegevoegde waarde zal zijn. Het opknippen van de spoorlijn in kleinere tracés, waarbij delen (eerder) zullen worden aangelegd, heeft vanuit de vervoerders geen voorkeur.

- **Concessiestelsel |** De Lelylijn wordt door vervoerders in een bredere context bekeken. Zo zou na Amsterdam doorgereden kunnen worden richting Rotterdam en Brussel (reeds bestaand), en mogelijk in de toekomst na Groningen richting Duitsland (niet bestaand). Onduidelijk is op dit moment hoe het toekomstige concessiestelsel in Nederland eruit zal zien en op welke manier de Lelylijn hier onderdeel van zal (kunnen) zijn. Afhankelijk van het toekomstige manier van concessieverlening kan tarief vrijheid het exploitatiesaldo van de Lelylijn verbeteren.

Marktverkenning | Financiers

Financiers kijken overwegend positief aan tegen financieringsdeelname, mits een juiste spreiding van risico's is gewaarborgd – de aanloopperiode van 15 jaar, bouwperiode van 10 jaar en omvang worden als uitdagingen beschouwd

Financiers (banken, institutionele partijen en infrastructuurfondsen)

Financiers staan niet onwelwillend tegen het financieren van de Lelylijn. Wel wordt aangegeven dat de omvang en geschatte looptijd een uitdaging vormt dat middels opknippen in kleinere delen beperkt kan worden. De belangrijkste thema's die in de gesprekken naar voren kwamen, zijn:

- **Financieringslimieten |** Voor commerciële banken lijken financieringslimieten te variëren tussen €100 mln. voor kleinere banken tot €400 mln. voor grote banken. Gegeven de omvang van de investeringssom is daarom een consortium van verschillende internationale banken benodigd indien gekeken wordt naar marktfinanciering (als onderdeel van een DBFM(O)-structuur).
- **Publieke bijdrage |** Publieke banken als EIB en BNG zien het maatschappelijk belang van de Lelylijn en hebben grotere investeringslimieten dan commerciële banken. Het aandeel van door Nederland ontvangen EIB-steun bedraagt momenteel ca. 0,3%[1] van het bbp en bevindt zich daarmee aan de onderkant van de bandbreedte van Europese landen. Volledig commerciële financiering lijkt in zijn algemeenheid voor megaprojecten niet mogelijk. Publieke inbreng en garantie-mechanismen zijn onmisbaar om een deel van de risico's als gevolg van de grote omvang op te vangen. Dit wordt als positief beschouwd door commerciële banken bij hun overweging deel te nemen.
- **Financieringsmodellen |** Zowel publieke en commerciële banken als private investeerders kijken niet onwelwillend naar DBFM(O) zolang risico's tussen de overheid en de markt goed verdeeld worden. Zij wijzen ook vooral op de kwalitatieve voordelen die een DBFM(O) contract kan bieden, zoals een meer disciplinerende en efficiënte manier van uitvoering.
- **Aanloopperiode |** Een aanloopperiode van ca. 15 jaar waarin nader onderzoek wordt gedaan naar realisatie van de Lelylijn wordt als te lang en dus risicovol beschouwd om mee te financieren. Deze aanloopperiode dient buiten een eventueel DBFM(O)-variant gehouden te worden.
- **Bouwperiode en risico |** Een bouwperiode van ca. 10 jaar wordt als lang en risicovol beschouwd. Een bouwperiode van 5-7 jaar wordt vaak als maximum genoemd. Een lange bouwperiode maakt financiering zeer lastig omdat de grote tijdshorizon tussen ophalen van financiering en genereren van cashflows de risico's verhoogt. Tevens dienen partijen bij een lange bouwperiode ver van tevoren al commitments af te geven. Het risico kan op verschillende manieren worden gereduceerd, bijvoorbeeld door middel van mijlpaalbetalingen tijdens de bouwperiode of het opsplitsen in kleinere projecten. Bij opsplitsing is het echter cruciaal dat de onderdelen zelfstandig kunnen worden gerealiseerd om het risico op interface problemen te mitigeren en voor de prestatiebeoordeling niet afhankelijk te zijn van andere onderdelen.
- **Contractduur |** Commerciële banken hebben voor wat betreft financiering vaak een kortere horizon dan 10 jaar. Opknippen in kleinere projecten met korte looptijden vergroot de deelname van commerciële partijen. Publieke financiers geven aan een langere looptijd (van ca. 30 jaar) te kunnen hanteren indien hier bijvoorbeeld staatsgaranties aan gekoppeld zijn. Ook partijen die eigen vermogen wensen in te brengen zoals pensioenfondsen hebben een langere horizon dan commerciële banken, en uiten interesse naar infrastructuurinvesteringen.
- **Voorwaarden |** Financiers stellen strenge eisen voor financiering van bouwbedrijven binnen DBFM(O)-contracten en geven de voorkeur aan partijen met een investment-grade profiel. De deelname van grotere internationale aannemers vergroot de zekerheid omdat hun balanspositie prestatierisico's beter kan opvangen.
- **Infrafondsen als equity-partners |** In tegenstelling tot vreemd vermogen financiers kunnen infrafondsen zelf equity inbrengen en onderdeel vormen van een lead-consortium naast (inter)nationale aannemers.

1) Priorities for Prosperity (EIB, 2024)

Marktverkenning | Bouwconsortia

Samenwerking tussen binnen- en buitenlandse aannemers lijkt gegeven marktcapaciteit en ervaring onvermijdelijk, waarbij partijen DBFM(O) overwegen mits risicodeling evenwichtig wordt ingericht tussen markt en overheid

Bouwconsortia

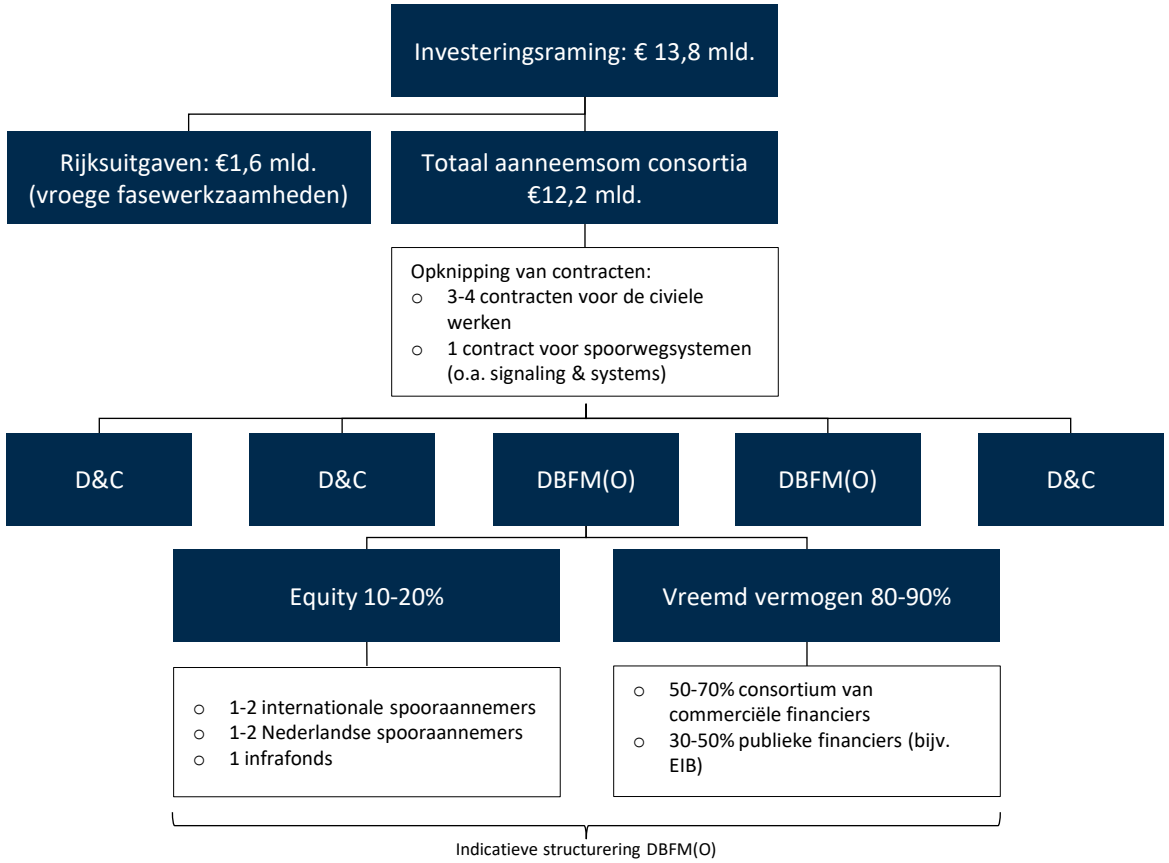
De Nederlandse marktcapaciteit lijkt verzadigd en niet toereikend voor grootschalige infrastructuurprojecten als de Lelylijn. Dit vraagt daarom om internationale samenwerkingen met de grotere Europese aannemers. De belangrijkste thema's die in de gesprekken naar voren kwamen, zijn:

- **Marktcapaciteit |** De Nederlandse marktcapaciteit lijkt, gelet op de omvang van de Lelylijn en de huidige orderportefeuille, onvoldoende om de volledige uitvoering zelfstandig te kunnen realiseren op korte termijn.
- **Contractgrootte |** Nederlandse aannemers hebben risico's de afgelopen jaren afgebouwd door kleinere contracten aan te nemen van max. € 200-300 miljoen waardoor het project in veel kleinere (deel)projecten opgeknipt zou moeten worden. Grote internationale aannemers kijken hier relatief anders tegen aan en stellen grotere contractgroottes voor. Vaak genoemd wordt € 1,5 tot 2 mld., bij sommigen oplopend naar € 5 tot 7 mld. Nederlandse aannemers zijn desgevraagd wel bereid een 'step up' te maken in grotere contracten, bijvoorbeeld in samenwerkingen / consortia.
- **Interface risico's |** Het te vergaand (verticaal) opsplitsen van het project onder verschillende aannemers brengt grote uitdagingen met zich mee rond interface risico's. Deze uitdagingen zien met name op werkzaamheden voor de communicatiesystemen en signaling. Dit zijn de onderdelen die qua investeringsomvang kleiner zijn, maar risicovol en essentieel om het project operationeel te krijgen. Veel partijen geven aan dat onderscheid gemaakt dient te worden tussen de civiele werken (de hoofdmoot) en anderzijds de bovenbouw (spoor, bovenleidingen, communicatiesystemen). De onderbouw kan dan bijvoorbeeld in delen worden aanbesteed met een breed scala aan potentiële aannemers en de bovenbouw ineens.
- **Financiering |** Indien gekozen wordt voor gedeeltelijke aanleg middels DBFM(O) met beschikbaarheidsvergoeding, gaan partijen ervan uit dat voor ca. 80–90% met vreemd vermogen kan worden gefinancierd. Dat komt neer op een eigen-vermogensinleg van ca. 10–20%. Hierbij zal naar verwachting per contract een consortium gevormd worden met 1-3 hoofdaannemers. Dit wordt eventueel aangevuld met een infrafonds met daaronder meerdere (sub)contractors. Geïmpliceerd wordt dat vanwege de omvang van het project publieke financiering, in het bijzonder via de EIB, ook een substantieel onderdeel van de totale financieringsstructuur zal moeten vormen. Ook wordt door sommigen een vorm van aanbesteding/selectie genoemd waarbij de consortium partners (die eigen vermogen inleggen) eerst worden gezocht en zij op een later moment de financiering (vreemd vermogen) organiseren. Hiermee wordt voorkomen dat de grote groep aan benodigde financiers meermaals wordt benaderd.
- **DBFM(O) |** Door negatieve ervaringen met Nederlandse DBFM(O) contracten in het verleden staan Nederlandse aannemers over het algemeen onwelwillend tegenover DBFM(O)-structurering in de klassieke vorm. Internationale partijen staan in grotere mate open voor DBFM(O) en zien de toegevoegde waarde van deze contractvorm. Belangrijk hierbij is een evenwichtige risicoverdeling tussen overheid en markt. Contracten dienen dusdanig vorm gegeven te worden dat risico's als gevolg van vergunningen, geotechnische onzekerheden en nutsvoorzieningen door de overheid gedekt worden. Voor inflatierisico's zijn escalatiemechanismes mogelijk (die soms ook bewezen EMU-proof zijn). Daarnaast dienen contracten dusdanig vormgegeven te worden dat er geen interfacerisico's zijn.
- **Buitenlandse ervaring |** De deelname van internationale aannemers wordt als noodzakelijk gezien voor snelle realisatie van de Lelylijn. Aangezien veel buitenlandse partijen beperkte ervaring hebben met het Nederlandse spoorstelsel, is nauwe samenwerking met Nederlandse aannemers vereist. Enkele Belgische en Duitse ondernemingen hebben wel relevante ervaring in de Nederlandse infrastructuurmarkt. De voorkeur voor rolverdeling tussen aannemers (lead contractor, subcontracting of 50/50-partnerschap) hangt af van de schaal en capaciteit van de deelnemende partijen. Wanneer buitenlandse aannemers Nederlandse partijen als subcontractors inzetten, dienen duidelijke afspraken over afstemming, governance, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid te worden vastgelegd.

Marktverkenning | Voorbeeld structurering

Op basis van de marktverkenning kan een indicatieve structurering worden vormgegeven waarbij werkzaamheden worden gesplitst tussen civiele- en spoorwegsysteemwerkzaamheden en uitgezet via verschillende contractvormen

Figuur 7.1: Indicatieve structurering op basis van marktverkenning (met DBFM(O) componenten)



Indicatieve structurering

Op basis van de marktverkenning is een indicatieve consortium-structuur geschetst die de kapitaalkracht en lokale kennis van internationale en Nederlandse partijen combineert met commerciële en publieke financiers om de risico's en financieringslasten te spreiden. De genoemde bedragen en verhoudingen zijn indicatief. Op basis van de marktconsultatie is geen eenduidige voorkeur voor structurering van de Lelylijn. De structuur links betreft een indicatief model dat door de projectorganisatie is opgesteld op basis van de gesprekken en als een indicatieve structurering gezien kan worden. De precieze opsplitsing en kapitaalmix moeten in een vervolgfase worden gevalideerd.

Uitgangspunten

- Aangenomen wordt dat het deel van de vroege fasewerkzaamheden vanwege de lange aanlooptijd van ca. 15 jaar en het hoge risicoprofiel niet door een consortium kan worden overgenomen. Deze werkzaamheden worden derhalve via de klassieke D&C-route (en tal van dienstverlenings-opdrachten) via de Rijksbegroting uitgevoerd.
- Voor het overige werk geldt dat verschillende consortia dit kunnen oppakken. Contractueel kan naar verwachting een verticale scheiding aangehouden worden tussen civiele werkzaamheden en spoorwegsystemen (signaling, communicatie en andere systems). De civiele scope kan vervolgens horizontaal worden opgesplitst in bijvoorbeeld 3–5 deelcontracten en de spoorwegsystemen in één contract.
- Deze contracten kunnen afzonderlijk of gecombineerd via D&C en/of DBFM(O) worden uitgevoerd, afhankelijk van risico-allocatie en marktvoorkeur. Een structuur voor een DBFM(O) deel zou op basis van de marktverkenning indicatief als volgt kunnen werken:
    - Equity: ca. 10–20% ingebracht door 1–2 internationale spooraannemers, 1–2 Nederlandse spooraannemers en mogelijk één infrafonds.
    - Vreemd vermogen: ca. 80–90% van de kapitaalbehoefte; daarvan naar verwachting ~50–70% door een consortium van commerciële financiers (banken, institutionele kredietverstrekkers) en ~30–50% door publieke financiers (bijv. EIB).

Hoofdstuk 8

Alternatieve financieringsmodellen

8.1 Longlist alternatieve financieringsmodellen

Lelylijn

Alternatieve financieringsmodellen | Aanpak

Om de impact op de Rijksbegroting te matigen is gezocht naar alternatieve financieringsmodellen die zorgen voor spreiding van kasdruk, spreiding EMU-saldo, aansluiting op het huidige stelsel, en eenvoud uitvoering

Alternatieven op klassieke financiering

Zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken heeft het Klassieke model, waarbij de investeringskosten bekostigd worden vanuit het Mobiliteitsfonds, een directe impact op zowel de Rijksbegroting als op het EMU-saldo. Om de impact op de Rijksbegroting en het EMU-saldo te matigen, is in het FML gezocht naar alternatieve financieringsmodellen die de lasten van de investering kunnen spreiden.

Daarom is gekeken naar zeven andere financieringsmodellen die mogelijkheden bieden om de 'kasdruk' van de investeringen door het Rijk te spreiden. Hieruit is een 'longlist' tot stand gekomen, welke op de volgende pagina's uitgewerkt is.

Een inschatting van kansrijkheid van de financieringsmodellen in de longlist is gebaseerd op basis van de vier criteria in onderstaande tabel.

Tabel 8.1.1: Criteria kansrijkheid alternatieve financieringsmodellen

Criterium	Toelichting	Inschatting
Spreiding investering	Over hoeveel jaren drukt de investering op de Rijksbegroting (Mobiliteitsfonds of anderszins)	Langere periode betekent lagere kasdruk per jaar en leidt tot gunstigere beoordeling
Spreiding EMU-saldo	Over hoeveel jaren wordt de impact op het EMU-saldo gespreid (c.q. volgt dit de spreiding van de investering door het Rijk of niet)	Langere periode betekent lagere impact op EMU-saldo per jaar en leidt tot gunstigere beoordeling
Aansluiting op het huidige stelsel	In welke mate past het model binnen de huidige kaders van het huidige stelsel	Laag, midden, hoog (Inschatting)
Eenvoud uitvoering	In hoeverre leiden de verschillende geldstromen, stakeholders en/of juridische afspraken tot een eenvoudige uitvoering	Laag, midden, hoog (Inschatting)

Longlist alternatieve financieringsmodellen

Mede op basis van eerdere studies (p. 10), inzichten van de projectgroep, de adviseurs van Deloitte, de expertgroep en de speciaal gezant, is een longlist opgesteld van alternatieve financieringsmodellen die als alternatief kunnen dienen voor het in Hoofdstuk 4 uitgewerkte Klassieke model. De longlist wordt op de volgende pagina gepresenteerd.

Het eerste alternatief is buiten (de huidige omvang van) het Mobiliteitsfonds specifieke ruimte vrij te maken voor grootschalige structuurversterkende projecten zoals de Lelylijn. Dit noemen we hierna 'Klassiek Special'.

Vervolgens is gekeken naar een 'DBFM(O) 2.0' waarbij meer risico's bij de overheid blijven dan bij een klassiek DBFM(O) (hierna 'DBFM(O) 1.0'), waardoor er een grotere kans is dat de markt bereid is om in te stappen. Echter heeft dit mogelijk niet het gewenste effect op het EMU-saldo: de mate waarin risico's van de overheid worden overgedragen aan marktpartijen is een belangrijk criterium of de toekomstige projectverplichtingen bij het aangaan daarvan wel/niet volledig meetellen in het EMU-saldo.

Andere beschouwde alternatieven zijn (een omgedoopt) ProRail (in twee varianten), een specifieke spoorentiteit voor de Lelylijn, dan wel een specifiek gebiedsfonds (zonder assets) zelfstandig kapitaal te laten ophalen. De dekking van de kapitaallasten kunnen in deze scenario's langjarig bekostigd worden vanuit het Mobiliteitsfonds of anderszins vanuit de Rijksbegroting.

Shortlist

Op basis van de criteria gepresenteerd in Tabel 8.1.1 zijn de financieringsmodellen DBFM(O) 2.0, Gebiedsfonds, en Klassiek Special als meest kansrijk ingeschat. Op de volgende pagina's en in het volgende hoofdstuk worden deze modellen respectievelijk kwalitatief toegelicht en financieel uitgewerkt.

1) Ontwerp-Nota Ruimte (Rijksoverheid, sept. 2025)

Alternatieve financieringsmodellen | Beoordelingscriteria

Naast Klassiek Publiek bieden DBFM(O) 2.0, financiering via een regionaal Gebiedsfonds en financiering vanuit aanvullende rijksmiddelen (‘Klassiek Special’) de beste alternatieven

Tabel 8.1.2: Longlist financieringsmodellen

	Model	Toelichting	Spreiding investering	Spreiding EMU-saldo	Passend binnen huidig stelsel	Eenvoud uitvoering[1]	Inschatting kansrijkheid[2]
Benchmark							
1	Klassiek Publiek (benchmark)	Directe financiering van de investeringen op kasbasis vanuit de Rijksbegroting via het Mobiliteitsfonds, met aanleg in opdracht van ProRail via een D&C-model	10 jaar (aanlegperiode)	Volgt duur bouwfase	Hoog	Hoog	**Hoog**
2	Klassiek Special (variant op 1)	Variant op 1, met financiering aanvullend op het MIRT door de Lelylijn tot bijzonder project te verklaren (‘structuurversterkend’ o.i.d.)	10 jaar (aanlegperiode)	Volgt duur bouwfase	Hoog	Hoog	**Hoog**
3	DBFM(O) 2.0	Financiering door de markt, gedekt door langjarige beschikbaarheidsvergoeding vanuit MIRT / Mobiliteitsfonds, met passende c.q. vernieuwende risicoverdeling (NB: meerdere sub varianten denkbaar qua scope en financieringsmix)	20-30 jaar (duur gebruiks-vergoeding)	Volgt potentieel duur beschikbaarheids-vergoeding	Midden	Midden	**Midden**
4	ProRail 2.0 / RAB (TenneT-model)	ProRail (of vgl. entiteit) meer op afstand van de staat, haalt zelf kapitaal op (met of zonder staatsgarantie) en rekent hoger c.q. kostendekkend gebruikstarief aan vervoerders	40-50 jaar (afschrijvingsperiode)	Volgt potentieel duur concessievergoeding	Laag	Laag	**Laag**
5	ProRail 1.5 (lightversie van 4)	ProRail (of vgl. entiteit) meer op afstand van de staat, haalt zelf (project)kapitaal op (met of zonder staatsgarantie), met dekking kapitaallasten op termijn vanuit het Mobiliteitsfonds	40-50 jaar (afschrijvingsperiode)	Volgt duur bouwfase	Midden	Midden	**Laag**
6	Regionale Spoorentiteit (‘public DBFM’)	Regionale (en tijdelijke) publieke spoorentiteit wordt opgericht (‘Transport v/h Noorden’), haalt zelf project-kapitaal op, met dekking kapitaallasten op termijn vanuit het Mobiliteitsfonds	40-50 jaar (afschrijvingsperiode)	Volgt duur bouwfase	Laag	Midden	**Laag**
7	Gebiedsfonds (zonder assets)	Fonds waarin regionale en Rijksbijdragen landen én dat (indien nodig) zelfstandig kapitaal kan aantrekken (met of zonder staatsgarantie), maar waarin geen assets worden ondergebracht (zoals bij 6)	20-30 jaar (aflossingsperiode)	Volgt duur bouwfase	Midden	Hoog	**Midden**
8	Aanleg en financiering door provincies (of deels)	Dit biedt in tegenstelling tot het kasstelsel van het Rijk wel de mogelijkheid tot afschrijving, met dekking kapitaallasten op termijn vanuit het Mobiliteitsfonds	40-50 jaar (afschrijvingsperiode)	Volgt duur bouwfase	Laag	Laag	**Laag**

1) Een model is wel/niet complex wanneer er veel/ weinig verschillende geldstromen, stakeholders en/ of juridische afspraken benodigd zijn.; 2) Inschatting is gemaakt op basis van de in Tabel 8.1.1 benoemde criteria op (vorige pagina)

Alternatieve financieringsmodellen | Niet verder onderzochte financieringsmodellen

Op basis van de vier criteria en na overleg met de expertgroep en de speciaal gezant zijn vier van de zeven alternatieve financieringsmodellen niet verder onderzocht

Tabel 8.1.3: Niet verder onderzochte alternatieve financieringsmodellen

Klassiek Publiek (benchmark)	Directe financiering van de investeringen op kasbasis vanuit de Rijksbegroting via het Mobiliteitsfonds, met aanleg in opdracht van ProRail via een D&C-model
ProRail 2.0 / RAB (TenneT-model)	ProRail (of vgl. entiteit) meer op afstand van de staat, haalt zelf kapitaal op (met of zonder staatsgarantie) en rekent hoger c.q. kostendekkend gebruikstarief aan vervoerders
ProRail 1.5	ProRail (of vgl. entiteit) meer op afstand van de staat, haalt zelf (project)kapitaal op (met of zonder staatsgarantie), met dekking kapitaallasten op termijn vanuit het Mobiliteitsfonds
Regionale Spoorentiteit ('public DBFM')	Regionale (en tijdelijke) publieke spoorentiteit wordt opgericht ('Transport v/h Noorden'), haalt zelf project-kapitaal op, met dekking kapitaallasten via Mobiliteitsfonds
Aanleg en financiering door provincies	Dit biedt i.t.t. het kasstelsel van het Rijk wel de mogelijkheid tot afschrijving, met dekking kapitaallasten op termijn vanuit het Mobiliteitsfonds

Niet verder onderzochte alternatieve financieringsmodellen
Op basis van de op de vorige pagina's toegelichte vergelijkingscriteria zijn de zeven alternatieve financieringsmodellen vergeleken. In bovenstaande tabel worden de modellen gepresenteerd die op basis van deze vergelijking niet verder onderzocht zijn en dus niet op de shortlist zijn gekomen. Op deze pagina worden de redenen hierachter verder toegelicht. In Bijlage H is per uitgesloten model een uitgebreide kwalitatieve toelichting opgenomen.

- **Klassiek Publiek (benchmark) |** Het klassiek publieke financieringsmodel fungeert als benchmark en vormt doorgaans de reguliere systematiek voor Nederlandse infraprojecten. Door de systematische en financiële kadering van het MIRT-systeem lijkt deze route minder geschikt voor een project met een omvang als die van de Lelylijn. Om die reden wordt het model 'Klassiek Special' voorgesteld, waarbij de Lelylijn door het Rijk wordt aangewezen als bijzonder project waarvoor specifieke (aanvullende) budgetten worden vrijgemaakt.
- **ProRail 2.0 / RAB (TenneT-model) |** In dit model wordt ProRail meer losgekoppeld van de Rijksoverheid: zij kan zelfstandig kapitaal aantrekken en via een Regulated Asset Base (RAB) haar kosten dekken door hogere gebruiksvergoedingen aan spoorvervoerders door te berekenen. Een dergelijke transformatie vergt ingrijpende aanpassingen van het huidige stelsel en wijziging van wet- en regelgeving (onder meer ten aanzien van tariefregulering, toezicht en financieringsmechanismen). Dit staat haaks op de recente overwegingen om ProRail juist dichter bij de overheid te brengen door omzetting naar een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Dit maakt dat de aansluiting op het huidig stelsel en de uitvoering niet eenvoudig is, en niet opweegt tegen het voordeel van spreiding van kasuitgaven en spreiding van de impact op EMU-saldo. Daarom is dit model niet verder onderzocht.
- **ProRail 1.5 |** Dit model verschilt van ProRail 2.0 doordat de kapitaallasten worden gedekt door vaste bijdragen uit het Mobiliteitsfonds in plaats van verhoogde gebruiksvergoedingen. Daardoor kunnen kasuitgaven worden gespreid en wordt de uitvoering en aansluiting op het huidige stelsel minder complex dan bij het ProRail 2.0 model. Omdat de bekostiging echter grotendeels de klassieke route volgt, wordt naar verwachting geen spreiding van de EMU-saldo-impact gerealiseerd. Dit model levert daardoor beperkt toegevoegde waarde en blijft ingrijpend en is daarom niet verder onderzocht.
- **Regionale Spoorentiteit ('public DBFM') |** In dit model vervult een regionale spoorentiteit (publieke SPV) de rol van ProRail (in het 1.5 model), specifiek gericht op de Lelylijn. Het fonds haalt zelfstandig kapitaal op en dekt kapitaallasten en exploitatiekosten via het Mobiliteitsfonds en regionale bijdragen. Hierdoor worden kasuitgaven in de Rijksbegroting gespreid, maar de impact op het EMU-saldo niet. Omdat de entiteit verantwoordelijkheden van ProRail deels overneemt, zijn relatief ingrijpende aanpassingen in het huidige stelsel en wetgeving noodzakelijk. Vanwege deze stelselwijzigingen en de beperkte baten voor het EMU-saldo is het model uitgesloten. Een publieke SPV *zonder assets* (een gebiedsfonds) is vergelijkbaar maar eenvoudiger en dus niet verder onderzocht.
- **Aanleg en financiering door provincies |** In dit model geven de provincies zelf opdracht voor aanleg en financiering. Dit heeft als voordeel dat provincies investeringen kunnen afschrijven, waardoor kasdruk kan worden gespreid. Omdat provincies onderdeel zijn van de overheid heeft dit echter geen EMU-saldo spreiding tot gevolg. Daarnaast is dit ingrijpend gezien de omvang van de investering in relatie tot de omvang van de provinciale balansen en begrotingen. Om deze redenen is dit model niet verder onderzocht.

Hoofdstuk 8

Alternatieve financieringsmodellen

8.2 Shortlist alternatieve financieringsmodellen

Lelylijn

Shortlist alternatieve financieringsmodellen | Introductie

De modellen DBFM(O) 2.0, financiering via een regionaal Gebiedsfonds en financiering vanuit aanvullende rijksmiddelen (‘Klassiek Special’) zijn de beste alternatieven voor Klassiek Publiek en worden financieel verder uitgewerkt

Tabel 8.2.1: Shortlist financieringsmodellen

Model	Toelichting	Inschatting kansrijkheid
Klassiek Special	Financiering aanvullend op het Mobiliteitsfonds door Lelylijn tot bijzonder project te verklaren (zoals bijvoorbeeld ‘structuurversterkend’)	**Hoog**
DBFM(O) 2.0	Financiering door de markt, gedekt door langjarige beschikbaarheidsvergoedingen vanuit MIRT / Mobiliteitsfonds, met passende c.q. vernieuwende risicoverdeling (NB: meerdere sub varianten denkbaar qua scope en financieringsmix)	**Midden**
Gebiedsfonds	Fonds waarin regionale en Rijksbijdragen landen én dat (indien nodig) zelfstandig kapitaal kan aantrekken (met of zonder staatsgarantie), maar waarin geen assets worden ondergebracht	**Midden**

Combinatiemodel: Combinatie van een of twee van de bovenstaande modellen

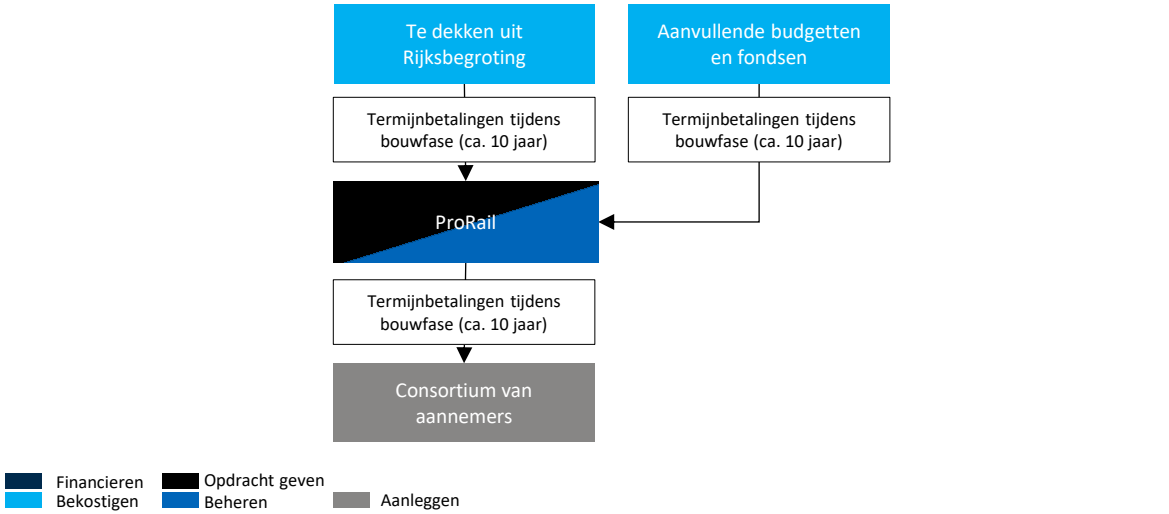
Drie shortlist-modellen
De financieringsmodellen DBFM(O) 2.0, Gebiedsfonds en Klassiek Special worden vanuit de longlist als meest kansrijk beschouwd. In deze paragraaf worden de modellen toegelicht en voorzien van praktijkvoorbeelden. Hun ingeschatte kansrijkheid, argumentatie voor toepassing en de belangrijkste aandachtspunten worden toegelicht. Daarnaast zijn mogelijke bijbehorende kasritmes en potentiële impact op het EMU-saldo uitgewerkt.

Combinatiemodel
De modellen sluiten elkaar niet uit en kunnen gecombineerd worden tot een combinatiemodel. Dit model wordt uitgewerkt in Hoofdstuk 8.3.

Shortlist alternatieve financieringsmodellen | Klassiek Special (1/3)

Het tot 'bijzonder project' verklaren van de Lelylijn biedt een opening om aanvullende financiële middelen buiten het Mobiliteitsfonds aan te wenden

Klassiek Special



Financieel

Voordelen
- Geen complexe constructie nodig om financiering rond te krijgen
- Mogelijk verlaagde druk op Mobiliteitsfonds

Nadelen
- Vergt ingrijpende begrotingskeuzes als gevolg van veel 'kasdruk' in de jaren van aanleg

Overig

Voordelen
- Door bijzondere projectstatus potentieel versnelde besluitvormingsprocedures

Nadelen
- Sterk afhankelijk van politieke wil en prioritering

Beschrijving

Bij de Klassiek Special variant blijft de basisfinanciering via het MIRT en het Mobiliteitsfonds lopen, maar door de Lelylijn tot bijzonder project te verklaren, bijvoorbeeld als *structuurversterkend of strategisch nationaal project*, komt het project in aanmerking voor aanvullende Rijksbekostiging buiten het reguliere Mobiliteitsfonds. Hierdoor wordt de 75% eis binnen het MIRT – afhankelijk van de uitwerking – mogelijk minder strikt van toepassing en kan toegang ontstaan tot aanvullende budgetten, zoals specifieke investeringsfondsen of incidentele Rijks- of EU gelden, naast de reguliere Mobiliteitsfonds middelen.

Praktijkvoorbeelden

Bij de aanleg van de Deltawerken stelde de overheid een tijdelijke aanvullende financieringsconstructie in naast de reguliere begroting. Daardoor konden grote investeringen snel worden uitgevoerd en over decennia worden uitgesmeerd zonder andere programma's te verdringen, weliswaar tegen een tijdelijk hoger EMU-tekort. Echter bestonden destijds de huidige EMU-normen (3% tekort norm en 60% schuldratio) nog niet.

Shortlist alternatieve financieringsmodellen | Klassiek Special (2/3)

Klassiek Special heeft een hoog ingeschatte kansrijkheid omdat het weinig afwijkt van Klassiek Publiek t.a.v. goede aansluiting op het huidige stelsel en eenvoudige uitvoering, echter levert het geen spreiding in investering en EMU-saldo op

Tabel 8.2.2: Inschatting kansrijkheid: Klassiek Special

Spreiding investering	Spreiding EMU-saldo	Passend binnen huidig stelsel	Eenvoud uitvoering[1]	Inschatting kansrijkheid
10 jaar (aanlegperiode)	Volgt duur bouwfase	Hoog	Hoog	**Hoog**

Spreiding investering
Er is geen spreiding van de investeringsuitgaven ten opzichte van Klassiek Publiek omdat dit model enkel qua bron van de bekostiging afwijkt van Klassiek Publiek en niet qua kasritme.

Spreiding EMU-saldo
Er is geen spreiding van de impact op het EMU-saldo ten opzichte van Klassiek Publiek omdat alle uitgaven voor het EMU-saldo op hetzelfde moment de sector overheid verlaten als bij Klassiek Publiek. De impact op het EMU-saldo volgt daarom het kasritme van de investeringsuitgaven.

Passend binnen huidig stelsel
Het 'Klassieke Special'-model wijkt weinig af van het Klassieke Publieke model. Het onderscheid zit uitsluitend in het vrijmaken van extra publieke middelen buiten het Mobiliteitsfonds en (mogelijk) het op andere wijze invulling geven aan de 75%-eis.

Eenvoud uitvoering
Om het project als bijzonder project te verklaren is een politiek besluit vereist. Buiten dat vereiste wijkt de financieringsconstructie nauwelijks af van de gangbare systematiek van projecten, waardoor dit model een (relatief) eenvoudig uitvoering kent.

Argumentatie
- Door de Lelylijn als bijzonder project aan te merken ontstaat de mogelijkheid om dekking te zoeken in de volledige Rijksbegroting en niet enkel vanuit het reguliere Mobiliteitsfonds.
- Afhankelijk van de feitelijke toewijzing van deze aanvullende middelen hoeft de 75%-eis binnen het MIRT minder bepalend te zijn voor het overgaan naar de volgende MIRT-fase de verkenning c.q. kan hier op andere wijze invulling aan worden gegeven.

Aandachtspunten
- Het tot een bijzonder project kunnen bepalen hangt sterk af van politieke prioritering en draagvlak in relatie tot andere 'politieke' prioriteiten. Een duidelijke onderbouwing van de structuurversterkende en/of nationaal strategische aard van de Lelylijn is daarbij vereist (het narratief).

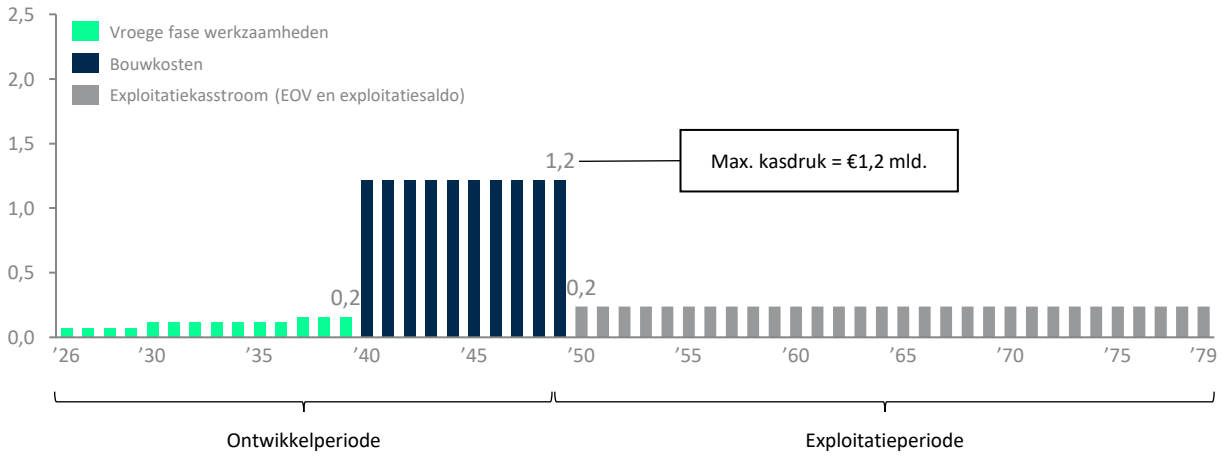
Sub alternatieven
- Onderbrengen van bepaalde specifieke onderdelen zoals de technische bovenbouw (bovenleiding, beveiligingssystemen, etc.) in (meerdere) DBFM(O)-contracten (zoals bij de HSL-Zuid), kan de kasdruk en EMU-impact beperkten.

1) Een model is wel/ niet complex wanneer er veel/ weinig verschillende geldstromen, stakeholders en/ of juridische afspraken benodigd zijn

Shortlist alternatieve financieringsmodellen | Klassiek Special (3/3)

Financiële uitvoering met Klassiek Special volgt hetzelfde kasritme en EMU-saldo impact als het Klassieke model waarbij de jaarlijkse kasuitgaven tijdens de bouwperiode oplopen tot €1,2 mld. excl. inflatie, prijspeil 2024

Figuur 8.2.1: Kasritme Rijksbegroting en EMU: Klassiek Special (incl. btw, excl. indexatie, prijspeil 2024)



Uitgangspunten

- Onder deze route wordt verstaan bekostiging (via het Mobiliteitsfonds en regio) via aanvullende budgetten, met ProRail als opdrachtgever van het bouwconsortium en met (hoofdzakelijk) een D&C-contract.
- Het kasritme van de Rijksbegroting volgt hetzelfde ritme als dat in het geval van financiering via de Klassiek Publiek route. De volledige investeringskosten van €13,8 mld. (incl. btw, prijspeil 2024) worden vanuit de Rijksbegroting (via het Mobiliteitsfonds, regio en aanvullende budgetten) betaald in de periode 2026-2049. Hierbij lopen tijdens de bouwperiode (2040-2050) de kasuitgaven op tot €1,2 mld. per jaar (excl. indexatie, prijspeil 2024).
- Na oplevering van de Lelylijn vinden jaarlijks de exploitatiekasstroom van €0,2 mld. (excl. indexatie, prijspeil 2024) plaats. Deze worden zoals gebruikelijk ook vanuit de Rijksbegroting betaald.

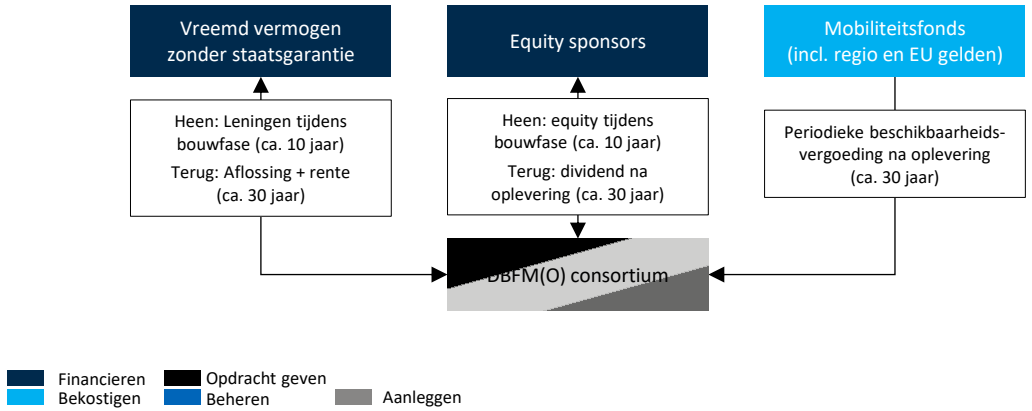
EMU-saldo

- De impact op het EMU-saldo volgt (naar verwachting) hetzelfde ritme als de hier geschetste uitgaven van het Rijk, omdat dit 1-op-1 overheidsuitgaven zijn en als zodanig ook door Eurostat zullen worden aangemerkt.

Shortlist alternatieve financieringsmodellen | DBFM(O) 2.0 (1/4)

Bij een DBFM(O) 2.0 contract neemt een consortium van marktpartijen de verantwoordelijkheid voor ontwerp, bouw, financiering en onderhoud van de infrastructuur, met vernieuwende risicodeling t.o.v. een klassiek DBFM(O)-contract

DBFM(O) 2.0



Financieel

Voordelen
- Spreiding van de uitgaven en het kasritme
- Potentie op efficiëntere levenscycluskosten: consortium heeft belang bij optimalisatie ontwerp én onderhoud

Nadelen
- Te financieel scherpe inschrijvingen van consortia (i.g.v. DBFM(O) 1.0)
- Niet toereikend voor zeer kapitaalintensieve projecten

Overig

Voordelen
- Sterke prikkels voor tijdigheid, kwaliteit en innovatie

Nadelen
- Beperkte concurrentie door grootte project en capaciteit van de markt
- Weerstand vanuit NL markt tegen DBFM(O)

Beschrijving

Bij een DBFM(O)-contract neemt een consortium van marktpartijen de verantwoordelijkheid voor ontwerp, bouw, financiering en onderhoud van de infrastructuur. Het Rijk betaalt gedurende de contractperiode een vaste beschikbaarheidsvergoeding, mits de infrastructuur voldoet aan de afgesproken prestaties en beschikbaarheidseisen. In plaats van grote kasuitgaven voor het Rijk tijdens de bouw, worden de lasten gespreid als langjarige verplichtingen en starten over het algemeen pas na oplevering. Tijdens de contractduur wordt de infrastructuur niet geactiveerd op de balans van ProRail en ligt het juridisch eigendom bij het consortium. Na afloop van het contract wordt het beheer en onderhoud overgedragen aan ProRail.

Eerdere projecten lieten zien dat onvoorzienbare risico's te zwaar bij de markt werden neergelegd. Ook ging de nadruk op snelheid en lage kosten vaak ten koste ging van kwaliteit, innovatie en duurzaamheid. Voor grote projecten zijn nieuwe afspraken over risicodeling en contractomvang nodig. Ook door de relatief hoge investeringssom en daarmee het relatief hoge risicoprofiel van de Lelylijn lijkt DBFM(O) 1.0 minder geschikt. Er wordt daarom gesproken over een DBFM(O) 2.0 waar een andere verdeling van risico's van toepassing is.

Praktijkvoorbeelden

Sinds 1998 worden DBFM(O)-contracten door het Rijk in de markt gezet. Eind 2012 waren 13 DBFM(O) projecten in uitvoering; 6 infraprojecten en 7 huisvestingsprojecten met een totale waarde van €6 mld. Recente Nederlandse DBFM(O)-contracten zijn onder andere de Zeesluis IJmuiden en de Tweede Coentunnel. Bij aanleg van de Zeesluis IJmuiden bleek dat te grote en deels onvoorziene risico's bij de markt lagen, met aanzienlijke financiële verliezen en vertragingen als gevolg. De Tweede Coentunnel wordt als relatief succesvol DBFM(O)-project beschouwd: de samenwerking tussen het Rijk en consortium verliep stabiel, risicoverdeling was helder en de beschikbaarheidsvergoedingen stimuleerden tijdige oplevering en kwalitatief onderhoud.

Een bekend recent Europees DBFMO-project is de spoorlijn Contournement Nîmes–Montpellier in Frankrijk (€2,3 mld.) die in 2017 in gebruik is genomen. In dit project nam een SPV de ontwerp- en bouwrisico's, evenals de prestatieverplichtingen tijdens de exploitatieperiode, op zich. De grondverwerving, vergunningverlening, vraagrisico en het risico op wijzigingen in wet- en regelgeving bleven bij de Franse staat.

Shortlist alternatieve financieringsmodellen | DBFM(O) 2.0 (2/4)

DBFM(O) 2.0 heeft een ingeschatte medium kansrijkheid doordat o.a. de kasdruk en impact op EMU-saldo mogelijk kunnen worden gespreid – hoge kosten en beperkt enthousiasme vanuit de Nederlandse markt maakt het uitdagend

Tabel 8.2.3: Inschatting kansrijkheid: DBFM(O) 2.0

Spreiding investering	Spreiding EMU-saldo	Passend binnen huidig stelsel	Eenvoud uitvoering[1]	Inschatting kansrijkheid
20-30 jaar (duur gebruikers-vergoeding)	Volgt potentieel duur beschikbaarheids-vergoeding	Midden	Midden	**Midden**

Spreiding investering
In plaats van dat de kasuitgaven het ritme van de investeringsuitgaven van ca. 10 jaar volgen zoals bij Klassiek Publiek, worden de uitgaven voor het Rijk gespreid door middel van aan het consortium te betalen beschikbaarheidsvergoeding voor ca. 20-30 jaar.

Spreiding EMU-saldo
Wanneer de risico's voor het grootste deel bij het consortium liggen, volgt de impact op het EMU-saldo potentieel de omvang en het ritme van de beschikbaarheidsvergoedingen vanuit het Mobiliteitsfonds aan het consortium. Hierdoor ontstaat naar verwachting een spreiding van de impact op het EMU-saldo ten opzichte van uitvoering via Klassiek Publiek. Dit is echter op voorhand niet definitief te bepalen, gezien de daadwerkelijke impact achteraf door Eurostat wordt getoetst.

Passend binnen huidig stelsel
Door de aangepaste risicoverdeling ten opzichte van de klassieke DBFM(O)-contracten, dienen aanpassingen gedaan te worden in contracten. Echter maakt dit de aansluiting op het huidige stelsel niet wezenlijk anders.

Eenvoud uitvoering
Het Rijk heeft ervaring met DBFM(O)-contracten, maar die is niet recent; de hernieuwde toepassing van 2.0 zal daarom meer vragen van de overheid en is, gelet op de beperkte arbeidscapaciteit, een uitdaging. Ten opzichte van Klassiek Publiek is het contract als gevolg van verschillende betrokken stakeholders en benodigde afspraken minder eenvoudig.

Argumentatie
- Op basis van onderzoek van de Erasmus Universiteit en Rijksuniversiteit Groningen[2] kunnen DBFM(O) contracten waarde toevoegen in termen van kwaliteit, beschikbaarheid, tijdigheid en beperkte meerkosten. Echter zijn (Nederlandse) marktpartijen tegenwoordig minder bereid substantiële risico's op zich te nemen (in voornamelijk de bouwfase) zoals gedefinieerd in klassieke DBFM(O) contracten.
- Klassieke argumenten voor DBFM(O) zijn niet zozeer (of niet alleen) de kasspreiding voor de overheid, maar ook incentives voor de markt om te leveren op kwaliteit en beschikbaarheid.
- Op basis van de eerste inzichten vanuit de marktverkenning lijken grote internationale bouwconsortia interesse te hebben in DBFM(O)-varianten, terwijl Nederlandse aannemers hier minder positief tegenover staan gegeven hun negatieve en kostbare ervaringen uit het verleden.

Aandachtspunten
- DBFM(O) –contracten zijn doorgaans duurder dan klassieke financiering omdat onder andere winstmarges en kapitaallasten van het consortium moeten worden vergoed. Daarnaast kennen de contracten lange looptijden (25-30 jaar) en strakke contractuele inkadering waardoor beperkte flexibiliteit bestaat voor veranderende omstandigheden tijdens de looptijd.
- Bij Ministeries ontbreekt recente ervaring met dergelijke contracten. Daarnaast is beperkt capaciteit beschikbaar.
- Het alloceren van meer risico's naar de overheid in plaats van naar de markt heeft een negatieve impact in de EMU-classificatie. De mate waarin risico's van de overheid worden overgedragen aan marktpartijen is namelijk een belangrijk criterium voor het EMU-saldo.
- Vanuit onderzoek van de Erasmus Univiersiteit[2] blijkt dat DBFM(O) vooral goed toepasbaar is voor relatief kleinere en niet-complexe kapitaalintensieve projecten.

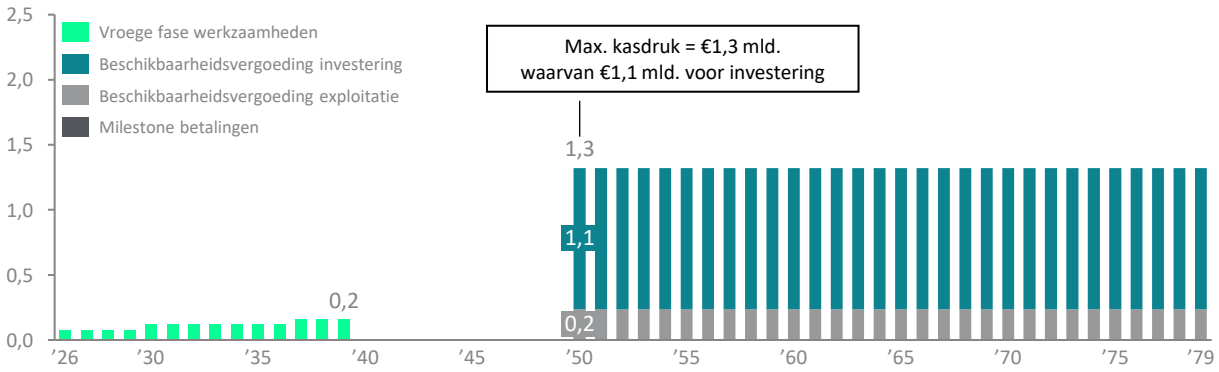
Sub alternatieven
- Onderbrengen van alleen bepaalde onderdelen zoals technische bovenbouw (bovenleiding, beveiligingssystemen, etc.) in (meerdere) DBFM(O)-contracten zoals bij HSL-Zuid.
- Een financieringsmix kan vooraf worden versterkt door bijv. EIB-financiering aan de voorkant te regelen waarmee kapitaalbehoefte en risico's kunnen worden beperkt.

1) Een model is wel/ niet complex wanneer er veel/ weinig verschillende geldstromen, stakeholders en/ of juridische afspraken benodigd zijn; 2) Leren van 15 jaar DBFM(O)-projecten bij RWS: Eindrapport (Erasmus Universiteit, 2020)

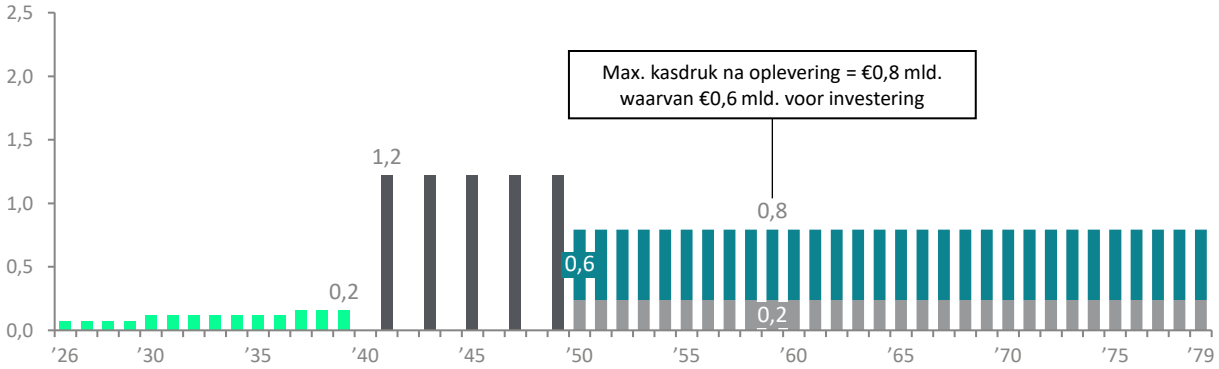
Shortlist alternatieve financieringsmodellen | DBFM(O) 2.0 (3/4)

DBFM(O) 2.0 met bijvoorbeeld mijlpaalbetalingen kan leiden tot zowel kasdrukverlaging als spreiding van het EMU-saldo, hierbij dient echter gekeken te worden hoe de financieringsperiode en –omvang beperkt kunnen worden

Figuur 8.2.2: Kasritme Rijksbegroting en EMU: DBFM(O) 2.0 (incl. btw, excl. indexatie, prijspeil 2024)



Figuur 8.2.3: Kasritme Rijksbegroting: DBFM(O) 2.0 met mijlpalen (incl. btw, excl. indexatie, prijspeil 2024)



Uitgangspunten

- Vanuit de marktverkenning blijkt dat de aanloopperiode van 15 jaar voor de vroege fase werkzaamheden (grondverwerving, vergunningen, etc.) voor marktpartijen als te lang en risicovol wordt beschouwd om over te nemen. Dit zal naar verwachting via de klassieke route (D&C) en dienstverleningsopdrachten worden uitgezet en betaald vanuit de Rijksbegroting.
- De uitvoering en financiering van de bouwkosten en exploitatiekasstroom worden door het DBFM(O) consortium overgenomen. Op basis van de marktverkenning wordt uitgegaan van een vreemd vermogen aandeel van 80-90% tegen een marktconforme rente. Op de volgende pagina worden de gehanteerde uitgangspunten voor het consortium verder toegelicht.
- Het Rijk betaalt na oplevering 30 jaar lang een beschikbaarheidsvergoeding aan het consortium van €1,3 mld. (excl. indexatie, prijspeil 2024). Dit leidt dus niet tot een verlaging van de maximale kasdruk ten opzichte van Klassiek (Special), waarvan de piek op €1,2 mld. ligt. De beschikbaarheidsvergoeding dekt de kapitaallasten, winstmarge en risico's van het consortium voor bouw, exploitatie en onderhoud. Het aandeel van de vergoeding dat specifiek betrekking heeft op de investering bedraagt ca. €1,1 mld., en is daarmee lager dan de investeringskasdruk onder Klassiek (Special).

DBFM(O) 2.0 met mijlpalen

- Marktpartijen geven aan dat lagere beschikbaarheidsvergoedingen mogelijk zijn wanneer het contractrisico wordt verlaagd, onder andere door het project op te knippen in meerdere contracten waarbij het interface-risico expliciet wordt meegenomen. Daarnaast kan een deel van de investeringskosten via mijlpaalbetalingen tijdens de bouwperiode worden voldaan.
- In Figuur 8.2.3 is een voorbeeld opgenomen waarin 50% van de investeringskosten via mijlpaalbetalingen wordt uitgekeerd. Dit leidt tot een beschikbaarheidsvergoeding van €0,8 mld., waarvan ca. €0,6 mld. toe te rekenen is aan de investering. Dit bedrag ligt €0,6 mld. lager dan de kasdruk onder Klassiek (Special) (€1,2 mld.).
- In totaal wordt ca. €24 mld. aan beschikbaarheidsvergoedingen betaald, waarvan rentelasten voor vreemd vermogen en aandeelhouderslening respectievelijk €4,5 mld. En €5,5 mld. bedragen, waarna in totaal €4,5 mld. aan netto kasstromen en 8,0% equity IRR overblijft voor aandeelhouders.
- De relatief hoge rentelasten zijn mede het gevolg van een lange bouwperiode waarin rente wordt gekapitaliseerd en dus rente over rente wordt betaald. Bovendien moet rendement op eigen vermogen door de gebruiksvergoedingen worden vergoed omdat de businesscase niet rendabel is. Bij een rendabele business case wordt dit (deels) vanuit de projectopbrengsten vergoed.

Shortlist alternatieve financieringsmodellen | DBFM(O) 2.0 (4/4)

Een indicatieve uitwerking van een DBFM(O) 2.0 contract kan voor marktconsortia resulteren in marktconforme equity-rendementen, echter kan dit op verschillende manieren worden ingestoken

Tabel 8.2.2: Gehanteerde uitgangspunten indicatieve uitwerking DBFM(O) 2.0

Beschikbaarheidsvergoeding	Excl. mijlpaalbetalingen: €1,4 mld. Incl. mijlpaalbetalingen: €0,8 mld.
Fasering contractering	1 of meerdere sub contracten (nader in te vullen)
Rente vreemd vermogen	5,0% (3,0% basis[1] + 1,5% marge) 0,5% commitment fee[2] over het nog op te nemen deel van de lening tijdens bouwperiode
Rente aandeelhouderslening	10,0%
Aandeel vreemd/ eigen vermogen	85,0% / 15,0%
Lening	25 jaar aflossingsperiode, startende vanaf oplevering
Debt Service Coverage Ratio	1,25
Project / Equity IRR	4,3% / 8,0%

Indicatieve uitwerking

Op basis van gesprekken uit de marktverkenning en kengetallen is tot een set aan uitgangspunten gekomen onderliggend aan een indicatieve financiële uitwerking. De uitkomsten dienen echter slechts als voorbeeld omdat het DBFM(O) 2.0 contract in de praktijk op verschillende manieren kan worden ingestoken en sterk afhankelijk is van de marktomstandigheden ten tijde van het aangaan van het contract. Fiscale implicaties zijn buiten beschouwing gelaten.

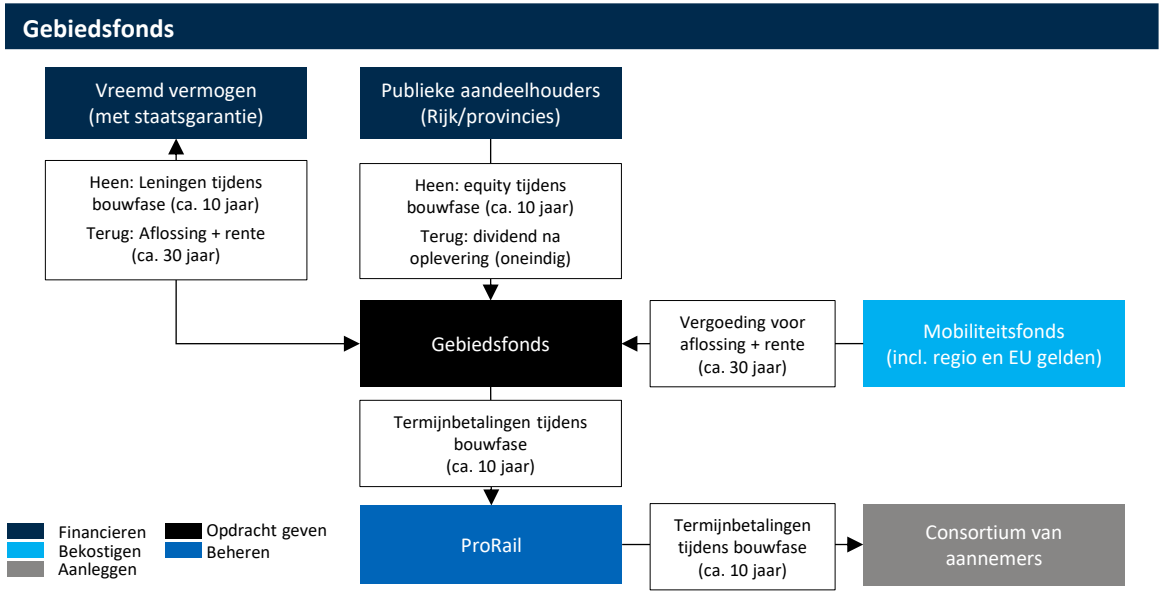
Op basis van de informatie vanuit de marktverkenning

- **Fasering |** Internationale partijen denken aan het opknippen van het project in een beperkt aantal (1-5) contracten, terwijl Nederlandse partijen overwegend denken aan een groter aantal (>5) kleinere contracten. Het te vergaand opknippen van het project kan echter leiden tot interface risico's.
- **Aandeel (publiek) vreemd vermogen |** Naar inschatting van partijen waarmee gesproken is tijdens de marktverkenning kan het project gefinancierd worden met 80-90% vreemd vermogen, leidende tot een equity inleg van 10-20%. Voor vreemd vermogen is mogelijk een groot deel van de markt nodig aan commerciële financiers gegeven dat banken individueel maximaal ca. € 100-200 mln. kunnen dragen. Overweging is daarom om dit later in te vullen na selectie van consortium (equity) partijen. Bijdrage vanuit publieke kant zoals vanuit de EIB kan daarnaast een positieve bijdrage leveren aan zowel de kapitaallasten als appetite van commerciële financiers.
- **Aandeel equity |** Equity partijen kunnen bestaan uit bijvoorbeeld 1-3 hoofdaannemers met een infrafonds.
- **Project / Equity IRR |** Op basis van de gehanteerde uitgangspunten zoals opgenomen in Tabel 8.2.2 resulteert het contract in een project-IRR van 4,3% en een equity-IRR van 8,0% in beide scenario's met of zonder mijlpaalbetalingen. Deze equity-rendementen liggen daarmee in lijn met de onderkant van de marktverwachting van ca. 8–10% voor dergelijke consortia.

1) Basis rente gebaseerd op de Europe Interest Rate Swap 20 jaar (3,0% in november 2025); **2)** Commitment fee is een vergoeding die kredietgevers ontvangen voor het beschikbaar houden van een kredietfaciliteit. De fee wordt berekend als een percentage over het nog niet getrokken deel van de lening (dus over de 'commitment')

Shortlist alternatieve financieringsmodellen | Gebiedsfonds (1/3)

Het Gebiedsfonds is een fondsconstructie waarin bijdragen van het Rijk, regio en EU samenkomen en dat daarnaast zelfstandig kapitaal kan aantrekken, waardoor kasuitgaven kunnen worden gespreid t.o.v. klassieke financiering



Financieel

Voordelen
- Geen nieuwe (tijdelijke) spoorbeheerder naast ProRail
- Regionale bijdragen en risicokapitaal komen samen in één fonds op afstand dat gericht is op continuïteit

Nadelen
- Fonds zonder assets bemoeilijkt mogelijk ophalen van commercieel kapitaal (maakt dit afhankelijk van staatsgaranties)

Overig

Voordelen
- Relatief eenvoudige governance structuur

Nadelen
- Aandeelhouders hebben beperkte mogelijkheden tot tussentijds ingrijpen (is anderzijds ook een voordeel)

Beschrijving

Het Gebiedsfonds is een fondsconstructie waarin bijdragen van provincies, gemeenten en EU samenkomen, en dat daarnaast zelfstandig kapitaal kan aantrekken, naar verwachting met staatsgarantie. Het fonds is een aparte entiteit met publieke aandeelhouders en staat op afstand van de Rijksoverheid en de geldende begrotingsregels, met een eigen bestuur en ruimte voor regionale bijdragen. Het is daarmee dus anders dan bijvoorbeeld een groeifonds. Daarnaast worden geen assets ondergebracht in dit fonds (zoals wel het geval bij de *Regionale Spoorentiteit).* Het Gebiedsfonds fungeert dus primair als een financieringsvehikel, niet als beheer- of exploitatieorganisatie.
Ook inkomsten vanuit alternatieve bekostigingsopties vooruitlopend op de aanleg kunnen hierin onder worden gebracht.

Praktijkvoorbeelden

Crossrail (Metro London) werd gefinancierd en bekostigd uit een mix van Department for Transport en Transport for London en is een voorbeeld van een Gebiedsfonds, aangevuld met leningen, lokale heffingen, bijdragen van Heathrow Airport, vrijwillige bedrijfsbijdragen en opbrengsten uit vastgoed. Dit leverde een sterk gebied gebonden financieringsmix met inkomstenstromen (value-capture, lokale heffingen) die extra leenruimte mogelijk maakten. Diverse publieke en private bijdragen waren gebundeld via één projectfonds.

De High Speed 2 (London – Birmingham) is geen exact voorbeeld van een Gebiedsfonds dat primair als financieringsvehikel wordt gebruikt. Wel is dit een interessant voorbeeld waarbij vanuit een aparte entiteit (het 'non-departmental public body HS2 Ltd.') sterke centrale regie werd uitgevoegd over het project. Echter was hierbij geen bundeling van regionale of EU-bijdragen in een zelfstandig fonds. Financiering liep rechtstreeks via de Rijksbegroting (Department for Transport).

Shortlist alternatieve financieringsmodellen | Gebiedsfonds (2/3)

Een Gebiedsfonds waarin bijdragen van rijk, provincies, gemeenten en EU samenkomen en daarnaast zelfstandig kapitaal kan aantrekken, biedt mogelijkheden voor spreiding in de Rijksbegroting maar waarschijnlijk niet voor het EMU-saldo

Tabel 8.2.4: Inschatting kansrijkheid: Gebiedsfonds

Spreiding investering	Spreiding EMU-saldo	Passend binnen huidig stelsel	Eenvoud uitvoering[1]	Inschatting kansrijkheid
20-30 jaar (aflossingsperiode)	Volgt duur bouwfase	Midden	Hoog	**Midden**

Spreiding investering
In plaats van dat de kasuitgaven het ritme van de investeringsuitgaven van ca. 10 jaar volgen zoals bij Klassiek Publiek, worden de investeringsuitgaven gespreid over 20-30 jaar door middel van vergoedingen voor aflossing en rente aan het Gebiedsfonds.

Spreiding EMU-saldo
Er is geen spreiding van de impact op het EMU-saldo ten opzichte van Klassiek Publiek omdat het Gebiedsfonds onderdeel blijft van de overheid en haar uitgaven dus door Eurostat als overheidsuitgaven worden gerekend. De impact op het EMU-saldo volgt daarom het ritme van de investeringsuitgaven.

Passend binnen huidig stelsel
Het Gebiedsfonds is op hoofdlijnen inpasbaar binnen het bestaande bestuurlijke en begrotingskader doordat het publiek gefinancierd blijft, maar afhankelijk van de juridische en governance-inrichting kunnen wetswijzigingen of aanpassingen in begrotingsregels nodig zijn. Politieke bekrachtiging is vereist.

Eenvoud uitvoering
Doordat het Gebiedsfonds primair als financieringsvehikel fungeert en zich uitsluitend richt op het aantrekken van kapitaal en het verrichten van termijnbetalingen aan ProRail, is de uitvoering relatief eenvoudig.

Argumentatie
- Doordat het gebiedsfonds primair als financieringsvehikel functioneert, maakt het departementaal mogelijk strakker te sturen en eenvoudiger toezicht te houden dan wanneer een SPV bovendien als opdrachtgever van aannemers optreedt.
- De stortingen in het gebiedsfonds als vergoeding voor kapitaallasten zijn gespreid en hebben een stabiel karakter, waardoor de uitgaven vanuit de Rijksbegroting goed planbaar en overzichtelijk zijn.
- Mede-eigenaarschap door regio's maakt het mogelijk lokaal beleid en regionale expertise efficiënt aan het project te koppelen. Ter aanvulling kunnen koppelkansen worden verkend die leiden tot meer uitvoeringsefficiëntie, zoals bijvoorbeeld het uitkopen van boerenbedrijven ter plaatse van de lijn en extra regionale bijdragen voor stations. Dit kan met regionale partijen verder worden uitgewerkt.

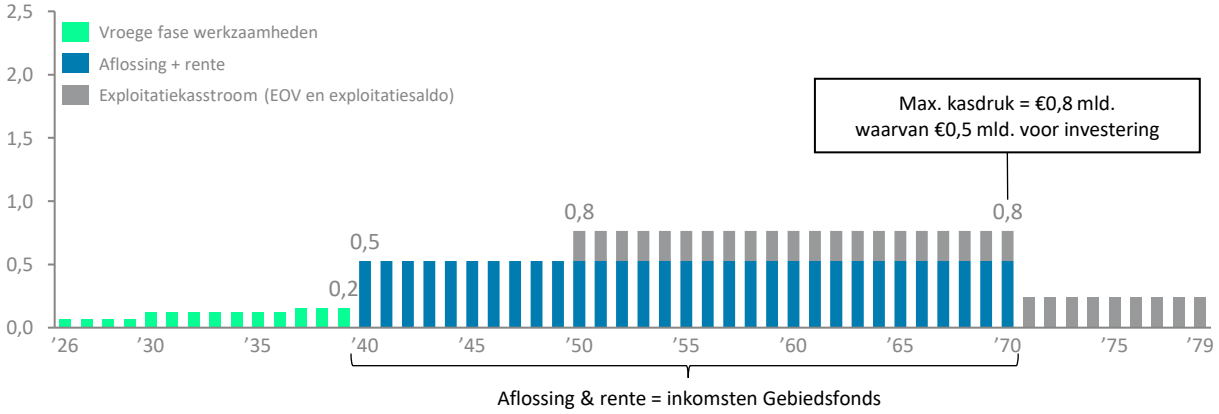
Aandachtspunten
- Doordat het Gebiedsfonds een nieuwe entiteit is dat bijdragen van Rijk en regio bijeen brengt en zelfstandig mag lenen, is uitvoerige en integrale besluitvorming benodigd voor oprichting.
- Uitwerking financieel, juridisch en fiscaal.

Sub alternatieven
- Onderbrengen van bepaalde onderdelen zoals technische bovenbouw (bovenleiding, beveiligingssystemen, etc.) in (meerdere) DBFM(O)-contracten zoals bij HSL-Zuid.
- Variant waarbij naast publieke ook private partijen aandeel hebben in het Gebiedsfonds.
- Toevoegen van een spaarelement. Dit wordt toegelicht in Hoofdstuk 8.3.
- De mogelijkheid openhouden om de assets toch onder te brengen in het Gebiedsfonds indien gewenst in het kader van financiering. Zie hiervoor optie Regionale Spoorentiteit ('Public DBFM') in bijlage H.

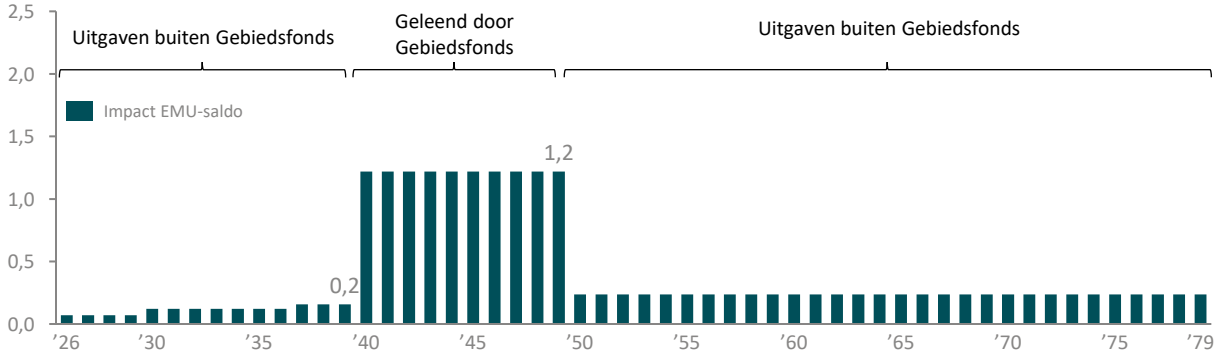
Shortlist alternatieve financieringsmodellen | Gebiedsfonds (3/3)

Door middel van een Gebiedsfonds dat kapitaal kan ophalen, kan de kasdruk verlicht worden tot €0,8 mld., waarvan €0,5 mld. voor investering, echter heeft dit geen impact op EMU-saldo t.o.v. Klassiek (Special)

Figuur 8.2.4: Kasritme Rijksbegroting: Gebiedsfonds (incl. btw, excl. indexatie, prijspeil 2024)



Figuur 8.2.5: Kasritme EMU-saldo: Gebiedsfonds (incl. btw, excl. indexatie, prijspeil 2024)



Verlichting Rijksbegroting

- De maximale kasdruk op de Rijksbegroting is €0,8 mld. (excl. indexatie, prijspeil 2024), waarvan €0,5 mld. toe te rekenen is aan de investering. Dit bedrag ligt €0,7 mld. lager dan de kasdruk van €1,2 mld. onder Klassiek (Special).
- Verlichting van de Rijksbegroting kan verder geoptimaliseerd worden door een spaarelement toe te voegen. Deze aanvulling op het model wordt verder uitgewerkt in Hoofdstuk 8.3.

Uitgangspunten

- De uitvoering volgt het ritme van de D&C-contracten zoals bij Klassiek (Special), waarbij de vroege fase werkzaamheden via de klassieke route worden betaald vanuit de Rijksbegroting. Tijdens de bouwperiode haalt het Gebiedsfonds vreemd vermogen op tegen een marktconforme rente om de totale investering te financieren.
- Het fonds trekt de lening evenredig met de investeringsuitgaven en lost de lening af vanaf start bouwperiode middels een jaarlijkse annuïteit van €0,5 mld. over een periode van 30 jaar. Deze kapitaallasten worden vergoed door een jaarlijkse storting vanuit het Mobiliteitsfonds in het Gebiedsfonds. De berekende stabiele annuïteit gaat uit van een ideaal voorspelbaar investeringspatroon. Vallen uitgaven in de praktijk eerder dan verwacht, dan neemt de annuïteit toe; bij latere uitgaven daalt de annuïteit.

EMU-saldo

- Er ontstaat geen spreiding door het fonds op het EMU-saldo ten opzichte van Klassiek (Special). Dit volgt hetzelfde kasritme als bij Klassiek (Special), zoals op de voorgaande pagina toegelicht.

Hoofdstuk 8

Alternatieve financieringsmodellen

8.3 Combinatiemodel

Lelylijn

Combinatiemodel | Introductie

Een combinatiemodel met specifieke rijks- en regionale bijdragen die samen komen in een sparend Gebiedsfonds heeft de voorkeur van de projectgroep, expertgroep en speciaal gezant

Combinatie van modellen ligt voor de hand

In het voorgaande hoofdstuk zijn de drie shortlist-modellen DBFM(O) 2.0, Klassiek (Special) en Gebiedsfonds gepresenteerd als op zichzelf staande en individuele modellen. In praktijk zijn de modellen echter niet wederzijds uitsluitend en zal in de uitvoering naar verwachting altijd een combinatie met elementen van twee of drie van deze modellen nodig zijn.

Base case: combinatiemodel met sparend Gebiedsfonds

Een combinatiemodel met een Gebiedsfonds heeft op basis van de marktverkenning, gesprekken met de Expertgroepleden en speciaal gezant de voorkeur op basis van de hierna volgende redenen. Deze combinatie wordt inclusief spaarelement uitgewerkt op de volgende pagina's.

- **Financieringsvehikel |** Het fonds fungeert primair als financieringsvehikel en niet als beheer- of exploitatieorganisatie. Daardoor kan het een kortere looptijd hebben dan een DBFM(O) 2.0-contract, wat de financiële flexibiliteit ten opzichte van langlopende contractstructuren vergroot.

- **Medezeggenschap en regionaal eigenaarschap |** Het Rijk blijft aandeelhouder van het Gebiedsfonds en behoudt daarmee medezeggenschap en sturing over de uitvoering van de investering. Dit vergroot de bestuurlijke flexibiliteit en vereenvoudigt besluitvorming en aanpassing van het project. Daarnaast kan de regio mede-eigenaar worden en lokaal beleid en expertise op een efficiënte manier koppelen.

- **Spaarelement |** Het is mogelijk een spaarelement toe te voegen aan het fonds. In plaats van dat het Gebiedsfonds kapitaal ophaalt op de markt wordt jaarlijks een vast bedrag gestort vanuit de Rijksbegroting (en regio) en kan het al starten met sparen voordat de werkzaamheden volledig aanvangen. Inkomsten uit alternatieve bekostigingsopties die al voor de operationele fase ingezet kunnen worden (zoals opslag OZB en opcenten) kunnen hierin meegenomen worden.

Upside: combinatiemodel aanvullen met DBFM(O) 2.0 elementen

Als 'upside' kan aan het Combinatiemodel met sparend Gebiedsfonds ook DBFM(O) 2.0 toegevoegd worden. Dit kan een waardevolle toevoeging zijn voor kleinere onderdelen van de aanleg. Kasritmes van een combinatiemodel middels DBFM(O)-contracten zijn uitgewerkt in Bijlage I:

- **Waarde toevoegen door opsplitsen |** DBFM(O)-contracten zijn vooral goed toepasbaar voor relatief kleinere en minder complexe projecten, bijvoorbeeld voor deelcontracten van maximaal een paar honderd miljoen euro. Door deelprojecten (bijv. spoorwegsystemen) via DBFM(O) 2.0 te contracteren, kan waarde worden toegevoegd in termen van kwaliteit, beschikbaarheid, tijdigheid en beperkte meerkosten.

- **Potentiële EMU-saldo spreiding |** Wanneer de risico's voor het grootste deel bij het bouwconsortium liggen, kan de impact op het EMU-saldo potentieel (deels) gespreid worden omdat het de omvang en het ritme van de beschikbaarheidsvergoedingen vanuit het Mobiliteitsfonds aan het consortium volgt in plaats van de investeringsuitgaven.

- **Beperkte interesse Nederlandse aannemers |** De marktverkenning toont aan dat zowel internationale als Nederlandse aannemers nodig zijn: internationale partijen brengen benodigde capaciteit, Nederlandse partijen lokale expertise. Zelfs in het geval dat internationale aannemers het volledige project aannemen, zal naar verwachting een groot deel uitgevoerd worden door Nederlandse onderaannemers. Internationale aannemers lijken nadrukkelijk meer interesse in DBFM(O) 2.0 te tonen dan Nederlandse aannemers.

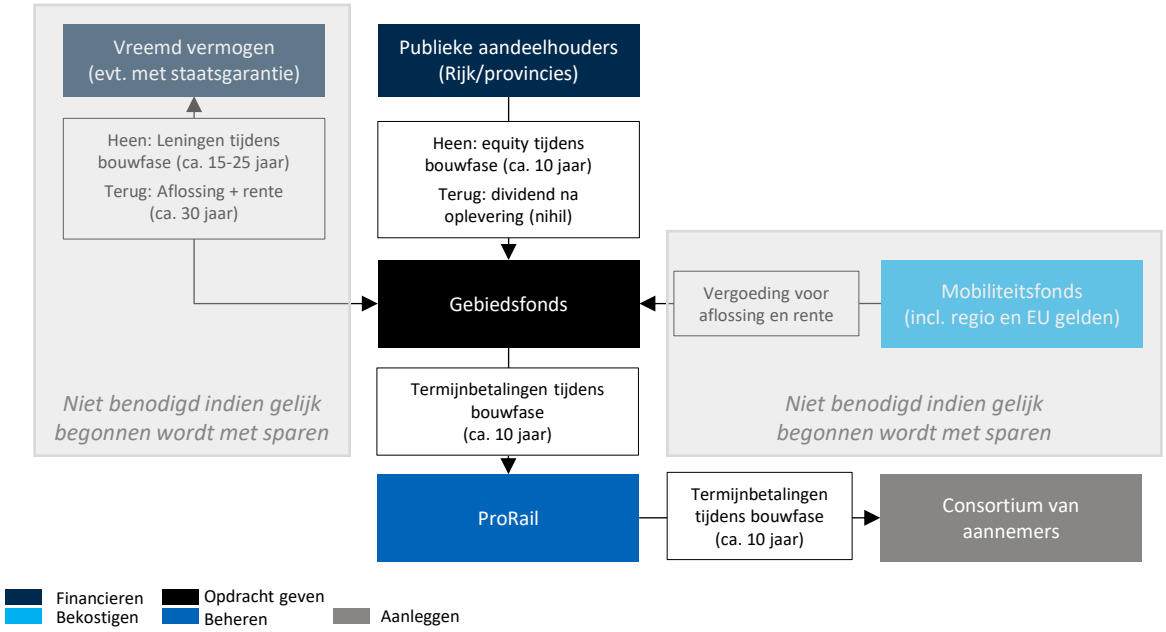
- **Beperkte flexibiliteit en hogere risico's |** DBFM(O)-contracten hebben lange looptijden (ca. 25–30 jaar) en zijn doorgaans strak contractueel vastgelegd met weinig ruimte voor aanpassing aan veranderende omstandigheden. Dit betekent dat het Rijk als afnemer langdurig betalings-verplichtingen aangaat (via beschikbaarheidsvergoedingen) en relatief beperkte flexibiliteit en zeggenschap behoudt gedurende de contractperiode.

- **Hogere kosten |** DBFM(O) 2.0 is doorgaans duurder dan klassiek financieren vanwege doorberekende winstmarges, hogere kapitaalkosten die marktfinanciers vragen aan consortiumpartners, omvangrijke voorbereidings- en contracteringsprocessen en transactiekosten.

Combinatiemodel | Kwalitatieve beschrijving

Een combinatiemodel met een sparend Gebiedsfonds, dat via ProRail de volledige ontwikkeling laat uitvoeren met (hoofdzakelijk) een D&C-contract kan leiden tot een eenvoudig uitvoerbaar model met kasspreiding

Combinatiemodel met sparend Gebiedsfonds



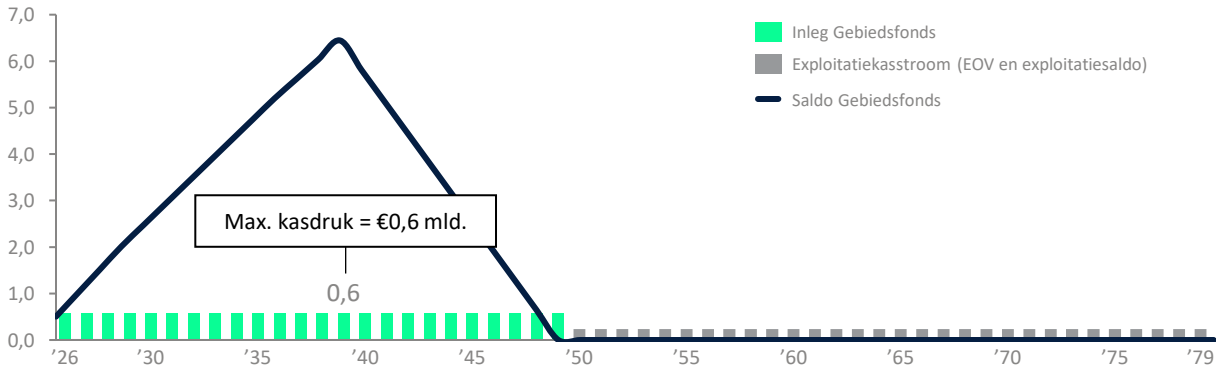
Beschrijving

- Zoals op de vorige pagina beschreven, is het Combinatiemodel met sparend Gebiedsfonds het voorkeursmodel. In deze variant betaalt het Gebiedsfonds de termijnbetalingen aan ProRail, welke als opdrachtgever dient voor de diverse bouwconsortia met (hoofdzakelijk) D&C-contracten.
- Daarnaast kan het Gebiedsfonds ook sparen. In plaats van dat het Gebiedsfonds kapitaal ophaalt op de markt wordt jaarlijks een vast bedrag gestort vanuit de Rijksbegroting (en regio) en kan het al starten met sparen voordat de werkzaamheden volledig aanvangen. Inkomsten uit alternatieve bekostigingsopties die al voor de operationele fase ingezet kunnen worden (zoals opslag OZB en opcenten) kunnen hierin meegenomen worden. De resterende reservering voor de Lelylijn van €657 mln., vastgelegd op de Aanvullende Post bij het Ministerie van Financiën, kan in potentie eveneens aan dit fonds worden toegevoegd. Dit geldt ook voor spaargelden van regio's. Daarnaast kan het aantrekken van leningen met relatief lage rente een reële optie zijn voor regionale partijen om het fonds aan te vullen zonder direct grote kapitalen te storten. Dit heeft naar verwachting wel een impact op de EMU-schuld.
- Bij voldoende 'sparen' kan mogelijk zelfs het aantrekken van vreemd vermogen door het fonds worden voorkomen of substantieel worden beperkt.
- Naast Rijksgelden kan het fonds gedeeltelijk gevuld worden met inkomsten uit alternatieve bekostigingsopties (Hoofdstuk 6) die al voor de oplevering inkomsten hebben, Doordat de investeringsuitgaven worden gespreid, leidt het Combinatiemodel tot kasspreiding voor het Mobiliteitsfonds. Echter, omdat het Gebiedsfonds binnen de overheidssfeer blijft en hetzelfde uitgaven ritme kent als Klassiek (Special) vindt naar verwachting geen spreiding plaats van de EMU-impact. Eventuele toevoeging van DBFM(O)-elementen kan mogelijk wel leiden tot spreiding van de EMU-impact. Door relatief kleine en minder complexe deelprojecten via DBFM(O) 2.0 te contracteren, kan waarde worden toegevoegd in termen van kwaliteit, beschikbaarheid, tijdigheid en beperkte meerkosten.

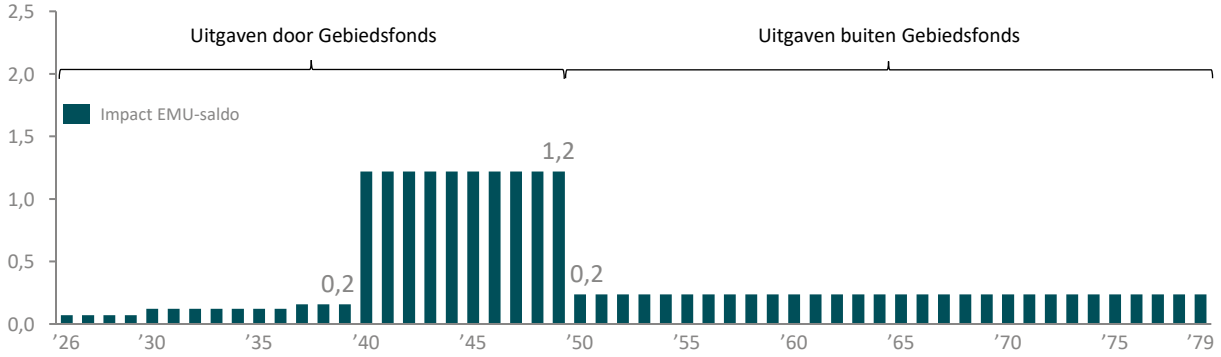
Combinatiemodel | Financiële uitwerking

Het Combinatiemodel met sparen levert met een jaarlijkse storting van €0,6 mld. over 2026-2049 de grootste verlichting op de Rijksbegroting, maar levert t.o.v. Klassiek (Special) geen verlichting van impact op het EMU-saldo op

Figuur 8.3.1: Kasritme Rijksbegroting: Combinatiemodel (incl. btw, excl. indexatie, prijspeil 2024)



Figuur 8.3.2: Impact EMU-saldo: Combinatiemodel (incl. btw, excl. indexatie, prijspeil 2024)



Verlichting Rijksbegroting

Het combinatiemodel levert van alle modellen de grootste financiële verlichting op de Rijksbegroting:

- De totale uitgaven zijn €13,8mld. en daarmee lager dan bij het Gebiedsfonds zonder sparen (€16,4 mld.) en DBFM(O) 2.0 (€32,6 mld.), en gelijk aan Klassiek (Special).
- De maximale jaarlijkse kasdruk die betrekking heeft op de investering (€0,6 mld.) is vergelijkbaar met die van het Gebiedsfonds zonder sparen (€0,5 mld.) en DBFM(O) 2.0 met mijlpaalbetalingen (€0,6 mld.).

Uitgangspunten

- Het Rijk legt vanuit het Mobiliteitsfonds tijdens de ontwikkelperiode (2026-2049) jaarlijks €0,6 mld. in het Gebiedsfonds in. Over de gehele periode komt dit neer op de totale investering van €13,8 mld. incl. btw (prijspeil 2024). Het kasritme van de Rijksbegroting wordt daarmee gespreid t.o.v. financiering via de klassieke route. Uitgaande dat het fonds zal gaan schatkistbankieren en dus rente ontvangt op het spaarsaldo, kan het bedrag verder dalen.
- Het Gebiedsfonds betaalt ProRail termijnbetalingen om de investeringsuitgaven oplopend tot €1,2 mld. tijdens de bouwperiode te kunnen dekken.
- Omdat het Gebiedsfonds geen assets beheert, wordt het Gebiedsfonds na oplevering van de Lelylijn opgeheven. De uitgaven met betrekking tot de exploitatie die volgen worden buiten het Gebiedsfonds betaald, bijvoorbeeld door middel van de door ProRail te ontvangen exploitatiesubsidies.

EMU-saldo

- Omdat het Gebiedsfonds onderdeel blijft van de overheid, worden alle uitgaven en verplichtingen van het fonds naar verwachting volledig toegerekend aan het EMU-saldo, alsof ze directe overheidsuitgaven zijn. Het ritme van de impact op het EMU-saldo volgt daarom hetzelfde ritme als bij Klassiek (Special). Een combinatiemodel met DBFM(O) 2.0 heeft potentieel wel een verlaging van impact als resultaat, en wordt uitgewerkt in Bijlage I.

Hoofdstuk 9

Conclusies

Lelylijn

Conclusies

De Lelylijn is een project van bijzondere omvang en voor een groot deel afhankelijk van bekostiging door het Rijk, waarbij gezocht is naar financieringsmodellen die de impact op de Rijksbegroting spreiden

- **Project van bijzondere omvang |** De Lelylijn is met een geschatte investering van €13,8 mld. (incl. btw, prijspeil 2024) een project van bijzondere omvang in zowel de Nederlandse als internationale context. De meerwaarde van de investering ligt in lange termijn maatschappelijke effecten en baten. Deze baten laten zich lastig op projectniveau kwantificeren. Na realisatie werkt de Lelylijn economisch structuurversterkend met bijbehorende gebiedsontwikkeling, ontsluit en stimuleert het woningbouw, biedt het een snelle spoorverbinding met de Randstad, brengt het regio's dichter bij elkaar en versnelt het de transitie naar duurzame mobiliteit. Dit narratief is parallel aan dit financieel masterplan uitgewerkt.

- **Internationale voorbeelden van bekostiging |** In dit rapport is gekeken naar alternatieve bekostigingsbronnen die de benodigde dekking van de investeringssom door het Rijk kunnen verlagen. Internationale vergelijking laat zien dat in (Angelsaksische) landen doorgaans meer mogelijkheden voor lokale belastingen zijn in combinatie met hogere dichtheden qua stedelijkheid en vervoerswaarde van projecten. In continentaal Europa zijn regionale spoorprojecten door het ontbreken van deze mogelijkheden en kenmerken in de meeste gevallen uiteindelijk afhankelijk van staatsbekostiging (al dan niet na gedeeltelijke voorfinanciering door de markt).

- **10-20% alternatieve bekostiging |** Op basis van eerder onderzoek zouden alternatieve bekostigingsopties gegeven de context van de Lelylijn naar schatting tot ca. 10-20% van de investeringssom kunnen bekostigen. De Lelylijn is daarmee voor ca. 80-90% afhankelijk van bekostiging vanuit het Rijk.

- **Investeringslogica Rijksoverheid |** Het kasstelsel van de rijksoverheid maakt geen onderscheid tussen consumptieve uitgaven en investeringen, waardoor de langetermijneffecten van structurele investeringen niet tot uitdrukking komen. Investeringen worden dus geboekt als kosten, zonder de lange termijn-opbrengsten mee te nemen of de kosten uit te smeren over de looptijd van de investering. Het invoeren van een alternatief is ingrijpend en niet zomaar gerealiseerd, maar er kunnen stappen worden gezet door te experimenteren op deelterreinen met grote en meerjarige investeringen, zoals infrastructuur. Zie ook het artikel van Sneller, Vijlbrief en Dordmond (2025).

- **Alternatieve financieringsmodellen |** Om de impact van de bekostiging op de Rijksbegroting te matigen is gezocht naar alternatieve financieringsmodellen die zorgen voor spreiding van de kasdruk voor het Rijk en mogelijk spreiding van de impact op het EMU-saldo en daarmee de investering meer in lijn brengen met de termijn van de maatschappelijke baten. Hierbij is gekeken of deze alternatieven aansluitend (kunnen) zijn op het huidige stelsel en een (relatief) eenvoudige uitvoering kennen.

- **Drie modellen als meest kansrijk ingeschat |** De modellen DBFM(O) 2.0 en financiering via een regionaal Gebiedsfonds worden als kansrijk ingeschat. Deze alternatieve financieringsmodellen leiden tot spreiding in de Rijksbegroting, en in mindere mate tot spreiding van de impact op het EMU-saldo, doordat de investeringen in het jaar waarin ze vallen naar verwachting toch meetellen in het EMU-saldo. Het derde kansrijke model betreft Klassiek Special, waarbij de Lelylijn als een bijzonder (structuurversterkend) project wordt aangemerkt met specifieke middelen (zoals in het verleden bij de Deltawerken).

- **Marktverkenning |** Uit de marktverkenning blijkt dat veel partijen interesse hebben in een rol in het project en vooral de toegevoegde waarde zien in een integrale aanleg van de Lelylijn in tegenstelling tot een gefaseerde aanleg, gegeven de waarde van de lijn als geheel voor mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling. Financiers (banken, institutionele partijen zoals pensioenfondsen, en infrastructuurfondsen) kijken overwegend positief aan tegen financieringsdeelname, mits een juiste verdeling van risico's is gewaarborgd. Naar verwachting zijn tal van financiers nodig in een DBFM(O)-variant. Een uitdaging betreft de lange aanloopperiode en bouwperiode die als risicovol wordt gezien door de markt. Samenwerking tussen internationale en Nederlandse aannemers lijkt gegeven de benodigde marktcapaciteit en ervaring onvermijdelijk, waarbij een (gedeeltelijke) DBFM(O) door internationale bouwconsortia als optie wordt gezien. Hierbij moet dan wel invulling worden gegeven aan een passende verdeling van risico's, het beperken van de bouwperiode (per deelcontract) en het logisch opknippen van het werk in een (beperkt) aantal deelcontracten met aandacht voor zogenoemde 'interface risico's'. In de Nederlandse infrapraktijk zijn velen momenteel terughoudend ten aanzien van DBFM(O) contracten, gelet op eerdere ervaringen. Daarbij lijkt de Lelylijn een te groot project om integraal door Nederlandse aannemers en financiers te verwezenlijken.

Conclusies | Invulling 75%-eis

Een sparend Gebiedsfonds is financieel het meest aantrekkelijk, leidt tot mede-eigenaarschap van de regio en vergt specifieke besluitvorming om zicht te krijgen op 75% financiering / dekking in lijn met de Spelregels MIRT

- **Combinatiemodel met sparend Gebiedsfonds als voorkeursmodel |** In de praktijk sluiten de drie als meest kansrijk ingeschatte modellen elkaar niet uit en kan een combinatie worden uitgewerkt van 'Klassiek (Special)' met een Gebiedsfonds en/of DBFM(O) 2.0 ('Combinatiemodel'). Een combinatie met DBFM(O) ligt minder voor de hand gegeven de beperkte interesse vanuit Nederlandse bouwers, beperkte flexibiliteit door langjarige (25-30 jaar) en strak ingekaderde contracten, en hogere kosten vanwege doorberekende marges en kapitaalkosten. Wel biedt het in potentie een 'upside' in relatie tot spreiding van de impact op het EMU-saldo. Het meest voor de hand ligt een Combinatiemodel met sparend Gebiedsfonds, dat in plaats van kapitaal ophalen (ook) reeds voor de aanleg kan starten met sparen[1]. Bijkomend voordeel is dat, wanneer goed vastgelegd in afspraken, in het fonds gestorte middelen minder makkelijk kunnen worden verplaatst of voor andere projecten worden aangewend. Daarnaast maakt mede-eigenaarschap door de regio het mogelijk lokaal beleid en regionale expertise efficiënt aan het project te koppelen. Dit model levert van alle modellen de grootste financiële verlichting voor de Rijksbegroting en sluit aan op de voorkeuren van in de marktverkenning gesproken (semi)publieke partijen.
- **EMU-impact van het voorkeursmodel |** Het Combinatiemodel met sparend Gebiedsfonds leidt naar verwachting niet tot spreiding van de impact op het EMU-saldo, doordat het fonds als onderdeel van de overheid wordt beschouwd. Voor DBFM(O) 2.0 is de impact op EMU-saldo afhankelijk van welke risico's in welke mate door het Rijk worden gedragen. Als de EMU-impact niet als leidend wordt gezien is een dergelijk Combinatiemodel het meest voor de hand liggend om nader te verkennen en uit te werken. Als de EMU-impact wel als leidend wordt gezien (en onontkoombaar is), biedt verkenning van het Combinatiemodel met DBFM(O) 2.0 potentieel gedeeltelijke spreiding, maar dit is niet op voorhand vast te stellen en vergt een langere horizon en (in totaal) hogere bijdrage vanuit het Rijk.
- **MIRT 75%-eis |** Volgens de Spelregels MIRT geldt dat bij de start van een MIRT-verkenning zicht moet zijn op ten minste 75% van de financiering van de meest voor de hand liggende oplossing van de opgave:
  - Met financiering wordt in de praktijk gedoeld op dekking of bestuurlijke toezeggingen / afspraken daarover.
  - Voor de Lelylijn lijkt maximaal 10–20% aan alternatieve bekostiging realistisch en in lijn met andere infrastructurele projecten.
  - De 75%-eis is daarmee in de praktijk nauw verbonden met de beschikbare ruimte binnen het Mobiliteitsfonds. Het Mobiliteitsfonds kent een meerjarig plafond met een planperiode van 15 jaar (momenteel tot 2040) en heeft binnen die periode momenteel nauwelijks financiële ruimte.
  - Daarnaast hebben dergelijke grote projecten zoals de Lelylijn een doorlooptijd die niet matcht met de looptijd van het Mobiliteitsfonds van 15 jaar, omdat het zwaartepunt van de realisatie van de Lelylijn buiten de 15 jaar ligt.
- **Specifieke besluitvorming |** Daarmee kan geen invulling gegeven worden aan de 75%-eis in de traditionele manier van het MIRT-proces. Gegeven de omvang en looptijd lijkt het onontkoombaar om (structureel) meer rijksmiddelen vrij te maken, aanvullend op de huidige omvang van het Mobiliteitsfonds. Invulling geven aan de eis tot zicht op 75% financiering vergt daarmee specifieke besluitvorming op basis van het meest voor de hand liggende kasritme. Deze besluiten dienen genomen te worden om nu middelen te reserveren voor de periode na 2040 (einde huidige horizon van het Mobiliteitsfonds) en deze jaarschijf voor jaarschijf toe te voegen aan het Mobiliteitsfonds. Dit wordt op de volgende pagina toegelicht voor de diverse opties.

1) De resterende reservering voor de Lelylijn van € 657 mln., vastgelegd op de Aanvullende Post bij het Ministerie van Financiën, kan in potentie eveneens aan dit Gebiedsfonds worden toegevoegd

Conclusies | Indicatieve besluiten

Om aan de 75% MIRT-eis te voldoen kunnen, gelet op de beperkte ruimte binnen het Mobiliteitsfonds en haar beperkte horizon (15 jaar), per voorgesteld financieringsmodel verschillende indicatieve besluiten genomen worden

Indicatieve besluiten voor invulling 75% MIRT-eis | Een van de hoofddoelstellingen van het FML is invulling te geven aan hoe aan de MIRT-spelregel[1] van minimaal 75% zicht op financiering kan worden voldaan. Met de volgende, indicatieve besluiten per voorgesteld financieringsmodel kan voldoende zicht op financiering aangetoond worden om de MIRT-verkenning formeel te starten. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

- **Wel/niet via Mobiliteitsfonds |** Het werken via het Mobiliteitsfonds is – als meest gebruikelijke route – als uitgangspunt gehanteerd in de indicatieve besluiten. Dit vertaalt zich in een relatief groot beslag op het fonds, met name voor Klassiek (Special) en DBFM(O) 2.0. Wanneer de Lelylijn echter als structuurversterkend project wordt aangemerkt en daarvoor een specifiek gebiedsfonds wordt opgericht, kan (een deel van) de bekostiging mogelijk ook buiten het Mobiliteitsfonds plaatsvinden. Dit is niet meegenomen in onderstaande besluiten omdat deze zich richten op de voornoemde hoofddoelstelling (invulling 75% MIRT-eis).
- **Regeerakkoord |** De indicatieve besluiten kunnen worden opgenomen in een regeerakkoord, gecombineerd met uitgewerkte afspraken in een bestuurlijke overeenkomst tussen Rijk en regio, inclusief afspraken over de regionale bijdrage. Rekening houdend met de planhorizon van 15 jaar van het Mobiliteitsfonds, zijn de besluiten opgesplitst in een deel binnen de planhorizon en een deel dat daarbuiten valt.
- **Bedragen zijn 65% van totaal |** Uitgangspunt is dat zicht is op circa 10% alternatieve bekostiging (Hoofdstuk 6). Er resteert daardoor nog circa 65% (in plaats van 75%) benodigd zicht op financiering c.q. dekking vanuit Rijksgelden. De gepresenteerde bedragen zien toe op deze resterende 65%.

Klassiek (Special)

Besluit 1: Toevoegen van **in totaal ca. €1 mld. tot 2040** (65% van totale vroege fase werkzaamheden van €1,6 mld., excl. indexatie, prijspeil 2024) aan het Mobiliteitsfonds (gemiddeld ca. €70 mln. per jaar tot 2040) om de verkenning, planuitwerking en voorbereidende uitvoeringsfase te dekken

Besluit 2: Vastleggen van **jaarlijkse toevoeging van ca. €0,7 mld.** aan het Mobiliteitsfonds in de **periode 2040-2049** (65% van €1,2 mld., investeringskosten, excl. exploitatie, excl. indexatie, prijspeil 2024). Het daadwerkelijke benodigde kasritme kan variëren indien delen alsnog als DBFM(O) 2.0 worden gestructureerd.

Besluit 3: Uitwerken en vastleggen **afspraken met de regio**, inclusief regionale bijdrage.

DBFM(O) 2.0 met mijlpaalbetalingen[2]

Besluit 1: Toevoegen van **in totaal ca. €1 mld. tot 2040** (65% van totale vroege fase werkzaamheden van €1,6 mld., excl. indexatie, prijspeil 2024) aan het Mobiliteitsfonds (gemiddeld ca. €70 mln. per jaar tot 2040) om de verkenning, planuitwerking en voorbereidende uitvoeringsfase te dekken.

Besluit 2: Vastleggen van **jaarlijkse toevoeging van ca. €0,4 mld.** aan het Mobiliteitsfonds in de **periode 2040-2079** (65% van €0,6 mld. Beschikbaarheidsvergoeding, excl. exploitatie, excl. indexatie, prijspeil 2024). Het daadwerkelijke benodigde kasritme kan variëren indien delen alsnog als D&C worden gestructureerd.

Besluit 3: Uitwerken en vastleggen **afspraken met de regio**, inclusief regionale bijdrage.

Gebiedsfonds (zonder sparen)

Besluit 1: Toevoegen van **in totaal ca. €1 mld. tot 2040** (65% van totale vroege fase werkzaamheden van €1,6 mld., excl. indexatie, prijspeil 2024) aan het Mobiliteitsfonds (gemiddeld ca. €70 mln. per jaar tot 2040) om de verkenning, planuitwerking en voorbereidende uitvoeringsfase te dekken.

Besluit 2: Vastleggen van **jaarlijkse toevoeging van ca. €0,3 mld.** (65% van €0,5 mld., excl. exploitatie, excl. indexatie, prijspeil 2024) aan het Mobiliteitsfonds in de **periode 2040-2080** ten behoeve van aflossing en rente.

Besluit 3: Uitwerken en vastleggen **afspraken met de regio**, inclusief regionale bijdrage en **oprichting Gebiedsfonds** op termijn.

Combinatiemodel met sparend Gebiedsfonds

Besluit 1: **Oprichting Gebiedsfonds** met samenwerkende overheden, inclusief onderliggende overeenkomst met afspraken.

Besluit 2: Toevoegen van **ca. €0,4 mld. per jaar** (65% van €0,6 mld., excl. exploitatie, excl. indexatie) aan het Mobiliteitsfonds vanaf heden tot 2040 om te storten in het (op korte termijn op te richten) Gebiedsfonds.

Besluit 3: Vastleggen van **jaarlijkse toevoeging van ca. €0,4 mld.** (65% van €0,6 mld., excl. exploitatie, excl. indexatie, prijspeil 2024) aan het Mobiliteitsfonds in de **periode 2040-2049** ten behoeve van inleg in het Gebiedsfonds.

1) Spelregels van het MIRT (Ministerie van IenW, sept. 2022); **2)** In praktijk gaat het Ministerie van Financiën doorgaans eerst uit van een traditionele contractvorm, waarbij kasstromen aansluiten op die bij Klassiek (Special). Na gunning van een DBFM(O)-project wordt dit gecorrigeerd door de relevante DBFM(O)-reeks (Zie Bijlage C voor verdere toelichting).

Bijlagen

A – Toekomstige grote infraprojecten

B – ProRail fiscaliteit

C – Budgettaire verwerking DBFM(O)-projecten

D – Fasering aanleg

E – Bekostigingsopties longlist

F – Connecting Europe Facility

G – Alternatieve bekostiging OZB en opcenten

H – Niet verder onderzochte alternatieve financieringsmodellen

I – Combinatiemodel met sparen en DBFM(O) 2.0

Lelylijn

Bijlagen

A: Toekomstige grote infraprojecten

Lelylijn

Bijlage A | Toekomstige grote infraprojecten

Tabel A.1: Toekomstige grote infraprojecten

		Planning	Omvang
Artikel 11	A50 | Ewijk – Paalgraven, Nijmegen – Oss	Gepauzeerd: 2025	€ 0,5 mld.
	PHS Meteren – Boxtel	Start werkzaamheden: 2024	€ 0,8 mld.
	Merwedelijn (onderdeel OV en Wonen Utrecht)	Voorkeursalternatief: 2025	€ 0,9 mld.
	PHS Amsterdam	Start werkzaamheden: 2021	€ 1,1 mld.
	OV-verbinding | Amsterdam - Haarlemmermeer	Voorkeursbeslissing: 2026	€ 1,1 mld.
	Oude Lijn Leiden | Dordrecht – Leiden	Voorkeursalternatief: 2025	€ 1,4 mld.
	A27/A12 | Ring Utrecht	In gerechtelijke stikstofprocedure	€ 1,8 mld.
	Nedersaksenlijn | Groningen – Enschede	Startbeslissing: 2025	€ 2,0 mld.
Artikel 13	Randstadrail/Metronet | Rotterdam, Den Haag	Afronding: 2035	€ 0,5 mld.

Bijlagen

B: ProRail fiscaliteit

Lelylijn

Bijlage B | ProRail fiscaliteit (1/2)

ProRail factureert btw aan de vervoerders en kan dus btw op de investeringskosten terugvorderen, daarnaast is ProRail in beginsel overdrachtsbelasting verschuldigd bij aankoop van onroerend goed

Btw (omzetbelasting)

Uitgangspunten

ProRail B.V. (ProRail) is een privaatrechtelijke entiteit en beheerder van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur. Uitgangspunt hierna is dat ProRail zal investeren in de aanleg van de Lelylijn en voor de te realiseren infrastructuur marktconforme tarieven zal rekenen aan de vervoerders.

Aandachtspunten op hoofdlijnen voor de btw

Btw-positie ProRail

- ProRail kwalificeert als btw-ondernemer en factureert marktconforme tarieven belast met btw aan de vervoerders. ProRail kan de betaalde btw over de investeringskosten terugvorderen.
- De betaalde btw over de investering in de Lelylijn door ProRail is per saldo nihil.
- Er zijn op dit moment beleidsontwikkelingen gaande gericht op de omvorming van ProRail tot een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), meer als onderdeel van de overheid zou opereren. Mocht dit gebeuren, dan zal ProRail voor een groot deel van de activiteiten als overheid handelen. ProRail heeft dan in beginsel géén recht meer op teruggaaf van betaalde btw op investeringskosten in de Lelylijn. Zij kan dan dus geen btw terugvorderen.

Financiering vanuit IenW

- Wij begrijpen dat IenW de investering exclusief btw aan ProRail financiert en daarnaast over de investering (exclusief btw) 21% btw afstort bij MinFin; in kasstroom termen is de bruto investering vanuit IenW daardoor inclusief 21% btw.
- IenW presenteert haar begroting van de investering in de Lelylijn door de afstorting bij MinFin inclusief 21% btw. Gelet op het feit dat de afstorting binnen het Rijk plaatsvindt, kan overwogen worden om de begroting (kosten derden) exclusief btw te presenteren.

Overdrachtsbelasting

Aandachtspunten op hoofdlijnen voor de overdrachtsbelasting

- ProRail is als privaatrechtelijke entiteit in beginsel overdrachtsbelasting verschuldigd bij de aankoop van onroerend goed (tenzij een vrijstelling van toepassing is).
- Het Rijk is géén overdrachtsbelasting verschuldigd bij de aankoop van onroerend goed. Mocht ProRail onderdeel worden van het Rijk, dan is de aankoop van onroerend goed vrijgesteld van overdrachtsbelasting.

Bijlage B | ProRail fiscaliteit (2/2)

Als B.V. is ProRail belastingplichtig voor vennootschapsbelasting

Vpb (vennootschapsbelasting)

Uitgangspunten

- ProRail B.V. (‘ProRail’) zal de investering in de aanleg van de Lelylijn doen. ProRail zal voor de te realiseren infrastructuur marktconforme tarieven rekenen aan de vervoerders.
- ProRail is belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting (Vpb) en maakt samen met Railinfratrust B.V. deel uit van een fiscale eenheid voor de Vpb.

Aandachtspunten op hoofdlijnen voor de Vpb

Beperkte renteaftrek

- Jaarlijkse rente is mogelijk slechts deels aftrekbaar voor ProRail op basis van de zgn. ‘earningsstripping-maatregel’. Dit kan onder omstandigheden tot gevolg hebben dat ProRail gedurende de looptijd van leningen Vpb moet betalen. Momenteel heeft ProRail een beperkt aantal lopende leningen.
- De wettelijke regeling/achtergrond van de zgn. ‘earningsstripping-maatregel’: het saldo van door ProRail betaalde en ontvangen rente boven een drempel van 1 miljoen euro is slechts aftrekbaar tot een bedrag van 24,5% van de gecorrigeerde fiscale winst (de fiscale EBITDA).
- Rente die in enig jaar niet afgetrokken kan worden door de beperking van deze regel, kan in latere jaren wel afgetrokken worden voor zover er binnen deze wettelijke regeling aftrekruimte is ontstaan. Dit aandachtspunt is ook van belang als de kapitaallasten geheel of gedeeltelijk worden gedekt door het Rijk.

Beperkte verliesverrekening

- Indien ProRail verliezen maakt in enig jaar, zijn deze slechts verrekenbaar tot 50% van de belastbare winst per jaar (boven een bedrag van € 1 mln.). Als ProRail de eerste jaren derhalve aanloopverliezen realiseert door investeringen in dit project, dan zal zij in volgende winstgevende jaren toch Vpb betalen over min. 50% van haar belastbare winst, ondanks dat zij nog veel verrekenbare verliezen beschikbaar heeft.

Bijlagen

C: Budgettaire verwerking DBFM(O)-projecten

Lelylijn

Bijlage C | Budgettaire verwerking DBFM(O)-projecten

Bij DBFM(O)-projecten worden na gunning de kasstromen verwerkt als een langere DBFM(O)-reeks in de Rijksbegroting in plaats van het Klassiek Publieke kasritme

Figuur C.1: Budgettaire verwerking DBFM(O)-contract in Rijksbegroting



DBFM(O)-projecten

In het verleden zijn veel DBFM(O)-projecten gegund op basis van een standaard systematiek die met het Ministerie van Financiën is afgesproken. Bij de ramingen wordt uitgegaan van een traditionele contractvorm, waarbij de kasstromen één op één aansluiten op de Rijksbegroting. Na gunning van een DBFM(O)-project worden deze kasstromen vervangen door een langere DBFM(O)-reeks, waarna een correctie op de oorspronkelijke Rijksbegroting plaatsvindt (figuur C.1). Voor de Lelylijn zal hiervoor een afwijkende afspraak moeten worden gemaakt.

Bijlagen

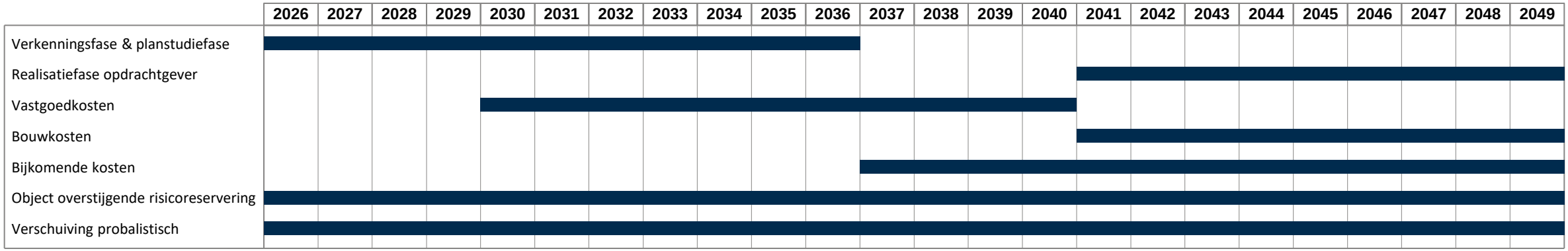
D: Fasering aanleg

Lelylijn

Bijlage D | Fasering aanleg

Om de kostenraming van de Lelylijn in de tijd te plaatsen, is een indicatieve fasering opgesteld waarin de verschillende onderdelen van de aanleg zijn uitgesplitst en over de tijd zijn verdeeld

Figuur D.1: Fasering



Fasering

De investeringskostenraming voor het Bundelingsalternatief zoals opgesteld door Arcadis, PosadMaxwan en Significance in het rapport 'Onderzoek Lelylijn-alternatieven' (september 2024) is als uitgangspunt genomen. Op basis van de kostencomponenten uit deze investeringskostenraming is bovenstaande conceptuele fasering tot stand gekomen die als uitgangspunt gebruikt wordt voor het inschatten van de jaarlijkse investeringskasstromen:

- Verkenningsfase & planstudie (engineeringskosten): 11 jaar vanaf start project in 2026;
- Realisatiefase opdrachtgever : 10 jaar vanaf start realisatiefase in 2040;
- Vastgoedkosten: 10 jaar vanaf 2030;
- Bouwkosten: 10 jaar vanaf start realisatiefase in 2040;
- Object overstijgende risicoreservering: Gedurende hele looptijd project vanaf start project in 2026;
- Bijkomende kosten: 13 jaar vanaf 2037.

Bijlagen

E: Bekostigingsopties longlist

Lelylijn

Bijlage E | Bekostigingsopties longlist (1/5)

Om tot een shortlist van de meest kansrijke bekostigingsopties te komen, zijn door de Expertgroep en Projectgroep de haalbaarheid van verschillende opties geanalyseerd

Longlist bekostigingsopties o.b.v. eerdere studies

Potentieel kansrijk | Vereist nader onderzoek | Niet kansrijk | n.t.b. = Biedt mogelijkheden, maar nadere financiële onderbouwing is benodigd

	Model	Toelichting (waar benodigd)	Inschatting (30 jaar, € mln.)	Type	Score	Kansen/risico's
Directe alternatieve bekostigingsopties			**€ 216 - € 762**			
1a	Toeslag treinticket[1]	Hoger ticket tarief voor traject Lelylijn	€ 260 - € 865[1] € 165 - € 510[5]	Structureel		**Kansen:** Technisch makkelijk te realiseren (voorbeeld IC-direct). **Risico's:** Toeslag maakt traject minder toegankelijk voor lage inkomens, mogelijk negatieve impact treingebruik.
1b	Regionale prijsverhoging treinticket[1]	Verhoging van tarieven op bepaalde trajecten	€ 100 - € 491[1] € 51 - € 252[5]	Structureel		**Kansen:** Technisch makkelijk te realiseren. **Risico's:** Zie risico's optie 1a. Daarnaast voorziet deze optie alleen reizen in Noord-Nederland van opslag, waaronder ook bestaande trajecten.
Indirecte alternatieve bekostigingsopties			**€ 1.098 - € 4.818**			
Heffing indirecte reizigers			€ 314 - € 1.854			
2a	Congestieheffing op corridors[1]	Tolheffing bij het rijden over bepaalde corridor (zoals snelweg)	Niet gekwantificeerd	Structureel		**Kansen:** Technisch te realiseren en positief effect stikstof/CO2-uitoot. **Risico's:** Grote investeringen en kosten in de regio zijn zonder nieuwe treinverbindingen niet te rechtvaardigen; de maatregel wordt haalbaarder met een OV-heffing, mits autogebruikers duidelijk profiteren van minder snelwegcongestie, wat niet vanzelfsprekend is.
2b	Cordonheffing voor gebieden (Noord-Nederland vignet)[1]	Tolheffing bij het binnenrijden van bepaald gebied (zoals een centrum)	Niet gekwantificeerd	Structureel		**Kansen:** Goed voor klimaat en gezondheid en ervaring met dit type maatregelen. **Risico's:** Noord-Nederland wordt minder aantrekkelijk als vestigingsregio en kosten worden vooral gedragen door werknemers die dagelijks Noord-Nederland in- of uitreizen en zakelijk (vracht-)verkeer.
2c	Heffing OV-tickets (bus)[1]	Verhoging van tarieven in de concessies van Noord-Nederland	€ 35 - € 318	Structureel		**Kansen:** Technisch makkelijk te realiseren. **Risico's:** Het duurder maken van de bus om de aanleg van spoorlijnen te kunnen betalen wordt als sociaal en politiek onwenselijk en niet haalbaar gezien.
2d	Parkeertarieven[1]	Verhoging van parkeertarieven in gemeenten Noord-Nederland	€ 67 - € 202	Structureel		**Kansen:** Technisch makkelijk te realiseren en kan leiden tot toename gebruik OV. **Risico's:** Raakt armere bewoners harder en kan er toe leiden dat men minder naar stadscentra gaat.
2e	Toeristenbelasting[1]	Verhoging van toeristenbelasting Noord-Nederland	€ 194 - € 583	Structureel		**Kansen:** Maatregel kan politiek draagvlak hebben gezien lage prijselasticiteit. **Risico's:** Maakt NN minder aantrekkelijk voor bezoekers, wat haaks staat op ambities. Opslag t.o.v. kosten voor overnachting lijkt (erg) beperkt, waardoor verwachte bijdrage laag is.
2f	Heffing vluchten Lelystad Airport[1]	Toeslag op de ticketprijs voor vluchten vanaf Lelystad Airport	€ 18 - € 751	Structureel		**Kansen:** Positief effect op totale CO2-uitsoot. **Risico's:** Uitdaging in verdeling van inkomsten uit deze belasting voor spoorverbeteringstrajecten en lijkt bestuurlijk onuitvoerbaar.
2g	Opbrengsten uit OV-exploitatie (bus)[2]	Inkomsten uit (op te zetten) busverbindingen	Niet gekwantificeerd	Structureel		**Kansen:** Koppelkansen met diensten en service Lelylijn. **Risico's:** Exploitatie busverbinding verweven met business case spoortraject kan financieel uitdagend zijn.

1) Rapport Berenschot, Ecorys - alternatieve bekostigingsopties 'Deltaplan voor het Noorden'; **2)** Gespreksdocument Regio bod LL – Inventarisatie mogelijke bekostigingsopties; **3)** Gespreksdocument regio bod Lelylijn voor regionale bestuurders; **4)** Alternative Ways of Funding Public Transport; **5)** Herziening vanuit FML

Bijlage E | Bekostigingsopties longlist (2/5)

Om tot een shortlist van de meest kansrijke bekostigingsopties te komen, zijn door de Expertgroep en Projectgroep de haalbaarheid van verschillende opties geanalyseerd

Longlist bekostigingsopties o.b.v. eerdere studies

Potentieel kansrijk | Vereist nader onderzoek | Niet kansrijk | n.t.b. = Biedt mogelijkheden, maar nadere financiële onderbouwing is benodigd

	Model	Toelichting (waar benodigd)	Inschatting (30 jaar, € mln.)	Type	Score	Kansen/risico's
Inkomsten uit grondontwikkeling			€ 185 - € 1.625			
3a	Gronduitgifte[1]	Opbrengsten uit grondverkoop o.b.v. grondexploitatie	€ 80 - € 800[5]	Eenmalig		**Kansen:** Woningwaardestijging komt terecht bij de Lelylijn en duidelijke relatie tussen OV en waarde vastgoed. **Risico's:** Met gemeenten en provincies dienen afspraken gemaakt te worden over inkomsten en sterk afnemend effect van opbrengsten naarmate afstand tot stations groter wordt.
3b	Anterieure overeenkomst (of exploitatieplan)[1]	Te verhalen kosten t.b.v. bovenplanse voorzieningen	€ 80 - € 800[5]	Eenmalig		**Kansen:** Door combinatie optie 3a/b is risico op grondspeculatie kleiner en duidelijke relatie tussen OV en waarde vastgoed. **Risico's:** Zie 3a. Vergt daarnaast maatwerk per locatie om te voldoen aan PPT-criterium.
3c	Grondontwikkeling – heffing NN[1]	Heffing grondontwikkeling NN t.b.v. 160.000 extra woningen	€ 250 - € 1.200[1] Zie 3b[5]	Eenmalig		**Kansen:** Woningwaardestijging komt terecht bij de Lelylijn. **Risico's:** Zie 3a. Daarnaast zullen gemeenten verder gelegen van spoorlijn mogelijk geen voorstander zijn.
3d	Leges vergunningen[2]	Inzetten ter dekking bijdrage Lelylijn	€ 25	Eenmalig		**Kansen:** Stimuleert efficiënt vergunningsproces. **Risico's:** Inzet legeskosten vereist specifiek besluit.
Nieuwe & bestaande private baathebbers (1/2)			€7284 - € 2.785			
4a	Gebiedsinvesterings-zone (GIZ)[1]	Eigenaren en gebruikers betalen mee aan voorzieningen bij waardestijging *(voorbeeld Nettenfabriek Apeldoorn)*	€ 400 - € 1.300	Structureel		**Kansen:** Vanuit MKBA oogpunt redelijke maatregel en door directe link met de Lelylijn lijkt dit politiek verdedigbaar. **Risico's:** Uitdaging in afbakening GIZ-gebied en impact-/plangebied Lelylijn. Hoge variant waarin alle extra woningen meebetalen lijkt politiek niet haalbaar.
4b	Stedelijk of regionaal investeringsfonds (SIF)[1]	Instrument om tot investerings-afspraken te komen via private en publieke stakeholders *(voorbeeld SIF Groningen)*	€ 250 - € 1.200[5]	Eenmalig		**Kansen:** Idem als 4a. **Risico's:** Uitdaging in afbakening gebied/projecten binnen SIF en impact-/plangebied Lelylijn. Politiek/juridisch zijn uitdagingen te verwachten wat vaststelling opbrengstpotentieel uitdagend maakt.
4c	Business Rate Supplement[1]	Extra belasting voor bedrijven o.b.v. verhuurwaarde panden *(voorbeeld Londen railinfra)*	€ 50 - € 100[5]	Structureel		**Kansen:** Idem als 4a. **Risico's:** Kan aantrekkelijkheid Noord-Nederland als vestigingslocatie negatief beïnvloeden en vergt mogelijk aanpassing wetgeving. I.c.m. andere maatregelen is deze optie moeilijk te verdedigen.
4d	Planbatenheffing[1]	Verwachte meerwaarde als gevolg bestemmingswijziging	Niet gekwantificeerd	Eenmalig		**Kansen:** Idem als 4a. **Risico's:** Niet te combineren met optie 4a/b/c. Ondernemers verkiezen optie 4c of 4e, en juridische meerwaarde van project is lastig vast te stellen.
4e	Ingezetenenheffing[1]	Heffing per inwoner/huishouden ter dekking gemeentelijke voorzieningen	€ 14 – 137[5]	Structureel		**Kansen:** Idem als 4e. **Risico's:** Het extra belasten van bewoners voor het 'normale' wordt politiek onhaalbaar geacht.

1) Rapport Berenschot, Ecorys - alternatieve bekostigingsopties 'Deltaplan voor het Noorden'; **2)** Gespreksdocument Regio bod LL – Inventarisatie mogelijke bekostigingsopties; **3)** Gespreksdocument regio bod Lelylijn voor regionale bestuurders; **4)** Alternative Ways of Funding Public Transport; **5)** Herziening vanuit FML

Bijlage E | Bekostigingsopties longlist (3/5)

Om tot een shortlist van de meest kansrijke bekostigingsopties te komen, zijn door de Expertgroep en Projectgroep de haalbaarheid van verschillende opties geanalyseerd

Longlist bekostigingsopties o.b.v. eerdere studies

Potentieel kansrijk | Vereist nader onderzoek | Niet kansrijk | n.t.b. = Biedt mogelijkheden, maar nadere financiële onderbouwing is benodigd

	Model	Toelichting	Inschatting (30 jaar, € mln.)	Type	Score	Kansen/risico's
Nieuwe & bestaande private baathebbers (2/2)						
4g	Werkgevers-/ werknemersbelasting [4]	(Lokale) heffing/loonbelasting per werknemer	Niet gekwantificeerd	Structureel		**Kansen:** Kosteneffectief en potentieel significante bijdrage aan budget. **Risico's:** Ongebruikelijk in Nederland. Bedrijven en werknemers kunnen zich buiten gebied vestigen om belasting te vermijden en vergt politiek draagvlak.
4h	Heffing nutsverbruik[4]	Heffing winstgevende nutsdiensten t.b.v. OV-activiteiten	Niet gekwantificeerd	Structureel		**Kansen:** Financiële synergie binnen gemeenten en stabiele bron van inkomsten. **Risico's:** Dalende nutsprijzen verminderen opbrengsten en energiebesparingsmaatregelen kunnen opbrengsten beperken. Daarnaast zijn er mogelijk wettelijke uitdagingen door cross-verweving tussen nutsdiensten en openbaar vervoer.
4i	Studentenheffing[4]	Toeslag op collegegeld of koppeling OV-pas	Niet gekwantificeerd	Structureel		**Kansen:** Eenvoudig te implementeren en duidelijke relatie met doelgroep/gebruikers. **Risico's:** Beperkt tot omvang studentengemeenschap en kan tot weerstand zorgen bij studenten.
Kansen uit andere opgaven						
5a	Energietransitie (opbrengsten)[1]	Inkomsten uit verpachting grond of participatie zon en wind	Niet gekwantificeerd	Structureel		**Kansen:** Positieve impact als extra opbrengst wind/zon wordt gerealiseerd. **Risico's:** De energie-transitie vraagt hoge investeringen; opbrengsten dienen eerst daarvoor benut te worden. Overheveling naar OV lijkt politiek uitdagend en inpassing kan ruimtelijk voor weerstand zorgen
5b	Klimaatadaptatie/-mitigatie[1]	Bespaarde investeringskosten waterschappen (talud spoor)	Niet gekwantificeerd	Eenmalig		**Kansen:** Aannemelijk dat kostenreductie optreedt met koppeling bouw spoorbed en dijk. **Risico's:** Verwachting dat waterschap in ontwerp rekening met water adviseert, waardoor de bijdrage vervalt.
5c	Natuurherstel[2]	Niet toegelicht	Niet gekwantificeerd	Structureel /eenmalig		Niet toegelicht
5d	Veenweide-problematiek[2]	Niet toegelicht	Niet gekwantificeerd	Structureel		Niet toegelicht
5e	Rendement uit (duurzame) deelnemingen[2]	Niet toegelicht	Niet gekwantificeerd	Structureel		Niet toegelicht

1) Rapport Berenschot, Ecorys - alternatieve bekostigingsopties 'Deltaplan voor het Noorden'; **2)** Gespreksdocument Regio bod LL – Inventarisatie mogelijke bekostigingsopties; **3)** Gespreksdocument regio bod Lelylijn voor regionale bestuurders; **4)** Alternative Ways of Funding Public Transport; **5)** Herziening vanuit FML

Bijlage E | Bekostigingsopties longlist (4/5)

Om tot een shortlist van de meest kansrijke bekostigingsopties te komen, zijn door de Expertgroep en Projectgroep de haalbaarheid van verschillende opties geanalyseerd

Longlist bekostigingsopties o.b.v. eerdere studies

Potentieel kansrijk | Vereist nader onderzoek | Niet kansrijk | n.t.b. = Biedt mogelijkheden, maar nadere financiële onderbouwing is benodigd

	Model	Toelichting	Inschatting (30 jaar, € mln.)	Type	Score	Kansen/risico's
Europese subsidies			**€ 120 - € 765**			
6a	Connecting Europe Facility (CEF)[1]	Zie uitdagingen/risico's	€ 10 - € 275[1] € 10 - € 150[5]	Eenmalig		**Kansen:** Waarschijnlijk dat kleine bedragen voor (delen van) het project beschikbaar komen gezien deze niet per definitie een grensoverschrijdend karakter hebben. **Risico's:** Gezien binnenlands karakter van verbindingen die geen onderdeel zijn van pan-Europees TEN-T netwerk is het niet waarschijnlijk grote bijdrage te ontvangen.
6b	Recovery and Resilience Facility (RRF)[1]	Zie uitdagingen/risico's	€ 112 - € 560[1] € 100 - € 400[5]	Eenmalig		**Risico's:** De voorziene timing van de realisatie van de Lelylijn is relatief laat i.r.t. scope RRF.
6c	Interreg (Europese Territoriale Samenwerking, ETS)[1]	Zie uitdagingen/risico's	€ 0 - € 10	Eenmalig		**Kansen:** Door fragmentatie van totale budget in verschillende componenten zijn het voornamelijk kleine initiatieven die subsidie ontvangen. **Risico's:** Door fragmentatie in verschillende componenten in verschillende grensoverschrijdende programma's zal maximale bijdrage alleen van toepassing kunnen zijn op specifieke Nederland-Duitse onderdelen.
6d	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)[1]	Zie uitdagingen/risico's	€ 10 - € 40	Eenmalig		**Kansen:** Voor NN betreft totale budget in periode 2021-2027 ca. € 104mln. waarbij voor ontwikkeling lokale stationsgebieden dit mogelijkheden biedt. **Risico's:** Is gericht op relatief kleine, lokale en innovatieve projecten (MKB), waardoor fond beperkt geschikt is voor grote infrastructurele projecten.
6e	Europees Landbouw Fonds voor Plattelands Ontwikkeling (ELFPRO)[1]	Zie uitdagingen/risico's	€ 0	Eenmalig		**Kansen:** I.c.m. koppeling natuurverbetering/landbouwontwikkeling zijn er kansen mogelijk. **Risico's:** Is gericht op landbouwontwikkeling, verbetering van natuur en milieu en ontwikkeling plattelandseconomie en betreft veelal lokale kleine investeringen, waardoor het zeer onwaarschijnlijk is bijdrage te verwachten.
6f	Just Transition Fund (JTF)[1]	Zie uitdagingen/risico's	€ 0 - € 165	Eenmalig		**Kansen:** Leeuwendeel van beschikbare middelen zal bestemd zijn voor provincie Groningen gezien ze het zwaarst wordt getroffen door energietransitie om werkgelegenheid te creëren. **Risico's:** Bijdrage is voornamelijk bedoeld voor regio's die economisch sterk afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen en door energietransitie geraakt worden. Echter is bijdrage bedoeld voor creatie (structurele) vervangende werkgelegenheid en lijkt kans klein op bijdrage aan (ondersteunend) infrastructureel project. Daarnaast is dit geld dan niet meer beschikbaar voor andere ambities van Groningse overheden.
6g	EU LIFE Programme	Zie uitdagingen/risico's	Niet gekwantificeerd	Eenmalig		**Risico's:** Verandering narratief nodig om actieve bijdrage te leveren aan natuurbehoud.

1) Rapport Berenschot, Ecorys - alternatieve bekostigingsopties 'Deltaplan voor het Noorden'; **2)** Gespreksdocument Regio bod LL – Inventarisatie mogelijke bekostigingsopties; **3)** Gespreksdocument regio bod Lelylijn voor regionale bestuurders; **4)** Alternative Ways of Funding Public Transport; **5)** Herziening vanuit FML

Bijlage E | Bekostigingsopties longlist (5/5)

Om tot een shortlist van de meest kansrijke bekostigingsopties te komen, zijn door de Expertgroep en Projectgroep de haalbaarheid van verschillende opties geanalyseerd

Longlist bekostigingsopties o.b.v. eerdere studies

Potentieel kansrijk | Vereist nader onderzoek | Niet kansrijk | n.t.b. = Biedt mogelijkheden, maar nadere financiële onderbouwing is benodigd

	Model	Toelichting	Inschatting (30 jaar, € mln.)	Type	Score	Kansen/risico's
Algemeen nut			**€ 52 - € 524**			
7a	Opslag OZB-tarieven	Algemene belasting voor onroerende zaken	€ 34 - € 339[1] Max € 1.100[5]	Structureel	●	**Kansen:** Technisch goed uit te voeren via bestaande regelingen. In te voeren vooruitlopend op aanleg Lelylijn **Risico's:** Tijdelijke maatregel door herijking gemeentefonds. Verslechtert mogelijk vestigingsklimaat.
7b	Opcenten provincies (motorrijtuigenbelasting)[1]	Verhoging belasting op bezit van motorvoertuigen	€ 52 - € 524[1] Max € 1.700[5]	Structureel	●	**Kansen:** Positief effect op klimaat en stikstof en technisch goed toepasbaar. **Risico's:** Regio heeft deze recent naar beneden bijgesteld en verwachting is dat systeem verandert (rekeningrijden). Vraag of er politieke bereidheid is om opcenten te verhogen voor bekostiging Lelylijn.
7c	Btw-compensatiefonds[1]	Terugvragen btw bij opdrachten derden *(voorbeeld A28 Nijkerk)*	Niet gekwantificeerd	Eenmalig	●	**Kansen:** Potentieel significante bijdrage. **Risico's:** Compensatie vereist dat provincie of gemeente opdrachtgever is, maar ProRail is dat in de spoorsector. Verder risico op korting van gemeentefonds/provinciefonds en overschrijding van het compensatieplafond zonder goedkeuring van belastinginspecteur.
7d	Herstelfonds 'Ereschuld Groningen'[2]	Sociaal en economisch herstel en verduurzaming door aardbevingsschade	Niet gekwantificeerd	Eenmalig	●	**Kansen:** Duidelijke koppeling met beide opgaven. **Risico's:** Het fonds richt zich op verbetering van regionale infrastructuur en investeringen in projecten zoals de Lelylijn, Nedersaksenlijn en Wunderline; de verdeling over projecten is nog onbekend.
Alternatieve opties						
8a	Noordelijke exploitatie treindiensten[1]	Regionale exploitatie van Noordelijke spoorwegnet t.b.v. investeringsruimte	Niet gekwantificeerd	Structureel	N.t.b.	**Kansen:** Opbrengstpotentieel die qua scope en impact een studie op zichzelf rechtvaardigt t.b.v. investeringen in het spoor. **Risico's:** Vergt nadere verkenning over wenselijkheid en politiek-maatschappelijke haalbaarheid en wijze van aanbesteden (deel-)concessie(s). Verder dient timing parallel lopen bij oplevering Lelylijn.
8b	Ombuiging Rijksbegroting Defensie[5]	Ombuigen van 1,5% NAVO norm voor weerbaarheid en infrastructuur	Niet gekwantificeerd	Structureel /eenmalig	●	**Kansen:** Bij nieuwe kabinetsformatie en koppelkansen met andere opgaven zijn mogelijk bijdragen te vinden in Rijksbegroting. **Risico's:** Onbekend of Defensie baat heeft bij ontwikkeling Lelylijn.
8c	Fiscaal creatieve oplossingen[5]	Niet toegelicht	Niet gekwantificeerd	Structureel /eenmalig	N.t.b.	N.t.b.

1) Rapport Berenschot, Ecorys - alternatieve bekostigingsopties 'Deltaplan voor het Noorden'; **2)** Gespreksdocument Regio bod LL – Inventarisatie mogelijke bekostigingsopties; **3)** Gespreksdocument regio bod Lelylijn voor regionale bestuurders; **4)** Alternative Ways of Funding Public Transport; **5)** Herziening vanuit FML

Bijlagen

F: Connecting Europe Facility

Lelylijn

Bijlage F | Connecting Europe Facility (CEF)

De belangrijkste Europese bekostigingsmogelijkheid voor de Lelylijn is CEF, maar door de focus op het kernnetwerk en grensoverschrijdende prioriteiten zal de bijdrage beperkt blijven

Connecting Europe Facility

De Connecting Europe Facility (CEF) is het EU-fonds voor grote infrastructuurprojecten en richt zich op het Trans-European Transport Network (TEN-T): een netwerk van spoor, wegen, havens en luchthavens dat de EU duurzaam en grensoverschrijdend moet verbinden. Alleen projecten die onderdeel uitmaken van het TEN-T netwerk kunnen hiervoor in aanmerking komen. Nederland maakt deel uit van twee TEN-T-corridors; de *North Sea - Mediterranean Corridor* en de *North Sea - Baltic Corridor.*[1]

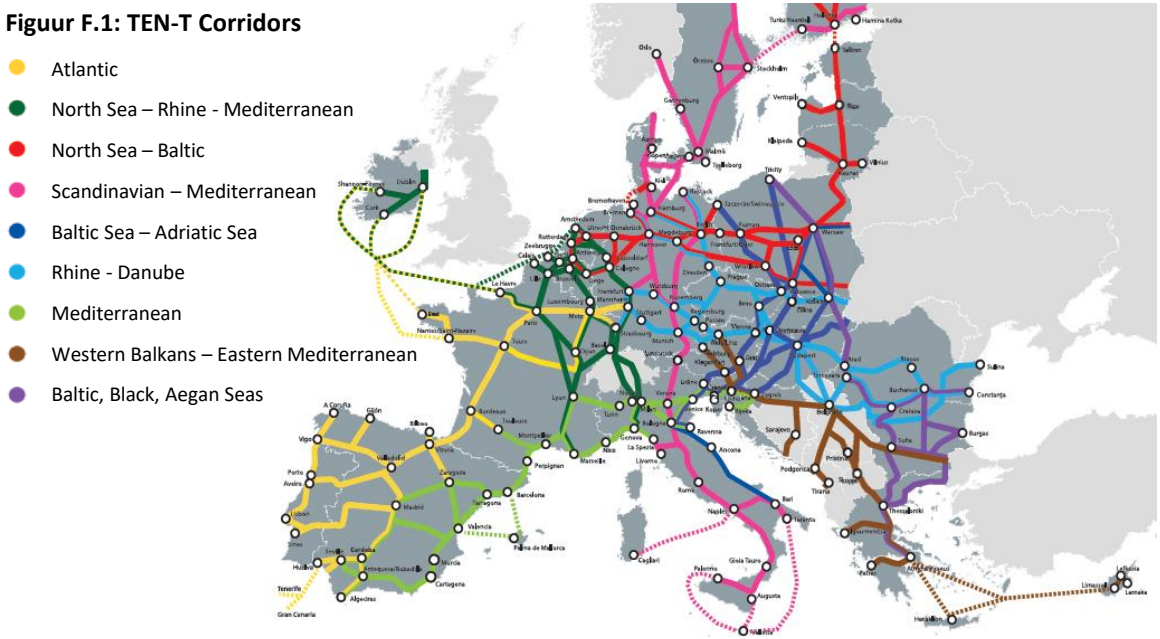
Kernnetwerk en uitgebreide netwerk

Er wordt onderscheid gemaakt tussen het *kernnetwerk*, dat uiterlijk in 2030 voltooid moet zijn, en het *uitgebreide netwerk*, dat in 2050 voltooid moet zijn. Het kernnetwerk bevat de meest essentiële en drukke Europese vervoersroutes met hoogste prioriteit, terwijl het uitgebreide netwerk alle overige belangrijke maar minder urgente verbindingen omvat. In 2023 werd door het Europees Parlement besloten dat de Lelylijn onderdeel wordt van het *uitgebreide netwerk*. Voor CEF-subsidie geldt dat de lijn uiterlijk in 2050 gerealiseerd moet zijn; de omvang staat nog niet vast en kan pas formeel worden aangevraagd in de verkennings- of planuitwerkingsfase.[2]

Omvang

Het CEF-programma beschikt in de periode 2021–2027 over € 25,8 mld., waarvan € 11,3 mld. uitsluitend is bestemd voor cohesielanden (landen met BBP per hoofd lager dan 90% van EU-gemiddelde). Voor de overige lidstaten, waaronder Nederland, resteert daarmee €14,5 mld. De meeste middelen zullen naar het kernnetwerk met een harde deadline in 2030 gaan. Omdat de hoogste cofinancieringspercentages uitsluitend gelden voor grensoverschrijdende verbindingen en Duitsland het traject Groningen–Bremen momenteel niet als prioriteit beschouwt, zal de CEF-subsidie waarschijnlijk beperkt blijven in relatie tot de totale investeringsomvang van de Lelylijn.[3]

Figuur F.1: TEN-T Corridors



Tabel F.1: Reeds toegekende EU-bijdragen voor Nederlandse infraprojecten

Project	Jaar	Vorm	Omvang
Verbetering Amsterdam Centraal Station (Onderdeel PHS)	2023	CEF	€70 mln.
Theemswegroute (Spoorlijn Rotterdams Havengebied)	2020	CEF	€9 mln.
Betuweroute (Nederlandse deel)	2016	CEF	€400 mln.
HSL-Zuid (Schiphol – Antwerpen)	2001	CEF	€400 mln.

1) European Commission (2025); **2)** The Northern Times (2024); **3)** Antwoorden Kamervragen staatssecretaris IenW Chris Jansen (2025)

Bijlagen

G: Alternatieve bekostiging OZB en opcenten

Lelylijn

Bijlage G | Alternatieve bekostiging OZB en opcenten

Tabel G.1: Potentiële meerinkomsten uit OZB (gebaseerd op tarieven en voorlopige inkomsten 2025)[1,2]

	Woningen				Niet-woningen				Totaal		
	Huidig tarief	NL 95e percentiel	Inkomsten huidig (€mln)	Inkomsten 95e percentiel	Huidig tarief	NL 95e percentiel	Inkomsten huidig (€mln)	Inkomsten 95e percentiel	Inkomsten huidig tarief (€mln)	Inkomsten 95e percentiel	Meer-inkomsten (€mln)
De Fryske Marren	0,09%	0,14%	8	14	0,51%	0,87%	5	8	13	22	**9**
Groningen (gemeente)	0,16%	0,14%	61	55	1,01%	0,87%	59	51	119	106	**-**
Heerenveen	0,11%	0,14%	8	11	0,65%	0,87%	9	12	17	23	**6**
Leeuwarden	0,11%	0,14%	19	25	0,87%	0,87%	23	23	42	48	**6**
Lelystad	0,12%	0,14%	15	18	0,79%	0,87%	18	20	33	37	**5**
Noordoostpolder	0,11%	0,14%	7	9	0,42%	0,87%	8	16	15	26	**10**
Opsterland	0,08%	0,14%	3	6	0,34%	0,87%	2	4	5	10	**5**
Smallingerland	0,11%	0,14%	8	11	0,63%	0,87%	9	12	17	23	**6**
Súdwest-Fryslân	0,11%	0,14%	14	19	0,59%	0,87%	14	20	28	40	**11**
Urk	0,13%	0,14%	3	4	0,54%	0,87%	3	5	6	8	**2**
Westerkwartier	0,11%	0,14%	10	13	0,48%	0,87%	6	11	16	24	**8**
Weststellingwerf	0,09%	0,14%	3	5	0,45%	0,87%	2	4	5	9	**4**
Totaal			161	190			157	187	318	376	**72**

Tabel G.2: Potentiële meerinkomsten uit opcenten motorrijtuigenbelasting (gebaseerd op tarieven en voorlopige inkomsten 2025)[3]

Gemeente	Opcenten '25 (%)	Max opcenten (%)	Inkomsten '25 (€mln)	Max inkomsten (€mln)	Delta (€mln)
Groningen	96%	147%	68	104	**36**
Friesland	92%	147%	77	123	**46**
Flevoland	84%	147%	42	74	**32**
Totaal			187	301	**114**

1) CBS: Gemeentebegrotingen; heffingen per gemeente; 2) COELO: Belastingen per gemeente; 3) CBS: Provinciebegrotingen; heffingen per provincie

Bijlagen

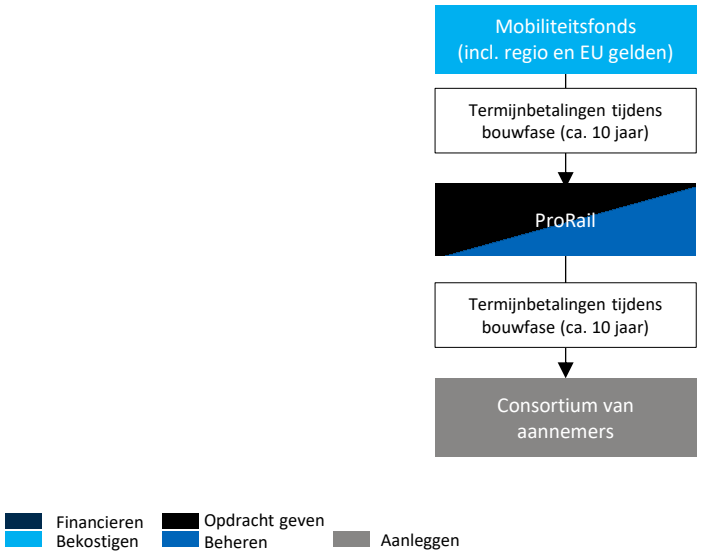
H: Niet verder onderzochte alternatieve financieringsmodellen

Lelylijn

Bijlage H | Niet verder onderzochte alternatieve financieringsmodellen | Klassiek Publiek

Klassiek Publiek volgt de ‘klassieke route’ die doorgaans wordt gevolgd bij de financiering van infrastructurele projecten, waarbij echter de huidige omvang van het Mobiliteitsfonds onvoldoende ruimte biedt voor Lelylijn

Klassiek Publiek



Spreiding investering	Spreiding EMU-saldo	Passend binnen huidig stelsel	Eenvoud uitvoering[1]	Inschatting kansrijkheid
10 jaar (aanlegperiode)	Volgt duur bouwfase	Hoog	Hoog	**Hoog**

De aanleg en exploitatie van de Lelylijn wordt bekostigd vanuit de staatsbegroting op kasbasis: de overheid betaalt de investeringen uit de jaarlijkse Rijksbegroting via het MIRT en daarmee het Mobiliteitsfonds. De kosten worden uitgesmeerd over meerdere jaren, waarbij de rijksoverheid verantwoordelijk is voor deze uitgaven. Provincies, gemeenten en/of Europese fondsen kunnen cofinanciering leveren, maar het Rijk blijft hoofdverantwoordelijk voor betalingen. Het financiële risico ligt daarbij grotendeels bij het Rijk. De impact op het EMU-saldo volgt de omvang en het ritme van de termijnbetalingen vanuit ProRail aan het consortium van aannemers.

Dit model vormt de standaard ‘Klassieke route’ die in Nederland doorgaans wordt gevolgd bij de financiering van infrastructurele projecten. De huidige omvang van het Mobiliteitsfonds is echter niet genoeg toereikend om de Lelylijn volgens deze route te financieren.

Sub alternatieven

- Onderbrengen van bepaalde onderdelen zoals technische bovenbouw (bovenleiding, beveiligingssystemen, etc.) of andere minder risicovollere delen in (meerdere) DBFM(O)-contracten zoals bij HSL-Zuid

Financieel

Voordelen	Nadelen
• Geen winstopslag door benodigd rendement private investeerders • Geen afhankelijkheid van private investeerders	• Directe kasdruk op Rijksbegroting • Geen externe risicodeling

Overig

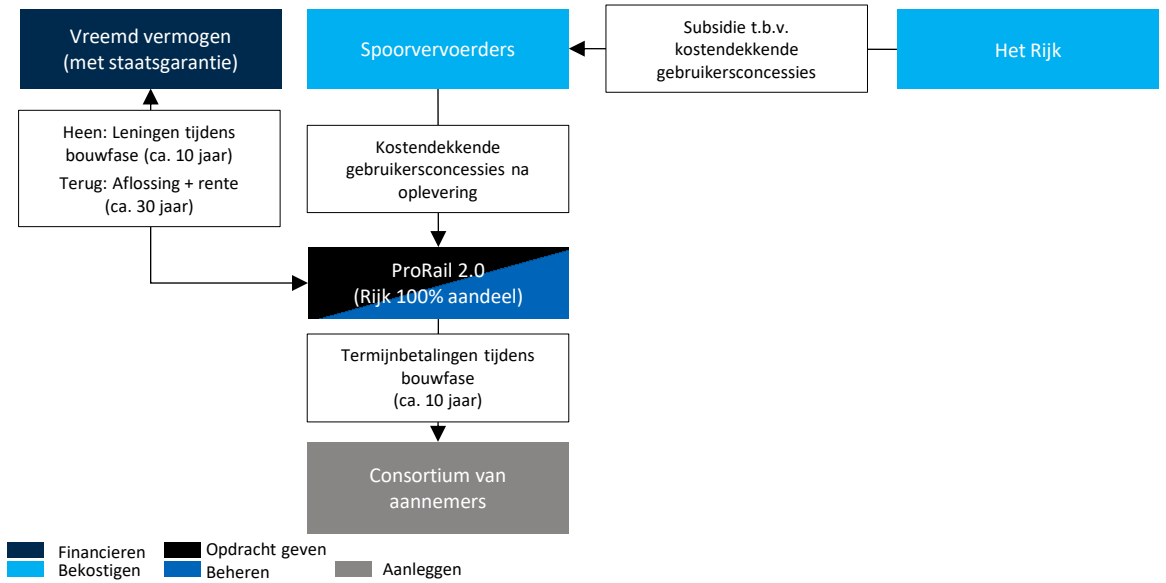
Voordelen	Nadelen
• Duidelijkheid in procedures	• Ongeschikt voor kapitaalintensieve projecten • Minder innovatie en efficiëntie prikkels

1) Een model is wel/ niet eenvoudig wanneer er weinig/veel verschillende geldstromen, stakeholders en/ of juridische afspraken benodigd zijn

Bijlage H | Niet verder onderzochte alternatieve financieringsmodellen | ProRail 2.0

Het zelfstandig maken van ProRail biedt spreiding van kasdruk en potentieel impact op EMU-saldo maar past niet binnen het huidige stelsel en kent een zeer complexe uitvoering, resulterend in een lage ingeschatte kansrijkheid

ProRail 2.0 / RAB (TenneT-model)



Spreiding investering	Spreiding EMU-saldo	Passend binnen huidig stelsel	Eenvoud uitvoering[1]	Inschatting kansrijkheid
40-50 jaar (afschrijvingsperiode)	Volgt potentieel duur gebruikersconcessie	Laag	Laag	**Laag**

In dit model krijgt ProRail een meer zelfstandige positie ten opzichte van de staat. Net als TenneT zou ProRail zelf kapitaal aantrekken op de kapitaalmarkt, (met of zonder staatsgarantie). Tegenover de activa van ProRail komen meer leningen in plaats van investeringssubsidies op de balans, waarna de toezichthouder kan bepalen welk rendement ProRail mag behalen. Dit maakt het aantrekkelijker voor financiers om geld te verstrekken, omdat voorspelbare kasstromen en een gereguleerd rendement zekerheid bieden. Dat kan via hogere gebruiksvergoedingen, aanvullende commerciële activiteiten of beide. Wanneer ProRail vrijwel volledig zelfstandig opereert (zoals TenneT), volgt de impact op het EMU-saldo potentieel de omvang en het ritme van de gebruikersconcessies. Dit is echter op voorhand niet vast te stellen, gezien de daadwerkelijke EMU-impact achteraf wordt bepaald. Daarnaast bemoeilijkt de subsidie aan spoorvervoerders de zelfstandigheid van ProRail.

Sub alternatieven

- Onderbrengen van bepaalde onderdelen zoals technische bovenbouw (bovenleiding, beveiligingssystemen, etc.) in (meerdere) DBFM(O)-contracten zoals bij HSL-Zuid

Financieel

Voordelen	Nadelen
• Verlaging druk op Rijksbegroting • Voorspelbare kasstromen door de gereguleerde asset base	• EMU-neutraliteit blijft een uitdaging • Kostendekkende gebruiksvergoeding resulteren in hogere reizigers- en goederenprijzen en in financiële tekorten bij spoorvervoerders

Overig

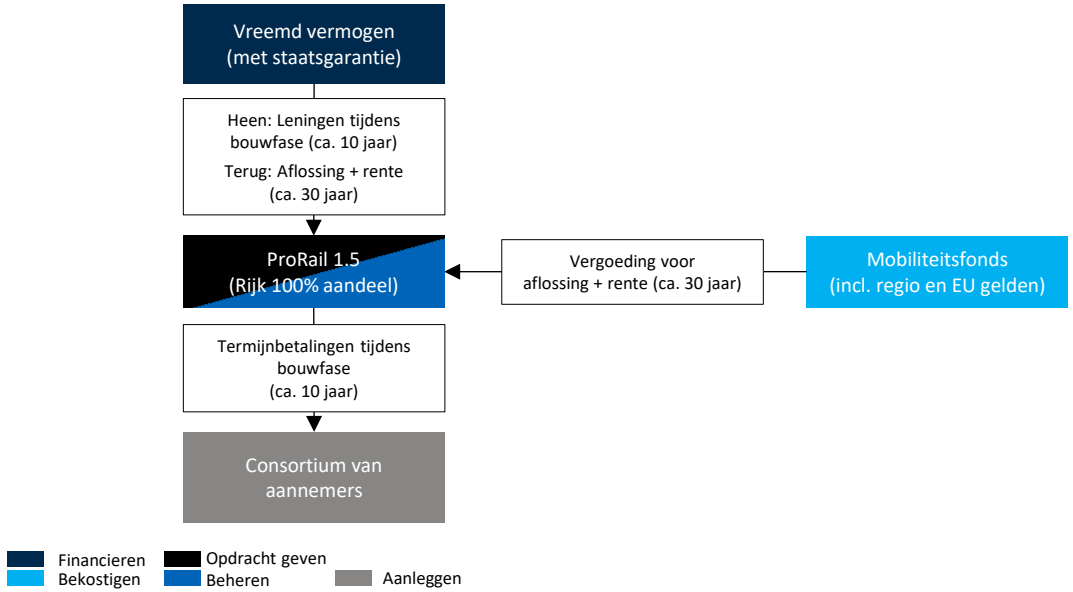
Voordelen	Nadelen
• Model prikkelt ProRail tot efficiënter beheer door baat bij rendement en risicobeheersing	• Complex om aanvullende operationele kasstromen te vinden naast gebruikersconcessies • Vergt wetswijzingen om ProRail te verzelfstandigen

1) Een model is wel/ niet eenvoudig wanneer er weinig/veel verschillende geldstromen, stakeholders en/ of juridische afspraken benodigd zijn

Bijlage H | Niet verder onderzochte alternatieve financieringsmodellen | ProRail 1.5

Het deels zelfstandig maken van ProRail biedt spreiding van kasdruk maar geen spreiding van EMU-saldo, past niet binnen het huidige stelsel en kent een redelijk complexe uitvoering, resulterend in een lage ingeschatte kansrijkheid

ProRail 1.5



Spreiding investering	Spreiding EMU-saldo	Passend binnen huidig stelsel	Eenvoud uitvoering[1]	Inschatting kansrijkheid
40-50 jaar (afschrijvingsperiode)	Volgt duur bouwfase	Midden	Midden	**Laag**

Het ProRail 1.5 model lijkt op het ProRail 2.0 model. Dit model dekt de kapitaallasten niet primair door hogere gebruiksvergoedingen of aanvullende commerciële inkomsten maar door vaste bijdragen uit het Mobiliteitsfonds. Ook in dit model kan ProRail snel kapitaal ophalen en meer autonomie krijgen in de uitvoering. De bekostiging blijft net als in Klassiek Publiek grotendeels publiek en afhankelijk van de budgettaire ruimte in het Mobiliteitsfonds. Echter is dit niet meer op kasbasis en kan daardoor langer worden uitgesmeerd over de tijd. De impact op het EMU-saldo volgt de omvang en het ritme van de termijnbetalingen vanuit ProRail aan het consortium van aannemers.

Sub alternatieven

- Onderbrengen van bepaalde onderdelen zoals technische bovenbouw (bovenleiding, beveiligingssystemen, etc.) in (meerdere) DBFM(O)-contracten zoals bij HSL-Zuid

Financieel

Voordelen	Nadelen
• gebruiksvergoedingen hoeven niet te stijgen door bekostiging infrastructuur	• ESR-neutraliteit blijft een uitdaging • ProRail blijft financieel afhankelijk van het Mobiliteitsfonds

Overig

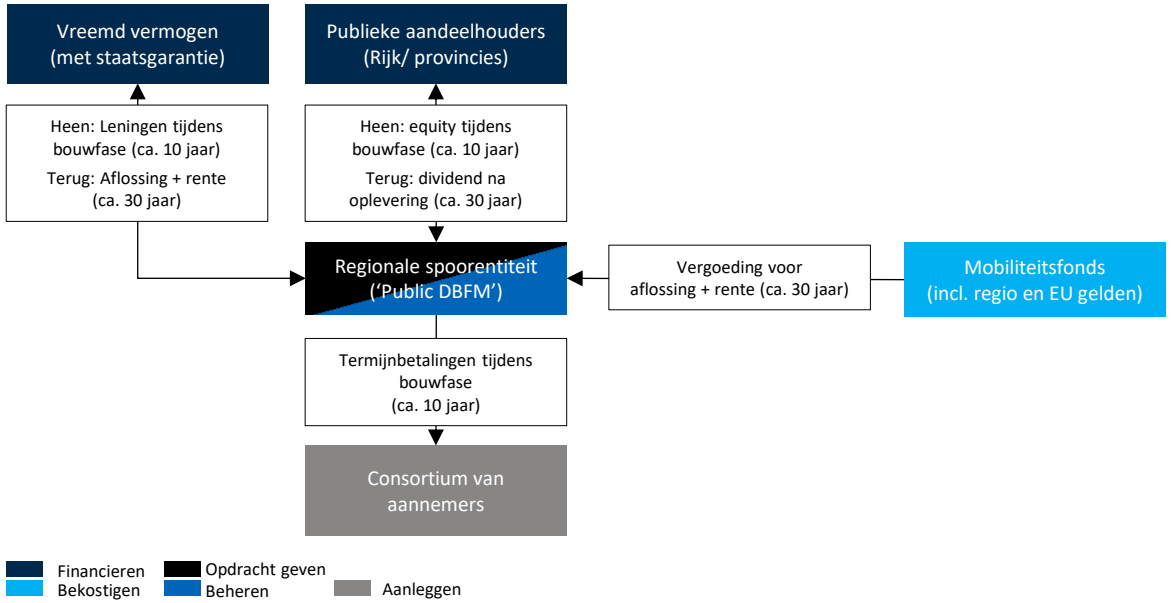
Voordelen	Nadelen
• Eenvoudiger te implementeren dan ProRail 2.0	• Vergt wetwijzigingen om ProRail te verzelfstandigen

1) Een model is wel/ niet eenvoudig wanneer er weinig/veel verschillende geldstromen, stakeholders en/ of juridische afspraken benodigd zijn

Bijlage H | Niet verder onderzochte alternatieve financieringsmodellen | Regionale Spoorentiteit

Het oprichten van een regionale spoorentiteit biedt spreiding van kasdruk voor het Rijk maar past niet binnen het huidige stelsel en kent een zeer complexe uitvoering, resulterend in een laag ingeschatte kansrijkheid

Regionale Spoorentiteit ('Public DBFM')



Spreiding investering	Spreiding EMU-saldo	Passend binnen huidig stelsel	Eenvoud uitvoering[1]	Inschatting kansrijkheid
40-50 jaar (afschrijvingsperiode)	Volgt duur bouwfase	Laag	Midden	**Laag**

De regionale spoorentiteit entiteit vervult deels de rol van ProRail, maar dan specifiek gericht op de Lelylijn. De entiteit heeft in beginsel een tijdelijk karakter (ca. 30 jaar) met publieke aandeelhouders ('public DBFM'). Het fonds haalt zelfstandig kapitaal op bij private financiers of met staatsgarantie. De dekking van kapitaallasten en exploitatiekosten vindt hoofdzakelijk plaats via het Mobiliteitsfonds. De impact op het EMU-saldo volgt de omvang en het ritme van de termijnbetalingen vanuit de regionale aan het consortium van aannemers.

Een bekend voorbeeld is *Transport for London,* dat ticketverkoop en andere inkomstenstromen heeft toegevoegd en daardoor een grotere leencapaciteit kon creëren. Voor een vergelijkbaar construct voor het Noorden van Nederland zullen ook aanvullende inkomstenbronnen gevonden moeten worden.

Sub alternatieven

- Onderbrengen van bepaalde onderdelen zoals technische bovenbouw (bovenleiding, beveiligingssystemen, etc.) in (meerdere) DBFM(O)-contracten zoals bij HSL-Zuid
- Variant waarbij naast publieke ook private partijen aandeel hebben in de spoorentiteit
- Betrekken van alle (spoor)infraprojecten in Noord-Nederland bij dezelfde regionale spoorentiteit

Financieel

Voordelen
- Mogelijkheid tot ESR-neutraliteit
- Zelfvoorzienend model op termijn

Nadelen
- Lastig in te schatten financieel risico uit exploitatie inkomsten
- Hogere gebruiksvergoedingen komen ten koste van eindgebruikers

Overig

Voordelen
- Meer betrokkenheid vanuit de regio

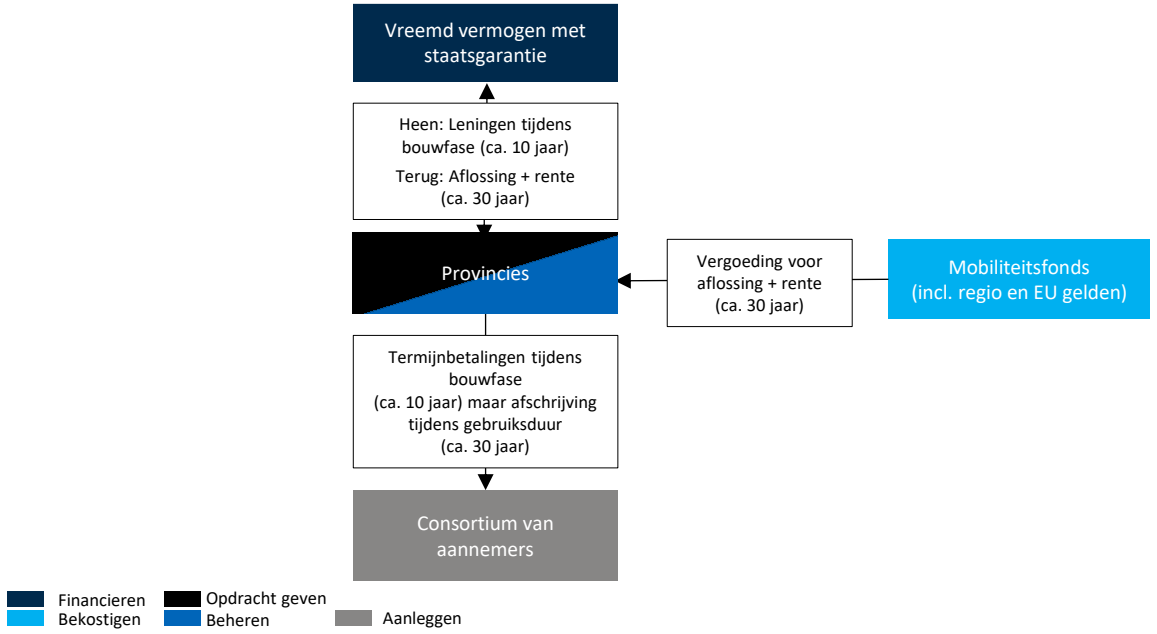
Nadelen
- Oprichting nieuwe entiteit vergroot complexiteit vergeleken met huidige governance structuur

1) Een model is wel/ niet eenvoudig wanneer er weinig/veel verschillende geldstromen, stakeholders en/ of juridische afspraken benodigd zijn

Bijlage H | Niet verder onderzochte alternatieve financieringsmodellen | Financiering door provincies

Het laten financieren door provincies biedt mogelijkheid tot verlagen kasdruk a.g.v. afschrijvingsmogelijkheid, maar lijkt niet haalbaar doordat dit niet passend is in provinciale begrotingen, resulterend in een lage kansrijkheid

Aanleg en financiering door provincies



Spreiding investering	Spreiding EMU-saldo	Passend binnen huidig stelsel	Eenvoud uitvoering[1]	Inschatting kansrijkheid
40-50 jaar (afschrijvingsperiode)	Volgt duur bouwfase	Laag	Laag	**Laag**

In deze variant nemen de provincies zelf als opdrachtgever de aanleg en financiering van de Lelylijn ter hand. Een belangrijk verschil met het Rijk is dat provincies werken met een baten-lastenstelsel en daarmee de mogelijkheid hebben om af te schrijven op hun investeringen. Daarmee kunnen de kapitaallasten gespreid worden over de gebruiksduur van de lijn. De dekking van rente en aflossing komt nog steeds vanuit het Mobiliteitsfonds, maar de financiële verwerking en zeggenschap liggen regionaal. De impact op het EMU-saldo volgt de omvang en het ritme van de termijnbetalingen vanuit de provincies aan het consortium van aannemers.

Gezien de omvang van de investering is het waarschijnlijk niet haalbaar om dit rechtstreeks in de provinciale begrotingen te plaatsen. Een aparte uitvoeringsentiteit of samenwerkingsorganisatie (bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling of regionale NV) ligt meer voor de hand. Daarmee komt dit model dicht in de buurt van het eerder beschreven *Regionale Spoorentiteit*.

Sub alternatieven

- Onderbrengen van bepaalde onderdelen zoals technische bovenbouw (bovenleiding, beveiligingssystemen, etc.) in (meerdere) DBFM(O)-contracten zoals bij HSL-Zuid

Financieel

Voordelen	Nadelen
• Afschrijvingsmogelijkheid	• Project te groot voor provinciale begrotingen • Afhankelijkheid van Mobiliteitsfonds blijft

Overig

Voordelen	Nadelen
• Meer betrokkenheid vanuit de regio	• Complexe governance structuur

1) Een model is wel/ niet eenvoudig wanneer er weinig/veel verschillende geldstromen, stakeholders en/ of juridische afspraken benodigd zijn

Bijlagen

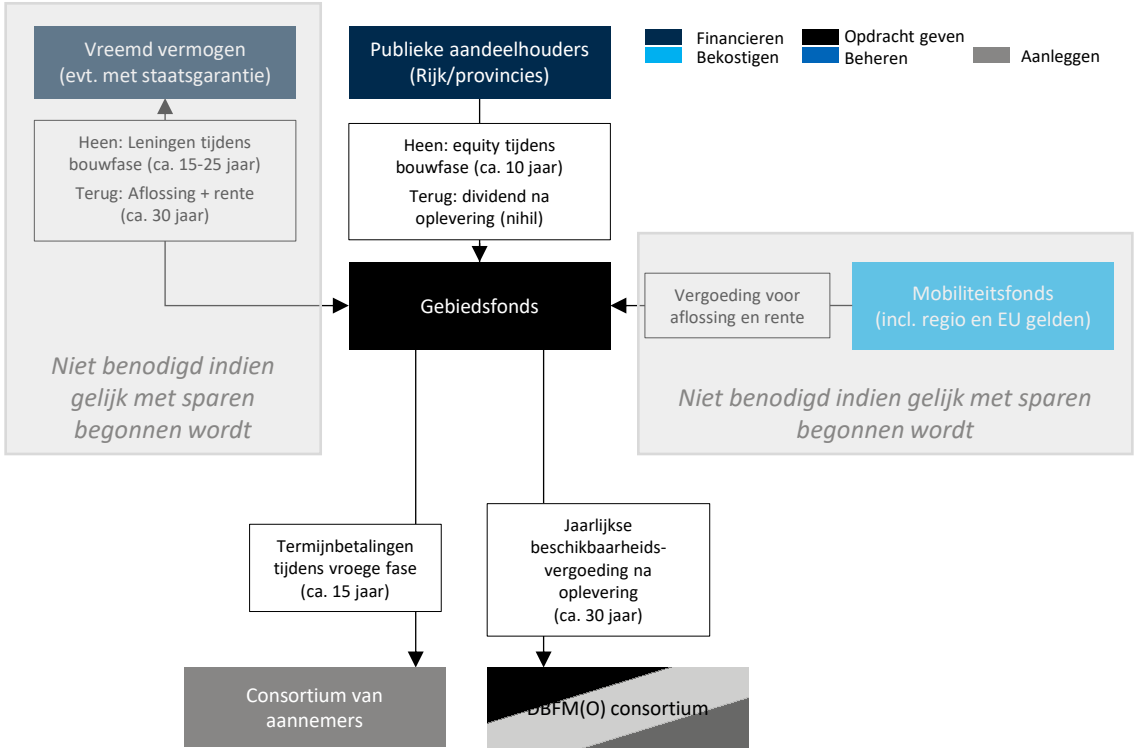
I: Combinatiemodel met sparen en DBFM(O) 2.0

Lelylijn

Bijlage I | Combinatiemodel met sparen (DBFM(O) 2.0)

Als alternatief op het Combinatiemodel o.b.v. een D&C-contract kan het model ook worden gecombineerd met een DBFM(O) 2.0 contract, met als voordeel een potentiële spreiding van impact op het EMU-saldo

Combinatiemodel met sparen



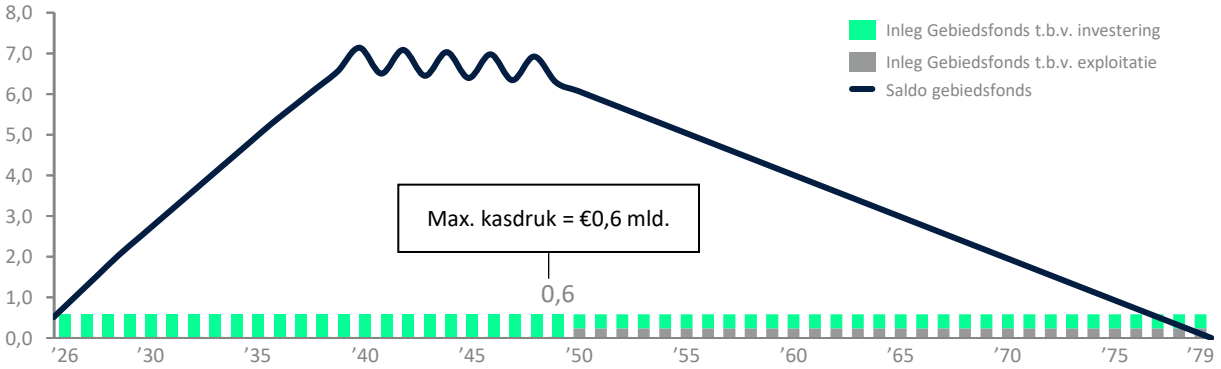
Beschrijving

- Het in Hoofdstuk 7.3 beschreven combinatiemodel met sparen kan ook gecombineerd worden met een DBFM(O) in plaats van D&C-constructie voor de hoofdwerkzaamheden. Dit zou als volgt kunnen werken:
    - De vroege fase werkzaamheden worden via de klassieke route uitgevoerd (D&C) en betaald vanuit het Gebiedsfonds
    - De hoofdwerkzaamheden worden gefinancierd en uitgevoerd via één of meerdere DBFM(O) 2.0 contracten. Dit brengt de kwalitatieve voordelen van DBFM(O) zoals kwaliteit, beschikbaarheid en tijdigheid. Daarnaast wordt impact op EMU-saldo mogelijk gespreid ten opzichte van Klassiek (Special)
    - Jaarlijks wordt een vast bedrag gestort in een Gebiedsfonds. In plaats van dat het Gebiedsfonds kapitaal ophaalt op de markt wordt jaarlijks een vast bedrag gestort vanuit de Rijksbegroting (en regio) en spaart het voordat de werkzaamheden volledig aanvangen. Dit wordt gebruikt om later de kosten voor het D&C en DBFM(O) contract te betalen
- Het voordeel van deze variant ten opzichte van een combinatie met enkel een D&C-contract is dat mogelijk de impact op het EMU-saldo gespreid kan worden. Wanneer de risico's voor het grootste deel bij het consortium liggen, volgt de impact op het EMU-saldo naar verwachting de omvang en het ritme van de beschikbaarheidsvergoedingen vanuit het Mobiliteitsfonds aan het consortium.

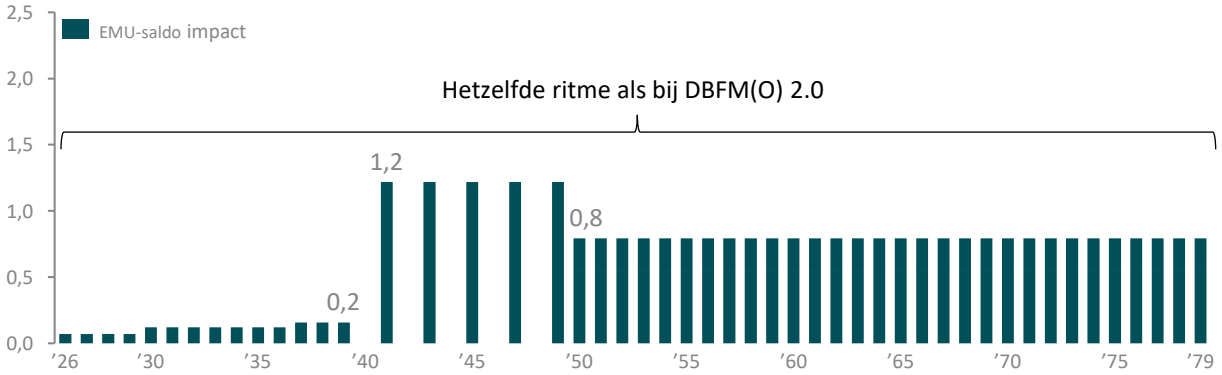
Bijlage I | Combinatiemodel met sparen (DBFM(O) 2.0)

Een combinatie met een sparend Gebiedsfonds en DBFM(O) 2.0 levert een vergelijkbare kasdrukverlaging als met D&C, maar alleen in combinatie met een langere looptijd – spreiding van het EMU-saldo is hierbij gedeeltelijk mogelijk

Figuur I.1: Kasritme Rijksbegroting: Gebiedsfonds (incl. btw, excl. indexatie, prijspeil 2024)



Figuur I.2: Kasritme EMU-saldo: Gebiedsfonds (incl. btw, excl. indexatie, prijspeil 2024)



Combinatiemodel incl. sparend Gebiedsfonds

- Het combinatiemodel, bestaande uit een combinatie van D&C en DBFM(O) 2.0 kan gecombineerd worden met een sparend Gebiedsfonds waarbij elk jaar een vast bedrag vanuit de begroting in het fonds gestort wordt
- Dit komt, op basis van de uitgangspunten op de vorige slides, neer op een kasdruk inclusief exploitatie van €0,6 mld. op jaarbasis. Uitgaande dat het fonds zal gaan schatkistbankieren, kan het bedrag verder dalen
- Met dit model wordt de kasdruk het meest verlaagd in absolute zin, maar ook in relatieve zin omdat het aandeel van het fonds t.o.v. van de (geïndexeerde) Rijksbegroting afneemt
- Naar verwachting heeft dit enkel impact op de kasdruk en niet op het EMU-saldo. Dit volgt naar verwachting hetzelfde ritme als DBFM(O) 2.0