



bijlage

Vervolgopdracht programma Toekomstbeeld OV

Bijlage nummer	1
Horend bij	Kamerbrief uitkomsten Landelijke Openbaar Vervoer- en Spoortafel 14 mei 2025
Datum	14 mei 2025
Onze referentie	
Contactpersoon	

Inhoudsopgave

Aanleiding van nieuwe opdracht Toekomstbeeld OV	2
Behoeftestelling	3
Vervolgopdracht.....	4
__Toelichting I: 5 beleidsvragen lange termijn.....	5
__Toelichting II: Aandachtspunten bij verdere uitwerking aanpak rond in kaart brengen en agenderen van vernieuwingen en innovaties.....	6
Samenwerkingsmodel	7
Vervolgproces.....	8
Afronding huidige werkstromen TBOV en inbedding in reguliere beleidsprocessen .9	
__Werkafpraak	9
__Werkstroom: netwerkuitwerking	9
__Werkstroom: OV-knooppunten	9
__Werkstroom: Bus Rapid Transit (BRT)	10
__Werkstroom: Circulair OV	11

Aanleiding van nieuwe opdracht Toekomstbeeld OV

1. De [Mobiliteitsvisie](#) heeft het denken verlegd van sturen op mobiliteit naar sturen op bereikbaarheid. De mobiliteitsvisie vraagt daarin aandacht voor het bekijken van bereikbaarheid vanuit een breed maatschappelijk-economisch perspectief. De mobiliteitsvisie vraagt ook nadrukkelijk aandacht voor een meer gebiedsgerichte aanpak, waarbinnen het beleid voor verschillende vervoersmiddelen goed op elkaar afgestemd is (de juiste modaliteit op de juiste plek en tijd).
 - De vervolgoopdracht voor het Toekomstbeeld OV moet hier voor het OV in nauwe samenwerking met andere deelvisies en medeoverheden invulling aan geven.
2. Recent is het [Kabinetsstandpunt 'Bereikbaarheid op peil'](#) aan de Tweede Kamer verstuurd (hierna: Bereikbaarheidsspeil). In dit kabinetsstandpunt wordt een aanpak voor het werken aan de bereikbaarheid in Nederland gepresenteerd. Het bereikbaarheidsspeil is gekoppeld aan een handelingsperspectief, waarbij er een rol is weggelegd voor mobiliteit, voorzieningen en ruimtelijke ordening en de samenwerking met tussen het Rijk en de Medeoverheden centraal staat. Dat gebeurt door *signaleren* (van specifieke bereikbaarheidsproblemen), *adresseren* (via nadere analyses en uitwerking) en *acteren* (via maatwerk op voorzieningen, ruimtelijke ordening en mobiliteit).
 - Deze werkwijze moet ook in de vervolgaanpak van het Toekomstbeeld OV terugkomen.
3. De [situatieschets Toekomstbeeld OV 2040 \(2024\)](#) (hierna: Situatieschets) geeft een aantal hoofdboodschappen mee. De vraag van reizigers naar openbaar vervoer heeft zich sinds de coronapandemie anders ontwikkeld dan voordien werd verwacht, we zien een groeivertraging van ongeveer 10 jaar optreden. De sterke inflatie en stijging van lonen verhogen de kosten van de exploitatie van het openbaar vervoer en de kosten van bestaande en nieuwe infrastructuur. Een krappe arbeidsmarkt maakt het uitdagend om snel te anticiperen op een mogelijk toenemende vraag naar openbaar vervoer of extra inzet op beheer, onderhoud of aanleg van infrastructuur.
 - De hoofdboodschappen uit de situatieschets vormen onverminderd relevante context voor de vervolgoopdracht en dwingen tot aandacht voor realiteitszin en prioritering.

Behoeftestelling

Bij het maken van de vervolgoopdracht voor het programma Toekomstbeeld OV is gereflecteerd op de opbrengst van het programma tot nu toe, waaronder ook de werkwijze en structuur voor onderlinge samenwerking. Ook zijn nieuwe vragen in kaart gebracht die aansluiten op de hierboven geschetste aanleiding (Mobiliteitsvisie, Bereikbaarheidspeil, Situatieschets).

1. Van kennisontwikkeling naar richtinggevende afspraken

Er is de blijvende behoefte om verdere kennis te ontwikkelen en innovaties te agenderen, waarmee we (toekomstig) handelingsperspectief en oplossingen aanreiken voor de verdere invulling van de Mobiliteitsvisie en de toepassing van het Bereikbaarheidspeil. Tegelijkertijd is er de behoefte verder te gaan dan kennisontwikkeling en agendering alleen. Er is de behoefte om voor het OV ook richtinggevende prioriteringsuitspraken te doen die houvast bieden aan bestuurders in het bepalen van een toekomstvast koers in een aantal beleidsvraagstukken in het hier en nu.

2. Belang van samenwerking én verantwoordelijkheden toekennen

De Rijksoverheid en medeoverheden (de financierende en kaderstellende partijen) kunnen de inzichten en analyses ten grondslag aan prioriteringsafspraken niet alleen realiseren. Hiervoor is behoefte aan samenwerking met infrabeheerders, vervoerders, kennisinstituten en belangenbehartigers. De kennisinbreng en de deelname van deze partijen is noodzakelijk. De Rijksoverheid en medeoverheden hebben vanuit deze samenwerking wel ieder vanuit de eigen rol binnen het stelsel de verantwoordelijkheid om vervolgens initiatief te nemen in de besluitvorming die voortvloeit uit de met elkaar ontwikkelde kennis en de uitvoering van deze besluitvorming.

3. Gemeenschappelijke feitenbasis leidend maken

De werkwijze van het programma Toekomstbeeld OV in de vorige periode heeft meerwaarde geboden door innovaties in samenhang met elkaar te brengen (in: "werkstromen") en keuzerichtingen voor besluitvorming over prioritering in relatie tot instandhouding, kwaliteit, aanleg van nieuwe infra en betaalbaarheid aan te reiken. De agendering die hieruit voortkwam was echter niet altijd leidend in besluitvorming op individuele dossiers. Er bestaat de behoefte om de vervolgoopdracht wel meer leidend te gaan maken in de besluitvorming die in verschillende gremia uit de analyse (gemeenschappelijke feitenbasis) gaat voortvloeien, zonder hierbij één blauwdruk op te leveren.

Vervolgopdracht

Vanuit de aanleiding en de behoeftestelling is de volgende vervolgopdracht voor het Toekomstbeeld OV geformuleerd.

- Werk vanuit het programma Toekomstbeeld OV actief mee aan de uitvoering van het plan van aanpak voor het Bereikbaarheidspeil. Concretiseer in deze deelname de deelopgave voor het OV in de brede context van ruimtelijke ordening, voorzieningenbeleid en een goede mobiliteitsmix richting 2050.
- Werk op basis van deelname aan de uitvoering van het Bereikbaarheidspeil en op basis van de inzichten van de Situatieschets¹ uit wat de precieze opgave voor het OV richting 2050 onder de gewijzigde omstandigheden kan zijn en welke richtinggevende uitspraken nodig zijn om hierin koersvast te opereren. Beantwoord voor deze opdracht in ieder geval 5 lange termijn beleidsvragen (*zie toelichting I hieronder*).
- Organiseer een cyclische aanpak om in te kunnen spelen op innovaties en vernieuwingen die op ons af komen en kansen kunnen genereren voor de uitwerking van de Mobiliteitsvisie en het Bereikbaarheidspeil. Werk vanuit een aantal aandachtspunten (*zie toelichting II hieronder*) aan de verdere uitwerking van deze opdracht.

¹ Waarin de gevolgen van vertraagde reizigersgroei, inflatie en arbeidsmarktkrapte voor het OV globaal uiteen zijn gezet.

Toelichting I: 5 beleidsvragen lange termijn

1. In het kader van de juiste modaliteit op de juiste plek en tijd (mobiliteitsvisie): Waar en hoe moet OV vernieuwen om toekomstbestendig te zijn, bijvoorbeeld ook in relatie tot ontwikkelingen op het gebied van het Toekomstperspectief Automobilititeit en publieke mobiliteit? In welke gevallen is behoud van hetgeen dat we hebben juist cruciaal? En waar/wanneer is een (behoud van de) inzet op OV niet wenselijk en moet goede bereikbaarheid op een andere manier worden gerealiseerd? De oplossing kan dan zitten in andere keuzes qua ruimtelijke ordening of voorzieningenbeleid. Maar mogelijk zal de oplossing ook moeten zijn dat vernieuwende OV-concepten bestaande OV-systemen (deels) vervangen.
2. Hoe verhouden we ons tot verschillende vraagstukken en ambities in het spoorstelsel² en hoe kunnen deze vraagstukken het beste volgordeijk in de tijd worden opgepakt tot 2050?³
3. Hoe kan de betaalbaarheid, het prijsbeleid en daarmee de toegang voor reizigers tot het OV zich op de lange termijn ontwikkelen in relatie tot de kosten voor reizigers van andere vervoersmiddelen?
 - De analyse in TBOV verband zal zich hierbij richten op de lange termijn ontwikkelingen op het gebied van betaalbaarheid en prijsbeleid, waarbij de analyse in het verlengde wordt gebracht van de gesprekken die hierover in NOVB verband zijn en worden gevoerd. Er wordt gekeken naar zowel absolute als relatieve betaalbaarheid.
 - Juist voor landelijk gebieden kan het bij de uitwerking van deze deelvraag relevant zijn ook de relatie met publieke mobiliteit te analyseren om te komen tot mobiliteitsoplossingen die betaalbaar zijn.
 - Vertrekpunt bij deze analyse is een breed maatschappelijk perspectief op mobiliteit en de wijze waarop publieke mobiliteit kan bijdragen aan het meedoen van mensen in de samenleving.
4. Welke mogelijkheden en urgentie zien we om voor de lange termijn te werken aan de beleving van het OV door reizigers, met hierbinnen ook o.a. aandacht voor het comfort en de toegankelijkheid?
5. Welke invloed heeft arbeidsmarktkrapte in het licht van bovenstaande ambities tot vernieuwing van het OV, het toekomstbestendig maken van het OV en het werken aan de reizigersbeleving binnen het OV?

² Dit betreft bijvoorbeeld het beheer en onderhoud, aanleg van- en vernieuwing van de spoorinfrastructuur, Ten-T opgave vanuit de Europese Verordening en de marktordening op het spoor.

³ De hernieuwde scenario's Welvaart en Leefomgeving, die binnenkort gepubliceerd worden, kunnen hierbij relevante indicatie vormen.

Toelichting II: Eerste aanzet bij verdere uitwerking aanpak rond in kaart brengen en agenderen van vernieuwingen en innovaties

- Richtinggevende vraag bij het uitwerken van dit onderdeel van de opdracht: Welke vernieuwingen en innovaties tot en na 2050 zijn nog onvoldoende doordacht, maar verdienen vanwege de mogelijke impact op de OV-sector wel nu al aandacht in de beleidsvorming?
 - Een voorbeeld/denkrichting voor het in kaart brengen van een mogelijke innovatie: de zelfrijdende bus als toekomstig OV-concept op het platteland.
- Bij het identificeren van innovaties is het relevant om eveneens een brede blik op mobiliteit te hanteren, waarbij innovaties ook kunnen liggen op het terrein van mobiliteit als drager voor andere maatschappelijke vraagstukken (defensie, economie, ruimtelijke opgaven).
- Onderdeel van de opdracht is het bouwen van een 'wetenschappelijk netwerk' dat het programma kan voeden met wetenschappelijke inzichten en af en toe actief mee of tegen kan denken
 - Voorbeelden van huidige initiatieven die in deze vervolgoopdracht een vervolg/uitbouw kunnen krijgen: samenwerking met het Mobilizers team van de TU Delft en georganiseerde sessies met experts.

Samenwerkingsmodel

Volgend op bovenstaande inhoudelijke vervolgoopdracht willen we ook de wijze van samenwerking en besluitvorming in het programma en de programmastructuur opnieuw inrichten. Hiervoor willen we nu een aantal eerste afspraken op hoofdlijnen maken. Om vervolgens bij het verder invullen van de programma-opdracht de structuur ook hierop aan te laten sluiten

- We richten een besluitvormingsmodel in om op grond van de opgedane inzichten in de vervolgoopdracht richtinggevende bestuurlijke uitspraken vast te kunnen leggen over het OV in 2050.
 - Deze uitspraken moeten houvast bieden bij het bepalen van richting in grote beleidsvraagstukken in het hier en nu, bijvoorbeeld de omgang met vershraling van OV in dunbevolkte gebieden.
 - Het model maakt het mogelijk dat de partners in het programma in kaart brengen welke inzichten en conclusies voor het toekomstig beleid worden gedeeld en waar verschil van mening over bestaat. Punten van overeenstemming worden als gezamenlijke adviezen bestuurlijk voorgelegd en punten waarover verschil van mening bestaat, worden met alle voors-en tegen bestuurlijk voorgelegd.
 - Als over de punten waarover verschil van mening bestaat geen overeenstemming tussen alle betrokken partijen (Rijk, medeoverheden, vervoerders, ProRail en belangenbehartigers) kan worden bereikt, bezien Rijk en medeoverheden samen op welke punten wel richtinggevende uitspraken wenselijk zijn en hakken zij hier als financierende en kaderstellende partijen op bestuurlijk niveau knopen in door.
- Rond de cyclische aanpak om vernieuwingen en innovaties te kunnen agenderen is een **"dwarsdenkroute"** wenselijk, waarin vaste werkwijzen tegen het licht worden gehouden. Deze component van de opdracht is vooral exploratief en agenderend van aard en vraagt om samenwerking waarin gezamenlijke kennisontwikkeling en beeldvorming met alle betrokken partijen centraal staat.

Vervolgproces

- Het streven is om voor het einde van 2025 een eerste ontwerp te maken voor de cyclische aanpak om in te kunnen spelen op innovaties en vernieuwingen. Dit ontwerp bevat bijvoorbeeld eerste voorstellen voor op te starten samenwerkingen en een eerste voorstel voor innovaties waar op de aanpak zich in het eerste stadium zal gaan richten. We stellen voor hier met alle samenwerkingspartijen eind 2025 op bestuurlijk niveau over in gesprek te gaan. Het meest geschikte gespreksregime hiervoor wordt nog gezien. Indien alle partijen zich kunnen vinden in (1) het ontwerp van de cyclische aanpak, (2) de voorgestelde samenwerkingen met kennisinstituten en (3) de lijst met innovaties en vernieuwingen om als eerste beet te pakken, gaan we over tot uitvoering van de voorgestelde aanpak.
- Het streven is om voor de zomer van 2026 analyses en prioriteringsadviezen (in overeenstemming of met inventarisatie van geschilpunten) rond de beleidsvragen op te leveren en deze dan ook bestuurlijk te bespreken

Afronding huidige werkstromen TBOV en inbedding in reguliere beleidsprocessen

Werkafspraken

- Het ministerie van IenW en samenwerkingspartijen moeten hun interne organisaties opnieuw inrichten naar aanleiding van deze vervolgoopdracht voor het Toekomstbeeld OV. Voor IenW betekent dit dat haar rol in verkenningen die de afgelopen periode onder de vlag van het Toekomstbeeld OV in werkstromen hebben plaatsgevonden op onderdelen moet veranderen om capaciteit voor de nieuwe opdracht vrij te maken.
- Voor meerdere verkenningen onder het Toekomstbeeld is dit, gezien het stadium waarin deze zich nu bevinden, ook een logisch moment en proces. Vanuit de werkstromen BRT en Ketens en Knooppunten (zie ook hieronder) zijn bijvoorbeeld diverse handvaten uitgewerkt waar de praktijk nu mee aan de slag kan. De pioniersfase van die verkenningen zit er inmiddels op en de opbrengsten vragen om meer reguliere inbedding in beleidsprocessen.
- Het ministerie van IenW rondt haar coördinerende rol in twee werkstromen (OV-knooppunten en Bus Rapid Transit) af. En we bepalen voor alle werkstromen een goede inbedding in het reguliere beleidsproces. Analyses en resultaten die nu beschikbaar zijn, worden daarin geborgd en breder beschikbaar gesteld.

Hieronder een specifieke uitwerking van deze werkspraak per werkstroom.

Werkstroom: netwerkuitwerking

- Voor de werkstroom netwerkuitwerking zijn dienstregelingsmodellen met paden voor nationale treindiensten (van intercity tot sprinter), spoorgoederenvervoer en internationaal personenvervoer per spoor uitgewerkt. Voor de reguliere inbedding werkt het netwerkteam in 2025 aan de doorontwikkeling van een stroomschema (het zogenoemde 'bollenschema') waarmee de samenhang en volgordelijkheid van investeringen in het spoornetwerk in beeld wordt gebracht. Dit schema was al uitgewerkt voor het nationaal OV per spoor en in 2025 worden hier ook mogelijke stappen voor het spoorgoederenvervoer in geplot, zodat de samenhang tussen investeringen voor het personenvervoer en het goederenvervoer beter inzichtelijk wordt. Deze kennis kan vervolgens in reguliere beleidsprocessen worden benut voor afwegingen over (de volgordelijkheid van) investeringen in het spoornetwerk.
- Voor de verdere aansturing van het netwerkteam is het cruciaal dat er een opdrachtgeversoverleg, bestaande uit managers van verschillende betrokken partijen in het netwerkteam, blijft bestaan (dit kan het huidige overlegorgaan zijn). Daarnaast is het voor het netwerkteam cruciaal dat opgedane inzichten ook een plek krijgen in de verder uitwerking van- en besluitvorming over toekomstbeelden voor het nationaal OV, het internationaal personenvervoer per spoor en het spoorgoederenvervoer.

Werkstroom: OV-knooppunten

- Voor de werkstroom OV-knooppunten is de Actie-agenda OV-knooppunten opgeleverd aan de hand waarvan partijen in de sector, medeoverheden en Rijk samen kunnen werken. Ook zijn diverse landelijke methodes, standaarden

en databronnen ontwikkeld. Eén hiervan is het Handelingsperspectief ov-knooppunten, wat nu landelijk de standaard werkwijze vormt bij de beoogde ontwikkeling van een ov-knooppunt. Nu er visieontwikkeling heeft plaatsgevonden en handelingsperspectief is gecreëerd, ligt een trekkende rol van TBOV niet meer voor de hand. Wel is er de gedeelde wens om deze ontwikkeling levend te houden. De uitdaging ligt dan nu in het blijven uitwisselen van kennis en ervaringen en het (blijven) borgen van de werkwijzen in reguliere processen en (toekomstige) projecten.

- In 2025 wordt nog een update van de gebiedsgerichte uitwerkingen afgerond en worden nog enkele verbeteringen doorgevoerd in de digitale tool van het Handelingsperspectief ov-knooppunten. Afspraken over het verder onderhouden van dit samenwerkingsverband en het borgen van de kennis over ov-knooppunten wordt door partijen onderling vastgelegd en ingeregeld. Medio april wordt hier door de betrokken partijen verder over gesproken.
- Belangrijk voor samenwerking en aansturing rondom ov-knooppunten is dat:
 - het jaarlijkse gesprek over opgaven en focuslocaties gefaciliteerd moet blijven worden (ook als input voor de landsdelige ov- en spoortafels en richting het BO MIRT, waar op basis van de inzichten in focuslocaties ook besluitvorming over investeringen kan plaatsvinden);
 - aangesloten moet worden bij de reeds geborgde structuren voor kennisuitwisseling binnen DOVA en CROW (Hier zijn IenW, ProRail en NS Stations momenteel echter nog minder goed op aangesloten);
 - er de mogelijkheid moet zijn om waar nodig gezamenlijk (uitgezet) vervolgonderzoek te blijven verrichten.
 - er gezocht moet worden naar een partij die bovenstaande inbedding op gang brengt en vinger aan de pols houdt of deze inbedding plaatsvindt.

Werkstroom: Bus Rapid Transit (BRT)

- *Bus Rapid Transit (BRT)* rondt haar programma voor dit jaar af. Dat betekent onder andere het opleveren van de BRT-standaard, het opstellen van communicatie en het maken van de inspiratiereis. Er wordt dit jaar een start gemaakt met de pilots BRT; deze worden de komende jaren gemonitord. De producten worden opgeleverd en beschikbaar gesteld voor partijen in de mobiliteitssector. De uitvoering van de Actieagenda BRT aan Rijkszijde wordt zoveel mogelijk belegd in reguliere processen bij IenW. Te denken valt aan het MIRT, het NOVB en het Toekomstperspectief automobilititeit. Kennis over het traject wordt geborgd bij een kennispartij, zoals DOVA of CROW.
- Voor de samenwerking en aansturing rondom *Bus Rapid Transit* is het volgende belangrijk.
 - Op dit moment is er sprake van een gezamenlijke trekkersrol van IenW en DOVA. In de volgende fase staat inbedding centraal.
 - Er moet gezocht worden naar een partij die kennis borgt en indien nodig verder verspreidt, bijvoorbeeld DOVA of CROW.
 - Blijvende samenwerking met en betrokkenheid van Rijkswaterstaat is belangrijk.
 - Er moet de mogelijkheid zijn om waar nodig gezamenlijk (uitgezet) vervolgonderzoek te blijven verrichten.
 - Er moet een mogelijkheid zijn om indien nodig stukken in een adviserend of besluitvormend gremium binnen het Rijk te agenderen (in het kader van de uitvoering van de Actieagenda BRT) en vice versa om moties en Kamervragen af te stemmen met de partijen in het veld, bijvoorbeeld door aansluiting op reguliere processen bij IenW.

Werkstroom: Circulair OV

- *Circulair OV* is nog in ontwikkeling en levert dit jaar routekaarten naar circulair openbaar vervoer op en werkt toe naar een convenant circulair openbaar vervoer. Vanwege de samenhang met de inhoudelijke vervolgoopdracht Toekomstbeeld OV (transitie naar de circulaire economie is een lange termijn opgave voor de sector) wordt verkend hoe ontwikkelingen meegenomen kunnen worden in de uitwerking van de beleidsvragen.
- Belangrijk voor samenwerking en aansturing rond circulair is dat:
 - er een zelfstandige organisatie en begroting wordt ingericht om de doelen en activiteiten uit te voeren en te monitoren;
 - behoefte is aan een opdrachtgeversoverleg om hierop te kunnen reflecteren en bij te sturen wanneer nodig;
 - de transitie naar een circulaire economie is a) een lange termijn opgave voor de sector en b) een concreet doel van het TBOV en hangt daarmee samen met de vervolgoopdracht.
 - Om de doelen te bereiken is sociale- en technische innovatie en kennisontwikkeling en -borging nodig en daarom moet er aansluiting worden gezocht bij bestaande structuren die hier een bijdrage aan kunnen leveren.