

Nota van Uitgangspunten Noordelijke lijnen 2035-2050

november 2026

Inhoud

Managementsamenvatting....3

1 Inleiding....9
1.1 Aanleiding....9
1.2 Doel van deze Nota van Uitgangspunten....10
1.3 Positionering en totstandkomingsproces concept-NvU10
1.4 Leeswijzer....10

2 Beleidskaders....12

3 Trends en ontwikkelingen....14
3.1 Demografische ontwikkelingen....14
3.2 Ruimtelijke ontwikkelingen....15
3.3 Mobiliteitsontwikkelingen....15
3.4 Conclusie....15

4 Raakvlakken met andere projecten....17
4.1 Verduurzaming van de Noordelijke lijnen....17
4.2 ERTMS....17
4.3 Nieuw station Suikerzijde....18
4.4 Wunderline....18
4.5 Nedersaksenlijn....19
4.6 Station Leeuwarden Middelsee....20
4.7 Lelylijn....20

5 Juridisch kader....22
5.1 Wet Personenvervoer 2000....22
5.2 Toekomstige Marktordening Spoor....22
5.3 Open toegangvervoer....23
5.4 Nieuwe capaciteitsregels....23

6 Financieel kader....24
6.1 Budgettaire kaders....24
6.2 Provinciale verdeling....25

7 Doelstellingen voor de Noordelijke treindiensten....27

8 Uitgangspunten nieuwe concessie....29
8.1 Afbakening van de concessie....29
8.1.1 Geografische scope van de concessie29
8.1.2 Eén aanbesteding, drie percelen....30
8.1.3 Concessieduur....30
8.1.4 Start- en einddatum concessie....30
8.2 Voorzieningenniveau en rol in het mobiliteitssysteem 31

8.2.1 Voorzieningenniveau....31
8.2.2 Rol in het mobiliteitssysteem....31
8.3 Uitvoeringskwaliteit....32
8.3.1 Rituitval en punctualiteit....32
8.3.2 Treinvervangend vervoer....33
8.3.3 Zitplaatscapaciteit....33
8.4 Reizigersbeleving....34
8.4.1 Reisinformatie....34
8.4.2 Betaalgemak....34
8.4.3 Marketing en communicatie....35
8.4.4 Tarieven....35
8.5 Materieel....36
8.5.1 Nieuw materieel....36
8.5.2 Toegankelijk materieel....37
8.5.3 Comfortabel en schoon materieel....37
8.6 Maatschappelijk verantwoord ondernemen....38
8.6.1 Verlagen CO2-uitstoot....38
8.6.2 Circulariteit....38
8.6.3 Goed werkgeverschap....39
8.7 Sociale veiligheid....39
8.8 Relatie met de concessiehouder: doorontwikkeling en aansturing 40
8.8.1 Ontwikkelfunctie en innovaties....41
8.8.2 Opbrengstverantwoordelijkheid....41
8.8.3 Flexibiliteit....42
8.8.4 Concessiebeheer....43
9 Aanbestedingsstrategie....44
9.1 Borging optimale marktspanning en level playing field44
9.2 Type aanbestedingsprocedure....45
9.3 Marktconsultatie....45
9.4 (Financiële) transparantie....46
10 Vervolgstappen....47

Managementsamenvatting

Aanleiding en doel

De huidige concessie[1] voor het regionale spoorvervoer in Fryslân en Groningen loopt af in december 2035. Hoewel deze datum nog relatief ver weg ligt, moet de voorbereiding van de nieuwe concessie nu al beginnen. De belangrijkste reden is dat er nieuw emissievrij treinmaterieel moet worden besteld. De productie, toelating en ingebruikname daarvan kennen een lange doorlooptijd. Ook moeten tijdig keuzes worden gemaakt over de benodigde energievoorziening, infrastructuur, financiering en risicoverdeling.

De concept Nota van Uitgangspunten (NvU) vormt het eerste inhoudelijke en financiële kader voor de aanbesteding van de nieuwe treinconcessie. De nota vertaalt de provinciale beleidsdoelen naar uitgangspunten voor de toekomstige concessie. Deze worden in een volgende fase verder uitgewerkt in het Programma van Eisen, de aanbestedingsleidraad en overige aanbestedingsdocumenten. De NvU vormt daarmee de verbinding tussen het strategische beleid van de provincies en de concrete eisen aan de toekomstige concessiehouder.

De provincies Fryslân en Groningen beschouwen de Noordelijke spoorlijnen als een belangrijke drager van de bereikbaarheid en leefbaarheid van Noord-Nederland. De trein vormt, samen met de HOV-buslijnen, de ruggengraat van het regionale openbaar vervoer en moet bijdragen aan een samenhangend, betrouwbaar, toegankelijk en toekomstgericht mobiliteitssysteem voor inwoners, bezoekers en forenzen.

Strategische betekenis van de Noordelijke lijnen

De NvU sluit aan bij landelijke en regionale beleidskaders, waaronder de Mobiliteitsvisie 2050, het Toekomstbeeld OV 2040, de omgevingsvisies van Fryslân en Groningen en de regionale mobiliteitsprogramma's. In deze kaders wordt het openbaar vervoer gezien als een belangrijke voorwaarde voor bereikbaarheid, duurzame mobiliteit, economische ontwikkeling en leefbaarheid.

De spoorlijn Leeuwarden–Groningen heeft een belangrijke interprovinciale functie. De regionale treindiensten verbinden daarnaast de noordelijke steden en regiokernen met elkaar, met het landelijke spoorwegnet en met Duitsland. De provincies willen het spoor ontwikkelen als onderdeel van een breder

[1] *In deze NvU wordt, voor de leesbaarheid, gesproken over één concessie. Juridisch betreft het twee afzonderlijke concessies met een bestuursovereenkomst, die in één gezamenlijke aanbestedingsprocedure worden voorbereid en aanbesteed.*

mobiliteitssysteem, in samenhang met bus, fiets, deelmobiliteit, flexvervoer en andere vormen van publieke mobiliteit.

De verduurzaming van het spoor is een belangrijke strategische opgave. De Noordelijke lijnen behoren tot de laatste regionale spoorlijnen in Nederland die nog volledig met dieseltreinen worden geëxploiteerd. Voor de toekomstige situatie is gedeeltelijke elektrificatie in combinatie met batterijtreinen de meest haalbare oplossing. Dit volgt uit een onderzoek van ProRail, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de provincies en wordt voorgelegd in het BO MIRT 2026.

Ontwikkeling van de vervoervraag

De toekomstige concessie moet aansluiten op een veranderende vervoervraag. De mobiliteitsprognoses wijzen op groei van het aantal treinreizen in Noord-Nederland richting 2040 en 2050. De groei zal naar verwachting niet gelijkmatig over het netwerk worden verdeeld. Vooral de corridors rond Groningen en de verbinding Groningen–Leeuwarden hebben groeipotentie. Op lijnen met kleinere kernen is de ontwikkeling onzekerder. Tegelijkertijd kunnen demografische ontwikkelingen, waaronder een afname van het aantal jongeren, een afname van het aantal studenten en scholieren en veranderende reispatronen, zoals hybride onderwijs en meer thuiswerken, leiden tot een lagere of minder voorspelbare vervoervraag. De provincies staan daarom voor een dubbele opgave: groei faciliteren waar dat nodig en mogelijk is, en op andere verbindingen een passend en betaalbaar voorzieningenniveau handhaven.

Financiële en organisatorische randvoorwaarden

De toekomstige exploitatie zal naar verwachting duurder worden dan de huidige exploitatie. De belangrijkste oorzaken zijn kostenstijging van personeel, energie en de aanschaf en financiering van nieuw materieel. De kostenramingen laten zien dat de jaarlijkse meerkosten afhankelijk van de financieringsvorm aanzienlijk kunnen zijn. Ook de kosten van energie-infrastructuur, onderhoud, toelating en eventuele overgangsmaatregelen moeten worden meegenomen. De transitie naar zero-emissie zorgt ervoor dat de kostenstijging beperkt wordt.

De concessie krijgt een lange looptijd, zodat investeringen kunnen worden terugverdiend en de nieuwe vervoersorganisatie voldoende tijd heeft om zich te ontwikkelen. Daar staat tegenover dat flexibiliteit, periodieke evaluatie en zorgvuldig concessiebeheer noodzakelijk zijn.

Uitgangspunten nieuwe concessie

Op basis van de beleidsmatige, financiële en organisatorische kaders zijn uitgangspunten voor de nieuwe concessie uitgewerkt. De nieuwe concessie moet

een betrouwbaar en aantrekkelijk basisproduct bieden, maar tegelijkertijd ruimte laten voor innovatie, groei en aanpassing. De concessiehouder krijgt duidelijke verantwoordelijkheden en ontwikkelruimte. De provincies behouden de regie via prestatieafspraken, monitoring, herijking en handhaving.

Afbakening en structuur van de concessie

De concessie omvat het regionale personenvervoer per trein op de lijnen in Fryslân en Groningen, inclusief het grensoverschrijdende traject Nieuweschans–Leer. Het gaat om de verbindingen Leeuwarden–Stavoren, Leeuwarden–Harlingen Haven, Leeuwarden–Groningen, Groningen–Delfzijl, Groningen–Roodeschool/Eemshaven, Groningen–Veendam en Groningen–Leer.

Het busvervoer valt buiten de concessie. Treinvervangend busvervoer bij werkzaamheden of calamiteiten op het spoor valt wel onder de verantwoordelijkheid van de concessiehouder. Toekomstige ontwikkelingen, zoals de Wunderline, de Nedersaksenlijn, de Lelylijn of eventuele decentralisatie van treindiensten uit het hoofdrailnet, kunnen aanleiding geven om de scope van de concessie aan te passen.

De provincies kiezen voor één gezamenlijke aanbesteding met drie percelen. De provincies verlenen ieder een eigen concessie voor het eigen grondgebied. Voor het Duitse deel wordt een openbaredienstcontract gesloten met LNVG Niedersachsen.

De beoogde concessieduur bedraagt vijftien jaar. Deze periode is nodig om investeringen in materieel en organisatie mogelijk te maken. De lange looptijd maakt het tegelijkertijd noodzakelijk dat de concessie ruimte biedt voor tussentijdse ontwikkeling en bijsturing.

Voorzieningenniveau en rol in het mobiliteitssysteem

De provincies streven naar een passend voorzieningenniveau dat aansluit bij de vervoervraag, de regionale functie van de lijnen en de beschikbare financiële middelen. De treindiensten moeten betrouwbaar, aantrekkelijk, toegankelijk en betaalbaar zijn. Uitbreiding van frequenties of capaciteit is mogelijk wanneer de vervoervraag en de financiële en infrastructurele randvoorwaarden dit rechtvaardigen.

De trein wordt beschouwd als onderdeel van de bredere mobiliteitsketen. De concessiehouder moet daarom bijdragen aan goede aansluitingen met bus, fiets, deelmobiliteit en andere vormen van openbaar vervoer. Ook betrouwbare reisinformatie en een soepele overstap maken deel uit van de gewenste kwaliteit.

Uitvoeringskwaliteit

De concessie stelt eisen aan de dagelijkse betrouwbaarheid van de dienstverlening. Belangrijke aspecten zijn:

- beperking van rituitval;
- een hoge punctualiteit;
- adequaat treinvervangend vervoer;
- voldoende zitplaatscapaciteit;
- tijdige en betrouwbare informatie bij verstoringen.

De concessiehouder moet zowel de reguliere uitvoering als de afhandeling van verstoringen beheersen. Bij uitval of werkzaamheden moet hij zorgen voor passend vervangend vervoer en duidelijke communicatie met reizigers.

Reizigersbeleving

De reizigersbeleving wordt breed opgevat. Naast de treinrit zelf gaat het om de hele reis: vanaf de voorbereiding tot en met de aankomst. De toekomstige concessiehouder moet zorgen voor actuele en begrijpelijke reisinformatie, gebruiksvriendelijke betaalmogelijkheden en heldere communicatie.

Marketing en communicatie moeten bijdragen aan reizigersgroei en aan de bekendheid van de Noordelijke lijnen. Ook tarieven en betaalgemak moeten de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer ondersteunen. De dienstverlening moet toegankelijk zijn voor verschillende reizigersgroepen, waaronder reizigers met een beperking.

Materieel, duurzaamheid en veiligheid

Vooralsnog is het uitgangspunt dat de concessiehouder het nieuwe treinmaterieel bestelt. Het materieel moet zero-emissie zijn en voldoen aan eisen voor toegankelijkheid, comfort, netheid en veiligheid. De keuze voor de technische oplossing moet worden afgestemd op de energie-infrastructuur, de exploitatie, het onderhoud en de toekomstbestendigheid van het netwerk.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen omvat onder meer het verder terugdringen van de CO□-uitstoot, circulariteit bij aanschaf en onderhoud en goed werkgeverschap. Sociale veiligheid krijgt een zelfstandige plaats binnen de concessie. De concessiehouder moet maatregelen nemen om reizigers en personeel een veilige reis- en werkomgeving te bieden.

Relatie met de concessiehouder

De provincies beleggen de ontwikkelfunctie in belangrijke mate bij de concessiehouder. Deze moet niet alleen de concessie goed uitvoeren, maar ook bijdragen aan de doorontwikkeling van het vervoeraanbod, de dienstregeling, de reiskwaliteit, de reisinformatie, het materieel en de bredere mobiliteitsketen. Hiervoor wordt een gezamenlijk ontwikkelbudget overwogen, te gebruiken voor onderzoek, advies, pilots en innovaties. De provincies houden uiteindelijk het laatste woord over de besteding.

De concessiehouder blijft opbrengstverantwoordelijk. Hij draagt het risico van tegenvallende reizigersopbrengsten, maar profiteert ook van positieve ontwikkelingen. Dit moet een prikkel geven om de kwaliteit te verhogen, reizigersgroei te stimuleren en de concessie commercieel verder te ontwikkelen.

Tot slot wordt flexibiliteit ingebouwd. De concessie start pas in 2035 en loopt vervolgens vijftien jaar. Daarom moeten veranderende mobiliteitspatronen, demografische ontwikkelingen, nieuwe technologieën en grote infrastructuurprojecten kunnen worden opgevangen. Periodieke evaluatie- en herijkingsmomenten maken het mogelijk om eisen, risicoverdeling en vervoeraanbod aan te passen.

Aanbestedingsstrategie

De omvangrijke investeringen in nieuw materieel en energievoorzieningen maken de aanbesteding complex. De concessiehouder moet niet alleen het treinvervoer uitvoeren, maar ook materieel bestellen, toelaten en operationeel inzetten (eventueel samen met de treinleverancier). Dit brengt aanzienlijke financiële, technische en implementatierisico's met zich mee.

De provincies willen voldoende marktspanning en een gelijk speelveld behouden. De aanbesteding moet aantrekkelijk blijven voor meerdere marktpartijen. Daarom wordt onderzocht hoe de financieringslasten en risico's beter kunnen worden beheerst, bijvoorbeeld door afspraken over financiering, eigendom, inzet en eventuele overname van het materieel aan het einde van de concessie.

Een brede marktconsultatie is noodzakelijk. Naast vervoerders moeten ook materieelleveranciers, financiers, infrastructuurbeheerders en energiepartijen worden betrokken. De consultatie moet inzicht geven in de technische haalbaarheid, de financierbaarheid, de planning en de risico's van de voorgenomen eisen.

De keuze voor het type aanbestedingsprocedure wordt in de verdere voorbereiding bepaald. Een procedure met voldoende ruimte voor dialoog met marktpartijen kan passend zijn wanneer oplossingen nog niet volledig vaststaan. Dit geldt in het bijzonder voor de transitie naar de exploitatie met zero-emissiematerieel.

Governance en concessiebeheer

De provincies willen gedurende de looptijd sturen op overeengekomen prestaties, duidelijke verantwoordelijkheden en een transparante risicoverdeling. De concessiehouder moet rapporteren over onder meer punctualiteit, rituitval, reizigersopbrengsten, klanttevredenheid, sociale veiligheid, duurzaamheid en de inzet van ontwikkelactiviteiten.

Vervolgproces

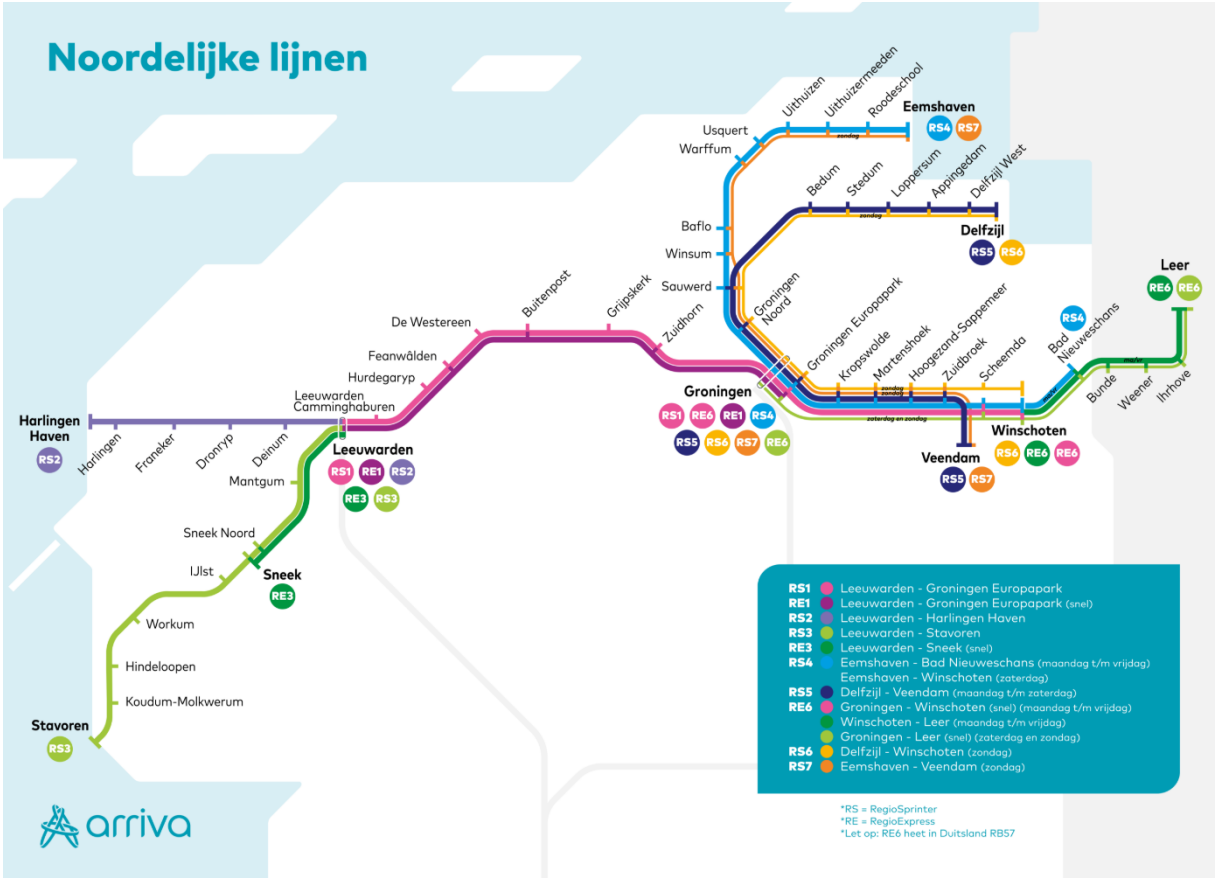
De concept-NvU wordt eerst ter consultatie voorgelegd aan stakeholders. De ontvangen zienswijzen worden verwerkt in een Nota van Zienswijzen. Daarna bieden Gedeputeerde Staten de NvU ter vaststelling aan Provinciale Staten aan. Na vaststelling worden de uitgangspunten uitgewerkt in het Programma van Eisen, de aanbestedingsleidraad en overige aanbestedingsdocumenten.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In december 2035 loopt de huidige concessie voor het regionaal spoorvervoer in de provincies Fryslân en Groningen (verder: de Noordelijke lijnen) af. Hoewel dit nog ver weg lijkt, moeten de provincies nu al met de voorbereiding van de aanbesteding van de opvolgende concessie starten. De provincies Groningen en Fryslân zien de regionale treinverbindingen als een belangrijke drager van de bereikbaarheid en leefbaarheid in Noord-Nederland. De trein vormt, samen met de HOV-buslijnen, de ruggengraat van het regionale openbaar vervoer en moet bijdragen aan een samenhangend, betrouwbaar en toekomstgericht mobiliteitssysteem voor inwoners, bezoekers en forenzen. Het uitgangspunt is dat voor deze concessie nieuw (duurzaam) materieel besteld moet worden. De productie, toelating en ingebruikname van dit materieel kennen een lange doorlooptijd. Omdat vooralsnog het uitgangspunt is dat de vervoerder het materieel bestelt, moet eerst een aanbestedingsprocedure worden voorbereid en doorlopen om de vervoerder te selecteren die de concessie uitvoert en de materieelbestelling plaatst. De startdatum van de nieuwe concessie ligt ver in de toekomst en daarom is flexibiliteit in deze Nota van Uitgangspunten en de concessie zelf een belangrijk onderdeel.

Figuur 1: overzicht Noordelijke lijnen (bron: Arriva)



1.2 Doel van deze Nota van Uitgangspunten

De eerste stap in het aanbestedingsproces is het opstellen van een Nota van Uitgangspunten (NvU) met inhoudelijke en financiële kaders voor de nieuwe treinconcessie. De NvU bevat de vertaling op hoofdlijnen van provinciale doelen voor de Noordelijke lijnen in kaders en uitgangspunten voor de aanbesteding. Die worden vervolgens in meer detail uitgewerkt in de verschillende aanbestedingsdocumenten, waaronder het Programma van Eisen en de Aanbestedingsleidraad. De NvU vormt daarmee een schakel tussen algemene beleidsdocumenten en -doelstellingen van de provincies enerzijds en de concrete eisen en wensen voor de nieuwe treinconcessie anderzijds en is daarmee een belangrijke eerste stap in het aanbestedingsproces.

1.3 Positionering en totstandkomingsproces concept-NvU

De concept-NvU bouwt voort op het bestaande kader en sluit aan op de gezamenlijke opgave van Fryslân en Groningen voor een passende en goed beheerbare treinconcessie. De concept-NvU geldt in principe voor beide provincies. Daar waar kaders en uitgangspunten per provincie van elkaar verschillen, is dat aangegeven in de tekst. De provincies zullen straks ieder een eigen concessie verlenen. Voor het Duitse trajectdeel tussen Nieuweschans en Leer wordt een openbaredienstcontract gesloten met LNVG Niedersachsen, de verantwoordelijke ov-autoriteit voor het regionale spoorvervoer in Niedersachsen. De provincie Groningen voert op basis van de samenwerkingsovereenkomst de aanbestedingsprocedure voor het gehele netwerk uit.

Deze concept-NvU is tot stand gekomen met input van stakeholders. De eerste stap in het verdere besluitvormingsproces van deze concept-NvU bestaat uit een formele consultatieronde onder stakeholders via een terinzagelegging. Daarna bundelen en verwerken we de zienswijzen in een Nota van Zienswijzen, waarin we toelichten welke opmerkingen wel of niet tot aanpassingen leiden. Vervolgens bieden Gedeputeerde Staten de NvU ter vaststelling aan Provinciale Staten aan. Na vaststelling van de NvU werken de provincies de uitgangspunten verder uit in een Programma van Eisen en andere aanbestedingsdocumenten.

1.4 Leeswijzer

Deze concept-NvU is verder als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 2 beschrijft het relevante beleidskader.

Hoofdstuk 3 schetst de belangrijkste maatschappelijke en mobiliteitsontwikkelingen.

Hoofdstuk 4 behandelt externe projecten en ontwikkelingen die invloed hebben op de toekomstige concessie.

Hoofdstuk 5 beschrijft de wettelijke randvoorwaarden voor de nieuwe concessie.

Hoofdstuk 6 zet de financiële uitgangspunten uiteen.

Hoofdstuk 7 beschrijft de doelstellingen voor de Noordelijke treindiensten.

Hoofdstuk 8 werkt de belangrijkste inhoudelijke keuzes voor de opzet en uitvoering van de nieuwe concessie uit.

Hoofdstuk 9 gaat in op de manier waarop de concessie in de markt wordt gezet en welke procedure daarbij past.

Het afsluitende tiende hoofdstuk beschrijft het verdere proces van consultatie, uitwerking en besluitvorming richting vaststelling van de NvU en de daaropvolgende aanbesteding.

2 Beleidskaders

De NvU vertaalt de provinciale beleidsdoelen voor de Noordelijke lijnen naar kaders en uitgangspunten voor de komende concessieverlening. Hierbij wordt uitgegaan van de bestaande beleidskaders, maar ook geanticipeerd op ontwikkelingen zoals benoemd in de omgevingsvisies en regionale ov-ambities. De volgende landelijke en regionale beleidsstukken leggen de basis voor de NvU:

- Mobiliteitsvisie 2050
- Toekomstbeeld OV 2040.
- Omgevingsvisie Fryslân
- Omgevingsvisie Groningen
- Regionaal Mobiliteitsprogramma Fryslân
- Wat Groningers Beweegt. Programma Mobiliteit provincie Groningen

Hieronder zijn de punten die relevant zijn voor de Noordelijke lijnen samengevat.

Mobiliteitsvisie 2050 en Toekomstbeeld OV 2040

Het belangrijkste landelijke beleidskader voor het openbaar vervoer is de Mobiliteitsvisie 2050 van het Rijk en voor het OV specifiek wordt dit uitgewerkt in het Toekomstbeeld OV 2040.

Omgevingsvisie Fryslân en Groningen

De Provinciale Omgevingsvisie Fryslân benadrukt de spoorlijn Leeuwarden – Groningen als een belangrijke interprovinciale verbinding, met een toenemend aantal reizigers. Samen met de provincie Groningen wordt ingezet op het verduurzamen van de Noordelijke treindiensten.

De provincie Groningen beschrijft in haar omgevingsvisie dat een basisnetwerk openbaar vervoer de ruggengraat is van het publieke mobiliteitssysteem. De provincie wil duurzame reiskeuzes zoveel mogelijk stimuleren en zet erop in dat publieke mobiliteit (trein en bus) uiterlijk 2035 zero-emissie is. Binnen die bredere mobiliteitsopgave vormt de voorgenomen versterking van de treinverbindingen een belangrijke schakel om de stad Groningen en regiokernen goed met elkaar, en met de rest van Nederland en Duitsland, te verbinden.

Regionaal Mobiliteitsprogramma Fryslân

In het Regionaal Mobiliteitsprogramma Fryslân maken de Noordelijke treindiensten onderdeel uit van het OV-hoofdnetwerk van de provincie. Dit betekent dat de spoorlijnen onderdeel zijn van de ruggengraat van het Friese OV-systeem. Voor de OV-hoofdstructuur wordt gestreefd naar snel, betrouwbaar, comfortabel en frequent vervoer met ruime bedieningstijden om het gebruik te stimuleren en aantrekkelijk te maken.

Programma Mobiliteit Groningen

In het Programma Mobiliteit zet de provincie Groningen in op snellere treinverbindingen met de Randstad en Duitsland. Omdat veel spoor enkelsporig is, zijn capaciteitsuitbreidingen beperkt; met slimme oplossingen zoals ERTMS en mogelijk ATO[2] kunnen treinen dichter op elkaar rijden. Voor de concessie staan veiligheid, betrouwbaarheid, toelating en aantoonbare reizigerswaarde voorop. Ook het Gronings Rooster, waarbij scholen leerlingen buiten de ochtendspits laten reizen, helpt volle bussen en treinen te voorkomen.

Alle stations in Groningen moeten minimaal één trein per uur per richting bieden tussen 06.00 en 24.00 uur en op werkdagen tussen 07.00 en 19.00 uur minimaal twee. Nieuwe stations zijn mogelijk als zij duidelijke netwerkmeerwaarde hebben, bijvoorbeeld als overstappunt of bij meer dan duizend extra reizigers per werkdag. Daarnaast ziet de provincie fiets en openbaar vervoer als een gouden combinatie en zet zij in op voldoende comfortabele en veilige stallingen voor alle typen fietsen op ov-hubs.

[2] ATO staat voor Automatic Train Operation en kent 4 niveaus (Grade of Automation (GoA)). Bij GoA1 heeft de machinist rijondersteuning om bijvoorbeeld energie efficiënter te rijden. Niveau 4 gaat uit van volledig autonoom vervoer dus zonder machinist, De andere niveaus liggen daar tussen in.

3 Trends en ontwikkelingen

Dit hoofdstuk licht een aantal trends en ontwikkelingen toe die mogelijk het gebruik van het OV in de toekomst kunnen gaan beïnvloeden. Het algemene beeld is dat het aantal treinreizigers zal gaan groeien richting 2040 en 2050, echter zal de samenstelling van reizigers en bijbehorende reispatronen gaan wijzigen vanwege onder andere vergrijzing en veranderende aantallen studenten.

3.1 Demografische ontwikkelingen

Volgens de meest recente regionale prognose van Planbureau Fryslân (*Demografische overgang in Fryslân* - Planbureau Fryslân, 2026) wordt in 2050 ten opzichte van 2026 een stijging van de bevolking met ruim 23.600 inwoners verwacht, van 644.348 naar circa 668.000 inwoners in 2050. Tegelijkertijd wordt in deze prognose uitgegaan van een krimp van de potentiële beroepsbevolking met ruim 16.000 personen en van dubbele vergrijzing: niet alleen neemt het aantal en aandeel ouderen toe, ook binnen de groep ouderen groeit het aandeel 80-plussers. Het aantal jongeren (15-24 jaar) zal van 80.000 in 2026 afnemen naar 66.000 in 2043 en vervolgens weer licht toenemen.

De provincie Groningen had in 2024 ongeveer 601.000 inwoners. Naar verwachting zal het aantal inwoners in en om Groningen stad toenemen, terwijl andere gemeenten in de provincie mogelijk te maken krijgen met een bevolkingsdaling in combinatie met vergrijzing en ontgroening. Dit leidt voor de hele provincie tot een verwachte bevolkingsafname (Sociaal planbureau Groningen, 2024). Volgens de prognose van het CBS uit 2023 zal de bevolking van Groningen in 2050 naar verwachting afnemen tot circa 580.000 inwoners.

Volgens het ministerie van OCW daalt het aantal studenten in Nederland de komende jaren. Het aantal HBO-studenten neemt met 5%[3] af naar 415.800 in 2032/2033, het aantal wo-studenten met ruim 8% naar 305.900 en het aantal mbo-studenten met bij 3% naar 457.400. Deze ontwikkeling hangt vooral samen met de verwachte afname van het aantal jongeren. Omdat ook Fryslân en Groningen met een dalende jongerenpopulatie te maken krijgen, zal naar verwachting ook het aantal studenten in deze provincies afnemen.

De bronnen verschillen over de precieze bevolkingsontwikkeling in Fryslân en Groningen: een lichte groei of daling is mogelijk. Wel zetten trends als vergrijzing, ontgroening en veranderingen in de potentiële beroepsbevolking door, met gevolgen voor het treingebruik en de reizigerssamenstelling. De bevolking rond Groningen groeit naar verwachting, waardoor het treinverkeer van en naar de stad toeneemt. Tegelijkertijd daalt waarschijnlijk het aantal studerende jongeren, een belangrijke doelgroep voor de trein. Bovendien reizen studenten sinds corona gemiddeld minder vaak door de toegenomen inzet van hybride onderwijs. De combinatie van minder

[3] Van 2025/2026

studenten en een lagere reisfrequentie kan daardoor de toekomstige opbrengstenbasis van de concessie aanzienlijk beïnvloeden.

3.2 Ruimtelijke ontwikkelingen

In Fryslân is een forse woningbouwopgave tot 2030. De Friese woondeals mikten eerst op 17.500 woningen, maar dat is in 2025 herijkt naar 22.406 woningen tot en met 2030.[4] De groei concentreert zich vooral in en rond grotere kernen/steden, met name Leeuwarden (+5.675), Heerenveen (+2.310), Súdwest-Fryslân (+2.297) en Smallingerland (+1.780). Daarnaast zijn er veel kleinschalige uitbreidingen in dorpen en kleine kernen. In Leeuwarden wordt de nieuwe wijk Middelsee ontwikkeld met 3.200 woningen.

In het NOVEX-gebied Regio Groningen-Assen (RGA) werken het Rijk, de regio, provincies, gemeenten en waterschappen samen aan het realiseren van 36.000 woningen en het creëren van 28.000 werkplekken (voor 2040).[5] In Groningen stad zijn Suikerzijde en Eemskanaalzone aangewezen als grootschalige woningbouwgebieden. Vanuit die gebieden neemt het aantal dagelijkse treinreizigers van en naar Groningen stad verder toe.

Verder worden er als onderdeel van de Woondeal Groningen (provincie) tot en met 2030 zo'n 3.200 nieuwe woningen in Eemsdelta en 3.800 nieuwe woningen in Oost-Groningen gebouwd.[6]

3.3 Mobiliteitsontwikkelingen

De mobiliteitsprognoses van Rijkswaterstaat voorspellen in verschillende scenario's een toename in het aantal treinreizen in regio Noord in 2040 en 2050.[7] In 2040 neemt het aantal treinreizen in regio Noord ten opzichte van het basisjaar 2022 met 37% (laag scenario) tot 52% (hoog scenario) toe. Voor 2050 is dit resp. 41% en 75%. Daarbij moet de kanttekening worden geplaatst dat het aantal verwachte reizigers per verbinding verschilt: tussen Groningen en Leeuwarden en Groningen en Sauwerd zijn dit tussen de 2500 en 5000 reizigers per werkdag en op de overige lijnen minder dan 2500 per dag[8] in 2040 (hoog). Voor 2050 is de verwachting dat het aantal reizigers rondom stad Groningen tot 10.000 per werkdag groeit.

3.4 Conclusie

Het treingebruik in Noord-Nederland zal waarschijnlijk toenemen, vooral rond Groningen stad en op de belangrijkste corridors. Voor regionale lijnen met kleinere kernen is de groei minder vanzelfsprekend en kan de veranderende bevolkingssamenstelling het draagvlak en de financiële basis van de treindiensten beïnvloeden. Studenten en scholieren zullen naar verwachting minder met de trein

[4] Woondeals Fryslân | Home | Volkshuisvesting Nederland
[5] Verstedelijkingsgebieden | Ruimtelijke ordening Nederland
[6] Woondeals Groningen | Home | Volkshuisvesting Nederland
[7] https://open.rijkswaterstaat.nl/zoeken/@296904/referentieprognoses-2025-nrm-lms/
[8] Openbaar vervoer

gaan reizen door ontgroening, een dalend aantal studenten en minder reisbewegingen als gevolg van hybride onderwijs.

4 Raakvlakken met andere projecten

In dit hoofdstuk komt een aantal projecten en ontwikkelingen aan de orde die gevolgen (kunnen) hebben voor de nieuwe concessie van de Noordelijke lijnen. We beschrijven het raakvlakproject, hoe dit de Noordelijke lijnen beïnvloedt en hoe daarmee wordt omgegaan in de concessie.

4.1 Verduurzaming van de Noordelijke lijnen

De opgave om te komen tot volledig emissievrije Noordelijke lijnen vloeit voort uit het Klimaatakkoord en het rapport Emissie personenvervoer per trein[9] en is vastgelegd in provinciale beleidsdocumenten (zie hoofdstuk 2). De regionale spoorlijnen in Noord-Nederland behoren tot één van de laatste spoortrajecten zonder bovenleiding en worden nu nog volledig met dieseltreinen uitgevoerd. De Tweede Kamer heeft in mei 2025 een motie aangenomen om de resterende diesellijnen in Noord-Nederland te verduurzamen.[10]

Voor de Noordelijke lijnen zijn op dit moment twee verduurzamingstechnieken in beeld. De traditionele methode voor het verduurzamen van dieseltrajecten is het aanleggen van bovenleiding boven het gehele traject ten behoeve van de inzet van elektrische treinen. Het gedeeltelijk elektrificeren van spoor in combinatie met batterijtreinen die onder de bovenleiding en op stations bijladen is een tweede mogelijkheid. In het onderzoek dat ProRail samen met het Ministerie van IenW en de provincies Fryslân en Groningen op dit moment uitvoert wordt in kaart gebracht welke combinatie van materieel en energievoorziening het meest geschikt is. De scenario’s worden beoordeeld op gevolgen voor infrastructuur, materieel, uitvoering, kosten, netwerksamenhang en toekomstbestendigheid. Hierin wordt meegenomen het moment waarop het huidige dieselmaterieel uiterlijk moet worden vervangen. Materieel, laad- en energievoorzieningen, infrastructuur, onderhoud, exploitatie en financiering moeten tijdig op elkaar aansluiten. Ook de kosten en risico's van een eventuele overgangsperiode met oud en nieuw materieel worden meegewogen.

In het BO MIRT van 4 november 2026 wordt voorgesteld te kiezen voor gedeeltelijke elektrificatie met een 25 kV bovenleidingspanning in combinatie met batterijtreinen.

4.2 ERTMS

ProRail vervangt het huidige veiligheidssysteem ATB NG de komende jaren door European Rail Traffic Management System (ERTMS). De Noordelijke lijnen worden als één van de eerste spoorlijnen in Nederland aangepakt. De baanvakken Harlingen Haven–Leeuwarden en Stavoren–Leeuwarden worden als eerste omgebouwd; de werkzaamheden zijn in januari 2026 gestart. Daarna volgen de baanvakken rond Groningen en Groningen–Leeuwarden, en tot slot de emplacementen van Groningen

[9] Emissievrij personenvervoer per trein
[10] Spoor: vervoer- en beheerplan | Tweede Kamer der Staten-Generaal

en Leeuwarden. Volgens de laatste voortgangsrapportage[11] start de commerciële operatie op het proefbaanvak Harlingen Haven–Leeuwarden in 2028–2029 en op emplacement Leeuwarden in 2033. Als deze planning wordt gehaald zou daarmee de overgang naar ERTMS op de Noordelijke lijnen vóór de start van de nieuwe concessie kunnen zijn afgerond.

ERTMS biedt naar verwachting voordelen zoals meer veiligheid, betere interoperabiliteit, een betrouwbaarder verkeersproces en mogelijk kortere opvolgtijden. De invloed op het voorzieningenniveau blijft waarschijnlijk beperkt, omdat uitbreidingsmogelijkheden op veel Noordelijke lijnen vooral afhangen van infrastructuur. Daarnaast is ERTMS een voorwaarde voor het implementeren van ATO. Dit biedt mogelijkheden voor energiebesparing en op termijn een efficiënter gebruik van materieel en infrastructuur.

4.3 Nieuw station Suikerzijde

In het kader van woningbouwontwikkelingen in Groningen wordt er onderzoek gedaan naar de realisatie van een nieuw station Suikerzijde, dat zou moeten komen te liggen aan de lijn Groningen - Leeuwarden. Het Rijk heeft aan de gemeente Groningen reeds geld toegezegd voor de bouw van dit station dat volgens planning voor 2035 gereed is. Om het station inpasbaar te maken in de dienstregeling zijn wel een aantal infrastructurele maatregelen nodig. Op dit moment voert ProRail een verkenning hier naar uit.[12] Uitgangspunt voor de Noordelijke treindiensten is dat de bediening van station Suikerzijde niet ten koste mag gaan van het huidige bedieningsniveau van de bestaande stations op de lijn Groningen-Leeuwarden.

4.4 Wunderline

De Wunderline is de ontwikkeling van een snellere en comfortabele treinverbinding tussen Groningen en Bremen. Met bouwstap 1 zijn aan Nederlandse en Duitse zijde inmiddels infrastructurele maatregelen uitgevoerd en is de Friesenbrücke vervangen. Het treinverkeer tussen Groningen en Leer is hierdoor hervat. Reizigers kunnen in Leer overstappen richting Oldenburg en Bremen.

Het verdere perspectief bestaat uit een aanvullende reistijdverkorting en mogelijk een rechtstreekse trein tussen Groningen en Bremen. De oorspronkelijke invulling en planning van deze vervolgstappen worden herijkt. Er is nog geen realisatiebesluit genomen en de financiering is niet gedekt. De komende jaren ligt de nadruk daarom eerst op een betrouwbare exploitatie van bouwstap 1 en het aantrekken van meer reizigers.

Daarnaast is de wens om de mogelijkheid te behouden om de Wunderline op termijn verder te verbinden met het Friese deel van de Noordelijke lijnen.

[11] 24e VGR ERTMS, april 2026
[12] MIRT overzicht 2026 (file

Uitgangspunt voor de nieuwe concessie is dat de treinverbinding naar Leer wordt voortgezet. Grensoverschrijdende exploitatie vraagt om afstemming met Duitse opdrachtgevers, infrastructuurbeheerders en vervoerders en stelt eisen aan onder meer dienstregeling, materieel, toelating, reisinformatie en kaartverkoop. Omdat de verdere ontwikkeling richting Bremen nog onzeker is, wordt deze in de concessie als majeure ontwikkeling benoemd. Provincies en vervoerder maken hierover op een later moment nadere afspraken.

4.5 Nedersaksenlijn

De Nedersaksenlijn is de beoogde spoorverbinding tussen Groningen, Emmen en Twente/Zwolle. In oktober 2025 heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat bekend gemaakt te starten met de MIRT[13]-verkenning voor dit traject. Voor wat betreft de spoorinfrastructuur gaat het om aanpassingen op bestaande sporen en stations, en tussen Veendam en Emmen om nieuw aan te leggen tracé, inclusief nieuwe stations. Op dit moment werkt ProRail aan de verkenning en deze fase zal tot 2028 duren. Het eindresultaat van deze fase is een voorkeursbeslissing. Er is nog geen realisatiedatum voor de Nedersaksenlijn.

Aangezien er nog geen voorkeursbeslissing of voorkeursdienstregeling voor de Nedersaksenlijn beschikbaar is, is de uiteindelijke impact op de Noordelijke treindiensten op dit moment nog lastig te bepalen. Omdat een deel van het tracé, namelijk Veendam - Groningen, ook onderdeel is van de concessie van de Noordelijke lijnen, is er een belangrijk raakvlak. Er zijn verschillende effecten denkbaar. Zo kan uiteindelijk worden gekozen voor een dienstregeling waarbij treinen van de concessie Noordelijke treindiensten doorrijden over de Nedersaksenlijn, maar ook voor een situatie waarbij een afzonderlijke treindienst naast de Noordelijke lijnen wordt geëxploiteerd. Beide varianten kunnen gevolgen hebben voor de concessieafbakening, dienstregeling, materieelinzet en de beschikbare spoorcapaciteit.

In de verdere vormgeving van de treinconcessie van de Noordelijke lijnen zal daarom rekening worden gehouden met de treindienst op de Nedersaksenlijn, door de inpassing op te nemen als toekomstperspectief. Het gaat dan bijvoorbeeld om het onderling goed afstemmen van de treindiensten, maar ook om de impact van de werkzaamheden. Omdat de impact van de Nedersaksenlijn op de concessie groot kan zijn, maar de omvang en het moment nog onzeker, kan niet van inschrijvers verwacht worden dat zij dit in hun inschrijving verwerken. Daarom zal de Nedersaksenlijn als majeure ontwikkeling wordt benoemd, wat betekent dat provincies en concessiehouder te zijner tijd afspraken maken over het verwerken van de gevolgen van de Nedersaksenlijn.

[13] Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport

4.6 Station Leeuwarden Middelsee

Een spoedige realisatie van station Leeuwarden Middelsee is van belang voor de ontsluiting van de nationale grootschalige woningbouwlocatie aan de zuidzijde van Leeuwarden. Dit station versterkt eveneens de regionale bereikbaarheid omdat het een belangrijke hubfunctie gaat vervullen in het Friese mobiliteitsnetwerk. De provincie Fryslân is opdrachtgever voor de realisatie van dit project en heeft een taakstellend budget hiervoor beschikbaar gesteld. De provincie Fryslân heeft met het Rijk en ProRail investeringsafspraken gemaakt om het station ingepast te krijgen in de dienstregeling op de spoorlijn Leeuwarden - Zwolle. De bediening van station Leeuwarden Middelsee is door het Rijk opgenomen in de hoofdrailnetconcessie.

Het doortrekken van de regionale treindienst Groningen - Leeuwarden naar station Leeuwarden Middelsee (en station Heerenveen) is een beleidsambitie van de provincie Fryslân. Dit vereist echter diverse infrastructurele aanpassingen, waaronder wijzigingen bij station Leeuwarden en de realisatie van een keervoorziening bij station Leeuwarden Middelsee. Daarnaast vraagt dit mogelijk om nadere contractuele afspraken, aangezien de spoorlijn Leeuwarden - Heerenveen onderdeel is van een andere concessie, namelijk het hoofdrailnet. Vanwege het ontbreken aan de benodigde financiële middelen om deze ontwikkeling te realiseren, vallen besluitvorming en financiering hierover buiten de reikwijdte van deze NvU.

Vanwege het ontbreken aan de benodigde financiële middelen om deze ontwikkeling te realiseren, vallen besluitvorming en financiering hierover buiten de reikwijdte van deze NvU.

4.7 Lelylijn

De Lelylijn is een beoogde nieuwe en snelle treinverbinding van Groningen/ Leeuwarden naar Lelystad. De Lelylijn is belangrijk om de verbindingen tussen Noordelijk Nederland (Flevoland, Drenthe, Fryslân en Groningen) en de Randstad te verbeteren. Het doel is om de reistijd te verkorten en daarmee om de verschillen tussen regio’s kleiner te maken.

In 2027 wordt verwacht dat het kabinet een besluit neemt over het vervolg van de Lelylijn. De onderzoeksfase heeft tot nu toe geresulteerd in de oplevering van het Masterplan Lelylijn (januari 2026) en het advies van de heer Knot m.b.t. de financiering van de Lelylijn (mei 2026). Het kabinet heeft in oktober 2026 besloten om een adviescommissie in te stellen die nader onderzoek gaat doen naar het perspectief voor Noordelijk Nederland en de Lelylijn in dit perspectief. De adviescommissie zal het kabinet medio 2027 adviseren over de verdere uitwerking van de bevindingen en aanbevelingen uit het advies van de heer Knot en het advies van het College van Rijksadviseurs. Op basis van dit advies zal het kabinet naar verwachting een besluit nemen over het vervolg van de Lelylijn.

Voor de realisatie van de Lelylijn is € 14,5 miljard[14] nodig. Daarnaast moet er nadat de lijn is aangelegd voldoende budget beschikbaar zijn voor exploitatie, onderhoud en vervanging (jaarlijks € 200-450 miljoen). De opgave voor de Lelylijn moet daarbij worden bezien in een breder geheel van bereikbaarheidsopgaven. De Lelylijn zal impact hebben op de Noordelijke lijnen, vanwege de directe verbinding tussen bijvoorbeeld Drachten en Groningen.

Hoewel een concrete realisatiedatum niet bekend is vanwege afhankelijkheid van financiering en politieke besluitvorming, moet in de nieuwe concessie voor de Noordelijke lijnen in ieder geval rekening gehouden worden met de ontwikkelingen hieromtrent. Net als bij de Nedersaksenlijn zal de Lelylijn als majeure ontwikkeling worden benoemd.

[14] Kamerbrief ‘Aanbieden advies Lelylijngezant en Masterplan Lelylijn’, 30 januari 2026.

5 Juridisch kader

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste juridische kaders voor de NvU. Per onderwerp wordt aangegeven welke ruimte en beperkingen deze kaders naar verwachting geven voor de inrichting van de concessie en welke punten in de aanbestedingsdocumenten nader moeten worden uitgewerkt.

5.1 Wet Personenvervoer 2000

Op grond van de Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000)[15] zijn de provincies Fryslân en Groningen bevoegd om concessie te verlenen voor treindiensten op hun grondgebied. Deze concessie dient periodiek te worden aanbesteed, met een maximale concessieduur van 15 jaar.

5.2 Toekomstige Marktordening Spoor

Op dit moment werkt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan de toekomstige marktordening op het spoor (TMS) voor de periode vanaf 2034. Dat is het moment dat de huidige concessie voor het hoofdrailnet eindigt. Het kabinet zal het besluit over de toekomstige marktordening begin 2027 vastleggen in een beleidsbrief aan de Kamer.[16] In dat besluit worden keuzes gemaakt over vier samenhangende onderdelen:

1. de publieke belangen waaraan de marktordening moet bijdragen;

2. de gewenste indeling van het spoornetwerk;

3. de marktbenadering die daarbij past; en

4. de sturing en organisatie die daarvoor nodig zijn.

Bij de gewenste indeling van het spoornetwerk worden verschillende varianten bestudeerd, waarbij in de studievariant ‘Integraal Hoofdnetwerk’ decentralisatie van treindiensten een optie is.[17] In het verleden is bijvoorbeeld de decentralisatie van de stoptreindiensten Zwolle - Leeuwarden en Zwolle - Groningen onderzocht. TMS kan hierbij ook invloed hebben op de ambitie om het nog te realiseren nieuwe treinstation Leeuwarden Middelsee aan de spoorlijn Zwolle – Leeuwarden te bedienen met de Noordelijke lijnen.

Dit besluit kan gevolgen hebben voor de toekomstige indeling van het spoornetwerk, de marktbenadering die daarbij past en de wijze van aansturing en organisatie vanuit de overheid. Al deze aspecten kunnen impact hebben op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de provincies Fryslân en Groningen als concessieverleners, maar ook effect hebben op de concessie van de Noordelijke

[15] Daarnaast is de PSO-verordening — Verordening (EG) nr. 1370/2007 van toepassing. De PSO-verordening bevat het Europese kader voor openbaar personenvervoer per spoor en over de weg. De Wp2000 en de PSO-verordening vullen elkaar aan.

[16] Brief aan Tweede Kamer d.d. 24 april 2026 Toekomstige marktordening spoor (TMS): onderzoeksrapporten en vervolgstappen.

[17] Toekomstige Marktordening Spoor, een vergelijking van studievarianten; Goudappel, Rebel, APPM; maart 2026

lijnen. Eventueel te decentraliseren lijnen zouden bijvoorbeeld onderdeel kunnen worden van de concessie. Aangezien het kabinetsbesluit over TMS op zijn vroegst begin 2027 bekend wordt, is hier in deze NvU geen rekening mee gehouden. Bij wezenlijke wijzigingen naar aanleiding van dit kabinetsbesluit wordt bezien of actualisatie van de NvU nodig is of opgenomen/verwerkt in het Programma van Eisen.

5.3 Open toegangvervoer

Met open toegangvervoer wordt bedoeld dat een vervoerder zonder concessie op het spoor mag rijden. Voor binnenlands passagiersvervoer is open toegang in Nederland in principe mogelijk vanaf 2020. Open toegangvervoer kan effect hebben op bestaande concessies. Daarom geldt een economische evenwichtstoets (EET), waarmee de ACM beoordeelt of een nieuwe open-toegangspassagiersdienst het economische evenwicht van een bestaande concessie in gevaar brengt. Als uit de EET blijkt dat de winstgevendheid of de uitvoering van een concessie aanzienlijk geschaad, kan de toegang worden beperkt of geweigerd. Daarnaast dient er voldoende infrastructuurcapaciteit beschikbaar te zijn om treindiensten in open toegang te kunnen rijden.

Gezien de sterk geïntegreerde dienstregeling van de Noordelijke treindiensten en de beperkte beschikbare spoorcapaciteit lijkt open toegang op veel trajecten niet vanzelfsprekend. Desondanks kan de nieuwe concessie voor de Noordelijke treindiensten in de toekomst te maken krijgen met verzoeken van vervoerders om treindiensten in open toegang te rijden. In de aanbestedingsdocumenten zal worden opgenomen dat de vervoerder hiermee rekening moet houden en dat de impact op de concessie via een EET zal worden bepaald.

5.4 Nieuwe capaciteitsregels

De mogelijkheid van open toegangvervoer hangt nauw samen met de wijze waarop schaarse spoorcapaciteit wordt verdeeld. Per juni 2026 is de Europese Capaciteitsverordening[18] in werking getreden en ProRail zal deze de komende jaren gefaseerd implementeren. Per 2031 gelden de nieuwe regels volledig.[19] De nieuwe regelgeving rond de verdeling van spoorinfrastructuurcapaciteit moderniseert de manier waarop spoorwegcapaciteit wordt verdeeld in Europa. Het betekent onder meer dat aan concessievervoer – dat in de huidige capaciteitsverdelingsregels in Nederland een belangrijke plaats inneemt – niet zonder meer voorrang wordt gegeven. Provincies en de nieuwe concessiehouder kunnen niet langer zonder meer aannemen dat alle gewenste treinpaden volledig voor de concessie beschikbaar blijven. Bovendien is de verwachting dat goederenvervoer en militair vervoer per spoor zal toenemen. In de toekomst zullen concessieverleners, vervoerders en ProRail eerder en nauwer met elkaar afstemmen over de beschikbare capaciteit. In dat verband wordt onderzocht of er via een zogenaamde kaderovereenkomst met

[18] De Europese Capaciteitsverordening (Verordening EU 2026/1184).
[19] Zie Kamerstuk 29 984 nr. 1288

ProRail voor een langjarige periode meer zekerheid kan worden verkregen over de beschikbaarheid van spoorwegcapaciteit.

6 Financieel kader

6.1 Budgettaire kaders

De provincies Groningen en Fryslân zetten in op het behouden en waar mogelijk verbeteren van het huidige voorzieningenniveau op de Noordelijke lijnen. Deze ambitie staat echter onder druk door financiële onzekerheden en grote investeringsopgaven. Daarbij gaat het niet alleen om onzekerheden rond de toekomstige exploitatiekosten van het vervoer, zoals stijgende personeelskosten en energiekosten. Het heeft ook te maken met de financiële impact van ontwikkelingen met betrekking tot materieel, infrastructuur, onderhoud, de gebruiksvergoeding en ERTMS.

De uitvoering van de Noordelijke lijnen onder de nieuwe concessie wordt duurder. Dit heeft te maken met het feit dat er nieuw materieel nodig is omdat het huidige materieel in 2035 einde levensduur heeft bereikt. Het uitgangspunt is dat de nieuwe vervoerder met duurzaam zero-emissie materieel gaat rijden. Tegelijkertijd is doorrijden met dieseltreinen zonder (partiële) verduurzamingsinvesteringen geen kostenefficiënt alternatief maar resulteert naar verwachting juist in een verdere toename van kosten. Dit komt omdat de dieselprijs ten opzichte van de vorige aanbesteding al fors gestegen is en de verwachting dat deze in de toekomst nog verder zal stijgen vanwege overheidsmaatregelen om het gebruik van fossiele brandstoffen te ontmoedigen, geopolitieke ontwikkelingen en omdat dieselmaterieel steeds minder courant wordt. Daarbij bestaat het risico dat dieselmaterieel vanwege de duurzaamheidsopgave versneld moet worden afgeschreven.

Een bijzonder aandachtspunt vormt de samenhang met infrastructurele ontwikkelingen. De concessie is in belangrijke mate afhankelijk van keuzes, planningen en investeringen van derden, waaronder het Rijk en ProRail. Dat geldt in het bijzonder voor elektrificatie, onderhoud en ERTMS. Indien elektrificatie niet tijdig of niet integraal wordt gerealiseerd, kan dit leiden tot extra complexiteit en hogere kosten, bijvoorbeeld door de noodzaak van verschillende materieeltypen of deelvloten. Dergelijke scenario’s hebben direct gevolgen voor de betaalbaarheid en uitvoerbaarheid van de concessie. Langer gebruik van het oude dieselmaterieel leidt niet alleen tot fors hogere kosten, maar brengt ook risico's met zich mee voor de bedrijfszekerheid en daarmee voor de continuïteit van het treinvervoer.

Aan de opbrengstenkant is sprake van een onzeker beeld. In hoofdstuk 3 is aan de orde gekomen dat in de toekomst een toename in het treingebruik te verwachten is, met name in het gebied rond de stad Groningen en regio’s waar een substantieel aantal nieuwe woningen komen. In andere delen van de provincie is waarschijnlijk sprake van een daling van het aantal treinreizigers. Ook zal de samenstelling van reizigers en bijbehorende reispatronen wijzigen. Daarnaast is het mogelijk dat de

inkomsten en de opzet van de landelijke ov-studentenkaart in de toekomst veranderen. Dit kan niet alleen gevolgen hebben voor de financierbaarheid van het openbaar vervoer als geheel, maar ook voor de opbrengsten en aantrekkelijkheid van deze concessie. Een beheersmaatregel kan zijn om aantrekkelijke tariefproposities voor studenten te ontwikkelen om hen te blijven verleiden gebruik te maken van het openbaar vervoer.

Voor de nieuwe concessie houden we voorlopig rekening met € 12,5 tot € 22 miljoen aan extra exploitatiekosten per jaar (prijspeil 2026). Volgens de huidige verdeelsleutel komt ongeveer een derde voor rekening van Fryslân en twee derde van Groningen. Uitgangspunt hierbij is dat vanaf 2035 gestart wordt met gefaseerde transitie naar een volledig emissievrije concessie, aansluitend op de systeemkeuze die in het BO MIRT van 4 november 2026 wordt gemaakt.

De bandbreedte wordt vooral bepaald door de financiering van het materieel. Bij commerciële financiering kunnen de geraamde meerkosten oplopen tot circa € 22 miljoen per jaar. Een grotere betrokkenheid van de provincies bij de financiering kan deze meerkosten naar verwachting beperken tot circa € 12,5 miljoen per jaar. De daadwerkelijk haalbare besparing hangt af van de financieringsvoorwaarden, risicoverdeling en beheerkosten.

De toename in exploitatiekosten is exclusief onder meer nieuwe energie-infrastructuur, transitiekosten van de oude naar de nieuwe concessie en inflatie. Gelet op de looptijd tot de start van de nieuwe concessie kan inflatie nog een aanzienlijke invloed hebben op de uiteindelijke kosten.

De reizigersopbrengsten zijn onzeker en vallen buiten de kostenverkenning. Vooralsnog wordt in de financiële uitgangspunten geen reizigersgroei verondersteld. Woningbouw, demografische ontwikkelingen, de kosten van autogebruik en ontwikkelingen in de ketenmobiliteit kunnen de vervoervraag en dus reizigersopbrengsten beïnvloeden.

Aangezien de exploitatiekosten van het huidige dienstenniveau van de Noordelijke lijnen in de nieuwe concessie structureel hoger zullen liggen en er op dit moment geen rekening kan worden gehouden met veel hogere reizigersopbrengsten, zal er extra budget noodzakelijk zijn om het voorzieningenniveau te kunnen handhaven. De benodigde provinciale bijdrage wordt bij de verdere voorbereiding van de concessie nader uitgewerkt.

In de aanbestedingsdocumenten wordt bovendien vastgelegd hoe de provinciale bijdrage wordt geïndexeerd.

6.2 Provinciale verdeling

Heldere afspraken tussen de provincies onderling over de verdeling van kosten, opbrengsten en risico’s zijn van belang. Daarbij is voldoende inzicht in de kosten en opbrengsten per concessiegebied essentieel. Voor de nieuwe concessie maken de

provincies opnieuw afspraken over een verdeelsleutel. De bijdrage van LNVG voor het Duitse concessiedeel en de verdeling van grensoverschrijdende kosten en opbrengsten worden daarbij afzonderlijk en transparant vastgelegd.

7 Doelstellingen voor de Noordelijke treindiensten

De volgende vier doelstellingen zijn voor de Noordelijke treindiensten geformuleerd:

1. *Handhaven voorzieningenniveau dat aansluit op vervoervraag passend binnen financieel kader*

De provincie staat voor de opgave om een treinproduct te realiseren dat aansluit op de vervoervraag, de regionale verschillen en de beschikbare middelen. Daarbij moeten betaalbaarheid, uitvoeringskwaliteit, betrouwbaarheid en toegankelijkheid in balans worden gebracht.

De beleidsambities voor het treinvervoer zijn hoog, maar staan onder druk door financiële en praktische randvoorwaarden. Uitbreiding van het aanbod of opschaling van frequenties is niet vanzelfsprekend haalbaar, mede omdat hiervoor extra materieel nodig is en de beschikbaarheid daarvan beperkt is. Ook vraagt uitbreiding structureel om extra hoge investeringen in exploitatie en in infrastructuur. Binnen die context is het van belang om realistische keuzes te maken over het voorzieningenniveau en de inzet van middelen.

Het treinvervoer moet bovendien voldoende flexibel zijn om mee te bewegen met veranderende reispatronen, bevolkingsontwikkelingen en toekomstige technologische en maatschappelijke ontwikkelingen.

2. *Behouden functie noordelijke OV-verbindingen en positie regionale spoor*

Het regionale spoor vormt onderdeel van de ruggengraat van het OV-netwerk. Een snelle, betrouwbare en goed aansluitende treinverbinding is en blijft daarom van groot belang, zowel voor de verbinding tussen de noordelijke regio’s als voor de aansluiting op het landelijke netwerk en Duitsland. Goede overstappunten versterken daarbij het reisgemak en de keten. Daarnaast kan een hogere vervoervraag aanleiding zijn voor een frequentieverhoging.

3. *Versterken mobiliteitsketen*

Het regionale spoor vervult al een belangrijke rol binnen het Noord-Nederlandse OV-netwerk. De hoofdstructuur van het netwerk is grotendeels gerealiseerd. Verdere verbeteringen in de mobiliteitsketen liggen vooral in het optimaliseren van bestaande overstappunten en vervoerknooppunten. De reiziger vraagt om een treinproduct dat integraal onderdeel is van een ketenreis. De opgave is daarom om de treinverbindingen zo in te richten dat zij goed aansluiten op andere vormen van vervoer waaronder bus, personenvervoer over water, flexvervoer, fiets en deelvervoer. Daarbij zijn goede aansluitingen op overstappunten, betrouwbare informatievoorziening en een soepele reis van deur tot deur van belang. Het

treinvervoer moet daarmee bijdragen aan een samenhangend mobiliteitssysteem waarin reizigers eenvoudig kunnen schakelen tussen vervoersvormen, zonder dat de nieuwe concessiehouder daarbij verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van die andere modaliteiten.

4. Realiseren tijdige transitie naar zero-emissie treinvervoer
Eind 2035 bereikt een groot deel van het huidige dieselmaterieel het einde van haar levensduur. Daarom hebben het Rijk, het Noorden, ProRail en vervoerders aangegeven dat de concessiewissel eind 2035 een logisch moment is om over te stappen naar *zero-emissie* treinvervoer, als onderdeel van de beleidsambities met betrekking tot het verduurzamen van de Noordelijke lijnen (zie vorige hoofdstukken). Dit vraagt om snelle besluitvorming over de verduurzamingstechniek en financiering hiervan omdat de aanleg van de infrastructuur de nodige tijd in beslag neemt. Snelle besluitvorming is ook nodig omdat voor deze concessie nieuw, materieel besteld moet worden en de levertijd en de doorlooptijd van de toelating hiervan lang is.

Zonder zekerheid over de uiteindelijke verduurzamingstechniek en bijbehorende bekostiging kan de aanbesteding van de nieuwe concessie niet gestart worden. Wanneer dit niet kan, komt de continuïteit van het treinvervoer in Fryslân en Groningen in gevaar. Daarom hebben Rijk en regio afgesproken om in het najaar van 2026 een definitieve keuze te maken voor de meest geschikte verduurzamingstechniek. Over de bekostiging moeten nog nadere afspraken gemaakt worden maar zullen in 2027 helder moeten zijn om vertraging en stijging in kosten te voorkomen. Vervolgens zal ProRail starten met de verkenning en planstudie met als doel dat de infrastructurele aanpassingen in 2031 t/m 2034 kunnen plaatsvinden. Zoals eerder aangegeven is het uitgangspunt van de provincies vooralsnog dat de nieuwe vervoerder het duurzame materieel te laten bestellen dat in 2034 beschikbaar moet zijn voor testen, zodat nieuw materieel gefaseerd in de concessie kan instromen.

8 Uitgangspunten nieuwe concessie

Met de nieuwe treinconcessie vanaf december 2035 willen de provincies een kwalitatief sterk, toegankelijk, veilig en duurzaam treinsysteem realiseren dat past bij de ontwikkeling van de regio op de lange termijn. De concessie moet ruimte bieden om in te spelen op veranderingen in de vervoervraag, demografische ontwikkelingen, technologische innovaties, verduurzaming en eventuele wijzigingen in het spoor- en netwerkbeeld. Tegelijkertijd is het uitgangspunt dat het voorzieningenniveau op peil blijft en waar mogelijk wordt versterkt, met aandacht voor uitvoerbaarheid en betaalbaarheid. In dit hoofdstuk worden per onderwerp de uitgangspunten nader uitgewerkt.

8.1 Afbakening van de concessie

Deze paragraaf bevat uitgangspunten ten aanzien van de afbakening van de concessie in termen van geografie, tijd, omvang en positionering ten opzichte van andere vormen van (collectieve) mobiliteit.

8.1.1 Geografische scope van de concessie

De concessie heeft betrekking op het personenvervoer per trein op de regionale spoorlijnen in Fryslân en Groningen, inclusief het traject Nieuweschans–Leer op Duits grondgebied. *De concessie bestaat uit de volgend lijnen:*

- *Leeuwarden – Stavoren*
- *Leeuwarden – Harlingen Haven*
- *Leeuwarden – Groningen*
- *Groningen – Delfzijl*
- *Groningen – Roodeschool / Eemshaven*
- *Groningen – Veendam*
- *Groningen – Winschoten – Bad Nieuweschans – Leer*

Het traject Groningen – Groningen Europapark wordt ook gebruikt door treindiensten die onderdeel zijn van het hoofdrailnet die op dit moment door NS worden uitgevoerd. Deze treindiensten vallen buiten deze concessie en moeten door de nieuwe concessiehouder worden gedoogd. Het openbaar vervoer per bus in Fryslân en Groningen-Drenthe valt buiten de concessie, omdat de omvang van de concessie anders te groot en te complex wordt. Treinvervangend busvervoer bij geplande werkzaamheden of calamiteiten op het spoor valt wel onder de verantwoordelijkheid van de nieuwe concessiehouder.

Daarnaast kunnen toekomstige ontwikkelingen invloed hebben op de scope van de concessie, zoals de Wunderline, de Nedersaksenlijn of eventueel te decentraliseren treindiensten die nu nog onder het hoofdrailnet vallen. Wanneer dergelijke ontwikkelingen zich voordoen, maken de provincies en de concessiehouder hierover gezamenlijk afspraken en bezien zij of, en op welke wijze, deze ontwikkelingen een plek krijgen binnen de concessie. Voor de Nedersaksenlijn is de realisatietermijn nog

onzeker, maar omdat het traject Groningen–Veendam onderdeel is van het beoogde tracé, kan deze ontwikkeling bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de scope en de afstemming binnen de concessie (zie ook hoofdstuk 4 Raakvlakken met andere projecten en ontwikkelingen).

8.1.2 Eén aanbesteding, drie percelen

De Noordelijke lijnen in de provincies Fryslân en Groningen zijn onderverdeeld in twee aparte concessies voor het treinvervoer in Fryslân en voor het treinvervoer in Groningen en een openbaredienstcontract voor het treinvervoer op Duits grondgebied van en naar Leer, die gezamenlijk worden aanbesteed en aan één concessiehouder wordt gegund.

De provincies Fryslân en Groningen zijn op basis van de Wp2000 concessieverlener voor het regionale treinvervoer op hun eigen grondgebied. Voor het treinvervoer op Duits grondgebied van en naar Leer wordt een openbaredienstcontract gesloten met LNVG Niedersachsen. Juridisch bestaat het regionale treinvervoer daarmee uit drie afzonderlijke percelen: twee concessies en één openbaredienstcontract naar Duits recht (het Duitse equivalent van de Nederlandse concessie). Vanwege de samenhang in het spoornetwerk en de benodigde schaalgrootte worden deze percelen gezamenlijk aanbesteed en als één geheel gegund aan één concessiehouder. Het bestuur van LNVG heeft het opdrachtgeverschap en de subsidiëring van het vervoer tussen de Nederlands-Duitse grens en Leer overgedragen aan Gedeputeerde Staten van Groningen.

8.1.3 Concessieduur

De concessie voor de Noordelijke lijnen heeft een looptijd van 15 jaar.

De provincies kiezen voor de wettelijk toegestane maximumconcessieduur van 15 jaar. Dit is gelijk aan de duur van de huidige concessie. Een concessie voor 15 jaar biedt voldoende zekerheid voor de concessiehouder en het personeel en sluit aan bij de afschrijvingstermijn van het nieuwe treinmaterieel die dan in principe verdeeld kan worden over twee opeenvolgende concessieperioden. Tegelijkertijd geeft een looptijd van 15 jaar ruimte om het treinaanbod verder te ontwikkelen en te verbeteren.

8.1.4 Start- en einddatum concessie

De nieuwe concessie start in december 2035. De provincies onderzoeken de mogelijkheid om de concessie niet in december 2050, maar in de zomerperiode van dat jaar te laten eindigen, bijvoorbeeld in het weekend na Pinksteren. Dit kan de implementatie van de concessie vergemakkelijken en problemen bij de start van de opvolgende concessie verminderen, omdat in die periode sprake is van een relatief rustiger reispatroon door de schoolvakanties en een lager aantal forenzen. Daarnaast wordt zo vermeden dat de startdatum van de concessie samenvalt met eventuele winterweerperikelen.

8.2 Voorzieningenniveau en rol in het mobiliteitssysteem

8.2.1 Voorzieningenniveau

De Noordelijke lijnen behouden een passend en betrouwbaar voorzieningenniveau, met frequenties en bedieningstijden die zo goed mogelijk aansluiten op de vervoervraag en op de functie van de Noordelijke lijnen in het regionale openbaar vervoernetwerk.

Het voorzieningenniveau moet aansluiten op de vervoervraag en bijdragen aan een aantrekkelijk, betrouwbaar en toekomstbestendig ov-systeem. Frequentie en bedieningstijden zijn daarbij bepalend voor de bruikbaarheid van het vervoer voor dagelijkse verplaatsingen, zoals woon-, werk-, onderwijs- en vrijetijdsreizen.

De provincies nemen het in stand houden van het huidige voorzieningenniveau als vertrekpunt, ervan uitgaande dat er dekking wordt gevonden voor de structureel hogere subsidie die nodig is om het huidige voorzieningenniveau te behouden Daarbij wordt bezien waar frequenties, bedieningsperioden en spreiding over de dag passend zijn bij de vervoervraag en bij de functie van de verschillende lijnen binnen het netwerk. De ambitie is om het regionale spoorvervoer aantrekkelijk en toegankelijk te houden, met voldoende aanbod op de momenten dat reizigers daarvan gebruikmaken.

Tegelijkertijd geldt dat het toekomstige voorzieningenniveau mede afhankelijk is van financiële ontwikkelingen, kostenstijgingen en de mate waarin rijksmiddelen beschikbaar zijn. Deze factoren zijn van invloed op de mogelijkheden om het bestaande aanbod te behouden of verder uit te breiden en kunnen mogelijk leiden tot herprioritering binnen de concessie.

Bij de uitwerking van het voorzieningenniveau wordt bezien hoe de bereikbaarheid van de regio, de verbindingen tussen stedelijke centra en regiokernen en de aansluiting op bredere nationale en internationale corridors zo goed mogelijk kunnen worden geborgd.

8.2.2 Rol in het mobiliteitssysteem

De Noordelijke lijnen vormen onderdeel van de ruggengraat van het mobiliteitssysteem in Fryslân en Groningen. De nieuwe concessiehouder zorgt ervoor dat de treindiensten goed aansluiten op andere modaliteiten en voorzieningen, zodat reizigers hun reis vlot, logisch en betrouwbaar kunnen voortzetten.

De Noordelijke lijnen maken deel uit van een bredere mobiliteitsketen waarin openbaar vervoer, auto, fiets, lopen en andere (innovatieve) vormen van vervoer elkaar aanvullen. De ambitie is dat reizigers (ook mindervalide reizigers) hun reis eenvoudig en logisch kunnen combineren, met soepele overstappen en voldoende voorzieningen op en rond de stations, die steeds meer functioneren als knooppunten met een hubfunctie.

De fiets speelt een belangrijke rol in het voor- en natransport. Fietsstallingen, het meenemen van de fiets in de trein en ook deelmobiliteit vragen om goede afstemming binnen de concessie en in de bredere keten rondom stations. De provincies zetten in op verdere verbetering van de beschikbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van fietsvoorzieningen, er wordt van de vervoerder verwacht dat zij hieraan meewerkt.

De treinconcessiehouder speelt een cruciale rol in de totale mobiliteitsketen, omdat hij niet alleen zorgt voor snel en frequent vervoer over langere afstanden, maar ook essentieel is voor de aansluiting op andere vormen van vervoer, zoals bus, fiets en de veerdiensten naar de Waddeneilanden of andere landen. Van de concessiehouder wordt verwacht dat hij goed afstemt met andere vervoerders.

8.3 Uitvoeringskwaliteit

Voor reizigers is niet alleen het aanbod van belang, maar ook of dit aanbod dagelijks betrouwbaar wordt uitgevoerd. Een goede uitvoering van de dienstregeling en een consistente dienstverlening zijn daarom belangrijke uitgangspunten voor de concessie. De provincies Fryslân en Groningen verwachten van de concessiehouder dat deze een hoge uitvoeringskwaliteit biedt.

8.3.1 Rituitval en punctualiteit

De dienstregeling wordt betrouwbaar en robuust uitgevoerd. De concessiehouder wordt primair gestuurd op prestaties, zoals het punctueel rijden, beperken van rituitval en het bieden van goede alternatieve reismogelijkheden bij verstoringen inclusief bijbehorende communicatie richting de reiziger. De bijbehorende prestatieafspraken en KPI's zijn realistisch, uitvoerbaar en voldoende robuust. Waar passend worden in de concessie vooraf duidelijke evaluatie- en herijkingsmogelijkheden opgenomen, binnen de geldende juridische kaders.

Een betrouwbare uitvoering van de dienstregeling is een belangrijk onderdeel van de kwaliteit van het regionale treinvervoer. Het zorgt voor voorspelbare reistijden, minder stress bij reizigers en een grotere kans op succesvolle overstappen. Dit vergroot het vertrouwen in het openbaar vervoer en maakt het reizen aantrekkelijker.

Daarbij onderkennen de provincies dat de concessiehouder niet alle factoren die van invloed zijn op de betrouwbaarheid volledig in eigen hand heeft. Externe omstandigheden zoals storingen aan de infrastructuur, werkzaamheden, evenementen en weersinvloeden, kunnen gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid van de dienstregeling. Om die reden komt de nadruk in de aansturing niet uitsluitend te liggen op punctualiteit als generieke maatstaf, maar ook op prestaties die sterker binnen de invloedsfeer van de concessiehouder vallen. Daarbij gaat het onder meer om het beperken van rituitval en het tijdig treffen van passende maatregelen bij vertragingen en verstoringen. Heldere tijdige communicatie naar de reiziger valt daarbij ook onder de verantwoordelijkheid van de vervoerder.

De provincies bezien hoe het stelsel van KPI's en prestatieafspraken moet worden ingericht voor de nieuwe concessie. Daarbij is het uitgangspunt dat prestatie-indicatoren realistisch, uitvoerbaar en voldoende robuust zijn, ook onder afwijkende of uitzonderlijke omstandigheden.

8.3.2 Treinvervangend vervoer

Bij voorzienbare en onvoorzienbare uitval van treinvervoer is tijdig en kwalitatief goed treinvervangend vervoer beschikbaar, zodat reizigers zo min mogelijk overlast ervaren.

Door geplande en ongeplande verstoringen is treinvervoer soms tijdelijk niet mogelijk. In deze gevallen moet de concessiehouder zorgen voor tijdig en betrouwbaar treinvervangend vervoer en hierover duidelijk communiceren richting reizigers.

Ervaringen in de huidige concessie laten zien dat de uitvoering hiervan niet altijd toereikend is, bijvoorbeeld als het gaat om vindbaarheid, reisinformatie en voorzieningen op de opstapplek. Van de nieuwe concessiehouder wordt daarom extra inspanning verwacht als het gaat om de organisatie, beschikbaarheid en kwaliteit van treinvervangend vervoer, zodat reizigers ook bij verstoringen hun reis zo goed mogelijk kunnen voortzetten.

8.3.3 Zitplaatscapaciteit

De capaciteit van het treinvervoer sluit aan op de vervoervraag, met een hoge zitplaatskans voor reizigers en ruimte voor doelmatige, vraaggerichte inzet van materieel overdag.

De in te zetten capaciteit moet aansluiten bij de vervoervraag en bijdragen aan een prettige en comfortabele reis voor reizigers. Daarbij is niet alleen voldoende capaciteit in de spits van belang, maar ook een doelmatige inzet van materieel over de dag. Een belangrijk aspect hierbij is de zitplaatskans. Deze is zo hoog mogelijk, passend bij de vervoervraag en de beschikbare capaciteit. Wanneer reizigers geen zitplaats hebben, biedt het materieel voldoende vasthoud- en leunvoorzieningen om ook staand veilig en comfortabel te kunnen reizen.

De provincies bieden ruimte om met gedragsprikkels de vraag te sturen, bijvoorbeeld door via tariefdifferentiatie het reizen in de daluren te stimuleren (zie ook paragraaf 8.4.4). Omdat de zitplaatscapaciteit niet eenvoudig kan worden uitgebreid als alle treinen al worden ingezet in de dienstregeling, kunnen dergelijke instrumenten bijdragen aan een betere spreiding van reizigers over de dag en een efficiënter gebruik van het beschikbare materieel. Daarmee ontstaat een betere balans tussen vervoervraag en beschikbare capaciteit en kan het treinvervoer doelmatiger worden georganiseerd, met behoud van zijn sociale en maatschappelijke functie.

8.4 Reizigersbeleving

De concessiehouder staat dagelijks in contact met reizigers en verzorgt de reisinformatie, verleent service en maakt reizen met de trein aantrekkelijk. De provincies willen dat de concessiehouder iedere reiziger als het ware aan de hand meeneemt op zijn reis. Dit geldt zowel voor de ervaren als de minder ervaren treinreiziger.

8.4.1 Reisinformatie

Reizigers moeten ten alle tijden kunnen beschikken over betrouwbare, actuele en toegankelijke reisinformatie over de gehele reisketen, zowel voorafgaand als tijdens de reis, met daarbij extra aandacht voor tijdige en duidelijke informatie bij uitval, vertragingen of verstoringen.

De provincies verlangen van de concessiehouder dat reizigers op alle relevante momenten kunnen beschikken over goede reisinformatie. Deze informatie heeft betrekking op de gehele reisketen. Voor het onderdeel dat ziet op de Noordelijke lijnen verstrekt de concessiehouder in ieder geval actuele en realtime informatie over de dienstregeling, de feitelijke treinloop, vertrektijden, aankomsttijden, spoorwijzigingen, vertragingen, rituitval, overstapmogelijkheden en beschikbare alternatieven bij verstoringen.

Voor reizigers is juist communicatie tijdens verstoringen, werkzaamheden en calamiteiten van groot belang. Daarbij gaat het niet alleen om snelheid, maar ook om begrijpelijkheid en handelingsperspectief: wat is er aan de hand, hoelang duurt het, welke alternatieven zijn er en wat betekent dit voor aansluitingen?

De concessiehouder biedt reisinformatie in ieder geval aan via internet, op stations en in de treinen, waarbij de vorm meebeweegt met technologische ontwikkelingen en reizigersbehoeften gedurende de concessieperiode. In ieder geval op de stations Groningen en Leeuwarden richt de concessiehouder een bemand servicepunt in waar reizigers terechtkunnen voor informatie en ondersteuning.

De reisinformatie moet beschikbaar zijn voor alle reizigers, dus ook voor mensen zonder persoonlijke digitale communicatiemiddelen of die minder digitaal vaardig zijn. Daarom wordt van de concessiehouder verwacht dat personeel dat in contact staat met reizigers beschikt over actuele kennis van het vervoeraanbod en de dienstuitvoering.

Daarnaast moet de informatie zelf duidelijk, begrijpelijk en bruikbaar zijn voor alle reizigers. Dat betekent onder meer dat de reisinformatie moet voldoen aan de landelijk geldende eisen rond toegankelijkheid van reisinformatie. Op het Duitse traject moeten alle uitingen (ook) in het Duits zijn.

8.4.2 Betaalgemak

Reizigers moeten op een eenvoudige, toegankelijke en toekomstbestendige manier kunnen betalen voor hun reis, waarbij de concessiehouder gebruik van

actuele en breed geaccepteerde betaalwijzen toestaat en relevante technologische en landelijke ontwikkelingen toepast.

De concessiehouder biedt betaalmogelijkheden aan die voldoen aan landelijke standaarden en ontwikkelingen, zodat betaalmogelijkheden goed aansluiten op die in het bredere openbaarvervoersysteem. Daarbij wordt van de concessiehouder verwacht dat hij gedurende de concessieperiode inspeelt op technologische vernieuwing en veranderende reizigersvoorkeuren. Ook doet de concessiehouder op verzoek mee aan pilots, bijvoorbeeld in het kader van de ontwikkeling van nieuwe landelijke standaarden. Het uitgangspunt is dat betaalmogelijkheden gebruiksvriendelijk en gemakkelijk zijn en beschikbaar voor alle reizigers.

8.4.3 Marketing en communicatie

De concessiehouder is verantwoordelijk voor het promoten van de trein, het behouden en aantrekken van reizigers en het bieden van duidelijke, klantgerichte communicatie.

Het is de taak van de concessiehouder om de treinreis zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de behoefte van de reiziger. De concessiehouder is verantwoordelijk voor het promoten van het treinvervoer. Gelet op het feit dat de opbrengstverantwoordelijkheid bij de concessiehouder ligt (zie paragraaf 8.8.2), achten de provincies het niet nodig om hiervoor gedetailleerde voorschriften op te nemen. Wel stimuleren de provincies de concessiehouder om concrete en goed onderbouwde plannen op te stellen voor het behouden en aantrekken van reizigers. Wij verwachten ook dat de concessiehouder medewerking verleent aan eventuele initiatieven om het openbaar vervoer in Noord-Nederland te promoten.

Daarnaast zorgt de concessiehouder voor heldere en klantvriendelijke communicatie met reizigers. Daaronder vallen niet alleen reisinformatie, maar ook een goed bereikbare klantenservice en een zorgvuldige afhandeling van vragen, klachten en opmerkingen, inclusief via sociale media.

Personeel dat contact heeft met reizigers dient de Nederlandse taal te spreken. In het Friese deel van de concessie dient serviceverlenend personeel de Friese taal ten minste te verstaan. Bij de treindiensten van en naar Duitsland moet het personeel ook de Duitse taal beheersen.

8.4.4 Tarieven

De concessiehouder hanteert eerlijke en redelijke tarieven binnen de door de provincies vastgestelde kaders en zet tarieven actief in ter ondersteuning van reizigersgroei, spreiding en drempelloos reizen over concessiegrenzen heen.

Voor het reizen met de trein moeten reizigers een redelijke prijs betalen. De concessiehouder mag voorstellen doen voor tarieven die passen binnen de spelregels die in het Programma van Eisen zullen worden opgenomen. De tarieven die de concessiehouder hanteert mogen geen belemmering vormen voor reizen met

de trein over de grenzen van de concessie heen. Dit geldt zowel voor binnenlandse als internationale reizen.

Voor reizigers blijft integratie met het landelijke spoorsysteem van groot belang. Reizigers zouden de Noordelijke lijnen zoveel mogelijk als onderdeel van één samenhangend spoorsysteem moeten kunnen ervaren. Daarbij valt te denken aan de acceptatie van landelijke producten, het behoud van langeafstandskorting bij reizen over meerdere concessies, het voorkomen van dubbele opstaptarieven en eenvoudige overstappen tussen regionale trein, bus en landelijke treindiensten.

De concessiehouder wordt geacht actief tariefproposities te ontwikkelen, bijvoorbeeld om treinreizen in het algemeen te promoten. Verder verwachten de provincies dat de concessiehouder met plannen komt om reizigers beter te spreiden over de dag en, waar nodig, over de week. Bijvoorbeeld door met tariefdifferentiatie het reizen in het dal te stimuleren en/of verschuivingen binnen de spits te bewerkstelligen. Daarnaast wordt van de concessiehouder verwacht dat hij combinatietickets aanbiedt inclusief voor- en natransport, bijvoorbeeld samen met de Friese Waddenveren. Voorstellen voor regionale tarieven moeten ter advies worden voorgelegd aan het ROCOV en het consumentenplatform en worden getoetst door de provincies.

8.5 Materieel

8.5.1 Nieuw materieel

De concessie wordt zo snel als mogelijk uitgevoerd met nieuw zero-emissie treinmaterieel.

Zoals beschreven in paragraaf 4.1 zal de concessiehouder met nieuw zero-emissie materieel gaan rijden. Treinen gaan doorgaans ongeveer dertig jaar mee. Omdat deze levensduur langer is dan de looptijd van de concessie, zullen afspraken moeten worden gemaakt over de inzet en eventuele overdracht van het materieel na afloop van de concessie.”. De provincies zullen daarom een overnameregeling opnemen bij de aanbestedingsdocumenten. Een dergelijke regeling draagt bij aan een soepele overgang tussen concessies, geeft zekerheden aan zowel inschrijvers op de aanbesteding als provincies en moet daarmee zorgen voor een gunstige prijsstelling tijdens de aanbesteding.

Het uitgangspunt is dat de instroom van nieuw zero-emissie materieel gefaseerd zal plaatsvinden over een periode van drie jaar. Gefaseerde materieelinstroom maakt het mogelijk flexibel in te spelen op de planning van infrastructuuraanpassingen, beschikbaarheid van financiering, toelatingsprocedures en levertijden van materieel. Daarom zal nog maximaal drie jaar doorgereden worden met bestaand materieel. Gedurende een overgangsperiode is mogelijk sprake van gelijktijdige inzet van nieuw en bestaand materieel, wat ook flexibiliteit biedt. Bestaand materieel zal via een overnameregeling overgedragen worden aan de nieuwe concessiehouder. Na afloop van de instroom vervalt het oude materieel aan de concessiehouder. De nieuwe

concessiehouder draagt zelf zorg voor de toelating en het testen van het nieuwe materieel.

8.5.2 Toegankelijk materieel

Het materieel is optimaal toegankelijk en voldoet aan de wettelijke eisen van toegankelijkheid. Daar waar volledig zelfstandige in- en uitstap in het materieel niet haalbaar is zorgt de concessiehouder voor passende en goed georganiseerde reisassistentie.

De provincies streven er naar dat alle reizigers zoveel mogelijk zelfstandig gebruik kunnen maken van het openbaar vervoersysteem, waaronder de trein. In het Bestuursakkoord Toegankelijkheid OV[20] wordt uitgegaan van een combinatie van zelfstandig reizen waar mogelijk en goede reisassistentie waar nodig. Om dit mogelijk te maken is het noodzakelijk om drempels voor gebruik zoveel mogelijk weg te nemen, bijvoorbeeld als het gaat om fysieke toegankelijkheid. Bij fysieke toegankelijkheid speelt met name de inrichting van treinen en stations een rol. De toegankelijkheid van stations ligt buiten de invloedssfeer van de provincies omdat dit een verantwoordelijkheid is van ProRail.

Voor wat betreft de toegankelijkheid van het materieel is een gelijkvloerse instap belangrijk. Toegankelijkheid wordt echter uiteindelijk niet alleen bepaald door het materieel, maar door de combinatie van materieel, perrons, stationsvoorzieningen, reisinformatie en eventuele reisassistentie. Indien volledige gelijkvloerse of volledig zelfstandige in- en uitstap in het materieel niet haalbaar is, bijvoorbeeld als gevolg van verduurzamingsmaatregelen (batterijtreinen), voorziet de concessiehouder in passende reisassistentie. Deze assistentie moet voor reizigers volgens landelijk gangbare aanvraagtermijnen en op een toegankelijke werkwijze te boeken zijn.

De concessiehouder spant zich in om fysieke belemmeringen voor reizigers met een beperking zoveel mogelijk te voorkomen. Daarbij gaat het niet alleen om de formele toegankelijkheid van het materieel, maar ook om de feitelijke bruikbaarheid in de dagelijkse praktijk, in het bijzonder in de combinatie van voertuig en perron. De concessiehouder houdt daarbij rekening met aspecten als hoogteverschillen, de afstand tussen trein en perron en de toegankelijkheid binnen het voertuig.

8.5.3 Comfortabel en schoon materieel

Het materieel is comfortabel, goed verzorgd en schoon, zodat reizigers in een prettige en hygiënische omgeving kunnen reizen.

Voor reizigers is het comfort van het materieel belangrijk. De stoelen moeten prettig zitten, de trein moet een verzorgde uitstraling hebben en bijdragen aan een aangename reisbeleving waarin reizigers zich fijn voelen. Ook moet aandacht besteed worden aan verschillende typen reizigers, bijvoorbeeld door het mogelijk maken van werken in de trein en toegang hebben tot faciliteiten zoals oplaadpunten

[20] https://open.overheid.nl/documenten/ronl-9e28465282c1aea078a6d0141000728b88ea1671/pdf

en (mobiel) internet. In het huidige materieel dat op de Noordelijke treindiensten rijdt hebben de provincies al gekozen voor een model waarbij het comfortniveau van de reguliere reiziger centraal staat, onder meer door investeringen in tafelvoorzieningen, stopcontacten/USB-aansluitingen, reisinformatie en stiltecoupés. In de nieuwe concessie wordt deze lijn voortgezet.

De concessiehouder is verantwoordelijk voor de aanschaf en het onderhoud van het materieel. De provincies zullen eisen stellen aan het comfort die ervoor zorgen dat het nieuwe materieel ten minste een vergelijkbaar kwaliteitsniveau zal hebben als het huidige materieel. Overwogen wordt minimumeisen voor tafelvoorzieningen, stopcontacten en oplaadmogelijkheden vast te leggen en geen eerste klas te voeren, zodat ruimte en basisvoorzieningen optimaal beschikbaar zijn voor alle reizigers. Bij het stellen van eisen wordt daarnaast aangesloten bij op het moment van publicatie van de aanbestedingsdocumenten geldende stand van techniek en klantverwachtingen. Elke trein zal beschikken over een toilet.

Daarnaast moet het materieel schoon, heel en veilig zijn. De concessiehouder zorgt voor een schoonmaak- en onderhoudsniveau dat past bij een representatieve en hygiënische reisomgeving.

8.6 Maatschappelijk verantwoord ondernemen

De concessiehouder verankert maatschappelijk verantwoord ondernemen verder in de bedrijfsvoering. Het gaat in ieder geval om het verder verlagen van de CO2-uitstoot, de toepassing van circulariteit en goed werkgeverschap.

De provincies hechten eraan dat de concessiehouder maatschappelijk verantwoord onderneemt. Dat betekent dat de concessiehouder in de bedrijfsvoering actief bijdraagt aan duurzaamheid, toekomstbestendigheid en sociale waarde, in ieder geval door verdere verlaging van de CO2-uitstoot, toepassing van circulariteit en invulling van goed werkgeverschap. Dit geldt ook voor de aanschaf van de nieuwe treinen, met name voor de winning en/of hergebruik van de benodigde grondstoffen voor batterijen in de treinen.

8.6.1 Verlagen CO2-uitstoot

Voor het verlagen van de CO2-uitstoot is de stap naar *zero-emissie* treinvervoer het meest belangrijk. De stappen die hiervoor genomen worden zijn beschreven in paragraaf 8.5.1. De provincies zullen de concessiehouder uitdagen om ook elders in de bedrijfsvoering verdere stappen te zetten om de CO2-uitstoot te verminderen.

8.6.2 Circulariteit

De Nederlandse economie moet in 2050 volledig circulair zijn. Dat betekent dat producten en grondstoffen opnieuw gebruikt worden en er bijna geen afval meer is. Het Rijk heeft deze ambitie inmiddels verder geconcretiseerd met tussentijdse doelen voor 2035. Daarmee ligt de nadruk niet alleen op de eindsituatie in 2050, maar ook op aantoonbare voortgang in de komende jaren, bijvoorbeeld door vermindering van

grondstoffengebruik, meer hergebruik, reparatie en levensduurverlenging en een circulaire inrichting van productie-, onderhouds- en inkoopketens.

Friesland en Groningen hebben zich, samen met andere overheden en ov-partijen, verbonden aan het *Convenant Circulair Openbaar Vervoer 2025–2035*[21] en stimuleren hun ambities op het gebied van circulaire economie door initiatieven in de regio.[22] Zij verwachten daarom dat de concessiehouder dit meeneemt in de aanschaf van nieuw materieel en breder in de eigen bedrijfsvoering, zoals circulair inkoopbeleid. Daarbij kan worden gedacht aan het toepassen van herbruikbare of biobased materialen, het bevorderen van hoogwaardig onderhoud en revisie, het beperken van afvalstromen en het maken van afspraken in de keten over hergebruik van onderdelen en materialen. Op die manier draagt de concessiehouder niet alleen bij aan de circulaire ambitie voor 2050, maar ook aan de landelijke tussenstappen richting 2035.

8.6.3 Goed werkgeverschap

De provincies hechten zeer aan goed werkgeverschap: het werk moet aantrekkelijk zijn en blijven, en het welzijn en de veiligheid van het personeel moet geborgd zijn, ook tijdens operationele verstoringen of andere omstandigheden die extra druk op de organisatie leggen. Goed werkgeverschap is ook van belang voor de dienstverlening en service naar reizigers, omdat betrokken en tevreden medewerkers bijdragen aan een gastvrije en herkenbare aanwezigheid in de concessie. Verder draagt goed werkgeverschap bij aan het behouden en werven van voldoende personeel om een volwaardige dienstregeling te kunnen uitvoeren.

De concessiehouder wordt daarom geacht in te zetten op voldoende en zichtbare medewerkers, duurzame inzetbaarheid en het aantrekkelijk houden van het werk. Verder verwachten de provincies dat de concessiehouder een plan heeft in het kader van *Social Return (SROI)* om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt op te leiden naar werk binnen de concessie. Dit zodat deze doelgroep een kans krijgt zich te ontwikkelen tot volwaardig werknemer, t.b.v. een duurzame plaatsing op de arbeidsmarkt.

8.7 Sociale veiligheid

De concessiehouder is verantwoordelijk voor een hoog en toekomstbestendig niveau van sociale veiligheid voor reizigers en personeel, en stemt de inrichting en uitvoering van de sociale veiligheidsaanpak af op landelijke ontwikkelingen en de geldende eisen. De provincies sturen via een geoormerkte subsidie op de bekostiging van sociale veiligheidsmaatregelen.

Sociale veiligheid is een belangrijk thema in het openbaar vervoer, zowel voor reizigers als voor personeel. Ook op de Noordelijke lijnen komen incidenten met

[21] Convenant Circulair Openbaar Vervoer 2025-2035, Microsoft Word - Definitieve versie Convenant circulair OV - tekenversie 160625

[22] Regionaal mobiliteitsprogramma Fryslan, Circulaire Economie | Provincie Fryslân, Programma economie en uitvoering 2026-2029, Groningen.

agressie, bedreiging, discriminatie en intimidatie voor en hebben vaak grote impact op medewerkers en reizigers. Dit geldt temeer omdat veel medewerkers alleen werken en locaties regelmatig kleinschalig of afgelegen zijn. Juist de veiligheidsbeleving van medewerkers geeft aanleiding tot zorg. Sociale veiligheid is daarmee een opgave die blijvende aandacht vraagt gedurende de gehele concessieperiode.

Landelijk is afgesproken dat sociale veiligheid geen onderwerp is waarop tijdens een aanbesteding geconcurreerd mag worden, maar een basisvoorwaarde is voor een goede en betrouwbare uitvoering van de concessie.

De concessiehouder is verantwoordelijk voor de sociale veiligheid in de treinen en zorgt voor passende maatregelen. Daarbij kan worden gedacht aan camera's met opnamecapaciteit, bodycams, noodknoppen en voldoende menselijk toezicht. Voor de sociale veiligheid op de stations zijn gemeenten en ProRail primair verantwoordelijk. Daarnaast zijn gemeenten en politie verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid in de openbare ruimte. De concessiehouder denkt en werkt wel proactief mee om de sociale veiligheid op de stations in stand te houden en te verbeteren.

Bij de verdere uitwerking van de eisen wordt aangesloten op landelijke ontwikkelingen, waaronder het landelijke convenant sociale veiligheid en de wijzigingen in het boa-bestel vanaf 2028. De provincies verwachten dat de concessiehouder inspeelt op deze ontwikkelingen en de organisatie en uitvoering hier tijdig op inricht. Daarbij wordt gekeken naar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van boa's, terwijl tegelijkertijd zichtbaar is dat vervoerders in toenemende mate worden aangesproken op toezicht, handhaving en incidentafhandeling. Dit kan gevolgen hebben voor de benodigde personeelsinzet, opleidingen, bevoegdheden en daarmee ook voor de kosten van de concessie.

De provincies vinden het van belang dat voldoende middelen beschikbaar zijn voor sociale veiligheid. Daarom zullen zij een deel van de beschikbare jaarlijkse exploitatiesubsidie oormerken voor de bekostiging van sociale veiligheidsmaatregelen. De concessiehouder stelt jaarlijks een sociaal veiligheidsplan op met daarin een voorstel voor concrete maatregelen die met het geoormerkte bedrag bekostigd worden. De provincies zullen een minimale inzet op toezicht, handhaving en veiligheidsvoorzieningen voorschrijven, en aangeven welke aanvullende maatregelen uit de geoormerkte subsidie kunnen worden bekostigd. Daarmee ontstaat duidelijkheid over de basis die van iedere vervoerder wordt verwacht.

8.8 Relatie met de concessiehouder: doorontwikkeling en aansturing

De provincies willen de concessie zodanig inrichten dat de concessiehouder ruimte en verantwoordelijkheid krijgt om het treinvervoer verder te ontwikkelen, binnen duidelijke kaders voor sturing en verantwoording.

8.8.1 Ontwikkelfunctie en innovaties

De provincies beleggen de ontwikkelfunctie in belangrijke mate bij de concessiehouder en verwachten dat deze gedurende de concessie actief bijdraagt aan vernieuwing, verbetering en doorontwikkeling van het treinvervoer en de bredere mobiliteitsketen. Ter ondersteuning hiervan komt er een gezamenlijk ontwikkelbudget.

Omdat de concessiehouder vanuit de dagelijkse operatie in nauw contact staat met de reizigers en het best zicht heeft op de exploitatie, ligt het in de rede dat de ontwikkelfunctie, net als in de huidige concessie, primair bij de concessiehouder ligt. De provincies verwachten van de concessiehouder daarom dat deze niet alleen zorgt voor een goede uitvoering van de concessie, maar ook een actieve rol vervult in de verdere ontwikkeling van het vervoer. Dat betreft onder meer de doorontwikkeling van het vervoeraanbod, de dienstregeling, de kwaliteit van de reis, reisinformatie en de inzet van materieel. Daarbij kijken de provincies nadrukkelijk niet alleen naar het treinproduct zelf, maar ook naar de aansluiting op de bredere mobiliteitsketen, zoals elders in deze NvU beschreven. Van de concessiehouder wordt verwacht dat hij deze ontwikkelfunctie gedurende de concessie planmatig en aantoonbaar invult.

De concessiehouder is bij de doorontwikkeling van de treindiensten op sommige aspecten wel afhankelijk van de medewerking van andere stakeholders. De provincies hebben de ambitie om het openbaar vervoer en de mobiliteit in brede zin verder te ontwikkelen en zullen daarom samen optrekken met de concessiehouder. Van de concessiehouder wordt verwacht dat deze proactief meedenkt met de provincie. Naast de regionale ontwikkelingen, werkt de concessiehouder ook actief mee aan grensoverschrijdende ontwikkelingen van het spoorvervoer.

Om deze ontwikkelingen te financieren wordt overwogen een gezamenlijk te beheren ontwikkelbudget in te richten. De provincies en de concessiehouder storten ieder een nog te bepalen vast bedrag per jaar voor de bekostiging van o.a. onderzoek en advies en de uitvoering van initiatieven en pilots. De provincies en concessiehouder beslissen vervolgens samen over bestedingen van dit budget, waarbij de provincies uiteindelijk het laatste woord hebben. Daarbij geldt dat het ontwikkelbudget bedoeld is voor daadwerkelijke ondersteuning van de ontwikkel- en innovatieopgave en niet vrijblijvend is en niet dient ter dekking van reguliere personeelskosten van de concessiehouder. Over de inzet, voortgang en resultaten worden daarom expliciete afspraken gemaakt, en de naleving daarvan wordt gemonitord binnen de reguliere overleg- en verantwoordingsstructuur. Tijdens de herijkmomenten (zie ook paragraaf 8.8.3) wordt dam opnieuw gekeken naar de inzet van het ontwikkelbudget en wordt de innovatie- en ontwikkelagenda waar nodig geactualiseerd.

8.8.2 Opbrengstverantwoordelijkheid

De concessiehouder is opbrengstverantwoordelijk, dat wil zeggen: draagt het risico van hogere of lagere reizigersopbrengsten.

De provincies kiezen ervoor om de opbrengstverantwoordelijkheid, net als in de huidige concessie, bij de concessiehouder te leggen. Daarmee heeft de concessiehouder een directe prikkel om een hoge kwaliteit van dienstverlening te leveren en in te zetten op groei van het aantal reizigers en (commerciële) doorontwikkeling van de concessie te stimuleren. Door kosten- en opbrengstenverantwoordelijkheid zoveel mogelijk bij één partij te beleggen, ontstaat een heldere prikkelstructuur en wordt ondernemerschap in de uitvoering bevorderd. De concessiehouder draagt hierbij het risico van tegenvallende reizigersopbrengsten en profiteert van positieve opbrengstontwikkelingen. Via periodieke evaluatie- en herijkingsmomenten (zie volgende paragraaf) zullen provincies en concessiehouder wel op gezette tijden beoordelen of bestaande afspraken rond risicoverdeling nog passend zijn.

8.8.3 Flexibiliteit

De provincies kiezen voor een concessie die gedurende de looptijd voldoende ruimte biedt om in te spelen op veranderende omstandigheden en om het vervoeraanbod gericht door te ontwikkelen, binnen duidelijke inhoudelijke, financiële, juridische en contractuele kaders.

Omdat de concessie naar verwachting in 2029 wordt aanbesteed (zie hoofdstuk 10 voor de planning), maar pas in december 2035 start en een duur heeft van 15 jaar, is het belangrijk om steeds in te kunnen spelen op gewijzigde omstandigheden, zoals veranderingen in mobiliteitsgedrag, demografische, ruimtelijke of technologische ontwikkelingen. Een voorbeeld van dit laatste is autonoom vervoer, waarbij treinen van rijondersteuning tot zelfs zonder machinist rijden. De provincies verwachten dat autonoom vervoer mogelijk een rol gaat spelen gedurende de looptijd van de concessie. Het is nu echter nog te vroeg om te bepalen op welke manier dit een plek kan krijgen. Daarom bouwen de provincies flexibiliteit in de concessie in om dergelijke innovaties bij de start of tijdens de looptijd van de concessie mogelijk te maken, voor zover dit juridisch haalbaar is en binnen de vooraf vastgelegde kaders van de concessie past. Meer in algemene zin zal de concessie ruimte bieden om het vervoeraanbod en de uitvoering in de tijd verder te verbeteren en af te stemmen op veranderingen in de externe omgeving.

De provincies voorzien in periodieke herijk- en evaluatiemomenten gedurende de concessie. Daarbij wordt beoordeeld hoe de concessie zich tot dat moment heeft ontwikkeld en of deze nog in balans is. Zowel de concessiehouder als de provincies kunnen in dat kader voorstellen doen om eisen uit het Programma van Eisen te herzien, als deze niet meer passen bij de vraag van de reiziger of bij de gewenste ontwikkeling van het vervoeraanbod. Aanpassing van deze eisen is uitsluitend mogelijk binnen de toepasselijke juridische kaders en voor zover daarin is voorzien in vooraf duidelijk, nauwkeurig en ondubbelzinnig geformuleerde herzieningsclausules in de concessiedocumenten. De exacte frequentie en nadere invulling van deze

herijk- en evaluatiemomenten worden in een later stadium bepaald en maken onderdeel uit van het PvE.

Daarnaast behouden de provincies ruimte om ook buiten deze reguliere momenten te kunnen bijsturen wanneer sprake is van majeure ontwikkelingen die buiten de invloedssfeer van de concessiehouder liggen en van wezenlijke invloed zijn op de uitvoering of de balans van de concessie. In dat geval wordt bezien of en op welke wijze bijsturing binnen de concessie nodig en passend is.

8.8.4 Concessiebeheer

De provincies sturen gedurende de looptijd van de concessie op de overeengekomen prestaties, met heldere afspraken over verantwoording, monitoring, handhaving en risicoverdeling.

De concessiehouder moet voldoen aan de voorwaarden die verbonden zijn aan de concessie en aan zijn toezeggingen in de inschrijving. Omdat de concessiehouder opbrengstverantwoordelijk is, heeft deze een financiële prikkel om de uitvoeringskwaliteit en reizigerstevredenheid op een hoog niveau te houden. In aanvulling daarop bewaken de provincies de uitvoering via concessiebeheer, onder meer met overleg, rapportages, monitoring en handhaving. Daarbij sturen zij op output en op vooraf vastgestelde KPI’s (zie ook paragraaf 8.3.1). De concessiehouder is verantwoordelijk voor de uitvoering en ontwikkeling van het treinvervoer en rapporteert zelf over prestaties, reizigersaantallen, opbrengsten en knelpunten. Op basis daarvan kunnen provincies bijsturen en waar nodig financiële prikkels inzetten, zoals bonus-malussystemen of boetes, die ten goede komen aan de dienstverlening voor de reiziger.

Transparantie en betrouwbare gegevens zijn daarbij essentieel. De provincies mogen de aangeleverde informatie laten controleren, eventueel door een onafhankelijke derde via audits. De concessiehouder moet daarom inzicht bieden in de brondata, binnen de grenzen van de privacywetgeving. Over de beheer- en rapportagecyclus maken provincies en concessiehouder vooraf afspraken.

9 Aanbestedingsstrategie

De aanbestedingsstrategie betreft de aanpak om de concessie succesvol in de markt te zetten. De provincies zien de aanbesteding als geslaagd wanneer binnen de geldende juridische kaders op transparante, rechtmatige en doelmatige wijze een concessiehouder is geselecteerd die de best passende combinatie van kwaliteit en prijs biedt. Een aantal aspecten die onderdeel uitmaken van een aanbestedingsstrategie, zoals de scope en looptijd van de concessie en perceelindeling, zijn in eerdere hoofdstukken al aan de orde geweest. Hieronder bespreken wij andere onderdelen.

9.1 Borging optimale marktspanning en level playing field

Voor de nieuwe concessie zal de overgang naar zero-emissie plaatsvinden en daarbij hoort nieuw materieel. Het uitgangspunt is dat de toekomstige concessiehouder het nieuwe materieel aanschaft. Naast de materieelbestelling zal hij verder flink moeten investeren in het opbouwen van de organisatie voor wat betreft behuizing, bemensing en systemen. Een dergelijke grote investering kan als gevolg hebben dat marktpartijen afhaken, wat de marktspanning tijdens aanbestedingen negatief beïnvloedt.

De provincies hebben groot belang bij een optimale marktspanning tijdens de aanbesteding en overwegen daarom maatregelen om drempels rond financiering van grote investeringen voor marktpartijen te verlagen. Eén van de maatregelen die overwogen worden is het aanbieden van een meerpartijenovereenkomst voor de financiering van treinmaterieel. De meerpartijenovereenkomst in combinatie met een overnameregeling voor het treinmaterieel (zie ook paragraaf 8.5.1) strekt ertoe om de afspraken tussen de betrokken partijen (d.w.z. de financier, de concessiehouder en de provincie) over eigendom, financiering, inzet, risicoverdeling en overdracht van de treinen na afloop van de concessie eenduidig vast te leggen. Een meerpartijenovereenkomst geeft meer zekerheden aan een financier, waardoor de concessiehouder het treinmaterieel tegen gunstigere voorwaarden kan financieren. Dit komt uiteindelijk ten goede aan de provincies en/of reizigers in de vorm van een lagere exploitatiesubsidie of een beter aanbod.

De mogelijkheid dat een consortium van vervoerder en treinleverancier een inschrijving doet wordt opengehouden.

Naast de aanschaf van materieel is toegang tot voorzieningen en strategische assets, zoals onderhoudswerkplaatsen, ook van belang. Waar de provincies hier invloed op hebben, streven zij er naar dit zo goed mogelijk in te richten om op deze onderwerpen level playing field te creëren.

Uitgangspunt is dat risico’s, binnen de wettelijke en contractuele kaders, worden belegd bij de partij die deze het best kan beheersen. Dit leidt tot een efficiënte risicobeheersing, lagere kosten en een duidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. Een optimale risicoverdeling en – beheersing

vergroot de bereidheid van marktpartijen om mee te doen en scherp te offreren, en ondersteunt hiermee voldoende marktspanning. Discussiepunt zijn de risico's die buiten de invloedssfeer van *beide* partijen liggen. Denk aan de gevolgen van de oorlogen in de Oekraïne en Iran of eerder de coronapandemie, maar ook het toegenomen thuiswerken. Provincies leggen vooraf vast hoe risico's binnen de concessie worden verdeeld en beheerst.

9.2 Type aanbestedingsprocedure

Bij de aanbesteding van de huidige treinconcessie is destijds een 'traditionele' openbare aanbestedingsprocedure gehanteerd. In deze procedure bestaat de interactie tussen provincies en marktpartijen tijdens de inschrijvingsfase uit een aantal schriftelijke vragen- en antwoordronden via nota's van inlichtingen. Binnen de aanbestedingswetgeving bestaan ook andere procedures, waarin meer interactie tussen de provincie en inschrijvers tijdens de inschrijvingsfase mogelijk is: de openbare procedure met onderhandeling of de concurrentiegerichte dialoog. Het belangrijkste kenmerk van deze procedures is dat de aanbestedende dienst meer in samenspraak met inschrijvers uitwerkt wat de beste oplossing is, vooral als de behoefte complex is en de uitkomst nog niet precies vooraf valt te specificeren. Daar staat tegenover dat de doorlooptijd van deze procedures doorgaans langer is.

Voor de nieuwe concessie moet nieuw materieel worden besteld dat past bij de uiteindelijk te kiezen verduurzamingstechniek. Op dit moment lijkt de voorkeursvariant partiële elektrificatie te zijn, maar besluitvorming hierover moet nog plaatsvinden (zie ook hoofdstuk 7). Daarbij is ook de vraag welke fasering voor de (partiële) elektrificatie gekozen zal worden en wat de gevolgen hiervan zijn voor de instroommomenten voor nieuw materieel. In het geval dat gekozen wordt voor partiële elektrificatie geldt bovendien dat in Nederland nog geen ervaring is met de toelating en exploitatie van batterijtreinen. Met andere woorden, de instroom van nieuw materieel is waarschijnlijk een complexe opgave die het maakt dat er behoefte kan zijn om regelmatig met marktpartijen in contact te komen om te zoeken naar de meest geschikte oplossing. De provincies zullen daarom op een later moment kiezen voor een aanbestedingsprocedure die het beste past bij de opgave.

9.3 Marktconsultatie

Het hebben van regelmatig contact met de markt is niet alleen aan de orde tijdens de inschrijffase, maar is ook van groot belang tijdens de voorbereidingsfase op de aanbesteding. Zo heeft er in 2025 een marktconsultatie plaatsgevonden om een beter beeld te krijgen van de kansen voor zero-emissievervoer op de Noordelijke treindiensten. De provincies leggen de concept-NvU, als onderdeel van de brede consultatie (zie paragraaf 1.3), ter reactie voor aan de vervoerders. Mogelijk geldt dat in een latere fase ook voor het ontwerp Programma van Eisen (PvE). Doel is om inzicht te krijgen in de markt, de haalbaarheid van ambities te toetsen en relevante kansen en risico's in beeld te brengen. Ook zullen marktpartijen bevraagd worden over relevante selectie- en gunningscriteria. De marktconsultatie beperkt zich niet tot

het consulteren van vervoerders, ook materieelleveranciers, financiers en relevante infrastructuur- en energiepartijen worden betrokken bij het toetsen van planning, financierbaarheid en uitvoerbaarheid.

9.4 (Financiële) transparantie

Transparantie van de concessiehouder tijdens de uitvoering van de concessie is essentieel voor een effectieve monitoring, tijdige bijsturing en het borgen van naleving van de concessieafspraken door de provincies. Om die reden zal de concessiehouder periodiek moeten rapporteren over de uitvoering van de concessie. In aanvulling hierop willen de provincies meer inzicht krijgen in het financiële reilen en zeilen van de concessie, om zo grip te houden op kosten, risico's en prestaties van de concessie. Financiële transparantie ondersteunt tijdige signalering van risico's en afwijkingen, versterkt de informatiepositie van de provincies bij sturing en eventuele herijking van afspraken, en draagt bij aan een goede verantwoording over de inzet van publieke middelen. In dit kader is een van de maatregelen dat de concessiehouder de gedetailleerde cijfers over verwachte kosten en opbrengsten uit zijn inschrijving jaarlijks moet actualiseren en met de provincies moet delen.

10 Vervolgstappen

Na vaststelling van de Nota van Uitgangspunten werken de provincies de strategische keuzes uit in een PvE, waarin minimale kwaliteits- en uitvoeringsvereisten voor de concessiehouder worden vastgelegd. Gemeenten, consumentenorganisaties, aangrenzende concessieverleners en andere stakeholders krijgen een ontwerpversie van het PvE voor advies/reactie voorgelegd. Adviezen en reacties worden opgenomen in een reactienota en waar relevant verwerkt in het definitieve PvE. In dezelfde periode organiseren de provincies een marktconsultatie om de haalbaarheid, betaalbaarheid en risico's van eisen en ambities bij marktpartijen te toetsen.

Parallel hieraan maken de provincies een keuze voor de meest geschikte aanbestedingsprocedure en stellen de andere aanbestedingsdocumenten op. Een belangrijk document is de aanbestedingsleidraad met daarin de selectie- en gunningscriteria op basis waarvan wordt bepaald welke vervoerder of combinatie van vervoerder en treinleverancier de concessie mag gaan uitvoeren. Na vaststelling van de aanbestedingsdocumenten door Gedeputeerde Staten start de Europese aanbestedingsprocedure. Na beoordeling van de inschrijvingen volgt een gunningsbesluit. Vervolgens kan de nieuwe concessiehouder starten met het implementeren van de concessie die in december 2035 start. Tegen het gunningsbesluit staat gedurende 6 weken bezwaar open voor afgewezen inschrijvers op de aanbesteding.

In de onderstaande tabel is de globale planning voor de vervolgstappen opgenomen. Deze planning is erop gericht om uiterlijk voor de zomer van 2029 de concessie te hebben gegund. Dit geeft de nieuwe concessiehouder ruim de tijd om de concessie vervolgens te implementeren. Deze lange periode is met name van belang vanwege de benodigde tijd voor de productie, levering, toelating en eventueel testen van treinmaterieel.

Tabel 1 Vervolgproces in vogelvlucht

Wat	**Wanneer**
Vaststellen Nota van Uitgangspunten	Januari 2027
Opstellen en vrijgeven ontwerp PvE voor inspraak	Oktober 2027
Einde reactietermijn op ontwerp PvE	December 2027
Vaststellen aanbestedingsdocumenten (inclusief definitief PvE)	Mei 2028
Start aanbestedingsprocedure	Mei 2028
Sluitingsdatum indienen inschrijvingen	November 2028

Gunningsbesluit	April 2029
Einde bezwaartermijn (gunning onherroepelijk)	Juni 2029
Start concessie	December 2035

Notes