



Advies Lelylijn-gezent

Klaas Knot

Definitief - 30 januari 2026

Inleiding

In zijn brief van 2 september jl. heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat mij als Lelylijn-gezant verzocht de financieel-economische mogelijkheden en onmogelijkheden in kaart te brengen om de Lelylijn te realiseren.¹ Uitgangspunt voor mijn advies is het zogenoemde Financieel Masterplan Lelylijn (FML) opgesteld door Deloitte, inclusief reflectie van de Expertgroep Financieel Masterplan Lelylijn² (zie www.delelylijn.nl). Het FML is onderdeel van het Masterplan Lelylijn dat op verzoek van de Tweede Kamer is ontwikkeld.³

Naast intensief contact met het onderzoeksteam van Deloitte en de Expertgroep FML heb ik de afgelopen maanden verschillende gesprekken gevoerd met betrokkenen vanuit het rijk, de regio, Europa, en de markt. Onderstaand treft u mijn voornaamste bevindingen en aanbevelingen aan. Mijn advies is geschreven ten behoeve van besluitvorming over vervolgstappen voor de Lelylijn. Gezien de demissionaire status van het huidige kabinet is dit vooral aan (de grondleggers van) een volgend kabinet.

1. Op basis van de gebruikelijke financieel-economische denkwijze over dit soort projecten, is de Lelylijn geen eenvoudig verhaal.

Gelet op het relatief dunbevolkte karakter van Noordelijk Nederland zal een traditionele Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) nooit positief worden. Het gaat om veel geld, ook als de centrale raming van €13.8 mrd. (prijsspeil 2024) wordt vertaald in €112 mln. kosten per kilometer spoor. Daarnaast zal er na aanleg rekening moeten worden gehouden met een negatief exploitatieresultaat (opbrengsten zoals treintickets minus exploitatie (beheer), onderhoud en vernieuwing; EOv) met een centrale raming van €237 mln. per jaar. Deze bedragen zullen voor het overgrote deel (dat is exclusief de beperkte opties voor alternatieve bekostiging) moeten concurreren met andere claims die er op de rijksbegroting zullen worden gelegd.

Genoemde bedragen (investeringsomvang, EOv) zijn opgesteld en getoetst door erkende project- en adviesbureaus⁴ in samenwerking met ProRail. Het betreft mijns inziens een robuuste raming die enigszins aan de bovenkant ligt van wat elders in Europa is gehanteerd. Dit heeft hoofdzakelijk te maken met de slechte ondergrond (modder en veen), maar ook met de vele lokale 'kunstwerken' die nodig zijn voor doorkruising van water, natuur, en aanleg of uitbreiding van stations in al bebouwde omgeving. Daadwerkelijke ontwerpkeuzes liggen echter pas op tafel in de volgende fasen van het project, waarbij een beroep moet worden gedaan op het kostenbewustzijn bij alle betrokken partijen. Ook zal dan verdere

¹ Perspectief Lelylijn, IENW/BSK-2025/186323.

² Bestaande uit Marlies Prins (Partner Corporate Finance & Valuations, KPMG); Marcel Hertogh (Hoogleraar Infrastructure Design and Management, TU Delft); en Wijnand Veeneman (Hoogleraar Governance of Infrastructure and Mobility, TU Delft).

³ Unaniem gesteunde motie lid van Dijk c.s., Kamerstukken II 2024/25, 36600-A-35.

⁴ Arcadis, PosadMaxwan en Significance, Onderzoek Lelylijn-alternatieven, september 2024.

verfijning van de nu nog globale – en wellicht wat conservatieve – schatting van kosten en opbrengsten na aanleg wenselijk zijn. Al met al zie ik op dit moment geen ruimte om tot een substantieel lagere financieringsbehoefte te komen.

2. De redenen om te investeren in de Lelylijn moeten veeleer worden gezocht in economische structuurversterking, extra woningbouw en bedrijvigheid, verbeterde bereikbaarheid en nationale cohesie.⁵

Een MKBA betreft uiteindelijk een rekensom waarbij de up-front investering met grotere precisie kan worden vastgesteld en meegewogen dan de lange-termijn baten. Ervaringen uit andere landen leren dat dergelijk grootschalige infrastructurele projecten daarom vrijwel altijd als financieel onrendabel worden gekenschetst, zowel qua aanleg als qua exploitatie. Tegelijkertijd heeft de aanleg van hoge snelheid treinverbindingen in landen als Frankrijk en Japan substantiële agglomeratie-effecten teweeggebracht. En als uw ambtsvoorgangers zich in het Nederland van de 19^e en 20^e eeuw hadden laten inkaderen door het MKBA-denken hadden vele grootschalige infrastructurele projecten die ons nu een rood-wit-blauw gevoel bezorgen, er simpelweg niet gelegen.

Daarom is het verstandig dat de recente onderzoeken naar de Lelylijn met een bredere blik naar de maatschappelijke effecten hebben gekeken. De verbeterde connectiviteit die ontstaat door de Lelylijn – door kortere reistijd Randstad-Groningen/Leeuwarden en tussen plekken langs het tracé – leidt tot extra potentieel en ruimte voor economische, demografische en stedelijke groei.⁶ Dat zie ik als een belangrijke investering in de toekomstbestendigheid en draagkracht van onze economie op de lange termijn. Daaraan voorafgaand zijn er in anticipatie op de Lelylijn al positieve effecten te verwachten op de ontwikkeling van steden en clusters rondom een toekomstig tracé.

3. De omvang en lange doorlooptijd van de Lelylijn pleiten voor een spaarmodel met een fondsconstructie.

Uitgaande van de huidige Nederlandse procedures voor vergunning en aanleg is het realistisch te veronderstellen dat de Lelylijn er niet voor 2050 zal liggen. Het overgrote deel van de investeringskosten wordt verwacht vanaf 2040. Daardoor is het mogelijk om te sparen. Het grootste voordeel van een spaarmodel is de spreiding van de financieringslast, bijvoorbeeld door tussen 2026 en 2049 gemiddeld €600 mln. per jaar aan een fonds toe te voegen.⁷ Voor ‘klassieke’ invulling van een dergelijke constructie komt als eerste het

⁵ Zie Eindrapportage ‘Zicht op de Lelylijn’ (november 2024); NOVEX-Ontwikkelperspectief Lelylijn 2050 (november 2024); Masterplan Lelylijn (januari 2026), en de ontwerp Nota Ruimte (september 2025).

⁶ College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs, Reflectie op het MIRT-onderzoek en het NOVEX-Ontwikkelperspectief Lelylijn (oktober 2024).

⁷ Zie Financiële Uitwerking Combinatiemodel, pagina 67 uit het FML.

Mobiliteitsfonds in beeld, wat daartoe structureel zal moeten worden opgehoogd inclusief automatische verlenging voorbij de huidige planperiode van 15 jaar. Voordeel hiervan is dat dit bewezen technologie betreft, passend binnen de gehanteerde MIRT-systematiek.⁸

4. Als er tegen de achtergrond van deze financieringsbehoefte nog steeds voldoende politieke steun voor de Lelylijn bestaat, is overgang naar de Verkenningfase een noodzakelijke vervolgstap.

Bovenstaande overwegingen vereisen nadere uitwerking en een investering van mensen en middelen, waartoe betrokken partijen alleen bereid zullen zijn bij een helder commitment vanuit de rijksoverheid. Gegeven de projectprocedure onder de Omgevingswet⁹ en de MIRT-systematiek zou een overgang naar de Verkenningfase in deze behoefte voorzien. Diezelfde MIRT-systematiek stelt daarbij wel als voorwaarde dat er 'zicht' moet zijn op 75% van de totale financieringslast, wat voor een grootschalig en lange-termijn project als de Lelylijn een groter en ook stringenter financieel commitment vooraf vereist dan bij andere MIRT-projecten.

Op basis van eerder onderzoek en ervaringen van andere projecten schat het FML dat alternatieve bekostiging 10-20% kan bijdragen aan de totale investeringslast, zodat de resterende rijksbijdrage op 80 à 90% zal uitkomen. Het commitment aan deze bijdrage zal concreet 'zichtbaar' moeten worden gemaakt in de rijksbegroting. De helderheid van het 'zicht' op de alternatieve bekostigingsopties zal zich nochtans pas gedurende de Verkenningfase kunnen uitkristalliseren. Hetzelfde geldt voor eventuele meevallers ingeval marktpartijen tijdens de Verkenningfase concrete belangstelling zouden tonen voor PPS-constructies die ook voor de overheidsbijdrage positief zou uitwerken. Tijdens de Verkenningfase zou mijns inziens moeten worden aangestuurd op een vaste verdeling van de alternatieve bekostiging tussen regio, bedrijfsleven en Europa. Ter concretisering van het aandeel van regionale overheden kan het spaarmodel worden benut, zodat rijk en regio gezamenlijk *skin in the game* krijgen.

5. In het FML is voorgerekend dat uitgaande van 10% alternatieve bekostiging,¹⁰ de rijksoverheid zich dan voor de periode 2026-2049 zou moeten verplichten tot een jaarlijkse storting van €400 mln ($\pm 0,04\%$ bbp).

In de Nederlandse begrotingssystematiek is daarbij geen sprake meer van een incidentele maar van een structurele verhoging van de overheidsuitgaven en het begrotingstekort. Voor de impact op het EMU-saldo wordt het Mobiliteitsfonds als onderdeel van de

⁸ Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport, waarbinnen de fasen Onderzoek, Verkenning, Planuitwerking en Realisatie worden onderscheiden.

⁹ Afd. 5.2. Omgevingswet (projectprocedure).

¹⁰ Grondopbrengsten, opcenten, OZB, toeslagen op treintickets, en Europese bijdragen.

geconsolideerde overheidsbegroting gezien zodat de voornaamste begrotingslast tijdens de daadwerkelijke aanlegfase wordt geregistreerd (1,2 mrd per jaar; $\pm 0,11\%$ bbp van 2040-2049). De spreiding in kasritme door eerdere stortingen in het Mobiliteitsfonds brengt dus geen gewijzigde impact op het EMU-saldo teweeg.

Alleen DBFM(O)-achtige constructies waar risico's en zeggenschap op zekere afstand van de overheid worden geplaatst zouden van invloed kunnen zijn op registratie in het EMU-saldo, maar deze gaan doorgaans ten koste van eenvoud en overzicht door de meer complexe beheersing van publieke risico's.¹¹ Tijdens de aanbestedingsfase kunnen delen van het traject en de gebiedsontwikkeling worden opengesteld voor PPS-offertes, maar ik zou daar op voorhand geen financiële baten voor willen inboeken.

6. Het bijzondere – structuurversterkende - karakter van de Lelylijn kan ervoor pleiten om de financiering vorm te geven middels een aparte fondsconstructie ('Special Purpose Vehicle') met specifieke middelen zoals het vroegere Fonds voor Economische Structuurversterking (FES).

In het FML is de optie van een Sparend Gebiedsfonds uitgewerkt, dat zou kunnen worden opengesteld voor bijdragen vanuit rijk, regio en Europa, en desgewenst zelfstandig kapitaal zou kunnen aantrekken. Mede hierdoor zou een Sparend Gebiedsfonds sterkere vormen van mede-eigenaarschap kunnen creëren. Toegevoegde waarde daarvan zou vooral liggen in de onlosmakelijkheid van de spoorverbinding met economische structuurversterking, woningbouw, grond-posities, en alternatieve keuzes omtrent lokale inbedding en ontsluiting. Daarnaast zou een apart fonds de overige - veelal kleinere - projecten uit het Mobiliteitsfonds afschermen van eventuele tegenvallers bij de Lelylijn, die dan immers 'de eigen broek moet ophouden'. Al met al zou ik deze optie zeker een vooraanstaande plek willen geven in de Verkenningfase.

7. Bij de keuze tussen het Mobiliteitsfonds en een Sparend Gebiedsfonds zullen overwegingen omtrent project-governance cruciaal zijn, waarbij in elk geval twee risico's dienen te worden gemitigeerd.

Succesvolle realisatie van een groot project als de Lelylijn valt of staat met stabiele financieringsstromen en realistische ontwerpkeuzes. Medezeggenschap van rijk, regio en allicht onafhankelijke experts over de gekozen fondsconstructie zou enerzijds betere waarborgen opleveren om de gereserveerde middelen te oormerken waarvoor ze bedoeld waren, en anderzijds een rem moeten zetten op al te kostbare wensen rondom de lokale inbedding van de Lelylijn. Mocht er in de aanbestedingsfase sprake zijn van marktpartijen

¹¹ Voor zover ik heb kunnen nagaan heeft de Rijksoverheid al jarenlang geen gebruik meer gemaakt van PPS-constructies, en zou de benodigde kennis dus goeddeels opnieuw moeten worden opgebouwd.

die bereid zijn ook risicodragend kapitaal in te brengen, dan zullen deze vanzelfsprekend ook zeggenschap in het fonds willen uitoefenen. Tegelijkertijd moet medezeggenschap niet verworpen tot meer diffuse zeggenschap waarbij slagkracht en eenduidigheid van aansturing worden ondergraven.

Kern van de zaak is uiteindelijk toch de vraag hoeveel commitment betrokken partijen bereid zijn af te geven bij aanvang van de lange doorlooptijd van de Lelylijn. Als het commitment beperkt blijft tot vooral warme intenties zal elke governance tot in elk geval 2039 kwetsbaar blijven voor discontinuïteit. Conform de MIRT-systematiek moet bij overgang van Verkenning- naar Planuitwerkingsfase helderheid en overeenstemming bestaan over de totale financiële dekking van het gekozen tracé, en dat lijkt me ook hier geen overbodige luxe.

8. Gelet op de grootschaligheid van het project verdient het aanbeveling om de aanbesteding voor de bouw in meerdere delen op te knippen, maar de beoogde baten zullen pas bij volledige aanleg kunnen worden gerealiseerd.

Met de lessen van de HSL-Zuid in het achterhoofd¹² verdient het aanbeveling ProRail een regisserende rol te geven bij de aanleg van de Lelylijn. Gefaseerde aanleg kan zeker toegevoegde waarde hebben omdat het een adaptieve aanbesteding mogelijk maakt alsook een spreiding van de benodigde capaciteit voor bouw en procesaansturing. De maatschappelijke doelstellingen van de Lelylijn (structuurversterking, woningbouw, nationale cohesie) en ook de beoogde vervoerswaarde kunnen nochtans louter bij volledige aanleg van het traject worden gerealiseerd. Bij het doorlopen van de vervolgstappen zou mijn advies daarom zijn vast te houden aan de aanleg van de Lelylijn als geheel, inclusief de daarvoor benodigde dekking.

9. De Europese component van de Lelylijn behoeft nadere bestudering in de Verkenningfase, zowel voor ontwerp en uitvoering als voor de financiering.

De Lelylijn is als onderdeel van de verbinding Amsterdam-Groningen-Bremen opgenomen op het ‘*comprehensive*’ netwerk van het TEN-T programma dat Europese (hoofd)steden moet verbinden via (hogesnelheid) spoorverbindingen. Volgens de TEN-T doelstelling moet de Lelylijn operationeel zijn in 2050. In het concept Meerjarig Financieel Kader 2028-2035 heeft de Europese Commissie opnieuw middelen vrijgemaakt voor de *Connecting Europe Facility* (CEF) waaruit bijvoorbeeld 50% subsidie voor de kosten van een eventuele Verkenningfase kan worden verleend.¹³ Het is dan noodzakelijk dat rationalisatie van de Lelylijn een

¹² Denk hierbij aan de opgetreden interface problemen, de minder gelukkige splitsing van onderbouw en bovenbouw, rolvastheid bij calamiteiten, en de gewenste aansluiting op het reguliere spoornet.

¹³ [Regulation - 2021/1153 - EN - EUR-Lex](#) – op basis van mijn gesprekken in Brussel is de verwachting dat een project als de Lelylijn aanspraak kan maken op de maximale 50% subsidie voor ‘*studies*’.

grensoverschrijdende component heeft, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het doortrekken naar Hamburg en Kopenhagen, en/of het aansluiten van de Lelylijn op de bestaande HSL-Zuid naar Brussel en Parijs.

Of verdergaande vormen van Europese bekostiging mogelijk zijn, en in welke mate grensoverschrijdende verbinding daarvoor zal worden vereist, zal ook in de Verkenningfase moeten worden geconcretiseerd. Vooralsnog voorziet het FML hier niet in. De Lelylijn past goed in Europese ambities, maar in zijn huidige status is zowel het nationale commitment als het ontwerp onvoldoende concreet om de Europese component verder uit te kunnen werken. Mocht de Verkenningfase van start gaan, is het daarom verstandig om in een vroeg stadium een Europese tafel over de Lelylijn te organiseren met meerdere geïnteresseerde Europese landen en regio's, zodat het grensoverschrijdende aspect, en daarmee het potentieel voor Europese bekostiging, duidelijker wordt.

10. Er is op dit moment geen zicht op toekomstscenario's waarin '*dual use*' van de Lelylijn noodzakelijk wordt als verbinding tussen strategische militaire locaties (vliegvelden, havens), dan wel op cofinanciering daaromtrent.

De huidige plannen van Defensie voor militaire mobiliteit zijn gericht op west-oost verbindingen in midden-Nederland. Ook de lange tijdshorizon van de Lelylijn speelt parten. De Europese defensie-inspanningen kennen een hogere polsslag en de beoogde versterkingen zien eerder op 2030 dan op 2050. Wel verdient het aanbeveling om in de Verkenningfase in ogenschouw te houden of, en zo ja in welke mate, bij de constructie-eisen aan de Lelylijn rekening zou moeten worden gehouden met toekomstig *dual use* en waar eventuele meerkosten daarvan dan zouden moeten worden verhaald.

Conclusie

De Lelylijn is primair een lange-termijn versterking van ruimtelijk-economische structuren en nationale cohesie. De robuust geraamde investeringskosten gaan voor de baat uit. Door de lange doorlooptijd is het wenselijk om te sparen, met een gemiddelde financieringsbehoefte van €600 mln. per jaar tot 2049. Als tegen deze achtergrond voldoende politieke steun bestaat, is de Verkenningfase een noodzakelijke vervolgstap.

Conform de MIRT-systematiek en uitgaande van 10% alternatieve bekostiging, adviseer ik een nieuw kabinet zich te verplichten tot een spaarmodel op basis van een jaarlijkse storting van €400 mln. ($\pm 0,04\%$ bbp). Door het bijzondere karakter van de Lelylijn kent het oprichten van een Sparend Gebiedsfonds voordelen ten opzichte van het bestaande Mobiliteitsfonds. Daarom adviseer ik om deze optie een vooraanstaande plek te geven in de Verkenningfase, waarin ook de regionale bijdrage moet worden geconcretiseerd en mogelijke *upsides* van Europese en private financiering kunnen worden onderzocht.