

RAPPORT

P-verkenning IJmeerverbinding

In opdracht van Almere 2.0

In samenwerking met: gemeente Almere, gemeente Amsterdam, MRA, provincie Noord-Holland, provincie Flevoland, ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Definitief

Martje Storm en Tanja Brouwer (TwynstraGudde), Annius Hoornstra (The Positive Lab), Daan van Gent (Decisio), Nathan Westerhuis (Fakton)

TwynstraGudde

The Positive Lab

DECISIO

FAKTON

mei 2026

Managementsamenvatting

In de 'P-Verkenning IJmeerverbinding', uitgevoerd door TwynstraGudde, The Positive Lab, Decisio en Fakton, is nagegaan of alternatieve bekostiging van de IJmeerverbinding mogelijk is via private partijen of andere partijen dan de Rijksoverheid. Door succesvolle bekostigingsstrategieën uit het buitenland op deze opgave in de 'Amsterdam Bay Area' te leggen, is een aantal interessante mogelijkheden in beeld gekomen; met name OV-exploitatie-baten en waardesprong van grond en vastgoed lijken substantieel te kunnen bijdragen aan het terugbetalen van de investeringen.

Alternatieve bekostiging noodzakelijk voor ambities in structuurversterkende infrastructuur

Met deze P-verkenning is beweging gekomen in het denken over alternatieve bekostiging ten opzichte van de bestaande manier van financiering van grootschalige infrastructuur vanuit het mobiliteitsfonds van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). In de huidige situatie is het zo dat de baten van de investeringen in grootschalige infrastructuur niet direct terugvloeien naar de investeerders. Door de baten die te relateren zijn aan de aanleg van de IJmeerverbinding in beeld te brengen, en op voorhand te streven naar afspraken over het (deels) terug laten vloeien van de toekomstige baten naar de investeerders, ontstaat **ruimte voor ambitie**. Deze P-verkenning is slechts een eerste stapje in een andere richting dan de klassieke bekostigingsmethode.

Om de uitgewerkte denkrichtingen te kunnen verdiepen en vertalen naar vervolgstappen, is meer nodig. Er is een daadwerkelijke drive nodig bij de partijen om de handen ineen te slaan en afspraken te maken hoe de baten te richten op breder ontwikkelperspectief. Dat vraagt onder meer stabiliteit in de cijfers, waar momenteel via het traject van de integrale businesscase aan wordt gewerkt. Stedelijke kwaliteit en een aantrekkelijk economisch vestigingsklimaat zijn de planologische randvoorwaarden voor welvarende ontwikkeling van het gebied.

Intensieve samenwerking tussen belanghebbende partijen en het besef dat andere bekostiging nodig is om de ontwikkeling van de IJmeerverbinding überhaupt te kunnen overwegen, zijn belangrijke realisaties voor een succesvolle volgende stap richting de IJmeerverbinding.

Geen gemeenschappelijk rekenkader beschikbaar

De P-verkenning is gestart, met als uitgangspunt de informatie en data over effecten die ten tijde van het MIRT-onderzoek Amsterdam Bay Area zijn onderzocht en opgehaald. Die onderzoeken zijn in 2020/2021 uitgevoerd. Relevante studies zijn onder meer de kostenraming van de IJmeerverbinding, businesscase van de gebiedsontwikkeling binnen ABA, bereikbaarheidsstudie en MKBA. Sinds het publiceren van deze onderzoeken hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan die invloed hebben op de financiële uitgangspunten van ABA. Het gaat deels om beleidsmatige uitgangspunten die zijn gewijzigd, waarvan de wens om een groot deel van de nieuwe woningvoorraad betaalbaar te realiseren een belangrijke is. Deels gaat het ook om macro-economische ontwikkelingen waar de regio weinig invloed op heeft, zoals stijgende verkoopprijzen, een hoge inflatie en sterke stijging van bouwkosten. De verschillende ontwikkelingen maken dat het beeld over de financiële uitgangspunten voor ABA en als onderdeel daarin, de IJmeerverbinding, (mogelijk) niet meer actueel zijn. Het is om die reden dat we in de P-verkenning een bandbreedte van cijfers en potentiële opbrengsten presenteren, om de schommelingen die hoe dan ook zullen plaats vinden in de scope te hebben. De bandbreedtes zijn op een transparante manier toegelicht, met als voornaamste doel de 'knoppen waaraan gedraaid kan worden' inzichtelijk te maken.

Adaptieve aanpak P-verkenning, van privaat naar publiek potentieel

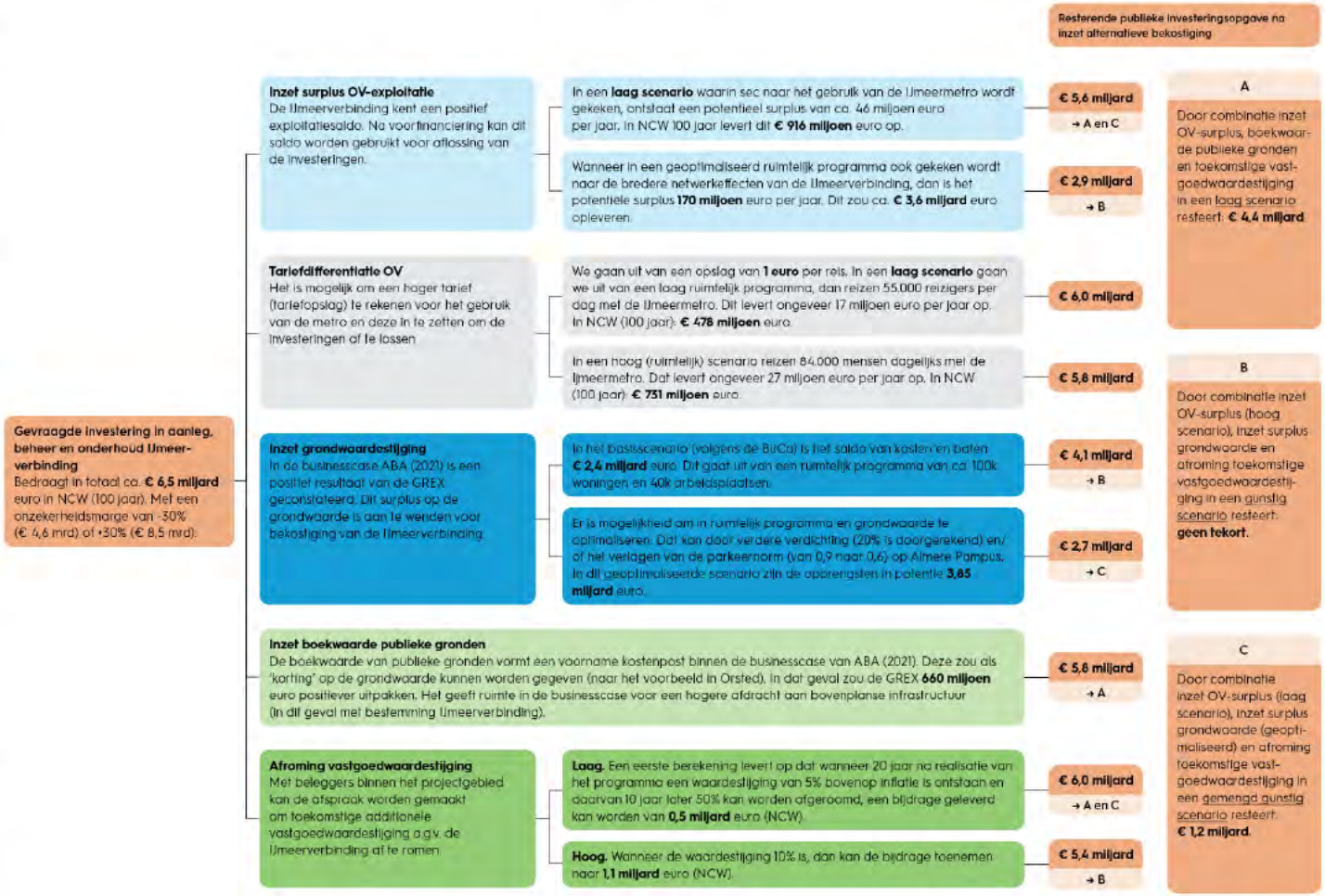
De oorspronkelijke opzet van de P-verkenning was om te zoeken naar private bekostiging. De P-verkenning laat zien dat het mogelijk is om het bedrijfsleven te laten bijdragen, maar dat dit pas op termijn mogelijk is en pas geldt als de extra

economische groei door de IJmeerverbinding tot stand gekomen is. Daarbij is relevant dat voor een dergelijke vorm van mede-bekostiging in Nederland weinig traditie bestaat en dat deze mogelijkheden, gezien de nog ontwikkelende economie, in Almere nu nog ontbreken.

De bevindingen in de context van de P-verkenning laten zien dat alternatieve bekostiging eigenlijk vooral 'het terugbetalen van klassieke bekostiging vanuit de rijksoverheid' is; immers het mechanisme dat hier voorgesteld wordt behelst een voorfinanciering, die later uit de baten terug worden betaald. De rijksoverheid neemt een 'bankiersrol' zodat de investeringen vooruitlopend op toekomstige opbrengsten worden gerealiseerd tegen lagere kosten en met beheersbare risico's. Volledig private financiering is doorgaans te duur en leidt er vaak toe dat risico's alsnog bij de overheid terechtkomen. Een andere voorwaarde is dat de opdrachtgevers gaan sturen op het maximaliseren van de mogelijke opbrengsten.

Deze bekostigingsstrategie maakt het mogelijk dat een deel van de investering en de kosten van beheer en onderhoud worden terugverdiend door (een deel van) de waarde die ontstaat terug te laten vloeien naar de investeerder, de Rijksoverheid. Het alternatief is dat overheden volgens de MIRT-systematiek, een groot deel van de investering vooraf toezeggen. Dat gaat om immense bedragen. In dat geval wordt (nog niet) gestuurd op het maximaliseren van financiële baten van de aanleg van de IJmeerverbinding en het incasseren daarvan.

Deze strategie kan worden gezien als een kans om een doorbraak te bewerkstelligen in de bekostiging van structurerende grootschalige infrastructurele werken, die relevant zijn voor de beoogde ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Schematisch zijn de mogelijke opbrengsten in onderstaand figuur weergegeven.



Wanneer alle mogelijkheden in de tijd in samenhang worden ingezet, dan ontstaat een kasstroomschema dat zich laat samenvatten in de grafiek op de volgende pagina, waarbij de zwarte lijn de opbouw van financieel saldo zichtbaar maakt. De zwarte lijn is de situatie die ontstaat door dit voorstel. De gestippelde lijn laat zien hoe het huidige financiële mechanisme werkt.[1]

Samenvattend advies op de organisatie van alternatieve bekostiging voor de IJmeerverbinding

De buitenlandse voorbeelden, doorrekeningen hiervan en van enkele andere geïdentificeerde kansrijke alternatieve bekostigingsvormen en de gesprekken stakeholders (publiek en privaat) en deskundigen (niet zijnde publieke partijen) leiden tot een verbindend narratief. Deze koppelt de mutual gains voor verschillende partijen aan de (vanuit financieel en instrumentaal perspectief) kansrijke alternatieve bekostigingsmogelijkheden aan elkaar. Vanuit dit verbindend narratief komen we tot een samenvattend advies om de organisatie van alternatieve bekostiging voor de IJmeerverbinding een stap verder te brengen.

Dat advies is gericht op het opzetten van een ontwikkel- en exploitatieconsortium voor de IJmeerverbinding en de gebiedsontwikkelingen die daarmee samenhangen. Daarin moeten partijen deelnemen die sturen op het maximaliseren van grondopbrengsten, waardestijging van vastgoed en de exploitatie van het metrosysteem (dit consortium kan bestaan uit overheden, OV-bedrijven, grote werkgevers, investeerders, et cetera). Bij het samenstellen van een dergelijk consortium is het van belang de prikkels zo te zetten dat investeringskosten en baten van de investering bij elkaar komen.

Met dat laatste bedoelen we dat het rendement van het consortium zich zou moeten richten op de samenhang tussen het maximaliseren van OV-opbrengsten, grondopbrengsten en waardeontwikkeling van vastgoed. In de huidige praktijk zijn betrokken organisaties gericht op het afdragen van geld voor de exploitatie van onrendabele OV-lijnen, onrendabele grondexploitaties of budgetbewaking binnen publieke doelen. Bij het richten van het consortium op het maximaliseren van opbrengsten kan betrokkenheid van markpartijen een goede impuls geven.

Daarbij signaleren we enkele aandachtpunten die illustreren dat de huidige prikkels mogelijk niet optimaal bijdragen aan het gewenste resultaat (zie onderstaand kader). Het consortium zou zich onder meer bezig moeten houden met het in de juiste richting krijgen van deze prikkels. Het gaat onder meer om:

- Het organiseren van afspraken tussen de partijen over besteding van grondopbrengsten en OV-opbrengsten. En een groeimodel om bedrijfsleven in een volgende fase te betrekken.
- Het (beter) benutten en/of aanscherpen van wet- en regelgeving.
- Optimaliseren van ruimtelijk-financiële mogelijkheden, o.a. gericht op verdichting en het aanboren van het maximale potentieel aan reizigers voor het gehele metronet.

Cruciaal is dat het consortium in een langjarige en stabiele bestuurlijk-financiële context kan bestaan en dat het Rijk ondersteunt in een financieringsfaciliteit.

- De verantwoordelijkheden van betrokken partijen moet goed worden doordacht. De bestaande financiële systematieken zijn niet altijd zo ingericht dat de baten van een investering terugkomen bij de investeerder.
- Baten worden nu gebruikt voor andere beleidsrelevante doelen, zoals de afdekking van onrendabele lijnen. Als de geldstromen directer gemaakt worden, dan is het belangrijk om nieuwe bronnen te zoeken.
- Grootschalige programma's worden aangestuurd op budgetbewaking binnen publieke doelen, niet op maximale opbrengst.

[1] De cijfers in het schema vertegenwoordigen de verschillende bandbreedtes die in de P-verkenning gehanteerd worden. Het gaat hierbij om cijfers die voornamelijk voort zijn gekomen uit eerdere onderzoeken in het kader van het MIRT-onderzoek ABA. De verschillende gesprekken in het kader van de P-verkenning hebben geleerd dat over de cijfers op dit moment nog geen eenduidig herkenbaar beeld bestaat bij betrokkenen en stakeholders. Van belang is daarom in het vervolg nader onderzoek te doen naar de verschillende gepresenteerde financiële parameters om meer stabiliteit te krijgen in de uitkomsten.

Investeringen en opbrengsten van de alternatieve bekostigingsvormen



Bedragen in miljarden, netto contante waarde

Hoog scenario
Het hoge scenario gaat uit van de bovenkant van de bandbreedte en een hoog economisch groeiscenario met intensiever ruimtelijk programma.

- Tariefdifferentiatie OV hoog
- Beleggerswoning hoog
- GREX hoog
- Boekwaarde grond hoog
- OV-Baat hoog
- Investering hoog
- B&O hoog
- Cumulatief hoog

Laag scenario
In het lage scenario is uitgegaan van de onderkant van de bandbreedte van alle berekende baten, gaat daarmee in principe uit van een laag economisch groeiscenario en lager ruimtelijk programma binnen projectgebied.

- Tariefdifferentiatie OV laag
- Beleggerswoning laag
- GREX laag
- Boekwaarde grond laag
- OV-Baat laag
- Investering laag
- B&O laag
- Cumulatief laag

Huidig scenario
- Huidige situatie

ABA scenario
- ABA scenario

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 2

Inhoudsopgave 6

1. Opdracht en aanpak van de P-verkenning 7

2. Buitenlandse voorbeelden voor alternatieve bekostiging, toegepast op de IJmeerverbinding 10

3. Bouwstenen voor een mogelijke dekking uit opbrengsten metro, grond- en vastgoedwaardestijging en bijdragen bedrijfsleven 11

4. Gesprekken met stakeholders en deskundigen (niet zijnde publieke partijen) 20

5. Mutual Gains voor verschillende stakeholders 22

6. De redeneerlijn/een verbindend narratief 24

7. Slotsom P-verkenning IJmeerverbinding 27

Samenvattend advies op de organisatie van de alternatieve bekostiging IJmeerverbinding 28

Bijlage A. Verdieping op berekeningen 30

Bijlage B. Stakeholders en klankbordgroep 37

Bijlage C. Toelichting Mutual Gains Approach 38

Bijlage D. Toelichting buitenlandse voorbeelden 43

1. Opdracht en aanpak van de P-verkenning

De IJmeerverbinding staat al jarenlang op de bestuurlijke agenda en is een sleutel tot een betere bereikbaarheid van de oostflank van de Metropoolregio Amsterdam. Deze verbinding maakt grootschalige verstedelijking mogelijk, met Almere Pampus als aantrekkelijk zwaartepunt. Bovendien biedt de IJmeerverbinding kansen om bestaande stedelijke gebieden zoals Almere, IJburg en Diemen verder te versterken en te verdichten, zodat de regio klaar is voor duurzame en toekomstgerichte groei.

De inhoudelijke nut-en-noodzaak van de IJmeerverbinding is in eerdere onderzoeken herhaaldelijk beschreven. De MKBA uit 2021 laat ook zien dat de IJmeerverbinding per saldo positieve maatschappelijke baten oplevert. De terugkerende bottleneck is steeds de vraag hoe deze investering robuust te bekostigen.

Tegen die achtergrond is deze opdracht uitgevoerd als P-verkenning alternatieve bekostiging IJmeerverbinding. De uitvraag bestond uit drie samenhangende onderdelen: (1) de haalbaarheid van diverse varianten, (2) wat die varianten kunnen opleveren aan financiële middelen, en (3) een inschatting welke partijen zich financieel willen verbinden.

Het aanvaarden van deze opdracht is bewust ingestoken als een proces om de belanghebbende partijen gezamenlijk de voorwaarden te laten bepalen voor een alternatieve bekostiging van de IJmeerverbinding. Daarbij zijn de succesvolle bekostigingsmechanismen uit het buitenland als sjabloon gebruikt voor de situatie van de IJmeerverbinding.

Wat betekent de “P” in deze P-verkenning?
Bij aanvang van de P-verkenning was het niet expliciet waar de P van P-verkenning voor stond. Het zou zowel een pre-verkenning ‘light’ kunnen zijn, als een potentie-meting als onderzoeken wat private partijen zouden kunnen betekenen.

De interpretatie van het uitvoerend consortium is vooral op potentie en private partijen geënt geweest. Vanuit een positieve grondhouding kijken naar wat andere landen doen als de klassieke manier van bekostigen niet meer kan. Uit de buitenlandse voorbeelden blijkt dat private bekostiging samenhangt met de exploitatie van het OV-systeem, de waardestijging en exploitatie van vastgoed en afroming van economisch profijt c.q. een bijdrage van het bedrijfsleven. De ‘P’ gaat niet over privaat financieren of het overdragen van kosten en risico's van de aanlegkosten naar bouwconsortia. Dat bij de IJmeerverbinding de exploitatie van het OV-systeem in (semi-)publieke handen is en nagenoeg alle relevante grond in eigendom is van publieke partijen maakt dat de verkenning zich ook uitstrekt tot de publieke grondontwikkelaar en OV-exploitanten.

De beoogde aanpak: toewerken naar een gemeenschappelijke intentie
De beoogde aanpak van de P-verkenning was gericht op het toewerken naar een positieve intentie tussen publieke en private partijen ten aanzien van een IJmeerverbinding, op basis van het gezamenlijk verkennen van de mogelijkheden om de aanleg- en exploitatiekosten voor de IJmeerlijn te dekken. De kern is een gedeeld en wenkend narratief voor betrokken (opdrachtgevende) partijen en potentiële baathebbers, zoals werkgevers en investeerders. Dit narratief is opgesteld op basis van gesprekken met stakeholders, opdrachtgevers en experts en in een latere fase met hen besproken en uitgedaagd in een grote sessie op IJburg, waarvan de opzet was een basis te bouwen voor begrip van elkaars belangen en beperkingen én een positieve dynamiek te laten ontstaan over de mogelijkheden van alternatieve bekostiging van de IJmeerverbinding.

Het narratief is op meerdere plekken gechallenged en heeft het denken in kansen en mogelijkheden op gang gebracht. De aanpak zou uitmonden in een slotonderhandeling tussen potentiële baathebbers en bestuurders. In de praktijk heeft het gesprek tussen stakeholders, experts, potentiële baathebbers en

opdrachtgevende overheden op een constructieve manier plaats gevonden en is geconcludeerd dat meer robuustheid op de uitgangspunten nodig is voor een volgende stap.

Het oorspronkelijke stappenplan van de P-verkenning zag er als volgt uit:

1. **Deskresearch:** onderzoek succesvolle buitenlandse bekostigingsvoorbeelden, financiële vertaling naar de IJmeerverbinding en toets bij deskundigen (in de zogenaamde klankbordgroep - zie bijlage B). Deze stap heeft een financiële praatplaat opgeleverd.
2. **Stakeholders activeren:** betrek en mobiliseer potentiële baathebbers op basis van de vertaling van de inzichten uit het buitenland op basis van de financiële praatplaat.
3. **Inzichten financieel vertalen:** op grond van de gesprekken met stakeholders is de mogelijkheid geboden via het 'rekenbureau' verschillende mogelijkheden van bekostiging te stretchen of juist te kwantificeren.
4. **Verbindend narratief:** op basis van de gesprekken met stakeholders en betrokkenen, berekeningen en expert judgement is een inhoudelijk wervend verhaal gemaakt, dat de belangen verbindt.
5. **Oprekken van mogelijkheden:** op basis van meerwaarde die de verschillende bekostigingsmogelijkheden bieden en een onderzoekende basishouding van wat kan, is een narratief opgesteld.
6. **Commitment realiseren:** finaliseren van een breed gedragen narratief en definiëren van haalbaar financieel commitment van stakeholders onder leiding van een extern nog aan te trekken boegbeeld.

In principe geen second opinion op de financiële uitgangspunten

Deze P-verkenning werkt met bestaande cijfers en bandbreedtes als vertrekpunt. De opdracht was niet om de cijfers uit 2021, toen voor het MIRT de noodzakelijke berekeningen zijn gemaakt, opnieuw te valideren. Het bleek tijdens het proces een obstakel te zijn om door te stappen op stap 6: het finaliseren van het commitment. Voor deze vervolgstap is eerst meer stabiliteit en gedeelde herkenning in de potentiële opbrengsten nodig.

De aanpak aangepast van toewerken naar commitment naar het inzichtelijk maken van mogelijkheden

Het startpunt van de P-verkenning werd gevormd door bestaande en gevalideerde cijfers vanuit het eindrapport van het MIRT-onderzoek naar de Amsterdam Bay Area (2021).[2] In het kort liet dit onderzoek grote aantallen OV-reizigers zien; een toename als gevolg van de netwerkeffecten van de IJmeerverbinding en de grote waardesprongen in de grondopbrengsten binnen het plangebied van ABA. De cijfermatige uitkomsten van dat onderzoek zijn gebruikt om de buitenlandse voorbeelden te vertalen naar de context voor de IJmeerverbinding. Dat leidde tot het inzicht dat er potentieel grote dekkingsmogelijkheden zijn voor het realiseren van de IJmeerverbinding. Deze uitkomsten zijn getoetst bij deskundigen in de klankbordgroep en bij stakeholders. In deze toets werden de kansen zowel bevestigd als ter discussie gesteld. In de fase van 'het oprekken van de mogelijkheden' is onder meer ingezoomd op de aannames over de OV-reizigers en bijbehorende netto-opbrengsten, die ten tijde van het MIRT-onderzoek voor de Amsterdam Bay Area zijn uitgewerkt. Daarbij is nadrukkelijk vastgesteld dat de IJmeerverbinding daadwerkelijk perspectief kan bieden op positieve exploitatieopbrengsten. Dit vormt zo een onderscheidende input voor alternatieve bekostiging. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat voor de laatste fase (het realiseren van concreet commitment), verdere stabilisering van het cijfermateriaal nodig is, met expliciete aandacht voor beoogde doelen, beleidskeuzes en de financiële effecten.

Een soortgelijk gesprek heeft plaatsgevonden met betrekking tot de potentiële grondwaardestijging en grondopbrengsten vanuit de businesscase.
Het is om die reden dat de P-verkenning eindigt met een advies om vanuit een consortium van opdrachtgevers door te werken aan een alternatieve bekostigingsstrategie, waarbij het noodzakelijk is om commitment te organiseren

[2] Amsterdam Bay Area, Eindrapport MIRT-onderzoek 2020-2021, februari 2022.

op het cijfermateriaal waar de relevante stakeholders zich in herkennen als basis voor de integrale businesscase. Alternatieve bekostiging op basis van opbrengsten in de (verre) toekomst, vragen ook een andere overheidsfinanciering van structuurversterkende infrastructuur.

Leeswijzer
Dit verslag van de P-verkenning is gestart met de aanpak en keuzes en overwegingen die gedurende het traject genomen zijn op grond van gesprekken met opdrachtgevers en vertegenwoordigers van dragende partijen in de regio. Daarna halen we de buitenlandse voorbeelden aan die als inspiratie zijn gebruikt om de soorten en mechanismen voor private bekostiging te identificeren, inclusief de wijze waarop de bekostiging plaatsvindt (hoofdstuk 2).

Deze mechanismen zijn vertaald naar de situatie van de IJmeerverbinding en de ontwikkelmogelijkheden die daarbij komen. Dat levert vervolgens financiële bouwstenen op voor alternatieve dekkingsbronnen (hoofdstuk 3).

De toets van deze informatie bij de niet-publieke partijen door middel van gesprekken met hen, geeft verder richting aan de mogelijkheden van een private bekostiging (hoofdstuk 4).

Omdat het belangrijk is betrokkenheid van zo veel mogelijk partijen te identificeren, is op grond van gesprekken een overzicht gemaakt van de mogelijke meerwaardes vanuit het perspectief van diverse partijen. Dat zijn de mutual gains (hoofdstuk 5). Het rapport sluit af met een advies hoe op basis van alle inzichten de alternatieve bekostiging vorm kan worden gegeven (hoofdstuk 6). In de bijlagen zijn onder andere de toelichting op de rekensommen en een uitgebreidere beschrijving van de buitenlandse voorbeelden opgenomen.

2. Buitenlandse voorbeelden voor alternatieve bekostiging, toegepast op de IJmeerverbinding

Internationale voorbeelden kennen andere publieke en culturele contexten, maar laten wel zien waar het verdienvermogen zit van de aanleg van OV-infrastructuur en hoe dit in het buitenland wordt gebruikt om de bekostiging van infrastructuur mogelijk te maken. Dat gebeurt door de wisselwerking tussen OV-gebruik, dichtheid, grondopbrengsten en beleid te optimaliseren en door waardesprongen (ook op langere termijn) af te romen. Die voorbeelden helpen om in Nederland het gesprek te voeren over 'wat kan er wél', voorbij de reflex dat infrastructuur uitsluitend via klassieke publieke middelen kan worden betaald.
In onderstaande tabel is de buitenlandse inspiratie door ons vertaald naar inzichten voor de IJmeerverbinding. Deze inzichten zijn doorgerekend voor de IJmeerverbinding, waarbij tegelijkertijd enkele te overwinnen bezwaren zijn genoteerd om de (alternatieve) bekostigingsvorm te implementeren in de Nederlandse context.

Inspiratie	Bekostigingswijze	Nodig?	Geschatte opbrengst IJmeerverbinding	Toepasbaarheid in Nederland
Ørestad, Denemarken	Waardevermeerdering grond in combinatie met OV en verdichting	Gecombineerd Grond- en OV-consortium	662 mln boekwaarde + 2,4 mld grondwaarde stijging	Inzet grondwaarde en grondopbrengsten roept bezwaren op
Île-De-France, Parijs	Werkgeversloonbelasting	Juridische aanpassingen	100 mln/jaar, 2,6 mld	Geen draagvlak, gevoelig
Hudson Yards, New York	Geoormerkte OZB + bouwbonus	Juridisch kader	20 mln/jaar, 530 mln	OZB verruimen is politiek gevoelig
Crossrail, Londen	Tijdelijke belasting vastgoed(ontwikkeling)	Juridisch kader	19 mln/jaar, 500 mln	Gevoelig, draagvlak kwetsbaar
Kansai/Itami, Osaka	Private exploitatie vastgoed	Concessiemodel	716 mln-3 mld	Complexe risicoverdeling
Hong Kong (MTR)	Waardestijging grond en afroming vastgoedexploitatie	Ontwikkelrechten	1,06 mld	Institutionele verschillen tussen stakeholders
Heathrow Express, Londen	Instaptoeslag reizigers	Toeslagmechaniek	2,25-3,4 mld (bij toeslag 6 euro)	Uitwijkgedrag, politiek gevoelig
Øresundbrug/Pont de Normandie	Tolheffing auto's	Politiek besluit	29 mln/jaar, 746 mln (tol van 5 euro per voertuig)	Uitwijkgedrag, politiek gevoelig

Deze tabel is verder uitgewerkt in bijlage E.

3. Bouwstenen voor een mogelijke dekking uit opbrengsten metro, grond- en vastgoedwaardestijging en bijdragen bedrijfsleven

Op basis van de buitenlandse voorbeelden kan geconcludeerd worden dat verschillende alternatieve bekostigingsmethoden in potentie leiden tot aanzienlijke financiële mogelijkheden voor de IJmeerverbinding. Deze komen met name voort uit de positieve exploitatie van het openbaar vervoer en de grondwaarde- en vastgoedwaardestijging die ontstaat als gevolg van het aanleggen van de IJmeerverbinding bij aanvang en op termijn. In dit hoofdstuk worden de inzichten vertaald naar een integraal bekostigingsplan voor de IJmeerverbinding.

Belangrijke kanttekening bij de cijfers: de doorrekeningen zijn gebaseerd op onderzoeken naar en cijfers en data die geproduceerd zijn in het kader van het MIRT-onderzoek Amsterdam Bay Area (2020-2021). Het betreft onder meer een kostenraming voor verschillende infrastructurele werken, businesscase voor de gebiedsontwikkeling binnen het plangebied van ABA, een bereikbaarheidsstudie op basis van verkeersmodellering en een MKBA. Elk van deze studies heeft zijn eigen proces met verschillende reviews en second opinions doorlopen. De in dit rapport gebruikte ordegroottes bouwt voort op bestaande ABA-informatie (wat in veel gevallen ook nog steeds de meest actuele informatie is) en bandbreedtes. De cijfers en informatie zijn ingezet als 'praatplaat' om het gesprek met stakeholders te kunnen voeren. Gedurende het proces en de gesprekken die in het kader van de P-verkenning zijn gevoerd, is naar voren gekomen dat op verschillende onderdelen van de berekening nieuwe inzichten beschikbaar zijn en/of dat op bepaalde onderbouwingen twijfel is over de uitkomsten. Zo gaf de hoogte van de OV-baten aanleiding om nader in te zoomen op de OV-exploitatie-uitkomsten en de aannames over lijnvoering, kosten, opbrengstsystematiek, netwerkeffecten en substitutie. Deze reality check is onderdeel van de P-verkenning geweest. In dit geval is gebleken dat de rekenmethodes en aannames niet één op één op elkaar zijn te leggen. Ook met betrekking tot grondwaardestijgingen en grondopbrengsten is gesprek gevoerd met partijen over de uitkomsten uit 2021 en de huidige (markt)situatie. Het maakt dat geen gedeeld beeld is over de huidige cijfermatige uitgangspunten. Daarom is het advies om voor het vervolg één gezamenlijk gevalideerd rekenkader te organiseren, voordat afspraken richting het vervolg worden gemaakt.

Door de combinatie van een geïntensiveerd stedelijk programma, beleid dat gericht duurzame mobiliteitskeuzes stimuleert en verbeterde bereikbaarheid van de economische kernen in Amsterdam en Almere wordt het potentiële gebruik van de metro groter en ontstaan er extra waardestijging van vastgoed en grond en extra opbrengsten uit de exploitatie van vastgoed en meer economische ontwikkeling. Vanuit deze principes ontstaan mogelijkheden om te komen tot een alternatieve manier van bekostigen. Alternatief, omdat het in Nederland nog niet gebruikelijk is om specifieke baten vanuit bijvoorbeeld de OV-exploitatie, te alloceren en in te zetten voor het 'terugbetalen' van de investeringen die nodig zijn om de infrastructuur te realiseren. Evenzogoed geldt dat voor een mogelijke afroming van toekomstige vastgoedwaardestijging en voor het heffen van aanvullende belastingen op loonsommen, die ten baten komen aan een specifiek doel. Wel is ervaring met het inzetten van grondopbrengsten voor publieke investeringen en met het heffen van tol en/of met het differentiëren van tarieven voor individueel vervoer.

De verschillende onderdelen van een alternatieve vorm van bekostigen zijn hieronder samengevat doorgerekend en worden daarna nader toegelicht.

Tabel 3.1 Samenvattende doorrekening van kosten en alternatieve bekostigingsmethoden in een bandbreedte van laag, midden en hoog

		Kosten*	
Kosten	**Laag**	**Basis**	**Hoog**
Investeringskosten IJmeerverbinding	-€ 3.425	-€ 4.892	-€ 6.360
Kosten beheer, onderhoud en vervanging infrastructuur**	-€ 1.167	-€ 1.667	-€ 2.167
Extra kosten autoweg IJmeerverbinding	-€ 1.684	-€ 2.405	-€ 3.127
Extra kosten beheer, onderhoud en vervanging infrastructuur**	-€ 488	-€ 697	-€ 907
		Baten*	
Alternatieve bekostigingsmethode	**Laag**	**Gemiddeld**	**Hoog**
Surplus OV-exploitatie**	€ 916	€ 1.967	€ 3.017
Tariefdifferentiatie OV (opslag OV-ticket)	€ 478	€ 626	€ 731
Boekwaarde publieke gronden	-	€ 331	€ 662
Grondwaardestijging	€ 2.400	€ 3.125	€ 3.850
Afroming vastgoedwaardestijging**	€ 539	€ 808	€ 1.077
Aanvullende belasting op loonsommen	€ 598	€ 1.195	€ 2.391

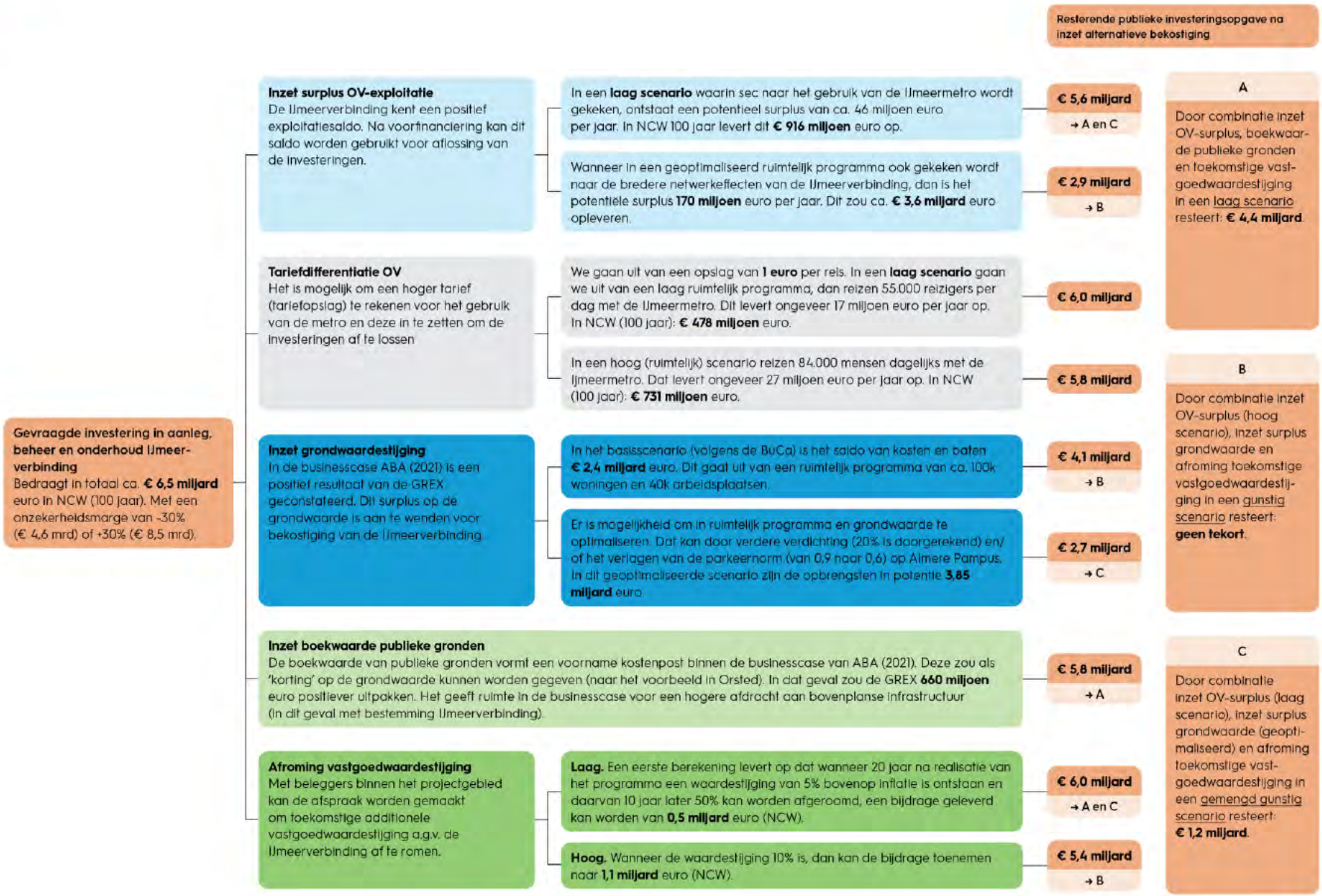
* Bedragen zijn in miljoenen

** Deze kosten zijn in netto contante waarde berekend (meegenomen over een periode van 100 jaar)

Op de volgende pagina's zijn:

- De mogelijke alternatieve bekostigingsmethoden schematisch op een rij gezet en gecombineerd tot mogelijke samenhangende scenario's waaruit ook inzicht ont staat in de totale kapitaalkracht van bepaalde scenario's.
- De alternatieve bekostigingsmethoden in een laag en hoog scenario bij elkaar opgeteld en in de tijd uitgezet in een grafiek. De kosten zijn hierin ook geïntegreerd, zodat een cumulatief beeld ontstaat van de mogelijke mate van kostendekkendheid van de alternatieve bekostigingsmogelijkheden. Van belang te benadrukken is dat de cijfers in het schema de verschillende bandbreedtes vertegenwoordigen die in de P-verkenning gehanteerd worden. Het gaat hierbij om cijfers die voornamelijk voort zijn gekomen uit eerdere onderzoeken in het kader van het MIRT-onderzoek ABA. De verschillende gesprekken in het kader van de P-verkenning hebben geleerd dat over de cijfers op dit moment nog geen eenduidig herkenbaar beeld bestaat bij betrokkenen en stakeholders. Van belang is daarom in het vervolg nader onderzoek te doen naar de verschillende gepresenteerde financiële parameters om meer stabiliteit te krijgen in de uitkomsten.

Deze posten zijn verder toegelicht in het restant van deze paragraaf. In bijlage A zijn de berekeningen verder gespecificeerd en toegelicht.


Resterende publieke investeringsopgave na inzet alternatieve bekostiging
Gevraagde investering in aanleg, beheer en onderhoud IJmeer-verbinding
Bedraagt in totaal ca. € 6,5 miljard euro in NCW (100 jaar). Met een onzekerheidsmarge van -30% (€ 4,6 mrd) of +30% (€ 8,5 mrd).
Inzet surplus OV-exploitatie
De IJmeerverbinding kent een positief exploitatiesaldo. Na voorfinanciering kan dit saldo worden gebruikt voor aflossing van de investeringen.
In een laag scenario waarin sec naar het gebruik van de IJmeermetro wordt gekeken, ontstaat een potentieel surplus van ca. 46 miljoen euro per jaar. In NCW 100 jaar levert dit € 916 miljoen euro op.
€ 5,6 miljard
→ A en C
Wanneer in een geoptimaliseerd ruimtelijk programma ook gekeken wordt naar de bredere netwerkeffecten van de IJmeerverbinding, dan is het potentiele surplus 170 miljoen euro per jaar. Dit zou ca. € 3,6 miljard euro opleveren.
€ 2,9 miljard
→ B
Tariefdifferentiatie OV
Het is mogelijk om een hoger tarief (tariefopslag) te rekenen voor het gebruik van de metro en deze in te zetten om de investeringen af te lossen
We gaan uit van een opslag van 1 euro per reis. In een laag scenario gaan we uit van een laag ruimtelijk programma, dan reizen 55.000 reizigers per dag met de IJmeermetro. Dit levert ongeveer 17 miljoen euro per jaar op. In NCW (100 jaar): € 478 miljoen euro.
€ 6,0 miljard
In een hoog (ruimtelijk) scenario reizen 84.000 mensen dagelijks met de IJmeermetro. Dat levert ongeveer 27 miljoen euro per jaar op. In NCW (100 jaar): € 731 miljoen euro.
€ 5,8 miljard
Inzet grondwaardestijging
In de businesscase ABA (2021) is een positief resultaat van de GREX geconstateerd. Dit surplus op de grondwaarde is aan te wenden voor bekostiging van de IJmeerverbinding
In het basisscenario (volgens de BuCa) is het saldo van kosten en baten € 2,4 miljard euro. Dit gaat uit van een ruimtelijk programma van ca. 100k woningen en 40k arbeidsplaatsen.
€ 4,1 miljard
→ B
Er is mogelijkheid om in ruimtelijk programma en grondwaarde te optimaliseren. Dat kan door verdere verdichting (20% is doorgerekend) en/of het verlagen van de parkeernorm (van 0,9 naar 0,6) op Almere Pampus. In dit geoptimaliseerde scenario zijn de opbrengsten in potentie 3,85 miljard euro.
€ 2,7 miljard
→ C
Inzet boekwaarde publieke gronden
De boekwaarde van publieke gronden vormt een voorname kostenpost binnen de businesscase van ABA (2021). Deze zou als 'korting' op de grondwaarde kunnen worden gegeven (naar het voorbeeld in Orsted). In dat geval zou de GREX 660 miljoen euro positiever uitpakken. Het geeft ruimte in de businesscase voor een hogere afdracht aan bovenplanse infrastructuur (in dit geval met bestemming IJmeerverbinding).
€ 5,8 miljard
→ A
Afroming vastgoedwaardestijging
Met beleggers binnen het projectgebied kan de afspraak worden gemaakt om toekomstige additionele vastgoedwaardestijging a.g.v. de IJmeerverbinding af te romen.
Laag. Een eerste berekening levert op dat wanneer 20 jaar na realisatie van het programma een waardestijging van 5% bovenop inflatie is ontstaan en daarvan 10 jaar later 50% kan worden afgeroomd, een bijdrage geleverd kan worden van 0,5 miljard euro (NCW).
€ 6,0 miljard
→ A en C
Hoog. Wanneer de waardestijging 10% is, dan kan de bijdrage toenemen naar 1,1 miljard euro (NCW).
€ 5,4 miljard
→ B
A
Door combinatie inzet OV-surplus, boekwaarde publieke gronden en toekomstige vastgoedwaardestijging in een laag scenario resteert: € 4,4 miljard.
B
Door combinatie inzet OV-surplus (hoog scenario), inzet surplus grondwaarde en afroming toekomstige vastgoedwaardestijging in een gunstig scenario resteert: geen tekort.
C
Door combinatie inzet OV-surplus (laag scenario), inzet surplus grondwaarde (geoptimaliseerd) en afroming toekomstige vastgoedwaardestijging in een gemengd gunstig scenario resteert: € 1,2 miljard.

Investeringen en opbrengsten van de alternatieve bekostigingsvormen



Bedragen in miljarden, netto contante waarde

Hoog scenario
Het hoge scenario gaat uit van de bovenkant van de bandbreedte en een hoog economisch groeiscenario met intensiever ruimtelijk programma.

- Tariefdifferentiatie OV hoog
- Beleggerswoning hoog
- GREX hoog
- Boekwaarde grond hoog
- OV-Baat hoog
- Investering hoog
- B&O hoog
- Cumulatief hoog

Laag scenario
In het lage scenario is uitgegaan van de onderkant van de bandbreedte van alle berekende baten, gaat daarmee in principe uit van een laag economisch groeiscenario en lager ruimtelijk programma binnen projectgebied.

- Tariefdifferentiatie OV laag
- Beleggerswoning laag
- GREX laag
- Boekwaarde grond laag
- OV-Baat laag
- Investering laag
- B&O laag
- Cumulatief laag

Huidig scenario
- Huidige situatie

ABA scenario
- ABA scenario

Investeringskosten IJmeerverbinding
De aanlegkosten van de IJmeerverbinding zijn in het MIRT-onderzoek door Witteveen+Bos geraamd op 5,3 miljard euro (inclusief btw). In het kader van de P-verkenning is dit bedrag geïndexeerd naar prijspeil 2025 en bedraagt **6,2 miljard euro** (reële waarde). Gegeven de fase waarin de plannen zich bevinden en de vele keuzes die nog gemaakt moeten worden ten aanzien van de precieze inrichting en uitwerking geldt hier nog een vrij ruime bandbreedte. Doorgaans wordt in de SSK-methodiek ten minste een bandbreedte van - 30% (4,3 miljard) en + 30% (8 miljard euro) aangehouden.

In netto contante waarde is het investeringsbedrag geraamd op 4,9 miljard euro. In dat geval bedraagt de bandbreedte van - en + 30% 3,4 tot 6,4 miljard euro.

Kosten voor beheer en onderhoud van de IJmeerverbinding
Rekening moet ook worden gehouden met de kosten voor het beheer, onderhoud en op termijn de vervanging van infrastructurele werken van de IJmeerverbinding. Deze kosten zijn eerder niet expliciet geraamd, maar voor deze verkenning ingeschat door uit te gaan van een opslag van 1% over de aanlegkosten (60 miljoen euro). Dit bedrag is structureel meegenomen in de berekeningen en netto contant gemaakt (periode 100 jaar). Dat resulteert in een aanvullende financiële opgave van **1,7 miljard euro**. Voor deze post geldt dezelfde onzekerheid als bij de aanlegkosten. Deze kan dus ook +/- 30% zijn.

IJmeerverbinding met autoweg, investeringskosten en beheer en onderhoud
In het MIRT-onderzoek Amsterdam Bay Area (ABA, 2021) zijn twee verschillende scenario's onderzocht: een IJmeerverbinding uitsluitend voor openbaar vervoer én een variant waarin de verbinding ook wordt opengesteld voor autoverkeer. De toevoeging van een autoweg leidt tot veel extra kosten. De investeringskosten nemen toe met circa **2,4 miljard euro** (prijspeil 2025). Daarnaast bedragen de jaarlijkse kosten voor beheer en onderhoud dan circa 1% van de investering (ongeveer 86 miljoen euro per jaar), wat in contante waarde neerkomt op circa **0,7 miljard euro.**

Kosten en baten IJmeerweg
Tegenover de aanvullende kosten van de 'IJmeerweg' staan geen directe financiële baten. Er zijn uiteraard wel maatschappelijke baten, die zijn in de vervoerwaardestudie en in de MKBA in het kader van het MIRT-onderzoek ABA in beeld gebracht en doorgerekend. De uitkomsten van die analyses lieten destijds zien dat er in principe weinig interactie is met het gebruik van de metro: het toevoegen van de IJmeerweg zorgt niet voor een lager gebruik van de metro. De IJmeerweg zorgt daarmee vooral voor een alternatieve route voor reizigers die hoe dan ook met de auto blijven reizen. Het gaat vooral om reizigers in de spits die de IJmeerweg als alternatieve route gebruiken in plaats van de Hollandse Brug. Dit levert wat betreft reistijd wel (maatschappelijke) baten op, maar die wegen niet op tegen de (financiële én maatschappelijke) kosten.[3]

Ten behoeve van de P-verkenning is een specifieke alternatieve bekostiging doorgerekend voor wat betreft het autoverkeer op de IJmeerweg. Het gaat om een tolheffing. Bekend vanuit buitenlandse voorbeelden in bijvoorbeeld Frankrijk (Pont de Normandie, 5,90 euro voor lichte voertuigen; 7,40 euro voor vrachtwagens/bussen), Denemarken (Grote Beltbrug, 16,25 euro per voertuig) en ook in Nederland (Blankenburgertunnel, vraagt voor lichte voertuigen 1,57 euro en voor zwaardere voertuigen 9,49 euro). We zijn in onze berekening in de basis uitgegaan van 5 euro per passage voor alle voertuigen.

Specifieke informatie over het potentiële aantal voertuigen dat gebruik maakt van de IJmeerweg is niet beschikbaar vanuit de bereikbaarheidsstudies, wel is

[3] Dit blijkt uit de MKBA ABA (2021) waarin voor het wegverkeer ook baten zijn meegenomen als gevolg van hogere accijnsinkomsten, maar tegelijkertijd ook negatieve effecten zichtbaar zijn op het gebied van verkeersveiligheid.

bekend dat door het toevoegen van de IJmeerweg in principe 13.000 voertuigen minder op de Hollandse Brug rijden (verbinding Almere/Amsterdam via de A6). We hebben dit aantal voertuigen als uitgangspunt opgenomen en opgehoogd met aanvullend lokaal gebruik en zijn gaan rekenen met 20.000 voertuigen per dag in 2050. Met behulp van kengetallen over de ontwikkeling van vervoer (WLO) en de disconteringsvoet is een totaalbedrag van de opbrengsten van tol berekend.

Bij het uitgangspunt van 100 jaar tol á 5 euro levert dit **922 miljoen euro** op. De totale kosten in deze periode á 3,1 miljard euro (2,4 miljard investering + 0,7 miljard beheer en onderhoud) kunnen hier dus niet uit gedekt worden. Om eventueel wel in 100 jaar uit de kosten te komen is een tol van **16,80 euro** nodig, maar dat houdt tegelijkertijd ook nog geen rekening met eventuele tolheffingskosten die gemaakt zouden moeten worden (aanvullende exploitatiekosten).

Verder is relevant dat geen van de betrokken publieke of private partijen zich in het kader van de P-verkenning expliciet heeft uitgesproken als drager of mede-financier van een autoverbinding c.q. kansen ziet voor een aparte kostendekkende tolheffing. Bovendien werkt de toevoeging van autoverkeer negatief door op de bekostigingsmechanismen die in deze verkenning centraal staan: het leidt tot lagere dichtheden (en/of maakt het minder mogelijk om nog verder te verdichten ten opzichte van bestaande plannen) en daarmee lagere opbrengsten uit grond- en gebiedsontwikkeling én lagere reizigersaantallen voor de metro, wat de exploitatie van het OV onder druk zet. Deze mogelijke verdringingseffecten zijn binnen de scope van deze verkenning niet kwantitatief uitgewerkt en zouden aanvullend onderzoek en gevoeligheidsanalyses vergen. Ook leidt de aanlanding in IJburg tot een niet af te handelen extra verkeersstroom. De effecten op de zogeheten intensiteit/capaciteitsverhoudingen zijn wél in de bereikbaarheidsanalyses ten tijde van ABA meegenomen en laten voor sommige gebieden een zeer grote toename van knelpunten zien.

Gegeven al deze argumenten is de variant met autoweg niet verder meegenomen in de uitwerking.

Benutten surplus OV-exploitatie

Uit diverse berekeningen in het kader van het MIRT-onderzoek van ABA en ook latere studies naar de aansluiting van de metro op het Amsterdamse metronetwerk komt naar voren dat de exploitatie op het openbaar vervoer een positief saldo laat zien. Uiteraard moeten kosten gemaakt worden om het OV te laten rijden (materieel, personeel, et cetera). Die bedragen ten minste 46 miljoen euro per jaar (MKBA ABA, 2021) en maximaal 79 miljoen euro per jaar (latere berekeningen door de VRA, 2026).[4]

Doordat het reizigerspotentieel heel groot is (afhankelijk van het ruimtelijk programma maken dagelijks 55 tot 84 duizend reizigers gebruik van de verbinding) en deze reizigers relatief veel kilometers maken, zijn ook de opbrengsten naar verwachting hoog. In een scenario waarin alleen gekeken wordt naar het gebruik van de IJmeermetro zelf, zijn de opbrengsten naar verwachting gemiddeld 120 miljoen euro per jaar (bekeken over een periode van 100 jaar na realisatie van de metro). Uit de bereikbaarheidsstudies in het kader van het MIRT-onderzoek komt naar voren dat de IJmeerverbinding ook breder in het OV-systeem effect kan hebben, doordat reizigers een extra (en zeer aantrekkelijk) alternatief hebben. Dit trekt buiten het projectgebied ook nog veel reizigers aan en leidt tot opbrengsten van gemiddeld 174 miljoen euro per jaar. Al met al resulteert dit in twee berekeningen in netto contante waarde:

- Een basisscenario met netto **916 miljoen euro** (NCW over 100 jaar) surplus aan OV-exploitatie.

[4] Bij de latere berekeningen door de VRA is nog niet bekend welke kosten hier wel en niet inzitten, mogelijk dat hierdoor dubbeltellingen optreden met de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging van de infrastructuur van de IJmeerverbinding. Dit verklaart mogelijk ook de bandbreedte in kosten.

- Een optimistisch scenario met netto **3 miljard euro** (NCW over 100 jaar) surplus aan OV-exploitatie.

Tariefdifferentiatie OV
Met de mogelijkheden om binnen het OV met tarieven te differentiëren is in Nederland reeds ervaring. Deze zijn soms expliciet in beeld, bijvoorbeeld de toeslag voor de HSL tussen Schiphol en Rotterdam, en soms meer impliciet door voor een bepaald traject waar tijdwinst gerealiseerd is, nog wel met het oorspronkelijke tarief te rekenen (waar vaak meer kilometers op gereden worden en dus een hogere prijs voor wordt gerekend).

Vanuit dit principe is voor de reizigers die gebruik gaan maken van de metro over het IJmeer een toeslag van 1 euro berekend. Daarbij is gebruik gemaakt van de prognoses over het aantal reizigers vanuit de bereikbaarheidsstudie van ABA (2021). Uit die studie volgt dat in het ruimtelijke scenario waarin 80.000 woningen worden toegevoegd aan het projectgebied ABA, er 84.000 reizigers per dag op de IJmeerverbinding reizen. Een toeslag van 1 euro levert in dat geval gemiddeld zo'n 27 miljoen euro per jaar op (rekening houdend met de ontwikkeling van het aantal reizigers door de jaren heen, kijkend naar een periode van 100 jaar). In contante waarde gaat het om een bedrag van **731 miljoen euro**.

Bij lagere ruimtelijke dichtheden en lagere aantallen woningen/arbeidsplaatsen neemt de opbrengstpotentie af. De bereikbaarheidsstudie rekent bijvoorbeeld ook met het toevoegen van 35 duizend woningen, dan zijn er nog 55 duizend reizigers die per dag gebruik maken van de IJmeerverbinding. In dat geval is de opbrengst van 1 euro toeslag zo'n 18 miljoen euro per jaar en in contante waarde over een periode van 100 jaar 478 miljoen euro.

Inzet van boekwaarden publieke gronden
De boekwaarde van publieke gronden vormt een voorname kostenpost binnen de businesscase van ABA (2021) als te dekken inbrengwaarde in de grondexploitaties. Deze boekwaarde zou als extra bijdrage kunnen worden ingebracht (naar het voorbeeld in Ørestad in Denemarken, waar de grond om niet ingebracht werd). In dat geval zou de grondexploitatie van ABA 660 miljoen euro positiever uitpakken. Een dergelijke bijdrage gaat in tegen de huidige financiële spelregels die bij Rijk en gemeente worden gehanteerd.

Daar staat dan tegenover dat het afboeken van een boekwaarde mogelijk niet gepaard hoeft te gaan met een directe financiële *cash out* en enkel een administratieve handeling betreft. De onderkant van het potentieel aan opbrengsten is ingeschat op 0 euro, mocht het verlagen van de inbrengwaarde te veel obstakels kennen.[5]

Benutten grondwaardestijging
Een hoogwaardige OV-verbinding tussen Almere en Amsterdam heeft effecten op de grondwaarde door 1) een grondwaardestijging doordat de grond een andere bouwbestemming krijgt en 2) doordat de goede bereikbaarheid van een metro ook een hogere marktwaarde heeft. Uit de businesscase van ABA (Fakton, 2021) is de impact gekwantificeerd voor circa 100 duizend woningen en 40.000 arbeidsplaatsen, die mede als gevolg van de IJmeerverbinding kunnen worden

[5] In de berekeningen van de grondopbrengsten van ABA is rekening gehouden met de boekwaarde van gronden als extra kosten in de grondexploitatie. Omdat input van de gemeente Amsterdam en het RVB ontbrak is destijds voor de betreffende grondexploitaties een inbrengwaarde of boekwaarde gehanteerd van 30 euro per m^2. Mocht het bedrag van de boekwaarde hoger zijn geweest, dan heeft dat als effect op de basisberekening van de grondexploitaties dat dit saldo naar beneden gaat of omhoog als de boekwaarde lager is.

ontwikkeld. In het kort is het saldo op de extra grondexploitatie (GREX) opbrengsten **2,4 miljard euro positief** (contante waarde).[6]

In deze P-verkenning is nader (globaal) onderzoek gedaan naar de bandbreedte van de businesscase op basis van interventies die uit buitenlandse voorbeelden en input van de private partijen naar voren komen als kansrijk. De bovenkant van de bandbreedte is dan **3,85 miljard euro**. Dat is het gevolg van:

- De parkeernorm binnen het projectgebied ABA met 0,3 te verlagen door een andere modal split als gevolg van de metrolijn. Dit zorgt voor een verlaging van het aantal parkeerplekken en de kosten voor aanleg daarvan. En het levert meer ruimte op voor woningbouw. De businesscase wordt hierdoor circa 450 miljoen euro positiever.
- 20% extra verdichting in het projectgebied. Een scenario dat realistisch wordt gezien met een zeer hoogwaardig OV-systeem in de regio. In dat geval kunnen 20 duizend extra woningen worden gerealiseerd gedurende de exploitatietermijn van de metro. De grondopbrengsten kunnen hierdoor met circa 1 miljard euro stijgen.

Er is ook te beragumenteren dat door hoge bouwkosten en de betaalbaarheidseisen het saldo van de grondwaardestijging nihil is. Dat vraagt een andere gevoeligheidsanalyse die voorbij de huidige momentopname gaat, recht doet aan de tijdshorizon van de IJmeerverbinding, én gebaseerd is op inzicht in de huidige grondexploitaties. Dat was geen onderdeel van dit onderzoek en is voor het vervolg wel noodzakelijk.

Afroming toekomstige vastgoedwaardestijging

Uit de buitenlandse voorbeelden en in gesprek met beleggers is de mogelijkheid naar voren gekomen om waardestijging van het vastgoed binnen het projectgebied van ABA in de toekomst af te romen. Dit vraagt om afspraken met de markt (private bekostiging) of een extra (baat)belasting na oplevering van de IJmeerverbinding. Bij voorkeur vindt deze incassering plaats na een periode waarin de waardestijgingen ook zichtbaar en waarschijnlijk is (bijvoorbeeld 10 jaar na ingebruikneming). Om dit principe door te rekenen is uitgegaan van een waardestijging van het vastgoed van beleggerswoningen (40% van het ruimtelijk programma binnen het projectgebied ABA, en dus 40.000 woningen[7]) na 20 jaar en een incassering van deze waardestijging 10 jaar later. Daarbij is gerekend met de volgende aannames:

- Een waardestijging van 5% (bovenop inflatie) en een afroming van 50% van deze (additionele) waardestijging. In dat geval wordt een (netto contante) financiële bijdrage verwacht van circa **0,5 miljard euro**.
- Een waardestijging van 10% (bovenop inflatie) en een afroming van 50% van deze (additionele) waardestijging. In dat geval wordt een (netto contante) financiële bijdrage verwacht van circa **1,1 miljard euro**.

Deze waardestijging kan ook worden geïnd bij koopwoningen of bij uitponding van sociale huurwoningen. Deze twee mogelijkheden zijn nu niet meegenomen. De eerste omdat dit gepaard gaat met verkoopbeperkende voorwaarden die effect kunnen hebben op de verkoopprijs en daarmee op de grondopbrengsten. Een aanvullende gevoeligheidsanalyse zou dan nodig zijn. De laatste omdat het een beleidsmatige discussie betreft over de wenselijkheid van het uitponden van sociale huurwoningen.

Opslag loonsommen

Een interessante vorm van alternatieve bekostiging is een bijdrage vanuit de werkgevers die gevestigd zijn in het gebied waar de metro invloed op de mate van bereikbaarheid heeft. Dit naar analogie van de Ile-de-France in Parijs. Hier wordt het OV-systeem deels gefinancieerd via de Versement Mobilité; een verplichte werkgeversheffing op de loonsom voor bedrijven met meer dan tien werknemers. Het gaat om een heffing die verschilt al naar gelang stedelijke dichtheid en kan

[6] Het is van belang om op dit punt te noteren dat vanuit Almere 2.0 parallel onderzoek plaatsvindt naar het actualiseren van verschillende onderdelen uit de ABA-studie. Zo wordt in een integrale businesscase onder andere onderzoek gedaan naar het herijken van de eerdere businesscase uit 2021. De informatie vanuit deze trajecten was nog niet voorhanden bij het uitwerken van de P-verkenning.

[7] Dit was thans ten tijde van het MIRT-onderzoek ABA het uitgangspunt.

oplopen tot 3,2%. Op basis van het aantal werknemers in Almere (in het hoge scenario) en de helft van het aantal toe te voegen werkplekken in het ABA-gebied levert 3,2% van de loonsom iets meer dan 90 miljoen euro aan 'baatbelasting' op. Dit bedrag is in contante waarde over een periode van 60 jaar **2,4 miljard euro**.

Deze vorm van bekostiging is verder niet meegenomen. Het belangrijkste argument daarvoor is dat het op dit moment veel relevanter is om werkgelegenheid in Almere te stimuleren dan te belasten. Desalnietemin als wordt gekeken naar bijvoorbeeld de bijdrage van ASML in Eindhoven, biedt een dergelijke strategie niet alleen financieel, maar ook in commitment een wenkend perspectief voor de ontwikkelingen in de Oostflank van de MRA.

4. Gesprekken met stakeholders en deskundigen (niet zijnde publieke partijen)

Inleiding
Dit hoofdstuk vat de belangrijkste inzichten samen uit gesprekken met experts, stakeholders en financiers over de ontwikkeling en bekostiging van de IJmeerverbinding. De diverse input van deze partijen biedt waardevolle aanvullingen op de technische en beleidsmatige analyses, waardoor een breed spectrum aan standpunten en oplossingen zichtbaar wordt. Daarbij wordt duidelijk dat het succes van de IJmeerverbinding afhangt van het vermogen om coalities te smeden, een wervend en verbindend verhaal neer te zetten en de logica van publieke en private investeringen slim te combineren.

Banken:

- Rente bij de bank is hoger dan wanneer het Rijk financiert, ook is de projecttermijn beperkt (max 30 jaar).
- Voorbeelden over de grens zijn waar banken concurrerend financieren zijn wel te vinden (onder andere in Australië).
- Bij Europese tenders verliezen Nederlandse banken van Japanse en Duitse banken, omdat zij met lagere interne kosten werken.
- De investeringsrisico's verbonden aan de IJmeerverbinding worden als aanzienlijk beschouwd. Hierdoor is het minder aantrekkelijk om financiering aan te trekken via de kapitaalmarkt: hogere risico's resulteren in een verhoogde prijs voor het benodigde kapitaal (vertaalt zich bijvoorbeeld in een hogere rente).
- Banken hebben wel kennis over het structureren van leningen en fondsen om zo de mogelijkheden van verschillende partijen (beleggers, overheden en privaat geld) aan elkaar te koppelen en risicoafdekking goed te organiseren.

Beleggers/ontwikkelaars:

- Beleggers als pensioenfonds zijn niet de partij om te financieren. Dan gelden de benodigde pensioenrendementen als leidend.
- Beleggers als investeerder in huurwoningen sluit goed aan bij buitenlandse voorbeelden.
- Almere is buitengewoon interessant voor beleggershuurwoningen, door de goede prijs-kwaliteitverhouding. Huurders zijn ook tevreden.
- Pas als er perspectief is op de aanleg van OV-infrastructuur kan de markt het surplus van waardestijging inrekenen.
- Overduidelijk is dat het aanleggen van een OV-lijn investeringen uitlokt en waardestijging genereert.
- Er is een ander perspectief nodig op de bekostiging. Niet om kosten te dekken, maar om opbrengsten te genereren.
- Beleggers/ontwikkelaars zien kansen voor verdere verdichting.
- De pensioenfondsen zijn wel beducht voor imagoschade. Dat vraagt om heldere structurering van verantwoordelijkheden en risico's.

Werkgevers:

- Urgentie voor toevoegen betaalbare woningen op redelijke reisafstand.
- Tekort aan betaalbare werkruimtes, met name voor de maakindustrie in de MRA.
- Schiphol, KLM en AMC hebben veel werknemers die wonen in Almere; zij hebben baat bij een betere bereikbaarheid via OV (ook 's nachts en 's ochtends vroeg).
- Er is geen cultuur in de MRA om gezamenlijk te investeren in bereikbaarheid. Wel steunen de platforms de urgentie.
- Bespreekbaar is sturing via inzet reiskostenvergoeding.

Ov-bedrijven:

- Belangrijke tegenpendel met Almere organiseren door te investeren in stedelijkheid, onderwijs, cultuur en bedrijfshuisvesting (van satelliet-kantoren).
- Sturing relevant op verdichten, kwaliteit stedelijk milieu rond stations en mobiliteitsbeleid.

Klankbordgroep:

- Denk in coalities en allianties.
- Een inspirerend en samenbindend verhaal is vereist; richt je niet op het nulscenario, maar benadruk vanzelfsprekend de noodzaak van de schaalsprong in de MRA en specifiek in Almere.
- De dichtheden kunnen verder omhoog, alleen niet bij afhankelijkheid Almeerse koopmarkt.
- Positieve OV-inkomsten op enkele lijnen in stedelijke gebieden is herkenbaar.
- Publieke partijen moeten zekerheden bieden op lange termijn voor private investeerders.
- Private investeerders kunnen commerciële zaken beter, maar nemen geen publieke risico's over.
- Neem de Japanse aanpak als inspiratie (TOD): combineer OV-exploitatie, gebiedsontwikkeling en vastgoedexploitatie.

5. Mutual Gains voor verschillende stakeholders

Eén van de ambities van de P-verkenning was het laten ontstaan van een nieuwe dynamiek en energie. Het werken volgens het principe van *Mutual Gains* geeft betrokken partijen inzicht wat ze in potentie te winnen hebben. Voor de P-verkenning is daarom – op basis van gesprekken, eerdere rapporten en expert judgement – in beeld gebracht welk belang of profijt elke partij zou kunnen hebben bij de IJmeerverbinding.

Hoewel die belangen niet voor iedereen hetzelfde zijn, kan wel beweging ontstaan. Door de gezamenlijke ambitie te richten op wat partijen bindt én op wat zij individueel kunnen winnen, ontstaat eigenaarschap. Waar sprake is van concreet belang of aantoonbaar profijt, groeit ook de bereidheid om mee te investeren of financieel bij te dragen aan het realiseren van de gezamenlijke opgave.

Partij	Meerwaarde
Gemeente Almere	• Schaalsprong naar 5e/6e stad van Nederland • IJmeerverbinding als katalysator voor TOD (Transport Oriented Development) • Mogelijkheid tot hogere dichtheden en metropolitaan woon-werkmilieu • Groei arbeidsplaatsen, culturele voorzieningen, versterking economie en betere bereikbaarheid. Dit wordt gedragen door groei inwoneraantal, forenzen en bezoekers • Verdichtingsoptimalisaties voor betere woningmarktbalans • Langetermijnontwikkeling (60-100 jaar) met herontwikkelingskansen • Aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven, onderwijs en cultuur
Gemeente Amsterdam	• Doorbraak voor bekostiging andere OV-projecten (Noord-Zuidlijn, het sluiten van de Kleine Ring) • Verbeterde netwerkkwaliteit met welvaartseffecten • Verdichtingsruimte in Diemen en IJburg • Afvangen van woningmarkt- en werkgelegenheidsdruk • Betere verstedelijkingskansen en economische groei • Druk op Amsterdamse woningmarkt en economisch vestigingsklimaat kan gedeeltelijk door Almere opgevangen worden
Provincie Flevoland	• Dominosteen voor verstedelijking in balans • Aantrekkingskracht voor nieuwe groeisectoren (bijvoorbeeld defensie en luchtvaart) • Betere verbindingen met Zuid-As en Science Park • Meer woningbouwcapaciteit en ruimte voor economische groei

Partij	Meerwaarde
Ministerie BZK	• Invulling woningbouwopgave in Metropoolregio Amsterdam (MRA) • Ruimtelijke ontwikkeling Utrecht-Amsterdam-Almere • Kansen voor Rijksvastgoedbedrijf (waarde vangen via erfpacht of andere verkoopvoorwaarden grond) • Langetermijnbelangen borgen en maatschappelijke baten realiseren • Inzet toekomstige waardesprongen voor bekostiging
Ministerie I&W	• Alternatieve bekostigingsmogelijkheden, waarbij investeringen (gedeeltelijk) terugbetaald worden • Doorbraak voor infrastructurele investeringen en daardoor weer ruimte voor ambitie op nieuwe netwerk, naast beheer en onderhoud • Zakelijker samenwerkingsmodel met andere overheden
Ministerie Financiën/ Economische Zaken	• Geen effect op staatsschuld, innovatieve financiering • Economische groei en extra belastinginkomsten • Aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijfsleven (Wennink)
Bedrijfsleven	• Betere bereikbaarheid en grotere pool potentiële werknemers (bijvoorbeeld Schiphol of AMC als grote werkgevers in de regio) • Verbeterd vestigingsklimaat in Almere • Win-winrelatie met stedelijke ontwikkeling • Mogelijkheid tot input in stedelijke keuzes
Vastgoedbeleggers	• Aantrekkelijke, stabiele en groeiende woningmarkt • Lagere bouwkosten, hogere kwaliteit en rendement • Toekomstige waardesprong door komst IJmeerverbinding • Inrekenen meerwaarde bij grond en uitponden • Mogelijkheid tot stabiele lange termijn door afspraken over waardedeling en grondprijzen
Inwoners Almere	• Meer voorzieningen, betere bereikbaarheid • Groter en gevarieerder woningaanbod • Aantrekkelijkere stad (cultuur, werkgelegenheid, onderwijs) • Mogelijk hogere woningprijzen en dichtheden • Deelname aan waardesprong, maar ook risico's voor betaalbaarheid
NS	• Mogelijke afname druk op spoornetwerk • Verbeterde netwerkkwaliteit en openbaar vervoergebruik • Betere tegenspits en groei OV-gebruik
Financiers	• Mogelijke rol in Publieke financieringsconstructies
Bouwsector	• Veel werk voor bouwsector (wonen, kantoren, aanleg railinfra, stations et cetera)

6. De redeneerlijn/een verbindend narratief

De IJmeerverbinding is meer dan een metroverbinding: het verenigt de belangen van alle betrokken partijen in een gezamenlijke ambitie voor de toekomst van de regio; een duurzame, economisch sterke en leefbare metropool waar wonen, werken en voorzieningen in balans zijn.

In de metropoolregio Amsterdam zijn er meervoudige belangen voor een volwaardige meerkernige groei, ondersteund door nieuwe infrastructuur. Het versterkt de vitaliteit van Almere en Flevoland, en geeft aanleiding en draagvlak om te investeren in economische kracht, culturele uitstraling en voorzieningenniveau. Amsterdam heeft baat bij deze ontwikkeling, want de groei van Almere als economisch- en wooncentrum verlicht de druk op de eigen, verzadigde woningmarkt en krappe arbeidsmarkt. Voor het Rijk past de meervoudige ontwikkeling in de ambities van de Nota Ruimte, zowel in de ruimtelijk economische ontwikkeling op de lijn Utrecht – Amsterdam Zuidoost (Arenagebied en Bijlmer) – Almere als dat het een randvoorwaarde is om in een polder waar nog veel ruimte is ook veel woningbouw te realiseren. Voor het bedrijfsleven biedt de duurzame meerkernigheid een investering in een bereikbare nieuwe economische biotoop, met ook een interessant arbeidspotentieel. Almere kan uitgroeien tot een aantrekkelijke locatie voor nieuwe economische sectoren, zoals defensie of hightech, mede dankzij de goede verbindingen met kenniscentra als Science Park en Luchthaven Lelystad.

Een gefaseerde realisatie maakt het mogelijk om stapsgewijs de investeringen op te bouwen. In de eerste fase ontstaan directe baten in het OV-systeem, omdat de netwerkkwaliteit aan de Amsterdamse kant toeneemt (IJburg). In Almere zullen de baten later ontstaan, samen met gebiedsontwikkeling in Almere, in het bijzonder Pampus.

Het investeren in Transport Oriented Development (TOD) – hoge dichtheid rondom metrostations, gemengd wonen en werken, en een rijk aanbod aan voorzieningen – is de investering in een metropolitaan milieu dat aantrekkelijk is voor zowel bewoners als bedrijven. Doordat in het perspectief te zien van een periode van 50 tot 100 jaar wordt de afhankelijkheid van de huidige marktvraag minder en kan in de traditie van het bouwen in de Flevopolder ook nagedacht worden over investeringsstrategieën die op andere manieren of later rendement opleveren. Beleggers in vastgoed zijn daarmee interessante partners. Zij zijn op korte termijn minder afhankelijk van de dynamiek van de koopmarkt en door hun langetermijnperspectief goed in staat te investeren in waardecreatie op termijn. Met beleggers zijn goede afspraken te maken om toekomstige waardestijgingen mee te nemen in hun businessmodel of door afspraken te maken over lagere grondprijzen nu in ruil voor een deel van de meerwaarde bij verhuur of verkoop. Het inzicht dat de aanleg van de IJmeerverbinding ook grote impact kan hebben op reizigersaantallen op het totale net en dat er een relatie ligt tussen hoge dichtheden en rendement op de OV-investering maakt het ook extra interessant om verstedelijking en gebruik OV in samenhang te ontwikkelen.

Een alternatieve bekostigingsstrategie voor de IJmeerverbinding zou ook een doorbraak zijn in de huidige bekostigingssystematiek. Nu is er binnen het Mobiliteitsfonds nauwelijks ruimte voor nieuwe infrastructuurprojecten en is de vereiste dekkingsgraad van 75%, om door te kunnen naar een volgende fase in het MIRT, ver uit zicht. Een alternatieve bekostigingsmethodiek doorbreekt deze patstelling. Dat is interessant voor de BV Nederland, het Rijk, en Almere, maar kan ook voor Amsterdam en OV-partijen een doorbraak betekenen in de financiering van andere cruciale projecten, zoals de Noord-Zuidlijn of het sluiten van de kleine ring. Het is ook een manier om de bewezen positieve effecten van investeringen te incasseren (zie de CPB-onderzoeken naar de effecten op de vastgoedwaarde van respectievelijk een trein- en autotunnel in Delft en Maastricht).

Dat een groot deel van de grond langs de IJmeerverbinding in publieke handen is, maakt dat het hier mogelijk is om via erfpacht of andere bepalingen de waardestijging te incasseren.

De businesscase, waarbij de dekking grotendeels komt uit baten in de toekomst, vraagt om voorfinanciering. De kansrijkheid van de alternatieve bekostigingsstrategie neemt enorm toe als de financiering (deels) mogelijk is via het benutten van de mogelijkheden om als (Rijks-)overheid goedkoop geld aan te trekken.

De insteek van de P-verkenning is daarmee dat samenwerking tussen overheid, markt en bedrijfsleven kansrijk is door elke partij uit te dagen op de eigen kracht en het eigen ondernemerschap.

Unieke situatie
De IJmeerverbinding is meer dan een infrastructuurproject. Het is een investering die een langjarige verstedelijkingsopgave mogelijk maakt en een impuls geeft aan de Oosftlank van de MRA. Almere is een jonge stad met een grote woningbouwopgave, een relatief eenzijdige pendelstructuur en een OV-aanbod richting Amsterdam dat nog niet past bij de schaalambitie.

De IJmeerverbinding staat al decennia op de bestuurlijke agenda en het is een grote wens om deze impasse te doorbreken, omdat een 'hangend' besluit de ontwikkeling niet focust. De kosten voor de IJmeerverbinding zijn een heet hangijzer, zeker gezien de veelheid van nationale ambities die op het Mobiliteitsfonds rusten.

De situatie in Almere, waar de ruimte minder schaars is, en in de invloedsfeer van de economisch sterke metropool Amsterdam ligt, biedt in Nederland een unieke situatie om op een andere manier te bekostigen. In deze context ontstaat een kansrijke alternatieve bekostigingslogica. Daarbij komt dat veel sturingsmogelijkheden publiek zijn; grondposities zijn in belangrijke mate publiek, en de OV-exploitatie bevindt zich in het publieke domein. De meest directe private component is de vastgoedexploitatie.

Focus van privaat naar semipubliek
Gedurende het traject van de P-verkenning is de vraag verschoven van 'Kan de markt de IJmeerverbinding financieren?' naar 'Hoe organiseren we dat baathebbersstromen en publieke financieringskracht elkaar versterken?' Dat komt doordat de meest succesvolle mechanismen uit het buitenland die voor de Almeerse situatie zijn doorgerekend, vooral in de semipublieke domeinen neerslaan. De private opties kunnen zich later in het proces aandienen, als werkgevers een dragende rol kunnen spelen. De markt inzetten voor bekostiging leidt tot randvoorwaarden als rendementen en kosten voor risico's.

Alternatieve bekostigingslogica
In deze redeneerlijn vergroten overheden hun impact, door hun vermogen om relatief goedkoop en langjarig financieren te benutten, terwijl regio en betrokken partijen afspraken maken over terugbetaling uit baten die door de IJmeerverbinding worden ontsloten. Daarmee ontstaat mogelijk een doorbraak in de klassieke bekostigingsmethode vanuit het Mobiliteitsfonds. Het voorstel is om te investeren op basis van een langjarige terugbetaallogica door baathebbers (publiek én semipubliek), met ruimte om opbrengsten te optimaliseren vanuit gezamenlijk opdrachtgeverschap.

Bandbreedte en toewerken naar de bovenkant
Het overzicht van de kosten en baten (zie hoofdstuk 3) kent een flinke bandbreedte. Dat komt door het werken met verschillende scenario's, gebaseerd op economische welvaart, maar ook door de verschillende inzichten op het gebied van reizigersaantallen en uitgangspunten met betrekking tot het woningbouwprogramma. Naast de exogene impact van economische ontwikkeling uit het hoge en lage scenario, is het mogelijk om **te sturen op hogere baten** met een aantrekkelijk, doordacht, en ruimtelijk programma.

Door te investeren in een dubbelzijdige pendelstructuur, het versterken van de stedelijke kwaliteit en het realiseren van een aantrekkelijk hoogstedelijk milieu met ruimte voor cultuur, groen en leefbaarheid, kunnen de baten van stedelijke ontwikkeling verder richting de bovenkant van de bandbreedte groeien. Het ontwikkelen van voorzieningen, onderwijsinstellingen en meer arbeidsplaatsen rondom OV-knooppunten zorgt voor een levendige en toekomstbestendige stad. Daarbij is het essentieel goed te sturen op een prettige en duurzame leefomgeving, zodat Almere niet alleen economisch groeit, maar ook aantrekkelijk blijft voor bewoners en bedrijven. Door samen op te trekken vanuit grondposities, het OV-systeem en werkgevers, kunnen de opbrengsten van een goede stedelijke ontwikkeling optimaal worden benut en zo bijdragen aan het realiseren van het meest gunstige scenario binnen de bandbreedte.

Brugverbinding
Hoewel dit niet expliciet is gemaakt in het ABA-onderzoek, is te veronderstellen dat de IJmeerverbindingsvariant mét autoverkeer zal leiden tot een hogere parkeernorm in het gebied. Dat vraagt extra ruimte voor parkeerplaatsen, waardoor er minder ruimte is voor gebiedsontwikkeling (woningbouw en economie). Het is aannemelijk dat het ruimtelijk programma zich dan in lagere dichtheden ontwikkelt rond de OV-knooppunten. Uiteindelijk zal dit programma in potentie ook leiden tot minder OV-reizigers. Minder woningen en arbeidsplaatsen rondom haltes betekent lagere grondopbrengsten (GREX) én een lager exploitatieresultaat van het OV-systeem. In combinatie resulteert dit in een structureel lagere potentiële dekking van de IJmeerverbinding, terwijl de aanlegkosten juist hoger liggen. Deze effecten zijn niet doorgerekend in dit onderzoek.

7. Slotsom P-verkenning IJmeerverbinding

Alternatieve bekostiging
De P-verkenning laat zien dat de komst van de IJmeerverbinding voor veel partijen (potentiële) baten kan opleveren. De verkenning heeft gezorgd voor een positievere grondhouding door de inspiratie uit het buitenland en het opzoeken van de rek in het denken over bekostiging en financiering.

Uiteraard is het belangrijk onder ogen te zien dat er nog veel onzekerheden zijn en dat deze niet op korte termijn zullen verdwijnen. Sterker nog, het vraagt om expliciete sturing om de bekostigingsmogelijkheden te realiseren. Het dichter bij elkaar brengen van de kosten (investeringen) en de baten (rendementen) is niet alleen een bekostigings- en financieringsvraagstuk, maar ook een organisatievraagstuk.

Om de baten überhaupt te kunnen verzilveren is het nodig een **forse voorinvestering** te doen om de IJmeerverbinding te realiseren. Zoals zo vaak 'gaat de kost voor de baat uit'. De verbeterde bereikbaarheid en verbinding naar Amsterdam en Almere maakt een ruimtelijk-economische groei mogelijk, waardoor op termijn, naast de publieke baten uit OV en grond, ook private en commerciële baten te genereren zijn. De baten die ontstaan, ontstaan op verschillende plekken en in verschillende sectoren.

Voor de volgende stap is het advies om niet te streven naar één eenduidige rekensom, maar varianten te onderzoeken inclusief optimalisaties en bekostigingsmogelijkheden.

Fasering
Een gefaseerde realisatie van het project is mogelijk; ook in relatie tot de (alternatieve) bekostiging van de IJmeerverbinding. In dat geval ontstaan er directe baten vanuit het OV-systeem. Het netwerk wordt versterkt, met name in Amsterdam, waar IJburg profiteert van een sterk verbeterde bereikbaarheid én daar ook nieuwe woongebieden ontsloten kunnen worden (wat een positief effect heeft op de grond- en vastgoedwaarde). In Almere zijn de grondopbrengsten en waardestijging van grond- en vastgoed over een langere periode relevant. Die worden daar met name bepaald door de definitieve invulling van de gebiedsontwikkeling in Almere en Pampus. Deze is in grote mate afhankelijk van de komst van de IJmeerverbinding op het moment dat de HOV-verbinding niet meer voldoet.

Financiering
De P-verkenning had uitdrukkelijk niet de opdracht om te kijken naar financieringsmogelijkheden. Dit is een belangrijk onderwerp voor het vervolg. De financieringsvraag komt namelijk wel in beeld op het moment dat de inkomsten voor een groot deel in de toekomst liggen. Het is relevant om in het vervolg te verkennen wat de (on)mogelijkheden zijn van een 100-jarige staatsfinanciering[8] van de infrastructuur en welke jaarlijkse dekking dan moet worden gegarandeerd. Als de aanleg van de metro 6,2 miljard kost en het jaarlijkse bedrag voor rente en aflossing 3% is, dan moet 186 miljoen per jaar worden gedekt. Dat bedrag kan lager worden door eenmalige bijdragen aan de voorkant (door bijvoorbeeld afdracht van de waardestijging van grond) en hoger bij hoger uitvallende bouwkosten.

[8] In het VK worden dergelijke langdurige leningen wel toegepast, zoals bij het Royal Albert Dock in Liverpool. In de gesprekken met Nederlandse financiers wordt de termijn van 30 jaar als uiterste termijn genoemd.

Samenvattend advies op de organisatie van de alternatieve bekostiging IJmeerverbinding

Maak een ontwikkel- en exploitatieconsortium voor de IJmeerverbinding en de gebiedsontwikkelingen die daarmee samenhangen. Dat zijn partijen die sturen op het maximaliseren van grondopbrengsten, waardestijging van vastgoed en de exploitatie van het metrosysteem (dit consortium kan bestaan uit overheden, OV-bedrijven, grote werkgevers, investeerders, et cetera). Bij het samenstellen van een dergelijk consortium is het van belang de prikkels zo te zetten dat investeringskosten en baten van de investering bij elkaar komen.

Met het laatste wordt gedoeld op dat het rendement van het consortium zich richt op de samenhang tussen het maximaliseren van OV-opbrengsten en grondopbrengsten en waardeontwikkeling van vastgoed. In de huidige praktijk zijn betrokken organisaties gericht op het afdragen van geld voor de exploitatie van onrendabele OV-lijnen, onrendabele grondexploitaties of budgetbewaking binnen publieke doelen. Bij het richten van het consortium op het maximaliseren van opbrengsten kan betrokkenheid van markpartijen een goede impuls geven.

Enkele aandachtspunten die illustreren dat de huidige prikkels mogelijk niet optimaal bijdragen aan het gewenste resultaat:

- De verantwoordelijkheden van betrokken partijen goed doordenken. De bestaande financiële systematieken zijn niet altijd zo ingericht dat de baten van een investering terugkomen bij de investeerder.
- Baten worden nu gebruikt voor andere beleidsrelevante doelen, zoals de afdekking van onrendabele lijnen. Als de geldstromen directer gemaakt worden, dan is het belangrijk om nieuwe bronnen te zoeken.
- Grootschalige programma's worden aangestuurd op budgetbewaking binnen publieke doelen, niet op maximale opbrengst.

Het consortium stuurt op:

Organisatorisch:

a) De afspraken over de besteding van grondopbrengsten tussen ministerie van Financiën en RVB, tussen Rijk en de gemeente Almere en binnen de gemeenten Amsterdam en Almere. De gemeente Diemen draagt bij via de normale planbekostiging.
b) Het ontvlechten van de afhankelijkheid van het OV-net in Amsterdam van de metro-opbrengsten, waardoor een duidelijke prikkel in het consortium ontstaat.
c) Duidelijke en eenduidige sturing op grondopbrengsten, waardesprongen en OV-opbrengsten.
d) Een selectie van beleggers die het consortium versterken, met als doel de waardestijging op termijn te maximaliseren. Op korte termijn de bouw van het aantal woningen te vergroten (en daarmee de bezettingsgraad van het OV te versterken) en het marktperspectief in het consortium in te brengen.
e) Een groeimodel om het bedrijfsleven in een volgende fase te betrekken vanuit het gemeenschappelijk belang om zowel de economische groei van Almere te stimuleren als de tegenspits te organiseren.

Wet- en regelgeving benutten of aanscherpen:

f) Instrumenten om toekomstige waardestijging af te romen bijvoorbeeld via bijzondere erfpachtvoorwaarden of andere aan verkoop gekoppelde voorwaarden.

Ruimtelijk-financiële optimalisaties:

g) Verdichtingsmogelijkheden langs de IJmeerverbinding, ook in scenario's waarbij deze 50 tot 100 jaar vooruitkijken.
h) Het maximaal aanboren van het potentieel aan reizigers voor het gehele metronet.
i) In het verlengde hiervan het stimuleren van een andere modal split, c.q. het verminderen van het autogebruik, ook met inzet van de middelen die

ontstaan door hogere grondopbrengsten, meer woningen en een verbetering van het gebruik van het OV-systeem.

Een dergelijk consortium heeft nodig dat het in een langjarige en stabiele bestuurlijk-financiële context kan bestaan. Dit in combinatie met een financieringsfaciliteit door het Rijk die het maximum zoekt in een langdurige lening en lage rente.

Ook vraagt het om het oplossen van een aantal vraagstukken die gaan over:

- De relatie met staatsschuld of het EU-saldo.
- De risicoverdeling tussen Rijksoverheid, ministeries en ontwikkelcombinaties in relatie tot te betalen rente en afschrijving uit onzekere opbrengsten.
- Mogelijkheden om bij aanvang met garanties of eenmalige bijdragen het te lenen bedrag te verminderen.
- De mogelijkheden van het Rijk de participatie in deelnemingen op wettelijke basis te regelen, inclusief bijbehorende lage financieringspercentages en de verdeling van risico's.

Bijlage A. Verdieping op berekeningen

Deze bijlage gaat in op de onderliggende berekeningen die ten grondslag liggen aan onderstaande tabel die is opgenomen in hoofdstuk 3:

		Kosten*	
Kosten	**Laag**	**Basis**	**Hoog**
Investeringskosten IJmeerverbinding	-€ 3.425	-€ 4.892	-€ 6.360
Kosten beheer, onderhoud en vervanging infrastructuur**	-€ 1.167	-€ 1.667	-€ 2.167
Extra kosten autoweg IJmeerverbinding	-€ 1.684	-€ 2.405	-€ 3.127
Extra kosten beheer, onderhoud en vervanging infrastructuur**	-€ 488	-€ 697	-€ 907
		Baten*	
Alternatieve bekostigingsmethode	**Laag**	**Gemiddeld**	**Hoog**
Surplus OV-exploitatie**	€ 916	€ 1.967	€ 3.017
Tariefdifferentiatie OV (opslag OV-ticket)	€ 478	€ 626	€ 731
Boekwaarde publieke gronden	-	€ 331	€ 662
Grondwaardestijging	€ 2.400	€ 3.125	€ 3.850
Afroming vastgoedwaardestijging**	€ 539	€ 808	€ 1.077
Aanvullende belasting op loonsommen	€ 598	€ 1.195	€ 2.391

ABA 2021 als basisinformatie

In (grofweg) de periode 2019-2022 is onderzoek gedaan naar de effecten van de IJmeerverbinding. Het gaat om een verkenning van de potentie van de IJmeerverbinding en het ruimtelijk programma in 2020 om te komen tot een startbeslissing voor een MIRT-onderzoek. Dat MIRT-onderzoek is er in 2021 gekomen en in dat kader zijn bereikbaarheidsstudies en verschillende effectanalyses uitgevoerd. Ná het MIRT-onderzoek heeft nog vervolgonderzoek plaatsgevonden naar de aansluiting van de IJmeerverbinding op het Amsterdamse metrosysteem. In de P-verkenning wordt gerefereerd aan de uitkomsten van de bereikbaarheidsstudies en exploitatieberekeningen die in het kader van het MIRT-onderzoek in 2021 hebben plaatsgevonden en de latere analyse die daar door de VRA in 2022 op heeft plaatsgevonden. De P-verkenning omvatte niet de opdracht om de berekeningen te herijken of te valideren. De gegevens zijn kortweg geëxtrapoleerd. Alleen voor het surplus van de OV-exploitatie is een korte verdiepingsslag gemaakt.

Disconteringstermijn

In de berekeningen zijn lange disconteringstermijnen toegepast. Zo sluit het contant maken van kosten en opbrengsten over een periode van 100 jaar aan bij de afschrijvingstermijn van infrastructuur. Er kan ook gerekend worden met 30 jaar opbrengsten, zoals bijvoorbeeld bij de Westerscheldetunnel is gedaan. Bij vastgoed is 60 jaar een gangbare en overzienbare termijn. Referenties voor dergelijke afschrijvingstermijnen zijn woningbouwprojecten van woningcorporaties die worden doorgerekend op een termijn van 50 jaar. Tegelijkertijd zijn er ook voorbeelden van havenbekkens in het Verenigd Koninkrijk met een afschrijvingstermijnen van 250 jaar. In het buitenlandse voorbeeld uit Japan is sprake van een concessie van 44 jaar. Met andere woorden; hierin zijn nog keuzes te maken die samenhangen met de garanties die partijen willen afgeven over toekomstige opbrengsten.

Investeringskosten IJmeerverbinding

De aanlegkosten van de IJmeerverbinding zijn in het MIRT-onderzoek door Witteveen+Bos geraamd op 5,3 miljard euro (reële waarden, inclusief btw en verwervingskosten voor grond die nodig zijn om de verbinding te realiseren). In het kader van de P-verkenning is dit bedrag geïndexeerd naar prijspeil 2025 en bedraagt 6,2 miljard euro. De kostenramingen hadden prijspeil 2021. In de P-verkenning is rekening gehouden met een jaarlijkse stijging van de kosten van 2% door inflatie. Aanvullend daarop zijn voor de periode 2022-2025 de kosten opgehoogd met de daadwerkelijk gestegen bouwkosten (die liggen in die periode circa 12,8% hoger dan in 2021 verondersteld, bron is CBS Statline, zie: StatLine - Nieuwbouwwoningen; inputprijsindex bouwkosten 2000=100, vanaf 1990).

Gegeven de fase waarin de plannen zich bevinden en de vele keuzes die nog gemaakt moeten worden ten aanzien van de precieze inrichting en uitwerking geldt hier nog een vrij ruime bandbreedte in. Doorgaans wordt in de SSK-methodiek ten minste een bandbreedte van - 30% (4,3 miljard) en + 30% (8 miljard euro) aangehouden.

Kosten beheer, onderhoud en vervanging infrastructuur

Rekening moet ook worden gehouden met de kosten voor het beheer, onderhoud en – op termijn – de vervanging van infrastructurele werken van de IJmeerverbinding. Deze kosten zijn eerder niet expliciet geraamd, maar voor deze verkenning ingeschat door uit te gaan van een opslag van 1% over de aanlegkosten (60 miljoen euro). Dit bedrag is structureel meegenomen in de berekeningen en netto contant gemaakt (periode 100 jaar). Dan resulteert een aanvullende financiële opgave van **1,7 miljard euro**. Voor deze post geldt dezelfde onzekerheid als bij de aanlegkosten. Deze kan dus ook +/- 30% zijn.

Extra kosten autoweg IJmeerverbinding inclusief extra kosten beheer, onderhoud en vervanging infrastructuur

In het MIRT-onderzoek Amsterdam Bay Area (ABA, 2021) zijn twee verschillende scenario's onderzocht: een IJmeerverbinding uitsluitend voor openbaar vervoer én een variant waarin de verbinding ook wordt opengesteld voor autoverkeer. De verbinding wordt 2,4 miljard euro (prijspeil 2025) duurder als ook wordt voorzien in een weg waar auto's overheen kunnen rijden. De aanlegkosten bedragen in dat geval **2,4 miljard euro extra**. De kosten voor beheer en onderhoud (1%) bedragen in dat geval 86 miljoen euro per jaar en zijn in contante waarde **0,7 miljard euro**.

Surplus OV-exploitatie

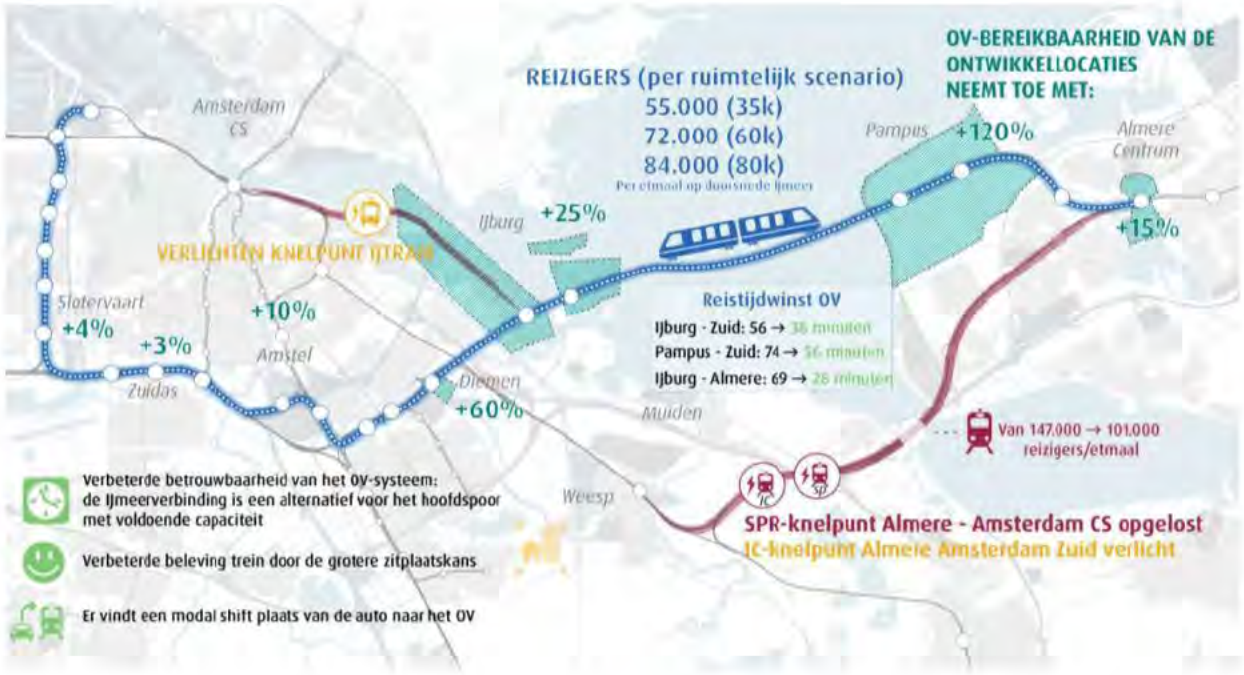
De aantallen reizigers op het traject van de IJmeerverbinding en de toename op het hele metronetwerk door de betere netwerkkwaliteit zijn in twee stappen doorgerekend. De eerste stap is door uit te gaan van de cijfers van ABA uit 2021. Deze uitkomsten zijn extra relevant, nu deze worden beschouwd als bron voor alternatieve bekostiging. Omdat er twijfels zijn gerezen over het grote surplus dat de extrapolatie opleverde, zijn in een tweede stap de uitkomsten nog gevalideerd in overleg met de Vervoersregio Amsterdam.

Stap 1. Extrapolatie ABA 2021

In het MIRT-onderzoek ABA is in detail gestudeerd op en uitgebreid gerekend aan de IJmeerverbinding. De bereikbaarheidsstudie van Goudappel (2021) geeft inzicht in het aantal reizigers op de IJmeerverbinding (tussen de 55 en 84k reizigers per dag) en laat een forse toename van het aantal reizigers in de rest van het Amsterdamse metronetwerk zien (+/- 200k). Uit die studie komt naar voren dat met name op IJburg, in Amsterdam Zuid en rondom het Weesperplein sprake is van een grote toename aan reizigers.

De grootste afhankelijke factor van het aantal reizigers op de IJmeerverbinding zelf is het ruimtelijk programma dat binnen het 'ABA-projectgebied' wordt gerealiseerd.

De infographic van Goudappel (2021) laat dit mooi zien. Bij een ruimtelijk programma van 35.000 woningen extra binnen het ABA-projectgebied zullen 55.000 reizigers gebruik maken van de IJmeerverbinding. Wanneer het ruimtelijk programma 80.000 woningen extra is, dan zal het aantal reizigers per dag toenemen naar 84.000 in 2050. Precieze doorrekeningen van de verschillende ruimtelijke programma's op het Amsterdamse metrosysteem zijn niet bekend, maar aangezien de IJmeerverbinding daar voor een verbetering van de kwaliteit van het systeem als geheel zorgt (door hogere frequenties en nieuwe verbindingen) is de gevoeligheid voor het ruimtelijk programma binnen ABA minder sterk.



In het verkeersonderzoek is indertijd niet precies onderzocht hoe de IJmeerverbinding past binnen de dienstregeling en de infrastructuur van het metronetwerk van Amsterdam. Er is aangenomen dat de reizigers van Almere via IJburg naar halte Van der Madeweg rijden en dat de IJmeerverbinding van daaruit zonder weerstand doorrijdt op de Ringlijn. Dat was een praktisch uitgangspunt, omdat anders meer onderzoekstijd had moeten worden besteed aan de samenhang met het Amsterdamse metronetwerk. Hier zit wel de aanname in dat op de Ringlijn (van der Madeweg naar Isolatorweg) een zeer hoge frequentie mogelijk is. Dat zal in de praktijk beperkt realistisch zijn. Het aantal reizigers dat door deze hoge frequentie op die lijn wordt aangetrokken is hierdoor mogelijk te optimistisch geraamd. Daarom eindigde het MIRT-onderzoek ABA met aanbeveling 6.

"De aansluiting van de IJmeermetro op het Amsterdamse metronet is globaal onderzocht. De aansluiting kan op uiteenlopende manieren plaatsvinden met mogelijk grote effecten op het metronetwerk. In de volgende fase wordt daarom onderzoek uitgevoerd naar de aansluiting, toekomstige lijnvoering en exploitatie. De uitkomsten van dit onderzoek worden toegevoegd aan het projectdossier en meegewogen in verdere besluitvorming."

In de MKBA (Decisio, 2021) die binnen het MIRT-onderzoek is opgesteld zijn vervolgens de exploitatiekosten en -opbrengsten doorgerekend. Daaruit komt naar voren dat in het hoge ruimtelijke scenario (80k) gemiddeld genomen een positieve exploitatie gerealiseerd kan worden van 170 miljoen euro per jaar. Het gaat daarbij zowel om opbrengsten op de IJmeerverbinding zelf, als in de rest van het OV-systeem. De netto-opbrengsten over een periode van 60 jaar netto contant (discontovoet van 2,25%) bedragen 4 miljard euro.

Tegelijkertijd is geconstateerd dat het gebruik van de trein op de Hollandse brug af zal nemen wanneer de IJmeerverbinding wordt gerealiseerd. Dat doet de netto OV-opbrengsten afnemen met 43 miljoen euro per jaar. Dan resteert nog steeds een positief exploitatiesaldo van 3 miljard euro (gerekend over een periode van 60 jaar). Mogelijk zijn de effecten genuanceerder. De netwerkkwaliteiten kunnen ook leiden tot een groei van het gebruik van het railnetwerk, of de IJmeerverbinding kan ook een alternatief zijn voor de voorziene maximale capaciteit van het railnetwerk. Dit alles is buiten beschouwing gelaten.

Indien het ruimtelijk programma lager is (in ABA is ook met een ruimtelijk scenario van 35k woningen gerekend), dan is het exploitatiesaldo circa 95 miljoen euro per jaar. In netto contante waarden is dan sprake van een positief exploitatieresultaat van 2,2 miljard euro.

Stap 2. Verdere verdieping en bepaling ondergrens

Op basis van aanbeveling 6 van het MIRT-onderzoek ABA heeft in 2022 vervolgonderzoek plaatsgevonden naar het logisch aansluiten van de IJmeerverbinding op het Amsterdamse metronetwerk. Deze studie had tot doel om verschillende varianten van die aansluiting te vergelijken en het effect op reizigersaantallen op de IJmeermetro te vergelijken. Dat is gedaan door elasticiteiten toe te passen op de verwachte veranderingen van reistijden. Deze studie van Goudappel laat zien dat bij invlechting van de IJmeerverbinding keuzes te maken zijn waar de IJmeerverbinding naartoe doorrijdt en wat dit betekent voor de bestaande lijnvoering. Die studie valideert de reizigersaantallen op de IJmeerverbinding, maar lijkt wel tot andere inzichten te komen ten aanzien van reizigersaantallen op de rest van het Amsterdamse metronetwerk. Het is onduidelijk waar de verschillen precies door worden veroorzaakt, maar heeft naar verwachting te maken met keuzes van reizigers tussen de nieuwe IJmeerverbinding die doorrijdt in Amsterdam en bestaande metrolijnen. Tegelijkertijd is uit gesprekken met de opstellers van de studie duidelijk geworden dat deze studie niet bedoeld was om de exploitatieopbrengsten van het gehele OV-systeem door te rekenen.

Op basis van de studie van Goudappel is een ruwe raming gemaakt van de potentiële reizigersaantallen en wat de exploitatieopbrengsten van sec de IJmeerverbinding zijn. Hieruit volgt een opbrengst van 122 miljoen euro per jaar, waarbij is gerekend met circa 70.000 reizigers op de IJmeerverbinding, ongeveer in het midden van de bandbreedte waar in het MIRT-onderzoek mee is gerekend. Aanvullend is op basis van informatie van de VRA een inschatting gemaakt van de exploitatiekosten – die zijn berekend op bijna 80 miljoen euro – en liggen daarmee hoger dan in het MIRT-onderzoek ABA. Mogelijk zit hierin een dubbeltelling met de kosten voor beheer en onderhoud van infrastructuur. Nader onderzoek is nodig om dit te valideren.

Met deze kanttekeningen in het achterhoofd ontstaat een positief saldo van 42 miljoen euro per jaar. In de tijd uitgezet voor 60 jaar (rekening houdend met verwachte reizigersgroei volgens WLO) resulteert netto contant een positief saldo van 716 miljoen euro (2040-2100).

Bandbreedte van potentiële opbrengsten afhankelijk van ruimtelijk programma en focus op IJmeerverbinding zelf of OV-systeem als geheel

Op basis van de bovenstaande berekeningen ontstaat inzicht in de bandbreedte van potentiële opbrengsten vanuit de exploitatie van het metrosysteem. De bandbreedte wordt beïnvloed door het wel of niet meerekenen van de bredere baten/opbrengsten in het metronetwerk van Amsterdam, het wel of niet meerekenen van het verlies aan opbrengsten in het treinennet, het inzicht in welke exploitatiekosten wel en niet meegerekend worden en het ruimtelijk programma waarvan wordt uitgegaan. Het is belangrijk om vervolgonderzoek te doen om op deze elementen meer en actueel inzicht te verkrijgen. Ook is relevant te constateren dat de gepresenteerde cijfers inmiddels een aantal jaar oud zijn, doorrekeningen met recente verkeersmodellen kunnen ook andere uitkomsten laten zien. Daarmee is het aan te bevelen om in het vervolg op deze P-verkenning nader studie te doen naar de exploitatiekosten en -opbrengsten van de IJmeerverbinding.

	Contante waarde opbrengsten		
	30 jaar	**60 jaar**	**100 jaar**
Opbrengsten IJmeerverbinding geïsoleerd	€ 240	€ 716	€ 916
Bandbreedte ruimtelijk programma	€ 749	€ 2.247	€ 2.676
Integrale opbrengsten OV-systeem	€ 4.037	€ 3.017	€ 3.593
Opbrengsten IJmeerverbinding voor het BTM-systeem	€ 1.350	€ 4.037	€ 4.803

Boekwaarde publieke gronden

De businesscase van ABA bevat inzicht in de kosten en opbrengsten van het beoogde woningbouwprogramma in de diverse deelgebieden rondom de IJmeerverbinding. Dit is inclusief de boekwaarde voor de verschillende deelgebieden. Deze zijn als kosten opgevoerd en zijn deels publiek (grond is in eigendom bij het Rijksvastgoedbedrijf of de gemeenten) en deels privaat (gronden in Almere Centrum, Almere Overig en 'tussengebied'). De publieke boekwaarde in de verschillende deelgebieden zijn destijds in de ABA als volgt opgenomen in de businesscase.

	Boekwaarde
Almere Pampus	€ 144.000.000
Almere Centrum	€ 78.207.048
Almere Overig	€ 338.709.158
Amsterdam	€ 87.000.000
Tussengebied	€ 15.000.000
Totaal	**€ 662.916.207**

Deze inbrengwaarden zijn niet geïndexeerd of gecorrigeerd, ervan uitgaande dat deze statisch zijn, er niet op wordt afgeschreven, of dat deze opnieuw zijn gewaardeerd.[9]

Grondwaardestijging

Uit de businesscase van ABA (Fakton, 2021) is de impact gekwantificeerd voor circa 100.000 woningen en 40.000 arbeidsplaatsen, die mede als gevolg van de IJmeerverbinding kunnen worden ontwikkeld. In het kort is het saldo op de extra grondexploitatie (GREX) opbrengsten **2,4 miljard euro positief** (contante waarde). In deze P-verkenning is nader (globaal) onderzoek gedaan naar het optimaliseren van de businesscase. De bovenkant van de bandbreedte is dan **3,85 miljoen euro**. Dat is het gevolg van onderstaande ruimtelijke keuzes, die invloed hebben op de waarde van de grond:

- De parkeernorm binnen het projectgebied ABA met 0,3 te verlagen door een andere modal split als gevolg van de metrolijn. Dit zorgt voor een verlaging van het aantal parkeerplekken en de kosten voor aanleg daarvan. En het levert meer ruimte op voor woningbouw. De businesscase wordt hierdoor circa 450 miljoen euro positiever.
- Het verlagen van de parkeernorm met 0,3 zorgt van een verlaging van het aantal parkeerplekken van circa 111.000 naar 81.000 plekken. Dat scheelt circa 30.000 parkeerplekken, circa 275.000 m^2 maaiveld parkeren en circa 180.000 m^2 bovengronds bebouwd parkeren en circa 444.000 m^2 ondergronds bebouwd parkeren. Samen verbetert dat de GREX-saldi met circa 200-230 miljoen euro exclusief btw. Er zit namelijk een onrendabele top op de meeste gebouwde parkeerplekken in ABA.
- Er is geen alternatief programma gerekend voor het volume ondergrondse parkeerplekken vanwege de kostbaarheid van ondergronds bouwen. Mogelijk zijn er wel rendabele ondergrondse functies, maar daarvoor is verdere verdieping nodig. Voor de 180.000 m^2 bovengrondse parkeerplekken zijn woningen als alternatief programma ingerekend. Dat levert 1.900-1.950 extra woningen op. Voor de vrijkomende maaiveld parkeerplekken levert dit 1.685 tot 1.700 extra woningen op. Die woningen leveren samen circa 230 tot 247 miljoen euro extra grondopbrengsten op, exclusief btw. Samen met de besparingen op de onrendabele parkeerplekken levert het verlagen van de parkeernorm met 0,3 parkeerplekken per woning circa 450 tot 460 miljoen euro op, exclusief btw.
- Omdat met gemiddelde dichtheden is gerekend is voorbijgegaan aan de nuancering die hoort bij andere benodigde voorzieningen/niet-woonfuncties, groen, water, verharding en commerciële functies die horen bij het extra aantal woningen.
- 20% extra verdichting in het projectgebied wordt een door zeer hoogwaardig OV systeem in de regio een realistisch scenario. In dat geval kunnen 20.000 extra woningen worden gerealiseerd. De grondopbrengsten kunnen hierdoor met circa 1 miljard euro stijgen. In deze berekening zijn de aantallen met 20% verhoogd, ervan uitgaande dat deze verdichting – als effect van de aanwezigheid van de metrolijn en de kansrijkheid – vorm krijgt door de invulling van een stedelijker woonmilieu zonder extra benodigde parkeerplekken, voorzieningen, groen, et cetera.

Voor de gevoeligheidsanalyse is ook het effect van een fluctuatie van verkoopprijzen van vrijesectorwoningen in Almere doorgerekend. In het geval van 20% lagere verkoopprijzen van vrijesectorwoningen in de Almeerse gebiedsontwikkelingen, **dalen** de totale verkoopopbrengsten van deze woningen met circa 2,3 miljard euro en werkt linea recta door in het saldo van de grondexploitaties. Andersom geredeneerd werkt dit hetzelfde. Met 20% hogere

[9] In de AB is destijds bij de berekening van de grondopbrengsten rekening gehouden met de boekwaarde van gronden als extra kosten in de grondexploitatie. Omdat input ontbrak van de gemeente Amsterdam en het RVB is destijds voor de betreffende grondexploitaties een inbrengwaarde of boekwaarde gehanteerd van 30 euro per m^2. Mocht het bedrag van de boekwaarde hoger zijn geweest, dan heeft dat als effect op de basisberekening van de grondexploitaties dat dit saldo naar beneden gaat of omhoog als de boekwaarde lager is.

verkoopprijzen voor vrijesectorwoningen in Almere **stijgen** de verkoopopbrengsten van woningen en verbetert het saldo van de grondexploitaties ook met circa 2,3 miljard euro. Deze bandbreedte is niet meegenomen in de tabel met bekostigingsmogelijkheden. Deze effecten zijn ten principale onzeker en passen niet in een alternatieve businesscase *upfront*. Wel is de *upside* een reden om bij de gronduitgifte vast te leggen over de afroming van waardestijgingen.

Het realiseren van een metrolijn en het hebben van een metrostation zorgt doorgaans voor een positief woningwaarde-effect van 3 tot 10%. De effecten zijn het hoogst in compacte, hoogstedelijke omgevingen en bij serieuze sprongen in de bereikbaarheid. Dit blijkt uit verschillende internationale wetenschappelijke publicaties (onder andere Rennert, 2022; Higgins, Rezaei & Wood, 2019; Cao & Lou, 2018). Deze publicaties beschrijven verschillende casussen in stedelijke gebieden waar metrostations of lightrail traffic is gerealiseerd en het effect op de waarde van omliggend en verdichtend vastgoed. In de Nederlandse context is veel onderzoek gedaan naar Transit Oriented Development (TOD-)ontwikkelingen met eveneens gevonden effecten van tussen de 3 en 10% in Amsterdam en Rotterdam (onder andere Hilgers, 2008; Rijlaarsdam, 2016).

Afroming vastgoedwaardestijging

Uit de buitenlandse voorbeelden en in gesprek met beleggers is de mogelijkheid naar voren gekomen om waardestijging van het vastgoed binnen het projectgebied van ABA in de toekomst af te romen. Dit vraagt om afspraken met de markt (private bekostiging) of extra (baat)belasting na oplevering van de IJmeerverbinding. Er zijn verschillende vormen te bedenken om deze afspraken tot stand te brengen, bijvoorbeeld via marktbijdrages, gebiedsfonds of conditionele bestuurlijke afspraken. Bij voorkeur vindt deze incassering plaats na een periode waarin de waardestijging zichtbaar en waarschijnlijk is (bijvoorbeeld 10 jaar na ingebruikneming). Om dit principe door te rekenen is uitgegaan van een waardestijging van het vastgoed van beleggerswoningen (40% van het ruimtelijk programma binnen projectgebied ABA, en dus 40.000 woningen) na 20 jaar en een incassering van deze waardestijging 10 jaar later. Daarbij is gerekend met de volgende aannames:

- Een waardestijging van 5% (bovenop inflatie) en een afroming van 50% van deze (additionele) waardestijging. In dat geval wordt een (netto contante) financiële bijdrage verwacht van circa **0,5 miljard euro**.
- Een waardestijging van 10% (bovenop inflatie) en een afroming van 50% van deze (additionele) waardestijging. In dat geval wordt een (netto contante) financiële bijdrage verwacht van circa **1,1 miljard euro**.

Beleggers hanteren een eigen verwachting voor de autonome waardestijging van vastgoed in Almere (hun baseline). Als de lange termijn onzeker is – zoals bij de IJmeerverbinding – zullen veel (met name institutionele) beleggers de metro c.q. de *upside* beperkt of niet meenemen in hun initiële business case, of alleen met een hogere risicokorting (discontovoet). In theorie zal de IJmeerverbinding de vastgoedwaarde verhogen omdat de (zicht op) bereikbaarheid verbetert wanneer de komst zeker wordt. Waardestijging is daarnaast vaak niet lineair, maar komt in sprongen rond mijlpalen: aankondiging van voornemen (klein), financierings-/commitmentbesluit (grote sprong), zichtbare bouw + planologische verankering (nog een sprong), en gebruik (finale sprong). In de eerste 5 tot 10 jaar zit het verschil vooral in hoe zeker de metrolijn is en of er rond stations meer ontwikkelrechten/dichtheid mogelijk wordt. Daarom is het logisch dat beleggers niet alles vroeg in de grondprijs willen verdisconteren en dat een *shared-upside/clawback* bij latere verkoop/uitpondingen een betere manier kan zijn om metro gerelateerde waardesprongen af te romen.
De schaalsprong door de IJmeerverbinding kan vervolgens leiden tot extra waardestijging boven die baseline. De belegger hoeft niet vooraf extra te betalen voor een *upside* die nog onzeker is. Als de IJmeerverbinding er komt en bij uitponden/verkoop blijkt dat er daadwerkelijk extra waarde is gerealiseerd boven de afgesproken baseline-drempel, dan wordt die extra waarde gedeeld volgens een verdeelsleutel. Daarmee gaat de belegger niet achteruit ten opzichte van de *baseline*-logica, deelt hij mee in de *upside*, en ontstaat een publieke kasstroom waarmee de IJmeerverbinding mede te financieren is zonder *upfront*-inleg van de belegger.

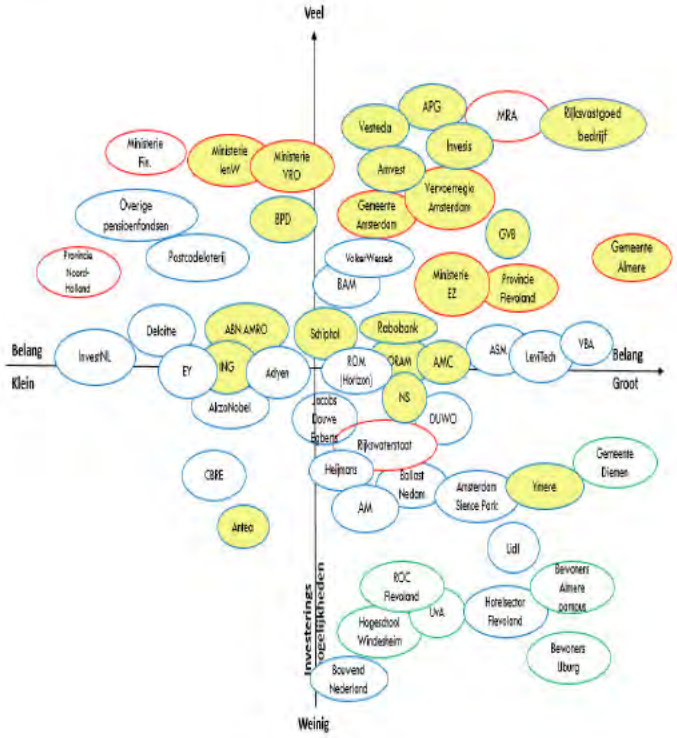
Bijlage B. Stakeholders en klankbordgroep

Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van een klankbordgroep die gedurende het traject heeft meegedacht en tegengelezen over de uitvoering en bevindingen. Zij hebben vanuit uiteenlopende achtergronden en expertise feedback geleverd en bijgedragen aan de reflectie op resultaten.

De klankbordgroep bestond uit de volgende deelnemers:

- Simon Zoest (TU Delft)
- Tom Daamen (TU Delft)
- Marco van de Esschert (Holland Rijnland)
- Bastiaan ter Horst (LightRail Management)
- Derck Stäbler (SEO)
- Esther Agricola (BPD)
- Marike Bonhof (Ymere)

Hiernaast is de stakeholderkaart opgenomen die is gebruikt om de relevante partijen rondom dit project in beeld te brengen. De kaart maakt inzichtelijk welke stakeholders betrokken zijn, welk belang zij hebben en in hoeverre zij invloed uitoefenen. De verschillende kleuren geven de rol van de stakeholders weer; rood staat voor beslissers, blauw voor financiële baathebbers en groen voor maatschappelijke baathebbers. Met de gele partijen zijn verdiepende gesprekken gevoerd



Bijlage C. Toelichting Mutual Gains Approach

Gemeente Almere: de IJmeerverbinding als katalysator van de schaalsprong

Voor de gemeente Almere is de IJmeerverbinding een impuls voor de schaalsprong naar de vijfde of zesde stad van Nederland. Het biedt betere aanknopingspunten bij het economische netwerk aan de zuidoostrand van Amsterdam tot en met Utrecht, biedt een differentiatie aan in de bereikbaarheid van de stad en aanknopingspunten voor verdere verdichting. Almere is een plek waar Transport Oriented Development (TOD) goed uit de verf kan komen, omdat de komst van een metrolijn bepalend is voor de ontwikkeling van de stad. Alleen met de metrolijn kan ook gebouwd worden in hoge dichtheden en kan een metropolitaan woon- en werkmilieu ontstaan. De (verdichtings-)optimalisaties die passen bij een bredere bekostiging van de IJmeerverbinding versterken de voordelen. Het verminderen van de disbalans wonen-werken en het versterken van de economische structuur is een steeds urgentere uitgesproken behoefte en heeft een tegenspits als bijkomend effect. Überhaupt bouwen en verdichting betekent meer inwoners, meer draagvlak voor voorzieningen, en een schaalspong in voorzieningen die hoort bij een stad van een dergelijke omvang. Het geeft weer een impuls en een nieuwe laag in de ontwikkeling van de jonge stad. En dan niet alleen bij de aanleg, maar ook nog door herontwikkeling en verdichting tijdens de levensduur van de lijn over 60 en 100 jaar.

Een logische vraag is of de hoge dichtheden passen bij de huidige woningmarkt in Almere. Interessant is het om die vraag te beschouwen vanuit de geschiedenis van dezelfde stad.

Als de afgelopen 50 jaar woningbehoefteonderzoeken leidend waren geweest dan had Almere zich nooit in het tempo ontwikkeld waarop dat nu is gebeurd. Onderdeel van optimalisatie van dichtheden zijn dan ook marktproducten die niet volledig of beperkt afhankelijk zijn van een koopkrachtige koopvraag op dit moment. Denk aan middeldure huur. Almere is voor investeerders op dit terrein buitengewoon interessant. Dit wordt ook bevestigd door de marktpartijen die daarover zijn gesproken. In Almere kunnen woningen worden gemaakt met een interessante verhouding tussen prijs en kwaliteit die op termijn uitstekend zijn om te zetten naar koopwoningen. Door meer op deze categorie in te zetten is meer productie en verdichting mogelijk, wat leidt tot meer mogelijkheden om waarde af te romen.

In de discussies over de IJmeerverbinding wordt weleens gerefereerd aan het standpunt van de gemeenteraad die voor een deel bedenkingen heeft bij verdere groei en randvoorwaardelijke eisen heeft gesteld aan de verdere ontwikkeling van Pampus (combinatie metro/auto, lagere woningbouwaantallen, een pakket van investeringen in economie, bereikbaarheid en voorzieningen). Dit zijn, met uitzondering van de auto op de IJmeerverbinding en investeringen in de Hollandse Brug, ook de randvoorwaarden die toekomstige bekostiging van de IJmeerverbinding beter mogelijk maken. Het kunnen ook de voorwaarden zijn die twijfelaars over het nut van verdere groei over de streep helpen. Het is nodig om de huidige patstelling te doorbreken. Het is ook goed begrijpelijk dat de ochtend- en avondspits op de Hollandse brug maakt dat er bedenkingen zijn bij het voortzetten van de huidige ééndimensionale groei met voornamelijk woningen en het economische zwaartepunt aan de zuidzijde van Amsterdam alleen maar sterker wordt.

Gemeente Amsterdam: doorbraak voor de bekostiging van andere dossiers in Amsterdam en gedeeld belang bij verstedelijking in Almere

In beginsel heeft de IJmeerverbinding voor Amsterdam niet de hoogste prioriteit. Als het gaat over het investeren in openbaar vervoer of bereikbaarheid, dan zijn Zuidasdok, het doortrekken van de Noord-Zuidlijn, het sluiten van de kleine ring en het aanleggen van bruggen over het IJ eveneens zeer belangrijke ambities. Tegelijkertijd biedt een alternatieve bekostigingsvorm voor Amsterdam ook een doorbraak op het dossier van de Noord-Zuidlijn en het sluiten van de kleine ring. De huidige werkwijze – waarbij een groot bedrag in één keer op tafel moet worden gelegd om te komen tot voldoende dekking – is een strategie die misschien eens in de 10 of 20 jaar leidt tot een aanzienlijke investering in de bereikbaarheid. Dan duurt het nog 30 tot 60 jaar voordat de IJmeerverbinding in beeld komt.

Bovenal laten onder meer de bereikbaarheidsstudies binnen het MIRT-onderzoek ABA zien dat de positieve effecten van het vergroten van de netwerkkwaliteit van het metrostelsel enorm zijn. Dit is nu wellicht diffuus, omdat de plussen van de metro worden verrekend met de minnen op de onrendabele tram- en buslijnen. Verdere uitbreiding van het metronetwerk kan leiden tot vergroting van de verliezen op bestaande trams- en buslijnen, maar ook tot vermindering van het aantal verlieslatende lijnen. Als samen met Amsterdam op deze manier een financiële werkwijze wordt gevonden om zelfstandig te investeren in bereikbaarheid, heeft dat enorme positieve welvaartseffecten en biedt het oplossingen voor de verstedelijkingsambities in Amsterdam die nu dreigen vast te lopen.

Ook vergroot een sterk metronetwerk de mogelijkheden om verder te verdichten langs de hele OV-lijn (TOD). Het biedt Amsterdam op die manier ook ruimte om binnen haar eigen grenzen verder te groeien, onder andere voor de ontwikkelgebieden in Diemen en op IJburg. Ook is de verdichting, verdere verstedelijking en versterking van het economisch profiel van Almere interessant om een stukje af te vangen van de enorme druk op de woningmarkt in Amsterdam of voor het vinden van voldoende ruimte voor werkgelegenheid die steeds moeilijker in Amsterdam een plek vindt.

Provincie Flevoland: voor Flevoland de dominosteen voor een verstedelijking in balans

Voor de provincie is de ontwikkeling van Pampus, de randvoorwaarden die horen bij de bekostiging van de IJmeerverbinding, een eerste dominosteen in een ambitie om veel meer woningen te bouwen. Wanneer dit ook gepaard gaat met het versterken van het economisch en culturele profiel van de stad Almere heeft dat uitstralingseffecten naar andere kernen in de provincie.

Het gesprek dat hierbij hoort is hoe de provincie en Almere in het bijzonder versterkt kunnen worden om plek te bieden voor nieuwe economische groeisectoren. Dit in het verlengde van het advies van de commissie Manshanden. In de huidige tijd is extra specialisatie bijvoorbeeld denkbaar op investeringen in nieuwe wapensystemen of onderdelen daarvan. Flevoland heeft goede aanknopingspunten om hier fors op in te zetten door de aangekondigde uitbreidingen van Defensie in Zeewolde (de ruimte die nog beschikbaar is) door het aanbod van arbeidspotentieel en betaalbare huisvesting en goede verbindingen met de Zuid-As, Science Park en Lelystad Airport.

Het ministerie van BZK: kan een groot deel van de woningbouwopgave in de MRA en ruimtelijke ontwikkeling kwijt in de boog Utrecht - Amsterdam Zuidoost - Almere

De ontwikkeling van Pampus en de versterking van de stedelijke structuur van Almere past uitstekend bij de grote lijnen die in de Nota Ruimte zijn aangegeven. In de Nota Ruimte is een belangrijke rol weggelegd voor de verbinding tussen

Utrecht, Amsterdam Zuidoost en Almere. Dat heeft alles te maken met de mogelijkheden die er ruimtelijk in de Flevopolder zijn en de capaciteit in het mobiliteitsnetwerk als de tegenspits ook daadwerkelijk inhoud krijgt. Het is daarbij buitengewoon interessant om in de traditie van de Rijksbetrokkenheid bij het bouwen in de polder na te denken over verdere verdichtingsmogelijkheden, hogere jaarlijkse bouwvolumes en marktsegmenten die minder afhankelijk zijn van de huidige koopkrachtige vraag.

Dat maakt ook dat het Rijksvastgoedbedrijf een buitengewoon interessante stakeholder is als grote grondeigenaar in de provincie Flevoland. De spelregels rond het Rijksvastgoedbedrijf zijn nu beperkend, wat betreft het afromen van waardesprongen op termijn of het verdichten van ontwikkellocaties op het moment dat het leidt tot een negatieve grondexploitatie. Ook niet als dit mogelijk leidt tot een verbetering van de OV-opbrengsten of de haalbaarheid van de IJmeerverbinding. Het zijn investeringen die leiden tot veel maatschappelijke baten. Het is kansrijk als het Rijksvastgoedbedrijf een toekomstige waardesprong mag verrekenen met lagere grondopbrengsten, bijvoorbeeld geregeld in een erfpachtconstructie. Dat opent de deur om het Rijksvastgoedbedrijf uit te rusten met een rekensystematiek en instrumentarium die rekening houden met de langetermijnbelangen van een gebied. Dat is een kans om het Rijksvastgoedbedrijf een partij te maken die publieke belangen ook op lange termijn kan behartigen, beter dan andere partijen die actief zijn in vastgoed- en gebiedsontwikkeling.

Ministerie van IenW: alternatieve bekostiging als doorbraak voor het ministerie van IenW

Alternatieve bekostiging als instrument is een uitweg voor het ministerie van IenW op het moment dat dit (grotendeels) buiten het huidige mobiliteitsfonds kan worden gefinancierd. Ten eerste omdat er simpelweg geen of zeer beperkt gelden beschikbaar zijn voor de aanleg van nieuwe infrastructuur. Als er al extra gelden beschikbaar komen, zullen die vooral moeten worden ingezet voor benodigd onderhoud aan bestaande infrastructuur. Het vinden van een bekostigings-methodiek die het mogelijk maakt om extra investeringen te doen zonder dat deze effect hebben op de staatsschuld is buitengewoon interessant. Het is ook betekenisvol als op deze manier in algemene zin de meerwaarde van nieuwe infrastructuur kan worden aangewend voor de bekostiging.[10,11] De tunnels hebben geleid tot aanzienlijke waardesprongen in het vastgoed, die echter niet zijn ingezet voor de bekostiging van de tunnels zelf. Wettelijke instrumenten als baatbelasting hebben ook te veel beperkingen om deze waardesprong wezenlijk af te romen. De methodiek van de bekostiging van nieuwe infrastructuur is al helemaal niet ingericht om toekomstige baten in te rekenen als dekking. Dat zou bij de IJmeerverbinding wel kunnen omdat 90% van de gronden langs de metrolijn in publieke handen is en kan worden uitgegeven in erfpacht.

Op het moment dat het lukt om infrastructuur op een andere manier te bekostigen dan volledig uit overheidsmiddelen, profiteert het ministerie van Financiën daar ook van. Bovendien leiden de extra investeringen tot extra belastinginkomsten. Die kunnen niet worden ingezet als dekking, maar op het moment dat die leiden tot economische groei, dan zijn dat wel positieve argumenten om een alternatieve bekostigingsstrategie in te zetten.

Bedrijfsleven: Almere als bron van arbeidspotentieel, goed bereikbaar en nog beter met de IJmeerverbinding

Het directe belang voor het bedrijfsleven is dat de bereikbaarheid verbetert en dat daarmee de pool van potentiële werknemers groter wordt. Dit geldt zowel voor bedrijven in de regio Amsterdam waarvan bewoners in Almere wonen, als voor bedrijven die in Almere gevestigd zijn en werknemers hebben die in Amsterdam wonen. Met name op of in de buurt van het traject van de IJmeerverbinding. Het

[10] Zie: Leefbaarheidsbaten A2 tunnel Maastricht zeer aanzienlijk: meer dan 200 miljoen | CPB Website

[11] Zie: De leefbaarheidseffecten van Spoorzone Delft

vestigingsklimaat in Almere verbetert als aanleg wordt gecombineerd met investeringen in onderwijs, ondernemerschap en voorzieningen. Bovendien zorgen meer bewoners voor extra draagvlak van deze voorzieningen.
Het is interessant of een stap zoals ASML die heeft gezet in Eindhoven in de MRA ook zou kunnen plaatsvinden. Het hoeft niet direct om grote bijdragen te gaan, maar het zijn van een gesprekspartner in de stedelijke ontwikkeling in een win-win relatie is interessant. Dit biedt naar verwachting extra input voor stedelijke keuzes, en zorgt voor meer draagvlak en lobbykracht.

Vastgoedbeleggers: de private kanskaart in de bekostiging

Almere is voor een aantal grote Nederlandse beleggingsfondsen een aantrekkelijke woningmarkt. De vraag is stabiel en groeiend. Groeiend, omdat de volgende generatie Almeerders zich aandient en in Almere wil blijven wonen in combinatie met druk vanuit andere delen van de Metropoolregio en het Gooi. Bovendien zijn de bouwkosten lager, waardoor meer kwaliteit kan worden gerealiseerd. Daardoor verbetert uiteindelijk het risicoprofiel voor de belegger.

De schaalsprong van Almere naar de 5e of 6e stad van Nederland zal naar verwachting leiden tot een substantiële waardesprong in het vastgoed. Die toekomstige waardesprong – mogelijk gemaakt door de IJmeerverbinding – leidt ertoe dat beleggers in de toekomst het vastgoed voor een hogere prijs kunnen uitponden. Vastgoedbeleggers zijn interessant en relevant, omdat zij in staat zijn om de toekomstige waardesprong in te rekenen in hun businessmodel en daarmee inzicht geven in de prijs die ze willen betalen voor de grond. Ook bestaat de mogelijkheid dat ze een afspraak willen maken voor een lagere grondprijs in combinatie met een afspraak over de meerwaarde bij uitponden van de huurwoningen.

De toekomstige waardeontwikkeling die het gevolg is van opwaarderen van het te ontwikkelen gebied is voor deze categorie investeerders al een belangrijk thema, dat ook maakt dat zij meer dan geïnteresseerd zijn.

Inwoners Almere: meer voorzieningen, betere bereikbaarheid, meer woningaanbod en soms tegen hogere prijzen

Voor Almere zijn er verschillende ontwikkelperspectieven te schetsen. Het uitgangspunt is de huidige situatie: veel laagbouwwijken en drukke verbindingen naar werkgebieden. Het ontwikkelen naar een volwaardige stad – waar ook cultuur, onderwijs en vooral werkgevers een plek vinden – zou de aantrekkelijkheid van Almere vergroten.
Er is geen typische inwoner van Almere. Sommigen zijn tevreden met de huidige situatie en wonen er graag door de rust en betaalbaarheid. Anderen waarderen de optie van verbeterde bereikbaarheid, meer banen, extra voorzieningen, beter onderwijs en meer woningen. De ontwikkeling naar een volwaardige stad is belangrijk.

Er is ook een andere kant van de medaille; sommige Almeerders zullen minder enthousiast worden van het idee dat een deel van de bekostiging van de IJmeerverbinding gebaseerd is op het verhogen van dichtheden en grondopbrengsten. Tegelijkertijd zal een deel van de waardesprong ten goede komen aan bestaande bewoners. De verschillende perspectieven van bewoners maakt dat ook de kansrijkheid van de ontwikkeling toeneemt als dat onderdeel is van een strategie die ook leidt tot meer voorzieningen en werkgelegenheid in Almere. Het leefbaarheidsfonds kan daar ook een positie in krijgen.

NS: pleitbezorger van alternatieve bekostiging

Er zijn wisselende analyses over impact voor de NS. Dat begint met dat het niet evident is of het huidige netwerk in de spitsuren naar één richting overbelast is. Er is in ieder geval weinig tegenspits die door de voorgestelde strategie kan groeien en net als bij de doorrekening van het metronetwerk in Amsterdam kan een verbetering van de netwerkkwaliteit ook leiden tot meer gebruik van openbaar vervoer. De IJmeerverbinding kan ook een deel van de spoorreizigers overnemen.

De financiers en de aannemers

De vraag in deze P-verkenning was om te verkennen welke rol 'de markt' kan spelen in de bekostiging van de IJmeerverbinding. Uit gesprekken komt een helder onderscheid naar voren tussen financiering, investering en waardecreatie/exploitatie. Klassiek marktfinancieren door banken is voor een project met deze looptijd en onzekerheidsstructuur beperkt kansrijk: rente is hoger dan publieke financiering en termijnen zijn begrensd, terwijl financiers zekerheid over kasstromen vragen. De private kanskaart zit eerder in waardecreatie rond stations (vastgoedlogica) en in het organiseren van afspraken over waardedeling (bijvoorbeeld bij latere waardesprongen), dan in het 'overnemen' van de infrastructuurinvestering zelf.

In dit geval van grondopbrengsten, grondwaardestijgingen, de exploitatie van vastgoed en de exploitatie van de metrolijn is het ondernemerschap en het uitnutten van kansen op hogere rendementen een welkome inbreng. Dat zijn ook de richtingen die zijn verkend in de gesprekken. Het bijzondere van de IJmeerverbinding is dat een groot deel van grondeigenaren in dit geval publiek is. Dit is een enorme kans om de waarschijnlijke waardesprong van grond en vastgoed af te romen, door aan de voorkant goede afspraken te maken hierover. Ook omdat een klein beetje (extra) waardestijging over een waarde van vastgoed van veel woningen, alsnog over heel erg veel geld gaat.

Bijlage D. Toelichting buitenlandse voorbeelden

Inspiratie	Wijze van bekostiging	Wat is nodig?	Wat kan het voor de IJmeerverbinding opleveren?	Welke bezwaren zijn er voor Nederlandse toepassing?
Deens model: casus Ørestad. Ontwikkelprincipe 'OV-eerst'	Benutten waardevermeerdering via publiek grondbeleid en optimalisatie in grondgebruik, gegeven aanleg metro. Overheid verwerft actief gronden rondom nieuwe infrastructuur en gaat over tot ontwikkeling. Middels speciaal opgerichte investerings- en ontwikkelingsmaatschappijen zijn startkapitaal (grond) en opbrengsten gegarandeerd. Dit maakte bekostiging en ontwikkeling mogelijk.	Institutionele borging van de geldstromen zijn een essentieel onderdeel van het model. Dit betekent voor de IJmeerverbinding dat een consortium van partijen de handen ineenslaat om grondposities en ontwikkelrechten rondom toekomstige haltes te bundelen en een koppeling te maken tussen ruimtelijke verdichting, mobiliteitsbeleid en OV-opbrengsten.	Wanneer de gronden onder de gebiedsontwikkelingslocaties binnen de scope van ABA ter beschikking worden gesteld als 'startkapitaal', dan gaat het om een boekwaarde van **662 miljoen euro**. Wanneer ontwikkeling op gang komt kan volgens de businesscase ABA **2,4 miljard euro** aan grondwaarden gerealiseerd worden.	Gronden gratis inbrengen is ongebruikelijk in Nederlandse context en past niet in de huidige plannen en spelregels van het RVB. Fasering en volgordelijkheid zijn randvoorwaardelijk vanwege financiële ruimte en marktcapaciteit. Amsterdam kent beperkte urgentie voor de IJmeerverbinding; het verhaal moet breder worden gelegitimeerd.
Île-De-France, Parijs. Werkgeversbijdrage	In Parijs wordt in de binnenste ring van Île-de-France aanvullende belasting geheven op de loonkosten die bedrijven betalen. De opbrengsten hiervan worden geoormerkt en rechtstreeks aan investeringen en exploitatie van het OV-netwerk gekoppeld.	Er is een wettelijke basis of experimentopzet nodig om dit ook in de Nederlandse context op te kunnen zetten. Daartoe zullen nadere kaders en randvoorwaarden geschetst moeten worden.	Dit voorbeeld is schetsmatig uitgewerkt door de Almeerse bedrijven met meer dan tien werknemers te tellen en uit te gaan van ook de nieuwe banen binnen het projectgebied ABA. Door uit te gaan van het Parijse tarief van **3,2%** kunnen opbrengsten tot bijna **100 miljoen euro per jaar** oplopen. Over een tijdsperiode van zestig jaar levert dat netto contant **2,6 miljard euro** op.	Wettelijke basis ontbreekt. Een dergelijke bijdrage vanuit werkgevers is Nederland niet mee bekend en ligt gevoelig vanuit het perspectief van vestigingsklimaat en concurrentiekracht in Almere.
Hudson Yards, New York	Binnen een afgebakend gebied worden alternatieve jaarlijkse vastgoedbelastingen geoormerkt voor bekostiging van een metrolijn. Daarnaast betalen	Juridisch is een basis nodig voor oormerking/afroming van OZB of een alternatief instrument. Daarnaast is borging nodig van een gebiedsbijdrage voor extra bvo (kostenverhaal, anterieure	Het voorbeeld is schetsmatig doorgerekend met twee sporen. Een aanvullende en geoormerkte OZB-stroom van circa **20 miljoen euro per jaar** kan, uitgesmeerd over zestig jaar en ingaand	Geen ervaring in Nederland met alternatieven voor OZB en het oormerken van vastgoedgerelateerde opbrengsten voor infrastructuur. Het succes van een dichtheidsbonus hangt af van de ruimte

Inspiratie	Wijze van bekostiging	Wat is nodig?	Wat kan het voor de IJmeerverbinding opleveren?	Welke bezwaren zijn er voor Nederlandse toepassing?
	ontwikkelaars voor extra bouwvolume via een vaste prijs per bonus-m².	overeenkomst of grondbeleid). Bestuurlijk vraagt dit om afbakening van een district en afspraken over looptijd en verdeling van baten en lasten tussen gemeenten.	na jaar vijftien, netto contant circa **530 miljoen euro** opleveren. Daarnaast kan een bijdrage voor extra vloeroppervlakte (density bonus) schetsmatig circa **107 miljoen euro** (netto contant) opleveren.	die gemeenten willen en kunnen bieden voor extra programma en verdichting. Het organiseren van een gebiedsbijdrage vraagt stevige bestuurlijke afspraken, mede vanwege *free-rider* risico's.
Crossrail/Elizabeth Line, Londen	In Londen dragen bedrijven en ontwikkelaars, die profiteren van de lijn, tijdelijk bij via wettelijk verankerde bijdragen. Dit bestaat uit een tijdelijke opslag op niet-woonvastgoed en een vaste ontwikkelaarsbijdrage per netto nieuwe vierkante meter. De heffing stopt wanneer de schuld is afgelost.	Er is een wettelijke basis of experimentopzet nodig om een opslag te heffen en te oormerken. Ook zijn keuzes nodig over drempelwaarden en vrijstellingen. Daarnaast is transparantie nodig over tarief, jaarlijkse opbrengst en einddatum van de heffing, zodat een voorspelbare kasstroom ontstaat waarop langjarig geleend kan worden.	Dit voorbeeld is schetsmatig doorgerekend door de waarde van het niet-wonenprogramma binnen ABA te benaderen en een opslag van 2% als referentie te nemen. Dit kan een opbrengst in de orde van **19 miljoen euro per jaar** opleveren, wat over zestig jaar en ingaand na jaar vijftien netto contant circa **500 miljoen euro** kan opleveren.	Wettelijke basis en uitvoeringsstructuur ontbreken. Bijdragen van bedrijven zijn gevoelig en vragen een duidelijk profijtverhaal, drempels en vrijstellingen. Draagvlak is kwetsbaar als niet helder is welke knelpunten worden opgelost en welke partijen aantoonbaar profiteren.
Kansai/Itami, Osaka	In Osaka is een langjarige concessie verleend waarbij een private partij investeert, beheert en exploiteert. De private partij verdient zijn investering terug uit operationele inkomsten en commerciële activiteiten. De overheid borgt prestaties en kwaliteit via contract, terwijl risico's grotendeels bij de exploitant liggen.	Dit vraagt een concessiemodel waarbij een private partij de IJmeerverbinding aanlegt, beheert en exploiteert. Daarbij zijn duidelijke prestatie-eisen, toetsbare kwaliteit en een passende risicoverdeling nodig. Ook vraagt dit een model waarin opbrengsten uit metro-exploitatie en commerciële activiteiten rond stations kunnen worden ingezet voor aflossing en financiering.	Dit voorbeeld is uitgewerkt door te kijken naar de exploitatiekosten en -opbrengsten van de IJmeerverbinding. Het berekende saldo hiervan verschilt per berekend scenario en varieert tussen de 42 en 170 miljoen euro (in 2050). In netto contante waarde levert dit bij een doorrekening over 60 jaar **716 miljoen euro** tot **3 miljard euro** op.	De exploitatieopbrengsten zijn onzeker en sterk afhankelijk van aannames over reizigers, tarief en netwerkeffecten. Er is risico op substitutie-effecten (bijvoorbeeld verschuiving van trein naar metro), waardoor opbrengsten elders dalen. Institutioneel is de rolverdeling complex: in Nederland zijn concessie, aanleg en stationsontwikkeling niet vanzelfsprekend in één hand te brengen.
Transit Oriented Development, Hong Kong (MTR)	In Hongkong worden spoor en gebiedsontwikkeling direct gekoppeld. De overheid verstrekt ontwikkelrechten rond toekomstige stations tegen een waarde vóór de komst van het spoor. De vervoerder ontwikkelt en exploiteert	Dit vraagt dat haltes worden ontwikkeld als complete, gemengde hubs met hoge dichtheden en voorzieningen. Ook vraagt het instrumentarium om ontwikkelrechten, waardeontwikkeling en	De financiële betekenis bestaat uit drie componenten. Een waardestijgingseffect van 10% op vastgoed is eerder in ABA verwerkt en komt uit op circa **900 miljoen euro**. Daarnaast kan 1% afroming van de woningwaarde schetsmatig	Aziatische TOD-mechanieken zijn niet één-op-één toepasbaar in Nederland door verschillen in belastingstelsel en waardesprongen rond stations. Waardeafroming is complex, zeker bij nieuw ontwikkelgebied. OV-exploitatie en

Inspiratie	Wijze van bekostiging	Wat is nodig?	Wat kan het voor de IJmeerverbinding opleveren?	Welke bezwaren zijn er voor Nederlandse toepassing?
	vastgoed rond stations en benut waardestijging en huurinkomsten voor bekostiging.	kasstromen rond stations te kunnen bundelen en te oormerken.	circa **121 miljoen euro** (netto contant) opleveren. Ook kan 1% afroming van structurele commerciële huuropbrengsten schetsmatig circa **36 miljoen euro** (netto contant) opleveren.	stations/gebiedsontwikkeling zijn in Nederland institutioneel gescheiden, wat integratie bemoeilijkt.
Heathrow Express, Londen	Een hogere ticketprijs door een instaptoeslag (access charge) wordt gebruikt om aanleg en exploitatie te bekostigen. De toeslag is structureel en onderdeel van concessieafspraken.	Dit vraagt een toeslagmechaniek voor reizigers die gebruik maken van de IJmeerverbinding, inclusief afspraken over inning en afdracht. Daarbij is een analyse nodig van het effect van een toeslag op reizigersaantallen en routekeuze.	Bij een toeslag van **4 tot 6 euro** per rit en uitgaande van **84.000 reizigers per dag** op de IJmeerverbinding kan dit schetsmatig **85 tot 128 miljoen euro per jaar** opleveren. Over zestig jaar, ingaand na jaar vijftien, kan dit netto contant circa **2,25 tot 3,4 miljard euro** opleveren.	Bij het berekenen van reizigersaantallen is geen rekening gehouden met de toeslag; bij invoering zal uitwijkgedrag optreden, waardoor opbrengsten lager uitvallen. Een toeslag is politiek en maatschappelijk gevoelig (betaalbaarheid). Heldere positionering is nodig; anders kan het instrument het draagvlak ondermijnen.
Aanvullend instrument: tolheffing voor auto's (Øresundbrug/Pont de Normandie)	Bij tolbruggen wordt per voertuig een tol geheven. De tol wordt gebruikt voor het terugverdienen van de investering, maar ook voor beheer, onderhoud en exploitatie. De tol is in de voorbeelden structureel.	Dit vraagt een juridisch besluit en uitvoeringsorganisatie voor tolheffing, inclusief inning en handhaving. Ook vraagt dit inzicht in uitwijkgedrag en alternatieve routes.	Schetsmatig is gerekend met een aanname van **20.000 auto's per dag** en **5 euro tol** per oversteek. Dit levert circa **29 miljoen euro per jaar** op en netto contant circa **746 miljoen euro** over zestig jaar (waarvan 15 jaar realisatie en 45 jaar aan opbrengsten).	Opbrengsten zijn onzeker door uitwijkgedrag en alternatieve routes. Tolheffing is politiek en maatschappelijk gevoelig. Het instrument kan discussie oproepen over wenselijkheid van extra autoverkeer en aanlandingseffecten in Amsterdam.

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transities werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.

Certified B Corporation
Dit bedrijf maakt deel uit van een wereldwijde beweging die zich inzet voor mens en planeet.
Meer informatie op bcorp.com